

2009

연구보고서

1

기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

김원홍 · 양경숙 · 정형옥



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

연구책임자 : 김 원 홍 (한국여성정책연구원 연구위원)

공동연구자 : 양 경 숙 (제 4.5대 서울시 의원)

정 형 옥 (경기도가족여성연구원 연구위원)



한국여성정책연구원
Korean Women's Development Institute

발 간 사

우리나라의 지방자치제가 1991년 재개된 이래, 다가올 2010년 6월에는 ‘제5회 전국동시지방선거’를 맞이하게 됩니다. 그동안 지방자치는 민주주의의 근간으로 주민들의 삶과 직결되는 문제들을 처리하는 과정에 있어 여성들이 가진 바 능력을 보다 활용할 수 있을 것이라는 논의를 바탕으로 여성의 정치참여를 위한 각계의 노력들이 이어져 왔습니다.

그 결과, 2006년 동시지방선거에서 광역의회 여성의원 비율은 12.0%, 기초의회 여성의원 비율은 15.1%로, 2002년 동시지방선거결과 광역의회 여성의원 비율 9.2%, 기초의회 여성의원 비율 2.2%에 비하여 보다 높은 수치를 기록하게 되었습니다. 캔터(Rosabeth Moss Kanter)는 여성이 어떤 조직에서 진정으로 효율적이 되기 위하여 적어도 전체 구성원의 15%는 되어야 하며, 여성이 그 지점에 오를 때까지, 여성의 이익은 무시되고, 여성의 요구는 저지될 것이라고 주장한 바 있습니다. 이에 본원에서는 2006년 기초의회 여성의원이 증가함에 따른 변화를 살펴보고자, 정책결정과정과 본회의, 상임위, 조례안 발의에 있어 남녀의원들의 의정활동을 비교 분석하였고, 이를 토대로 지방의회 남녀의원의 양성평등 실현을 위한 향후 과제를 제시하였습니다.

본 연구의 결과가 향후 여성들의 정치참여에 대한 사회적 인식의 변화 및 보다 많은 참여를 위한 기반을 조성하는데 보탬이 되었으면 합니다.

끝으로 본 연구과제의 수행에 적극 도움을 주신 각 기초의회 의회사무국 관 계자 및 당직자 여러분, 그리고 본 연구를 위하여 수고하신 연구진들께 감사드립니다.

2009년 12월

한국여성정책연구원

원 장 김 태 현

연구요약

I. 연구목적 및 방법

- 본 연구에서는 특히 기초의회 여성의원 수가 2002년 2.2%(77명)에서 2006년 15.1%(437명)로 크게 확대됨에 따라 2006년(제5대 기초의회) 지방의회 남녀의원을 대상으로 의정활동 분석을 통해 2002년(제4대 기초의회) 2.2%였던 당시와 변화된 상황이 무엇인지를 분석해 보고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 네 가지에 초점을 두고 있다. 첫째, 처음으로 기초의회 여성의원 비율이 15.1%(437명)로 늘어난 상황에서 수적 증가가 지방의회 간부 등 정책결정과정에 미치는 영향과 관련하여 의미를 찾고자 하였다. 이를 위하여 230개 기초의회를 대상으로 설문지 조사를 실시하였다. 응답한 기초의회는 164개였다. 둘째, 여성의원들의 증가는 의정활동 과정의 어떤 변화를 가져왔는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 IV장에서 볼 수 있듯이 전국 230개 기초의회 중 2002년 대비 여성의원 증가가 높은 10개 지역(시: 4개 지역, 구: 4개 지역, 군: 2개 지역)을 선정하여, 의회 홈페이지를 통하여 조례안, 본회의, 상임위 속기록 분석을 하였다. 셋째, 여성의원들의 증가가 양성평등과 관련하여 전반적인 지방의회 의정활동의 변화를 가져왔는지의 여부와 남성의원들의 성 인지성 정도의 변화를 보고자 하였다. 넷째, 이를 바탕으로 결론 및 향후 과제를 모색하고자 한다.

II. 4·5대 기초의회 여성의원 현황 및 지위변화

- 기초의회의원 수는 5대 2,888명으로 4대(3,485명)보다 597명 감소되었지만, 2009년 여성의원 수의 비율은 5대 기초의회에서 15.1%로 4대(2.2%)보다 7배 정도 늘어난 현상을 보이고 있다. 이는 5대 지방선거에서 처음으로 지역구 중선거구제와 정당공천제가 도입되면서, 비례대표제 50% 여성공천할당제의 도입의 효과가 컸던 것으로 보인다.
- 지방의회 의원의 성별로 학력을 비교해 본 결과 대졸이상의 고학력자의 경

우 4대나 5대 모두 지역구 여성의원이 높은 것으로 나타났다. 실제, 4대의 경우 지역구에 대졸이상 여성의원 비율은 53.5%로 남성의 35.5%에 비하여 18.0%p 높게 나타났으며, 5대의 경우도 지역구의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 53.5%로 남성 35.5%에 비하여 18.0%p 높게 나타났다. 그러나 5대의 경우 비례대표 의원의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 36.0%로 남성 41.5에 비하여 5.5%p 낮게 나타났다. 반면 고졸의 경우 여성의원이 25.6%로 남성 20.8%에 비하여 4.8%p 높게 나타났다. 비례대표에 여성의원의 학력이 대졸이상에서 5.5%p 낮고 고졸에서 4.8%p 높은 것은 5대에 기초의회에 비례대표가 생기면서 그간 지역에서 오랫동안 여성부장으로 정당활동을 하였던 여성들이 공천되고, 당선된 데서 비롯된 것으로 보인다.

- 기초의회 의원들의 전직을 비교해 보면, 4대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 기존 시·군·구의원(25명, 32.47%)이거나 주부(14명, 18.18%), 사회단체 활동가(10명, 12.99%)의 경력 소지자였으나, 5대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 정당활동을 한 정치인들이 25명(22.73%)으로 가장 많았으며, 비례대표 당선자도 정치인이 93명(28.44%)으로 나타나고 있어 여성 정당 활동과 정치참여 활성화에 기여하는 바가 크다고 볼 수 있다.
- 여성의원들의 경우 4대의 재선이상 여성의원 비율이 37.7%(29명)로 높았다가, 5대 기초의회에서 재선이상 여성의원 비율이 6.4%(28명)로 낮아졌는데, 이는 5대 지방선거에서 비례대표제의 도입에 따른 초선의원 수의 증가에 따른 것으로 보인다. 결론적으로 여성의원들은 4대의 경우 초선 62.3%(48명), 5대 93.6%(409명)로 여성의원의 경력 지속성과 관련한 당 차원의 정책개발이 필요하다.
- 4대와 5대에서의 여성으로서 의장과 부의장직을 맡아 활동한 의원은 여성의원수가 높은 5대 기초의회에서 보다 두드러지게 나타나고 있다. 운영위원장을 맡아 활동한 여성의원은 5대 기초의회에서 10.7%로 나타났지만 4대에서는 3.9%로 낮은 비율을 보이고 있었다. 상임위 위원장의 경우도 5대 전반기의 경우 8.2%로 나타났지만, 4대의 경우 3.3%로 낮았다. 성별 조례안 발의 건수에서 남녀 간 차이는 없었으나, 5대에서 여성의원의 증가에 따른 조례안 발의 건수가 늘어났다.
- 기초의회에서의 여성의원 수가 특히 의회 간부로서 정책결정과정에 중요한 변수임을 알 수 있었고, 조례안 발의 건수는 4대 여성의원 비율 2.2%에

서 5대 여성의원 증가 비율 15.1%인 7배 정도 만큼의 증가비율을 보이지 않았으나, 조례안 발의 수의 증가에도 영향을 준 것으로 나타났다.

III. 4 · 5대 기초의회 남녀의원들의 의정활동 비교 분석: -10개 지방의회 지역을 중심으로-

1. 분석대상과 방법

- 본 연구에서는 10개 지역을 조사지역으로 선정함에 있어 여성의원들의 증가 및 그 영향이 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역의 차이가 있을 것으로 보고 위에서 살펴본 구·시·군 단위의 의회유형을 반영하여 구의회 4곳, 시의회 4곳, 군의회 2곳을 조사지역으로 선정하였다. 조사지역의 2002년도 여성의원 평균 비율은 6.6%였고, 2006년도 여성의원 평균 비율은 22.6%로 전국 평균에 비하여 높았다.

〈조사지역 및 의원 수〉

구분	지역	4대 의회			5대 의회			△%
		남성의원	여성의원	여성비율	남성의원	여성의원	여성비율	
시	성남시	37	4	9.8%	28	7	20.0%	10.2%
	충주시	23	1	4.2%	16	3	15.8%	11.6%
	안산시	22	0	0.0%	18	4	18.2%	18.2%
	춘천시	24	0	0.0%	17	4	19.0%	19.0%
계		106	5	4.5%	79	18	18.6%	14.1%
구	성북구	26	3	10.3%	15	7	31.8%	21.5%
	광주서구	13	3	18.8%	11	6	35.3%	16.5%
	부평구	20	2	9.1%	14	5	26.3%	17.2%
	달서구	23	1	4.2%	18	5	21.7%	17.6%
계		82	9	9.9%	58	23	28.4%	18.5%
군	해남군	14	0	0.0%	9	2	18.2%	18.2%
	칠곡군	9	1	10.0%	8	2	20.0%	10.0%
계		23	1	4.2%	17	4	19.0%	14.8%
전체		211	15	6.6%	154	45	22.6%	16.0%

- 분석기간은 4·5대 비교를 위해 의회 의원의 임기가 2010년 6월에 끝난다는 점을 고려하여 제4·5대 의회 전반기 임기를 대상으로 하였다. 제4대 의회 전반기는 2002년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지이며, 제5대 의회 전반기는 2006년 7월 1일부터 2008년 6월 30일까지다.
- 조사내용으로서 의원발의 조례의 정책분야를 경제, 건설, 교통, 환경, 보건, 복지, 교육, 문화, 치안, 행정, 세금, 여성, 안전, 대외협력, 현실정치, 의원처우, 기타 등 17개 분야로 구분하였고, 이중 여성정책은 여성발전기본법을 기준으로 20개 분야로 나누어 분석하였다.¹⁾ 본 연구에서 여성정책 분야는 여성발전기본법에 근거한 15개의 범주에다 ⑯여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산(저출산대책 포함), 양육 ⑳다문화가정 등을 포함하였다.

1) 「여성발전기본법 시행령」 제2조(여성정책의 범주 등) 의하면 여성정책의 범주를 다음과 같이 정하고 있다. ① 교육에서의 남녀평등에 관한 정책, ② 정책결정과정의 여성참여확대에 관한 정책, ③ 고용상의 남녀차별해소에 관한 정책, ④ 여성고용촉진 및 안정에 관한 정책, ⑤ 여성보건 및 모성보호에 관한 정책, ⑤의2. 여성인적자원의 개발에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑥ 보육시설에 관한 정책, ⑦ 저소득 모자가정의 여성, 미혼모, 가출여성, 장애여성 등 보호를 요하는 여성 및 노인여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧ 농어촌여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧의2. 평등한 가족관계의 확립에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑨ 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력의 방지에 관한 정책, ⑨의2. 성매매 방지 및 성매매 피해자 보호 등에 관한 정책, ⑩ 가사노동가치의 평가 등에 관한 정책, ⑪ 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화에 관한 정책, ⑪의2. 여성의 자원봉사활동에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑫ 기타 여성의 권익증진에 관한 정책으로 정하고 있다.

〈조례 정책분야〉

정책분야	비고
경제	지역경제 활성화, 재래시장, 투자효과, 일자리창출
건설	재개발, 재건축, 도시계획, 시설관리, 인프라확대
교통	도시시설, 교통체계개편, 주차 및 주차장
환경	쓰레기, 폐기물, 처리장, 소음, 공해
보건	의료, 방역
복지	저소득층, 노인, 장애인, 편의시설, 유공자
교육	교육, 교육시설, 장학금, 교육인프라 구축, 청소년 수련원
문화	문화, 예술, 체육, 문화행사, 문화시설, 문화재
치안	범죄예방
행정	공무원윤리, 제도개선, 예산, 공무원처우
세금	세수확대, 세수지원
여성	①교육에서의 남녀평등 ②정책결정과정의 여성참여 확대 ③고용상의 남녀차별 해소 ④여성고용촉진 및 안정 ⑤여성보건 및 모성보호 ⑥여성인적자원개발 ⑦보육시설 ⑧여성장애인 ⑨농어촌여성의 복지증진 ⑩평등한 가족관계의 확립 ⑪성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 ⑫성매매방지 및 성매매 피해자 보호 ⑬가사노동가치의 평가 ⑭여성의 국제적 평화증진 운동 및 국제협력강화 ⑮여성의 자원봉사활동 ⑯기타 여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산, 양육 ⑳다문화
안전	재해, 재난, 방재
대외협력	외국도시 자매결연, 사업 및 문화교류
정치	정치비판
의원	의원처우 개선, 의원 비판
기타	자원봉사, 기타

- 분석방법은 각 시·군·구의회의 본회의와 상임위원회 조례 발의 및 심의·의결 과정의 속기록을 활용하여 분석하였고, 성별, 연령별, 정책분야별, 의원경력별, 지역구와 비례, 시·군·구별 의원조례 발의현황과 조례처리 결과를 중심으로 교차분석을 하고자 한다. 이와 더불어 시·군·구의회의 여성관련 조례 심의·의결과정 회의록을 통해 나타나는 남녀의원의 차이를 분석하여 유형화하고자 한다.

2. 조례안을 통한 입법활동 분석2)3)

9개 지역 제4대 의회와 5대 의회 전반기를 통해 다루어진 총 1,769건의 조례

- 2) 조례안 분석의 경우 성북구의회의 홈페이지 장애로 인해 성북구 조례안을 뺀 나머지 9개 지역만을 분석 대상으로 하였다.
- 3) 본 보고서의 성별에 따른 현황 표에서 해당되는 실제 사건(event) 숫자가 적어 퍼센티지의 의미에 주의를 요함.

안 중 의원이 발의한 조례안은 4대 의회의 전체 발의조례 779건의 13.2%인 103건에서, 5대 의회의 전체 990건의 23%인 230건으로 증가하였다. 중선거구제 도입으로 소선거구 지역구가 통합되어 5대 의원 수가 4대에 비해 감소했음에도 불구하고, 전체 발의조례안 중 의원발의 조례안 비중이 4대 의회보다 약 10% 증가해 기초의회 의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌다는 것을 보여주고 있다. 의원이 제출한 조례안들을 성별, 연령별, 의회경력별, 지역/비례, 시군구에 따라 발의 건수 및 정책분야, 여성관련 정책분야에서의 차이점을 분석해보았다.

□ 발의 건수

- ① 4대 의회 대비 5대 의회 여성의원 증가율은 15.4%p인데 반해 조례안 발의는 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례 제출 건수로 살펴보면, 여성 의원은 1인당 평균 조례안 발의 건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였는데, 남성 의원은 0.5건에서 1.32건으로 2.6배 증가에 그쳐 여성의원들의 평균 조례안 상승률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성 의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례발의 건수는 2.9%로 여성 의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미쳐 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성 의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다. 이는 여성 의원 비율이 증가함으로써 여성 의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다.
- ② 연령대별 성별 조례발의 현황은 5대 의회 일인당 조례발의 건수를 보면, 30대는 남성 1.3건, 여성 0.8건, 40대는 남성 1.2건, 여성 1.6건, 50대는 남성 1.2건, 여성 1.5건, 60대 이상은 남성 2.4건, 여성 0.25건을 나타내고 있다. 이를 통해 여성 의원 40대 50대는 남성 의원보다 입법활동에 더 적극적이며, 60대 이상 남성 의원은 같은 연령대 여성 의원보다 매우 큰 차이로 입법활동에 적극적인 것으로 나타났다.
- ③ 의회경력별 성별 조례안 1인당 조례 발의 건수를 살펴보면, 4대 의회 초선은 남성 의원 0.9건, 여성 의원 0.4건, 재선은 남성 의원 0.2건 여성 의원 0건, 3

선 이상에서 남성의원 0.1건 여성의원 0건인데 반해 5대 의회에서 초선은 남성의원 1.5건, 여성의원 1.2건, 재선은 남성의원 1.1건, 여성의원 3건으로 초재선 의원들의 조례안 발의가 증가하였다. 3선이상의 남성의원은 0.2건으로 증가하였고, 여성의원은 없기 때문에 비교가 불가능하다.

- ④ 지역구/비례대표 1인당 조례안발의 현황을 보면 4대 의회 지역구 남성의원은 0.5건, 여성의원 0.25건, 5대 의회는 지역구 남성의원 1.3건, 여성의원 1.4건, 비례대표 남성의원 0.0건, 여성의원 1.1건으로 나타났다. 지역구 의원만 있던 4대 의회에서 1인당 여성의원 조례 발의 건수는 남성의원의 절반수준에 머물렀으나 비례대표가 도입되어 여성의원 비율이 높아진 5대 의회에서는 비례대표 여성의원이 매우 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 나타나며, 지역구 여성의원은 지역구 남성의원보다 1인당 조례발의 건수가 더 많다는 것을 확인할 수 있다.
- ⑤ 시군구 의회 경력별 성별 조례 발의 실적은 4대 구의회는 초선 남녀의원 모두가 입법활동의 대부분을 차지할 정도로 활동성을 나타내고 있는데 군의회는 초선과 재선의원의 조례발의 실적이 같다. 5대 의회에서는 군의회 남녀 초선의원들만 입법활동에 나서고 있으며, 재선, 3선 이상 의원들은 전혀 입법활동 실적이 없는 것을 확인할 수 있고, 구의회는 남녀 재선의원들의 조례발의 실적이 각각 20.0%와 13.6%를 차지하고 있어 대도시 재선의원들의 입법활동이 더 활발하다고 할 수 있다.

☐ 정책분야

- ① 발의조례안의 정책분야를 성별로 보면 제 4대 의회에서 의원발의 조례 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 정책분야는 행정분야로 전체의원 조례 발의 건수의 59.8%인 58건을 차지하고, 다음으로 의원자신들의 처우개선 등에 관한 조례가 11.3%인 11건을 차지하고 있다. 제5대 의회에서도 의원발의 조례의 가장 큰 비중은 역시 행정분야로 40.1%인 85건을 차지하고 있다. 여성의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야에 대한 입법활동에서 특히 부각되고 있다. 여성의원은 복지분야에 있어 4대 의회에서 14.3%, 5대 의회에서 20.0%를 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서 전혀 관심을 보이지 않았지만 5대 의회에서는 85.7%를 여성의원

이 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱 더 적극성을 보이고 있다는 것을 확인 할 수 있었다.

- ② 연령별 정책분야 조례안 발의 현황을 살펴보면 4대 의회에서 30대는 경제, 보건, 세금, 기타분야, 40대는 여성분야, 50대는 교육분야에 상대적으로 높은 관심을 보이는 것으로 나타났으며, 5대 의회의 경우 30대가 치안분야에 관한 조례 전체를 발의 하는 등 연령대별 정책분야에 대한 관심을 엿볼 수 있고, 여성관련분야 조례는 4대 의회에서 40대가 보육시설관련 조례 1건을 발의하였고, 5대 의회에서는 30대가 여성장애인 1건, 40대가 여성보건 및 모성보호 2건, 출산 및 양육 2건, 50대가 여성보건 및 모성보호 1건, 보육시설 1건, 출산 및 양육 1건 등 4.5대 의회에서 의원이 발의한 여성관련 조례는 8건이다.
- ③ 의회경력별 정책분야 조례안 발의현황을 보면 4대 의회에서 초선의원은 경제, 보건, 교육, 세금, 여성, 기타 분야의 조례안 전체를 발의하였고, 5대 의회 초선의원은 보건, 치안, 세금분야 조례 전체를 발의하여 초선 의원이 더욱 다양하고 활발한 입법활동에 임하고 있음을 보여주며, 재선이나 3선 이상 의원은 특정 분야에 관심을 더 많이 가지고 있는 것으로 나타났다. 의회경력별 여성관련 조례안 발의현황은 4대 의회 보육시설 관련에서 초선 1건, 5대 의회는 초선이 여성보건 및 모성보호 3건, 여성장애인 1건, 출산, 양육 2건, 재선이 보육시설 1건, 출산, 양육 1건 등이다. 여성관련 조례는 대부분 초선의원이 관심을 가지고 있는데, 4대 의회 100%, 5대 의회 71.4%를 초선 의원들이 발의하고 있다.
- ④ 지역/비례대표별 정책분야 조례발의 현황은 4대 의회 지역구 의원발의 조례의 가장 큰 비중은 첫 번째, 행정분야 59.8%, 두 번째, 의원관련 조례 11.3%, 세 번째 복지 7.2%이며, 5대 의회 지역구 의원은 첫 번째, 행정분야 40.7% 두 번째, 의원관련 조례 11.6%, 세 번째, 복지분야 19%를 발의하고 있다. 비례대표 의원은 첫 번째, 행정분야 34.8%, 두 번째 의원관련 조례 26.1%, 세 번째 여성관련 조례 17.4%를 발의하고 있다. 4.5대 지역구의원이나 비례대표 의원의 가장 큰 입법활동은 공무원들과 연관된 행정분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 의원 자신들의 이해관계를 입법화

하는데 앞장서는 것으로 나타난다. 그런데 그 다음으로 지역구 의원들이 복지문제 입법활동에 앞장서고 있는 데 반해 절대다수의 여성의원들이 차지하고 있는 비례대표의원들은 여성문제의 입법화에 앞장서고 있음을 확인할 수 있다.

- ⑤ 시군구 성별 정책분야에 대한 조례 발의 실적은 4대 의회에서 경제, 환경, 보건, 교육, 세금, 기타분야는 남성 구의원이 모든 조례안을 발의하고 있고, 남성 시의원은 교통, 여성분야 조례안을 모두 발의하였다. 여성은 구의원만이 환경, 복지, 행정분야 조례안을 1건씩 발의하였다. 5대 의회에서 남성 시의원이 교통, 문화, 치안분야의 모든 조례안을 발의하였고, 보건, 여성분야 조례안에도 남성은 시의원만이 관심을 가지고 발의하였다. 여성의원들이 발의한 조례안 중에서는 시의원 여성의원만이 경제, 보건, 문화분야 조례안 모두를 발의하였다. 한편, 시의원은 4대는 건설, 교통, 복지, 행정, 여성, 의원분야만 조례를 발의하였으나 5대에는 기타분야를 제외한 모든 분야의 조례를 발의하고 있다. 구의원은 4대에 교통, 문화, 치안, 여성을 제외한 모든 분야의 조례를 발의하였고, 5대에는 교통, 보건, 문화, 치안, 기타분야를 제외하고 모든 분야의 조례를 발의하고 있다. 군의원은 남녀모두 4대 의회에서 복지, 행정, 의원분야 외에는 조례 발의 실적이 전혀 없고, 5대 의회에서도 경제, 건설, 복지, 행정, 의원분야를 제외한 나머지 모든 분야의 조례실적이 전무하다.

☐ 처리결과

- ① 성별 정책분야별 조례안 처리 결과를 살펴보면, 의원발의 조례안에 대한 최종 의결 결과 4대 의회에서 남성의원이 발의한 조례안 중 원안가결은 75.0%, 수정가결 16.0%, 심사보류 2.0%, 부결 6.0%이고 여성의원 발의 조례안은 모두 원안가결되었다. 5대 의회에서는 남성의원이 발의한 조례 중 원안가결은 64.1%, 수정가결 27.2%, 심사보류 5.4%이고 여성의원 발의한 조례는 원안가결 58.7%, 수정가결 32.6%, 심사보류 6.5%, 부결 2.2%이다. 4대 의회에서 소수의 지역구 여성들이 낸 조례안에 대해 모두 원안가결하였으나, 비례대표제 도입으로 여성의원인 대폭 늘어난 5대 의회에서는 여성의원인 낸 조례안은 원안가결이 58.7%로 대폭 줄고, 수정가결과 부결이 늘

었다. 남성의원이 제출한 조례안은 4대 의회에서는 75.0%가 원안가결 되었으나 5대 의회에서는 원안가결이 10.9%p가 줄었고, 수정가결이 16.0%에서 27.2%로 늘었다. 이는 5대 의회에서 조례안에 대해 더욱 활발한 토론이 이루어졌기 때문이라고 보이며, 원안가결과 수정가결을 합하면 여성의원이 낸 조례안은 91.3%이고, 남성의원이 제출한 조례안은 91.3%가 가결되어 같은 수준의 처리결과를 보여주고 있다. 4대 의회에서는 건설과 복지분야 조례안의 원안가결율이 50.0%로 가장 낮았고, 교통분야 조례안 부결율이 33.3%로 가장 높았다. 5대 의회에서는 여성의원들의 관심이 높은 복지분야와 여성분야의 원안가결율은 공교롭게 각각 37.5%, 33.3%로 가장 낮았으며, 남성의원 발의 조례안은 원안가결율이 경제분야 25.0%, 건설분야 30.0%로 가장 낮았다.

3. 본회의 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석

10개 기초자치단체에 대한 본회의 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언빈도와 본회의 질의구분, 본회의 정책분야별 발언빈도, 여성 정책 분야에 대한 발언 등을 성별, 연령별, 지역/비례대표별, 경력별, 시군구별로 살펴본 결과는 다음과 같다.

☐ 본회의 발언빈도

- ① 전체적으로 보면 4대 의원은 총 227명으로 남성의원은 93.4%(212/227명)이고, 여성의원은 6.6%(15/227명)의 비율을 보이고 있는 반면, 5대 의원은 남성의원 156명과 여성의원 44명, 총 200명으로 남성의원은 줄어든 반면 여성의원은 3배정도 늘어났다.

10개 기초자치단체에 대한 본회의 속기록 분석결과, 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비

율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원은 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났으며, 이는 여성의원 수의 증가한 5대 전반기 본회의에서 전반기 여성의원의 발언이 4대 보다 활발하게 나타났지만 남성의원의 평균 발언 건수보다는 낮은 수치를 보이고 있다.

- ② 본회의 발언자의 연령별 분포는 4대에서 50대 이상(60대 포함)이 57.5%로 과반수이상이었으나, 5대에서는 40대가 과반수이상(52.5%)으로 4대보다 낮은 연령분포를 보이고 있다. 특히 5대 40대 여성의원의 발언횟수가 68%로 두드러진 특징을 보이고 있다. 또한 5대 40대 남성의원 발언횟수도 48.5%로 높게 나타났지만, 4대 남성의원의 발언횟수는 50대가 가장 높은 반면 4대 여성의원 발언횟수는 40대가 가장 높은 분포(26.7%)를 보이고 있다. 1인당 평균 발언횟수를 전체적으로 비교해 보면, 5대 60세 이상 남성의원의 발언횟수(21.7건)가 가장 많았고 그 다음이 4대 60세 이상 여성의원의 발언(17.7건), 5대 40세 여성의원의 발언(16.8건) 등의 순위를 보이고 있다. 이러한 연령별 평균 발언횟수는 전체 남성의원의 평균 발언횟수가 여성의원의 발언횟수보다 높은 수치를 보이는 것과는 다른 결과를 보여주고 있는 현상이다.
- ③ 경력별 의원 분포를 살펴보면 4대에서는 대부분 남성의원의 비율이 높게 나타나고 있지만, 5대에서는 초선 여성의원의 비율이 27.2%로 4대 보다 높은 편이다. 경력별로 본회의 발언자 분포를 보면, 4대와 5대에서 대체로 초선의원의 발언 횟수가 높게 나타나고 있으며 3선이상의 경력을 가진 남성의원의 발언도 어느 정도 분포를 보이고 있지만 여성의원은 전혀 발언자로 나타나지 않았다. 4대 남성의원과 여성의원, 5대 여성의원은 초선의 경우 발언횟수가 높게 나타났지만 5대 남성의원의 경우는 재선의원의 발언횟수가 높게 나타났다. 또한 경력별 발언횟수는 대체로 남성의원이 여성의원보다 높은 수치를 보이고 있다. 따라서 여성의원들의 발언횟수를 늘리는 방안이 정책적으로 검토되어야 할 것이다.
- ④ 4대에서는 모두 지역구 의원으로 구성되어 있지만, 5대는 지역구와 비례대표로 구분된다. 4대 남성의원의 평균 발언횟수는 10.4건 (2,211건/212명)이고, 4대 여성의원은 8.7건(131건/15명)으로 나타났다. 반면 5대 남성의원의 평균 발언횟수는 12.4건(1,928건/156명)이지만 대부분 지역구 의원이 발언

을 하고 있다. 5대 여성의원 평균 발언횟수는 11.2건(494건/44명)으로 비례대표 14.1건(338건/24명), 지역구 7.8건(156건/20명)의 순위로 나타나, 비례대표 여성의원들의 활동이 활발하다는 결과를 확인 할 수 있다.

□ 4대와 5대 전반기 본회의 질의구분 비교

- ① 질의구분에 따른 본회의 분석에서는 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이고 있다. 구정질문(1,333건, 1,159건)이 가장 많은 질의 내용이고, 그 다음이 질의(831건, 1,092건), 5분 발언(110건, 121건), 의사발언(25건, 20건), 신상발언(12건, 10건), 결의안(5건, 9건) 등의 순위를 보이고 있다. 그러나 성별 비교에서는 다소 차이를 보이는데, 4대 여성의원들의 경우 결의안과 신상발언, 토론 등에 전혀 참여하지 않고 있으며, 5대 여성의원들의 경우에는 토론에 참여하는 의원이 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 확대해 나가야 할 부분이다.
- ② 연령별로 보면, 4대 전반기의 경우는 구정질문이 57.2%로 과반수이상이며, 그 다음이 질의(35.2%), 5분 발언(4.7%), 토론(1.1%), 의사발언(1.1%), 신상발언(0.5%), 결의안(0.2%) 등으로 나타났다. 5대 전반기의 경우는 구정질문(47.9%), 질의(45.1%) 등이 우선이고, 그 이외의 5분 발언(5.0%), 의사발언(0.8%), 토론(0.5%), 신상발언(0.4%), 결의안(0.4%) 등의 순위를 보이고 있다. 또한 4대에서는 50대 의원의 구정질문이 높은 반면 5대에서는 40대 의원의 구정질문 횟수가 높게 나타나고 있다.
- ③ 질의구분에 따른 지역구와 비례대표별 분석에서는, 4대 전반기 발언에서 구정질문이 56.9%로 과반수이상이고, 그 다음이 질의(35.5%), 5분 발언(4.7%), 토론(1.1%) 등의 순위를 보이고 있다. 한편 5대에서도 4대와 유사한 분포로 구정질문(47.9%), 질의(45.1%), 5분 발언(5.0%) 등의 순위를 보이고 있지만, 주로 구정질문과 질의를 한 것으로 나타났다.
- ④ 의정활동에 있어서 군지역에서는 질의를, 시·구지역에서는 시·구정 질문을 많이 활용하는 것으로 나타났다. 4대 질의구분을 세부적으로 분석하면, 질의는 군(55.1%), 시(27.5%), 구(10.9%)의 순위를 보이고, 구정질문은 구(79.6%), 시(59.2%), 군(44.9%)의 순위를 보이고 있다. 5대 의회는 세부적으로 질의에서는 군(75.0%), 시(36.1%), 구(0.7%)의 순이며, 구정질문에서는

구(78.4%), 시(55.8%), 군(24.7%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 군의회의 특성으로 설명할 수 있다. 회의록 분석과정에서 군의회의 경우 상임위원회와 본회의의 성격구분이 명확하지 않으며, 본회의 회의과정에서 편안하게 발언을 하는 분위기가 조성되고 있음을 알 수 있었다.

□ 4대 5대 전반기 본회의 정책분야별 발언빈도 비교

- ① 4대 전반기에는 행정분야가 21.5%로 가장 많았고, 다음은 경제(16.3%), 건설(14.3%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 1.0%로 매우 저조한 것으로 나타났다. 또한, 5대 전반기에서도 4대와 유사한 현상을 보이고 있다. 즉, 5대 전반기에서는 행정분야가 19.7%로 가장 많았고, 다음은 경제(18.0%), 세금(14.5%), 건설(13.7%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 3.6%로 낮은 편이지만 4대보다 3배정도 증가한 것으로 나타났다. 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수 이상을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두자리수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다.
- ② 연령별로 보면, 4대에서는 50대가 가장 높은 비율을 보인 반면 5대에서는 40대가 가장 발언을 많이 한 것으로 나타났다. 발언횟수가 높은 분야는 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이는데 여성분야는 낮은 발언횟수를 보이고 있다. 여성분야에서 발언 횟수가 많은 연령층은 4대에서 50대(37.5%, 9건)와 60대(20.8%, 5건)이고, 5대에서는 40대(71.3%, 62건)와 50대(17.2%, 15건)인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 20-30대 젊은 층에서의 여성분야 발언 독려와 아울러, 여성분야에 대한 여러 계층의 참여를 도모하기 위해서 지방의회의원들의 여성분야 관심을 고취시켜나가야 할 것으로 판단된다.
- ③ 본회의 발언이 높은 초선의원(4대 119명, 5대 147명)을 고려해 보면, 가장 빈도가 높은 행정분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 2.2건(258건/119명)이고 5대에서는 2.4건(347건/147명)으로 5대가 더 많은 관심을 보이는 것으로 나타났다. 여성분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 0.1건(13건/119명)이고 5대에서는 0.5건(77건/147명)으로 4대보다는 5대에서 더 높은 수치를 보이고 있다. 이는 5대 여성의원의 수가 증가되어 나타나는 결과로 추정된다.

- ④ 정책분야별 지역구 의원의 발언 횟수는 4대와 5대 거의 비슷하게 행정과 경제, 건설 등의 순위를 보이지만, 비례대표 의원의 발언은 행정(65건)과 경제(50건), 여성(43건), 건설(32건), 복지(30건) 등의 분야에서 발언이 높은 편이다. 그러나 치안과 정치비판 등에서의 발언횟수는 전혀 나타나지 않아 여성위원이 다수를 차지하는 비례대표의 특징을 그대로 보여주고 있다. 이러한 결과는 여성위원의 수가 여성분야에 미치는 영향력에 대한 시사점을 제공하고 있다.
- ⑤ 정책분야별 발언건수는 4대와 5대에서 유사한 순위를 보이고 있지만, 여성 정책분야는 4대 24건이고 5대 87건으로, 4대에서는 군 단위에서의 발언횟수가 높은 반면 5대에서는 시 단위에서의 발언횟수가 높게 나타났다. 이는 지역구로만 구성된 4대에서는 군 단위에서의 여성분야 관심이 높았지만, 비례대표 여성위원이 많이 배출된 5대에서는 시 단위에서 여성활동이 적극적으로 전개되고 있음을 감지할 수 있다.

□ 4대 5대 본회의 전반기 여성정책 분야에 대한 발언

- ① 여성정책관련 성별 발언횟수는, 4대에서 정책결정과정에 여성참여가 남녀 모두 높은 비율을 보이고 있지만 성폭력이나 성매매, 다문화 등 관련 발언은 거의 없었다. 그러나 5대에서는 여성정책 전반에 관한 사항이나 성폭력과 성매매, 다문화, 출산 등 다양한 분야에 대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매관련 발언이나 출산관련 발언 횟수는 여성의원보다 남성의원의 관심이 높게 나타나고 있어, 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 듯하다. 또한 4대보다 5대에서 다양한 여성분야 발언이 이루어지는 것은 의회에 진출한 여성위원의 수와 비례하여 나타나는 현상이라고 볼 수 있다.
- ② 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수는 5대에서 40대 발언횟수가 높은 반면 4대에서는 50대 발언횟수가 높은 분포를 보이고 있다. 세부적으로 보면, 여성의 권익증진이나 여성정책 전반, 출산, 다문화 관련 발언은 40대와 50대에서 주로 이루어지고 있고 30대는 여성정책 전반 이외에는 거의 발언을 하지 않았다. 이러한 현상은 차세대 지도자 양성에 관심을 두어야 함을 시사하는 내용이다.

- ③ 남성의원 수가 많은 4대에서는 남성의 발언횟수가 높았지만, 비례대표 여성의원이 많은 5대에서는 지역구 여성의원의 발언횟수(39건)가 비례대표 여성의원의 발언횟수(35건)보다 높은 분포를 보이고 있다. 이러한 현상은 지역구 의원의 현장감 있는 활동이 의회에 반영된 것이라고 보여진다. 아쉬운 부분은 고용상의 남녀차별 해소와 여성고용 촉진 및 안정에 대한 비례대표 의원들의 발언이 전혀 나타나고 있지 않다는 것이다. 이는 비례대표 제도가 다양한 분야의 전문성을 고려하여 의원을 선출하였는지에 대한 의문을 제기하고 있다.
- ④ 여성정책분야별 발언건수를 시군구별로 보면, 4대에서는 군단위(50.0%)에서 여성정책분야 관련 발언횟수가 가장 높은 반면 5대에서는 시(48.3%), 군(39.1%), 구(12.6%) 등의 순위를 보이고 있다.

4. 상임위 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 성별, 연령별, 의원경력별, 지역구/비례대표별, 시군구별로 분석해 보았다.

☐ 상임위원회 발언빈도

- ① 성별로 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 306건은 남성의원, 37건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 776건이며, 이 중 406건은 남성의원, 370건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 47.7%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원의 발언 비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성의원이 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것을 알 수 있었다. 1인당 발언횟수를 살펴보면, 4대 의회의 경우 남성의원의 발언횟수는 1인당 1.4건(306건/212명), 여성의원의 발언횟수는 2.5건(37건/15명)으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원의 발언횟수는 1인당 2.6건(406건/156명), 여성의원의 발언횟수는 8.4건(370건/44명)으로 나타났다. 남녀모두 4대에 비해 5대 의회에서 여성정책과 관련한 발언이 증

가했지만, 여성의원의 경우 4대 2.5건에서 5대 8.4건으로 현저하게 증가했음을 알 수 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만 5대 의회 여성의원의 경우 비례대표의 증가 등으로 ‘여성의원’으로서의 역할에 대한 인식이 보다 확대된 결과라고 생각된다.

- ② 연령별로 보면, 4대 의회의 경우 남성의원은 40대의 발언 비율이 36.9%로 다른 연령대에 비해 가장 높았던 반면, 여성의원은 60대 이상의 발언 비율이 40.5%로 가장 높았다. 이 외에도 전반적으로 성별, 연령별 발언 순위는 다소 차이를 보였다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원은 40대의 발언 비율이 50.5%로 가장 높았고, 여성의원도 40대가 38.6%로 가장 높았다. 4대 의회와 비교해 볼 때 남성의원의 경우 40대의 발언비율이 5대 의회에서는 더욱 높아진 것을 알 수 있었다. 반면, 여성의원은 60대 이상의 발언 비율이 가장 높았던 4대 의회와 달리 5대 의회에서는 40대의 발언 비율이 가장 높았지만, 60대 이상의 발언 비율은 현저히 낮아졌음을 알 수 있었다. 한편, 1인당 평균 발언횟수를 살펴보면, 연령별로는 4대 남성의원은 30대가 3.2건으로 가장 많았던 반면, 4대 여성의원은 60대 이상이 5건으로 가장 많았다. 5대의 경우 남성의원은 20대 의원 1명이 7건의 발언을 해 평균으로는 가장 높았고, 다음으로는 30대가 3.6건으로 가장 많았다. 5대 여성의원의 경우 60대 이상이 11.5건으로 가장 많았다. 1인당 평균 발언횟수를 통해 보면 여성의원의 경우 4대 전반기와 5대 전반기 모두 40대가 다른 연령대에 비해 낮은 것을 알 수 있었다.
- ③ 의원경력별로 보면, 4대 의회의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원은 초선의원(1.7건), 2선 의원(1.4건), 3선 이상 의원(0.8건) 순으로 나타났다. 4대 여성의원은 초선의원이 2.6건으로 가장 많았으나 2선 의원 2.5건과 큰 차이가 없었고, 3선 이상 의원은 2.0건으로 나타났다. 한편, 5대에도 남성의원은 초선의원(2.7건), 2선 의원 (2.5건), 3선 이상 의원(2.1건)으로 나타났고, 여성의원은 2선 의원(9.7건), 초선의원(8.5건), 3선 이상 의원(0건)으로 나타났다. 전반적으로 남성의원의 경우 4대와 5대 의회 모두 의원경력이 적을수록 여성정책 관련 발언 빈도는 증가한 것을 알 수 있었다. 즉, 남성의원의 경우 의원경력과 여성정책 의제에 대한 관심정도가 반비례한다는 것인데, 향후 그 원인을 분석해 경력이 있는 남성의원들의 여성정책에 대한 관심을 제고할 정책적 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 여

성원의 경우 4대에는 초선의원과 2선의원의 1인당 평균 발언횟수의 차이가 크게 나타나지 않았고, 5대에는 2선의원의 1인당 평균 발언횟수가 초선의원에 비해 많은 것으로 나타나 남성의원과 달리 의원경력이 여성정책 관련 발언 횟수와 반비례하는 것은 아님을 확인할 수 있었다.

- ④ 지역구/비례대표별로 보면, 5대 의회의 경우 지역구/비례대표별로 살펴보면 전체 776건 중에서 71.1%에 해당하는 552건은 지역구 출신의원, 28.9%에 해당하는 224건은 비례대표 출신의원이 한 것으로 나타났다. 4대의 경우 비례대표 출신의원이 부재해 5대와 비교는 어렵지만 5대 의회의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원은 지역구 출신의원은 2.6건, 비례대표 출신의원은 1.0건으로 나타나 지역구 출신의원의 1인당 평균 발언 횟수가 많은 것을 알 수 있다. 반면, 여성의원은 지역구 출신의원은 7.4건, 비례대표 출신의원은 9.3건으로 나타나 남성의원과 달리 비례대표 출신의원의 발언횟수가 많은 것을 알 수 있다. 비례대표 여성의원들이 여성정책 관련 의제에 보다 관심을 가지고 활발한 의정활동을 하는 것은 여성의 정치적 대표성 확보라는 측면에서 긍정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있다.
- ⑤ 시군구별로 보면, 4대 전반기의 경우 총 343건 중에서 71.7%에 해당하는 246건의 발언이 시의회에서 이루어진 것으로 나타났고, 다음은 구의회(25.1%), 군의회(3.2%)의 순으로 나타났다. 5대 전반기의 경우도 총 776건 중에서 64.3%에 해당하는 499건이 시의회에서 이루어졌고, 다음은 구의회(27.4%), 군의회(8.2%) 순으로 나타났다. 4대 전반기와 5대 전반기 모두 시의회에서 여성정책과 관련한 발언이 상대적으로 많이 이루어진 것은 의원들의 인식 등 개인적인 배경의 차이도 있겠지만, 시의회가 구의회나 군의회에 비해 여성정책 관련 의제가 많은 것도 하나의 이유가 된 것으로 생각된다. 한편, 성별/시군구별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 남성의원의 발언 비중은 시의회(74.5%), 구의회(21.9%), 군의회(3.6%) 순으로 나타났고, 여성의원의 발언비중은 구의회(51.4%), 시의회(48.6%) 순으로 나타났다. 남성의원의 경우 상대적으로 시의회에서 여성정책 관련 발언이 활발했던 반면, 여성의원의 경우 시의회와 큰 차이는 나지 않지만 구의회에서 조금 더 활발한 논의를 한 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원은 4대와 마찬가지로 시의회(70.7%), 구의회(19.5%), 군의회(9.9%) 순으로 나타났고, 여성의원은 시의회(57.3%), 구의회(36.2%), 군의회(6.5%) 순으로 나타났다.

□ 상임위원회 여성정책 분야에 대한 발언

- ① 4대 의회와 5대 의회의 상임위원회의 여성정책 관련 발언빈도는 성별, 연령별, 경력별, 지역/비례대표 출신별, 시군구별로 비교분석하였다. 전체적으로 볼 때, 4대 의회에 비해 5대 의회에는 발언을 많이 한 분야에 차이가 있고, 또한 5대 의회에는 4대 의회에 비해 발언이 보다 다양한 분야로 확대되었음을 알 수 있었다. 특히, ‘다문화’와 관련한 발언의 경우 4대 전반기에는 전혀 없었으나, 5대 전반기에는 전체의 5.5%를 차지한 것으로 나타났다.
- ② 여성정책 관련 발언을 분야별, 성별로 살펴보면, 4대 의회 남성의원은 여성정책전반에 관한 사항(27.8%), 보육시설(17.6%), 기타 여성의 권익증진(14.4%), 여성인적자원개발(13.4%) 등의 순위를 보였다. 그러나 4대 의회 여성의원은 보육시설(35.1%), 기타 여성의 권익증진(24.3%), 여성정책전반에 관한 사항(16.2%), 여성인적자원개발(8.1%) 등의 순위를 보였다. 4대 의회의 경우 여성의원은 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언을 상대적으로 많이 한 반면, 남성의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성인적자원개발 분야의 발언을 많이 한 것으로 나타나 성별에 따라 관심 분야의 차이가 있음을 알 수 있었다. 한편, 5대 전반기의 발언 내용을 성별로 살펴보면, 5대 남성의원은 보육시설(20.9%), 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(13.1%), 출산(저출산)(10.6%) 등의 순위를 보였다. 5대 여성의원은 보육시설(17.3%), 여성정책전반에 관한 사항(14.3%), 기타 여성의 권익증진(13.0%), 출산(저출산)(11.4%) 등의 순위를 보였다. 5대 의회의 경우 4대 의회에 비해서는 성별에 따라 발언 분야가 크게 차이가 나지 않는 것을 알 수 있었다.
- ③ 여성정책 관련 발언을 분야별, 연령별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 연령대별로 발언 빈도가 높은 상위 분야는 대체로 비슷하지만 우선 순서나 전체에서 차지하는 우선 분야의 발언 비중에는 연령대별로 차이가 있음을 알 수 있었다. 예를 들어, 여성정책전반에 관한 사항은 모든 연령대에서 발언 빈도가 높은 분야에 해당하지만 상대적 비중에 있어서 40대는 전체의 33.9%를 차지하는 반면, 50대는 전체의 15.7%를 차지하는 등 차이가 있었다. 한편, 5대 의회의 경우 4대 의회에 비해 연령대별 관심 분야의 차이가 보다 크다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 다른 연령대 의원에 비해 40대 의원은 여성정책전반

에 관한 사항에 관심이 높았고, 50대 의원은 여성인적자원 개발 분야, 30대 의원은 여성보건 및 모성보호 분야의 관심이 높은 것으로 나타났다. 결론적으로 4대 의회와 5대 의회 모두 의원의 연령에 따라 관심 분야에 차이가 있었지만, 5대 의회의 경우 그러한 경향이 더욱 두드러짐을 알 수 있었다.

- ④ 여성정책 관련 발언을 분야별, 경력별로 살펴보면, 4대와 5대 의회 모두 경력별로 분야별 발언 비중에 차이가 있었다. 특히, 4대 의회에서 이루어진 ‘성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지’ 분야의 발언 10건은 모두 초선의원이 한 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 초선의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설(17.9%)에 관한 발언비중은 낮았으나 전 분야에 걸쳐 고루 발언한 것으로 나타난다. 특히, 여성고용촉진 및 안정에 관한 발언 총 11건은 모두 초선의원이 한 것으로 나타났다. 2선의원의 경우 보육시설(25.7%, 29건), 여성정책전반에 관한 사항(15.0%, 17건)에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 높은 반면, 기타 여성의 권익증진(11.5%, 13건), 여성가장(1.8%, 2건) 등의 분야에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 낮았다. 마지막으로 3선 이상 의원의 경우 여성인적자원개발(16.1%, 5건), 기타 여성의 권익증진(22.6%, 7건) 분야의 발언비중은 분야별 전체 평균에 비해 높았으나, 전혀 발언하지 않은 분야도 7분야나 되는 것으로 나타났다. 즉, 정책결정과정에서의 여성참여, 여성고용촉진 및 안정, 농어촌여성의 복지증진, 평등한 가족관계의 확립, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화, 여성정책전반에 관한 사항, 다문화 분야에 대해서는 전혀 발언하지 않은 것을 알 수 있었다.
- ⑤ 여성정책 관련 발언을 분야별, 지역구/비례대표별로 살펴보면, 4대 의원은 모두 지역구 출신의원인데, 분야별로는 여성정책전반에 관한 사항(26.5%), 보육시설(19.5%), 기타 여성의 권익증진(15.5%), 여성인적자원개발(12.8%) 등의 분야에서 발언 비율이 높았다. 반면, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화와 다문화 분야의 발언은 부재했고, 다른 분야의 발언 비중도 매우 낮았다. 5대 의회의 경우 지역구 출신의원은 보육시설(21.4%) 분야의 비중이 가장 높았고, 다음은 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(12.7%), 출산(저출산)(10.5%) 등의 순으로 나타났다. 한편, 비례대표 출신의원은 여성정책전반에 관한 사항(16.1%), 보육시설(13.8%), 기타 여성의 권익증진(12.5%), 출산(저출산)(12.1%) 등의 순으로 나타났다. 5대 의

회의 경우 지역구 출신의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언비중이 비교적 높았던 반면, 비례대표 출신의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성가장, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 분야의 발언 비중이 높은 것을 알 수 있었다.

⑥ 마지막으로 여성정책 관련 발언을 분야별, 시군구별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 시의회에서 여성정책전반에 관한 사항(33.7%), 여성인적자원개발(15.0%) 분야의 발언이 상대적으로 군의회나 구의회에 비해 높은 것으로 나타났고, 발언분야가 비교적 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다. 반면, 군의회나 구의회는 발언내용이 특정 분야에 편중되어 있음을 알 수 있었다. 한편, 5대 의회의 경우 시의회는 여성정책전반에 관한 사항(17.4%), 기타 여성의 권익증진(15.0%)에 관한 발언비중은 군의회나 구의회에 비해 상대적으로 높은 반면, 출산(저출산)(6.6%) 등은 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 군의회의 경우 출산(저출산)(17.2%), 다문화(15.6%)와 농어촌여성의 복지증진(12.5%) 분야가 상대적으로 높은 발언비중을 차지하는 반면, 여성정책전반에 관한 사항(7.8%), 기타 여성의 권익증진(6.3%), 여성가장(1.6%), 여성장애인(1.6%) 분야는 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 5대 군의회에서는 고용상의 남녀차별 해소, 여성고용촉진 및 안정, 여성보건 및 모성보호, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지, 성매매 방지 및 성매매피해자 보호, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화 분야의 발언은 부재했다. 이러한 분야별 발언 비중은 주로 농촌이 많이 포함되는 지역의 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 구의회의 경우 보육시설(24.4%), 출산(저출산)(19.2%) 등의 분야는 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하는 반면, 여성정책전반에 관한 사항(6.6%) 등은 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 낮은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 위와 같은 사실을 통해 볼 때 4대/5대 의회 여부 보다는 시, 군, 구라는 지역의 특성에 따라 여성정책에 관한 발언 분야에 차이가 있음을 알 수 있었다.

지금까지 4대 의회와 5대 의회 상임위원회에서 언급된 여성정책과 관련한 발언을 다양한 변수에 따라 비교해 보았다. 5대 의회의 발언횟수는 총 776건으로 4대 의회의 발언횟수인 총 343건에 비해 2배 이상 증가한 것을 알 수 있었다.

IV. 결론 및 향후 과제

1. 결론 요약

- 본 연구 결과 여성의원들의 증가에 따른 4대 의회 대비 5대 의회에서 여성의원들은 조례안, 본회의, 상임위 활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 실제, 여성의원들은 조례안 발의건수와 발언 건수에서 4대 여성의원과 5대 남성의원에 비하여 대체로 높은 것을 알 수 있었다. 의원경력별로는 초재선의 여성의원들의 의정활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 4대에서와 비슷하게 5대에서도 여성의원들은 40, 50대의 여성의원들이 의정활동을 열심히 하는 것으로 나타났다. 지역구와 비례의 경우 비례대표 출신 여성의원들의 의정활동이 활발한 것으로 나타났다. 이는 지역구에 대한 부담이 없는 상태에서 여성의원들은 의정활동에 몰입할 수 있었다는 장점과 현재 비례대표의 경우 대부분 한번 밖에 할 수 없다는 인식하에 보다 열심히 의정활동을 하면서, 다음에 지역구나 비례대표로 재선출받을 수 있도록 하는 데서 기인한 것으로 보인다. 시군구별 여성의원들의 의정활동과 관련하여서는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.
- 기초의회에서 여성의원 비율 2.2%에서 제5대 여성의원 15.1%로 증가함에 따라 나타난 특징을 서론에서 문제 제기한 내용을 중심으로 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 처음으로 기초의회 여성의원 비율이 15.1%(437명)로 늘어난 상황에서 정책결정과정에 어떤 변화가 이루어졌는가? 하는 점이다.

- ① 164개 기초의회 조사결과 지방의회 여성의원 수적 증가는 운영위원장 및 상임위 위원장 등 지방의회 의사결정직에서의 여성의원 증가로 나타났다. 실제, 4대 기초의회 의장직에는 여성의원 없이 부의장직에 1명만이 활동한 반면, 5대 기초의회에서는 여성의원 4명이 의장직, 부의장직에 5명이 활동하고 있었다. 운영위원장의 경우 여성은 4대 4명(3.9%)에서 5대 기초의회에서 12명(10.7%)로 증가하였다. 상임위의 경우도 4대 여성위원장의 경우 9명(3.3%), 간사 10명(3.6%)이었던 것이, 5대에서는 여성위원장의 직무를 수행한 여성 의원은 26명(8.2%)이며 간사의 역할을 담당한 여성 의원도 81명(25.6%)으로 늘어났

다. 이처럼 의사결정직에 여성의원이 증가한 것은 4대의 경우 기본적으로 여성의원이 77명(2.2%)(초선의원 48명<62.3%> 재선의원 17명<22.1%>, 3선이상의원 12명<15.6%>)이라는 적은 상황에서 5대의 경우 여성의원이 15.1%(437명)(초선의원 409명<93.6%>, 재선의원 20명<4.6%>, 3선 이상 8명<1.8%>)으로 늘어남에 따라 여성의원들은 여성관련 복지 행정위원회 뿐 아니라, 운영/재정/사회산업관련 위원회에 고루 분포하여 활동을 시작한 것에서 비롯된 것으로 보인다<표 III-8> pp.47-48 참조. 이처럼 기초의회에서의 여성의원 수가 정책결정 과정에서 중요한 변수로 작용하고 있는 것을 알 수 있었다.

둘째, 여성의원들의 증가는 의정활동 과정의 어떤 변화를 가져왔는가? 하는 점이다.

여성의원의 수적 증가와 함께 여성의원의 의정활동의 양적, 질적 증가가 두드러지게 나타났다. 이에 대한 답을 찾도록 한다.

- ① 조례 발의 건수와 관련하여서이다. 4대 의회 대비 5대 의회 여성의원 증가율은 15.4%p인데 반해 조례발의 증가비율은 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례 제출 건수로 살펴보면, 여성의원은 1인당 평균 조례안 발의 건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였지만, 남성의원은 0.5건에서 1.32건으로 2.4배 증가에 그쳐 여성의원들의 평균조례안 상승률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례발의 건수는 2.9%로 여성의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미치는 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다는 점이다. 이는 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다.
- ② 여성의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야에 대한 입법활동에서 특히 부각되고 있다. 여성의원의 복지분야 활동은 4대 의회에서 14.3%, 5대 의회에서 20.0%를 조례 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서 전혀 관심을 보이지 않았지만 5대 의회에서는

85.7%를 여성의원이 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱 더 적극성을 보이고 있다. 결국 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 통해 훨씬 더 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 확인되었다.

③ 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 성별로 분석해 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원은 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원은 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났으며, 이는 여성의원 수가 증가한 5대 전반기 본회의에서 여성의원 발언이 4대보다 활발하였으나 남성의 평균 발언 건수보다는 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 Kanter가 이야기하였듯이 15% 수준의 여성의원으로는 어느정도 영향력에 한계를 보이고 있는 것으로, 향후 여성의원의 증가와 함께 질적 수준 향상을 위한 교육과 다양한 모임 등을 바탕으로 활성화해나가는 것이 필요하다고 생각된다.

④ 본회의의 정책분야 발언에 대한 성별 비교를 살펴보면, 4대에서 발언횟수가 높은 분야는 행정과 경제, 건설, 환경, 교통 등의 순위로 나타났으며, 치안과 세금, 정치, 성찰 등에서는 남성의원의 발언이 전부였고, 여성의원은 여성분야와 복지 등에서 두자리 수의 비율을 보일 뿐이다. 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수이상을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두자리수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 여성의원의 경우 4대에서는 여성관련 발언 횟수가 7건이었지만 여성의원 수가 늘어

난 5대에서는 여성관련 발언 횟수가 51건으로 7배이상 늘어났다. 이 또한 여성의원 증가에 따른 전문성의 다양화에 따른 결과로 볼 수 있다.

- ⑤ 상임위원회 속기록 분석결과를 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 306건은 남성의원, 37건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 775건이며, 이 중 406건은 남성의원, 369건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 47.6%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원의 발언 비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성의원이 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것임을 알 수 있다. 이는 여성의원의 증가에 따른 영향력을 살펴볼 수 있다.

셋째, 여성의원들의 증가는 양성평등과 관련하여 전반적인 지방의회 의정활동의 변화를 가져왔는가?

남성의원들의 성 인지성 정도는 변화되었는가에 대한 답을 찾고자 하였다.

- ① 여성정책 의제의 증가와 관련하여서이다. 본회의 발언 중 정책분야별 발언비율을 살펴본 결과 경제, 보건, 복지, 교육, 문화/예술, 치안, 세금, 여성관련 발언비율이 증가한 것으로 나타났으며 그 증가율을 살펴보면 세금분야가 4대(1.7%)에서 5대(14.5%)로 접어들면서 12.8%p 증가로 가장 많이 상승했으나 건수로 보면 39건에서 35건으로 감소하였다. 그 다음이 여성(2.6%p), 복지(2.1%p), 경제(1.7%p) 등의 순으로 증가한 것으로 나타났다. 주목할 점은 여성관련 발언으로 4대 24건에서 5대 87건으로 3.6배 증가하였으며, 이를 성별로 보면 남성의원의 발언은 4대 17건, 5대 36건으로 2.1배 증가하였고 여성의원의 발언은 4대 7건에서 5대 51건으로 7.3배 증가한 것으로 나타나 여성의원의 증가가 여성의제의 증가와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 또한 여성의원의 발언만을 분석해 보았을 때 4대에 비해 5대에 들어서 경제, 건설 분야에서의 증가가 보여진다. 이는 여성의원의 증가와 함께 다양한 분야의 전문가가 들어오거나 정책분야에 대한 관심이 확대된데서 비롯된 것으로 보인다. 조례안 역시 본회의와 유사한 분석결과를 보인다. 복지분야

에서 남녀의원들의 조례안 발의 비율이 모두 상승하여 전체 11.7%p의 큰 상승률을 보여주며, 여성의원들의 경제, 건설분야에서의 조례안 발의비율 증가 또한 두드러진다.

- ② 남성의원의 여성외제에 대한 관심도에도 영향을 주었다는 점이다. 본회의 여성정책관련 성별 발언횟수를 살펴보면, 4대 여성의원 발언횟수의 과반수 이상(57.1%)이 정책결정과정의 여성참여 확대 관련인 반면 남성의원은 여성의 권익증진 관련 29.4%와 정책결정과정의 여성참여 확대 관련 23.5%로 다른 내용보다 우선하고 있었다. 그러나, 5대 여성의원들은 여성고용촉진과 성매매를 제외한 모든 분야에서 발언을 하였다. 5대 남성의원들은 고용상의 남녀차별 해소와 여성인적자원개발을 제외한 다양한 분야에 대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매 관련 발언이나 출산관련 발언횟수도 여성의원보다 남성의원이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 것으로 여성의원 증가에 따른 지방의회내 양성평등사회를 구현하는데 다소 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.
- 여성의원들의 증가에 따라 성인지적 지방의회나 남성의 여성정책 의제에 미치는 영향은 상임위의 여성관련 조례안과 상임위 발언에서도 여성외제에 대해 대부분의 남성의원들도 긍정적인 발언을 하고 있는 것을 통해서도 알 수 있다. 결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.

2. 향후 과제

- 첫째, 여성정책 활성화를 위한 여성의원 증대 방안을 마련하는 일이다. 기초의회에서의 여성의원 수가 의장/부의장, 운영위원장 등 정책결정과정에서 중요한 변수임을 알 수 있었다. 또한, 여성의원들의 증가가 여성외제의 증가와 밀접한 관계에 있음을 알 수 있었다. 여성정책관련 의정활동 활성화를 위해서는 여성의원 증대방안이 여러 가지 측면에서 검토되어야 할 것

이다. 이를 위하여 2010년 6월 지방선거를 대비하여 지방의회 비례대표제 30%로 늘리거나, 지방의회 지역구 30% 노력사항으로 되어 있는 것을 의무 제로 고치는 방안의 검토가 요구된다.

- **둘째, 성 인지적 의정활동의 활성화를 위한 의회운영 방식 개선 및 정기적인 양성평등교육을 실시하도록 한다.**

성인지적 의정활동의 활성화를 위하여 여성정책관련 상임위에 남성의원을 50% 이상 의무적으로 배정하고, 남녀의원을 대상으로 정기적인 양성평등 의식 교육을 실시하고, 지역의 여성단체나 매니페스토 본부로 하여금 특히 여성친화적인 의원에 대하여 정기적으로 포상하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

- **셋째, 여성의원의 의원경력 지속성을 위한 다양한 방안 마련 및 양성평등한 공천문화를 확산해 나가도록 해야 한다는 것이다.**

여성의원들의 경우 비례대표 의원들이 의정활동을 열심히 하고 있는 것으로 나타났다. 여성정책의 확산을 위해서는 초선보다는 경력자로 의회활동을 할 수 있도록 하는 비례대표 여성의원중 의정활동에 있어 모범적인 활동을 한 사람의 경우 비례대표제 재선을 보장해주거나 다음 선거시 지역구에 우선 공천을 하는 방식으로 당헌/당규를 고치는 것이 필요하다.

- **넷째, 정치지도자 양성과정에서 정책 토론 문화 프로그램 강화 및 참여를 촉구하여야 한다.**

4대 여성의원의 경우는 결의안과 신상발언, 토론 등에 전혀 참여하지 않고, 5대 여성의원의 경우에는 토론에 참여하는 의원이 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 확대해 나가야 할 부분이다. 따라서 이를 극복하기 위한 훈련이 의회진출에 앞서 우선되어야 할 것이다

- **다섯째, 생활 속에서의 의정활동 정착을 위한 소모임의 활성화가 이루어져야 한다는 것이다.**

지방자치와 연계하여 생활 속에서의 의정활동 정착을 위하여 지역주민과 단체, 공무원 등과 여성의원들이 만나고, 토론하는 소모임을 활성화하여 의제를 개발하면서 정책에 있어 지역과 함께 공유해 나가는 것이 필요하다.

- **여섯째, 차세대 정치지도자의 여성정책에 대한 관심을 고취시켜나가야 한다**

4대 전반기와 5대 전반기 모두 의원의 연령에 따라 관심 분야에 차이가 있었지만, 20대 발언이 매우 저조하므로 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용 및 방법	7
가. 연구내용	7
나. 연구방법	9
다. 연구의 한계점	12
II. 지방의회 여성위원의 역할에 관한 이론적 고찰	15
1. 지방의회의 기능과 지방의회 의원의 활동	17
가. 지방의회의 지위	17
나. 지방의회의 기능	18
다. 지방의회 의원의 의정활동	19
2. 지방의회 여성의원 의정활동에 관한 기존연구 분석 및 이론적 논의 ..	23
III. 4·5대 기초의회 여성의원 현황 및 지위변화	39
1. 의원 수	41
2. 남녀의원의 교육 수준 비교	41
3. 남녀의원의 전직 비교	43
4. 의원경력 비율	45
5. 의장 부의장 성별	45
6. 운영위원장 비율	46
7. 성별 상임위 위원장과 간사 현황	47
8. 여성위원장 및 간사가 속한 상임위 분류	47
9. 성별 조례안 발의 현황	48
10. 소결	49

IV. 4·5대 기초의회 남녀의원들의 의정활동 비교 분석:

- 10개 지방의회 지역을 중심으로 -	51
1. 분석대상과 방법	53
가. 분석대상	53
나. 분석방법 및 분석내용	57
2. 조례를 통한 입법활동 분석	58
가. 성별비교	59
나. 연령별 비교	67
다. 의원경력 기준	70
라. 지역구/비례 기준	74
마. 시·군·구 기준	80
바. 여성관련 조례 심의과정에 대한 긍정/부정적 사례 분석	87
사. 소결	97
3. 본회의 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석	102
가. 4대와 5대 전반기 본회의에서의 발언빈도 비교	102
나. 4대와 5대 전반기 본회의 질의구분 비교	110
다. 4대·5대 전반기 본회의 정책분야별 발언빈도 비교	117
라. 4대·5대 본회의 전반기 여성정책 분야에 대한 발언	128
마. 소결	138
4. 상임위 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석	143
가. 4대와 5대 전반기 상임위원회 발언빈도 비교	143
나. 4대와 5대 전반기 상임위원회 여성정책 관련 분야별 발언빈도 비교	152
다. 소결	163

V. 결론 및 향후 과제

■ 참고문헌

■ 부 록	185
<부록 1> 조례안 관련 표	187
<부록 2> 본회의 관련 표	196
<부록 3> 상임위관련 표	205
<부록 4> 230개 전국 기초의회 대상 조사질문 표	213
■ Abstract	217

표 목 차

<표 I-1>	지방선거 여성후보자 및 당선자수의 변화	4
<표 I-2>	2006년도 전국 여성의원 수 및 의회유형별 비율	10
<표 I-3>	조사지역	11
<표 I-4>	조사지역의 여성의원 증가 비율	12
<표 III-1>	4.5대 기초의회 전반기 의원 현황	41
<표 III-2>	4.5대 기초의회 의원들의 성별·학력별 당선인 수	42
<표 III-3>	4.5대 기초의회의원 전직 남녀비교	44
<표 III-4>	성별 초재선의원 비교	45
<표 III-5>	4.5대 기초의회 전반기 의장 / 부의장 성별	46
<표 III-6>	4.5대 기초의회 전반기 운영위원장	46
<표 III-7>	4.5대 기초의회 전반기 성별 간사 현황	47
<표 III-8>	4.5대 기초의회 전반기 여성위원장/간사의 소속된 상임위 분류 ..	48
<표 III-9>	기초의회 의원 성별 조례안 발의 현황	49
<표 IV-1>	조사지역	54
<표 IV-2>	조례 정책분야	56
<표 IV-3>	9개 지역 4.5대 의원/단체장 조례안 발의현황	58
<표 IV-4>	9개 지역 4.5대 의원의 성별 조례안 발의 현황	59
<표 IV-5>	9개 지역 4.5대 여성의원 증가율	60
<표 IV-6>	9개 지역 4.5대 의원의 성별/정책분야 조례안 발의 현황	62
<표 IV-7>	9개 지역 4.5대 의원발의 조례안의 성별 처리결과	65
<표 IV-8>	9개 지역 4.5대 의원의 여성관련 조례안의 성별발의 현황 및 처리결과	66
<표 IV-9>	9개 지역 4.5대 의원의 성별/연령대	67
<표 IV-10>	9개 지역 4.5대 의원의 성별/연령별 조례안 발의 현황	68
<표 IV-11>	9개 지역 4.5대 의원의 연령별/정책분야 조례 발의 현황	69

<표 IV-37> 10개 지역 4.5대 의원의 정책분야에 따른 성별 본회의 발언횟수	119
<표 IV-38> 10개 지역 본회의 정책분야에 따른 4.5대 의원의 연령별 발언횟수	121
<표 IV-39> 10개 지역 본회의 정책분야에 따른 4.5대 의원의 의원경력별 발언횟수	123
<표 IV-40> 10개 지역 본회의 정책분야에 따른 4·5대 의원의 지역구/비례의원별 발언횟수	125
<표 IV-41> 10개 지역 4.5대 의원의 시군구별 정책분야 발언횟수	127
<표 IV-42> 10개 지역 본회의 여성정책분야에 따른 4.5대 의원의 성별 발언횟수	129
<표 IV-43> 10개 지역 여성정책분야에 따른 4.5대 의원의 연령별 발언횟수	131
<표 IV-44> 10개 지역 여성 정책분야에 따른 4.5대 의원의 의원경력별 발언횟수	133
<표 IV-45> 10개 지역 본회의 여성정책분야에 따른 4.5대 의원의 지역구/비례대표별 발언횟수	135
<표 IV-46> 10개 지역 4.5대 의원의 시군구별 여성정책분야별 발언건수 ..	137
<표 IV-47> 10개 지역 4.5대 의원의 성별 상임위원회 발언횟수	144
<표 IV-48> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 연령대별 발언횟수	146
<표 IV-49> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 연령대별 1인당 평균 발언횟수	147
<표 IV-50> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 의원경력별 발언횟수	148
<표 IV-51> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 의원경력별 1인당 평균 발언횟수	149
<표 IV-52> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 지역구/비례별 발언횟수	150

<표 IV-53> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 지역구/비례별 1인당 평균 발언횟수	151
<표 IV-54> 10개 지역 상임위원회 4.5대 의원의 성별에 따른 시군구별 발언횟수	152
<표 IV-55> 성별 4.5대 상임위원회 분야별 발언 횟수	154
<표 IV-56> 연령별 4.5대 상임위원회 분야별 발언 횟수	156
<표 IV-57> 경력별 4.5대 상임위원회 분야별 발언 횟수	158
<표 IV-58> 지역/비례별 4.5대 상임위원회 분야별 발언 횟수	160
<표 IV-59> 시군구별 4.5대 상임위원회 분야별 발언 횟수	162

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 내용 및 방법	7

1. 연구의 필요성 및 목적

지방자치란 일정한 지역을 단위로 설립된 자치단체 (광역단체로 특별시, 광역시, 도, 기초단체로 시, 군, 자치구)를 통해 주민 스스로 지역의 사무를 처리하는 과정을 말한다. 지방자치단체의 사무는 지방자치법에 근거를 두는데, 지방자치단체는 첫째, 구역, 조직 및 행정 관리 등에 관한 사무를 총괄하고, 둘째, 주민의 복지증진에 관한 사무를 행한다. 셋째, 농업, 상공업 등 산업진흥에 관한 사무를 행하며, 넷째, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치 및 관리에 관한 사무와, 다섯째, 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무, 그리고 여섯째, 지역 민방위 및 소방에 관한 사무를 관장한다. 지방자치단체는 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하고, 조직 및 운영의 합리화와 그 규모의 적정화를 도모하며, 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. 사무에는 고유사무와 단체위임사무, 기관위임사무가 있다. 지방자치법 제30조에 의거해 지방자치단체에는 지방의회를 두는데, 지방의회는 다음 4가지의 지위를 갖는다. 첫째, 주민의 정치적 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 둘째, 최고의결기관으로서의 지위를 가지며 그 의결사항은 ① 조례의 제정·개정 및 폐지 ② 예산의 심의·확정 ③ 결산의 승인 ④ 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·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 예산외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨ 청원의 수리와 처리 ⑩ 외국지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 ⑪ 그밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항이다. 또한 조례를 통해 이 이외의 사항이나 법령이나 조례에 의하지 않은 임의적인 의결사항도 인정된다. 셋째, 지방행정에 대한 통제기관으로서의 지위를 갖는다. 넷째, 입법기관으로서의 지위를 가진다.

우리나라의 지방자치제는 1991년 30년 만에 재개된 이래 최근들어 지방정치에서 여성의 역할이 확대될 수 있는 여건이 조성되어 여성의 정책결정과 정치참여가 확대되고 있다. 실제, 2006년 동시지방선거결과 광역의회 여

4 ●●● 기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

성의원 비율은 12.1%(89명), 기초의회 여성의원 비율은 15.1%(437명)로, 2002년 동시지방선거결과 광역의회 여성의원 비율 9.2%(63명), 기초의회 여성의원 비율 2.2%(77명)에 비하여 많이 늘어났다<표 I-1>.

〈표 I-1〉 지방선거 여성후보자 및 당선자수의 변화

구 분			여성후보자수 (괄호 안은 총 후보자수)	여성후보 비율	여성당선자수 (괄호 안은 총 당선자수)	여성당선자 비율
1991	계		186명(13,044명)	1.4%	48명(5,161명)	0.9%
	광역의회의원		63명(2,885명)	2.2%	8명(858명)	0.9%
	기초의회의원		123명(10,159명)	1.2%	40명(4,303명)	0.9%
1995	계		252명(10,168명)	1.81%	128명(5,756명)	2.2%
	광역자치단체장		2명(56명)	3.5%	0명(15명)	0%
	기초자치단체장		4명(943명)	4.2%	1명(230명)	0.4%
	광역의회의원	지역구	40명(2,449명)	1.6%	13명(875명)	1.5%
		비례대표	79명(178명)	44.4%	43명(97명)	44.3%
	광역의회 합계		119명(2,627)	4.5%	56명(972명)	5.8%
	기초의회의원		206명(11,970명)	1.72%	72명(4,541명)	1.58%
1998	계		185명(10,168명)	1.81%	97명(4,450명)	2.17%
	광역자치단체장		0명(40명)	0%	0명(40명)	0%
	기초자치단체장		8명(677명)	1.18%	0명(230명)	0%
	광역의회의원	지역구	37명(1,571명)	2.35%	14명(602명)	2.3%
		비례대표	54명(180명)	3%	27명(47명)	57.4%
	광역의회 합계		91명(1,751명)	5.2%	41명(649명)	5.9%
	기초의회의원		140명(7,754명)	1.80%	56명(3,490명)	1.60%
2002	계		394명(10,870명)	3.62%	142명(4,439명)	3.19%
	광역자치단체장		0명(40명)	0%	0명	0%
	기초자치단체장		8명(750명)	1%	2명(232명)	0.86%
	광역의회의원	지역구	48명(1,531명)	3.2%	14명(609명)	2.29%
		비례대표	116명(209명)	55.5%	49명(73명)	67.1%
	광역의회 합계		164명(1,740명)	9.4%	63명(682명)	9.2%
	기초의회의원		222명(7,450명)	2.9%	77명(2,485명)	2.2%
2006	계		1,411명(12,213명)	11.6%	529명(3,867명)	13.7%
	광역자치단체장		4명(66명)	6.1%	0명(16명)	0%
	기초자치단체장		23명(848명)	2.7%	3명(230명)	1.3%
	광역의회의원	지역구	107명(2,068명)	5.2%	32명(655명)	4.9%
		비례대표	136명(211명)	64.5%	57명(78명)	73.1%
	광역의회 합계		243명(2,279명)	10.7%	89명(733명)	12.1%
	기초의회의원	지역구	391명(7,995명)	4.9%	110명(2,513명)	4.4%
		비례대표	750명(1,025명)	73.2%	327명(375명)	87.2%
	기초의회 합계		1,141명(9,020명)	12.6%	437명(2,888명)	15.1%

출처: 1991, 1995, 1998, 2002, 2006년도 중앙선거관리위원회 홈페이지

본 연구에서는 특히 기초의회 여성의원 수가 15.1%로 크게 확대된 2006년(제5대 기초의회) 지방의회 남녀의원을 대상으로 의정활동 분석을 통해 2002년(제4대 기초의회) 2.2%였던 당시와 변화된 상황이 무엇인지를 분석해 보고자 한다.

이러한 기초의회 여성의원들의 양적 증가는 남녀의원들 의정활동에 적지 않던 변화를 가져올 것으로 예상할 수 있다. 예컨대 여성의원들의 수적 증가는 여성의원들의 상임위원회 참여를 확대시키고, 중전에는 여성과 관계가 없는 것으로 보이는 분야의 조례안 발의 및 본회의, 상임위 발언을 증가시키고, 여성정책에 대한 관심도 증가시킬 것으로 전망된다. 또한 이는 남성 의원들에게도 영향을 미쳐 지방의회 의정활동의 전반적인 분위기 변화에도 영향을 줄 것으로 예상된다.

본 연구는 기초의회 여성의원 수가 확대된 2002년(제4대 기초의회) 2.2%(77명)에서 2006(제5대 기초의회) 15.1%(437명)로 확대됨으로서 가지는 차이점 분석을 통해 남녀의원간 성차와 성 인지적 측면에서의 의정활동을 살펴보고자 한다. 이러한 사항을 규명하는 데 초점을 맞추어 본 연구에서는 다음과 같이 진행될 것이다.

첫째, 처음으로 기초의회 여성의원 비율이 15.1%(437명)로 늘어난 상황에서 수적 증가가 정책결정과정에 미치는 영향과 관련하여 의미를 찾고자 한다. 2006년 제5대 기초의회의 경우 비례대표 여성공천할당제가 도입된 상황에서 비례대표 여성의원 비율이 전체 대비 87.2%(327명)이고, 초선의원 비율이 제4대 62.3%(48명)에서 93.6%(409명)을 차지하고 있는 한계점은 있으나, 성별 남녀의원 현황, 학력, 전직 경력, 초재선 등 의원경력, 의장/부의장, 운영위원장, 상임위 위원장/간사, 조례발의 건수 및 통과된 결과에 대하여 알아본다.

둘째, 여성의원들의 증가로 인한 의정활동 과정의 변화를 살펴보고자 한다. 여성의원들의 수적 증가와 함께 여성의원 의정활동의 양적, 질적 증가가 이루어지고 있는지에 대하여 알아보고자 하는 것이다. 캔터(Rosabeth Moss Kanter)는 여성이 어떤 조직에서 진정으로 효율적이 되기 위하여 적어도 전체 구성원의 15%는 되어야 하며, 여성이 그 지점에 오를 때까지, 여성의 이

익은 무시되고, 여성의 요구는 저지될 것이라고 주장하였다. 그에 따르면 의회에서 15%의 여성위원을 갖는다는 것은 여성의원들이 특정 사안을 지원하고 영향력을 행사하기 위한 입법적 행동이 가능함을 의미한다(Kanter, 1977). 여성의 정치적 대표성이 단순히 여성 정치인의 수적 증가만을 의미하는가에 대하여는 논란의 여지가 있다. 이에 대한 해답을 찾기 위하여 ‘조례발의 및 본회의, 상임위 심의과정에서 여성의원들의 전반적인 의정활동은 어떠했으며, 여성관련 정책을 수립하는 데 적극적인 역할을 수행했는지’, ‘조례제정 및 본회의, 상임위 심의과정에서 남녀의원 간의 성차가 발견되는지’를 확인해보았다. 여성위원의 양적 증가가 여성대표성의 확대를 의미한다고 보면, 2006년 6월 현재 15.1%의 여성위원이 활동하고 있는 제5대 기초의회의 의정활동은 종전 지방의회와는 다른 변화가 예상된다. 증가된 여성의원들은 조직 내 지위의 변화와 함께 종전에는 여성과 관계가 없어보이던 분야의 조례안 발의가 늘어나는 것과 더불어 조례안 심의과정 및 본회의, 상임위 활동에서의 발언 내용 역시 성 인지적 관점에서의 발언이 많을 것으로 예상할 수 있다. 또한 여성위원의 증가는 지방의회 전반적 분위기를 변화시키고 양성평등, 인권증진, 가족, 보육, 가정과 직장의 양립문제 등에서 여성의 대표성이 강화된 의정활동이 증가하리라 예측할 수 있다.¹⁾

셋째, 여성위원들의 증가는 양성평등과 관련하여 전반적인 지방의회 의정활동의 변화를 가져왔는가? 남성위원들의 성 인지성 정도는 변화되었는가?

이를 살펴보기 위해 2006년(제5대)에서 제기되는 여성정책 의제들은 2002년(제4대) 여성정책 의제들과 비교하여 어떤 특징과 변화가 나타나는지를 살펴보고, 그리고 여성의제에 대한 성 인지성 정도는 어떻게 변화되었는지를 분석해 보고자 한다.

넷째, 이를 바탕으로 향후 과제를 모색하고자 한다.

1) 김원홍, 김은경, 윤덕경, 이현출, 최정원, 이애리, 가주키 이와나가(2008), 「17대 국회의원의 의정활동 성차분석 및 성 인지성 확대방안」, (주)한국학술정보, pp. 79-82 참조. 본 연구에 의하면 여성의원 비율이 16대 국회에서 5.9%에서 17대 국회에서 13.7%로 증가하면서, 여성의원들은 남성의원들과 비교하여 발의건수 및 여성친화적인 의정활동이 활발하였고, 남성의원들에게도 영향을 주어 양성평등한 조직문화를 조성하는데 기여하는 것으로 나타났다.

본 연구는 기초의회 여성위원의 수가 확대된 2002년(제4대), 2006년(제5대) 기초의회를 대상으로 먼저, 여성위원 수 증가에 따른 지방의회에서의 지위(예: 의장/부의장, 상임위원 참여현황 및 위원장/간사 등) 변화를 살펴보고, 기초의회 남녀위원의 의정활동 비교를 통해 지방의회내 양성평등 실현 방안을 마련하는데 주 목적이 있다.

2. 연구 내용 및 방법

가. 연구내용

본 연구를 위해 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구 내용 및 방법론 등을 살펴보았다.

제2장에서는 지방의회 여성위원의 역할과의 관계에 관한 이론적 고찰로서 ①지방의회의 기능과 지방의회 의원의 활동, ②지방의회 여성위원 의정활동에 관한 기존연구 분석 및 이론적 논의에 대해 살펴보았다.

제3장에서는 본 연구의 목적과 관련하여 여성위원의 증가에 따른 지위변화를 살펴보기 위하여 제4대(2002년), 제5대(2006년) 기초의회 여성위원을 대상으로 ①의원 수, ②남녀위원의 교육 수준 비교, ③남녀위원의 전직 비교, ④의원경력 비율, ⑤의장 및 부의장, 소속 상임위원회별 의원 구성 현황 및 위원장, 부위원장 비율의 증감 정도를 살펴보았다.

제4장에서는 조례안 및 본회의 및 상임위원회 속기록 분석을 하였다. 조례안 분석의 경우 230개 기초의회 중 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역을 고려하여 9개 지역을 선정해서 제4대(2002년), 제5대(2006년) 전반기에 발의된 조례안을 의회 홈페이지를 통해 수집·분석하여 남녀위원의 의정활동을 비교 분석하였다. 조례안의 경우 9개 지역을 분석한 것은 성북구의회 홈페이지가 연구 중 폐쇄되어, 9개 지역으로 연구할 수밖에 없었기 때문이다. 세부적으로 ①단체장, 의원발의 조례안 개수, 정책분야 및 처리결과, ②남녀의원 발의 조례안의 개수, 정책분야 및 처리결과를 통하여 의정활동의 변화와 그 속에서 남녀의원들의 활동변화를 분석하였다. 본회의 및 상임위원

회 속기록 분석의 경우도 선정된 10개 지역의 지방의회 남녀의원을 대상으로 본회의 및 상임위원회 속기록을 통해 제4대(2002년), 제5대(2006년) 기초의회 남녀의원들의 의정활동을 비교 분석하였다. 본회의 및 상임위원회 속기록분석은 ①의원별 발언횟수, ②발언내용의 정책분야를 확인하여 남녀의원의 의정참여도와 관심분야에 대해 분석하였다. 본회의의 경우 생활정치 분야의 모든 발언내용에 대해 분석하였다. 그러나 상임위원회의 경우 회의 특성상 한정된 분야에 관해 논의하기 때문에 그 속에서 여성과 관련된 발언만을 분석하여 여성의원 증가가 여성관련 정책에 미치는 영향을 보고자 하였다.

분석 시기는 2002(제4대), 2006(제5대) 기초의회 전체시기를 분석하는 것이 가장 이상적일 것이나, 본 연구에서 연구시기를 제4대 기초의회 전반기(2002년 7월 1일~2004년 6월 30일), 제5대 기초의회 전반기(2006년 7월 1일~2008년 6월 30일)로 한정된 것은 연구기간이 2009년 1월-12월까지로 시간적 제약이 있기 때문이다. 분석 대상 중 조례안과 본회의, 상임위 발언 분석에 있어 생활정책의 범주와 여성정책의 범주는 지방자치법과 여성발전기본법에 근거하여 범주를 정하였다.²⁾

6장에서는 결론적으로 앞장의 내용을 간략히 고찰한 후 지방의회 남녀의원의 양성평등 실현을 위한 향후 과제를 제시하였다.

2) 「여성발전기본법 시행령」 제2조(여성정책의 범주 등) 의하면 여성정책의 범주를 다음과 같이 정하고 있다.

① 교육에서의 남녀평등에 관한 정책, ② 정책결정과정의 여성참여확대에 관한 정책, ③ 고용상의 남녀차별해소에 관한 정책, ④ 여성고용촉진 및 안정에 관한 정책, ⑤ 여성보건 및 모성보호에 관한 정책, ⑤의2. 여성인적자원의 개발에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑥ 보육시설에 관한 정책, ⑦ 저소득 모자가정의 여성, 미혼모, 가출여성, 장애여성 등 보호를 요하는 여성 및 노인여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧ 농어촌여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧의2. 평등한 가족관계의 확립에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑨ 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력의 방지에 관한 정책, ⑨의2. 성매매 방지 및 성매매 피해자 보호 등에 관한 정책, ⑩ 가사노동가치의 평가 등에 관한 정책, ⑪ 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화에 관한 정책, ⑪의2. 여성의 자원봉사활동에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑫ 기타 여성의 권익증진에 관한 정책으로 정하고 있다.

나. 연구방법

첫째, 문헌연구 및 자료수집이다. 문헌연구를 통하여 지방자치의 기능과 지방의회 의원의 역할을 중심으로 살펴보았다. 그리고 제4대(2002년), 제5대(2006년) 기초의회 남녀의원을 대상으로 ①의원 수, ②남녀의원의 교육 수준 비교, ③남녀의원의 전직 비교, ④초재선 등 의원경력 비율을 살펴보았다. 아울러, 관련 선행 연구를 알아보고자 하였다.

둘째, 지방의회 기관대상 설문지 조사이다. 2002년 기초의회 여성의원 2.2%에서 2006년 15.1%로 증가한 상황과 관련하여 지위변화를 파악하기 위해, ①여성의장 및 여성부의장, 소속 상임위원회별 의원 구성 현황 및 여성 위원장, 간사 비율의 증감 정도를 살펴보았다. 그리고 제4대(2002년), 제5대(2006년) 전반기 기간 중에 기초의회 남녀의원들이 발의한 대표 발의 및 가결 건수를 알아보았다.

셋째, 조례안 분석 및 본회의, 상임위 속기록 분석은 해당 의회의 인터넷 홈페이지를 통하여 조사하고, 자료를 수집하였다. 조사 및 분석방법은 다음과 같다.

- ① 인터넷 조사 → 4·5대 230개 시군구 의회의 남녀의원의 홈페이지를 통하여 의원 구성, 성별, 연령, 학력, 직업, 지역구/비례대표 여부를 조사하고 분석하였다.
- ② 회의록 조사 → 10개 지역 의회홈페이지를 통해 조례안, 본회의 회의록, 상임위원회 회의록을 수집 및 분석하였다.
 - 조례안: 해당 기간 중 9개 지역(성북구 제외)에서 발의된 모든 조례안들을 수집 조사한 결과, 4대 779건, 5대 990건의 발의조례안에 대해 발의자 신상, 관련정책분야, 처리결과를 분석하였다.
 - 본회의: 기간 중 10개 기초의회 본회의에서 발언한 모든 내용 중에서 의장 혹은 위원장 자격으로 발언한 내용을 제외한 모든 정책관련 발언을 조사한 결과 4대 2342건, 5대 2422건의 발언을 수집하여 발언자 신상, 발언구분, 관련정책분야를 분석하였다.
 - 상임위원회: 기간 중 10개 의회 상임위원회에서 논의과정 중에 여성관련 발언만을 조사하여 4대 343건, 5대 776건의 여성관련 발언에

10 ●●● 기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

대해 발언자 신상, 소속상임위, 여성관련 세부주제를 분석하였다.

- ③ 조례분석과 속기록 분석을 위하여 다음과 같은 방법을 통하여 조사지역 10군데를 선정하였다. 선정방법은 다음과 같다.

2006년 전국동시지방선거 결과 선출된 여성의원들은 총 437명으로 지역별, 의회유형별로 살펴보면 다음 <표 I-2>와 같다.³⁾

<표 I-2> 2006년도 전국 여성의원 수 및 의회유형별 비율

(단위: 명)

지역	전체의원 수	여성의원 수	의회 유형	전체의원 수	여성의원 수(비율)
강원	173	26(15.0%)	구	971	184(18.9%)
경기	417	65(15.6%)			
경남	259	35(13.5%)			
경북	284	36(12.7%)			
광주	68	18(26.5%)			
대구	116	17(14.7%)	시	1198	166(13.9%)
대전	63	10(15.9%)			
부산	182	34(18.7%)			
서울	419	82(19.6%)			
울산	50	11(22.0%)			
인천	112	17(15.2%)	군	723	87(12.0%)
전남	243	22(9.1%)			
전북	197	25(12.7%)			
충남	178	22(12.4%)			
충북	131	17(13.0%)			
전체 여성의원 수: 437명					

3) 2002년 지방선거의 결과 전체 여성 의원은 77명으로 지역별로 강원 1명, 경기 17명, 경남 2명, 경북 4명, 광주 5명, 대구 2명, 대전 1명, 부산 3명, 서울 29명, 울산 1명, 인천 4명, 전남 3명, 전북 2명, 충남 1명, 충북 2명이었다.

본 연구에서는 10개 지역을 조사지역으로 선정함에 있어 여성의원의 증가 및 그 영향이 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역의 차이가 있을 것으로 보고 위에서 살펴본 시·군·구 단위의 의회유형을 반영하여 시의회 4곳, 구의회 4곳, 군의회 2곳을 조사지역으로 선정하였다. 지리적 차이를 반영하여 전국을 5개 권역으로 나누는 것은 본 연구와 관련하여 의미는 없지만 전국적으로 고른 분석을 위해 반영하였다.

선정된 조사지역은 다음 <표 I-3>과 같다. 본 연구의 목적에 맞추어 3,4회 전국동시지방선거 결과를 토대로 3회 선거결과 대비 4회 선거결과에서 여성의원 수가 증가한 지역을 대상으로 선정하여 여성의원 증가의 영향을 살펴보았다. 분석의 용이성을 위해 여성의원 수가 많은 곳, 여성의원 비율이 높은 곳, 여성의원 증가율이 높은 곳을 우선적으로 선정하였다.

<표 I-3> 조사지역

구분	수도권	강원	충청	전라	경상
시	경기-성남시 경기-안산시	강원-춘천시	충북-충주시		
구	서울-성북구 인천-부평구			광주-서구	대구-달서구
군				전남-해남군	경북-칠곡군

다음 <표 I-4>는 이번 연구의 분석대상지역의 4·5대 여성의원 변화를 정리한 자료이다. 10개 지역의 여성의원 비율은 4대(6.6%), 5대(22.6%)로 각각 전국평균보다 높은 수준이다. 이는 지역선정 과정에서 여성의원 비율의 증가가 높고 절대 인원수가 많은 지역이 선정됐기 때문이다.

〈표 I-4〉 조사지역의 여성의원 증가 비율

(단위: 명)

구분	지역	4대 의회			5대 의회			△%
		전체의원	여성의원	비율	전체의원	여성의원	비율	
시	성남시	41	4	9.8%	35	7	20.0%	10.2%
	충주시	24	1	4.2%	19	3	15.8%	11.6%
	안산시	22	0	0.0%	22	4	18.2%	18.2%
	춘천시	24	0	0.0%	21	4	19.0%	19.0%
계		111	5	4.5%	97	18	18.6%	14.1%
구	성북구	29	3	10.3%	22	7	31.8%	21.5%
	광주서구	16	3	18.8%	17	6	35.3%	16.5%
	부평구	22	2	9.1%	19	5	26.3%	17.2%
	달서구	24	1	4.2%	23	5	21.7%	17.6%
계		91	9	9.9%	81	23	28.4%	18.5%
군	해남군	14	0	0.0%	11	2	18.2%	18.2%
	칠곡군	10	1	10.0%	10	2	20.0%	10.0%
계		24	1	4.2%	21	4	19.0%	14.8%
전체		226	15	6.6%	199	45	22.6%	16.0%

넷째, 관계전문가 자문 및 관계자 회의이다. 여기서는 앞 연구 설계 및 연구자들이 수행한 연구 결과를 바탕으로 관계 전문가와 함께 전문가 자문회의를 개최하였다.

다섯째, 세미나 개최이다. 연구된 결과를 가지고 세미나를 개최하고자 한다.

다. 연구의 한계점

본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 분석대상과 관련하여서이다. 본 연구는 10개 지역 기초의회의 남녀 의원들의 의정활동을 연구대상으로 삼았다. 선관위 당선자 통계에 따르면

4.5대 10개 지역의 당선자는 총 425명이다. 그러나 실제 분석대상이 된 의원은 총 427명으로 회기 중 여러 가지 사유로 의원직을 상실, 포기한 경우가 발생했기 때문이다. 기초의회의 경우 의원직을 상실한 경우 역대의원 명에서 이름이 삭제되는 등 회의록 분석과정에서 의원정보를 찾을 수 없는 문제 등이 있었다. 따라서 분석대상 427명은 전체 발언의원 중에서 관련정보를 찾을 수 있는 의원들에 국한된 것이다.

둘째, 조례안과 관련하여서이다. 10개 지역 조례안 분석과 관련하여 오랜 기간 동안의 조례안의 세부적인 내용을 조사해야하였으며, 의회홈페이지를 활용하여 자료를 수집하였다. 그러나 그 과정에서 성북구의회 홈페이지가 원활히 작동하지 않아 연구기간 중 성북구 4대 조례안자료는 찾을 수 없었다. 연구특성상 조례안의 세부적인 내용들도 모두 확인해야 하는 바, 성북구의회에 자료요청을 했으나 내용의 방대함으로 인해 조사협조를 구하는데 어려움이 있어 성북구를 제외한 9개 지역만 분석하였다.

셋째, 분석시기와 관련하여서이다. 본 연구에서 분석 시기를 제4대 기초의회 전반기(2002년 7월 1일~2004년 6월 30일), 제5대 기초의회 전반기(2006년 7월 1일~2008년 6월 30일)로 한정된 것은, 연구기간이 2009년 1월~12월까지로 현재 5대 후반기의회가 진행중이라는 시간적 제약이 있기 때문이다. 분석시기를 2002년(제4대), 2006년(제5대) 기초의회 전체시기를 분석하는 것이 가장 이상적일 것이나, 여성위원의 증가가 컸던 10개 지역을 선정하여 각 조례안의 내용을 파악하여 전체 조례안에서 여성관련 조례안, 성 인지적 여성관련 조례안을 분류해 내고 분석하는 작업과 본회의 회의록 및 전체 상임위원회의 회의록의 내용을 파악하여 분석하는 작업은 매우 방대하여 적지 않은 시간을 요구하는 작업이므로, 제4대(2002-2006), 제5대(2006-2010) 전체를 포괄하여 보완하는 작업은 추후의 과제로 남긴다.

Ⅱ

지방의회 여성위원의 역할에 관한 이론적 고찰

1. 지방의회의 기능과 지방의회 의원의 활동 17
2. 지방의회 여성의원 의정활동에 관한
기존연구 분석 및 이론적 논의 23

1. 지방의회의 기능과 지방의회 의원의 활동

가. 지방의회의 지위

지방자치법 제 30조에 의거해 지방자치단체에서는 지방의회를 두게 되는데, 지방의회는 다음 4가지의 지위를 갖는다. 첫째, 주민의 정치적 대표기관으로서의 지위를 갖는다. 국회가 국민의 대표기관이듯이 지방의회는 주민의 대표기관이다. 주민대표의 개념은 대의제의 원리에 기초한다. 지방의회는 ‘주민이 그의 대표를 통하여 간접적으로 정치적 결정에 참여하는 대의민주주의 원리’에 따라 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖게 되며, 지방의회가 결정한 의사는 주민의 의사로 의제된다. 우리나라 헌법과 지방자치법에는 지방의회를 주민의 대표기관이라고 명문으로 규정하고 있지는 않으나, 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법의 내용에 비추어 볼 때, 지방의원 각자는 주민의 대표자를 의미하고, 이들 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖는다고 할 것이다.

둘째, 최고의결기관으로서의 지위를 가지며 그 의결사항으로는 ①조례의 제정·개정 및 폐지 ②예산의 심의·확정 ③결산의 승인 ④법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과와 징수 ⑤기금의 설치·운용 ⑥대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분 ⑦대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분 ⑧법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산외의 의무부담이나 권리의 포기 ⑨청원의 수리와 처리 ⑩외국 지방자치단체와의 교류·협력에 관한 사항 ⑪그밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항이다. 또한 조례를 통해 이외의 사항이나 법령, 조례에 의하지 않은 임의적인 의결사항도 인정된다.

셋째, 지방행정에 대한 통제기관으로서의 지위를 갖는다. 지방의회는 집행기관에 대한 감시기관으로서의 지위를 가진다. 지방의회와 집행기관인 자치단체의 장은 상호 독립된 지위를 갖지만 기관대립주의의 원칙에 따라 상호 견제와 균형의 관계를 갖는다. 이러한 원칙에 따라 주민의 대표기관인 지방의회에 자치단체의 장이 집행하는 행정사무를 감시하고 비판하는 기능

이 부여된다. 이외에도 지방의회는 재정과 일반 행정에 관한 심의·의결권을 통하여 폭넓은 감시·비판기능과 정책통제기능을 행사하게 된다.

넷째, 입법기관으로서의 지위를 가진다. 의회의 권한 중 가장 기본적인 권한은 입법에 대한 권한이다. 국회가 법률제정권을 가지고 있는 반면, 지방의회는 자치법규인 조례를 제정하고 이를 개·폐하는 권한을 가진다. 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있고, 조례는 지방의회의 의결에 의하여 제정 또는 개·폐된다.⁴⁾ 지방의회는 법령유보사항을 제외하고 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않는다. 따라서 조례의 제정권한은 지방의회의 전속적 권한이며, 지방자치단체가 자치사무를 수행하는데 새로운 법규범이 필요하다고 인정될 때에는 법령에 위반하지 않는 범위 안에서 자주적으로 제정할 수 있다.

나. 지방의회의 기능

지방의회는 회기 35일 이내의 정례회 2회, 회기 15일 이내의 임시회(45일 이내)가 있으며, 연간 회기 총일 수는 정기회와 임시회를 합하여 광역의회는 120일, 기초의회는 80일을 초과할 수 없다. 가장 중요한 회의는 1년 행정을 전반적으로 감사하는 행정사무감사와 이듬해 예산을 심의, 의결하는 예산심의이다.

지방의회는 그 기능을 수행하기 위해 의회 내에 하위기구를 두게 된다. 우리나라 지방의회의 경우 이러한 하위기구로서 본회의와 위원회, 그리고 사무기구를 둔다.

본회의는 지방의회 의원전원으로 구성되는 회의체로서 지방의회의 최종 의사결정단계이고, 위원회는 의회가 안건을 처리함에 있어 본회의에 앞서 이를 예비적으로 심사하여 본회의의 의사진행을 촉진하기 위하여 구성·운영하는 소수의원으로 구성되는 합의체 기관을 말하며, 해당분야에 전문적인 지식을 가지고 있는 소수의 의원들로 구성하여 의안심사 및 처리의 전문성과 능률성을 높이기 위한 제도이다. 상임위원회는 조례에 의하여 상설

4) 지방자치법 12조, 15조.

적으로 설치 운영하나, 의원정수가 13인 미만인 시·군·구의회에는 설치할 수 없다. 특별위원회는 특정한 안건을 심사, 처리하기 위하여 본회의 의결로 한시적으로 구성된다.⁵⁾

우리나라의 지방의회 운영방식은 위원회 중심주의 및 본회의 결정주의에 입각하여 의안심사는 주로 상임위원회에서 이루어지고 본회의에서는 위원회로부터 보고된 내용을 중심으로 그 가부를 결정한다. 모든 회의는 공개되며 방청이 가능하나, 이를 피하기 위해 방청이 불가능한 ‘간담회’ 방식을 통하여 의원들끼리 회의 내용을 조율, 회의 시나리오를 작성하여 이대로 공개 회의를 진행하는 편법이 사용되기도 한다. 따라서 민감한 사안에 대해서는 간담회에 대해서도 방청을 요구할 수 있어야 한다. 지방의회 의원은 그 자치단체의 주민들의 직접선거에 의해서 선출되는 대표자로서 지방공무원법상 지방정무직 공무원으로서, 일반직 공무원과 구분되는 별정직 공무원이며 동시에 선거직 공무원이다. 보수 지급과 관련한 지방의원의 신분은 본연의 생업에 종사하면서 지역사회 발전과 주민의 복지증진을 위하여 별도의 보수를 받지 않고 봉사하는 명예직과, 경제적 관점에 바탕하여 일에 대한 대가가 지급되는 유급직으로 구분된다. 우리나라는 1949년 최초로 지방자치법을 제정하여 지방의원을 명예직으로 운영하였으나 2006년 1월부터 유급직의 형태로 바뀌었다.⁶⁾

다. 지방의회 의원의 의정활동

지방의회라는 기관이 지역주민의 정치적 대표기관이라는 것(정치적 갈등 해결)을 감안한다면 문제해결 및 갈등조정을 위해 지방의원들은 정치적 리더십과 함께 전문성이 요구된다는 점은 부인할 수 없다. 지방의회에서 광역의회와 기초의회와의 전문성과 관련된 차이로는 광역의회 의원의 경우 광역자치단체의 권한과 기능에 부합되는 전문성이 요구되고, 기초의회 의원의 경우 기초자치단체의 권한과 기능에 부합되는 전문성이 요구된다. 예컨대 시와 도의 광역의원은 중앙정부에 대한 요구와 주장, 산하 기초자치단체

5) 김병준(1994), 「한국지방자치론」(서울: 법문사), pp.233-249.

6) 김민정(2009), “지방자치에 대한 이해” 한국여성정치문화연구소 강의자료, pp.3-20.

간의 갈등조정 및 협력 추진, 지역의 경제개발 및 복지증진 등과 같은 광역 정부의 기능에 맞춰, 중앙과 지방간의 정치적 투쟁이나 갈등조정의 갈등자원배분 등 정치력, 정책개발력, 자원의 동원 및 배분능력 등에서 전문성이 요구된다. 그러나 기초의원은 주민들의 일상생활과 밀접히 관련된 청소 위생, 시장관리, 방법 등 생활행정을 중심으로 하고, 현장에서 주민들과의 대화를 통해 문제를 해결하는 대화행정을 중심으로 하는 시·군·구의 기능에 적합한 전문성이 요구된다.⁷⁾ 지방의회 의원의 전문성 지원을 위해 광역의회의 경우 상임위별로 여러 명의 전문위원이 배치되어 있어 보다 원활한 의정활동을 지원받으나, 기초의회의 경우 상임위가 아닌 전체 의회 차원에서 전문위원을 지원받고 있다. 지방의회 의원들이 수행하는 주요기능 및 역할로는 첫째, 조례 제·개정, 둘째, 예산결산 심의, 셋째, 일반사무에 대한 감사, 넷째, 지방의회 운영에 관한 업무 등이 있다. 이에 대하여 살펴보도록 하겠다.

1) 조례 제·개정에 관한 역할

조례(bylaw, statute)는 지방의회가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 자치법규이다. 지방자치법은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”고 규정하여 지방의회의 조례제정권의 범위와 한계를 명시하고 있다. 조례는 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장이 제안권을 가지며 지방의회의 심의를 거쳐 지방자치단체장이 공포한다. 조례로 규정할 수 있는 사항은 당해 지방자치단체의 사무(고유사무·단체위임사무)이다. 조례규정은 법령에 의하여 조례로서 규정이 의무 지워졌는지의 여부에 따라 필수적(필요적) 규정사항과 임의적 규정사항으로 나뉜다. 지방자치법을 비롯한 지방재정법, 지방세법, 지방공무원법, 건축법, 국토건설종합계획법, 도시계획법, 폐기물관리법, 자연공원법 등 개별법령에서 조례로 정하도록 법

7) 최봉기(2005. 3), “한국 지방의회 의원의 전문성 제고방안”, 『한국지방자치학회보』 제17권 제1호(통권 49호), pp.8-10.

정하고 있는 입법례가 많다.

2) 예산 결산 심의에 관한 역할

지방자치단체의 재정에 관한 행위는 주민의 부담과 직결되는 것이므로 주민의 대표로 구성된 지방의회의 의결이나 승인·동의 등을 받도록 하고 있다.

지방의회의 재정에 관한 권한은 예산안 및 결산심사권을 비롯하여 다음과 같은 권한이 있다. ①예산안의 심의·확정권, ②결산승인권, ③지방채 발행 동의권, ④예산 외의 재정부담 행위 등에 관한 동의권, ⑤중요재산의 취득·처분에 대한 승인권, ⑥공공시설의 설치·처분에 대한 승인권, ⑦기금의 설치·운용, ⑧재정에 관한 조례 제정권이 그것이다.

예산심의와 관련하여 좀 더 자세히 살펴보면, 지방의회가 예산심의를 통해 예산결정을 한다는 것은 지방정부의 정책결정과정에서 최종결정자로서 역할을 한다는 것을 의미한다. 특히 한정된 자원을 경합하는 활동들에 배분하는 과정이기 때문에 일정한 규칙에 의한 일련의 의사결정 메커니즘을 가지고 있다. 지방의회의 예산심의에 있어 기대역할은 집행부에 대한 감시·통제를 통한 보호자(Guardian)역할과 정책형성 활동을 통한 주창자(Advocate)역할로 대별된다.

예산심의에 있어 보호자 역할은 집행부에 대한 감시·통제활동을 말하는 것으로 지방의회가 예산심의를 통해 지출규모의 팽창을 억제하는 역할과 정책 및 사업계획을 검토하여 비효율적이고 불요불급한 낭비적인 예산지출을 통제하는 역할을 의미한다. 이것은 지방의회가 최소한의 비용으로 정부 서비스를 제공받기를 원하는 주민의 선호를 예산에 반영하는 것을 말한다. 따라서 예산심의 행태로서 보호자 역할은 세입·세출예산의 삭감으로 나타날 것이다.

반면 주창자 역할은 예산심의에 있어 지방의회가 주민의 대리인으로서 참여하여 주민의 선호와 이익을 반영하는 역할을 의미한다. 즉 지방정부의 사업내용과 금액에 대한 결정을 통해 지방정부의 정책형성기능을 수행하는 것이다. 이 경우 의회는 보다 많은 정부서비스를 제공받으려는 주민의 의사를 예산에 반영해야 하기 때문에 사업의 타당성과 필요성을 지지하는 주창

자의 역할을 수행하게 된다. 따라서 주창자 역할은 사업의 예산증액이나 신규사업의 주장으로 나타날 것이다. 규범적으로는 이러한 주창자의 역할을 통해 의회가 전체주민의 이익과 발전을 위해 봉사하는 것으로 볼 수 있으나 다음 선거를 의식하지 않을 수 없는 의원의 입장에서는 자신의 출신 지역구에 우선적인 예산배정(pork-barreling)을 하기를 원할 것이다. 이것은 의원들 간의 예산배정을 둘러싼 갈등과 경쟁을 유발하고 왜곡시키는 요인으로 작용할 수도 있다.

지방의회 예산심의과정에서의 역할은 보호자와 주창자의 두 측면을 가지고 있는데 각 역할의 관계에 있어 보호자의 역할은 지출규모의 팽창과 낭비적 지출을 억제해야 하는 반면, 주창자의 역할은 특정 지출을 지지 또는 주창해야 하는 역할간의 상충성을 내포하고 있다.

3) 행정사무 감사 등에 관한 역할

지방의회에서 행정사무 감사의 실시 목적은 당해 지방자치단체의 행정사무 전반에 관하여 그 상태를 정확히 파악하고 행정의 잘못된 부분의 적발 및 시정을 요구할 수 있게 하여 행정이 효율적으로 수행될 수 있도록 하기 위한 것이다. 지방의회에서 실시하는 감사는 여러 의원이 한정된 기간 내에 다수 기관과 부서에 대해 회의 형식을 빌려 감사를 실시한다. 다시 말해 감사할 기관이나 부서를 정하고 감사 대상이 되는 기관의 기관장 및 관련 공무원을 증인이나 참고인으로 출석시킨 후 문제가 있는 사항에 대해 의원들의 질의에 답변을 듣고, 현장과 직접 대조, 확인하는 과정에서 잘못된 점, 고쳐야 할 점 등을 지적하고 독촉한다.⁸⁾ 이러한 지방의회의 역할은 지방행정 전반에 걸친다고 할 수 있으나 성질상 행정통제에 속한 행정사무 감사와 관련하여 지방의원이 가지는 주요 수단은 ①행정사무감사 또는 조사권, ②지방자치단체의 장 및 관계공무원의 출석요구권, ③시·도정, 시·군·구청에 대한 질문권, ④서류제출요구권, ⑤지방자치단체 장의 선결처분에 대한 승인권, ⑥현지확인권(검증권) 등을 들 수 있다.

8) 최민수(1994), “행정사무 감사의 전략과 기법” 『지방자치』 241호, 미래한국재단, pp.130-133

4) 지방의회의 일반적 운영

지방의회의 일반적 의정운영은 의장단 및 상임위원장의 선정, 지방위원의 상임위원회 배치 및 운영, 의회사무처의 운영, 시민참여의 활성화, 단체장과의 관계 설정, 중앙정치인과의 관계 설정 등이다. 의장, 부의장과 상임위원장의 지방의회 지도부는 의안의 결정과정에서 대립된 의견을 조정하고 의원 상호간의 협상을 유도하는데 주도적 역할을 담당하기 때문에 이러한 지도부 선정은 매우 중요하다. 그러나 직업과 관련성이 높은 위원회에 배치된 지방의원들의 사적 이익추구, 의장직에 대한 지나친 집착, 인기 위원회와 비인기 위원회의 상존으로 인한 위원 조정의 어려움 등이 문제점으로 지적된다.

2. 지방의회 여성의원 의정활동에 관한 기존연구 분석 및 이론적 논의

그간 지방의회와 자치단체에 대한 연구는 주로 지방과 중앙행정부의 권한 배분문제, 지방의회나 단체의 위상문제를 중심으로 진행되어 왔다. 지방자치가 생활정치로서 삶의 질과 관련된 영역이기 때문에 여성과 연계하여 진행한 연구로는 1990년 지방자치가 30년 만에 재개되고, 유엔에서 여성의 정치참여가 중요한 이슈로 등장하면서부터다. 1991년 지방선거에서 여성의 원 비율은 광역의회 및 기초의회 공히 0.9% 밖에 되지 않는 상황에서 한국여성정책연구원, 한국여성정치연구소, 한국여성정치문화연구소와 일부 여성학자들에 의하여 지방정치가 생활정치라는 측면과 연계하여 지방의회 여성정치참여 확대와 관련한 제도 개선 쪽에 초점을 두고 연구가 이루어졌다. 실제 그간 이루어온 연구를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 여성의 대표성과 관련된 국내의 연구들이다.

장성자/김원홍(1994)⁹⁾은 여성의 지방의회 참여 확대 및 지원방안과 관련

9) 장성자, 김원홍(1994), 「여성의 지방의회 참여 지원방안」, 한국여성개발원.

하여 제도적인 측면, 정당, 유권자, 여성단체, 언론, 여성 스스로의 역할을 나누어 여성의 지방의회 참여현황 및 장애요인을 분석하고, 향후 여성의 지방의회 참여확대와 관련하여 제도적인 측면, 정당, 유권자, 여성단체, 언론, 여성 스스로의 역할로 구분하여 방안을 제시하였다. 제도적인 개선방안으로 여성공천할당제를 제안하였다.

손봉숙/조기숙(1995)¹⁰⁾은 지방의회와 여성엘리트라는 저서를 통하여 여성의 지방의회 참여확대방안을 제시하고 있다. 1부에서는 기존의 연구 성과를 개괄하며, 지방자치에 있어서 여성의 정치 참여의 필요성을 다뤘다. 2부에서는 1991년도에 실시된 기초 및 광역의회 의원선거에 입후보한 여성 후보자의 개인적 특성 분석과 선거 전 과정에 있어서의 환경적 요인을 살펴보고, 이에 대응하는 여성후보자의 선거운동과 전략을 다뤘다. 이 연구는 한국여성정치연구소에서 1991년에 기초 및 광역의회 의원으로 입후보한 여성후보자에 대한 관찰조사와 설문조사를 근거로 하였다.

윤택림 외((1998)¹¹⁾는 지방화에 따른 여성의 주체적인 정치 참여를 위한 다양한 연구들을 고찰했다. 1장에서는 21세기 새로운 패러다임에 걸맞은 경제, 정치 주체로서의 여성을 강조하면서, 주민자치주역으로서의 여성에 대해 다루었다. 2장에서는 여성의 정치 참여를 정·관계 진출과 정치 세력화, 정치적 주체화로 의미를 세분화 하고, 지방자치의 개념을 ‘지방분권’과 ‘주민자치’로 나누어 설명하면서, 생활정치(일상생활 속에서 겪는 문제를 해결하기 위한 주체적이고 조직적 활동으로 사적 경험을 공론화하는 과정)를 통한 여성의 주체적인 정치 역량 강화를 제안했다. 3장에서는 지방화를 문화적인 측면에서 조명하면서, 지역민의 문화적 욕구를 충족시키는 지방문화의 재창출과, 그 과정에서 여성의 주체적 참여를 강조했다. 4장에서는 지역 경제와 여성 노동의 변화 추이를 지역별, 연도별, 산업별로 정리하여 보이고, 경제적 주체로서의 여성이 그 역할을 수행하기 위해서 ①임신, 육아, 출산과 관련된 제도적 지원과 ②여성 고용 할당제의 도입, ③올바른 직

10) 손봉숙, 조기숙(1995), 『지방의회와 여성엘리트』, 집문당.

11) 윤택림, 이영자, 이진아, 정유성, 차은영, 한영혜(1998), 『지방화와 여성』, 미래인력연구센터.

업관 교육, ④여성 자신의 의식변화가 수반되어야 함을 밝혔다. 5장에서는 환경문제를 여성의 입장에서 부각시키는 논의인 WED(Women, Environment, and Development theme)과 함께 에코페미니즘에 관한 국내외 논의를 언급하며 지역 사례 수집과 분석을 통해, ①여성들을 대상으로 한 환경문제와 사회참여의 교육 및 포럼문화 진작, ②리더십 훈련과 조직적 지원, ③육아 문제 해결 및 여성의 사회진출에 대한 정책적 지원을 제안했다. 6장에서는 주민자치에 있어서 여성교육을 역설했다. 두밀리 지역과 성남의 학교에서의 참여관찰을 통해 교육 운동이 여성들이 주체가 되어 가는 삶의 터전 운동임을 보였다.

박재창(2000)¹²⁾은 여성의 정치적 저대표성의 요인을 각각 개인적, 사회문화적, 제도적인 측면에서 고찰하고, 역대 여성의원의 진출 현황을 통해 정치적 저 대표성의 현실을 보이면서 여성의 정치사회 참여 확대를 위한 여성의 정치적 대표성 증진을 역설하였다. 여성의 정치적 대표성을 증진시키기 위한 방안으로 UN의 성 주류화 전략과 정치제도적인 방법으로 비례대표제와 대선거구제를 제시하였다.

윤진표(2003)¹³⁾는 민주주의의 기본원칙에 입각하여 사회적 소수로서의 여성문제가 가지는 의미는 중요하며, 현대 민주주의가 여성문제를 해결해 가는 노력을 통해 대중적 통제와 정치적 평등이라는 민주주의의 원칙을 제도적으로 실천해 가는 모습을 보여주어야 한다고 말한다.

지방의회에서 여성은 ①지연, 학연 등 한국사회가 갖고 있는 전통적 지지 배경을 가지고 있지 못하고, 친인척과 가족, 특히 남편으로부터 지지를 받는 것도 어렵다. ②또한 대중매체로부터 흥미위주의 관심만을 끌고 있다. ③선거운동에서 여성은 깨끗하고 참신한 이미지 그리고 생활밀착형의 의정활동을 하겠다는 약속이 중요한 전략이다. ④여성의원의 경우 여성단체나 사회단체의 집중적 지원에 의해 당선된 사례가 많으며 당선 후 이들 단체들과 연계를 맺고 운동성격의 의정활동을 전개한다. ⑤복지, 교육, 환경, 인

12) 박재창(2000), “여성의 정치사회 참여와 성 주류화 전략”, 『정부와 여성참여』, 법문사, pp.35-65.

13) 윤진표(2003. 2) “지방의회와 여성의 정치세력화: 현황과 모색”, 『여성연구논총 제4집』, 성신여자대학교 한국여성연구소, pp.1-22.

권 등의 분야에 관심을 쏟는 특징을 보인다. ⑥남성들은 지방의회 경험을 향후 자치단체장으로의 진출 발판으로 삼는 경향이 크지만, 여성들은 지속적인 의회활동으로 자신의 전문적 영역을 구축하려는 의지가 더 강하다. ⑦ 지방의회의원들의 전문성 부족은 많이 지적되어온 문제이다.¹⁴⁾ 여성의 대표성이 떨어지는 갈등해결을 위한 기제로서 “협의주의 모델”¹⁵⁾을 제시한다. 협의주의 실현방안으로 우리나라는 여성할당제를 추진하고 있다.

김도희(2004)¹⁶⁾는 지방화 시대에 지역문제를 해결하기 위한 전 과정에 걸쳐 생활인으로서의 여성은 지역현안의 문제점을 더 많이 알고 있기 때문에 여성의 정치참여를 통한 역할기대는 크다고 하겠다. 또한 ‘여성’을 둘러싼 다양한 문제점을 해결하기 위해서는 여성이 직접 모든 분야의 정책결정과정의 공식적·비공식적인 참여를 통해 영향력을 행사할 수 있는 정치적인 힘이 필요하다고 본다. 그러나 여전히 정치적인 영역에서 여성이 과소대표 현상을 보이고 있는데 이는 여성 개개인의 문제가 아니라 거의 모든 여성이 다양한 방법으로 연관이 되어있는 전체사회의 문제이며, 따라서 그 해결책도 정치적으로 찾아야 하며 사회적 수준에서 해결되어야 한다. 따라서 여성의 정치참여확대를 위한 노력은 무엇보다 중대한 사안이라는 인식 하에 본 연구에서는 울산시를 중심으로 한 한국현실의 여성정치참여현황 분석을 통한 문제점을 찾고 이를 근거로 여성의 정치참여가 지속적으로 확대되어 나가기 위한 구체적인 발전방향을 제시하고자 하였다.

국회여성가족위원회(2005)¹⁷⁾는 여성들의 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: -후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로-를 연구하였다. 연구내용으로는 ①여성 후보자들의 지방의회 진출에 대한 배경과 주요 경험조사, ②여성후보들에 대한 지지의 조건과 환경분석, 유권자들이 직접

14) 이화여대 한국여성연구원(2001. 9. 30), 「여성·주민자치·삶의 정치: 여성의 지역 정치 참여지원을 위한 연구」.

15) 협의주의 모델은 대연합 정부, 상호비토제도, 비례주의, 부분의 자율성 등 4가지 원칙에 기초하고 있다.

16) 김도희(2004. 12), “지방화시대 여성정치참여의 발전방향: 울산시를 중심으로”, 「사회과학논집 제14권」, 울산대학교, pp.63-79.

17) 국회여성가족위원회(2005), 「여성들의 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: 후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로」, 국회여성가족위원회.

여성후보들을 선택할 수 있는 법적·제도적 방안 창출 모색 등이다. 연구방법으로는 문헌연구, 광역·기초의회 현역 여성의원들을 대상으로 심층면접조사, 지방정치 선거에 참가하였거나 참가할 유권자들의 태도조사 등이다.

서혜전 외(2005)¹⁸⁾는 2006년 지방선거를 앞두고 여성 정치참여, 여성의 정치 활성화 조치, 여성후보자 자질 및 요건에 대한 부산지역 유권자들의 인식을 살펴봄으로써 향후 지방의회, 광역의회, 기초단체장에 여성 진출을 위한 전략을 모색하는 기초 자료를 제시하는데 목적을 두었다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다. ①여성의 정치참여에 대한 인식은 어떠한가? ②여성의 정치활성화에 대한 인식은 어떠한가? ③여성후보자의 자질 및 요건에 대한 인식은 어떠한가? ④성별에 따라 여성의 정치 참여에 대한 인식에 차이가 있는가? ⑤성별에 따라 여성후보자의 자질 및 요건에 대한 인식에 차이가 있는가? 등이다.

오유석 외(2006)¹⁹⁾는 2006년 5.31 지방선거의 결과와 여성참여와 관련하여 드러난 특징들을 살펴보고, 이를 토대로 5.31 지방선거를 전후로 선거제도 및 여성참여 확대를 위한 제도적 지원방안에 대하여 다시 한 번 종합해봄으로써 앞으로 민주적인 생활정치 실현에 기여하고 여성참여 확대를 도모하는 제도적 개선방안으로 고민하는 계기를 만들고자 하였다. 5.31 지방선거의 가장 두드러진 특징은 한나라당 당선자가 압도적으로 많았다는 점으로, 여성 당선자도 한나라당 소속이 절반이상에 달했다. 이는 기초의회 정당공천제가 지역정치의 다양한 세력분포를 기존 정당구조로 단순하게 만든 것이라 볼 수 있다. 또한 선출직 당선자중 여성의 비율은 불과 4.5%로 미미하였으며, 이에 관해 선출직 여성후보자의 강행규정화와 함께 정당 내 후보선출과정에 대한 보다 구체적 보완책이 시급한 실정이다. 이와 같은 5.31 지방선거의 결과와 관련하여 논의되고 있는 가장 큰 제도 개선방안은 기초의회 정당공천에 관한 내용인데, 정당공천 폐지는 현실적으로 또 다른 문제 발생(기존 세력의 강화)의 우려가 있다. 선거구제는 양당구조가 정착된 우

18) 서혜전, 윤지영, 정채숙, 오경희(2005) “여성 정치참여에 대한 부산시민의 인식조사”, 『여성정책논집』 제5권, 여성정책연구소, pp.129-163.

19) 우리여성리더십센터(2006), 2006 여성선거제도 평가와 과제모색: 여성전용선거구제와 남녀동반선출제를 중심으로.

리나라에서는 선출직 여성할당과 병행하여 소선거구제를 채택하거나, 중대 선거구제를 유지할 경우 최소 4인 이상 선출하도록 하고 선거구 획정을 중앙선관위가 맡아 하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 여성 단체들이 포괄적인 공통의 정치적 목적으로 연대하되 각자의 차이에 따른 정체성을 잃지 않는 긴장을 유지하는 ‘포용적 연대의 정치학으로 이동’하는 것이 중요 과제가 될 것이다. 이러한 많은 한계점에도 불구하고 5.31 지방선거를 거치면서 지역의 여성단체들이 선거시기에만 한시적으로 움직이는 참여방식에 한계를 느끼고, 상시적 정치참여 조직을 결성하려는 조짐이 보이고 있는 점을 긍정적인 변화의 계기로 기대할 수 있다고 보았다.

조현옥 외(2006)²⁰⁾는 지방자치에 대한 소개 및 여성의 지방선거 참여현황과 함께 지방자치에서의 여성의 정치 참여 정당성을 밝혔다. ①여성의 권익 증진, ②여성의 과소대표성, ③지역 인력자원의 효율적 활용, ④중앙에 비해 상대적으로 참여가 용이한 점을 근거로 제시했다.

황아란(2006. 9)²¹⁾은 여성의 정치참여와 대표성에 대한 요구가 지방선거에 어떻게 반영되고 있는가를 정당의 권력극대화 모형으로 설명한 바, 선거에서 정당이 충원의 핵심 역할을 하고 있다는 점에 주목하였다. 지방선거의 정당공천에 중앙정치가 강하게 개입된 이유는 지역 내 영향력의 확대뿐 아니라 향후 대통령 선거의 승리나 지역구 국회의원의 재선에 필요한 지지기반을 구축할 수 있기 때문이며, 이는 특히 공천후보의 경력을 살펴볼 때 지역과 비례 모두 정치인 출신이 다수를 차지하였다는 것에서 당에 대한 기여도와 충성도가 공천의 주요 기준이었음을 잘 보여준다고 하였다. 또한, 정당이 비례대표 여성할당제 도입을 수용하고 잘 준수한 것이나, 지역구 공천에서는 여성을 매우 적게 충원한 것도 정당의 지지확대 전략의 일환으로 아직까지 경쟁력 있는 여성후보군이 적은 현실이기에 공천상의 남녀 차별보다는 누가 정당에 더 공헌할 것인가를 중시한 결과라고 보았다. 따라서 여성의 정치적 대표성을 확보하기 위해서는 앞으로 여성들이 보다 적극적

20) 조현옥, 오유석, 최정원, 오세제, 김유임, 김창남, 김은희(2006), 『여성이 당선된다!』, u-북, pp.20-21.

21) 황아란(2006. 9) “2006년 지방선거와 여성의 정치충원”, 『지방행정연구』 제20권 제3호(통권 66호), pp.51-79,

이고도 다양한 정당 활동을 할 필요가 있다고 말했다.

김용철(2007)²²⁾은 1995년 우리나라가 지방자치가 본격화되면서 중앙정치와 지방정치에 있어서 여성의 정치참여가 어느 정도 활발해졌는지를 검토해보고 만약 여성의 정치참여가 활발하지 못하다면 그 이유는 무엇이고 앞으로 어떤 정책 방향으로 나아가야 하는지를 모색해보고자 하였다. 특히 UNDP가 2009년 발표한 자료에 따르면 현재 우리나라의 여성권한척도는 조사대상국 109개국 중 61위이며 여성의원비율 또한 전체 조사대상국의 평균 18.5%에 못 미치는 미흡한 수준인 것이 현실이다. 이것은 우리나라 정치참여의 현실적 구조가 남성중심의 편향된 전통적 정치구조 속에서 여성은 이를 유지시켜주는 보조수단의 역할에 그치기 때문인 것으로 보여 진다. 또한 연구의 분석결과를 보면 역대 국회의원선거에서 남성과 여성의 투표율 비율 비교에서 남성이 훨씬 투표율이 높았던 것으로 나타났고, 여성 국회의원 당선비율도 17대 국회를 제외하고는 상당히 미흡한 수준으로 분석되고 있다. 고위관료의 진출측면에서 보면 여성각료의 정치참여현황 역시 높지 않게 나타났는데 이 점은 미국·영국 등 타선진국과 비슷한 수준인 것으로 나타나고 있다. 향후 여성의 정치 참여 확대를 위해서는 현행공직선거법 47조에서 규정한 지역구 국회의원 및 지방의원선거에서 30% 여성추천규정을 의무화하고 이를 위반할 경우 선진국과 같은 행·재정적 제재조항을 신설해야 할 것으로 보여 진다. 또한 여성의 적극적 정치입문과 활동을 위한 여성단체의 지원을 적극 확대하고 이와 동시에 주민발안이나 주민투표 같은 직접민주주의 제도의 활성을 통한 여성정치활동의 기반여건을 조성, 확대해나가야 할 것으로 분석된다.

김원홍, 김은경, 엄기홍(2007년 겨울)²³⁾은 2006년 기초의회 선거는 의회전문화 향상과 여성의 정치적 대표성 향상을 위하여 일련의 선거제도를 도입한 것에 대한 효과성에 대하여 분석하고 있다. 정치적 대표성 향상을 위하여 도입된 비례대표제와 중선거구제가 의회전문화 향상을 위하여 도입된

22) 김용철(2007. 12) “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향”, 『한국정책학회보』 제16권 제4호, 한국정책학회, pp.307-320.

23) 김원홍, 김은경, 엄기홍(2007년 겨울), “기초의회선거에 나타난 의회전문성 향상과 여성대표성의 상충: 2006년 기초의회 선거를 대상으로 한 경험적 분석”, 『국가전략』 제13권 4호(통권 제42호), pp.151-176.

정당공천제, 예비후보제, 그리고 유급제와 상충될 가능성이 크다는 논의이다. 본 논문은 이와 같은 이론적 논쟁을 경험적으로 검증하는데 목적을 두고 있다. 분석에 사용된 자료는 2006년 여성후보자가 출마한 지역에 대한 여론조사 자료이다. 분석결과, 2006년 기초의회 선거에 도입된 제도들은 상충적 효과로 말미암아 여성의 정치적 대표성을 향상시키는데 실패한 것으로 나타났다. 즉, 2006년 기초의회에 도입된 제도들 중 통계적으로 유의미한 영향력을 보인 것은 의회 전문화 향상 관련제도 중 유급제도 그리고 정치적 대표성 향상을 위한 제도 중 비례대표제이었다. 그러나 이들 제도들은 여성 후보 선택에 있어 상충적 효과가 있으며, 이로 말미암아 실질적으로 여성의 정치적 대표성 향상에는 실패한 것으로 밝혀졌다.

둘째, 지방의회 관련 남녀의원의 의정활동과 관련한 국내외 연구들이다.

손봉숙(1995)²⁴⁾의 남녀 지방의회의원의 의정활동 비교연구-과천시의회 사례- 연구에서는 당시 1995년에 구성된 제2기 기초의회에서는 7명의 의원 중 여성의원이 3명(43.0%)을 차지하고 있어, 당시 전국 평균 1.6%에 비하여 평균치가 훨씬 웃도는 점유율을 보였다. 본 연구에서는 의원 대상 설문지 조사와 본회의 시정질의를 통하여 연구를 실시하였다. 그 결과 당시 남녀의원들은 특정정책에 뚜렷한 차이를 보이고 있지 않았지만, 여성의원들은 보다 환경문제와 복지문제에 보다 전문성을 가지고 있었고, 같은 분야에서 시정질의나 활동이 남성의원에 비하여 활발한 것으로 나타났다. 그 이유 중의 하나로 연구자는 여성의원들이 의원직 이전에 사회단체에서 오랜 기간 활동함으로써 전문성을 확보하고 있다고 보았다.

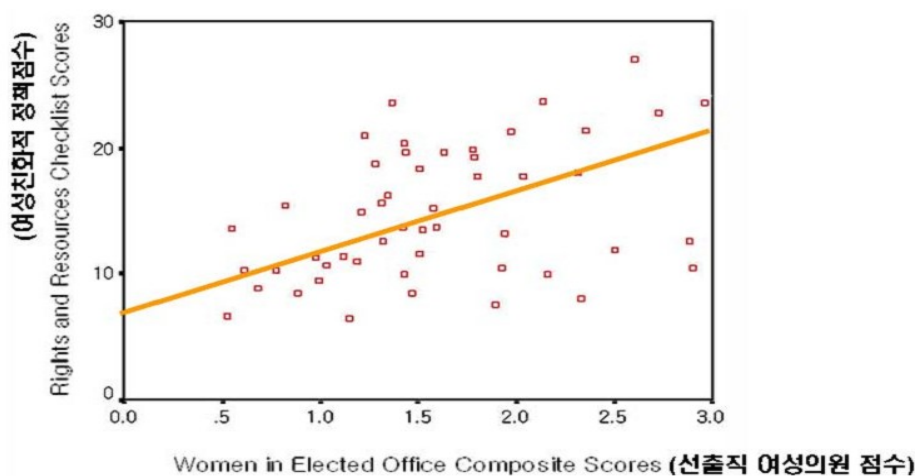
칸터(Rosabeth Moss Kanter)²⁵⁾는 정치조직에 있어 영향력을 행사하기 위해서는 여성정치인이 최소 15%이상 되어야 주장한다. 칸터에 의하면, Welch and Thomas(1991)의 12개 주 의회 관련 조사를 보면 입법기구(10% 이내의 여성의원들이 있는)에서 소수에 불과한 여성의원 비율이 여성, 아동 및 가정과 관련된 법안의 성공적 통과를 어렵게 한다고 보았다. 이후 보고

24) 손봉숙, 이승희, 김은주, 우정자, 임희운(1997), “남녀 지방의회의원의 의정활동 비교연구-과천시의회 사례-”, 제19회 한국여성정치논단, 한국여성정치연구소.

25) Kanter, Rosabeth Moss(1977), *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.

서에서도, Welch and Thomas(2001)는 그러한 기관에서의 여성과 관련된 법안의 통과에 대해 같은 결론에 이르렀는데 여성의원 비율이 가장 낮은 주의회는 여성관련 법안의 수가 가장 낮게 통과된다고 분석하였다.

카이저(Caiazza)²⁶⁾는 “여성의 대표성이 여성친화적인 정책을 유도하는가?”라는 논문을 통하여, 정치에 있어서 여성의 영향력을 연구하는 많은 학자들은 미 국회에 보다 많은 여성이 입후보하는 선거가 단순히 평등관련 사안에 국한되는 것은 아니지만, 그 선거가 실제적인 정책 차이를 만들 것이라고 주장한다. Caiazza(2002: 5)의 회귀분석에 따르면 선출직 여성의원 점수가 1단위 가할 때 마다 여성친화적 정책 점수가 3.46 단위 씩 증가하는 것으로 나타났다. Caiazza는 이러한 분석 결과를 바탕으로 남녀가 동수로 의회에 진출하면 전체 가능한 여성친화적 점수가 75%까지 상승될 수 있다고 예측하고 있다. <그림 1>는 미국 50개 주에서 선출직 여성의원수와 여성친화적 정책 수립간의 상관관계를 보여주고 있다.



〈그림 1〉 선출직 여성의원 점수와 여성친화적 정책 점수간의 상관관계

출처: Caiazza(2002). "Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-Friendly Policy", p.5.

26) Caiazza, Amy(2002), "Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women-friendly Policy", *Institute for Women's Policy Research[Research-in-Brief]*.

(사)여성정치세력민주연대(2002)²⁷⁾는 지방의원의 성인지 의식조사와 성차별 사례에 대한 조사와 이를 통해 개발된 성인지 교육프로그램을 다루었다. 이 연구는 7차례의 전문가 회의, 성인지 의식조사를 위한 우편설문조사, 문헌조사, 심층면접조사를 거쳐 초안으로 마련된 교육프로그램으로 워크숍을 진행하였으며, 평가회와 교재발간으로 교육프로그램을 완성하였다. 연구결과, 성인지 의식은 교육에 의해 고양되기보다는 성인지 의식이 얼마만큼 있는가에 따라 교육의 참여로 이어지는 양상을 보였다. 면접조사를 통해서 성인지 교육과 관련된 제언들을 수렴하였는데, 대체로 여성의원들을 통해 많은 답변을 얻었으며, 성인지 교육의 방법론 보다는 교육 내용과 목표 설정이 주를 이루었다. 또한 심층면접을 통해 성평등 교육실태 조사결과 지방의원들이 성차별 사례에 대해 인지하고 있으며, 남녀 의원 서로 간에 긍정적인 의원 상을 지니고 있음이 확인되었다. 이러한 과정을 거쳐 완성된 교육프로그램은 크게 4가지로, ①성 고정관념에 대한 이해와 젠더의 개념을 소개하는 성별 이해 향상 및 성인지 의식 고양 프로그램, ②젠더와 문화 분석 프로그램, ③정책에 대한 젠더 분석 훈련 프로그램, ④성인지적 의사소통 및 갈등해결 능력 향상 프로그램으로 구성되어있다. 마지막으로 다양한 교육방법과 다양한 평가를 소개하였다.

김민정(2003)²⁸⁾은 지방의회 여성의원들의 의정활동 분석을 한국여성정치연구소의 연구를 중심으로 재분석하였다. ①지방의회에서의 참여를 여성의 정치참여라는 큰 테두리에서 보는 것과, ②지방정치의 맥락에서 지방정치가 여성의 정치개념과 더 가깝다는 기존의 선행연구의 측면에서 의미를 가진다고 본다.

김원홍 외(2005)²⁹⁾는 지방화시대를 맞아 지방 여성정책의 활성화를 위하여 지방의회의 역할이 중요하므로, 이를 위하여 지방의회 내 여성정책 소관

27) 지방의원의 성인지 의식조사 및 교육 프로그램 개발(2002.12), (사)여성정치세력민주연대 주최, 행정자치부 후원

28) 김민정(2003.6) “지방의회 여성의원들의 의정활동 분석”, 『세계정치연구』 제2권 제2호, 21세기세계정치연구원, pp.121-143.

29) 김원홍, 김혜영, 김민정, 엄태석(2005). 『지방정부 여성정책의 활성화를 위한 지방의회 여성의원 역할강화 방안에 관한 연구』, 서울:한국여성개발원.

상임위원회, 본회의, 여성특별위원회의 기능과 여성정책에 대한 역할, 남녀 지방의원의 성 인지성 및 의정활동에 대한 평가, 국내외 사례를 통하여 지자체 여성정책의 활성화 방안을 찾는 데 주목적을 두었다. 문헌연구와 기관조사, 외국 사례연구(프랑스, 스웨덴, 독일), 지방정부 여성정책과 관련한 지방의회 모범사례(고양시)연구, 지자체 남녀의원을 대상으로 한 성 인지성 및 의정활동에 대한 설문조사로 연구가 수행되었다. 전국 지방의회 남녀의원을 200명을 대상으로 실시한 여성 정책에 대한 지방의회 의원의 역할과 관련한 설문조사 결과 여성위원의 수가 증가되어야 하고, 여성문제를 다룰 상임위원회를 두어야 한다는 의견이 다수를 차지하였다. 지방의회 모범사례인 고양시 의회의 사례에서는 여성정책의 결정과 집행이 대부분 중앙정부 차원에서 다루어지기 때문에 발생하는 문제가 지방의회의 적극적 노력으로 성과를 보일 수 있는 것을 보여주며, 여성의 의회 참여 확대와, 여성의원들의 성 인지성 확보가 중요함을 시사했다. 이상의 내용을 종합하여 지방정부 여성정책 활성화를 위한 기본과제로 ①중앙부처 여성정책의 지자체로의 과감한 이양 및 지자체 여성정책 평가를 통한 예산 확보 지원, ②여성발전기본조례의 재·개정을 통한 여성정책 예산 지원 및 예산 결산 심의권 강화, ③지방의회 의원 정책보좌관제 도입에 대한 적극적 검토를 내세우고, 제도 개선을 통한 여성의원 확대 및 인재 풀 구성, 광역의회 독립적 여성위원회, 기초의회 여성특별위원회 설치의무화 및 타 위원회 겸직 허용 등을 지방의회 여성의원 역할 강화방안으로 제안하였다.

조선미(2007)³⁰⁾는 여성의 정치참여 확대를 가져 온 지방자치에 초점을 맞추어 여성들이 지역정치에 관심을 갖게 되는 배경과 진출하는 과정을 비롯하여 지자체의 여성의원 확대와 그에 따른 활발한 의정활동이 생활정치를 활성화시킬 것이라는 기존 논의를 경험적으로 검토하며, 그 결과를 바탕으로 여성위원의 확대와 생활정치의 활성화 방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해 민선 4기 이후의 신규사업의 도입과 추진, 변화 등을 검토하기 위해 문헌조사와 생활정치 관련 사업의 예산 자료의 검토 등을 활용하였다. 그

30) 조선미(2007). “여성의원 증가와 생활정치의 활성화 관계에 대한 연구 :경기도 기초의회를 중심으로”, 경희대학교 행정대학원 석사논문.

결과 생활정치와 그 관련 사업의 일부는 기초의회 여성의원 비율에 따라 민선 4기에 들어 신규로 혹은 민선3기 이후 지속 사업으로 추진하거나 생활정치 사업으로 분류한 경우 예산이 크게 증가한 것을 알 수 있었다. 이러한 결과로부터 지방자치에서 여성의원의 확대가 주민의 실질적 생활이나 삶의 질과 직접 관련된 사업 추진의 원동력이 될 수 있을 것으로 생각하였고, 그런 의미에서 제도적 개선과 지역 사회의 노력이 필요하다고 주장하였다. 지방선거에서 여성의원의 진출을 더욱 활성화 할 수 있도록 기초의회 비례대표 비율을 국회의원 비례대표까지 높이고, 여성후보의 공천에 대한 공감대를 반감시킬 가능성이 있는 현행의 전국지역구 여성후보 공천에 따른 국고보조금 사용을 개정하는 등의 방안을 제안했다.

여성정치세력민주연대³¹⁾(2008)는 민선 4기 지방의회 여성의원들의 제도 개선과 여성의원 확대, 생활정치를 실천하는 사례와 성과를 공유하여 그들의 활동을 더욱 확산시키고, 후배 여성들에게도 벤치마킹 사례가 될 수 있게 하고자 18명의 여성 지방의원의 의정사례를 취합하였다. 하지원 서울시의회 의원의 서울시의원으로써의 환경·여성복지 분야 참여현황, 노원구 어린이 공원 및 어린이놀이터의 관리 등에 관한 조례 개정, 푸른 여성 모임을 통한 의정 활동 소개를 시작으로, 광역의회와 기초의회 여성 지방의원들의 개성 있는 활동보고와 참고 자료들이 게재되어있다. 여성·교육·복지·아동 등의 분야에서의 활약이 특히 눈에 띈다.

이처럼 그간 우리나라에서 발간된 지방자치와 여성과 관련된 연구로는 여성의 대표성 증진과 관련된 연구가 대부분이고, 의정활동 비교연구는 엄밀한 의미에서 손봉숙(1995)의 남녀 지방의회의원의 의정활동 비교연구-과천시의회 사례- 1편 있는 정도이다. 그리고 외국의 경우 여성의원 비율이 15%이상 되는 상황에서 관련연구가 몇 편 있는 정도이다.

이처럼 한국에서 지방자치와 여성의원들의 의정활동과 연계한 연구가 적은 이유로는 연구자의 인식 부재의 탓도 있겠지만, 지방자치에 참여하는 여성정치인이 소수인 탓이 컸다.

31) (재)여성정치세력민주연대(2008), 생활정치 실천을 위한 여성 지방의원 의정활동 사례집: 민선 4기 지방의회 2년을 돌아보다.

지방의회 여성위원의 수는 제도 개선을 위한 노력과 함께 증가한다. 1995년 정치권은 광역의회 비례대표제 10%를 도입하였고, 이중 30%를 여성에게 할당하도록 하였다. 그 결과 1995년 지방선거에서 광역의회 여성위원 5.8%, 기초의회 1.6%로 증가를 보였다. 이후 2002년 들어와 광역의회 비례대표 10% 도입 및 비례대표 여성할당 50%를 도입함에 따라, 여성위원 비율은 광역의회 9.2%, 기초의회 2.2%로 증가되었다. 이후 2006년에 기초의회에 지역구 중선거구제와 비례대표제 10% 도입 및 여성할당제 50%가 도입되고, 정당들이 과거에 비하여 보다 여성들을 많이 공천함에 따라 광역의회 12.1%, 기초의회 여성위원 15.1%로 증가하게 되었다.

일반론적으로 그 사회의 양성평등 증진을 위해서는 여성의 관심과 이해가 우선적으로 고려되어야 한다. 그렇다면 국회나 지방의회에서 여성위원들이 제시하는 의제가 남성위원의 그것과 다른 점이 있을까? 여성위원들이 여성의 이익에 더 귀 기울이는가?(Wängnerud) 지금까지 젠더와 정치 대표성에 대한 많은 수의 연구들이 ‘누가’, ‘무엇’을 대표하는가의 상관관계에 주목하였다. 이들은 정치적 대표성을 크게, ‘누가 대표하는가’를 기술적 대표성(Descriptive Representation)과, ‘무엇을 대표하는가’를 실질적 대표성(substantive Representation)으로 구분하였다. 대부분의 연구는 보다 많은 여성이 국회나 지방의회에 진출할 경우(기술적 대표성), 입법기관의 정책적 우선순위에 있어 성에 기초한 차이가 확연해(실질적 대표성)진다는 결론을 도출하고 있다.

그렇다면 입법활동에서 성차는 왜 있을까? 보편적으로 개인적 분야에서 여성의 경험과 책임감이 여성들의 태도와 행태에 영향을 준다는 것이다(Mandel and Dodson, 1993, Mezey, 1994, Tamerius, 1995, Thomas, 1994). 여성과 남성의 고유한 역할에 관한 깊이 박혀 있는 문화적 가정이 사회화의 불균형을 초래한다면, 여성들은 자신들의 독특한 시각을 반영해 입법적 심의를 하게 될 것이다.

특히 이와 같은 성차는 사회복지 사안들에 관한 태도에 있어서 보다 깊은 관심을 보이고 있다. 여성은 남성보다 정부가 빈민층을 지원하고, 직업과 기본적 삶을 보장하는 데 적극적인 역할을 해야 한다고 믿어왔다. 결과

적으로 여성은 또한 사회적 서비스에 지출이 증가하는 것을 지원하게 되는 역할을 하는 것이다(Shapiro and Mahajan, 1986, Andersen, 1997, Seltzer, Chaney, Alvarez and Nogler, 1998).

다른 한편, 여성의원이 접하게 되는 것은 Tolleson-Rinehart(1992)가 부르는 “성 인지적 관점을 지닌 여성”이다. 성 인지적 관점을 지닌 여성은 성차를 만들어내는 여성을 의미한다(a la Tolleson-Rinehart, 1992: 154). 왜냐하면, “여성의 정치적 역할에 대한 자신들의 신념을 격려하려는 의식은 공공 문제에 대한 독특한 시각을 가지고 있으며 특별한 해결책을 제공할 수 있다는 믿음을 여성들에게 동기 부여함에 따라 다른 사안들에 대한 적응을 깨닫게 하기 때문……”이라고 볼 수 있기 때문이다.

몇몇 학자들은 입법기관에서 여성관련 의제를 추진하기 위해서는 여성의 의회진출이 확연히 증가해야 한다고 주장하고 있다(Vega & Firestone 1995). 이와 같은 주장은 많은 수의 여성이 의회에 포진하게 되면, 여성 관련 문제 해결을 위한 이들의 역량도 함께 증강될 것이라는 전제를 기초로 한다. 노르웨이의 Bystydzienski (1992: 18)는 “여성의 정당 참여가 증가한 이후, 여성의 문제, 관심, 가치, 그리고 시각이 정책 결정과 정치적 논의에 통합되었다”고 주장하였다.

여성의원의 비율이 낮으면, 젠더의 정치적 의미성에 대한 이해도 결핍되게 된다. 즉, 의회 내 여성이 소수자이기 때문에, 남성의 규범과 관심사가 의회 운영의 전반을 차지하게 되고, 결국 여성 의원들은 남성의원들이 만들어 놓은 규범에 맞게 행동하도록 기대된다는 것이다. 하지만, 의회 내의 여성의원 수가 증가하면서, 의회의 규범과 문화도 함께 바뀌기 시작했고, 입법안의 내용도 여성의 문제로 초점이 맞춰지기 시작했다. 스웨덴의 경우 여성의원 비율이 30%를 넘어서기 시작했던 7, 80년대만 해도, 정당 내의 여성단체와 시민단체들은 성차별적 정치제도를 타파하기 위해 선봉에서 안내자의 역할을 했다. 하지만, 2009년 9월 여성국회의원 비율이 47%에 도달하는 오늘날 스웨덴의 여성 국회의원들은 소수자를 대변하는 것이 아니라, 국회 내의 규범을 주도하고 있다. 그 결과, 모든 남녀 국회의원들은 성 인지적 관점을 가지고, 양성평등 문제에 좀 더 수용적이 되었다.

결국 여성의원들은 남성의원들과 다른 정치관을 가졌고 남성과 다르게 권력을 사용하기 때문에 여성이 정치에 들어가면 정치를 다르게 한다는 것이다. 여성은 남성과 다른 정치적 성향을 가지고 있기 때문에 여성들의 정치참여 확대는 필연적으로 정치를 바꿀 것이라고 주장한다. 이것이 바로 여성의원들이 여성친화적 정책(woman friendly policies)의 수립에 근거한다는 실질적 대표성(Substantive Representation)의 문제이다. 현대사회에서는 지방 정치의 영역이 확대되어 국민들의 일상생활과 직결되면서 삶의 질을 높이는 생활정치에 대한 욕구가 증대하여 건강, 교육, 사회복지, 환경 등 비교적 여성과 밀접한 역할과 관련된 분야에서 여성들의 시각이나 판단력이 새로운 해결방안을 제시하는데 크게 기여할 수 있다는 것이다. 다시 말해, 공직 부문에 여성대표성의 확대는 여성친화적 정책을 수립하는 데 크게 기여할 수 있다는 것이다. 또한 공직 부문에서 남성중심의 부정적인 관행이나 행태를 개선하기 위해서도 여성의 대표성 확대가 필요하다는 것이다.

이러한 이론적 근거하에 본 연구는 2006년 제5대 기초의회에서 여성의원 비율이 15.1% 되는 상황에서 기초의회 여성위원의 증가에 따른 남녀의원 의정활동의 변화를 분석하고자 하였다. 그간 우리나라에서의 지방의회 의정활동 분석 연구는 1997년 손봉숙의 과천시 사례 연구가 처음이었는데, 당시 설문지 조사를 통한 지방의회 의원들의 여성의회에 대한 관심사와 생활정치와 관련하여 남녀의원들이 관심사를 조사한 정도인데 반해 본 연구는 우선 전국의 선관위의 홈페이지가 성별 분류가 없는 상태에서 전국의 230개 기초의회 홈페이지와 남녀의원 홈페이지를 통하여 학력, 전직, 의원경력과 230개 지방의회 기관조사를 통하여 여성의원 증가에 따른 간부진의 증가여부와 조례안 분석 및 본회의, 상임위의 속기록 분석을 통하여 10개 지역에서 남녀의원들의 조례 및 발언 건수, 지방정책 분야 관심도, 여성정책의제에 대한 분석을 통하여 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동의 변화를 살펴보았다는 것에서 본 연구의 독창성과 선각자적 역할을 찾을 수 있는 것이다.

III

4·5대 기초의회 여성의원 현황 및 지위변화

1. 의원 수	41
2. 남녀의원의 교육 수준 비교	41
3. 남녀의원의 전직 비교	43
4. 의원경력 비율	45
5. 의장 부의장 성별	45
6. 운영위원장 비율	46
7. 성별 상임위 위원장과 간사 현황	47
8. 여성위원장 및 간사가 속한 상임위 분류	47
9. 성별 조례안 발의 현황	48
10. 소결	49

1. 의원 수

기초의회의원 현황을 보면, 4대 기초의회는 3,485명이고 5대 기초의회는 2,888명으로 의원 수는 597명 감소되었다. 그러나 여성의원수의 비율은 2009년 현재 5대 기초의회에서 15.1%로 4대(2.2%)보다 7배정도 늘어난 현상을 보이고 있다. 이는 비례대표에서의 여성할당공천제 50%를 도입하고, 이를 지키지 않을시 선관위에서 접수하지 않도록 공직선거법을 개정된 효과가 컸던 것으로 판단된다. 기초의회 비례대표 비율은 약 13.0%로 이중 여성의원 비율이 85.3%로 높게 나타났다. <표 III-1>

〈표 III-1〉 4·5대 기초의회 전반기 의원 현황

(단위: 명, %)

성별	4대 기초의회	5대 기초의회	
	의원 수	의원 수	비례대표/지역구
남성의원	3,408(97.8%)	2,451(84.9%)	48(14.7%) / 2,403(95.6%)
여성의원	77(2.2%)	437(15.1%)	327(85.3%) / 110(4.4%)
계	3,485명(100%)	2,888(100%)	375(100%)/ 2,513(100%)

출처: 중앙선거관리위원회 > 선거정보조회시스템

2. 남녀의원의 교육 수준 비교

5대 기초의회 의원들의 학력별 당선인 수를 보면, 대재/대학중퇴/전문대졸의 경우가 774명(26.8%)으로 가장 많은 편이고, 그 다음이 대졸 690명(23.8%), 고졸이 561명(19.4%), 대학원이상인 364명(12.6%)의 순으로 분포되어 있었다. 대학교 재학에서 대학원이상까지의 인원이 1,828명으로 전체의원의 63.2%가 고학력 소지자로 나타났다. 특히, 4대 기초의회 의원들의 학력을 보면 고졸이 1004명(28.8%)으로 두드러지게 높게 나타난 현상과 비교되는 부분이다. 또한 4대 기초의회에서는 고졸미만의 학력자가 914명(26.2%)이었으나 5대 기초의회에서는 367명(12.7%)으로 저학력 소지자보다

42 ●● 기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

는 고학력 소지자가 의회활동에 참여하고 있었다.

지방의회 의원의 성별로 학력을 비교해 본 결과 대졸이상의 고학력자의 경우 지역구 여성의원이 높은 것으로 나타났다. 실제, 4대의 경우 지역구에 대졸이상 여성의원 비율은 49.2%로 남성의 22.3%에 비하여 26.9%p 높게 나타났다으며, 5대의 경우도 지역구의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 53.5%로 남성 35.5%에 비하여 18%p 높게 나타났다. 그러나 5대의 경우 비례대표 의원의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 36.0%로 남성 41.5%에 비하여 5.5% 낮게 나타났다. 반면 고졸의 경우 여성의원이 25.6%로 남성 20.8%에 비하여 4.8%p 높게 나타났다. 이는 5대에 기초의회에 비례대표가 생기면서 그 간 지역에서 오랫동안 여성부장으로 정당 활동을 하였던 여성들이 공천되고, 당선된 데서 비롯된 것으로 보인다. <표 III-2>

〈표 III-2〉 4·5대 기초의회 의원들의 성별·학력별 당선인 수

	4대			5대						
	남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	지역구			비례			합계
				남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	
고졸미만	905 (26.5%)	9 (11.6%)	914 (26.2%)	310 (12.9%)	4 (3.6%)	314 (12.4%)	5 (10.4%)	48 (14.6%)	53 (14.1%)	367 (12.7%)
고졸	991 (29.1%)	13 (16.9%)	1,004 (28.8%)	453 (18.8%)	14 (12.6%)	467 (18.5%)	10 (20.8%)	84 (25.6%)	94 (25.0%)	561 (19.4%)
대재/대학중퇴/ 전문대졸	642 (18.8%)	14 (18.1%)	656 (18.8%)	671 (27.9%)	28 (25.5%)	699 (27.8%)	11 (22.9%)	64 (19.6%)	75 (20.0%)	774 (26.8%)
대졸	531 (15.5%)	28 (36.3%)	559 (16.0%)	550 (22.8%)	39 (35.4%)	589 (23.4%)	13 (27.0%)	88 (26.9%)	101 (26.9%)	690 (23.8%)
대학원이상	235 (6.8%)	10 (12.9%)	245 (7.0%)	307 (12.7%)	20 (18.1%)	327 (13.0%)	7 (14.5%)	30 (9.1%)	37 (9.8%)	364 (12.6%)
미기재	104 (3.0%)	3 (3.8%)	107 (3.0%)	112 (4.6%)	5 (4.5%)	117 (4.6%)	2 (4.1%)	13 (3.9%)	15 (4%)	132 (4.5%)
전체	3,408 (100.0%)	77 (100.0%)	3,485 (100.0%)	2,403 (100.0%)	110 (100.0%)	2,513 (100.0%)	48 (100.0%)	327 (100.0%)	375 (100.0%)	2,888 (100.0%)

출처: 중앙선거관리위원회 당선인 명부를 참고하여 재작성

3. 남녀의원의 전직 비교

기초의회 의원들의 전직을 비교해 보면, 4대 기초의회에서는 시·군·구의원(768명), 사업가(736명), 농축산업종사자(723명) 등이 두드러지게 높게 나타나고 있었으나, 5대 기초의회 의원의 경우는 시·군·구의원(717명), 사업가(696명), 정치인(361명), 농축산업 종사자(322명)의 순으로 나타났다. 특히 4대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 기존 시·군·구의원(25명, 32.47%)이거나 주부(14명, 18.18%), 사회단체 활동가(10명, 12.99%)의 경력소지자이었으나, 5대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 정당활동을 한 정치인들이 25명(22.73%)이고 비례대표 당선자도 정치인이 93명(28.44%)으로 나타나고 있어 여성정당 활동이 정치참여 활성화와 연계하여 중요한 변수로 작용하고 있었다. 5대 지방선거의 경우 기초의회에도 정당공천제가 도입되고, 당시 지방선거에서 정당변수가 크게 작용함에 따라 나타난 현상으로 보인다. 향후 여성들이 정치참여를 원할 경우 무엇보다 정당활동의 중요성을 알려주는 항목으로 보인다. 반면에 농축산업이나 수산업에서의 여성의원 배출이 4·5대 지역구에서는 거의 찾아볼 수 없었으나 여성의원 비례대표 당선자 중 농축산업종사자가 13명(3.98%)으로 나타났는데, 이는 농어촌지역의 여성활동에 대한 정책적 배려에서 비롯된 것으로 보인다. <표 III-3>

〈표 Ⅲ-3〉 4·5대 기초의회의원 전직 남녀비교

(단위: 명, %)

	4대			5대						
	남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	지역구			비례			합계(%)
				남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	남성의원 (%)	여성의원 (%)	전체(%)	
단체장	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)
구시군의원	743 (21.80%)	25 (32.47%)	768 (22.04%)	689 (28.67%)	22 (20.00%)	711 (28.29%)	4 (8.33%)	2 (0.61%)	6 (1.60%)	717 (24.83%)
시도의원	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.31%)	1 (0.27%)	1 (0.03%)
정치인	106 (3.11%)	6 (7.79%)	112 (3.21%)	235 (9.78%)	25 (22.73%)	260 (10.35%)	8 (16.67%)	93 (28.44%)	101 (26.93%)	361 (12.50%)
사회단체활동가	29 (0.85%)	10 (12.99%)	39 (1.12%)	30 (1.25%)	5 (4.55%)	35 (1.39%)	8 (16.67%)	26 (7.95%)	34 (9.07%)	69 (2.39%)
전문직	139 (4.08%)	3 (3.90%)	142 (4.08%)	97 (4.04%)	13 (11.82%)	110 (4.38%)	3 (6.25%)	25 (7.65%)	28 (7.47%)	138 (4.78%)
사업(자영업포함)	728 (21.36%)	8 (10.39%)	736 (21.13%)	610 (25.38%)	16 (14.55%)	626 (24.91%)	12 (25.00%)	58 (17.74%)	70 (18.67%)	696 (24.10%)
공무원	17 (0.50%)	0 (0.00%)	17 (0.49%)	20 (0.83%)	2 (1.82%)	22 (0.88%)	1 (2.08%)	3 (0.92%)	4 (1.07%)	26 (0.90%)
농축산업	722 (21.19%)	1 (1.30%)	723 (20.75%)	304 (12.65%)	0 (0.00%)	304 (12.10%)	5 (10.42%)	13 (3.98%)	18 (4.80%)	322 (11.15%)
회사원	105 (3.08%)	1 (1.30%)	106 (3.04%)	70 (2.91%)	3 (2.73%)	73 (2.90%)	1 (2.08%)	11 (3.36%)	12 (3.20%)	85 (2.94%)
상업	228 (6.69%)	0 (0.00%)	228 (6.54%)	51 (2.12%)	1 (0.91%)	52 (2.07%)	0 (0.00%)	2 (0.61%)	2 (0.53%)	54 (1.87%)
수산업	44 (1.29%)	0 (0.00%)	44 (1.26%)	13 (0.54%)	0 (0.00%)	13 (0.52%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	13 (0.45%)
건설업	234 (6.87%)	0 (0.00%)	234 (6.72%)	142 (5.91%)	0 (0.00%)	142 (5.65%)	2 (4.17%)	4 (1.22%)	6 (1.60%)	148 (5.12%)
광공업	29 (0.85%)	0 (0.00%)	29 (0.83%)	27 (1.12%)	1 (0.91%)	28 (1.11%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	28 (0.97%)
무직	99 (2.90%)	19 (24.68%)	118 (3.39%)	41 (1.71%)	15 (13.64%)	56 (2.23%)	2 (4.17%)	59 (18.04%)	61 (16.27%)	117 (4.05%)
주부	1 (0.03%)	14 (18.18%)	15 (0.43%)	0 (0.00%)	6 (5.45%)	6 (0.24%)	0 (0.00%)	46 (14.07%)	46 (12.27%)	52 (1.80%)
미기재	10 (0.29%)	1 (1.30%)	11 (0.32%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	1 (0.31%)	1 (0.27%)	1 (0.03%)
기타	174 (5.11%)	3 (3.90%)	177 (5.08%)	74 (3.08%)	7 (6.36%)	81 (3.22%)	2 (4.17%)	29 (8.87%)	31 (8.27%)	112 (3.88%)
전체	3408 (100.00%)	77 (100.00%)	3484 (100.00%)	2403 (100.00%)	110 (100.00%)	2513 (100.00%)	48 (100.00%)	327 (100.00%)	375 (100.00%)	2888 (100.00%)

출처: 중앙선거관리위원회 및 기초의회 홈페이지 참고하여 작성.

4. 의원경력 비율

의원 경력 비율의 경우 선관위통계가 존재하지 않아서 각 의회 홈페이지를 통해 조사하였다. 그러나 의원경력 등이 자세히 나와 있지 않거나, 누락된 경우가 있어 조사에 많은 어려움이 있었다. 여성의원들의 경우 4대의 경우 재선이상 여성의원 비율이 37.7%(29명)로 높았다가, 5대 기초의회에서 재선이상 여성의원 비율이 6.4%(28명)로 낮아졌는데, 이는 5대 지방선거에서 비례대표제의 도입에 따른 의원 수의 증가에 따른 것으로 보인다. 결론적으로 여성의원들은 4대의 경우 초선 62.3%(48명), 5대 93.6%(409명)로 여성의원들의 경력 지속성과 관련한 당 차원의 정책개발이 필요하다. <표 Ⅲ-4>

〈표 Ⅲ-4〉 성별 초재선의원 비교

(단위: 명, %)

구분	4대			5대					
	초선	재선	3선 이상	초선(지역구/비례)		재선(지역구/비례)		3선 이상(지역구/비례)	
남성 의원	1,786 52.4%	966 28.3%	656 19.3%	1323 54.0%	1,281/42	711 29.0%	707/4	417 17.0%	415/2
여성 의원	48 62.3%	17 22.1%	12 15.6%	409 93.6%	85/324	20 4.6%	18/2	8 1.8%	7/1
전체	1,834 52.6%	983 28.2%	668 19.2%	1732 60.0%	1,366/366	731 25.3%	725/6	425 14.7%	422/3

출처: 230개 기초의회 홈페이지 조사

5. 의장 부의장 성별

광역의회의 경우 의장 1명, 부의장 2명, 기초의회의 경우 의장 1명, 부의장 1명을 선출하도록 되어 있다. 230개 기초의회 조사결과 답송한 164개 지방의회 조사결과를 토대로 4대와 5대에서의 여성으로서 의장과 부의장직을 맡아 활동한 의원을 살펴본 결과 여성의원수가 높은 5대 기초의회에서 보다 두드러지게 나타나고 있었다. 세부적으로 4대 기초의회에서는 여성 의장

이 없는 상태에서, 단지 1명만이 부의장직을 맡아 활동한 반면, 5대 기초의회에서는 여성의원 4명이 의장의 업무를 수행하고 5명의 여성의원이 부의장으로 활동하고 있었다. <표 III-5>

〈표 III-5〉 4·5대 기초의회 전반기 의장 / 부의장 성별

(단위: 명)

성별	4대		5대	
	의장	부의장	의장	부의장
남성의원	164	162	160	159
여성의원	0	1	4	5
계	164	163	164	164

출처 : 230개 기초의회 설문조사(164개 기초의회 답송)

6. 운영위원장 비율

164개 기초의회 조사결과 4대 전반기 기초의회와 5대 전반기 기초의회에서 여성으로서 운영위원장을 맡아 활동한 의원은 5대 기초의회에서 10.7%로 나타났지만 4대에서는 3.9%로 낮은 비율을 보이고 있어, 기초의회에서의 여성의원 수가 정책결정 과정에서 중요한 변수로 작용하고 있는 것을 알 수 있었다. <표 III-6>

〈표 III-6〉 4·5대 기초의회 전반기 운영위원장

(단위: 명, %)

성별	4대	5대
	운영위원장	운영위원장
남성의원	99(96.1%)	100(89.3%)
여성의원	4(3.9%)	12(10.7%)
계	103(100.0%)	112(100.0%)

출처 : 230개 기초의회 설문조사 (164개 기초의회 답송)

7. 성별 상임위 위원장과 간사 현황

164개 기초의회 조사결과 4·5대 기초의회 전반기 성별 상임위 위원장 및 간사 현황을 보면, 5대에서의 여성의원활동이 4대보다 높은 비율을 보이고 있다 즉, 5대 기초의회에서 상임위 위원장의 직무를 수행한 여성 의원은 26명(8.2%)이며 간사의 역할을 담당한 여성 의원도 81명(25.6%)으로 4대 기초 의회의 상임위원장 9명(3.3%), 간사 10명(3.6%)에 비하여 높아진 것을 볼 수 있었다. 기초의회의 경우 상임위 위원장의 경우 중복 선출이 안 되나, 간사 의 경우 중복으로 선출되는 경우가 있었다. <표 Ⅲ-7>

〈표 Ⅲ-7〉 4·5대 기초의회 전반기 성별 간사 현황

(단위: 명, %)

성별	4대		5대	
	상임위원장	간사	상임위원장	간사
남성의원	265(96.7%)	264(96.4%)	291(91.8%)	236(74.4%)
여성의원	9(3.3%)	10(3.6%)	26(8.2%)	81(25.6%)
계	274(100.0%)	274(100.0%)	317(100.0%)	317(100.0%)

출처 : 230개 기초의회 설문조사(164개 기초의회 답송)

8. 여성위원장 및 간사가 속한 상임위 분류

164개 기초의회 조사결과 4·5대 기초의회 여성의원들의 세부적인 활동을 살펴보면, 여성의원들은 운영, 재정, 복지 분야에서 상임위 위원장과 간사로서 활동하고 있었으며, 5대 기초의회에서는 사회산업(건설, 개발, 도시 포함)분야를 포함하여 운영, 복지행정분야에서 위원장과 간사의 역할을 담당하고 있었다. <표 Ⅲ-8>

〈표 Ⅲ-8〉 4·5대 기초의회 전반기 여성위원장/간사의 소속된 상임위 분류

(단위: 개, %)

4대			5대		
상임위 위원장	운영	4(44.4%)	상임위 위원장	운영	11(38.5%)
	재정	2(22.2%)		재정	3(11.5%)
	복지행정(자치,기획포함)	2(22.2%)		복지행정(자치,기획포함)	7(26.9%)
	사회산업 (건설,개발,도시포함)	1(11.1%)		사회산업 (건설,개발,도시포함)	5(19.2%)
	계	9(100.0%)		계	26(100.0%)
간사	운영	4(40%)	간사	운영	23(28.4%)
	재정	2(20%)		재정	14(17.3%)
	복지행정(자치,기획포함)	3(30%)		복지행정(자치,기획포함)	24(29.6%)
	사회산업 (건설,개발,도시포함)	1(10%)		사회산업 (건설,개발,도시포함)	20(24.7%)
	계	10(100.0%)		계	81(100.0%)

출처 : 230개 기초의회 설문조사(164개 기초의회 답송)

9. 성별 조례안 발의 현황

164개 기초의회의 성별 조례안 발의 현황을 보면, 성별 의원수와 비례하고 발의된 내용의 대부분이 가결되는 현상을 보이고 있었다. 즉, 여성의원 이 비교적 적은 4대 기초의회에서 여성의원 발의 건수는 25건으로 모두 가결되었고, 5대 기초의회에서는 430건이 발의되어 414건이 가결되는 현상을 보이고 있다. 그러나 다수를 차지하는 남성의원의 발의 건수는 4대에서는 여성의원에 42배(1,041/25건)이고 5대에서는 6배(2558/430건) 정도로 나타나, 성별 의원수가 성별 조례안 발의의 형평성 제고에 영향을 주고 있음을 인지할 수 있다. 남녀의원 1인당 평균 발의/가결건수는 4대의 경우 여성의원 의 경우 0.46건/0.46건으로 남성의 0.47건/0.45건에 비하여 커다란 차이를 보이고 있지는 않았다. 5대의 경우 여성의원 의 경우 평균 발의 건수는 1.44건

/1.39건으로 남성의 1.56건/1.52건으로 커다란 차이를 보이고 있지는 않았으나, 여성의원의 증가에 따른 평균 발의/가결 건수는 증가한 것으로 나타났다. <표 Ⅲ-9>

〈표 Ⅲ-9〉 기초의회 의원 성별 조례안 발의 현황

(단위: 건)

	4대 기초의회전반기	5대 기초의회 전반기
여성의원 대표발의 / 가결 (여성의원 1인당 평균발의건수/ 평균가결건수)	25/25 (0.46건/0.46건)	430/414 (1.44건/1.39건)
남성의원 대표발의 / 가결 (남성의원 1인당 평균발의건수/ 평균가결건수)	1,041/1,007 (0.47건/0.45건)	2,558/2,497 (1.56건/1.52건)
지방정부 대표발의 / 가결	11,221/10,859	12,877/12,519

출처: 230개 기초의회 설문조사(164개 의회 답송)

10. 소결

결론적으로 기초의회의원 수는 5대 2,888명으로 4대(3,485명)보다 597명 감소되었지만, 2009년 여성의원 수의 비율은 5대 기초의회에서 15.1%로 4대(2.2%)보다 7배 정도 늘어난 현상을 보이고 있다. 이는 5대 지방선거에서 처음으로 지역구 중선거구제와 정당공천제가 도입되면서, 비례대표제 50% 여성공천할당제의 도입의 효과가 컸던 것으로 보인다.

지방의회 의원의 성별로 학력을 비교해 본 결과 대졸이상의 고학력자의 경우 4대나 5대 모두 지역구에 여성이 높은 것으로 나타났다. 실제, 4대의 경우 지역구에 대졸이상 여성의원 비율은 53.5%로 남성의 35.5%에 비하여 18.0%p 높게 나타났으며, 5대의 경우도 지역구의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 53.5%로 남성 35.5%에 비하여 18.0%p 높게 나타났다. 그러나 5대의 경우 비례대표 의원의 경우 대졸이상 여성의원 비율은 36.0%로 남성 41.5에 비하여 5.5%p 낮게 나타났다. 반면 고졸의 경우 여성의원이 25.6%로 남

성 20.8%에 비하여 4.8%p 높게 나타났다. 비례대표제에 대졸이상이 5.5%p 낮고 고졸에 여성이 4.8%p 높은 것은 5대에 기초의회에 비례대표가 생기면서 그간 지역에서 오랫동안 여성부장으로 정당활동을 하였던 여성들이 공천되고, 당선된 데서 비롯된 것으로 보인다.

기초의회 의원들의 전직을 비교해 보면, 4대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 기존 시·군·구의원(25명, 32.47%)이거나 주부(14명, 18.18%), 사회단체 활동가(10명, 12.99%)의 경력 소지자였으나, 5대 기초의회에서 지역구로 당선된 여성의원들은 정당 활동을 한 정치인들이 25명(22.73%)이고 비례대표 당선자도 정치인이 93명(28.44%)으로 나타나고 있어 여성 정당 활동과 정치참여 활성화에 기여하는 바가 크다고 볼 수 있다.

여성의원들의 경우 4대의 경우 재선이상 여성의원 비율이 37.7%(29명)로 높았다가, 5대 기초의회에서 재선이상 여성의원 비율이 6.4%(28명)로 낮아졌는데, 이는 5대 지방선거에서 비례대표제의 도입에 따른 의원 수의 증가에 따른 것으로 보인다. 결론적으로 여성의원들은 4대의 경우 초선 62.3%(48명), 5대 93.6%(409명)로 여성의원들의 경력 지속성과 관련한 당 차원의 정책 개발이 필요하다.

4대와 5대에서의 여성으로서 의장과 부의장직을 맡아 활동한 의원은 여성의원수가 높은 5대 기초의회에서 보다 두드러지게 나타나고 있었고, 운영위원장을 맡아 활동한 여성 의원은 5대 기초의회에서 10.7%로 나타났지만 4대에서는 3.9%로 낮은 비율을 보이고 있었다. 상임위 위원장의 경우도 5대 전반기의 경우 8.2%로 나타났지만, 4대의 경우 3.3%로 낮았다. 성별 조례안 발의 건수는 남녀간 차이는 없었으나, 5대에서 여성의원들의 증가에 따른 조례안 발의 건수가 늘어났다.

기초의회에서의 여성의원 수가 특히 의회 간부로서 정책결정과정에서 중요한 변수임을 알 수 있었고, 조례안 발의 건수는 4대 여성의원 비율 2.2%에서 5대 여성의원 증가 비율 15.1%인 7배 정도 만큼의 증가비율을 보이지 않았으나, 조례안 발의 수의 증가에도 영향을 준 것으로 나타났다. Kanter의 주장대로 여성의원들의 15%로의 증가는 여성친화적인 정책에도 영향을 미치고 있는지는 다음 장에서 살펴보고자 한다.

IV

4·5대 기초의회 남녀의원들의 의정활동 비교 분석: - 10개 지방의회 지역을 중심으로 -

1. 분석대상과 방법	53
2. 조례를 통한 입법활동 분석	58
3. 본회의 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석	102
4. 상임위 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석	143

이 장에서는 4·5대 시·군·구의회의 의원들의 입법활동인 조례안 발의 실적과 심의·의결과정의 분석을 통해 여성의원 비율이 지방의회 역사상 처음으로 15.1%로 늘어난 상황에서 남녀의원들의 입법활동에는 어떠한 변화가 있고, 남녀 간 성차는 어떻게 나타내고 있는지를 확인해 보고자 한다.

2009년 8월 현재, 전국 기초지방의원 중 여성의원이 차지하는 비율은 2,888명 중 437명으로 15.1%를 차지하고 있다. 캔터는 여성이 어떤 조직에서 진정으로 효율적이 되기 위하여 적어도 전체 구성원의 15%는 되어야 하며 여성이 그 지점에 오를 때까지 여성의 이익은 무시되고, 여성의 요구는 저지될 것이라고 주장하였다. 그에 따르면 의회에서 15%의 여성의원을 갖는다는 것은 여성의원들이 특정 사안을 지원하고 영향력을 행사하기 위한 입법적 행동이 가능함을 의미한다. 다음으로, 여성의원들의 숫자가 많아지는 것만으로 여성의 대표성이 강화된다고 볼 수 있는데 실제 여성의원들은 여성의 권익향상이나 소외계층을 위한 의정활동에 상대적으로 적극성을 발휘하고 있는지, 이러한 분위기는 다수의 남성의원들에게도 입법활동에 영향을 여성관련 의제가 보다 많이 다루어지도록 과급효과를 가져오는지 살펴볼 필요가 있다. 아울러 여성관련 조례심의 과정에서는 남녀의원의 성차는 어떻게 나타나는지 살펴보고 유형화하고자 한다.

1. 분석대상과 방법

가. 분석대상

첫째, 분석대상 의회는 시·군·구 10개 의회를 대상으로 하였다. 분석의 합리성을 위해 전국을 도시지역, 도농복합지역, 농촌지역으로 나누고, 시·군·구 단위의 의회유형을 반영하여 시의회 4곳, 구의회 4곳, 군의회 2곳을 분석대상지역으로 선정하였고, 대상지역은 전국적으로 고루 분포되도록 선정하였다.³²⁾ 조사대상 지역으로는 수도권에서 서울시 성북구의회, 경기도

32) 당초 서울지역에서 선정한 성북구의회는 본회의와 상임위는 조사분석이 이루어졌으나, 조례안 조사진행 도중에 갑작스럽게 홈페이지 서버 교체작업 이루어졌

성남시, 안산시, 인천시 부평구의회이며, 강원지역 춘천시, 충청지역 충주시, 전라지역 광주 서구, 전남 해남군, 경상지역 대구 달서구, 경북 칠곡군을 선정하였다. 대상지역 선정은 전국 지방선거 결과를 토대로 전회 대비 제 4회 지방의회 선거결과 여성의원 수가 증가한 지역을 대상으로 여성의원 증가의 영향을 살펴보고자 하였다. 분석의 용이성을 위해 여성의원 수가 많은 의회, 여성의원 비율이 높은 의회, 여성의원 증가율이 높은 의회를 우선 대상지역으로 선정하였다<표 IV-1>.

〈표 IV-1〉 조사지역

구분	수도권	강원	충청	전라	경상
시	경기-성남시 경기-안산시	강원-춘천시	충북-충주시		
구	서울-성북구 인천-부평구			광주-서구	대구-달서구
군				전남-해남군	경북-칠곡군

둘째, 분석기간은 4·5대 비교를 위해 의회 의원의 임기가 2010년 6월에 끝난다는 점을 고려하여 제 4·5대 의회 전반기 임기를 대상으로 하였다. 제 4대 의회 전반기는 2002년 7월 1일부터 2004년 6월 30일까지이며, 제 5대 의회 전반기는 2006년 7월 1일부터 2008년 6월 30일까지다.

셋째, 분석대상 의원은 4대전반기는 성남시 41명(여성 4명), 충주시 24명(여성 1명), 안산시 22명, 춘천시 24명 등 시의회 의원 111명(여성 5명), 성북구 29명(여성 3명), 광주서구 16명(여성 3명), 부평구 22명(여성 2명), 달서구 24명(여성 1명) 등 구의회 의원 91명(여성 9명), 해남군 14명, 칠곡군 10명(여성 1명) 등 군의회 의원 24명(여성 1명) 등 226명(여성 15명)을 대상으로 하였고, 이 중 여성의원은 시의회 4.5%, 구의회 9.9%, 군의회 4.2%이다.

5대 의회 전반기는 성남시 35명(여성 7명), 충주시 19명(여성 3명), 안산시

다. 문의결과 2010년에 북구작업이 완료된다고 하여 4대 조례안이 없어 조례안 분석 대상 지역에서 제외하였다.

22명(여성 4명), 춘천시 21명(여성 4명) 등 시의회 의원 97명(여성 18명), 성북구 22명(여성 7명), 광주서구 17명(여성 6명), 부평구 19명(여성 5명), 달서구 23명(여성 5명) 등 구의회 의원 81명(여성 23명), 해남군 11명(여성 2명), 칠곡군 10명(여성 2명) 등 군의회 의원 21명(여성 4명) 등 199명(여성 45명)을 대상으로 하였고, 이 중 여성의원은 시의회 18.6%, 구의회 28.4%, 군의회 19.0%이다.

넷째, 본 연구는 의원발의 조례의 정책분야를 경제, 건설, 교통, 환경, 보건, 복지, 교육, 문화, 치안, 행정, 세금, 여성, 안전, 대외협력, 정치, 의원, 기타 등 17개 분야로 구분하였고, 이 중 여성정책은 여성발전기본법을 기준으로 20개 분야로 나누어 분석하였다.³³⁾ 본 연구에서 여성정책 분야는 여성발전기본법에 근거한 15개의 범주에다 ⑯여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산(저출산대책 포함), 양육 ⑳다문화가정 등을 포함하였다. <표 IV-2>

33) 「여성발전기본법 시행령」 제2조(여성정책의 범주 등) 의하면 여성정책의 범주를 다음과 같이 정하고 있다. ① 교육에서의 남녀평등에 관한 정책, ② 정책결정과정에 여성참여확대에 관한 정책, ③ 고용상의 남녀차별해소에 관한 정책, ④ 여성고용촉진 및 안정에 관한 정책, ⑤ 여성보건 및 모성보호에 관한 정책, ⑤의2. 여성인적자원의 개발에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑥ 보육시설에 관한 정책, ⑦ 저소득 모자가정의 여성, 미혼모, 가출여성, 장애여성 등 보호를 요하는 여성 및 노인여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧ 농어촌여성의 복지증진에 관한 정책, ⑧의2. 평등한 가족관계의 확립에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑨ 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력의 방지에 관한 정책, ⑨의2. 성매매 방지 및 성매매 피해자 보호 등에 관한 정책, ⑩ 가사노동가치의 평가 등에 관한 정책, ⑪ 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화에 관한 정책, ⑪의2. 여성의 자원봉사활동에 관한 정책 [신설 2003.03.12.], ⑫ 기타 여성의 권익증진에 관한 정책으로 정하고 있다.

〈표 IV-2〉 조례 정책분야

정책분야	비고
경제	지역경제 활성화, 재래시장, 투자효과, 일자리창출
건설	재개발, 재건축, 도시계획, 시설관리, 인프라확대
교통	도시시설, 교통체계개편, 주차 및 주차장
환경	쓰레기, 폐기물, 처리장, 소음, 공해
보건	의료, 방역
복지	저소득층, 노인, 장애인, 편의시설, 유공자
교육	교육, 교육시설, 장학금, 교육인프라 구축, 청소년 수련원
문화	문화, 예술, 체육, 문화행사, 문화시설, 문화재
치안	범죄예방
행정	공무원윤리, 제도개선, 예산, 공무원처우
세금	세수확대, 세수지원
여성	①교육에서의 남녀평등 ②정책결정과정의 여성참여 확대 ③고용상의 남녀차별 해소 ④여성고용촉진 및 안정 ⑤여성보건 및 모성보호 ⑥여성인적자원개발 ⑦보육시설 ⑧여성장애인 ⑨농어촌여성의 복지증진 ⑩평등한 가족관계의 확립 ⑪성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 ⑫성매매방지 및 성매매 피해자 보호 ⑬가사노동가치의 평가 ⑭여성의 국제적 평화증진 운동 및 국제협력강화 ⑮여성의 자원봉사활동 ⑯기타 여성의 권익증진 ⑰여성정책 전반에 관한 사항 ⑱여성가장 ⑲출산, 양육 ⑳다문화
안전	재해, 재난, 방재
대외협력	외국도시 자매결연, 사업 및 문화교류
정치	정치비판
의원	의원처우 개선, 의원 비판
기타	자원봉사, 기타

다섯째, 의원의 연령은 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 구분하였다.

여섯째, 의회경력은 초선, 재선, 3선 이상으로 구분하였다.

일곱째, 지역선출의원과 비례대표 의원은 지역구와 비례로 구분하였다.

여덟째, 여성관련 조례 심의·의결 과정에 대한 긍정적/부정적 사례분석을 유형별로 나누어 살펴보았다.

나. 분석방법 및 분석내용

분석방법은 각 시·군·구의회 본회의와 상임위원회 조례 발의 및 심의·의결 과정의 속기록을 활용하여 분석하였고, 성별, 연령별, 정책분야별, 의회경력별, 지역구와 비례, 시·군·구별 의원조례 발의 현황과 조례처리 결과를 중심으로 교차분석을 하고자 한다. 이와 더불어 시·군·구의회 여성관련 조례 심의·의결과정 회의록을 통해 나타나는 남녀의원의 차이를 분석하여 유형화하고자 한다.

먼저, 제 4·5대 전반기 시·군·구의회 의원의 조례발의 및 본회의, 상임위 심의·의결을 통한 입법활동 변화를 분석하기 위해 다음과 같은 틀로 살펴보고자 한다.

첫째, 성별을 기준으로, 조례안 발의 현황, 정책분야별 조례안 발의 및 조례처리 결과, 여성관련 조례안에 대한 발의 및 처리 결과와 본회의, 상임위 회의록을 분석하고자 한다.

둘째, 연령대를 기준으로, 성별, 정책분야별, 여성관련 조례안 발의 현황 및 본회의, 상임위 속기록을 분석하고자 한다.

셋째, 의회경력을 기준으로, 성별, 정책분야별, 여성관련 조례안 발의 및 본회의, 상임위 현황을 분석하고자 한다.

넷째, 지역구와 비례를 기준으로, 성별, 연령별, 정책분야별 조례안 발의 및 본회의, 상임위 현황을 분석하고자 한다.

다섯째, 시·군·구를 기준으로, 성별, 경력별, 정책분야별 조례안 발의 및 본회의, 상임위 속기록 현황을 분석하고자 한다.

2. 조례를 통한 입법활동 분석³⁴⁾

9개 시·군·구의회의 제 4대 의회와 5대 의회 전반기를 통해 다루어진 조례는 총 1,769건이다. 전체조례 중 의원이 발의한 조례는 4대 의회에서 전체 발의조례 779건의 13.2%인 103건, 5대 의회에서는 전체 990건의 23.2%인 230건 등 모두 333건이다.

의원발의 조례는 4·5대 의회 전체 발의된 조례의 18.8%의 비중을 차지하고 있으며, 시·군·구 기초자치단체장이 제출하고 있는 조례가 차지하는 비중은 4대에는 86.8%이고, 5대에는 76.8%를 차지하고 있다. 중선거구제 도입으로 소선거구 지역구가 통합되어 5대 의회 의원 수가 4대 의회 의원 수보다 감소했음에도 불구하고, 전체 조례 중 의원발의 조례비중이 4대 의회보다 5대 의회에서는 10%p 증가했으며 상대적으로 단체장 제출 조례는 그만큼 줄어들었다. 이는 기초의회 의원들의 입법활동이 점점 활발해지고 있다는 것을 보여 주고 있다. <표 IV-3>

〈표 IV-3〉 9개 지역 4·5대 의원/단체장 조례안 발의현황

(단위: 건, %)

	4대	5대	전체
의원	103	230	333
	13.2%	23.2%	18.8%
단체장	676	760	1,436
	86.8%	76.8%	81.2%
전체	779	990	1,769
	100.0%	100.0%	100.0%

34) 본 보고서의 성별에 따른 현황 표에서 해당되는 실제 사건(event) 숫자가 적어 퍼센티지의 의미에 주의를 요함.

가. 성별비교

1) 성별 조례 발의 현황

4대 의회 의원발의 조례 103건 중 남성의원은 97.1%인 100건의 조례를 발의하였고, 여성의원은 2.9%인 3건을 발의하였다. 5대 의회에서는 전체 230건 중 남성의원이 80.0%인 184건을 여성의원이 20.0%인 46건을 발의하여 여성의원의 조례 발의 비율이 17.1%나 증가하였다.

분석대상 중 남녀의원 구성비를 보면 4대 의회는 전체 197명 중 남성의원 185명으로 93.9%를 차지하고 있고, 여성의원은 12명으로 6.1%를 차지하고 있다. 5대 의회는 전체 177명 중 남성의원은 139명 78.5%, 여성의원은 38명 21.5%를 차지하고 있다. 5대 의회의 여성의원 비율은 4대 의회보다 15.4%p가 증가하였다. <표 IV-4>

〈표 IV-4〉 9개 지역 4·5대 의원의 성별 조례안 발의 현황

(단위: 명, %)

	4대	5대	전체
남성의원	100	184	284
	97.1%	80.0%	85.3%
여성의원	3	46	49
	2.9%	20.0%	14.7%
전체	103	230	333
	100%	100%	100%

첫째, 4대 의회 대비 5대 의회 여성의원은 15.4%p 증가한데 반해 조례안 발의건수는 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례안 발의건수로 살펴보면, 여성의원은 1인당 평균 조례안 발의건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였는데, 남성의원은 0.5건에서 1.3건으로 2.6배가 증가하여 여성의원들의 평균조례안 발의건수 상승률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례안 발의건수는 2.9%로

여성의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미쳐 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다. 이는 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다. <표 IV-5>

〈표 IV-5〉 9개 지역 4·5대 여성의원 증가율

(단위: 명, %)

	지역	4대			5대			△%
		전체의원	여성의원	비율	전체의원	여성의원	비율	
시	성남시	41	4	9.8%	35	7	20.0%	10.2%
	충주시	24	1	4.2%	19	3	15.8%	11.6%
	안산시	22	0	0.0%	22	4	18.2%	18.2%
	춘천시	24	0	0.0%	21	4	19.0%	19.0%
	계	111	5	4.5%	97	18	18.6%	14.1%
구	광주서구	16	3	18.8%	17	6	35.3%	16.5%
	부평구	22	2	9.1%	19	5	26.3%	17.2%
	달서구	24	1	4.2%	23	5	21.7%	17.5%
	계	62	6	9.7%	59	16	27.1%	18.5%
군	해남군	14	0	0.0%	11	2	18.2%	18.2%
	칠곡군	10	1	10.0%	10	2	20.0%	10.0%
	계	24	1	4.2%	21	4	19.0%	14.8%
전체		197	12	6.1%	177	38	21.5%	15.4%

* 조례안 분석에서 성북구 자료는 제외됨

2) 성별/정책분야 조례 발의 현황

정책분야에 따른 성별 조례안 발의 건수는 <표 IV-6>과 같다. 4대 의회의 경우 남성의원은 행정 57건, 의원 10건, 복지 6건 등의 순으로 발의한 것으로 나타났다. 반면 여성의원은 복지, 행정, 의원 각 1건씩을 발의하였다. 5대 의회의 경우 남성의원은 경제 8건, 건설 10건, 교통 4건, 환경 5건, 보건

1건, 복지 32건, 교육 5건, 문화 7건, 치안 1건, 행정 73건, 세금 3건, 여성 1건, 의원 19건 등 총 169건을 발의하였고, 여성의원은 경제 2건, 건설 2건, 환경 2건, 보건 1건, 복지 8건, 문화 1건, 행정 12건, 여성 6건, 의원 9건 등 총 43건을 발의하였다.

제 4대 의회에서 의원발의 조례의 가장 많은 비중을 차지하고 있는 정책 분야는 행정분야가 전체의원 조례 발의 건수의 59.8%인 58건을 차지하고 있는데 남성의원이 57건을 발의하고, 여성의원이 1건을 발의하고 있다. 다음으로는 의원자신들의 처우개선 등에 관한 조례가 11.3%인 11건을 차지하고 있는데 남성의원이 10건을 발의하고 있다. 세 번째로는 복지분야로 전체 7건을 발의하여 전체의원발의 조례안의 7.2%를 차지하고 있는데 남성의원이 6건, 여성의원이 1건을 발의하고 있다.

제 5대 의회에서도 의원발의 조례안의 가장 큰 비중은 역시 행정분야가 차지한다. 전체의원 발의 조례안 212건 중 행정분야는 40.1%인 85건을 차지하고 있는데 이중 남성의원이 73건, 여성의원이 12건을 발의하고 있으며, 다음으로는 복지분야로 전체의원발의의 18.9%인 40건을 차지하고 있는데 남성의원이 32건, 여성의원이 8건을 발의하고 있다. 세 번째로는 의원분야는 전체 13.2%인 28건을 발의하였는데 남성의원이 19건, 여성의원이 9건을 발의하고 있다. <표IV-6>

〈표 IV-6〉 9개 지역 4·5대 의원의 성별/정책분야 조례안 발의 현황

(단위: 건, %)

정책분야	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
경제	2	0	2	8	2	10
	2.1%	0.0%	2.1%	4.7%	4.7%	4.7%
건설	4	0	4	10	2	12
	4.3%	0.0%	4.1%	5.9%	4.7%	5.7%
교통	3	0	3	4	0	4
	3.2%	0.0%	3.1%	2.4%	0.0%	1.9%
환경	4	0	4	5	2	7
	4.3%	0.0%	4.1%	3.0%	4.7%	3.3%
보건	1	0	1	1	1	2
	1.1%	0.0%	1.0%	0.6%	2.3%	0.9%
복지	6	1	7	32	8	40
	6.4%	33.3%	7.2%	18.9%	18.6%	18.9%
교육	1	0	1	5	0	5
	1.1%	0.0%	1.0%	3.0%	0.0%	2.4%
문화	-	-	-	7	1	8
	-	-	-	4.1%	2.3%	3.8%
치안	-	-	-	1	0	1
	-	-	-	0.6%	0.0%	0.5%
행정	57	1	58	73	12	85
	60.6%	33.3%	59.8%	43.2%	27.9%	40.1%
세금	4	0	4	3	0	3
	4.3%	0.0%	4.1%	1.8%	0.0%	1.4%
여성	1	0	1	1	6	7
	1.1%	0.0%	1.0%	0.6%	14.0%	3.3%
의원	10	1	11	19	9	28
	10.6%	33.3%	11.3%	11.2%	20.9%	13.2%
기타	1	0	1	-	-	-
	1.1%	0.0%	1.0%	-	-	-
전체	94	3	97	169	43	212
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	96.9%	3.1%	100.0%	79.7%	20.3%	100.0%

이를 통해 나타나는 것은 첫째, 4.5대 의회를 통해 의원들이 가장 많이 발의하는 조례는 공무원조직이나 처우를 개선하는 등의 행정 분야인데 이는 의원들이 자발적으로 행정기구 개편이나 공무원처우개선의 필요성을 절감하여 조례를 제안하거나 발의한다기보다는 상위법이 개정되거나 기구개편, 처우개선 등에 대한 요구를 보다 효과적으로 의회의 승인을 얻어내기 위해 집행부에서 의원을 통해 제기하도록 하기 때문인 것으로 볼 수 있다. 이는 민선시대 지방자치단체장과 기초의회가 정당공천이 배제되었다고 하더라도 각 정당이 내천이라는 형식을 통해 사실상의 공천권을 행사하고 있고, 지방선거가 '정당에 대한 지지'에 의한 영향을 가장 많이 받고 있어 자치단체장과 의회의 다수당이 거의 일치하고 있는 상황에서 집행부가 의회를 통해 자신들의 문제를 효과적으로 해결하려고 하는 것에 의회는 대부분 견제보다는 비판없이 이를 수용하는 풍토에 기인한다고 할 수 있다.

두 번째로 의원들이 입법활동에 적극성을 보이고 있는 문제는 의회의 기구개편이나 자신들의 처우에 관한 조례를 발의하는 것으로 4대 의회에서는 정책분야의 두 번째 비중을 차지하고, 5대 의회에서는 세 번째 비중을 차지하고 있는데 이는 지방의원들이 주민들의 요구나 민원, 각종 현안들보다 자신들의 영향력을 강화하고 자신들의 수당이나 보수, 자신들과 관련된 기구를 개편하는데 상대적으로 더욱더 많은 관심을 보이고 있다는 것이다.

셋째, 4대 의회에서는 복지분야에 대한 조례발의가 7.2%를 차지하였는데, 5대 의회에서는 18.9%로 2배 이상의 증가를 보이고 있다는 것이다. 이는 중앙정부의 사회복지정책과 예산에 대한 강화에 따라 상위법에 따른 조례정비와 이러한 영향으로 인한 지역사회 차원에서의 복지수요 또한 많아져 이에 부응하는 조치라고 할 수 있다.

넷째, 여성 의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야 조례 발의에 적극적임을 알 수 있다. 여성 의원은 복지분야에서 4대 의회 1건, 5대 의회 8건을 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서는 관심을 전혀 보이지 않았지만 5대 의회에서는 6건을 여성 의원이 발의하고 있어 여성이 여성문제를 대변한다는 주장을 뒷받침하고 있다고 할 수 있다. 한편, 여성 의원은 의원들과 직접 관련된 의원분야에 대해서도 높은 관심을 보이

고 있는데 4대 의회에는 1건, 5대 의회에서는 9건의 조례안을 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 남성의원에 비해 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제도화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱더 적극성을 보이고 있다고 할 수 있다.

3) 성별/정책분야 조례안 처리 결과

의원발의 조례안에 대한 최종 의회 의결의 결과는 4대 의회에서는 남성 의원이 발의한 조례 중 원안가결은 75.0%, 수정가결 16.0%, 심사보류 2.0%, 부결 6.0%, 폐기 1.0%이고 여성의원 발의 조례안은 모두 원안가결되었다. 5대 의회에서는 남성의원이 발의한 조례 중 원안가결은 64.1%, 수정가결 27.2%, 심사보류 5.4%, 부결 1.1%, 파행으로 인한 결과확인 불능안건이 2.2%이고 여성의원 발의한 조례안 중 원안가결 58.7%, 수정가결 32.6%, 심사보류 6.5%, 부결 2.2%이다. 4대 의회에서는 소수의 지역구 여성들이 낸 조례안에 대해 모두 원안가결하였으나, 비례대표제 도입으로 여성의원 대폭 늘어난 5대 의회에서는 여성의원 발의한 조례안은 원안가결이 58.7%로 대폭 줄고, 수정가결과 부결이 늘었다. 남성의원이 제출한 조례안은 4대 의회에서는 75.0%가 원안가결되었으나 5대 의회에서는 원안가결이 10.9%p가 줄었고, 수정가결이 16.0%에서 27.2%로 늘었다. 이는 5대 의회에서 조례안에 대해 더욱 활발한 토론이 이루어졌기 때문이라고 보이며, 원안가결과 수정가결을 합하면 여성의원 발의한 조례안은 91.3%이고, 남성의원이 제출한 조례안은 역시 91.3%로 같았다. 아래 표에는 없지만 정책분야별로 살펴보면 4대 의회에서는 건설과 복지분야 조례안의 원안가결율이 50%로 가장 낮고, 교통분야 조례안 부결율이 33.3%로 가장 높다. 5대 의회에서는 여성의원들의 관심이 높은 복지분야와 여성분야의 원안가결율은 공교롭게 각각 37.5%, 33.3%로 가장 낮으며, 남성의원 발의한 조례안은 원안가결율이 경제분야 25%, 건설분야 30%로 가장 낮다. <표 IV-7>

〈표 Ⅳ-7〉 9개 지역 4·5대 의원발의 조례안의 성별 처리결과

(단위 : 건, %)

	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
원안가결	75	3	78	118	27	145
	75.0%	100.0%	75.7%	64.1%	58.7%	63.0%
수정가결	16	0	16	50	15	65
	16.0%	.0%	15.5%	27.2%	32.6%	28.3%
심사보류	2	0	2	10	3	13
	2.0%	.0%	1.9%	5.4%	6.5%	5.7%
부결	6	0	6	2	1	3
	6.0%	.0%	5.8%	1.1%	2.2%	1.3%
파행	-	-	-	4	0	4
	-	-	-	2.2%	.0%	1.7%
폐기	1	0	1	-	-	-
	1.0%	.0%	1.0%	-	-	-
전체	100	3	103	184	46	230
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

4) 성별/여성관련 조례안 발의 및 처리결과

4.5대 여성관련 조례안은 크게 여성보건 및 모성보호, 보육시설, 여성장애인, 출산, 양육분야가 의원발의로 남성의원 2건, 여성의원 6건 등 총 8건이 제출되었다. 4대 의회에서는 여성의원 조례안 발의건수가 전혀 없는 가운데 남성의원이 보육시설 조례안 1건을 제출하여 수정가결되었고, 5대 의회에서는 여성보건 및 모성보호에 대해 여성의원이 2건, 남성의원이 1건을 제출하였다. 보육시설은 여성의원이 1건, 여성장애인은 남성의원이 1건, 출산 및 양육은 여성의원이 3건을 발의하였고 원안가결, 수정가결, 부결 1건씩으로 처리되었다. 5대 의회 여성관련 조례는 원안가결 33.3%, 수정가결 50.0%, 부결 16.7%로 처리되었다. 여성의원이 증가한 5대 의회에서는 여성

의원이 제출한 여성관련 조례가 6건이고 남성의원이 제출한 조례는 2건에 불과하다. 남녀의원 비율을 감안하면 여성의원인 여성을 더 잘 대변할 수 있다는 성별 대표성 원리를 확인시켜 주는 것이며, 여성관련 문제를 수렴하여 제도적으로 조치를 취하는데 여성의원들이 훨씬 더 적극적이라는 것을 나타내는 증거라고 할 수 있다. 그러나 남성의원들이 여성의원에게 비해 여성관련 조례제출에 있어 여성의원보다 낮은 수준이지만 여성관련 조례심의 과정에서 남성의원들이 여성의 권익향상을 양성평등적 관점에서 적극적으로 개진하고 있는 바람직한 현상도 많이 있어 성인지적 관점에서의 의식변화가 되고 있다는 것을 엿볼 수 있기도 하다. <표 IV-8>

〈표 IV-8〉 9개 지역 4·5대 의원의 여성관련 조례안의 성별발의 현황 및 처리결과
(단위: 건, %)

여성분야	성별	4대		5대			
		수정가결	전체	원안가결	수정가결	부결	전체
여성보건 및 모성보호	남성의원	-	-	0	1	-	1
		-	-	.0%	100.0%	-	100.0%
	여성의원	-	-	1	1	0	2
		-	-	50.0%	50.0%	.0%	100.0%
보육시설	남성의원	1	1	-	-	-	-
		100.0%	100.0%	-	-	-	-
	여성의원	-	-	0	1	0	1
		-	-	.0%	100.0%	.0%	100.0%
여성장애인	남성의원	-	-	1	0	-	1
		-	-	100.0%	.0%	-	100.0%
출산,양육	여성의원	-	-	1	1	1	3
		-	-	33.3%	33.3%	33.3%	100.0%
전체	남성의원	1	1	1	1	-	2
		100.0%	100.0%	50.0%	50.0%	-	100.0%
	여성의원	-	-	2	3	1	6
		-	-	33.3%	50.0%	16.7%	100.0%

나. 연령별 비교

의원의 구성을 연령대별로 비교하면, 4대의 경우 40대가 41.6%, 50대가 34.5%의 순으로 나타났으나, 5대의 경우 40대가 50.6%, 50대가 28.7%의 순으로 나타났다. 5대 의회는 4대 의회보다 40대가 9%p 늘어난데 비해 50대는 5.8%p, 60대 이상은 4.9%p가 줄었다. 특히, 여성 의원은 40대가 4대 16.7%에서 5대에는 48.6%로 3배가량 늘었고, 50대는 11.7%p, 60대 이상은 14.2%p가 감소하여 여성 의원의 연령대가 대폭 낮아졌다. 이는 5대 의회에서 비례대표제가 도입되어 여성 의원이 대폭 증가할 수 있었는데, 각 당이 지역구나 비례대표 후보로 40대 여성을 가장 많이 공천하기 때문에 거의 여성 의원의 절반가량을 40대가 차지하고 있다고 할 수 있다. <표 IV-9>

〈표 IV-9〉 9개 지역 4·5대 의원의 성별/연령대

(단위: 명, %)

	4대						5대					
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
남성 의원	0 .0%	20 10.8%	80 43.2%	64 34.6%	21 11.4%	185 100.0%	1 .7%	16 11.3%	72 51.1%	43 30.5%	9 6.4%	141 100.0%
여성 의원	1 8.3%	2 16.7%	2 16.7%	4 33.3%	3 25.0%	12 100.0%	1 2.7%	6 16.2%	18 48.6%	8 21.6%	4 10.8%	37 100.0%
전체	1 .5%	22 11.2%	82 41.6%	68 34.5%	24 12.2%	197 100.0%	2 1.1%	22 12.4%	90 50.6%	51 28.7%	13 7.3%	178 100.0%

1) 연령별/성별 조례 발의 현황

연령대별 성별 조례발의 현황은 4대 의회는 의원발의 조례 101건 중 30대가 45.5%, 40대가 33.7%, 50대가 16.8%, 60대 이상이 4%를 발의 하였고, 5대 의회는 230건 중 20대 0.9%, 30대 11.3%, 40대 49.6%, 50대 28.3%, 60대 이상이 10.0%를 발의하였다.

4대 의회에서 30대의원이 차지하는 비율은 11.2%인데 조례발의 비율은 45.5%로 연령대가 차지하는 비중보다 입법활동에 대한 적극성이 4배가량 높고, 60대 이상은 12.2%인데 비해 조례는 4%를 발의 하고 있어 가장 소극

적인 활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 반해 5대 의회에서는 연령대별 비중과 조례발의 비중이 거의 비슷하게 나타나고 있어 모든 연령대가 고루 입법활동에 나서고 있음을 확인할 수 있다.

5대 의회 일인당 조례발의 건수를 보면, 30대는 남성 1.3건, 여성 0.8건, 40대는 남성 1.2건, 여성 1.6건, 50대는 남성 1.2건, 여성 1.5건, 60대 이상은 남성 2.4건, 여성 0.25건을 나타내고 있다. 이를 통해 여성의원 40대 50대는 남성의원보다 입법활동에 더 적극적이며, 60대 이상 남성의원은 같은 연령대 여성의원보다 매우 큰 차이로 입법활동을 하고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-10>

〈표 IV-10〉 9개 지역 4·5대 의원의 성별/연령별 조례안 발의 현황

(단위: 건, %)

	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
20대	0	0	0	2	0	2
	.0%	.0%	.0%	1.1%	.0%	.9%
30대	46	0	46	21	5	26
	46.9%	.0%	45.5%	11.4%	10.9%	11.3%
40대	32	2	34	86	28	114
	32.7%	66.7%	33.7%	46.7%	60.9%	49.6%
50대	16	1	17	53	12	65
	16.3%	33.3%	16.8%	28.8%	26.1%	28.3%
60대 이상	4	0	4	22	1	23
	4.1%	.0%	4.0%	12.0%	2.2%	10.0%
전체	98	3	101	184	46	230
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2) 연령별/정책분야 조례 발의 현황

의원들은 연령별로 정책분야에 관심차가 있는 것으로 나타났다. 실제, 4대 의회의 경우 30대는 경제/건설, 환경/보건/복지, 행정, 세금, 의원, 기타분야에 조례 발의가 있었고, 40대는 교통, 복지, 행정, 여성, 의원분야에서 발의하고 있다. 50대는 건설/교통, 환경/복지, 교육, 행정, 의원분야이고, 60대 이상은 행정, 의원분야 등의 조례를 발의하고 있다. 5대 의회에서 20대는 복지분야를 발의하고, 30대는 건설, 환경/보건/복지, 교육, 치안, 행정, 여성,

의원분야 발의하고, 40대는 경제/건설, 교통, 환경/보건/복지, 교육/문화, 행정, 세금, 여성, 의원 분야에서 발의하고 있다. 50대는 경제/건설, 교통, 환경/복지, 교육/문화, 행정, 세금, 여성, 의원분야이고, 60대 이상은 경제/건설, 교통, 교육, 행정, 의원분야를 발의 하고 있다.

4대 의회에서는 30대는 경제, 보건, 세금, 기타분야이고, 40대는 여성분야, 50대는 교육, 5대 의회에서는 30대가 치안분야에 관한 조례 전체를 발의 하는 등, 연령대별 관심있는 정책분야를 엿볼 수 있다. <표 IV-11>

<표 IV-11> 9개 지역 4·5대 의원의 연령별/정책분야 조례 발의 현황

(단위: 건, %)

	4대					5대					
	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
경제	2	0	0	0	2	0	0	4	5	1	10
	4.5%	0.0%	0.0%	0.0%	2.1%	0.0%	0.0%	3.8%	8.1%	4.8%	4.7%
건설	3	0	1	0	4	0	4	6	1	1	12
	6.8%	0.0%	6.3%	0.0%	4.2%	0.0%	19.0%	5.7%	1.6%	4.8%	5.7%
교통	0	1	2	0	3	0	0	1	2	1	4
	0.0%	3.1%	12.5%	0.0%	3.1%	0.0%	0.0%	0.9%	3.2%	4.8%	1.9%
환경	3	0	1	0	4	0	1	4	2	0	7
	6.8%	0.0%	6.3%	0.0%	4.2%	0.0%	4.8%	3.8%	3.2%	0.0%	3.3%
보건	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2
	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	0.0%	4.8%	0.9%	0.0%	0.0%	0.9%
복지	2	3	2	0	7	2	5	20	13	0	40
	4.5%	9.4%	12.5%	0.0%	7.3%	100.0%	23.8%	18.9%	21.0%	0.0%	18.9%
교육	0	0	1	0	1	0	1	2	1	1	5
	0.0%	0.0%	6.3%	0.0%	1.0%	0.0%	4.8%	1.9%	1.6%	4.8%	2.4%
문화	-	-	-	-	-	0	0	2	6	0	8
	-	-	-	-	-	0.0%	0.0%	1.9%	9.7%	0.0%	3.8%
치안	-	-	-	-	-	0	1	0	0	0	1
	-	-	-	-	-	0.0%	4.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%
행정	27	22	6	3	58	0	5	47	20	13	85
	61.4%	68.8%	37.5%	75.0%	60.4%	0.0%	23.8%	44.3%	32.3%	61.9%	40.1%
세금	4	0	0	0	4	0	0	1	2	0	3
	9.1%	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	0.9%	3.2%	0.0%	1.4%
여성	0	1	0	0	1	0	1	4	2	0	7
	0.0%	3.1%	0.0%	0.0%	1.0%	0.0%	4.8%	3.8%	3.2%	0.0%	3.3%
의원	1	5	3	1	10	0	2	14	8	4	28
	2.3%	15.6%	18.8%	25.0%	10.4%	0.0%	9.5%	13.2%	12.9%	19.0%	13.2%
기타	1	0	0	0	1	-	-	-	-	-	-
	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	1.0%	-	-	-	-	-	-
전체	44	32	16	4	96	2	21	106	62	21	212
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	45.8%	33.3%	16.7%	4.2%	100.0%	0.9%	9.9%	50.0%	29.2%	9.9%	100%

3) 연령별/여성관련 조례 발의 현황

여성관련분야 조례는 4대 의회에서 40대가 보육시설관련 조례 1건을 발의하였고, 5대 의회에서는 30대가 여성장애인 1건, 40대가 여성보건 및 모성보호 2건, 출산/양육 2건, 50대가 여성보건 및 모성보호 1건, 보육시설 1건, 출산/양육 1건 등 4·5대 의회에서 의원이 발의한 여성관련 조례는 9건이다. 여기서도 알 수 있듯이 여성의원이 증가한 5대에서 여성관련 조례발의 건수가 많이 나타나고 있다. <표 IV-12>

〈표 IV-12〉 9개 지역 4·5대 의원의 연령별/여성관련 조례 발의 현황

(단위: 건, %)

	4대		5대			
	40대	전체	30대	40대	50대	전체
여성보건 및 모성보호	0	0	0	2	1	3
	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	33.3%	37.5%
보육시설	1	1	0	0	1	1
	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	33.3%	12.5%
여성장애인	0	0	1	0	0	1
	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	12.5%
출산,양육	0	0	0	2	1	3
	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	33.3%	37.5%
전체	1	1	1	4	3	8
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	12.5%	50.0%	37.5%	100.0%

다. 의원경력 기준

제 4·5대 9개 지역 남녀의원 의원경력을 살펴보면, 4대 의회는 초선 53.5%, 재선 24.9%, 3선 이상 21.8%이며, 5대 의회는 초선 75.8%, 재선 16.9%, 3선 이상 7.3%로 나타나고 있다. 4대 의회에 비해 5대 의회의 초선 비율이 22.5%의 증가율을 보이고 있는 것은 최초의 비례대표제 도입이 커다란 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 특히, 여성의원들의 초선 비율은 58.3%에서 97.3%로 무려 39%p 증가하였는데, 이는 각 정당이 홀수 비례대표를

여성으로 배정하였기 때문에 나온 결과라고 볼 수 있다. 한편, 4대 의회에서 지역구에 선출된 초선과 재선, 3선 이상 전체 여성의원 12명 중 5대 의회에 재진입에 성공한 의원은 초선의원 중 단 1명만이 재선됨으로써 여성의원이 거듭 공천을 받거나 지역구에서 다시 선출되는 것이 얼마나 어려운지 실감할 수 있다. <표 IV-13>

〈표 IV-13〉 9개 지역 4·5대 의원의 선수별 분포

(단위: 명, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선이상	전체	초선	재선	3선이상	전체
남성의원	98	46	41	185	99	29	13	141
	53.0%	24.9%	22.2%	100.0%	70.2%	20.6%	9.2%	100.0%
여성의원	7	3	2	12	36	1	0	37
	58.3%	25.0%	16.7%	100.0%	97.3%	2.7%	.0%	100.0%
전체	105	49	43	197	135	30	13	178
	53.3%	24.9%	21.8%	100.0%	75.8%	16.9%	7.3%	100.0%

1) 의원경력별/성별 조례 발의 현황

4·5대 의회 경력별 조례발의 건수를 살펴보면, 4대 의회는 초선이 85.4%, 재선 10.7%, 3선 이상 3.9%를 발의하고, 5대 의회는 초선 83.0%, 재선 15.7%, 3선 이상 1.3%로 남녀의원 모두 초선의원이 가장 활발한 입법활동을 보여주고 있는 것으로 나타났다. 5대 의회에서 초선의원과 3선 이상의 조례발의 비율이 다소 줄고, 재선의원은 5.0%p 증가하였다. 4대 의회 초선은 남성의원 85.0%, 여성의원 100.0%, 재선은 남성의원 11.0%, 3선 이상이 4.0%를 발의하였는데 여성 재선, 3선의원은 0.0%이다. 5대 의회 초선은 남성의원 80.4%, 여성의원 93.5%, 재선은 남성의원 17.9%, 여성의원 6.5%, 3선 이상은 남성의원 1.6%, 여성의원의 경우 0.0%이다.

1인당 조례 발의 건수를 살펴보면, 4대 의원에 비해 5대의원의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 4대 의회 초선은 남성의원 0.9건, 여성의

원 0.4건, 재선은 남성의원 0.2건, 3선의원 0.1건인데 비해 여성의원 재선, 3선 이상은 0.0%이며, 5대 의회는 초선은 남성의원 1.5건, 여성의원 1.2건, 재선은 남성의원 1.1건, 여성의원 3건 등이다. <표 IV-14>

〈표 IV-14〉 9개 지역 4·5대 의원의 의회경력/성별 조례발의 현황

(단위: 건, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선 이상	전체	초선	재선	3선 이상	전체
남성의원	85	11	4	100	148	33	3	184
	85.0%	11.0%	4.0%	100.0%	80.4%	17.9%	1.6%	100.0%
1인당 발의건수	0.9	0.2	0.1		1.5	1.1	0.2	
여성의원	3	0	0	3	43	3	0	46
	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	93.5%	6.5%	0.0%	100.0%
1인당 발의건수	0.4	0	0		1.2	3	0	
전체	88	11	4	103	191	36	3	230
	85.4%	10.7%	3.9%	100.0%	83.0%	15.7%	1.3%	100.0%

2) 의원경력별/정책분야 조례발의 현황

4.5대 의회 의원경력에 따른 정책분야 조례발의 현황은 4대에서 행정분야가 과반수이상(59.8%)이지만 5대에서는 다른 분야로 관심이 옮겨져 행정분야는 40.1%에 머물고 있다. 세부적인 내용을 보면, 4대 의회에서는 초선은 경제분야 2건, 건설 3건, 교통 2건, 환경 3건, 보건 1건, 복지 6건, 교육 1건, 행정 51건, 세금 4건, 여성 1건, 의원 9건, 기타 1건 등이며, 재선은 교통 1건, 복지 1건, 행정 6, 의원 1건을 발의하고 있다. 3선이상은 건설 1건, 환경 1건, 행정 1건, 의원 1건을 발의하였다. 5대 의회에서는 초선은 경제 7건, 건설 10건, 교통 3건, 환경 5건, 보건 2건, 복지 30건, 교육 4건, 문화 7건, 치안 1건, 행정 74건, 세금 3건, 여성 5건, 의원 28건을 발의하였고, 재선은 경제 2건, 건설 2건, 교통 1건, 환경 2건, 복지 10건, 교육 1건, 문화 1건, 행정 9건, 여성 2건, 3선이상은 경제 1건, 행정 2건을 발의하고 있다.

4대 의회에서 초선은 경제, 보건, 교육, 세금, 여성, 기타 분야의 조례 전체를 발의 하였고, 5대 의회의 초선은 행정, 보건, 치안, 세금분야 조례 전체를 발의하여 집중적인 관심을 가지고 있다고 할 수 있으며, 재선이나 3선 이상 의원은 특별한 분야에 관심을 더 많이 가지고 있다고 할 수 있다. 특히 여성분야는 초선과 재선의원들에 의해 발의되고 있다. <표 IV-15>

<표 IV-15> 9개 지역 4·5대 의원의 의회경력/정책분야 조례발의 현황

(단위: 건, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선 이상	전체	초선	재선	3선 이상	전체
경제	2	0	0	2	7	2	1	10
	2.4%	0.0%	0.0%	2.1%	3.9%	6.7%	33.3%	4.7%
건설	3	0	1	4	10	2	0	12
	3.6%	0.0%	25.0%	4.1%	5.6%	6.7%	0.0%	5.7%
교통	2	1	0	3	3	1	0	4
	2.4%	11.1%	0.0%	3.1%	1.7%	3.3%	0.0%	1.9%
환경	3	0	1	4	5	2	0	7
	3.6%	0.0%	25.0%	4.1%	2.8%	6.7%	0.0%	3.3%
보건	1	0	0	1	2	0	0	2
	1.2%	0.0%	0.0%	1.0%	1.1%	0.0%	0.0%	0.9%
복지	6	1	0	7	30	10	0	40
	7.1%	11.1%	0.0%	7.2%	16.8%	33.3%	0.0%	18.9%
교육	1	0	0	1	4	1	0	5
	1.2%	0.0%	0.0%	1.0%	2.2%	3.3%	0.0%	2.4%
문화	-	-	-	-	7	1	0	8
	-	-	-	-	3.9%	3.3%	0.0%	3.8%
치안	-	-	-	-	1	0	0	1
	-	-	-	-	1.3%	0.0%	0.0%	0.5%
행정	51	6	1	58	74	9	2	85
	60.7%	66.7%	25.0%	59.8%	41.3%	30.0%	66.6%	40.1%
세금	4	0	0	4	3	0	0	3
	4.8%	0.0%	0.0%	4.1%	1.7%	0.0%	0.0%	1.4%
여성	1	0	0	1	5	2	0	7
	1.2%	0.0%	0.0%	1.0%	2.8%	6.7%	0.0%	3.3%
의원	9	1	1	11	28	0	0	28
	10.7%	11.1%	25.0%	11.3%	15.6%	0.0%	0.0%	13.2%
기타	1	0	0	1	-	-	-	-
	1.2%	0.0%	0.0%	1.0%	-	-	-	-
전체	84	9	4	97	179	30	3	212
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	86.6%	9.3%	4.1%	100.0%	84.4%	14.2%	1.4%	100.0%

3) 의원경력별/여성관련 조례 발의 현황

4·5대 의회 의원경력에 따른 여성관련 조례 발의 현황은 전체적으로 4대 의회 1건, 5대 의회 8건을 발의하고 있다. 세부내용을 보면, 4대 의회 보육시설 관련 초선 1건, 5대 의회는 초선이 여성보건 및 모성보호 3건, 여성장애인 1건, 출산, 양육 2건, 재선이 보육시설 1건, 출산, 양육 1건 등이다. 여성관련 조례는 대부분 초선의원이 관심을 가지고 있는데, 4대 의회 1건이고, 5대 의회에서는 8건 중 6건(75%)을 초선의원이 발의하고 있다. <표 IV-16>

〈표 IV-16〉 9개 지역 4·5대 의원의 의원경력/여성관련 조례 발의 현황

(단위: 건, %)

	4대		5대		
	초선	전체	초선	재선	전체
여성보건 및 모성보호	0	0	3	0	3
	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	37.5%
보육시설	1	1	0	1	1
	100.0%	100.0%	.0%	50.0%	12.5%
여성장애인	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	16.7%	0.0%	12.5%
출산, 양육	0	0	2	1	3
	0.0%	0.0%	33.3%	50.0%	37.5%
전체	1	1	6	2	8
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	75.0%	25.0%	100.0%

라. 지역구/비례 기준

4·5대 의회 전반기 지역구 의원은 4대 의회 전체 197명 중 남성의원이 93.9%인 185명이고, 여성의원은 6.1%인 12명을 차지하고, 5대 의회는 전체 178명 중 남성의원이 79.2%인 141명, 여성의원이 20.8%인 37명이며, 이 중 지역구의원은 87.6%인 156명이고, 비례대표 의원은 12.4%인 22명이다. 5대

의회에서 처음 도입된 비례대표 남성의원은 전체 22명 중 4.5%인 1명이며, 95.5%인 21명이 여성이다. 남성의원은 99.3%가 지역구 의원인데 반해 여성 의원 중에서는 비례대표 의원이 56.8%를 차지하고 있고, 지역구의원 43.2%이다. <표 IV-17>

〈표 IV-17〉 9개 지역 4·5대 의원의 지역구/비례/성별 의원 현황

(단위: 명, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
남성의원	185	185	140	1	141
	93.9%	93.9%	89.7%	4.5%	79.2%
여성의원	12	12	16	21	37
	6.1%	6.1%	10.3%	95.5%	20.8%
전체	197	197	156	22	178
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	87.6%	12.4%	100.0%

1) 지역구/비례 조례 발의 현황

4·5대 의회 지역구와 비례대표 의원의 조례발의 건수를 살펴보면, 4대 의회는 지역구 남성의원이 97.1%, 여성의원이 2.9%를 발의 하였다. 5대 의회에서는 전체 발의의 80.0%가 남성의원에 의해 이루어진 반면, 여성의원의 발의는 20.0%로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 지역구에서 남성의원이 88.9% 발의하고 여성의원의 발의는 11.1%에 불과하다. 그러나 비례대표에서의 발의는 모두 여성의원에 의해 이루어졌다.

1인당 조례 발의 건수를 살펴보면, 4대 의회 지역구 남성의원은 0.5건, 여성의원 0.25건, 5대 의회는 지역구 남성의원 1.3건, 여성의원 1.4건, 비례대표 남성의원 0건, 여성의원 1.1건 등이다. 지역구 의원만 있던 4대 의회에서 1인당 여성의원 조례 발의 건수는 남성의원의 절반수준에 머물렀으나 비례대표가 도입되어 여성의원 비율이 높아진 5대 의회에서는 비례대표 여성의

원이 매우 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 지역구 여성의원은 지역구 남성의원보다 1인당 조례발의 건수가 더 많다는 것을 확인할 수 있다. <표 IV-18>

〈표 IV-18〉 9개 지역 4·5대 의원의 지역구/비례/성별 조례발의 현황

(단위: 건, %)

	4대		5대		
	지역구		지역구	비례대표	전체
남성의원	100	100	184	0	184
	97.1%	97.1%	88.9%	0.0%	80.0%
여성의원	3	3	23	23	46
	2.9%	2.9%	11.1%	100.0%	20.0%
전체	103	103	207	23	230
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	100.0%	100.0%	90.0%	10.0%	100.0%

2) 지역구/비례/연령별 조례발의 현황

4·5대 의회 지역구와 비례대표 의원의 연령대별 조례발의 현황은 4대 의회는 의원발의 조례 101건 중 지역구 남성의원은 30대가 46.9%, 40대가 32.7%, 50대가 16.3%, 60대 이상이 4.1%를 발의하였고, 여성의원은 40대가 66.7%, 50대가 33.3%를 발의 하였다. 5대 의회에서는 전체 의원발의 230건 중 지역구 남성의원은 20대 1.1%, 30대 11.4%, 40대 46.7%, 50대 28.8%, 60대 이상이 12%를 발의하였고, 여성의원은 30대 21.7%, 40대 30.4%, 50대 43.5%, 60대 이상이 4.3%를 차지하고 있으며 비례대표는 여성의원만 40대 91.3%, 50대 8.7%의 조례를 발의하고 있는 것으로 나타났다.

5대 의회 비례대표 여성의원의 조례발의 실적은 1인당 1.1건, 지역구 남성의원 1인당 조례발의 실적 1.3건, 지역구 여성의원은 1인당 1.4건으로 큰 차이가 없는 적극성을 보여 주고 있다.

지역구 의원의 연령별 조례발의 실적을 분석해 보면, 4대 의회 남성의원

중 30대가 차지하는 비율은 10.8%인데 조례 발의 비율은 46.9%이며, 40대는 의원비율이 43.2%인데 조례안 발의비율은 32.7%이며, 50대는 의원비율 34.6%, 발의비율 16.3%, 60대 이상은 의원비율 11.4%, 발의비율은 4.1%이다. 여성의원비율은 20대 8.3%, 30대가 16.7%를 차지하고 있는데 조례는 한 건도 발의 하지 않았고, 40대는 의원비율 16.7%, 발의비율 66.7%, 50대는 의원비율 33.3%, 발의비율 33.3%이다. 5대 의회는 지역구남성의원 중 30대가 차지하는 비율은 11.3%인데 조례안 발의비율은 11.4%이며, 40대는 의원비율 51.1%, 발의비율 46.7%, 50대는 의원비율 30.5% 발의비율 28.8%, 60대 이상은 의원비율 6.4% 발의비율 12%이다. 여성 지역구의원들 비율에 있어 20대는 2.7%, 30대는 16.2%를 차지하고 있는데 30대만 21.7%를 발의하고 있고, 40대는 여성의원비율 48.6% 조례발의비율은 30.4%, 50대는 의원비율 21.6% 발의비율 43.5%, 60대 이상은 의원비율 10.8% 발의비율 4.3%이다.

4대 의회의 지역구 30대 남성의원은 연령대가 차지하는 비율보다 조례발의 실적이 4.3배나 높은 데 비해 40대 이하의 연령이 높아질수록 입법활동은 둔화되고 있다. 그런데 지역구 20, 30대 여성 의원은 전혀 입법활동은 하지 않고 있으며, 40대 여성 의원은 연령대가 차지하는 비율보다 조례발의 실적이 4배나 높게 나타나고 있고, 50대 여성 의원도 자신들이 차지하는 비율만큼 입법활동에 참여하고 있다. 5대 의회 지역구 30대 남성의원들은 의원비율과 조례발의 비율만큼 조례발의 활동에 참여하고 있고, 60대 남성의원이 의원이 차지하는 비율보다 2배 정도의 적극성을 발휘하고 있다. 이에 반해 20대 남녀 젊은 지역구 의원은 조례발의 실적이 아예 없고, 50대는 여성 의원이 차지하는 비중보다 2배 정도의 입법활동에 참여 하고 있다.

4대 의회에서는 지역구 30대 남성의원을 중심으로 입법활동에 적극성을 보이고 있으나 30대 이하 여성 의원은 아예 조례발의 실적이 전무하고 40대 여성이 30대 남성의원과 비슷한 입법활동의 적극성을 나타내고 있는데 비해, 5대 의회에서는 지역구 60대 이상의 남성의원이 입법활동에 가장 적극적이고, 지역구 50대 여성 의원의 활발한 입법활동을 확인할 수 있다. <표 IV-19>

〈표 IV-19〉 9개 지역 4·5대 의원의 지역구/비례/연령/성별 조례발의 현황

(단위: 건, %)

		4대					5대					
		30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
지역구	남성 의원	46	32	16	4	98	2	21	86	53	22	184
		46.9%	32.7%	16.3%	4.1%	100.0%	1.1%	11.4%	46.7%	28.8%	12.0%	100.0%
	여성 의원	0	2	1	0	3	0	5	7	10	1	23
		0.0%	66.7%	33.3%	0.0%	100.0%	0.0%	21.7%	30.4%	43.5%	4.3%	100.0%
	전체	46	34	17	4	101	2	26	93	63	23	207
		45.5%	33.7%	16.8%	4.0%	100.0%	1.0%	12.6%	44.9%	30.4%	11.1%	100.0%
비례대표	여성 의원	-	-	-	-	-	-	-	21	2	-	23
		-	-	-	-	-	-	-	91.3%	8.7%	-	100.0%
	전체	-	-	-	-	-	-	-	21	2	-	23
		-	-	-	-	-	-	-	91.3%	8.7%	-	100.0%

3) 지역구/비례/정책분야 조례발의 현황

지역구와 비례대표 의원의 정책분야에 따른 조례안 발의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

4대 의회 지역구 의원은 경제분야 2.1%, 건설 4.1%, 교통 3.1%, 환경 4.1%, 보건 1%, 복지 7.2%, 교육 1%, 행정 59.8%, 세금 4.1%, 여성 1%, 의원 11.3%, 기타 1%를 발의하고 있으며, 5대 의회 지역구 의원은 경제 4.8%, 건설 6.3%, 교통 2.1%, 환경 3.7%, 보건 1.1%, 복지 19%, 교육 2.6%, 문화 4.2%, 치안 0.5%, 행정 40.7%, 세금 1.6%, 여성 1.6%, 의원 11.6%를 발의하였고, 비례대표 의원은 경제 4.3%, 복지 17.4%, 행정 34.8%, 여성 17.4%, 의원 26.1%를 발의하고 있다.

지역구 의원은 4대 의회 지역구 의원발의 조례의 가장 큰 비중은 첫 번째, 행정분야 59.8% 두 번째, 의원관련 조례 11.3%, 세 번째 복지 7.2%이며, 5대 의회 지역구 의원은 첫 번째, 행정분야 40.7%, 두 번째, 복지분야 19.0%, 세 번째, 의원관련 조례 11.6%를 발의 하고 있다. 비례대표 의원은 첫 번째, 행정분야 34.8%, 두 번째 의원관련 조례 26.1%, 세 번째 복지분야와 여성관련 조례 17.4%를 발의 하고 있다.

4·5대 지역구의원이나 비례대표 의원의 가장 큰 입법활동은 공무원들과 연관된 행정분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 의원 자신들의 이해관계를 입법화하는데 앞장서는 것으로 나타나고 있다. 그런데 그 다음으로는 지역구 의원들은 복지문제 입법활동에 앞장서고 있는 데 반해 절대다수의 여성의원들이 차지하고 있는 비례대표의원들은 여성문제의 입법화에 앞장서고 있음을 확인할 수 있다. <표 IV-20>

〈표 IV-20〉 9개 지역 4·5대 의원의 지역구/비례/정책분야 조례발의 현황
(단위: 건, %)

	4대	5대		
	지역구 전체	지역구	비례대표	전체
경제	2	9	1	10
	2.1%	4.8%	4.3%	4.7%
건설	4	12	0	12
	4.1%	6.3%	.0%	5.7%
교통	3	4	0	4
	3.1%	2.1%	.0%	1.9%
환경	4	7	0	7
	4.1%	3.7%	.0%	3.3%
보건	1	2	0	2
	1.0%	1.1%	.0%	.9%
복지	7	36	4	40
	7.2%	19.0%	17.4%	18.9%
교육	1	5	0	5
	1.0%	2.6%	.0%	2.4%
문화	-	8	0	8
	-	4.2%	.0%	3.8%
치안	-	1	0	1
	-	.5%	.0%	.5%
행정	58	77	8	85
	59.8%	40.7%	34.8%	40.1%
세금	4	3	0	3
	4.1%	1.6%	.0%	1.4%
여성	1	3	4	7
	1.0%	1.6%	17.4%	3.3%
의원	11	22	6	28
	11.3%	11.6%	26.1%	13.2%
기타	1	-	-	-
	1.0%	-	-	-
전체	97	189	23	212
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

마. 시·군·구 기준

4·5대 시·군·구 의회 의원 현황은 4개 시의회, 2개 군의회, 3개 구의회를 대상으로 하였는데 4대 시의회는 남성의원 95.5%, 여성의원 4.5%이며, 5대 시의회는 남성의원 81.4%, 여성의원 18.6%이다. 4대 군의회는 남성의원 95.8%, 여성의원 4.2%, 5대 군의회는 남성의원 81.0%, 여성의원 19%이고, 4대 구의회는 남성의원 90.3%, 여성의원이 9.7%를 차지하고 5대 구의회는 남성의원 72.9%, 여성의원 27.1%이다. 시의회나 군의회는 4.5대 남녀 의원 비율이 큰 차이가 없으나 대도시에 속해 있는 구의회는 여성의원 비율이 시군의회보다 더 높다는 것을 확인 할 수 있다. 4대 구의회 여성의원 비율은 시군의회보다 5.0%p정도 높고 5대 구의회는 시군의회보다 8%p이상 높은 비율을 차지하고 있다. <표 IV-21>

〈표 IV-21〉 9개 지역 4·5대 의원의 성별에 따른 시·군·구별 현황
(단위: 명, %)

	4대				5대			
	시	군	구	전체	시	군	구	전체
남성의원	106	23	56	185	79	17	43	139
	95.5%	95.8%	90.3%	93.9%	81.4%	81.0%	72.9%	78.5%
여성의원	5	1	6	12	18	4	16	38
	4.5%	4.2%	9.7%	6.1%	18.6%	19.0%	27.1%	21.5%
전체	111	24	62	197	97	21	59	177
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

1) 시군구/경력별/성별 조례 발의 현황

시·군·구 의회 경력별, 성별 조례 발의 실적은 4대 의회 시의회 남성의원은 초선 74.2%, 재선 22.6%, 3선 이상 3.2%를 발의하였고, 여성의원은 조례발의 실적이 없다. 군의회는 남성의원은 초선이 44.4%, 재선이 44.4%, 3선 이상이 11.1%를 발의하였고 여성의원은 없다. 구의회는 남성의원 초선

이 96.7%, 3선 이상이 3.3%를 발의하고, 여성은 초선의원이 3건 모두를 발의하였으며, 남녀 재선의원은 발의 실적이 없다.

5대 의회 시의회는 남성 초선의원이 77.6%, 재선 20.8%, 3선 이상 1.6%를 발의 하였고, 여성의원은 초선이 20건 모두를 발의하고 재선의원은 조례발의 실적이 없다. 군의회는 초선 남성의원이 24건 모두를 발의하고, 초선 여성의원이 4건 모두를 발의하였다. 남녀 모두 재선과 3선 이상 의원은 조례발의 실적이 없다. 구의회는 남성 초선의원이 77.1%, 재선 20%, 3선 이상 2.9%의 조례를 발의하고 있으며, 여성의원은 초선 86.4%, 재선 13.6%를 발의 하였다. 5대 의회 3선 이상 여성의원은 한명도 없기 때문에 조례발의 실적 또한 없다.

4대 구의회는 초선 남녀의원 모두가 입법활동의 대부분을 차지할 정도의 활동성을 나타내고 있는데 군의회는 초선과 재선의원의 조례발의 실적이 같다. 5대 의회에서는 군의회 남녀 초선의원들만 입법활동에 나서고 있으며, 재선, 3선 이상 의원들은 전혀 입법활동 실적이 없는 것을 확인할 수 있고, 구의회는 남녀 재선의원들의 조례발의 실적이 각각 20%와 13.6%를 차지하고 있어 대도시 재선의원들의 입법활동이 더 활발하다고 할 수 있다.

<표 IV-22>

〈표 IV-22〉 9개 지역 4·5대 의원의 시군구/의회경력/성별 조례 발의 건수

(단위: 건, %)

			4대				5대			
			경력			전체	경력			전체
			초선	재선	3선 이상		초선	재선	3선 이상	
시	성 별	남성 의원	23	7	1	31	97	26	2	125
			74.2%	22.6%	3.2%	100.0%	77.6%	20.8%	1.6%	100.0%
		여성 의원	-	-	-	-	20	0	0	20
							100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	전체	23	7	1	31	117	26	2	145	
74.2%		22.6%	3.2%	100.0%	80.7%	17.9%	1.4%	100.0%		
군	성 별	남성 의원	4	4	1	9	24	-	-	24
			44.4%	44.4%	11.1%	100.0%	100.0%			100.0%
		여성 의원	-	-	-	-	4	-	-	4
							100.0%			100.0%
	전체	4	4	1	9	28	-	-	28	
44.4%		44.4%	11.1%	100.0%	100.0%	100.0%				
구	성 별	남성 의원	58	-	2	60	27	7	1	35
			96.7%		3.3%	100.0%	77.1%	20.0%	2.9%	100.0%
		여성 의원	3	-	0	3	19	3	0	22
			100.0%		0.0%	100.0%	86.4%	13.6%	0.0%	100.0%
	전체	61	-	2	63	46	10	1	57	
96.8%		3.2%		100.0%	80.7%	17.5%	1.8%	100.0%		

2) 시군구/성별/정책분야 조례 발의 현황

시·군·구 성별 정책분야에 대한 조례 발의 실적은 경제분야에 있어 남성 의원은 4대에 구의회 의원만 2건을 발의하였고 5대 의회는 시의원이 4건, 군의원이 1건, 구의원이 3건을 발의하였다. 여성 의원은 5대 시의원만 2건을 발의하였다. 건설분야는 남성의원이 4대 시의원 1건, 구의원 3건, 5대 시의원 9건, 군의원 1건을 발의 하였고, 여성 의원은 5대 시의원 1건, 구의원이 1건을 발의하였다. 교통문제는 남성의원이 4대 시의원 3건, 5대 시의원 4건을 발의하였다. 환경문제는 남성의원이 4대 구의원 4건, 5대에서는

시의원 3건, 구의원 2건을 발의하였고, 여성의원은 5대에서 시의원이 1건, 구의원이 1건을 발의하였다. 보건분야는 남성의원이 4대 구의원 1건, 5대 시의원 1건을 발의하였고, 여성의원은 5대 시의원이 1건을 발의하였다. 복지분야는 남성의원이 4대 시의원 1건, 군의원 1건, 구의원 4건, 5대 시의원 21건, 구의원이 11건을 발의하였고, 여성의원은 4대 구의원 1건, 5대 시의원이 1건, 군의원이 1건, 구의원이 6건을 발의하였다. 교육분야는 남성의원이 4대 구의원 1건, 5대 시의원 4건, 구의원이 1건을 발의하였다. 문화분야는 5대 남성 시의원이 7건, 여성 시의원이 1건을 발의하였고, 치안분야는 5대 남성 시의원이 1건을 발의하였다. 가장 많은 조례를 발의한 행정분야는 4대 의회에서 남성 시의원 19건, 군의원 6건, 구의원 32건, 여성 구의원 1건을 발의하였으며, 5대 의회에서는 남성이 시의원 43건, 군의원 18건, 구의원 12건과 여성은 시의원 3건, 군의원 1건, 구의원 8건을 발의하였다. 세금분야는 4대 남성 구의원이 4건, 5대 시의원이 2건, 구의원이 1건을 발의하였다. 여성문제는 4대 남성 시의원이 1건, 5대 시의원이 1건을 발의하였고, 여성의원은 5대 시의원이 4건, 구의원이 2건을 발의하였다. 의원분야는 남성의원이 4대 시의원 4건, 군의원 2건, 구의원 4건, 5대 의회 시의원 11건, 군의원 4건, 구의원 4건을 발의하였고, 여성의원은 4대 구의원 1건, 5대 시의원 3건, 군의원 2건, 구의원이 4건을 발의하였다. 기타는 4대 남성 구의원이 1건을 발의하였다.

4대 의회에서는 경제, 환경, 보건, 교육, 세금, 기타분야는 남성 구의원이 모든 조례를 발의하고 있고, 남성 시의원은 교통, 여성분야 조례를 모두 발의하였다. 여성은 구의원만이 환경, 복지, 행정분야 조례를 1건씩 발의하였다.

5대 의회에서는 남성 시의원이 교통, 문화, 치안분야 모든 조례를 발의하였고, 보건, 여성분야 조례에도 남성은 시의원만이 관심을 가지고 발의하였다. 여성의원들이 발의한 조례 중에서는 시의원 여성만이 경제, 보건, 문화분야 조례 모두를 발의하였다.

한편, 시의원은 4대에는 건설, 교통, 복지, 행정, 여성, 의원분야만 조례를 발의하였으나 5대에는 기타분야를 제외한 모든 분야의 조례를 발의하고 있다.

구의원은 4대에는 교통, 문화, 치안, 여성을 제외한 모든 분야의 조례를 발의하였고, 5대에는 교통, 보건, 문화, 치안, 기타분야를 제외하고 모든 분야의 조례를 발의하고 있다.

군의원은 남녀모두 4대 의회에서는 복지, 행정, 의원분야 외에는 조례 발의 실적이 전혀 없고, 5대 의회에서도 경제, 건설, 복지, 행정, 의원분야를 제외한 나머지 모든 분야 조례실적이 전무하다. <표 IV-23>

〈표 IV-23〉 9개 지역 4·5대 의원의 시군구/성별/정책분야 조례 발의 현황

(단위: 건, %)

		4대				5대			
		시	군	구	전체	시	군	구	전체
경제	남성의원	0	0	2	2	4	1	3	8
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	50.0%	12.5%	37.5%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	2	0	0	2
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	전체	0	0	2	2	6	1	3	10
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	60.0%	10.0%	30.0%	100.0%
건설	남성의원	1	0	3	4	9	1	0	10
		25.0%	0.0%	75.0%	100.0%	90.0%	10.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	1	0	1	2
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
	전체	1	0	3	4	10	1	1	12
		25.0%	0.0%	75.0%	100.0%	83.3%	8.3%	8.3%	100.0%
교통	남성의원	3	0	0	3	4	0	0	4
		100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
	전체	3	0	0	3	4	0	0	4
		100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
환경	남성의원	0	0	4	4	3	0	2	5
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	60.0%	0.0%	40.0%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	1	0	1	2
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	50.0%	0.0%	50.0%	100.0%
	전체	0	0	4	4	4	0	3	7
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	57.1%	0.0%	42.9%	100.0%

Ⅳ. 4·5대 기초의회 남녀의원들의 의정활동 비교 분석 ●● 85

		4대				5대			
		시	군	구	전체	시	군	구	전체
보건	남성의원	0	0	1	1	1	0	0	1
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	1	0	0	1
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	전체	0	0	1	1	2	0	0	2
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
복지	남성의원	1	1	4	6	21	0	11	32
		16.7%	16.7%	66.7%	100.0%	65.6%	0.0%	34.4%	100.0%
	여성의원	0	0	1	1	1	1	6	8
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	12.5%	12.5%	75.0%	100.0%
	전체	1	1	5	7	22	1	17	40
		14.3%	14.3%	71.4%	100.0%	55.0%	2.5%	42.5%	100.0%
교육	남성의원	0	0	1	1	4	0	1	5
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	80.0%	0.0%	20.0%	100.0%
	여성의원	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
	전체	0	0	1	1	4	0	1	5
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	80.0%	0.0%	20.0%	100.0%
문화	남성의원	0	0	0	0	7	0	0	7
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	1	0	0	1
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	전체	0	0	0	0	8	0	0	8
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
치안	남성의원	0	0	0	0	1	0	0	1
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
	전체	0	0	0	0	1	0	0	1
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%

		4대				5대			
		시	군	구	전체	시	군	구	전체
행정	남성의원	19	6	32	57	43	18	12	73
		33.3%	10.5%	56.1%	100.0%	58.9%	24.7%	16.4%	100.0%
	여성의원	0	0	1	1	3	1	8	12
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	25.0%	8.3%	66.7%	100.0%
	전체	19	6	33	58	46	19	20	85
		32.8%	10.3%	56.9%	100.0%	54.1%	22.4%	23.5%	100.0%
세금	남성의원	0	0	4	4	2	0	1	3
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	66.7%	0.0%	33.3%	100.0%
	여성의원	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
	전체	0	0	4	4	2	0	1	3
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	66.7%	0.0%	33.3%	100.0%
여성	남성의원	1	0	0	1	1	0	0	1
		100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	100.0%
	여성의원	0	0	0	0	4	0	2	6
		0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	66.7%	0.0%	33.3%	100.0%
	전체	1	0	0	1	5	0	2	7
		100.0%	0.0%	0.0%	100.0%	71.4%	0.0%	28.6%	100.0%
의원	남성의원	4	2	4	10	11	4	4	19
		40.0%	20.0%	40.0%	100.0%	57.9%	21.1%	21.1%	100.0%
	여성의원	0	0	1	1	3	2	4	9
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	33.3%	22.2%	44.4%	100.0%
	전체	4	2	5	11	14	6	8	28
		36.4%	18.2%	45.5%	100.0%	50.0%	21.4%	28.6%	100.0%
기타	남성의원	0	0	1	1	0	0	0	0
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	여성의원	-	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-	-
전체		0	0	1	1	0	0	0	0
		0.0%	0.0%	100.0%	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

바. 여성관련 조례 심의과정에 대한 긍정/부정적 사례 분석

여성관련 조례 심의·의결과정에서 나타나는 남녀의원의 차이는 다양하게 나타난다고 할 수 있는데 속기록 분석을 통해 이를 유형화하고, 몇 가지 사례를 제시하고자 한다.

1) 여성주도형 조례 심의과정 사례

■ 광주광역시 서구의회 ‘광주광역시 서구 여성발전기금설치 및 운영조례 중 개정조례안’ 심의 과정

2003년 10월 1일 광주시장이 제출하여 광주서구 사회도시위원회에 ‘광주광역시 서구 여성발전기금설치 및 운영조례 중 개정조례안’이 상정되었는데 남성의원은 기금적립에 대한 문제점을 지적하면서 필요 없는 법이라는 등의 지적을 한 데 대하여 여성의원들이 조례안을 적극 옹호하여 약간의 수정 후 의결되었다.

- 사회복지과장: ... 본 조례안의 제anyi유를 말씀드리면 사회발전에 따른 다양화된 여성복지 욕구 증대에 능동적 대응으로 남녀평등의 촉진 등 여성발전 계기를 마련하고 건전한 사회참여 활동 및 복지사업을 하기 위하여 1999년 11월 11일 제530호로 본 조례안을 제정하여 운영하고 있으나 부칙기간의 적립기간 동안 여성발전기금 조성이 전혀 이루어지지 않아 일부 부칙 규정을 개정하고자 하는 내용입니다. 다음으로 본 조례안의 주요골자로는 첫째, 사업목적의 중단 또는 폐지 시 기금을 일반회계로 환수하는 내용으로 안 제4조 제4항을 신설하였고, 둘째 여성발전기금운용심의위원회 위원 수를 11인 이내에서 9인 이내로 조정하였으며, 셋째 기금결산을 출납폐쇄 후 3월 이내에 80일 이내로 오늘 결산보고서를 작성하도록 하였고, 넷째 부칙 제2항 당초 1999년부터 2003년까지 기금을 조성토록 되어있으나 기금이 조성되지 않아 적립기간을 삭제하고 2004년부터 2007년까지 기금을 조성하여 2007년부터 운용한다는 내용으로 정비를 하였습니다...
- A위원: ... 사실 여성발전기금법이라는 것이 필요 없는 법이라고 생각 안 하십니까? 왜냐하면 지방자치법에 94년부터 해왔는데 예산 한 푼도 못 세웠다는 것은 전직 공무원들이나 전 위원들이 검토할 때 여성발전기금은 타당성이 없는 예산이라고 생각해서 한 푼도 안 세워진 것 아니냐고 묻고 싶습니다....
- B위원: ... 여성발전기금본법에 대한 것을 조금 더 여성 쪽에 서서 여성을 협조한다는 뜻에서 말씀을 해 주시면 좋겠다는 뜻에서 말씀을 드립니다. 그리고 여성이기 때문에 무조건 찬성하는 것은 아닙니다...여성 입장에서 원안대로 해줬으면 좋겠고, 제가 지적하고 싶은 것은 옛날에는 과장님이 안 계실 때니까 어떻게 할 수 없는 입장이지만 시상 받은 돈이 있다든지 하면 발전기금에 전액 넣는 방안에 대해서 의원이나 기획감사실에서 찬성하리라 생각합니다. 앞으로 그렇게 해

졌으면 좋겠고, 원안대로 해줬으면 좋겠다는 것을 말씀드립니다...

- A위원: ... 우리나라는 상위법에서 대통령만 바뀌면 여성법이 자꾸 바뀌는데 이번에 개정된 여성법을 보면 2003년 7월 18일이네요. 그러면 법령개정 후 6개월이나 이 부분을 의회에 상정 안 해도 관계가 없습니다. 8, 9월 2달이 지났으니까요. 바로 관계 법령 시스템을 활용하라는 그런 안이 없거든요. 그러니까 앞으로 이런 것을 하실 때는 신중을 기해 가지고 의원님들이 물으면 답변을 열심히 해 주시기 바랍니다...
- B위원: ... ○○ 위원께서 양해해 주실 것은 내가 여성의원이니까 여성발전기금을 기필코 이번에 집행부에서 말한 대로 1년에 5,000만원이라도 세워야 되겠다는 조금 과한 욕심이 있다고 말씀드리고 싶고, 왜냐하면 전에 몇 해 동안 한 푼도 안 세워졌던 전 사람들의 입장이 있는데 이 앞전에도 사회도시위원회에 여성의원이 있었습니다. 유독 제4대 들어와서 양순옥 위원님이 열성적으로 예산을 세우자고 하시는데 양해를 해 주십사 하는 말씀을 드립니다.
- C 위원: ... 제가 여성이어서 여성기금을 억지로 만들어라....., 1999년도부터 여성조례를 만들어 놔는데 한 푼도 안 되어 있기 때문에 지난번에 구정질문 했던 부분으로 청장님한테 답변을 받았습니다. 제가 여기서 볼 때는 김월출 위원님 말씀과 같습니다. 크게 별다른 사항은 없다고 생각합니다. 인원 줄이는 것에 대해서는 계산착오나 잘못이 있는 것 같고..... 이미 어느 정도 원안대로 되어 있는 것인데 연도가 2003년으로 기한이 되어 있기 때문에 연도를 연장하는 것밖에 차이가 없지 않느냐 생각합니다....
- 위원장: 회의를 속개합니다. 정회시간을 통해서 심도 있게 논의를 맞췄으므로 상정된 안건을 의결하도록 하겠습니다. 의사일정 제1항, 광주광역시서구여성발전기금설치및운영조례중개정조례안 제6조2항 위원회 설치 및 구성인원은 "9인 이내의"에서 "10인 이내의"로 하여 원활한 위원회를 운영코자 수정안과 같이 의결코자 하는데 이의 없습니까? (「없습니다.」하는 위원 많음) 이의가 없으므로 가결되었음을 선포합니다...산회를 선포합니다.

(2003년 10월 1일 광주 서구 사회도시위원회 회의록)

2) 남성주도형 조례심의 과정 사례

■ ‘성남시 여성장애인 출산지원금 지급 조례안’ 심의 과정

2008년 2월 13일 정기영의원등 19명이 발의하여 성남시 사회복지위원회에 ‘성남시 여성장애인 출산지원금 지급조례안’이 제출되었다. 출산장려와 여성 장애인의 경제적 어려움을 덜어주자는 취지로 사실혼 관계에 있는 장애인 여성이 출산했을 때 100만원을 지급하자는 취지이다. 이 조례안에 대해 남녀의원들 간에 진지한 토론이 벌어지는데 여성의원들은 사실혼관계에서 자녀가 태어났을 지라도 형식적 절차인 혼인신고가 되어 있지 않으면 출산지원금을 지급해서는 안 된다는 반대의견을 개진하고, 남성의원들은 사실상 혼인관계에서 자녀를 출산

했기 때문에 자녀의 출생신고를 하면 지원금을 지급해야 한다고 주장한다. 결국, 표결을 하게 되는데, 여성의원들의 반대에도 불구하고 남성의원들의 절대적 지지와 옹호로 조례안이 의결되었다.

- A의원: ... 아무쪼록 여성장애인의 출산을 장려하고 출산에 따른 경제적 부담을 덜어주는 사항이기 때문에 이러한 점들을 감안하여서 본 사회복지위원회의 고견을 모아서 원안대로 의결해 주실 것을 당부드리면서 이만 제안 설명을 마치도록 하겠습니다...
- B의원(여성): ... 그렇게 얘기하시니까 이해가 되는데요. 일단은 혼인신고를 하고 아이의 출생신고와 동시에 돈을 지급받는다면 큰 문제는 없는 것 같습니다...
- C의원(여성): ... 우리나라의 경우에 과연 비장애인도 그렇지 않는데 장애인일 경우에 혼인신고가 안 된 상태에서 이게 되겠느냐, 그렇다면 출생신고와 함께 혼인신고가 필해졌을 때라야 혼인신고가 되지 않은 상태에서 사실혼을 우리가 인정하는 것은 현실적으로 좀 어려운 것 아닌가, 그래서 출생신고와 함께 같이 혼인신고를 필해준다면 우려하는 혼인신고가 필한 관계가 되기 때문에 되는 것 아닌가 이렇게 생각이 되어집니다.
- A의원: ... 비장애인들도 미혼모시설이라든가 여러 가지 정책을 통해서 지원하고 있는 상황인데 장애인일 경우에는 더 보호해 주고 감싸주어야 되는 것이지, 혼인신고라는 문구를 굳이 뺀다고 해서 모든 장애인들이 다 혼인신고를 안 하고 아기를 낳겠다 이런 식으로 사회적인 윤리적으로 몰아가지는 않을 것이라고 생각이 됩니다...
- D의원: ... 저희가 본질적으로 봐야 할 부분은 장애여성의 모성보호라고 생각합니다...
- E의원: 그러니까 출생신고를 하면 어차피 어머니 밑으로 등록을 해야 될 것 아닙니까. 그러니까 저는 혼인신고와 관계없이 지금 정기영 의원님의 제안이유에도 있는 것처럼 그냥 그대로 했으면 좋겠습니다.
- B의원(여성): 물론 동의하는 데는 변함없지만 혹시 또 그게 나중에 출생신고하고 돈을 받는 그게 습관화가 되면 제2, 제3의 아이를 계속 태어나게 만드는,
- C의원(여성): ... 일단은 사실혼을 인정하더라도 출생신고와 함께 친자녀의 친부 · 친모로 해서 혼인신고를 필해야 가정이 이루어지고 그 가정의 자녀로 인정이 돼서 장려금을 받는 것 아니냐, 그렇지 않을 경우에는 미혼모시설이나 이런 데로 유치를 해야 되는 것 아니냐 이런 생각입니다... 혼인신고라는 것이 구라파에도 프랑스 같은 나라는 대중화되어서 미혼모라든지 사실혼을 인정하고 있지만 우리나라나 아시아 존에서는 인정이 안 됩니다. 사실 그렇다면 굳이 여기에서 우리가 상식을 깨고 꼭 그렇게 해야 되느냐 이거예요. 그것은 지금 장애인들이 말하는 평등하다는 논리에서도 어긋납니다. 그렇기 때문에 단지 좀 더 한다면 출생신고와 동시에 혼인신고가 됐을 경우에 지원금을 첫째자녀라도 100만 원을 줄 수 있다 이렇게 되면 좋겠다는 것이지요.
- 위원장: F의원님, C의원님(여성) 반대발언에 찬성하시는 위원님 계시면 거수해 주시기 바랍니다. (2명 거수) A 의원님(남성)이 발의하신 조례안에 찬성하시는 위원님 계시면 거수하여 주시기 바랍니다. (6명 거수)... “성남시 여성장애인 출산지원금 지급 조례안”은 원안대로 가결되었음을 선포합니다.

(2008년 2월 13일 성남시의회 사회복지위원회 회의록)

3) 남녀대립형 조례 심의과정 사례

■ ‘광주광역시 서구 여성발전기본조례안’ 심의과정

2008년 1월 28일 유혜자, 강은미 의원의 발의로 광주광역시 서구의회 사회도시위원회는 '광주광역시 서구 여성발전기본 조례안'을 심의하였다. 이 과정에서 여성의원들이 조례안의 필요성을 강력하게 역설했음에도 불구하고, 남성의원들이 남성에 대한 역차별, 필요 없는 조례 등을 주장하면서 집단적으로 반대토론에 나서고, 남성 상임위원장까지 반대하는 입장을 가세하면서 다수인 남성의원들의 힘으로 조례안을 부결시켜 버린다.

- A 위원: ... 이번 조례안은 여성발전기본법 등 여성 관련 법령의 규정에 의하여 여성정책을 효율적으로 추진하고 양성평등을 촉진하여 여성발전을 도모하는 데 그 목적이 있습니다. 사회적으로 양성평등이 이루어졌다고 일부에서는 주장하고 있으나 아직도 여성의 참여가 현저히 취약한 분야에 합리적인 범위 안에서 여성의 참여를 촉진하고 실질적인 양성평등이 이루어질 수 있도록 관련 법령이 정하는 바에 따라 양성평등 사회를 구현하기 위한 근거를 마련하는 것입니다. 이번 광주광역시 서구 여성발전기본 조례안의 주요내용으로는 먼저 광주광역시 서구는 양성평등의 촉진, 여성의 사회참여 확대 및 복지증진을 위한 정책 추진, 구민은 법 및 여성 관련 법령 준수, 양성평등 촉진과 발전을 도모하는 책무를 지며, 구청장은 구의 여성정책 연도별 시행계획 수립 및 각종 위원회에 위촉직 위원 정수의 30% 이상을 여성으로 하며, 또한 여성 관련 정책 수립 및 시행과 관련된 사항을 심의하기 위한 여성발전위원회 설치, 양성평등 및 여성발전을 지원하기 위한 여성발전기금 설치와 매년 여성주간을 설정하고 이를 기념하기 위한 여성주간 운영 등 양성평등 촉진 및 여성발전 도모의 내용입니다...
- B 위원: 총칙에 보면 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 양성평등을 촉진한다고 되어 있는데 여성들한테 여태까지도 엄청난 배려가 많이 있어 왔거든요. 공천할 때도 우선적으로 배려하는데 그런 것들을 앞으로 배제시킨다는 것입니까?...나라에서 여성기업인에 대한 우대정책도 있고 자금도 많이 가는 것으로 알고 있습니다. 그래서 현재도 이렇게 많이 해 주고 있는데 더 많이 요구하기 위해서 이렇게 만든 것 아닙니까?
- A 위원: 여성발전기본법이 있고 광주광역시에도 여성발전기본 조례가 있지만 아직도 상위층이 아닌 전반적인 것을 봤을 때는 여성들이 조금 더 많이 소외받고 있는 측면이 있기 때문에 그런 인식을 제고해 주는 측면이 있는 것이고, 그러면서 구 행정에서 여성을 배려할 수 있는 측면이 있으면 조금 더 배려하자는 그런 내용으로 조례를 제안했습니다.
- 위원장: ... 더 질의하실 위원님 계십니까? 없으면 제가 하겠습니다. 좋은 조례안입니다마는 개인적으로 봤을 때 너무 늦은 감이 있고 시대에 떨어진 조례라고 우선 생각하고요. 양성평등을 국내법으로 보면 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별, 종교 또는 사회적인 신분에 의하여 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 않아야 한다고 되

어 있고 국제법도 비슷한 이야기입니다. 현재 구청에서 공무원을 뽑는 사항이나 전체 인원을 봐서도 여성 직원들이 더 많거든요. 그래서 어떻게 보면 남성들이 양성평등을 내세워서 역차별을 받을 수 있습니다. 4~5년 전에 이 조례를 발의했으면 굉장히 타당성 있고 진취적이라고 생각할 수 있는데 앞으로 1~2년만 지나면 여성이라는 부분이 거의 없어질 것이라고 봅니다. 왜냐하면 대통령직인수위에서도 여성부를 존치하자는 쪽으로 가고 있는 것은 제가 보기에는 시대에 역행하고 있지 않느냐고 생각되고, 양성평등은 말 그대로 남녀가 모두 평등하다는 것인데 그 수준에 있어서 여성이 덜 받지 않느냐고 생각하시는데 지금 사회는 전혀 그렇지 않습니다. 다른 공무원들도 물어보면 능력 있는 여성들은 자기 능력에 맞게 생활을 합니다. 법원이나 학교에 가 보면 다 똑같지 않습니까? 개인적인 생각으로는 4쪽, 제8조를 보면 30% 이상을 여성으로 위촉하여야 한다. 특히 인사, 재정, 도시계획 등 시행규칙으로 정하는 위원회에 있어서는 각 위원회의 여성위원 비율하는 정부의 목표비율에 달할 때까지 여성위원 위촉을 최우선적으로 고려하여 참여위원의 중복을 가능한 한 피하도록 한다고 되어 있는데 이 자체가 저는 위헌이라고 봅니다. 몇 %를 정해 놓고 여성을 뽑아야 된다는 자체가 양성평등이라는 말에 맞지도 않고 현대는 능력주의 사회이기 때문에 앞으로 계속 여성, 남성을 이야기하면 할수록 여성분들은 더 쇠퇴할 것 같습니다. 이런 여러 가지 면을 봤을 때 강은미 의원님과 유혜자 의원님께서 발의하신 내용은 충분히 이해합니다마는 이 조례안이 늦은 감이 있다고 생각합니다. 현재 남녀를 논의한다는 것은 문제가 있지 않느냐 그래서 양성평등은 말 그대로 평등하게 자기 능력에 맞게 진출하는 것이 맞고요. 인사나 재정, 도시계획 같은 부분에 30%를 할당한다는 것은 그 자체가 역차별입니다. 그래서 그런 부분을 생각해 주시기 바라고 답 좀 부탁드립니다.

- A 위원: 실제 남성들이 오히려 역차별 당하지 않느냐고 이야기를 하는데 역차별 당할 정도의 상황으로 갔다면 정말 좋겠지만 아직 그 상황은 아니라고 생각하거든요. 당장 위원회를 보면 여성들이 아예 없는 위원회들도 있는데 거기도 충분히 여성을 배려할 수 있겠다는 측면도 있고, 위원 정수를 30%이상으로 한다는 것도 행자부 지침에 되도록이면 위촉직 여성을 40% 정도 하라는 지침이 있어서 거기에 맞추어서 30% 정도는 충분히 가능하겠다고 생각해서 이야기한 것이고요. 정권이 바뀌어서 여성정책이 어떻게 될지 모르겠지만 여성가족부 폐지에 대해서 많은 곳에서 반발이 있는 것도 아직 여성의 권익은 조금 더 사회적으로 배려해 줄 필요가 있다고 생각을 하기 때문에 폐지에 대해서 반대하는 사람들도 많다고 생각을 하거든요. 아까 말씀드렸듯이 5년에서 10년 정도면 여성가족부 스스로 해체해야 되고 이런 법률도 필요가 없겠지만 적어도 5년 정도는 더 필요한 법률이라고 생각을 해서 조례 발의를 한 것입니다...
- 위원장: 잠시 정회를 선포합니다. (12시16분 회의중지) (12시28분 계속개의)
- 위원장: 회의를 속개하겠습니다. 이어서 상정된 안건을 의결하도록 하겠습니다.
간담회를 통해 여러 위원님들과 협의한 대로 의사일정 제2항 광주광역시 서구 여성발전기본 조례안을 부결하고자 하는데 다른 의견 없습니까? (「없습니다.」 하는 위원 많음)
다른 의견이 없으므로 부결되었음을 선포합니다...산회를 선포합니다.

(2008.1.28 광주서구 사회도시위원회 회의록)

■ ‘인천광역시 부평구 여성장애인 출산지원금 지급조례안’ 심의과정

2007년 7월 12일 최화자 의원 외 17인의 의원발의로 부평구의회 행정 자치위원회 ‘부평구 여성장애인 출산지원금 지급조례안’ 심의 과정에서 남성의원들이 나서서 여성장애인에게만 출산지원금을 지급하는 남성 장애인에 대한 역차별이라고 강변하였고, 표결결과 다수에 의해 조례안이 부결처리 되었다.

- A 의원: ... 저출산 시대에서 장애인들도 가정을 꾸리고 아기를 출산한다는 기쁨으로 살아가고 있는 그런 모습을 봤을 때 이 분들을 위한 우리 자치단체에서 해줄 수 있는 게 없을까 고민하다가 이번에 여성장애인 출산지원금에 관한 조례를 발의하게 되었습니다. 여성이면 누구나 가정을 꾸리고 아기를 낳는 출산의 기쁨을 만끽하고 싶은 게 다 똑같은 심정인데 여성이 장애를 가졌다는 이유만으로 지금 출산을 못하고 있는 실정입니다. 그리고 그 분들이 출산하고자 해도 겁이 나고 또 출산에 대한 걱정, 육아에 대한 걱정, 여러 가지 걱정을 겹하고 있기 때문에 본 위원은 이번에 여성이 장애를 가졌지만 장애인 여성들도 마음 놓고 출산을 할 수 있다는 자신감을 부여해 줄 수 있고 그런 소외계층에 대해서 우리가 다시 한 번 지방자치단체에서 봐야 되지 않나 이런 뜻에서 이번 조례를 발의하게 되었습니다...
- B 의원: ... 여성이 장애인일 경우에만 출산지원장려금을 지급하고 남성이 장애인이고 여성이 장애등급이 없는 부부관계에 있어서는 지급을 한다는 명시는 전혀 이 조례안에 안 되어 있습니다. 그래서 이 조례를 보면 그런 범위에 들어가지 못하게 돼있는 장애인을 위해서라면 남녀평등이 이뤄져야 되지 않나 하는 생각을 해봅니다...장애자등록과 미장애자등록의 사유도 두고 또 장애 부부의 차이도 두고 그렇다면 남녀평등시대에 형평에 상당히 문제가 있지 않느냐 본 위원은 그런 생각을 하면서 형평성과 자구 등에 신중과 깊은 고민이 필요하지 않은가 본 위원 그렇게 생각합니다...본위원이 볼 때는 여성이라는 거 빼놓고는 출산을 장려하려는 첫 번째 목적이고 두 번째는 여성이니까 지원해 주자, 또 장애인이니까 지원해주자 그런 것으로 저는 볼 수 밖에 없습니다...
- C 의원: ... 남성장애자도 어떤 혜택이 있어야 되지 않나 이런 말씀을 드리고요, 지금 여기 보면 여성장애인만 우선적으로 지급하는 것으로 돼 있거든요. 그런데 남자가 장애인이고 여자가 정상이었을 때 출산을 했다. 그러면 남자도 거기에 대한 어떤 혜택을 줘야 되지 않나 이런 본 위원의 생각이고 또 남자도 거기에 대해서 불만의 표현이 나오지 않겠느냐 이런 생각을 해봅니다...
- D 의원: ... 굳이 여성만 출산할 때 출산지원금을 준다, 장애인들한테. 그렇게 되면 차라리 장애 가정에게 출산지원금을 준다 하면 남녀에 대한 형평도 불만의 여지를 없애고 차별하는 부분도 이제는 여쭙보면 역차별인 수준까지도 가는 상황이라서 말씀드리기 상당히 조심스럽습니다만 하얏튼 이런 부분을 위원님들이 걱정하는 부분들이 있지 않나 싶어서 제가 지금 말씀드렸거든요. 그런 부분 동의여부는 어떠세요? ... 남녀평등에 우선에서 전체를 다 포함할 수용의 의지는 있느냐 하는 말씀을 제가 질의 드렸거든요 ... 2만 3,273명의 장애인 전체수에서 불과 15%의 불과한 분들이 기초생활수급자라는 가장 어려운, 경제여건으로 봤을 때 가장 어려운 생활을 하고

계신 분들로 분류가 돼있다 하는 말씀입니다... 그런데 장애우, 그럼 다시 한 번 제가 여쭙볼게요. 그러니까 장애우 가정에 출산지원이나 여러 가지 이런 부분으로 다시 한 번 검토해 볼 의사는 없으세요?

- A 의원: ... 장애우, 남녀평등 이런 부분에서 시작된 것 같은데 장애를 가진 사람들이 출산에 관한 부분을 지금 자꾸 얘기를 하시는데 본 의원은 그런 부분도 검토하면 좋지요. 장애를 가진 사람들 가정에서 출산했을 때 전체적으로 봤으면 좋겠다는 생각이 들지만 본 의원이 염려되는 부분은 그렇게 확대를 하다 보면 우리 집행부 예산이 너무 광범위하지 않나 이런 부분으로 생각을 합니다...
- 위원장: 그러면 본 안건에 대하여 표결로 처리하도록 하겠습니다...투표결과를 말씀드리겠습니다. 재석위원 8분 중 찬성하시는 위원3분, 반대 5분, 본 안건은 부결되었음을 선포합니다. 토론시간에 찬반의견이 있으므로 원안에 대하여 표결로 처리하고자 하는데 이의 없습니까? ...표결결과를 말씀드리겠습니다. 재석위원 8인 중 찬성3, 반대4, 기권 1표로 본 안건은 부결되었음을 선포합니다... 산회를 선포합니다.

(2007년 7월 12일 부평구 행정자치위원회 회의록)

4) 남녀호응형 조례 심의과정 사례

■ ‘성남시 여성발전기본조례안’ 심의과정

2003년 11월 23일 성남시장이 제출하여 성남시의회 사회복지위원회에 ‘성남시 여성발전기본조례’가 상정되었다. 성인지적 관점을 가진 남성 의원이 오히려 여성의 권익향상을 더 잘 대변하고, 강력하게 반대하는 남성의원과 대립하기도 하지만 여성 의원은 여성권익향상을 위한 조례안을 퇴색시키는 발언에 동참한다. 여성 상임위원장이 조례안을 옹호하고 나서지만, 여성 의원은 오히려 반대하는 남성의원에게 호응하는 발언을 하거나 조례안에 대한 우려 발언을 하면서 ‘적극적 우대조치’의 ‘우대’를 삭제하여 ‘적극적 조치’로, ‘시행하여야 한다’를 ‘시행할 수 있다’로, ‘명시하여야 한다’를 ‘명시할 수 있다’로 수정하자는 제의를 하여 여성을 위한 강제 의무조항을 삭제토록 하는 역할을 한다. 결과적으로 가부장적 남성의원에게 호응하는 여성 의원은 조례안을 원안보다 대폭 수정되거나 퇴색하게 하는 결과를 초래시킨다.

- A의원: 성남시여성발전기본조례안을 보니까 좀 낮은 감이 있습니다만 언제부터 이것을 읽어보니까 남성들에 대한 역차별이 있지 않나 이런 생각이 드는데 제4조에 보면 법에도 적극적인 조치를 취하라고 되어 있습니다. 그런데 적극적인 우대조치라는 말을 넣으니까 이것이 어귀가 맞

지 않는 것 같습니다. 그래서 우대를 삭제해 해주셨으면 좋겠습니다... 여성채용목표제를 도입 시행해야 한다 이것이 여파가 있는 것이 뒤에 보면 지방공무위에임용 대통령이 있다고요. 제 51조 2항에 보면 여성 또는 남성의 선발 예정 인원초과 이런 조항이 있는데 그때마다 상황에 따라서 여성이나 남성을 초과할 경우 이런 사항은 있습니다. 이것을 여성채용목표제를 도입하여 시행하여야 한다는 것은 어떻게 보면 여성을 위한 남성성과 차별성으로 해서 우대하는 조치가 아닌가 이런 생각이 들어서 1항 조항은 삭제했으면 좋겠습니다... 여성목표채용제가 이것이 남녀 평등 위배되는 게 공무위에 시험 봐서 들어오면 다 시험결과에 따라 합격하는 것이지 여성이다 해서 시험에 합격해서 떨어뜨리고 이런 것은 없지 않습니까?...그러면 여성만 하면 안 되는 거지. 그러면 남성도 만들어야 되겠네요. 이것은 평등권에 위배되기 때문에...

■ B위원(남성): 저희가 이번에 선진국을 방문하고 왔는데 스웨덴이나 노르웨이나 이런 나라는 시장, 장관직에 여성이 50% 이상이에요. 우리나라는 지금 몇 %가 되는지 공식적으로는 알 수가 없지만 그런 데까지 제한하기는 어렵지만 현재 보다 여성 참여를 높이기 위해서 법으로라도 제도적 장치를 만들고자 하는 취지로 이해가 됩니다. 야까 유철식 위원이 얘기했던 부분도 여성만 강조하면 남성은 어떻게 되느냐 라고 얘기하셨는데 아무리 여성을 강조해도 아직까지 50%는 할 수가 없어요. 앞으로 10년 후가 될지 20년 후가 될지 50%까지 간다고 봤을 때 강제적인 조항으로 해서 법적으로 보완장치를 해놓는 것이기 때문에 꼭 여성만 강조하면 남성이 빠지지 않느냐 라고 지금부터 우려할 필요는 없을 것 같습니다. 그래서 유 위원이 우려했던 부분, 공직 등에 참여촉진, 가능하면 여성을 많이 채용해 달라는 것이고 정부 목표고 세계적인 추세입니다. 그래서 여성의 채용목표를 많이 했으면 해요. 그렇다고 남성이 위축되는 것은 아닐 것으로 보여집니다...

■ C위원: ... 저는 오히려 그 부분에 대해서는 지금 우리가 여성단체협의회라든가 여성상위법에서도 여성을 존중하고 우대하자는 그런 전국적인 법에도 있고 전국적인 캠페인이 확산되어가고 있는 이 마당에 굳이 이것을 숫자적으로 50%다, 60%다 이렇게 딱 목표를 설정해서 한다 라고 한다면 이것 또한 조금의 시기가 지난다면 또 개정을 하고 수정을 해야 할 시점이 오지 않을까 생각해서 저는 조금 전에 유철식 위원님이 말씀하신 대로 어떤 여성상이라든가 이런 부분에 대해서도 여성단체협의회 내에 시행규칙이라든가 이런 쪽에 그것을 넣어서 실행하는 것이 더 낫지 않겠느냐, 그리고 조금 전에 말씀하신 여성공무원채용목표제 이런 것도 굳이 시장이 여성 채용의 목표제를 그러면 이번에 공무원 채용할 때 여성은 몇 %로 합니다. 그렇게 미리 공고를 해야 되겠네요, 만약 이게 통과되면... 이게 목표제를 50%면 50%다 매 공고할 때마다 정해줘 버리면 그만큼 실력이 떨어진 사람도 어쩔 수 없이 여성으로 충당해야 될 것 아닙니까. 그것은 남녀 평등에 위헌의 소지가 있다고...

■ D위원: 그래서 여성발전위원회를 만들고 여성발전기본조례를 만드는 이유는 그동안에 우리가 가부장적 사회에서 이제는 남성과 여성 양성평등사회로 가기 위한 하나의 상위법이 만들어지고 그것에 따른 우리 조례가 만들어지는 것이기 때문에 실질적으로 우리가 국회의원도 30%를 비례대표로 한다든지 50%를 비례대표로 한다든지 이러한 적극적인 여성사회참여를 유도하는 전반적인 분위기입니다. 그래서 본 위원회의 생각으로는 여성채용목표제 도입시행을 이 조례안에 넣는다 하더라도 야까 신현갑 위원님 말씀하신 대로 언제 어떻게 시행될지 얼마나 확대될지는 참 의문이 가는 조항이에요. 그렇기 때문에 이것은 하나의 여성발전, 여성참여를 유도하는 하나의 상

징적인 의미이기 때문에 저는 1항 삭제하는 것에 반대하는 입장입니다...

- E위원: 여기 보면 윤춘모 위원님이 지적하신 부분이 틀리다고 생각 안 하고요, 왜냐하면 대부분 남성위원 분들도 많으시지만 여성이 자신의 능력을 정말 발휘하고 그런 사회적인 분위기가 되어 있지 않잖아요. 승진에 있어서도 차별을 받는 게 굉장히 많고 해서 여성을 특별화 해서 능력이 없는데 우대조치하자 이런 것이 아니라 기본적인 사람으로서 능력을 발휘할 수 있게끔 법에서 좀 받쳐주자는 의미에 기본법이거든요...
- F위원: ... 해보면서 수정할 필요가 있을 것 같아요. 저는 뭘 얘기하고 싶은가 하면, 성남시여성발전기본조례안인데 성남시여성특별법 같아요...
- 위원장: 이것이 기 있었다고. 여성발전기금하고 발전위원회에 있었던 것을 통합해서 이렇게 많아졌다 이런 얘데요. 그리고 성남시에서 그동안에 여성을 우대했어? 여러 가지로 남자 의원들이 반성을 하면서, (「성남이 아니라 대한민국이 다 그렇지요」 하는 위원 있음) 성남은 특히 더 심해요. 그러니까 그냥 윤광열 의원이 제안하신 대로 원안대로 좀 하세요. 양보 좀 해요.
- A위원: 위원장님이 그렇게 말씀하시면 안 되고,
- 위원장: 나도 여자니까 한 마디 하는 거예요. 다 자기 의견을 한 번씩 내라고요...
- C위원: 위원장님, 자구수정을 해서 빨리 통과시킬 수 있도록 하지요. 5페이지에 보면 11조에 '여성채용목표제를 도입·시행하여야 한다'라고 하면 강제조항이거든요. 그러니까 이것을 선택적조항으로 '시행할 수 있다' 이렇게 자구수정을 하고요, 2항에도 보면 '시장은 공무원 채용 공고시 여성의 응시가 장려됨을 명시하여야 한다'를 '명시할 수 있다'로 고치시고, 그 다음에 (6페이지 제16조(영유아보육 등)) 이 조항은 영유아보육조례가 있죠? 이것은 중복되는 거니까 이것은 삭제하고요...
- 여성복지과장: 예, 거기에 아까 유철식 위원님께서 말씀하신 '우대'도 삭제 좀 해주십시오.
- 위원장: '우대'도 삭제하고. 그러면 이의가 없어요?
- 여성복지과장: 예, 괜찮습니다.
- 위원장: ... 더 질의하실 위원 없으시면 성남시여성발전기본조례안은 제4조 '적극적 우대조치'를 '적극적 조치'로 수정하고, 제5조 제5항 '적극적 우대조치'를 '적극적 조치'로 '우대'를 삭제하는 것으로, 제11조 제1항에 '시행하여야 한다'를 '시행할 수 있다'로, '명시하여야 한다'를 '명시할 수 있다'로, 제46조 '성남시 여성상을 시행한다'...
- 위원장: 집행부에서 수정에 동의하였으므로 성남시여성발전기본조례안은 수정 가결되었음을 선포합니다.

(2003년 11월 23일, 성남시 사회복지위원회 회의록)

5) 여성관련 조례 심의과정 사례 분석 결과

여성관련 조례 심의 과정에서 나타나는 남녀의원의 차이는 다양하게 나타난다고 할 수 있는데 속기록 분석을 통해 여성관련 조례심의·의결 과정을 통해 몇 가지 유형을 발견할 수 있다. 첫째, 여성주도형은 단체장이나

여성의원들이 발의한 여성관련 조례에 대해 여성의원들이 주도적으로 협력하여 조례를 의결시키는 경우이다. 둘째, 남성주도형은 남성의원들이 나서서 남녀평등 관점에서 여성관련 조례를 관철시키는 경우이다. 셋째, 남녀대립형은 여성관련 조례에 대해 여성의원들은 적극적으로 옹호하고, 남성의원들은 역차별을 주장하며 강력하게 반대하여 남녀의원들이 집단적으로 대립하는 경우이다. 이런 경우, 여성관련 조례는 다수의 남성들에 의해 부결되는 결과로 귀결된다. 넷째, 남녀호응형은 성인지적 관점을 가진 남성의원이 역차별을 주장하는 보수적 남성의원과 대립하기도 하지만 보수적 의식을 가진 여성의원이 가부장적 사고의 남성의원에 호응하는 경우이다. 이런 경우 여성관련 조례는 제출된 조례안 보다 퇴색하거나 후퇴하는 결과를 초래한다.

여성관련 조례 심의과정 사례 분석을 통해 확인할 수 있는 것은 많은 남성의원들이 적극적으로 나서서 여성권익향상을 위한 제도적 장치 마련에 앞장서고 있다는 것이다. 이는 남녀평등의식과 성인지적 관점에서 바람직한 변화가 나타나고 있다고 할 수 있다. 그런데 여성우대나 여성할당제 등 남성들의 이해관계와 직결되는 조례를 개선할 때는 강력하게 역차별을 주장하는 남성의원들이 많이 있어 아직도 남성의원들의 보수성이 강하다는 것을 보여주고 있다. 그렇지만 남성의원들의 부정적 발언은 여성자체를 비하한다기 보다 심의되는 여성관련 조례의 일부 내용에 대한 반대발언들이었다는 점에서 성인지적 관점에서 보면 부정적이지만 조례심의 과정에서 진지한 토론이 진행되고 있다고 볼 수 있다.

한편, 여성의원이라고 하더라도 오랫동안 남성중심적인 가부장문화에 익숙한 여성에 대한 고정관념에서 벗어나지 못하는 경우도 있다. 남성의원에 호응하여 여성할당 의무화에 대한 조례안 삭제를 주장하거나 사실혼 관계에 있는 장애인 여성의 출산지원금 지급에 대해 형식적 절차인 혼인신고를 한 경우에만 지급해야 된다는 것을 강변하다 남성의원 모두에게 반대를 당하는 수모를 겪기도 한다.

사. 소결

9개 지역 제 4대 의회와 5대 의회 전반기를 통해 다루어진 총 1,769건의 조례안 중 의원이 발의한 조례안은 4대 의회의 전체 발의조례 779건의 13.2%인 103건에서, 5대 의회의 전체 990건의 23.2%인 230건으로 증가하였다. 중선거제 도입으로 소선거구 지역구가 통합되어 5대 의원 수가 4대에 비해 감소했음에도 불구하고, 전체 발의조례안 중 의원발의 조례안 비중이 4대 의회보다 약 10%p 증가해 기초의회 의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌다는 것을 보여주고 있다. 의원이 제출한 조례안들을 성별, 연령별, 의회 경력별, 지역/비례, 시군구에 따라 발의 건수 및 정책분야, 여성관련 정책분야에서의 차이점을 분석해보았다.

1) 발의 건수

4대 의회 대비 5대 의회 여성의원 증가율은 15.4%p인데 반해 조례발의 증가비율은 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례 제출 건수로 살펴보면, 여성의원은 1인당 평균 조례안 발의 건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였는데, 남성 의원은 0.5건에서 1.3건으로 2.6배 증가에 그쳐 여성의원들의 평균조례안 상승률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성 의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례발의 건수는 2.9%로 여성 의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미쳐 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다. 이는 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다.

연령대별 성별 조례발의 현황은 5대 의회 일인당 조례발의 건수를 보면, 30대는 남성 1.3건, 여성 0.8건, 40대는 남성 1.2건, 여성 1.6건, 50대는 남성 1.2건, 여성 1.5건, 60대 이상은 남성 2.4건, 여성 0.25건을 나타내고 있다. 이를 통해 여성의원 40대 50대는 남성의원보다 입법활동에 더 적극적이며, 60

대 이상 남성의원은 같은 연령대 여성의원보다 매우 큰 차이로 입법활동에 적극적인 것으로 나타났다.

의회경력별 성별 조례안 1인당 조례 발의 건수를 살펴보면, 4대 의회 초선은 남성의원 0.9건, 여성의원 0.4건, 재선은 남성의원 0.2건, 여성의원 0건, 3선 이상에서 남성의원 0.1건, 여성의원 0건 인데 반해 5대 의회에서 초선은 남성의원 1.5건, 여성의원 1.2건, 재선은 남성의원 1.1건, 여성의원 3건으로 초재선 의원들의 조례안 발의가 증가하였다. 3선이상의 남성의원은 0.2건으로 증가하였고, 여성의원은 없기 때문에 비교가 불가능하다.

지역구/비례대표 1인당 조례안발의 현황을 보면 4대 의회 지역구 남성의원은 0.5건, 여성의원 0.25건, 5대 의회는 지역구 남성의원 1.3건, 여성의원 1.4건, 비례대표 남성의원 0.0건, 여성의원 1.1건으로 나타났다. 지역구 의원만 있던 4대 의회에서 1인당 여성의원 조례 발의 건수는 남성의원의 절반 수준에 머물렀으나 비례대표가 도입되어 여성의원 비율이 높아진 5대 의회에서는 비례대표 여성의원이 매우 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 나타나며, 지역구 여성의원은 지역구 남성의원보다 1인당 조례발의 건수가 더 많다는 것을 확인할 수 있다.

시군구 의회 경력별 성별 조례 발의 실적은 4대 구의회는 초선 남녀의원 모두가 입법활동의 대부분을 차지할 정도로 활동성을 나타내고 있는데 군의회는 초선과 재선의원의 조례발의 실적이 같다. 5대 의회에서는 군의회 남녀 초선의원들만 입법활동에 나서고 있으며, 재선, 3선 이상 의원들은 전혀 입법활동 실적이 없는 것을 확인할 수 있고, 구의회는 남녀 재선의원들의 조례발의 실적이 각각 20.0%와 13.6%를 차지하고 있어 대도시 재선의원들의 입법활동이 더 활발하다고 할 수 있다.

2) 정책분야

발의조례안의 정책분야를 성별로 보면 제 4대 의회에서 의원발의 조례 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 정책분야는 행정분야로 전체의원 조례 발의 건수의 59.8%인 58건을 차지하고, 다음으로 의원자신들의 처우개선 등에 관한 조례가 11.3%인 11건을 차지하고 있다. 제5대 의회에서도 의원발의 조

례의 가장 큰 비중은 역시 행정분야로 40.1%인 85건을 차지하고 있다.

여성의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야에 대한 입법활동에서 특히 부각되고 있다. 복지분야 조례에서 여성의원은 4대 의회에서 발의된 복지분야 조례안의 14.3%를, 5대 의회에서 20.0% 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서 전혀 관심을 보이지 않았지만 5대 의회에서는 전체 여성관련 조례의 85.7%를 여성의원이 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱 더 적극성을 보이고 있다

연령별 정책분야 조례 발의 현황은 4대 의회에서는 30대는 경제, 보건, 세금, 기타분야, 40대는 여성분야, 50대는 교육, 5대 의회에서는 30대가 치안분야에 관한 조례 전체를 발의 하는 등 연령대별 정책분야에 대한 관심을 엿볼 수 있고, 여성관련분야 조례는 4대 의회에서 40대가 보육시설관련 조례 1건을 발의하였고, 5대 의회에서는 30대가 여성장애인 1건, 40대가 여성보건 및 모성보호 2건, 출산 및 양육 2건, 50대가 여성보건 및 모성보호 1건, 보육시설 1건, 출산, 양육 1건 등 4·5대 의회에서 의원이 발의한 여성관련 조례는 8건이다.

의회경력별 정책분야 조례발의 현황은 4대 의회에서 초선은 경제, 보건, 교육, 세금, 여성, 기타 분야의 조례 전체를 발의하였고, 5대 의회의 초선은 보건, 치안, 세금분야 조례 전체를 발의하여 초선 의원이 더욱 다양하고 활발한 입법 활동에 임하고 있음을 보여주며, 재선이나 3선 이상 의원은 특정 분야에 관심을 더 많이 가지고 있는 것으로 나타났다. 의회경력별 여성관련 조례 발의 현황은 4대 의회 보육시설 관련에서 초선 1건, 5대 의회는 초선이 여성보건 및 모성보호 3건, 여성장애인 1건, 출산, 양육 2건, 재선이 보육시설 1건, 출산, 양육 1건 등이다. 여성관련 조례는 대부분 초선의원이 관심을 가지고 있는데, 4대 의회 100%, 5대 의회 71.4%를 발의하고 있다.

지역/비례대표별 정책분야 조례발의 현황은 4대 의회 지역구 의원발의 조례의 가장 큰 비중은 첫 번째, 행정분야 59.8%, 두 번째, 의원관련 조례 11.3%, 세 번째 복지 7.2%이며, 5대 의회 지역구 의원은 첫 번째, 행정분야 40.7%,

두 번째, 복지분야 19%, 세 번째, 의원관련 조례 11.6%를 발의하고 있다. 비례대표 의원은 첫 번째, 행정분야 34.8%, 두 번째 의원관련 조례 26.1%, 세 번째 여성관련 조례 17.4%를 발의하고 있다. 4·5대 지역구의원이나 비례대표 의원의 가장 큰 입법활동은 공무원들과 연관된 행정분야가 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 다음으로 의원 자신들의 이해관계를 입법화하는데 앞장서는 것으로 나타난다. 그런데 그 다음으로 지역구 의원들이 복지문제 입법활동에 앞장서고 있는 데 반해 절대다수의 여성의원들이 차지하고 있는 비례대표의원들은 여성문제의 입법화에 앞장서고 있음을 확인할 수 있다.

시군구 성별 정책분야에 대한 조례 발의 실적은 4대 의회에서 경제, 환경, 보건, 교육, 세금, 기타분야는 남성 구의원이 모든 조례를 발의하고 있고, 남성 시의원은 교통, 여성분야 조례를 모두 발의하였다. 여성은 구의원만이 환경, 복지, 행정분야 조례를 1건씩 발의하였다. 5대 의회에서 남성 시의원이 교통, 문화, 치안분야의 모든 조례를 발의하였고, 보건, 여성분야 조례에도 남성은 시의원만이 관심을 가지고 발의하였다. 여성의원들이 발의한 조례 중에서는 시의원 여성만이 경제, 보건, 문화분야 조례 모두를 발의하였다. 한편, 시의원은 4대는 건설, 교통, 복지, 행정, 여성, 의원분야만 조례를 발의하였으나 5대에는 기타분야를 제외한 모든 분야의 조례를 발의하고 있다. 구의원은 4대에 교통, 문화, 치안, 여성을 제외한 모든 분야의 조례를 발의하였고, 5대에는 교통, 보건, 문화, 치안, 기타분야를 제외하고 모든 분야의 조례를 발의하고 있다. 군의원은 남녀모두 4대 의회에서 복지, 행정, 의원분야 외에는 조례 발의 실적이 전혀 없고, 5대 의회에서도 경제, 건설, 복지, 행정, 의원분야를 제외한 나머지 모든 분야의 조례실적이 전무하다.

3) 처리결과

성별 정책분야 조례안 처리 결과는 의원발의 조례안에 대한 최종 의회 의결의 결과 4대 의회에서 남성의원이 발의한 조례 중 원안가결은 75.0%, 수정가결 16.0%, 심사보류 2.0%, 부결 6.0%이고 여성의원 발의 조례안은 모두 원안가결되었다. 5대 의회에서는 남성의원이 발의한 조례 중 원안가결

은 64.1%, 수정가결 27.2%, 심사보류 5.4%이고 여성의원들이 발의한 조례는 원안가결 58.7%, 수정가결 32.6%, 심사보류 6.5%, 부결 2.2%이다. 4대 의회에서는 소수의 지역구 여성들이 낸 조례안에 대해 모두 원안가결하였으나, 비례대표제 도입으로 여성의원들이 대폭 늘어난 5대 의회에서는 여성의원들이 낸 조례안은 원안가결이 58.7%로 대폭 줄고, 수정가결과 부결이 늘었다. 남성의원들이 제출한 조례안은 4대 의회에서는 75.0%가 원안가결 되었으나 5대 의회에서는 원안가결이 10.9%가 줄었고, 수정가결이 16.0%에서 27.2%로 늘었다. 이는 5대 의회에서 조례안에 대해 더욱 활발한 토론이 이루어졌기 때문이라고 보이며, 원안가결과 수정가결을 합하면 여성의원들이 낸 조례안은 91.3%이고, 남성의원들이 제출한 조례안 역시 91.3%가 가결되어 같은 수준의 처리결과를 보여주고 있다. 4대 의회에서는 건설과 복지분야 조례안의 원안가결율이 50.0%로 가장 낮고, 교통분야 조례안 부결율이 33.3%로 가장 높다. 5대 의회에서는 여성의원들의 관심이 높은 복지분야와 여성분야의 원안가결율은 공교롭게 각각 37.5%, 33.3%로 가장 낮으며, 남성의원 발의 조례안은 원안가결율이 경제분야 25.0%, 건설분야 30.0%로 가장 낮다.

결론적으로 4·5대 시군구의회 조례제출 실적을 중심으로 한 지방의원 입법활동 분석결과, 그 특징은 다음과 같다.

첫째, 의원제출 조례발의 건수가 계속 증가하고 있다.

둘째, 여성의원과 남성의원의 전체 조례 제출 실적은 큰 차이가 없으며, 여성 의원은 남성의원보다 여성 및 소외계층, 사회적 약자에 관련한 조례를 더 많이 발의하고 있다.

셋째, 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 통해 훨씬 더 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 확인되고 있다.

넷째, 남녀의원 모두 초선의원이 가장 적극적인 입법활동에 나서고 있다.

다섯째, 여성의원들이 증가한 상황에서 지역구 여성 의원은 지역구 남성의원보다 입법활동에 더 적극적이며, 여성 비례대표 의원은 지역구 남성의원의 입법활동과 큰 차이가 없을 정도로 적극적이다.

여섯째, 여성관련 조례 입법에 가장 적극적으로 나서는 의원들은 비례대표 여성의원들이다.

3. 본회의 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석

가. 4대와 5대 전반기 본회의에서의 발언빈도 비교

본회의 속기록 분석에서는 4대와 5대를 비교하면서 여성의원 수가 증가한 5대 본회의에서는 어떠한 변화가 나타나고 있는지에 주안점을 두고 분석하고자 한다.

1) 성별

분석 지역의 4·5대 성별 의원구성 현황은 아래 표 <IV-24>와 같으며, 10개 기초자치단체에 대한 본회의 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 성별로 분석해 보면 <표 IV-25>와 같다. 우선, 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났으며, 이는 여성의원 수의 증가한 5대 전반기 본회의에서 여성의원 발언이 4대보다 활발하게 하였지만 남성의 평균 발언 건수보다는 낮은 수치를 보이고 있다.

〈표 IV-24〉 10개 지역 4·5대 성별 의원 수 비교

	4대	5대
남성의원 수	212	156
여성의원 수	15	44

〈표 IV-25〉 10개 지역 4·5대 의원의 성별 본회의 발언횟수

(단위: 건, %)

성별	대수		전체
	4대	5대	
남성의원 발언횟수	2,211	1,928	4,139
	94.4%	79.6%	86.9%
남성의원 수	212	156	-
1인당 평균 발언 수	10.4	12.4	
여성의원 발언횟수	131	494	625
	5.6%	20.4%	13.1%
여성의원 수	15	44	-
1인당 평균 발언 수	8.7	11.2	
계	2,342	2,422	4,764
	100.0%	100.0%	100.0%

2) 연령별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원구성을 성별, 연령별로 보면 <표 IV-26>와 같다. 4대 남성의원은 총 212명으로, 40대가 81명(38.2%)로 가장 많았고, 다음은 50대 78명(36.8%), 60대 29명(13.7%), 30대 24명(11.3%)으로 나타났다. 20대 남성의원은 부재했다. 4대 여성 의원은 15명으로 연령별로 고루 분포되어, 40대와 50대가 각각 4명으로 가장 많았고, 다음은 60대가 3명, 20대와 30대가 각각 2명으로 나타났다. 반면, 5대 남성의원은 총 156명으로 40대가 78명(50.0%)로 가장 많았고, 다음은 50대 48명(30.8%), 30대 16명(10.3%), 60대 13명(8.3%)으로 나타났다. 5대 여성 의원은 총 44명으로, 40대 20명(45.5%), 50대 11명(25.0%), 30대 8명(18.2%), 60대 4명(9.1%)으로 나타났다. 전체적으로 보면 4대 의원은 총 227명으로 남성의원은

93.4%(212/227명)이고, 여성 의원은 6.6%(15/227명)의 비율을 보이고 있다. 그러나 5대 의원 수는 총 200명으로, 남성의원 78.0%(156/200명)이고 여성 의원이 22.0%(44/200명)로 남성의원은 줄어든 반면 여성 의원은 3배정도 늘어난 수치를 보이고 있다.

〈표 IV-26〉 10개 지역 4·5대 의원 성별·연령별 의원 수 비교

(단위: 명, %)

	4대					전체	5대					전체
	20대	30대	40대	50대	60대		20대	30대	40대	50대	60대	
남성 의원	0 0.0%	24 11.3%	81 38.2%	78 36.8%	29 13.7%	212 100.0%	1 0.6%	16 10.3%	78 50.0%	48 30.8%	13 8.3%	156 100.0%
여성 의원	2 13.3%	2 13.3%	4 26.7%	4 26.7%	3 20.0%	15 100.0%	1 2.3%	8 18.2%	20 45.5%	11 25.0%	4 9.1%	44 100.0%
계	2 0.9%	26 11.5%	85 37.4%	82 36.1%	32 14.1%	227 100.0%	2 1.0%	24 12.0%	98 49.0%	59 29.5%	17 8.5%	200 100.0%

4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 연령별로 분석해 보면 <표 IV-27>과 같다. 우선, 4대 전반기 발언 횟수 총 2,332건 중에서 가장 많은 발언을 한 연령대는 50대로 전체의 36.7%를 한 것으로 나타났다. 다음으로는 40대(32.5%), 60대(20.8%), 30대(9.5%), 20대(0.6%)의 순으로 나타났으며, 남녀의 차이를 보여주고 있다 즉, 4대 남성의원의 발언횟수는 50대가 845건으로 가장 높은 반면 4대 여성의원 발언횟수는 60대 이상이 가장 높은 분포(40.5%, 53건)를 보이고 있다. 5대의 경우는 총 2,422건의 발언이 이루어졌으며 이중에서 40대 발언횟수가 52.5%로 과반수이상이었고 그 다음이 50대 29.1%, 60대 13.1%, 30대 4.9%, 20대 0.3%의 순위를 보이고 있다. 5대 연령별 성별 순위는 다소 차이를 보여, 남성의원의 경우는 40대(48.5%), 50대(32.6%), 60세 이상(14.6%), 30대(3.8%)의 순이지만, 여성 의원의 경우는 40대(68%), 50대(15.6%), 30대(9.3%), 60세 이상(7.1%)의 순위를 보이고 있다. 본회의 발언자의 연령별 분포를 세부적으로 살펴보면, 4대에서는 50대 이상(60대 포함)이 57.5%(1,339건)로 과반수이상이었으나, 5대에서는 40대가 과반수이상(52.5%, 1,272건)으로 4대보다 낮은 연령분포를 보이고 있다. 특히 5대 40대 여성의원 발언횟수가 68%로 두드러진 특징을 보이고 있다.

4대 남성의원의 평균 발언횟수는 60세 이상 14.9건(431건/29명), 50대 10.8건(845건/78명), 40대 8.9건(723건/81명), 30대 8.4건(202건/24명)이고, 5대 남성의원의 평균 발언횟수는 60세 이상 21.7건(282건/13명), 50대 13.1건(629건/48명), 40대 12건(936건/78명), 30대 4.6건(73건/16명), 20대 8건(8건/1명)으로 나타났다. 반면 4대 여성의원의 연령별 평균 발언횟수는 60세 이상 17.7건(53건/3명), 30대 10건(20건/2명), 40대 8.8건(35건/4명), 20대 6.5건(13건/2명), 50대 2.5건(10건/4명)이고, 5대 여성의원의 연령별 평균 발언횟수는 40대 16.8건(336건/20명), 60대 이상 8.8건(35건/4명), 50대 7건(77건/11명), 30대 5.8건(46건/8명)의 순으로 나타났다. 1인당 평균 발언횟수를 전체적으로 비교해 보면, 5대 60세 이상 남성의원의 발언횟수(21.7건)가 가장 많았고 그 다음이 4대 60세 이상 여성의원의 발언(17.7건), 5대 40세 여성의원의 발언(16.8건) 등의 순위를 보이고 있다. 이러한 연령별 평균 발언횟수는 전체 남성의원의 평균 발언횟수가 여성의원의 발언횟수보다 높은 수치를 보이는 것과는 다소 차이를 보여주고 있는 현상이다.

〈표 Ⅳ-27〉 10개 지역 본회의 4·5대 의원의 성별·연령별 발언횟수

(단위: 건, %)

	4대						5대					
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
남성의원	0	202	723	845	431	2,201	8	73	936	629	282	1,928
	0.0%	9.2%	32.8%	38.4%	19.6%	100.0%	0.4%	3.8%	48.5%	32.6%	14.6%	100.0%
남성의원 수	0	24	81	78	29	212	1	16	78	48	13	156
남성의원1인당 평균발언	0.0	8.4	8.9	10.8	14.9	10.4	8.0	4.6	12.0	13.1	21.7	12.4
여성의원	13	20	35	10	53	131	0	46	336	77	35	494
	9.9%	15.3%	26.7%	7.6%	40.5%	100.0%	0.0%	9.3%	68.0%	15.6%	7.1%	100.0%
여성의원 수	2	2	4	4	3	15	1	8	20	11	4	44
여성의원1인당 평균발언	6.5	10.0	8.8	2.5	17.7	8.7	0.0	5.8	16.8	7.0	8.8	11.2
계	13	222	758	855	484	2,332	8	119	1272	706	317	2,422
	0.6%	9.5%	32.5%	36.7%	20.8%	100.0%	0.3%	4.9%	52.5%	29.1%	13.1%	100.0%

3) 의원경력별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원구성을 경력별로 보면 <표 IV-28>과 같다. 4대는 초선 52.5%, 재선 25.1%, 3선 이상 22.4%이며, 5대는 초선 73.5%, 재선 18.5%, 3선이상 8.0%로 구성되어 있다. 4대 남성의원은 총 212명으로, 초선이 110명, 재선이 53명, 3선이상 49명이며, 여성의원은 총 15명으로 초선 9명, 재선 4명, 3선이상 2명으로 구성되어 있다. 반면, 5대 남성의원은 총 156명으로 초선 107명, 재선 34명, 3선이상 15명이고, 5대 여성의원은 총 44명으로 초선 40명, 재선 3명, 3선 이상 1명으로 대부분 초선으로 나타났다. 4대와 5대에서 가장 높은 분포를 보이고 있는 초선의원에서의 여성비율은 4대 7.6%, 5대 27.2%로 4대보다 5대 초선여성의원이 급증한 것으로 나타났다.

세부적인 경력별 의원 분포는 4대에서 대부분 남성의원의 비율이 높게 나타나고 여성의원은 9명이지만, 5대에서는 초선 여성의원이 40명으로 4대보다 4배 이상 높은 수치를 보여주고 있다.

〈표 IV-28〉 10개 지역 4·5대 의원 성별·의정경력 비교

(단위 : 명, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선이상	전체	초선	재선	3선이상	전체
남성 의원	110	53	49	212	107	34	15	156
	51.89%	25.00%	23.11%	100.00%	68.59%	21.79%	9.62%	100.00%
여성 의원	9	4	2	15	40	3	1	44
	60.00%	26.67%	13.33%	100.00%	90.91%	6.82%	2.27%	100.00%
계	119	57	51	227	147	37	16	200
	52.50%	25.10%	22.40%	100.00%	73.50%	18.50%	8.00%	100.00%

경력별로 본회의 발언자 분포를 보면 <표 IV-29>과 같다. 4대와 5대에서 대체로 초선의원의 발언 횟수가 높게 나타나고 있는 편이나, 3선이상의 경력을 가진 남성의원의 발언도 어느 정도 분포를 보이고 있다. 그러나 3선이상의 경력을 가진 여성의원은 전혀 발언자로 나타나고 있지 않았다. 이는

경력을 가진 여성의원들의 활동이 저조한 것으로, 경력에 따른 전문성 향상과 아울러 여성의원들의 경력 지속성에 관한 연구가 필요함을 시사해 주고 있다.

또한 4대 남성의원들의 경력별 발언횟수의 평균을 보면, 전체적인 평균 발언횟수는 10.4건(2,211건/212명)으로 초선 10.7건(1,177건/110명), 재선 10.6건(564건/53명), 3선 이상 9.6건(470건/49명)의 순위를 보이고 있고, 4대 여성의원들의 경력별 발언횟수는 전체적인 평균 발언횟수 8.7건(131건/15명)으로 초선 8.8건(79건/9명), 재선 1.3건(52건/4명)으로 나타났다. 5대 남성의원들의 경력별 발언횟수의 평균을 보면, 전체적으로 12.4건(1,928건/156명)으로 초선 13.4건(1,430건/107명), 재선 13.5건(458건/34명), 3선 이상 2.7건(40건/15명)의 순위를 보이고, 5대 여성의원들의 경력별 발언횟수는 전체적으로 평균 11.2건(494건/44명)으로 초선 11.5건(460건/40명), 재선 11.3건(34건/3명)의 순으로 나타났으며, 전반적으로 4대보다는 5대에서 활동하고 있는 의원들의 발언횟수가 높게 나타나고 있다. 5대 여성의원들은 초선의 경우 발언횟수(11.5건)가 여성의원들의 1인당 평균 발언횟수(11.2건)보다 높게 나타났지만 5대 남성의원들의 경우는 재선의원의 발언횟수(13.5건)와 초선의원의 발언횟수(13.4건)가 남성의원들의 1인당 평균 발언횟수(12.4건)보다 높게 나타났다. 또한 경력별 발언횟수는 대체로 남성의원들이 여성의원보다 높은 수치를 보이고 있다. 따라서 여성의원들의 발언횟수를 늘리는 방안이 정책적으로 검토되어야 할 것이다.

〈표 IV-29〉 10개 지역 본회의 4·5대 의원의 성별·의원경력별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선 이상	전체	초선	재선	3선 이상	전체
남성의원 발언	1,177	564	470	2,211	1,430	458	40	1,928
	53.2%	25.5%	21.3%	100.0%	74.2%	23.8%	2.1%	100.0%
남성의원 수	110	53	49	212	107	34	15	156
남성의원 1인 평균 발언수	10.7	10.6	9.6	10.4	13.4	13.5	2.7	12.4
여성의원 발언	79	52	0	131	460	34	0	494
	60.3%	39.7%	0.0%	100.0%	93.1%	6.9%	0.0%	100.0%
여성의원 수	9	4	2	15	40	3	1	44
여성의원 1인 평균 발언수	8.8	13	0	8.7	11.5	11.3	0	11.2
계	1,256	616	470	2,342	1,890	492	40	2,422
	53.6%	26.3%	20.1%	100.0%	78.0%	20.3%	1.7%	100.0%
	53.6%	26.3%	20.1%	100.0%	78.0%	20.3%	1.7%	100.0%

4) 지역구/비례별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원구성을 지역구/비례대표별로 보면 <표 IV-30>와 같다.

4대에서는 모두 지역구 의원으로 구성되어 있지만, 5대는 지역구와 비례대표로 구분된다. 즉, 4대는 227명 모두 지역구의원으로, 남성의원 93.4%(212명)와 여성의원 6.6%(15명)로 구성되어 있다. 한편, 5대는 총 200명으로 지역구 175명(87.5%, 175/200명)과 비례대표 25명(12.5%, 25/200명)으로 구성되어있고, 전체적으로 남성의원은 78%(156명)이고 여성의원은 22%(44명)으로 나타났다.

〈표 IV-30〉 10개 지역 4·5대 의원 성별·지역구 비교

(단위 : 명, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
남성의원	212	212	155	1	156
	93.4%	93.4%	88.6%	4.0%	78.0%
여성의원	15	15	20	24	44
	6.6%	6.6%	11.4%	96.0%	22.0%
계	227	227	175	25	200
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

<표 IV-31>에 따르면 4대에서 지역구 의원의 발언횟수는 총 2,342건으로, 이 중에서 94.4%가 남성의원 발언이고 여성의원은 5.6%에 머물고 있다. 반면 5대 지역구 의원의 발언횟수는 총 2,083건이며, 이 중에서 92.5% 남성의원 발언이고 여성의원은 7.5%를 차지하고 있다. 5대 비례대표 발언횟수는 총 339건이며 이 중에서 99.7%가 여성의원 발언이고 비례대표 남성의원의 발언은 매우 저조한 비율을 보이고 있다. 즉, 지역구/비례별 발언횟수는 5대에서 지역구 남성의원의 발언횟수가 상당히 높은 비율을 보이는 반면 여성의원은 비례대표에서 대체로 활발한 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지역구에는 남성의원이 주를 이루고, 비례대표는 여성의원이 대다수를 이루기 때문이다.

4대와 5대 의원의 평균 발언횟수를 비교해 보면, 4대 남성의원의 평균 발언횟수는 10.4건 (2,211건/212명) 이고, 4대 여성의원은 8.7건(131건/15명)으로 나타났다. 반면 5대 남성의원의 평균 발언횟수는 12.4건(1,928건/156명)이지만 대부분 지역구 의원이 발언을 하고 있다. 5대 여성의원 평균 발언횟수는 11.2건(494건/44명)으로 비례대표 14.1건(338건/24명), 지역구 7.8건(156건/20명)의 순위로 나타났다. 즉, 비례대표 여성의원의 발언횟수는 남성의원의 평균 발언횟수보다 웃도는 수치를 보이고 있어, 비례대표 여성의원들의 활동이 활발하다는 결과를 보이고 있다. 특히 비례대표 여성의원의 활발한

110 ●●● 기초의회 여성의원 증가에 따른 남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구

의정활동은 향후 지속적인 비례대표제도에 대한 견인차 역할로 이어질 가능성이 높다.

〈표 IV-31〉 10개 지역 본회의 4·5대 의원의 성별·지역구/비례별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
남성의원	2,211	2,211	1,927	1	1,928
	94.4%	94.4%	92.5%	0.3%	79.6%
남성의원 수	212	212	155	1	156
남성의원1인당 평균발언	10.4	10.4	12.4	1.0	12.4
여성의원	131	131	156	338	494
	5.6%	5.6%	7.5%	99.7%	20.4%
여성의원 수	15	15	20	24	44
여성의원1인당 평균발언	8.7	8.7	7.8	14.1	11.2
계	2,342	2,342	2,083	339	2,422
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

나. 4대와 5대 전반기 본회의 질의구분 비교

본회의의 발언종류는 크게 시·군·구청장질문, 자유발언(3분,5분 등), 질의, 토론, 의사진행발언, 신상발언 등이 있다. 각각의 성격을 살펴보면 우선, 시군구청장질문은 1년에 두 번 정례회의에서 행정부서들에 대한 공식적 질문으로 국회의 대정부질문과 유사한 것이다. 자유발언은 지역마다 시간은 다양하지만, 본회의 전에 미리 의장에게 신청하여 평소의원들의 관심사나 시급현안, 개선사항, 의회운영 등 자유주제에 대한 발언을 하는 것이다. 질의 및 토론의 경우 본회의 회의 중, 안전심사결과 혹은 토론 주제에 대한 발언을 뜻하며, 의사진행발언 및 신상발언은 본회의 중에 나타나는 문제를 해결, 해명하고 원활한 의사진행 및 오류수정을 위해 행해지는 것이다.

1) 성별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 전반기 본회의 질의구분을 보면 <표 IV-32>과 같다.

질의구분에 따른 본회의 속기록은 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이고 있다. 전체적으로 구정질문(56.9%, 47.9%)이 가장 많은 발언이고, 그 다음이 질의(35.5%, 45.1%), 5분 발언(4.7%, 5.0%), 의사발언(1.1%, 0.8%), 신상발언(0.5%, 0.4%), 결의안(0.2%, 0.4%) 등의 순위를 보이고 있다. 그러나 성별 비교에서는 다소 차이를 보이고 있다. 4대 여성의원의 경우는 결의안과 신상발언, 토론 등에 전혀 참여하지 않고 있으며, 5대 여성의원의 경우에는 토론에 참여하는 의원이 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 여성의원의 능력향상으로 확대해 나가야 할 부분이다. 전체적인 분포에서는 4대에서의 여성 활동은 전체 질의내용의 5.6%이지만 5대에서는 전체 질의횟수의 20.4%로 4배정도 증가한 것으로 나타났다. 이는 5대에서의 여성의원 증가가 영향 주었을 것으로 판단된다.

질의 발언 횟수는 4대에서는 1인당 평균 10.3건(2,342건/227명)으로 남성의원은 10.4건(2,211건/212명)이고 여성의원은 8.7건(131건/15명)이다. 5대에서는 1인당 평균 12.1건(2,422건/200명)으로 남성의원은 12.4건(1,928건/156명)이고 여성의원은 11.2건(494건/44명)이다. 가장 발언 횟수가 높은 구정질문의 경우는 4대에서 남성의원은 1인당 평균 5.8건(1,233건/212명) 질의를 하고 여성의원은 1인당 평균 6.7건(100건/15명) 질의를 하였다. 한편, 5대에서의 구정질문은 남성의원 1인당 평균 5.9건(917건/156명) 질의를 하고 여성의원은 1인당 평균 5.5건(242건/44명) 질의를 한 것으로 나타났다.

〈표 IV-32〉 10개 지역 본회의 질의구분에 따른 4·5대 의원의 성별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
5분발언	107	3	110	91	30	121
	4.8%	2.3%	4.7%	4.7%	6.0%	5.0%
결의안	5	0	5	8	1	9
	0.2%	0.0%	0.2%	0.4%	0.2%	0.4%
구정질문	1,233	100	1,333	917	242	1,159
	55.8%	76.3%	56.9%	47.6%	50.0%	47.9%
신상발언	12	0	12	9	1	10
	0.5%	0.0%	0.5%	0.5%	0.2%	0.4%
의사발언	24	1	25	12	8	20
	1.1%	0.8%	1.1%	0.6%	1.6%	0.8%
질의	804	27	831	880	212	1,092
	36.4%	20.6%	35.5%	45.6%	42.9%	45.1%
토론	26	0	26	11	0	11
	1.2%	0.0%	1.1%	0.6%	0.0%	0.5%
계	2,211	131	2,342	1,928	494	2,422
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	94.4%	5.6%	100.0%	79.6%	20.4%	100.0%

2) 연령별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원의 질의내용을 연령별로 보면 <표 IV-33>와 같다. 우선, 4대 전반기의 경우는 구정질문이 56.9%로 과반수 이상이고, 그 다음이 질의(35.5%), 5분발언(4.7%), 토론(1.1%), 의사발언(1.1%), 신상발언(0.5%), 결의안(0.2%) 등으로 나타났다. 4대 전반기에서는 총 2,342건의 발언이 있었고 이 중에서 50대(36.5%, 855/2,342건)가 가장 높은 비율을 보이고, 그 다음이 40대(32.4%, 758/2,342건), 60대(21.1%, 494/2,342건), 30대(9.5%, 222/2,342건), 20대(0.6%, 13/2,342건)의 순으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,272건이 40대로 전체의 52.5%를

차지했다. 다음으로는 50대(29.1%), 60세 이상(13.1%), 30대(4.9%), 20대(0.3%)의 순으로 나타났다. 세부적인 내용을 보면, 4대에서는 60대를 포함한 50대 이상이 57.6%로 과반수이상이었으나, 5대에서는 40대가 과반수이상(52.5%)으로 4대보다 낮은 연령분포를 보이고 있다.

5대 전반기의 경우는 구정질문 47.9%, 질의 45.1% 등이 우선순위로 비슷한 비율을 보이고 있고 그 이외의 5분 발언(5.0%), 의사발언(0.8%), 토론(0.5%), 신상발언(0.4%), 결의안(0.4%) 등의 순위를 보이고 있다. 또한 4대에서는 50대 의원의 구정질문 횟수가 높은 반면 5대에서는 40대 의원의 구정질문 횟수가 높게 나타나고 있다.

5대에서는 평균 발언 횟수 12.1건(2,422건/200명)으로 60세 이상 18.6건(317건/17명), 40대 13건(1,272건/98명), 50대 12건(706건/59명), 30대 5건(119건/24명), 20대 4건(8건/2명)의 순위를 보이고 있다. 즉, 4대와 5대에서의 연령별 1인당 평균 발언 횟수는 다소 차이를 보이는 가운데 대체로 연령이 높을수록 평균 발언 횟수가 높게 나타나고 있다.

〈표 IV-33〉 10개 지역 본회의 질의구분에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수
(단위 : 건, %)

[illegible]

3) 경력별

분석대상 10개 지역에서의 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 질의구분에 따른 경력별 분석은 <표 IV-34>와 같다. 우선, 4대의 경우 초선의원이 53.6%(1,256/2,342건)로 발언횟수가 가장 높고, 그 다음이 재선 의원(26.3%, 616/2,342건), 3선의원 이상(20.1%, 470/2,342건) 순으로 나타났다. 5대에서도 발언순위는 동일하지만 초선의원 발언횟수가 78.0%(1,890/2,422건)로 두드러지게 높게 나타나는 것이 특징이다.

이들의 경력별 평균 질의 횟수는 4대에서 재선 10.8건(616건/57명), 초선 10.6건(1,256건/119명), 3선 이상 9.2건(470건/51명)의 순위를 보이고, 5대에서는 재선 13.3건(492건/37명), 초선 12.9건(1,890건/147명), 3선 이상 2.5건(40건/16명)의 순위로 4대와 유사한 분포를 보이고 있다.

〈표 IV-34〉 10개 지역 본회의 질의구분에 따른 4·5대 의원의 의원경력별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대				5대			
	초선	재선	3선 이상	전체	초선	재선	3선 이상	전체
5분발언	71	33	6	110	92	23	6	121
	5.7%	5.4%	1.3%	4.7%	4.9%	4.7%	15%	5.0%
결의안	3	1	1	5	7	0	2	9
	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.4%	0.0%	5%	0.4%
구정질문	809	323	201	1,333	891	241	27	1,159
	64.4%	52.4%	42.8%	56.9%	47.1%	49%	67.5%	47.9%
신상발언	7	4	1	12	8	2	0	10
	0.6%	0.6%	0.2%	0.5%	0.4%	0.4%	0.0%	0.4%
의사발언	11	12	2	25	12	4	4	20
	0.9%	1.9%	0.4%	1.1%	0.6%	0.8%	10%	0.8%
질의	347	235	249	831	875	217	0	1,092
	27.6%	38.1%	53.0%	35.5%	46.3%	43.1%	0.0%	45.1%

	4대				5대			
	초선	재선	3선 이상	전체	초선	재선	3선 이상	전체
토론	8	8	10	26	5	5	1	11
	0.6%	1.3%	2.1%	1.1%	0.3%	1.0%	2.5%	0.5%
계	1,256	616	470	2,342	1,890	492	40	2,422
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

4) 지역구/비례대표

분석대상 10개 지역에서의 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 질의 구분에 따른 지역구와 비례대표별로 분석해 보면 <표 IV-35>와 같다. 4대 전반기 발언에서 개정질문 56.9%로 과반수이상이고, 그 다음이 질의(35.5%), 5분 발언(4.7%)등의 순위를 보이고 있다. 한편 5대에서도 4대와 유사한 분포로 개정질문(47.9%), 질의(45.1%), 5분 발언(5.0%) 등의 순위를 보이고 있다.

분석대상인 10개 지역 4대 지역구 의원 수 227명과 5대 의원 수 200명을 참고로 하여 평균 발언 횟수를 비교해 보면, 4대 개정질문은 1인당 평균 5.9건(1,333건/227명)이고 질의는 3.7건이지만, 5분 발언은 0.5건으로 매우 저조한 편이다. 또한 5대 개정질문은 1인당 평균 5.3건(1,159건/220명)이며, 이를 지역구와 비례대표로 구분하면 지역구 1인당 평균 5.9건(1,032건/175명) 비례대표 1인당 평균 5.1건(127건/25명)으로 지역구 의원의 질의가 더 높게 나타나고 있다. 따라서 활발한 의정활동을 위해서는 비례대표 지방의원들의 능력 향상 훈련과 지역 프로그램 개발을 위한 연수기회가 정책적으로 마련되어야 할 것이다.

〈표 IV-35〉 10개 지역 본회의 질의구분에 따른 4·5대 의원의 지역구
/비례의원별 발언횟수

(단위 : 건, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
5분발언	110	110	109	12	121
	4.7%	4.7%	5.2%	3.5%	5.0%
결의안	5	5	9	0	9
	0.2%	0.2%	0.4%	0.0%	0.4%
구정질문	1,333	1,333	1,032	127	1,159
	56.9%	56.9%	49.5%	47.5%	47.9%
신상발언	12	12	10	0	10
	0.5%	0.5%	0.5%	0.0%	0.4%
의사발언	25	25	17	3	20
	1.1%	1.1%	0.8%	0.9%	0.8%
질의	831	831	895	197	1,092
	35.5%	35.5%	43%	58.1%	45.1%
토론	26	26	11	0	11
	1.1%	1.1%	0.5%	0.0%	0.5%
계	2,342	2,342	2,083	339	2,422
	100%	100%	100%	100%	100%

5) 시군구별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원의 질의를 시·군·구별로 보면 <표 IV-36>과 같다.

의정활동에 있어서 군에서는 질의를, 시·구에서는 시·구정 질문을 많이 활용하는 것으로 나타났다. 4대 질의구분을 세부적으로 분석하면, 질의는 군(55.1%), 시(27.5%), 구(10.9%)의 순위를 보이고, 구정질문은 구(79.6%), 시(59.2%), 군(44.9%)의 순위를 보이고 있다. 5대 의회는 세부적으로 질의는 군(75.0%), 시(36.1%), 구(0.7%)의 순이며, 구정질문에서는 구(78.4%), 시

(55.8%), 군(24.7%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 군의회의 특성으로 인한 결과로 설명할 수 있다. 회의록 분석과정에서 군의회의 경우 상임위원회와 본회의의 성격구분이 명확하지 않으며, 본회의 회의과정에서 편안하게 발언을 하는 분위기를 형성하고 있음을 알 수 있었다. 이러한 군의회의 특성은 군의회 구성의원이 지역 토착집단이 대다수이며, 연령이 높고, 평균 선수가 높으며, 의원 정수가 적기 때문으로 생각된다.

〈표 IV-36〉 10개 지역 4·5대 의원의 시군구별 질의구분 발언 횟수
(단위 : 건, %)

	4대				5대			
	시	군	구	전체	시	군	구	전체
5분발언	91	0	19	110	75	1	45	121
	8.5%	0.0%	5.2%	4.7%	5.9%	0.1%	14.8%	5.0%
결의안	0	0	5	5	5	1	3	9
	0.0%	0.0%	1.4%	0.2%	0.4%	0.1%	1%	0.4%
구정질문	636	404	293	1,333	713	207	239	1,159
	59.2%	44.9%	79.6%	56.9%	55.8%	24.7%	78.4%	47.9%
신상발언	8	0	4	12	8	0	2	10
	0.7%	0.0%	1.1%	0.5%	0.6%	0.0%	0.7%	0.4%
의사발언	22	0	3	25	14	1	5	20
	2%	0.0%	0.8%	1.1%	1.1%	0.1%	1.6%	0.8%
질의	295	496	40	831	461	629	2	1,092
	27.5%	55.1%	10.9%	35.5%	36.1%	75%	0.7%	45.1%
토론	22	0	4	26	2	0	9	11
	2%	0.0%	1.1%	1.1%	0.2%	0.0%	3%	0.5%
계	1,074	900	368	2,342	1,278	839	305	2,422
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

다. 4대·5대 전반기 본회의 정책분야별 발언빈도 비교

1) 성별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 전반기 본회의 정책분야별 발언빈도를 보면 <표 IV-37>과 같다. 전체적으로 볼 때, 4대 전반기에는 행정분야

가 21.5%로 가장 많았고, 다음은 경제(16.3%), 건설(14.3%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 1.0%로 매우 저조한 편이다. 또한, 전체적인 순위는 5대 전반기에서도 4대와 유사한 현상을 보이고 있다. 즉, 5대 전반기에서는 행정 분야가 19.7%로 가장 많았고, 다음은 경제(18.0%), 세금(14.5%), 건설(13.7%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 3.6%로 저조한 편이지만 4대보다 3배정도 증가한 것으로 나타났다.

이를 성별로 비교해 보면, 4대 남성의원은 행정(469건), 경제(372건), 건설(323건), 환경(242건), 교통(192건)의 순위를 보이고 있지만 4대 여성의원은 행정(34건), 복지(18건), 환경(14건), 건설(12건)과 교통(12건), 경제(9건), 여성(7건) 등의 순으로 발언하고 있다. 한편 5대 남성의원은 행정(383건), 경제(378건), 건설(281건), 환경(143건), 문화,예술(142건), 교통(128건)의 순위로 4대와 마찬가지로 순위를 보이고 있지만, 5대 여성의원은 행정(93건), 경제(58건), 건설(52건), 복지(51건)와 여성(51건), 환경(39건) 등의 순으로 4대와 차이를 보이고 있다. 특히, 여성의원의 경우 4대에서는 여성관련 발언 횟수가 7건이었지만 여성의원 수가 늘어난 5대에서는 여성관련 발언 횟수가 51건으로 7배이상 늘어났다.

성별 정책분야에 따른 발언횟수를 구체적으로 정리해 보면, 4대에서 발언 횟수가 높은 분야는 행정과 경제, 건설, 환경, 교통 등의 순으로 나타났으며, 치안과 세금, 정치, 성찰 등에서는 남성의원의 발언이 전부였고, 여성의원은 여성분야와 복지 등에서 두자리 수의 비율을 보일 뿐이다. 이러한 현상은 양성평등한 사회발전에 저해되는 요인으로 향후 여성의원들의 관심사가 보다 폭넓은 분야로 확산되어야 할 부분인 반면, 남성의원들은 여성정책 분야에 보다 관심을 기울여야 할 것으로 판단된다. 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수 이상을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두자리수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅳ-37〉 10개 지역 4·5대 의원의 정책분야에 따른 성별 본회의 발언회수
(단위 : 건, %)

	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
경제	372	9	381	378	58	436
	16.8%	6.9%	16.3%	19.6%	11.7%	18.0%
건설	323	12	335	281	52	333
	14.6%	9.2%	14.3%	14.6%	10.5%	13.7%
교통	192	12	204	128	26	154
	8.7%	9.2%	8.7%	6.6%	5.3%	6.4%
환경	242	14	256	143	39	182
	10.9%	10.7%	10.9%	7.4%	7.9%	7.5%
보건	69	6	75	62	19	81
	3.1%	4.6%	3.2%	3.2%	3.8%	3.3%
복지	95	18	113	116	51	167
	4.3%	13.7%	4.8%	6%	10.3%	6.9%
교육	53	2	55	62	22	84
	2.4%	1.5%	2.4%	3.2%	4.5%	3.5%
문화,예술	150	6	156	142	34	176
	6.8%	4.6%	6.7%	7.4%	6.9%	7.3%
치안	2	0	2	3	4	7
	0.1%	0.0%	0.1%	0.2%	0.8%	0.3%
행정	469	34	503	383	93	476
	21.2%	26%	21.5%	19.9%	18.8%	19.7%
세금	39	0	39	29	6	35
	1.8%	0.0%	1.7%	1.5%	1.2%	14.5%
여성	17	7	24	36	51	87
	0.8%	5.3%	1%	1.9%	10.3%	3.6%
안전	57	3	60	36	10	46
	2.6%	2.3%	2.6%	1.9%	2%	1.9%
대외협력	11	1	12	15	5	20
	0.5%	0.8%	0.5%	0.8%	1.0%	0.8%
정치비판	1	0	1	-	-	-
	0.05%	0.0%	0.04%	-	-	-
의원	11	0	11	7	0	7
	0.5%	0.0%	0.5%	0.4%	0.0%	0.3%
기타	108	7	115	107	24	131
	4.9%	5.3%	4.9%	5.5%	4.9%	5.4%
계	2,211	131	2,342	1,928	494	2,422
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2) 연령별

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원의 정책분야 발언을 연령별로 보면 <표 IV-38>과 같다. 연령별 정책 발언횟수를 보면, 4대에서는 50대가 가장 높은 비율은 보인 반면 5대에서는 40대가 가장 발언을 많이 한 것으로 나타났다. 전체적으로는 4대에서 행정, 정치, 의원비판 부분을 제외한 대부분의 분야에서 50대가 가장 많은 발언을 하였으며, 5대에서는 치안을 제외한 대부분의 분야에서 40대의 발언 횟수가 높게 나타나고 있다. 4대에서 20대는 행정(5건), 복지(4건), 여성(2건), 보건(1건) 등의 분야에서 발언을 하고, 5대에서는 교통(1건), 복지(1건), 행정(4건), 안전(1건) 등에 참여하고 있다. 30대는 안전과 대외협력, 의원비판/성찰 등에서 전혀 발언하지 않았으며, 20대와 30대를 제외한 모든 연령층에서는 각 분야에 대한 발언을 하고 있었다.

세부적으로 발언횟수가 높은 분야는 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이고 있어 대체로 행정(21.5%, 19.7%), 경제(16.3%, 18.0%), 건설(14.3%, 13.7%), 환경(10.9%, 7.5%), 교통(8.7%, 6.4%), 문화·예술(6.7%, 7.3%), 복지(4.8%, 6.9%) 등에서의 발언횟수가 높게 나타났고, 여성분야는 낮은 발언횟수를 보이고 있다. 가장 발언횟수가 높은 행정분야에 대한 1인당 평균 발언횟수를 연령별로 비교해 보면, 4대는 평균 2.2건(503건/227명)으로 60세 이상 2.6건(83건/32명), 20대 2.5건(5건/2명), 40대 2.2건(190건/85명), 30대 2.2건(57건/26명), 50대 2.0건(168건/82명)의 순위를 보이고, 5대는 평균 2.4건(476건/200명)으로 60세 이상 3.2건(55건/17명), 40대 2.6건(259건/98명), 50대 2.2건(132건/59명), 20대 2건(4건/2명), 30대 1.1건(26건/24명)의 순위를 보이고 있다. 반면에 여성분야에서 가장 발언이 높은 연령층의 발언횟수를 비교해 보면, 4대 50대 발언 횟수는 9건이고 5대 40대 발언횟수는 62건으로 비교적 낮은 편이다. 즉, 여성분야에서 발언 횟수가 많은 연령층은 4대에서 50대(9건)와 60대(5건)이고, 5대에서는 40대(62건)와 50대(15건)에서 발언하는 것으로 나타났다. 특히 20-30대 젊은 층에서 여성분야 발언 독려와 아울러, 양성평등한 사회발전을 위한 여러 계층의 참여를 유도하기 위해서는 지방의회의원들의 여성분야에 대한 관심을 고취시켜 나가야 할 것으로 판단된다.

〈표 IV-38〉 10개 지역 본회의 정책분야에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수
(단위 : 건, %)

[illegible]

3) 경력별

분석대상 10개 지역에서의 본회의 정책분야에 따른 경력별 발언횟수를 보면 <표 IV-39>와 같다. 본회의 정책분야에 따른 4·5대 의원의 경력별 발언횟수 순위는 거의 비슷한 분포를 보이고 있다. 가장 발언이 높은 분야는 행정, 경제, 건설 등의 순위이고, 의원경력별 발언횟수는 초선의원의 발언횟수가 대체로 높은 비율을 보이면서 4대의 경우 초선의원과 3선 이상 의원의 여성관련 정책 발언도 높은 편이다. 여성분야에 대한 발언은 4대에서 초선(13건), 3선 이상(8건), 재선(3건)의 순위를 보이는 반면, 5대 여성정책 관련 발언은 초선의원 발언이 대부분(77건)이고 재선은 9건, 3선이상은 1건으로 나타났다.

본회의 발언이 높은 초선의원의 수(4대 119명, 5대 147명)를 참고로 하여 1인당 평균 발언횟수를 분석해 보면, 가장 빈도가 높은 행정분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 2.2건(258건/119명)이고 5대에서는 2.4건(347건/147명)으로 5대가 더 많은 관심을 보이고 있는 것으로 나타났다. 여성분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 0.1건(13건/119명)이고 5대에서는 0.5건(77건/147명)으로 4대보다는 5대에서 더 높은 수치를 보이고 있다. 이는 5대 여성 의원의 수가 증가되어 나타나는 결과로 보여진다.

(단위 : 건, %)

[illegible]

4) 지역구/비례대표별

분석대상 10개 지역에서 4대와 5대 의원의 정책분야별 발언횟수를 분석해 보면 <표 IV-40>과 같다. 정책분야별 지역구 의원의 발언 횟수는 4대와 5대 거의 비슷하게 행정(4대 503건, 5대 411건)과 경제(4대 381건, 5대 386건), 건설(4대 335건, 5대 301건) 등의 순위를 보이지만, 비례대표 의원의 발언은 행정(65건), 경제(50건), 여성(43건), 건설(32건), 복지(30건) 등의 분야에서 발언이 높은 편이다. 그러나 치안과 정치비판 등에서의 발언횟수는 전혀 나타나고 있지 않아 여성의원인 다수를 차지하는 비례대표의 특징을 그대로 보여주고 있다. 이러한 결과는 여성의원인 수가 여성분야에 미치는 영향력에 대한 시사점을 제공하고 있다.

세부적인 내용을 보면, 가장 발언횟수가 높은 행정분야는 4대 발언횟수 전체의 21.5%를 차지한 반면에 5대에서는 지역구 19.7%와 비례대표 19.2%를 차지하고 있다. 즉, 행정분야 지역구 발언횟수는 4대보다 5대가 줄어들었고, 5대에서는 지역구 의원 발언횟수가 비례대표보다 높게 나타났다. 그러나, 여성분야에서는 다른 분포를 보이고 있다. 여성분야는 4대 발언횟수 전체의 1.0%를 차지한 반면에 5대에서는 지역구 2.1%와 비례대표 12.7%를 차지하고 있다. 다시 말하면, 여성분야 지역구 발언횟수는 4대보다 5대가 증가하였고 5대에서는 비례대표 의원 발언횟수가 지역구보다 높게 나타났다.

분석대상 10개 지역에서의 비례대표의원 25명을 기준으로 하여, 이들의 발언횟수를 1인당 평균으로 비교한 결과, 행정 2.6건(65건/25명), 경제 2건(50건/25명), 여성 1.7건(43건/25명), 복지 1.2건(30건/25명)의 발언을 한 것으로 나타났다. 반면 동일 분야에서의 5대 지역구 의원 1인당 평균 발언 횟수는 행정 2.3건(411건/175명), 경제 2.2건(386건/175명), 여성 0.3건(44건/175명), 복지 0.8건(137건/175명)으로 나타나 경제분야를 제외한 행정과 여성, 복지 등에서 비례대표의원들이 지역구의원보다 활발하게 활동한 것으로 나타났다.

〈표 IV-40〉 10개 지역 본회의 정책분야에 따른 4·5대 의원의 지역구/비례의원별 발언횟수

(단위 : 건, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
경제	381	381	386	50	436
	16.3%	16.3%	18.5%	14.7%	18%
건설	335	335	301	32	333
	14.3%	14.3%	14.5%	9.4%	13.7%
교통	204	204	137	17	154
	8.7%	8.7%	6.6%	5%	6.4%
환경	256	256	156	26	182
	10.9%	10.9%	7.5%	7.7%	7.5%
보건	75	75	71	10	81
	3.2%	3.2%	3.4%	2.9%	3.3%
복지	113	113	137	30	167
	4.8%	4.8%	6.6%	8.8%	6.9%
교육	55	55	68	16	84
	2.4%	2.4%	3.3%	4.7%	3.5%
문화,예술	156	156	152	24	176
	6.7%	6.7%	7.3%	7.1%	7.3%
치안	2	2	7	0	7
	0.1%	0.1%	0.3%	0.0%	0.3%
행정	503	503	411	65	476
	21.5%	21.5%	19.7%	19.2%	19.7%
세금	39	39	34	1	35
	1.7%	1.7%	1.6%	0.3%	14.5%
여성	24	24	44	43	87
	1.0%	1%	2.1%	12.7%	3.6%
안전	60	60	40	6	46
	2.6%	2.6%	1.9%	1.8%	1.9%
대외협력	12	12	17	3	20
	0.5%	0.5%	0.8%	0.9%	0.8%
정치비판	1	1	-	-	-
	0.04%	0.04%	-	-	-
의원	11	11	7	0	7
	0.5%	0.5%	0.3%	0.0%	0.3%
기타	115	115	115	16	131
	4.9%	4.9%	5.5%	4.7%	5.4%
계	2,342	2,342	2,083	339	2,422
	100%	100%	100%	100%	100%

5) 시·군·구

분석대상 10개 지역에서의 4대와 5대 의원 정책분야별 발언건수를 시·군·구별로 보면 <표 IV-41>과 같다. 정책분야별 발언건수는 4대와 5대에서 유사한 순위를 보이고 있다. 즉, 행정분야가 4대(503건)와 5대(476건)에서 가장 높은 횟수를 보이고 있고 그 다음이 경제(381건, 436건), 건설(335건, 333건), 환경(256건, 182건) 등의 순위를 보이고 있다. 그러나 여성정책분야는 4대 24건이고 5대 87건으로, 4대에서는 군 단위에서의 발언횟수가 높은 반면 5대에서는 시 단위에서의 발언횟수가 높게 나타났다. 한편, 여성분야는 4대에서 구(1.4%)가 가장 높은 비율을 보이고, 그 다음이 군(1.3%), 시(0.7%)의 순이고, 5대에서는 군(4.1%), 구(3.6%), 시(3.3%)의 순위를 보이고 있다. 이는 지역구로만 구성된 4대에서는 구 단위에서의 여성분야 관심이 높았지만, 비례대표 여성의원들이 많이 배출된 5대에서는 군 단위에서의 여성 활동이 적극적으로 전개하고 있음을 감지할 수 있다.

세부적으로 보면, 4대 군(단위) 의원들이 경제(217건), 안전(27건), 세금(16건), 여성(12건), 대외협력(7건) 등이 시나 구보다 더 많은 발언을 하는 반면, 4대 시(단위) 의원들은 행정(210건), 건설(157건), 환경(124건), 교통(107건), 보건(43건), 복지(64건), 교육(27건), 문화/예술(68건), 치안(2건) 등에서 군이나 구보다 더 많은 발언을 하였다. 5대에서는 안전을 제외한 모든 분야에서 시(단위) 의원들이 활발한 활동을 한 것으로 나타났다. 특히 4대 치안분야는 군과 구에서 전혀 발언이 없고 정치비판은 시와 군에서 발언을 하지 않은 것으로 나타났다. 또한 5대에서는 정치비판 분야 발언이 전혀 나타나지 않고 치안 분야는 군단위에서의 발언이 없는 현상을 보이고 있다.

〈표 IV-41〉 10개 지역 4·5대 의원의 시군구별 정책분야 발언횟수

(단위 : 건, %)

[illegible]

라. 4대·5대 본회의 전반기 여성정책 분야에 대한 발언

1) 성별

분석대상 10개 지역에서 4대와 5대 의원들의 여성정책 분야 발언 구성을 성별로 보면 <표 IV-42>와 같다. 여성정책관련 성별 발언횟수를 보면, 남성의원 수가 많은 4대에서는 남성의 발언횟수(17건)가 여성의원 발언횟수(7건)보다 높았지만, 비례대표 여성의원이 많은 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 42건으로 남성의원의 발언횟수(32건)보다 높은 분포를 보이고 있다. 4대 여성의원 발언횟수의 과반수 이상(57.1%)이 정책결정과정의 여성참여 확대 관련인 반면 남성의원은 여성의 권익증진 관련 29.4%와 정책결정과정의 여성참여 확대 관련 23.5%로 다른 내용보다 우선하고 있다.

세부적으로 보면, 4대에서는 여성의 권익증진(5건), 정책 결정과정의 여성참여확대(4건), 보육시설(3건), 고용상의 남녀차별 해소(1건), 여성고용촉진 및 안정(1건), 여성보건 및 모성보호(1건), 여성인적자원개발(1건) 등의 발언이 주로 남성의원들에 의해 이루어지고 있어 남성의원의 여성의식도 향상되고 있음을 알 수 있다. 4대에서는 정책결정과정에 여성참여가 남녀 모두 동등한 발언 횟수(4건)를 보이지만 성폭력이나 성매매, 다문화 등 관련 발언은 거의 없었다. 4대 여성의원들은 정책 결정과정의 여성참여 확대(4건), 여성장애인(1건)과 여성정책 전반에 관한 사항(1건), 출산 양육(1건) 등에 관한 발언을 한 것으로 나타났다. 그러나 5대 여성의원들은 여성고용촉진과 여성장애인, 성매매를 제외한 모든 분야에서 발언을 하였다. 5대 남성의원들은 고용상의 남녀차별 해소와 여성장애인, 여성인적자원개발을 제외한 모든 분야에서 발언을 하는 것으로 나타났다. 즉, 5대 여성의원들은 여성정책 전반에 관한 사항(10건), 출산 양육(7건), 여성의 권익증진(6건), 다문화(6건), 보육시설(4건), 여성인적자원개발(3건), 정책결정과정에 여성참여(2건), 성폭력/가정폭력(2건) 등 총 42건의 발언을 하고 있었다. 5대 남성의원들은 출산 양육(12건), 여성의 권익증진(5건), 보육시설(4건), 다문화(3건), 여성정책 전반(3건) 여성고용촉진 및 안정(1건), 정책결정과정에 여성참여(1건), 여성보건 및 모성보호(1건), 성폭력/가정폭력(1건), 생매매(1건) 등 다양한 분야에서 발언하는 것으로 나타났다. 이와 같이 다양한 분야에

대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매 관련 발언이 여성의원 발언은 전혀 없는 가운데 남성의원에 의해 이루어졌고, 출산관련 발언횟수도 여성의원보다 남성의원이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 것으로 당면한 사회 문제 해결에 남녀가 함께 동참하고 있음을 확인해 주는 부분이다. 또한 4대보다 5대에서 다양한 여성분야 발언은 1992년 성폭력 특별법 제정 이후 여성문제에 대한 사회적 관심이 높아진 결과로 보여진다.

〈표 IV-42〉 10개 지역 본회의 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 성별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대			5대		
	남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
정책 결정과정의 여성참여 확대	4	4	8	1	2	3
	23.5%	57.1%	33.3%	3.1%	4.8%	4.1%
고용상의 남녀차별 해소	1	0	1	0	1	1
	5.9%	0.0%	4.2%	0.0%	2.4%	1.4%
여성고용촉진 및 안정	1	0	1	1	0	1
	5.9%	0.0%	4.2%	3.1%	0.0%	1.4%
여성보건 및 모성보호	1	0	1	1	1	2
	5.9%	0.0%	4.2%	3.1%	2.4%	2.7%
여성인적자원개발	1	0	1	0	3	3
	5.9%	0.0%	4.2%	0.0%	7.1%	4.1%
보육시설	3	0	3	4	4	8
	17.6%	0.0%	12.5%	12.5%	9.5%	10.8%
여성장애인	0	1	1	-	-	-
	0.0%	14.3%	4.2%	-	-	-
성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지	-	-	-	1	2	3
	-	-	-	3.1%	4.8%	4.1%
성매매방지 및 성매매 피해자 보호	-	-	-	1	0	1
	-	-	-	3.1%	0.0%	1.4%
기타 여성의 권익증진	5	0	5	5	6	11
	29.4%	0.0%	20.8%	15.6%	14.3%	14.9%
여성정책 전반에 관한 사항	1	1	2	3	10	13
	5.9%	14.3%	8.3%	9.4%	23.8%	17.6%
출산(저출산) 양육	0	1	1	12	7	19
	0.0%	14.3%	4.2%	37.5%	16.7%	25.7%
다문화	-	-	-	3	6	9
	-	-	-	9.4%	14.3%	12.2%
계	17	7	24	32	42	74
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2) 연령별

분석대상 10개 지역에서 본회의 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 발언을 연령별로 보면 <표 IV-43>과 같다. 4대 본회의 여성정책분야 관련 발언은 50대(9건), 60세 이상(5건), 30대(4건)와 40대(4건), 20대(2건)의 순위를 보인 반면, 5대 본회의 여성정책분야 관련 발언은 40대(52건), 50대(13건), 60세 이상(8건), 30대(1건) 등의 순위를 보이고 있다. 세부적으로 보면, 4대에서 가장 발언 횟수가 높은 50대 의원들은 여성 권익증진(44.4%, 4건)과 정책결정과정의 여성참여확대(11.1%, 1건), 고용상의 남녀차별해소(11.1%, 1건), 여성고용촉진 및 안정(11.1%, 1건), 여성인적자원개발(11.1%, 1건), 보육시설(11.1%, 1건) 등에서 발언을 하고 있다. 한편, 5대에서 가장 발언 횟수가 높은 40대 의원들은 출산 양육(23.1%, 12건), 여성권익증진(17.3%, 9건), 다문화(15.4%, 8건), 보육시설(13.5%, 7건), 여성정책 전반에 관한 사항(13.5%, 7건), 여성인적자원개발(5.8%, 3건), 정책결정과정의 여성참여확대(3.8%, 2건), 여성보건 및 모성보호(3.8%, 2건), 성폭력/가정폭력(3.8%, 2건) 관련 발언을 하고 있다.

전체적으로 보면, 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수는, 5대에서 40대 발언횟수가 높은 반면 4대에서는 50대 발언횟수가 높은 분포를 보이고 있다. 그러나 4대에서는 50대 발언횟수가 37.5%(9/24건)이지만 5대에서는 40대 발언자가 70.3%(52/74건)를 차지하고 있다. 세부적으로 보면, 여성의 권익증진이나 여성정책 전반, 출산, 다문화 관련 발언은 4대와 5대에서 주로 이루어지고 있고 30대는 여성정책 전반 이외는 거의 발언을 하지 않았다. 이러한 현상은 차세대 지도자 양성에 관심을 두어야 함을 시사하는 내용이다.

Ⅳ. 4·5대 기초의회 남녀의원들의 의정활동 비교 분석 ●●● 131

〈표 Ⅳ-43〉 10개 지역 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대						5대					
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
정책 결정과정의 여성 참여 확대	1	1	3	1	2	8	0	0	2	0	1	3
	50%	25%	75%	11.1%	40%	33.3%	0.0%	0.0%	3.8%	0.0%	12.5%	4.1%
고용상의 남녀차별 해소	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%	0%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%	7.7%	0.0%	1.4%
여성 고용촉진 및 안정	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1
	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	12.5%	1.4%
여성보건 및 모성보호	0	1	0	0	0	1	0	0	2	0	0	2
	0.0%	25%	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	3.8%	0.0%	0.0%	2.7%
여성인적자원 개발	0	0	0	1	0	1	0	0	3	0	0	3
	0.0%	0.0%	0.0%	11.1%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	5.8%	0.0%	0.0%	4.1%
보육시설	0	1	0	1	1	3	0	0	7	0	1	8
	0.0%	25%	0.0%	11.1%	20%	12.5%	0.0%	0.0%	13.5%	0.0%	12.5%	10.8%
여성장애인	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	20%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	3
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.8%	7.7%	0.0%	4.1%
성매매방지 및 성매매 피해자 보호	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.7%	0.0%	1.4%
기타 여성의 권익증진	0	1	0	4	0	5	0	0	9	1	1	11
	0.0%	25%	0.0%	44.4%	0.0%	20.8%	0.0%	0.0%	17.3%	7.7%	12.5%	14.9%
여성정책 전반에 관한 사항	0	0	1	0	1	2	0	1	7	4	1	13
	0.0%	0.0%	25%	0.0%	20%	8.3%	0.0%	100%	13.5%	30.8%	12.5%	17.6%
출산(저출산) 양육	1	0	0	0	0	1	0	0	12	5	2	19
	50%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%	0.0%	0.0%	23.1%	38.5%	25%	25.7%
다문화	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	1	9
	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	15.4%	0.0%	12.5%	12.2%
계	2	4	4	9	5	24	0	1	52	13	8	74
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0.0%	100%	100%	100%	100%	100%

3) 의원경력별

여성 정책분야에 따른 4·5대 의원의 의원경력별 발언횟수를 보면 <표 IV-44>와 같다. 4대 초선의원이 54.2%(13/24건)인 반면 5대 초선의원은 86.5%(64/74건)를 차지하고 있다. 그러나 4대에서는 3선 이상 의원의 발언횟수가 재선의원의 발언횟수보다 높은 현상을 보였지만 5대에서는 재선의원의 발언횟수가 높게 나타나고 있다. 세부적으로 보면, 4대에서 3선 이상 의원은 여성권익증진(37.5%, 3건)과 정책결정과정의 여성참여 확대(37.5%, 3건) 관련 발언을 주로 하고, 초선의원은 정책결정과정의 여성참여확대(38.5%, 5건)와 보육시설(15.4%, 2건) 관련 발언을 하고 있지만, 성폭력이나 성매매 등 관련 발언은 전혀 나타나고 있지 않았다. 이는 성폭력 관련 법안이 1992년 제정되고 성매매 관련 법안은 그 이후 제정된 것으로 이에 대한 이해나 인식부족으로 판단된다.

〈표 IV-44〉 10개 지역 여성 정책분야에 따른 4·5대 의원의 의원경력별 발언횟수
(단위 : 건, %)

[illegible]

4) 지역구/비례대표별

분석대상 10개 지역에서 여성관련 발언 횟수를 지역구/비례대표별로 보면 다음<표 IV-45>와 같다.

4대 지역구 의원들은 정책결정과정의 여성참여(33.3%), 여성의 권익증진(20.8%), 보육시설(12.5%), 여성정책 전반에 관한 사항(8.3%) 등에서 주로 발언을 하고, 5대 지역구 의원들은 출산 양육(35.9%), 여성정책 전반에 관한 사항(15.4%), 보육시설(10.3%), 다문화(7.7%), 성폭력/가정폭력(5.1%) 관련 발언을 주로 한 반면 비례대표는 다문화(17.1%), 여성정책 전반에 관한 사항(20.0%), 여성의 권익증진(17.1%), 보육시설(11.4%), 정책결정과정의 여성참여(5.7%) 등에서 주로 활동하는 것으로 나타났다.

여성정책관련 성별 발언횟수는 남성의원 수가 많은 4대에서는 남성의 발언횟수가 높았지만, 비례대표 여성의원이 많은 5대에서는 지역구 여성의원의 발언횟수(39건)가 비례대표 여성의원의 발언횟수(35건)보다 높은 분포를 보이고 있다. 이를 1인당 평균 발언횟수로 비교하면, 지역구 여성의원 평균 발언횟수는 2건(39건/20명)이고 비례대표 여성의원의 평균 발언횟수는 지역구보다 낮은 수치로 1인 평균 발언횟수는 1.5건(35건/24명)이다. 이러한 현상은 지역구 의원의 현장감 있는 활동이 의회에 반영된 것이라고 판단된다. 또한 4대에서는 여성의 권익증진과 정책결정과정에 여성참여 관련 발언횟수가 남성의원에 의해 높게 나타나고 있어 남성의원의 여성의식도 향상되고 있음을 알 수 있다. 4대에서는 정책결정과정에 여성참여가 높은 비율을 보이고 있지만 성폭력이나 성매매, 다문화 등 관련 발언은 거의 없었다. 그러나 5대에서는 여성정책 전반에 관한 사항(13건)이나 성폭력(3건)과 성매매(1건), 다문화(9건), 출산(19건) 등 다양한 분야에 대한 발언횟수가 고른 분포를 보이고 있다. 특히 여성정책 전반에 관한 사항이나 출산, 다문화 등에서의 발언횟수가 다른 분야보다 높게 나타나고 있음은 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 듯하다. 아쉬운 부분은 고용상의 남녀차별 해소와 여성고용 촉진 및 안정에 대한 비례대표 의원들의 발언이 전혀 나타나고 있지 않다는 것이다. 이는 비례대표 제도가 다양한 분야의 전문성을 고려하여 의원을 선출하였는지에 대한 의문을 제기하고 있다.

〈표 IV-45〉 10개 지역 본회의 여성정책분야에 따른 4·5대 의원의
지역구/비례대표별 발언횟수

(단위 : 건, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역구	비례대표	전체
정책결정 과정의 여성참여 확대	8	8	1	2	3
	33.3%	33.3%	2.6%	5.7%	4.1%
고용상의 남녀차별 해소	1	1	1	0	1
	4.2%	4.2%	2.6%	0.0%	1.4%
여성고용 촉진 및 안정	1	1	1	0	1
	4.2%	4.2%	2.6%	0.0%	1.4%
여성보건 및 모성보호	1	1	1	1	2
	4.2%	4.2%	2.6%	2.9%	2.7%
여성인적자원개발	1	1	0	3	3
	4.2%	4.2%	0.0%	8.6%	4.1%
보육시설	3	3	4	4	8
	12.5%	12.5%	10.3%	11.4%	10.8%
여성장애인	1	1	0	0	0
	4.2%	4.2%	0.0%	0.0%	0.0%
성폭력 가정폭력 등 여성 에 대한 폭력방지	0	0	2	1	3
	0.0%	0.0%	5.1%	2.9%	4.1%
성매매방지 및 성매매 피 해자 보호	0	0	1	0	1
	0.0%	0.0%	2.6%	0.0%	1.4%
기타 여성의 권익증진	5	5	5	6	11
	20.8%	20.8%	12.8%	17.1%	14.9%
여성정책 전반에 관한 사항	2	2	6	7	13
	8.3%	8.3%	15.4%	20.0%	17.6%
출산 (저출산) 양육	1	1	14	5	19
	4.2%	4.2%	35.9%	14.3%	25.7%
다문화	0	0	3	6	9
	0.0%	0.0%	7.7%	17.1%	12.2%
전체	24	24	39	35	74
	100.0%	100.0%	100%	100%	100%

5) 시군구별

여성정책분야별 발언건수를 시군구별로 보면 다음 <표 IV-46>과 같다. 4대에서는 총 24건으로 군단위에서 12건(50.0%, 12/24건)으로 가장 발언횟수가 높았고, 그 다음이 시(29.2%, 7/24건), 구(20.8%, 5/24건) 등의 순위를 보이고 있다. 한편, 5대에서는 총 74건으로 시(52.7%, 39/74건), 군(33.8%, 25/74건), 구(13.5%, 10/74건) 등의 순으로 나타났다. 세부적으로는 4대에서는 정책결정과정의 여성참여 확대(33.3%), 기타 여성의 권익증진(20.8%), 보육시설(12.5%), 여성정책전반에 관한 사항(8.3%) 등의 순으로 발언이 이루어졌고, 5대에서는 총 74건으로 출산(저출산) 양육(25.7%), 여성정책전반에 관한 사항(17.6%), 여성의 권익증진(14.9%), 다문화(12.2%), 보육시설(10.8%) 등의 순위를 보이고 있다. 특히 5대에서는 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지(3건), 성매매방지 및 성매매 피해자 보호(1건) 등의 내용이 다루어진 반면, 여성장애인관련 발언은 거의 없는 것으로 나타났고, 정책결정과정의 여성참여 확대에 대한 발언은 줄어든 것으로 나타났다.

4대에서 여성관련 발언횟수가 가장 높은 군단위에서는 여성정책결정과정의 여성참여 확대(4건), 여성의 권익증진(3건), 여성고용촉진 및 안정(1건), 여성인적자원개발(1건), 보육시설(1건), 여성정책전반(1건) 등의 발언이 있었다. 또한 5대에서 발언횟수가 가장 높은 시단위에서는 출산 양육(10건), 여성정책 전반에 관한 사항(7건), 보육시설(5건), 여성의 권익증진(4건), 다문화(3건), 성폭력/가정폭력(2건), 정책결정과정의 여성참여 확대(2건), 여성보건과 모성보호(2건), 여성인적자원개발(2건), 성매매(1건) 등의 순으로 나타났다. 또한 여성권익증진관련 발언은 군 단위(7건)에서 가장 많은 발언을 하고 있다. 가장 높은 빈도를 보이고 있는 출산 양육(19건)에서는 시(10건), 군(5건), 구(4건)으로 대체로 관심이 높은 편이고, 다문화(9건)는 군(5건)과 시(3건)에서 발언횟수가 높게 나타나고 있다. 이러한 결과들은 미래지향적인 과제 개발에 대한 단초를 제공하고 있다.

〈표 IV-46〉 10개 지역 4·5대 의원의 시군구별 여성정책분야별 발언건수

(단위 : 건, %)

[illegible]

마. 소결

10개 기초자치단체에 대한 본회의 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언빈도와 본회의 질의구분, 본회의 정책분야별 발언빈도, 여성정책 분야에 대한 발언 등을 성별, 연령별, 지역/비례대표별, 경력별, 시군구별로 살펴본 결과는 다음과 같다.

1) 본회의 발언빈도

전체적으로 보면 4대 의원은 총 227명으로 남성의원은 93.4%(212/227명)이고, 여성의원은 6.6%(15/227명)의 비율을 보이고 있는 반면, 5대 의원 수는 남성의원 156명과 여성의원 44명, 총 200명으로 남성의원은 줄어든 반면 여성의원은 3배정도 늘어났다.

10개 기초자치단체에 대한 본회의 속기록 분석결과, 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났다. 여성의원 수가 증가한 5대 전반기 본회의에서 여성의원 발언이 4대보다 활발하게 하였지만 남성의 평균 발언 건수보다는 다소 낮은 수치를 보이고 있다.

본회의 발언자의 연령별 분포는 4대에서 50대 이상(60대 포함)이 57.5%로 과반수이상이었으나, 5대에서는 40대가 과반수이상(52.5%)으로 4대보다 낮은 연령분포를 보이고 있다. 특히 5대 여성 의원은 40대의 발언횟수가 68%로 두드러진 특징을 보이고 있으며, 5대 40대 남성의원 발언횟수도 48.5%로 가장 높게 나타났다. 4대 남성의원의 발언횟수는 50대가 가장 높은 반면 4대 여성의원 발언횟수는 40대가 가장 높은 분포(26.7%)를 보이고 있다. 1

인당 평균 발언횟수를 전체적으로 비교해 보면, 5대 60세 이상 남성의원의 발언횟수(21.7건)가 가장 높았고 그 다음이 4대 60세 이상 여성의원의 발언(17.7건), 5대 40세 여성의원의 발언(16.8건) 등의 순위를 보이고 있다. 이러한 연령별 평균 발언횟수는 전체 남성의원의 평균 발언횟수가 여성의원의 발언횟수보다 높은 수치를 보이는 것과는 다른 결과를 보여주고 있는 현상이다.

경력별 의원 분포는 4대에서는 대부분 남성의원의 비율이 높게 나타나고 있지만, 5대에서는 초선 여성의원의 비율이 27.2%로 4대 보다 높은 편이다. 경력별로 본회의 발언자 분포를 보면, 4대와 5대에서 대체로 초선의원의 발언 횟수가 높게 나타나고 있다. 3선이상의 경력을 가진 남성의원의 발언도 어느 정도 분포를 보이고 있지만 여성의원은 전혀 발언자로 나타나고 있지 않은 것으로 나타났다. 4대 남성의원과 여성의원, 5대 여성의원은 초선의원 경우 발언횟수가 높게 나타났지만, 5대 남성의원의 경우는 재선의원의 발언횟수가 높게 나타났다. 또한 경력별 발언횟수는 대체로 남성의원이 여성의원보다 높은 수치를 보이고 있다. 따라서 여성의원들의 발언횟수를 늘리는 방안이 정책적으로 검토되어야 할 것이다.

4대에서는 모두 지역구 의원으로 구성되어 있지만, 5대는 지역구와 비례대표로 구분된다.

4대 남성의원의 평균 발언횟수는 10.4건 (2,211건/212명) 이고, 4대 여성의원은 8.7건(131건/15명)으로 나타났다. 반면 5대 남성의원의 평균 발언횟수는 12.4건(1,928건/156명)이지만 대부분 지역구 의원이 발언을 하고 있다. 5대 여성의원 평균 발언횟수는 11.2건(494건/44명)으로 비례대표 14.1건(338건/24명), 지역구 7.8건(156건/20명)의 순위로 나타나, 비례대표 여성의원들의 활동이 활발하다는 결과를 인지 할 수 있다.

2) 4대와 5대 전반기 본회의 질의구분 비교

질의구분에 따른 본회의 분석에서는 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이고 있다. 국정질문(1,333건, 1,159건)이 가장 많은 질의 내용이고, 그 다음이 질의(831건, 1,092건), 5분 발언(110건, 121건), 의사발언(25건, 20건), 신상발

언(12건, 10건), 결의안(5건, 9건) 등의 순위를 보이고 있다. 그러나 성별 비교에서는 다소 차이를 보이는데, 4대 여성위원의 경우는 결의안과 신상발언, 토론 등에 전혀 참여하지 않고 있으며, 5대 여성위원의 경우에는 토론에 참여하는 의원이 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 확대해 나가야 할 부분이다.

연령별로 보면, 4대 전반기의 경우는 구정질문이 57.2%로 과반수이상이며, 그 다음이 질의(35.2%), 5분 발언(4.7%), 토론(1.1%), 의사발언(1.1%), 신상발언(0.5%), 결의안(0.2%) 등으로 나타났다. 5대 전반기의 경우는 구정질문(47.9%), 질의(45.1%) 등이 우선이고, 그 이외의 5분 발언(5.0%), 의사발언(0.8%), 토론(0.5%), 신상발언(0.4%), 결의안(0.4%) 등의 순위를 보이고 있다. 또한 4대에서는 50대 의원의 구정질문이 높은 반면 5대에서는 40대 의원의 구정질문 횟수가 높게 나타나고 있다.

질의구분에 따른 지역구와 비례대표별 분석에서는, 4대 전반기 발언에서 구정질문 56.9%로 과반수이상이고, 그 다음이 질의(35.5%), 5분 발언(4.7%), 토론(1.1%) 등의 순위를 보이고 있다. 한편 5대에서도 4대와 유사한 분포로 구정질문(47.9%), 질의(45.1%), 5분 발언(5.0%) 등의 순위를 보이고 있지만, 대부분 구정질문과 질의를 주로 한 것으로 나타났다.

의정활동에 있어서 군지역에서는 질의를, 시·구지역에서는 시·구정 질문을 많이 활용하는 것으로 나타났다. 4대 질의구분을 세부적으로 분석하면, 질의는 군(55.1%), 시(27.5%), 구(10.9%)의 순위를 보이고, 구정질문은 구(79.6%), 시(59.2%), 군(44.9%)의 순위를 보이고 있다. 5대 의회는 세부적으로 질의는 군(75.0%), 시(36.1%), 구(0.7%)의 순이며, 구정질문에서는 구(78.4%), 시(55.8%), 군(24.7%)의 순으로 나타났다. 이러한 결과는 군의회의 특성으로 인한 결과로 설명할 수 있다. 회의록 분석과정에서 군의회의 경우 상임위원회와 본회의의 성격구분이 명확하지 않으며, 본회의 회의과정에서 편안하게 발언을 하는 분위기를 형성하고 있음을 알 수 있었다.

3) 4대 5대 전반기 본회의 정책분야별 발언빈도 비교

4대 전반기에는 행정분야가 21.5%로 가장 많았고, 다음은 경제(16.3%),

건설(14.3%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 1.0%로 매우 저조한 것으로 나타났다. 또한, 5대 전반기에서도 4대와 유사한 현상을 보이고 있다. 즉, 5대 전반기에서는 행정분야가 19.7%로 가장 많았고, 다음은 경제(18.0%), 세금(14.5%), 건설(13.7%) 등의 순이며, 여성관련 분야는 3.6%로 낮은 편이지만 4대보다 3배정도 증가한 것으로 나타났다. 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수 이상을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두자리수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다.

연령별로 보면, 4대에서는 50대가 가장 높은 비율을 보인 반면 5대에서는 40대가 가장 발언을 많이 한 것으로 나타났다. 발언횟수가 높은 분야는 4대와 5대에서 유사한 분포를 보이고 있고 여성분야는 낮은 발언횟수를 보이고 있다. 여성분야에서 발언 횟수가 많은 연령층은 4대에서 50대(37.5%, 9건)와 60대(20.8%, 5건)이고, 5대에서는 40대(71.3%, 62건)와 50대(17.2%, 15건)로 나타났다. 이러한 결과는 20-30대 젊은 층에서의 여성분야 발언 독려와 아울러, 여성분야에 대한 여러 계층의 참여를 도모하기 위해서 지방의회의원들의 여성분야 관심을 고취시켜나가야 할 것으로 판단된다.

본회의 발언이 높은 초선의원(4대 119명, 5대 147명)을 고려해 보면, 가장 빈도가 높은 행정분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 2.2건(258건/119명)이고 5대에서는 2.4건(347건/147명)으로 5대가 더 많은 관심을 보이고 있는 것으로 나타났다. 여성분야 1인당 평균 발언 횟수는 4대에서 0.1건(13건/119명)이고 5대에서는 0.5건(77건/147명)으로 4대보다는 5대에서 더 높은 수치를 보이고 있다. 이는 5대 여성의원의 수가 증가되어 나타나는 결과로 보여진다.

정책분야별 지역구 의원의 발언 횟수는 4대와 5대 거의 비슷하게 행정과 경제, 건설 등의 순설 등의 지만, 비례대표 의원의 발언은 행정(65건)과 경제(50건), 여성(43건), 건설(32건), 복지(30건) 등 분야에서 발언이 높은 편이다. 그러나 치안과 정치비판 등에서의 발언횟수는 전혀 나타나고 있지 않아 여성의원이 다수를 차지하는 비례대표의 특징을 그대로 보여주고 있다. 이러한 결과는 여성의원의 수가 여성분야에 미치는 영향력에 대한 시사점을

제공하고 있다.

정책분야별 발언건수는 4대와 5대에서 유사한 순위를 보이고 있지만, 여성정책분야는 4대 24건이고 5대 87건으로, 4대에서는 군 단위에서의 발언횟수가 높은 반면 5대에서는 시 단위에서의 발언횟수가 높게 나타났다. 이는 지역구로만 구성된 4대에서는 군 단위에서의 여성분야 관심이 높았지만, 비례대표 여성의원이 많이 배출된 5대에서는 시 단위에서 여성활동이 적극적으로 전개되고 있음을 감지할 수 있다.

4) 4대 5대 본회의 전반기 여성정책 분야에 대한 발언

여성정책관련 성별 발언횟수는, 4대에서 정책결정과정에 여성참여가 남녀 모두 높은 비율을 보이고 있지만 성폭력이나 성매매, 다문화 등 관련 발언은 거의 없었다. 그러나 5대에서는 여성정책 전반에 관한 사항이나 성폭력과 성매매, 다문화, 출산 등 다양한 분야에 대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매관련 발언이나 출산관련 발언횟수는 여성의원보다 남성의원의 관심이 높게 나타나고 있어, 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 듯하다. 또한 4대보다 5대에서 다양한 여성분야 발언은 의회에 진출한 여성의원의 수와 비례하여 나타나는 현상이라고 볼 수 있다.

여성정책분야에 따른 4·5대 의원의 연령별 발언횟수는 5대에서 40대의 발언횟수가 높은 반면 4대에서는 50대의 발언횟수가 높은 분포를 보이고 있다. 세부적으로 보면, 여성의 권익증진이나 여성정책 전반, 출산, 다문화 관련 발언은 40대와 50대에서 주로 이루어지고 있고 30대는 여성정책 전반 이외는 거의 발언을 하지 않았다. 이러한 현상은 차세대 지도자 양성에 관심을 두어야 함을 시사하는 내용이다.

남성의원 수가 많은 4대에서는 남성의 발언횟수가 높았지만, 비례대표 여성의원이 많은 5대에서는 지역구 여성의원의 발언횟수(39건)가 비례대표 여성의원의 발언횟수(35건)보다 높은 분포를 보이고 있다. 이러한 현상은 지역구 의원의 현장감 있는 활동이 의회에 반영된 것이라고 보여진다. 아쉬운 부분은 고용상의 남녀차별 해소와 여성고용 촉진 및 안정에 대한 비례

대표 의원들의 발언이 전혀 나타나고 있지 않다는 것이다. 이는 비례대표 제도가 다양한 분야의 전문성을 고려하여 의원을 선출하였는지에 대한 의문을 제기하고 있다.

여성정책분야별 발언건수를 시군구별로 보면, 4대에서는 군단위(50.0%)에서 여성정책분야 관련 발언횟수가 가장 높은 반면 5대에서는 시(48.3%), 군(39.1%), 구(12.6%) 등의 순위를 보이고 있다.

4. 상임위 속기록을 통해본 남녀의원 의정활동 분석

가. 4대와 5대 전반기 상임위원회 발언빈도 비교

1) 성별

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 성별로 분석하고자 한다. 앞서 살펴보았듯이, 분석대상인 10개 기초자치단체의 의원을 기준으로 할 때 4대의회의 경우 전체 227명 중 여성의원은 15명으로 전체의 6.6%를 차지했다. 한편, 5대의회의 경우 전체 200명 중 여성의원은 44명으로 전체의 22.0%를 차지했다.

우선, 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 여성정책과 관련과 관련을 성별로 분석해 보면 <표 IV-47>과 같다. 4대 전반기 관련 총 343건 중에서 306건은 남성의원, 37건은 여성의원이 관련과 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 관련 횟수는 총 776건이며, 이 중 406건은 남성의원, 370건은 여성의원이 관련과 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 47.7%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원의 발언 비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성의원이 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것임을 알 수 있다.

〈표 IV-47〉 10개 지역 4·5대 의원의 성별 상임위원회 발언횟수

(단위 : 건, %)

성별	대수		전체
	4대	5대	
남성의원	306	406	712
	89.2%	52.3%	63.6%
여성의원	37	370	407
	10.8%	47.7%	36.4%
계	343	776	1119
	100%	100%	100%

이를 바탕으로 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회의 의원 1인당 평균 발언횟수를 성별로 비교해 보면 다음과 같다. 4대 전반기의 경우 여성정책과 관련한 남성의원의 발언횟수는 1인당 1.4건(306건/212명), 여성의원의 발언횟수는 2.5건(37건/15명)으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원의 발언횟수는 1인당 2.6건(406건/156명), 여성의원의 발언횟수는 8.4건(370건/44명)으로 나타났다. 남녀모두 4대 의회에 비해 5대 의회에서 여성정책과 관련한 발언이 증가했지만, 여성의원의 경우 4대 전반기 2.5건에서 5대 전반기 8.4건으로 현저하게 증가했음을 알 수 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만 4대 의회에 비해 5대 의회의 여성의원의 경우 비례대표의 증가 등으로 ‘여성의원’으로서의 역할에 대한 인식이 보다 확대된 결과라고 생각된다.

2) 연령별

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 연령별로 분석해 보면 <표 IV-48>과 같다.

우선, 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 가장 많은 발언은 한 연령대는 40대로 전체의 33.5%를 차지한 것으로 나타났다. 다음으로는 50대(24.2%), 30대(23.3%), 60대 이상(16.6%), 20대(2.3%)의 순으로 나타났다. 4대 전반기 발언 비율을 성별/연령별로 보면, 남성의원의 경우 40대의 발언 비율이 36.9%로 다른 연령대에 비해 가장 높았던 반면, 여성의원의 경우 60대 이상의 발언 비율이 40.5%로 가장 높았다. 이 외에도 전반적으로 성별, 연

령별 발언 순위는 다소 차이를 보인다. 즉, 4대 남성의원의 경우는 연령별로 보면 40대(36.9%), 30대(25.2%), 50대(24.2%), 60대 이상(13.7%) 순이지만, 여성의원의 경우는 60대 이상(40.5%), 50대(24.3%), 20대(21.6%), 30대(8.1%), 40대(5.4%) 순으로 나타나기 때문이다.

한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 776건이며, 이 중 348건이 40대로 전체의 44.8%를 차지했다. 다음으로는 50대(28.6%), 30대(17.0%), 40대(8.6%), 20대(0.9%)의 순으로 나타났다. 4대 전반기와 마찬가지로 5대 전반기에도 40대의 발언비율이 가장 높았으나, 그 비중은 44.8%로 4대 전반기의 33.5%에 비해 현저하게 높아진 것을 알 수 있다. 반면, 상대적으로 다른 연령대의 발언 비중은 4대 전반기에 비해 5대 전반기에서 낮아진 것을 알 수 있다. 다음으로 5대 전반기 발언 비율을 성별/연령별로 보면, 남성의원의 경우 40대의 발언 비율이 50.5%로 가장 높았고, 여성의원도 40대가 38.6%로 가장 높았다. 즉, 5대 남성의원의 경우는 연령별로 보면 40대(50.5%), 50대(28.6%), 30대(14.0%), 60대 이상(5.2%), 20대(1.7%) 순이지만, 여성의원의 경우는 40대(38.6%), 50대(28.6%), 30대(20.3%), 60대 이상(12.4%) 순으로 나타난다.

4대 전반기와 비교해 볼 때 남성의원의 경우 40대의 발언비율이 5대 전반기에는 더욱 높아진 것을 알 수 있다. 반면, 여성의원은 60대 이상의 발언 비율이 가장 높았던 4대 전반기와 달리 5대 전반기에는 40대의 발언 비율이 가장 높은 반면, 60대 이상의 발언 비율은 현저히 낮아졌음을 알 수 있다.

〈표 IV-48〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 연령대별 발언횟수
(단위 : 건, %)

	4대						5대					
	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
남성 의원	0	77	113	74	42	306	7	57	205	116	21	406
	0.0%	25.2%	36.9%	24.2%	13.7%	100%	1.7%	14.0%	50.5%	28.6%	5.2%	100%
여성 의원	8	3	2	9	15	37	0	75	143	106	46	370
	21.6%	8.1%	5.4%	24.3%	40.5%	100%	0.0%	20.3%	38.6%	28.6%	12.4%	100%
계	8	80	115	83	57	343	7	132	348	222	67	776
	2.3%	23.3%	33.5%	24.2%	16.6%	100%	0.9%	17.0%	44.8%	28.6%	8.6%	100%

다음으로 성별/연령별 의원 1인당 평균 발언횟수를 보면 <표 IV-49>와 같다. 4대 남성의원의 1인당 평균 발언횟수는 1.4건으로 4대 여성의원 1인당 평균 발언횟수인 2.5건에 비해 낮다. 5대의 경우 남성의원의 1인당 평균 발언횟수는 2.6건으로 여성의원 8.4건에 비해 현저하게 낮다. 4대에 비해 5대 의회의 성별 발언빈도의 차이가 더욱 커졌음을 알 수 있다.

연령별로는 4대 남성의원은 30대가 3.2건으로 가장 많았던 반면, 4대 여성 의원은 60대 이상이 5건으로 가장 많았다. 즉, 4대 남성의원은 30대 3.2건(77건/24명), 40대 1.4건(113건/81명)과 60대 이상 1.4건(42건/29명), 50대 0.9건(74건/78명) 등의 순으로 나타난 반면, 여성 의원은 60대 이상 5.0건(15건/3명), 20대 4건(8건/2명), 50대 2.3건(9건/4명), 30대 1.5건(3명/2건), 40대 0.5건(2건/4명)의 순으로 나타났다.

5대의 경우 남성의원은 20대 의원 1명이 7건의 발언을 해 평균으로는 가장 높았고, 다음으로는 30대가 3.6건으로 가장 많았다. 5대 여성 의원의 경우 60대 이상이 11.5건으로 가장 많았다. 즉, 5대 남성의원은 20대 7건(7건/1명), 30대 3.6건(57건/16명), 40대 2.7건(205건/78명), 50대 2.4건(116건/48명), 60대 1.6건(21건/13명) 순으로 나타났고, 5대 여성 의원은 60대 이상 11.5건(46건/4명), 50대 9.6건(106건/11명), 30대 9.4건(75건/8명), 40대 7.2건(143건/20명) 등의 순으로 나타났다. 1인당 평균 발언횟수를 통해 보면 여성 의원의 경우 4대 전반기와 5대 전반기 모두 40대가 다른 연령대에 비해 여성정

책 관련 발언을 적게 한 것을 알 수 있다.

〈표 IV-49〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 연령대별 1인당 평균 발언횟수

(단위 : 건, %)

		4대						5대					
		20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체	20대	30대	40대	50대	60대 이상	전체
성 별	남성의원 1인당 발언횟수	0	3.2	1.4	0.9	1.4	1.4	7	3.6	2.7	2.4	1.6	2.6
	여성의원 1인당 발언횟수	4	1.5	0.5	2.3	5	2.5	0	9.4	7.2	9.6	11.5	8.4

3) 의원경력별

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 경력별로 보면 <표 IV-50>과 같다.

우선, 4대 전반기의 발언 횟수 총 343건 중에서 초선의원은 215건으로 전체의 62.7%에 해당하는 발언을 한 것으로 나타났다. 다음으로는 2선 의원(24.8%), 3선 이상 의원(12.5%)으로 나타났다. 의원경력별로 볼 때는 초선의원이 2선 이상의 다선의원에 비해 여성정책과 관련한 분야에 많은 관심을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 5대 의회에서 이러한 경향은 더욱 심화되어 나타났다. 5대 의회 전반기에 여성정책과 관련한 발언 총 776건 중에서 81.4%에 해당하는 632건을 초선의원이 발언했기 때문이다. 이에 비해 2선 의원은 14.6%, 3선 이상은 4.0%로 나타나 의원경력이 많을수록 여성정책과 관련한 발언 횟수는 낮아지는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-50〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 의원경력별 발언횟수
(단위 : 건, %)

		4대				5대			
		경력			전체	경력			전체
		초선	2선	3선 이상		초선	2선	3선 이상	
성별	남성의원	192	75	39	306	291	84	31	406
		62.7%	24.5%	12.7%	100%	71.7%	20.7%	7.6%	100%
	여성의원	23	10	4	37	341	29	0	370
		62.2%	27.0%	10.8%	100%	92.2%	7.8%	0.0%	100%
계		215	85	43	343	632	113	31	776
		62.7%	24.8%	12.5%	100%	81.4%	14.6%	4.0%	100%

의원경력별, 성별 발언 횟수를 비교해 보면 <표 IV-51>과 같다. 4대의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원은 초선의원이 1.7건(192건/110명)으로 가장 많았고, 2선 의원 1.4건(75건/53명), 3선 이상 의원 0.8건(39건/49명)으로 나타났다. 4대 여성의원은 초선의원이 2.6건(23건/9명)으로 가장 많았으나 2선 의원 2.5건(10건/4명)과 큰 차이가 없었고, 3선 이상 의원은 2.0건(4건/2명)으로 나타났다. 한편, 5대에도 남성의원은 초선의원이 2.7건(291건/107명), 2선 의원 2.5건(84건/34명), 3선 이상 의원 2.1건(31건/15명)으로 나타났고, 여성의원은 2선 의원 9.7건(29건/3명), 초선의원 8.5건(341건/40명), 3선 이상 의원 0건(0건/1명)으로 나타났다.

전반적으로 남성의원의 경우 4대와 5대 전반기 모두 의원경력이 낮을수록 여성정책 관련 발언 빈도는 증가한 것으로 나타났다. 즉, 남성의원의 경우 의원경력과 여성정책 의제에 대한 관심정도가 반비례한다는 것인데, 향후 그 원인을 분석해 경력이 있는 남성의원들의 여성정책에 대한 관심을 제고할 정책적 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 여성의원의 경우 4대에는 초선의원과 2선의원의 1인당 평균 발언횟수의 차이가 크게 나타나지 않았고, 5대에는 2선의원의 1인당 평균 발언횟수가 초선의원에 비해 높은 것으로 나타나 남성의원과 달리 의원경력이 여성정책 관련 발언 횟수와 반비례하는 것은 아님을 알 수 있었다.

〈표 IV-51〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 의원경력별 1인당 평균 발언횟수
(단위 : 건, %)

		4대				5대			
		경력			전체	경력			전체
		초선	2선	3선 이상		초선	2선	3선 이상	
성별	남성의원 1인당 발언횟수	1.7	1.4	0.8	1.4	2.7	2.5	2.1	2.6
	여성의원 1인당 발언횟수	2.6	2.5	2.0	2.5	8.5	9.7	0	8.4

4) 지역구/비례대표별

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 지역구/비례대표 의원 여부에 따라 살펴보면 <표 IV-52>와 같다. 4대의 경우 비례대표 의원이 부재했기 때문에 성별로만 살펴보면 총 343건의 발언 중에서 여성의원의 발언은 37건으로 전체의 10.8%를 차지한 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 지역구/비례대표별로 살펴보면 전체 776건의 발언 중에서 71.1%에 해당하는 552건은 지역구 출신의원, 28.9%에 해당하는 224건은 비례대표 출신의원이 한 것으로 나타났다. 성별로 살펴보면, 5대 의회 지역구 출신의원의 발언횟수는 총 552건으로 이 중 73.4%에 해당하는 405건은 남성의원의 발언이고, 26.6%는 여성의원의 발언으로 나타났다. 한편, 비례대표 출신의원의 발언횟수는 총 224건인데 이 중 1건을 제외한 223건이 여성의원의 발언으로 나타났다.

〈표 IV-52〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 지역구/비례별 발언횟수
(단위 : 건, %)

		4대		5대		
		지역/비례	전체	지역/비례		전체
				지역구	비례대표	
성 별	남성의원	306	306	405	1	406
		89.2%	89.2%	73.4%	0.4%	52.3%
	여성의원	37	37	147	223	370
		10.8%	10.8%	26.6%	99.6%	47.7%
계		343	343	552	224	776
		100%	100%	71.1%	28.9%	100%

4대의 경우 비례대표 출신의원이 부재해 5대와의 비교는 어렵지만 5대를 중심으로 지역구/비례대표별, 성별 발언 횟수를 비교해 보면 <표 IV-53>과 같다. 5대 의회의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원 중 지역구 출신의원은 2.6건(405건/155명), 비례대표 출신의원은 1.0건(1건/1명)으로 나타나 지역구 출신의원의 1인당 평균 발언횟수가 많은 것을 알 수 있다. 반면, 여성의원 중 지역구 출신의원은 7.4건(147건/20명), 비례대표 출신의원은 9.3건(223건/9.3명)으로 나타나 남성의원과 달리 비례대표 출신의원의 발언횟수가 많은 것을 알 수 있다. 비례대표 여성의원들이 여성정책 관련 의제에 보다 관심을 가지고 활발한 의정활동을 하는 것은 여성의 정치적 대표성 확보라는 측면에서 긍정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ-53〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 지역구/비례별 1인당 평균 발언횟수

(단위 : 건)

		4대		5대		
		지역/비례	전체	지역/비례		전체
		지역구		지역구	비례대표	
성별	남성의원 1인당 발언횟수	1.4	1.4	2.6	1.0	2.6
	여성의원 1인당 발언횟수	2.5	2.5	7.4	9.3	8.4

5) 시군구별

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 시군구별로 살펴보면 <표 Ⅳ-54>와 같다. 우선, 4대 전반기의 경우 총 343건 중에서 71.7%에 해당하는 246건의 발언이 시의회에서 이루어진 것으로 나타났다. 다음은 구의회(25.1%), 군의회(3.2%)의 순으로 나타났다. 5대 전반기의 경우도 총 776건 중에서 64.3%에 해당하는 499건이 시의회에서 이루어졌고, 다음은 구의회(27.4%), 군의회(8.2%) 순으로 나타났다. 5대 전반기의 경우 군의회가 차지하는 비율은 4대의 3.2%에서 5대에는 전체의 8.2%로 증가한 것을 알 수 있다. 전반적으로 4대 전반기와 5대 전반기 모두 시의회에서 여성정책과 관련한 발언이 상대적으로 많이 이루어진 것은 의원들의 인식 등 개인적인 배경의 차이도 있겠지만, 시의회가 구의회나 군의회에 비해 여성정책 관련 의제가 많은 것도 하나의 이유가 된 것으로 생각된다.

성별/시군구별로 살펴보면, 4대 전반기의 경우 남성의원의 발언비중은 시의회(74.5%), 구의회(21.9%), 군의회(3.6%) 순으로 나타났고, 여성의원의 발언비중은 구의회(51.4%), 시의회(48.6%) 순으로 나타났다. 남성의원의 경우 상대적으로 시의회에서 여성정책 관련 발언이 활발했던 반면, 여성의원의 경우 시의회와 큰 차이는 나지 않지만 구의회에서 조금 더 활발한 논의를 한 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원은 4대와 마찬가지로

시의회(70.7%), 구의회(19.5%), 군의회(9.9%) 순으로 나타났고, 여성의원은
시의회(57.3%), 구의회(36.2%), 군의회(6.5%) 순으로 나타났다.

〈표 IV-54〉 10개 지역 상임위원회 4·5대 의원의 성별에 따른 시군구별 발언횟수
(단위 : 건, %)

		4대				5대			
		시군구			전체	시군구			전체
		시	군	구		시	군	구	
성별	남성의원		11	67	306	287	40	79	406
		74.5%	3.6%	21.9%	100%	70.7%	9.9%	19.5%	100%
	여성의원	18	0	19	37	212	24	134	370
		48.6%	0.0%	51.4%	100%	57.3%	6.5%	36.2%	100%
계		246	11	86	343	499	64	213	776
		71.7%	3.2%	25.1%	100%	64.3%	8.2%	27.4%	100%

나. 4대와 5대 전반기 상임위원회 여성정책 관련 분야별 발언빈도 비교

1) 성별

상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언 내용을 분야별로 살펴보면 <표 IV-55>와 같다. 전체적으로 4대 전반기에는 여성정책전반에 관한 사항(26.5%)이 가장 많았고, 다음은 보육시설(19.5%), 기타 여성의 권익증진(15.5%), 여성인적자원개발(12.8%) 등의 순으로 나타났다. 반면, 4대 전반기에는 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화와 다문화 분야의 발언은 없었고, 고용상의 남녀차별 해소(0.3%), 평등한 가족관계의 확립(0.3%), 여성장애인(0.6%) 등의 분야에서 발언비율이 현저하게 낮은 것으로 나타났다.

한편, 5대 전반기에는 보육시설(19.2%)이 가장 많았고, 다음은 여성정책전반에 관한 사항(13.7%), 기타 여성의 권익증진(13.4%), 출산(저출산)(11.0%) 등의 순으로 나타났다. 반면, 5대 전반기에는 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화(0.1%), 고용상의 남녀차별 해소(0.5%) 등의 발언비율이

현저하게 낮은 것으로 나타났다. 이는 여성정책 분야에 대한 의원 개인 관심사의 영향도 있겠지만, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화, 고용상의 남녀차별 해소와 관련한 사업은 기초자치단체에서 다루는 여성정책의 주요 사안에 해당되지 않기 때문이라고 생각된다.

이상을 통해 볼 때 4대 전반기에 비해 5대 전반기에는 발언이 많이 이루어진 분야에 다소 차이가 있고, 또한 5대 전반기에는 4대 전반기에 비해 발언이 보다 다양한 분야로 확대되었음을 알 수 있다. 특히, ‘다문화’와 관련한 발언의 경우 4대 전반기에는 전혀 없었으나, 5대 전반기에는 전체의 5.5%를 차지한 것으로 나타난다.

발언 내용을 성별로 살펴보면, 4대 남성의원은 여성정책전반에 관한 사항(27.8%), 보육시설(17.6%), 기타 여성의 권익증진(14.4%), 여성인적자원개발(13.4%) 등의 순위를 보였지만 4대 여성의원은 보육시설(35.1%), 기타 여성의 권익증진(24.3%), 여성정책전반에 관한 사항(16.2%), 여성인적자원개발(8.1%) 등의 순위를 보였다. 4대 전반기의 경우 여성의원은 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언을 상대적으로 많이 한 반면, 남성의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성인적자원개발 분야의 발언을 많이 한 것으로 나타나 성별에 따라 관심 분야의 차이가 있음을 알 수 있다.

다음으로 5대 전반기의 발언 내용을 성별로 살펴보면, 5대 남성의원은 보육시설(20.9%), 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(13.1%), 출산(저출산)(10.6%) 등의 순위를 보였고, 5대 여성의원은 보육시설(17.3%), 여성정책전반에 관한 사항(14.3%), 기타 여성의 권익증진(13.0%), 출산(저출산)(11.4%) 등의 순위를 보였다. 5대 전반기의 경우 4대 전반기에 비해서는 성별에 따라 발언분야가 크게 차이가 나지 않는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-55〉 성별 4·5대 상임위원회 분야별 발언 횟수

(단위 : 건, %)

		4대			5대		
		남성의원	여성의원	전체	남성의원	여성의원	전체
여성 정책 분야	정책결정과정에서의 여성참여	10	1	11	11	8	19
		3.3%	2.7%	3.2%	2.7%	2.2%	2.4%
	고용상의 남녀차별 해소	1	0	1	2	2	4
		0.3%	0.0%	0.3%	0.5%	0.5%	0.5%
	여성고용촉진 및 안정	10	1	11	2	9	1
		3.3%	2.7%	3.2%	0.5%	2.4%	1.4%
	여성보건 및 모성보호	8	2	10	14	28	42
		2.6%	5.4%	2.9%	3.4%	7.6%	5.4%
	여성인적자원개발	41	3	44	40	33	73
		13.4%	8.1%	12.8%	9.9%	8.9%	9.4%
	보육시설	54	13	67	85	64	149
		17.6%	35.1%	19.5%	20.9%	17.3%	19.2%
	여성장애인	2	0	2	6	10	16
		0.7%	0.0%	0.6%	1.5%	2.7%	2.1%
	농어촌여성의 복지증진	10	0	10	15	8	23
		3.3%	0.0%	2.9%	3.7%	2.2%	3.0%
	평등한 가족관계의 확립	1	0	1	6	5	11
		0.3%	0.0%	0.3%	1.5%	1.4%	1.4%
	성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지	10	0	10	14	16	30
		3.3%	0.0%	2.9%	3.4%	4.3%	3.9%
	성매매 방지 및 성매매피해자 보호	5	1	6	7	4	11
		1.6%	2.7%	1.7%	1.7%	1.1%	1.4%
	여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화	0	0	0	1	0	1
		0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.0%	0.1%
	여성의 자원봉사활동	6	1	7	11	7	18
		2.0%	2.7%	2.0%	2.7%	1.9%	2.3%
	기타 여성의 권익증진	44	9	53	56	48	104
		14.4%	24.3%	15.5%	13.8%	13.0%	13.4%
	여성정책전반에 관한 사항	85	6	91	53	53	106
		27.8%	16.2%	26.5%	13.1%	14.3%	13.7%
	여성가장	10	0	10	12	18	30
		3.3%	0.0%	2.9%	3.0%	4.9%	3.9%
	출산(저출산)	9	0	9	43	42	85
		2.9%	0.0%	2.6%	10.6%	11.4%	11.0%
	다문화	0	0	0	28	15	43
		0.0%	0.0%	0.0%	6.9%	4.1%	5.5%
계		306	37	343	406	370	776
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

2) 연령별

상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언 내용을 연령별로 살펴보면 <표 IV-56>과 같다. 우선, 4대 전반기에서 가장 발언 횟수가 많은 40대 의원의 경우 여성정책전반에 관한 사항(33.9%, 39건), 여성인적자원개발과 보육시설(각각 13.0%, 15건), 기타 여성의 권익증진(9.6%, 11건) 등의 순으로 발언 분야가 나타났다. 다음으로 50대 의원의 경우 보육시설(25.3%, 21건), 기타 여성의 권익증진(16.9%, 14건), 여성인적자원개발과 여성정책전반에 관한 사항(각각 15.7%, 13건) 등의 순으로 나타났다. 그리고 30대 의원의 경우 여성정책전반에 관한 사항(26.3%, 21건), 기타 여성의 권익증진(16.3%, 13건), 보육시설(15.0%, 12건), 여성인적자원개발(12.5%, 10건) 등의 순으로 나타났다. 60대 의원의 경우 여성정책전반에 관한 사항(29.8%, 17건), 보육시설(26.3%, 15건), 기타 여성의 권익증진(22.8%, 13건), 여성인적자원개발(10.5%, 6건) 등의 순으로 나타났다. 발언 빈도가 높은 상위 분야는 대체로 비슷하지만 우선 순서나 전체에서 차지하는 우선 분야의 발언 비중에는 연령대별로 차이가 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 여성정책전반에 관한 사항은 모든 연령대에서 발언 빈도가 높은 분야에 해당하지만 상대적 비중에 있어서 40대는 전체의 33.9%를 차지하는 반면, 50대는 전체의 15.7%를 차지하는 등 차이가 있었다.

다음으로 5대 의회에서 가장 발언 횟수가 많은 40대 의원의 경우 보육시설(20.1%, 70건), 여성정책전반에 관한 사항(18.4%, 64건), 출산(저출산)(11.8%, 41건), 기타 여성의 권익증진(11.5%, 40건) 등의 순으로 나타났다. 50대 의원의 경우는 보육시설(14.4%, 32건), 여성인적자원개발, 기타 여성의 권익증진(각각 13.5%, 30건), 출산(저출산)(11.3%, 25건) 등의 순으로 나타났다. 30대 의원은 보육시설(26.5%, 35건), 기타 여성의 권익증진(17.4%, 23건), 여성보건 및 모성보호(9.8%, 13건), 여성인적자원개발(9.1%, 12건) 등의 순으로 나타났다. 60대 의원은 여성정책전반에 관한 사항과 출산(저출산)(16.4%, 11건), 기타 여성의 권익증진(13.4%, 9건), 보육시설(11.9%, 8건) 등의 순으로 나타났다. 이상을 통해 볼 때 5대 의회의 경우 4대 의회에 비해 연령대별 관심 분야의 차이가 보다 크다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 다른 연령대 의원에 비해 40대 의원은 여성정책전반에 관한 사항에 관심이 높았고, 50대 의원은 여성인적자원 개발 분야, 30대 의원은 여성보건 및 모성보호 분야의

3) 의원경력별

4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 여성정책과 관련한 발언을 경력별, 발언 분야별로 살펴보면 <표 IV-57>과 같다.

우선, 4대 전반기의 경우 초선의원은 분야별 전체 평균에 비해 성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지(4.7%, 10건), 여성가장(4.7%, 10건), 출산(저출산)(3.3%, 7건) 분야의 발언비중이 높은 것으로 나타났다. 특히, 4대 전반기에 이루어진 ‘성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지’ 분야의 발언 10건은 모두 초선의원에 의해 이루어진 것을 알 수 있다. 2선의원의 경우 분야별 전체 평균에 비해 여성인적자원개발(20.0%, 17건), 여성정책전반에 관한 사항(29.4%, 25건) 분야의 발언 비중은 높은 반면, 기타 여성의 권익증진(12.9%, 11건) 분야의 발언은 평균에 비해 낮은 것을 알 수 있다. 3선 이상 의원의 경우 분야별 전체 평균에 비해 보육시설(27.9%, 12건), 여성보건 및 모성보호(9.3%, 4건), 농어촌여성의 복지증진 분야(4.7%, 2건)의 발언비중은 높았으나, 여성정책전반에 관한 사항(20.9%, 9건)의 발언비중은 분야별 전체 평균에 비해 낮은 것으로 나타났다.

한편, 5대 전반기의 경우 초선의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설(17.9%, 113건)에 관한 발언비중은 낮았으나 전 분야에 걸쳐 고루 발언한 것으로 나타난다. 특히, 여성고용촉진 및 안정에 관한 발언 총 11건은 모두 초선의원에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 2선의원의 경우 보육시설(25.7%, 29건), 여성정책전반에 관한 사항(15.0%, 17건)에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 높은 반면, 기타 여성의 권익증진(11.5%, 13건), 여성가장(1.8%, 2건) 등의 분야에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 낮았다. 마지막으로 3선 이상 의원의 경우 여성인적자원개발(16.1%, 5건), 기타 여성의 권익증진(22.6%, 7건) 분야의 발언비중은 분야별 전체 평균에 비해 높았으나, 전혀 발언하지 않은 분야도 7개 분야나 되는 것으로 나타났다. 즉, 정책결정과정에서의 여성참여, 여성고용촉진 및 안정, 농어촌 여성의 복지증진, 평등한 가족관계의 확립, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화, 여성정책전반에 관한 사항, 다문화 분야에 대해서는 전혀 발언하지 않은 것을 알 수 있었다.

〈표 IV-57〉 경력별 4·5대 상임위원회 분야별 발언 횟수

(단위 : 건, %)

[illegible]

4) 지역구/비례별

분석대상 10개 지역에서 여성관련 분야별 발언 횟수를 지역구/비례대표 별로 살펴보면 <표 IV-58>과 같다. 4대 의원은 모두 지역구 출신의원인데, 분야별로는 여성정책전반에 관한 사항(26.5%), 보육시설(19.5%), 기타 여성의 권익증진(15.5%), 여성인적자원개발(12.8%) 등의 분야의 발언 비율이 높았다. 반면, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화와 다문화 분야의 발언은 부재했고, 다른 분야의 발언 비중도 매우 낮았다.

5대 의회의 경우 지역구 출신의원은 보육시설(21.4%) 분야의 비중이 가장 높았고, 다음은 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(12.7%), 출산(저출산)(10.5%) 등의 순으로 나타났다. 한편, 비례대표 출신의원은 여성정책전반에 관한 사항(16.1%), 보육시설(13.8%), 기타 여성의 권익증진(12.5%), 출산(저출산)(12.1%) 등의 순으로 나타났다. 5대 의회의 경우 지역구 출신의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언비중이 비교적 높았던 반면, 비례대표 출신의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성가장, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 분야의 발언 비중이 평균에 비해 높은 것을 알 수 있었다.

〈표 IV-58〉 지역/비례별 4·5대 상임위원회 분야별 발언 횟수

(단위 : 건, %)

		4 대			5 대		
		지역비례		전체	지역비례		전체
		지역	비례		지역	비례	
여성 정책 분야	정책결정과정에서의 여성참여	11	-	11	12	7	19
		3.2%		3.2%	2.2%	3.1%	2.4%
	고용상의 남녀차별 해소	1	-	1	2	2	4
		0.3%		0.0%	0.4%	0.9%	0.5%
	여성고용촉진 및 안정	11	-	11	6	5	11
		3.2%		3.2%	1.1%	2.2%	1.4%
	여성보건 및 모성보호	10	-	10	29	13	42
		2.9%		2.9%	5.3%	5.8%	5.4%
	여성인적자원개발	44	-	44	51	22	73
		12.8%		12.8%	9.2%	9.8%	9.4%
	보육시설	67	-	67	118	31	149
		19.5%		19.5%	21.4%	13.8%	19.2%
	여성장애인	2	-	2	13	3	16
		0.6%		0.6%	2.4%	1.3%	2.1%
	농어촌여성의 복지증진	10	-	10	19	4	23
		2.9%		2.9%	3.4%	1.8%	3.0%
	평등한 가족관계의 확립	1	-	1	10	1	11
		0.3%		0.3%	1.8%	0.4%	1.4%
	성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지	10	-	10	18	12	30
		2.9%		2.9%	3.3%	5.4%	3.9%
	성매매 방지	6	-	6	9	2	11
	및 성매매피해자 보호	1.7%		1.7%	1.6%	0.9%	1.4%
	여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화	0	-	0	1	0	1
		0.0%		0.0%	0.2%	0.0%	0.1%
	여성의 자원봉사활동	7	-	7	14	4	18
		2.0%		2.0%	2.5%	1.8%	2.3%
	기타 여성의 권익증진	53	-	53	76	28	104
		15.5%		15.5%	13.8%	12.5%	13.4%
	여성정책전반에 관한 사항	91	-	91	70	36	106
		26.5%		26.5%	12.7%	16.1%	13.7%
	여성가장	10	-	10	17	13	30
		2.9%		2.9%	3.1%	5.8%	3.9%
	출산(저출산)	9	-	9	58	27	85
		2.6%		2.6%	10.5%	12.1%	11.0%
	다문화	0	-	0	29	14	43
		0.0%		0.0%	5.3%	6.3%	5.5%
전체		343	-	343	552	224	776
		100.0%		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

5) 시군구

시군구 의회 여부에 따른 발언 내용 분야를 살펴보면 <표 IV-59>와 같다. 4대 의회의 경우 시의회의 경우 여성정책전반에 관한 사항(33.7%, 83건), 여성인적자원개발(15.0%, 37건) 분야의 발언이 상대적으로 군의회나 구의회에 비해 높은 것으로 나타났고, 발언분야가 비교적 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다. 반면, 군의회나 구의회는 발언내용이 특정 분야에 편중되어 있음을 알 수 있었다. 군의회의 경우 발언빈도 자체가 11건에 불과한데, 기타 여성의 권익증진(3건), 여성인적자원개발과 보육시설(각각 2건), 농어촌여성의 복지증진과 여성정책전반에 관한 사항(각각 1건)으로 나타났다. 마지막으로 구의회의 경우 보육시설 분야의 발언이 전체의 41.9%(36건)로 매우 높은 비중을 차지했고, 다음은 기타 여성의 권익증진(14.0%, 12건), 여성정책전반에 관한 사항(8.1%, 7건) 등의 순으로 나타났다.

5대 전반기의 경우 시의회는 여성정책전반에 관한 사항(17.4%, 87건), 기타 여성의 권익증진(15.0%, 75건)에 관한 발언비중은 군의회나 구의회에 비해 상대적으로 높은 반면, 출산(저출산)(6.6%, 33건) 등은 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 군의회의 경우 출산(저출산)(17.2%, 11건), 다문화(15.6%, 10건)와 농어촌여성의 복지증진(12.5%, 8건) 분야가 상대적으로 높은 발언비중을 차지하는 반면, 여성정책전반에 관한 사항(7.8%, 5건), 기타 여성의 권익증진(6.3%, 4건), 여성가장(1.6%, 1건), 여성장애인(1.6%, 1건) 분야는 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 5대 군의회에서는 고용상의 남녀차별 해소, 여성고용촉진 및 안정, 여성보건 및 모성보호, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지, 성매매 방지 및 성매매피해자 보호, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화 분야의 발언은 부재했다. 이러한 분야별 발언 비중은 주로 농촌이 많이 포함되는 지역의 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 구의회의 경우 보육시설(24.4%, 52건), 출산(저출산)(19.2%, 41건) 등의 분야는 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하는 반면, 여성정책전반에 관한 사항(6.6%, 14건) 등은 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 낮은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 위와 같은 사실을 통하여 살펴 볼 때, 4대/5대 의회 여부 보다는 시, 군, 구라는 지역의 특성에 따라 여성정책에 관한 발언 분야에 차이가 있음을 알 수 있었다.

〈표 IV-59〉 시군구별 4·5대 상임위원회 분야별 발언 횟수

(단위 : 건, %)

[illegible]

지금까지 4대와 5대 의회 상임위원회에서 언급된 여성정책과 관련한 발언을 다양한 변수에 따라 비교해 보았다. 5대 의회의 발언횟수는 총 776건으로 4대 의회의 발언횟수인 총 343건에 비해 2배 이상 증가한 것을 알 수 있었다. 본 연구에서는 여성정책과 관련한 발언의 긍정/부정을 떠나 발언빈도 자체를 통해 4대와 5대의 변화를 보고자 했다. 그러나 상임위원회에서 여성정책 관련 의제를 언급했다고 해서 그것이 모두 ‘여성을 위한’ 또는 여성정책의 목적을 이해하고, 그에 기반해 언급한 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 속기록을 분석한 결과 위와 같이 여성정책 관련 의제가 놓인 맥락을 제대로 이해하지 못하거나, 부정적인 관점에서 발언한 경우 보다는 긍정적인 발언이 전반적으로 더 많은 것을 확인할 수 있었다.

다. 소결

이상에서는 10개 기초자치단체의 4대 의회 전반기와 5대 의회 전반기의 상임위원회 속기록을 분석해 여성정책과 관련한 발언빈도의 변화를 살펴보았다.

1) 상임위원회 발언빈도

분석대상 10개 기초자치단체에 대한 상임위원회 속기록 분석결과에 따라 4대 전반기와 5대 전반기 상임위원회에서 이루어진 여성정책 관련 발언을 성별, 연령별, 의원경력별, 지역구/비례대표별, 시군구별로 분석해 보았다.

우선, 성별로 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 306건은 남성 의원, 37건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 776건이며, 이 중 406건은 남성이 의원, 370건은 여성의원 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원 발언비율은 전체의 47.7%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원 발언 비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성의원 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것임을 알 수 있었다. 1인당 발언횟수를 살펴보면, 4대 의회의 경

우 남성의원원의 발언횟수는 1인당 1.4건(306건/212명), 여성의원원의 발언횟수는 2.5건(37건/15명)으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원원의 발언횟수는 1인당 2.6건(406건/156명), 여성의원원의 발언횟수는 8.4건(370건/44명)으로 나타났다. 남녀모두 4대에 비해 5대 의회에서 여성정책과 관련한 발언이 증가했지만, 여성의원원의 경우 4대 2.5건에서 5대 8.4건으로 현저하게 증가했음을 알 수 있다. 여러 가지 이유가 있겠지만 5대 의회의 여성의원원의 경우 비례대표의 증가 등으로 ‘여성의원’으로서의 역할에 대한 인식이 보다 확대된 결과라고 생각된다.

다음으로 연령별로 보면, 4대 의회의 경우 남성의원은 40대의 발언 비율이 36.9%로 다른 연령대에 비해 가장 높았던 반면, 여성의원은 60대 이상의 발언 비율이 40.5%로 가장 높았다. 이 외에도 전반적으로 성별, 연령별 발언 순위는 다소 차이를 보였다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원은 40대의 발언 비율이 50.5%로 가장 높았고, 여성의원도 40대가 38.6%로 가장 높았다. 4대 의회와 비교해 볼 때 남성의원의 경우 40대의 발언비율이 5대 의회에서는 더욱 높아진 것을 알 수 있었다. 반면, 여성의원은 60대 이상의 발언 비율이 가장 높았던 4대 의회와 달리 5대 의회에서는 40대의 발언 비율이 가장 높은 반면, 60대 이상의 발언 비율은 현저히 낮아졌음을 알 수 있었다. 한편, 1인당 평균 발언횟수를 살펴보면, 연령별로는 4대 남성의원은 30대가 3.2건으로 가장 많았던 반면, 4대 여성의원은 60대 이상이 5건으로 가장 많았다. 5대의 경우 남성의원은 20대 의원 1명이 7건의 발언을 해 평균으로는 가장 높았고, 다음으로는 30대가 3.6건으로 가장 많았다. 5대 여성의원의 경우 60대 이상이 11.5건으로 가장 많았다. 1인당 평균 발언횟수를 통해 보면 여성의원의 경우 4대 전반기와 5대 전반기 모두 40대가 다른 연령대에 비해 낮은 것을 알 수 있었다.

다음으로 의원경력별로 보면, 4대 의회의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원은 초선의원(1.7건), 2선 의원(1.4건), 3선 이상 의원(0.8건) 순으로 나타났다. 4대 여성의원은 초선의원이 2.6건으로 가장 많았으나 2선 의원 2.5건과 큰 차이가 없었고, 3선 이상 의원은 2.0건으로 나타났다. 한편, 5대에도 남성의원은 초선의원(2.7건), 2선 의원 (2.5건), 3선 이상 의원

(2.1건)으로 나타났고, 여성의원은 2선 의원(9.7건), 초선의원(8.5건), 3선 이상 의원(0건)으로 나타났다. 전반적으로 남성의원의 경우 4대와 5대 의회 모두 의원경력이 낮을수록 여성정책 관련 발언 빈도는 증가한 것을 알 수 있었다. 즉, 남성의원의 경우 의원경력과 여성정책 의제에 대한 관심정도가 반비례 한다는 것인데, 향후 그 원인을 분석해 경력이 있는 남성의원들의 여성정책에 대한 관심을 제고할 정책적 방안이 모색되어야 할 것이다. 그러나 여성의원의 경우 4대에는 초선의원과 2선의원의 1인당 평균 발언횟수의 차이가 크게 나타나지 않았고, 5대에는 2선의원의 1인당 평균 발언횟수가 초선의원에 비해 높은 것으로 나타나 남성의원과 달리 의원경력이 여성정책 관련 발언 횟수와 반비례하는 것은 아님을 확인할 수 있었다.

다음으로 지역구/비례대표별로 보면, 5대 의회의 경우 지역구/비례대표별로 살펴보면 전체 776건의 발언 중에서 71.1%에 해당하는 552건은 지역구 출신의원, 28.9%에 해당하는 224건은 비례대표 출신의원이 한 것으로 나타났다. 4대의 경우 비례대표 출신의원이 부재해 5대와의 비교는 어렵지만 5대 의회의 경우 1인당 평균 발언 횟수를 경력별로 보면 남성의원 중 지역구 출신의원은 2.6건, 비례대표 출신의원은 1.0건으로 나타나 지역구 출신의원의 1인당 평균 발언횟수가 많은 것을 알 수 있다. 반면, 여성의원 중 지역구 출신의원은 7.4건, 비례대표 출신의원은 9.3건으로 나타나 남성의원과 달리 비례대표 출신의원의 발언횟수가 많은 것을 알 수 있다. 비례대표 여성의원들이 여성정책 관련 의제에 보다 관심을 가지고 활발한 의정활동을 하는 것은 여성의 정치적 대표성 확보라는 측면에서 긍정적인 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

마지막으로 시군구별로 보면, 4대 전반기의 경우 총 343건 중에서 71.7%에 해당하는 246건의 발언이 시의회에서 이루어진 것으로 나타났고, 다음은 구의회(25.1%), 군의회(3.2%)의 순으로 나타났다. 5대 전반기의 경우도 총 776건 중에서 64.3%에 해당하는 499건이 시의회에서 이루어졌고, 다음은 구의회(27.4%), 군의회(8.2%) 순으로 나타났다. 4대 전반기와 5대 전반기 모두 시의회에서 여성정책과 관련한 발언이 상대적으로 많이 이루어진 것은 의원들의 인식 등 개인적인 배경의 차이도 있겠지만, 시의회가 구의회나

군의회에 비해 여성정책 관련 의제가 많은 것도 하나의 이유가 된 것으로 생각된다. 한편, 성별/시군구별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 남성의원의 발언비중은 시의회(74.5%), 구의회(21.9%), 군의회(3.6%) 순으로 나타났고, 여성의원의 발언비중은 구의회(51.4%), 시의회(48.6%) 순으로 나타났다. 남성의원의 경우 상대적으로 시의회에서 여성정책 관련 발언이 활발했던 반면, 여성의원의 경우 시의회와 큰 차이는 나지 않지만 구의회에서 조금 더 활발한 논의를 한 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원은 4대와 마찬가지로 시의회(70.7%), 구의회(19.5%), 군의회(9.9%) 순으로 나타났고, 여성의원은 시의회(57.3%), 구의회(36.2%), 군의회(6.5%) 순으로 나타났다.

2) 상임위원회 여성정책 분야에 대한 발언

4대 의회와 5대 의회의 상임위원회의 여성정책 관련 발언빈도는 성별, 연령별, 경력별, 지역/비례대표 출신별, 시군구별로 비교분석하였다. 전체적으로 볼 때, 4대 의회에 비해 5대 의회에는 발언이 많이 이루어진 분야에 차이가 있고, 또한 5대 의회에는 4대 의회에 비해 발언이 보다 다양한 분야로 확대되었음을 알 수 있었다. 특히, ‘다문화’와 관련한 발언의 경우 4대 전반기에는 전혀 없었으나, 5대 전반기에는 전체의 5.5%를 차지한 것으로 나타났다.

다음으로 여성정책 관련 발언을 분야별, 성별로 살펴보면, 4대 의회 남성의원은 여성정책전반에 관한 사항(27.8%), 보육시설(17.6%), 기타 여성의 권익증진(14.4%), 여성인적자원개발(13.4%) 등의 순위를 보였다. 그러나 4대 의회 여성의원은 보육시설(35.1%), 기타 여성의 권익증진(24.3%), 여성정책전반에 관한 사항(16.2%), 여성인적자원개발(8.1%) 등의 순위를 보였다. 4대 의회의 경우 여성의원은 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언을 상대적으로 많이 한 반면, 남성의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성인적자원개발 분야의 발언을 많이 한 것으로 나타나 성별에 따라 관심 분야의 차이가 있음을 알 수 있었다. 한편, 5대 전반기의 발언 내용을 성별로 살펴보면, 5대 남성의원은 보육시설(20.9%), 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(13.1%), 출산(저출산)(10.6%) 등의 순위를 보였다. 5대 여성의원은 보육시설(17.3%), 여성정책

전반에 관한 사항(14.3%), 기타 여성의 권익증진(13.0%), 출산(저출산)(11.4%) 등의 순위를 보였다. 5대 의회의 경우 4대 의회에 비해서는 성별에 따라 발언분야가 크게 차이가 나지 않는 것을 알 수 있었다.

여성정책 관련 발언을 분야별, 연령별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 연령대별로 발언 빈도가 높은 상위 분야는 대체로 비슷하지만 우선 순서나 전체에서 차지하는 우선 분야의 발언 비중에는 연령대별로 차이가 있음을 알 수 있었다. 예를 들어, 여성정책전반에 관한 사항은 모든 연령대에서 발언 빈도가 높은 분야에 해당하지만 상대적 비중에 있어서 40대는 전체의 33.9%를 차지하는 반면, 50대는 전체의 15.7%를 차지하는 등 차이가 있었다. 한편, 5대 의회의 경우 4대 의회에 비해 연령대별 관심 분야의 차이가 보다 크다는 사실을 알 수 있었다. 즉, 다른 연령대 의원에 비해 40대 의원은 여성정책전반에 관한 사항에 관심이 높았고, 50대 의원은 여성인적자원개발 분야, 30대 의원은 여성보건 및 모성보호 분야의 관심이 높은 것으로 나타났다. 결론적으로 4대 의회와 5대 의회 모두 의원의 연령에 따라 관심 분야에 차이가 있었지만, 5대의회의 경우 그러한 경향이 더욱 두드러짐을 알 수 있었다.

여성정책 관련 발언을 분야별, 경력별로 살펴보면, 4대와 5대 의회 모두 경력별로 분야별 발언 비중에 차이가 있었다. 특히, 4대 의회에서 이루어진 ‘성폭력, 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지’ 분야의 발언 10건은 모두 초선의원에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 초선의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설(17.9%)에 관한 발언비중은 낮았으나 전 분야에 걸쳐 고루 발언한 것으로 나타난다. 특히, 여성고용촉진 및 안정에 관한 발언 총 11건은 모두 초선의원에 의해 이루어진 것으로 나타났다. 2선 의원의 경우 보육시설(25.7%, 29건), 여성정책전반에 관한 사항(15.0%, 17건)에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 높은 반면, 기타 여성의 권익증진(11.5%, 13건), 여성가장(1.8%, 2건) 등의 분야에 대해서는 분야별 전체 평균에 비해 발언비중이 낮았다. 마지막으로 3선 이상 의원의 경우 여성인적자원개발(16.1%, 5건), 기타 여성의 권익증진(22.6%, 7건) 분야의 발언비중은 분야별 전체 평균에 비해 높았으나, 전혀 발언하지 않은 분야도

7개 분야나 되는 것으로 나타났다. 즉, 정책결정과정에서의 여성참여, 여성 고용촉진 및 안정, 농어촌여성의 복지증진, 평등한 가족관계의 확립, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화, 여성정책전반에 관한 사항, 다문화 분야에 대해서는 전혀 발언하지 않은 것을 알 수 있었다.

여성정책 관련 발언을 분야별, 지역구/비례대표별로 살펴보면, 4대 의원은 모두 지역구 출신의원인데, 분야별로는 여성정책전반에 관한 사항(26.5%), 보육시설(19.5%), 기타 여성의 권익증진(15.5%), 여성인적자원개발(12.8%) 등의 분야의 발언 비율이 높았다. 반면, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력강화와 다문화 분야의 발언은 부재했고, 다른 분야의 발언 비중도 매우 낮았다. 5대 의회의 경우 지역구 출신의원은 보육시설(21.4%) 분야의 비중이 가장 높았고, 다음은 기타 여성의 권익증진(13.8%), 여성정책전반에 관한 사항(12.7%), 출산(저출산)(10.5%) 등의 순으로 나타났다. 한편, 비례대표 출신의원은 여성정책전반에 관한 사항(16.1%), 보육시설(13.8%), 기타 여성의 권익증진(12.5%), 출산(저출산)(12.1%) 등의 순으로 나타났다. 5대 의회의 경우 지역구 출신의원은 분야별 전체 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언비중이 비교적 높았던 반면, 비례대표 출신의원은 전체 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항, 여성가장, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지 분야의 발언 비중이 평균에 비해 높은 것을 알 수 있었다.

마지막으로 여성정책 관련 발언을 분야별, 시군구별로 살펴보면, 4대 의회의 경우 시의회의 경우 여성정책전반에 관한 사항(33.7%), 여성인적자원개발(15.0%) 분야의 발언이 상대적으로 군의회나 구의회에 비해 높은 것으로 나타났고, 발언분야가 비교적 고르게 분포되어 있음을 알 수 있다. 반면, 군의회나 구의회는 발언내용이 특정 분야에 편중되어 있음을 알 수 있었다. 한편, 5대 의회의 경우 시의회는 여성정책전반에 관한 사항(17.4%), 기타 여성의 권익증진(15.0%)에 관한 발언비중은 군의회나 구의회에 비해 상대적으로 높은 반면, 출산(저출산)(6.6%) 등은 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 군의회의 경우 출산(저출산)(17.2%), 다문화(15.6%)와 농어촌여성의 복지증진(12.5%) 분야가 상대적으로 높은 발언비중을 차지하는

반면, 여성정책전반에 관한 사항(7.8%), 기타 여성의 권익증진(6.3%), 여성가장(1.6%), 여성장애인(1.6%) 분야는 상대적으로 낮은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 또한 5대 군의회에서는 고용상의 남녀차별 해소, 여성고용촉진 및 안정, 여성보건 및 모성보호, 성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지, 성매매 방지 및 성매매피해자 보호, 여성의 국제적 평화증진운동 및 국제협력 강화 분야의 발언은 부재했다. 이러한 분야별 발언 비중은 주로 농촌이 많이 포함되는 지역의 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 마지막으로 구의회의 경우 보육시설(24.4%), 출산(저출산)(19.2%) 등의 분야는 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하는 반면, 여성정책전반에 관한 사항(6.6%) 등은 분야별 전체 평균에 비해 상대적으로 낮은 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 위와 같은 사실을 통해 볼 때 4대/5대 의회 여부보다는 시, 군, 구라는 지역의 특성에 따라 여성정책에 관한 발언 분야에 차이가 있음을 알 수 있었다.

지금까지 4대와 5대 의회 상임위원회에서 언급된 여성정책과 관련한 발언을 다양한 변수에 따라 비교해 보았다. 5대 의회의 발언횟수는 총 776건으로 4대 의회의 발언횟수인 총 343건에 비해 2배 이상 증가한 것을 알 수 있었다. 본 연구에서는 여성정책과 관련한 발언의 긍정/부정을 떠나 발언빈도 자체를 통해 4대와 5대의 변화를 보고자 했다. 그러나 상임위원회에서 여성정책 관련 의제를 언급했다고 해서 그것이 모두 ‘여성을 위한’ 또는 여성정책의 목적을 이해하고, 그에 기반해 언급한 것을 의미하는 것은 아니다. 그러나 속기록을 분석한 결과 위와 같이 여성정책 관련 의제가 놓인 맥락을 제대로 이해하지 못하거나, 부정적인 관점에서 발언한 경우 보다는 긍정적인 발언이 전반적으로 더 많은 것을 확인할 수 있었다.

V

결론 및 향후 과제

본 연구에서는 제4대 기초의회 전반기(2002년 7월 1일~2004년 6월 30일)와 제5대 기초의회 전반기(2006년 7월 1일~2008년 6월 30일)의 시기동안 기초의회 남녀의원의 입법활동을 분석하고, 조례안 발의/가결 현황과 본회의, 상임위 회의록 내용분석을 통해 여성의원의 증가가 기초의회 남녀의원의 의정활동에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 특히, 의원발의 전체 조례안 및 여성관련 법률안과 본회의 및 상임위원회 회의록을 분석함으로써 기초의회 의정활동에서의 의원 성차와 여성정책 의제의 특징을 살펴보았다.

그 결과 여성의원들의 증가에 따른 4대 의회 대비 5대 의회에서 여성의원들은 조례안, 본회의, 상임위 활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 실제, 5대 여성의원들은 조례안 발의건수와 발언 건수에서 4대 여성의원과 5대 남성의원에 비하여 대체로 높았다. 의원경력별로는 초재선의 여성의원들의 의정활동이 보다 활발한 것으로 나타났다. 또한 4대에서도 비슷하게 5대에서도 여성의원들은 40, 50대의 여성의원들이 의정활동을 열심히 하는 것으로 나타났다. 특히 지역구와 비례의 경우 비례대표 출신 여성의원들의 의정활동이 활발한 것으로 보이는데, 이는 지역구에 대한 부담이 없는 상태에서 여성의원들은 의정활동에 몰입할 수 있었다는 장점과 함께 현재 비례대표의 경우 대부분 한번 밖에 할 수 없다는 인식하에 다음에 지역구나 비례대표로 재선출받을 수 있도록 보다 열심히 의정활동을 하는데서 기인한 것으로 보인다. 시군구별 여성의원들의 의정활동과 관련하여 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

먼저, 제4대 기초의회에서 여성의원 비율 2.2%에서 제5대 여성의원이 15.1%로 증가함에 따라 나타난 특징을 서론에서 문제 제기한 내용을 중심으로 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 처음으로 기초의회 여성의원 비율이 15.1%(437명)로 늘어난 상황에서 정책결정과정에서 어떤 변화가 이루어졌는가? 하는 점이다.

164개 기초의회 조사결과 지방의회 여성의원의 수적 증가는 운영위원장 및 상임위 위원장 등 지방의회 의사결정직에 여성의원 수의 증가로 나타났다는 점이다. 실제, 4대 기초의회에서는 의장직에는 여성의원이 없이 부의장직에 1명만이 활동한 반면, 5대 기초의회에서는 여성의원은 의장직 4명,

부의장직에 5명이 활동하고 있었다. 운영위원장의 경우 여성은 4대 4명(3.9%)에서 5대 기초의회에서 12명(10.7%)로 증가하였으며 상임위의 경우도 4대 여성위원장의 경우 9명(3.3%), 간사 10명(3.6%)이었던 것이, 5대에서는 여성위원장의 직무를 수행한 여성 의원은 26명(8.2%)이며 간사의 역할을 담당한 여성 의원도 81명(25.6%)으로 늘어났다. 이처럼 의사결정직에 여성 의원이 증가한 것은 4대의 경우 기본적으로 여성 의원이 77명(2.2%)(초선의원 48명<62.3%> 재선의원 17명<22.1%>, 3선 이상의원 12명<15.6%>)으로 적은 상황에서 5대의 경우 여성 의원이 15.1%(437명)(초선의원 409명<93.6%>, 재선의원 20명<4.6%>, 3선 이상 8명<1.8%>)로 늘어난 상황에서 여성 의원들은 여성 관련 복지행정위원회 뿐 아니라, 운영/재정/사회산업 관련 위원회에 다양하게 들어간 데서 비롯된 것으로 보인다<표 III-8> pp.47-48 참조. 이처럼 기초의회에서의 여성 의원 수가 정책결정 과정에서 중요한 변수로 작용하고 있는 것을 알 수 있었다.

둘째, 여성 의원들의 증가는 의정활동 과정의 어떤 변화를 가져왔는가? 하는 점이다. 여성 의원의 수적 증가와 함께 여성 의원의 의정활동의 양적, 질적 증가가 두드러지게 나타났다는 것이다. 이에 대한 답을 찾도록 한다.

- ① 조례 발의 건수와 관련하여서이다. 4대 의회 대비 5대 의회 여성 의원 증가율은 15.4%p인데 반해 조례발의 증가비율은 17.1%p가 증가하여 5대 의회 여성 의원들의 입법활동이 더욱 활발해졌음을 알 수 있다. 1인당 조례 제출 건수로 살펴보면, 여성 의원은 1인당 평균 조례안 발의 건수가 제4대 0.3건에서 제5대 1.2건으로 4.0배가 증가하였는데, 남성 의원은 0.5건에서 1.3건으로 2.6배 증가에 그쳐 여성 의원들의 평균 조례안 상승률이 더 높게 나타났다. 또한 4대 의회에서 여성 의원이 차지하는 비율이 6.1%인데 비해 전체 조례발의 건수는 2.9%로 여성 의원이 차지하는 비율보다 훨씬 못 미쳐 소극적인 입법활동을 한 것에 비해, 5대 의회 여성 의원 비율은 21.5%이고 발의건수는 20.0%로 적극성이 크게 개선되었다는 점이다. 이는 여성 의원 비율이 증가함으로써 여성 의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 하면서 2배 이상의 적극적인 입법활동을 전개하고 있는 것으로 보인다.

- ② 여성의원은 남성의원에 비해 복지분야와 여성분야에 대한 입법활동에서 특히 부각되고 있다. 복지분야 조례에서 여성의원은 4대 의회에서 발의된 복지분야 조례안의 14.3%를, 5대 의회에서 20.0%를 조례 발의하였다. 여성분야는 여성의원 비율이 낮은 4대 의회에서 전혀 관심을 보이지 않았지만 5대 의회에서는 전체 여성관련 조례의 85.7%를 여성의원이 발의하고 있다. 이를 통해 여성의원은 소외계층과 사회적 약자에 대한 관심이 더 높고, 이를 법제화하려는 입법활동에 적극성을 발휘하면서 자신들의 이해관계에 대해서도 남성의원보다 더욱 더 적극성을 보이고 있다. 결국 여성의원 비율이 증가함으로써 여성의원들이 극소수였던 상황보다 협력과 경쟁을 통해 훨씬 더 적극적인 입법활동을 하고 있는 것으로 확인되었다.
- ③ 4대 전반기와 5대 전반기 본회의 발언을 성별로 분석해 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 2,342건 중에서 2,211건은 남성의원, 131건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 5.6%에 해당하며, 이는 1인당 평균 8.7건(131건/15명) 발언하였다는 결과를 보여주고 있다. 또한 4대 남성의원 1인당 평균 10.4건(2,211건/212명) 발언한 것으로 나타났다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 2,422건이며, 이 중 1,928건은 남성의원, 494건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 20.4%에 해당하며, 이는 1인당 평균 11.2건(494건/44명) 발언한 것이다. 5대 남성의원 1인당 평균 12.4건(1,928건/156명)으로 나타났으며, 이는 여성의원 수의 증가한 5대 전반기 본회의에서 여성의원 발언이 4대보다 활발하게 하였지만 남성의 평균 발언 건수보다는 낮은 수치를 보이고 있다. 이는 Kanter가 이야기하였듯이 15% 수준의 여성의원으로서는 어느정도 영향력에 한계를 보이고 있는 것으로 향후 보다 여성의원의 증가와 함께 질적 수준 향상을 위한 교육과 다양한 모임을 통하여 활성화해나가는 것이 필요하다는 것이다.
- ④ 본회의 정책분야 발언에 대한 성별 비교를 살펴보면, 4대에서 발언횟수가 높은 분야는 행정과 경제, 건설, 환경, 교통 등의 순위로 나타났으며,

치안과 세금, 정치, 성찰 등에서는 남성의원의 발언이 전부였고, 여성의원은 여성분야와 복지 등에서 두자리 수의 비율을 보일 뿐이다. 5대에서는 여성의원의 발언횟수가 여성분야와 치안 등에서 과반수이상을 보이고 있고, 교육과 복지, 보건, 대외협력, 환경과 안전 등, 모든 분야에서 두자리수의 비율을 보이고 있어 4대보다는 좀 더 광범위한 분야에서 여성의원들이 발언하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 여성의원의 경우 4대에서는 여성관련 발언 횟수가 7건이었지만 여성의원 수가 늘어난 5대에서는 여성관련 발언 횟수가 51건으로 7배이상 늘어났다. 이 또한 여성의원 증가에 따른 전문성의 다양화에 따른 결과로 볼 수 있다.

- ⑤ 상임위원회 속기록 분석결과를 보면 4대 전반기 발언 횟수 총 343건 중에서 306건은 남성의원, 37건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 4대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 10.8%에 해당한다. 한편, 5대 전반기 발언 횟수는 총 776건이며, 이 중 406건은 남성의원, 369건은 여성의원이 발언한 것으로 나타났다. 5대 전반기 여성의원의 발언비율은 전체의 47.6%에 해당한다. 이는 4대 전반기 여성의원의 발언비율인 10.8%에 비해 현저하게 증가한 것으로, 5대 전반기 상임위원회에서 여성의원이 여성정책과 관련한 발언을 보다 활발하게 한 것을 알 수 있다. 이는 여성의원의 증가에 따른 영향력을 살펴볼 수 있다.

셋째, 여성의원들의 증가는 양성평등과 관련하여 전반적인 지방의회 의정활동의 변화를 가져왔는가? 남성의원들의 성 인지성 정도는 변화되었는가에 대한 답을 찾고자 하였다.

- ① 여성정책 의제의 증가와 관련하여서이다. 본회의 발언 중 정책분야별 발언비율을 살펴본 결과 경제, 보건, 복지, 교육, 문화/예술, 치안, 세금, 여성관련 발언비율이 증가한 것으로 나타났으며 그 증가율을 살펴보면 세금분야가 4대(1.7%)에서 5대(14.5%)로 접어들면서 12.8%p 증가로 가장 많이 상승했으나 건수로 보면 39건에서 35건으로 감소하였다. 그 다음이 여성(2.6%p), 복지(2.1%p), 경제(1.7%p) 등의 순으로 증가한 것으로 나타났다. 주목할 점은 여성관련 발언으로 4대 24건에서 5대 87건으로 3.6배 증가하였으며, 이를 성별로 보면 남성의원의 발언

은 4대 17건, 5대 36건으로 2.1배 증가하였고 여성의원의 발언은 4대 7건에서 5대 51건으로 7.3배 증가한 것으로 나타나 여성의원의 증가가 여성의제의 증가와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 또한 여성의원의 발언만을 분석해 보았을 때 4대에 비해 5대에 들어서 경제, 건설 분야에서의 증가 또한 보여진다. 여성의원의 증가와 함께 다양한 분야의 전문가가 들어오거나 정책분야에 대한 관심이 확대된데서 비롯된 것으로 보인다. 조례안 역시 본회의와 유사한 분석결과를 보인다. 복지분야에서 남녀의원들의 조례안 발의 비율이 모두 상승하여 전체 11.7%p의 큰 상승률을 보여주며, 여성의원들의 경제, 건설 분야에서의 조례안 발의비율 증가 또한 두드러진다.

- ② 남성의원의 여성의제에 대한 관심도에도 영향을 주었다는 점이다. 본회의 여성정책관련 성별 발언횟수를 살펴보면, 4대 여성의원 발언횟수의 과반수 이상(57.1%)이 정책결정과정의 여성참여 확대 관련인 반면 남성의원은 여성의 권익증진 관련 29.4%와 정책결정과정의 여성참여 확대 관련 23.5%로 다른 내용보다 우선하고 있었다. 그러나, 그러나 5대 여성의원들은 여성고용촉진과 성매매를 제외한 모든 분야에서 발언을 하였다. 5대 남성의원들은 고용상의 남녀차별 해소와 여성인적자원개발을 제외한 다양한 분야에 대한 발언횟수가 남녀의원들에 의해 고른 분포를 보이고 있다. 특히 성매매 관련 발언이나 출산관련 발언횟수도 여성의원보다 남성의원이 더 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 현 사회문제에 대한 시사점을 보여주는 것으로 여성의원 증가에 따른 지방의회내 양성평등사회를 다소 구현하는데 영향을 미친 것으로 평가할 수 있다. 결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.

여성의원 증가에 따라 성인지적 지방의회나 남성의 여성정책 의제에 미치는 영향으로는 조례안과 상임위의 여성관련 조례안과 상임위 발언에서도 여성의제에 대해 대부분의 남성의원들도 긍정적인 발언을 하고 있는 것을 통해서도 알 수 있다.

결국, 여성의원 증가 영향으로 남성의원의 남녀평등의식이 제고되고 성

인지적 관점이 강화되었다고 할 수 있다.

따라서, 서론에서 제기했던 여성의원 증가에 따른 정책결정과정의 변화 뿐 아니라, 여성의원들의 의정활동은 보다 증가하였을 뿐 아니라, 남성들에게도 영향을 주어 양성평등한 지방의회를 구성하는데 기여했다는 것이다. 이는 캔터의 주장과도 일치하는 것으로 이를 바탕으로 다음과 같은 과제를 제시하고자 한다.

첫째, 여성정책 활성화를 위한 여성의원 증대 방안을 마련하는 일이다.

4대와 5대에서의 여성으로서 의장과 부의장직을 맡아 활동한 의원은 여성의원수가 높은 5대 기초의회에서 보다 두드러지게 나타나고 있었고, 운영위원장을 맡아 활동한 여성 의원은 5대 기초의회에서 10.7%로 나타났지만 4대에서는 3.9%로 낮은 비율을 보이고 있었다. 상임위 위원장의 경우도 5대 전반기의 경우 8.2%로 나타났지만, 4대의 경우 3.3%로 낮았다. 성별 조례안 발의 건수는 남녀간 차이는 없었으나, 5대에서 여성의원 증가에 따른 조례안 발의 건수가 늘어났다. 기초의회에서의 여성의원 수가 의장/부의장, 운영위원장 등 정책결정과정에서 중요한 변수임을 알 수 있었다. 또한, 여성의원 증가가 여성정책의 증가와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있었다. 5대 의회의 여성의원 경우 4대에 비해 ‘여성’으로서의 경험과 ‘여성의원’으로서의 역할에 대한 인식이 보다 확대된 결과라고 보여진다. 따라서 여성정책관련 의정활동 활성화를 위해서는 여성의원 증대방안이 여러 가지 측면에서 검토되어야 할 것이다. 이를 위하여 2010년 6월 지방선거를 대비하여, 지방의회 비례대표제 30%로 늘리거나, 지방의회 지역구 30% 노력사항으로 되어 있는 것을 의무제로 고치는 방안의 검토가 요구된다.

둘째, 성 인지적 의정활동의 활성화를 위한 의회운영 방식 개선 및 정기적인 양성평등교육을 실시하도록 한다.

여성정책과 관련한 남성의원의 관심도 높아지고 있는 현실을 감안해 본다면, 여성문제는 남녀가 함께 논의하여야 할 것이다. 4대 의회의 경우 여성정책과 관련한 남성의원의 발언횟수는 1인당 1.4건, 여성의원 발언횟수는 2.5건으로 나타났다. 한편, 5대 의회의 경우 남성의원의 발언횟수는 1인당 2.6건, 여성의원 발언횟수는 8.4건으로 나타났다. 남녀모두 4대에 비해 5

대 의회에서 여성정책과 관련한 발언이 증가했고, 1인당 평균 발언횟수도 5대 여성의원 8.4건, 5대 남성의원 2.6건, 4대 여성의원 2.5건, 4대 남성의원 1.4건 순으로, 4대에 비해 5대 의회의 성별 발언빈도가 더욱 커졌음을 알 수 있다. 따라서 성인지적 의정활동의 활성화를 위하여 여성정책관련 상임위에 남성의원을 50% 이상 의무적으로 배정하고, 남녀의원을 대상으로 정기적인 양성평등의식 교육을 실시하고, 지역의 여성단체, 매니페스토 본부로 하여금 특히 여성친화적인 의원에 대하여 정기적으로 포상하는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 여성의원의 의원경력 지속성을 위한 다양한 방안 마련 및 양성평등한 공천문화를 확산해 나가도록 해야 한다는 것이다.

조례안 분석에서, 4,5대 의회에서 경력별 발언 정책분야에 뚜렷한 상관관계가 존재하지는 않았다. 다만 여성관련 분야의 발언에서 모든 경력별로 여성관련 의제 발언이 증가한 것으로 나타났다. 이는 여성문제에 대한 사회 전반적인 관심 증가를 나타낸다고 할 수 있다. 따라서 여성정책의 확산을 위해서는 초선보다는 경력자로 의회활동을 할 수 있도록 하는 비례대표 여성의원중 의정활동에 있어 모범적인 활동을 한 사람의 경우 비례대표제 재선을 보장해주거나 다음 선거시 지역구에 우선 공천을 하는 방식으로 당헌/당규를 고치는 것이 필요하다. 아울러, 현재 지방의회 후보를 공천하는데 있어 경선제, 여론조사경선, 면접, 토론방식 등 다양한 방식이 있는 양성평등한 문화를 이를 공천방식의 마련이 요구된다. 추후, 여성의원 경력지속성을 위한 후속 연구가 있어야 할 것이다.

넷째, 정치지도자 양성과정에서 정책 토론 문화 프로그램 강화 및 참여를 촉구하여야 한다.

5대 의회에서 여성의원의 증대로 발언횟수는 4대보다 늘어났지만 세부적인 발언 내용에 있어서 토론이나 정치비판 등에서의 여성의원 발언은 거의 없는 것으로 나타났다 구체적으로 살펴보면, 4대 여성의원의 경우는 결의안과 신상발언, 토론 등에 전혀 참여하지 않고, 5대 여성의원의 경우에는 토론에 참여하는 의원이 없는 것으로 나타났다. 이러한 부분은 향후 교육훈련이나 연수를 통해 확대해 나가야 할 부분이다. 따라서 이를 극복하기 위

한 훈련이 의회진출에 앞서 우선되어야 할 것이다

다섯째, 생활 속에서의 의정활동 정착을 위한 소모임의 활성화가 이루어져야 한다는 것이다.

본회의 지방자치와 연계한 정책분야 발언에서 여성관련 분야의 발언이 이루어졌다. 본회의 발언 중 정책분야별 발언비중에서 경제, 보건, 복지, 교육, 문화/예술, 치안, 세금, 여성관련 발언비율이 증가한 것으로 나타났으며 그 증가율을 살펴보면 세금분야가 4대(1.7%)에서 5대(14.5%)로 접어들면서 12.8%p 증가로 가장 많이 상승했고, 그 다음이 여성(2.6%p), 복지(2.1%p), 경제(1.7%p) 등의 순으로 증가한 것으로 나타났다. 따라서 지방자치와 연계하여 생활 속에서의 의정활동 정착을 위하여 지역주민과 단체, 공무원 등과 여성의원들이 만나고, 토론하는 소모임을 활성화하여 의제를 개발하면서 정책에 있어 지역과 함께 공유해 나가는 것이 필요하다.

여섯째, 차세대 정치지도자의 여성정책에 대한 관심을 고취시켜나가야 한다

4대 전반기와 5대 전반기 모두 의원의 연령에 따라 관심 분야에 차이가 있음을 알 수 있었다. 우선, 4대 전반기의 경우 빈도수가 적은 20대를 제외하고 살펴보면, ‘여성정책전반에 관한 사항’ 분야에 대해서는 40대와 60대 이상, 30대가 50대에 비해 발언 비중이 높았다. 다음으로 ‘보육시설’ 분야에 대해서는 50대와 60대 이상이 30대나 40대에 비해 높은 발언 비중을 차지하는 것을 알 수 있다. 그리고 ‘기타 여성의 권익증진’ 분야의 경우 60대 이상이 다른 연령대에 비해 발언 비중이 높았다. 다음으로 5대 전반기의 경우 역시 빈도수가 적은 20대를 제외하고 살펴보면, 30대의 경우 평균에 비해 보육시설, 기타 여성의 권익증진 분야의 발언비중이 높았다. 40대의 경우 평균에 비해 여성정책전반에 관한 사항 분야, 50대의 경우 여성인적자원개발 분야, 60대의 경우 여성정책전반에 관한 사항과 출산(저출산) 분야의 발언 비중이 높았다. 다문화 분야의 경우 다른 연령대 보다 40대와 50대의 발언 비중이 높다. 이상을 통해 볼 때 4대 전반기와 5대 전반기 모두 의원의 연령에 따라 관심 분야에 차이가 있었지만, 20대 발언이 매우 저조하므로 이에 대한 대책이 강구되어야 할 것이다.

참고문헌

<국 문>

- 국회여성가족위원회(2005) 「여성들의 지방의회 진출을 위한 법적·제도적 방안 모색: 후보자와 유권자들의 입장과 태도를 중심으로」, 국회여성가족위원회.
- 김도희(2004. 12) “지방화시대 여성정치참여의 발전방향: 울산시를 중심으로”, 「사회과학논집」 제14권, 울산대학교, pp.63-79.
- 김명화(2006) 「지방선거를 통해서 본 여성 풀뿌리 정치의 가능성」, 경북여성정책개발원.
- 김민정(2003. 6) “지방의회 여성의원들의 의정활동 분석”, 「세계정치연구」 제2권 제2호, 21세기세계정치연구원, pp.121-143.
- 김민정(2009), “지방자치에 대한 이해” 한국여성정치문화연구소 강의자료.
- 김병준(1994), 「한국지방자치론」, 법문사.
- 김용철(2007), “지방자치제하에서 여성정치참여의 실태와 정책방향”, 「韓國政策學會報」, Vol.16 No.4.
- 김원홍, 김민정, 이현출, 김혜영. 2003. 「지방의회 여성위원의 국회진출 활성화 방안」, 국회 여성위원회.
- 김원홍, 김은경, 엄기홍(2007년 겨울), “기초의회선거에 나타난 의회전문성 향상과 여성대표성의 상충: 2006년 기초의회 선거를 대상으로 한 경험적 분석”, 「국가전략」 제13권 4호(통권 제42호), pp.151-176.
- 김원홍, 김은경, 이현출, 윤덕경, 최정원, Aie-Rie Lee, Kazuki Iwanaga(2008). 「17대 국회의원의 의정활동 성차 분석 및 성 인지성 확대방안」, (주)한국학술정보.
- 김원홍, 김혜영, 김민정, 엄태석(2005). 「지방정부 여성정책의 활성화를 위한 지방의회 여성의원 역할강화 방안에 관한 연구」, 한국여성정책개발원.
- 김은숙, 김승희(2005) 「강원 여성의 정치의식 조사연구」, 강원발전연구원.
- 김인, 류춘호(2002), “지방정부에 있어서 여성참여 실태와 확대방안”, 「地方行政研究」 Vol.14 No.1.
- 박재창(2000), “여성의 정치사회 참여와 성 주류화 전략”, 「정부와 여성참여」, 법문사.
- (사)여성정치세력민주연대(2008), 생활정치 실천을 위한 여성 지방의원 의정활동 사례집: 민선 4기 지방의회 2년을 돌아보다.

- 서혜진, 윤지영, 정채숙, 오경희(2005) “여성 정치참여에 대한 부산시민의 인식 조사”, 『여성정책논집』 제5권(2005), 여성정책연구소, pp.129-163.
- 손봉숙, 조기숙(1995), 『지방의회와 여성엘리트』, 집문당.
- 손봉숙, 이승희, 김은주, 우정자, 임희운(1997), “남녀 지방의회의원의 의정활동 비교연구-과천시의회 사례-”, 『제19회 한국여성정치논단』, 한국여성정치연구소.
- 엄태석(2001), “한국 여성지방의원의 지방자치에 대한 인식과 지방의회에 대한 평가”, 『지방정부연구』 Vol.5 No.3.
- 엄태석(2002), “2002년 지방선거와 여성의 정치참여”, 『정치정보연구』 Vol.5 No.1.
- 염미경(1997), “지방의회선거와 여성의 정치 참여 : 정당, 여성단체, 여성후보자의 상호관계를 중심으로”, 『현대사회과학연구』 Vol.8 No.1, 전남대학교 사회과학연구소.
- 우리여성리더십센터(2006), 2006 여성선거제도 평가와 과제모색: 여성전용선거구제와 남녀동반선출제를 중심으로.
- 육동일(2000), “지방자치 정착을 위한 여성참여 활성화 방안에 관한 연구”, 『사회과학연구』, 2000년 제11권, 충남대학교 사회과학연구소.
- 윤진표(2003. 2) “지방의회와 여성의 정치세력화: 현황과 모색”, 『여성연구논총』 제4집, 성신여자대학교 한국여성연구소, pp.1-22.
- 이기옥(2000), “지방정부의 리더십과 여성문제의 상관관계”, 『한국행정학회 2000년도 기획세미나·국제포럼 발표논문집』, 한국행정학회
- 이영세(2006) 『지방선거 여성후보자에 대한 지역주민 인식조사』, 충남여성정책개발원.
- 이영애(2002), “여성 정치참여의 측면에서 본 6.13 지방선거결과의 분석 및 평가”, 『국제정치연구』 Vol.5 No.1.
- 이춘호(2002), “여성의 정치적 대표성 측면에서 분석한 역대 지방선거”, 『공공정책연구』 Vol.1 No.12.
- 이혜숙(2006. 6), “지방분권과 지역여성의 전망”, 『한국여성학』 제22권 2호, 한국여성학회.
- 이화여대 한국여성연구원(2001. 9. 30), 『여성·주민자치·삶의 정치: 여성의 지역정치 참여지원을 위한 연구』.
- 유엔개발계획(2008), 『Human Development Report』.

- 장성자, 김원홍(1994), 「여성의 지방의회 참여 지원방안」, 한국여성개발원.
- 조선미(2007). 「여성의원 증가와 생활정치의 활성화 관계에 대한 연구 :경기도 기초의회를 중심으로」, 경희대학교 행정대학원 석사논문.
- 최봉기(2005. 3), “한국 지방의회 의원의 전문성 제고방안”, 「한국지방자치학회보」 제17권 제1호(통권 49호).
- 하정남(2005), “여성주의 정치, 여성리더쉽, 그리고 지방자치제”, 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 한국거버넌스학회.
- 황아란(2005), “2002년 시,도의회 비례대표선출의 변화와 특징 - 여성의 정치참여를 중심으로”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원.
- 황아란(2006), “2006년 지방선거와 여성의 정치충원”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원.
- 황아란(2007.2), “지방의원 선거제도 변화와 여성참여”, 「한국지방정부학회 2006년도 동계학술대회 논문집」, 한국지방정부학회.
- 황아란(2002), “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방향”, 「지방행정연구」 16권 제1호, 한국지방행정연구원.
- 황아란(2007. 5), “지방의원선거의 여성참여와 정당공천: 부산시 사례를 중심으로”, 「21세기정치학회보」 제17집 1호.

<영 문>

- Andersen, Kristi(1997), “Gender and Public Opinion”, In Barbara Norrander and Clyde Wilcox(eds.), *Understanding Pubic Opinion*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly, Inc.
- Bystydzienski, Jill M(1992), “Influence of Women’s Culture on Public Policy in Norway”. In Bystydzienski, Jill M(ed.), *Women Transforming Politics*, Bloomington, In: Indiana University Press: 11 - 23.
- Caizza, Amy(2002), “Does Women's Representation in Elected Office Lead to Women—friendly Policy”, *Institute for Women's Policy Research [Research—in—Brief]*.
- Kanter, Rosabeth Moss(1977), *Men and Women of the Corporation*, New York: Basic Books.
- Mandel, Ruth and Debra L. Dodson(1993), “Do Women Officeholders make a Difference?” In Paula Ries and Anne J. Stone(eds.), *The American Woman*,

1992~1993, New York: Norton.

Mezey, Susan Gluck(1994), "Increasing the Number of Women in Office: Does It Matter?" Elizabeth Adeli Cook, Sue Thomas, and Clyde Wilcox(eds.), *The Year of the Woman: Myths and Realities*, Boulder, Co: Westview Press.

Mueller, Carol M.(ed.)(1988), *The Politics of the Gender Gap: the Social Construction of Political Influence*, London: Sage Publications.

Shapiro, Robert and Harpreet Mahajan(1986), "Gender Differences and Preferences: a Summary of Policy Preferences from the 1960s to the 1980s". *Public Opinion Quarterly*, 50: 42-61.

Thomas, Sue(1994), *How Women Legislate*, Oxford, New York: Oxford University Press.

Tolleson Rinehart, Sue(1992), "Do Women Leaders Make a Difference?: Substance, Style and Perceptions", pp.93-102. In Debra L. Dodson(ed.), *Gender and Policymaking: Studies of Women in Office*, CAWP, Eagleton Institute of Politics, Rutgers, The State University of New Jersey.

Vega, Arturo and Juanita M. Firestone(1995), "The Effects of Gender on Congressional Behavior and the Substantive Representation of Women", *Legislative Studies Quarterly*, 20(2): 213 - 222.



부 록

〈부록 1〉 조례안 관련 표	187
〈부록 2〉 본회의 관련 표	196
〈부록 3〉 상임위관련 표	205
〈부록 4〉 230개 전국 기초의회 대상 조사질문 표	213

〈부록 1〉 조례안 관련 표

〈부표 1〉 9개 지역 전반기 4·5대 의원/단체장 조례 발의 건수

(단위: 건, %)

	4대				전체	5대			
	의원단체장		의원	단체장		의원단체장		의원	단체장
	의원	의원				의원	의원		
의 회 명	성남시의회	15 14.6%	89 13.2%		104 13.4%	59 25.7%	152 20.0%	211 21.3%	
	안산시의회	9 8.7%	101 14.9%		110 14.1%	22 9.6%	109 14.3%	131 13.2%	
	춘천시의회	5 4.9%	103 15.2%		108 13.9%	18 7.8%	61 8.0%	79 8.0%	
	충주시의회	2 1.9%	82 12.1%		84 10.8%	46 20.0%	87 11.4%	133 13.4%	
	칠곡군의회	2 1.9%	71 10.5%		73 9.4%	19 8.3%	75 9.9%	94 9.5%	
	해남군의회	7 6.8%	66 9.8%		73 9.4%	9 3.9%	84 11.1%	93 9.4%	
	광주서구의회	2 1.9%	62 9.2%		64 8.2%	17 7.4%	59 7.8%	76 7.7%	
	달서구의회	9 8.7%	48 7.1%		57 7.3%	20 8.7%	67 8.8%	87 8.8%	
	부평구의회	52 50.5%	54 8.0%		106 13.6%	20 8.7%	66 8.7%	86 8.7%	
	전체	103 100.0%	676 100.0%		779 100.0%	230 100.0%	760 100.0%	990 100.0%	

〈부표 5〉 9개 지역 전반기 4·5대 의원 지역/비례대표별 의원 수

(단위: 명, %)

	4대		5대		
	지역구	전체	지역비례		전체
			지역구	비례대표	
의 회 명	성남시의회	15 14.6%	15 28.5%	0 0.0%	59 25.7%
	안산시의회	9 8.7%	9 10.1%	1 4.3%	22 9.6%
	춘천시의회	5 4.9%	5 7.7%	2 8.7%	18 7.8%
	충주시의회	2 1.9%	2 21.3%	2 8.7%	46 20.0%
	칠곡군의회	2 1.9%	2 8.7%	1 4.3%	19 8.3%
	해남군의회	7 6.8%	7 2.9%	3 13.0%	9 3.9%
	광주서구의회	2 1.9%	2 6.3%	4 17.4%	17 7.4%
	달서구의회	9 8.7%	9 8.7%	2 8.7%	20 8.7%
	부평구의회	52 50.5%	52 5.8%	8 34.8%	20 8.7%
	전체	103 100.0%	103 100.0%	23 100.0%	230 100.0%

〈부록 2〉 본회의 관련 표

〈부표 10〉 10개 지역 전반기 4·5대 의원의 성별 발인 비율

(단위: 명, %)

	4대				전체	5대		전체
	성별		여성의원	성별		여성의원		
	남성의원	남성의원		남성의원			남성의원	
의 회 명	성남시의회	143	28	171	89	24	113	
		6.5%	21.4%	7.3%	4.6%	4.9%	4.7%	
	안산시의회	150	0	150	107	25	132	
		6.8%	0.0%	6.4%	5.5%	5.1%	5.5%	
	춘천시의회	246	0	246	85	26	111	
		11.1%	0.0%	10.5%	4.4%	5.3%	4.6%	
	충주시의회	462	45	507	833	89	922	
		20.9%	34.4%	21.6%	43.2%	18.0%	38.1%	
	칠곡군의회	119	9	128	46	9	55	
		5.4%	6.9%	5.5%	2.4%	1.8%	2.3%	
	해남군의회	772	0	772	568	216	784	
	34.9%	0.0%	33.0%	29.5%	43.7%	32.4%		
광주서구의회	70	22	92	34	30	64		
	3.2%	16.8%	3.9%	1.8%	6.1%	2.6%		
달서구의회	70	0	70	39	5	44		
	3.2%	0.0%	3.0%	2.0%	1.0%	1.8%		
부평구의회	85	10	95	59	61	120		
	3.8%	7.6%	4.1%	3.1%	12.3%	5.0%		
성북구의회	94	17	111	68	9	77		
	4.3%	13.0%	4.7%	3.5%	1.8%	3.2%		
전체	2211	131	2342	1928	494	2422		
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		

〈부표 11〉 10개 지역 전반기 4·5대 의원의 연령별 발언횟수

(단위: 명·%)

	4대						5대					
	연령			전체			연령			전체		
	20대	30대	40대	50대	60대 이상		20대	30대	40대	50대	60대 이상	
성남시의회	13	45	72	24	17	171	0	26	69	18	0	113
	100.0%	20.3%	9.5%	2.8%	3.5%	7.3%	0.0%	21.8%	5.4%	2.5%	0.0%	4.7%
	0	18	74	58	0	150	0	59	61	12	0	132
	0.0%	8.1%	9.8%	6.8%	0.0%	6.4%	0.0%	49.6%	4.8%	1.7%	0.0%	5.5%
	0	36	129	43	38	246	0	0	78	25	8	111
충주시의회	0	16.2%	17.0%	5.0%	7.9%	10.5%	0.0%	0.0%	6.1%	3.5%	2.5%	4.6%
	0	71	83	167	186	507	0	0	405	318	199	922
	0.0%	32.0%	10.9%	19.5%	38.4%	21.7%	0.0%	0.0%	31.8%	45.0%	62.8%	38.1%
	0	0	68	60	0	128	0	0	17	33	5	55
	0.0%	0.0%	9.0%	7.0%	0.0%	5.5%	0.0%	0.0%	1.3%	4.7%	1.6%	2.3%
충북군의회	0	0	209	354	209	772	0	0	522	195	67	784
	0.0%	0.0%	27.6%	41.4%	43.2%	33.1%	0.0%	0.0%	41.0%	27.6%	21.1%	32.4%
	0	12	48	22	10	92	0	20	38	1	5	64
	0.0%	5.4%	6.3%	2.6%	2.1%	3.9%	0.0%	16.8%	3.0%	0.1%	1.6%	2.6%
	0	20	25	18	7	70	8	4	21	11	0	44
담서구의회	0.0%	0.0%	3.3%	2.1%	1.4%	3.0%	100.0%	3.4%	1.7%	1.6%	0.0%	1.8%
	0	14	17	62	2	95	0	8	28	59	25	120
	0.0%	6.3%	2.2%	7.3%	0.4%	4.1%	0.0%	6.7%	2.2%	8.4%	7.9%	5.0%
	0	6	33	47	15	101	0	2	33	34	8	77
	0.0%	2.7%	4.4%	5.5%	3.1%	4.3%	0.0%	1.7%	2.6%	4.8%	2.5%	3.2%
성북구의회	13	222	758	855	484	2332	8	119	1272	706	317	2422
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
전체												

이 회 명

〈부표 12〉 10개 지역 전반기 4·5대 의원 의원경력별 발언횟수

(단위: 명, %)

	4대				5대			
	의원경력			전체	의원경력			
	초선	재선	3선 이상		초선	재선	3선 이상	
성남시의회	118 9.4%	36 5.8%	17 3.6%	171 7.3%	97 5.1%	14 2.8%	2 5.0%	113 4.7%
	83 6.6%	56 9.1%	11 2.3%	150 6.4%	109 5.8%	13 2.6%	10 25.0%	132 5.5%
	160 12.7%	83 13.5%	3 0.6%	246 10.5%	82 4.3%	21 4.3%	8 20.0%	111 4.6%
충주시의회	281 22.4%	158 25.6%	68 14.5%	507 21.6%	702 37.1%	220 44.7%	0 0.0%	922 38.1%
	88 7.0%	17 2.8%	23 4.9%	128 5.5%	55 2.9%	0 0.0%	0 0.0%	55 2.3%
	326 26.0%	178 28.9%	268 57.0%	772 33.0%	658 34.8%	126 25.6%	0 0.0%	784 32.4%
광주서구의회	54 4.3%	34 5.5%	4 0.9%	92 3.9%	60 3.2%	1 0.2%	3 7.5%	64 2.6%
	48 3.8%	11 1.8%	11 2.3%	70 3.0%	30 1.6%	14 2.8%	0 0.0%	44 1.8%
	55 4.4%	6 1.0%	34 7.2%	95 4.1%	76 4.0%	44 8.9%	0 0.0%	120 5.0%
성북구의회	43 3.4%	37 6.0%	31 6.6%	111 4.7%	21 1.1%	39 7.9%	17 42.5%	77 3.2%
	1256 100.0%	616 100.0%	470 100.0%	2342 100.0%	1890 100.0%	492 100.0%	40 100.0%	2422 100.0%
	전체							
이 회 명								

113
4.7%

132
5.5%

111
4.6%

922
38.1%

55
2.3%

784
32.4%

64
2.6%

44
1.8%

120
5.0%

77
3.2%

2422
100.0%

〈부표 13〉 10개 지역 전반기 4·5대 의원 지역구/비례별 발언횟수

(단위: 명, %)

	4대		전체	5대			전체
	지역구	지역비례		전체			
		지역구			비례대표		
이 회 명	성남시의회	171 7.3%	171 7.3%	103 4.9%	10 2.9%	113 4.7%	
	안산시의회	150 6.4%	150 6.4%	129 6.2%	3 0.9%	132 5.5%	
	춘천시의회	246 10.5%	246 10.5%	87 4.2%	24 7.1%	111 4.6%	
	충주시의회	507 21.6%	507 21.6%	862 41.4%	60 17.7%	922 38.1%	
	칠곡군의회	128 5.5%	128 5.5%	51 2.4%	4 1.2%	55 2.3%	
	해남군의회	772 33.0%	772 33.0%	568 27.3%	216 63.7%	784 32.4%	
	광주서구의회	92 3.9%	92 3.9%	57 2.7%	7 2.1%	64 2.6%	
	달서구의회	70 3.0%	70 3.0%	41 2.0%	3 0.9%	44 1.8%	
	부평구의회	95 4.1%	95 4.1%	111 5.3%	9 2.7%	120 5.0%	
	성북구의회	111 4.7%	111 4.7%	74 3.6%	3 0.9%	77 3.2%	
	전체	2342 100.0%	2342 100.0%	2083 100.0%	339 100.0%	2422 100.0%	

〈부표 17〉 10개 지역 전반기 5대 의원 본회의 여성정책분야별 발안 횟수

(단위: 건, %)

	5대												
	여성정책분야												
	정책결정 과정의 여성참여 확대	고용상의 남녀차별 해소	여성고용 촉진 및 안정	여성보건 및 모성보호	여성인적 자원개발	보육시설	성폭력 가정폭력등 여성에대한 폭력방지	성매매방지 및 성매매 피해자보호	기타 여성의 권익증진	여성정책 전반에 관한사항	출산 (저출산) 양육	다문화	전체
의 회 명	성남시의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
	안산시의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 5.3%	1 11.2%	2 2.7%
	춘천시의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 0.0%	3 4.1%
	충주시의회	2 66.7%	1 100.0%	0 0.0%	2 100.0%	3 37.5%	2 66.7%	1 100.0%	4 36.4%	7 53.8%	8 42.1%	2 22.2%	34 46.0%
	칠곡군의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 10.5%	0 0.0%	2 2.7%
	해남군의회	1 33.3%	0 0.0%	1 100.0%	0 0.0%	1 12.5%	0 0.0%	0 0.0%	7 63.6%	4 30.8%	3 15.8%	5 55.6%	23 31.1%
	광주서구의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 5.3%	1 11.1%	2 2.7%
	달서구의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 15.4%	0 0.0%	0 0.0%	2 2.7%
	부평구의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 12.5%	1 33.3%	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 15.8%	0 0.0%	5 6.8%
	성북구의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 12.5%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 1.4%
	5진체	3 100.0%	1 100.0%	1 100.0%	2 100.0%	8 100.0%	3 100.0%	1 100.0%	11 100.0%	13 100.0%	19 100.0%	9 100.0%	74 100.0%

〈부표 18〉 10개 지역 전반기 4·5대 의원 본회의 발언별 구분

(단위: 건, %)

	4대					5대				
	발언구분				전체	발언구분				전체
	5분발언	구정질문	질의	기타		5분발언	구정질문	질의	기타	
의 회 명	성남시의회	12 10.9%	152 11.4%	2 0.2%	5 7.4%	171 7.3%	92 7.9%	1 0.1%	2 4.0%	113 4.7%
	안산시의회	24 21.8%	89 6.7%	1 0.1%	36 52.9%	150 6.4%	75 6.5%	1 0.1%	25 50.0%	132 5.5%
	춘천시의회	54 49.1%	178 13.4%	5 0.6%	9 13.2%	246 10.5%	82 7.1%	1 0.1%	2 4.0%	111 4.6%
	충주시의회	1 0.9%	217 16.3%	287 34.5%	2 2.9%	507 21.6%	464 40.0%	458 41.9%	0 0.0%	922 38.1%
	칠곡군의회	0 0.0%	128 9.6%	0 0.0%	0 0.0%	128 5.5%	52 4.5%	2 0.2%	1 2.0%	55 2.3%
	해남군의회	0 0.0%	276 20.7%	496 59.7%	0 0.0%	772 33.0%	155 13.4%	627 57.4%	1 2.0%	784 32.4%
	광주서구의회	4 3.6%	80 6.0%	4 0.5%	4 5.9%	92 3.9%	11 4.5%	0 0.0%	1 2.0%	64 2.6%
	달서구의회	15 13.6%	44 3.3%	1 0.1%	10 14.7%	70 3.0%	11 2.7%	0 0.0%	2 4.0%	44 1.8%
	부평구의회	0 0.0%	92 6.9%	2 0.2%	1 1.5%	95 4.1%	5 4.1%	1 0.1%	3 6.0%	120 5.0%
	성북구의회	0 0.0%	77 5.8%	33 4.0%	1 1.5%	111 4.7%	18 14.9%	45 3.9%	13 26.0%	77 3.2%
전체	110 100.0%	1333 100.0%	831 100.0%	68 100.0%	2342 100.0%	1092 100.0%	1159 100.0%	1092 100.0%	50 100.0%	2422 100.0%

〈부표 21〉 10개 지역 전반기 4·5대 의회 상임위 의원경력별 발안횟수

(단위:명, %)

	4대					5대				
	경력			전체		경력			전체	
	초선	재선	3선 이상			초선	재선	3선 이상		
의회 명	71	11	9	91		105	26	19	150	
	33.0%	12.9%	20.9%	26.5%		16.6%	23.0%	61.3%	19.3%	
	22	14	0	36		107	9	10	126	
	10.2%	16.5%	0.0%	10.5%		16.9%	8.0%	32.3%	16.2%	
	46	21	2	69		96	6	0	102	
	21.4%	24.7%	4.7%	20.1%		15.2%	5.3%	0.0%	13.1%	
	24	19	7	50		102	19	0	121	
	11.2%	22.4%	16.3%	14.6%		16.1%	16.8%	0.0%	15.6%	
	5	0	1	6		27	0	0	27	
	2.3%	0.0%	2.3%	1.7%		4.3%	0.0%	0.0%	3.5%	
	0	3	2	5		36	1	0	37	
	0.0%	3.5%	4.7%	1.5%		5.7%	0.9%	0.0%	4.8%	
광주서구의회	11	7	3	21		49	1	0	50	
	5.1%	8.2%	7.0%	6.1%		7.8%	0.9%	0.0%	6.4%	
	13	7	4	24		49	9	0	58	
	6.0%	8.2%	9.3%	7.0%		7.8%	8.0%	0.0%	7.5%	
부평구의회	18	0	10	28		22	23	2	47	
	8.4%	0.0%	23.3%	8.2%		3.5%	20.4%	6.5%	6.1%	
성북구의회	5	3	5	13		39	19	0	58	
	2.3%	3.5%	11.6%	3.8%		6.2%	16.8%	0.0%	7.5%	
	215	85	43	343		632	113	31	776	
전체	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

〈부표 22〉 10개 지역 전반기 4·5대 의회 상임위 지역/비례별 발언횟수

(단위: 명, %)

	4대		5대			
	지역구	전체	지역/비례		전체	
			지역구	비례대표		
이 회 명	성남시의회	91 26.5%	91 26.5%	129 23.4%	21 9.4%	150 19.3%
	안산시의회	36 10.5%	36 10.5%	99 17.9%	27 12.1%	126 16.2%
	춘천시의회	69 20.1%	69 20.1%	46 8.3%	56 25.0%	102 13.1%
	충주시의회	50 14.6%	50 14.6%	88 15.9%	33 14.7%	121 15.6%
	칠곡군의회	6 1.7%	6 1.7%	25 4.5%	2 0.9%	27 3.5%
	해남군의회	5 1.5%	5 1.5%	19 3.4%	18 8.0%	37 4.8%
	광주서구의회	21 6.1%	21 6.1%	35 6.3%	15 6.7%	50 6.4%
	달서구의회	24 7.0%	24 7.0%	36 6.5%	22 9.8%	58 7.5%
	부평구의회	28 8.2%	28 8.2%	43 7.8%	4 1.8%	47 6.1%
	성북구의회	13 3.8%	13 3.8%	32 5.8%	26 11.6%	58 7.5%
	전체	343 100.0%	343 100.0%	552 100.0%	224 100.0%	776 100.0%

〈부표 24〉 10개 지역 전반기 5대 의회 상임위 별 발언 건수

(단위: 건, %)

5대																					
위원회명																					
경제 사회 위원회	경제 환경 위원회	기획 총무 위원회	기획 행정 위원회	내무 위원회	도시 건설 위원회	도시 경제 위원회	복지 환경 위원회	사회 도시 위원회	사회 복지 위원회	산업 건설 위원회	산업 위원회	상임 위원회 연석 회의	예산 결산 특별 위원회	운영 도시 위원회	운영 복지 위원회	의회 행정 위원회	자치 행정 위원회	총무 위원회	행정 기획 위원회	전체	
성남시 의회	0 0.0%	15 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 44.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	99 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 9.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	28 70.0%	0 0.0%	0 0.0%	150 19.3%	
안산시 의회	92 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 55.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	22 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	7 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	126 16.2%		
춘천시 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	97 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	102 13.1%		
충주시 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	7 38.9%	0 0.0%	3 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	111 75.5%	121 15.6%		
칠곡군 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	10 38.9%	0 0.0%	0 0.0%	5 11.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	12 30.0%	0 0.0%	27 3.5%		
해남군 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 55.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	36 24.5%	37 4.8%		
광주서구 의회	0 0.0%	15 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	31 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 9.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	50 6.4%		
달서구 의회	0 0.0%	0 0.0%	7 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	45 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 2.3%	5 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	58 7.5%		
부평구 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	7 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	47 6.1%		
성북구 의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	8 0.0%	0 0.0%	47 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 0.0%	58 7.5%		
전체	92 100.0%	15 100.0%	15 100.0%	7 100.0%	97 100.0%	9 100.0%	7 100.0%	45 100.0%	99 100.0%	18 100.0%	5 100.0%	3 100.0%	5 100.0%	44 100.0%	5 100.0%	47 100.0%	7 100.0%	40 100.0%	147 100.0%	3 100.0%	776 100.0%

〈부표 25〉 10개 지역 전반기 4대 의회 상임위에서 나온 여성정책관련 발안 횟수

(단위: 건, %)

이 회 명	4대																
	여성정책분야																
	정책 결정 과정의 여성 참여 확대	고용상 의 남녀 차별 해소	여성 고용 촉진 및 모성 보호	여성 인적 자원 개발	보육 시설	여성 장애인	농어촌 여성의 복지 증진	평등한 가족 관계의 확립	성폭력 가정폭력 등 여성에 대한 폭력방지	성매매 방지 및 성매매 피해자 보호	여성의 자원 봉사 활동	기타 여성의 권익 증진	여성 정책 전반에 관한 사항	여성 가장	19	전체	
이 회 명	성남시의회	3 27.3%	0 0.0%	9 81.8%	5 11.4%	21 31.3%	0 0.0%	2 20.0%	1 100.0%	1 10.0%	2 33.3%	0 0.0%	9 17.0%	30 33.0%	4 40.0%	4 44.4%	91 26.5%
	안산시의회	0 0.0%	0 0.0%	3 30.0%	22 50.0%	1 1.5%	2 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 10.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 3.8%	5 5.5%	0 0.0%	0 0.0%	36 10.5%
	춘천시의회	5 45.5%	0 0.0%	0 0.0%	8 18.2%	6 9.0%	0 0.0%	3 30.0%	0 0.0%	2 20.0%	0 0.0%	5 71.4%	8 15.1%	28 30.8%	2 20.0%	2 22.2%	69 20.1%
	충주시의회	0 0.0%	0 0.0%	2 20.0%	2 4.0%	1 1.5%	0 0.0%	4 40.0%	0 0.0%	1 10.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 5.7%	0 0.0%	0 0.0%	1 11.1%	50 14.6%
	철곡군의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 4.5%	0 0.0%	0 0.0%	1 10.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	6 1.7%
	해남군의회	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 3.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 16.7%	0 0.0%	1 1.9%	1 1.1%	0 0.0%	0 0.0%	5 1.5%
	광주서구의회	1 9.1%	0 0.0%	0 0.0%	3 6.8%	7 10.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 10.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 7.5%	5 5.5%	0 0.0%	0 0.0%	21 6.1%
	달서구의회	2 18.2%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	17 25.4%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 3.8%	1 1.1%	1 11.1%	1 12.2%	70 20.0%
	부평구의회	0 0.0%	0 0.0%	5 50.0%	1 2.3%	10 14.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	4 40.0%	2 33.3%	1 14.3%	2 4.0%	1 1.1%	2 20.0%	0 0.0%	28 8.2%
	성북구의회	0 0.0%	1 100.0%	1 9.1%	1 2.3%	2 3.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 14.3%	1 7.5%	4 0.0%	1 11.1%	1 12.2%	13 3.8%
	전체	11 100.0%	1 100.0%	11 100.0%	44 100.0%	67 100.0%	2 100.0%	10 100.0%	1 100.0%	10 100.0%	6 100.0%	7 100.0%	53 100.0%	91 100.0%	10 100.0%	9 100.0%	343 100.0%

〈부록 4〉 230개 전국 기초의회 대상 조사질문 표

성별 의장/부의장/운영위원장

4대 기초의회 전반기(2002.7-2004.6)			5대 기초의회 전반기(2006.7-2008.6)		
의장(성별)	부의장(성별)	운영위원장(성별)	의장(성별)	부의장(성별)	운영위원장(성별)

Abstract

A study on change of activities of male and female assemblymen, according to increase of female assemblymen in the basic local assembly

Kim, Won-Hong
Yang, Kyung-sook
Jung, Hyung-ok

The purpose of this study tried to examine the change after analyzing activities of male and female assemblymen, in relation to the expansion into 15.1% of female assemblymen in the fifth basic local assembly from 2.2% of female assemblymen in the fourth basic local assembly. In order to do the analysis, this study analyzed how increase of female activities could affect legislative activities of male and female assemblymen's activities by examining proposals and approvals of ordinance and assembly records of standing committees between the early period of fourth(2002, 7.1-2004.6.30) and the fifth basic local assembly(2006.7.1-2008.6.30). Results of the analysis in this

study could be summarized that increase of female assemblymen, when comparing the fourth and fifth assembly, affect the fact that the activities associated with process of policy decision, ordinance, assembly plenary sessions, and standing committees have been increased. The detailed results are followed in the sentences below. Firstly, increase of female assemblymen in the basic local assembly could be resulted from increase of female assemblymen in decision-making committees such as the increase of chairpersons in steering committees and standing committees. Secondly, the number of assembly activities and its qualities has been significantly increased. Increased rate of female assemblymen between the fourth and the fifth assemblymen is 15.4%, and increased rate of proposals of ordinance is 17.1%. Moreover, outstanding performance of female assemblymen was observed in the area of activities related to welfare and women. Thirdly, increase of female assemblymen could affect provision of interest of policy for women to male assemblymen. In preparation for the upcoming local election, better policies for female politicians are suggested. Introduction of rationing 30% of public nominations for female in the local basic assembly should be carried out, instead of simply making effort to reaching up to 30% for women's seats. Secondly, 50% of male assemblymen should be rationed in standing committees for women, in order to make gender-sensitive activities more actively in the local basic assembly. Thirdly, renominating existing excellent female assemblymen as well as securing a proportional rate of strategic nomination for new female politicians in the constitutional area where female candidates are likely to win more are necessary. Fourthly, culture of discussions,

programs, and participation for better policy should be developed. Fifthly, small meetings should be held more to make establishment of legislative activities attached to our life. Sixthly, interest for next generation's leading female politicians should be improved.

2009 연구보고서-1

**기초의회 여성의원 증가에 따른
남녀의원 의정활동 변화에 관한 연구**

2009년 12월 14일 인쇄

2009년 12월 16일 발행

발행인 : 김 태 현

발행처 : 한국여성정책연구원

서울시 은평구 진흥로 276(불광동 1-363)

전화 / 02-3156-7000 (代)

인쇄처 : 도서출판 한 학 문 화

전화 / 02-313-7593 (代)

ISBN 978-89-8491-294-6 93330

<정가 11,000원>