

서울 2천년사

31 현대 서울의 정치



서울 2천년사

31 현대 서울의 정치

《서울 2천년사》를 간행하며

서울은 우리나라의 수도로서 역사적 정통성을 지니고 있을 뿐만 아니라 대외적으로도 대한민국을 상징하는 대표 도시이다. 또 천만 시민의 도시 서울은 2천년이라는 역사성에 걸맞는 역사 도시이자, 찬란한 전통과 문화를 간직한 문화 도시로서 오늘도 지속적으로 변화 발전하고 있다.

서울특별시시는 1949년 서울의 역사를 연구하고 편찬하기 위해 서울특별시 시사편찬위원회를 설립하고, 서울 역사의 정체성을 찾기 위해 각고의 노력을 경주해왔다. 그런 노력의 일환으로 1977년 《서울육백년사》 제1권 발간을 시작으로 2006년 연표에 이르기까지 30여 년에 걸쳐 고대에서 1979년까지의 서울 역사를 10권으로 집대성한 바 있다. 그러나 《서울육백년사》는 한 권이 1,300쪽에 이르는 방대한 분량이라는 점, 국한문 혼용으로 이루어져 전문가들 외에 일반 시민이 읽기에 다소 어렵다는 점, 1980년대 이후 이루어진 역사학계의 연구 성과가 반영되지 못했다는 점 등이 단점으로 지적되어 왔다. 무엇보다도 책의 제목을 《서울육백년사》로 정하고 조선시대 이후의 역사를 주로 서술함으로써 서울 시민들에게 서울의 역사가 600년이라는 잘못된 인식을 심어주는 결과를 가져왔다.

이에 따라 서울의 역사를 선사시대를 포함하여 고대 백제시대부터 체계적으로 연구·정리하여 2천년에 이르는 수도 서울의 역사성을 명백히 밝힘으로써 서울 역사의 정체성을 바르게 정립하여야 한다는 요구가 서울특별시와 학계에서 지속적으로 제기되었다. 이런 요구에 부응하고자 서울특별시 시사편찬위원회는 2000년 이후 꾸준히 연구를 지속하여 마침내 이 책을 간행하게 되었으며, 편찬에 앞서 아래와 같은 방침을 세우고 이에 의거하여 역사를 연구·정리·서술하고자 하였다.



첫째, 전문가뿐만 아니라 누구나 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 서울 역사를 편찬한다.

둘째, 고대부터 현대의 서울 시정까지 이어지는 역사의 연속성과 정통성을 보여주되, 2천년 역사 도시 서울의 위상에 걸맞는 통사를 편찬한다.

셋째, 서울이 수도라는 점을 인식하고 그 역사를 중심으로 서술하되, 필요시 국가사적인 내용도 포함한다.

넷째, 최근까지 축적된 역사학계의 연구 성과를 최대한 반영하여 합리적이고 객관적으로 서술한다.

다섯째, 서울 역사와 관련하여 고고학, 인류학, 문학, 사회학 등 인접 학문의 축적된 연구 성과를 활용하여 서울 역사 인식의 폭을 최대한 확장한다.

여섯째, 현대적 감각에 맞는 디자인과 세련된 편집으로 독자들의 서울 역사에 대한 친밀성을 높이고 가독성을 향상시킨다.

역사를 모르는 민족은 미래를 기억할 수 없다는 말이 있듯이, 우리는 서울의 역사를 바르게 인식할 수 있을 때에만 서울의 새로운 미래를 창조할 수 있을 것이다. 그러한 의미에서 이 책은 서울 시민의 역사적 자긍심 고취에 이바지하는 한편, 역사 문화 도시 서울의 시민들에게 꼭 필요한 지식기반을 제공할 것으로 기대한다. 나아가 서울의 역사 문화 콘텐츠 개발과 정보 구축에도 크게 일익을 담당할 것으로 확신한다.

2016. 12

서울역사편찬원 원장

축사

《서울 2천년사》 발간을 축하합니다

‘구술이 서 말이라도 꿰어야 보배’라는 속담이 있습니다. 이는 아무리 훌륭하고 좋은 것이라도 다듬고 정리하여 쓸모 있게 만들어 놓아야 값어치가 있음을 비유하는 말입니다. 서울역사편찬원이 발간하는 《서울 2천년사》는 이 속담에 제법 잘 맞는 책입니다.

그동안 서울역사편찬원은 2014년까지 서울특별시 시사편찬위원회 이름으로 서울의 역사를 편찬·발간하여 왔습니다. 《서울육백년사》는 그중 대표적인 도서입니다. 1977년 제1권을 발간했으니 이미 40년의 세월이 흘렀습니다. 그밖에도 전문연구자들을 위한 서울 관련 사료 번역서인 《서울사료총서》라든가 시민들을 위한 서울 문화 관련 교양서인 《서울문화마당》 등 일일이 열거할 수 없을 정도로 다양한 분야에서 서울의 역사를 정리하고 알리는 데 많은 노력을 하였습니다. 2013년부터 발간된 《서울 2천년사》도 이와 같은 노력의 결실물입니다. 총40권인 《서울 2천년사》는 선사시대부터 현대에 이르기까지 서울의 모든 역사와 문화를 담은 완간편이라 할 수 있습니다.

서울특별시 시사편찬위원회는 2015년 1월에 서울역사편찬원으로 새롭게 탄생하였습니다. 이제 서울역사 전문연구기관으로서 전환점을 맞이한 서울역사편찬원은 앞으로 할 일이 더 많을 것입니다. 기존의 도서 발간 이외에도 서울 관련 사료의 발굴, 시민들을 위한 역사 교육, 서울역사 연구자 양성과 지원 등 활동 범위와 영역을 더욱 확대할 필요가 있습니다. 이를 통해 우리 역사의 중심지인 서울의 존재와 가치를 더욱 분명히 밝힐 수 있으리라 생각합니다.



서울역사에 대해서는 많은 자료들이 존재하고 있습니다. 그 자료들을 ‘구술’이라고 한다면 흩어져 있던 많은 구술들을 꿰어 만든 것이 《서울 2천년사》입니다. 그 구술들이 보배가 되어 탄생한 것이 《서울 2천년사》입니다. 아직도 우리가 모르는 많은 구술들이 이곳저곳에 숨어 있을 것입니다. 《서울 2천년사》가 완간된 이후에도 서울역사편찬원의 구술 꿰기는 계속 되어야 할 것입니다.

도서 발간을 위해 애쓰신 서울역사편찬원 원장 이하 여러 연구원들의 노고에 감사드리면서, 다시 한 번 《서울 2천년사》의 발간을 축하드립니다. 앞으로도 시민과 연구자를 모두 만족시키는 서울역사 전문연구기관으로 성장하기를 바랍니다.

2016. 12

서울특별시 시사편찬위원회 위원장



차 례

간행사 《서울 2천년사》를 간행하며 • 4

축 사 《서울 2천년사》 발간을 축하합니다 • 6

찾아보기 • 354

개 요 현대 서울의 정치 • 12

제1장 해방 이후의 정치와 서울

- 01 해방과 민족국가 건설의 좌절 • 26
- 02 대한민국 정부 수립과 전쟁, 4월혁명 • 34
- 03 박정희·전두환 정부와 서울의 팽창 • 51
- 04 6월민주항쟁과 민선시장시대 • 68

제2장 지방자치제의 실시와 지방의회의 활동

- 01 우리나라 지방자치의 제도적 기초 • 84
- 02 지방자치제의 시대별 분류 • 87
- 03 서울특별시의회의 주요 특징 • 98
- 04 서울특별시의회의 의정활동 분석 • 107
- 05 서울특별시의회의 발전상 • 134

제3장 선거와 서울시민의 정치의식

- 01 제1공화국 시기의 선거 • 142
- 02 제2공화국 시기의 선거 • 156
- 03 제3공화국 시기의 선거 • 161
- 04 제4공화국 시기의 선거 • 170
- 05 제5공화국 시기의 선거 • 174
- 06 민주화 이후의 선거 • 178



제4장

민주화운동의 전개와 서울

- 01 한국 민주주의 출범의 역사적 조건 • 204
- 02 권위주의체제와 민주화운동의 전개 • 207
- 03 민주화 이행과 민주화 이후의 민주주의 • 229
- 04 한국 민주화운동의 특징 • 236
- 05 민주화운동의 중심으로서의 서울 • 240

제5장

사회단체의 결성과 활동

- 01 사회단체의 등장 • 252
- 02 사회단체 관련 법·제도 • 257
- 03 사회단체 설립과 참여 동태 • 261
- 04 서울 소재 사회단체의 유형별 활동 사례 • 272

제6장

국제사회에서 서울의 위상

- 01 국제경기대회 개최 • 302
- 02 국제회의 개최 • 315
- 03 외국도시와의 교류 • 326
- 04 서울 소재 대사관과 공사관 • 335
- 05 도시간 교류와 협력 • 345

개요

현대 서울의 정치

서중석



현대 서울의 정치

서울은 조선왕조의 수도가 된 이래 정치의 중심지가 되었다. 서울로의 정치 집중은 중앙집권이 강화됨에 따라 더욱 심화되었다. 조선왕조가 시작 될 때부터 조선 후기에 이르기까지 계속해서 중앙집권화가 강화되었고, 중앙집권화는 일제강점기는 물론 해방 후에도 더욱더 강화되었다.

서울은 남과 북에 대한민국 정부와 북한 정부가 들어선 이후에도 수도로서 강한 상징성을 지니고 있다. 북한은 1948년 9월 8일 통과시킨 헌법 제 103조에 “조선민주주의인민공화국의 수부^{수부}는 서울이다.”라고 명기했다. 최근에 세종시가 행정수도로 되어 있지만, 여전히 한국인에게 서울은 수도이자 정치 중심지로 인식되고 있다.

경제와 사회 시설, 문화와 교육 시설이 서울에 집중되어 있는 것도 서울로의 정치 집중화 현상을 심화시켰다. 경제 집중도의 경우 시기에 따라 차이가 있지만, 서울은 1986년에 산업별총생산(GDP)의 28.8%를, 1987년에 은행 대출의 60.6%, 법인세의 69.3%를 차지했다. 전국적 규모의 사회단체도 그 단체의 규모가 클수록 본부가 서울에 있는 경우가 많다. 종합병원의 경

우 1986년에는 32.6%가 서울에 있었다. 서울의 종합병원은 시설면에서 지방의 병원보다 우수한 곳이 적지 않았다. 그 점은 대학의 경우도 비슷하다. 1980년대에 들어와 지방대 육성 정책으로 서울 소재 대학의 비중이 35.0%로 나와 있고 그 이후에도 감소하는 추세지만, 서울에는 이른바 우수 명문대가 많다. 서울이 민주화운동의 중심지가 된 데에는 이러한 대학의 존재가 큰 역할을 했다. 서울에는 문화시설이 많고, 국제 경기나 국제 회의가 많이 열렸다. 지방자치시대에 민선 서울시장은 유력한 대통령 후보로 거론되곤 했다.

서울로 정치가 집중된 중요한 요인은 인구의 서울 집중 현상이다. 조선 시대에 서울인구의 비중은 낮았고, 일제강점기도 그다지 높지 않았다. 해방이 되었을 때 서울인구는 100만 명이 채 안 되었다. 서울인구는 1949년에 160만 명을 넘어섰으나, 전쟁으로 격감했다가 1950년대 중반부터 급속히 증가했다. 그리하여 1970년에 500만 명을 넘어섰고, 1989년에 1,000만 명을 돌파했다. 서울의 인구증가 못지않게 인천 등 서울 인근의 도시 인구도 급증했다. 서울시의 인구가 증가함에 따라 면적도 늘어나 1949년에 해방 직후보다 2배가 늘었고, 1963년에 다시 2배 이상이 늘어 596.50km²가 되었다. 현재는 605.21km²이다.

서울의 정치적 위상이 높아짐에 따라 서울의 지위도 높아졌다. 서울은 미군정기인 1946년 8월 15일에 일제강점기 이래 경기도 관할 아래 있던 부_府에서 시로 승격해 경성부윤이 서울시장이 되었다. 미군정에 의해 자치제도로써 제정된 <서울시헌장>은 실현되지 못했지만 지방자치제에 영향을 미쳤다. 서울시는 대한민국 정부가 수립된 이듬해인 1949년 8월 15일 서울특별시로 불리게 되었다. 서울특별시는 1962년 2월 1일 또 다른 변화를 맞았다. 서울특별시장이 장관과 동급이 되어 국무회의(당시는 내각임)에 참석할 수 있게 되었고, 서울특별시가 내무부 산하에서 국무총리(당시는 내각수반) 직속으로 바뀌었다.

1947년 11월 14일 유엔총회 결의, 1948년 2월 26일 유엔 소총회 결의에

따라 대한민국 정부를 수립하기 위한 보통선거가 5월 10일 치러졌다. 남한에서 200명을 선출하고(실제로는 제주4·3사건으로 2명을 선출하지 못해 198명이 되었다.) 북한 지역 의원 배당으로 100석을 남겨놓았는데, 서울에서는 10명을 선출했다. 남로당의 반대운동도 있었지만, 이승만이 입후보한 동대문 갑구에서는 최능진의 후보 등록을 경찰과 서북청년회원들이 방해하여 물의가 컸다. 서울에서는 한민당 4명, 독립촉성국민회 2명, 무소속 2명 등 여러 정파에서 골고루 당선되었다.

1950년에 치러진 5·30선거에서는 한민당 후신인 민국당과 친여 성향의 대한국민당 거물들이 떨어진 반면 사회당의 조소앙이 전국 1위의 득표를 하고 민족자주연맹의 원세훈이 당선되는 등 중도파가 약진했다. 무소속으로 나와 당선된 윤기섭과 오하영도 중도파로 분류되었던 것을 감안하면 서울에서 중도파 바람은 거셌다고 볼 수 있다. 서울시민의 정치의식을 보여준 한 예였다.

1950년 6월 25일 북한의 남침으로 서울은 최악의 상태에 빠졌다. 이승만 대통령은 6월 27일 새벽 대전으로 피신했다가 7월 1일 대전을 떠나 부산으로 갔다. 정부는 27일 새벽 수원 천도를 결정했는데, 28일 새벽에 한강 인도교가 국군에 의해 폭파되어 일부는 피신했으나, 대다수 서울시민은 90일 동안 서울에서 고통을 겪었다. 정부 수도는 바로 대전으로 옮겨졌고, 7월 16일에는 대구로 이전했다. 그로부터 한 달 후인 8월 18일 부산이 임시수도가 되었다.

9월 28일 서울을 탈환하여 다음날 수도 탈환식을 거행했으나 중국군의 개입으로 1951년 1월초 대구모로 피란을 갔다(1·4후퇴). 서울은 텅 비었고 부산이 다시 임시수도가 되었다. 1951년 2월 10일 국군이 서울에 진입했으나, 부산이 임시수도로서 정치 중심지가 되었다. 이승만 대통령은 국회에서 재선되는 것이 불투명하자 직선제 개헌안을 제출하고 1952년에 ‘민의부대’를 동원하고 계엄을 선포해 국회를 압박했다(부산정치파동). 그러한 와중에서 최초의 지방의회 선거가 있었으나 서울은 경기도·강원도와 함께 전쟁 지

역이라는 이유로 시의원을 선출하지 못했다. 서울이 다시 정치의 중심지가 된 것은 1953년 8월 15일 정부가 돌아오면서부터였다. 다음날 국회가 서울로 돌아왔다.

서울은 다른 지역에 비해 상대적으로 부정선거를 하기가 어려웠다. 부산정치파동을 겪으며 발췌개혁이 이루어져 1952년 8월 5일 치러진 정·부통령선거가 그 예이다. 당시 부통령후보는 유권자 대다수가 이름도 들어본 적이 없었으나 이승만 대통령이 밀었던 함태영이었는데, 초대 국무총리로 자유당 부통령후보인 이범석을 전국적으로는 112만여 표차로 이겼다. 그러나 서울에서는 함태영이 27.6%를 득표해 46.2%를 득표한 이범석보다 현저히 낮았다.

1950년대 중반부터 서울로의 인구 이동이 많아지면서 서울은 권위주의 화해 가는 정권을 비판하고 견제하는 역할을 맡았다. 서울시민들은 집권세력에 대한 불만으로 야당 후보를 지지했다. 1956년 5·15 정·부통령선거에서 이승만과 이기붕을 대통령·부통령 후보로 내세운 자유당은 서울에서 선거운동을 하기가 힘들었고, 야당은 선풍적인 인기를 끌었다. 개표 결과 서울에서 사거한 민주당 대통령후보 신익희 지지표가 대부분인 무효표가 28만여 표였는데, 이승만 후보는 20만여 표에 머물렀고, 조봉암 후보도 12만 표에 육박했다. 부통령선거에서는 훨씬 더 큰 격차가 벌어져 민주당의 장면 후보가 45만여 표였는데, 이기붕은 9만여 표밖에 안 되었다.

서울시민의 이승만 정권에 대한 불만은 서울에서 최초로 치러진 1956년 8월 13일 시의원 선거에서도 강렬히 표출되었다. 47명의 시의원 중 민주당이 40명 당선되었고, 자유당 후보는 1명이 당선되었을 뿐이다. 서울시민의 정치의식은 1958년 5·2총선에서 자유당의 제2인자인 이기붕으로 하여금 자신의 지역구를 포기하게 했다. 이기붕은 정치깡패로 알려진 이정재가 다져놓은 지역인 이천에서 출마하게 했다. 1956년 5·15 정·부통령선거 및 1958년 5·2선거를 경험한 이승만 정권은 1960년 3·15 정·부통령선거에서 사상 유례 없는 부정선거를 저질렀다.

부정선거에 대해 학생들이 데모를 하면서 4월혁명이 일어났다. 부정선거 규탄 데모는 3·15마산의거와 4월 11일부터 13일 사이에 걸친 제2차 마산의거처럼 주로 지방에서 많았지만, 이승만 정권을 무너뜨린 4·19(4월의 화요일), 4·25대학교수데모, 4·26시위(승리의 화요일)는 서울에서 크게 일어났다. 서울은 이후 민주화운동의 중심이 되었다.

제1공화국 시기 서울시장 중에서 가장 유능하다는 평을 듣던 허정은 이승만이 물러난 뒤 대통령권한대행이 되어 과도정부를 이끌었다. 허정 과도 정부는 평화적으로 제2공화국에 정부를 이양했다.

제2공화국을 세울 7·29선거는 전국적으로도 민주당이 압승했고, 서울에서도 민의원이건 참의원이건 모두 다 압승했다. 그러나 민주당은 신파와 구파로 갈라져 심한 갈등을 겪었다. 대한민국 정부 수립 후 초대 서울시장을 역임한 민주당 구파의 윤보선이 민의원·참의원 합동회의에서 대통령으로 선출되었다. 내각책임제 초대 국무총리는 전 부통령이자 서울 용산구에서 민의원에 당선된 민주당 신파의 장면이 민의원에서 인준되어 8월 23일 내각이 출범했다.

장면 정부는 1960년 12월 네 차례에 걸쳐 지방자치선거를 실시했다. 서울에서는 시의원 선거와 서울시장 선거가 있었다. 서울시장 선거는 전국에서 유일하게 후보자 이름을 써 넣는 기명식 투표를 했는데, 마포구 4선의원인 민주당의 김상돈이 허정 과도정부에서 서울시장을 지냈고, 민주당 구파가 만든 당인 신민당으로 나온 장기영을 무난히 물리치고 최초의 민선시장이었다. 그러나 얼마 안 되어 5·16군사정변이 일어났다.

서울시민은 제3공화국에 대해서도 견제와 비판의 시선을 늦추지 않았다. 제3공화국을 세우기 위해 치러진 1963년 10월 15일 대통령 선거는 민주공화당의 박정희 후보와 민정당의 윤보선 후보의 대결구도였는데, 역대 대통령선거 중 표차가 가장 적은 15만 표 차이로 박 후보가 당선되었다. 그러나 서울의 경우 윤 후보가 80만여 표, 박 후보가 37만여 표로 1956년의 대통령 선거와 비슷하게 여당 후보가 대패했다. 박정희 군사정권의 비민주

성, 실정과 무능에 대한 서울시민의 반응이었다. 1967년에 치러진 대통령 선거에서도 박정희와 윤보선이 다시 겨루었으나, 이때는 서울에서 윤 후보가 박 후보를 8만여 표 앞서는 데 그쳤다. 하지만 1971년의 대통령 선거에서 격차는 다시 벌어져 서울에서 박 후보가 80여만 표였는데, 신민당의 김대중 후보는 119만여 표나 획득했다. 국회의원 선거에서도 서울의 야당 성향은 변하지 않았다. 1963년의 경우 서울의 14개 선거구에서 공화당은 2석을 건지는데 그쳤고, 1967년에는 14석 중에서 1석에 지나지 않았다. 1971년에는 19개 지역구 중에서 신민당이 18개 지역구를 휩쓸었다. 1971년의 대통령 선거는 박정희로 하여금 유신체제로 가게 한 계기가 되었고, 국회의원 선거는 유신체제에서 1선거구에서 2명의 의원을 선출하는 중선거구제를 채택하게 했다.

유신체제에서 치러진 대통령선거는 ‘체육관 선거’로 유권자들의 뜻과는 무관했고, 국회의원 선거는 정수의 3분의 1을 대통령이 지명하는 왜곡된 체제였다. 1973년 2월에 치러진 국회의원 선거는 공화당 38.7%, 신민당 32.6% 득표로 유신정권 지지가 높지 않음을 시사했다. 서울은 특히 유신체제에 비판적이었다. 이 선거에서도 서울의 경우 공화당이 34.2%를 얻은 데 비해 신민당 44.3%, 민주통일당 14.6%로 야당의 득표율이 월등 높았다. 1978년 12월 12일에 치러진 국회의원 선거의 경우 전국적으로 신민당이 공화당보다 1.1%나 더 표를 얻었고, 여기에 통일민주당 후보의 것을 합하면 득표율 차이는 8.5%나 되었다. 서울의 경우 신민당 득표율이 51.3%인데, 공화당은 26.6%로 그 절반밖에 되지 않았다.

박정희 집권 18년 동안 학생시위 등이 끊이지 않았다. 군사정권 시기에도 미군 만행에 항의하는 데모가 있었고, 군정 연장 반대 시위도 있었다. 1964년에는 박정희 정권이 한일회담에서 굴욕적 저 자세라고 비판하는 시위가 치열하게 전개되었고, 그것은 박정희 정권 퇴진 요구로까지 번졌다. 1965년에는 학생과 사회 각계각층의 한일협정 조인 반대 및 비준 반대 투쟁이 대규모로 전개되었다. 1966년에는 삼성 계열사인 한국비료공업의 사

카린밀수 규탄 시위가 있었다. 1967년에는 박정희 정권이 3선개헌 통과 의석을 확보하기 위해 저지른 6·8부정선거 규탄 시위가 대대적으로 일어났다. 1969년에는 3선개헌 반대 데모가 전개되었다. 1971년에는 교련 반대 및 부패추방 시위가 장기간에 걸쳐 일어났다. 유신체제에 대한 반대 운동도 끊임없이 전개되었다. 학생뿐만 아니라, 동아일보와 조선일보 기자들도 들고 일어났고, 재야인사, 가톨릭과 개신교 교직자들의 투쟁도 있었다. 유신 말기에는 김영삼 신민당 총재를 중심으로 한 야당의 유신 반대 투쟁이 전개되었다.

1960년대에서 1971년에 이르는 시위와 투쟁은 대부분이 서울에서 전개되었다. 반유신 민주화운동은 더욱 서울이 중심이었으나, 유신체제 붕괴에 결정적인 역할을 한 부마항쟁은 부산과 마산에서 일어났다. 서울이 민주화운동의 중심이 될 수밖에 없었던 것은 민주화운동의 가장 중심적인 주체인 학생과 지식인이 서울에 가장 밀집되어 있었기 때문이었다. 해방 이후 서울은 정치와 경제, 문화와 교육 등 모든 측면에서 초집중화가 이루어진 장소였는데, 특히 민주화운동의 서울 집중성은 한국 유수의 주요 대학이 서울에 가장 많이 몰려 있었다는 점과 관련이 있다. 그래서 이들 대학생들의 비판과 항의가 서울에서 집중적으로 표출되어 전국적인 파급력을 갖게 되었다는 것이다. 이러한 현상은 1980년대에도 비슷하게 나타났다.

1979년 10·26사태로 박정희 대통령이 죽고 유신체제가 붕괴되어 민주화의 길이 열리는 듯했다. 그렇지만 박정희가 키운 육군 사조직 하나회 멤버들이 주축이 되어 12·12사태를 일으켜 군권을 장악함으로써 ‘서울의 봄’은 살얼음판을 디디는 듯했다. 결국 1980년 5·17쿠데타로 전두환·신군부가 권력을 장악하자 광주에서 민주화를 요구하는 대규모 시위가 일어났다. 신군부는 공수부대를 투입해 유혈진압을 함으로써 4·19혁명 희생자와 비슷한 많은 희생자가 발생했다. 광주항쟁은 1980년대 민주화운동·반미자주화운동의 기본 동력으로 작용해 6월민주항쟁으로 이어졌다.

전두환·신군부 정권은 여당과 여러 야당을 정보기관에서 만들었다. 지

역구는 유신체제처럼 한 선거구에서 2명의 의원을 선출하게 했는데, 전두환 정권은 서울 강남구에 민주한국당·국민당은 후보를 내지 못하게 하고 민주사회당 고정훈을 후보로 나서게 하여 혁신계 후보 당선을 보장하기도 했다. 겨울에 치러진 1985년 2·12총선은 선명야당 바람이 거세게 불면서 투표율이 84.6%나 되었다. 서울의 경우 신당인 신한민주당이 43.2%를 득표한 반면 민정당은 27.4%밖에 안 되었다.

2·12총선에서 드러난 민주화 바람은 반전두환·신군부 투쟁을 강화시켰고, 직선제 헌법 개정운동으로 나아가게 했다. 1987년 1월 서울대생 박종철이 당국의 고문으로 사망하자 이에 대한 항의와 민주화 및 헌법 개정 요구가 거세게 일어나 6월민주항쟁으로 진전되었다. 1987년 6월 10일부터 6월 26일까지 일어난 6월민주항쟁은 학생과 시민, 운동권, 정치인이 민주대연합을 이루어 전국 각지에서 동시다발로 전개되었다. 참여 인원은 역사 이래 최대 규모였다. 전두환·신군부는 결국 무릎을 꿇고 직선제 개헌과 김대중 사면 복권을 골자로 한 6·29민주화선언을 내놓기에 이르렀다. 6월민주항쟁으로 사회·문화 각 부문에서 자유의 열풍이 불었고, 민주주의의 큰 길이 열렸다. 노동운동과 통일운동도 활성화되었다.

1987년 6월민주항쟁 이후 여야 합의에 의한 직선제 개헌이 이루어지고 그해 12월 대통령 선거가 치러졌다. 이 선거에서 유권자 투표는 철저하게 지역주의에 기반을 두었다. 대통령으로 노태우 후보가 당선되었으나, 서울에서는 김대중 후보가 32.6%의 득표율을 보여 30.0%의 득표율을 보인 노태우 후보보다 약간 앞섰다. 1988년 4월에 치러진 총선도 철저하게 지역주의가 지배했다. 여러 지역 사람들이 사는 서울의 경우 42석 중에서 김대중의 평민당이 17석으로 가장 많았고, 노태우의 민정당과 김영삼의 통일민주당이 각각 10석을 차지했다. 김종필의 새민주공화당은 3석을 얻었고, 무소속으로 2명이 당선되었다.

1986년과 1988년에는 서울에서 역사상 최대 규모의 국제경기가 열렸다. 1986년 서울아시아경기대회는 27개국에서 4,839명의 선수가 참가했고, 경

기와 문화행사를 포함해 직접 행사 관람 인원만 약 400만 명에 이르렀다. 이 대회는 중화인민공화국 선수들이 대거 참가해 한반도 긴장을 풀어나갈 실마리를 제공하고 비동맹외교 활성화에도 기여했다. 한국 선수들은 금메달 93개로 중국에 이어 2위를 했는데, 전두환·신군부가 비정치적 분야인 스포츠에 국민의 눈을 돌리도록 특단의 정책을 쓴 것도 이에 한몫했다.

1988년 서울올림픽대회는 세계 160개 국에서 1만 3,600명의 선수와 임원이 참여했다. 1976년 몬트리올올림픽대회 이후 12년만에 북한·쿠바·니카라과·알바니아 등 몇 나라를 제외하고는 서방측과 공산진영이 모두 참여한 인류의 축제였다. 한국은 놀랍게도 금메달 12개 등을 획득해 소련·동독·미국에 이어 4위를 했다. 88서울올림픽은 소련과 수교하고 동유럽 국가와 외교 관계를 갖는데 기여했다.

5·16군사정변 이후 30년 동안 풀뿌리 민주주의인 지방자치가 중지되었는데, 노태우의 6·29민주화선언에 지방자치 실시가 포함됨에 따라 지방자치 실현 가능성이 높아졌다. 그러나 노태우 정부는 지방자치 실시를 머뭇거렸는데, 거대 여당으로 민자당이 출현하면서 1990년 12월에 제9차 <지방자치법> 개정안이 법률로 공포되었다. 노태우 정부는 1991년 3월 26일 기초자치단체선거 실시를, 6월 20일 광역의회 선거를 실시하기로 했지만, 1992년 6월 30일 이내에 선출하기로 되어 있던 지방자치단체장 선거는 끝내 실현되지 못했다. 서울시의 경우 1991년 3월에 구의회 의원 선거가 치러져 778명을 선출했다. 6월에 치러진 시의회 의원 선거는 30여 년만의 시의원 선거인데도 투표율이 52.4%로 아주 저조했다. 132명의 의원 중에서 민자당이 110명, 평민당 후신인 신민주연합이 21명, 민주당이 1명으로 민자당이 압승했다.

지방자치단체장선거는 김영삼 대통령의 결단으로 1995년 6월 27일 각급 지방의회 의원 선거와 병행하여 치러졌다. 이 선거에서 가장 크게 주목 받은 것은 서울특별시시장 선거였다. 인구 1,000만 명의 수도이고 경제·문화·사회·교통시설이 집중되어 있어 민선 서울시장은 대권을 넘볼 수 있었

기 때문이다. 서울에서 민자당 후신으로 집권 여당인 신한국당에서는 정원식을, 민주당은 조순을 내보냈고, 무소속으로 박찬중이 나와 3파전이 되었다. 결과는 조순 후보가 차점자인 박찬중 후보를 비교적 큰 표차로 이겼다. 조순 시장은 대권에 도전하고자 중도에 사임했으나 꿈을 이루지 못했다. 서울의 25개 구 지방자치단체장의 경우 야당인 민주당에서 23곳을 차지하고, 시의원도 신한국당이 10석인데 민주당이 123석으로 야당이 압승을 거두었다.

1998년에 치른 두 번째 전국동시지방선거에서 서울시장은 김대중 대통령이 지원한 고건 후보가 큰 표차로 당선되었고, 기초단체장과 시의회 의원도 여당인 새정치국민회의가 휩쓸었다. 고건 시장은 뛰어난 행정력으로 투명성과 공정성 확보에 노력했고, 대권에 연연하지 않았다.

2002년의 전국동시지방선거에서는 신한국당의 후신인 한나라당이 야당으로 시장과 기초단체장, 시의회 의원 선거에서 압승했다. 이때 당선된 이명박 시장은 청계천 복원공사와 중앙버스 전용차로제로 시민들의 환영을 받아 대권에의 길을 닦았다.

2006년의 서울 지방자치 선거에서도 야당인 한나라당의 오세훈 후보가 큰 표차로 당선되는 등 한나라당이 승리했다. 그렇지만 이명박 대통령 재임기인 2010년에 치러진 전국동시지방선거에서 서울의 경우 한나라당의 오세훈 후보와 민주당의 한명숙 후보가 박빙의 싸움을 하다가 오 후보가 당선되었다. 하지만 기초단체장과 시의회 의원 선거에서는 야당인 민주당이 휩쓸었다. 시의회와 심한 갈등을 겪고 있던 오 시장은 2011년 1월 무상급식 문제를 주민투표로 결정하자고 나왔다. 그해 8월 주민투표에서 투표율이 개표 기준선에 못 미치자 오 시장은 사표를 내 보궐선거를 치르게 되었다. 그해 10월에 치러진 보선에서 무소속의 박원순 후보가 여당 후보를 누르고 당선되었다. 2014년에 치러진 서울의 지방자치선거에서는 박 시장이 재선되는 등 야당인 새정치민주연합이 크게 승리했다.

서울특별시의회는 여성 의원의 비율이 꾸준히 증가하고 있고, 전문성의

측면에서도 큰 발전을 거듭하고 있다. 일반 행정직과 입법 전문가가 크게 확대되어 시의회의 보좌능력이 신장되었다. 조례의 제정과 개정도 꾸준히 증가했고, 의원 발의도 괄목할만한 성과를 거두었으며, 행정사무감사 일수도 확대되었다.

6월민주항쟁으로 활발히 전개된 시민운동은 서울에서 더 두드러졌다. 서울시에 소재하는 각종 사회단체는 1993년 약 1만 3,000개에서 2013년에 약 3만 7,000개로 3배 증가했다. 1999년 <비영리민간단체지원법>이 제정되자 서울시에 등록된 비영리민간단체가 2000년의 212개를 시작으로 2015년에는 약 1,800개가 되어 거의 9배나 늘어났다. 서울시 또한 1999년 이후 여러 분야에서 공익활동 지원사업을 전개했고, 민관협동 관계도 지속적으로 구축해왔다. 다만 서울시민 전체의 참여가 크게 나아지지 못한 점이 아쉬움으로 남는다. 대중적 기반을 확대하기 위해서는 여러 과제가 남아 있다.

86아시안게임, 88올림픽대회에 이어 2002년에는 월드컵대회가 열렸다. 월드컵대회 개막전은 상암동 서울월드컵경기장에서 열렸고, 한국과 독일의 준결승전도 ‘붉은악마’와 시민들의 열렬한 응원을 받으며 이 경기장에서 열렸다. 88올림픽과 2002월드컵대회는 수많은 한국인을 열광하게 했고, 한국을 세계에 알리는데 크게 기여했다.

서울은 2000년대에 들어와 대규모 국제회의를 주최했다. 2000년에는 아시아와 유럽 26개국 정상들이 참여해 아셈정상회의 제3차 서울회의가 열려 ‘한반도 평화에 관한 서울선언’을 채택했다. 2010년 서울에서 열린 제5차 G20정상회의에는 회원국과 말라위·베트남 등 5개 초청국, 국제연합·국제통화기금·국제노동기구·국제협력개발기구 등 7개 국제기구에서 4,600여 명의 대표단, 3,000여 명의 기자단 등이 참여했다.

서울시는 외국도시와의 교류도 활발히 하고 있다. 서울시와 자매결연을 체결한 도시는 23개이고, 2013년 현재 19개 외국도시와 우호 교류 관계에 있다. 그렇지만 한국에 소재하는 국제기구 수는 동남아 국가보다도 적은

편이다. 2012년 현재 국제기구가 일본 270개, 태국 133개, 싱가포르 86개, 필리핀 75개인데 한국은 43개에 불과하다. 그중 서울에 소재한 국제기구는 2015년 현재 21곳이다.

제1장

해방 이후의 정치와 서울

서중석

01 해방과 민족국가 건설의 좌절

03 박정희·전두환 정부와 서울의 팽창

02 대한민국 정부 수립과 전쟁, 4월혁명

04 6월민주항쟁과 민선시장시대



01

해방과 민족국가 건설의 좌절

1) 건국준비위원회 활동과 미군정의 설치

1945년 8월 15일 일제는 패망하고 우리는 해방을 맞았다. 이날 정오에 일왕 히로히토의 방송은 떨리는 목소리에 전파도 나빠 잘 들리지 않았으나, 해방 소식은 서울에서부터 급속히 전국으로 퍼져나갔다. 꿈 같이 찾아온 해방에 한국인은 떨 듯이 감격했고 기뻐했다.

포츠담 선언 제2차 세계대전 종전직전인 1945년 7월 26일 독일의 포츠담에서 열린 미국·영국·중국 3개국 수뇌회담의 결과로 발표된 공동선언으로, 일본의 무조건 항복과 한국의 독립을 결정한 카이로선언의 내용을 재확인하였다.

일제가 포츠담 선언[●]을 수락한 직후인 8월 10일경부터 건국 준비에 박차를 가하고 있었던 여운형은 8월 15일 아침 조선총독부 정무총감 엔도 류사쿠(遠藤柳作)를 만난 자리에서 1) 정치범 즉각 석방, 2) 경성(일제강점기 서울 명칭) 식량을 8~10월 3개월분을 확보할 것, 3) 치안유지와 건설 사업을 방해하지 말 것, 4) 학생 훈련과 청년 조직에 간섭치 말 것, 5) 노동자 활동을 방해하지 말 것 등을 요구해 승락을 받았다. 엔도는 서울에는 미군이 아니라 소련군이 들어온다고 잘못된 정보를 여운형에게 주었다. 이날 저녁부터 여운형은 안재홍 및 건국동맹원들과 함께 건국준비위원회(약칭 건준) 활동에 들



서대문형무소를 나선 독립투사들

어갔다.

8월 16일부터 여운형의 요구대로 서대문형무소 등 북한 지역을 포함한 전국의 감옥 문이 열렸다. 이날 3시, 6시, 9시 등 3회에 걸쳐 건준 부위원장 안재홍이 경성중앙방송국을 통해 우리 동포에게 방송을 했다. 이 방송에서 안재홍은 경위대의 신설, 정규병의 편성, 식량의 확보, 물자 배급의 유지 등을 강조했다. 이날 건준은 서울을 비롯해 전국에 식량 111만여 석을 확보했음을 알렸다. 이날부터 치안대 또는 보안대 등이 서울을 비롯해 전국 각지에 조직되었다. 건준 지부도 평안남도·함경남도에서부터 제주도에 이르기까지 조직되기 시작했다.

그런데 8월 17일부터 용산에 있는 일제의 조선군사령부와 경찰이 한국인의 활동에 경고를 보내고 통제하려고 했다. 이로써 서울은 미군이 들어

을 때까지 일종의 이중정부 시기를 맞았다.

건준은 치안을 확보하고, 현존 시설·기계·기구·자재·자본 등을 보존, 관리하는 임무를 맡았다. 그런데 9월에 들어와 곧 미군이 상륙한다는 소문이 파다하게 퍼져가자, 이에 대응하기 위해 건준 측과 좌익세력은 9월 6일 성급히 인민대표대회를 열어 인민공화국을 급조했다. 이때부터 건준 지부는 인민위원회로 바뀌게 되었으며, 북한 지역에는 8월 하순에 소련군이 들어오면서 남한과 별개의 정치체제가 만들어졌다.

일제가 항복하면서 오키나와에 있던 미 제24군단은 전속력으로 한반도를 향해 향진했다. 9월 1일 B24기가 오키나와에서 날아와 미군이 곧 상륙한다는 빠라를 서울 상공과 인천·부산 등지에 뿌렸다. 9월 7일자로 태평양 미육군총사령부에서는 반항하거나 질서를 어기면 엄벌에 처한다는 포고 제1호를 발동했다. 이 포고문에는 미군이 ‘북위 38도 이남의 지역을 점령’한다고 명기했다. 9월 8일 미군이 인천에 상륙해 즉각 경인 지역에 통행금지령이 포고되었다. 9월 9일 아침에 인천을 떠난 미군은 서울에 들어와 조선총독부에 걸려 있는 일장기를 내리고 그 자리에 성조기를 올렸다. 이날 조선총독부에서 항복문서 조인식이 거행되었고, 주한미군사령관 하지(J. R. Hodge) 중장은 조선 동포에게 고하는 성명을 발표했다.

주한미군의 대한 정책은 크게 두 가지였다. 하나는 독일과 일본에서는 현상타파 정책을 썼지만, 남한에서는 대체로 현상을 유지하는 정책으로 나왔다. 일제의 통치기구를 대체로 유지한 채 통치를 했고, 관리나 경찰도 그대로 유임시켰다. 이로써 친일행위자들이 살아나게 되었고, 고위직으로 올라가게 되었다. 다른 하나는 독일과 일본에서는 간접통치를 했는데, 남한에서는 직접통치를 했다. 그리하여 9월 12일 조선총독 아베 노부유키[阿部信行]를 해임하고 군정장관에 미제7사단장 아놀드(A. V. Arnold) 소장을 임명함으로써 미군정을 설치했다. 곧 이어 서울시 군정관으로 킬로프(J. S. Killough) 소령을 임명했다. 미군은 좌익을 억눌렀고, 우익에 우호적이었으며, 우익을 육성했다. 특히 한국민주당(이하 한민당)은 미군정에서 관공리, 경찰, 사법부 등

의 요직을 독점하다시피했다.

9월 16일 킬로프 소령이 일본인 경성부윤을 해임하고 일본인 직원들을 파면하고 임시로 한국인으로 각 부장을 임명했다. 일본인 관리들을 다른 지역에 비해 빨리 물러나게 한 것인데, 한국인 직원의 의견도 반영된 것으로 보인다. 킬로프 소령은 경성부윤과 다름없었다. 당시 경성부는 70% 이상 출근한 부_部도 있었고, 2%밖에 출근하지 않은 과_課도 있었다.⁰¹

10월 25일 이범승이 군정청 임명 사령_{辭令} 제24호로 경성부윤에 임명되었다.⁰² 이로써 경성부윤은 미국군인(군정관)과 한국인 두 사람이 있게 되었는데, 미군이 한국 실정에 어두웠기 때문인 것으로 보인다. 이처럼 미군과 한국인 두 사람을 임명하는 경우는 도지사 등 중요 지방 직책에서 일반적이었다. 이범승은 교토대를 졸업하고 조선총독부 농무과 사무관, 황해도 산업과장 등을 지내고 해방 후에는 양주 경찰서장에 임명되었다.⁰³ 조선총독부 관리로 장기간 복무한 친일행위로 이범승은 비판을 받았다.

이범승 부윤이 한 첫 번째 주요 업무는 10월 27일 일제 때 내던 방식으로 세금을 잘 내달라고 당부하는 일이었다.⁰⁴ 군정청은 곧 이어 10월 31일 킬로프 소령 대신 월슨 중령을 군정관으로 임명했다. 이범승 부윤은 월슨 중령과의 관계가 원만하지 못해 1946년 5월 9일 사임했기 때문에 당면한 업무 처리 외에는 별다른 활동을 하지 못했다. 당시의 분위기를 반영해 정총대_{町總代}에 좌익 쪽이 많아 경성부청은 이들을 견제하는 데 골머리를 앓았다.

정총대 일제강점기 경성부의 하위 행정단위인 정_町의 대표자. 해방 이후 동회장_{洞會長}, 동장으로 명칭이 바뀌었다.

2) 민족국가 건설을 위한 노력과 반탁투쟁

해방 첫째 연말을 맞으면서 정치의 중심지 서울은 신탁통치 반대(약칭 반탁) 투쟁의 격랑에 휩싸였다. 한반도에 통일정부를 세우기 위한 연합국의 활동은 해방이 된 지 무려 4개월이 지나서야 이루어졌다. 1945년 12월 16



화신백화점 앞에서 신탁통치 반대시위를 벌이는 시민들(국가기록원)

일 미·영·소 3국 외상은 모스크바에 모여 한국문제 등 현안의 국제문제를 논의했다. 12월 28일 발표된 한국문제에 대한 3국 외상의 결정은 1) 조속히 민주주의 임시정부를 수립할 것, 2) 그러기 위해 미소공동위원회(미소공위)를 열 것, 3) 신탁통치를 실시할 것, 4) 당장의 긴급 문제를 해결하기 위해 미·소 양군은 협의할 것 등이었다. 소련의 임시정부 수립 주장과 미국의 신탁통치 실시 주장이 교묘히 배합된 것이었다. 신탁통치는 유엔 헌장에 있는 신탁통치와는 달리 구체적 내용을 미소공위에서 한국의 임시정부 등과 협의하기로 되어 있고, 5년 이내로 기한을 정했다. 적지 않은 사람들이 신탁통치 실시를 임시정부 수립보다 먼저 하는 것으로 알고 있었는데, 임시정부를 먼저 세우고, 미소공위가 이 임시정부와 협의해 신탁통치 방안을 작성하도록 되어 있었다. 그렇지만 한국은 장구한 역사를 가진 독립국가로서 신탁통치를 받아들이기 어려웠다.

반탁의 움직임은 12월 27일에도 있었지만, 29일부터 대한민국 임시정부를 중심으로 전개되었다. 우익 중심의 반탁투쟁에서는 연합국이 대한민국 임시정부를 승인하기를 요구하며 신탁통치를 배격했다. 반탁투쟁은 서울을 중심으로 전개되었고, 대규모 집회나 시위도 서울에서 일어났으며, 그것

이 점차 남한 각지로 퍼져갔다. 12월 29일 군정청 한국인 직원이 탁치 반대 총사직을 결의했고, 서울시내 경찰서장들도 반탁을 결의했다. 30일에도 반탁투쟁이 계속되어, 경성부청 직원이 총사직을 결의했고, 서울변호사회·서울의사회·경성대학 직원 등도 반탁을 결의했다. 일제강점기 관리들이 그대로 유임된 군정청과 경성부청에서 앞장서서 반탁 결의를 한 것이 관심을 끈다. 12월 31일 신탁통치 반대 국민총동원 위원회는 전국 총파업을 결의했고, 군정청·경성부청 등에서는 파업이 계속되어 서울은 긴장감이 감돌았다. 그러나 1946년 1월 1일 밤 8시 김구가 중앙방송국을 통해 파업을 중지하라고 말함으로써 파업은 일단락되었다.

1946년 1월 2일 조선공산당(이하 조공)은 모스크바 삼상회의의 결정을 지지한다고 발표했다. 다음날 3일 서울운동장에서는 ‘조선 자주독립 민족통일전선 결성 축성 시민대회’라는 긴 이름을 가진 조공 중심의 집회가 열렸다. 해방 이후 서울에서는 여러 차례 큰 집회가 열렸는데, 추운 날씨에 10여만 명이 모인 것으로 보도된 이 집회의 규모가 가장 컸다. 지방에서 올라온 조공 당원 등 적지 않은 참석자들이 반탁집회인 줄 잘못 알고 왔다고 한다.

1월 7일 한민당, 국민당, 인민당, 조공 등 4당 대표들이 모여 “조선 문제에 관한 모스크바 삼상회의의 결정에 대하여 조선의 자주독립을 보장하고 민주주의적 발전을 원조한다는 정신과 의도는 전면적으로 지지한다. 신탁통치는 장래 수립될 우리 정부로 하여금 자주독립의 정신에 기_基하여 해결케 함”이라는 합의를 했다(4당 공동 코뮌িকে). 이 코뮌িকে[•]는 김규식·안재홍·김병로 등의 중도우파와 여운형 등의 중도좌파가 입장을 같이하는 것이었는데, 공동 코뮌িকে 발표 직후 보수적인 한민당 등이 반대해 효력이 없어졌다.

코뮌িকে 공식 성명, 공식 발표를 뜻하는 프랑스어이다.

신탁통치 문제로 좌우 분열이 심해져 우익은 비상국민회의(약칭 비국)와 남조선대한국민대표민주의원(약칭 민주의원)으로, 좌익은 민주주의민족전선(약칭 민전)으로 각각 결집했다. 그리하여 해방 후 처음 맞이하는 3·1기념식도 우익은 종로와 서울운동장에서, 좌익은 남산에서 따로 가졌다. 이후 우익과

좌익은 광복절과 삼일절을 계속 따로 행사를 갖고 때로는 행사를 마치고 충돌하기도 했다.

1946년 3월 20일 임시정부를 탄생시킬 임무를 맡은 미소공동위원회(이하 미소공위)가 서울 덕수궁 석조전에서 열렸다. 그러나 미소공위가 협의할 정당·사회단체를 어디로 할 것인가와 반탁운동 문제 등이 얽혀 1946년 5월 6일경부터 휴회에 들어갔다. 미소공위 휴회 후 정치세력은 크게 세 갈래로 갈라졌다. 김규식과 여운형을 지도자로 한 중도파는 미국의 지원을 받으며 민족국가를 건설하기 위한 좌우합작운동을 폈고, 이승만·한민당은 단독정부(단정) 수립 운동을 전개했으며, 조공은 급진적 계급노선으로 나왔다. 북한 좌익은 민주기지노선을 들고 나왔는데, 크게 보면 조공과 비슷했다.

1946년 6월 30일 이범승 후임으로 김형민이 경성부윤에 선임되었다. 그리고 두 달도 안 된 8월 15일 해방 1주년을 맞아 경기도 관할 하에 있던 경성부가 서울시로 독립해 도^道와 동격의 위치에 있게 되었다. 김형민 시장이 부딪친 최대의 과제는 전재민 또는 난민 수용 문제였다. 서울 인구가 해방 되었을 때 약 100만 명이라고 얘기되었고, 1946년 2월 15일 경성부 인구가 89만 6,957명으로 잡혀 있는데, 그해 11월 24일에는 124만 4,814명으로 나와 있다.⁰⁵ 월남 인구도 적지 않았지만, 일본 쪽과 만주·중국으로부터 한국 인이 유입되었기 때문이다.

1946년 7월 3일 군정청 문교부장 유억겸은 일제 때의 경성제국대학이 1945년 10월 17일 이름을 바꾼 경성대학과 여기저기 떨어져 있는 의학·법학·공업·광산·경제 전문학교와 수원고등농림학교·경성고등상업학교·경성사범학교·경성여자사범학교·경성치과전문학교 등을 한데 묶어 국립 대학을 만들겠다는 이른바 ‘국립 서울대학교 설립안(이하 국대안)’을 발표했다. 대학 교수 대부분과 학생들이 맹렬히 반대해 1947년 9월에야 어느 정도 정상화가 되었다. 이를 국대안 사건 또는 국대안 파동이라 부른다.

서울은 정치의 중심지이자 문화 교육의 중심지이다. 특히 중요 대학의 대부분이 서울에 집중되어 있는 한 서울의 과대성장은 필연적이고 그것을

억제하고자 해도 할 수가 없다. 다른 나라와 달리 서울대를 음악대·미술대·사범대 등까지 포함시켜 종합대학으로 묶어놓은 것은 서울의 과대 성장을 가져오는 데 적지 않은 역할을 했다. 왜냐하면 연세대·고려대·이화여대 등 다른 대학도 서울대를 따라 거대 종합대학을 만들었기 때문이다.

3) 한국문제의 유엔이관과 유엔총회의 총선 결의

미국은 김규식·여운형 등의 좌우합작운동을 지지·지원하는 한편 반탁 세력들에게 반탁투쟁을 중지할 것을 권유하며 1947년 5월 21일 다시 미소 공위를 열었다. 임시정부를 수립하기 위한 마지막 시도였는데, 미소간의 냉전이 심해지면서 7월 초순부터 회의는 공전되었다. 그러자 미국은 소련의 반대를 무릅쓰고 9월에 한국문제를 유엔에서 다뤄줄 것을 요청했다. 11월 14일 유엔총회에서는 한반도 총선거안을 결의했고, 선거를 감시할 유엔한국임시위원단을 파견했다.

1948년 1월 8일 유엔한국임시위원단이 서울에 들어왔다. 그러나 예상한 대로 소련의 반대로 38도선 이북에는 들어갈 수 없었다. 2월 26일 유엔 소총회에서는 남한만의 선거안을 통과시켰다. 하지 주한미군사령관은 5월 10일 선거를 실시할 것임을 발표했다(5·10선거). 김구와 김규식 등은 마지막 시도로 남북요인회담을 주창해 그해 4월 평양에 갔다(남북협상). 그러나 미소의 대결이 첨예화되고 있는 상황에서 분단 정부가 들어서는 것을 막을 수는 없었다.



02

대한민국 정부 수립과 전쟁, 4월혁명

1) 대한민국 정부 수립

대한민국 정부 수립을 위한 1948년 5·10선거는 국제정세로 인해 어쩔 수 없는 측면이 있었고, 최초로 치러진 보통선거라는 점에서 의의가 있었다. 그러나 한국인은 1천 년 이상 같은 지역에서 하나의 국가를, 그것도 중앙집권적으로 발전시켜온 세계에서 드문 역사를 가지고 있었다. 그래서 한반도에는 하나의 국가와 서울이 있어야 한다는 관념이 강했다. 한양(서울)은 조선왕조의 유일한 서울이었다. 해방이 되어서도 한국인은 한반도에는 하나의 국가가 있어야 한다고 생각했고, 서울은 한반도 전체의 서울이라는 관념이 자리 잡고 있었다.

따라서 분단 정부 수립으로 귀결되는 5·10선거에 사람들의 마음이 편안할 수 없었다. 4월 12일 서울에서 행해진 여론조사에 응한 1,262명 중 선거인 등록을 한 사람이 934명으로 74%나 되었지만, 934명 가운데 자발적으로 등록한 사람은 9%인 84명뿐이었다. 1,262명을 놓고 보면 거의 대부분이

이 선거에 흔쾌히 나서지 않은 것을 알 수 있다.⁰⁶

5·10선거는 놀라운 결과를 보여주었다. 전체 당선자 198명 중에서⁰⁷ 미군정에서 요직을 독차지한 보수 세력을 대변하는 한국민주당(이하 한민당)이 29석밖에 차지하지 못하고, 이승만 지지자들이 많은 독립촉성국민회도 55석인데, 통일지향적인 인물들이 많은 무소속이 85석이나 차지했다. 이러한 선거 결과는 헌법이나 친일과 처리의 방향을 예고하는 것이자, 무소속 의원들이 중심이 된 소장파가 제헌국회에서 활약할 것임을 예고했다(소장파 전성시대). 그러나 서울의 경우 10명의 의원을 선출했는데, 한민당이 4석으로 가장 많았고, 무소속과 대동청년단이 각각 2석, 조선민주당과 독립촉성국민회가 각각 1석이었다.



대한민국정부 수립 국민축하식(국가기록원)

제헌국회는 빠른 속도로 헌법 심의에 착수하여 제헌헌법은 7월 12일 국회를 통과했고, 7월 17일 공포되어 즉일로 시행되었다. 제헌헌법은 평등 지향성이 강한 헌법으로, 세계 어느 나라 헌법과 비교해도 손색이 없었다. 7월 20일 정·부통령 선거가 제헌국회에서 열려 이승만이 대통령에, 이시영이 부통령에 선출되었다. 다음날부터 정·부통령은 집무에 들어갔고, 7월 24일 취임식을 가졌다. 대한민국 정부가 출범했다고 볼 수 있다. 8월 15일 대한민국 정부가 수립되었음이 공포되었다. 이로써 광복절은 1945년 8월 15일 해방과 1948년 8월 15일 정부 수립 공포의 두 가지 의미를 다 갖게 되었다. 북한은 9월 8일 헌법을 채택하고 9월 9일 조선민주주의인민공화국 정부를 출범시켰다. 각별히 주목할 것은 헌법 제103조에 “조선민주주의인민공화국의 수부는 서울시이다.”라고 명기했다는 점이다. 제헌헌법 제4조에 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속 도서로 한다.”와 같이 한반도에는 ‘하나의 국가’와 ‘하나의 서울’이 있어야 함을 보여주는 예이다.

제헌국회는 정부 수립을 공포하기 전부터 국가의 기강, 민족의 정기, 올바른 가치관을 확립하기 위해 친일행위처리법 제정 작업에 들어가 9월 7일에 <반민족행위처벌법>을 통과시켰고, 정부는 9월 22일 공포했다.

대한민국정부는 여러 가지로 어려움에 직면했다. 특히 1948년의 제주 4·3사건으로 2만 5천~3만 정도의 인명이 희생되었는데, 대부분이 군경에 의한 집단학살에 의해 발생했다. 1948년 10월 19일 일어난 여순사건의 충격도 컸다. 이러한 상황에서 한민당과 이승만 정부 지지세력이 중심이 되어 <국가보안법>을 통과시켜 12월 1일 공포했다.

1949년 6월에는 큰 사건이 잇달아 일어났다. 이달에 미군이 군사고문단만 남겨놓고 철수했고, 6월 6일에는 경찰이 반민족행위특별조사위원회(이하 반민특위)를 습격했던 바, 이로써 친일과 처리는 유야무야되었다. 6월 20일부터 소장과 의원이 대거 체포되어 소장파 전성시대가 끝났고, 제헌국회는 무력해졌다. 6월 26일에는 김구가 암살되어 통일운동이 타격을 받았다.

제헌국회의원 임기는 2년이어서 1950년 5월 30일에 제2대 국회의원선

거가 치러졌다. 이 선거에서는 남북협상에 참여한 독립 운동가를 비롯해 통일에 적극적인 중도파 인사가 서울 일대와 부산에서 바람을 일으켰다. 서울에서는 조소앙이 성북구에서 전국 최다득표를 했고, 그밖에 원세훈·오하영·윤기섭 등 거물이 당선되었으며, 부산에서는 옥중에 있던 장건상과 김칠성이 당선되었고, 그밖에 안재홍·조봉암 등이 당선되었다. 무소속으로 126명이나 당선된 것도 특기할 만하다. 그에 반해 이승만 정부 지지세력이 많은 국민당과 한민당의 후신인 민주국민당(이하 민국당)은 크게 패배했다. 하지만 한 달도 안 되어 전쟁이 일어났고, 중도파 의원들은 대거 납북되고 말았다.

이승만 대통령에 의해 서울시장에 임명된 윤보선은 1948년 12월 15일 취임했다. 박정희 정부나 전두환 정부는 서울시장을 대개 실무형으로 앉혔는데, 이 대통령은 결과적이기도 하지만 윤보선·이기봉·허정 등 나중에 거물급 정치인이 되는 인물들도 서울시장에 임명했다.

윤보선의 서울시장 취임은 서울시장 초대에 해당되느냐, 이범승·김형민에 이어 3대에 해당되느냐의 논쟁이 야기될 수 있다. 또 이범승은 부윤이었고, 김형민은 도지사와 동격인 시장이었으므로 미군정 시기부터 시장을 뽑는다고 하더라도 이범승을 초대 서울시장으로 한다는 것은 문제가 있다. 대한민국 정부가 들어선 이후에 임명된 윤보선을 초대 시장으로 볼 수도 있는데, 이것에 대해서는 논의가 더 필요하겠다.

윤보선 회고록에 의하면 그의 시장 취임은 억지로 되었다고 한다. 이 대통령에 의해 처음에는 주중대사를, 다음에는 주일대사를, 그리고 주미대사직 제안도 있었는데, 모두 고사했다는 것이다. 그 다음은 서울시장을 하라고 했다. 거절했지만 발령기사가 나서 직접 이 대통령을 만나 거부의를 밝혔는데도 타의로 시장이 되었다고 한다. 1910년대 개신교 선교사들과 함께 이승만이 귀국했을 때 거부였던 윤보선 선친 형제가 도움을 주었고, 이승만이 상해에 머물 때 윤보선과 친교가 있어서였다.

행정 경험이 거의 없는 윤보선은 임기도 짧아 청소에 역점을 두어 ‘청소

시장'이라는 얘기를 들은 것을 제외하고는 한 일이 별로 없었다. 그는 상공 부장관으로 영전했다.⁰⁸

미국에서 이승만을 모셨고, 비서였던 이기붕이 1949년 6월 6일 윤보선의 후임으로 서울시장에 되었다. 이기붕이 시장이 되고 나서 두 가지 큰 변화가 있었다. 하나는 1949년 8월 13일 공포된 대통령령 제159호에 의해 경기도 고양군의 몇 개 면과 시흥군 일부가 서울시로 편입되어 해방 직후보다 서울의 면적이 2배로 늘어났다는 점이다. 그러나 인구는 141만 8,025명이던 것이 162만 435명으로 증가하는 것에 그쳤다. 다른 하나는 1949년 8월 15일 서울시가 서울특별시가 되어, 이기붕이 초대 서울특별시장에 되었다. 그는 1년 후 전쟁을 만나게 되지만, 그때까지도 그 이후도 치적이라고 할 만한 것이 없었다. 이기붕 평전을 봐도 전쟁 직후 난맥상태의 양정^{糧政}을 진두지휘했다는 기록 정도밖에 나오지 않는다.⁰⁹ 이기붕은 1951년 5월 8일 시장을 그만두고 이어 국방부장관이라는 요직을 맡아 거창민간인학살 사건·과 국민방위군 사건·의 수습을 잘 처리했다는 평가를 받았다.

거창민간인학살 사건

1951년 2월 경남거창에서 민간인 수백 명을 공비와 내통했다는 이유로 학살한 사건을 말한다.

국민방위군 사건

1951년 1·4후퇴 때 국민방위군의 간부들이 방위군 예산을 부정으로 착복하여 많은 방위군들이 아사·동사 등으로 사망한 사건이다.

2) 6·25전쟁과 수도 이전

1950년 6월 25일 북한 인민군이 전 전선에 걸쳐 전쟁을 일으킴으로써 한반도는 전쟁의 참화에 휩싸였고, 엄청난 인적·물적 피해를 입었다. 남한에서 가장 큰 피해를 입은 도시가 서울이었다. 뿐만 아니라 서울은 한 동안 수도로서의 기능도 잃게 되었다.

이승만 정부는 전쟁이 난 날도, 그 다음날도 제대로 대처하지 못했다. 6월 27일 새벽 1시경 대통령이 없는 상태에서 열린 비상국무회의에서는 전쟁이 나고 첫 번째 중요한 결정으로 수원으로 천도하기로 했다. 행정부는 수도를 옮기겠다는데, 정부 측으로부터 전황을 잘못 보고받은 국회는 비슷한 시각에 심야회의를 열어 만장일치로 수도 사수 결의를 했다. 이 대통



폭파된 한강철교와 피난민들

령은 이날 새벽 3시경 국회에도 각료들에게도 군에도 알리지 않고 측근 몇 사람을 데리고 열차를 타고 서울을 빠져나와 대구까지 갔다가 대전으로 올라와 머물렀다. 그리고 대전에서 녹음한 성명을 27일 오후 10시부터 방송하도록 하였다. 서울사람들이 전쟁이 나고 처음 듣는 대통령 육성 방송이었는데, 자신은 대전으로 피신했으면서 적을 물리치고 있으니 동요하지 말라는 방송이었다. 이어 6월 28일 새벽 2시 30분경 공병대에 의해 한강 인도가 폭파되었다. 이날 인민군이 서울로 들어왔다. 이로 인해 수년 동안 서울 사람들을 분열시킨 도강파와 잔류파가 생겨났다. 대부분의 서울시민들은 피난을 가지 못해 잔류파로 불렸고, 재빠르게 서울을 빠져나온 사람들은 도강파로 불렸다.

수원도 전쟁 지역이 될 것 같자 6월 27일 정부는 대전으로 이전되었다. 대전에서 이 대통령은 6월 28일 서울을 ‘탈출’한 국무위원들을 불러 국무회의를 열고, 〈비상사태하의 범죄 처단에 관한 특별조치령〉을 긴급명령 제1호로 내렸다. 가혹한 엄벌주의로 되어 있어서 국회에서도 이 조치령은 거듭 논란을 불러일으켰다.

7월 1일 새벽 3시경 비가 억수같이 쏟아지는데 이 대통령은 대전을 빠져나와 이리(지금의 익산) 쪽으로 향하다가 오후 2시경 목포역에 도착했다. 이곳

에서 배를 타고 19시간만인 7월 2일 오전 11시경 부산에 도착했다. 한편 정부는 7월 16일 대전에서 대구로 이전했다. 그리고 한 달이 지난 8월 18일 다시 부산으로 이전했다.¹⁰

1950년 6월 28일 서울이 인민군 점령 하에 들어간 날 김일성은 ‘우리 조국 수도 서울 해방에 제하여’라는 연설을 하고, 이승엽을 서울시인민위원회 위원장에 임명했다. 김일성 연설에 서울이 북한 헌법에 쓰여 있는 것 비슷하게 ‘우리 조국 수도’로 표현되어 있는 것이 눈길을 끈다. 이승엽은 박헌영의 지시를 받으며 이른바 ‘해방지구’에서 당 재건을 비롯한 활동을 총지휘했다. 조선노동당 서울시당 위원장에는 김응빈이 임명되었다.¹¹

인민군 강점하에서 약 90일 동안 서울시민은 큰 고통을 겪었다. 식량 사정도 아주 나빴지만 각종 노역에 동원되었다. 인민재판과 의용군 강제 모집도 있었다.

9월 26일 서울이 탈환되었고, 28일은 서울 전 지역이 탈환되었다. 29일에는 수도 탈환식을 거행했다. 그런데 이 무렵부터 도강파가 문화계·학계·예술계 심지어 대중가수들까지도 잔류파들이 부역을 했다고 닭달을 하고 몰아냈다. 이러한 도강파 횡포는 1960년대 초까지도 있었다.

중국군이 개입하면서 전세가 역전되어 함경도에서건 평안도에서건 UN군과 국군이 밀리기 시작했다. 12월 하순 중국군 대공세에 직면해 1951년 1월 3일 정부는 다시 부산으로 내려가 이번에는 지난번과 달리 그곳에서 장기간 머물렀다. 부산은 임시수도 1,000일이라고 말하기도 한다. 서울 시정市政도 부산으로 옮겨져 1951년 2월 서울특별시 부산행정청이라는 이름으로 피난 온 서울시민의 구호 업무를 맡았다.

아마 1951년 1월 초순 서울시민들의 피난은 서울 역사상 최대 규모였을 것이다. 1월 3일에 다른 지역 피란민을 포함해 30여만 명이 얼어붙은 한강을 건너갔다. 1·4후퇴로 서울은 폐허나 다름없었다. 정적이 감도는 가운데 개 짖는 소리나 들리고 인기척을 찾아보기 어렵게 되었다. 2월 10일 국군이 서울에 진입했고, 3월 14일 다시 완전 탈환했다. 3월 18일 이기봉 시장 등

은 서울특별시 행정건설대를 구성해 서울로 들어와 사무를 보았다. 그러나 이 뒤로도 장기간 서울은 수도로서의 역할을 하지 못했다. 정부가 서울에 다시 돌아온 것은 1953년 7월 27일 휴전협정이 맺어진 다음 달인 8월 15일이었다. 정부가 서울 복귀를 선언한 8월 15일 광복 8주년 기념 및 이승만 대통령 제2대 대통령 취임 경축식이 중앙청 광장에서 벌어졌고, 8월 16일에는 국회가 서울로 복귀했다.

전장터에서는 포성이 울리는데, 임시수도 부산에서는 권력투쟁이 치열했다. 국회와 사사건건 대립하던 이승만은 국회에서 대통령에 선출되는 것은 불가능하다고 생각하고 직선제 개헌안을 제출했다. 1952년 1월 이 개헌안은 가 19, 부 143, 기권 1이라는 압도적인 표차로 부결되었다. 그러자 백골단 등 해괴한 단체들이 국회를 협박했다. 4월 25일에는 최초로 시·읍·면의회 의원선거가, 5월 10일에는 서울·경기·강원을 제외한 지역에서 도의원 선거가 치러졌다. 지방자치 의원들을 민의대로 동원해 국회를 압박하기 위해서다. 세 지역을 제외한 것은 전쟁 때문이라고 설명했다. 5월 25일 부산 일원에 계엄이 선포되고, 다음날 국회의원들이 통근버스에 탄 채 헌병대에 견인되어 갔다. 부산정치파동이 본격적으로 시작된 것이었는데, 불법·위헌적인 사태가 잇달았다. 결국 국회가 굴복해 7월 4일 직선제 개헌안을 골자로 한 헌법 개정안을 통과시켰다(발체개헌). 8월 5일에는 정·부통령 선거가 실시되어 대통령에 이승만, 부통령에 유권자들이 이름도 몰랐던 함태영이 당선되었다. 대통령 선거에서 차점자는 조봉암이었다.

3) 이승만정권의 영구집권 기도와 서울시민의 반자유당 정서

이승만 정부가 서울로 돌아온 이후 치른 첫 번째 선거인 1954년 5·20 민의원 선거는 ‘곤봉선거’ 또는 ‘경찰선거’라는 말이 나돌 정도로 혼탁했고, 폭력이 난무했으며, 경찰이 자유당 의원들을 당선시키기 위해 노골적인 간

섭을 했다. 조봉암은 세 군데 선거구에서 등록서류 등을 빼앗겨 아예 입후보를 하지 못했고, 부산정치파동 때 내각책임제 개헌을 주도적으로 이끌었던 오위영과 이승만 측근으로 한때 실력자였던 허정은 중도 사퇴했다. 이승만 정부가 헌법의 대통령 연임제한 규정을 고쳐 영구집권을 하기 위한 의석수 확보 때문이었다. 아직 전시 분위기가 남아 있는 상황에서 치러진 이 선거에서 자유당은 압승했다. 203석 중에서 자유당이 114석이었고 민국당은 15석으로 최악의 상태였다. 서울에서도 자유당은 16명 중 이기붕 등 5명이 당선되어 성적이 괜찮았다. 예상대로 친일파가 다수 당선되어 이승만-이기붕의 자유당 체제에서 당권을 장악했다.

이 대통령의 목표는 개헌이었다. 자유당은 종로 을구에서 당선된 김두한 등을 끌어들여 136석을 확보해 개헌선을 넘었다. 그렇지만 초대 대통령에 한해 3선 금지조항을 폐지한다는 개헌안에 여론이 너무 나빴고, 자유당 내에서 반란표도 나올 수 있었다. 그때 민국당에서 당대표 신익희가 뉴텔리에서 납북당한 조소앙을 만났다는 영터리 폭로가 나오면서(뉴텔리밀회사건) 이승만 정부는 공안 분위기를 조성하는 여론몰이에 나섰다. 이러한 가운데 1954년 11월 27일 개헌안을 표결에 붙였으나 한 표 차이로 부결되었음이 선포되었다. 다음날 정부 측은 사사오입하면 통과된 것이라는 견해를 표명했고, 자유당은 29일 개헌안 부결 반복 가결 동의안이라는 동의안을 통과시켰다(사사오입개헌). 이 대통령의 영구집권이 가능해진 것이다.

1955년에 새로운 보수야당으로 민주당이 결성되었고, 진보당이 발기되었다. 1956년 5월 15일 정·부통령 선거에는 자유당에서 대통령 후보에 이승만이, 부통령 후보에 이기붕이 나왔고, 민주당에서는 신익희와 장면이, 진보당추진위원회에서는 조봉암과 박기출이 나왔다. 이 선거에서는 특히 서울에서 신익희와 조봉암의 인기가 높았고, 시민들의 야유로 자유당은 선거운동조차 하기 어려웠다. 5월 3일 신익희 후보의 한강 백사장 유세에는 20만~30만 명이라는 기록적인 인파가 몰려들었다. 이 기록은 1971년 대통령 선거에서 깨졌다. 그런데 5월 5일 신 후보가 사망하고 말았다. 민주당은



민주당 신익희·장면 후보의 선거 홍보물(국가기록원)

조봉암 후보를 지지할 수 없으므로 무효표가 되는 추모표를 찍으라고 했다. 진보당의 박기출은 민주당 후보 당선을 위해 부통령 후보를 사퇴했다.

선거 결과 이승만이 504만여 표, 조봉암이 216만여 표, 추모표가 많은 무효표가 185만여 표였다. 이 선거에서 아주 심한 개표 부정이 있었으므로 이 후보와 조 후보의 표차는 막상막하라는 주장도 나왔다. 놀랍게도 부통령은 민주당의 장면이 당선되었다. 가장 놀라운 현상은 투개표 부정이 상대적으로 적은 서울의 득표였다. 추모표가 대부분인 무효표가 무려 28만여 표인데, 이승만은 20만여 표로 사망한 신익희보다 훨씬 적었다. 이승만의 분노는 컸고, 자유당은 초상집 분위기였다.

이 대통령은 크게 충격을 받았고 분노가 대단히 컸다. 이 대통령은 자신이 국민의 절대적인 지지를 받고 있다고 주장했고, 이 시기에 이승만 숭배 운동이 벌어졌는데도 이러한 선거 결과가 나왔기 때문이었다. 1955년 9월 이 대통령은 서울 명칭을 바꾸라고 지시해 자유당에서는 이승만의 호인 우남으로 하려고 했으나, 후술할 지방의회 선거에서 민주당이 압승하는 등



서울시민회관 전경(1963년)

여건이 안 좋아 흐지부지되었다. 1955년 우남회관건설위원회에서 새로 광화문에 거대 회관을 지어 일단 우남회관이라고 칭했는데, 이 건물이 1961년에야 완공되어 서울시민회관이 되었다. 이승만 대통령이 제3대 대통령에 취임했던 1956년 8월 15일에는 남산에 거대한 이승만 동상이 세워졌다. 남산에는 우남정도 세워졌다(지금의 팔각정). 그해 3월에는 이미 81회 생일기념으로 탑골공원에 동상이 세워진 바 있었다.¹²

1956년 5·15정·부통령선거 직후인 8월 8일 시·읍·면의회 의원 선거가, 8월 13일에는 서울특별시·도의회 의원 선거가 치러졌다. 극심한 부정선거가 진행되자 7월 26일 야당계 의원 62명은 의사당 앞에서 사상 초유의 의원 데모를 벌였다.

부정선거로 대부분의 지역에서 자유당 후보들이 당선되었지만, 서울과 경기도는 달랐다. 경기도에서 도의원으로 자유당이 14명밖에 당선되지 못

했는데, 민주당은 22명이나 당선되었다. 서울에서는 처음으로 시의원 선거가 치러졌던 바, 47명의 당선자 중 자유당은 1명뿐이었고, 민주당이 40명이나 당선되는 ‘사태’가 벌어졌다. 서울에서 이승만 정부에 대한 인기가 워낙 없어서 자유당이 참패할 줄 알았지만, 결과는 예상보다도 더 참혹했다.

1956년 9월 28일 서울에서 열린 민주당 전당대회에서 장면 부통령이 저격당한 사건은 서울시민들에게 충격을 주었다.

1958년 5·2민의원 선거에서 자유당은 장기집권을 위하여 선거운동과 투개표에서 동원할 수 있는 모든 수단 방법을 다 동원했다. 이 선거에서 특기할 것은 자유당의 제2인자인 이기붕이 서울 민심이 두려워 자신의 지역구인 서대문 을구를 버리고 이천에 옮겨가 후보가 되었다는 점이다. 선거 결과 서울에서 16석 중 15석을 민주당이 휩쓸고 자유당은 공교롭게도 서대문 을구에서만 당선되었다. 선거 결과 자유당은 126석, 민주당은 79석으로 민주당이 호헌선을 확보했다. 이 선거에서부터 여촌야도·현상이 두드러졌다.¹³

여촌야도 농촌에서 여당 후보 당선자가 많고 도시에서 야당에 대한 지지가 높게 나타나는 현상을 말한다.

이기붕의 뒤를 이어 1951년 6월 27일 서울특별시장에 취임한 김태선은 서울시 경찰국장 재임시 이 대통령의 의중에 부합하게 큰 사건들을 처리했다. 그가 부임했을 때는 그 자신이 썼듯이 서울 인구가 5만 명 정도밖에 안 될 정도로 황량한 모습이었다.¹⁴ 따라서 그는 전재복구 사업에 치중하여 시정을 펴나갔다. 1950년대 중후반에 지어진 시영주택과 공영주택으로서의 재건주택·부흥주택 등은 새로운 주택의 모습을 보여주었다.

1956년 정·부통령 선거가 끝난 직후인 7월 6일 이 대통령 비서관을 지낸 고재봉이 서울시장이 되었다. 이 대통령의 비서로 이기붕에 이어 시장이 된 것이다. 그는 시장 부임 직후부터 거의 전부가 야당의원인 시의회와 충돌하면서 일을 하게 되었다.

1957년 12월 14일에는 허정이 시장에 취임했다. 허정은 미국에서 이승만과 함께 활동하였고, 이 대통령 집권 초기에 사회부장관 등을 맡으며 실력자로서 알려졌다. 부산정치파동이 일어날 무렵 국무총리 서리였으나, 자

유당과 사이가 나빠 1954년 5·20선거에서 중도 하차했는데, 여러 해 만에 관직을 맡게 되었다. 허정은 자유당 압력으로 1959년 6월 12일 물러나게 되어 재임기간은 길지 않았으나 행정 능력이 탁월해 업적이 많았다. 자유당 청탁을 일체 용납하지 않으면서 인사를 제대로 하고, 재정 확보에 힘써 11억 환이나 되던 부채를 청산하고 흑자재정으로 돌아서게 하였다. 도로와 수도 행정에도 힘을 쏟았다.¹⁵

4) 4월혁명과 허정 과도정부

1960년에 치러질 정·부통령 선거에 대비해 이승만 대통령과 자유당은 일찍부터 작업에 들어갔다. 자존심이 강한 이 대통령으로서는 1956년 정·부통령 선거에서 받은 상처를 1960년 선거에서 국민의 절대적 지지를 받았다는 것을 통해 보상하고자 했다. 친일파가 대부분인 자유당 간부들과 장·차관들은 이 대통령과 이기붕을 압도적 표차로 당선시키고자 했다. 잘 알려진 대로 3월 15일에 대규모 사전투표, 대리투표, 3인조 투표, 완장부대 출현, 야당 참관인 축출 등으로 사상 유례없는 부정선거가 치러졌다.

부정선거를 규탄하는 시위는 1960년 2월 28일 대구에서의 고교생 시위로부터 시작되었다. 3월 15일에는 마산에서 부정선거에 항의하는 시민·학생들의 시위에 경찰이 발포하여 8명이 사망했다. 4월 11일부터 13일에 걸쳐 일어난 제2차 마산항쟁은 3·15의거보다 규모도 컸고, “이승만 정권 물러가라.”는 구호도 나왔다.

4월 19일 시위는 절정에 이르렀다. 서울시내 거의 모든 대학과 수많은 중고교생이 쏟아져 나왔다. 저지선을 뚫고 대통령 관저인 경무대로 학생들이 몰밀 듯 들어가면서 경찰이 시위대에 발포하기 시작했다. 이날 서울에서만 100여 명이 사망했다(4월 21일까지의 사망자 포함). 부산과 광주에서의 격렬한 시위에서도 사망자가 다수 나왔다(‘피의 화요일’). 이승만 정부는 이날 오

후 2시 40분경 계엄을 오후 1시로 소급해 선포하고, 이어서 부산·대구·광주·대전 등지에도 계엄을 선포했다. 4월 25일 계엄하에서 서울의 대학교수들이 데모를 하자 학생·시민들이 합세했고, “이승만 정권 물러가라”가 주된 구호로 나왔다. 다음날 26일 아침 일찍부터 서울에서 이승만 사임을 요구하는 시위가 거세지자 10시 20분경 또는 그보다 약간 늦게 이승만 하야가 공표되었다. 이승만 정부가 무너진 것이다(‘승리의 화요일’).

허정의 서울시장 사임에 이어 자유당 총무부장을 역임한 이기봉 측근 임흥순이 1959년 6월 12일 시장에 취임했다. 그의 주된 임무는 1960년의 정·부통령 선거를 서울에서 자유당에 최대한 유리하게 만드는 일이었다. 이승만 정부가 무너진 4일 후인 4월 30일 임흥순은 서울시장을 사임했고, 얼마 후 3·15 부정선거와 장면 부통령 저격사건으로 구속되었다. 1961년 7월 대법원은 장 부통령 저격사건으로 1심에서 사형 판결을 받은 임흥순과 전 내무부장관 이익홍에 대해 무기징역을 선고했다.

허정은 이 대통령의 간청에 4월 25일 오후에 외무부장관을 맡겠다고 수락하였다. 그때는 이 대통령이 사임할 의사가 없었으나 다음날 사임하자 이미 장면이 부통령을 23일 사임하였으므로, 수석 국무위원인 허정이 과도 정부를 이끌게 되었다. 허정은 부정선거 원흉 처단이나 부정축재자 처벌에 소극적이었고, 경찰과 검찰 등의 숙정에도 소극적이었다. 그러나 다른 집권자들과는 달리 권력에 욕심을 부리지 않고 정권 이양을 충실히 했다는 점에서 평가를 받을 수 있었다.

국회에서는 소수파인 민주당이 다수파인 자유당을 틀어쥐고 개헌에 들어갔다. 6월 15일 내각책임제 개헌안을 통과시켜 국무총리가 국무위원을 임명하고 정무를 이끌어가도록 했다. <국가보안법>도 개정되었고, 기본권도 신장되었다.

7월 29일에는 헌법대로 민의원(하원)·과 참의원(상원)·의원 선거를 동시에 진행했다. 양원 모두 압도적으로 민주당 후보들이 당선되었지만, 민주당은 신파와 구파의 알력이 아주 심해 사실상 분당 상태나 다름없었다. 신파

민의원 1960년 7월 29일에 실시한 총선거에서 최초로 구성된 양원제 입법부의 하원으로, 233명이 선출되었으며, 상원인 참의원에 비해 권한이 월등하다.

참의원 양원제 국회에서 상원에 해당하며, 1952년 발체 개헌 때부터 헌법에 명시되어 있었으나, 1960년 7·29총선거를 통해서 단 한번 구성되었다가 1961년 5·16군사정변에 의해 해산되었다.

와 구파는 의석수도 백중지세였다. 8월 12일 대통령에 구파인 윤보선을 선출했다. 국무총리는 8월 19일 아슬아슬한 표차로 신파의 장면을 선출해 장면은 즉각 내각을 구성하는 작업에 돌입했다.

허정 과도정부 수반은 체신부장관을 지냈고 그와 가까운 사이인 장기영을 서울특별시장에 임명했다. 장기영은 5월 2일 임명되어 6월 30일 사임했으므로 불과 2개월도 채 안 되는 짧은 기간만 재임했다. 장 시장 역시 허 수반처럼 과도적 임무에 충실하고자 했다.

5) 장면 민주당 정부의 출범과 민선시장

장면 정부는 구파의 협조를 얻지 못해 거의 신파 일색으로 조각을 해 경제제일주의를 표방하며 1960년 8월 23일 출범했다. 제2공화국이 시작된 것이다. 결국 구파가 분가해 야당으로 신민당을 결성하고 장면 민주당 정부를 공격했기 때문에 1961년 초까지 장면 정부는 행정력을 발휘하기가 쉽지 않았다. 또 여론의 압력으로 부정선거 원흉과 발포 책임자뿐만 아니라 이승만 등 반민주행위자의 공민권 제한과 부정축재자 처벌에도 손을 대지 않을 수 없었다. 혁신계와 청년·학생들의 통일운동과 전쟁 전후시기의 집단학살사건 진상규명운동이 활발했고, 김구암살사건 등 수많은 의혹사건 문제도 제기되었다.

장면 정부는 경제제일주의에 걸맞게 경제 건설에 힘을 쏟았다. 전력 증강 등 인프라 조성 사업과 경지 정리, 도로·댐 건설 등의 국토개발 사업에 의욕을 보였고, 중소기업 육성에도 힘썼다. 경제개발5개년계획을 성안했고, 반대를 무릅쓰고 환율을 대폭 올려 수출에 관심을 쏟았다. 공채로 많은 인원을 채용해 공무원 사회에 신선한 바람을 일으켰고, 직업공무원제로의 길을 닦았다. 허정 과도정부 수반이나 장면 총리는 법치주의를 중시했다. 경찰 개혁을 대대적으로 하고 새로 경찰을 채용한 것도 업적에 들어갈 것

이다.

장면 정부가 부딪친 과제 중 하나가 야당 때 이승만 정부에 요구한 지방 자치의 완전 실현 문제였다. 1960년은 이승만 정부에서 허정 과도정부로, 또 장면 정부로 정권이 바뀌었고, 3·15부정선거와 대규모 시위 등이 잇달아 있었던 변화·변혁의 해였다. 7·29총선 직후부터 국회에서 지방자치선거가 중요 현안으로 떠올랐는데, 도지사 선거 문제가 제일 큰 쟁점이었다. 장면 정부는 비용 등도 고려해 광역자치단체장은 임명제로 하고 시급한 경제개발에 집중해야 한다는 입장이었으나,¹⁶ 신민당의 격렬한 반발에 역사상 최초로 지방자치선거를 전면적으로 실시하기로 했다.

지방자치선거는 겨울 선거를 피할 수 없었다. 1960년 12월 12일 서울특별시·도의회 의원 선거를, 12월 19일 시·읍·면의회 의원 선거를, 12월 26일 시·읍·면장 선거를, 그리고 연말인 12월 29일에 서울특별시장·도지사 선거를 했다.

서울시민들은 시의원 선거나 시장 선거에 큰 관심을 보이지 않았다. 시의원 선거의 투표율은 46.2%로 도의원 투표율보다 현격하게 낮았다. 54명을 선출하는데 민주당이 19명, 신민당이 17명 당선되어 어느 쪽도 과반수의 의석을 확보하지 못했다.

서울시장 선거는 화제를 모으기는 했다. 투표 방식이 선출하려는 후보자 이름을 적는 기명식이었다는 점도 그렇지만, 마포에서 제헌국회 때부터 4회에 걸쳐 당선된, 그것도 여러 번 큰 표 차로 당선된 민주당의 김상돈이 어느 정도 득표를 하느냐가 관심이었다. 시장 투표율은 추운 날씨에 기명식이어서 36.4%밖에 안 되었다. 이 투표는 기명식이어서 문맹자가 많이 안 나오기도 했겠지만, 무효표가 약 10%나 나왔다.¹⁷ 민주당의 김상돈이 21만 7,475표, 신민당의 장기영이 11만 7,145표로 김 후보가 장 후보의 거의 두 배를 득표했다.

김상돈 시장은 12월 30일 취임했지만, 시의회와 설전만 주고받았을 뿐 이렇다 할 일을 하지 못하고 1961년 5·16군사정변으로 퇴임했다. 김 시장

은 과장 이상의 간부들에게 사표를 중용해 이들로부터 반발을 샀다. 그는 청렴결백의 이미지를 부각시키기 위해서였겠지만, 공무원의 부정 방지를 강조한 것에서 더 나아가 시의원들을 도둑놈으로 몰았다고 시의원들이 강력히 반발을 했다.



1) 5·16군사정변과 군대식 행정

1961년 5월 16일 박정희·김종필 등이 앞장선 군사정변이 발생했다. 그들은 즉각 계엄을 선포하고 반공을 재정비 강화하겠다는 제1항에서부터 참신한 정치인들에게 정권을 이양하고 본연의 임무에 복귀하겠다는 제6항에 이르는 ‘혁명공약’을 발표했다. 군인들은 국가의 최고통치기관으로 국가재건최고회의를 설치하고 그 아래에 내각을 두었다. 김종필을 부장으로 한 중앙정보부가 정변 초기부터 활동에 들어가 강력한 권력을 행사했다. 각 행정부와 국영기업체 등의 요직을 군인들이 장악하고 군대식 행정을 폈다. 또한 각 부처 공무원들이 대거 해임되었다.

군인들은 정변 직후부터 과거의 좌익 관련자들을 대대적으로 체포하고, 허정 과도정부와 장면 정부 때 통일운동을 펼친 혁신계와 학생들, 집단학살 진상규명을 요구한 피학살자유죽회 관계자들을 연행해 특수반국가행위를 저질렀다고 혁명검찰부에서 기소해 혁명재판부에 회부했다. 혁신계는



5·16군사정변 당일 서울시청 앞의 박정희 소장(국가기록원)

3·15부정선거 원흉들과 4월혁명 발포책임자들보다 더 많은 인원이 재판을 받았고, 더 오랫동안 감옥에 있었다. 장면 전 국무총리도 장도영 전 국가재건최고회의 의장도 반혁명사건으로 재판을 받았다.

군사정부는 5월 22일 범국민운동방침을 발표했고, 곧 이어 재건국민운동•을 전개했다. 6월 9일에는 <농어촌고리채정리법>이 공포되었다. 또 장면 정부의 5개년경제계획안을 약간 수정해 경제개발5개년계획을 발표했다. 1962년 6월에는 화폐개혁을 단행하여 그때까지 유통되던 환화를 10분의 1 비율로 원화로 바꾸어 쓰도록 했다. 군사정부의 경제정책은 어느 것이나 성공을 거두지 못했고, 경제는 민정 이양기까지 계속 나빴다. 농촌경제도 아주 나빴다. 시행착오와 신약이 구약을 뺏친다는 말이 유행어가 되었다.

당시 국내외의 최대 관심은 군인들이 언제 민간인에게 정권을 이양하는

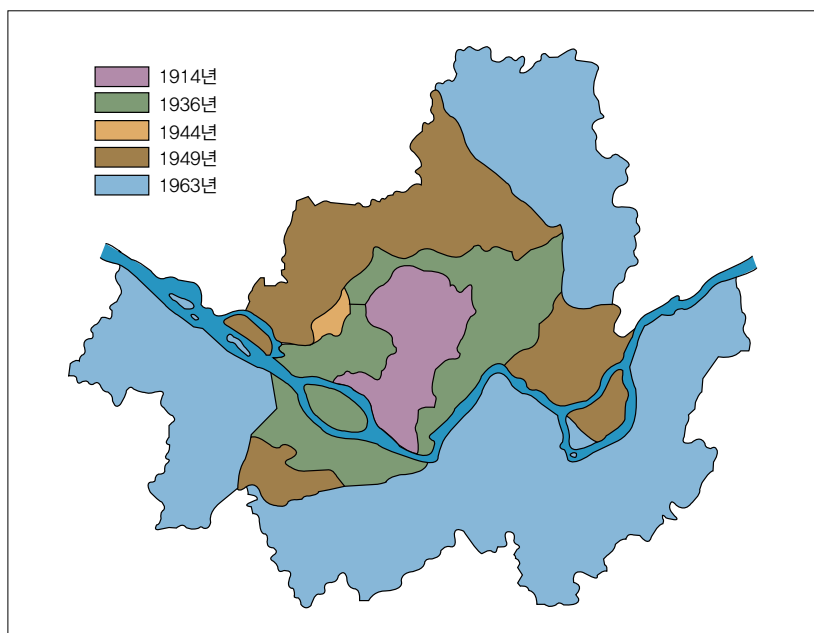
재건국민운동 5·16군사정변 직후부터 1964년 8월 재건국민운동본부가 해체될 때까지 국민의 도의·재건의식을 높이기 위해 벌였던 관 주도의 국민운동이다.

가였다. 박정희 최고회의의의장은 1961년 8월 12일에 1963년 여름을 민정 이양의 시기로 발표했고, 그해 11월 미국에 가서 다시 확인했다. 민정 이양을 발표한 직후부터 모든 정치 활동이 금지된 상태에서 김종필 중앙정보부장이 중심이 되어 중앙정보부 밑에서 장기 집권할 수 있는 거대 정당 조직에 착수했다. 여기에 필요한 자금은 빠칭코 사건, 새나라자동차 사건, 위커힐 사건, 증권파동 사건에 깊숙이 개입해 마련했다. 이 4가지 사건은 '4대의 흑사건'으로 불렸다. 최고회의는 1962년 3월 <정치활동정화법>이라는 것을 만들어 적지 않은 정치인(당시 명칭은 구정치인)들의 정치활동에 제약을 가하고자 했다.

최고회의는 헌법을 제정이 아니라 개정하겠다고 발표하고, 1962년 11월 대통령중심제를 핵심으로 하고 부통령제를 없앤 헌법개정안을 공고해 12월 17일 국민투표로 확정절차를 밟았다. 1963년 1월에 공포된 <국회의원선거법>에는 여당에 유리하게 의석수를 배분하는 비례대표제가 들어 있었다.

1963년 1월 1일부터 정치 활동이 재개되었다. 그러나 군사정부 측이나 야당 측은 심한 내분에 휘말렸다. 군부 내부에서 김종필 중심의 신당에 대한 반발은 이미 1962년 12월부터 격렬히 일어났다. 김종필이 독주하고 있고, 사무국 중심으로 당을 운영하게 되어 있는 신당의 2원 조직이 문제라는 것이었다. 이 내분은 군인들이 혁명공약대로 민간인에게 정치를 맡기고 군인들은 본연의 임무로 돌아가야 한다는 주장으로 비화되었다. 박병권 국방부장관과 김재춘 최고위원, 3군 수뇌부 등은 박정희 의장에게 강하게 본연의 임무로 돌아갈 것을 요구했다. 이것에 굴복해 박 의장은 2월 18일 민정 불참여를 국민에게 공표했고, 2월 27일에는 군과 정치인들이 함께 한 자리에서 선서를 했다(2·27선서). 그러나 박 의장은 3월 16일 군정연장 의사를 밝혔고, 이에 미국 등이 압력을 넣어 그것을 철회하는 4·8성명이 나왔다. 4월 8일 성명에는 묵시적으로 박정희가 민정에 참여할 수 있는 것으로 해석되었다.

1963년 10월 15일 치러질 대통령 선거에 야당후보가 난립했으나, 나중에 허정 후보와 송요찬 후보가 사퇴해 사실상 윤보선으로 단일화가 되었



서울시 행정구역 확장도

다. 그러면서 박 후보와 윤 후보 사이에 사상논쟁이 벌어졌다. 선거 결과 역대 대통령 선거 중 가장 근소한 표차인 15만여 표 차이로 박 후보가 당선되었다. 심한 재해로 허덕이던 유권자에게 밀가루가 대량으로 살포되고, 사상논쟁도 윤 후보 쪽에 불리한 면이 있어서였다. 그렇지만 서울에서는 윤 후보가 80만여 표, 박 후보가 37만여 표로 윤 후보가 무려 2배 이상 압승했다.

11월 26일 치러진 국회의원 선거에서 무소속 출마가 금지되어 야당이 심한 난립현상을 보인 가운데, 득표율이 33.5%밖에 안 되는 민주공화당이 비례대표를 포함하여 175석 중 110석을 차지하는 압도적인 승리를 했다. 하지만 서울에서 공화당은 14석 중 2석밖에 차지하지 못했다.

군사정변 이후 서울은 몇 가지 큰 변화를 맞았다. 서울시장으로 1961년 5월 20일 윤태일 소장이 취임하여 군정이 끝나는 1963년 12월 16일까지 맡았다. 그는 첫 번째 중요 업무로 6월 22일 병역미필자와 고령자 등 562명을 해임했다. 서울시는 1962년에 또 한 번 행정적으로 중요한 변화를 맞았

다. 1962년 1월 27일 공포된 법률 제1015호 〈서울특별시 행정에 관한 특별 조치법〉으로 서울특별시가 중앙 각 부와 같은 서열에 놓여 내각회의에 출석해 소관사항에 대하여 발언을 할 수 있게 된 것이다.

그와 함께 서울특별시를 내무부 소속에서 내각수반(나중에 국무총리)의 직속으로 하여 격을 높였고, 독자적인 행정 운영권의 범위가 확대되었다. 행정 구역도 1963년 1월 1일 한층 확대되어 양주군 등 5개 군의 12개 면이 서울특별시로 편입되어 면적이 328.15km²에서 596.50km²로 늘어났을 뿐만 아니라, 인구도 259만 8,993명으로 집계되었다. 특히 한강 이남의 땅이 많이 편입되었다. 한편 1962년 6월 30일 233명의 동장이 새로 임명되었는데, 이중 117명이 군인 출신이라는 점도 특이했다. 1963년 8월 5일 준공된 남산야외음악당과 같은 해 2월 1일 건립된 장충체육관이 윤 시장 때 만들어졌다.

2) 제3공화국 시기 서울시 건설의 빛과 그림자

1963년 12월 16일 국가재건최고회의가 해산하였고, 12월 17일 박정희 대통령 취임식이 거행되었다.

박정희 정부가 부딪친 첫 번째 큰 시련은 학생들의 한일회담 반대 투쟁이었다. 박 정부는 미국의 압력도 컸지만, 경제 발전을 위해 일본과 조속히 국교정상화를 이루려고 했다. 학생들과 야당·시민들은 박 정부의 굴욕적인 한일회담을 반대하고 나섰다. 1964년 3월 24일부터 여러 날에 걸쳐 큰 규모의 학생시위가 벌어졌고, 5월 20일에는 서울대 문리대에서 박 대통령과 김종필이 주장한 민족적 민주주의의 장례식이 있었다. 6월 3일 서울에서 시위가 격화되자 박 대통령은 계엄을 선포했다.

1965년 2월 〈한일기본조약〉이 가조인되었고, 6월 22일 기본조약과 한일협정이 체결되었다. 그러자 학생들과 야당, 학계, 예비역 장성, 개신교 등에

서 격렬한 비준반대운동이 일어났다. 8월 13일 공화당 단독 국회에서 베트남파병 동의안이 통과되었고, 다음날 한일협정이 비준되었다. 개학하면서 시위가 격화되자 서울에 위수령이 선포되었다. 1965년 12월 18일 한일협정 제문서가 양국 간에 교환되어 한일국교정상화가 이루어졌다. 베트남과 병도 이루어졌다. 1964년 이동외과병원 파견을 시작으로 1965년에는 경비대대가 파병되었고, 곧 이어 대규모 전투부대가 파병되어 1960년대 후반에서 1970년대 초까지 한국은 약 5만 명의 병력을 베트남전쟁에 파병했다.

1967년 5월 3일 치러진 대통령 선거에서 박정희 후보는 윤보선 후보를 큰 표차로 이겼으나, 서울과 경기도, 전라남·북도에서는 윤 후보가 이겼다. 6월 8일 치러진 총선은 부정으로 얼룩졌다. 대통령과 국무총리, 장관 등 고위 공무원들이 적극 지원을 하고, 선거 자금이 대규모로 살포되었으며, 선심공약이 난무했다. 관광 선심도 많았다. 3선 개헌선을 확보하기 위해서였는데, 공화당은 개헌선을 상회하는 의석을 확보했지만 서울에서는 14석 중 1석밖에 얻지 못했다. 학생들이 ‘망국선거’ 규탄시위를 벌이는 등 정국이 경색되어 국회가 6개월 이상 공전했다.

1969년에는 학생들을 중심으로 3선개헌 반대 데모가 서울에서 시작되어 전국으로 퍼졌다. 그해 9월 14일 새벽 2시 50분경 국회 본회의장에서 농성하고 있는 야당의원들에게 알리지도 않고 국회 제3별관에서 3선에 한해 대통령 재임할 수 있다는 개헌안이 날치기 통과되었다.

1971년 4·27대통령 선거는 야당바람이 불면서 누가 이길지 알기 어려운 백열전이 벌어졌다. 김대중 후보와 박정희 후보의 서울 장충단공원 유세에는 서울 역사상 최대의 인파를 기록했다. 개표 결과 박 후보가 94만여 표 앞섰는데, 영남의 몰표가 결정적이었다. 서울의 경우 박 후보는 80만여 표였는데, 김 후보는 119만여 표나 되어 후자가 압승했다.

5·25총선은 그때까지 치러진 국회의원 선거 중 특기할 만했다. 204석 중 야당이 89석을 얻어 역사상 처음으로 균형 국회가 생겨났다. 서울에서는 19석 중 신민당이 18석이나 획득하는 등 도시에서는 영남지방에서도 대

부분 야당이 승리했다. 국민들은 민주주의를 회구했다.

그러나 10월 15일 위수령이 발동되어 대학에 군인들이 들어가고 다수의 학생들이 제적당하고 군대에 끌려갔다. 박정희 대통령은 12월 6일 평상시 인데도 국가비상사태선언을 내렸고, 12월 27일 <국가보위에 관한 특별조치법>이 여당 단독으로 국회 제4별관에서 변칙 통과되었다.



1971년의 제3한강교 항공사진(국가기록원)

국내적인 여건과 국제적 환경이 경제 발전하기에 아주 좋아 1960년대 중반부터 1977~1978년경까지 눈부신 경제성장이 있었다. 1962년부터 1966년에 걸친 제1차 경제개발계획 시기에 연평균 7.9%의 성장률을 기록했고, 1967~1971년의 제2차 경제개발 시기에는 그보다 높은 9.7%의 성장률을 달성했다. 1970년대에 들어와 박정희 정부는 1970년에 포항종합제철 기공식을 갖는 등 노동집약적 산업에서 중화학공업으로 눈을 돌렸다.

제3공화국 첫 서울시장은 윤치영이었다(1963. 12. 17~1966. 3. 31). 윤치영은 이승만 비서와 초대 내무부장관을 역임했고, 1963년 대선에서 공화당 의장이자 박정희 후보 선거사무장으로 발언한 것이 구설수에 오르기도 했다. 그는 회고록에 쓰여진 바처럼 이렇다 할 치적을 남기지 못했다.¹⁸ 다만 제2한강교(양화대교)가 착공된 것은 윤태일 시장 때였지만, 제3한강교(한남대교)가 그의 퇴임 얼마 전에 착공되었다는 점이 의미가 있었다(준공은 1969년 12월). 이 다리가 경부고속도로와 연결되면서 ‘강남신화’, ‘말죽거리신화’를 낳을 만큼 강남개발이 부동산투기와 일체가 되어 대단했는데, 이 다리를 놓을 때는 예측하지 못한 사태였다.

윤치영 시장의 후임은 역대 서울시장 중 공적에 대해 가장 논란이 많은 김현옥이었다. 그는 1966년 3월 31일자로 박 대통령에 의해 임명되었다. 5·16군사정변이 일어났을 때 육군 제3향만사령관이었던 김현옥은 다음해에 부산시장에 임명되어 ‘불도저시장’이라는 별칭을 얻게 되었다. 이러한 밀어붙이기식 도시 건설이 박 대통령 마음에 든 것이다.

김현옥이 서울시장에 부임할 무렵에는 서울인구가 무섭게 팽창하고 있었다. 6·25전쟁이 일어날 무렵 서울인구는 169만여 명이었는데, 1958년에 다시 그 수준을 넘어섰고, 1963년에는 300만 명이 넘는 도시가 되었으며, 1966년에는 379만여 명이었다. 서울시 인구는 이때부터 더욱 빠르게 증가했다.

인구가 급증한 것은 이농민 때문이었다. 1960년에서 1965년 사이에 전국적으로 95만 3,000명의 인구 이동이 있었는데, 이중 70%인 67만 2,000명

이 서울로 왔다. 1966년에서 1970년 사이의 인구 이동은 249만 2,000명이었는데, 이중 62%인 153만 4,000명이 서울로 유입되었다. 그러다보니 주택이 턱없이 부족해 1960년 주택부족율이 41.6%였고, 1966년에는 50.0%에 달하게 되었다.¹⁹

김 시장은 ‘불도저시장’답게 주야간을 가리지 않고 도로·교량 등을 넓히거나 만들고, 구획정리사업도 대대적으로 벌였고, 청계고가도로 등 고가도로와 육교를 만들었다. 그는 당시 최대의 사창가라는 종삼(종로 3가에 있는 사창가)도 없애버렸다. 그는 1967년 4월 무허가주택 양성화대책을 발표했으나 선거용이라는 비판을 받았다. 1969년부터는 시민아파트•를 짓기 시작했다. 그러나 1970년 4월 8일 와우시민아파트 한 동이 무너져 33명이 사망하

시민아파트 김현옥 시장 때 무허가 건물 대책의 일환으로 주로 산허리에 건립한 총 430여동 1만 7천여 가구분의 아파트이다.



붕괴된 와우아파트



서울 지하철 종로선 개통을 경축하는 서울시장 현수막(1974. 8. 15)

는 사건이 났다. 날림 졸속 공사 때문이었다.²⁰ 결국 김현옥은 이 사건 때문에 4월 16일 물러나지만, 곧 내무부장관으로 영전했다. 김현옥 시장은 서울 600년사에 가장 큰 족적을 남겼다는 평가도 있으나,²¹ 그렇지 않아도 무질서하던 서울시 도시계획을 최대한 노력을 경주해 세계적 도시답게 세워 집행했어야 할 시점에서, 그것을 놓쳐 제대로 된 도시를 만들지 못했다는 비판도 면하기 어렵게 되었다.

민간인으로 행정능력을 인정받아 1970년 4월 16일 서울시장이 된 양택식은 전임 시장이 남긴 일을 처리하는 것이 긴급했다. 시민아파트 건설은 박 대통령 지시로 취임하면서 중지되었다. 다른 또 하나가 광주대단지 문제였다. 1971년은 서울에서 큰 사건이 많이 일어났다. 7~8월에는 대규모 사범부파동·이 일어났고, 같은 시기 서울대 교수들의 학원자율화선언이 있었으며, 국립병원 인턴·레지던트 파업이 있었고 KAL빌딩 방화 사건, 실미도 사건· 등이 잇달아 발생했다. 광주대단지 사건은 서울 외곽에서 일어났으나 서울시와 밀접한 관계가 있었다.

김현옥 시장은 무허가건물 대책의 하나로 지금의 성남인 광주로 무허가

사범부파동 검찰이 시국·공안사건에 무죄 판결을 내린 판사에 대해 뇌물수수 혐의로 구속영장을 신청하자 이에 전국의 판사 150여 명이 사표를 제출하며 맞섰던 사건을 말한다.

실미도 사건 1971년 8월 23일 인천 중구 실미도에 있던 북파 부대원들이 기간병들을 살해하고 탈출해 청와대로 향하던 중 자폭한 사건을 말한다.

주택 주민들을 집단이주시키는 정책을 세우고 1969년부터 이곳으로 수만 명 실어 날랐다. 그러나 식수 등 모든 것이 갖추어지지 않았고 엉망이었다. 병도 돌았다. 큰 사건은 1971년 8월 10일에 발생했다. 생계 대책을 요구하며 양택식 시장을 기다리던 주민들이 대단지사업소로 달려가 부수고 차량 10여 대를 탈취해 거리를 누비며 서울로 진출하려고 했다(광주대단지 사건).

양 시장에게는 전임 시장의 방만 경영으로 인한 엄청난 재정난을 해결하는 것도 큰 과제였다. 양 시장의 최대 업적은 1971년 4월 지하철 1호선을 착공해 임기 말인 1974년 8월에 종로선을 개통한 것이 될 것이다. 그는 여 의도와 강남지역의 도시 건설에도 많은 노력을 기울였다.

3) 유신체제

국내도 평온했고 남북 간에도 어떠한 이상 징조가 보이지 않았던 1972년 10월 17일 정변이 일어나 헌법 기능이 정지되어 국회가 해산되고 정치 활동이 금지되는 등 1948년 헌정이 시작된 이후 최대의 변화가 일어났다. 10월 27일 국무회의의 명칭을 바꿔 입법 기능까지 ‘부여’한 비상국무회의에서 유신헌법이 의결되고 11월 21일 국민투표로 확정되었다.

박정희 대통령은 통일시대에 대비하고, 국력을 극대화하기 위해 유신헌법을 만들었다고 설명했다. 그해 7월 4일에 서울과 평양에서는 통일을 자주적으로 해결하고 평화적 방법으로 실현하며 사상과 이념, 제도를 초월한 민족적 대단결을 도모하자는 7·4남북공동성명이 발표되어 국민이 뿔 듯이 기뻐하며 환영했는데, 박 대통령은 중앙정보부장 이후락이 평양에 가서 이와 같은 합의를 하고 돌아온 직후인 5월 중순경부터 비밀리에 유신헌법을 만드는 작업에 들어간 것이다.

유신헌법은 국민의 주권을 제한하고, 통일주체국민회의를 주권적 수임 기관으로 규정하였고, 3권 분립을 형해화시켰으며, 국민의 기본권을 제한

하여 민주주의헌정을 유린한 헌법이었다. 대통령은 실질적으로 국회의원 3분의 1을 임명할 수 있었고, 국회해산권이 있었으며, 국회의 기능이 크게 축소되었다. 대통령은 법관 임명권이 있었고, 긴급조치 등의 권한을 갖고 있었다. 유신체제는 박정희 대통령 한 사람에게 권력을 집중시킨 체제였다.

1972년 10월 23일 통일주체국민회의 대의원들에 의해 장충체육관에서 박정희가 대통령으로 선출되었다(‘체육관대통령’).

박정희 유신체제는 1973년 8월 김대중 납치 사건이 일어나면서 어려움에 직면했다. 학생들의 시위가 잇달고 재야의 반유신운동이 격화되자 박 대통령은 1974년 1월에 긴급조치 1호와 2호를 내렸다. 4월에는 긴급조치 4호가 발동되어 민청학련 사건^{*}과 인혁당 재건위 사건이 일어났고, 그 다음 해 4월에 인혁당 재건위 관계자 등 8명이 ‘법살^{法殺}’되었다.

1975년 4~5월에 베트남 등이 공산화되는 인도차이나 사태가 일어나자 총력안보운동이 대규모로 일어났다. 박 대통령은 유신정변을 일으켜 대통령에 취임할 때까지 유신체제는 통일과 한반도 평화를 위해서라고 거듭 강조했다. 그렇지만 김대중 납치 사건 직후 남북관계가 나빠지자 ‘북괴’ 남침에 대비하자며 반공반북 운동을 벌였는데, 인도차이나 사태로 한층 더 강렬하게 반공반북 운동이 일어났다. 이 시기는 중동 건설 진출로 경기가 좋았다. 유신체제는 안정되는 것 같았다.

그러면서 발표된 것이 1977년 2월 임시행정수도 건설이었다. 경우에 따라서는 1394년 태조 이성계에 의해 서울로 수도가 옮겨진 이후 최대의 변화가 일어날 수도 있었다. 북괴가 남침하면 서울이 위태롭다는 주장도 있었지만, 서울의 과잉인구를 소산^{疏散}시켜야 한다는 것이 주된 이유로 제시되었다. 서울인구는 이미 1970년에 543만여 명이었고, 1976년에는 725만여 명이었으므로 인구 대책은 필요했다. 그러나 박 대통령이 정말로 임시행정수도를 건설하려 했는지, 1976년의 포항 석유 발표처럼 정치적 이유 때문이었는지는 불분명하다. 1977년 12월 중화학기획단장 오원철이 행정수도 건설안을 제시했을 때도, 1979년 5월에 황용주·강홍빈 팀이 작성한

민청학련 사건 1974년 4월에 ‘전국민주청년학생총연맹’이 공산주의적 인민혁명을 시도한다고 조작하여 학생과 사회 인사들을 처벌했던 사건이다.



1978년 여의도에서 열린 북괴 남침 망국 규탄 서울시민 결기대회(국가기록원)

《행정수도 건설을 위한 종합보고서》를 보고받을 때도 박 대통령은 확실한 얘기를 하지 않았다.²²

1977~1978년경부터 다시 반유신투쟁이 강해졌다. 1978년 12월 12일에 치러진 총선에서 공화당이 득표율에서 야당에 패배하고 경제가 급속히 악화되면서 유신체제는 위기에 놓였다. 1979년 5월에 김영삼이 신민당 총재로 선출되면서 박정희 유신정권과 격돌이 시작되었다. 8월에는 YH무역의 여성노동자들이 신민당사에 들어가 농성하는 것을 경찰이 강제로 해산시켰다(YH사건). 이 사건은 학생·시민들에게 큰 충격을 주었다. 9월 김영삼 총재의 직무정지 가처분신청을 법원에서 받아들이고 10월 4일 김영삼의 의원직을 박탈하는 사태까지 일어났다. 10월 16일부터 일어난 부마항쟁은 김영삼 박해도 영향을 미쳤지만, 경제가 급속히 악화되었고, 투기 열풍 속에 부익부빈익빈 현상이 심화된 것이 작용했다.²³ 부산에 다녀온 김재규 중앙정보부장은 10월 26일 박정희 대통령에게 충을 쏘았다. 이로써 유신체제는 종말을 고했다.

1974년 9월 2일 서울시장에 취임해서 12·12선거 직후의 대폭 개각으로 내무부장관으로 영전해 가게 되는 1978년 12월 22일까지 재직한 구자춘은 박정희의 대구사범학교 후배인데다가 5·16군사정변에 직접 참여해 대통령의 신임이 두터웠고, 재임기간에 재정도 탄탄해서 일하기가 좋았다. 그는 지하철 2호선을 계획하여 일부 공사를 진행하였고, 나중에 부실공사로 말썽이 많았던 성수대교도 건설했다. 서울대공원을 과천에 건설하는 기공식도 가졌다. 그는 성산대로를 확장하면서 독립문을 옮겨 문화계로부터 강한 비판을 받았다.

구자춘의 후임인 정상천은 경찰에 오래 있었고, 청와대 제2정무수석비서관으로 있다가 서울시장에 임명되었다. 그가 시장이 되었을 때는 유신체제의 말기적 증상이 도처에서 분출되어 민심이 매우 흉흉한 상태에 있었다.²⁴ 그리고 곧 이어 10·26사태가 있었다. 정 시장은 1980년 9월 2일 물러날 때까지 12·12사태*, 5·17쿠데타 등 서울을 중심으로 정국이 요동쳐 지하철 2호선 공사 등 전임자의 일을 계속 하는 것을 제외하고는 새로운 업무를 추진하기가 쉽지 않았다.

12·12사태 1979년 12월 12일 전두환·노태우 등이 이끌던 신군부 세력이 대통령의 재가 없이 당시 육군참모총장이자 보안사령관 정승화를 강제로 연행한 군사 반란 사건이다.

4) 전두환·신군부체제

많은 사람들이 유신체제의 붕괴로 민주화가 될 것으로 생각했다. 그러나 육군 내부에는 있어서는 안 되는 하나회라는 사조직이 있었고, 박 대통령의 비호를 받고 있었다. 1979년 12월 12일 전두환·노태우 등 하나회원들이 주축이 되어 쿠데타를 일으켜 정승화 육군참모총장을 체포하고 군권을 장악했다. 김영삼·김대중·김종필 등 3김은 유신체제 이전의 헌법으로 되돌아갈 것에 합의했지만, 서울의 봄은 위태위태했다. 1980년 5월 신중을 기하던 학생들이 조기 개헌을 요구하며 시위를 벌였다. 5월 17일 전두환 등 신군부는 국무위원들을 강박해 비상계엄 선포를 전국으로 확대하게 하고



KBS 이산가족찾기 캠페인(국가기록원)

국회를 무력으로 폐쇄하는 등 제2의 쿠데타를 일으켜 정치활동을 정지시키고 기본권을 제약했다(5·17군부쿠데타).

5월 18일 광주에서 학생들이 시위를 벌이자 공수부대가 출동해 유혈사태를 일으켰다. 과잉진압작전을 펼 것이었는데, 신군부 집권에 저항하는 세력을 위력을 과시해 철저히 제거하기 위해서였다. 김대중도 신군부가 5·17쿠데타를 일으키면서 이미 구속한 상태였다. 그러나 ‘유신잔당’ 전두환과 신군부에 대한 강한 반감과 민주주의에 대한 열망은 광주시민·학생을 쫓아내지 못해 공수부대 등 계엄군을 몰아내기에 이르렀다. 5월 27일 대규모의 계엄군이 광주도청을 포위해 저항하는 사람들을 사살하며 도청을 장악했다. 5·18민주화운동에서의 사망자는 160명이 넘었다. 5·18민주화운동은 1980년대 민주화운동과 반미자주화운동을 추동하는 힘으로 작동했다.

전두환을 중심으로 한 신군부는 5월 31일 국가보위비상대책위원회(이하 국보위)를 조직해 막강한 권력을 행사했다. 10월에는 국민투표로 임기가 7년

인 대통령을 5,000명 이상으로 구성된 선거인단이 선출하게 되어 있는 새 헌법을 확정했다. 약간 변형된 유신헌법이었다. 국보위가 만든 국가보위입법회의에서는 언론 자유를 제약한 〈언론기본법〉과 노동관계법 개정안 등을 통과시켰다.

새 헌법에 의해 대통령이 된 전두환은 노동운동과 학생운동을 철저히 탄압했다. 그렇지만 유신체제 이래의 군부독재에 반대하고 민주주의를 희구하는 시민들의 마음은 1985년 2월 12일에 치러진 총선에서 ‘선거바람’이라는 형태로 뜨겁게 분출되었다. 유신체제처럼 한 선거구에서 2명씩 뽑기 때문에 여당인 민주정의당(민정당)이 148석을 차지했지만, 김영삼·김대중 측의 신당인 신한민주당(신민당)이 서울 등 대도시에서 그것도 많은 경우 1위로 당선되어 67석을 차지했으며, 총선 얼마 후 민주한국당(민한당) 의석을 흡수해 규모가 큰 야당이 되었다.

1983년에는 138일 453시간에 걸친 KBS 이산가족찾기 생방송이 많은 한국인의 눈물을 흘리게 했는데, 1985년에는 분단정부 수립 이후 처음으로 이산가족 상봉이 서울과 평양에서 있었다.

1986년에는 다음해 대통령 선거를 앞두고 야당의 개헌운동이 시민들의 열띤 호응을 받으며 전개되었고, 시민운동으로 KBS 시청료거부 운동이 벌어졌다. 학생운동도 이념성을 강하게 띠면서 활발히 전개되었다. 그러나 하반기에 들어가자 전두환 정부는 학생·시민들의 민주화운동과 개헌운동을 혹독히 탄압하면서 1987년의 개헌문제와 대통령 선거에 대비했다.

전두환 정권 시기 서울시장은 3명이었다고 말할 수 있다. 이중 박영수와 김성배는 재임기간이 길지 않았고, 박영수 시장 시기는 경제가 좋지 않았다. 그에 비해 염보현 시장은 1983년 10월부터 1987년 12월까지 4년여에 걸쳐 재직했고, 뿐만 아니라 경제가 아주 좋아질 때에 맡았다. 염 시장은 전임 시장들이 시작했던 지하철 2·3·4호선을 완성에 ‘서울지하철시대’를 열었고, 과천에 있는 서울대공원도 문을 열었다. 그는 목동신시가지 조성을 정력적으로 해냈고, 가락동 농수산물시장을 열었으며 한강종합개발에도



프로야구 원년 우승팀 OB베어스의 환호하는 모습(두산베어스)

힘을 썼다.

전두환 정부는 군부독재에 대한 비판을 다른 곳으로 돌리기 위해 프로야구를 장려하는 등 스포츠에 특별히 관심을 쏟았다. 전두환 정부는 세계적 규모의 경기에 대비해 선수들 육성에 힘을 들였고, 메달 획득 선수들에게 특별한 배려를 했다. 1986년 9월 20일부터 16일 간에 걸쳐 치러진 제10회 아시아경기대회는 그때까지 치러진 국제경기 중에서 가장 규모가 컸다. 일부 지방에서도 치렀지만, 대부분 서울에서 경기를 했는데, 27개국, 4,839명 선수가 참가한 가운데 한국은 이 대회에서 무려 금메달 93개, 은메달 95개, 동메달 76개를 획득해 종합 2위라는 아주 좋은 성적을 거두었다. 아시아경기대회에 맞춰 8월 20일부터 20개국 1만여 명이 참여해 각종 문화행사가 열렸다.



04

6월민주항쟁과 민선시장시대

1) 6월민주항쟁과 88서울올림픽

전두환 정부는 초강경 억압 조치로 민주화 열기를 봉쇄하려 했지만, 극단적인 탄압은 뜻하지 않은 사태를 몰고 왔다. 1987년 1월 14일 치안본부 남영동 분실에서 대학생 박종철이 고문으로 사망한 것이다. 박종철 고문사망은 온 국민의 분노를 몰고 와 2·7추도대회, 3·3평화대행진 등이 있었는데, 이러한 투쟁을 통해 6월항쟁을 특징짓는 전국 여러 도시의 동시다발 투쟁과 민주대연합이 서서히 모습을 갖추었다. 전 대통령은 4월 13일 성급하게 호헌조치를 발표했다.(4·13호헌조치) 이에 대해 교수들과 종교인, 각계각층의 호헌반대운동이 치열하게 전개되었다. 6월 9일에는 대학생 이한열이 최루탄에 맞아 빈사 상태에 이르렀다.

민정당 대통령 후보로 노태우가 지명된 6월 10일 ‘고문살인 은폐규탄 및 호헌철폐 국민대회’가 서울 등 22개 도시에서 동시다발적으로 열렸다. 이날 밤부터 6월 15일까지 서울 명동성당 농성 투쟁이 시민·학생들의 적극

적인 호응 아래 전개되었고, 6월 18일에는 최루탄 추방 대회가 16개 도시에서 열렸다. 6월 26일 34개 시와 4개 군에서 100여만 명이 참여한 평화대행진에 더 이상 버틸 수 없다고 판단한 전두환 정부는 6월 29일 노태우 이름으로 대통령직선제 개헌, 김대중 사면·복권 등을 주요 골자로 한 6·29 민주화선언을 발표했다. 이로써 1972년 10월유신으로 유린된 민주헌정체제로 복귀하게 되었다.

6월민주항쟁으로 자유와 민주주의의 폭이 어느 때보다도 커졌다. <아침이슬> 등 방송금지곡 55곡이 해금되는 등의 조치로 이제 부르고 싶은 노래도 부를 수 있게 되었고 영화도 자유롭게 볼 수 있게 되었다. 판매 금지된 도서(금서)도 대폭 풀렸다. 이 시기를 전후해 월북 작가들의 작품 등이 나돌았다.

6월민주항쟁 직후인 7월부터 9월 초에 걸쳐 엄청난 규모의 노동운동이 대기업을 중심으로 일어났다. 10인 이상 사업체 상용노동자 333만 명 중 122만 명이 쟁의에 참가했고, 민주노동조합도 크게 증가했다. 이제 노조만은 자유롭게 결성할 수 있는 시대가 도래했다.

정치계에도 민주주의 봄이 찾아왔다. 김대중 등 2,335명이 사면·복권되었고, 5년 단임의 대통령 직선제를 주축으로 한 여야 공동의 헌법 개정안이 확정되었다. 1987년 12월에 치러진 대통령 선거는 민주주의를 퇴색시킨 영남·호남·충청의 지역 색깔의 선거로 치러졌다. 민정당의 노태우가 36.6%를 획득해 당선되었고, 차점자는 김영삼이었다. 그러나 서울은 김대중이 188만여 표로 가장 많았고, 그 다음이 노태우의 168만여 표였다. 지역이거주의로 얼룩진 선거는 다음해 치러진 총선에서도 유감없이 드러났다.

1986년에서 1988년에 걸친 3년간은 연평균 경제성장률이 13%로 단군 이래 최대의 호황이라는 말 그대로 역사상 유례가 드물게 경기가 좋았다. 한국인의 식생활 등 여러 생활 분야에 영향을 미쳤다. 승용차도 1980년만 해도 17만 8천여 대를 보유한 것으로 통계가 잡혀 있는데, 10년 후인 1990년에 190만여 대를 기록한 것도 당시의 상황을 말해준다. 이렇게 경제가 좋



88서울올림픽 여자탁구 복식 금메달리스트 양영자·현정화(올림픽기념관)

은 1986년에 아시아경기대회가 있었고, 1987년에 6월민주항쟁과 7·8·9월 노동자대투쟁으로 정치의 민주화, 사회의 민주화가 이루어졌으며, 1988년에 88서울올림픽이 열렸다.

유신정권 말기에 올림픽을 서울에 유치할 것이 결정되었지만, 전두환 정부가 들어서면서 적극 추진되어 1981년 9월 30일 독일의 바덴바덴에서 열린 국제올림픽위원회·총회에서 일본의 나고야를 물리치고 서울로 선정되었다. 멕시코시티를 제외하면 대부분의 올림픽이 선진국에서 열렸다는 점에서 올림픽의 서울 개최 결정은 이례적이었다. 아시아에서는 1964년에 일본 도쿄에서 열린 이후 처음이었다. 1985년과 1986년에 걸쳐 남북체육회담을 열어 북한이 참여하는 방식을 논의했으나 끝내 이견을 좁히지 못했다.

88서울올림픽은 송파구 잠실의 메인 스타디움을 비롯해 대부분의 경기장이 올림픽공원 안의 여러 경기장 등 서울시에 있었지만, 조정·승마·요트 등 일부 경기는 광주·과천·부산 등지에서 열렸다. 서울올림픽을 취재하러 온 외국 기자가 4,297명이나 될 정도로 규모가 컸다. 북한·알바니아·

국제올림픽위원회(IOC)
스위스 로잔에 본부를 둔 국제기구로 1894년 설립되었다. 총 206개 국가가 가입하였고, 대륙별 국가 올림픽위원회로 구성된다. 4년마다 하계 올림픽, 동계올림픽을 개최한다.

니카라과·쿠바 등을 제외하고 161개국이 신청했는데, 마다가스카르가 불참해 160개국이 9월 17일 입장식에 참여해 10월 2일까지 진행되었다. 1위는 금메달을 55개 획득한 소련이었고, 한국은 동독·미국에 이어 금메달 12개, 은메달 10개, 동메달 11개라는 놀라운 성적으로 4위를 했다. 전두환 정부가 체육, 그중에서도 특히 88서울올림픽에 집중 투자한 결과였다. 88서울올림픽은 코리아를 세계에 알리는 계기가 되었다.

1988년에는 통일운동이 활발히 전개되었다. 학생들은 남북한청년학생회담을 외치며 교문을 나섰다. 노태우 정부도 남북 간의 교류를 제안하며 북방정책을 여는 7·7선언을 발표했다. 이미 그해 7월 5일에는 유고슬라비아와 무역사무소를 개설한 바 있었는데, 9월에는 헝가리와 상주대표부를 설치하기로 합의하면서 1986~1988년의 경제발전을 바탕으로 하여 북방정책을 추진했다. 1989년에는 문익환 목사와 임수경의 방북이 있었다.

1990년대에 들어서면서 남북관계는 커다란 변화가 일어났다. 1991년 9월 남과 북이 동시에 유엔에 가입했고, 12월에는 남과 북의 총리가 〈남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서(남북기본합의서)〉에 서명했으며, 이해 12월 31일에는 남북이 한반도비핵화 공동선언을 채택했다.

한편 1988년 총선으로 여소야대 국회가 생기자 그해 11월부터 광주민주화운동 청문회 등 5공 청문회가 열렸다. 위기감을 느낀 노태우 대통령은 1990년 2월 자신이 이끄는 민정당과 김영삼의 통일민주당, 김종필의 신민주공화당과 합당해 거대 여당으로 민주자유당(이하 민자당)을 창당했다.

2) 30년 만에 다시 열린 지방자치

1960년 민주당 장면 정부는 전면적으로 지방자치선거를 실시했지만, 1961년 5·16군사정변이 일어나고, 군사정부에서 지방자치 실시 약속을 지키지 않음에 따라 풀뿌리 민주주의인 지방자치는 장기간에 걸쳐 시행되지

못하는 파행이 계속되었다. 지방자치는 1986~1987년 개헌 문제가 크게 대두되자 전두환 정부가 회유책으로 단계적 실시를 언급하기도 했지만, 언제 어떠한 내용으로 실시될지는 불확실했다. 그러나 6월민주항쟁으로 전두환 정부가 무릎을 꿇고 지방자치 실시가 포함된 노태우의 6·29민주화선언이 나옴에 따라 가시화되었다.

지방자치 문제에 대해 여야 간에 이견이 좁혀지지 않았고, 야당안이 국회를 통과했으나 대통령이 거부권을 행사했다. 1989년 12월 여야 합의를 토대로 <지방자치법> 제8차 개정안이 통과되어 법률로 공포되었으나, 이것 역시 정부가 시행하지 않았다. 그러다가 민주자유당이 창당되어 거대 여당이 만들어지자 1990년 12월이 되어서야 제9차 개정안이 법률로 공포되어 간신히 시행되게 되었다.

그렇지만 제대로 지방자치는 실시되지 못했다. 1991년 3월 26일 기초자치단체 의원 선거가, 6월 20일 광역의회 선거가 실시되었지만, 1992년 6월 30일 이내에 선출하기로 되어 있던 지방자치단체장 선거는 실현되지 못하고 다음 정부로 넘겨졌다.

서울시의 경우 1991년 3월에 구의회 의원 선거가 치러져 778명을 선출했다. 6월에 치러진 시의회 의원 선거는 유권자 721만 2,887명 중 52.4%가 투표하여 저조한 투표율을 보인 가운데 132명을 선출했다. 민자당이 110명, 신민당이 21명, 민주당이 1명으로, 여당이 압승을 거두었다.

6월민주항쟁 이후 민주화 시기 서울시장은 빈번히 바뀌었다. 4년여 동안 시장을 지낸 염보현이 <특정범죄가중처벌법> 위반으로 재판을 받고 있을 때 염 시장에 이어 1987년 12월 서울시장이 된 김용래는 11개월여 재직했지만, 올림픽을 치러내느라 고생한 것을 제외하면 이렇다 할 일을 하지 못했다.²⁵ 그 뒤를 이은 고건 시장은 뛰어난 행정가로 이미 평판을 얻고 있었는데, 1990년 12월까지 2년여 재직했다. 그는 시 직원들에게 신중함과 합리성을 지닌 시장으로 부각되었고, 유리알 같이 투명한 행정을 펼치기 위해 노력했다.²⁶ 1990년 12월 서울시장에 취임한 박세직은 신군부 실력자 중

한 사람으로, 88서울올림픽 조직위원장, 국가안전기획부장 등의 화려한 직책을 맡았지만, 시정 업무보고도 제대로 받지 못한 채 수서아파트 • 특혜사건에 대한 행정적 책임 문제로 23일만에 도중하차하고 말았다. 그 뒤를 이은 4선 의원인 이해원은 1992년 6월까지 1년여 재직했는데, 쓰레기 소각 방식을 도입하는 등 쓰레기 처리에 관심을 보였다. 이상배 시장은 1993년 2월까지 8개월 재직했다. 그가 짧은 시간 재임한 이유는 청와대 행정수석 비서관으로 있을 때 수서사건에 연루된 사실이 드러났기 때문이다. 1993년 2월 김영삼 정부가 들어섰을 때, 김 대통령은 행정 경험이 없고 젊은 변호사인 김상철을 서울시장에 임명해 세인을 놀라게 했다. 그러나 그는 그린벨트를 훼손시켜 자기 집 정원에 이용한 사실이 바로 드러나는 등 비난이 쏟아져 7일만에 물러나 최단명 서울시장으로 기록되었다.²⁷ 김상철 시장의 후임이 된 이원중은 9급에서 출발한 입지전적 인물로, 시민홀을 시정종합정보센터로 개편하고 현장민원실을 운영했다.²⁸ 그렇지만 1994년 10월 성수대교가 붕괴해 시장직에서 물러나지 않을 수 없었다. 우명규 시장은 양택식 시장처럼 기술적으로 근무하다가 서울시장이 되었는데, 역시 성수대교 붕괴사건에 도의적 책임을 지고 불과 13일만에 물러나 김상철 시장 다음의 단명 서울시장이 되었다. 그 뒤를 이어 임명직으로 마지막 시장이 된 《조선일보》 기자 출신의 최병렬은 추진력으로 ‘최틀러’라는 별명을 얻었지만, 8개월도 채 재직하지 못했다.

군 사조직 하나회 소속 군인들을 숙정하고 금융실명제를 실시하고 공직자 재산등록을 의무화하는 등 과감히 개혁을 추진했던 김영삼 대통령은 1995년 6월 28일 서울특별시장과 광역시장 선거를 포한해 전국동시지방선거를 그것도 비교적 깨끗하게 치렀다. 그러나 서울시의회 선거에서 야당인 민주당이 123명이 된 것에 비해 여당인 민자당이 겨우 10명 당선되는 등 의회와 단체장 모두 야당 당선자가 많이 나오자 1996년 국회의원 선거에서는 다시 혼탁한 선거로 되돌아갔다.

여론의 초점은 민선 서울시장에 누가 되느냐에 있었다. 인구가 1,000만

수서아파트 특혜 사건

서울시가 수서·대치 지역의 개발제한구역 안에 아파트를 건립하겠다는 26개 주택조합에 아파트 건축허가를 내주면서 촉발된 비리사건으로, 정태수 한보그룹 회장 등이 구속되었다.



선거 유세 중인 민주당 조순 후보(국가기록원)

명이 넘을 뿐만 아니라, 중앙권력이 과대하게 성장해서 권력이 서울에 집중되어 있었고, 경제·교육·언론·문화·예술 관계 시설도 서울에 많아 서울시장은 유력한 대통령 후보가 될 수 있다고 보았기 때문이다. 민자당에서 전 총리였던 정원식이, 민주당에서는 경제학자로 부총리를 역임했던 조순이 무소속으로 나온 전 국회의원 박찬종과 3파전을 벌였으나, 42.4%를 득표한 조순이 33.6%를 얻은 박찬종, 20.7%를 획득한 정원식을 물리치고 5·16군사정변 이후 최초의 민선시장에 당선되었다.

삼풍백화점 붕괴 현장에서 취임한 조 시장은 ‘관관 포청천’이라는 애칭을 들으면서 교통개선 종합대책을 내놓는 등 의욕적으로 일했으나 중앙정부와 갈등이 있었고,²⁹ 버스업계와 서울시 교통공무원 사이의 ‘비리 커넥션’도 있어 어려움을 겪었다.³⁰

조순 시장의 가장 큰 포부는 대통령에 있었던 것 같다. 불과 임기를 2년 2개월 넘기고 사표를 낸 뒤 1997년 9월 12일 대선 출마를 선언했다. 하지만 여러 여론조사에서 한자리 수를 넘지 못하였다. 그해 11월초 잇단 문제와 경제적 위기로 무력하게 된 김영삼 대통령이 신한국당을 탈당하면서 신한

국당의 이회창 총재와 꼬마 민주당의 조순 총재는 합당을 하게 되었고, 조순은 신한국당의 총재로, 이회창은 대통령 후보로 되어 조순의 대통령 꿈은 좌절되었다. 신한국당은 곧 한나라당으로 개명했다.

3) 2000년 6·15남북정상공동성명과 서울의 변화

1997년 12월 18일 경제위기 속에 치러진 대통령 선거에서 김대중 후보가 이회창 후보를 39만여 표차로 이겨 대통령이 되었다. 그 무렵 남북관계는 큰 변화를 맞고 있었다. 1998년 6월과 10월에 현대그룹 총수 정주영이 소를 끌고 북에 갔고, 10월 18일에는 관광객을 태운 배가 금강산을 향해 떠났다. 드디어 새천년 21세기가 시작되는 2000년 6월 15일 남과 북의 두 정상은 평양에서 역사적인 공동성명을 발표해 남북 화해와 교류, 협력, 한반도 평화를 진전시키는 데 큰 길을 닦았다. 이어 8월 15일에 서울과 평양에서 남북 이산가족 방문단이 상호 방문했다. 남북 이산가족 상봉이 1985년 서울과 평양에서 처음으로 있는 지 15년만이었다. 제3차 이산가족 상봉은 2001년 2월에 있었다. 그런데 북측에서 금강산에서 만나자고 주장해 2002년 4월 제4차 이산가족 상봉부터는 서울과 평양을 떠나 금강산으로 고정되었고, 2008년에는 금강산 이산가족 면회소가 완공되어 그 다음해부터 활용되었다.

대통령 선거 다음해인 1998년에는 제2기 민선시장 선거가 있었다. 6월 4일 치러진 제2회 전국동시지방선거 서울시장 선거는 과거에 모두 서울시장을 지낸 바 있는 여당인 새정치국민회의의 고건 후보와 한나라당의 최병렬 후보 사이에 치열한 접전을 예상하기도 했지만,³¹ 고 후보가 53.5%의 득표율로 44.0%의 득표율을 보인 최 후보를 무난히 이겼다.

고 시장의 뛰어난 행정가로서의 솜씨는 민선시장으로 재직하면서 더욱 발휘되었다. 비서실의 대대적인 구조 조정, 인사의 투명성과 공정성 확보

에 노력했고, 임명직 때 착수한 제2기 지하철 5·8호선을 임기 내에 끝맺음을 했다.³² 그러나 박정희 기념도서관을 상암동에 짓도록 한 것은 논란을 불러일으켰다. 고건은 2001년 국제투명성기구 말레이시아본부가 주는 제2회 세계청렴인상을 받았다.³³ 고 시장은 그의 주변에서 나돌던 대권 도전설에 대해서 전임 조 시장과는 다르게 무덤덤한 반응을 보였다.³⁴

2002년은 특별한 해였다. 6월 ‘붉은악마’의 뜨거운 응원 속에 한국 축구팀이 월드컵 4강전에 진출했다. 홈그라운드인 이점이 최대한 살려졌는데, 88서울올림픽에 이어 한국을 세계에 알리는 데 기여했다. 12월에 치러진 대선은 예측을 불허하는 시소게임이었는데, 결과는 새천년민주당의 노무현 후보가 한나라당의 이회창 후보를 57만여 표 차로 이겼다.

2002년 6월 13일에는 제3회 전국동시지방선거가 치러졌다. 서울시장의 경우 4년 전과 정반대의 현상이 일어나, 한나라당의 이명박 후보가 52.3%를 득표해 43.0%를 얻은 새천년민주당의 김민석 후보를 무난히 물리쳤다. 이 선거에서 한나라당은 처음으로 서울에서 각급 지방선거에 승리했을 뿐만 아니라, 전국 시·도지사 16곳 중 11곳이나 차지했다.

이명박 시장은 ‘불도저’라는 별명답게 큰 사업을 많이 했는데, 특히 두 가지 사업이 주목을 받았다. 대중교통 체계를 대수술한 것과 청계천 복원 공사가 그것이다. 중앙버스전용차로제와 버스와 지하철을 연계시킨 거리비례 환승할인제는 환영을 받았다.³⁵ 이 시장은 청계천 복원공사로 더 환영을 받았다. 2003년부터 2005년까지 2년여 진행된 이 공사는 3,867억 원의 비용이 들어갔고, 매년 시설 수리, 점검 등의 비용으로 75억 원 정도가 들어간다. 그러나 지금의 청계천이 과거의 그것보다 폭이 좁고 물을 계속 주입해야 하며, 수표교 등이 제대로 처리가 되지 않아 비판도 만만치 않다.³⁶ 이 시장이 2007년 한나라당 대권 후보로 나와 통합민주당 후보를 힘 안 들이고 이긴 것은 유권자들의 성장제일주의가 큰 작용을 했지만, 청계천 복원 공사 등의 업적도 힘이 되었다.

2006년 5월 31일 치른 제4회 전국동시지방선거 역시 4년 전과 비슷해서



복원한 청계천

한나라당이 크게 우세했다. 서울시장 선거도 예외가 아니어서 변호사이고 국회의원을 한 한나라당의 오세훈 후보가 ‘뚝뚝새’ 여성 법무장관을 지낸 민주당의 강금실 후보를 큰 표차로 이겼다. 오세훈 시장의 역점사업인 ‘한강 르네상스’와 ‘디자인 서울’ 정책은 도시 경쟁력을 높이는 성과도 냈지만, 비판도 많았다.³⁷ 오 시장은 무리한 개발사업으로 4년 동안 부채가 6조 늘었다는 비판도 받았다.³⁸

2010년 6·2지방선거는 예상외의 결과를 가져왔다. 이 선거 직전 이명박 정부의 천안함 사건 발표로 공안 분위기가 조성되어 여당이 유리할 것으로 여론이 나타났는데, 젊은 유권자들이 참여하고 해서 결과가 예상과 크게 차이가 났다. 서울시 구청장이나 의원 당선자가 민주당이 한나라당보다 월등 많았다. 시장의 경우 오세훈 후보와 최초로 여성 총리를 지낸 민주당의 한명숙 후보가 예측 불허의 접전을 벌였는데, 오 후보 208만 6,127표, 한 후

보 205만 9,715표로 그야말로 아슬아슬하게 오 후보가 이겼다.

그런데 2011년 1월 무상급식 문제를 오 시장이 주민투표로 결정하자고 나왔다. 시의원이 한나라당 27석, 민주당 79석인데, 민주당 의원들에 대한 반감과 함께 대권 의지도 표출된 결정이었다. 이에 대해 민주당은 '단계적 무상급식'보다 '나쁜 투표, 착한 거부' 슬로건을 내세우고 투표 거부운동을 벌였다. 기막힌 방식의 대응이었다.³⁹ 8월 24일 투표 결과 투표율이 25.7% 밖에 안 되어 개표 기준선인 33.3%를 넘지 못해 개표조차 하지 못했다.

주민투표 이틀 후인 2011년 8월 26일 오 시장이 사표를 냈다. 오 시장의 사표는 한나라당을 경악시켰다. 10·26보궐선거에서 질 경우 정치 풍향이 어디로 갈지 알 수 없어서였다.⁴⁰ 10·26보궐선거에서 환경운동을 펴오던 무소속의 박원순 후보가 53.4%의 득표로, 46.2%를 얻은 한나라당의 나경원 후보를 무난히 물리치고 당선되었다. 박 시장은 임기 첫날 지하철로 출근했고, 무상급식 예산안에 서명했다.⁴¹



제1장의 주

- 01 국사편찬위원회, 《자료 대한민국사》 1, 1968, 109~110쪽.
- 02 국사편찬위원회, 위의 책, 1968, 309쪽.
- 03 霞關會, 《현대조선인명사전》, 일본 세계저널사, 1962, 34쪽.
- 04 국사편찬위원회, 앞의 책, 1968, 321~322쪽.
- 05 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 222쪽.
- 06 국사편찬위원회, 《자료 대한민국사》 6, 1973, 763쪽.
- 07 제주도 두 지역구는 제주 4·3사건으로 선거를 제대로 치르지 못했다.
- 08 윤보선, 《외로운 선택의 나날》, 동아일보사, 1991, 457~460쪽.
- 09 자유춘추사, 《인간 만송》, 1959, 112~137쪽.
- 10 이승만대통령의 1950년 6월 25일부터 부산에 오기까지 움직임에 대해서는 중앙일보사, 《민족의 증언》 1, 을유문화사, 1972 ; 서중석, 《조봉암과 1950년대》 하, 역사비평사, 2000 참조.
- 11 김남식, 《남로당연구》, 돌베개, 1984, 446~447쪽.
- 12 서중석, 《이승만과 제1공화국》, 역사비평사, 2007, 174쪽.
- 13 1958년 5·2총선에 대해서는 서중석, 위의 책, 2007, 188~191쪽 참조.
- 14 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울600년사》 5, 1983, 138쪽.
- 15 허정, 《내일을 위한 증언》, 샘터, 1979, 196~202쪽.
- 16 손봉숙, 《한국지방자치연구》, 삼영사, 1985, 86~90쪽 ; 서중석, 《이승만의 정치이데올로기》, 역사비평사, 2005, 282쪽.
- 17 대한민국선거사편찬위원회, 《대한민국선거사》, 1973, 825~828쪽.
- 18 윤치영, 《윤치영의 20세기》, 삼성출판사, 1991, 363~370쪽 참조.
- 19 최유리, 〈1960년대 서울시 무허가 주택문제〉, 성균관대 석사논문, 2014, 8~9쪽.
- 20 자세한 것은 최유리, 위의 논문, 2014, 78~91쪽 참조.
- 21 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울600년사》 6, 1996, 146쪽.
- 22 손정목, 《한국도시 60년의 이야기》 2, 한울 2005, 39~41, 56~64쪽.
- 23 부마항쟁에 대해서는 서중석, 〈부마항쟁과 박정희 유신국가의 말로〉 《지배자의 국가 민중의 나라》, 돌베개, 2010 참조.

- 24 서울특별시 시사편찬위원회, 앞의 책, 1996, 172쪽.
- 25 최준호, 〈서울특별시장 열전(하)〉《지방행정》1995년 8월호, 130~131쪽.
- 26 정진황, 〈서울시장, ‘밴즈’와 ‘불도저’의 싸움〉《주간한국》1721, 1998, 6쪽.
- 27 최준호, 앞의 글, 1995, 132~135쪽.
- 28 한영주 대담, 〈이원종 서원대총장〉《서울시정포럼》44, 1997. 12, 93쪽
- 29 《연합뉴스》, 1998년 5월 15일.
- 30 윤길주, 《뉴스메이커》198, 1996, 12쪽.
- 31 정진황, 앞의 글, 1998.
- 32 《동아일보》2002년 6월 25일.
- 33 〈특별대담 고건시장〉 대담 김안제, 《월간 자치발전》73, 2001, 34~36쪽.
- 34 〈특별인터뷰 고건〉 대담 최재영, 《정경뉴스》6, 2000, 79쪽.
- 35 《연합뉴스》2006년 6월 29일.
- 36 《조선일보》2015년 10월 1일.
- 37 《연합뉴스》2010년 6월 20일.
- 38 《한겨레》2010년 4월 20일.
- 39 《중앙일보》2011년 8월 25일.
- 40 《시사인》207, 2011.
- 41 《한겨레21》884, 2011.



- 국사편찬위원회, 《자료 대한민국사》 1·2·6·7, 1968·1969·1973·1974.
- 국사편찬위원회, 《대한민국사 연표》 1~3, 2008.
- 김남식, 《남로당연구》, 돌베개, 1984.
- 대한민국선거사편찬위원회, 《대한민국선거사》, 1973.
- 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울6백년사》 5·6, 1983·1996.
- 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997.
- 서중석, 《한국현대민족운동연구》, 역사비평사, 1992.
- 서중석, 《조봉암과 1950년대》 하, 역사비평사, 2000.
- 서중석, 《이승만의 정치이데올로기》, 역사비평사, 2005.
- 서중석, 《이승만과 제1공화국》, 역사비평사, 2007.
- 손봉숙, 《한국지방자치연구》, 삼영사, 1985.
- 손정목, 《한국도시 60년의 이야기》 2, 한울, 2005.
- 윤보선, 《외로운 선택의 나날》, 동아일보사, 1991.
- 윤치영, 《윤치영의 20세기》, 삼성출판사, 1991.
- 자유춘추사, 《인간 만송》, 자유춘추사, 1959.
- 장 면, 《한 알의 밀이 죽지 않고는》, 가톨릭출판사, 1967.
- 중앙일보사, 《민족의 증언》 1, 을유문화사, 1972.
- 허 정, 《내일을 위한 증언》, 샘터, 1979.
- 김진하, 〈지방선거의 역사적 의미와 6·2 지방선거 분석 : 서울시장 선거 사례 분석〉 《한국정당학회보》 17, 2010.
- 서중석, 〈부마항쟁과 박정희 유신국가의 말로〉 《지배자의 국가 민중의 나라》, 돌베개, 2010.
- 서중석, 〈4월혁명 직후 민주화 이행〉 《민주화운동사》 1, 돌베개, 2008.
- 송석휘, 〈서울시장의 전개과정 분석〉 《서울학연구》 14, 2000.
- 이병준, 〈1963년 5대 대통령선거 연구〉, 성균관대 석사논문, 2010.
- 장세훈, 〈민중생존권투쟁의 분출〉 《한국민주화운동사》 1, 돌베개, 2008.
- 전진영, 〈역사도시와 건축가의 역할〉 《건축》 276, 2002.
- 최유리, 〈1960년대 서울시 무허가 주택 문제〉, 성균관대 석사논문, 2014.

제2장

지방자치제의 실시와 지방의회의 활동

김순은

01 우리나라 지방자치의 제도적 기초

03 서울특별시의회의 주요 특징

05 서울특별시의회의 발전상

02 지방자치제의 시대별 분류

04 서울특별시의회의 의정활동 분석



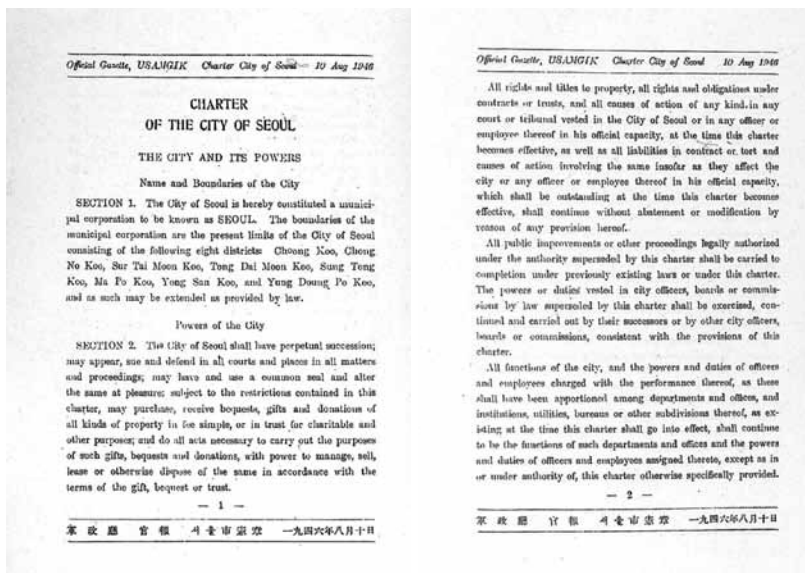
01

우리나라 지방자치의 제도적 기초

우리나라의 지방자치는 1948년 7월 17일 제정된 제헌헌법의 제8장 지방자치와 1948년 11월 17일에 공포된 <지방행정에 관한 임시조치법>에 기초하여 시작되었다. 후자의 법률은 1949년 7월 최초의 <지방자치법>이 제정되면서 폐지되었고 <지방자치법>이 현재까지 우리나라 지방자치의 기본법으로 작용하고 있다.

<지방자치법>이 제정되었음에도 불구하고 이승만 정부는 지방자치 실시에 소극적이었고, 지방자치 선거를 미루다가 1952년 6·25전쟁 중에 선거를 실시하였다. 대통령 선거에 불리했던 이승만 대통령의 정치적 반전을 도모하기 위한 정치적 선택이었다는 해석도 있지만, 1952년 우리나라 역사상 처음으로 강원도와 서울특별시를 제외한 지역에서 현대적 의미의 지방자치가 실시되었다. 1952년 선거는 읍·면·동 의원을 선출하는 것이었지만 지방자치의 개시라는 역사적 의미를 지니고 있다.

서울의 경우 1945년 8월 15일 해방 이후 미군에 의한 행정이 이루어지던 2년 11개월 사이에 현재의 기본적인 골격을 갖추었다. 그리고 1949년 서울



1946년 미군정에서 제정한 서울시헌장

시에서 서울특별시로 승격되었다.⁰¹

미군정에 의하여 1946년 제정된 <서울시헌장>(CHARTER OF THE CITY OF SEOUL)은 미국의 자유 민주주의와 지방자치 제도를 참고하여 작성된 규정이었다. 이 헌장에 따르면 서울특별시도 미국 대도시 중의 하나인 로스앤젤레스와 같이 기관분리형의 지방정부로서 시장과 시의회로 구성되는 형태였다. 뿐만 아니라 지방정부의 분절화(fragmentation) 원칙하에 시장과 시의원 외에 법무관과 재무관을 선출직으로 규정하였고, 일반자치로부터 교육기능을 분리하는 제도를 채택하였다. 비록 시행되지는 못했지만 일반자치와 교육자치의 분리는 우리나라에 많은 영향을 미쳤다.

<서울시헌장>에 따르면 지방의회에 해당하는 참사회는 선거로 구성하도록 규정되어 있었다. 그렇지만 당시에는 규정에 따르지 않고 참사회가 임명직으로 구성되었다가 정부가 수립되면서 해산되었다.⁰²

이 글은 1949년 이후 지방자치제의 실시와 지방의회의 활동을 분석하는 것이 목적이다. 해방 후 현재까지의 지방자치의 전반적인 발전과 흐름을

서술하고 이러한 상황에서 지방의회의 활동을 논의하고자 한다. 지방의회의 활동은 서울특별시의회를 중심으로 분석하였다. 서울특별시의 경우 1952년 선거 때에는 아직 수복되지 않은 지역이었기 때문에 지방선거가 이루어지지 못하고, 1956년 최초의 지방선거가 실시되어 다른 지역의 지방의회에 비하여 지방의회의 역사가 짧은 점이 특징이다. 이 글의 시간적 범위는 1956년 지방선거에서부터 2010년 선거까지이며 서울특별시의회의 의정활동의 내용은 자료의 한계로 1991년 제3대 이후부터 제8대까지로 한정하였다.



우리나라의 지방자치는 시기별로 중요한 특징을 지니고 있다. 학자마다 시기 분류 기준이 달라서 다소 상이하게 시기를 구별하고 있다. 시기별 주요 특징에 따라 산업화·민주화·개방화시대로 구분하기도 하며, 지방자치의 전환점이 되었던 1960년, 1961년, 1991년을 기준으로 삼아 제1기 지방자치, 제2기 지방자치(지방자치의 후퇴기) 제3기 지방자치로 구분하기도 한다. 이 글에서는 후자의 관점에서 분석하였다.⁰³

1) 1948~1960년 제1기 지방자치

이 시기는 대한민국 정부를 수립한 제1공화국의 준립 시기와 일치한다. 헌법의 제정과 처음 실시하는 지방자치의 시행착오가 제도의 변화로 나타난 때이다. 1948년 제헌헌법은 제8장의 2개 조항을 통하여 우리나라의 지방자치에 관한 대강을 정하였다. 헌법에서는 지방자치의 목적과 권한 및

지방자치단체의 조직과 운영에 관한 기본적인 원칙만을 규정하고 상세한 사항은 <지방자치법>에 위임하고 있다. 이때부터 <지방자치법>이 우리나라 지방자치의 기본법이 되었다. 1948년 제헌헌법의 지방자치 관련 조항은 아래와 같다.

제8장 지방자치

제96조

- ① 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다.
- ② 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조

- ① 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.
- ② 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.
- ③ 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

1949년 7월의 <지방자치법>은 1948년 11월 임시로 제정되었던 <지방행정에 관한 임시조치법>을 폐지하고 제헌헌법에 기초하여 새롭게 제정한 지방자치에 관한 우리나라 최초의 제도이다. 1949년의 <지방자치법>은 지방자치단체의 종류로 광역자치단체로서 서울특별시·도, 기초자치단체로서 읍·면·동을 규정하면서 도지사와 서울특별시장은 임명제, 읍·면·동장은 지방의회의 선거제로 각각 달리 제정하였다. 기초지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임권을 행사할 수 있었으며 지방자치단체장은 시·도지사의 허락을 얻어 지방의회를 해산할 수 있었다.

이 법에 따라 서울특별시는 도와 함께 중앙정부 직할의 광역자치단체 지위를 갖게 되었다. 서울특별시장은 대통령이 임명하였으며 서울특별시의

회는 임기 4년의 명예직 의원으로 구성되었다. 서울특별시는 국가공무원과 지방공무원이 공동으로 근무하는 체제였다. 과장급 이상의 공무원은 국가 공무원으로 임명되었으며 그 이하는 지방공무원이었다.

1949년 <지방자치법>이 제정되었음에도 불구하고 중앙정부는 지방자치 선거의 실시에 소극적인 태도를 보여 선거가 실시되지 못했다. 자유당은 6·25전쟁 중이었던 1952년 수복지역을 중심으로 지방자치 선거를 실시하였다. 전쟁 중에 치러진 최초의 지방자치 선거는 국회에서 정치적 기반을 가지지 못했던 자유당이 정권의 연장을 위한 정치적 기반을 확보하기 위해 실시한 것이라는 정치적 평가가 내려졌다.⁰⁴ 이때 서울시는 전선에 인접한 지역이었기 때문에 서울특별시의회는 구성되지 못했다.

1949년의 <지방자치법>은 지방선거를 치루기 전인 1949년 12월 개정되어 지방의원의 제명과 지방자치단체장의 징계제도를 도입하였다. 주요한 개정은 1956년과 1958년에 이루어졌으며, 주요 내용은 기초자치단체의 구조 및 권한과 관련된 것이었다.

1956년 2월 개정된 주요 내용은 지방의회에서 선출하는 시·읍·면장을 직선제로 전환하여 기관분리형으로 전환하는 것이었다. 동시에 단체장의 지방의회 해산권과 지방의회의 단체장에 대한 불신임권을 폐지하였다. 이러한 개정의 배경에는 지방의회와 지방자치단체장 사이에 발생한 갈등이 존재하였다. 지방의회와 지방자치단체장이 주어진 불신임권과 해산권을 남용함으로써 지방자치의 안정성을 위협하는 사례가 빈번하게 발생하였던 것이다. 이 법에 따라 서울특별시의회 시의원 선거구가 소선거구로 전환되었다.

1958년의 <지방자치법> 개정은 지방자치



초대 서울특별시의회 의장 김진웅



1956년 서울특별시 지방의회 선거

를 축소하고 중앙정부의 권한을 강화하는 내용이었다. 이 때 1956년 도입된 시·읍·면장의 선거제를 재차 임명제로 전환하였다. 이는 중앙집권을 통하여 자유당 정부의 지배를 공고히 하려는 의도였다.⁹⁵ 이 시기는 헌법이 국가통치 구조를 규정함에 있어서 지방자치제도를 도입하였다는 역사적인 의의에도 불구하고 경험이 없었던 지방자치가 집권여당의 정치적 이해관계에 따라 개정을 거듭하였던 때였다. 지방자치의 경험이 없이 도입된 제도이기 때문에 시행착오가 거듭되어 다소 혼란한 양상을 보여 준 시기였다. 지방자치와 관련된 다양한 제도를 실험한 시대였다고도 할 수 있다. 관준민비의 사상과 절대군주제에 기초한 조선시대의 정치·행정문

화와 일제강점기의 관료 지배만을 경험했던 우리에게 현대적 자유 민주주의의 지방자치는 새로운 도전이 되었다.

서울특별시 1952년 최초의 선거에서는 전선에 인접했던 지역이어서 선거를 치르지 못해 지방의회가 구성되지 못했고, 1956년 선거가 실시된 때에야 최초의 지방의회가 구성되었다. 서울특별시장은 임명제로 유지되었고, 동장의 경우 1956년에는 선거제, 1958년에는 임명제 등으로 개정되었다.

2) 1960~1961년 제2기 지방자치

4·19혁명으로 탄생한 제2공화국은 새로운 헌법과 더불어 <지방자치법>의 전면적인 개정을 단행하였다. 제2공화국 헌법은 이승만 정부의 독재에

대한 반성이 반영되어 민주주의 강화를 위한 제도의 도입이 주요한 특징이다. 민주주의 강화는 내각책임제의 도입과 지방자치제의 도입으로 이어졌다. 제2공화국 헌법의 지방자치와 관련된 내용은 아래와 같다.

제96조

지방자치단체는 법령의 범위 내에서 그 자치에 관한 행정사무와 국가가 위임한 행정사무를 처리하며 재산을 관리한다. 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

제97조

- ① 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로써 정한다.
- ② 지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다.<신설 1960.6.15>
- ③ 지방자치단체에는 각각 의회를 둔다.
- ④ 지방의회의 조직, 권한과 의원의 선거는 법률로써 정한다.

위의 헌법 제97조 제2항에서 “지방자치단체의 장의 선임방법은 법률로써 정하되 적어도 시, 읍, 면의 장은 그 주민이 직접 이를 선거한다<신설 1960.6.15>.”라고 규정하여 제1공화국 기간 동안 기초지방자치단체장의 선거와 관련된 논란을 헌법으로 해결하였다. 이 규정을 통해 기초지방자치단체의 지위를 좀 더 공고히 하였다. 기초지방자치단체장의 선임방식을 헌법에서 규정한 것은 제1공화국 헌법과 비교할 때 중요한 변화였다.

물론 헌법에서 규정하지는 않았지만 도를 비롯한 서울특별시장도 선거에 의하여 선출하도록 1960년 11월 <지방자치법>이 개정되었다. 이와 더불어 선거 연령을 21세에서 20세로 하향함으로써 유권자의 대상을 확대하여 민주주의의 발전을 강화하였다. 한편 선출직 단체장의 도입과 더불어 단체장 징계 제도와 지방의회의 의장단 불신임 제도를 채택하여 중앙정부의 관



제2대 서울특별시의회 개원식(1960년)

여가 합법화되었다. 이러한 제도는 제1공화국 지방자치의 사례들이 보였듯이 지방의회와 지방자치단체장 사이의 갈등으로 인한 폐단을 중앙정부가 해결하려는 정책적 의지였다.

이 시기에 서울특별시는 선출직 시장과 선출직 시의원으로 구성되는 지방자치단체였다. 서울특별시의 민선시장과 민선 시의원으로 구성된 제1대 민선시대였다.

반면 집행부의 국·과장은 여전히 중앙공무원으로 충원하고 하위직은 지방공무원으로 충원하는 지방행정체제를 구축하게 되었다. 제2공화국은 지방자치도 자치 역량 등을 고려하여 중앙공무원의 지방 파견을 인정하였다. 시·도지사과 같이 서울특별시장의 위법 행위에 대해서는 내무부장관이 징계위원회에 회부할 수 있게 되었다. 광역지방자치단체장의 선거제와 더불어 징계 제도를 동시에 도입함으로써 단체장의 일탈에 대한 견제장치를 마련하였다는 특징을 지니고 있었다. 이 시기는 제도적인 측면에서 단체장의 선출제 등 커다란 진전이 있었으나 이러한 제도적 틀은 5·16군사정변으로 인하여 제대로 시행도 하지 못하고 폐지되었다.

3) 1961~1991년 지방자치의 후퇴

1961년 5·16군사정변은 지방자치와 지방행정의 커다란 전환점이 되었다. 우선 1961년 군사혁명위원회 포고 제4호에 따라 지방의회가 해산되었다. 지방의회가 해산되면서 지방의회의 기능은 상급 지방행정기관장이 수행하게 되었다. 지방행정은 1961년 9월 〈지방자치에 관한 임시조치법〉과 관련된 특별법에 의하여 관치행정이 도입되었으며, 서울특별시는 1962년 1월 〈서울특별시 행정에 관한 특별조치법〉에 따라 서울특별시 행정이 구축되었다.

1961년부터 1991년 사이 관치적 지방행정의 제도적 기초는 1961년 9월의 〈지방자치에 관한 임시조치법〉, 1962년의 〈이북5도에 관한 특별조치법〉, 1962년 1월의 〈서울특별시 행정에 관한 특별조치법〉, 1962년 11월의 〈부산시 정부직할에 관한 법률〉, 1963년의 〈교육법〉, 1973년의 〈지방자치법〉과 1962년 제정된 제3공화국 헌법이었다. 제3공화국 헌법에서 지방자치와 관련된 조항의 내용은 아래와 같다.

제109조

- ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제110조

- ① 지방자치단체에는 의회를 둔다.
- ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

부칙 제7조 ③ 이 헌법에 의한 최초의 지방의회의 구성시기에 관해서는 법률로 정한다.

위의 헌법과 1961년 9월의 <지방자치에 관한 임시조치법>은 제3공화국 지방자치의 기본법이 되었다. 상기의 헌법에서 지방의회의 구성시기를 별도의 법률로 정하도록 규정함으로써 지방의회의 구성 시점을 예측할 수 없게 되었다.

<지방자치에 관한 임시조치법>은 비록 임시조치법이었지만 제3공화국 지방자치와 지방행정의 기본법이 되었다. 지방행정의 계층, 종류 및 행정기구가 이 법에 의하여 새롭게 제정되었다. 지방행정체제는 지속적으로 2층제를 유지하면서 광역지방자치단체로서 서울특별시, 도 및 직할시를 규정하였으며, 기초지방자치단체로서 읍·면을 폐지하고 군을 신설하였다. 이때부터 군_郡이 우리나라의 지방행정체제로 도입되어 현재까지 중요한 기초 지방행정체제가 되고 있다. 당시 85개의 읍과 1,407개의 면이 통합되어 140개의 군으로 재편됨으로써 행정구역이 광역화되었다. 관치행정을 위하여 지방의회는 구성하지 않고 단체장은 임명하는 체제였다. 시·도의 행정기구는 대통령령으로, 시·군·구의 행정기구는 내무부장관의 승인을 얻어 자치단체의 규칙으로 정하도록 하였다.

종합행정을 통한 관치적 지방행정의 효율을 높이기 위하여 5·16 군사정부는 특별지방행정기관과 지방행정의 통합 및 기관위임사무를 강화·확대하였다. 전자의 관점에서 2개의 획기적인 조치가 이루어졌다. 선거관리위원회를 지방자치단체와 통합하였고 교육행정기관과 일반행정을 통합하였다. 교육행정과 일반행정은 1963년 <교육법>의 개정으로 재차 분리되어 현재까지 통합논의가 이슈가 되고 있다. 후자의 관점에서 농림, 보건사회, 교통, 상공, 건설 관련 사무들이 기관위임사무로 확대되었다.⁰⁶

<서울특별시 행정에 관한 특별조치법>에 따라 서울특별시는 여타의 광역자치단체에 비하여 특례가 인정되었다. 이 특별조치법은 기타의 광역자

치단체에 비하여 서울특별시에 특별한 지위와 권한을 부여하는 제도적 기반이었다. 서울특별시를 국무총리 산하로 지위를 격상하고 집행부처의 통제를 완화함으로써 서울특별시의 자율성이 강화되었다. 5급 이상의 공무원은 국가공무원으로 충원되었지만 6급 이하의 공무원에 대한 임용권이 인정되어 인사권이 더욱 강화되었다.

지방의회가 담당하였던 조례의 제정, 예산 및 기채의 승인, 사무의 분담에 관한 권한은 국무총리에게 부여되었다. 앞에서 열거된 사항에 대하여 서울특별시장은 국무총리의 승인을 요하지만 그 외 사항에 대해서는 서울특별시장이 자율적으로 처리할 수 있게 되었다.

1972년 유신헌법의 제정으로 유신헌제가 되면서 지방자치의 분위기는 더욱 암울하게 되었다. 유신헌법에서 규정된 지방자치 관련 규정은 동일하였으나 부칙에서 지방자치의 실시 시기를 통일 이후로 규정하였다.

이 시기의 지방행정은 중앙집권적 관치행정의 틀에서 경제발전의 도구가 되었다. 지방행정은 지역의 정치주체라기보다는 중앙행정의 집행기구로서 주된 역할을 하였다. 이러한 특징의 지방행정도 1980년 이후 민주화의 흐름 속에서 재도입의 계기를 맞게 되었다.

10·26사태 후 12·12사태에 의해 전두환 등 신군부가 출현함에 따라 1980년 10월 새로운 헌법이 제정되고 동시에 제5공화국이 출범하였다. 제5공화국 헌법의 부칙 제10조는 “이 헌법에 의한 지방의회는 지방자치단체의 자립도를 감안하여 순차적으로 구성하되, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”라고 규정하여 유신헌법에 비하여 지방의회가 구성될 가능성이 높아졌다. 정치권에서는 지방자치의 재개에 대한 합의를 전제로 지방자치실시연구위원회를 국무총리 산하에 설치하여 지방자치의 재개를 준비하였다.

한편 지방자치 재개를 촉진하는 움직임은 1980년대 이후에도 지속되었다. 이러한 요구의 증가로 1987년 10월 헌법 개정에서는 지방의회의 구성 시기가 삭제되어 1991년 상황으로 발전하였다.

4) 1991~현재 제3기 지방자치

지방자치가 해체된 이후 관치행정은 우리나라의 주요한 특징이 되었다. 관치행정은 민주화의 흐름 속에서 새롭게 변모될 시대적 전환점을 맞았다. 민주화 세력은 우리나라의 민주주의 발전을 위한 요구를 지속적으로 제기하였는데 요구 내용 중의 하나가 지방자치의 재개였다. 대통령 직선제와 더불어 지방자치의 재개가 우리나라의 민주주의 발전을 위해 필수적인 사항으로 간주되었다. 이러한 정치적 배경에는 임명직 지방자치단체장의 체제하에서 정권교체를 이룬다는 것은 불가능하다는 믿음이 깔려 있었다.⁹⁷⁾

1987년 6·29민주화선언을 계기로 대통령 직선제와 함께 지방자치의 실시가 가능해졌다. 이를 반영한 헌법 개정이 1987년 10월 이루어졌다. 이를 기초로 하여 1988년 <지방자치법>의 개정이 이루어졌고, 이로써 지방자치가 폐지된 지 30년 만에 1991년 지방의회 선거가 실시되었다.

역사적인 지방의회의 선거가 이루어졌음에도 재개된 지방자치는 불완전한 제도로 인하여 현재까지 많은 문제점을 놓고 있다. 당시 지방자치에 소극적이었던 내무부의 태도와 지방자치의 실시를 서둘렀던 정치권의 이해가 맞물려서 낳은 결과였다. 시장·군수·구청장 및 도지사를 차지하였던 내무부의 공무원들은 지방자치의 실시가 자신들의 경력 발전에 걸림돌이 되기 때문에 반대 내지는 소극적으로 대처할 수밖에 없었다. 지방자치의 실시를 서둘렀던 정치권은 불완전한 제도에도 불구하고 선거의 조기 실시에만 몰두하였다.

내무부 관료의 소극적인 태도와 정치권의 이해는 극강(極強) 시장과 극약(極弱) 의회의 지방자치구조와 선출직 지방의회와 임명직 단체장이라는 기형적인 제도를 낳았다. 1991년 실시된 지방선거는 지방의회만을 구성하는 것이었고 단체장은 모두 임명직으로 유지되었다. 대도시의 정치권력을 견제한다는 관점에서 서울특별시와 광역시에 2층제를 도입하여 구의회를 구성하였다. 지방의회는 명예직으로 구성하였고 지방의원의 의정활동을 보좌하는

사무기구의 인사권마저 단체장에 귀속시켰다.⁰⁸

이러한 제도는 학계, 지방정치권, 시민단체 등의 요구로 현재까지 꾸준히 개선되고 있다. 1995년 선거에서 임명직 단체장을 선출직으로 전환한 개혁이 중요한 변화였다. 내용적인 것은 차치하고 적어도 외형적으로 선출직 지방의회와 단체장 구조를 지니게 되었다.

무엇보다도 지방의회와 관련된 제도의 개선이 지속적으로 이루어져 왔다. 1991년 지방의회가 출범할 당시 지방의원은 명예직으로 일비와 여비를 받았으나 의정활동비, 의정활동보조비가 도입되었다. 2005년 월정수당이 도입되어 현재에는 월정수당과 의정활동비가 더해져 유급제에 가까운 의정비를 수령하고 있다. 지방의회의 회의 일수도 초기에는 광역의회가 연 100일, 기초의회가 연 60일을 초과할 수 없었다. 그러나 현재에는 지방의회의 회의 일수는 지방의회가 자율적으로 결정하고 있다.

지방의원의 의정활동을 보좌하는 사무기구 공무원에 대한 인사권은 논란이 매우 많은 부분이었다. 지방의회가 출범할 때부터 지방의회는 사무기구 공무원에 대한 인사권에 대하여 불만이 많았다. 단체장이 사무기구 공무원들의 인사권을 가지고 있기 때문에 공무원들의 적극적인 보좌가 이루어지지 않고 있다는 것이 지방의회의 한결같은 인식이었다. 이를 개선하기 위하여 지방의회는 현재까지 꾸준히 노력하고 있다.⁰⁹ 2014년 제주특별자치도에서는 사무처장의 인사를 둘러싸고 지방의회와 도지사 간에 갈등이 심화되어 소송으로 이어지기도 하였다.¹⁰ 1991년 지방의회가 출범할 당시 단체장은 지방의회와 협의하여 사무기구 인사를 단행할 수 있었으며, 지방의회의 협의가 1994년에는 지방의회의 추천권으로 개선되었다. 2006년에는 별정직·기능직·계약직에 대해서는 사무기구의 장에게 인사권을 위임하는 개정이 이루어졌다. 이러한 제도적 여건하에서 서울특별시의회가 의정활동을 전개하여 왔던 것이다.



03

서울특별시의회의 주요 특징

1) 서울특별시의회의 당선인 현황

지방의회는 다수의 지방의원으로 구성되는 합의제 정책결정기관이며, 지역의 다양한 이익을 대변하는 주민의 대표기관이다. 주민의 대표기관으로서 지방의회의 규모, 지방의회를 구성하는 지방의원들의 학력·연령·직업 및 성별 등의 현황은 지방의회의 민주성을 가늠하는 데 매우 중요한 변수들이다.

서울특별시는 제1대와 제3대의 경우 선출직 지방의회와 임명직 시장으로 구성된 지방자치단체였으며, 제2대와 제4대 이후부터 선출직 시장과 선출직 시의회로 구성된 지방자치단체였다.

시의회의 규모를 보면 제4대 시의회가 지역대표 133명과 비례대표 14명을 포함하여 147명으로 최대의 규모였다. 제5대에 시의회의 규모가 크게 축소되었다가 제8대부터 교육의원 8명이 포함되어 현재는 114명의 규모로 구성되었다. 이와 같은 시의회의 규모는 런던광역시의회 25명, 뉴욕시의회

51명, 로스앤젤레스시의회 15명과 비교하면 서울특별시의회가 대의회의 모형임을 알 수 있다. 일본 도쿄도의회 의원 수도 법정정원이 130명으로 우리나라와 같이 대의회 모형이다.¹¹⁾

서울특별시시원의 학력을 보면 2006년 제7대 이전에는 대졸 미만의 시의원이 30% 이상을 차지하였다. 그러나 제7대 이후에는 대졸 미만의 비율이 20% 내외로 줄어들어 시의원들의 학력이 급격히 높아졌다. 사회경제적 성장에 따른 국민의 교육수준이 전반적으로 높아진 시대 흐름과 일치한다. 대졸 이상 의원의 비율이 제3대의 65%에 비하여 제8대 들어서 79%를 차지하여 14%이상 증가하였다.

제4대 민선자치가 시작될 때에는 의원 정수와 구성원 특성 등에서 민주성이 향상되었다고 할 수 있다. 제3대 이후로 청년 의원의 비율이 증감을 거듭하고 있으나, 현재는 제3대와 거의 같은 수준으로 돌아왔으며 40대 의원의 비율이 급증하였다. 제4대에는 시의원의 정원이 147명으로 최대였기 때문에 20·30대 의원의 수도 증가하여 그 비율이 22%를 차지하였다. 제5대 시의회의 경우 시의원의 정원이 104명으로 축소되었음에도 불구하고 20·30대의 비율은 24%로 다소 상승하였다. 그러나 그 이후부터 10% 내외로 축소되어 대표성이 다소 훼손되는 결과를 가져왔다. 다만 50대 이상의 비율이 제5대부터 50% 이상을 차지하고 있어 우리나라의 고령화와 비례하고 있는 것으로 분석되었다.

제1대부터 제8대까지 정치인 및 정당인, 공무원 출신 비율은 약간의 등락을 보이지만 기타 직업 출신 비율과 비슷해지고 있다. 정당인과 공무원 출신들의 의회 진출이 비교적 높아지고 있음을 알 수 있다. 제1대와 제2대에 무직과 기타 출신이 많은 이유는 서울시 동장 출신자들이 의원으로 출마하기 위해 동장직을 사퇴한 경우와 직업 정치인이 포함되었기 때문이다.

서울특별시시회의 당선인 현황은 <표 1>과 같다.



〈표 1〉 제1~8대 서울시의회 당선인 현황

(단위 : 명, 괄호 안 %)

구분		제1대 (1956.9 ~1960.8)	제2대 (1960.12 ~1961.5)	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.7 ~2014.6)
의원 선출	선거구수	47	54	132	133	94	92	96	96
	총수	47	54	132	147	104	102	106	114
	지역	47	—	132	133	94	92	96	104
	비례	—	—	—	14	10	10	10	10
	교육의원	—	—	—	—	—	—	—	8
학력	대졸미만	39(83)	41(76)	46(35)	57(39)	39(38)	46(45)	20(19)	24(21)
	대졸이상	8(17)	13(24)	86(65)	90(61)	65(62)	56(55)	86(81)	90(79)
연령	20·30대	15(32)	23(43)	12(9)	33(22)	25(24)	7(7)	16(15)	9(8)
	40대	23(49)	23(43)	49(37)	51(35)	31(30)	32(31)	30(28)	48(42)
	50대	9(19)	6(11)	60(45)	54(37)	42(40)	43(42)	39(37)	46(40)
	60대이상	—	2(4)	11(8)	9(6)	6(6)	20(20)	21(20)	11(10)
직업	정치(당)인 및 공무원	0	1(2)	12(9)	69(47)	55(53)	37(36)	61(58)	47(41)
	기타	47(100)	53(98)	120(90)	78(53)	49(47)	65(35)	45(42)	65(57)
성별	남			129(97)	133(90)	93(89)	94(92)	93(88)	95(83)
	여			3(2)	14(10)	11(11)	8(8)	13(12)	19(17)

※ 서울시의회 제1대 의정백서상 정치인·정당인 및 공무원 출신은 명시되어 있지 않으므로 이를 제외한 모든 직업 출신은 기타에 포함. 제1대, 제2대 자료는 서울시의회 제1대, 제2대 의정백서 자료를 참고, 제8대 자료는 서울시의회 제8대 의정백서를 참고, 제8대 교육의원은 지역구에 포함됨.

※ 출처 : 서울시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002 ; 서울시의회, 《서울특별시의회 제8대 의정백서》, 2014 ; 한상우 외, 《서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구》, 2011, 18쪽 참고하여 저자가 수정 재작성하였음.

2) 서울특별시의회 의 성비

우리나라뿐만 아니라 세계 국가들에서 여성의 정치참여는 민주주의 발전의 중요한 지표로 활용되고 있다. 그동안 여성들이 정치로부터 의도적으로 소외되어 왔기 때문이다.¹² 여성의 정치참여는 민주주의를 발전시키는 필수적인 요인이라는 인식하에 여성의 정치참여를 활성화하는 다양한 제도들이 논의되고 있다. 여기에는 비례대표제, 여성할당제, 여성전용 선거구제, 전문분야 공천제 등이 속한다. 우리나라에서도 지방의회를 구성함에 있

어서 비례대표 우선제를 채택하고 있다. 제4대 서울특별시의원 선거부터 비례대표제가 도입되었으며, 2002년 선거부터는 비례대표의 50% 이상을 여성으로 하되 여성 비례대표 후보가 홀수번호를 부여받는 비례대표 우선제가 도입되어 여성의원원의 확대에 기여하였다. 이를 분석하면 다음과 같다.

서울특별시의회의 경우 제1대와 제2대의 자료는 부재하며 제3대부터 여성의원원이 당선되었다. 여타의 광역의회에서 여성 비례대표 50% 이상 할당과 홀수번호 부여제가 도입된 2002년 제6대부터 여성의원원의 참여가 본격적으로 이루어지는 현황과 비교할 때 서울특별시의회는 여성의 참여가 일찍부터 이루어졌다고 볼 수 있다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 제8대의 경우 여성 의원의 비율이 16.7%에 머물고 있으나 매 선거마다 꾸준히 증가했음은 고무적이라 할 수 있다. 제3대의 경우 2.3%에 불과하였으나 제5대 선거에서 10%를 상회하였다. 제6대에서는 다소 감소하였으나 제7대에서는 12.3%로 다시 증가하였고 제8대에서는 114명의 정원 중에서 19명이 당선되어 16.7%를 차지하였다. 제8대 시의회의 여성 비율은 여타 광역의회의 여성의원 비율 14.8%보다 다소 높은 것으로 나타났다.¹³ 이와 같은 비율은 선진국과 비교할 때 아직 미흡한 수준이며, 최소한 여성의원원의 비율이 30% 이상은 되어야 할 것이다.

 〈표 2〉 제3~8대 서울특별시의회 의원 성비 현황 (단위 : 명, %)

시기	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
남성의원원의 수(A)	129	133	93	94	93	95
여성의원원의 수(B)	3	14	11	8	13	19
정원(C)	132	147	104	102	106	114
여성의원원의 비율(B/C)	(2.3)	(9.5)	(10.6)	(7.8)	(12.3)	(16.7)

3) 서울특별시의회의 직업별 현황

지방의회는 지역 주민의 다양한 이익을 대변하는 주민의 대표기관이다. 지방의회 의원들의 직업별 분포는 의원 개개인에 대한 논의의 차원을 넘어 지방의회 전체의 차원에서 대표성은 물론 의정활동의 방향성과 깊은 연관을 갖고 있다. 지방의원들이 특정 직업군 출신에 집중되어 있는 경우 그들 직업군의 이익에 더 많은 관심을 가질 수 있는 가능성이 존재하기 때문이다. 이럴 경우 지방의회의 대표성이 크게 훼손된다. 가능하면 지방의원들의 직업별 분포는 다양한 것이 바람직하다.

제3대 서울특별시의회에서는 건설업과 상공업 등에 종사하는 의원들이 가장 높은 비율을 차지하고 있었으나 이후 이러한 직업군들의 숫자는 점점 줄어들고 있다. 특히 상공자유 직업군이 급격히 감소하는 특징을 보였다. 반면 전문 정치인들의 비중이 급격히 증가하고 있다. 제3대에는 12명 수준이었으나 제8대에는 43명으로 급증하였다. 이는 지방정치의 발전과 관련하여 매우 타당한 결과이다. 2015년 기준으로 일반회계만 26조 가량의 예산을 다루어야 하는 서울특별시회는 명예직 모형보다는 상근전문직 모형이 적합하기 때문이다. 우리나라도 이에 부응하기 위하여 2006년부터 월정수당제를 도입하여 유급제의 기초를 닦았다.

전문 정치인의 비중이 높아지는 현상은 월정수당 등 지방의회의 유급제 경향과 맥을 같이하고 있다. 반면 이들이 지방의회를 중앙정치 진출을 위한 발판으로 삼을 뿐인지, 그리고 서울시 주민들의 이익을 위한 활동에 소홀한 것은 아닌지에 대하여 주시할 필요가 있다.

교통운수나 농·축산업에 종사하는 의원은 극히 소수에 불과하다가 제7대 이후에는 시의회에 전혀 진출하지 못한 것으로 나타나고 있다. 서울특별시의 도시화 특징과 무관하지 않을 것이다. 기타 직업군의 숫자는 기존의 주요 산업 외에 시민단체 종사자, 교육직 종사자 등이 시의원으로서 진출하였음을 나타내는 것이며, 향후에는 직업별 분포의 다양성 및 의정활동의

❁ <표 3> 제3~8대 서울특별시의회 의원 직업별 분포 현황

(단위 : 명)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
건설업	26	11	1	10	6	5
교통운수	3	0	1	0	0	0
상공자유	64	44	44	25	29	14
농·축산업	1	0	1	1	0	0
정치인	12	63	34	37	61	43
기타	26	29	23	29	10	52

방향성을 파악하기 위하여 이들의 직업에 대해서도 구체적인 조사가 필요할 것으로 보인다.

4) 서울특별시의회 사무기구 현황

지방의회의 전문성은 사무처의 전문성에서 나온다고 할 정도로 사무기구는 매우 중요한 요소이다. 이에 근거하여 1991년 지방의회가 출범한 직후부터 현재까지 사무기구에서 근무하는 공무원에 대한 인사권이 매우 중요한 논란의 대상이 되었다.¹⁴ 지방의회의 요구와 학계의 지지에 힘입어 지방의회 사무기구의 인사권은 꾸준히 개선되었다.

1988년 <지방자치법>에서는 단체장이 지방의회 의장과 협의하여 임명하도록 규정되었다. 1994년 개정 <지방자치법>에 따라 지방의회 의장에게 추

❁ <표 4> 지방의회 사무기구 인사권의 변천

구분	1988년	1994년	2006년	비고
사무기구 인사권	의장과 의 협의 지방정부의 장이 임명	의장의 추천 지방정부 장이 임명	의장의 추천 지방정부 장이 임명 별정직·기능직·계약직, 사무기구 장에게 위임	제주특별자치 도의회 특례 정책자문위원의 인사권 (일반직 제외)

※ 출처 : 김순은, 《지방의회의 발전모형》, 조명문화사, 2015, 70쪽.

전권이 부여되었다. 2006년 개정에서는 별정직·기능직·계약직 직원에 대한 인사권을 사무기구의 장에게 위임하는 발전을 보였다. 제주특별자치도 의회는 이와 별개로 정책자문위원회에 대한 인사권을 의장이 행사한다. 이를 정리하면 <표 4>와 같다.

지방의회 사무기구에서 근무하는 공무원의 의정보좌는 지방의회의 의정 활동에 절대적인 영향을 미친다. 따라서 지방의회 사무기구의 인사권과 더불어 사무기구의 인적 현황은 지방의회의 의정활동에 매우 중요한 요인이 된다. 서울특별시의회의 경우 사무기구에서 근무하는 일반직 공무원의 인사권을 시장이 행사하고 있지만 사무기구의 인적자원 규모는 시의회 의정 활동을 평가할 때 간과해서는 안 되는 항목이다. <표 5>는 제3대부터 제8대까지 서울특별시 사무처의 인적현황이다.

서울특별시의회에서 시의원을 보좌하는 사무기구의 인력은 광역의회의 평균과 비교하여 일반 행정직은 약 3~4배, 전문위원은 2~5배, 입법정책관련 전문가는 4~9배 정도의 규모를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이것은 서울특별시의 인구규모와 이에 비례한 서울특별시의회의 의원 정수를 고려할 때 매우 타당한 결과이다. 일반 행정직의 경우 제5대를 제외하고는 그 규모가 꾸준히 증가하고 있음도 알 수 있다.

상임위원회의 전문위원과 입법정책 관련 전문가는 다소 상이한 경향성을 보이고 있다. 전문위원의 경우 제3대부터 제7대까지 큰 변화를 보이지 않다가 제8대에 들어 크게 감소하였다. 평균적으로 35명인 전문위원이 15명으로 감소하였다.

반면 입법정책 관련 전문가는 제5대까지 4명에 불과하였으나 제6대부터 크게 증가하여 제8대에는 제5대 대비 14배가량 늘어났는데, 이는 지방의회의 본연의 기능이라고 할 수 있는 입법기능이 강조되어온 흐름을 보여 준다. 제7대와 비교할 때 전문위원의 수를 축소하고 입법정책 관련 전문가를 확대한 것으로 보인다. 서울특별시의회가 입법정책실을 설치하여 시의원의 입법정책을 강화한 것이 주요한 특징이다. 향후 시의회의 사무기구에



〈표 5〉 제3~8대 서울특별시의회 사무기구 인원 현황

(단위 : 명)

구분		제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
일반 행정직	광역의회 평균	50.3	54.7	53.4	62.1	69.6	77.9
	서울 특별시	158	223	80	233	237	274
전문위원	광역의회 평균	5.8	6.1	5.4	5.6	7.0	7.4
	서울특별시	33	37	35	36	35	15
입법정책 관련전문가	광역의회 평균	1.0	1.0	1.0	6.5	7.3	6.5
	서울 특별시	4	4	4	22	37	58

근무하는 공무원의 인사권이 독립되고 시의원에게 정책보좌관이 주어지는 등 제도적으로 보완된다면 시의회의 의정 활동은 더욱 활성화될 것이다.¹⁵

5) 개인사무실 유무

지방의원 개개인은 지방자치단체의 입법기관이다. 따라서 독자적인 의원사무실의 존재는 의정 활동에 긍정적인 영향을 미친다. 서울특별시의회는 제6대에 와서 의원들의 개인사무실을 마련하였다.

그 이전에는 의원에 대한 개인사무실뿐만 아니라 공동사무실조차 구비되지 않은 것으로 조사되어 제6대 이후 시의원의 처우가 다소 개선되었다고 판단된다. 점차 시의원들의 의정 활동을 위한 물적 기반이 강화되고 있음을 단적으로 보여주고 있다(표 6) 참조).

서울특별시의 규모와 시의회의 정치적 역할을 고려할 때 의원 개인당 사무실 배정은 매우 적절한 조치라 판단된다. 비록 제도적으로 시의원을 상근직으로 명시하고는 있지 않지만 의원 개인사무실이 마련되어 있다는 것은 시의원들에게 전문·상근직에 유사한 의정 활동을 기대하고 있음을 방증한다.

개인사무실을 통한 시의원들의 연구가 활성화되고 시의회의 전문성이

 <표 6> 제3~8대 서울특별시의회 개인사무실 설치 현황

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
개인사무실 유무	X	X	X	O	O	O

제고되는 결과로 이어진다면 이러한 시설 지원이 전국의 광역의회로 확산될 가능성도 배제할 수 없다. 그 뿐만 아니라 시의회의 전문성 제고와 관련하여 개인사무실과 같은 물적 지원 외에 정책보좌관과 같은 인적 지원이 강화된다면 서울특별시의회와 같은 광역의회는 전문·상근적 의회로 발전할 수 있을 것이다.



1) 제1기 서울특별시의 지방자치와 지방의회(1956. 9~1960. 8)

(1) 서울특별시의회의 선거

지방자치가 최초로 실시된 1952년에 서울은 강원도·경기도와 함께 전선에 인접한 지역이었기 때문에 지방선거가 실시되지 못했다. 또한 1956년 8월 지방선거를 앞두고 1956년 7월 6일 선거 이전까지 임기가 만료되지 않는 단체장과 지방의원의 임기를 선거 이후까지 연장해 주는 지방자치법의 개정이 이루어졌다. 이는 선거 결과를 낙관하지 못했던 당시 자유당의 편법이었다.

이러한 제도적 여건하에서 서울특별시의회의 정수는 47명으로 결정되어 종로구 6개, 중구 5개, 동대문구 5개, 성동구 5개, 서대문구 5개, 마포구 5개, 용산구 5개, 영등포구 6개의 선거구로 대분되었다. 당시 지방자치법에 따르면 인구 100만 명까지의 지방의원 정원은 35명이었으며 100만 명을 초과할 때에는 5만 명당 1명을 추가하기로 되어 있었다. 당시 서울특별시

의 인구가 157만 4,000명이었다.¹⁶

제1대 서울특별시의회 선거에서는 자유당이 부당하게 선거에 관여하거나 정부가 선거에 관여하는 등의 부정행위가 보편적으로 이루어졌다는 평가된다. 야당 후보자에게 사퇴를 강요하거나 입후보를 방해하는 행위 등도 빈번하게 발생하였으며, 자유당의 권유에 의하여 동장들이 사표 후 시의원에 무소속으로 출마하였다가 당선 후 자유당에 가입하는 행위도 있었다.¹⁷

관권선거 등으로 선거에 대한 유권자의 여론은 오히려 집권 여당에 부정적이거나 냉담하였다. 냉담한 여론하에서 실시된 제1대 서울특별시의회 선거는 여타의 지역과는 달리 야당이었던 민주당의 압승으로 종료되었다. 자유당의 선거 개입 및 관권선거 등이 신문을 통해 알려지고 이에 대하여 유권자들이 집권 여당을 이성적으로 평가한 투표의 결과였다. 선거 간섭과 부정행위 등으로 선거 과정은 공정치 못했으나 지방선거의 투표율은 74.9%로 매우 높았다. 선거의 결과는 <표 7>과 같다.

 <표 7> 제1대 서울특별시의회 소속 정당 및 단체별 당선자 현황 (단위 : 명)

구분	정당·단체 내역				
	민주당	자유당	농민회	무소속	계
후보자	63	32	7	178	280
당선자	40	1	1	5	47
비율	85.1%	2.1%	2.1%	10.6%	100%

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002a, 62쪽.

<표 7>에서 보는 바와 같이 전체 의석 47석 가운데 민주당이 40석을 획득하였고 자유당은 겨우 1석에 불과하였다. 그 외 농민회 후보가 1명 당선되었다. 무소속으로 5명이 당선되었는데 동장이었던 무소속 후보는 당선 이후 자유당에 가입하였다.

(2) 서울특별시의회 의정 활동

서울특별시의회 경우 1956년 지방선거 때까지는 시의회가 구성되지 않았



제1대 서울특별시의회 본회의

기 때문에 서울특별시의 임명직 시장이 내부부의 승인하에 시정을 수행하였다. 1956년 지방선거의 실시로 임명직 시장과 선출직 시의회가 구성되어 1991년부터 1995년까지의 시대와 유사한 시정구조를 갖게 되었다. 비록 임명직 시장과 선출직 시의회의 구조이지만 시의회가 구성되었다는 점은 지방자치의 개시를 알리는 것으로 역사적인 의미를 가지고 있다.

외형적으로 지방자치의 구조를 갖추는 등 제1대 서울특별시의회가 지니는 역사적·상징적 의의에도 불구하고 제1대 시의회는 제도의 미비와 시의원의 경험 부족 및 지방자치에 대한 인식 부족으로 많은 시행착오를 낳았다. 전반적으로 많은 문제점이 노정된 시기였다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

2) 제2기 서울특별시의 지방자치와 지방의회(1960. 12~1961. 5)

(1) 서울특별시의회의 선거

4·19혁명에 의하여 수립된 제2공화국은 지방자치의 전면적인 실시를 목적으로 <지방자치법>을 개정하였다. 이 개정은 비록 이상적이라는 비판에도 불구하고 4·19혁명을 통해 민주주의에 대한 국민들의 열망을 실현시키고자 이룩한 성과였다. 개정 <지방자치법>에 따라 기관분리형의 지방자치단체의 틀에서 광역 및 기초지방자치단체에서 전면적인 지방선거가 실시되었다. 서울특별시의 경우 서울특별시장, 서울특별시의회 의원, 동장 선거가 실시되어 제2기 서울특별시의회가 출범하였다. 서울특별시의회를 포함한 지방의원의 정수 기준은 민의원 선거구로 변경되었다.

1960년 지방선거는 몇 가지 중요한 특징을 지녔다. 우선 당선을 위한 후보자들 간 경쟁이 가열되었다. 이러한 과당경쟁은 부정선거의 사례가 급증하는 등 부정적인 사례를 다수 낳았다. 또 하나의 특징으로는 경제상황이 좋지 않았다는 점을 들 수 있다. 이로 인해 유권자들이 지방선거에 높은 관심을 두지 않아 낮은 투표율로 이어졌다. 제1대 선거가 74.9%였던 점을 고려할 때 서울특별시의회의 경우 투표율이 46.2%에 머물러 매우 낮은 수준이었다.

1960년 지방선거의 결과는 <표 8>과 같이 3개 정당의 의석 비율이 유사하였다. 당시 여당이던 민주당이 19석으로 다수 의석을 차지하였으나 54명의 정원 중에서 35.2%에 머물렀으며 1960년 새롭게 탄생하였던 신민당이 17석을 차지하였다. 야당에 대한 지지를 통해 견제와 균형을 이룬 결과로 볼 수 있다. 신민당은 1961년까지 활동하였던 정당이었다. 아울러 무소속이 17석을 차지하였다.

4·19혁명에 의하여 자유당 정권을 심판하였던 역사적 경험은 정부의 구성에 견제와 균형의 원리가 얼마나 중요한가를 깨우쳐 주는 계기가 되었다. 이러한 역사적 교훈으로 여당과 야당의 의석 배분이 비교적 균형을 이



〈표 8〉 제2대 서울특별시의회 소속 정당 및 단체별 당선자 현황

(단위 : 명)

구분	정당내역				
	신민당	한독당	민주당	무소속	계
당선자	17	1	19	17	54
비율	31.5%	1.8%	35.2%	31.5%	100%

※ 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002, 13쪽.

루어 견제와 균형의 원칙에 기초하여 시정이 이루어지길 기대하였다. 민주당은 1956년 선거에서 압승을 거두었지만 1960년에는 집권 여당이었음에도 불구하고 시의회 의석은 35.2%밖에 얻지 못했다.

(2) 서울특별시의회 의정 활동

제2대 지방의회는 1960년 12월 개원하고 1961년 6월 해산되어 의정활동 기간이 반년도 되지 않았다. 반년 동안 서울특별시의 예산안을 심의·의결하고 조례안을 심의하는 등 통상의 의정 활동을 수행하였다. 그 외 자료의 유실과 짧은 의정 활동 기간으로 인해 적절히 평가하는 것이 매우 어려운 실정이다.

선출직인 서울특별시장과 서울특별시의회와의 관계는 매우 불편했던 것으로 보인다. 서울특별시의회원을 ‘도둑놈’에 비유했다는 김상돈 서울특별시장의 발언을 두고 진상을 규명하려는 논의가 이어졌던 것이 그것을 단적으로 보여준다.¹⁹⁾

제2대 서울특별시의 지방자치는 선출직 시장과 선출직 시의회가 구성되어 지방자치의 외형을 갖추었다는 데에서 의의를 찾을 수 있다. 즉 제2대 서울특별시의회는 선출직 시장과 더불어 시정을 논의했던 최초의 시의회라는 역사성을 지닌다. 비록 반년도 되지 않던 기간이었지만 이 때 폐지된 지방자치단체장의 선거는 1995년에야 부활하여 무려 34년이라는 긴 기간이 소요되었다.

3) 제3기 서울특별시의 지방자치와 지방의회

(1) 서울특별시의회의 선거

① 제3대 서울특별시의회(1991. 7~1995. 6)

민주화가 진행되면서 지방자치의 부활에 대한 기대감이 1980년대 들어 싹트기 시작하였다. 제6공화국 헌법에서 재정자립도를 고려하여 지방자치를 실시한다는 부칙을 삭제함으로써 지방자치의 재개에 대한 헌법적 장애를 제거했다. 1990년 12월 31일 <지방자치법> 제9차 개정에서 지방의원 선거는 1991년 6월 30일 이내에 실시하도록 규정함으로써 1991년 3월 26일 기초지방의원 선거, 6월 20일 광역지방의원 선거가 각각 실시되었다.

서울특별시 22개 자치구의회에서는 3월 선거에서 778명의 구의원을 선출하였고 서울특별시의회는 6월 선거에서 132명의 시의원을 선출하였다. 서울특별시의원은 자치구당 3명을 선출하고 인구 30만 명을 초과하는 자치구에서는 30만 초과 20만 명까지 1명을 추가하고 인구 7만 명 미만의 자치구는 2명의 시의원을 선출하였다. 제3대 지방선거는 종래의 선거행태인 ‘여촌야도’ 현상이 뒤집히는 선거였다. 선거 결과는 <표 9>와 같다.

당시 여당이었던 민주자유당(이하 민자당)이 110석으로 83.3%인 반면 야당인 신민당과 민주당은 합하여 22석 16.6%에 머물렀다. 학생들의 격렬한 반정부 시위와 야당의 분열로 인하여 여당의 승리를 안겨준 선거였다.²⁰

1991년 지방선거는 지방의원만을 선출하는 것으로 이 시기에는 제1대

 <표 9> 제3대 서울시의회 소속 정당별 당선자 현황 (단위 : 명)

구분	정당						계
	민주자유당	신민당	민주당	공명민주당	민중당	무소속	
당선자	110	21	1	-	-	-	132
비율	83.3%	15.9%	0.7%	-	-	-	100%

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010, 53쪽.



제3대 서울특별시의회 예산심의회(1991. 12. 21)

서울특별시의회와 같이 임명직 시장과 선출직 시의회가 활동하였다. 30년 만에 부활된 시의회로 시행착오가 많았음에도 불구하고 시의원들의 의욕이 넘쳤다.

② 제4대 서울특별시의회(1995. 7~1998. 6)

1995년 6월 지방선거는 우리나라의 지방자치 역사상 매우 의미가 큰 선거였다. 1961년 폐지된 지방자치가 1991년 부활하였지만 단체장은 계속 임명직으로 유지되었다. 1995년 드디어 단체장까지 선거로 선출하게 되어 만 34년 만에 지방자치단체장 선거가 실시되었다.

이에 따라 제4대 서울특별시의회는 1995년 6월 27일 동시지방선거에 의하여 구성된 지방의회이다. 시장과 시의회가 모두 선거에 의하여 구성됨으로써 지방자치의 외형을 갖추게 되었다. 1995년 6월 지방선거는 당시 여당이던 민자당이 참패하고 민주당이 압승하는 선거가 되었다. 민주당이 88.4%를 차지하고 민자당은 11.6%에 머물러 정당 간 세력 분포가 심각한 불균형을 이루었다. 자유민주연합과 민주노동당은 1석도 확보하지 못하였



제4대 서울특별시의회 조례정비 특별위원회 회의(1998. 2. 19)

다. 선거 결과는 <표 10>과 같다.

제4대 서울특별시의회는 기록문화의 발전에 기여하였다. 첫째, 본회의 및 상임위원회의 활동을 회의록을 통하여 철저하게 보관하는 관행을 수립하였다. 둘째, 시의원들이 각종 활동 및 경과보고서 작업에 참여하여 활동 자료를 축적하였다. 이외에 해외 자매도시와의 교류와 국제회의 등의 참여를 통해 지방자치의 선례를 학습하고 지방의회의 방향성을 결정하는 데 기여하였다. 이와 더불어 선출직 시장이 처음으로 시정을 담당하였기 때문에 시의회는 시민의 관점에서 시장의 행정을 견제하고 감시하는 기능의 틀을 마련하는 데 역점을 두었다.²¹

 <표 10> 제4대 서울시의회 소속 정당 및 단체별 당선자 현황 (단위 : 명)

구분	정당					계
	민주자유당	민주당	자유민주연합	민주노동당	무소속	
당선자	17	21	1	—	—	132
비율	83.3%	15.9%	0.7%	—	—	100%

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010, 58쪽.

③ 제5대 서울특별시의회(1998. 7~2002. 6)

1998년 지방선거는 IMF 금융위기¹⁹를 극복하는 과정에서 실시된 선거였다. 제4대 선거와 달리 집권 여당이 압승하였다. 당시 집권 여당이었던 새정치국민회의가 압승을 거두고 야당인 한나라당과 자유민주연합이 열세를 보인 선거였다. 새정치국민회의가 79.8%의 의석을 차지하고 한나라당은 19.2%, 자유민주연합은 1%에 머물렀다. 선거의 결과는 <표 11>과 같다.

IMF 금융위기 1997년 정부의 외환관리 정책의 실패로 국가의 외환보유고가 바닥나고 국가신용도가 떨어지는 등 경제 위기가 닥친 상황에서 이를 타개하기 위해 국제통화기금(IMF)으로부터 외환을 지원받고 국제통화기금 관리 하에 놓였던 사건을 말한다.

 **<표 11> 제5대 서울특별시의회 소속 정당별 당선자 현황** (단위 : 명)

구분	정당			
	새정치국민회의	한나라당	자유민주연합	계
당선자	83	20	1	104
비율	79.8%	19.2%	1.0	100%

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010, 63쪽

제5대 서울특별시의회는 중앙정치권에서도 민감하게 생각했던 용산기지 이전 등에 관하여 적극적인 입장을 천명함으로써 주민의 대표기관으로 자리매김한 것으로 평가되는 시기이다. 명예직하에서의 시의회 활동이 시대에 부합되지 않는다는 점도 부각하였다. 이를 개선하기 위하여 명예직을 폐지하고 유급직을 도입하여야 한다는 점과 더불어 시의원의 정책보좌관제가 필요하다는 것을 강조한 의회였다고 평가된다.²²

④ 제6대 서울특별시의회(2002. 7~2006. 6)

2002년 지방선거는 복잡한 정치적 상황과 개정된 지방자치제도에서 실시되었다. 여소야대의 정국에서 2002년에는 지방선거와 대통령 선거가 동시에 실시될 예정이었기 때문에 6월 지방선거가 12월에 실시될 대통령 선거의 전초전이 되었다.

종전까지의 공직 후보자들은 정당 내에서 공천을 받는 하향식이었으나 2002년 선거에서는 부분적이거나 국민선거인단을 통한 상향식 공천제가 시행되었다. 인터넷과 정보통신기술이 선거의 현대화에 기여함과 동시에



제6대 서울특별시의회 개원식(2002. 7. 9)

시민단체들이 후보자의 자질 검증을 시도함으로써 선거 후보자들의 긴장감이 제고되었다. 종래의 낙선운동보다는 선거후보자들에게 긴장감을 주는 후보자 검증이 이어진 시기이다.

선거 결과는 낮은 투표율과 정당 간 의석 수의 불균형이라는 현상이 지속되었다. 국민참여 경선제의 도입에도 불구하고 투표율은 48.9%로 역대 최저를 기록함에 따라 정치적 무관심이 새로운 이슈로 등장하였다.

정당 간 의석 수의 불균형은 <표 12>와 같이 제6대 선거에도 지속되었다. 당시 야당이었던 한나라당이 비례대표 5석을 포함하여 의석 수의 85.3%를 차지한 반면 여당인 새천년민주당은 비례대표 4석을 포함하여 14.7%에 머물렀다. 민주노동당은 비례대표 1석을 차지하였다.

서울특별시의회는 이 시기인 2005년 8월 30일부터 IT 기술을 활용하여 전자의 회를 구축하였다. 이는 지방의회의 투명성과 개방성이 크게 제고되는 결과로 이어졌다. 당시 최대의 쟁점이 되었던 수도이전과 관련하여 위

헌판결을 이끌어내는 데 기여하였으며 역대 어느 시기보다 시민들의 의회 방청이 크게 신장하였다. 시의회 방청객이 증가한 것은 지방자치의 발전에 주민참여가 필수적이라는 점을 고려하면 매우 고무적인 현상이었다.²³

제6대 서울특별시의회에서는 시의회 의정활성화를 위하여 인사와 예산권을 집행부로부터 독립하여야 한다는 주장이 제기되었다. 아울러 정책보좌관제의 필요성이 재차 강조되었던 시기였다.

표 12) 제6대 서울시의회 소속 정당별 당선자 현황 (단위 : 명)

구분	정당				
	한나라당	새천년민주당	민주노동당	무소속	계
당선자	87(비례5)	14(비례4)	1(비례1)	—	102 (비례10)
비율	85.3%	13.7%	1.0%	—	100%

※ 출처: 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010, 68쪽.

⑤ 제7대 서울특별시의회(2006. 7~2010. 6)

제7대 서울특별시의회는 특수한 상황에서 출발하였다. 낮은 투표율을 제고하기 위하여 투표연령이 19세로 하향 조정되었다. 그럼에도 지방선거



제214회 임시회 예산결산특별위원회 회의(2009. 3. 26)

☘ (표 13) 제7대 서울시의회 소속 정당별 당선자 현황

(단위 : 명, %)

구분	정당				
	한나라당	열린우리당	민주당	민주노동당	계
당선자	102(96.2)	2(1.9)	1(0.9)	1(0.9)	106
지역구	96	-	-	-	96
비례대표	6	2	1	1	10

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010, 76쪽.

의 투표율은 49.8%에 머물러 유권자의 지방선거에 대한 무관심은 재차 확인되었다. 이러한 상황에서 당시 야당이었던 한나라당이 제6대에 이어 압승하였다. 한나라당이 서울특별시의회의 모든 지역구 의석을 차지하고 비례대표 6석을 확보하여 96.2%의 의석을 차지하였다. 반면 집권 여당이었던 열린우리당은 비례대표 2석만을 얻었으며 민주당과 민주노동당도 비례대표 1석을 얻었다. 그 결과 정당 간 의석 수의 불균형이 더욱 심화되었다. 비례대표를 포함하여 한나라당이 102석을 차지하였고 야당은 4석을 차지하



제220회 임시회 본회의(2010. 2. 10)

는 데 머물렀다. 정당 간 의석 수의 비율은 <표 13>과 같다.

제7대 서울특별시의회는 시민들의 일상생활에 초점을 둔 의정활동에 매진하며 생활정치의 개선에 노력하였다. 2006년 월정수당제의 도입으로 시의원들의 의정활동비가 인상되어 의정여건이 크게 개선됨으로써 시민들의 삶의 질 개선에 주력하는 모습을 보였다고 평가된다. 월정수당 등의 도입에도 불구하고 기존의 정치를 답습하였다면 시민들로부터 커다란 비판이 제기되었을 것이다.

아울러 이 시기는 서울특별시가 다양한 정책들을 의욕적으로 추진하였던 기간이다. 대표적으로 뉴타운 사업, 한강프로젝트 등이 의욕적으로 추진되어 서울특별시의회는 다양한 정책들의 집행과정을 감시하는 데에도 의정활동의 초점을 두었다.²⁴

⑥ 제8대 서울특별시의회(2010. 7~2014. 6)

제8대 서울특별시의회는 제6대·제7대와 비교하여 구성적인 면이 크게 변화하였다. 제6대와 제7대 시의회는 한나라당의 의석이 압도적이었던 것에 반하여 제8대 시의회는 야당인 민주당의 의석이 압도하여 여소야대의



환경수자원위원회의 현장방문 의회활동(2012. 4. 26)

🌈 <표 14> 제8대 서울시의회 소속 정당별 당선자 현황

(단위 : 명)

구분	정당			
	한나라당	민주당	민주노동당	계
당선인수	27	79	8	114
지역구	22	74	8	104
비례대표	5	5	—	10
비율	23.7%	69.3%	7.0%	100%

※ 교육의원은 교육의원 지역구에 포함됨.

※ 출처 : 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제8대 의정백서》, 2014, 94쪽.

정국이 만들어졌다. 지방의회 중에서 여소야대의 구조는 흔하지 않은 현상이었다. 민주당은 지역구 74석과 비례 5석 등 총 79석으로 74.5%를 차지한 반면 한나라당은 지역구 22석과 비례 5석으로 총 27석으로 25.5%에 머물렀다. 이때부터 8명의 교육의원이 새롭게 지방의회에 편입되었다. 제8대 지방선거의 결과는 <표 14>와 같다.

제8대 서울특별시의회 특징 중의 하나는 여성의원의 비율이 크게 신장되었다는 점이다. 여성의원이 19명으로 증가하여 의석의 16.7%가 여성의원이었다. 성별 대표성이 과거에 비하여 개선되어 지역 민주주의의 제고에 기여하였다.

제8대 서울특별시의회는 또 하나의 특징은 구의회의 경력을 거쳐 처음으로 시의회에 진출한 의원을 포함하여 초선 의원의 수가 급증하였다는 점이다. 전·현직 구의원 출신 35명을 포함하여 초선 의원의 수가 89명으로 당선자의 83%를 차지하여 시의회의 활성화에 기여하게 되었다.

<표 14>에서 보는 바와 같이 최초로 선거에 의하여 교육위원을 선출하였다. 선출된 교육위원들은 교육위원회에 배치되어 시의회가 교육행정의 역할을 담당하기 시작하였다.

(2) 서울특별시의회 의정 활동

① 조례 제·개정 건수

지방의회의 3대 기능이 조례의 제·개정, 예산심의 및 행정사무감사이다. 이 중에서 지방의회가 수행하는 가장 중요한 기능이 조례의 제·개정 작업이다. 1956년 제1대부터 제8대까지 서울특별시의회 의정활동의 조례 제·개정 현황은 <표 15> <표 16> <표 17>과 같다.

이들 표를 분석하면 제1대와 제2대보다는 1991년 출범한 제3대 이후의 서울특별시의회 의정활동이 조례의 제·개정이라는 측면에서 매우 활발하였음을 알 수 있다. 제1대와 제2대 시의회의 조례심의의 총 건수는 140건이었다. 이 중에서 의회운영과 관련된 조례가 12건, 시세와 관련된 조례

 <표 15> 제1~2대 서울시의회 연도별 조례의 심의 현황 (단위 : 건, %)

구분	제1대					제2대	계
	1956년	1957년	1958년	1959년	1960년	1961년	
의회운영	5	2	1	2	1	1	12(8.6)
시세	3	11	6	3	—	4	27(19.3)
수수료·임대·수가	5	21	3	4	2	4	39(27.9)
기관의 운영설치	8	16	8	14	8	8	62(44.3)
계	21	50	18	23	11	17	140(100)

※ 출처 : 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 310쪽 ; 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002, 55쪽 재인용하여 저자가 재작성함.

 <표 16> 제1~2대 서울시의회 연도별 조례안 수정 건수 (단위 : 건, %)

구분	제1대					제2대	계
	1956년	1957년	1958년	1959년	1960년	1961년	
의회운영	—	2(100)	—	—	—	—	2(3.9)
시세	2(18.2)	4(36.4)	2(18.2)	2(18.2)	—	1(9.1)	11(21.6)
수수료·임대·수가	3(23.1)	8(61.5)	1(7.7)	1(7.7)	—	—	13(25.5)
기관의 운영설치	5(20.0)	9(36.0)	1(4.0)	4(16.0)	4(16.0)	2(8.0)	25(49.0)
계	10 (19.6)	23 (45.1)	4(7.8)	7(13.7)	4 (7.8)	3(5.9)	51(100)

※ 출처 : 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 310쪽 ; 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002, 55쪽 재인용하여 저자가 재작성함.

 <표 17> 제3~8대 서울특별시의회 조례 제·개정 건수

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
조례제정(A) (단위:건)	75	74	97	66	93	178
조례개정(B) (단위:건)	292	212	399	329	483	538
합계 (A+B=C)	367	286	496	395	576	716
의회정원(D) (단위:명)	132	147	104	102	106	114
1명당 조례제·개정 건수(C/D)	2.8	1.9	4.8	3.9	5.4	6.3

가 27건, 수수료·임대·수가 등과 관련된 조례가 39건, 기관의 운영설치와 관련된 조례가 62건이었다. 제1대와 제2대의 조례 수정 건수를 보면 의회 운영과 관련된 조례가 2건, 시세와 관련된 조례가 11건, 수수료·임대·수가와 관련된 조례가 13건, 기관의 운영설치와 관련된 조례가 25건이었다.

제3대 이후 조례 제·개정의 건수는 다소 증감을 거듭하였지만 제1대와 제2대에 비교하여 크게 증가하였다. 제3대 이후 조례 제·개정 건수를 시대별로 보면 제3대 시의회 367건, 제4대 시의회 286건, 제5대 496건, 제6대 395건, 제7대 576건, 제8대 716건이었다. 제4대 시의회의 건수가 특히 낮은 것은 시의회 활동기간이 3년이었기 때문이다.

<표 17>에서 보는 바와 같이 각 시대별 시의원의 정수가 서로 달랐다. 이를 고려한 시의원 1인당 조례 제·개정의 건수는 제3대 2.8건, 제4대 1.9건, 제5대 4.8건, 제6대 3.9건, 제7대 5.4건, 제8대 6.3건으로 나타났다. 제3대와 제8대를 비교하면 2.8건에서 6.3건으로 2.8배 증가하였다.

이는 시의회 본연의 기능인 조례 활동이 매우 긍정적으로 작동하고 있음을 보여주고 있는 자료이다. 다소 증감의 차이는 있지만 전체적으로 조례 제·개정의 건수가 상승한 것은 매우 긍정적이다.



제7대 서울특별시의회 후반기 상임위원장 선거(2008. 7. 14)

② 시의원 발의 현황

우리나라의 <지방자치법>은 조례의 발의권을 시의원, 상임위원회, 집행부의 장에게 부여하였다. 그런데 대부분의 조례 제·개정 발의가 집행부에서 제기되었다. 이를 감안하여 의원발의를 지방의회를 평가하는 중요한 지수로 활용하기 시작하였다. 지방의회가 지방의 입법기관임을 감안하면 매우 타당한 평가방안이다.²⁵

1991년 지방의회가 재구성된 이후 초기에는 의원발의가 저조하였으나 횟수가 거듭될수록 시의원들의 발의건수는 크게 증가하였다. 서울특별시의회 경우 제3대 시의회에서는 의원발의의 비율이 7건 1.9%, 제4대 19건 6.6%, 제5대 15건 3.0%, 제6대 14건 3.5%에 불과하였다.

제7대 서울특별시의회는 커다란 변화를 보였다. 제7대 시의원의 발의건수는 164건 28.5%, 제8대 시의원 발의는 362건 50.5%로 급상승하였다. 제3대와 비교하여 제8대 시의회에서는 50.5%로 25배 증가하였다. 이러한 결과는 2006년 월정수당제의 도입으로 유급제에 가까운 경제적 급부를 받게 됨에 따라 시의원들의 책임감이 상승한 결과라고 보인다. 이러한 분석 자


〈표 18〉 제3~8대 서울특별시의회 의원발의 건수와 발의 비율
(단위 : 건)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
의원발의 건수	7	19	15	14	164	362
의원발의 비율	1.9%	6.6%	3.0%	3.5%	28.5%	50.5%

료는 〈표 18〉이 구체적으로 보여주고 있다.

③ 행정사무감사 건수 및 피감사기관의 수

지방의회의 중요한 기능 중의 하나가 행정사무감사이다. 행정사무감사는 기관분리형의 지방자치단체 내에서 견제와 균형의 원리를 실현하는 중요한 기능이다. 지방의회는 정책결정을 담당하고 집행부가 정책집행을 담당하게 되는데 정책집행의 효율성과 효과성 및 합법성의 관점에서 정책집행을 감시하는 과정이 행정사무감사이다.

행정사무감사에 대한 평가는 주로 행정사무감사 일수와 건수 및 피감사기관의 수를 분석하면 명확해진다. 현행 〈지방자치법〉 제41조 제1항에 따르



행정자치위원회 행정사무감사(2015. 11. 17)

표 19 제3~8대 서울특별시의회 감사일수 현황

(단위 : 일)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)				제4대 (1995.7 ~1998.6)			제5대 (1998.7 ~2002.6)				제6대 (2002.7 ~2006.6)				제7대 (2006.7 ~2010.6)				제8대 (2010.07 ~2014.6)			
	91	91	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
사무감사 일수	5	5	5	9	9	10	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

면 광역지방자치단체의 의회는 14일 이내에서 사무감사를 실시할 수 있다.

제3대 이후의 서울특별시의회 사무감사 일수는 <표 19>와 같다. 서울특별시의회는 제3대에는 주로 5일에서 9일, 제4대 시의회는 9일에서 10일, 제5대 시의회는 10일, 제6대와 제7대 및 제8대는 10일 간의 사무감사를 실시하였다. 이 같은 감사일수는 제8대 2012년과 2013년을 제외하곤 법정일자를 최대한으로 사용한 것으로 볼 수 있다. 2011년 7월 지방자치법 개정으로 법정감사일수가 14일로 증가하였기 때문이다.

<표 20>에서 보는 바와 같이 서울특별시의회가 실시한 행정사무감사의 피감사기관은 횟수가 거듭할수록 증가하였고 행정사무감사의 건수 역시 유사한 경향을 보였다. 제3대 시의회는 81개에서 108개, 제4대 시의회는 84개에서 90개, 제5대 시의회는 89개에서 97개, 제6대 시의회는 89개에서 97개의 기관을 감사한 것으로 나타났다.

제7대 이후부터는 피감사기관의 수가 100개를 상회하였다. 제7대 시의회는 94개에서 144개, 제8대 시의회는 121개에서 132개의 기관을 감사하였다.

사무감사의 건수도 유사한 경향을 보였다. 제3대 시의회는 1,449건에서 3,251건, 제4대 시의회는 5,880건에서 6,237건, 제5대 시의회는 5,648건에서 8,054건, 제6대 시의회는 5,545건에서 6,095건, 제7대 시의회는 6,233건에서 8,626건, 제8대 시의회는 8,971건에서 1만 471건을 감사한 것으로 나타났다(<표 21> 참조).

요약하면 제4대부터 제8대까지 서울특별시의회는 매년 5,000건 이상의 사무감사를 실시하였다. 특히 제8대에서는 2010년과 2011년 1만 건 이상

❁ <표 20> 제3~8대 서울특별시의회 피감사기관 현황

(단위 : 개)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)				제4대 (1995.7 ~1998.6)				제5대 (1998.7 ~2002.6)				제6대 (2002.7 ~2006.6)				제7대 (2006.7 ~2010.6)				제8대 (2010.07 ~2014.6)			
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
피감사기관	81	80	108	96	84	90	86	89	95	95	97	89	97	94	95	94	131	126	144	132	125	121	124	

❁ <표 21> 제3~8대 서울특별시의회 감사건수 현황

(단위 : 건)

구분	제3대 (1991.7~1995.6)				제4대 (1995.7~1998.6)			제5대 (1998.7~2002.6)				
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	
감사실시건수	1,449	2,167	2,653	3,251	5,880	6,028	6,287	6,052	8,054	6,110	5,648	
구분	제6대 (2002.7~2006.6)				제7대 (2006.7~2010.6)				제8대 (2010.07~2014.6)			
	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
감사실시건수	5,545	5,711	6,096	5,815	6,233	7,324	8,081	8,626	10,471	10,312	9,039	8,971

의 행정사무를 감사하였다. 2006년 이후부터 시의회의 행정사무감사 실적
이 두드러지게 나타난 것은 조례 제·개정 건수의 경우와 같이 2006년 월정
수당제의 도입과 무관하지 않은 것으로 평가된다.

<표 20>과 <표 21>를 보면 행정사무의 피감사기관의 수와 행정사무감사
의 건수가 연도별로 표시되어 있다.

④ 회의 일수와 회의 시간

지방의회의 활동은 회의일수와 회의시간 및 회의록 면수 등을 보면 간접
적으로 가늠할 수 있다. 회의일수와 회의시간 및 회의록 면수는 의정활동
의 효율성을 평가하는 지표인 동시에 성실성을 평가하는 지표로써 이용될
수 있다. 이에 대한 분석내용은 <표 22>와 같다.

제도적인 측면에서 제3대 시의회의 경우 1994년부터 법정회의일수가
100일에서 120일 확대되었고 2005년 이후 회의일수가 조례로 규정하게 되
었다. 제4대의 경우 기간이 다른 시기에 비해 1년이 줄었기 때문에 개최일
수가 적었다.

표 22) 제3~8대 서울특별시의회 회의일수, 회의시간 및 회의록 면수

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
법정일수(A) (단위:일)	460	360	480	480	560	570
개회일수(B) (단위:일)	424	351	502	458	503	385
비율(B/A)	92.1%	97.5%	104.6%	95.4%	89.8%	67.5%
회의시간(C) (단위:시간)	2,490	3,108	3,525	3,017	3,325	4,168
1일당 회의시간(C/B)	5.9	8.9	7.0	6.6	6.6	10.8
회의록면수(D) (단위:면)	41,147	45,674	53,567	57,918	102,254	158,409
1일당 회의록면수(D/B)	97.0	130.1	106.7	126.5	203.3	411.5

서울특별시의회 회의일수를 분석하면 제3대 시의회는 92.1%, 제4대 시의회는 97.5%, 제5대 시의회는 104.6%, 제6대 시의회는 95.4%, 제7대 시의회는 89.8%, 제8대 시의회는 67.5%의 법정일수를 사용하여 법정회의 일수를 전일 사용한 횟수는 많지 않은 것으로 나타났다.

특히 제8대의 경우 법정일수 570일에 비해 개회일수가 385일에 지나지 않아, 그 비율이 67.5%에 불과하였다. 이러한 통계 값은 의정활동의 성실성에 의문이 가는 부분이다. 그러나 1일당 회의시간 및 1일당 회의록 면수가 다른 시기에 비해 월등하게 높은 점을 감안하면 이를 의정활동의 불성실함으로 판단하기 어려운 점이 있다. 1일당 회의시간은 제8회 시의회가 10.8시간으로 가장 길기 때문이다. 뿐만 아니라 회의록 면수도 제8대 시의회가 15만 8,409면으로 가장 길다. 이러한 분석은 오히려 복잡한 안건을 단기간에 집중적으로 처리하여 의정활동의 효율성을 높였다고 평가할 수도 있다. 회의록 면수를 보면 해가 거듭할수록 꾸준히 증대되었다.

특히 회의일수 등 회기에 대한 사항이 지방자치단체의 조례로 제정되도록 규정이 수정된 이후, 지방의회의 방만한 운영으로 회의 일수가 늘어날 것이라는 우려를 불식시키는 현상이라고 평가된다.

⑤ 시정질문 현황

시정질문은 지방의회가 주민의 입장을 대표하여 지방행정을 감시하고



제143회 임시회에서의 시정질문(2003. 8. 26)

행정부의 행정권 남용과 비효율성 등을 견제할 수 있도록 한 중요한 제도이다. 그 뿐만 아니라 시정질문은 지방행정의 내용과 방향을 주민들에게 명확하게 전달하는 기능도 수행한다.

〈표 23〉에서 보는 바와 같이 시정질문의 현황을 검토한 결과 시정질문 횟수나 질문의원 수라는 측면에서는 증감을 반복하였으나, 질문 건수의 측면에서는 제6대에 가장 적은 건수를 나타내다가 제7대와 제8대에 들어 급격히 증가한 것을 알 수 있다. 질문건수는 제4대 시의회가 2,344건으로 가장 많았고 제5대 시의회가 1,093건으로 가장 작았다. 오히려 임기가 1년 짧았던 제4대 시의회가 2,344건의 시정질문 실적을 보였던 점과 비교할 때 제5대 시의회 활동은 의문이 간다. 시정질문 1회당 질문한 시의원의 수는 제3대 6.43명, 제4대 5.59명, 제5대 4.73명, 제6대 5.22명, 제7대 4.61명, 제8대 6.19명이었다. 1인당 질문건수는 제3대 7.31건, 제4대 10.24건, 제5대

❁ <표 23> 제3~8대 서울특별시의회 서울특별시의회 시정질문 현황

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
의원정수(A)	132	147	104	102	106	114
시정질문회수(B)	35	41	37	41	41	37
질문의원수(C)	225	229	175	214	189	229
질문건수(D)	1,644	2,344	1,093	872	1,743	1,725
정수대비 질문 의원 비율 (C/A)	170%	156%	168%	210%	178%	201%
1회당 질문자수(C/B)	6.43	5.59	4.73	5.22	4.61	6.19
1인당 질문건수(D/C)	7.31	10.24	6.25	4.07	9.22	7.53

6.25건, 제6대 4.07건, 제7대 9.22건, 제8대 7.53건으로 나타났다. 이를 통해 양적인 측면에서는 지방의회의 견제 기능을 긍정적으로 평가할 수 있다. 이를 정리하면 <표 23>과 같다.

⑥ 청원

지방의회는 주민의 대표기관으로서 주민들의 애로사항을 경청하고 민원을 해결하는 것도 주요한 책임이다. 따라서 <지방자치법>에서 청원에 대한 사항을 규정하고 있다. 청원에 관련된 자료는 <표 24> <표 25>와 같다.

제1대 서울시의회의 경우 지방자치가 정착되지 않았음에도 불구하고 1956년에서 1957년에 들어서면서부터 청원서 수리 상황이 5건에서 46건으로 31.6% 급증하였다. 1959년에는 수리 비율이 20%대로 다소 감소하였지만 당시 시대 상황을 감안할 때 비교적 높은 비율이라고 해석할 수 있다. 진정건수도 유사하다. 1956년에는 16건에 불과하였으나 1957년에는 72건으로 급증하였다. 청원서 채택 건수도 이와 비례하는 결과였다. 채택된 청원의 비율이 채택되지 않은 청원 비율보다 대체적으로 높아 주민의 의견이 크게 반영되었다고 할 수 있다.

<표 25>에서 보는 바와 같이 진정처리의 건수도 유사한 결과를 보이고 있다. 채택된 진정건수가 채택되지 않은 진정건수보다 1956년을 제외하

 <표 24> 제1대 서울시의회 연도별 청원서 수리상황(1956. 9~1959. 8) (단위 : 건)

구분	1956년	1957년	1958년	1959년	계
청 원	5	46	44	34	129
진 정	16	72	61	54	203
계	21	118	105	88	332

※ 출처 : 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 312~313쪽 ; 서울특별시의회, 《서울특별시 의회 제1대 의정백서》, 2002, 57쪽 참고하여 저자가 수정하여 재작성함.

 <표 25> 제1대 서울시의회 연도별 청원서 채택건수(1956. 9~1959. 8) (단위 : 건)

구분		1956년	1957년	1958년	1959년	계
청원처리	소개	5	5	46	34	129
	채택	3	3	33	21	87
	불채택	2	2	13	13	42
진정처리	소개	16	16	72	54	203
	채택	5	5	46	33	128
	불채택	11	11	26	21	75
계	소개	21	21	118	88	332
	채택	8	8	79	54	215
	불채택	13	13	39	34	117

※ 출처 : 취하된 것은 불채택 건수에 포함.

※ 자료 : 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 312~313쪽 ; 서울특별시의회, 《서울특별시 의회 제1대 의정백서》, 2002, 57쪽 참고하여 저자가 수정하여 재작성함.

곤 대체로 높았다. 청원과 진정을 합산할 경우 제1대 시의회의는 총 332건을 접수하여 이 중에서 215건은 채택하고 117건은 채택하지 않아 채택률이 64.7%를 차지하였다.

<표 26>은 제3대부터 제8대까지 서울특별시의회의 청원처리 및 본회의 부의건수를 보여주고 있다. 서울특별시의 경우 청원처리의 건수는 지방의 회가 제출범한 제3대에 138건으로 가장 많았으나 이를 본회의에 부의한 경 우는 51건으로 그 비율은 37%에 불과하였다. 지방의회의 제출범 이후 시 민의식이 성숙하지 않은 상태에서 청원의 내용이 법령에 위배되는 경우가 다수 존재했을 가능성을 다소 감안한다고 하더라도 제3대부터 제5대까지 50% 미만의 본회의 부의 비율은 청원에 대한 지방의회의 대응이 소극적이 며 방어적이었음을 나타낸다. 반면 제6대 이후 본회의에서 청원을 부의한



〈표 26〉 제3~8대 서울특별시의회 청원처리 건수 현황

(단위 : 건)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.07 ~2014.6)
청원처리건수(A)	138	75	59	113	73	50
본회의부의건수(B)	51	37	26	85	54	41
본회의 부의 비율(B/A)	37.0%	49.3%	44.1%	75.2%	74.0%	82.0%

※ 출처 : 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997, 312~313쪽 ; 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002, 57쪽 참고하여 저자가 수정하여 재작성함.

비율은 70% 이상으로 특히 제8대에 이르러 82%를 기록하였으며, 이는 청원 제도의 취지에 부합한다고 볼 수 있다. 또한 지방의회의 청원에 대한 태도의 변화를 보여주는 것이라고 해석된다.

⑦ 결의와 건의 및 의견 청취

지방의회의 활동은 상기에서 분석한 내용 이외에도 각종 사안에 대한 결의와 건의 및 주민들의 의견청취를 통해서도 가능하다. 의견청취는 의견을 수렴하는 단순한 활동임에 비하여 결의와 건의는 지방의회의 의건을 집약하는 과정으로서 적극적인 활동에 속한다.

서울특별시의 경우 시의회의 적극적인 의사표시인 결의안과 건의안의 수는 점증하고 있다. 결의안의 경우 제3대 49건, 제4대 87건, 제5대 77건, 제6대 101건, 제7대 76건, 제8대 149건으로 제7대를 제외하곤 대체로 증가하는 경향을 보였다.

건의안의 경우도 유사하다. 제3대 21건, 제4대 32건, 제5대 10건, 제6대 9건, 제7대 23건, 제8대 45건으로 조사되었다. 반면 의견청취는 대체로 감소하는 추세를 보였다. 제3대에는 524건이었으나 제8대에는 65건에 머물러 시의회가 적극적인 활동에 주력하고 있음을 보여주고 있다. 〈표 27〉은 이러한 내용을 보여주고 있다.

🌈 <표 27> 제3~8대 서울특별시의회 결의, 건의, 의견청취 현황

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.7 ~2014.6)
결의안(A) (단위: 건)	49	87	77	101	76	149
건의안(B) (단위: 건)	21	32	10	9	23	45
의견청취(C) (단위: 건)	524	444	265	213	167	65
합 계	594	563	352	323	266	259
(D=A+B+C)						
결의 및 건의 비율 ((A+B)/D)	11.8%	21.1%	24.7%	34.1%	37.2%	74.9%

⑧ 방청객의 수

지방의회의 활동을 평가할 때 지방의회의 개방성을 보여주는 대표적인 지표가 지방의회의 방청객이다. 주민참여의 관점에서 주민들의 관심은 주로 방청을 통하여 나타난다. 서울특별시의회 의원 상임위원회 활동은 공개되지 않고 본회의만을 공개하고 있으며 이에 대한 분석은 <표 28>과 같다.

<표 28>을 보면 본회의의 방청객 수는 제7대까지 증가하는 추세였으나, 제8대의 경우 제7대에 비해 방청객의 수가 절반 수준으로 감소하였다. 증가하는 추세는 바람직한 현상이었으나 제8대에 갑자기 감소한 것은 주민참여의 관점에서 부정적인 평가가 불가피하다. 향후 서울특별시의회가 지역정치에 대한 지역주민들의 관심을 높일 수 있는 노력을 지속적으로 기울일 필요성이 있으며, 향후 서울특별시의회 상임위원회 활동에 대해서도 주민들의 방청을 허용하는 제도를 도입할 필요가 있다.

🌈 <표 28> 제3~8대 서울특별시의회 방청객 수 현황

(단위 : 명)

구분	제3대 (1991.7 ~1995.6)	제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.7 ~2014.6)
본회의 방청객 수	14,679	18,461	13,840	23,400	29,221	15,183

⑨ 시의회의 5분 발언 제도

지방의회의 운영과 관련하여 논의의 효율성을 제고하기 위한 다양한 제도들이 도입되었다. 이 중에서 특히 주목할 만한 것은 5분 발언 제도이다. 5분 발언 제도는 지방의회의 의정활동 적극성을 양적으로 평가하는 지표라고 할 수 있다.

서울특별시의회는 <표 29>에서 보는 바와 같이 제4대 의회부터 5분 자유 발언 제도를 도입하여 시의회의 활성화를 시도하였다. 5분 발언 제도를 활용한 시의원은 제4대부터 꾸준히 증가하여 왔으며, 제7대와 제8대에는 전체의원 정수보다 많은 의원들이 발언에 참여한 것으로 나타나 동일한 의원이 본 제도를 여러 차례 활용하였음을 보여주었다.

본 제도의 도입 이후 이를 활용한 의원의 수가 급속히 증가해 왔다는 사실을 볼 때 서울시의원들의 의정활동이 적극적으로 변화해 왔음을 알 수 있다. 서울특별시에서 본 제도를 활용한 의원들의 수는 광역의회의 평균보다 항상 상회하여 서울특별시의원의 활동이 더욱 적극적이었음을 보여주었다.²⁶ 다른 광역의회의 평균에 비해 발언의원의 수가 높다는 것은 상대적으로 서울특별시의회에서 이러한 제도의 활용도가 특히 높다는 것을 나타내며, 이는 민주주의 관점과 의정활동이 더욱 적극적으로 진행된다는 의미에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

 <표 29> 제4~8대 서울특별시의회 5분 발언 제도 활용 현황

구분		제4대 (1995.7 ~1998.6)	제5대 (1998.7 ~2002.6)	제6대 (2002.7 ~2006.6)	제7대 (2006.7 ~2010.6)	제8대 (2010.7 ~2014.6)
발언의원의 수 (단위: 명)	광역의회 평균	25.2	42.1	62.0	90.1	137.7
	서울 특별시(A)	33	71	71	157	156
서울특별시의원 정수(B) (단위: 명)		147	104	102	106	114
의원정수 대비 발언의원의 수(A/B)		0.2	0.7	0.7	1.5	1.4



05

서울특별시의회의 발전상

우리나라의 지방의회는 1952년 최초의 지방선거로 구성되었고, 당시 서울은 전선에 인접한 지역이었으므로 1952년 선거는 실시되지 못하고 1956년 처음으로 지방의회 선거가 실시되었다. 1961년 5·16군사정변에 의하여 지방자치가 해체되어 30년간 관치행정이 이어졌다. 민주화운동의 결과로 지방의회가 1991년 부활된 지 2015년 기준으로 24년이 되었다.

미군정하에서 제정된 〈서울시헌장〉은 미국식 지방정부의 형태로서 우리나라의 지방자치단체를 기관분리형으로 구성하는 데에 간접적으로 영향을 미쳤다. 서울특별시의회는 기관분리형의 구조에서 시대적 상황에 대처하여 왔다.

서울특별시의 인구증가에 따라 시의원의 정수가 제1대(1956~1960년) 47명에서 1991년 부활될 때에는 132명으로 증가하였고 1995년 비례대표제의 도입으로 147명으로 더욱 증가하였다. 그러나 의정활동비의 도입과 유급제의 흐름에 맞추어 다소 감소되어 현재는 교육위원을 포함하여 서울특별시의회는 114명으로 구성된다.

시의원의 학력수준은 꾸준히 높아져 대졸 미만이 20% 정도로 낮아졌다. 직업별 특징으로는 정치(정당)인 및 공무원 출신이 50% 내외를 차지하고 있다. 연령별로는 40대가 주축을 이루고 있다. 성비를 보면 제3대(1991~1995년)에는 여성의원의 비율이 2.3%에 불과하였으나 꾸준히 증가하여 현재에는 16.7%에 이르렀다. 그런데 아직도 20% 미만의 수준으로 선전국에 비하여 낮은 편이다.

지방의회는 사무기구의 행정적·전문적 보좌를 받아 의정활동을 수행하고 있다. 이때 사무기구에서 근무하는 공무원의 전문성과 독립성이 중요하다. 비록 사무기구 공무원의 인사권이 단체장으로부터 독립되어 있지 않지만 서울특별시의회의 경우 전문성의 측면에서 커다란 발전을 거듭하고 있다. 1991년 재출범할 당시 서울특별시의회 사무처의 인력은 일반 행정직 158명, 전문위원 33명, 입법전문가가 4명이었다. 그런데 2010년 제8대 시의회에서는 일반 행정직 274명, 전문위원 15명, 입법전문가가 58명으로 크게 확대되어 시의회의 보좌능력이 크게 신장되었다. 여기에 2002년 제6대 시의회부터는 의원별로 개인사무실도 제공되어 의정활동의 여건이 크게 개선되었다.

서울특별시의회 선거의 특징은 제2대를 제외하고는 제1대 민주당(85.1%), 제3대 민주자유당(83.3%), 제4대 민주당(88.4%), 제5대 새정치국민회의(83%), 제6대 한나라당(85.3%), 제7대 한나라당(96.2%), 제8대 민주당(69.3%)이 절대적석을 차지하였다는 점이다. 견제와 균형이라는 관점에서 여·야 간의 비율이 크게 차이가 나지 않으면 좋을 것이다. 그런데 서울특별시의회의 경우 여·야 간의 건전한 정책대결이 어렵게 된 구조는 주로 지방선거가 집권당의 중간선거로 여겨졌기 때문인 것으로 추론할 수 있다.

서울특별시의회는 이와 같은 물적·인적 지원하에서 다양한 측면의 의정활동을 수행하였다. 우선 조례의 제·개정 현황을 보면 3년 임기의 제4대 시의회(1995~1998년)와 제6대 시의회(2002~2006년)를 제외하고는 꾸준히 증가하여 왔다. 제1대(1956~1960년)와 제2대(1960~1961년)에는 의회운영, 시세, 수

수로 임대수가, 기관의 운영 설치 등과 관련하여 조례의 심의 총수는 140건이었다. 제3대 시의회의 조례 제·개정 건수는 367건, 제4대 시의회는 286건, 제5대 시의회는 496건, 제6대 시의회는 395건, 제7대 시의회는 576건, 제8대 시의회는 716건으로 증가하였다. 제8대 시의회의 경우 시의원 1인당 6.3건의 조례를 제·개정하였다.

지방의원의 의정활동을 평가하는 중요한 지표로서 의원발의가 활용되고 있다. 서울특별시의회 의원발의를 분석하는 데 가장 긍정적인 부분이 의원발의와 관련되어 있다. 제3대 시의회는 의원발의 건수가 7건으로 1.9%에 불과하였으나 제8대 시의회는 362건으로 전체 발의건수의 50.5%가 의원발의로 이루어져 괄목할 만한 성과를 이루었다.

서울특별시의회 의원발의의 의정활동은 행정사무감사에 대한 분석을 통해서도 나타났다. 초기에는 5일의 행정사무감사를 실시하였으나 제5대(1998~2001년)부터는 10일 간의 행정사무감사를 수행하였다. 즉 행정사무감사의 일수를 5일에서 10일로 확대하였을 뿐만 아니라 피감사기관의 수와 감사사무의 수도 획기적으로 확대하고 있다.

서울특별시의회 의원들의 시정질문의 수도 꾸준히 증가하였다. 제8대(2010~2014년) 시의회의 경우 정원대비 201%의 시의원들이 시정질문에 참여하였다. 1회당 질문자의 수는 6.19명이었으며 1인당 질문건수는 7.53건이었다.

서울특별시의회 결의, 건의, 의견청취 등도 꾸준히 증가하고 있다. 결의 및 건의 비율은 제3대에는 11.8%였으나 제8대에는 74.9%로 증가하였다. 이와 더불어 방청객의 수도 증가하는 추세였다. 제8대에는 다소 감소하였으나 제7대 시의회의 방청객의 수는 2만 9,221명이었다. 제4대(1995~1998년)부터는 시의회의 운영에 5분 발언 제도가 도입되어 의회의 운영이 생동감 있게 진행되었다. 제7대 시의회에서는 5분 발언에 참여한 시의원의 수가 157명이었으며 제8대 시의회에서는 156명이었다.

서울특별시의회는 여타의 지방의회와 같이 현재 사무처의 인사권을 갖

고 있지 못하다. 정책보좌관의 업무보좌도 받지 못하는 상황에서도 이와 같이 발전적인 의정활동을 보여주었다. 향후 사무기구 인사권의 단체장으로부터의 독립, 정책보좌관 제도의 도입, 완전한 유급제의 도입, 지방의회의 권한 강화 등이 이루어진다면 ‘제왕적 단체장’ 하의 집행부의 독주를 건전하게 견제할 수 있는 의결기관이 될 것이다.



제2장의 주

- 01 김순은, 《지방행정 60년》(한국지방자치학회 지방분권 포럼 발표문), 2014.
- 02 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 서울특별시의회, 2002a.
- 03 김순은, 앞의 글, 2014.
- 04 임용주, 《지방자치론》, 형설출판사, 2002.
- 05 임용주, 위의 책, 2002.
- 06 정세욱, 《지방자치학》, 법문사, 2000 ; 임용주, 위의 책, 2002.
- 07 김순은, 〈지방자치 20년의 평가〉《입법과 정책》 7-1, 2015a.
- 08 김순은, 《지방의회의 발전모형》, 조명문화사, 2015b.
- 09 김순은, 위의 책, 2015b.
- 10 김순은, 〈지방자치단체장과 지방의회간 갈등해소 방안〉, 제주지방자치학회 주관 발표논문, 2015c.
- 11 김순은, 앞의 책, 2015b. 일본의 경우 법정 정원 이내에서 지방의회가 자율적으로 지방의원의 정수를 조례로 정하며 최근에는 법정 정원보다 실제 지방의원의 수가 감소하는 추세이다.
- 12 여성의 정치참여가 제약된 데에는 남성의 음모라는 남성음모설, 남녀의 생리적 차이에 따른 생리학적 성기능설, 정치사회화의 영향이라는 정치사회적 교육론, 여성에게는 정치가 어울리지 않는다는 성역할론 등의 주장이 존재하고 있다.
- 13 김순은, 앞의 책, 2015b.
- 14 김순은, 위의 책, 2015b.
- 15 김순은, 위의 책, 2015b.
- 16 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002.
- 17 서울특별시의회, 위의 책, 2002.
- 18 서울특별시의회, 위의 책, 2002.
- 19 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 2002.
- 20 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 2010.
- 21 서울특별시의회, 위의 책, 2010.
- 22 서울특별시의회, 위의 책, 2010.

- 23 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제8대 의정백서》, 2014.
- 24 서울특별시의회, 앞의 책, 2010.
- 25 김순은·김찬우·최지민·권보경·이경은·어유경, 〈민선자치시대의 지방의회 20주년 평가: 시도의회를 중심으로〉, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 2015.
- 26 김순은, 앞의 글, 2015a.

제2장의 참고문헌

- 김순은, 〈지방행정〉《한국행정의 역사적 분석 : 1948~2012》, 법문사, 2015.
- 김순은, 〈지방자치 20년의 평가〉《입법과 정책》, 7-1, 2015a.
- 김순은, 《지방의회의 발전모형》, 조명문화사, 2015b.
- 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울행정사》, 1997.
- 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제1대 의정백서》, 서울특별시의회, 2002.
- 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제7대 의정백서》, 서울특별시의회, 2010.
- 서울특별시의회, 《서울특별시의회 제8대 의정백서》, 서울특별시의회, 2014.
- 임용주, 《지방자치론》, 형설출판사, 2002.
- 정세욱, 《지방자치학》, 법문사, 2000.
- 한상우·임중현·최영훈·최은숙·기노용, 《서울특별시의회 정책능력강화를 위한 의회시스템과 제도적 장치방안 연구》, 서울특별시의회, 2011.
- 김순은, 〈지방자치단체장과 지방의회간 갈등해소 방안〉, 제주지방자치학회 주관 발표논문, 2015.
- 김순은·김찬우·이경은, 〈지방자치 20주년 평가: 시·도의회를 중심으로〉, 전국시·도의회의장협의회 보고서, 2015.
- 김순은·김찬우·최지민·권보경·이경은·어유경, 〈민선자치시대의 지방의회 20주년 평가: 시도의회를 중심으로〉, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문, 2015.

제3장

선거와 서울시민의 정치의식

강원택

- 01 제1공화국 시기의 선거
- 03 제3공화국 시기의 선거
- 05 제5공화국 시기의 선거

- 02 제2공화국 시기의 선거
- 04 제4공화국 시기의 선거
- 06 민주화 이후의 선거



01

제1공화국 시기의 선거

1) 제헌국회의원 선거(1948. 5. 10)

1948년 2월 6일 유엔 총회의 결의 이후 같은 해 5월 10일 남한에서만 단독 선거가 실시되었다. 5·10총선거에는 김구, 김규식을 포함한 민족주의자들의 불참과 좌익의 선거 반대 투쟁으로 우파 정치 세력을 중심으로 선거를 실시하였다. 당시 선출할 의원의 총수는 200명이었으나, 제주도에서는 당시 4·3사건의 여파로 제대로 선거가 실시될 수 없어서 제주의 2석을 제외한 198명을 선출하였다. 제1대 국회의 가장 중요한 임무는 헌법 제정과 독립 정부의 수립이었다.

당시 선거는 정당 공천이 없었고 선거인 추천에 의해서 입후보할 수 있었다. 그러나 후보자들이 내세운 정당이나 단체는 48개에 달했다. 200개 선거구에서 입후보한 후보자들은 모두 948명으로 대한독립촉성국민회의(약칭 독촉) 235명, 한국민주당(약칭 한민당) 91명, 대동청년당 87명, 민족청년단 20명, 나머지 417명은 무소속으로 출마했다. 선거 결과 전체 당선자의 42.5%

인 85명이 무소속 당선자였으며 대한독립촉성 국민회의 54명, 한국민주당 29명, 대동청년단 12명, 민족청년단 6명, 한국독립당 1명, 조선민주당 1명, 기타 단체소속 10명 등이었다.⁰¹

서울에서의 선거는 총 10개의 선거구에서 실시되었다. 10개 선거구에 출마한 후보자의 수는 83명이어서 경쟁률은 8.3 : 1이었다. 당시 선거에서 전국 투표율은 95.5%로 상당히 높았는데, 서울에서의 투표율 역시 93.3%에 달했다. 서울시의 경우 총 10석 중 한민당이 4석, 독촉 2석, 대동청년당 1석, 조선민주당 1석, 무소속이 2석을 차지했다. 이승만, 장면, 이윤영, 김도연 등 이후 정치적으로 중요한 역할을 하는 거물들이 서울에서 많이 당선되었다.

그런데 한 가지 주목할 점은 이승만의 경우 동대문구 갑에서 무투표로 당선되었는데, 이는 이승만 비호 세력이 경쟁자의 후보 등록을 방해했기 때문이었다. 독립운동가이자 미군정에서 경무국 수



5·10총선거 홍보 포스터(국사편찬위원회)

표 1) 제1대 제헌국회의원 선거 서울시 당선인

선거구명	후보	정당	득표수	득표율(%)
중구	윤치영	한민당	28,496	43.52
종로구 갑	이윤영	조선민주당	20,497	56.11
종로구 을	장 면	무소속	23,188	57.06
동대문구 갑	이승만	독촉	-	-
동대문구 을	이영준	한민당	14,695	37.20
성동구	이청천	독촉	41,532	75.22
서대문구	김도연	한민당	31,181	56.68
마포구	김상돈	무소속	20,056	35.95
용산구	김동원	한민당	19,183	33.86
영등포구	윤재욱	대동청년단	14,296	28.19

사국장이었던 최능진은 이승만이 출마한 선거구에 후보 등록을 마쳤으나, 이승만 추종 세력들이 후보 추천인들을 조사하여 추천을 무효로 만들어 출마 자체를 불가능하게 만들었던 것이다.⁰²

2) 1950년 국회의원 선거(1950. 5. 30)

제헌국회의 임기가 2년이었기 때문에 제2대 국회의원 선거는 1950년에 실시되었다. 당시 이승만 대통령은 이 선거를 연기하고자 했지만 미국의 압력 등으로 예정대로 실시될 수 있었다.

제헌국회에서 가장 큰 쟁점이었던 권력구조가 한민당과 이승만의 갈등 속에서 대통령제로 귀결되었다면, 제2대 국회의원 선거는 국회에서 간선으로 선출하는 대통령 이승만의 중임에 대한 향방을 결정하는 선거였다.

5·30 총선에는 1948년 5·10 선거에서 불참했던 중도와 민족주의자들이 대거 출마하였다. 정당, 단체별 입후보자는 대한국민당 168명, 민국당 151명 이외에도 43개 정당, 사회단체가 참여하였다. 1인의 입후보자를 낸 정당이 무려 20개였고, 무소속은 입후보자 총수의 68.5%에 해당하는 1,513명이었다. 후보자는 모두 2,209명으로 평균 10.5 대 1이라는 높은 경쟁률을 보여주었다. 선거 결과 총 의원 수 210석 중 무소속이 126명으로 약 60%를 차지하였으며 관의 노골적인 선거개입에도 불구하고 여당인 대한국민당과 야당인 민주당은 각각 24석으로 여야 모두 참패를 면치 못했다.⁰³

서울시의 경우 전체 의석수는 16석으로 늘어났는데 출마자는 162명으로 평균 10.1 대 1의 높은 경쟁률을 보였다. 선거 결과는 무소속이 우세했다. 총 16개 선거구 중 민국당이 2석, 대한국민당이 2석, 민족자주연맹 1석, 대한부인회 1석, 사회당 1석, 대한노동총연맹 1석, 국민회 1, 무소속 7석으로 당선자가 분포되었다.

그런데 서울시의 선거 결과는 매우 흥미롭다. 한민당이나 친이승만 계의

 〈표 2〉 제2대 국회의원 선거 서울시 당선인

선거구명	정당명	성명	득표수	득표율(%)
중구 갑	민족자주연맹	원세훈	11,608	45.1
중구 을	무소속	정일형	11,982	51.5
종로구 갑	대한부민회	박순천	11,251	55.0
종로구 을	무소속	오하영	21,199	58.5
동대문구	무소속	장연송	15,074	36.4
성북구	사회당	조소앙	34,035	66.6
성동구 갑	민주국민당	지청천	10,551	28.3
성동구 을	민주국민당	임흥순	14,250	42.0
서대문구 갑	무소속	김용우	15,649	50.2
서대문 을	무소속	윤기섭	11,674	36.7
마포구 갑	대한국민당	오성환	9,630	23.8
마포구 을	무소속	이종현	8,242	25.1
용산구 갑	무소속	황성수	13,239	43.1
용산구 을	대한국민당	남송학	7,361	38.1
영등포구 갑	대한노동총연맹	조광섭	8,770	32.8
영등포구 을	국민회	유 흥	7,627	33.7

거물인사가 다수 낙선하였다. 대표적으로 성북구의 조병옥, 중구 갑의 윤치영이 중도파에게 패배하였다. 미 군정청 경무부장으로 재직했던 조병옥과 경쟁한 사회당의 조소앙은 경찰 등의 선거 방해공작에도 불구하고 전국 최다득표인 3만 4,035표로 승리하였다. 이승만 초대내각에 내무장관을 역임한 이승만 측근인 대한국민당 윤치영이 중구 갑에서 민족자주연맹 원세훈에게 패배했다. 제헌국회 때와는 달리 명망을 갖춘 중도파 민족주의자들이 선거에 참여하면서 서울과 같은 대도시에서 선거의 양상이 이전과 달라졌음을 보여주는 것이다. 또한 선거 결과는 당시 국회에서 간선으로 대통령을 선출하게 되어 있는 상황에서 이승만의 재선이 결코 용이하지 않음을 서울의 선거 결과는 상징적으로 잘 보여주고 있다.

제2대 국회의원 선거 결과는 얼마 지나지 않아 이승만의 헌법 개정 시도로 이어지게 된다. 제2대 국회는 개원한 지 얼마 지나지 않아 6·25전쟁을 겪어야 했는데, 이승만은 전쟁으로 인한 임시 수도였던 부산에서 1952년

계엄령을 선포하고 경찰, 군대, 정치깡패 조직 등을 동원해 의원들을 협박하여 대통령 직선제 개헌을 관철하는 이른바 부산정치과동을 일으켰다.

3) 1952년 정·부통령 선거(1952. 8. 5)

‘부산정치과동’에서 강압적인 방식으로 대통령 직선제 개헌에 성공한 이승만은 1952년 8월 5일 실시된 제2대 대통령 선거에서 차점자인 조봉암의 11.4% 득표에 비해 74.6%라는 압도적 득표율로 당선되었다.

전국 투표 참여율이 88.1%인 상황에서 서울시 투표율은 91.6%로 비교적 높은 편에 속했다. 이승만의 전국 득표율보다 서울에서의 득표율이 82.2%로 다소 높은 편이었다. 한편 초대 부통령이었던 이시영은 전국적으로 평균 10.9%를 얻었으나 서울에서는 6%를 얻는데 그쳤고, 조봉암 역시 전국적으로는 11.4%였지만 서울에서 득표율은 10.3%였다. 다만 주목할 점은 중구, 종로구와 같은 ‘정치 1번지’에서는 이승만에 대한 표가 상대적으로 낮았고 조봉암이나 이시영에 대한 득표가 다른 지역에 비해서 상대적으로 높았다는 점이다.

그런데 1952년 정·부통령 선거에서 흥미로운 것은 대통령 선거보다 부통령 선거였다. 초대 부통령 이시영이 1949년 이승만의 전횡에 대한 불만으로 사임한 후 2대 부통령으로 김성수가 국회에서 선출되었다. 따라서 3대 부통령 선거가 1952년 실시되었다. 자유당의 부통령 후보는 이범석이였다. 이범석은 1948년 초대 국무총리와 국방부 장관을 겸임하였고, 1951

 <표 3> 제2대 대통령선거 서울시 후보자별 득표율 (단위 : %)

소속정당	무소속	자유당	무소속	무소속
후보자	조봉암	이승만	이시영	신흥우
전국 평균	11.4	74.6	10.9	3.1
서울 평균	10.3	82.2	6.0	1.6

년 자유당 창당 때는 조직의 기초가 되었던 조선민족청년단(족청)의 지도자였다. 그러나 자신에게 도전할 만한 정치적 도전자의 등장을 우려하여 이승만은 자유당 부통령 후보인 이범석 대신에 함태영을 은밀하게 지원했고, 선거 결과 함태영이 41.3%를 득표하여 25.5%를 얻은 이범석을 누르고 부통령으로 당선되었다. 그런데 서울에서의 후보자별 득표율은 전국 평균과는 다른 패턴을 보였다. 함태영은 27.6%에 그친 반면, 이범석은 46.2%라는 압도적 우위를 보였다. 이렇게 된 데에는 함태영의 득표가 경찰 등 국가 기구의 개입에 크게 의존한 결과라는 점을 감안할 때, 정치의식이 높고 정치적 관심도가 큰 서울의 경우에는 경찰 등 국가 기구가 지방에서처럼 노골적으로 개입하기가 상대적으로 어려웠다는 사실을 보여주는 것이다.

 〈표 4〉 1952년 부통령 선거에서 서울시 후보자별 득표율 (단위 : %)

후보자	이윤영	함태영	이갑성	조병옥	임영신	백성옥	정기원	전진한	이범석
전국 평균	6.4	41.3	7.0	8.1	2.7	2.5	2.3	4.2	25.5
서울 평균	6.1	27.6	5.4	6.5	1.8	1.8	0.9	3.5	46.2

4) 1954년 국회의원 선거(1954. 5. 20)

제3회 국회의원 선거는 6·25전쟁 이후 처음으로 실시된 선거였다. 1954년 국회의원 선거는 사실 당시에는 민의원[•] 선거로 불렸다. 1952년 부산정치파동으로 직선제 개헌을 하면서 양원제 실시를 함께 규정했기 때문이다. 이승만 대통령은 상원 격인 참의원은 구성하지 않았다. 그래서 1954년 국회의원 선거는 하원 격인 민의원 선거가 된 것이다. 이 선거는 ‘대통령이 속한 정당, 집권당이 있는 상태에서 실시된 최초의 국회의원 선거’였다. 국회의원 선거를 앞둔 1954년 4월 8일 이승만 대통령은 한 선거구에 1명의 자유당 후보만을 공천할 것과, 공천의 조건으로 자신이 추구하게 될 개헌에 대한 동의를 명시한 담화문을 발표했다.⁰⁴ 현 헌법이 대통령의 재선까지만

민의원 1960년 7월 29일에 실시한 총선거에서 최초로 구성된 양원제 입법부의 하원으로, 233명이 선출되었으며, 상원인 참의원에 비해 권한이 월등하다.

을 규정하고 있기 때문에, 3선을 위해서는 헌법을 또 다시 바꿔야 했기 때문이다. 이러한 정당 공천 규정으로 출마자의 수는 2대 국회의원 선거에서의 2,209명에서 이번에는 1,207명으로 크게 줄어들었다.

총 203개 선거구에서 선거가 실시되었다. 선거는 자유당의 압승이었는데 전체의 절반을 크게 넘는 114명이 자유당 소속으로 당선되었다. 무소속 당선자는 67명이었다. 민국당은 15석을 차지한 것이 전부였다. 그러나 자유당으로서는 당초 개헌선인 의석 2/3를 목표로 하고 있었기 때문에, 선거 이후 자유당은 무소속을 당으로 끌어들여 교섭단체 등록 시에는 137석을 확보하였다.⁰⁵

서울시의 경우 총 16개 선거구에서 자유당 5명, 대한국민당 2명, 민주국민당 3명, 무소속 당선자가 6명으로 무소속 후보자의 당선 비율이 높았다. 정당 유효득표수로 보았을 때 자유당 26.3%, 민국당 12.5%, 국민당 5.1%의 순이었으며 무소속 득표율이 52.2%에 달했다. 자유당이 전국적으로 얻은 평균 득표율이 36.8%였음을 감안할 때 서울에서의 26.3%는 매우 낮은 것이었다. 이 역시 관권의 개입이 서울과 같은 대도시보다 시골에서 보다 용이하게 이뤄졌음을 보여주는 것이다.

실제로 개헌선 확보를 위해 경찰이 조직적으로 선거 개입을 했다. 예를 들면, 1952년 대통령 선거에 출마하여 79만 표를 얻었던 조봉암은 선거에 출마조차 할 수 없었다. 조봉암은 처음에는 인천 을구에서 출마하려고 했으나 선거등록 서류를 탈취당했고, 부산으로 옮겨 출마하려고 했으나 마찬가지로의 사건이 발생했다. 마지막으로 조봉암은 자유당의 2인자인 이기붕이 출마한 서대문 을구에 도전했는데, 추천인들은 피한의 습격을 받았고 선거관리위원회는 서류 미비라는 이유로 후보 등록을 거부했다.⁰⁶



〈표 5〉 제3대 국회의원 선거 서울시 선거 결과

선거구명	정당명	성명	득표수	득표율(%)
중구 갑	대한국민당	윤치영	9,392	47.6
중구 을	무소속	정일형	4,090	20.6
종로구 갑	민주국민당	윤보선	9,485	32.4
종로구 을	무소속	김두한	8,762	28.6
동대문구	무소속	민관식	8,999	23.5
성북구	자유당	김 일	9,838	28.8
성동구 갑	무소속	임홍순	12,072	55.5
성동구 을	무소속	김재황	9,509	37.9
서대문구 갑	민주국민당	김도연	9,681	39.0
서대문구 을	자유당	이기봉	12,923	58.6
마포구 갑	민주국민당	김상돈	9,835	52.1
마포구 을	자유당	함두영	10,065	53.3
용산구 갑	자유당	남송학	8,760	41.9
용산구 을	자유당	황성수	5,273	35.4
영등포구 갑	무소속	윤재욱	11,922	35.8
영등포구 을	대한국민당	이 인	8,420	35.8

5) 1956년 정·부통령 선거(1956. 5. 15)

1956년 실시된 제3대 대통령 선거는 1954년 11월의 이른바 사사오입 개헌[•]으로 이승만의 3선 도전이 가능해진 가운데 실시하게 되었다. 제3대 대통령 선거에서는 3선에 나서는 이승만과, 사사오입개헌 이후 결성된 야당인 민주당, 그리고 조봉암이 이끄는 진보당 창당 세력 등 3당 간의 경쟁이 이뤄지게 되었다. 자유당은 대통령 후보에 이승만, 부통령 후보에 이기봉이 출마했고, 민주당은 대통령 후보에 신익희, 부통령 후보에 장면이 출마했다. 진보당 쪽에서는 대통령 후보에 조봉암, 부통령 후보에 신상일이 출마했다.

민주당은 ‘못 살겠다 갈아보자’라는 구호를 내걸고 선거 운동을 전개했으며, 한강 백사장에서 열린 신익희 후보의 유세에는 수많은 인파가 몰렸

사사오입개헌 헌법상 대통령이 3선을 할 수 없는 제한을 철폐하기 위해, 당시의 집권당인 자유당이 사사오입의 논리를 적용시켜 정족수 미달의 헌법개정안을 불법 통과시킨 사건을 말한다.

다. 그런데 선거일을 불과 열흘 앞두고 신익희가 서거했다. 신익희의 급서로 인해 대통령 선거는 이승만과 조봉암이 양자 대결을 하게 되었다. 선거 상황은 이승만에게 유리하게 전개되었지만 선거 결과는 반드시 그렇게 나타나지 않았다. 이승만의 공식 득표율은 70%였지만 사망한 신익희에 대한 무효표까지 계산하면 55.6%였다. 전국적으로 무효표를 빼면, 이승만은 504만여 표, 그리고 조봉암은 거의 절반에 가까운 216만 표를 얻었다.

서울에서는 이승만의 득표율이 33.7%였던 데 비해 거의 대부분이 신익희 표라고 할 수 있는 무효표의 비율은 무려 46.7%였다. 조봉암은 19.6%를 얻었다. 서울에서 이승만은 20만여 표를 얻었는데, 무효표가 28만 표였고 조봉암은 12만 표 정도를 얻었다. 무효표의 비율은 전국적으로 20.5%였지만 서울에서는 그 두 배가 넘는 46.7%였다. 조봉암 역시 유효 투표를 기준으로 볼 때, 전국 평균 30%보다 높은 36.7%를 서울에서 얻었다. 조봉암의 서울에서의 득표율은 경북, 전북, 경남 다음으로 높은 것이었다. 조봉암에 대한 투표가 가장 높았던 구는 영등포구와 성동구로서 각각 40.8%, 40.4%의 득표율을 보였다. 관권과 금권의 개입 및 투개표 부정시비를 감안하면 이는 놀라운 득표였다.⁹⁷ 3대 대통령 선거는 이승만 정권에 대한 국민들의 불만이 상당히 높았다는 사실을 잘 보여주고 있다.

그러나 1958년 정·부통령 선거에서 가장 충격적인 결과는 부통령 선거에서 나타났다. 자유당의 부통령 후보인 이기붕을 누르고 민주당의 장면이 부통령으로 당선된 것이다. 전국적으로 장면은 46.4%를 얻어 44.0%를 얻은 이기붕을 누르고 승리했다. 장면은 충북, 전남, 강원, 제주를 제외한 모든 곳에서 이기붕보다 많은 표를 얻었다. 그런데 가장 커다란 차이를 보인 곳은 다름 아닌 서울이었다. 서울에서 민주당의 장면은 무려 76.9%를 득표한 반면, 서울에서 이기붕의 득표율은 16.3%에 불과했다. 서울의 유권자들이 이승만 정권의 장기집권과 독재에 대한 가장 강력한 저항을 표시한 것이다.

🌸 <표 6> 1956년 대통령 선거 결과

(단위 : %)

		이승만	조봉암	무효
득표율 (총 투표 기준)	전국	55.7	23.9	20.5
	서울	33.7	19.6	46.7
득표율 (유효투표 기준)	전국	70.0	30.0	-
	서울	63.3	36.7	-

🌸 <표 7> 1956년 부통령 선거 결과

(단위 : %)

	장면	이기봉	윤치영	이윤영	백성옥	이범석
전국	46.4	44.0	2.8	0.4	2.7	3.7
서울	76.9	16.3	2.1	0.4	0.6	3.7

6) 1956년 지방선거(1956. 8. 13)

1952년 최초로 지방선거가 실시되었다. 이승만 대통령이 갑작스럽게 지방선거를 실시하기로 한 것은 국회의 반대가 거센 대통령 직선제 개헌을 위해 지지층을 동원하려는 의도가 깔려 있었다. 당시 단체장은 선출 대상에 해당하지 않았고 시·읍·면의회와 도의회 의원을 선출했다. 시·읍·면



초대 서울특별시의회 김진웅 의장



초대 서울특별시의회 선거(국가기록원)

의회 선거는 4월 25일, 도의회 선거는 5월 10일에 실시했다. 그러나 서울은 당시 미수복 지역이어서 선거가 실시되지 못했다.

제1차 시·읍·면장 선거는 1956년 8월 8일 실시되었는데, 서울은 여기에 해당되지 않았고, 1956년 8월 13일 제2차 시·도의회 의원 선거가 실시되었는데 서울에서 지방선거는 이 때 처음으로 실시되었다. 그런데 서울의 지방선거에서도 자유당에 대한 민심의 이반이 다시 확인되었다. 전국적으로는 총 437석 중 자유당이 249석, 민주당이 98석, 무소속이 83석을 얻었는데, 서울의 경우에는 총 47석 중 민주당이 40석, 자유당이 1석, 농민회 1석, 무소속 5석을 얻었다. 정·부통령 선거에 이어 지방선거에서도 이승만과 자유당 정권에 대한 불만이, 특히 서울과 같은 대도시 지역에서 매우 높았음을 잘 보여주고 있다.

7) 1958년 국회의원 선거(1958. 5. 2)

1954년 대통령 선거에서 조봉암의 선전은 자유당뿐 아니라 민주당에도 위협적인 것이었다. 그러나 조봉암은 대통령 선거 결과에 고무되어 1956년 11월 진보당을 창당하였다. 1958년에는 국회의원 선거가 예정되어 있었다. 조봉암을 중심으로 하는 진보 세력의 도전에 직면한 보수 진영의 반격은 1958년 진보당 사건으로 나타났다. 국회의원 선거가 예정되어 있는 1958년 초 조봉암을 포함한 당의 핵심 간부가 모두 구속되었고, 2월에는 진보당이 불법화되었다. 조봉암에게는 간첩 혐의가 주어졌고 대법원까지의 판결을 통해 사형을 확정하고 재심이 기각된 다음날 사형을 집행했다.⁰⁸ 따라서 1958년 5월 2일 치러진 제4대 국회의원 선거는 사실상 자유당과 민주당이라는 두 정당 간의 경쟁으로 치러졌다. 무소속 후보의 수, 득표율 모두 이전에 비해 크게 줄어들었다.

경찰의 노골적인 개입에도 불구하고 국회의원 선거 결과는 또 다시 자유



망우리공원에 있는 조봉암 묘소(서울시 종랑구)

당에 충격을 주었다. 선거 결과 자유당은 42.1%로 4년 전의 36.8%에 비해 5% 가량 득표율이 높아졌는데, 민주당은 4년 전 7.9% 득표에서 34%로 4배 가량 증가했다. 전체 의석수 233석 중 자유당은 126석, 민주당은 79석, 무소속은 27석을 얻었다. 무소속은 4년 전 68석에서 그 수가 크게 줄었다. 자유당이 여전히 과반수를 획득했지만 민주당이 개헌을 저지할 수 있는 수를 확보하면서 여당의 일방적인 독주를 막을 수 있게 되었다.

서울시의 경우 16개 선거구에서 민주당이 14명, 자유당이 1명, 무소속 1명의 당선자를 냈으로써 민주당이 압도적으로 승리하였다. 정치의식이 높은 서울의 유권자들이 이승만과 자유당의 독재에 대한 불만을 가장 강하게 표출한 것이다. 서울에서 자유당이 유일하게 승리한 곳은 서대문구 을 선거구이다. 그런데 흥미로운 사실은 서대문구 을은 4년 전 3대 국회에서는 이기붕의 지역구였다. 그런데 이번 선거에서는 낙선을 우려하여 이기붕은 원래 자신의 지역구를 포기하고 경기도 이천에서 출마하였던 것이다.⁰⁹ 이처럼 자유당 정권에 대한 서울 시민들의 불만과 염증은 상당히 높은 수

 <표 8> 1958년 국회의원 선거 서울시 당선인

선거구	선거구명	정당명	성명	득표수	득표율(%)
1	종로구 갑	민주당	윤보선	22,780	63.2
2	종로구 을	민주당	한근조	20,911	55.7
3	중구 갑	민주당	주요한	17,492	68.5
4	중구 을	민주당	정일형	18,344	65.9
5	동대문구	무소속	민관식	26,297	76.9
6	동대문구 을	민주당	이영준	18,765	50.3
7	성동구 갑	민주당	류성권	26,338	62.5
8	성동구 을	민주당	조병옥	27,428	75.4
9	성북구	민주당	서범석	40,173	67.7
10	서대문구 갑	민주당	김도연	26,638	69.3
11	서대문구 을	자유당	최규남	22,951	56.6
12	마포구	민주당	김상돈	44,857	79.5
13	용산구 갑	민주당	엄상섭	26,511	69.8
14	용산구 을	민주당	김원만	22,401	65.8
15	영등포구 갑	민주당	윤명운	21,093	51.3
16	영등포구 을	민주당	류 흥	15,915	38.9

준이었으며, 정치적 변화에 대한 갈망이 1958년 국회의원 선거에 반영되어 나타난 것이다.

8) 제1공화국과 서울시 선거의 의의

제1공화국 시기의 선거 정치는 결코 공정하고 적법하게 실시되었다고 볼 수는 없다. 원래 간선제이던 대통령 직선제가 이승만의 집권욕으로 인해 부산정치파동을 거치면서 강압적으로 직선제로 바뀌었고, 이승만의 종신 대통령직을 위해 이른바 사사오입개헌도 서슴지 않았다. 선거 정치 역시 이승만의 권력 연장과 자유당의 다수 의석 장악을 위해 특히 경찰을 중심으로 국가 기관이 선거에 노골적으로 개입했다. 이러한 관권 개입이 극에 달한 것이 4·19혁명을 초래한 1960년의 3·15 부정선거였다. 이처럼 공

정한 선거가 이뤄지지 못한 데 대한 가장 중요한 원인은 이승만 정권의 권력 연장 의도 때문이었지만, 한편으로는 대한민국 정부 수립 이후 도입된 자유민주주의라는 ‘낯선’ 체제에 국민들이 익숙하지 않았던 탓도 있었을 것이다. 그럼에도 불구하고 서울의 유권자들은 선거 때마다 이승만 정권에 대한 민심의 흐름과 정치적 불만을 표출해 왔던 것이다.



02

제2공화국 시기의 선거

1) 민의원 선거

4·19혁명 이후 이승만 대통령의 하야, 허정 과도내각 수립, 내각책임제 개헌, 민의원 해산 등이 이어지면서 개정된 국회법은 민의원과 참의원의 양원제를 채택하였다. 1960년 7월 29일 민의원과 참의원을 직접 선출하는 제5회 국회의원 선거가 실시되었다. 투표율의 경우 민의원 선거의 전국 평균투표율은 88.6%였는데 비하여 서울의 투표율은 75.4%로 나타나 투표율의 고촌저도(高村低都) 현상은 지속되었다.

자유당은 이승만 대통령의 하야와 함께 사실상 몰락했고, 조봉암이 사형당하고 진보당이 해산된 이후 혁신계는 유권자의 큰 주목을 받지 못했다. 결국 1960년의 선거는 민주당의 압승으로 끝이 났다. 민의원 의원 정수는 총 233명이었는데, 선거 결과 민의원의 경우 민주당이 175명, 무소속이 49명, 사회대중당이 4명, 자유당이 2명, 통일당과 한국사회당이 각각 1명 당 선되었다. 민주당은 하원 격인 민의원 의석의 75%를 단독으로 차지한 것이

다. 그러나 민주당은 구과와 신과 간의 당내 계파 간 갈등이 심각한 수준이었다. 선거를 앞두고도 공천을 둘러싸고 신과와 구과 간 갈등이 심화되었으며 이로 인해 각 계파는 선거운동을 따로 할 정도였다. 각 파는 공천 받지 못한 다수 지역구에 사실상 자기 파벌에 속하는 무소속 후보를 내세우면서 서로 경쟁하였다. 그러나 신·구과 간의 갈등은 이데올로기나 정책을 둘러싼 것이라기보다 사적인 이해관계나 반감에 의한 것이었으며 선거운동 과정에서 서로에 대한 인격적인 비방이 빈발하였다. 선거 결과 민주당 내 신·구과가 서로 비슷한 수의 당선자를 냈고 이는 당내 갈등을 더욱 심각하게 만들었다.¹⁰

 <표 9> 1960년 민의원 선거 서울시 당선인

선거구명	정당명	성명	득표수	득표율(%)
종로구 갑	민주당	윤보선	31,924	81.9
종로구 을	민주당	한근조	20,434	49.0
중구 갑	민주당	주요한	18,781	65.4
중구 을	민주당	정일형	17,222	58.1
동대문구갑	민주당	민관식	38,092	85.6
동대문구 을	민주당	이노준	33,247	59.9
성동구 갑	민주당	유성권	24,618	45.6
성동구 을	민주당	홍용준	24,610	50.8
성북구	민주당	서범석	58,586	73.5
서대문구 갑	민주당	김도연	36,707	71.1
서대문구 을	민주당	김 산	36,715	67.2
마포구	민주당	김상돈	59,029	77.7
용산구 갑	민주당	장 면	29,098	69.6
용산구을	민주당	김원만	21,970	54.5
영등포구 갑	민주당	윤명운	24,678	51.3
영등포구를	무소속	김석원	24,898	46.3

서울에서도 민주당이 압도적인 우위를 보였다. 서울에서 민의원의 경우 한 명의 무소속을 제외하고는 모두 민주당 후보가 당선되었다. 정당 별 득표수를 보았을 때 민주당이 60.42%를 얻었고 그 다음 무소속은 27.87%를

획득하였다. 자유당은 1.33%를 득표하여 서울에서 의미 있는 정당으로서의 존재감을 사실상 잃었다. 서울에서 민주당에 대한 투표는 전국 평균인 41.71%와 비교했을 때 월등히 높은 수준이었다. 이후 대통령으로 선출되는 구파의 윤보선(중로구 갑), 그리고 총리로 지명 받았으나 국회 동의에 실패한 구파의 김도연(서대문구 갑), 뒤이어 총리 지명을 받고 국회 동의를 얻은 신파의 장면(용산구 갑) 등 제2공화국의 주요 인물들이 모두 서울에서 당선되었다.

2) 참의원 선거

제2공화국은 양원을 두었기 때문에, 1960년 7월 29일에는 상원 격인 참의원 선거도 실시되었다. 민의원 선거는 한 선거구에서 한 의원을 선출하는 단순다수제 방식이었다. 그러나 참의원 선거제도는 이와는 다른 방식이었다. 참의원 선거제도는 선거구의 단위를 서울특별시, 도 단위로 하고 의원 정수를 2인 내지 8인으로 한 대선거구제로 하였는데 3년마다 1/2을 개선(改選)할 수 있도록 하였으며 투표는 제한연기제(制限連記制)를 채택하였다.¹¹ 제한연기제(limited vote) 방식은 유권자가 여러 명의 후보를 선택할 수 있으나 선거구에서 선출하는 당선자의 수보다는 적은 수를 선택하도록 하는 방식이다. 즉 제한연기제는 하나의 선거구에서 복수의 의원을 선출하는 중대선거구제를 채택하고, 당선자의 확정방식 역시 후보의 득표순위라는 점에서 흔히 중·대선거구제라고 부르는 단기비이양식 선거제도(single non-transferable vote, SNTV)와 외형상 동일하지만, 유권자가 한 표를 던지는 것이 아니라 한 선거구에서 선출하는 국회의원 정수 범위 내에서 복수의 표를 행사할 수 있다는 점이 차이점이다. 예컨대 다섯 명을 선출하는 5인 선거구에서 유권자가 3명의 후보까지 선택하도록 하는 방식이다.¹²

당시 각 선거구의 참의원 후보자는 최소 7인에서 최고 34인이었으며, 선거 결과에서 흥미로운 점은 정치의식과 문화수준이 높은 서울을 제외한 여



참의원 후보자 합동연설회(국가기록원)

타 9개 도에서 기호 1호의 순위자가 전부 당선되었다.’는 사실이다. 각 정당별로는 참의원 선거에서도 전체 58석 가운데 민주당이 31석을 차지했고, 무소속이 20석, 자유당이 4석, 그리고 사회대중당, 한국사회당이 각 한 석, 기타 단체가 한 석을 차지했다. 서울에서는 모두 6석을 선출했는데 이 가운데 4석이 민주당 후보, 두 석은 무소속 후보가 당선되었다.

3) 1960년 지방선거(1960. 12. 12)

1960년 12월 12일 특별시, 시·도의회 의원 선거가 실시되었다. 4·19혁명으로 민주화가 이뤄진 상황에서 지방선거는 서울시의회 의원뿐만 아니라 서울시장까지도 직선으로 선출하도록 했다. 그런데 당시 집권당이던 민



1961년 1월 5일 열린 김상돈 초대 민선 서울특별시시장 취임식(국가기록원)

주당은 당내 신파와 구파의 갈등이 더욱 격화되어, 결국 구파는 민주당에서 탈당하여 신민당이라는 별도의 정당을 창당했다. 따라서 1960년 12월의 지방선거는 민주당과 신민당 간의 대결 국면이었다. 선거 결과 시·도의회 선거에서는 전국적으로 총 485석 중 민주당이 195석, 신민당이 70석, 사회대중당이 2석, 기타 3석, 무소속 216석으로 나타났다. 민주당이 신민당보다 의석수에서 우위를 보였다.

그러나 서울에서는 민주당과 신민당이 비교적 비슷한 성적을 얻었다. 민주당 19석, 신민당 17석을 얻었고, 기타 1석, 무소속 17석이었다. 1960년 지방선거에서 가장 주목을 받은 것은 서울시장 선거였다. 그런데 당시 투표 방식은 지지하는 후보자의 이름을 직접 적는 자서식(自書式)이었고 이로 인해 무효로 처리된 투표의 비율도 거의 10%에 달했다.¹³ 12월 29일 실시된 서울 특별시장 선거에서는 민주당의 김상돈 후보가 60.3%를 얻어 당선되었다. 최초로 서울 시민에 의해 선출된 시장이었지만 이듬해 5·16군사정변의 발발과 함께 강제로 물러나야 했다.



1963년부터 1972년까지 3번의 대선과 국회의원 선거, 그리고 2번의 국민투표가 실시되었다. 1961년 5·16군사정변 이후 군정기를 거쳐 4년 임기의 대통령 선거와 국회의원 선거를 1963년부터 순차적으로 실시하면서, 제3공화국의 모든 대통령 선거와 국회의원 선거는 동일한 해에 실시되었다. 군부의 지배가 관철되고 관권의 선거개입에 의한 부정선거가 지속되었지만 그럼에도 불구하고 3공 시기의 선거 결과는 민심의 역동성을 보여주고 있다.¹⁴

1) 제5대 대통령 선거(1963. 10. 15)와 제6대 국회의원 선거(1963. 11. 26)

내각제였던 제2공화국과는 달리 5·16군사정변 이후 출범한 제3공화국 헌법 하에서는 직선제 대통령 하의 단원국회로 환원하였다. 헌법 개정안은 1962년 12월 17일의 국민투표로 확정되었다. 제3공화국의 헌법이 확정된

이듬해 1963년 10월 15일 대통령 선거가 실시되었다.

모두 7명의 후보가 출마를 선언했는데, 민주공화당의 박정희에 맞서 민정당의 윤보선, 정민회 변영태, 추풍회 오재영, 자유민주당 송요찬, 국민의당 허정, 신흥당 장이석 등이 후보로 등록했다.¹⁵ 그러나 선거운동 도중 허정과 송요찬이 출마를 포기하면서, 야권은 사실상 윤보선으로 단일화되었다. 5대 대통령 선거는 ‘쿠데타로 정권을 장악한 군부가 국민의 신임을 받아 재집권에 성공하느냐, 아니면 군정종식을 내건 구정치인이 집권해 진정한 의미의 민정이양을 이루느냐’¹⁶라는 의미를 지니고 있었다.

그런데 실제 대통령 선거 운동 기간 중 유권자의 주목을 끌었던 이슈 중 하나는 사상논쟁이었다. 윤보선 후보의 전주 유세 중 ‘여순반란사건의 관계자가 정부에 있는 듯하다.’고 박정희 후보의 연루 사실을 밝혔고 뒤이은 서울 유세에서는 박정희 후보 이름을 직접 거론하며 여순반란사건에 관련되었음을 폭로했다. 이에 대해 박정희와 공화당은 이를 매카시즘적 공세라고 비판했다. “민정당은 한민당 이래 정적으로 빨갱이로 몰아 무고한 백성을 학살시키던 수법을 부리지 말라.”든가 “자기 비위에 맞지 않으면 상대방을 공산당으로 몰던 한국민주당의 수법을 버려야 한다.”는 등의 신문 광고를 통해 윤보선 후보 측의 폭로를 ‘악랄한 매카시즘의 수법’으로 비판했다.¹⁷ 그러나 이러한 사상공방은 전체적으로는 박정희에게 유리하게 작용한 것으로 평가되었다.

제5대 대선에서 박정희와 윤보선의 전국 득표수 차이는 15만 6,026표로 나타나 상당한 접전이었음을 보여준다. 이는 민주화 이후를 통틀어서도 가장 낮은 득표수 차이며 득표율로는 각각 46.6%, 45.1%를 기록하여 1.5%p의 차이였다.

그런데 흥미로운 점은 서울시에서의 결과이다. 서울시의 선거결과만 놓고 봤을 때, 박정희 후보는 단 한 곳에서도 승리하지 못했으며 대부분의 지역구에서 윤보선 후보의 득표율은 박정희 득표율의 두 배로 나타났다. 서울시에서 윤보선의 평균 득표율은 65.1%였고, 득표율이 가장 높은 지역구

는 마포구로 68.5%를 기록하였고, 가장 낮은 지역구인 영등포 갑구라 하더라도 62.9%의 득표를 했다. 전국적으로 박정희가 승리한 곳은 부산, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주였다. 이처럼 1960년 대통령 선거에서 나타난 흥미로운 현상은 이른바 ‘여촌야도與村野都’이다. 박정희는 서울을 비롯하여 대도시 지역에서는 패배했지만 농촌에서는 압도적인 지지를 받았다.

이와 같은 여촌야도 현상이 생겨난 데에는, 전국에 걸쳐 각급 행정기관의 선거에 대한 폭넓은 개입과 지지의 동원이 이루어졌으며 또한 엄청난 규모의 정치자금의 살포되었는데 농촌 지역에서는 행정기관의 개입과 동원에 수동적으로 따르는 이른바 준봉투표가 보다 광범위하게 나타났다는 사실과 관련이 깊다.¹⁸

제6대 국회의원 선거는 대통령 선거 후 한 달 열흘 후인 1963년 11월 26일에 실시되었다. 선거 결과는 공화당의 압도적인 승리로서, 공화당은 지역구에서 88석, 전국구에서 22석을 얻어 총 175석 가운데 110석을 얻었다. 야당인 민정당은 41석을 얻었고 민주당은 13석, 자유민주당은 9석, 국민의당은 2석을 획득하였다. 공화당이 획득한 득표율은 33.5%에 불과했지만 야당의 분열로 압승을 거두었던 것이다.

 <표 10> 제3공화국 시기의 대통령 선거 결과 (단위 : %)

지역	1963년 5대 대선		1967년 6대 대선		1971년 7대 대선	
	박정희	윤보선	박정희	윤보선	박정희	김대중
서울	30.2	65.1	45.2	51.3	40.0	59.4
부산	48.2	47.5	64.2	31.2	55.7	43.6
경기	33.1	56.9	41.0	52.6	48.9	49.5
강원	39.6	49.1	51.3	41.7	59.8	38.8
충북	39.8	48.9	46.6	43.6	57.3	40.7
충남	40.8	49.4	45.4	46.8	53.5	44.4
전북	49.4	41.5	42.3	48.7	35.5	61.5
전남	57.2	35.9	44.6	46.6	34.4	62.8
경북	55.6	36.1	64.0	26.4	75.6	23.3
경남	61.7	29.9	68.6	23.0	73.4	25.6
제주	69.9	22.3	56.5	32.1	56.9	41.4

그러나 서울에서는 다수 야당 간의 경쟁에도 불구하고 공화당은 고전을 면치 못했다. 1963년 국회의원 선거에서 공화당은 서울시의 총 14개 선거구 중 동대문구 갑과 성동구 을의 2개 지역구에서 승리하는 데 그쳤으며 득표율도 각각 29.6%, 32.1%로 그리 높지 않았다. 야당인 민정당이 7석을 얻어 가장 선전했으며, 민주당이 4석, 자민당이 1석으로 그 뒤를 이었다. 득표율과 관련해서도, 공화당의 전국 평균 득표율이 33.5%인 것에 비해 서울에서 공화당은 22.4%밖에 득표하지 못했다. 전국 시·도에서 유일하게 야당인 민정당의 득표율(28.9%)에 공화당이 밀린 지역이 서울이었다. 한편 민주공화당이 선전한 곳은 전남(12석)과 경북(19석)이었다. 여촌야도의 특성이 다시 확인된 것이지만, 오늘날의 지역주의적 선거 결과를 고려할 때 공화당이 전남과 경북에서 가장 좋은 성적을 냈다는 것은 흥미로운 부분이다.

2) 제6대 대통령 선거(1967. 5. 3)와 제7대 국회의원 선거(1967. 6. 8)

1967년 5월 3일 제6대 대통령 선거는 5대 선거와 같이 박정희 대 윤보선의 양자 경쟁 구도로 진행되었다. 그러나 1963년과 달리 1967년의 선거에서 박정희 후보는 높은 득표율과 표차로 여유 있게 승리했다. 이는 민중당과 신민당 창당으로 이어지는 야당의 분열 양상으로 인한 시민들의 실망감과 불신 그리고 박정희 정권 시기 거둔 경제성장의 성과의 영향이 컸다. 특히 서울과 부산 같은 도시에서 박정희 후보에 대한 지지가 높아진 것은 경제성장의 1차적 수혜 대상이 도시이기 때문일 것이다.¹⁹⁾

제6대 대통령 선거에서 박정희 후보는 51.4%로 당선되었으며 윤보선 후보는 40.9%를 득표하여 약 10%p의 차이를 보였다. 표차는 116만여 표로 1963년 선거에서의 15만 표보다 상당히 증가하였다. 부산(64.2%), 경북(64.0%), 경남(68.6%)에서 특히 박정희 후보에 대한 지지가 다른 지역보다 높았다.



제6대 대통령 선거 개표 속보판(국가기록원)

서울에서는 윤보선 후보의 득표율이 51.3%로 45.2%를 득표한 박정희 후보보다 높았다. 하지만 제5대 대선에서 두 후보 간 득표 차이가 무려 35%p 정도였던 것과 비교하면 서울에서의 박정희에 대한 지지가 상당히 상승했음을 알 수 있다. 대부분의 서울 지역구에서 윤보선 후보가 더 많은 득표를 하였지만, 영등포 갑구에서는 48.8% 대 47.2%로 박정희 후보가 근소하게 더 높은 득표를 한 것으로 나타났다.

대통령 선거 한 달 뒤인 1967년 6월 8일 국회의원 선거가 실시되었다. 4년 전에 비해 야당은 신민당이라는 단일 야당으로 결집되어 있었기 때문에 야당의 분열에 도움을 받아 의석을 차지하기는 쉽지 않은 상황이었다. 그러나 박정희 정권은 대통령의 3선 연임을 가능하게 할 수 있는 개헌을 염두에 두고 있었다. 개헌을 위해서는 전체 의석의 2/3 이상이 요구되는 상황이었다. 노골적인 관권 개입과 금품 살포가 이뤄졌고, 투·개표 부정도 일어났다. 경찰서장과 군수, 구청장이 직접 선거 운동에 개입했고, 막걸리와 소주를 대접하고 쌀과 밀가루뿐만 아니라 현금 봉투도 공공연히 살포되었다.

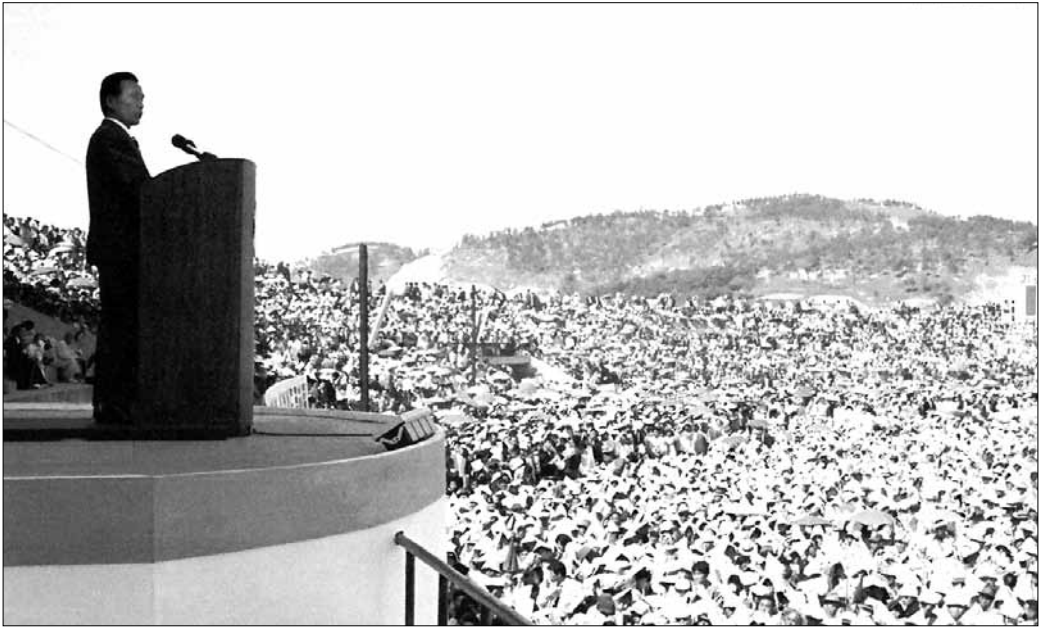
선거 결과 공화당은 지역구에서 103석, 전국구 27석으로 130석을 얻었다. 개헌에 필요한 정족수 117석을 훨씬 넘는 의석을 차지한 것이다. 신민당은 지역구 27석 전국구 17석으로 44석을 얻었고 대중당이 1석을 얻었다. 선거가 끝나자마자 선거 무효 소송이 줄을 이었고, 선거 다음날부터 전국 각지에서 부정선거에 항의하는 시위가 발생했다.²⁰

그러나 이런 상황에서도 서울은 다른 곳과는 달랐다. 1967년 국회의원 선거에서도 서울은 철저한 야당 지지 성향을 이어갔다. 서울에서 민주공화당의 지역구 당선은 1석에 지나지 않았다. 반면 신민당이 전국에서 획득한 28석 중 서울에서 얻은 의석이 무려 13석이었던 것이다. 정당별 득표율로 보면 공화당에 대한 전국 평균 지지율이 50.62%였는데, 유독 서울에서는 제1야당 신민당에 대한 지지가 53.62%로 과반을 넘었으며, 이에 비해 공화당은 서울에서 34.15%의 득표에 그쳤다.

3) 제7대 대통령 선거(1971. 4. 27)와 제8대 국회의원 선거(1971. 5. 25)

박정희 정권은 1969년 3선 개헌에 대한 찬성여부를 묻는 국민투표를 실시하여 개헌안을 통과시키면서 박정희는 다시 대권에 도전할 수 있었다. 이에 야당은 박정희가 장기집권을 계획하고 있다고 비판하였다. 신민당 내에서는 40대 기수론이 제기되면서 김영삼, 김대중, 이철승 등의 40대 정치인이 대통령 후보에 도전하며 야권의 세대교체를 이뤄냈다. 신민당 대통령 후보 경선에서 김대중이 2차 투표에서 극적으로 김영삼을 누르고 대통령 후보로 선출되어 박정희와 경쟁하게 되었다.

1971년 4월 27일 실시된 대통령 선거에서 박정희 후보는 김대중 후보에게 94만여 표의 차이로 승리하였다. 전국적으로 박정희 후보는 53.2%, 김대중 후보는 45.3%를 획득하였다. 그러나 관권 개입과 금권 선거 등을 고려할 때 큰 차이로 보기는 어려운 것이었다. 그런데 1971년 대통령 선거에



민주공화당 박정희 후보의 장충단공원 유세(국가기록원)

서 나타난 한 가지 흥미로운 특징은 지역주의 투표였다. 박정희 정권 하에서 추진된 경제 성장의 지역적 불균형과 박정희 후보 측의 의도적인 지역 감정 자극 전략에 의해 영남 지역에서는 박정희에 대한 지지가 높았고, 호남 지역에서는 김대중의 지지가 높아지는 선거 결과가 나타났다.

그러나 동시에 여촌야도 역시 강하게 나타났다.²¹ 〈표 10〉에서 보듯이, 4년 전 선거에서 박정희는 서울에서 45.2%를 득표했지만 1971년 대선에서는 40.0%로 득표율이 낮아졌으며, 부산에서는 64.2%에서 55.7%로 떨어졌다. 농촌 지역에 비해 상대적으로 정보량이 많고 교육 수준이 높은 대도시 지역 유권자들의 3선 개헌 이후 박정희의 장기집권 가능성에 대한 우려가 실제로 투표에 반영된 것이다.

야당에 대한 서울 유권자들의 높은 지지는 대선 한 달 이후 실시된 총선에서도 그대로 반영되었다. 1971년 5월 25일 실시된 제8대 국회의원 선거 결과 공화당은 118석, 신민당은 89석, 국민당 1석, 민중당 1석을 각각 차지



신민당 김대중 후보 장충단공원 유세(국가기록원)

했다. 4년 전 국회의원 선거 때에 비해서 야당이 크게 선전했다. 득표율에서 이런 사실을 확인할 수 있다. 1967년 국회의원 선거 때 공화당은 50.6%를, 신민당은 32.7%를 얻었다. 그런데 1971년 국회의원 선거에는 공화당 47.8%, 신민당 43.5%가 되어 두 정당 간 득표율의 차이가 4%p에 불과했다.

서울에서 야당의 선전은 더욱 두드러졌다. 총 19개의 서울 지역구에서 단 한 곳을 제외하고 모두 신민당의 후보가 승리하였다. 정당 득표율에서 신민당은 58.8%를 얻어 공화당의 39.6%에 비해 약 20% 높게 득표했다. 그런데 서울에서 신민당이 잃은 지역구는 공교롭게도 ‘진산 파동’과 관련이 있는 것이었다. 선거 무렵 신민당 당대표였던 유진산이 후보 등록 마감일에 자기의 지역구인 서울 영등포 갑구의 출마를 포기하고 전국구 1번으로 직접 후보등록을 했다. 당 대표가 상의 없이 후보등록 마감일에 지역구

를 포기하고 전국구로 방향을 돌린 것은 납득하기 어려운 일이었다. 더욱이 그 지역구의 상대방 공화당 후보는 박정희 대통령의 조카사위였던 장덕진이었기 때문에 유진산의 갑작스러운 출마 포기는 더욱 의혹을 사게 되었다. 이 사건으로 인해 신민당은 주류와 비주류 간 극심한 내분에 빠지게 되었지만, 전당대회 의장인 김홍일을 당수 대행으로 선임하면서 갈등을 수습하고 선거에 나서게 되었다. 선거 직전의 내홍에도 불구하고 신민당은 1971년 국회의원 선거에서 크게 약진했다. 특히 이는 서울을 중심으로 박정희 정권에 대한 불만이 심각한 수준으로 확산되어 있음을 보여주는 것이었다.

4) 제3공화국과 서울시 선거의 의의

5·16군사정변을 이끈 군부 세력은 군정 기간 동안 민주공화당을 창당하면서 지역까지 뿌리 내리는 동원 조직을 만들어 냈다. 그리고 여기에 관권의 직접적 개입, 관변 단체 등의 지원, 금품·향응 제공 등의 방법을 통해 선거 때마다 지지자들을 동원해 냈다. 그러나 서울 유권자들을 포함한 도시 지역 유권자들에게는 이러한 전략이 제대로 통하지 않았다. 다시 말해 이 시기 선거 행태는 ‘여촌야도’로 대표될 수 있었는데, 관권과 당 조직을 통한 동원이 효과를 본 농촌 지역과 그렇지 않은 도시 지역 간 지지 정당 차이가 나타났던 것이다. 1963년 대통령 선거부터 1971년 국회의원 선거까지 6차례 선거 동안 언제나 서울은 박정희 정권이 가장 부담스러운 야당의 강세 지역이었다. 따라서 영구 독재 체제를 만들어 내기 위해서는 서울에서 야당의 의석 독점을 막을 제도적 조치가 필요했고, 그것은 유신체제와 함께 1구 2인제 선거제도로 나타났다.



04

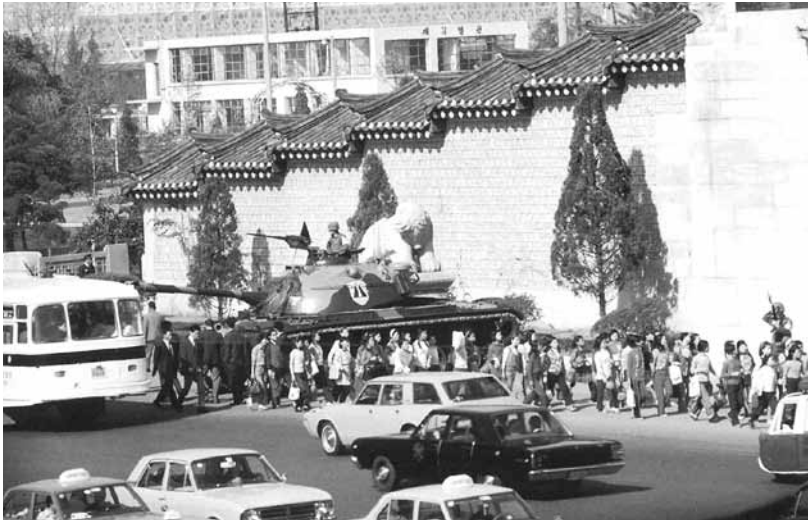
제4공화국 시기의 선거

1972년 10월 17일 오후 7시에 박정희 정권은 전국 비상계엄령 선포와 비상조치를 포함한 대통령 특별선언을 실시하면서 ‘10월 유신’ 체제에 돌입하였다.

11월 21일 유신헌법이 국민투표로 통과되면서 대통령은 통일주체국민회의[•]에서 선출하게 되었다. 국회의원은 한 지역구에서 다수득표자 2인을 당선인으로 선출하는 중선거구제와 국회의원 정수의 1/3을 대통령의 제청에 따라 통일주체국민회의에서 간접 선출하는 유신헌정우회[•](유정회) 국회의원으로 나누게 되었다. 이로 인해 1972년 12월 15일 통일주체국민회의의 대의원 선거가 치러지고, 박정희를 대통령으로 선출하였다. 유신체제의 대통령은 긴급조치권뿐만 아니라 국회해산권, 법률안 거부권을 가지고 있으면서 막강한 권력을 소유하고 있었다. 따라서 이 시기에 실시된 대통령 선거는 ‘체육관 선거’로, 유권자들의 뜻과는 무관하게 형식적으로 치러지는 것이었다. 국회의원 선거 역시 전체 정수의 1/3을 대통령이 지명하는 왜곡된 체제였고, 그나마 2/3의 의원 선출 역시 권력에 의해 공정성이 제약을 받고

통일주체국민회의 유신헌법에 따라 1972년에 설치된 기관으로, 대통령과 국회의원 1/3의 선출, 헌법 개정안의 최종 확정 등의 권한을 행사하였다.

유신헌정우회 유신헌법에 따라 대통령의 추천으로 통일주체국민회의에서 선출된 전국구 국회의원들이 구성된 원내교섭단체로서, ‘유정회’로 약칭하기도 한다.



비상계엄령 선포로 중앙청 앞에서 경계를 서는 탱크(국가기록원)

있었다. 그러나 유신체제인 제4공화국에서 실시된 두 차례의 국회의원 선거는 유신이라는 독재 체제에 대한 저항과 박정희 정권에 대한 불만이 반영되면서 선거에 대한 관권의 개입에도 불구하고 상당한 정도의 역동성을 보여주었다.

1) 1973년 국회의원 선거(1973. 2. 27)

1973년 2월 27일의 국회의원 선거는 이전과는 달리 한 지역구에서 2인을 선출하도록 했다. 한 선거구에서 2명을 선출하면 관권의 개입, 관변 단체 및 여당 조직 등의 도움으로 적어도 1명은 여당 의원이 당선될 수 있을 것이라는 점을 계산한 제도였다. 더욱이 제3공화국 당시 허용되지 않았던 무소속 후보의 출마도 허용했다. 야당 후보들 간의 경쟁을 더욱 치열하게 함으로써 여당 후보의 당선 가능성을 높이려는 것이었다. 임기도 6년으로 늘어났다. 그러나 유정회 의원은 3년 임기였다.

선거 결과 유정회 73석을 제외한 국회 총 의석 146석 중 민주공화당은 역시 그 절반인 73석을 획득하였다. 두 경우를 합치면 여권은 전체 의석의 2/3를 차지한 것이다. 이에 비해 신민당 52석, 민주통일당 2석, 무소속 19석을 획득했다. 야당이 1/3의 의석을 갖게 되었지만, 제1야당인 신민당의 의석 점유율은 그 가운데 71%에 머물게 된 것이다. 그러나 득표율에서는 야당·무소속의 점유율이 높았다. 전국적으로 공화당은 38.7%, 신민당은 32.6%의 득표를 얻었다. 이는 유신정권에 대한 국민들의 지지가 그리 높지 않음을 시사해주었다.

서울에서 공화당은 전체 유효득표의 34.2%를 얻었고 신민당은 44.3%, 민주통일당은 14.6%를 얻었다. 서울은 여촌야도의 대표적 사례이며, 유신 체제하에서도 신민당은 공화당보다 10% 높은 득표를 했다. 그러나 의석은 예전에 비해 공화당의 의석수가 커졌다. 서울의 8개 지역구, 16개 의석 가운데 신민당은 8석, 민주공화당은 7석, 무소속이 1석을 차지했다. 서울에서 공화당 후보가 1위를 한 지역구는 종로구·중구, 동대문구, 성동구의 세 경우였지만, 여당과 달리 신민당과 통일당으로 분열되어 있던 야당 간 경쟁은 무소속의 출마로 인해 더욱 그 지지가 분산되었고 그로 인해 공화당 후보자가 2위 득표를 할 가능성이 높아진 것이다.

2) 1978년 국회의원 선거(1978. 12. 12)

유신체제에서 두 번째로 치러진 1978년 12월 12일의 제10대 국회의원 선거는 박정희 정권에 대한 민심의 이반을 뚜렷이 보여주었다. 1973년 8월의 김대중 납치사건과 대규모의 유신 반대시위나 장준하의 ‘유신헌법 개정 청원 백만인 서명운동’ 등 유신 반대의 흐름은 긴급조치 1호* 선포와 민청학련·인혁당 사건 등의 정치탄압 및 인도차이나 사태로 인한 반공세력의 강화에도 불구하고 지속되었다. 1978년 제10대 총선에서 공화당은 여전히

긴급조치 1호 유신체제에서 선포된 첫 번째 긴급조치로서, 재야인사들의 유신헌법 개헌청원 서명운동을 저지하기 위해 1974년 1월 8일에 선포되었다.

신민당보다 많은 의석을 차지했지만 공화당 68석, 신민당 61석의 결과로 의석수의 차이가 크게 줄어들었다. 무엇보다 공화당의 득표율보다 신민당의 득표율이 더 높게 나타나면서 민심을 반영하는 선거의 역동성을 드러냈다. 전국적으로 신민당이 공화당의 31.7%보다 1.1%p 높은 32.8%의 표를 획득하면서 유신정권을 놀라게 하였고 야당에겐 자신감을 심어주었다.

특히 다른 지역보다 서울에서 야당의 득표율이 50%를 넘으면서 서울은 뚜렷한 야당 지지를 보여주었다. 신민당은 11개 선거구 전체에서 당선되었다. 공화당은 서울 지역구 의석의 총22석 중 9석을 획득하였고, 통일민주당이 1석, 무소속 후보가 1석을 차지했다. 그러나 서울의 11개 선거구 중 공화당 후보가 1위를 기록한 곳은 마포구·용산구와 강서구뿐이었다. 그나마 마포구·용산구의 경우 공화당 후보와 신민당 후보 1, 2위 간 표의 차이는 약 500여 표에 불과했다. 그러나 이외의 서울 지역구에서 신민당 후보와 공화당 후보의 1, 2위 득표율 차이의 평균은 약 20%였다. 서울 전체에서 신민당의 유효득표율은 51.3%였던 반면 공화당의 유효득표율은 26.6%에 지나지 않았다. 부산과 전북에서도 신민당의 득표율이 공화당을 앞섰다.

3) 제4공화국과 서울시 선거의 의의

한국정치사상 가장 억압적이었던 유신 체제하에서 실시된 국회의원 선거에서도 서울 유권자들은 권위주의 체제에 대해 저항하는 투표 행태를 보였다. 물론 1구 2인제 선거제도로 인해 서울 유권자들의 투표가 그대로 의석으로 전환되지는 못하고 신민당과 공화당이 의석을 대체로 반분하는 양상을 보였다. 그러나 1978년 국회의원 선거에서 서울의 유권자들을 필두로 유신체제에 대한 표심은 이후 정국을 요동치게 만들었고 결국 이듬해 유신의 종말로까지 이어졌다.



05

제5공화국 시기의 선거

1979년 12월 12일 전두환·노태우를 중심으로 한 군사반란과 1980년 5월 17일의 쿠데타로 인해 신군부 세력은 정치적인 실세로 등장하였다. 5월 18일 광주민주화운동에 대한 무력 진압은 전두환을 정점으로 하는 신군부 권력 장악의 일환이었다. 1980년 8월 27일 전두환은 유신헌법에 의해 통일주체국민회의의 보궐선거를 통해 대통령이 되었다. 1980년 10월 22일 국민투표를 통과한 헌법개정안이 10월 27일 공포되었는데, 새로운 헌법은 여전히 대통령 간선제를 채택하고 있었다. 한편 국회는 5·17쿠데타 이후 해산되어 있었고, 그 기능은 국가보위비상대책위원회, 그리고 이후 국가보위입법회의가 담당했다.

입법회의는 대통령이 임명한 사람들로 구성되면서 법률을 제정할 수 있는 기관으로 1980년 10월 29일 개회, 1981년 4월 10일 폐회하여 189건의 법률을 처리하였는데 그 중 정치와 관련된 법안은 정치풍토 쇄신에 관한 특별조치법, 정당법, 정치자금법, 대통령선거법, 국회의원선거법 등으로 신군부는 자신들의 집권에 유리한 방향으로 정당구도를 개편하고자 했다. 전

두환은 통일주체국민회의 방식을 다소 변형한 ‘대통령 선거인단’이라는 또 다른 ‘체육관 선거’ 방식을 통해 1981년 2월 25일 대통령으로 선출되었다.

1) 1981년 국회의원 선거(1981. 3. 25)

제11대 국회의원 선거는 제5공화국 헌법에 의해 처음 치러지는 국회의원 선거로 제12대 대선이 끝난 후 30일 만에 실시되었다. 전두환 정부가 ‘정치풍토쇄신을 위한 특별조치법’을 만들어 기성 정치인 567명에 대해 정치활동을 금지시키면서 제11대 총선에는 정치 신인들이 많이 출마했다. 야당까지를 포함한 제5공화국의 주요 정당은 모두 권력에 의해 만들어졌다. 민주정의당(민정당)은 국군보안사령부, 야당인 민주한국당(민한당)과 한국국민당(국민당)은 중앙정보부에 의해 창당되었다.²² 더욱이 이미 유력 정치인들의 정치활동을 금지시킨 데다 민정당이 정치적 자원을 독점한 채로 치러지는 선거로서 선거 전부터 민정당의 승리가 예상되어 있었다.²³

국회의원 선거제도는 유신 때와 동일하게 한 선거구에서 2명의 의원을 선출하는 방식이었다. 총 92개의 지역구를 지정했으며 전국구 의원은 지역구 의원 수의 2분의 1로 하였다. 국회의원 수는 모두 276명이었다. 유신 때 존재했던 대통령이 지명하는 유정회는 폐지되었다. 그런데 전국구 의석은 제1당에게 전국구 전체 의석의 2/3를 우선 배당하고 나머지 의석을 제2당 이하 정당에게 의석 비율로 나누도록 했다. 유정회 정도는 아니더라도 매우 불공정한 배분 방식이라고 할 수 있다.

선거 결과 민정당은 전국 총 92개 선거구 중 90석을 획득하였다. 그러나 제1정당이 전국구 의석의 2/3를 차지하는 선거제도로 인해 전국구 61석을 합쳐 과반수인 151석을 획득했다. 민한당은 지역구 57석에 전국구 24석으로 81석을 획득해 제1야당이 되었다. 국민당은 지역구 18석에 전국구 7석을 얻어 25석을 획득했다. 전국의 정당유효득표수는 민정당이 35.6%, 민한

당이 21.6%, 국민당이 13.25%를 얻었다.

그런데 흥미로운 사실은 이른바 전략지역을 설정하여 혁신계 후보의 당선을 사실상 보장했다는 것이다. 서울 강남구에 여당 후보와 함께 민주사회당 고정훈 후보가 당선되었는데, 그 때 민한당과 국민당은 그 지역에 후보를 공천하지 못했다. 민정당, 민한당, 국민당 이외에도 민권당, 신정당, 민주사회당이 각 2석, 민주농민당, 안민당이 1석을 얻는 등 의석을 얻은 정당은 모두 8개였지만, 이 모두가 사전에 기획된 결과라고 할 수 있어서 이를 유권자의 뜻과 연결시켜 논의하기는 어려울 것 같다. 서울의 경우 총 14개 선거구 28석 중 민정당이 전 지역구에서 당선되어 14석을 얻었고, 민한당이 11석, 국민당 1석, 민주사회당 1석, 무소속 1석을 획득했다.

2) 1985년 국회의원 선거(1985. 2. 12)

1983년이 되면서 권력의 안정성을 자신했던 전두환 정권은 유화적인 조치를 취하기 시작했다. 구금 중이던 김대중의 형 집행을 정지하고 미국으로의 사실상의 망명을 허용하였다. 구속되거나 해직된 학생들과 교수들이 대학으로 복교했고, 정치 활동 규제를 받던 정치인들도 대다수 해금되었다. 한편, 가택연금 중이던 김영삼은 1983년 5월 광주민주화운동 3주년을 맞아 단식에 들어갔는데, 김영삼의 단식은 이듬해 1984년 5월 18일 민주화추진협의회(민주협)의 결성으로 이어졌다. 민주협은 1985년 2월 12일로 예정된 총선 참여를 두고 내부적으로 많은 논란을 겪은 끝에 신한민주당(신민당)을 창당하기로 결정했다. 총선을 한 달 앞두고 ‘체제 저항적인’ 새로운 야당이 등장한 것이다.²⁴

1985년 2월 12일 실시된 제12대 총선은 한겨울에 실시된 선거였지만 5·16군사정변 이래 가장 높은 투표율인 84.6%의 높은 참여 속에서 진행되었다. 선거 결과는 매우 놀라운 것이었다. 민정당은 87석, 전국구 61석으로

148석을 얻었다. 그런데 새로이 등장한 신한민주당은 지역구 50석, 전국구 17석 등 67석으로 제1야당이 되었다. 민한당은 지역구 26석, 전국구 9석으로 모두 35석을 차지하는데 그쳤다. 국민당은 지역구 15석, 전국구 5석으로 20석을 차지했다. 제5공화국 출범과 함께 짜놓은 정당 구도가 무너진 것이다. 득표율로 볼 때 민정당은 35.25%, 신민당은 29.16%를 얻었고, '체제 내 순응 야당'인 민한당은 19.68%를 얻었다. 신민당은 대도시 지역에서 특히 강세를 보였다.

서울에서도 신민당은 무려 43.2%를 득표한 반면, 민정당은 27.4%, 민한당은 20%를 득표하는 데 그쳤다. 신한민주당은 서울의 14개 선거구에서 모두 한 명씩 당선시켰으나, 민정당은 13명의 당선자를 냈다. 강남구에서는 국민당 후보가 당선되었다. 종로-중구와 마포-용산구 2개 지역구를 제외한 나머지 곳에서 신민당 후보가 1위로 당선되었다. 서울이 다시 한 번 권위주의 체제에 대한 높은 불만과 저항의 중심임을 보여주었다. 1985년 국회의원 선거에서 '체제 도전적 야당'인 신민당의 부상은 이후 직선제 개헌 운동으로 이어지고, 결국 6.29선언으로 상징되는 민주화로까지 이어지게 되었다.

3) 제5공화국과 서울시 선거의 의의

전두환 정부는 군사력에 의한 억압적인 방식으로 정권을 장악했지만, 유화 정책과 함께 정치적 공간이 열리게 되자 민주화를 향한 국민의 염원이 화산처럼 폭발했다. 특히 1985년의 2·12총선은 민주화를 향한 매우 중요한 계기를 마련했다. 체제 저항적 신생 야당인 신민당은 서울에서만 무려 43.2%의 득표와 전 의석을 석권하며 권위주의 정권이 인위적으로 만들어 놓은 정당체계를 일거에 무너뜨리고 민주화를 향한 커다란 발걸음을 내딛었다.



06

민주화 이후의 선거

1987년 6·29민주화선언 이후 민주화가 이뤄지면서 선거를 둘러싼 환경은 그 이전의 권위주의 체제와는 크게 달라졌다. 권위주의 체제에 대한 저항이 선거를 통해 표출되었던, 서울로 대표되는 도시와 지방 간의 투표 행태의 차이를 설명하는 여촌야도는 이제 그 의미를 잃게 되었다. 민주화와 함께 지역주의가 그 자리를 대신했다.

1) 1987년 대통령 선거(1987. 12. 16)와 1988년 국회의원 선거(1988. 4. 26)

1987년 12월 16일 실시된 제13대 대통령선거는 직선제 개헌 이후 최초의 대통령 선거였다. 직선제 개헌이라는 목표를 쟁취한 이후 야권은 분열하였다. 김대중은 김영삼이 총재로 있던 통일민주당에 가입하지 않고 평화민주당(평민당)이라는 독자 정당을 창당하며 정치적으로 결별했다. 김영삼, 김대중은 독재 정권에 대항하던 오랜 협력의 기간에도 불구하고 분열하여



1987년 대통령 선거 포스터

대선에서 후보단일화를 이루지 못하였다. 결국 제13대 대선에서는 민주정의당(민정당)의 노태우, 통일민주당의 김영삼, 평화민주당(평민당)의 김대중, 신민주공화당의 김종필의 총 4명의 후보가 경쟁하게 되었다. 네 명의 후보는 각각 대구·경북, 부산·경남, 호남, 충청 등 후보자의 연고 지역에서 압도적으로 높은 지지를 얻었다. 지역주의 정치의 출발이었다. 선거 결과, 노태우 후보가 36.6%의 득표로 대통령에 당선되었다. 김영삼과 김대중은 각각 28%, 27%를 얻었다. 양김의 분열이 민정당 노태우의 당선으로 이어진 것이다.

서울은 지역주의의 직접적 영향력에서는 벗어나 있는 일종의 ‘중립 지대’였다. 이 때문에 서울 그리고 수도권은 각 정당 간의 진정한 경쟁이 이뤄지는 정치적 공간이 되었다. 1987년 대선 당시 서울에서 가장 많은 득표를 한 것은 평민당의 김대중 후보였다. 그러나 김대중, 김영삼, 노태우 후보 간

득표율은 각각 32.6%, 29.1%, 30.0%로 매우 균등하게 분포되어 있었다. 동대문구 을에서 노태우 후보가 1위, 강남구와 강동구에서 김영삼 후보가 1위를 했는데, 이를 제외한 곳에서는 김대중 후보가 1위 득표자였다. 대부분의 서울 지역구에서 기존에 존재하던 야권에 대한 높은 지지가 1987년 대통령 선거에서도 확인되었다.

1988년 4월 26일 실시된 제13대 국회의원 선거는 13대 대선 이후 불과 4개월 만에 치러짐으로써 1987년 당시의 선거 패턴으로부터 큰 변화를 보이지 않았다. 노태우와 3김의 경쟁구도는 이들이 대표하는 민정당, 통일민주당, 평민당, 신민주공화당 간의 경쟁으로 이어졌다. 유신체제 출범 이래 1구 2인제였던 선거제도는 민주화와 함께 소선거구 단순다수제로 바뀌었다.

제13대 총선의 지역구의 수는 224개, 전국구는 75석이 되어 의원정수는 299명으로 늘어났다. 지역적으로 골고루 후보를 낸 민정당에 비해 민주당과 평민당은 각각 영남, 호남에 주로 후보를 공천하는 지역 편중 현상을 보였다. 선거 결과 민정당은 지역구 87석, 전국구 38석 등 총 125석을 획득하였고 통일민주당은 각각 46석, 13석을 획득하여 총 59석, 평민당은 54석의 지역구와 16석의 전국구 의석으로 70석을 얻어 제1야당이 되었고 신민주공화당은 각각 27석, 8석을 얻어 총 35석을 획득하였다. 이러한 선거 결과는 여당이 국회 의석의 과반수를 차지하지 못한 헌정사상 최초의 여소야대였다. 야당의 분열과 지역감정의 혼합효과로 4개 정당이 출현, 이로 인해 여당의 과반수 확보를 저지한 것이었다.²⁵ 전국 투표율은 75.8%였지만 서울에서의 투표율은 69.3%로 상대적으로 많이 낮은 편이었다.

서울의 지역구 42석 가운데 가장 많은 의석을 차지한 정당은 평민당으로 17석을 얻었다. 민정당, 통일민주당이 각각 10석을 차지했고 신민주공화당이 3석, 그리고 무소속이 2석을 차지했다. 1987년 대통령 선거, 1988년 국회의원 선거에서 서울 지역에서의 승자는 김대중과 그가 이끄는 평민당이였다.

2) 1991년 지방선거(1991. 3. 26)

5·16군사정변 이후 실시되지 못한 지방선거는 민주화 이후에도 즉각적으로 실시되지 않았다. 1989년 3월 4일 야 3당 총재들이 모여 지방자치를 실시하기로 합의하고 <지방자치법> 개정안을 통과시켰다. 그러나 노태우 대통령은 이에 대해 거부권을 행사했다. 1990년 1월 민정당과 통일민주당, 신민주공화당이 전격적으로 3당 합당을 선언했다. 정치적인 어려움에 처하게 된 김대중 평민당 총재는 1990년 10월 8일부터 지방자치제 실시를 요구하며 단식에 들어갔다. 이 단식은 13일 간 이어졌고 결국 여당에서 김대중 총재의 요구를 수용하기로 결정했다. 이후 여야 간 정치 협상이 이뤄졌고 1990년 12월 6일 최종 합의가 이뤄졌다.



30년만에 개원된 서울특별시의회(서울시 중구)

이에 따라 1991년 3월 26일에는 기초의회, 6월 20일에는 광역의회 구성을 위한 지방선거가 1960년 이후 처음으로 실시되었다. 당시 기초의회 선거에는 정당 공천이 허용되지 않았고, 광역의회에만 정당 공천이 이뤄졌다. 선거 결과 서울시 광역의회의 경우 총 132석 가운데 민주자유당(민자당)이 110석을 얻은 반면, 평민당의 후신인 신민주연합당은 21석, 민주당은 1석을 얻는 데 그쳤다. 이처럼 야권이 패배한 것에는 야권의 분열이 큰 역할을 했으며, 이에 따라 두 정당은 지방선거 이후인 1991년 민주당으로 합당을 이뤘다.

3) 1992년 국회의원 선거(1992. 3. 24)와 대통령 선거(1992. 12. 18)

1992년 국회의원 선거는 그 해 12월로 예정된 대선을 9개월 앞두고 실시되어 대통령 선거의 전초전의 성격도 지니고 있었다. 그런데 1987년 대선, 1988년 총선에서 형성된 4당 구도는 1990년 1월의 3당 합당으로 당시에는 민자당과 민주당의 양당 구도로 변화되어 있었다. 1992년의 총선과 대선은 3당 합당 이후의 첫 선거였다. 그런데 1992년 총선을 앞둔 1992년 1월 현대그룹 정주영 회장이 통일국민당을 창당하고 총선에 참여하면서 선거를 둘러싼 상황이 크게 변화하게 되었다. 14대 총선에서 쟁점이 된 것은 3당 합당으로 인한 거대 여당 탄생의 정당성에 대한 평가와 재벌그룹 회장 출신의 정치 참여에 따라 부각된 경제 문제, 군 부재자 투표 부정폭로 사건 등이었다.

국회의원 선거 결과 민자당은 3당 합당 때에 비해 의석수가 크게 줄어들었다. 선거 결과 민자당은 지역구 116석과 전국구 33석을 얻어 총 149석을 획득하는 데 그쳤다. 민자당은 제1당으로서의 위치는 유지하였지만 민자당 합당 당시 216석을 가지고 있었던 것에 비하면 ‘참패’한 것으로 평가받았다. 반면 민주당은 개헌 저지선에 육박하는 총 97석(지역구 75, 전국구 22)을 획

득하였고 통일국민당도 31석(지역구 24, 전국구 7)을 획득하여 교섭단체를 구성할 수 있었다. 즉 선거 결과는 ‘민자당 참패, 민주당 승리, 국민당 약진’이라는 평가를 받았다.²⁶

서울에서는 정당 득표에서 민주당이 37.2%를 획득하여 가장 높은 득표율을 기록했고, 민자당은 34.8%였다. 이러한 민자당의 득표율은 합당 이전 3당이 얻은 득표율의 합에 크게 미치지 못하는 것이었다. 신생 정당인 통일국민당은 19.1%를 득표했다. 서울에서 통일국민당의 득표율은 전국 평균 득표율인 17.37%보다 높은 것이었다. 서울의 44석 가운데 민주당이 25석, 민자당이 16석을 차지했으나, 통일국민당은 강남구 갑과 송파구 갑 지역에서 2석을 획득하는 데 그쳤다. 이외에 박찬종의 신정치개혁당이 1석을 차지했다.

대통령 선거는 1992년 12월 18일로 예정되어 있었다. 민자당 내 경선 과정에서 내각제 각서 파동 사건, 당내 경선 등에서 민정계와 민주계 간의 갈등이 고조되었지만, 대통령 후보로 김영삼이 당선되었다. 14대 대선은 민자당의 김영삼, 민주당의 김대중, 통일국민당의 정주영 후보의 삼파전이 되었다. 김영삼 후보가 ‘신한국 창조’를 내세웠으며, 김대중 후보는 정권교체를 호소했고, 정주영 후보는 ‘경제대통령론’을 펼쳤다.

선거 결과 김영삼 후보가 승리했다. 전국에서 김영삼은 42.2%의 득표를 획득하여 당선되었고, 김대중은 33.8%, 정주영은 16.3%를 득표했다. 서울에서는 김영삼이 36.4%, 김대중이 37.7% 그리고 정주영이 18.0%를 획득했다. 서울에서는 김대중 후보의 지지가 가장 높게 나타났지만, 김영삼 역시 36.4%를 얻어 두 후보 간 차이는 1.3%에 불과했다. 서울에서는 사실상 분명한 승자가 존재하지 않았던 셈이다. 흥미로운 점은 서울에서의 정주영의 득표율이 전국 평균 16.3%보다 높은 18%였다는 점이다. 당시 통일국민당이나 정주영이 3당 합당에 부정적인 유권자들의 지지를 받았음을 감안할 때,²⁷ 서울 유권자들 중 적지 않은 이들이 3당 합당에 부정적인 인식을 가지고 있었음을 짐작해 볼 수 있다.

4) 1995년 지방선거(1995. 6. 27)

1995년 지방선거는 광역단체장, 광역의회, 기초단체장, 기초의회 선거 등 4가지 지방선거를 처음으로 전국적으로 동시에 치른 선거였다. 즉, 제1차 전국동시지방선거였다. 서울시장 선거는 민주당의 조순, 민자당의 정원식, 그리고 무소속의 박찬종이 접전을 벌였다. 선거 결과, 민주당의 조순이 42.4%로 당선되었다. 박찬종은 33.5%, 그리고 여당인 민자당의 정원식은 20.7%를 얻었다. 김영삼 대통령 임기 중반에 실시된 선거에서 서울은 야당의 지지가 강하게 나타났다. 서울시장 선거뿐만 아니라, 서울의 기초단체장 25석 가운데 민자당은 겨우 2석을 얻는데 그쳤고, 민주당이 나머지 23석을 휩쓸었다. 서울시의회 역시 민자당은 10석만 얻었고, 민주당은 123석을 얻었다.



1995년 지방선거 현수막(국가기록원)

5) 1996년 국회의원 선거(1996. 4. 11)

1992년 대선에서 패배한 김대중은 정계 은퇴를 선언하였으나 1995년 6월 27일 제1회 지방선거에서 민주당 후보들의 지원유세에 나서고, 선거 이후 새정치국민회의(국민회의)를 창당하면서 정계에 복귀하였다. 한편 민자당 내에서 당대표인 김종필에 대한 비판이 강해지면서 1995년 2월 9일 김종필은 민자당을 탈당하여 자유민주연합(자민련)을 창당하였다. 민자당의 경우 김영삼 대통령의 ‘역사 바로 세우기’로 인해 전두환, 노태우 전 대통령이 구속, 재판을 받게 되면서 대구·경북의 반YS 정서가 조성된 측면이 있었다. 민자당 내 계파갈등이 심화된 상태에서 민자당 총재인 김영삼 대통령은 당의 명칭을 신한국당으로 바꾸면서 쇄신을 꾀했다.

이처럼 1996년 4월 11일의 제15대 국회의원 선거는 민자당의 후신인 신한국당과 자유민주연합, 그리고 국민회의와 통합민주당 등으로 분화되어 치러졌다. 투표율은 63.9%로 비교적 낮았다. 선거 결과는 또 다시 여당이 단독으로 과반의석을 얻는 데 실패했다. 신한국당은 34.5%를 득표하면서 지역구 121석과 전국구 18석을 얻어 총 139석을 얻는데 그쳤다. 국민회의는 25.3%의 득표율로 지역구 65석과 전국구 13석의 78석을 얻었다. 자민련은 16.2%를 득표했으며 지역구 41석과 전국구 9석을 얻었다. 통합민주당은 11.2%의 득표율로 지역구 9석과 전국구 6석을 합쳐 15석을 얻었다. 신한국당은 여소야대 상황에 처했으나, 무소속 의원들을 당으로 영입하면서 151명으로 과반의석을 확보할 수 있었다.²⁸

그런데 1996년 총선은 서울에서의 신한국당에 대한 득표율이 다른 야당들의 득표율보다 앞섰다는 점에서 주목할 만하다. 서울에서 신한국당은 36.5%를 득표하여 전국 평균보다 높은 득표율을 보였으며, 그동안 서울에서 우위를 보여 온 국민회의의 득표율 35.2%를 앞섰다. 그런데 통합민주당 역시 서울에서 전국 평균보다 높은 13.5%를 얻었다. 그런 점에서 신한국당이 서울에서 국민회의에 앞선 것은 야권이 국민회의와 민주당으로 분열

했다는 사실과 관련이 있다고 할 수 있다. 이는 의식에서도 잘 나타나는데, 1992년 국회의원 선거에서 신한국당의 전신인 민자당은 서울에서 16석을 획득했지만 1996년 총선에서는 27석을 획득하였다. 반대로 민주당은 지난 총선에서 서울에서 25석을 획득하였지만, 1996년 총선에서 국민회의는 18석, 통합민주당은 1석을 얻는 데 그친 것이다.

6) 1997년 대통령 선거(1997. 12. 18)

1997년 대통령 선거는 김영삼 정부 말에 발생한 경제위기의 상황에서 치러졌다. 따라서 외환위기와 IMF의 관리체제 돌입이 대선의 가장 큰 이슈가 되었던 것이다. 한편, 신한국당 대통령 후보 경선에서 패배한 이인제는 독자적인 정당을 만들어 대선 후보로 출마했다. 이로 인해 한나라당 이회창, 국민회의 김대중, 자민련 김종필, 국민신당 이인제 등 4파전으로 선거 경쟁이 진행되었다. 선거 운동 기간 중 이회창 후보 아들의 병역비리 문제가 제기되었고, 이는 이 후보에게 결정적으로 불리하게 작용하였다. 국민회의의 김대중은 자민련의 김종필과 'DJP 연합'을 결성하였고, 당선되면 공동 정부를 구성하기로 합의하였다. 선거 결과, 김대중 후보가 총 40.3%를 득표하여 38.7%를 얻은 이회창 후보를 1.6% 차이로 누르고 승리하였다. 이인제 후보는 19.2%를 득표하였다.

서울에서는 다른 지역에 비해 김대중, 이회창 두 후보에게 고르게 표가 집중되는 모습을 보였으며, 제3후보였던 이인제에 대한 지지는 전국보다 낮은 12.8%였다. 서울에서 김대중 후보는 44.9%, 이회창 후보는 40.9%를 얻었다. 전국 득표에서 두 후보 간 차이가 1.6%p였음을 감안할 때, 서울에서 김대중 후보가 4%p 앞선 것은 그의 승리에 매우 중요한 역할을 했다. 서울의 대다수 지역구에서 김대중 후보가 1위 득표율을 기록했지만 양천구 갑, 서초구 갑, 서초구 을, 강남구 갑, 강남구 을, 송파구 갑, 송파구 을, 강



제15대 대통령 선거 포스터(국가기록원)

동구 갑은 이회창 후보가 1위를 득표했다. 이른바 ‘강남 선거구’에서 이회창의 득표가 상대적으로 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 전반적으로 서울에서의 투표는 14대 대선에서의 지지 분포와 거의 유사하며 15대 총선에서의 신한국당 지지와 많이 겹쳐 있다고 할 수 있다.

7) 1998년 지방선거(1998. 6. 4)

제2차 전국동시지방선거가 1998년 6월 4일 실시되었다. 1998년 2월 김대중 정부의 출범 후 넉 달만에 실시된 선거였기 때문에 시기적으로 여당에 유리한 상황이었다. 또한 DJP 연합으로 공동정부를 구성한 국민회의와 자민련은 연합공천을 실시했다. 이에 따라 광역단체장 16개 중 10개를 확보했다. 수도권에서도 서울, 경기, 인천의 광역단체장을 모두 여당이 차지했다.

서울에서는 국민회의 고건 후보가 53.5%를 얻어, 44.0%를 얻는 한나라



6·4지방선거 여성후보자 출정식

당의 최병렬 후보를 누르고 당선되었다. 서울의 구청장 선거에서도 국민회의가 압승을 거두었는데 25개 기초단체장 가운데 국민회의가 19석을 차지했고, 한나라당은 5석 그리고 자민련이 1석을 차지했다. 서울시 의회 의원 선거 역시 마찬가지였는데, 전체 94석 중 한나라당 15석 국민회의 78석 자민련 1석의 분포였다.

8) 2000년 국회의원 선거(2000. 4. 13)

제16대 국회의원 선거는 2000년 4월 13일에 실시되었다. 선거 이전 이회창은 한나라당 총재로 복귀했고, 국민회의는 2000년 1월 새천년민주당으로 당명을 개정했다. 선거 결과, 한나라당은 지역구 112석과 전국구 21석으로 총 133석, 새천년민주당은 지역구 96석과 전국구 19석으로 총 115석을 획득하였고 자민련은 각각 12석, 5석을 획득하여 총 17석의 의석을 차지했다. 어느 정당도 단독으로 과반의석을 얻지 못했으나, 한나라당이 국회 내

제1당이 되는 여소야대가 만들어진 것이다. 전국 득표율에서 한나라당이 39%, 새천년민주당이 35.9%, 자민련이 9.8%를 획득하였다.

그러나 서울시의 경우 새천년민주당에 대한 지지세가 보다 강하게 나타났다. 총 45석의 서울 지역구에서 한나라당은 17석, 새천년민주당은 28석을 차지하였다. 그럼에도 불구하고 흥미로운 것은 서초구나 강남구에서 한나라당 후보들에 대한 지지가 지속되고 또 그 지지의 정도가 높았다는 점이다.

9) 2002년 지방선거(2002. 6. 13)

2002년 3차 전국동시지방선거는 12월로 예정된 대통령 선거를 6개월 앞두고 실시되었기 때문에 그 정치적 의미가 다른 지방선거 때와는 달랐다. 실제로 이회창, 노무현 두 후보가 지방선거에서 각 정당의 선거운동을 주도했다. 또한 2002년 지방선거는 한일 월드컵 경기의 와중에 실시되었고, 투표율도 48.8%로 매우 낮았다. 선거 결과는 한나라당의 우위로 나타났다. 광역단체장의 경우 서울, 경기, 인천 등 수도권을 포함하여 11곳에서 한나라당 후보가 당선되었고, 새천년민주당은 호남 3곳과 제주도에서만 승리했다.

서울시의 경우에도 한나라당 이명박 후보가 52.3%를 얻어서, 44.0%를 얻은 새천년민주당의 김민석 후보를 누르고 당선되었다. 4년 전 양당 후보가 얻은 득표율이 2002년에는 반대로 나타났다. 구청장 선거 역시 한나라당의 압승이었는데, 서울의 25개 기초단체 가운데 한나라당이 22석, 새천년민주당이 3석을 얻었다. 서울시의회 의원 선거에서도 한나라당이 87석, 새천년민주당 14석, 민주노동당 1석을 얻었다. 사상 처음으로 민주노동당 소속 의원이 서울시의회 의원으로 진출한 것이다.

10) 2002년 대통령 선거(2002. 12. 19)

2002년 12월 19일의 16대 대선은 민주당의 노무현 후보와 한나라당 이회창 후보의 양자 대결로 진행되었다. 2002년 월드컵 성공의 여세를 몰아 정몽준 후보가 대선을 3개월 앞둔 2002년 9월 17일 출마를 선언하고 ‘국민통합21’을 창당하였으나 11월 24일 정몽준 후보는 노무현 후보와의 단일화를 위해 사퇴하였다. 16대 대선에서 흥미로운 점은 ‘노사모’라는 노무현 후보에 대한 자발적 지지그룹의 형성일 것이다. 진보 이념과 386세대의 주된 참여가 돋보였던 ‘노사모’는 기존의 정당과 다른 자발적이고 활발한 참여, 특히 온라인과 오프라인을 넘나드는 참여를 보여주면서 노무현 후보의 선거운동에 기여하였다. 또한 이 선거는 소위 ‘3김 정치’ 이후의 ‘새로운 정치’를 모색하는 기회로 간주되었다. 선거 결과, 새천년민주당의 노무현 후보는 48.9%의 전국적 득표율로 한나라당 이회창 후보의 46.6% 득표율보다 앞서며 대통령에 당선되었다.

서울의 경우 두 후보 간 비교적 고른 지지 속에서 노무현 후보에 대한 지지가 51.3%로 45.0%의 득표를 획득한 이회창 후보의 지지보다 앞서는 것으로 나타났다. 서울의 구 단위에서 보았을 때 이회창 후보가 1위 득표를 한 지역은 용산구, 서초구, 강남구 세 곳에 불과했다. 그러나 전반적으로 노무현에 대한 지지가 높은 상황에서도 서초·강남의 보수 정파에 대한 강한 선호는 2002년 대선에서도 다시 확인되었다.

11) 제17대 국회의원 선거(2004. 4. 15)

노무현 대통령의 당선 후 여당인 새천년민주당과 대통령 간의 불화가 생겨났고, 이러한 갈등은 이후 열린우리당의 창당으로 이어졌다. 17대 국회의원 선거를 앞두고 노무현 대통령이 열린우리당 지지 발언을 한 것을 두

고 민주당과 한나라당은 대통령이 공무원의 선거중립 의무를 위배했다고 주장하며 공동으로 대통령 탄핵안을 국회에 제출하였다. 탄핵안은 2004년 3월 12일 국회를 통과했다. 고건 국무총리가 대통령 직무를 대행하는 상황에서 2004년 4월 15일 17대 총선이 시행되었다. 한편 2002년 대선 자금 수사에서 거액의 비자금 조성과 이른바 ‘차떼기’ 수법 등이 드러나면서 정치권에 대한 국민의 불신이 극에 달해 있었다. 이 때문에 17대 총선의 쟁점은 대통령 탄핵과 개혁의 두 가지 이슈가 주를 이루었다.

열린우리당, 한나라당, 민주당의 주된 경쟁구도 속에서 치러진 선거 결과 열린우리당은 152석, 한나라당은 121석, 민주노동당이 10석, 민주당이 9석, 자민련이 4석을 획득하였다. 득표율에서 한나라당은 37.9%를 획득하였고 열린우리당이 42%를 획득하면서 여당이 제1당이 될 수 있었다. 그런데 사실 2004년 총선은 노무현 대통령 탄핵에 대한 국민투표적인 속성을 지니고 있었다. 열린우리당이 원내 과반수 의석을 점유하면서 제1당으로 부상하면서 탄핵에 대한 반대라는 국민의 의사가 확인되었다.

또한 17대 총선부터는 비례대표 의원 선출 방식이 변화되어, 유권자가 지역구 후보와 정당에 대한 지지를 별도로 나타낼 수 있는 1인 2표제가 도입되었다. 정당 투표에서 열린우리당은 38.27%를 득표하고 한나라당이 35.77%를 득표하였는데, 2004년 총선에서 주목할 만한 현상은 민주노동당이 정당 투표에서 13%를 득표한 것이었다. 이로 인해 민주노동당은 지역구 2석, 비례의석 8석 등 총 10석을 획득하며 좌파 정당이 사상 최초로 원내에 진입하게 되었다.

서울에서는 의석 수에 있어서 열린우리당이 압도적인 우위를 보였다. 열린우리당은 서울 전체 지역구 48개 중 32개 곳에서 승리하였으며, 한나라당은 그 절반인 16석을 얻는데 그쳤다. 이 선거에서도 용산구, 양천 갑, 서초구, 강남구, 송파구 등에서의 한나라당에 대한 높은 지지는 이전 선거와 마찬가지로 확인되었다. 정당 투표에서도 서울에서 한나라당에 대한 지지가 열린우리당에 대한 지지보다 높게 나타난 곳은 종로구, 중구, 용산구, 서

초구, 강남구, 송파구이며 특히 서초구와 강남구의 경우 약 20%p에 달하는 매우 큰 폭의 지지율 차이를 나타냈다.

12) 제17대 대통령 선거(2007. 12. 19)

2007년 12월 19일 실시된 제17대 대선은 한나라당의 이명박, 대통합민주신당의 정동영, 민주노동당의 권영길, 창조한국당의 문국현, 민주당의 이인제, 무소속의 이회창 등이 선거에 출마했다. 이회창의 독자 출마로 인해 한나라당 내부의 결속과 범여권의 통합 여부가 관심을 끌기도 했지만, 선거운동은 정책 쟁점보다는 BBK 주가조작사건과 같이 이명박 후보의 도덕성과 관련된 의혹 제기 등 네거티브 공세가 심화되고 부각되었다. 선거 결과 한나라당의 이명박 후보가 48.7%를 득표하여 당선되었다. 대통합민주신당의 정동영 후보는 26.1%를 득표하는데 그쳤다. 이러한 득표의 차이는 역대 선거 사상 최대의 크기였다. 한편 17대 대선은 선거 참여율이 63.0%로 역대 가장 낮았다.

서울에서 이명박 후보는 53.2%를 획득하였고 정동영 후보는 24.5%를 획득하였다. 13대 대선 이후 서울에서 보수 한나라당 계열의 대선 후보가 처음으로 민주당 계열의 정당 후보보다 더 많은 득표를 한 것으로 나타났다. 서울의 모든 지역구에서 이명박 후보의 득표율이 50%에 육박하거나 그 이상을 기록했다. 서울에서 한나라당 후보에 대한 득표율이 가장 높았던 지역은 서초구(64.4%), 강남구(66.4%), 송파구(57.8%), 용산구(56.6%) 순으로 나타났다. 이 지역에서 정동영 후보에 대한 지지는 10~20% 초반에 지나지 않았다. 이명박 후보에 대한 지지율이 가장 낮았던 지역은 관악구(45.4%), 금천구(47.2%)로 이 지역에서 정동영 후보에 대한 지지율이 29%대로 가장 높았다. 서울시 지역구 내의 이러한 차이는 우선 기존의 선거에서 확인된 강남3구와 용산구 등의 뚜렷한 보수성이 지속되고 있음을 보여주는 것이다.

13) 제18대 국회의원 선거(2008. 4. 9)

18대 총선은 17대 대선 후 4개월도 지나지 않았고, 이명박 정부가 출범한 지 두 달도 지나기 전에 실시되었다. 따라서 선거 결과는 새로운 정권의 국정 안정과 연관되어 있을 뿐만 아니라 야당인 대통합민주신당에게는 17대 대선 패배의 후유증을 극복해야 하는 중요한 선거였다.²⁹⁾ 그러나 또 한편으로는 신임 대통령의 ‘허니문 기간’ 중에 선거가 실시됨으로써 선거 시기는 여당에게 유리한 측면이 있었다. 그런데 한나라당은 당내 공천과정에서 이른바 ‘친박계’와 ‘친이계’ 간의 갈등이 있었고, 이로 인해 한나라당 공천을 받지 못한 친박계는 탈당하여 ‘친박연대’를 구성하거나 무소속으로 출마하였다. 대통합민주신당은 민주당과 합당하여 2008년 2월 11일 통합민주당을 창당하였다.

선거 결과 한나라당은 지역구 131석, 비례의석 22석으로 모두 153명의 의석을 얻어 단독으로 과반의석을 확보했다. 통합민주당은 지역구에서 66석, 비례의석으로 15석 등 모두 81석의 의석을 얻었다. 한나라당의 의석이 통합민주당의 거의 두 배에 달하는 결과였다. 한편 17대 총선에서 최초로 원내에 진입했던 민주노동당은 18대 총선에서는 지역구 2석, 비례대표 3석 등 5석을 얻는데 그쳐 크게 위축되었다. 자유선진당은 지역구 14석, 비례대표 4석을 얻었다. 친박연대는 지역구 6석과 비례대표 8석의 총 14석을 얻었고, ‘친박무소속연대’도 12명이 당선되어 박근혜의 영향력을 보여주었다. 한나라당, 친박연대, 친박무소속연대가 사실상 같은 정치적 뿌리라는 사실을 감안하면 이들을 합친 의석 수는 무려 179석에 이른다. 통합민주당이 2008년 총선에서 완패했음을 알 수 있다. 정당투표에서 한나라당은 37.5%, 통합민주당은 25.2%를 득표했다.

서울의 48개 지역구 중 한나라당이 40석, 통합민주당이 7석, 창조한국당이 1석을 차지했다. 그런데 4년 전 17대 총선에서는 서울에서 한나라당이 16석, 열린우리당이 32석을 차지하였다. 4년 사이에 서울에서 정당 지

지에 커다란 변화가 발생한 것을 알 수 있다. 지역구 투표의 평균 득표율은 한나라당이 50%, 통합민주당이 36.3%이었으며, 정당 투표에서는 한나라당이 40.2%, 통합민주당이 28.3% 친박연대가 10.5% 등을 기록했다. 서울에서 보수 정당으로의 지지세 변화가 확연하게 드러난 선거였다. 통합민주당과 민주노동당, 진보신당 등 진보 계열에 속하는 정당의 성적이 부진한 반면 한나라당, 친박연대, 자유선진당 등이 선전하였다. 이는 4개월 전 실시된 17대 대선에서의 결과와 크게 다르지 않은 것이었다. 서울에서 민주당 계열 정당의 우위가 15대 총선 이후 다시 한 번 약화된 것이었다. 보수정당에 대한 지지가 높았던 서초구, 강남구, 송파구, 용산구에서 한나라당 후보들의 득표율이 대부분 60% 수준이었고 서초 갑의 경우 한나라당 후보에 대한 지지율은 75%에 달했다. 정당 투표에서도 한나라당이나 친박연대에 대한 지지가 높았던 곳도 강남3구로 나타나 16대 총선 이후 강남지역과 용산구와 같은 일부 지역의 보수성이 꾸준히 유지되는 모습을 보였다.

14) 2010년 지방선거(2010. 6. 2)

2010년 제5회 지방선거는 이명박 정부의 임기 중반에 치러짐으로써 중간평가의 성격을 가지고 있었다. 이외에도 2010년 3월 발생한 천안함 사건으로 인한 안보 이슈가 크게 부각되었고, 이에 더해 무상급식, 4대강 개발 등 정치경제적인 다양한 이슈들이 제기된 선거였다. 한나라당의 경우 세종시 문제를 둘러싸고 친이, 친박계 간 당내 분열에 시달렸고, 반면 민주당은 ‘범야권연대’를 구축하고 선거에 나섰다. 선거 결과 광역단체장의 경우 서울, 경기와 경북, 대구, 부산을 제외하고는 민주당이 승리했다. 경남도지사는 무소속으로 나섰지만 친노계인 김두관이 지사로 당선되었다.

서울시장 선거에서는 한나라당 오세훈 후보가 47.4%를 얻어, 46.8%를 얻은 민주당 한명숙 후보를 근소한 차이로 누르고 당선되었다. 강남 지역

구의 독보적인 한나라당 후보 지지는 여전히 지속되어 오세훈 후보는 서초구에서 59%, 강남구에서 60%, 송파구에서 51.3%를 획득하였고 오세훈 후보의 득표가 한명숙 후보의 득표보다 많은 지역은 용산구, 서초구, 강남구, 송파구, 강동구였다. 그러나 서울에서의 나머지 선거에서는 민주당이 크게 앞섰다. 구청장 25석 가운데 민주당이 21석을 차지했고, 한나라당은 4석을 얻는데 그쳤다. 서울시의회 의원 선거 역시 비슷한 결과였는데, 의회 의석 106석 중 민주당은 79석을 얻었고, 한나라당 27석을 얻었다. 한편, 2010년 지방선거는 무상급식, 반값 등록금 등의 경제, 복지 이슈가 유권자들의 주목을 끈 선거였다.

15) 2011년 10월 26일 서울시장 보궐선거

무상급식을 둘러싼 논란 속에서 오세훈 서울시장은 무상급식에 대한 주민투표를 추진하였다. 서울시의회에서 주민투표안을 부결시키자 보수 단체의 도움으로 8월 24일 주민투표를 실시했다. 그러나 주민투표는 투표율 미달로 부결되었고 오세훈 시장은 이에 대한 정치적 책임을 지고 8월 26일 시장직에서 사퇴하였다. 이에 따라 후임 시장을 선출하기 위한 보궐선거가 실시되었다.

서울시장 보궐선거를 앞두고 민주당의 박영선, 민주노동당 최규엽, '시민후보' 박원순 세 후보가 범야권 후보 단일화를 위한 경선을 치렀고, 그 결과 박원순이 범야권 후보로 선출되었다. 2011년 10월 26일 실시된 서울시장 보궐선거에서는 무소속의 박원순 후보가 53.4%를 얻어 46.2%를 얻은 한나라당 나경원 후보를 7.2%의 차이로 누르고 당선되었다. 박원순 후보는 서초, 강남, 송파, 용산을 제외한 21개 구에서 모두 나경원 후보에 앞섰다.

16) 제19대 국회의원 선거(2012. 4. 11)

2012년 4월 11일의 19대 국회의원 선거는 같은 해 12월로 예정된 제18대 대통령 선거의 전초전 성격을 가지면서 주목받았다. 이명박 대통령에 대한 낮은 인기로 인해 어려움을 겪던 한나라당은 당 이미지 쇄신을 위해 당명을 새누리당으로 바꾸고 박근혜를 비상대책위원장으로 선임하였다. 야당인 민주통합당 또한 범야권 연대를 위해 통합진보당과의 야권연대를 추진하였다. 19대 총선에서 주로 이슈가 된 것은 일자리 창출과 복지 강화, 대기업 정책 등이었다.

선거 결과 54.2%라는 높지 않은 투표율 속에서 지역구 투표에서 새누리당은 42.5%, 민주통합당은 36.5%, 통합진보당은 10.3%를 획득하였다. 2008년 제18대 총선과 비교했을 때 지역구 투표에서 새누리당의 득표율은 감소하였고, 민주통합당과 통합진보당 등 진보계열 정당의 득표율은 상승하였다. 정당 별 의석수에서 새누리당은 지역구 127석, 비례대표 25석을 획득하면서 총 152석의 과반수 의석을 획득하였다. 이에 비해 민주통합당은 지역구 106석과 비례대표 21석, 총 127석을 획득했다. 통합진보당은 지역구 7석과 비례대표 6석, 총 13석을 얻었다. 4년 전에 비해서는 민주통합당이나 통합진보당은 의석수에서 큰 진전을 거두었다. 그러나 이명박 정부 임기 마지막 해에 실시된 선거였고 이명박 대통령에 대한 지지도 상당히 낮은 상황에서 여당이 단독으로 과반의석을 얻은 것은 민주통합당이 정치적으로 여전히 한계를 지니고 있음을 보여주는 것이었다. 정당투표를 보면 새누리당은 42.8%인 데 비해, 민주통합당은 26.5%에 불과했다.

서울의 경우 지역구 투표에서 민주통합당의 득표율이 45.4%, 새누리당의 득표율이 44.4%를 기록하여 지역구에서는 거의 비슷한 득표율을 보여주고 있다. 의석수에서는 지역구 총 48곳 중 민주통합당이 30곳에서 승리했다. 한편, 정당 투표에서 민주통합당은 38.2%, 새누리당은 42.3%를 기록하였고 통합진보당이 10.6%를 기록했다. 전반적으로 볼 때 진보 세력의 강

우리 모두 함께 투표해요

www.jbc.go.kr

4월 11일 국회의원선거
깨끗한 한 표 두 표가 모여
대한민국을 앞으로!

관심세 이상 (93.4.12 이전 출생) 투표하러요
투표시간! 오전 6시 ~ 오후 6시
 ■ 투표하여 기실 태산함을 꼭 지킴(사기·대행·조작)
 ※영구투표권 투표시간(5시~9시) 오전 9시~오후 4시

한 표 후보자에 한 표, 정당에 한 표
 원서 투표권자는 지명에서 출마한 후보자에 한 표
 연루서 투표권자는 비례대표 국회의원을 뽑기 위해 정당에 한 표
 후보자·정당의 실책·공약을 현명하게 판단하여 선택해 주시길

제19대 국회의원선거
투표함
 (공공 투표구)

선거법 안내
신고전화 1390

○○○선거관리위원회

투표를 독려하는 선관위 홍보물(중앙선거관리위원회)

제가 서울에서 나타났다. 지역구별로 보았을 때 새누리당은 용산구와 강남 3구의 6곳, 양천구 등에서 당선되었는데, 서울에서의 선거 패턴이 이전과 큰 차이가 없음을 보여주는 것이다. 특히 서초 갑·을 지역구와 강남 갑·을 지역구에서 새누리당 후보에 대한 지지는 60~65%의 높은 지지도를 나타냈다.

17) 제18대 대통령 선거(2012. 12. 19)

19대 총선의 결과는 2012년 12월 19일 실시된 제18대 대선에서도 상당 부분 반영되었다. 18대 대선에서 이슈가 되었던 것은 제3후보로서의 안철수의 등장이었다. 기성 정치권에 대한 높은 불신을 보여주면서 ‘새정치’를 강조했던 안철수 현상은 비록 제3정당의 창당으로 이어지지는 못했지만 정치권에는 커다란 충격이었다. 안철수가 후보에서 사퇴하면서 대통령 선거는 새누리당 박근혜 후보와 민주통합당 문재인 후보 양자 간의 대결로 진행되었다. 보수와 진보 진영 간의 사실상 일대일 대결 구도였다. 선거 결과 박근혜 후보가 51.6%를 얻어 당선되었다. 문재인 후보는 48.0%를 득표 하였고, 두 후보 간 득표율의 격차는 3.6%였다.

서울의 경우에는 문재인 후보가 51.4%, 박근혜 후보가 48.2%였다. 서울에서는 두 후보 간 지지의 비율이 매우 유사한 상황에서 문재인 후보가 다소 높은 지지를 얻었다. 2012년 대통령 선거에서도 서울의 지역구 간 정파적 지지의 차이는 또 다시 매우 뚜렷하게 나타났다. 서초구, 강남구, 송파구로 구성되는 강남 3구와 용산구, 강동구에서는 박근혜에 대한 지지가 높게 나타났다. 서초구에서 박근혜 후보의 득표율은 58.6%, 강남구는 60.1%였으며, 이에 비해 관악구, 동작구의 경우 문재인 후보에 대한 지지가 59.2%, 54.2%로 나타났다.

18) 2014년 지방선거

2014년 6월 4일 제6회 전국동시지방선거가 실시되었다. 박근혜 정부 출범 이후 첫 전국 규모의 선거였다. 새누리당은 정치적으로 의미가 큰 경기, 인천의 광역단체장 선거에서 승리했다. 그러나 충청권, 강원과 호남의 광역단체장은 새정치민주연합이 승리했다.

서울시의 선거에서는 2011년 서울시장 보궐선거로 당선된 새정치민주연합의 박원순 시장이 재선에 성공했다. 박원순 후보는 56.1%를 얻었고, 새누리당의 정몽준 후보는 43.1%를 얻었다. 기초단체장(구청장) 선거에서는 새정치민주연합이 20석을 얻었고 새누리당은 서초, 강남, 송파 등 강남 3구와 중랑구, 중구 등 5곳에서 승리했다. 서울시의회 의원 역시 새정치민주연합이 77석을 차지한 반면 새누리당은 29석을 얻는데 그쳤다. 한편 2014년 지방선거에서는 서울시 교육감 선거에서 진보 성향의 조희연 후보가 39.1%를 얻어 교육감으로 당선되었다는 점도 지적할 만하다.

19) 민주화 이후 서울시 선거의 의의

민주화 이후 우리 사회에서 선거는 권력의 담당자를 결정하는 유일한 방법으로 자리 잡았다. 절차적 민주주의가 확립된 것이다. 그러나 민주화와 함께 형성된 지역주의 정당 정치는 여전히 변화하지 않은 채 유권자들의 선택에 강한 영향을 미치고 있다. 서울은 지역주의의 직접적 영향에서 벗어나 있다는 점에서 진정한 의미에서 정당 간 정치적 경쟁의 공간으로 남아 있으며, 실제로 정치적 흐름의 변화가 있을 때마다 서울 유권자들의 선택이 중요한 역할을 해 왔다. 그러나 또 한편으로는 이른바 ‘강남 유권자’처럼 사회경제적 계층에 따라 정치적 선택이 달라지는 현상도 서울에서 발견할 수 있다.



- 01 서복경, 〈제1공화국의 선거〉《한국 선거 60년: 이론과 실제》, 오름, 2011, 38쪽.
- 02 《경향신문》 1977년 6월 9일.
- 03 황수익, 〈제1공화국의 선거제도와 선거〉《한국정치연구》 5-1, 1996, 89쪽.
- 04 서복경, 앞의 책, 2011, 49쪽.
- 05 황수익, 앞의 책, 1996, 92쪽.
- 06 강원택, 《대한민국 민주화 이야기 : 민주화를 향한 현대 정치사》, 대한민국역사박물관, 2015, 32쪽.
- 07 심지연, 《증보판 한국 정당 정치사: 위기와 통합의 정치》, 인간사랑, 2009, 94쪽.
- 08 심지연, 위의 책, 2009, 97쪽.
- 09 《동아일보》 1958년 4월 13일.
- 10 한승주, 《제2공화국과 한국의 민주주의》, 종로서적, 1983, 105~121쪽.
- 11 중앙선거관리위원회, 《대한민국 선거사》 1, 1973, 79쪽.
- 12 강원택, 《통일 이후의 한국 민주주의》, 나남, 2011, 92쪽.
- 13 장성훈, 〈제 2공화국의 선거〉《한국 선거 60년》, 한국선거학회 편, 2001, 85쪽.
- 14 강원택, 앞의 책, 2011, 94쪽.
- 15 강원택, 위의 책, 2011, 98~99쪽.
- 16 심지연, 앞의 책, 2009, 182쪽.
- 17 김규환·박동은·정형수·이임규, 〈1963년 대통령 선거전 분석: 공화당과 민정당이 신문지상을 통해 전개한 선전전을 중심으로〉《언론정보연구》 2, 1965, 53쪽.
- 18 장훈, 〈민주공화당의 실패한 실험: 전통 앞에서 좌절한 민주공화당의 대중정당의 실험〉 한국정치학회 한국정치사 기획학술회의 《박정희 시대의 한국: 국가, 시민사회, 동맹 체제》 발표논문, 2000, 16~17쪽.
- 19 강원택, 앞의 책, 2011, 106쪽.
- 20 강원택, 앞의 책, 2015.
- 21 강원택, 앞의 책, 2011, 111쪽.
- 22 강원택, 앞의 책, 2015, 175쪽.

- 23 심지연, 앞의 책, 2009, 336쪽.
- 24 강원택·조성대·서복경·이용마, 《한국의 민주화와 민주화추진협의회》, 오름, 2015, 15-48쪽.
- 25 심지연, 앞의 책, 2009, 377쪽.
- 26 심지연, 위의 책, 2009, 398쪽.
- 27 강원택, 〈정치적 기대수준과 저항투표: 단순단수제 하에서 제3당에 대한 지지의 논리〉《한국정치학회보》32-2, 1998.
- 28 심지연, 앞의 책, 2009, 436쪽.
- 29 심지연, 위의 책, 2009, 581쪽.

제3장의 참고문헌

- 강원택, 《통일 이후의 한국 민주주의》, 나남, 2011.
- 강원택, 《대한민국 민주화 이야기 : 민주화를 향한 현대 정치사》, 대한민국역사박물관, 2015.
- 심지연, 《증보판 한국 정당 정치사: 위기와 통합의 정치》, 인간사랑, 2009.
- 중앙선거관리위원회, 《대한민국 선거사》 1, 1973.
- 한승주, 《제 2공화국과 한국의 민주주의》, 종로서적, 1983.
- 강원택, 〈정치적 기대수준과 저항투표: 단순단수제 하에서 제3당에 대한 지지의 논리〉《한국정치학회보》32-2, 1998.
- 김규환·박동은·정형수·이임규, 〈1963년 대통령 선거전 분석: 공화당과 민정당이 신문지상을 통해 전개한 선전전을 중심으로〉, 《언론정보연구》2, 1965.
- 서복경, 〈제1공화국의 선거〉《한국 선거 60년: 이론과 실제》, 오름, 2011.
- 장성훈, 〈제 2공화국의 선거〉《한국 선거 60년》, 한국선거학회 편, 2001.
- 황수익, 〈제1공화국의 선거제도와 선거〉《한국정치연구》5-1, 1996.

제4장

민주화운동의 전개와 서울

정해구

01 한국 민주주의 출범의 역사적 조건

03 민주화 이행과 민주화 이후의 민주주의

05 민주화운동의 중심으로서의 서울

02 권위주의체제와 민주화운동의 전개

04 한국 민주화운동의 특징



01

한국 민주주의 출범의 역사적 조건

서구 선진국들에서 민주주의는 근대의 등장과 더불어 출현했다. 즉 근대 민주주의는 자본주의의 확대와 더불어 17세기 두 번의 영국혁명, 그리고 18세기의 미국 독립전쟁과 프랑스 혁명 등 근대 초기의 시민혁명으로부터 시작되었다. 그런 점에서 서구 민주주의 역사는 적어도 200~300년 이상의 역사를 지녔고, 따라서 오랜 기간에 걸친 이 과정을 통해 대의민주주의 유형의 민주주의를 발전시켜 왔다고 할 수 있다. 물론 그 사이 이 같은 서구 민주주의는 점차 비서구의 다른 세계로도 확산되어 갔는데, 국가사회주의 체제의 대부분 정권들이 붕괴한 21세기 초의 지금 그것은 이제 전 세계적인 현상이 되었다.

근대의 등장과 더불어 시작했던 서구 민주주의의 이 같은 역사에 비해, 한국의 근대 이행은 뒤늦게 이루어졌을 뿐만 아니라 그 이행이 민주주의를 출범시키지도 못했다. 우선 19세기 후반에 이루어졌던 한국의 근대 이행은 서구에 비해 매우 뒤늦었을 뿐만 아니라, 그것도 자생적이기보다는 외부의 강요에 의한 것이었다.⁰¹ 그리고 그 결과는 외세의 침탈 속에서 결국 한국이

일본의 식민지로 전락하는 것으로 귀결되었다. 따라서 이러한 형태의 근대 진입은 서구와는 다르게 한국에서도 근대 역사가 시작되었음에도 불구하고 민주주의는 출범하지 못하는 결과를 가져왔다. 그런 점에서 한국 민주주의의 출범은 일제 식민지배로부터의 해방이라는 또 하나의 역사적 계기를 기다리지 않으면 안 되었다.⁰²

1945년 제2차 세계대전이 연합군 측의 승리로 종결됨으로써 한국은 마침내 일제의 식민 지배로부터 해방될 수 있었다. 그리고 그것은 우리 스스로 민주주의를 본격적으로 출범시킬 수 있는 기회를 제공했다. 그러나 그 당시 민주주의 출범의 환경은 매우 부정적이었다. 제2차 세계대전의 종전과 더불어 국제적으로 심화되었던 국제적 냉전의 영향 속에서 새로운 국가체제 선택을 둘러싸고 전개되었던 국내의 좌우 갈등은 1948년 남북 분단정부의 수립으로, 나아가 1950년의 6·25전쟁의 발발로 이어졌기 때문이다. 또한 일제로부터의 해방과 더불어 일제 식민지배의 부정적 유산이 청산되었어야 함에도 불구하고, 이상과 같은 국내외적 갈등 속에서 그 부정적 유산은 제대로 청산되지 못했기 때문이다.

해방 직후의 이 같은 부정적 환경은 한국 민주주의 출범에 다음과 같은 영향을 미쳤다. 우선 6·25전쟁이 남긴 상호 적대감 속에서 국제적 냉전과 남북 분단의 지속, 즉 국내외적인 분단상황의 지속은 남북이 항상적으로 대치하게 만들었다. 나아가 그것은 남한에서 반공주의가 지속적으로 막강한 영향력을 행사할 수 있는 조건을 제공했다. 둘째는 일제 식민지배의 유산에 더해 좌우 갈등과 남북 분단 그리고 6·25전쟁의 결과는 분쇄되고 과편화된 허약한 사회에 비해 강력한 억압적 국가가 존재할 수 있도록 만들었다.

물론 지정학적으로 동북아시아의 공산주의 세력과 대치하고 있었던 38선 이남에는 미국의 본격적인 개입 정책에 의해 미국식 민주주의, 특히 그 제도가 이식될 수 있었다. 또한 좌우 갈등과 남북 분단 그리고 6·25전쟁은 그 자체를 통해 그리고 그 과정에서 시행되었던 농지개혁을 통해 일제강점

기 한국의 전통적 지배계급이었던 지주세력을 약화시키기도 했다. 따라서 이 같은 요소들은 해방 직후 한국 민주주의 출범에 유리한 조건도 제공했다. 그러나 한국 민주주의 출범에 불리했던 환경이 미친 영향은 그 유리한 조건이 미친 영향에 비해 압도적이었다. 요컨대 1945년 일제로부터의 해방은 이후 한국 민주주의가 본격적으로 출범할 수 있는 기회를 제공했다. 그렇지만 그 출범의 역사적 조건은 매우 열악한 것이 아닐 수 없었다.



남북 분단과 6·25전쟁 이후 한국에서 오랜 기간에 걸쳐 독재정권의 권위주의적 통치가 이루어질 수 있었던 것은 민주주의 출범에 매우 부정적인 이상과 같은 역사적 조건 때문이었다. 국내외적 분단 상황이 반공주의의 영향력을 강화시키는 가운데 반공주의를 동원하고 활용했던 정권은 이를 통해 권위주의적 통치를 시행할 수 있었던 것이다. 그러나 독재정권의 권위주의적 통치는 이에 저항하는 민주화운동을 야기시켰고, 이렇게 등장한 민주화운동은 권위주의적 통치가 강화되고 연장되면 될수록 더욱 더 끈질기게 저항했다. 그 결과 1987년 권위주의체제의 민주화가 이루어지기까지 독재정권의 권위주의적 통치와 이에 저항하는 민주화운동의 대립은 줄곧 격화되었으며, 그 격화된 대립은 주기적으로 양자의 대규모 충돌을 불러왔다.

그렇다면 1987년 민주화 이전까지 한국의 민주화운동은 어떻게 전개되었나? 그것은 다음과 같이 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 남북 분단과 6·25전쟁 이후로부터 1960년 4월혁명까지의 기간으로서, 이승

만 정부의 반공독재에 대항하여 민주화 요구가 4월혁명의 형태로 그 모습을 드러냈던 시기이다. 두 번째 시기는 1961년 5·16군사정변 이후로부터 1980년 ‘서울의 봄’까지의 기간으로서, 박정희 정부의 개발독재에 대항하는 민주화운동이 끈질기게 전개되었던 시기이다. 마지막으로 세 번째 시기는 신군부 세력에 의한 12·12군사반란 및 5·17군사정변을 통해 전두환 정부가 들어선 이후 1987년 6월민주항쟁까지의 기간으로서, 민주화운동이 크게 강화되어 민주항쟁에 의해 권위주의 체제의 민주화를 가능케 했던 시기이다.

1) 이승만 정부와 4월혁명

이승만 정부 시기 4월혁명으로 표출된 민주화운동의 등장을 이해하려면, 그 전제로서 일제로부터의 해방 이후 해방 정국의 좌우 갈등과 남북 분단 그리고 6·25전쟁을 거치면서 남한에서 극단적인 반공체제가 어떻게 구축되었는지, 그리고 이 반공체제를 바탕으로 이승만 정부의 독재 통치와 장기 집권이 어떻게 이루어졌는지를 살펴볼 필요가 있다. 4월혁명은 남한에서 구축된 극단적인 반공체제를 배경으로 행해졌던 이승만 정부의 반공 독재에 저항하는 과정에서 분출되었기 때문이다. 다른 한편 한국 민주화운동의 본격적인 출발이 된 4월혁명을 이해하기 위해서는 아래로부터 분출된 그것이 누구에 의해, 어떻게 발생하게 되었는지를 살펴볼 필요가 있다.

1945년 8월 일제가 패망하자 일제의 억압으로부터 해방된 한국은 새로운 독립국가 건설의 꿈에 고무되었고, 그러한 상황은 그동안 억눌려 왔던 ‘사회의 폭발’¹⁰³과 같은 사태를 야기시켰다. 이는 강력한 억압력을 행사했던 일제의 식민지국가가 붕괴하자, 해방된 사회의 각계각층의 사람들이 나서 새로운 독립국가 수립의 방안을 주장하는 한편 그 실현을 위해 수많은 조직과 단체들이 만들어졌기 때문이다. 그런 점에서 일제 패망 이후 등장

한 해방정국은 새로운 기대와 희망이 분출했던 시대였다. 그렇지만 해방정국은 남한에 미군정이 들어서고 북한이 소군정이 들어선 가운데 새로운 독립국가가 어떤 체제를 지향해야 할 것인지를 두고 사회의 갈등이 폭발했던 시대이기도 했다.

해방정국의 이 같은 상황에서 누구보다도 먼저 새로운 국가 건설에 나선 세력은 좌파세력이었다. 그들은 건국준비위원회를 만들었고, 이어 조선인민공화국을 급조했다. 그 결과 해방 후 채 몇 달도 되지 않아 남한의 거의 전역은 지방인민위원회로 채워졌다. 그러나 해방정국 초기에 이루어졌던 좌파세력의 이 같은 주도권은 3년여에 걸친 해방정국의 갈등을 거치면서 완전히 역전되었다. 이러한 ‘대역전’이 가능했던 것은 일제 식민지국가의 관료체제를 흡수한 가운데 우파세력과 결탁한 미군정이 경찰력 등 국가억압력을 동원하여 좌파세력을 분쇄하는데 성공했기 때문이다. 남북 분단이 분명해진 가운데 1948년 8월에 이루어진 대한민국 정부 수립은 바로 그 결과였다.

그런 점에서 1948년 8월 남한에 등장한 반공국가는 미국의 한반도에 대한 이해가 관철된 일종의 ‘외삽^{外挿}국가’이자 미군정에 의해 위로부터 구축된 국가였다. 제2차 세계대전의 종전 이후 급속히 심화되었던 국제적 냉전의 상황에서 미국은 동아시아 냉전의 최전선에 위치한 한반도에 강력한 반공체제를 구축하고자 했고, 그 시도는 결국 남한에 강력한 반공국가를 건설하는 것으로 이어졌던 것이다. 그러나 미국은 남한에 자유민주주의의 제도 또한 이식하고자 했다. 국제적 냉전 대결의 상징적 장소였던 한반도에서 적어도 남한은 공산주의체제와 대비되는 자유민주체제의 외양을 갖추어야 했기 때문이다.⁹⁴

그러나 남한 반공체제의 구축은 여기에서 그치지 않았다. 6·25전쟁의 경험을 통해 그것은 한층 더 강화되었기 때문이다. 우선 대한민국 정부 수립 직후 이승만 정부는 좌파세력뿐만 아니라 민족주의 소장파 세력조차 제거했고, 사회의 각 부문에서는 반공주의적 관변 조직들이 잇달아 결성되었

다. 따라서 6·25전쟁 이전에도 남한의 반공체제는 이미 극우적인 모습을 띠고 있었다.⁰⁵ 여기에 더해 이데올로기 선택에 따라 각 개인의 생사가 좌우되었던 6·25전쟁의 현실은 국민들로 하여금 반공주의를 깊이 내면화시키지 않을 수 없는 결과로 이어졌다.

요컨대 해방정국의 갈등과 6·25전쟁을 통해 남한에 등장한 체제는 극우 반공체제로서, 한편으로는 강력한 억압력과 물리력을 갖춘 반공국가가 존재하고 다른 한편으로 그러한 국가에 의해 분쇄되고 관변화된 허약한 사회가 존재했던 그러한 체제였다. 또한 그것은 사회의 모든 영역에서 반공주의가 하나의 ‘의사_疑합의’ 상태에 이르렀던 ‘반공규율사회’⁰⁶였다. 물론 외부로부터 그리고 위로부터 주어졌던 자유민주주의의 형식적 제도들은 존재했지만, 그것은 반공체제의 좁은 한계 내에서만 작동했을 뿐이다. 이승만 정부의 독재는 이상과 같은 극단적인 반공체제와 반공규율사회를 배경으로 가능했다는 점에서 반공독재라 할 수 있었다.

그러나 6·25전쟁을 거치면서 반공독재를 강화했던 이승만 정부는 1952년의 발췌개헌, 그리고 1954년의 사사오입개헌을 통해 장기집권을 모색하면서 점차 흔들리기 시작했다. 자유민주주의의 가치와 제도에 근거하여 이승만 정부의 독재와 장기집권에 대한 비판과 저항의 흐름이 점차 등장했기 때문이다. 우선 1950년대 중반 이승만 독재정권에 정면으로 대항하고자 했던 민주 야당들이 새롭게 등장했다. 보수적이기는 했지만 이승만 정부의 자유당에 대항하기 위한 야당으로서 1955년 9월 새로 조직되었던 민주당과 뒤이어 혁신세력을 중심으로 결성된 진보당이 그것이었다. 다음으로 1956년 제3대 정·부통령 선거 결과 역시 국민들 사이에서 이승만 독재와 그 장기집권에 반대하는 흐름을 분명하게 보여주었다. 당시 이승만 대통령의 경쟁자였던 조봉암 후보가 예상외의 높은 득표력을 보여주었고, 부통령에는 아예 민주당 후보 장면이 당선되었던 것이 바로 그 증거였다.⁰⁷

그러나 이승만 독재정권을 최종적으로 붕괴시킨 것은 민주 야당들이 아니었다. 1960년 제4대 정·부통령 선거 과정에서 이승만 정부에 의해 자행



국립4·19민주묘지(서울시 강북구)

된 대대적인 부정선거가 4월혁명을 야기시켰고, 4월혁명은 결국 이승만 정부를 붕괴시키기에 이르렀기 때문이다. 4월혁명의 발단은 2·28대구시위가 제공했는데, 이는 이승만 정부가 야당인 민주당 유세에 참여치 못하도록 일요일에도 등교시킨 것에 대한 대구 고등학생들의 항의에서 비롯되었다. 이후 고등학생들의 항의 시위는 전국으로 확산되었는데, 이들의 항의를 부정선거에 대한 본격적인 항의로 발전시킨 것은 1·2차 마산시위였다. 즉 3·15부정선거 직후 마산에서 발생한 1차 항의시위는 이에 대한 경찰의 총격으로 다수의 사상자를 냈고, 4월 11일 눈에 최루탄이 박힌 김주열군의 시체 인양은 2차 마산시위로 이어졌던 것이다.

이러한 상황에서 4월 19일 대규모 시위의 직접적인 계기는 그 전날인 18

일 고려대 학생 시위에 의해 제공되었다. 즉 3천여 명의 학생들에 의해 감행된 4월 18일 고려대 시위와 귀교 시 그들에 대한 정치깡패들의 습격은 다음 날 4·19 시위의 대폭발을 야기시켰던 것이다. 서울 주요 대학들의 학생들과 일부 고등학생 그리고 시민들이 대대적으로 합세하여 발생한 4월 19일 시위는 경찰의 발포로 인해 다수의 사상자를 냈고, 이후 매일 같이 전개되었던 시위는 결국 4월 26일 ‘학생의 피에 보답하라.’라는 교수단의 시위로까지 이어졌다.⁰⁸ 이러한 사태 진전에 직면하여 이승만 대통령은 결국 4월 26일 하야하지 않을 수 없었다. 이로써 1948년 대한민국 정부 수립 이후 12년 동안이나 지속되었던 이승만 독재정권은 마침내 4월혁명에 의해 붕괴되기에 이르렀다.

4월혁명의 성공은 그 성공을 통해 극우 반공체제를 약화시킴으로써 한국사회에 새로운 정치적 공간을 열었다. 그리고 새롭게 열린 그 공간에서는 민주당 장면 정부의 등장과 더불어 새로운 운동들이 분출했다. 우선 4월혁명 직후에는 학원민주화운동, 농촌계몽운동, 신생활운동 등이 전개되었다. 그러나 이러한 운동은 부정선거 책임자와 부정축재자에 대한 처벌이 제대로 이루어지지 않으면서 점차 이에 항의하는 운동으로 변화되었다. 한편 4월혁명의 성공으로 이승만 정부의 반공체제 속에서는 등장할 수 없었던 새로운 운동이 등장했다. 한미경제협정 반대투쟁, 2대약법 반대투쟁, 그리고 교원노조 등의 노동운동과 혁신세력 및 대학생들에 의한 통일운동이 그것이었다. 심지어 4월혁명 성공으로 인한 새로운 공간에서는 해방정국과 6·25전쟁 과정에서 자행된 학살사건들에 대한 유가족들의 진상규명운동까지 분출했다.

2) 박정희 정부와 1960~1970년대 민주화운동

이처럼 4월혁명이 성공함으로써 이승만 독재정권이 무너지고, 그로 인

해 개방된 정치적 공간 속에서 다양한 형태의 민주화운동이 전개될 수 있었다. 하지만 4월혁명 직후 등장한 민주당의 장면 정부는 내부의 갈등 속에서 이러한 상황에 제대로 대처하지 못했다. 그리고 이러한 현실에서 민주당 정부는 4월혁명이 발생한 지 약 1년이 조금 넘는 1961년 5월 16일 박정희 주도의 군사정변에 의해 붕괴되었다. 그렇다면 4월혁명의 성공에 의해 등장한 민주당 정부가 이처럼 쉽게 붕괴하고, 그동안 정치의 전면에 나서지 않았던 군부세력이 비교적 어렵지 않게 쿠데타에 성공할 수 있었던 원인은 무엇인가?

우선 민주당 정부 붕괴의 한 원인은 그들의 통치능력 부족에 기인했다. 그들은 4월혁명을 통해 제기된 혁명적 요구에 제대로 부응하지 못했다. 뿐만 아니라 그들은 혁명 직후 유동적인 민주화 과정을 위협할지도 모를 군에 대한 통제에도 성공하지 못했다. 그러나 민주당 정부 붕괴의 원인을 민주당 정부 자체에서만 찾는 것은 그 원인의 한 부분을 설명할 뿐이다. 오히려 5·16군사정변이 성공할 수 있었던 구조적인 원인은 6·25전쟁 이후 강력한 물리력을 보유하게 된 국가의 존재에서 찾을 필요가 있다. 즉 이승만 정부의 독재와 부정선거에 저항하여 4월혁명이 발생했다 할지라도, 국가가 보유했던 물리력은 여전히 강력했던 것이다. 그리고 그 물리력을 독점하고 있던 군이 혁명 직후의 과도기적 상황을 ‘혼란’으로 간주하여 쿠데타를 감행했을 때, 이를 제어할 수 있는 사회적 힘은 여전히 미약했던 것이다.

5·16군사정변를 통해 등장한 박정희 정부는 경제개발정책을 적극 추진했다. 그 결과 제1차 경제개발5개년계획(1962~1966년)은 성공리에 마무리될 수 있었고, 이 기간 동안 국민총생산(GNP)의 연평균 성장률은 7.9%에 달했다. 뒤이어 추진되었던 제2차 경제개발5개년계획(1967~1971년) 역시 매우 성공적이었는데, 이 기간 동안 국민총생산의 연평균 성장률은 9.7%에 달했다.⁸⁹ 따라서 박정희 정부는 군사정변이라는 비법적 집권에 따른 정당성의 결여를 급속한 경제발전의 성과를 통해 보완할 수 있었다. 1967년 제6대 대통령 선거에서 공화당의 박정희 후보가 신한당의 윤보선 후보를 약 116



박정희 하야를 요구하며 중앙청 앞까지 진출한 시위대(1964. 6. 3, 국가기록원)

만 표라는 비교적 큰 표차로 승리할 수 있었던 것은 바로 그 때문이었다.

박정희 정부의 경제개발계획이 성공적으로 추진되었다 할지라도, 4월 혁명 이후 민주화운동은 중단되지 않았다. 오히려 4월혁명 이후 1960년대의 민주화운동은 주요 사건들을 계기로 지속적으로 발전해 나갔다. 우선 5·16군사정변 이후 한동안 잠잠했던 민주화운동은 한일회담 반대투쟁을 통해 다시 전면화되었다. 박정희 정부의 굴욕적인 한일 국교정상화 추진에 반대하여 1964년 3월부터 이듬해 8월까지 대대적으로 전개되었던 이 투쟁에서 야당과 재야세력¹⁰은 ‘대일굴욕외교반대 범국민투쟁위원회’를 결성했고, 특히 학생들은 한일회담 반대투쟁의 전면에 섰다.

한일회담 반대투쟁은 1960년대 후반에 들어 박정희 정부의 장기집권 기도에 대한 반대투쟁으로 이어졌다. 우선 박정희 정부는 향후 추진할 3선개

헌을 대비하여 1967년 제7대 국회의원 선거에서 온갖 형태의 부정선거를 자행했는데, 야당과 학생들은 이를 규탄하는 시위를 대대적으로 전개했다. 나아가 이는 박정희 정부가 3선개헌에 본격적으로 나선 1969년에 들어 그 반대투쟁으로 이어졌는데, 이 투쟁에서 야당과 재야세력은 ‘3선개헌반대 범국민투쟁위원회’를 결성했고, 학생들은 3선개헌 반대투쟁의 전면에 나섰다. 하지만 이 같은 반대투쟁에도 불구하고 박정희 정부는 1969년 9월 야당을 따돌린 채 국회 제3별관에서 3선개헌안을 날치기로 통과시켰다.

다른 한편, 자신의 장기집권 시도에 대한 반대투쟁이 끈질기게 지속되자 박정희 정부는 1960년대 말부터 한반도 주변정세를 국내 정치에 이용하고자 했다. 이와 관련하여 1960년대 말은 1968년 1월 북한 무장대의 청와대 습격사건과 북한에 의한 미국 정보함 푸에블로호 나포사건, 같은 해 11월 울진·삼척 일대에 걸친 북한의 무장 게릴라 침투사건, 그리고 1969년 4월 북한에 의한 미 해군 EC-121 정찰기 격추사건 등으로 한반도 주변정세의 긴장이 급속히 고조되었던 시기였다. 바로 이러한 긴장 분위기를 이용하여 박정희 정부는 1968년 향토예비군을 설치하고 주민등록증 제도를 시행했다. 나아가 박정희 정부는 1971년 초 대학생들에 대한 교련교육 강화 조치를 취했다. 따라서 1970년대 초의 민주화운동은 교련 반대투쟁으로 시작되었다. 1971년의 1·2학기 동안 전국의 각 대학에서 전개되었던 교련 반대투쟁이 그것이었다.

이처럼 교련 반대투쟁이 전개되는 가운데 1971년에는 3선개헌에 따른 제7대 대통령선거가 치러졌는데, 여기에서는 공화당의 박정희 후보에 대항하여 신민당의 김대중 후보가 선풍적인 지지를 일으키며 도전했다. 따라서 전국의 대학생들은 ‘민주수호 전국청년학생연합’을 결성하여 교련 철폐운동과 공명선거 감시운동을 전개했고, 재야세력은 ‘민주수호국민협의회’를 결성하여 공명선거 감시운동에 나섰다. 하지만 중앙정보부까지 개입된 것으로 알려진 대통령 선거의 결과는 박정희 후보의 승리로 나타났다. 이상에서 살펴본 바와 같이, 1960년대와 1970년대 초의 민주화운동은 4월혁명



청계천 버들다리에 세워진 전태일 흉상(서울시 종로구)

에 이어 한일회담 반대투쟁과 3선개헌 반대투쟁 그리고 교련 반대투쟁과 공명선거 감시운동으로 이어졌다.

그런데 1970년대에 들어서 과거에는 보기 어려웠던 새로운 형태의 사건들이 발생하기 시작했다. 1970년 11월 평화시장 노동자였던 전태일이 노동조건의 개선을 주장하며 감행한 분신사망 사건, 그리고 약 5만여 명의 주민들이 정부의 무계획적인 도시정책과 졸속 행정에 반발하여 일으켰던 1971년 8월의 광주대단지 사건이 대표적인 사건들이었다. 노동자들의 열악한 근로조건과 도시화로 급속히 증가했던 도시빈민의 심각한 주거 문제를 드러냈던 이 사건들은 급속한 경제발전의 이면에서 새로운 사회문제들이 누적되어 왔음을 보여주고 있었다.

결국 1971년 대통령 선거에서 승리함으로써 박정희 정부의 장기집권 노력은 일단 성공할 수 있었다. 그러나 그 성공의 외면적인 모습과는 달리, 박정희 정부에 대한 국민의 실제 지지는 약화되고 있었다. 1971년 대통령 선

거에서 김대중 후보의 도전과 그 직후 치러진 국회의원 총선 결과가 그 점을 보여주고 있었다. 특히 후자의 국회의원 총선 결과는 공화당의 47.8% 득표율과 신민당의 44.4% 득표율을 보여주었는데, 3%의 격차만을 보여주었던 선거 결과는 양당 간 상당한 차이를 보여주었던 이전의 총선 결과와는 상당히 다른 것이었다.¹¹

그러나 3선에 성공함으로써 장기집권의 길을 열은 박정희 정부는 그 이후에도 강경 일변도의 태도를 유지했다. 1971년 말에 취해진 일련의 조치들, 즉 10월 위수령의 발동과 12월 국가비상사태 선언과 <국가보위에 관한 특별조치법·>의 제정 등이 바로 그러한 모습들이었다. 그리고 그로부터 약 1년이 지난 1972년 10월, 박정희 대통령은 특별선언을 통해 비상계엄령을 선포하고 일체의 헌법 기능을 정지시켰다. 대신 유신헌법을 만들어 유신체제를 등장시켰다. 급변하는 국제정세 속에서 남북대화와 평화통일을 뒷받침하기 위해 내부 체제를 전면 강화해야 한다는 것이 유신헌법 개정의 이유였다. 그러나 이는 외면적인 수사修辭였을 뿐, 그 실제 의도는 더 이상 선거를 통해 집권을 연장할 수 없었던 박정희 대통령의 영구 집권욕이었다.

유신체제는 대통령 1인에게 모든 권력을 집중시킨 공개적인 독재체제로서, 박정희 대통령의 영구집권을 제도화한 독재체제였다. 통일주체국민회의·에 의한 대통령의 간접 선출, 대통령 연임 제한의 철폐, 대통령 추천에 의한 국회의원 1/3의 선출, 대통령에 대한 초헌법적 긴급조치권의 부여 등은 이를 위해 요구되었던 필수적인 조치들이었다. 따라서 유신체제 등장과 함께 조성된 초강압적인 상황은 이후 한동안 민주화운동 세력으로 하여금 침묵을 지키지 않을 수 없게 만들었다. 하지만 그 침묵은 그리 오래가지 않았다. 1973년 후반부터 유신독재에 저항하는 민주화운동이 다시 터져 나오기 시작했기 때문이다.

우선 유신체제 등장 이후 1970년대 전반기의 민주화운동은 1973년 10월 서울대학교 문리대 학생들의 시위와 그 직후 전개된 개헌청원 100만인 서명운동을 계기로 본격화하였다. 물론 박정희 정부는 잇달아 긴급조치를 선포

국가보위에 관한 특별조치법 비상사태 하에서 국가안전보장과 관련된 내정·외교 및 국방상 필요한 조치를 사전에 효율적이고 신속하게 취할 수 있도록 유신헌법 때 제정된 법률이다.

통일주체국민회의 유신헌법에 따라 1972년에 설치된 기관으로, 대통령과 국회의원 1/3의 선출, 헌법 개정안의 최종 확정 등의 권한을 행사하였다.

포하는 한편 전국민주청년학생총연맹(민청학련) 사건과 제2차 인민혁명당(인혁당) 사건 등을 터트려 이에 대응했다. 그럼에도 악화되지 않았던 민주화운동 세력은 1974년 11월 민주회복국민회의를 결성했다. 1975년에 들어서도 박정희 정부는 《동아일보》 광고탄압 이후 격화되었던 기자들의 언론자유 투쟁에 대해 《동아일보》와 《조선일보》 기자들을 대량 해고하는 것으로 대응했다. 뿐만 아니라 박정희 정부는 민주화운동 세력을 위협할 목적으로 4월 9일 인혁당 사건 관련자 8인(1인은 민청학련사건 관련자)에 대해 전격적으로 사형을 집행했는데, 그 집행은 대법원에서 형이 확정된 8일로부터 채 하루도 지나지 않은 시점에서 이루어졌다.¹²

유신체제 등장 이후 1970년대 전반기에 전개되었던 이 같은 민주화운동은 이제 그것이 유신독재에 대한 전면적인 투쟁이 되었다는 점에서 과거와는 달랐다. 즉 과거의 민주화운동은 사안별 투쟁의 성격을 지녔지만, 이제 민주화운동은 체제 자체에 대한 전면적 저항의 성격을 지니게 되었던 것이다. 뿐만 아니라 1970년대 전반기의 민주화운동은 그 운동에 일부 기독교 세력이 참여하게 되었다는 점에서도 특기할 만했다. 1973년 4월 서울 부활절 연합예배 사건 이후 박정희 정부와 사사건건 대립했던 개신교와 천주교는 이후 민주화운동의 주요 동참 세력이 되었다.

유신체제 등장 이후 반복적인 탄압과 더욱 가중된 억압에도 민주화운동이 악화되지 않자, 박정희 정부는 인도차이나 공산화의 상황을 내세워 1975년 5월 마침내 긴급조치 9호를 발령했다. 유신헌법을 비판·부정하거나 그 개정을 요구하거나 이를 보도하는 경우 영장 없이 체포할 수 있는 무소불위의 조치였던 긴급조치 9호는 그간 발령된 긴급조치들을 모두 망라한 종합판이었다. 이어 박정희 정부는 7월에 〈사회안전법〉 〈방위세법〉 〈민방위기본법〉 그리고 〈교육관계법〉 개정 등 이른바 전시(戰時) 입법들을 통과시켰다. 이러한 조치들을 통해 박정희 정부는 유신독재에 대한 모든 비판과 저항에 대해 재갈을 물리고자 했다.

긴급조치 9호 이후 민주화운동은 상당 기간 동안 침체되었다. 긴급조치

9호의 효과는 그만큼 컸다. 그렇지만 1977년 가을 이후 민주화운동은 또 다시 그 모습을 드러냈다. 그리하여 1978년 7월에는 재야세력을 중심으로 민주주의 국민연합이 결성되었고, 그것은 이듬해 3월 민주주의와 민족통일을 위한 국민연합으로 발전했다. 한편 1970년대 후반의 민주화운동은 또 다른 모습도 보여주었는데, 그것은 1970년 전태일의 항의분신 이후 종교계와 학생 등 외부세력의 지원 아래 성장하기 시작했던 사회운동이 점차 그 모습을 드러내게 되었다는 점이다. 1978년에 발생한 함평고구마 사건[•]과 동일방직 노동자투쟁[•]은 이 같은 사회운동 등장의 결과였다.

1979년 10월 26일 박정희 대통령은 김재규 중앙정보부장의 총격에 의해 사망했다. 그러나 이 같은 10·26사태의 발생에는 그 직전에 전개되었던 일련의 사건들이 영향을 미쳤다. 사태의 발단은 같은 해 8월 YH무역 여성노동자들의 신민당사 농성(YH사건[•])으로부터 시작되었다. 그리고 이는 박정희 정부에 의한 김영삼 신민당 총재의 제명으로 이어졌고, 그 제명은 다시 김영삼 총재의 지지기반인 부산 시민들을 자극했다. 그리고 그것은 결국 부마항쟁으로 이어졌다. 하지만 문제는 부마항쟁이 그것만으로 끝나지 않았다는 점이다. 즉 부마항쟁에 대한 대처를 둘러싸고 권력 내부의 갈등이 유발되었는데, 그 갈등은 결국 박정희 대통령이 김재규 중앙정보부장의 총격에 의해 사망하는 10·26사태로 이어졌던 것이다. 이로써 1961년 5·16군사정변 이후 18년간 지속되었던 박정희 정부의 장기 독재는 일단 끝나게 되었다.

함평고구마사건 1976년 11월부터 1978년 5월까지 전남 함평군 농민들이 농협과 정부당국을 상대로 고구마 피해보상을 요구한 투쟁이다.

동일방직 노동자투쟁 어용노조를 만들려는 회사에 맞서 동일방직 인천공장의 여성노동자들이 민주노조를 지키고자 전개했던 투쟁이다.

YH사건 1979년 8월 회사운영 정상화와 근로자 생존권보장을 요구하며 신민당사에서 농성하던 가발수출업체 YH무역 여성노동자 170여 명을 경찰이 강제로 진압한 사건이다.

3) 전두환 정부와 1980년대 민주화운동

1970년대 말에 발생한 10·26사태는 유신독재의 상황에서 박정희 정부의 억압과 민주화운동의 저항이 정면으로 충돌하면서 야기된 파국적 결과였다. 그러나 이 사건에 의해 유신독재의 정점에 있던 박정희 대통령이 사

망함으로써 민주화의 전망은 갑작스럽게 밝아졌다. 더구나 박정희 정부 초기 다수의 사람들에 의해 용인된 경제개발을 위한 독재의 불가피성도 이제 장기집권에 따른 억압의 강화로 상당 정도 약화되어 있었다. 따라서 10·26 사태 직후 도래했던 1980년의 ‘서울의 봄’¹³ 시기에 국민 대부분이 민주화를 기대했던 것은 매우 자연스러운 일이었다. 물론 민주화에 대한 국민들의 기대가 실현되기 위해서는 무엇보다도 먼저 조속한 헌법 개정이 이루어져야 했고, 이에 따라 국민의 직접 선거에 의해 민간정부가 선출되어야 했다.

그러나 ‘서울의 봄’ 시기 민주화의 일정은 순조롭게 진행되지 못했다. 정부 내 유신체제의 잔존 세력들이 그 일정을 지체시켰기 때문이다. 뿐만 아니라 12·12사태^{*}를 통해 군 내부를 장악했던 신군부 세력의 존재 역시 민주화의 전망을 불투명하게 만들고 있었다. 그런 점에서 같은 해 4월과 5월 초 급속히 확산되었던 학생운동은 그 전망이 불투명해진 민주화 일정에 대해 항의하고 조속한 민주화를 압박하는 의미를 지니고 있었다. 그러나 ‘서울의 봄’ 시기 민주화 요구는 결국 무산되었다. 이미 12·12군사반란을 통해 군 내부를 장악하고 있었던 신군부 세력이 5·17쿠데타를 감행하여 권력을 장악했기 때문이다. 그러나 사태는 여기에서 그치지 않았다. 5·17쿠데타 과정에서 광주민주화운동이 발생했고, 이에 대한 신군부 세력의 유혈 진압¹⁴이 이루어졌기 때문이다.

광주민주화운동 진압 이후 신군부 세력은 국가보위비상대책위원회(국보위)를 통해 본격적인 정권 인수에 나섰다. 이를 위해 국보위가 가장 먼저 시행한 것은 체제 정비였다. 우선 그것은 그들에게 비판적인 정치인들을 배제시키는 한편 공무원과 언론, 그리고 노동계에 대해 대대적인 ‘정화’와 ‘숙정’ 조치를 취하는 것으로 나타났다. 다음으로 그것은 ‘사회악 일소’의 명분으로 시행된 삼청교육으로 나타났다.¹⁵ 한편 국보위를 통해 체제 정비를 마친 신군부 세력은 헌법을 개정하고 이에 의해 전두환을 다시 대통령으로 선출했다. 또한 그들은 중단되었던 정당정치도 재개했는데, 그 과정에서 그

12·12사태 1979년 12월 12일 전두환·노태우 등이 이끌던 신군부세력이 대통령의 재가 없이 당시 보안사령관 정승화를 강제 연행한 군사반란 사건이다.

들은 자신들의 민주정의당(민정당) 창당을 넘어 민주한국당(민한당)과 민주국민당(민국당) 등 야당의 창당에도 관여했다. 일종의 관제 야당까지 만들어냈던 것이다.

이상의 과정을 거쳐 신군부 세력은 전두환 정부를 출범시켰다. 그렇지만 12·12군사반란과 5·17군사쿠데타를 통해, 그리고 광주민주화운동에 대한 유혈적인 진압을 통해 권력을 장악한 그들은 처음부터 통치의 정당성을 결여하고 있었다. 그런 만큼 집권 직후 그들이 보인 통치는 매우 강압적이었다. 하지만 그로부터 상당한 시간이 흐른 1983년 말 전두환 정부는 제적 학생의 복직과 해직 교수의 복직을 허용하는 등 그 억압을 상당 정도 완화시켰다. 이른바 ‘유화조치’였다. 이후 민주화운동은 다시 재개될 수 있었는데, 그것은 1980년대에 다음과 같은 과정을 거치면서 전개되었다. ‘유화조치’ 이후 사회 각 부문에서 민주화운동이 폭발적으로 성장했던 1985년 중반까지의 과정, 이후 개헌 문제를 둘러싸고 전두환 독재정권과 민주화운동이 정면으로 대치했던 개헌정국, 그리고 그 갈등의 결과로 발생한 1987년 6월 민주항쟁의 과정이 바로 그것이었다.

우선 유화조치 이후 민주화운동은 사회 각 부문에서 폭발적으로 성장했다. 학생운동의 경우 학원자율화운동 또는 학원민주화운동의 학내 투쟁으로부터 시작되었던 그것은 점차 전두환 독재정권에 대한 직접적인 반대 투쟁으로 발전했다. 또한 노동운동을 필두로 농민과 도시빈민들의 생존권 투쟁도 급속히 확대되었는데, 특히 노동운동의 경우 노동자·학생 연대투쟁의 새로운 모습을 보여주었다. 그리고 이 같은 노·학 연대투쟁의 분위기 속에서 수천 명의 대학생들이 학교를 떠나 노동현장에 뛰어들었다.¹⁶ 재야운동도 다시 활성화되었는데, 1984년 6월 민중민주운동협의회(민민협)의 결성과 10월 민주통일국민회의(국민회의)의 결성은 그 대표적인 성과였다. 한편 1984년 5월 전두환 정부에 의해 강제적으로 제도정치권에서 배제되었던 정치인들을 중심으로 민주화추진협의회(민추협)도 결성되었다.

유화조치 이후 1984년에 이 같이 폭발적으로 성장한 민주화운동은 1985



미문화원으로 사용되었던 서울시청 을지로별관(서울시 중구) 지금은 그레뱅크물관이 들어서 있다.

미문화원 점거농성 사건

1985년 5월 23일부터 26일까지 서울의 5개 대학 남녀학생 73명이 광주민주화운동 때 미국의 책임을 묻기 위해 을지로에 위치한 미국 문화원을 점거하고 농성을 벌인 사건이다.

구로동맹 파업

1985년 6월 대우어패럴 노동조합 김준용 위원장의 구속을 계기로 민주노조 탄압에 연대투쟁으로 맞선 구로지역 민주노조들의 동맹파업이다.

년에 들어 다음과 같은 주요 사건들로 이어졌다. 우선 2·12총선에서 민주협을 기반으로 새롭게 결성된 신한민주당(신민당)은 민한당을 누르고 제1야당으로 부상했다. 다음으로 학생운동의 경우 신군부 세력의 광주항쟁 진압을 지원했던 미국에 대한 항의로서 미문화원 점거농성 사건[•]이 발생했다. 이 사건은 이후 한국에서 반미운동이 본격화하는 계기가 되었다. 노동운동의 경우에도 대우자동차 파업과 구로동맹 파업[•]이 발생했는데, 전자는 과거와는 달리 이제 남성노동자 중심의 대규모 사업장에서도 파업이 발생할 수 있다는 사실을, 후자는 이제 기업별 한계를 뛰어넘는 정치지향적인 연대파업도 가능하다는 사실을 보여주었다. 마지막으로 9월에는 민민협과 국민회의가 통합되어 '민주통일민중운동연합'(민통련)을 결성했는데, 민통련은 이후 민주화운동 전체를 아우르는 재야의 중심기구의 역할을 수행했다.

그렇다면 유화조치 이후 사회의 각 부문에서 이처럼 민주화운동이 폭발적으로 성장했던 원인은 무엇인가? 다른 무엇보다도 그것은 신군부 세력에 의한 야만적인 광주 진압의 충격 때문이었다. 자국민의 생명을 보호해

야 할 군이 최정예의 공수부대를 앞세워 다수의 광주시민들을 살상하는 경험을 겪으면서 민주화운동 세력은 커다란 충격을 받지 않을 수 없었다. 그리고 그 충격으로 인한 분노와 그 희생을 막지 못한 죄책감은 유화 국면의 도래와 함께 민주화운동의 분출로 나타나기에 이르렀던 것이다. 나아가 그 충격은 학생운동을 필두로 민주화운동이 ‘급진화’되고 ‘과학화’되도록 만들었다. 1980년대 민주화운동 과정에서 끊임없이 제기되었던 다양한 이론적·전술적 운동론과 민주화운동에 있어 급진적 노선의 등장은 바로 그 결과였다.

다음으로 유화 국면을 통해 민주화운동이 폭발적으로 성장한 것은 민주화운동의 외연이 크게 확대되었기 때문이다. 그 동안의 민주화운동은 학생운동과 재야운동에 한정되는 경향이 있었다. 사회운동이 성장하고는 있었지만 민주화운동의 주력은 아니었다. 하지만 1980년대 노동자·학생 연대를 통해 급속히 성장한 노동운동은 이제 민주화운동에 적극 동참하기에 이르렀다. 농민운동과 도시빈민운동 또한 마찬가지였다. 다른 한편으로 제도 정치권에서 배제되었으나 2·12총선을 통해 다시 제도정치권에 진입했던 신민당도 이제 선명 야당으로서 반독재 민주화의 태도를 분명히 했다. 따라서 이제 민주화운동은 학생운동과 재야운동뿐만 아니라 사회운동과 야당세력까지 포괄하게 되었고, 따라서 그것은 1980년대 민주화운동이 점차 ‘최대 민주화연합’¹⁷을 구축해 나갈 수 있는 기반을 제공했다.

그리하여 1985년 중반 무렵의 시점에서 볼 때, 유화조치 이후 급성장한 민주화운동은 이제 거의 대등한 위치에서 전두환 정부에 정면으로 맞설 수 있는 위상을 지니게 되었다. 그리고 대통령 임기가 후반기로 접어드는 상황에서 민주화운동의 관심은 점차 개헌 문제에 집중되었다. 이와 관련하여 민주화운동 세력은 민주화운동의 당면 목표로서 대통령 직선제 개헌을 내세웠는데, 최소강령적 수준의 이 목표는 민주화운동에 대한 일반 대중들의 광범위한 지지를 이끌어낼 수 있었다. 특히 1986년 봄부터 시도되었던 직선제 개헌 1000만인 서명운동과 신민당이 각 지방에서 시도했던 개헌추진

위원회 결성식은 그 점을 분명하게 보여주고 있었다.

따라서 이후 전개되었던 개헌 정국은 대통령직선제 개헌을 요구하는 민주화운동 세력과 이를 저지하고자 했던 전두환 정부 사이의 첨예한 대립과 갈등으로 시종했다. 우선 전두환 정부는 직선제 개헌운동의 급속한 확산에 대응하여 내각책임제 개헌을 내걸며 야당을 국회 내 개헌 협상으로 끌어들이고자 했다. 물론 이는 여야 간 개헌 협상을 압박했던 미국¹⁸에 대한 대응이기도 했지만, 다른 한편으로 이는 개헌 협상을 매개로 야당을 원내를 끌어들이으로써 야당과 재야세력을 분리시키기 위한 것이기도 했다. 그렇지만 여야 간 개헌 협상은 이후 제대로 진척되지 못했다. 야당이 대통령 직선제를 강하게 주장했던 반면 전두환 정부는 내각책임제 개헌을 포함하여 어떤 개헌도 진지하게 고려하고 있지 않았기 때문이다.

이처럼 국회에서 개헌 협상이 진행되는 사이 전두환 정부는 야당과 분리된 채 고립된 재야 민주화운동 세력에 대해서는 강력한 탄압에 나섰다. 그리하여 1986년에도 각종의 공안사건들이 양산되었고, 민통련을 비롯한 각종 운동단체들은 강력한 탄압조치에 직면했다. 뿐만 아니라 전두환 정부는 같은 해 10월에 갑작스럽게 금강산담을 이용한 북한의 수공水攻 위협을 발표함으로써 국민들 사이에 공포 분위기를 조성했고, 11월에는 ‘김일성 사망설’을 유포하기도 했다. 또한 그들은 건국대학교에서 행해졌던 전국 반외세 반독재 애국학생투쟁연합(애학투)의 학생집회를 공산혁명분자 난동사건으로 몰아 헬리콥터까지 동원한 대대적인 진압작전에 나섰다. 물론 이 같은 조치는 야당과 재야 민주화운동 세력이 분리된 상황에서 민주화운동의 전면에 섰던 학생운동을 ‘좌파세력’으로 매도하고 분쇄하기 위한 조치였다.

그러나 재야운동과 학생운동에 대한 이 같은 탄압은 그로 인한 심각한 인권침해의 후유증을 남기지 않을 수 없었다. 김근태 고문사건, 부천경찰서 성고문사건 등이 그 대표적 사례였다. 나아가 그것은 1987년 1월 서울대 학생 박종철이 수사당국의 조사 과정에서 물고문에 의해 사망하는 사건으



고 박종철 군 추도 시위(1987. 2. 7, 국가기록원)

로 이어졌다. 하지만 각종 고문사건에 더해 고문치사사건으로까지 이어졌던 전두환 정부의 이 같은 야만적인 탄압은 과거와는 다른 새로운 시위 양상을 등장시켰다. 즉 운동권을 넘어 대규모 시민들이 직접 항의시위에 나서게 된 것이다. 그리하여 2월 7일 행해졌던 고 박종철 범국민추도회에는 경찰의 원천봉쇄에도 불구하고 전국 16개 지역에서 약 6만 명의 시민들이 모였다. 이 같은 대규모 시민 참여의 양상은 3월 3일 고문추방 민주화 국민평화대행에서도 이어졌는데, 이날 경찰은 439명의 시민을 연행했다.

박종철 고문치사사건으로 변화된 이 같은 분위기 속에서 같은 해 4월 13일에 취해졌던 호헌조치, 즉 그 동안 여야 간에 진행되었던 개헌 협상을 중지하고 기존의 헌법에 의해 차기 대통령을 여전히 간선제로 선출하겠다는 4·13호헌조치는 전두환 정부에 대한 시민들의 반감과 분노를 더 한층 증대시켰다. 따라서 4·13호헌조치 이후 사회의 각계각층에서는 이를 규탄하



6월민주항쟁 진원지 기념비(서울시 중구)

는 호헌반대 성명이 봇물처럼 터져 나왔다. 그러나 이러한 일련의 과정에서 6월민주항쟁을 촉발시키는 데 결정적인 역할을 했던 것은 5월 18일 박종철 고문치사사건 은폐 기도에 대한 천주교정의구현사제단의 폭로였다. 그날 사제단의 김승훈 신부는 당국에 의해 이루어진 은폐 기도의 내막을 전면 공개했다.

사태의 이 같은 발전에 즈음하여 호헌반대 민주헌법쟁취 국민운동본부(국민운동본부)는 6월 10일 박종철 고문살인 은폐조작 규탄 및 민주헌법쟁취 범국민대회(범국민대회) 개최를 결정했다. 나중에 드러난 것이지만, 그것은 전두환 정부에 대한 민주화 요구의 범국민적인 대항쟁, 즉 6월민주항쟁의 막을 여는 결정이었다. 6·10범국민대회로부터 시작된 6월민주항쟁은 이후 6월 29일에 이르기까지 약 20일간에 걸쳐 전개되었는데, 그 과정에서 수백만 명의 시민들은 경찰의 진압 속에서도 전국 곳곳에서 ‘호헌철폐’와 ‘독재타도’를 외쳤다. 구체적으로, 6월민주항쟁은 다음과 같이 3단계를 거쳐 전개되었다.

첫 단계는 6·10범국민대회로부터 6월 18일까지의 기간이다. 전국 22개



이한열 열사 영결식(1987. 7. 9, 국가기록원)

지역에서 24만여 명이 참여했던 6·10범국민대회는 항쟁의 성공 가능성을 보여주었다. 특히 서울에서의 6·10범국민대회는 명동성당 농성으로 이어졌는데, 15일까지 계속되었던 그것은 이후 항쟁의 전국적 확산에 결정적인 도화선이 되었다. 항쟁의 두 번째 단계는 18일 최루탄 추방 결의대회로부터 26일까지의 기간이다. 30만~40여만 명의 시민들이 참여했던 부산 시위를 비롯하여 전국 16개 지역의 시위에 50여만 명의 시민들이 참여했던 18일의 대회는 사실상 경찰의 진압을 무력화시켰다. 항쟁의 세 번째 단계는 26일 국민평화대행진으로부터 29일의 6·29민주화선언까지이다. 전국 34개 시와 4개 군에서 140여만 명의 시민들이 참여한 가운데 전개되었던 26일의 시위는 이제 막다른 골목에 내몰린 전두환 독재정권에 대한 마지막 타격이 되었다.

약 20일간에 걸쳐 전국 곳곳에서 전개되었던 이 같은 국민적 대항쟁의

결과 전두환 정부는 마침내 대통령 직선제 수용을 포함한 8개항의 6·29민주화선언을 발표했다. 이로써 마침내 권위주의체제에서 민주주의체제로의 이행, 즉 민주화 이행의 관문이 열리게 되었다. 그렇다면 6월민주항쟁이 성공할 수 있었던 원인은 무엇인가? 우선 그 성공은 민주화운동이 학생운동과 재야세력을 넘어 사회운동세력과 야당세력까지 포괄함으로써 ‘최대 민주화연합’을 구축할 수 있었던 데에 기인했다. 또한 그 성공은 최소강령적인 대통령직선제 개헌을 목표로 내세움으로써 대규모 시민들의 참여를 이끌어낼 수 있었던 데에 기인했다. 다른 한편으로 그 성공의 또 다른 원인은 전국적 차원의 국민 항쟁에 대해 전두환 정부가 광주 때와는 달리 군을 동원할 수 없었다는 데에 있었다. 당시 군을 동원했을지라도 시위 진압의 전망은 불투명했고, 미국조차도 광주 때와는 달리 군의 동원을 반대했다.

6월민주항쟁은 대통령직선제 개헌을 수용했던 6·29민주화선언만으로 그치지 않았다. 6·29민주화선언에 의한 정치적 개방의 분위기 속에서 그동안 억눌렸던 노동자들의 요구가 한꺼번에 분출되었기 때문이다. 그리하여 7월 초에서 9월에 이르기까지 약 3개월에 걸쳐 울산으로부터 수도권에 이르기까지 노동자가 밀집된 전국의 거의 대부분의 지역에서 노동자들의 파업사태가 줄을 이었다. 이를 통해 그들은 임금인상, 노동조건 개선, 그리고 노조활동 및 단체협약의 보장 등 과거 권위주의체제 하에서 보장받지 못했던 노동의 기본적인 권리를 주장했다. 이처럼 6월민주항쟁에 이어 또 하나의 항쟁이 되었던 7·8·9월 노동자대투쟁은 3,255건의 파업과 약 122만 명의 파업 참가자 수를 보여주었다.¹⁹⁾



1) 민주화 이행

6월민주항쟁의 압력에 의해 대통령직선제 수용의 6·29민주화선언이 이루어짐에 따라 권위주의체제로부터 민주주의체제로의 이행, 즉 민주화 이행이 시작되었다. 이와 관련하여 남부 유럽과 중남미의 민주화 이행을 연구했던 일군의 학자들은 이를 바탕으로 민주화 이행의 일반적인 패턴을 제시한 바 있다. 이에 따르면, 민주화 이행은 권위주의체제의 온건파가 주도하는 자유화(liberalization) 조치에 의해 시작되고, 이는 권위주의체제의 온건파와 민주화운동 세력의 온건파 간에 이루어지는 타협, 즉 협약(pact/pacts)을 통해 민주화(democratization)로 이어지며, 이 민주화는 협약에 따라 시행되는 정초定礎선거(founding election)²⁰에 의해 새로운 민주정부가 등장하게 될 때 비로소 그 이행이 완료된다는 것이다.

민주화 이행에 대한 이러한 내용에 비추어 보았을 때, 1987년 한국의 민주화 이행은 그것과는 일정 정도 다른 모습을 보여주고 있다. 무엇보다도

한국의 민주화 이행은 권위주의체제의 온건파에 의한 자유화 조치에 의해서 시작되었다기보다는 6월민주항쟁의 민주화 압력에 의해 시작되었다. 즉 권위주의 기간 내내 전개되었고 특히 1980년대 들어 폭발적으로 성장했던 민주화운동은 일련의 계기를 통해 1987년에 6월민주항쟁으로 이어졌는데, 수백만 명의 시민들이 참여하여 전국 곳곳에서 전개되었던 6월민주항쟁의 압력은 전두환 정부로 하여금 대폭 양보하지 않으면 안 되게 만들었던 것이다. 그리고 바로 그 결과가 대통령직선제 수용이었다.

구체적으로, 1987년의 민주화 이행은 다음과 같이 진행되었다. 우선 대통령 직선제 개헌 요구를 수용한 6·29민주화선언에 의거해 헌법 개정의 절차가 진행되었다. 이와 관련하여 헌법 개정의 협상은 재야세력은 빠진 채²¹ 제도정치권의 정당들에게 맡겨졌는데, 전두환 정부의 집권 여당인 민정당과 제1야당인 통일민주당에 의해 구성된 ‘8인 정치회담’이 그 협상의 구체적인 작업을 맡았다. 그리하여 5년 단임의 대통령 직선제를 골격으로 하되 3권 분립을 강화시키는 대신 대통령 권한은 약화시키는 개헌안이 마련되었고, 이 개정안은 국회를 통과한 후 국민투표를 거쳐 10월 29일 공포되었다. 이로써 대통령 직선제를 비롯하여 각종 민주화 요구가 반영된 1987년 개정 헌법이 등장했다.

헌법 개정이 이루어지자 대통령 선거가 이에 뒤따랐다. 일반적인 예상대로라면 대통령 선거에서 민주화운동 세력의 승리는 당연했다. 6월민주항쟁의 성공적인 결과에 비추어보았을 때 그들이 대통령 선거에서 패배할 가능성은 거의 없었기 때문이다. 그러나 사태는 이러한 예상과는 달리 전개되었다. 민주화운동세력의 두 유력 후보였던 김영삼과 김대중이 후보 단일화에 합의하지 못하고 분열했기 때문이다. 나아가 양김 분열은 민주화운동세력의 분열로까지 이어졌다. 그 결과 1987년 말에 치러진 대통령 선거에서는 전두환 정부의 집권 여당인 민정당의 노태우 후보가 36.6%의 득표율로 당선되었다. 반면 28.1%를 얻은 김영삼 후보와 27.0%를 얻은 김대중 후보는 패배했다.

민주화운동세력의 입장에서 민주화란 단순히 전두환 정부에 의한 대통령 직선제의 수용만을 의미했던 것은 아니다. 그것은 대통령 직선제의 수용과 더불어 민주화운동세력이 대통령 선거에서 승리하고, 그 승리를 통해 수립된 민주정부가 과거 독재정권의 잔재와 유산을 청산하는 한편 각종 민주개혁을 추진하는 것을 의미했다. 그러나 민주화운동세력이 의도했던 이 같은 민주화는 절반의 성공에 그쳤다. 민주화운동세력이 대통령 선거에서 패배함으로써 1987년의 민주화는 대통령 직선제 개헌이라는 최소한의 민주화에 그치고 말았기 때문이다. 반면 과거의 독재세력은 민주화 이행 과정의 대통령 선거에서 승리함으로써 합법적인 재집권에 성공할 수 있었다.

2) 민주화 이후 민주주의

1987년 민주화 이행은 비록 제한적인 결과를 가져오기는 했지만, 그럼에도 그것은 한국 민주주의의 발전에 결정적인 전기를 마련했다. 이를 계기로 한국의 민주주의는 적어도 정상적으로 작동하기 시작했다. 그렇다면 민주화가 이루어진 이후 한국의 민주주의는 어떻게 전개되었나? 이와 관련하여 우리는 민주화 이후 한국 민주주의의 전개에 새로운 환경을 제공했던 변화를 먼저 살펴볼 필요가 있을 것이다. 그것은 민주화 자체로 인한 환경 변화뿐만 아니라, 민주화와 더불어 또는 그 후에 민주주의 전개에 상당한 영향을 미칠 또 다른 국내외적 환경 변화가 있었기 때문이다.

우선 국내적 차원에서 한국 민주주의의 환경은 다음과 같이 변화했다. 첫째는 권위주의체제의 민주화 자체에 기인한 환경 변화가 있었다는 점이다. 즉 1987년 개정 헌법에 의해 헌정체제가 정상적으로 작동하기 시작했고, 이에 따라 정권의 자의적인 권력 행사는 점차 감소했다. 그뿐 아니라 민주화 이전 독재정권의 권위주의적 통치에 의해 억눌려 있던 정치사회와 시민사회도 이제 그 자율성을 회복해 갔다. 따라서 민주화 이전과는 달리 정

상적으로 작동하게 된 정당정치의 영향력은 매우 커졌고, 자율적인 시민사회 역시 확대되고 분화되면서 시민운동을 비롯한 각종 사회운동이 급속히 증대했다. 둘째는 1990년대에 들어 정보화의 진전으로 인터넷이 광범위하게 보급되면서 온라인(on-line) 공론장이 새롭게 부상했다는 점이다. 그리고 이는 이후 SNS(social network service)의 발전으로 이어졌다.

그러나 민주화 이후 국내 민주주의 환경의 변화 중 가장 두드러진 변화는 지역주의 정치가 전면화되었다는 점이다. 사실 지역주의 정치의 등장 가능성은 박정희 정부 시기부터 존재해 왔다. 박정희 정부 시기 영호남 간에 불균등한 개발이 이루어져 양 지역 간에 잠재적인 갈등 구조가 형성된 바 있었기 때문이다. 그럼에도 지역주의 정치는 1987년 이전에 본격적으로 드러나지는 않았다. 그러나 민주화 이행 과정에서 치러진 대통령 선거는 지역주의를 전면적으로 불러냈고, 이는 민주화 이후의 정당정치가 지역주의에 의존하도록 만들었다. 특히 민정당과 통일민주당 그리고 신민주공화당이 통합하여 민주자유당(민자당)을 결성한 1990년의 3당합당*은 패권적 영남지역주의를 등장시켰고, 이는 호남 지역의 지지에 기반을 둔 평화민주당(평민당)을 고립시켰다.

권위주의체제의 민주화 이후 국내적 차원에서 이상과 같은 민주주의의 환경 변화가 있었다면, 국제적 차원에서는 다음과 같은 환경 변화가 야기되었다. 우선 1980년대 말과 1990년대 초에 걸쳐 소련을 위시한 동구 사회주의권의 붕괴로 야기되었던 탈냉전이 한반도에도 영향을 미치게 되었다는 점이다. 그 결과 탈냉전 이후 남북 간에도 상호 대화와 교류·협력을 강화하기 위한 노력이 이루어졌는데, 노태우 정부의 북방정책*과 김대중 정부의 햇볕정책*이 바로 그것이었다. 탈냉전 이후에 이루어졌던 남북 관계의 이러한 변화는 다른 한편으로 한국 사회 내부에서 보수 세력과 진보 세력 사이의 이념적 갈등, 즉 남남갈등을 자극하는 결과를 수반하기도 했다.

다음으로 1997년 IMF 경제위기*를 계기로 한국에도 신자유주의적 세계화의 흐름이 급속히 유입되었는데, 이는 민주화 이후 한국경제와 사회에 강

3당합당 1990년 1월 22일 지역적 기반이 대구·경북 지역인 민정당과 부산·경남 지역인 통일민주당 그리고 충청 지역인 신민주공화당이 민자당으로 합당한 사건을 말하며, 이로 인해 야대여소 국회는 하루아침에 여대야소 국회로 바뀌었다.

북방정책 국제적인 신데탕트와 탈냉전의 상황에서 노태우 정부가 추진한 대외정책으로, 소련과 중국 그리고 동구의 사회주의권과의 관계 정상화와 남북관계 개선을 도모하였다.

햇볕정책 남북한의 긴장관계를 완화하고 복합을 개혁·개방으로 유도하기 위해 김대중 정부가 취했던 대북 온건정책을 말한다.

IMF 경제위기 1997년 12월의 외환위기 사태를 말하며, 당시 한국은 이 위기를 극복하기 위해 국제통합기금(IMF)이 제시하는 조건 아래 자금 지원을 받지 않을 수 없었다.

력한 영향을 미쳤다. 우선 그것은 국가 중심의 경제발전 전략을 추구해 왔던 한국경제의 방향 전환을 요구했다. 보다 개방화되고 자유화된 시장경제 체제로의 전환이 그것이었다. 그러나 신자유주의적 세계화의 효과는 한국사회의 양극화를 급속히 심화시켰는데, 이는 그 동안 절차적·정치적 민주화에 머물렀던 민주화의 요구를 사회경제적 민주화의 요구로 확대시켰다.

민주화 이후 한국 민주주의의 전개에 대한 검토는 이를 둘러싼 이상과 같은 국내외적인 환경 변화를 종합적으로 고려하면서 이루어질 필요가 있을 것이다. 구체적으로, 이 같은 국내외적 환경 변화 속에서 전개되었던 민주화 이후 한국 민주주의는 다음과 같이 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 노태우 정부와 김영삼 정부가 집권했던 1987~1997년의 보수 정부의 시기이다. 두 번째 시기는 김대중 정부와 노무현 정부가 집권했던 1997~2007년의 민주정부의 시기이다. 세 번째 시기는 이명박 정부가 집권함으로써 다시 보수정부가 등장했던 2008년 이후의 시기이다.

우선 민주화 직후 노태우 정부가 직면했던 상황은 이중적이었다. 그들은 한편으로는 독재정권의 후계 정권으로서 자신들의 기득권과 이해를 지켜야 했고, 다른 한편으로 민주화로 인해 그 기대가 급속히 높아진 민주개혁의 요구를 수용하지 않으면 안 되었다. 더구나 1988년 제13대 총선 결과는 여소야대 국회를 만들었고, 이는 노태우 정부의 민주개혁 추진을 압박했다. 따라서 노태우 정부는 그 초기에 광주 진상규명과 5공비리 조사 등 국회의 요구를 일정 정도 수용하지 않을 수 없었다. 하지만 그 요구는 지속되지 못했다. 1990년 1월 집권여당인 민정당 주도에 의해 이루어졌던 3당합당은 야대여소 국회를 여대야소 국회로 바꾸어놓음으로써 노태우 정부의 민주개혁을 더 이상 압박할 수 없었기 때문이다.

다음으로 김영삼 정부의 집권 초기에는 군에서 신군부 인맥을 전격적으로 제거했던 군 개혁, 고위공직자 재산 공개의 시행, 금융실명제의 시행, 그리고 정치개혁 입법 등 주요한 개혁조치들이 취해졌다. 그러나 그러한 개혁조치는 그리 오래가지 못했다. 집권 2년차에 들어 김영삼 정부가 ‘국제

경쟁력 강화'와 세계화를 내세워 경제개혁을 거부하는 한편, 김일성 사망으로 야기된 '조문파동'을 계기로 신공안정국을 조성하는 등 반개혁적인 태도를 돌아섰기 때문이다. 물론 1995년 말 김영삼 정부는 12·12사태와 5·17쿠데타의 책임과 재임 중 거액의 비자금 수뢰 혐의로 전두환과 노태우의 두 전직 대통령을 전격적으로 법정에 세웠다. 이른바 '역사 바로 세우기'였다. 하지만 김영삼 정부의 입장은 임기 말에 들어 〈노동법〉 날치기 통과 등 다시 반개혁적인 태도로 돌아섰다.

이상과 같이 민주화 이후 보수정부 시기 그 민주개혁은 제대로 이루어지지 못했다. 민주개혁의 각종 조치들이 제한적으로만 추진되었거나 도중에 중단되곤 했기 때문이다. 이 같은 제한된 성과 속에서 1997년 12월 대통령 선거 패배를 계기로 보수정부 시기는 일단 그 막을 내렸다. 그리고 김대중 정부와 노무현 정부의 민주정부가 그 뒤를 이었다. 물론 패권적 영남지역주의가 여전히 지속되었던 당시의 상황에서 민주정부의 집권이 용이했던 것은 아니다. 그러나 김대중 정부는 DJP연대에 의한 호남과 충청의 지역연합을 통해, 노무현 정부는 국민승리21의 정몽준 후보와의 후보 단일화를 통해 대통령 선거에서 승리할 수 있었다.

우선 IMF 경제위기 속에서 출범했던 김대중 정부는 단기간 내에 경제위기를 극복하는 성과를 보여주었고, 국가인권위원회의 설치 등 시민들의 인권 개선과 의문사 진상규명 등 과거사 청산에도 상당한 성과를 보여주었으며, 햇볕정책을 통해 적대와 갈등의 남북관계를 화해와 협력의 그것으로 변화시켰다. 한편 김대중 정부는 IT산업의 발전을 적극적으로 지원함으로써 한국사회의 정보화 수준을 크게 진전시켰는데, 김대중 정부의 이 같은 노력에 힘입어 급속히 보급된 인터넷은 온라인(on-line)의 새로운 공론장을 등장시켰다. 다음으로 김대중 정부의 민주개혁의 연장선에서 추진되었던 노무현 정부의 민주개혁은 특히 반부패와 탈권위주의에서 큰 성과를 이룩했다

이처럼 김대중 정부와 노무현 정부의 민주정부 시기 한국의 민주주의는



금융거래시 실명을 확인하는 은행 창구(국가기록원)

적어도 정치사회와 시민사회 차원에서 상당한 발전을 이룩할 수 있었다. 그러나 민주정부는 그 발전을 경제적·사회적 민주주의로까지 확대시키지 못했다. IMF 경제위기 이후 한국사회에 급속히 유입된 신자유주의적 세계화의 흐름 속에서 민주정부는 급속히 확대되었던 사회 양극화에 대해 제대로 대처하지 못했기 때문이다. 물론 민주정부는 사회안전망의 확충과 복지정책의 강화 등으로 이에 대처하고자 했다. 그럼에도 민주정부에 의해 취해진 그러한 대책들은 사회적 양극화의 심화를 저지하기에는 역부족이었다.

민주화 이후 한국 민주주의 전개에 세 번째 시기는 2007년 말 제17대 대통령 선거를 통해 등장한 이명박 정부의 보수정부 시기이다. 우선 이명박 정부의 ‘법치주의’ 아래 시민들의 자유는 위축되고 그들의 인권은 충분히 보호받지 못하였다. 2008년 미국산 소고기 수입과 관련한 촛불시위 이후 시위 관련자들에 대한 이명박 정부의 감시와 탄압이 그 대표적인 사례다. 또한 이명박 정부에 들어서도 양극화의 현상은 여전히 개선되지 못했다. 뿐만 아니라 이명박 정부 시기 남북관계도 크게 악화되었는데, 그것은 이명박 정부의 대북 강경정책 때문이었다. 그런 점에서 이명박 정부의 보수정부 시기 한국 민주주의는 모든 측면에서 ‘역진’되는 양상을 보였다.



04

한국 민주화운동의 특징

1960년 4월혁명 이후 본격적으로 전개되었던 한국의 민주화운동은 그로부터 27년 후인 1987년 전국에 걸친 범국민적인 항쟁인 6월민주항쟁으로 이어졌다. 그리고 그것은 전두환 정부로 하여금 6·29민주화선언을 통해 대통령 직선제 개헌 요구를 수용케 함으로써 마침내 민주화 이행의 길을 열었다. 그런 점에서 한국의 민주주의는 독재 통치에 저항하는 민주화운동을 통해 비로소 정상화되었다고 할 수 있다. 그렇다면 민주주의 출범의 역사적 조건이 매우 부정적이었던 현실에서, 민주화운동이 지속적이고 끈질긴 저항을 통해 마침내 권위주의체제의 민주화 이행을 가능하게 만들었던 원인은 무엇인가? 그리고 그 과정을 통해 나타난 한국 민주화운동의 특징은 무엇인가?

그것은 다음과 같은 두 차원에서 살펴볼 수 있다. 하나는 정권의 독재와 관련된 구조적인 차원이며, 다른 하나는 민주화운동의 주체적인 차원이다. 우선 구조적인 차원에서 한국의 독재정권은 다음과 같은 두 요인을 들어 자신의 권위주의 통치를 정당화시켰다. 하나는 분단 상황의 한국적 현실에

서 반공과 안보 그리고 사회혼란을 내세워 자신의 독재를 정당화했다는 점이다. 이승만 정부와 박정희 정부 그리고 전두환 정부는 반공과 안보를 내세워 자신의 집권을 정당화했고 사회혼란 방지의 이름으로 자신의 독재를 지속시켰다. 독재정권이 자신의 정당성을 유지하고 강화할 수 있었던 또 하나의 요인은 경제성장의 성과였다. 특히 쿠데타를 통해 집권한 군사정권에게는 쿠데타로 인한 정당성의 부족을 보충할 필요가 있었는데, 그 주요한 수단이 경제발전의 성과였다.

그러나 반공과 안보 및 사회혼란 방지와 경제성장의 성과를 내세워 구축했던 독재정권의 정당성은 시간이 흐를수록 그 효력을 상실했다. 그것은 우선 장기집권이 추진되고 이에 따라 독재정권의 억압성이 증대함으로써 그들의 정당성이 점차 약화되었기 때문이다. 특히 광주민주화운동에 대한 신군부세력의 유혈적인 진압은 전두환 정부의 정당성을 처음부터 약화시켰다. 다음으로 급속한 경제발전에 의한 생활수준의 향상과 압축적 산업화에 따른 사회계층의 분화 역시 독재정권의 정당성을 약화시켰다. 절대적인 빈곤 상태에서 벗어나 국민 생활이 일정 수준 이상으로 향상되었을 때 민주화에 대한 시민들의 요구는 더욱 커졌고, 급속한 산업화에 따른 사회계층의 분화는 노동자층과 중산층을 증대시킴으로써 그들에 의한 민주화 요구를 더욱 강화시켰던 것이다.

따라서 반공 및 안보와 성장 논리를 내세워 자신을 정당화했던 독재정권이 그 집권을 영원히 지속할 수는 없었다. 그 정당성은 시간이 흐름에 따라 약화되었고, 그것은 독재정권의 동요로 이어졌기 때문이다. 그러나 이상과 같은 구조적 차원의 요인 이상으로, 한국 민주화운동에 영향을 미쳤던 것은 민주화운동 자체의 주체적 노력이었다. 어떤 점에서는 독재정권의 정당성 약화라는 구조적 요인보다 민주화운동 자체의 노력이라는 주체적 요인이 한국 민주주의 발전에 더 많은 기여를 했다고도 볼 수 있다. 그렇다면 한국 민주화운동이 성장하고 이를 통해 마침내 권위주의체제의 민주화를 가능하게 만들었던 요소들은 무엇인가? 또한 이를 통해 드러난 한국 민

주화운동의 특징적 모습은 어떤 것인가?

무엇보다도 먼저 지적할 필요가 있는 것은 한국 민주화운동이 매우 빠른 시점에서 시작되었다는 점이다. 한국 민주화운동이 본격적으로 시작된 것은 1960년의 4월혁명인데, 이는 일제의 식민지배로부터 해방된 지 겨우 15년, 1953년 6·25전쟁의 종전으로부터 겨우 7년이 지난 시점이었다. 물론 4월혁명 이후 1년여 만에 5·16군사정변이 발생하긴 했지만, 이렇게 이른 시점에서 아래로부터의 민주혁명에 의해 이승만 독재정권이 붕괴되었다는 것은 매우 놀랄만한 일이다. 더구나 4월혁명은 한국에서 본격적인 산업화가 시작하기 전에 이루어진 민주혁명이었다. 그런 점에서 한국의 민주화운동은 제3세계의 다른 나라들의 경험과 비교해볼 때 매우 빠른 시점에서 출범했다고 할 수 있다.

다음으로 한국 민주화운동을 특징지었던 또 다른 요소는 민주화운동에 참여했던 주체세력들이 매우 광범위하게 형성되었고, 그것이 구심적으로 결집되었다는 점이다. 한국 민주화운동의 주체세력들은 동심원적으로 형성되었는데, 동심원의 가장 중심에는 학생운동이, 그 다음의 동심원에는 지식인과 종교인 등 재야세력이 있었다. 그리고 그 외곽의 동심원에는 민주화운동에 뒤늦게 동참했던 노동운동 등의 사회운동이 있었고, 상황에 따라 민주화운동세력과 협조하고 연대했던 제도정치권의 야당이 있었다. 그리고 가장 외곽의 동심원에는 특정한 계기가 주어졌을 때 민주화운동에 대거 동참했던 일반 대중들이 있었다. 따라서 한국 민주화운동은 평소 학생과 재야세력을 중심으로 전개되었고, 여기에 사회운동과 정치권의 야당이 상황에 따라 동참하는 형태로 이루어졌다. 그리고 그것은 특정한 계기가 주어졌을 때 일반 대중들이 대거 참여하는 민중항쟁 또는 민주화 항쟁으로 발전했던 것이다.

그런 점에서 한국의 민주화운동은 바로 이 같은 동심원적 주체들에 의해 수행되었다고 할 수 있다. 통상 민주주의 발전에 관한 주요 연구들은 그 주체가 부르주아지이거나 노동계급 및 중산층이었음을 보여주고 있다.²² 그러

나 이와 달리 한국의 민주화운동에서는 그 주역이 특정한 사회계급이 아닌 학생과 지식인이었다.

그것은 우선 한국에서 해방 직후의 좌우 갈등이나 남북 분단, 그리고 6·25전쟁을 통해 반공국가에 저항할 수 있는 계급적·이념적 사회세력이 이미 분쇄되었고, 따라서 학생과 지식인들이 그들을 대신하지 않을 수 없었던 한국의 역사적 현실에 기인한다. 학생과 지식인들이 민주화운동에 직접 나섰던 또 다른 이유는 그들이 한국의 역사 발전과 사회 발전에 강한 책임의식을 지니고 있었다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 그들은 일제의 식민지 배와 해방 후 남북 분단으로 인해 왜곡되고 뒤틀린 한국의 근현대 역사를 정상화시키는 것 그리고 노동자와 농민 등 민중의 이해와 요구를 대변하는 것을 자신들의 책무로 받아들였던 것이다. 한국의 민주화운동이 ‘민주’와 더불어 지속적으로 내걸었던 ‘민족’, ‘민중’의 슬로건은 바로 그 점을 잘 보여주고 있다.

한국 민주화운동의 성공을 가능하게 만들었던 또 하나의 요인은 그것이 최소강령적인 목표를 내걸고 평화적인 수단을 통해 전개됨으로써 많은 국민들에게 광범위한 호소력을 가질 수 있었다는 점이다. 한국의 민주화운동이 이 같이 점진적이고 온건한 전략을 선택한 것은 그들이 처한 구조적인 상황 때문이었다. 즉 외적으로는 국제적인 냉전과 남북 분단의 상황이 상존하고 내적으로는 강력한 억압력을 가진 반공국가가 존재하는 상황에서, 급진적이고 폭력적인 방식의 민주화운동은 오히려 운동의 고립과 붕괴를 가져올 가능성이 컸다. 따라서 한국의 민주화운동은 점진적이고 평화적인 방식을 통해 자신들의 정당성을 확대시키고자 했다. 한국 민주화운동이 다수 대중의 참여하에 권력의 부당성을 비판하고 이에 항의하는 대중운동 방식을 추구하지 않을 수 없었던 것은 바로 이 때문이었다. 물론 광주민중화운동에 대한 신군부세력의 유형적인 진압은 한국 민주화운동을 급진화시키기도 했다. 그럼에도 불구하고 1980년대 민주화운동을 지배했던 것은 대통령 직선제 개헌을 요구했던 온건한 흐름이었다.



05

민주화운동의 중심으로서의 서울

한국의 민주화운동은 도시, 특히 그 중에서 서울을 중심으로 이루어졌다. 물론 민주화운동이 지방 도시에서 출발하여 서울로 이어지거나 서울에서 출발하여 지방 도시로 확산되는 경우도 있었다. 그러나 민주화운동은 통상 서울이 그 중심을 이루었다. 어찌 보면 서울이 민주화운동의 중심이었다는 점은 당연한 것으로 받아들여질 수도 있다. 압축적 산업화가 진행되면서 서울을 중심으로 한 도시화와 중앙 집중화가 급속히 이루어졌기 때문이다. 그러나 민주화운동의 본격적인 출발이 되었던 4월혁명은 본격적인 경제발전이 시작되기 전인 1960년에 발생했는데, 그 중심은 서울이었다. 그렇다면 본격적인 산업화 이전에 서울을 중심으로 4월혁명이 발생했던 배경과 원인은 무엇인가?

이와 관련하여 우선적으로 살펴볼 필요가 있는 것은 산업화 이전에 이루어졌던, 서울을 중심으로 한 도시화와 그로 인한 인구 집중의 문제이다. <표 1>은 해방 이후 전국 인구(남한) 대비 서울 인구를 살펴본 것이다. 여기에서 알 수 있듯이, 서울 인구는 1949년에 전국 인구(남한)의 7.16%, 1960년



〈표 1〉 전국 인구(남한) 대비 서울 인구

(단위 : 명)

구 분	1945년	1949년	1960년	1985년	1990년
전국 인구	16,140,000*	20,188,641	24,994,117	40,448,486	43,410,899
서울 인구	901,371 (5.58%)	1,446,019 (7.16%)	2,444,883 (9.78%)	9,639,110 (23.83%)	10,612,577 (24.44%)

※ 1945년도 전국 인구는 추정치임.

※ 출처 : 국가통계포털(KOSIS)의 국내통계(주제별통계-인구)를 이용하여 작성. 단 1945년 인구는 서울특별시 시사편찬위원회, 《서울인구사》, 2005, 627·629쪽을 이용하여 작성.

에 9.78%를 차지하고 있는데, 이는 본격적인 산업화 이전에도 서울의 도시화와 인구 집중이 상당 정도 진척되어 있었음을 보여주고 있다. 또 다른 자료는 1949~1960년 사이 도시 인구가 347만 명에서 700만 명으로 급증하여 도시 인구의 비중이 17.2%에서 28.0%로 증가하였고, 그 중 서울 인구는 144만 명에서 245만 명으로 증가했음을 지적하고 있다.²³

본격적인 도시화와 서울로의 인구 집중이 박정희 정부에 의해 경제발전 정책이 본격화되었던 1960년대 이후에 이루어졌음은 물론이다. 그러나 이처럼 그 이전에도 상당한 정도의 도시화가 진척되었고, 따라서 서울로의 인구 집중이 이루어져 있었다. 그렇다면 그 원인은 무엇인가? 전통적으로 농업사회였던 한국에서 일차적인 인구 이동이 이루어졌던 것은 불경기와 한반도의 산업화 추진이 결합되었던 1930년대부터였고, 이는 제2차 세계대전 당시 징용 등을 통해 또 한 번의 인구의 대량 유출로 이어졌다.²⁴ 따라서 1945년 일제가 패망했을 때 이에 따른 대규모의 재외동포 귀환이 이루어졌다. 뿐만 아니라 뒤이어 발생한 남북 분단과 6·25전쟁은 다시 한 번 인구의 대량 이동을 야기하였다. 결국 이상의 계기들을 통해 농촌을 떠났던 인구의 상당수는 다시 농촌으로 돌아가지 않고 서울을 비롯한 도시에 머물게 되었다.

도시화와 인구의 서울 집중 이외에, 4월혁명 발생의 또 다른 배경으로서 살펴볼 필요가 있는 것은 해방 후 이루어졌던 교육의 급속한 확대이다. 이와 관련하여 해방 이후 학교 수와 학생 수의 증가를 살펴보면 〈표 2〉와 같



〈표 2〉 해방 이후 학교 수와 학생 수의 증가

(단위 : 개 명)

구 분		1945년	1952년	1960년	1985년	1990년
학교 수	초등학교	2,834	3,938	4,496	6,519	6,335
	중학교	166	607	1,053	2,371	2,474
	고등학교		342	640	1,602	1,683
	전문대학				120	117
	대학교		49	52	100	107
학생 수	초등학교	1,366,024	2,369,861	3,662,685	5,658,002	4,868,520
	중학교	80,828	312,071	528,593	2,471,997	2,275,751
	고등학교		123,041	273,434	1,696,792	2,283,806
	전문대학				165,051	323,825
	대학교	7,879	31,342	92,930	402,979	1,040,166

※ 출처 : 김규원, 〈교육입국에서 교육부국으로〉 《대한민국 60년의 사회변동》, 인간사랑, 2009의 264쪽 '표1-학교 수(1945-2008)'와 245쪽 '표2-학생 수(1945-2008)'를 이용하여 작성.

다. 여기에서 알 수 있듯이, 1945년 해방에서 1960년 사이 학교 수와 학생 수는 급속히 증가했다. 우선 학교 수의 경우 초등학교는 1.6배 그리고 중학교는 15.8배로 증가했고, 고등학교와 대학교는 각각 640개와 52개가 새롭게 등장했다. 다음으로 학생 수의 경우 초등학생 수는 2.7배 그리고 중학생 수는 6.5배로 증가했고, 새롭게 등장한 고등학생 수와 대학생 수는 각각 27만 3천여 명과 9만 3천여 명에 달했다. 그리고 이 같은 교육의 확대, 특히 대학과 대학생 수의 확대는 서울을 중심으로 이루어졌다.

한편 해방 이후 대중매체의 보급과 그 정치적 영향력 또한 급속히 확대되었다. 신문 보급율은 1950년대부터 연평균 18%씩 늘어나서 1955년에는 이른바 '야당지'로 불렸던 《경향신문》《동아일보》가 각각 10만 부와 17만 부나 발행되었고, 라디오 보급률 또한 1948년 1천 명당 5대에서 1960년대에는 40대로 급증했다.²⁵ 이처럼 대중매체의 보급이 급속히 이루어지는 가운데 그들의 정치적 영향력 또한 확대되고 있었다. 물론 1959년 《경향신문》 폐간 사건[•]이 보여주듯이 이승만 정부에 의한 언론 탄압도 이루어졌다. 그럼에도 1950년대 후반 언론들은 나름의 정치적 영향력을 지니고 있었다.

1960년 4월혁명은 이상에서 살펴본 요인들, 즉 서울을 중심으로 한 도시화와 인구 집중, 교육의 확대, 그리고 나름 유지되고 있었던 언론의 자유

《경향신문》 폐간 사건

《경향신문》의 칼럼 '여적餘滴'에 실린 다수결 원칙과 공명 선거에 관한 글로 인해 그 관련자들이 내란선동 혐의로 기소되고 《경향신문》이 폐간 명령을 받은 사건이다.

등의 분위기 속에서 발생했다. 그런 점에서 볼 때, 1950년대 후반에 서울을 비롯한 도시 지역에서는 언론과 지식인 그리고 대학생들이 주축이 된 ‘비판적 공중(公衆)’의 시민사회가 형성되고 있었던²⁶ 것으로 보인다. 그리고 이러한 분위기 속에서 이승만 정부에 의해 대대적으로 추진된 부정선거는 이에 대한 학생들과 시민들의 반발을 야기시켰고, 이는 1·2차 마산시위를 거치면서 결국은 서울의 4·19혁명으로 이어졌던 것이다. 그리고 이러한 과정에서 고등학생과 대학생, 특히 대학생들이 4월혁명의 주역으로 등장할 수 있었던 것은 그들이 해방 직후 성장한 한글세대로서 민주주의를 새롭게 배운 세대라는 점, 그리고 그들이 당시에 대규모 집단행동을 감행할 수 있는 거의 유일한 집단이었다는 점 등의 이유 때문이었다.

4월혁명은 이후 전개된 한국 민주화운동에 대해 하나의 전형을 제공했다. 독재정권의 권위주의적 통치에 대해 민주주의적 저항의 구체적인 형태를 제공했다는 점, 이후 민주화운동에서 학생운동의 중심적 역할을 가능하게 했고 또 그러한 역할을 수행하는 학생운동의 재생산을 가능케 했다는 점, 그리고 4월혁명을 전후하여 제시되었던 민주, 민중, 통일 등이 이후 민주화운동의 분명한 목표와 과제로 정립되었다는 점 등이 그것이다. 그런 점에서 이후 전개된 민주화운동은 4월혁명 당시 제시된 형태에 그때그때의 시대 상황을 반영하며 변화하는 모습을 띠었다. 시간이 흐름에 따라 변화가 있었다면, 그것은 학생운동에 참여했던 인사들이 졸업 후 민주화운동에 지속적으로 참여함으로써 이들이 주축이 되고 여기에 재야 원로 및 종교인 인사들이 참여함으로써 재야세력이 새로이 만들어졌다는 점이다.

4월혁명 이후 전개되었던 이 같은 민주화운동에서 서울은 항상 그 중심이 되었다. 한일회담 반대투쟁, 3선개헌 반대투쟁 그리고 유신체제 하의 민주화운동 등이 바로 그러했다. 그러나 이후 민주화운동은 점차 지방으로도 확산되었는데, 그것은 다음과 같은 계기를 통해서였다. 하나는 1970년대에 들어 전국적인 기반을 가진 기독교와 가톨릭의 일부 세력이 민주화운동에 동참함으로써 민주화운동이 교회와 성당 등을 통해 지방으로 확산될 수 있

었다는 점이다. 다른 하나는 1979년 YH사건을 시작으로 일련의 과정을 거쳐 부산과 마산에서 항쟁이 발생했다는 점과, 그 이듬해인 1980년에는 광주에서도 항쟁이 발생했다는 점이다. 즉 이 같은 계기와 사건들을 통해 서울 중심의 민주화운동은 점차 지방으로도 확산될 수 있었다.

그런 점에서 1987년에 발생한 6월민주항쟁은 그 항쟁이 처음에는 서울을 중심으로 출발하여 지방으로 확산되고 또 지방의 그것은 서울의 항쟁을 다시 강화시키는 상호 영향의 과정을 잘 보여주고 있었다. 또한 6월민주항쟁은 4월혁명 이후 본격적인 산업화를 통해 급속히 확산된 도시화와 계층 분화를 잘 보여주고 있었다. 즉 압축적 산업화에 따른 급속한 도시화와 계층 분화의 효과는 6월민주항쟁 과정에서 화이트칼라를 위시한 중산층의 참여와 지지를 보여주었을 뿐만 아니라, 6월민주항쟁 직후 이어진 노동자 대투쟁을 통해 노동자세력의 부상을 보여주고 있었다. 이처럼 서울을 중심으로 전개되었던 민주화운동은 그것이 전국적 기반을 가지고 전개되었을 때 그리고 중산층까지 포괄하게 되었을 때, 6월민주항쟁은 비로소 성공할 수 있었다.



- 01 1875년 일본 군함 운요호는 조선 연해에 침입하여 개항을 요구했는데, 이로 인해 발생한 조일 간의 무력충돌은 1876년 강화도조약을 통한 조선의 개항으로 이어졌다. 통상적으로 한국의 근대 이행은 운요호 사건에 의해 강화도 조약이 체결된 이때부터 이루어진 것으로 간주되고 있다.
- 02 운요호 사건으로 강화도조약이 체결된 1876년을 한국이 근대로 진입한 시점으로 본다면, 한국 민주주의의 출발은 일제로부터 한국이 해방이 되었던 1945년까지 약 70년 동안 유예되었다고 할 수 있다.
- 03 해방 직후의 이러한 상황에 대해 브루스 커밍스는 “40년 간의 일제 통치의 마지막 10년은 마치 압력솥과 유사했으니, 긴장이 점점 고조되다가 전후 시기에 폭발하고 만 것”이라고 비유하였다(브루스 커밍스 지음, 김동노 외 옮김, 《브루스 커밍스의 한국현대사》, 창작과 비평사, 2001, 246쪽 참조).
- 04 이처럼 미국은 남한에 강력한 반공체제를 구축하는 한편 자유민주주의를 제도화하고자 했다. 그러나 미국에게 후자보다는 전자가 더 중요한 목적이었음은 물론이다. 전후 국제적 냉전의 과정에서 그 최전선에 위치한 남한에 대해 미국의 이 같은 이중적인 입장, 즉 남한이 강력한 반공국가여야 하되 동시에 자유민주체제이어야 했던 그 입장은 ‘미국의 한계선’(American Boundary) 개념으로 자주 설명되었다(최장집, 《한국민주주의의 조건과 전망》, 나남출판, 1996, 22쪽 ; 박찬표, 《한국의 국가형성과 민주주의》, 후마니타스, 1997, 10쪽).
- 05 서중석, 《한국현대민족운동연구》 2, 역사비평사, 1996.
- 06 조희연, 《한국의 국가·민주주의·정치변동》, 당대, 1998, 87~95쪽.
- 07 당시 조봉암 후보는 약 216만 표를 득표했는데, 이 득표와 민주당의 신익희 후보의 갑작스러운 사망에 기인한 것으로 보이는 무효표 185만 표를 합할 경우 이는 약 400만 표에 달했다. 반면 이승만 후보는 약 504만 표를 얻었다. 부통령의 경우 민주당의 장면 후보는 약 401만 표, 자유당의 이기붕 후보는 약 380만 표를 얻었다.
- 08 4월혁명의 희생은 매우 컸다. 4월혁명 과정에서 경찰의 총격으로 185명이 사망하고 수천 명에 달하는 부상자가 발생했다.
- 09 서중석, 《사진과 그림으로 보는 한국현대사》, 웅진지식하우스, 2013, 362~363쪽.
- 10 재야세력이란 “제도정치권이 아니라 주로 시민사회로부터 비제도적 정치사

회에 걸치는 영역에서 민주화운동을 실천했던 명망가들”의 세력이라 할 수 있다(정해구,〈한국의 민주주의와 재야운동〉《국가폭력, 민주주의 투쟁, 그리고 희생》, 함께 읽는 책, 2002, 389~390쪽). 한일회담 반대투쟁 당시 그들의 참여는 이후 재야의 민주화운동의 출발이 되었다.

- 11 이후 1970년대에 치러진 국회의원 총선 결과도 공화당에 대한 국민의 지지 약화 추세를 지속적으로 보여주고 있었다. 우선 유신 직후에 치러진 1973년의 총선에서 공화당은 38.7%의 득표율을 올린 데 반해, 야당인 신민당은 32.5%, 민주통일당은 10.1%의 득표율을 올렸다. 다음으로 1978년의 총선에서 공화당은 31.7%의 득표율을 얻은 데 반해, 야당인 신민당은 32%, 민주통일당은 7.4%의 득표율을 얻었다. 즉 유신체제 하에서 치러진 총선은 공화당의 득표율보다 야당들의 득표율이 더 높았다.
- 12 이와 관련하여 제네바에 본부를 둔 국제법학자협회는 인혁당 사건의 최종 판결이 확정된 4월 8일을 ‘사법사상 암흑의 날’로 선포했다.
- 13 1968년 공산독재 하의 체코슬로바키아에서는 소련에서 벗어나기 위한 자유화운동이 전개되었다. ‘프라하의 봄’으로 불렸던 이 운동에 비유하여 1980년의 이 시기는 ‘서울의 봄’으로 불렸다. ‘프라하의 봄’은 소련군의 직접 개입으로 실패했다.
- 14 광주민주화운동으로 인한 피해 규모는 공식 확인된 것만 해도 사망자 154명, 행방불명자 74명, 상이 후 사망 95명, 부상 3,310명, 구속·구인자 등 총 5,063명에 달했다(6월민주항쟁계승사업회·민주화운동기념사업회,《6월항쟁을 기록하다》1, 2007, 114쪽).
- 15 국가인권위원회 조사에 따르면, 약 4만 명의 시민들에 대해 ‘순화교육’의 이름으로 행해졌던 삼청교육은 그 과정에서 54명이 사망하고 그 이후에도 그 후유증으로 397명이 사망하는 결과를 낳았다(국가인권위원회인권백서발간위원회,《2004 인권백서》1, 국가인권위원회, 2004, 79쪽).
- 16 이와 관련하여 구해근은 노동현장에 ‘위장취업’ 형태로 뛰어들어 학생 수를 조지 오글(George Ogle)의 말을 빌어 3,000여 명 혹은 그 이상으로 추정하였다(구해근 지음, 신광영 옮김,《한국 노동계급의 형성》, 창작과 비평사, 2002, 158~165쪽).
- 17 최장집,《현대 한국정치의 구조와 변화》, 까치, 1989, 293~296쪽.
- 18 1986년 2월 필리핀에서 발생한 ‘피플파워’에 의해 독재자 마르코스 대통령이 쫓겨나자, 미국은 한국에서 이러한 사태의 발생을 저지하고 반미운동의

확산을 차단하기 위해 전두환 정부에 야당과의 개헌 협상에 나서도록 강요했다.

- 19 김금수, 《한국노동운동사 6 : 민주화 이행기의 노동운동(1987~1997)》, 지식마당, 2004, 86쪽.
- 20 오도넬 외 지음, 엄홍철 옮김, 《권위주의정권의 해체와 민주화》, 한울, 1987. 여기에서 ‘定礎선거’란 민주화 이행 과정에서 치러지는 선거로서 민주화 이후 정치의 기본틀을 형성하는 선거라 할 수 있다.
- 21 6월민주항쟁의 가장 중심적인 세력이었던 재야세력은 1987년 헌법 개정 협상에 참여하지 않았는데, 그것은 민주화 요구를 제도화시키는 헌법 개정이 갖는 중요성을 충분히 이해하지 못한 탓이기도 하다. 또한 그들은 자신들이 민주화운동의 주체일망정 헌법 개정이라는 정치적 협상의 주체는 아니라고 생각했던 것으로 보인다.
- 22 전자를 강조하는 대표적 연구로서는 베링턴 무어 지음, 진덕규 옮김, 《독재와 민주주의의 사회적 기원》, 까치, 1985가 있고, 후자를 강조하는 대표적 연구로는 뤼시마이어 외 지음, 박명림·조찬수·권혁용 옮김, 《자본주의 발전과 민주주의》, 나남출판, 1997이 있다.
- 23 정연태, 〈근대의 인구변동〉《우리는 지난 100년 동안 어떻게 살았을까》2, 역사비평사, 46쪽.
- 24 자세한 내용은 브루스 커밍스 지음, 김동노 외 옮김, 앞의 책, 2001의 246~260쪽 참조.
- 25 강인철, 〈6·25전쟁과 사회의식 및 문화의 변화〉《6·25전쟁과 사회구조의 변화》, 한국정신문화원, 1999, 266~26쪽 참조.
- 26 권태준, 《한국의 세기 뛰어넘기 : 산업화, 민주화, 시민사회》, 나남출판, 2006, 87쪽.



제4장의 참고문헌

- 구해근 지음, 신광영 옮김, 《한국 노동계급의 형성》, 창작과 비평사, 2002.
- 국가인권위원회인권백서발간위원회, 《2004 인권백서》 1, 국가인권위원회, 2004.
- 권태준, 《한국의 세기 뛰어넘기: 산업화, 민주화, 시민사회》, 나남출판, 2006.
- 김금수, 《한국노동운동사 6 : 민주화 이행기의 노동운동(1987~1997)》, 지식마당, 2004.
- 김정남, 《진실, 광장에 서다》, 창비, 2005.
- 뤼시마이어 외 지음, 박명림·조찬수·권혁용 옮김, 《자본주의 발전과 민주주의》, 나남출판, 1997.
- 민주화운동기념사업회 연구소, 《한국 민주화운동사》 1, 돌베개, 2008.
- 민주화운동기념사업회 연구소, 《한국 민주화운동사》 2, 돌베개, 2009.
- 민주화운동기념사업회 연구소, 《한국 민주화운동사》 3, 돌베개, 2010.
- 박찬표, 《한국의 국가형성과 민주주의》, 후마니타스, 1997.
- 박현채 엮음, 《청년을 위한 한국현대사》, 소나무, 1992.
- 베링턴 무어 지음, 진덕규 옮김, 《독재와 민주주의의 사회적 기원》, 까치, 1985.
- 브루스 커밍스 지음, 김동노 외 옮김, 《브루스 커밍스의 한국현대사》, 창작과 비평사, 2001.
- 브루스 커밍스 지음, 김자동 옮김, 《6·25전쟁의 기원》, 일월서각, 1986.
- 서울특별시사편찬위원회, 《서울인구사》, 2005.
- 서중석, 《6월항쟁》, 돌베개, 2011.
- 서중석, 《사진과 그림으로 보는 한국현대사》, 웅진 지식하우스, 2013.
- 서중석, 《한국현대민족운동연구 2》, 역사비평사, 1996.
- 안병욱 외, 《유신과 반유신》, 민주화운동기념사업회, 2005.
- 오도넬 외 지음, 염홍철 옮김, 《권위주의정권의 해체와 민주화》, 한울, 1987.
- 6월민주항쟁계승사업회·민주화운동기념사업회, 《6월항쟁을 기록하다》 1~4, 2007.
- 정해구 외, 《4월혁명과 한국의 민주주의》, 4·19혁명국민문화제위원회·강북구청, 2015.
- 정해구 외, 《한국정치와 비제도적 운동정치》, 한울, 2007.
- 정해구, 《전두환과 80년대 민주화운동》, 역사비평사, 2011.

- 정해구·김혜진·정상호, 《6월항쟁과 한국의 민주주의》, 민주화운동기념사업회, 2004.
- 조희연, 《한국의 국가·민주주의·정치변동》, 당대, 1998.
- 짐 스텐즐 엮음, 최명희 옮김, 《시대를 지킨 양심》, 민주화운동기념사업회, 2007.
- 최장집, 《민주화 이후의 민주주의》, 후마니타스, 2002.
- 최장집, 《한국민주주의의 이론》, 한길사, 1993.
- 최장집, 《한국민주주의의 조건과 전망》, 나남출판, 1996.
- 최장집, 《현대 한국정치의 구조와 변화》, 까치, 1989.
- 한국역사연구회 지음, 《우리는 지난 100년 동안 어떻게 살았을까》 2, 역사비평사.
- 한국정치연구회, 《다시 보는 한국 민주화운동》, 선인, 2010.
- 강인철, 〈6·25전쟁과 사회의식 및 문화의 변화〉 《6·25전쟁과 사회구조의 변화》, 정신문화연구원, 1999.
- 김규원, 〈교육입국에서 교육부국으로〉 《대한민국 60년의 사회변동》, 인간사랑, 2009.
- 정해구, 〈한국 민주화운동과 6월민주항쟁의 기념〉 《기억과 전망》, 가을호, 민주화운동기념사업회, 2006.
- 정해구, 〈한국의 국가형성과 민주주의〉 《한국민주주의와 사회운동의 동학》, 나눔의 집, 2001.
- 정해구, 〈한국의 민주주의와 재야운동〉 《국가폭력, 민주주의 투쟁, 그리고 희생》, 함께 읽는 책, 2002.

제5장

사회단체의 결성과 활동

김의영

01 사회단체의 등장

03 사회단체 설립과 참여 동태

02 사회단체 관련 법·제도

04 서울 소재 사회단체의 유형별 활동 사례



01

사회단체의 등장

과거 한국의 권위주의·발전국가 시대에 있어 사회단체는 소위 국가조합주의적 통제 대상이었다. 한마디로 각종 이익집단의 파벌적 행위와 사회단체의 갈등·대립을 유발하는 활동을 경제발전과 국가이익 및 사회안정의 이름으로 탄압·통제·포획·약화시킴으로써 국가의 정책결정자들을 집단적 압력으로부터 격리시키고 국가능력 및 지도력의 입지를 넓히고자 했던 것이다. 국가는 정부의 정책에 반하는 단체들은 탄압·통제하는 한편, 특정 소수 이익단체의 설립을 허가하여 그들에게 직업상의 이익을 독점적으로 대표할 수 있는 권한을 부여하고 그들의 순종과 협조를 극대화하는 방식을 활용하였다. 가령 노동조합과 인권단체 등에 대한 탄압과 소수 사업자단체 등 이익집단에 대한 포섭과 행정적 규제를 예로 들 수 있을 것이다.

사회단체와 관련하여 1987년의 민주화는 다원주의의 시대를 의미하였다. 민주화 과정에서 시민사회의 자율적인 집단 활동은 분출하였고 민주화 이후 결사의 자유의 원칙과 이익집단의 분화 및 이익갈등은 자연스러운 것으로 받아들여졌다. 1987년 민주화 이후 노조의 단체 설립권과 교섭권

이 자유화되고, 진보적 정치이념을 표방하는 이익집단들이 나타나고, 시민 단체 혹은 공익단체의 역할이 증대되며, 관변단체 혹은 어용집단이 자율성을 회복해 가는 변화들은 권위주의 하에서 억압받고 통제되었던 시민사회의 부활과 성장을 의미하는 것이었다. 한편 노사정위원회를 중심으로 사회조합주의의 실험도 진행되었다. 사회조합주의는 이익집단들이 스스로 과도한 집단이기주의적 이익추구 행위를 규제하는 사적이익정부(private interest government)의 역할을 담당하고, 이러한 사적이익정부간 합의와 협상을 통해 이익갈등을 해결하는 방법이다. 한국의 경우 1990년 국민경제사회위원회, 1993년 경총과 한국노총의 임금 인상률 가이드라인 합의, 1994년 중앙노사협의회, 그리고 1997년 IMF 체제하에서부터 시작된 노사정위원회가 이러한 사회조합주의의 실험들이다.

그러나 민주화 이후 한국 시민사회에 있어 가장 두드러진 특징은 경제정의실천시민연합(이하 경실련), 참여연대, 환경운동연합 등으로 대표되는 시민 단체의 등장이다. 《한국민간단체총람》에 의하면 2003년 현재 총 3,544개의 주요 시민운동단체 중 50%에 달하는 1,752개가 민주화 이후인 1990년대에 설립된 것을 알 수 있다(표 1 참조).

 <표 1> 시민운동단체 부문 및 설립연도별 현황

구분	시민사회 일반	지역자치 빈민	사회 서비스	환경	문화	교육 학술	종교	노동	경제	국제	전체
1940~1949	18	0	22	2	3	10	2	6	0	0	63
1950~1959	16	0	159	0	11	1	0	9	0	2	198
1960~1969	38	1	89	2	31	6	10	21	1	4	203
1970~1979	59	1	58	9	23	4	13	30	0	6	203
1980~1989	135	16	265	20	71	32	20	53	0	8	620
1990~1999	473	145	488	235	200	59	30	101	4	17	1752
2000	63	18	70	42	19	2	2	8	0	1	225
2001	60	11	39	31	19	5	3	9	1	0	178
2002	30	16	10	15	14	6	0	10	0	1	102
합계	892	208	1200	356	391	125	80	247	6	39	3544

※ 출처 : 시민의 신문, 《한국민간단체총람》, 2003.



공직자 판공비 공개를 촉구하는 모습(참여연대)

이제 민주화 시대에 있어 국가조합주의적 통제는 가능하지 않다. 다원주의의 모델은 이익집단 간 집단행동능력의 비대칭성으로 말미암아 일반 소비자 집단에게 불리한 이익대표체계이며 과도한 이익갈등의 문제를 내포하고 있다. 사회조합주의적 협의 또한 기본적으로 소비자 집단의 이익과 비경제적 이슈들을 배제하는 경향이 있다. 이러한 상황에서 시민단체는 국가조합주의, 다원주의, 그리고 사회조합주의적 이익대표체계에서 소외될 수 있는 일반 시민의 이익과 공익적인 요구를 대표할 수 있다.

일반적으로 시민단체는 다음과 같은 중요한 정치적 역할을 수행함으로써 민주적 발전에 기여할 수 있다. 첫째, 시민단체는 권력에 대한 견제세력으로서의 역할과 불특정 다수의 시민을 대표하여 집단행동을 주도하는 정



총선 후보자의 정보 공개를 요구하는 시민들(경제정의실천연합)

치적 기업가(political entrepreneur)로서의 역할을 할 수 있다. 즉 시민단체는 국가의 실패와 특수이익집단의 폐해를 감시, 비판, 견제하고 공익적인 차원에서 정책 대안을 제시한다는 점에서 긍정적인 역할을 담당할 수 있는 것이다. 우리에게 잘 알려진 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등 주요 시민단체들이 주로 이러한 역할을 활동 목표로 하고 있다.

둘째, 시민단체는 공적 혹은 공공정책적인 기능을 담당할 수도 있다. 이는 기본적으로 시민단체들이 정책결정자들에게 필요한 신뢰할 만한 정보를 제공하고, 정책형성 및 실행과정에서 정부의 짐을 덜어줄 수 있다는 것을 의미한다. 또한 시민단체는 시장과 국가에 의하여 제공되기 힘든 공공 서비스를 제공할 수 있다. 즉 시민단체들은 시장의 실패와 정부의 실패로

인하여 제공되기 힘든 교육, 의료 및 보건, 사회 및 법률적 서비스, 예술 및 문화 등의 공공재와 공익적 서비스를 제공할 수 있다. 예를 들어 실업자 직업 훈련, 노숙자문제 해결 등의 공공서비스 제공에 있어 정부는 시민단체에 재정적 보조를 하고, 시민단체는 정부를 대신하여 정책 집행을 돕고 서비스 제공에 참여할 수 있다.

셋째, 나아가 시민단체 특히 시민 결사체들은 자발적으로 이익갈등을 조절하고 협력을 이끌어 내며 스스로 문제를 해결할 수 있다. 가령 공신력 있는 시민단체들이 의약분업 분쟁의 경우와 같은 첨예한 이익갈등을 중재하고 합의를 이끌어내는 역할을 할 수 있다.

넷째, 그러나 보다 중요한 것은 시민들이 직접 참여하는 시민결사체들의 역할일 것이다. 소위 사회적 자본(social capital)의 시각에서는 시민결사체들이 ‘신뢰의 규범 및 상호호혜적 네트워크’로 정의되는 사회적 자본을 증대시킴으로써 시민사회 구성원 스스로 협력하여 문제를 해결하도록 하여 궁극적으로 정치경제적 발전을 달성할 수 있다고 주장한다. 대의제 민주주의를 부정하지 않으면서도 참여민주주의의 가능성을 높일 수 있으며, 수동적 시민의 낡은 탈을 벗어버리고 능동적 시민으로 탈바꿈할 때 사회 전체가 스스로 새롭게 창조하고 변화하는 능동적 사회가 될 수 있는 것이다. 이러한 의미에서 경실련, 참여연대 등 주요 시민단체의 역할보다 더욱 중요한 것은 생활공동체를 중심으로 풀뿌리 시민 결사체의 역할이 확대되는 것일 수 있다. 가령 지역에서 학부모-교사-학생-지역주민을 엮는 모임(PTA, Parent Teachers Association)을 통하여 구성원들이 협력하여 현장에서 교육개혁을 추진하려는 노력을 예로 들 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 배경으로 서울의 각종 비영리 민간단체와 사회단체의 설립 현황, 시민의 참여 동태, 주요 사회단체 유형별 활동 사례를 살펴보고 있다.



1) 1999년 <비영리민간단체 지원법>

1987년의 민주화 이후 다양한 법·제도가 개편되는 가운데 사회단체의 설립이나 운영에 관한 법·제도 또한 크게 개편되었다. 이 흐름에서 공익을 지향하는 시민들의 자발적인 단체 설립과 민주사회 발전을 목적으로 마련된 것이 1999년에 제정된 <비영리민간단체 지원법>이다. 이 법이 제정되기 전에는 1961년에 제정된 <사회단체 등록에 관한 법률>이 있었으며 의무적인 등록제가 실시되었다. 민주화 이후 시민의 자발적이며 자율적인 활동을 보장하기 위해서 1993년에 법을 수정하여 회원 수 50명 이상의 단체에 한해서 신고제를 적용하도록 개편되었다. 그러나 1990년대 다양한 분야에서 사회단체가 발전하게 되며 특정 단체에 대한 신고제를 유지하는 의미가 퇴색된 결과 1996년 위의 법은 폐지되었다.

1990년대 후반에는 세계 각지에서 민주화의 흐름과 더불어 비영리, 비정파, 비정부 등을 특징으로 하는 시민들이 자발적으로 단체를 결성하는 현

상이 나타나 한국에서도 NGO(비정부단체)나 NPO(비영리단체)와 같은 개념이 주목받기 시작하였다. 또한 1999년 초 행정자치부는 특별법을 근거로 정부에서 지원을 받은 새마을운동 등 국민운동단체와 자발적으로 설립된 시민운동단체 간의 공평성 문제를 해소하기 위해 회원 수 100명 이상의 민간단체를 대상으로 공개적 심사·선발 방식을 통해 사업비의 일부를 지원하는 제도를 도입하였다.⁰¹ 이에 따라 중앙정부와 지자체에서는 지원 대상 단체를 공모하기 시작했으며 서울시는 1999년 3월에 '99 민간단체 국민운동 사업을 추진하였다. 이 결과 187개의 단체가 신청했으며 심사를 통해 97개 단체에 대해 총 11억 원이 지원되었다.⁰²

이러한 배경으로 1999년 12월 민간단체에 대한 지원제도를 체계화하는 맥락에서 <비영리민간단체 지원법>이 제정되었다. 회원 수 100명 이상의 비영리단체가 각 광역 시·도 또는 관련된 중앙정부 부처에 등록하는 제도를 근간으로, 등록 단체에 대해서 지원 정책을 중앙정부와 지자체가 마련하도록 규정한 것이다. 이 법에서 '비영리민간단체'는 구체적으로 다음과 같이 규정되었다(비영리민간단체 지원법 제2조).

이 법에 있어서 “비영리민간단체”라 함은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음 각 호의 요건을 갖춘 단체를 말한다.

1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
3. 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동 실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

2) 기타 법·제도

사회단체에 대한 분류 방법은 다양하다. 시민단체나 종교단체, 학생단체, 노동단체, 사용자단체 등 단체의 성격이나 주체를 기준으로 분류하거나 보수단체와 진보단체 등 정치적 이념을 기준으로 할 수도 있다. 또한 단체에 적용되는 공식적인 법·제도에 따라 분류하는 방법도 있다.

사회단체의 설립이나 운영에 적용되는 법·제도는 <비영리민간단체 지원법> 이외에도 다양하게 존재한다. 가장 기본적인 것은 1958년에 제정된 <민법>이며, 사단법인과 재단법인의 설립과 운영을 규정하고 있다. 동 법 제32조에서는 “학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.”고 규정되며 이를 근거로 각종 단체가 정부의 허가를 얻어 설립되었다. <민법> 이외에도 1962년에 제정된 <의료법>에 따른 의료법인, 1963년에 제정된 <사립학교법>에 따른 학교법인 그리고 1970년에 제정된 <사회복지사업법>에 따른 사회복지법인 등이 있으며 일반적으로 이러한 법인을 통칭해서 ‘비영리법인’이라 한다.

조합 또한 사회단체의 한 유형이며 협동조합, 공제조합, 신용조합, 업계조합, 노동조합, 재개발조합, 영농·영어조합 등 다양한 형태가 법으로 규정되고 있다. 조합의 기본적인 성격에 대해서는 <민법> 제703조에서 “2인 이상이 상호 출자하여 공동사업을 경영”하는 것으로 규정되고 있다. 각 개별법에 따라 구체적인 조직 형태나 조직 운영의 기본적 목적, 영리와 비영리적 구별 등이 다르게 규정되고 있다. 협동조합에 관해서는 1950년대 이후 농협, 수협, 생협, 산림협, 중소기업 협동조합 그리고 신협과 새마을금고의 8개 형태가 제도화되었으며, 2012년에는 다양한 분야나 업종에서 쉽게 협동조합을 설립할 수 있도록 <협동조합 기본법>이 제정되었다. 이 법에서 협동조합은 “재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역 사회에 공헌하고자 하는 사업조직”

사회단체에 관한 주요 법·제도

비영리법인에 관한 법·제도	협동조합에 관한 법·제도
1958년 민법(사단법인, 재단법인, 조합)	1957년 농업협동조합법
1962년 의료법(의료법인)	1961년 중소기업협동조합법
1963년 사립학교법(학교법인)	1962년 수산업협동조합법
1970년 사회복지사업법(사회복지법인)	1963년 연연초생산업협동조합법
기타 사회단체에 관한 법·제도	1972년 신용협동조합법
1953년 노동조합법(1997년에 노동조합 및 노동관계 조정법으로 개편)	1980년 산림조합법
1961년 사회단체 등록에 관한 법률(1996년 폐지)	1983년 새마을금고법
1999년 비영리민간단체 지원법	1999년 소비자생활협동조합법
2007년 사회적기업 육성법	2012년 협동조합 기본법

으로 규정되었다. 이 법에 따라 일반적인 ‘협동조합’과 ‘사회적협동조합’이라는 두 가지 형태의 조직이 설립 가능하며 전자는 영리적 성격, 후자는 비영리적 성격으로 간주된다.

이 밖에도 전문문화예술단체, 생활체육동호인클럽, 사회적기업, 농어촌 공동체회사와 같은 형태의 사회단체가 제도화되고 있다. 이들은 등록, 지정, 인증, 인허가와 같은 행정적 방법으로 설립과 운영이 규정된다.



이 절에서는 2000년대를 중심으로 서울시에서 비영리민간단체나 기타 사회단체의 설립 동향과 자치구별 분포 그리고 서울시민의 참여수준 등을 통계를 통해 살펴본다. 서울에서는 다양한 형태의 사회단체가 꾸준히 증가해 왔다. 이들의 활동 분야 또한 교육·환경·경제 등과 같이 다양하며 각 자치구의 특색이 반영된 서울 시민사회의 독특한 지형이 나타나게 되었다. 그러나 2000년대 사회단체의 수가 지속적으로 증가하는 반면, 서울시민의 단체 가입 비율이나 기부, 자원봉사 활동에 대한 참여 비율은 크게 증가하지 못했다. 서울시 사회단체는 양적 면에서 성장을 하고 있으나 질적 면에서는 아직 많은 과제를 안고 있다.

1) 비영리민간단체의 설립 추이

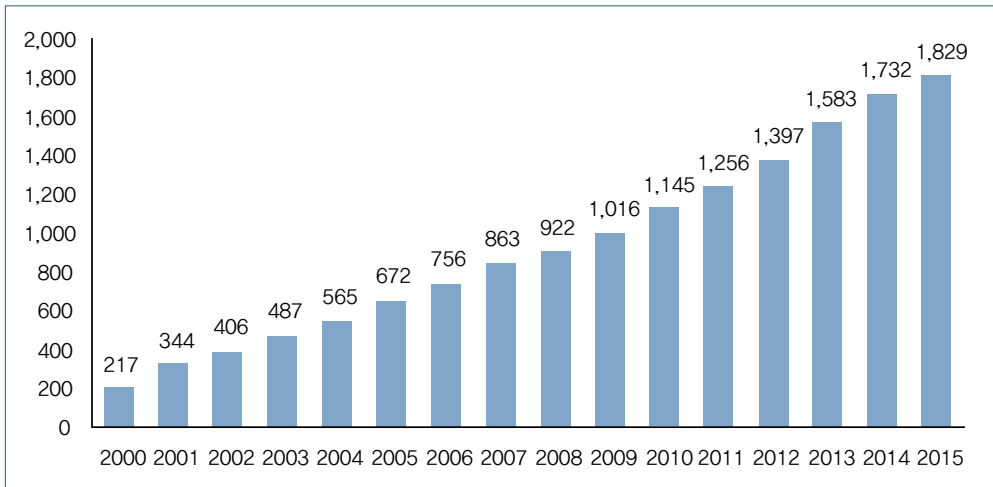
1999년 12월의 〈비영리민간단체 지원법〉 제정 이후 서울시에서도 단

체의 등록과 정부의 지원 사업이 2000년 4월부터 시작되었다. 첫 연도인 2000년에는 총 217개 단체가 등록되었으며 이후 등록단체는 매년 50개에서 150개 수준으로 지속적으로 증가하였다. 서울시 등록 비영리민간단체의 누적 수는 2009년에는 1,000개를, 2015년에는 1,800개를 넘었다.

전국적으로는 2015년까지 약 1만 3,000개 단체가 등록되었으며 이 중 경기도(15.9%)에 이어 서울시 등록단체는 전체 대비 약 13.3%를 차지하고 있다. 또한 전국 단위로 활동하는 단체는 지자체가 아닌 각 중앙정부 부처에 등록하게 되어 있는데 2015년 기준으로 약 1,500개 단체가 있다. 이 중 80%가 서울시에 소재하고 있기 때문에 실질적으로 서울시에 3,000개가 넘는 비영리민간단체가 활동하고 있는 셈이 된다.

 서울시 비영리민간단체의 등록 현황(2000~2015년)

(단위 : 개)



※ 2015년은 9월 기준임.

※ 출처 : 행정자치부, 《비영리민간단체 등록현황》, 각 연도.

서울시 등록 비영리민간단체의 구체적 사례로서 제도 도입 초기인 2000년에 등록된 단체는 <표 2>와 같다. 주된 사업은 환경·여성·소비자·장애인·의식계몽·자원봉사 등 다양한 분야가 포함되었다. 조직 형태 또한 다양하고 시민들의 자발적 활동으로 운영되며, 특별한 법인격 없는 모임, 기

 **〈표 2〉 서울시 등록 비영리민간단체**

단체명	소재지	사업 내용
경실련 도시개혁센터	중구	도시개혁 시민운동, 공간권리 찾기 등
한국기독교사회문제연구원	서대문구	사회정의, 평화, 창조질서의 보전을 위해 이념과 종교를 초월한 연대
소비자교육중앙회 서울시 지부	중구	소비자 교육, 보호 사업 등
서울시 장애인 부모회	은평구	장애인 부모를 위한 교육 및 상담 사업 장애인 고용, 복지 증진, 권익신장 사업
한국여성정치문화연구소	서초구	여성의 사회교육과 가정교육에 관한 연구
세계평화 여성연합	용산구	UN NGO 활동 및 NGO 간의 연대활동
언론개혁 시민연대	중구	언론운동
새마을 봉사회	종로구	자원봉사활동
녹색교통운동	마포구	도시, 교통, 환경 관련 조사연구 교통사고 피해가정 어린이 돕기 사업
서울YMCA	종로구	시민의식 개발, 청소년 운동, 시민권익보호 등
서울 흥사단	종로구	시민의식 개혁운동, 시민실천운동, 청소년 운동
새마을지도자 서울특별시협의회	동대문구	이웃사랑운동, 새마을 며느리 봉사대 운영 등
한국자유총연맹 서울특별시지회	동작구	민주시민교육 자유민주주의 항구적 옹호발전 시민 의식개혁사업 등
한국환경정보연구센터	서초구	환경교육자료 개발, 보급을 통한 환경교육 활성화 도모
한국성폭력 상담소	마포구	성폭력피해생존자 상담, 지원활동 및 성폭력 근절 활동 여성의 인권 확보와 성평등 사회의 정착에 기여하는 사업
해병대 관악전우회	관악구	청소년 선도 및 야간 우범지역 활동, 해병대 병영 체험 극기 교육
대한불교 조계종 직할 조계사청년회	종로구	불우노인 식사제공 및 자원봉사, 실직자 취업알선
지구촌 나눔 운동	종로구	세계 각지에서 필요로 하는 개발협력 사업 및 지원 사업 실시
이화여자대학교 전문직업개발원	서대문구	국제관련업무(사무 및 국제회의) 전문인력양성 교육기관
구로시민센터	구로구	지방자치 및 참여자치 발전을 위한 노력, 시민교육, 자원봉사

※ 출처 : 행정자치부, 《비영리민간단체 등록현황》, 2015.

존의 시민운동단체나 국민운동단체 또는 이들의 자치구 수준의 지부단체, 사단법인이나 재단법인, 학교법인, 사회복지법인, 이러한 단체가 설립한 센터나 기관 그리고 다양한 형태의 조합 등이 있다. 중앙정부 부처 등록단체도 마찬가지이며, 다양한 분야에서 활동하고 있다.

서울시는 2000년 이후 이들 등록 단체로부터 신청을 받아, 심사를 거쳐

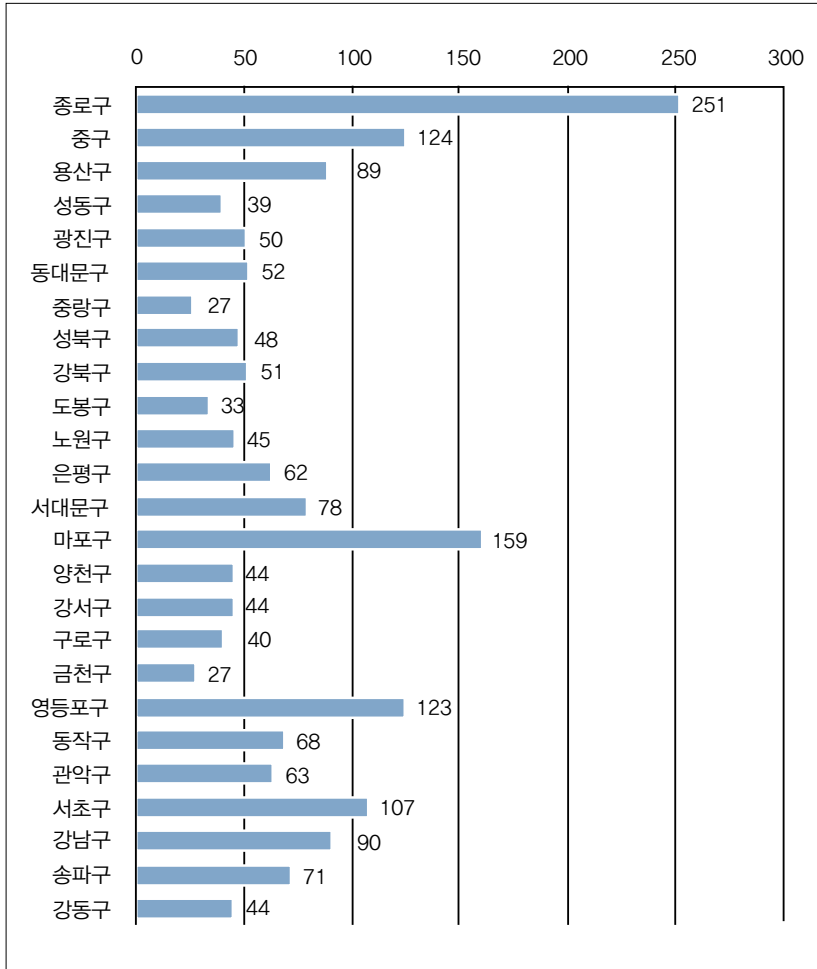
 **〈표 3〉 중앙정부부처 등록 서울시 소재 비영리민간단체**

단체명	소재지	등록부처	사업 내용
경제정의실천시민연합	종로구	기획재정부	조사연구, 시민조직, 시민교육, 시민고발센터운영 및 보호구조 등
에너지시민연대	종로구	산업통상자원부	에너지절약 사회를 구현하기 위해 시민의 자발적 운동을 확산하고 지속가능한 에너지체계 구축을 위한 정책대안 마련
국제엠네스티 한국지부	마포구	국가인권위원회	인권현안개선사업
한국소비자단체협의회	중구	공정거래위	소비자보호사책 조사 연구 등
행정개혁시민연합	마포구	기획재정부	조사연구, 시민조직, 시민교육, 홍보출판 등
자주국방네트워크	서초구	국방부	국방력 강화를 위한 각종 활동
전국여성농민회총연합	관악구	농림축산식품부	여성농민교육사업, 여성농민노동가치실현을 위한 사업, 도농교류협력사업 등
한국여성단체협의회	용산구	여성가족부	여성지위향상 및 국제여성 정치교류협력 취업기회 창출 및 직업교육
한국사회복지협의회	마포구	보건복지부	사회복지에 관한 조사·연구 및 기반조성사업
바르게살기운동 중앙협의회	양천구	행정자치부	바르게살기운동을 통한 민주시민의식 함양
한국정신대문제대책협의회	마포구	외교부	일본군 위안부 문제에 대한 진상조사·연구 사업 일본 정부에 대한 요구를 시행시키기 위한 사업
피난처	동작구	법무부	국내외 난민과 북한 난민의 구호 등
한국여성민우회	마포구	여성가족부	여성권익신장사업 성폭력·가정폭력 피해 등 상담사업
한살림	중구	농림축산식품부	유기농산물 등 안전한 농산물에 대한 도시·농촌 간의 직거래운동 전개 생명운동 확산과 자원재활용 운동 전개
평화문제연구소	은평구	통일부	통일 분야 연구, 교육, 국내외 홍보, 북한 관련 정보화사업 등
유니세프 한국위원회	종로구	외교부	아동복지
한국교통시민협회	관악구	경찰청	뺑소니 추방운동 및 사회봉사활동
중앙노동경제연구원	광진구	고용노동부	교육훈련, 직업전문학교 운영 등
한국구조연합회	중구	국민안전처	재해·재난 구호 및 안전문화운동
한국YMCA전국연맹	마포구	문화체육관광부	시민권익 보호, 환경보전

※ 출처 : 행정자치부, 《비영리민간단체 등록현황》, 2015.

약 100개에서 150개 단체의 공익활동에 대해 사업비의 일부를 지원하는 ‘비영리민간단체 공익활동 지원 사업’을 실시해 왔다.

2015년까지 서울시에 등록된 총 1,829개 단체의 소재지를 살펴보면, 25개 자치구 중 종로구에 가장 많은 수의 단체가 모여 있으며, 마포구·영등포구·중구가 뒤를 이룬다. 중랑구·금천구·도봉구 등에서는 단체 등록이 미비하지만 수적 규모에 관해서 하위 15~20개 자치구 사이에는 큰 차이가



※ 출처 : 행정자치부, 《비영리민간단체 등록현황》, 2015.

없다. 즉, 비영리민간단체는 특정 지역에 밀집해서 활동하는 경향이 있으며 서울시 내에 몇 개의 ‘거점 지역’을 만들고 있는 것이다. 이러한 성격은 한국의 시민운동이나 시민단체가 서울의 중심 지역에서 발전해왔던 역사를 비영리민간단체가 계승하고 있음을 시사한다.

2) 사회단체의 전체적 설립 추이

사단법인이나 재단법인, 협동조합, 노동조합 그리고 법인격 없는 동창회나 협회, 종교조직 등 다양한 형태를 포함한 서울시 소재 사회단체의 전체적 추이를 보면 아래의 그래프와 같다. 이는 서울시에 소재하는 사업체에 대한 전수 조사의 결과로서 다양한 형태의 비영리법인이나 조합 등을 포함한 이른바 ‘회사 이외의 법인’과 법인격 없는 단체를 합한 것이다.

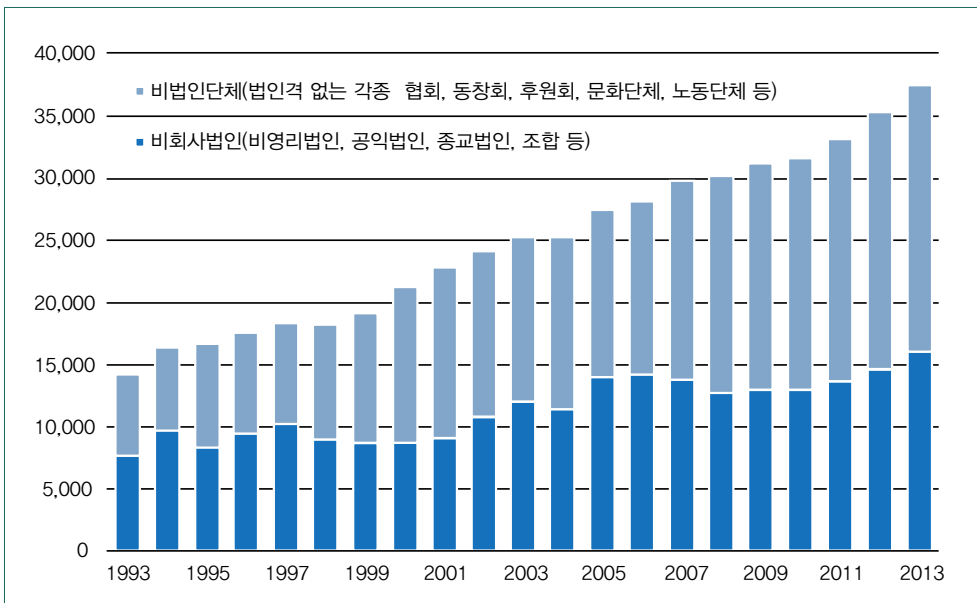
1993년 약 1만 3,000개 수준이었던 사회단체는 2013년에 약 3만 7,000개 수준으로 증가하였다. 20년 동안의 증가율을 보면 회사 이외의 다양한 법인은 약 2.1배, 비법인 단체는 3.2배로, 법인이 아닌 형태의 단체가 특히 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 같은 시기 주식회사, 유한회사, 합명회사*, 합자회사*를 포함한 회사법인은 약 3만 7,000개에서 7만 5,000개로 증가하여 사회단체보다 높은 수준으로 증가한 것도 사실이다.

합명회사 사원 모두가 회사의 채무에 대하여 직접 연대하여 무한 책임을 지는 회사로, 소규모 기업에서 흔히 볼 수 있는 기업 형태이다.

합자회사 두 사람 이상이 자본을 대어 만든 회사이다. 유한·무한 사원으로 조직되는데, 무한 사원은 업무의 집행에 관한 권리 및 의무를 가지고, 유한 사원은 재산에 대한 한정된 권한 및 감 독권을 가진다.

서울시 소재 사회단체의 설립 추이

(단위 : 개)



※ 출처 : 통계청, 《전국사업체조사》, 각 연도.



〈표 4〉 서울시 소재 사회단체의 자치구별·업종별 분포(2013년)

(단위 : 개, %)

	사회 단체 수	주요 업종별 내역				
		협회 및 단체 기타 개인 서비스	교육 서비스	보건·복지 서비스	예술·스포츠 및 여가관련 서비스	전문·과학· 기술 서비스
서울시	37,439	45.0	9.6	8.8	3.0	7.6
종로구	2,149	49.2	8.9	5.4	5.1	9.3
중구	1,712	46.8	7.4	5.5	3.0	9.1
용산구	998	40.6	10.8	9.0	2.7	5.3
성동구	1,095	37.8	11.8	9.4	2.8	5.2
광진구	1,138	48.1	13.7	8.3	2.6	3.8
동대문구	1,220	45.8	12.5	8.1	2.0	4.5
종랑구	1,138	52.8	7.8	8.4	6.5	1.8
성북구	1,383	46.8	13.8	11.5	2.3	2.7
강북구	979	52.6	8.2	12.4	3.2	2.0
도봉구	993	48.4	9.9	12.9	1.9	2.1
노원구	1,456	43.2	11.8	11.2	1.9	2.0
은평구	1,298	50.2	10.9	11.4	1.6	1.7
서대문구	1,213	45.0	13.8	12.0	1.6	3.8
마포구	1,743	43.5	9.8	9.2	2.4	6.7
양천구	1,310	48.0	9.7	10.8	4.1	3.6
강서구	1,734	47.5	8.2	9.2	4.4	1.8
구로구	1,334	39.4	10.6	9.3	2.3	5.3
금천구	1,044	47.0	7.1	13.0	2.1	6.5
영등포구	2,072	40.5	7.9	7.7	2.9	9.4
동작구	1,240	48.5	10.6	10.9	2.9	2.3
관악구	1,495	49.4	10.8	10.5	3.1	5.9
서초구	2,578	34.8	6.7	5.3	2.9	28.4
강남구	2,674	35.2	7.7	5.9	2.4	22.0
송파구	2,175	51.3	8.6	7.1	4.8	5.1
강동구	1,268	50.8	8.2	10.0	1.8	1.5

※ 사회단체 수는 회사 이외의 법인과 비법인단체의 합산임.

※ 출처 : 통계청, 《전국사업체조사》, 2013.

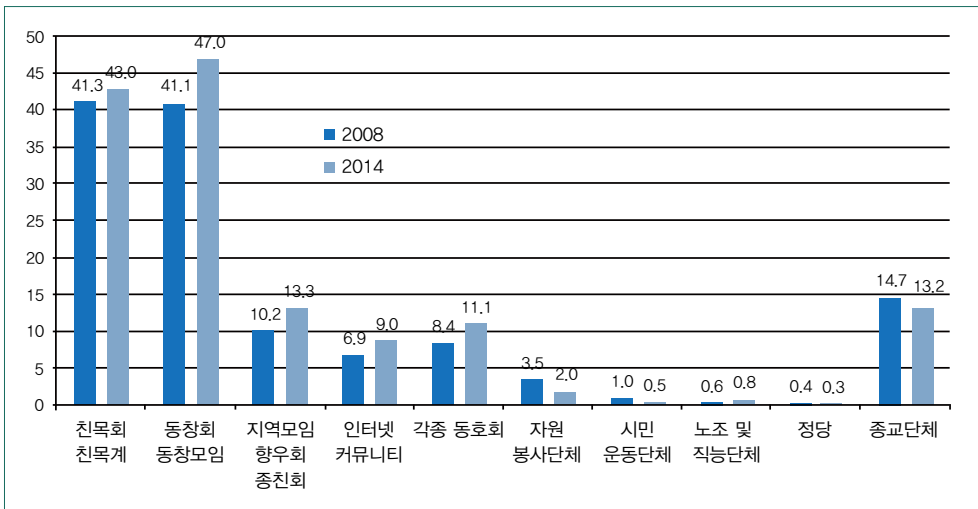
이러한 다양한 형태의 사회단체에 대해 2013년을 기준으로 한 자치구별 분포를 보면 〈표 4〉와 같다. 강남구·서초구·송파구의 이른바 강남 3구에 많은 사회단체가 있으며, 종로구·중구 등 도시권이 뒤를 이른다. 이러한 사

회단체의 전체적인 모습은 비영리민간단체의 분포와 차이를 보여준다. 각 자치구에서 업종별 분포 현황을 보면 강남구와 서초구에서는 전문·과학·기술 분야의 경제관련 단체가 비교적 다수 설립되고 있는 반면, 종로구나 중구에서는 비영리분야의 협회나 서비스 단체의 비율이 높다. 성북구·노원구·광진구·은평구 등에서는 교육과 복지 서비스 단체의 비율이 비교적 높다. 서울시 전체에서 사회단체가 지속적으로 발전하는 한편, 각 자치구 수준에서는 다양한 특색이 나타나고 있는 것이다.

3) 사회단체에 대한 서울시민의 참여와 태도

서울시민이 구체적으로 어떠한 단체에 참여하고 있는가에 관한 설문조사 결과를 보면, 친목회와 동창회에 대한 참여율이 높은 반면 시민단체나 정당에 대한 참여는 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 또한 2008년과 2014년을 비교해 보아도 유형별 순위와 각 참여율에 관해서 큰 변동이 없다.

서울시민의 유형별 사회단체 참여율(2008년과 2014년의 비교) (단위 : %)



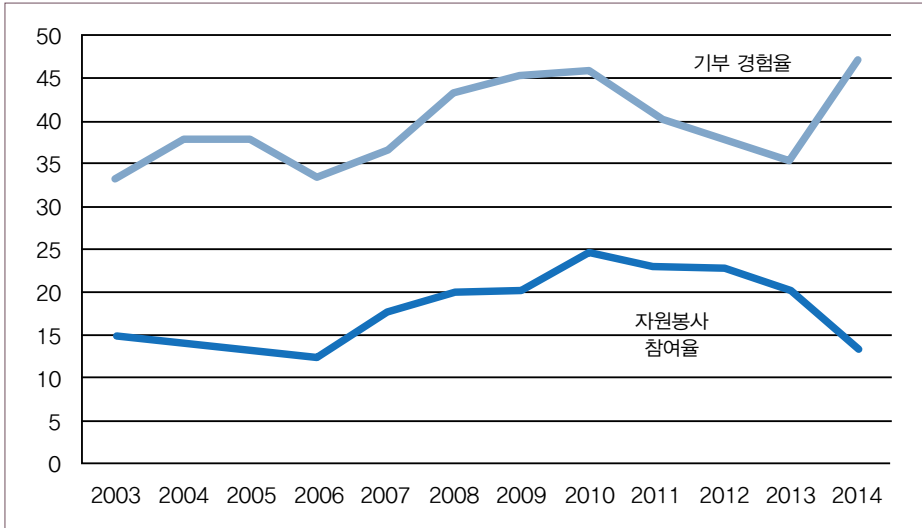
※ 출처 : 서울특별시, 《서울서베이》, 2008·2014.

참여율을 세대별로 보면 20~30대에서는 각종 동호회와 인터넷 커뮤니티에 대한 참여율이, 40~50대에서는 친목회나 지역모임에 대한 참여율이 비교적 높게 나타난다. 그러나 모든 유형을 종합한 전체 참여율을 보면 20대(69.6%) 30대(82.7%), 40대(86.4%), 50대(88%), 60대 이상(77.5%)으로 20대가 비교적 낮은 수준인 것을 제외하면 뚜렷한 세대적 경향성은 나타나지 않는다. 다만 사회단체 참여율은 소득과 비례해 높아지는 경향성을 보인다. 가

 **〈표 5〉 사회단체 활동의 촉진과 관련된 서울시민의 태도와 요인(2014년)** (단위 : %)

구분		사회단체 참여율	기부 경험율	자원봉사 참여율
성별	남자	80.5	45.7	10.6
	여자	76.1	48.2	16.1
연령별	10대	39.0	40.0	43.1
	20대	69.6	48.7	12.6
	30대	82.7	54.2	12.3
	40대	86.4	52.5	13.4
	50대	88.0	47.2	10.1
	60대 이상	77.5	35.8	8.6
학력별	중졸 이하	58.9	28.2	15.9
	고졸 이하	78.6	42.9	11.8
	대졸 이하	83.0	54.3	13.8
	대학원 이상	88.4	68.3	18.5
소득별	100만원 미만	50.2	18.6	5.0
	100만~200만원 미만	69.3	33.6	9.3
소득별	200만~300만원 미만	77.9	43.6	9.2
	300만~400만원 미만	78.7	49.5	12.0
	400만~500만원 미만	80.3	50.2	14.4
	500만원 이상	82.3	51.0	17.7
지역별	도심권	82.1	46.7	14.4
	동북권	75.8	47.0	10.6
	서북권	79.6	45.6	14.8
	서남권	78.5	45.3	14.6
	동남권	80.3	50.3	15.3
서울시	서울시	78.3	46.9	13.4

※ 출처 : 서울특별시, 《서울서베이》, 2014.



※ 출처 : 서울특별시, 《서울서베이》, 2003~2014년.

구의 월 소득 100만 원 미만(50.2%), 100만~300만 원(73.6%), 300만~500만 원(79.5%), 500만 원 이상(82.3%)로 경제적 소득에 따라 사회단체에 대한 참여가 높아진다(표 5 참조).

마지막으로 사회단체 참여와 깊이 관련이 있는 지표로서 서울시민의 기부 경험율과 자원봉사 활동 참여율의 추이를 살펴보자. 이 그래프는 서울시민의 과거 1년 동안 기부행위의 유무와 자원봉사활동 참여 유무에 대한 설문조사의 결과를 나타낸다. 두 지표는 각각 사회단체의 재정과 인적 자원과 관련되며 사회단체의 활동 촉진을 위한 중요한 기본 조건이다.

2003년에서 2014년까지의 추이를 보면 기부 경험율과 자원봉사 참여율 모두 증감을 반복하는 점을 알 수 있다. 연도마다 차이가 나타나고 있으나 2013년의 기부 경험율이나 2014년의 자원봉사 참여율은 2003년과 동일한 수준으로 감소하고 있다. 이는 비영리민간단체와 기타 사회단체가 지속적으로 증가한 것과 비교하면 상반되는 결과라고 할 수 있다. 즉, 서울시민은 2000년대 다양한 형태의 단체를 적극적으로 설립해 왔으나 이는 부분적 성

과일뿐 전체적인 시민 참여의 향상에는 기여하지 못한 것이다.

두 지표의 경향 역시 세대 차이나 자치구 사이의 차이보다는 소득의 차
이에서 뚜렷한 경향성을 나타낸다(〈표 5〉 참조). 기부 의 경우 가구의 월 소득
100만 원 미만(18.6%), 100만~300만 원(38.6%), 300만~500만 원(49.8%), 500
만 원 이상(51%)이며, 자원봉사의 경우 100만 원 미만(5%), 100만~300만 원
(9.3%), 300만~500만 원(13.2%), 500만 원 이상(17.7%)으로 경제적 소득이 높을
수록 사회단체 활동에 친화적인 태도가 나타난다.



04

서울 소재 사회단체의 유형별 활동 사례

서울시에는 설립 100주년을 넘긴 YMCA나 홍사단과 같은 단체들을 비롯해, 환경운동단체나 소비자운동단체, 여성운동단체 등의 시민단체와 시대적 정치이슈의 등장과 함께 형성된 각종 시민연대체나 협의회 그리고 기업·산업 발전 또는 노동자의 권익보호를 위해 활동해온 사용자단체나 노동자단체 등 다양한 성격의 단체가 공존하고 있다. 이러한 단체들은 특히 민주화 과정과 민주화 이후 다양한 분야에서 각자의 목적과 사명을 가지고 활동을 펼쳐왔으며 오늘날 서울 시민사회의 발전에 기여하고 있다.

1) 시민단체의 설립 동향과 활동 사례

(1) 서울 YMCA

1903년 민족운동단체인 황성기독교청년회로 역사를 시작한 서울 YMCA는 초창기 을사늑약 반대운동, 2·8독립선언^{*}, 3·1운동 등의 항일운동에 적

^{*} 2·8독립선언 일본 유학생들이 1919년 2월 8일 동경의 기독교청년회관에서 발표한 독립선언으로, 조선청년독립선언이라고도 한다.

극적으로 개입하였으며, 일반인들을 대상으로 한 체육활동과 교육활동을 통해 인재를 양성하고 민족의식을 고취하였다.⁰³ 또한 1920년에는 상류층 지식인과 민족지도자, 기독교 지식인이 주축이 되어 일제의 산미증식계획에 맞서 농촌운동을 전개하였다.

해방과 6·25전쟁, 그리고 1960~1970년대의 급격한 산업화를 지나는 동안 서울 YMCA는 신앙운동과 체육사업, 청소년사업을 비롯해 시민의식 개발, 지역사회조직 양성, 직업교육을 골자로 하는 ‘사회개발운동’을 수행하며 사회참여의 영역을 확대해 나갔다. 1970년대 후반부터는 시민 감시와 캠페인을 통해 대중적 참여를 도모하였다. 대표적으로 1978년 시민들의 권익 옹호를 위해 시작한 시민중계실 사업은 시민주권 및 소비자 운동으로 발전하였으며, 1985년 ‘시민자구운동결의대회’를 통해 이루어진 양담배 안 피우기, 국산타이어 애용 운동 등은 탄압적 정권 하에서 점진적인 방식으로 참여 주체를 확대하였다. 특히 이러한 활동들을 토대로 서울 YMCA는 전문화된 소비자운동 단체들과의 연대를 구축할 수 있었다.

1990년대 들어 서울 YMCA는 본격적인 지역공동체 운동을 시작하였다. 1992년 동대문지회 개설을 시작으로 서울 각지에 지회를 만들었으며, 시민 감시활동의 범위를 넓혀 ‘한강물 살리기 운동’, ‘금모으기 운동’, 그리고 공명선거 캠페인으로 이어진 ‘의정감시단’ 등의 활동을 수행하였다. 단체의 이러한 노력들은 평범한 시민들의 광범위한 참여를 통한 시민사회의 동원을 가능하게 하였다.⁰⁴

2003년 창립 100주년을 맞이한 서울 YMCA는 초국적 네트워크 구축에 힘쓰는 한편 청소년 대토론회 및 청소년 기자단 활동 등의 청소년사업을 추진하였으며, 광범위한 유권자 네트워크를 바탕으로 서울시장 및 구청장 후보를 검증하고, 시민사회 의제를 정치적으로 확대시키기 위한 ‘유권자 10만인 위원회’와 같은 대규모 공명선거 캠페인을 실시하였다. 또한 시민 정치 운동본부를 출범시켜 서울 시정에 관한 토론회를 개최하고 다양한 시민교육을 활발히 전개하기 시작하였다.

이러한 비일상적인 활동 외에도 풀뿌리 차원에서 지역사회 공동체를 조직화하고 민생 관련 의제들을 찾아 해결하려는 노력은 2000년대에 들어서도 부단히 이루어졌다. 무료급식, 김장 만들기, 거리청소와 같은 자원봉사를 비롯해 체육활동을 매개로 한 다양한 모임이 그 예이다.

이처럼 독립운동을 목적으로 세워진 서울 YMCA는 사회가 급격한 변화를 이뤄가는 가운데 운동의 영역과 의제를 지속적으로 확대시켜 왔다. 6·25전쟁 직후의 전쟁고아를 비롯한 빈민구제 활동, 1960~1970년대 사회문제 수렴을 위한 시민논단 활동과 지역사회 복원을 위한 시민사회 개발단 운동, 1980~1990년대 다양한 영역에서의 시민감시 및 캠페인 활동, 그리고 2000년대 민생 수준에서의 지역사회 조직화 활동은 오늘날 건강한 공동체를 만들기 위한 체육활동 및 교육활동과 더불어 서울 YMCA를 다양한 층위와 영역을 포괄하는 사회단체로 발전시켰다.

(2) 소비자시민모임

소비자운동이란 기본적으로 소비자 권익 향상과 소비자 주권 확립을 위한 조직적인 활동을 의미한다. 하지만 오늘날 소비자운동은 소비자들의 경제적 가치를 추구하고 시장의 공정성 및 투명성 확보를 통한 경제정의를 실현하는 것에서 한걸음 더 나아가 책임 있는 소비자를 길러내 환경의 지속가능성과 삶의 질 향상까지를 목표로 하고 있다.⁰⁵ 소비자시민모임(이하 소시모로 약칭)은 1980년대 이후 질적인 측면과 양적인 측면 모두에서 본격적인 성장을 경험한 소비자운동의 전기를 이끌고 의제를 주도한 대표적인 조직이다. 1983년 ‘소비자 문제를 연구하는 시민의 모임’이란 이름으로 활동을 시작한 이 단체는 창립 초기, 여성 단체가 도맡아 해오다시피 한 소비자운동을 전문적으로 수행해 주목을 받았다. 소시모는 경제발전 일변도 정책으로 시장에서 소비자의 권리가 인정받지 못했던 1980년대, 외부의 수많은 압력에도 불구하고 국제적 연대를 통해 불공정한 기업행위를 비판하고, 안전성 문제를 제기했으며, 1990년대 생활수준의 향상과 진보적 정치개혁 등

에 힘입어 의제 및 활동 영역을 확장하고 다른 사회단체들과의 연대를 구축하였다. 2000년 이후에는 기존의 활동들을 제도화하는 한편, 급변하는 시장 환경에 대응해 식품으로부터 주택에 이르기까지 다양한 소비 영역에서 교육 및 조사 활동을 수행해 왔다.

세부적으로 소시모의 활동영역을 살펴보면 크게 안전성, 투명성, 그리고 지속가능성을 위한 활동으로 나눌 수 있으며,⁰⁶ 이러한 활동들은 조사연구, 소비자교육, 캠페인, 국제연대 등의 방식을 통해 오늘날에도 현장에서 이루어지고 있다. 안전성 분야에서의 활동 내용부터 살펴보면, 소시모는 안전성 문제가 전문가에 의한 왜곡된 정보와 정보 부족에 의해 발생한다는 판단 하에 소비자에게 보다 많은 정보를 알리고 관련된 정부정책 결정 과정에 참여하기 위해 노력해 왔다.⁰⁷ 주로 식품·의약품·농약의 안전성이 주된 문제제기의 대상이었다. 1986년에는 ‘화학조미료 사용 실태조사’를 통해 화학조미료의 유해성을 대중에게 알렸으며, 기업과 정부의 압력에도 불구하고 조사결과를 바탕으로 ‘안 먹는 게 좋아요, 화학조미료’ 캠페인을 진행하였다. 이러한 단체의 노력은 화학조미료 사용량 감소라는 성과로 이어졌다. 이와 더불어 안전성이 보장되지 않아 외국에서 쓰이지 않는 농약·의약품 판매 금지 운동, 체르노빌 방사능 노출 식품 국내반입 및 유통 금지 운동, 그리고 유전자 조작 식품(GMO) 표시 촉구 운동 등은 비단 서울뿐 아니라 전국적으로 반향을 불러일으킨 소시모의 대표적인 활동들이다.

시장의 투명성을 증진시키기 위한 활동의 대표적인 사례로는 백화점 사기세일 소송 건이 있다. 1989년 소시모는 변칙 사기세일에 대해 백화점 열 군데를 사법부에 고발하고, 변칙세일에 속은 시민들의 민사소송을 도왔다. 소시모를 포함한 사회단체 연대는 3여 년에 걸친 소송에서 모두 승소하여 변칙세일은 사기죄에 해당한다는 판례를 남겼다. 이 사건은 최초로 소비자 단체가 소비자를 대표하여 법적 투쟁을 전개한 사례로, 소비자의 권리 향상에 이바지했음은 물론 소비자 단체에 대한 대중적 인식의 전환을 가져왔다. 투명성 증진 운동은 2000년에 들어서 그 영역이 확대되었다. 이를테면

소시모는 2008년 급격한 소비자 물가 상승이 발생할 것을 염려하여 전국에 물가감시센터를 개설, 불공정거래 행위에 대한 감시활동을 실시했으며, 2011년에는 공정거래위원회와 함께 운동을 펼쳐나갔다.

전국적 차원이 아닌 서울시 수준에서도 소시모의 활동은 두드러졌다. 소시모는 대규모 재래시장인 남대문시장과 동대문시장에 대해 판매가격 표시제를 제안하였으며, 2008년에는 부동산 가격의 버블 현상을 막기 위해 서울시 141개 동시분양 아파트의 분양가를 분석, 부적절한 가격을 책정했다고 여겨지는 기업들에 대해 가격인하 권고 활동을 전개하였다.⁰⁸

소시모는 또한 지속가능한 소비 촉진 운동을 수행함에 있어 다른 분야의 시민단체들과 연대를 형성하였다. 그 대표적인 사례가 바로 팔당호 골재 채취 계획 반대 운동이다. 1990년 건설부는 당시 신도시 불량 레미콘 파동으로 인해 골재난이 발생할 것을 우려, 팔당호에서의 골재 채취를 추진하였다. 이에 소시모는 서울시 식수원이기도 한 팔당호의 수질 오염 가능성을 조사하고 환경단체와 함께 문제를 제기해 1991년 정부로부터 골재 채취 전면 백지화 발표를 이끌어냈다. 소비자운동과 환경운동을 접목시키려는 이러한 시도는 소비자 문제가 비단 시장이라는 영역에만 국한되어 있는 것이 아니라 보다 넓은 차원에까지 연결되어 있다는 점을 시민들에게 알리는 계기가 되었다. 소시모는 소비자의 생명을 보호하기 위한 환경 지키기 노력을 인정받아 2003년 6월 서울시로부터 서울의 쾌적한 환경 조성을 위해 노력하는 개인 및 단체에 수여하는 서울 환경상을 수상하기도 하였다.

(3) 환경운동연합

환경운동연합은 1993년 4월 서울의 공해추방운동연합과 8개의 지역 환경조직들이 연대하여 결성한 전국적인 환경운동단체이다. 결성 두 달 후인 6월, 기존 공해추방운동연합이 서울환경운동연합(이하 서울 환경련)으로 조직명을 바꾸면서 서울 지역의 환경운동을 계속해서 전개하게 되었다. 서울 환경련을 포함한 환경운동연합이 활동을 시작하며 내세운 가치는 일상생

활 속의 모든 환경파괴 및 오염 행위를 근절하고, 의식 재고와 실천으로 개개인의 삶을 건강하게 가꾸어 나가는 것이었다.⁹⁾ 이를 달성하기 위해 환경운동연합은 1) 성명서 및 보도자료 발표를 통한 환경문제 이슈화 활동, 2) 운동본부 결성, 연대 구축, 집회 개최, 소송 제기 등의 비판 및 문제제기 활동, 3) 마지막으로 세미나 및 토론회 개최, 조사활동, 시민교육활동, 캠페인 조직 등을 기반으로 한 교육 및 대안제시 활동을 전개하였다.¹⁰⁾

환경운동연합 전체의 차원에서 대표적인 업적들을 분야별로 살펴보면 다음과 같다. 첫째로 환경문제의 이슈화를 위해 환경운동연합은 창립 초기부터 정부와 기업의 환경파괴적인 정책에 맞서 해양, 에너지, 생활환경, 국토, 국제연대, 그리고 환경 교육 등의 광범위한 영역에서 일일이 열거하기 어려울 정도로 많은 성명서와 보도자료를 발표해 왔다.¹¹⁾ 대표적으로 환경운동연합은 성명서와 보도자료를 통해 낙동강 수질 오염의 심각성을 알리고, 새만금 간척사업, 핵폐기장 건설, 4대강 사업 등이 환경에 미치는 악영향에 대한 대중의 인식을 확대시켰다.

둘째로 환경운동연합은 정부로부터 정책 포기 혹은 전환을 이끌어내기 위한 직접행동을 활발히 전개하였다. 창립 초기의 대표적인 활동으로는 전국 쓰레기 소각장 건설 반대 집회(1993), 낙동강 수질오염 해결을 위한 보트시위(1994), 프랑스문화원 점거 반핵 시위(1995), 낙동강 살리기 범시민 항쟁대회(1997), 일본 플루토늄 해상 수송 반대 해상 시위(1998), 그리고 동강 댐 백지화 전면 백지화 요구 시위(1999) 등이 있었으며, 2000년 이후로는 다년간에 걸쳐 시민사회와의 연대를 통해 꾸준히 전개한 새만금 개발 반대 운동을 비롯해 ‘핵폐기장 백지화 핵발전 추방 반핵국민행동’의 출범 및 전국 규탄대회(2003), 광우병 쇠고기 반대 집회(2007, 2008), 삼성중공업 기름유출사고 범국민 고발운동(2008), 4대강 사업 반대 운동(2007~2011) 등이 있다. 집회와 같은 저항적인 시민운동과 더불어 환경운동연합은 시민들의 의식을 개선하고, 조사활동의 결과를 바탕으로 정책적 대안을 제안하는 협력적 활동도 동시에 수행하였다.



한강의 오염을 감시하는 한강종합감시단 활동(환경운동연합)

1993년 ‘신환경 5개년 수립을 위한 민간단체 공개토론회’를 시작으로 2000년대 중반까지 환경운동연합이 전개한 정책제시 활동으로는 대표적으로 1997년 ‘핵폐기물 국가 간 이동에 관한 국제 심포지엄’, ‘한강 상수원 수질개선 특별대책안에 대한 긴급토론회’(1998), ‘환경 예산 감시운동과 시민참여 방안에 관한 토론회’(2001), ‘탈원전 및 대체에너지로의 정책 전환 토론회’(2003) 등이 있으며, 4대강 사업이 본격적으로 추진되기 시작한 이후에는 사업의 문제점을 집중적으로 부각하고 대안을 마련하기 위한 회의가 개최되었다. 또한 환경보호에 대한 일반 시민들의 인식을 증진시키기 위한 캠페인에 있어서는 새만금 갯벌, 동강, 기름유출사고, 4대강과 같은 주요한 환경 이슈로부터 장바구니 들기와 같은 일상적인 실천을 강조하는 것까지 다양한 차원의 노력들이 전개되었다.

서울 환경련의 활동 또한 단체의 전국적 활동 양상과 맞물려 이슈화 활

동, 직접행동, 대안모색 활동을 통해 환경 문제에 대한 서울시민의 인식을 확대하고, 실질적인 제도 변화 방안들을 마련해 왔다. 서울 환경련은 대전엑스포 민간 환경제(1993)를 시작으로 어머니 환경대학(1993~), 한강감시단 활동(1994~), 대기오염 감시단 활동(1994~), 그리고 이에 더해 ‘패스트푸드 이제 그만 캠페인’(2003), ‘기초 질서 지키기 캠페인’(2007) 등과 같은 식품 및 생활안전을 위한 다채로운 캠페인을 통해 서울시민들에게 서울시의 크고 작은 환경문제에 대한 관심을 촉구하는 한편 조사결과를 바탕으로 집단행동을 조직해 시 정부에 문제의 시정을 요구하였다.

이러한 활동들은 다른 사회단체들과의 연대를 통해 이루어지는 경우도 있었다. 대표적으로 2001년 지하철 석면 실태

조사의 경우 녹색연합 지하환경개선시민모임과 공동으로 수행한 활동이었다. 특히 2000년대 후반 4대강 사업이 추진되면서 연대를 통한 반대운동은 더욱 확대되었다. 이를테면 2007년부터 2011년에 이르기까지 서울 환경련은 사회단체 연대조직인 ‘운하백지화국민운동’과 ‘4대강 저지 범국민대책위원회’에 참여함과 동시에 초국가적 연대를 결성하여 반대여론을 조성하는 데 큰 기여를 하였다.

서울 환경련은 환경문제를 두고 이처럼 정부와 갈등하는 면을 보이는 한편 다른 한편으로는 협력을 통해 환경문제에 공동으로 대응하고자 하였다. 이를테면 2011년부터 진행하고 있는 ‘한강 복원을 위한 한강 숲 조성사업’은 서울시 및 지역주민, 그리고 기업에 이르기까지 다양한 행위자들 간의



서울의 대기오염에 대한 각성을 촉구하는 시민들(환경운동연합)

협력을 바탕으로 하는 대규모 프로젝트이다. 또한 서울 환경련은 강남서초지부, 강동송파지부, 강서양천지부를 통해 지역사회활동도 함께 전개하였다. 2000년 서울시 시민들로부터 제보를 받아 이를 토대로 서울 안에서 환경적으로 중요한 장소들을 자료화하는 ‘그린맵 만들기’는 서울 환경련의 시민참여활동의 대표적인 예이다.

(4) 전국철거민협의회

1980년대 서울시의 합동재개발사업이 본격적으로 추진되는 과정에서 전국철거민협의회(이하 전철협으로 약칭)는 주민들의 산발적인 반대운동을 조직화하고, 정부정책에 보다 체계적이고 효과적으로 대응하기 위해 1987년 서울철거민협의회(이하 서철협으로 약칭)라는 이름으로 활동을 시작하였다.¹² 재개발 지역의 공동투쟁조직으로 결성된 서철협은 서울에서 지역별로 활동하는 세입자대책위원회의 상부조직으로 각 위원회에 활동가들을 파견해 효과적인 조직화 방안을 제시하는 한편, 세입자들의 완강한 저항에도 불구하고 정부가 철거를 강행했을 때에는 다른 지역의 단체들과 연대하여 각 지역 철거민의 공동투쟁을 펼쳐왔다.¹³

서철협은 서울시와 중앙정부에 공공 영구임대주택 공급을 적극적으로 요구했으며, 이러한 노력은 철거민 문제를 중앙정부 수준의 문제로 부각시켜 1989년 노태우 정부가 25만 호 영구임대주택 정책을 채택하는 계기를 마련하였다. 그러나 1980년대 주거권 운동을 통해 정부의 세입자 정책들이 하나둘씩 마련되기 시작했음에도 불구하고 주거 대책에 해당하지 않는 세입자들과 임시거주대책을 마련하지 못한 영세한 세입자들을 중심으로 대정부 투쟁은 지속되었다.¹⁴

1990년대 초 영구임대주택 공급으로 철거반대운동의 동력이 저하된 가운데 서철협은 한편으로 철거반대운동을 물리적으로 지원하고, 다른 한편으로 운동의 범주와 방식을 넓히기 위한 방안을 모색하였다. 이러한 맥락 하에 1993년 서철협은 전철협으로 조직명을 바꾸고 재개발 사업으로 거주

하던 곳에서 밀려난 이들이 만든 비닐하우스촌에 대한 대책회의를 열었다. 이에 더해 전철협은 철거민에 대한 대중적 인식을 넓히기 위해 강연회와 토론회를 개최하였다. 전철협이 새로운 운동방향을 모색하는 과정에서 현장의 투쟁적 활동을 강조하던 내부집단과 장기적인 대안모색을 중시하던 내부집단이 각각 단계로부터 분리되어 전자는 ‘전국철거민연합’, 후자는 ‘주거연합’을 결성하기도 하였다. 주체의 변화, 조직의 분화, 그리고 의제의 다양화라는 환경적 변화 속에서 전철협은 시민사회와의 연대를 통해 주거권 운동의 확대 방안을 모색하였다. 그 대표적인 예로 1994년 불량주거지 개선을 위한 특별법 추진위원회를 들 수 있다. 전철협, 주거연합, 그리고 사회 각계 인사 등으로 구성된 위원회는 정책대안 제시, 서명운동 등의 활동을 전개하였다. 동시에 보다 폭넓은 주거권 문제를 다루기 위한 노력의 일환으로 전철협은 외환위기의 여파로 더 이상 안정적인 주거생활을 영위하지 못하게 된 이들에 대한 토론회를 개최해 지원방안을 탐색하였다. 한편 1990년대 전철협이 주거문제의 대중적 인식을 강화하기 위한 연대 및 독자적 활동을 적극적으로 추진하였다고 해서 단체가 현장의 문제에 소홀했던 것은 아니다. 철거 현장에서 끊임없이 벌어지는 폭력의 문제에 대응하기 위해 전철협은 인권운동단체와 더불어 진상조사위원회를 구성해 실태파악을 하고 ‘서대문구청 규탄대회’와 같은 행사를 열어 관공서에 항의하는 활동을 펼쳤다.¹⁵

2000년대 초 서울시 뉴타운 사업이 전개되면서 전철협은 활동의 새로운 전기를 맞게 되었다. 2002년 이명박 당시 서울시장은 은평·길음·왕십리를 시범 뉴타운으로 지정했으며, 오세훈 서울시장 때에는 뉴타운 지구가 총 35곳으로 늘어났다. 뉴타운 개발이 시작되고 상가 세입자들의 주거권 문제가 부각되기 시작하였다. 현행법상 상가 세입자들은 개발 사업으로 인해 영업하던 상가에서 퇴거 요구를 받으면 어쩔 수 없이 나가야만 하는 상황이었기 때문이다. 전철협은 일부 도심재개발 사업 구역 내에서 현실적인 보상을 요구하며 소규모 투쟁을 장기적으로 이어나갔다. 그러한 가운데 용

산에서는 2009년 서울시 도심광역개발사업을 둘러싸고 시 정부와 사업구역 세입자가 충돌하여 대규모 참사가 발생하였다. 이에 전철협은 ‘용산참사 추모 및 전국철거민 생존권 쟁취대회,’ ‘용산참사 해결 및 철거민대책구대회’와 같은 집단행동을 통해 정부를 규탄하고 주거권 보장운동에 박차를 가하였다. 이후 전철협은 집회, 기자회견, 토론회를 비롯해 철거용역피해감시단과 같은 상시적으로 활동하는 조직을 창설해 주거권 문제의 해결을 위해 다각도로 노력하고 있다.

(5) 한국여성민우회

여성운동은 1980년대 민주화 과정 속에서 진보적 여성운동을 표방한 단체들에 의해 본격적으로 추진되기 시작하였다.¹⁶ 이러한 흐름 속에서 1987년 한국여성민우회(이하 민우회)는 관변단체에 의해 지엽적으로 수행되어오던 여성운동으로부터 벗어나 일반 대중을 중심으로 하는 여성운동을 추진하기 위해 만들어졌다.¹⁷ 민우회 활동가들은 일상화되어 있던 여성에 대한 차별과 혐오를 공론화하고, 교육활동과 상담활동을 통해 여성 당사자 및 사회의 인식변화를 추동하였으며, 일상의 삶 속에서 여성들이 함께 참여할 수 있는 장을 마련하고자 힘써왔다.¹⁸ 민우회의 활동에 관해서는 특히 다음의 네 영역이 중요하다.

첫째로 민우회는 시위·집회를 비롯해 법·제도 개선을 위한 제도개혁 활동, 캠페인, 소송, 그리고 감시단 활동 등 다양한 방식의 운동을 통해 여성문제를 사회적 의제로 발전시켜왔다. 사무직 여성을 대상으로 실시한 노동조탄압 저지운동, 결혼퇴직제 반대운동, 직장문화 개선운동, 그리고 성희롱 추방운동 등이 대표적인 사례이다. 1990년에 들어 민우회는 조직화 사업에 박차를 가하는 한편 <여성발전기본법> 개정, 호주제 폐지, <건강가정기본법>과 <성매매방지특별법>의 제·개정 과정에도 참여하였다.¹⁹ 2000년을 전후로 노동운동과 여성운동의 통합을 이뤄내려는 민우회의 노력은 캠페인의 형태로 구현되었다. ‘웃어라 명절 캠페인’, ‘회식문화 바꾸기 캠페인’,



한국여성민우회가 주최한 서울시 여성정책 평가 토론회

‘평등한 일, 출산, 양육 캠페인’ 등은 여성문제에 대한 대중들의 인식을 재고하게끔 만드는 주요한 계기가 되었다.²⁰

둘째로 교육 및 상담활동이다. 지역단위 활동가 양성의 중요성을 인지하고 있던 민우회는 소모임을 만들어 여성문제에 관심을 가지고 있는 주부들을 교육시켜왔다. 이러한 교육활동은 지부의 설립과 생활협동조합 결성에 큰 동력이 되었다.²¹ 소모임을 통해 여성의 역량을 개발하는 활동은 오늘날까지도 각 지부 별로 계속되고 있다.²² 지역 활동가를 양성하는 교육활동 외에도 오늘날 민우회는 성폭력 근절운동의 일환으로 성폭력 전문상담원 및 강사를 교육하는 활동과 여성의 의식개선을 위한 교육활동을 동시에 전개하고 있다. 또한 교육활동과 연계해 민우회는 1995년 설립한 가족과 성 상담소(현재 성폭력전문상담소)를 중심으로 일상에서의 성폭력 상담, 지원활동을 실시하고 있다. 그 외에도 미디어 환경 개선을 위한 활동, 노동조합활동가

교육, 직장내 성희롱 예방교육 등의 노동교육, 나아가 청소년을 대상으로 하는 민우어린이학교, 자연체험교육 등의 청소년교육을 광범위하게 수행하면서 민우회는 여성 자신과 사회의 변화를 추동하고 있다.

셋째로 지부활동이다. 대중여성운동을 지향점으로 삼은 민우회는 평범한 여성들이 여성문제를 자신의 문제로 인식하고 활동에 참여할 수 있도록 풀뿌리 차원의 활동을 체계적으로 확대해 왔다. 1992년 민우회 지부들 중 가장 먼저 만들어진 서울 동북민우회는 오랜 역사만큼이나 많은 지역사회의 여성문제와 현안들에 대응하며 영향력 있는 사회단체로 성장해 왔다. 서울 동북민우회의 활동은 특히 생활협동조합운동, 교육운동, 그리고 지역 정치 참여운동을 통해 추진되었다. 이를테면 생협운동의 경우 동북민우회는 1999년 서울시로부터 운영권을 위탁받아 매장을 운영하기 시작했다. 생협은 참여의 문턱을 낮췄으며, 회원들 서로가 보다 긴밀하게 소통할 수 있는 장을 제공했다. 교육활동으로는 성교육 강사활동, 강사양성 활동, 민우여성학교 활동을 들 수 있다. 실질적인 성희롱·성폭력 예방 교육을 확산시키기 위해 서울 동북민우회는 강사역량강화 세미나 등을 통해 강사들을 지원하고 활동가를 직접 양성하였다. 또한 여성민우학교는 지역 여성들에게 사회교육과 취미교양강좌를 제공하며, 교육과정 이수 후 학습한 내용을 바탕으로 한 참가자들 간의 소모임을 장려한다.

마지막으로 민우회는 지부를 중심으로 지역사회 현안 해결을 위해 적극 개입해 왔다. 서울 동북민우회의 경우 ‘소각장대책활동(1993)’, ‘생활쓰레기 퇴비화 운동(1996)’, ‘초안산 골프연습장 건설 반대운동(2000)’, ‘북한산 관통도로 반대운동(2002)’과 같은 활동을 통해 지역사회가 당면한 문제를 해결하고자 노력하는 한편 바른 의정을 위한 여성 모임(1993)을 발족하여 일상적인 형태로 풀뿌리 정치에 참여해 왔다. 예를 들어 ‘초안산 골프연습장 건설 반대운동’에서 서울 동북민우회는 지역의 다른 시민단체들과 연대를 구축하고 주민들을 조직해 자연가치가 높은 수락산에 골프연습장이 들어서는 것을 저지하였다. 민우회를 위시한 지역 시민사회의 부단한 노력은

2000년에 계획 백지화로 결실을 맺었다. 한편 동북민우회는 지역의회의원을 배출하고 의정감사단 활동을 전개하는 등 다양한 경로로 풀뿌리 차원의 서울시 정치에 일상적으로 참여하고 있다. 민우회는 1995년부터 2015년까지 3회에 걸쳐 기초·광역의회 여성의원을 배출했으며, 2007년에는 주민감사청구 및 주민소송을 통해 편법과 관행에 의한 의정비 인상에 제동을 걸었다. 또한 ‘생강팀(생활정치를 건강하게)’을 조직해 도봉구의 여성 관련 예산을 분석하고 이를 토대로 구청장 및 관련 공무원과의 토론회를 개최하며, 공공시설 운영에 대한 감시활동을 전개하고 있다.

2) 협동조합의 설립 동향과 활동 사례

협동조합운동은 18세기 산업혁명 당시 영국에서 저임금과 불안정한 노동조건, 상업자본의 유통구조 지배에 맞서 노동자들 스스로가 자신들의 생활을 개선하기 위해 전개했던 협동운동으로부터 기인하였다. 한국의 경우에는 1920년 최초의 협동조합인 ‘목포 소비조합’을 시작으로 자주적인 협동조합운동이 전개되었으며, 굴곡 많은 현대사 가운데서도 그 명맥이 이어져왔다.²³ 소비자생활협동조합은 오늘날 가장 대표적인 협동조합의 형태로 조합원의 권익 향상과 지역사회 공헌이라는 목적 하에 상품을 협동으로 구매, 생산, 판매하는 단체가 되었다.

(1) 한살림생활협동조합

한살림생활협동조합(이하 한살림)은 1988년 창립 이래 한국 생협운동의 선두에서 생산자와 소비자를 연결하는 유기농산물 직거래 활동을 통하여 도시와 농촌 간의 생산-소비 공동체를 형성하고, 나아가 개인의 삶과 지역사회를 생태적으로 변화시키기 위한 노력을 경주해 왔다.²⁴ 서울에서는 2004년 결성된 ‘한살림 서울’이 북부·북동부·서부 등 각 지역 지부를 중심으로

생협운동을 전개해 왔다.

한살림의 시작은 1986년 원주소비자협동조합이 ‘한살림 농산’을 조직해 무농약·저농약 농산물을 직거래하기 시작한 시점으로 거슬러 올라간다. 이후 간담회를 거쳐 1988년 단체가 결성되었고, 1989년 ‘한살림 선언’이 발표됨으로써 조직의 이념과 활동방향이 구체화되었다. 1990년대 들어 한살림은 지방을 중심으로 지역 거점들을 확대하고 물류센터를 세우는 등 활동의 공간적 범주를 늘리기 위해 노력하는 한편, ‘흙살림연구소’를 창립해 친환경운동의 질적 저변을 확대하였다. 2000년대 들어 한살림은 건강한 먹거리에 대한 대중적 관심 증대에 힘입어 생협운동을 더욱 활발히 전개해 나갔다. 2000년 한살림 청주를 시작으로 대전·고양·여수·천안 그리고 서울에 이르기까지 꾸준히 단체가 확대되었고, ‘모심과살림연구소’의 설립을 통해 좀 더 체계적인 연구 활동이 이루어졌다. 이후 ‘유전자조작식품 반대운동(2002)’, ‘한미 FTA 반대운동(2007)’, ‘학교급식 개악 반대 거리 서명운동(2008)’, 탈핵운동 등 정치적이고 민감한 사회현안들에 대한 적극적인 의견 개진 활동을 전개하였다. 또한 다채로운 행사와 캠페인을 바탕으로 생산자와 소비자가 소통하고 교류할 수 있는 장을 마련하였다.

한편 한살림의 생협운동에서 주목해야 할 점은 ‘지역성’에 대한 강조이다. 세계협동조합연맹(ICA)이 ‘지역사회에 대한 기여’를 기본원칙으로 공식화하고 있는 데에서 알 수 있듯이 생협운동은 지역사회와 불가분의 관계를 맺고 있다.²⁵ 같은 맥락에서 한살림은 지역을 안전한 먹거리에 대한 공감대를 넓히고 조합원을 끌어들이는 수단적 공간이라고 보는 시각에서 한 걸음 더 나아가 조합원과 지역주민의 참여를 추동해 먹거리를 포함한 다양한 생활의제들을 자치적으로 해결하고 생태순환적인 환경 조성을 위해 함께 노력하는 운동의 ‘무대’로 간주한다.²⁶ 특히 2005년 이후부터 한살림의 이상을 지역 속에서 구체적으로 실천하기 위한 ‘지역살림’ 활동을 단체의 주요 과제로 선정하고, 이를 부단히 추진해 왔다. 이러한 경향성은 한살림 서울의 활동에서도 잘 드러난다. 구역별 총 7개의 하위 지부로 구성되어 있는

한살림 서울은 이들 지부들을 중심으로 지역사회 내에서 지역의제에 부합하는 소모임, 캠페인, 연대활동 등을 전개해 왔다. 복지운동, 자연환경보존운동, 친환경급식운동으로부터 예산감시활동, 사회적경제 활동까지 다양한 종류의 활동들이 이어져왔다.

한살림 서울 동부지부는 2005년부터 지역 사회단체들과 연대해 ‘강동예산분석네트워크’를 조직하였다.²⁷ 이 네트워크를 통해 동부지부는 자치단체의 사회복지예산을 감시하고 예산 사용에 대한 의견 개진 활동을 전개하였다. 또한 지역 내 장애인시설과 사회복지시설의 비리를 근절하기 위해 해당 시설들에 대한 실태조사를 하던 중 이들 시설들이 너무나도 열악하다는 사실을 파악하고 문제해결에 관심을 갖기 시작하였다. 이후 네트워크는 비리문제에 연루된 복지센터에 대해서는 폐쇄조치가 내려질 수 있도록 1인 피켓시위, 서명운동, 언론보도 등을 실시하는 한편, 공공장소의 장애인 편의시설 설치 여부를 조사하고 보고회 및 언론보도를 열고 자료집을 발간하였다. 계속되는 실태조사 과정에서 법규가 강화되었으며 구청 차원의 시설점검 활동 또한 적극적으로 변하였다. 서울 동부지부는 이러한 감시활동에 더해 자폐 및 정신지체 장애우들과 함께 하는 청소년 봉사활동 ‘아름다운 산행’을 전개하였다. 다른 사회단체들과 함께 학생들을 포함한 지역주민들의 참여를 독려하고 지속적으로 활동을 이어간 결과 소외계층에 대한 지역사회의 이해의 폭을 확대시키는 계기를 마련할 수 있었다.

또한 한살림 서울은 2000년대 초부터 ‘스스로 출자하고 운영하는 방식으로 지역사회의 재화와 서비스를 직접 만들어내는’ 워커스 콜렉티브(workers collective), 혹은 일공동체 활동을 통해 사회적경제에 참여해 왔다.²⁸ 2005년 바느질워커즈인 ‘고운매’, ‘웃살림’의 결성을 시작으로 2009년까지 면생리대를 만드는 ‘목화송이’, 반찬가게 ‘마늘각시’, ‘착한밥상 맛깔손’, ‘행복한 밥상’ 등이 만들어졌다. 비용·규모·기준의 문제에 부딪혀 고전을 면치 못하던 일공동체들은 2009년 한살림이 생산 물품을 취급하기 시작하면서 사업을 계속할 수 있는 동력을 얻었다. 이후 이들 단체들은 제품개선을

통해 경쟁력을 높여갔으며, 새로운 사업 아이템을 발굴해 운동을 이어가고 있다. 한편 한살림 서울은 각 지부가 위치한 지역사회에서 조직의 사회적 책임을 실현하기 위한 목적으로 자주관리매장 사업과 공급위탁활동을 전개하고 있다. 전자는 생산·소비·유통 전 과정을 조합원들의 참여로 구성하는 것으로 이를 통해 한살림 서울은 공동체적 생활양식을 실천하고 있다. 후자의 경우 지역사회에 한살림 공급 업무를 위탁하는 것으로 하나의 예로 ‘살림나르미협동조합’을 들 수 있다.

3) 국민운동단체의 설립 동향과 활동 사례

국민운동단체란 정부의 직·간접적인 지원을 바탕으로 공익성 확대에 이바지하기 위해 조직된 단체로 자유총연맹, 새마을운동단체, 바르게살기운동단체가 대표적인 예이다. 설립근거나 단체에 대한 정부의 지원이 법으로 제정되어 있으며 정부와 긴밀한 관계를 유지하는 점에서 관변단체라고 부르기도 한다. 정부가 국민을 동원하고 통제하기 위해 만든 단체라는 대중적 인식으로부터 벗어나기 위해 오늘날 국민운동단체들은 활동 영역을 다각화하고 있으며, 다른 시민사회단체들과의 연대방안 또한 모색하고 있다.

(1) 새마을운동중앙본부

새마을운동은 지역을 기반으로 ‘더불어 살아가는 공동체’를 지향하는 활동을 펼쳐왔다. 특히 2013년 이후 ‘제2새마을운동’을 시작하면서 ‘역동적인 풀뿌리 공동체’를 목표로 사업을 보다 활성화시키고 있다.²⁹⁾

1980년 12월 사단법인으로 출범한 ‘새마을운동중앙본부’는 창립 초기 같은 해 제정된 〈새마을운동조직육성법〉에 의거, 운영비 및 사업비 지원, 국·공유재산 무상 사용 등 여러 형태로 이루어진 정부의 전폭적인 지원에 힘입어 1970년대부터 전개되어오던 농촌, 산업현장, 도시에서의 새마을운



전국 새마을지도자 대회(1987. 11. 13. 잠실체육관)

동을 지속적으로 조직해 나갔다.³⁰ 한편 1980년대 말 민주화는 단체의 속성을 변화시키는 적극적인 계기가 되었다. 정치화된 관변단체라는 오명으로부터 벗어나고자 중앙본부는 도시 지역을 중심으로 각종 봉사활동, 불우이웃돕기 운동, 소비절약 운동을 전개하는 동시에 1986년 아시안게임과 1988년 올림픽의 성공적인 개최를 위한 ‘질서·청결·친절 운동’을 추진하였다. 사회적 비판을 극복하기 위한 노력은 1990년대 세계화 및 지역화에 대응해 수행한 경제살리기 운동, 생활환경 가꾸기 운동을 통해서도 드러난다. 우선 1989년 ‘새마을운동 중앙협의회(이하 중앙협의회)’로 명칭을 변경하고 IMF사태가 발발하자 ‘경제살리기 국민저축운동’, ‘경제 살리기 1천만 명 서명운동’, ‘금모으기운동’을 추진해 경제 위기 극복에 기여하고자 하였으며, 자연보호 캠페인, 분리수거 및 쓰레기 줄이기 운동, ‘내고장 환경가꾸기 운동’을 통해 지역사회의 생활환경을 개선하고자 하였다. 2000년에 들어 중

양협의회는 현재의 ‘새마을운동중앙회’로 단체명을 바꾸고, 그것이 추구하는 이념을 ‘잘 살기’에서 ‘더불어 살아가는 공동체’로 확대하였다. 이는 지역공동체 형성에 적극 기여하겠다는 중앙회의 의지를 다시 한 번 대내외적으로 천명하는 것이었다.³¹ 중앙회는 이후 지역사회 공헌활동으로 민간안전망 구축 사업, 재난 구호 및 봉사활동, 사회적 약자 지원 사업을 실시하는 한편, 공동체의식 고취를 위한 각종 문화사업을 비롯해 지역의 생태환경을 보전하기 위한 ‘녹색새마을운동’을 전개하였다.

4) 경제단체의 설립 동향과 활동 사례

사용자단체나 업계단체, 상공인단체 등은 분산되어 있는 사업자들이나 지역의 상인들을 결집시키고, 업계나 상권의 공동사업을 추진하거나 정책 변화를 이끌기 위해 활동을 펼친다.³² 오늘날 경제부문에서 이들의 역할과 활동 범위는 더욱 확대되었다. 회원 기업들이나 사업자들의 이익을 대변하고 그들에게 유리한 정책을 만들기 위해 노력하는 것을 넘어 지속적인 경제 발전이나 지역경제의 발전을 위해 다양한 측면에서 사회적 기반 구축 방안을 모색하고 있다. 이러한 경제단체 중 특별히 영향력을 가지는 단체로서 전국경제인연합회, 대한상공회의소, 한국무역협회, 중소기업중앙회를 ‘경제 4단체’로, 이에 한국경영자총협회를 포함해서 ‘경제 5단체’로 지칭하기도 한다.

한편, 노동조합은 노동자들이 조직한 경제단체로서 조합원인 노동자들을 대표해 단체협약을 체결하는 역할을 수행한다. 오늘날에는 노동조합의 활동범위 또한 확대되고 있으며 노동정책이나 사회정책을 형성하는 과정에서도 큰 역할을 담당하고 있다. 특히 전국적인 노동조합의 대표적인 한국노동조합총연맹과 전국민주노동조합총연맹의 활동은 노동정책의 형성이나 노사관계에서 상당한 파급력을 가진다. 나아가 이들이 다루는 노동문



대한상공회의소 건물(서울시 중구)

제는 민주주의를 위시해 사회를 구성하는 개개인의 인권과 생존권 등 매우 근본적인 이슈들과 밀접한 연관을 가지고 있다.

(1) 대한상공회의소

대한상공회의소는 1884년 공식적으로 설립되어 오늘날 전국에 71개 상공회의소를 두고 상공업 활성화를 위해 다양한 활동을 전개해나가는 단체이다. 대표적인 활동으로는 기업관련 법·제도 및 규제개선 활동, 국내외 네트워크 구축사업, 사업자에 대한 상담 및 지원 활동이 있다.

서울 상공회의소의 경우 서울 경제위원회와 자치구별로 구성된 지부를 통해 활동을 전개하고 있다. 서울 경제위원회는 2003년 창립된 조직으로 서울시 상공인의 권익향상 및 경영활동 지원이라는 목적 하에 상공회 사업을 총괄하고 지자체와 협력을 추진하는 역할을 수행한다. 자치구별 지부

의 경우, 보다 밀착된 지원을 위해 2001년 10월 창립된 도봉구 상공회의소를 시작으로 2003년 12월 중랑구 상공회의소까지 총 25개가 만들어져 각 구별로 활동하고 있다. 이들의 주요활동은 크게 지역사회 상공인들에게 경영상담 서비스를 제공하고, 교육 간담회를 진행하며, 증명서를 발급하는 것으로 대별된다. 이들은 지역사회의 여건에 맞춰 활동의 내용을 다각화해왔으며, 그 과정에서 지역 상공인과 지역사회 양자 모두의 발전에 이바지하였다. 예컨대 용산구 상공회의소는 점차 쇠퇴해가는 지역전자상가에 활력을 불어넣기 위해 게임대회를 펼쳐 대중적 관심을 제고하는 활동을 전개한 사례가 있는가 하면, 성북구 상공회의소는 지역 고등교육기관과 연계해 지역취업박람회를 개최하였고, 노원구·도봉구·은평구 상공회의소는 지역중소기업 제품 판매전을 진행하는 등 활발한 연계를 통해 지역경제 활성화를 도모하였다. 그 외에도 관악구의 경우 상시적으로 활동하는 민·관 협의체인 ‘경영애로해소위원회’를 결성해 지역 중소기업의 권익향상을 전개하기도 하였다. 또한 서울 상공회의소는 청소년을 위한 시장경제 강좌, 지역 학교 장학금 전달, 지역행사 개최 등 다양한 경로를 통해 지역사회와의 소통에 힘쓰고 왔다. 이처럼 상공회의소는 사업자단체로서 기업의 이익을 추구함과 동시에 지역별 활동과 지자체를 비롯한 지역단체들과의 연대활동을 통해 지역 경제의 활성화와 같은 사회적 가치를 높이는 데 일조하였다.

(2) 한국노동조합총연맹

한국에서 노동조합은 19세기 말의 개항 이후 부두·광산·철도 관련 공사와 공장에서 임금노동자의 증가와 함께 등장했으며, 1920년대 조선노동공제회나 조선노동연맹회, 조선노동총동맹 등 전국적인 조직으로 급성장하였다.³³ 해방 이후에는 1945년 11월에 조선노동조합전국평의회, 1946년 3월에는 대한독립촉성노동총연맹(이하 대한노총)이라는 노선을 달리하는 전국 규모의 연대조직이 각각 서울에서 결성되었다.

반공이데올로기를 기조로 이승만 정권에 협조하며 활동했던 대한노총

은 1960년 노동운동의 새로운 출발을 위해 한국노총으로 조직을 개편하였다.³⁴ 그러나 재조직 과정에서 5·16 군부세력에 의해 하향식으로 단체가 구성되었다는 점과 군사정권의 경제개발 및 반공 정책기조 하에서 노동자의 권익향상 운동을 전개하였다는 점은 한계로 남았다.³⁵ 이러한 환경에서 노동자들은 중앙위원회에 진출함으로써 조직내부의 변화를 꾀하는 한편 한국노총의 그늘 밖에서 향후 민주노조운동을 전개하였다.

1987년 민주화를 기점으로 한국노총은 그 동안의 친정부적이고 보수적인 정책노선에 대한 성찰을 시도하였으며, 그 결과 1991년 운동의 이념을 ‘민주복지사회 실현을 위한 노동조합주의’로 변경하고 그 세부내용으로서 자주적·민주적 노동운동의 전개, 노동자와 일반국민의 생존권 보호, 한국 자본주의의 구조적 개혁 추진, 국가의 정책결정과정에 적극적 참여, 정치활동의 전개, 노동조직의 통일과 시민운동과의 연대 구축을 내세웠다. 한국노총은 1994년 노동관계 전문가들과 연계하여 ‘21세기 노사관계연구회’를 조직하고 노동관련 현안들에 대한 개혁적 논의들을 진행했으며, 1988년부터 해마다 이루어진 노동법 개정투쟁에 적극 개입하고, 1996년과 1999년에는 총파업과 같은 대규모 노동운동을 기획하여 노동자의 권리에 대한 대중적 인식을 확대함과 동시에 사용자단체 및 정치세력에 압력을 가해왔다.

2000년대 들어서 한국노총은 IMF사태를 기점으로 급속히 진행되기 시작한 고용불안의 확산에 맞서 ‘힘·연대·정책·희망’을 기본 이념으로 표방하여 전국민주노동조합총연맹을 포함한 다른 시회단체들과의 협력이나 산별노조의 구축 등을 통해 노동문제 해결, 사회적 격차의 해소를 위한 활동을 해왔다. 이러한 흐름 속에서 오늘날 한국노총은 노동정책의 수립과정에 대한 참여와 조합원에 대한 교육, 연구 활동 그리고 연대 활동이나 지역지부별 활동을 전개하고 있다.

한편 서울시에서의 활동은 한국노총 서울본부를 중심으로 이루어진다. 서울본부는 1963년 11월, 서울 지역에서의 한국노총 활동을 보다 활발히 전개하기 위한 목적으로 설립된 후 몇 번의 단체명 변경을 거쳐 오늘날에

이르고 있다. 단체의 주요활동은 집회를 개최하고 각종 노동 쟁의에 대해 노동자를 조직하는 활동, 노동법 교육 및 법률 지원 활동, 다른 사회단체 및 정치조직들과의 협력 및 네트워크 활동, 그리고 회원 및 지역사회 복지 증진 활동이다.



제5장의 주

- 01 행정자치부, 《민간단체 보조사업 시행 지침》, 1999 ; 《매일경제》 1999년 3월 20일.
- 02 서울특별시, 《'99 민간단체 국민운동사업 추진현황》, 1999.
- 03 이하 서울 YMCA에 관한 내용은 민경배 《서울YMCA운동 100년사: 1903 2003》, 서울YMCA, 2004 참조.
- 04 조철민, 〈기독교청년회(YMCA)의 시민참여적 시민운동의 흐름: 시민감시와 캠페인 활동을 중심으로〉 《기억과 전망》 29, 2013, 225~262쪽.
- 05 문은숙, 〈디지털융합·인터넷경제시대 새 소비자운동 요구〉 《한국시민사회 운동 25년사: 1989~2014》, 시민운동정보센터, 2014, 73~84쪽.
- 06 송보경, 〈한국의 소비자운동의 과제와 전망: 소비자모임의 식품 안전성 캠페인을 중심으로〉 《사회이론》 22, 2002, 151~175쪽.
- 07 송보경, 위의 글, 2002, 151~175쪽.
- 08 김자혜, 〈소비자: 한국에서의 소비자운동〉 《한국시민사회연감 2012》, 시민사회운동센터, 2012, 253~267쪽.
- 09 환경운동연합 20주년 추진위원회, 《환경운동연합 20년 백서》, 환경운동연합, 2013.
- 10 이용길, 〈정치 환경과 환경 NGO 활동의 특성 연구: 환경운동연합 사례 분석〉, 고려대 박사논문, 2013.
- 11 이용길, 위의 글, 2013.
- 12 김수현, 〈서울시 철거민운동사 연구: 철거민 입장을 중심으로〉 《서울학연구》 13, 1999, 213~243쪽.
- 13 김수현, 위의 글, 1999, 213~243쪽.
- 14 김윤이, 〈'그들만의 문제' 아닌 '우리 모두의 주거권운동'으로〉 《한국시민사회운동 25년사: 1989~2014》, 시민운동정보센터, 2014.
- 15 김수현, 앞의 글, 1999, 213~243쪽.
- 16 박재복, 〈한국 여성운동의 전개와 과제〉 《한·독사회과학논총》 15-1, 2008, 231~252쪽.
- 17 김경희, 〈한국여성민우회 20년이 만들어온 여성운동〉 《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008, 19~40쪽.

- 18 김경희, <진보적 대중여성운동의 연속성과 변화: 한국여성민우회 활동을 중심으로>《기억과전망》 25, 2011, 184~216쪽.
- 19 최명숙, <여성노동자들과 함께 만들어진 희망과 열정>《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008, 42~63쪽.
- 20 최명숙, 위의 글, 2008, 42~63쪽.
- 21 김경희, 위의 글, 2011, 184~216쪽.
- 22 박기남·김연순, <여성, 지역을 세상의 중심으로 바꾸다: 민우회 지역여성운동을 중심으로>《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008, 331~376쪽.
- 23 김현미, <한국협동조합운동의 기원: 식민지 시대의 소비조합운동을 찾아서>《한국 생활협동조합운동의 기원과 과제》, 푸른나무, 2012.
- 24 꿈지모(윤이현희), <생협운동, 여성에게도 대안인가?: 한살림 생협과 여성민우회 생협의 비교검토>《환경과생명》 40, 2004, 164~175쪽.
- 25 김균섭, <대안사회: 한국 소비자생활협동조합 운동의 현황과 과제>《한국시민사회연감 2012》, 시민사회운동센터, 2012, 467~487쪽.
- 26 조완형, <생협운동의 최근동향과 대응과제>《한국협동조합연구》 24-1, 2006, 115~135쪽.
- 27 이하 사례의 내용은 김석순, <장애인 관련 연대활동: 강동구 장애인 편의시설 실태조사 및 청소년 봉사활동>《2009 한살림이 만들어가는 지역살림 활동》, 모심과살림연구소, 2009, 78~86쪽을 바탕으로 재구성.
- 28 모심과살림연구소,《한살림의 사회적경제 활동 사례별 특징과 과제》, 2013. 이하 한살림 서울의 사회적경제에 관한 본문의 내용은 위 보고서의 내용을 바탕으로 기술하였음을 밝힌다.
- 29 새마을운동중앙회 홈페이지(<http://www.saemaul.com>)에서는 제2새마을운동을 '새마을운동을 계승하며 시대상황에 맞는 새로운 국민운동으로서 근면, 자조, 협동의 기본정신에 나눔, 봉사, 배려의 실천덕목을 더해 선진 국민정신 함양 운동을 전개하는 미래 지향적이고 역동적인 풀뿌리 공동체운동'으로 정의하고 있다.
- 30 새마을운동조직에 대한 지원금은 김영삼 정부에서 사라졌으나, 그럼에도 불구하고 단체에 지급되는 국고보조금은 1990년대부터 대체적으로 증가 추세를 보였다. 이에 대해서는 정예슬·김현, <중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로>《지방행정연구》 26-2, 2012, 217~

250쪽, 231쪽 참조.

- 31 새마을운동중앙회, 《21세기 국가 성장동력으로서의 새마을운동》(새마을운동중앙회 세미나 자료집), 2004.
- 32 김의영, 〈한국의 기업이익 대표체제에 대한 소고: 국가와 사업자단체의 관계를 중심으로〉《한일공동연구총서》5, 2005, 156~182쪽.
- 33 이원보, 《한국노동운동사: 100년의 기록》, 한국노동사회연구소, 2013. 5쪽, 58쪽.
- 34 이하 한국노총에 관한 내용은 한국노동조합총연맹, 《한국노총 50년사 : 1946-2002》, 한국노총정보센터, 2003 참조.
- 35 임송자, 〈1960년대 한국노총의 분열·갈등과 민주노조를 향한 변화상〉《한국근현대사연구》57, 2011, 161~194쪽.



제5장의 참고문헌

- 김의영, 《거버넌스의 정치학》, 명인문화사, 2014.
- 모심과살림연구소, 《한살림의 사회적경제 활동 사례별 특징과 과제》, 2013.
- 민경배, 《서울YMCA운동 100년사 : 1903~2003》, 서울YMCA, 2004.
- 새마을운동중앙회, 《21세기 국가 성장동력으로서의 새마을운동》(새마을운동중앙회 세미나 자료집), 2004.
- 서울특별시, 《'99 민간단체 국민운동사업 추진현황》, 1999.
- 서울특별시, 《서울서베이》, 각 연도.
- 시민운동정보센터, 《한국민간단체총람 2012(상)》, 시민운동정보센터, 2012.
- 시민운동정보센터, 《한국시민사회운동 25년사: 1989~2014》, 2015.
- 이원보, 《한국노동운동사: 100년의 기록》, 한국노동사회연구소, 2013.
- 통계청, 《전국사업체조사》, 각 연도.
- 한국노동조합총연맹, 《한국노총 50년사: 1946~2002》, 한국노총정보센터, 2003.
- 한국시민사회연감편찬위원회, 《한국시민사회운동 15년사: 1987~2002》, 시민의 신문, 2004.
- 행정자치부, 《민간단체 보조사업 시행 지침》, 1999.
- 행정자치부, 《비영리민간단체 등록현황》, 각 연도.
- 환경운동연합20주년추진위원회, 《환경운동연합 20년 백서》, 환경운동연합, 2013.
- 김경희, 〈진보적 대중여성운동의 연속성과 변화 : 한국여성민우회 활동을 중심으로〉 《기억과전망》 25, 2011.
- 김경희, 〈한국여성민우회 20년이 만들어진 여성운동〉 《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008.
- 김균섭, 〈대안사회: 한국 소비자생활협동조합 운동의 현황과 과제〉 《한국시민사회연감 2012》, 시민사회운동센터, 2012.
- 김석순, 〈장애인 관련 연대활동: 강동구 장애인 편의시설 실태조사 및 청소년 봉사활동〉 《2009 한살림이 만들어가는 지역살림 활동》, 모심과살림연구소, 2009.
- 김수현, 〈서울시 철거민운동사 연구: 철거민 입장을 중심으로〉 《서울학연구》 13, 1999.

- 김의영, <한국의 기업이익 대표체제에 대한 소고: 국가와 사업자단체의 관계를 중심으로> 《한일공동연구총서》 5, 2005.
- 김자혜, <소비자: 한국에서의 소비자운동> 《한국시민사회연감 2012》, 시민사회운동센터, 2012.
- 김현미, <한국협동조합운동의 기원: 식민지 시대의 소비조합운동을 찾아서> 《한국 생활협동조합운동의 기원과 과제》, 푸른나무, 2012.
- 꿈지모(윤이현희), <생협운동, 여성에게도 대안인가?: 한살림 생협과 여성민우회 생협의 비교검토> 《환경과생명》 40, 2004.
- 박기남·김연순, <여성, 지역을 세상의 중심으로 바꾸다: 민우회 지역여성운동을 중심으로> 《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008.
- 박채복, <한국 여성운동의 전개와 과제> 《한·독사회과학논총》 15-1, 2008.
- 송보경, <한국의 소비자운동의 과제와 전망: 소비자모임의 식품 안전성 캠페인을 중심으로> 《사회이론》 22, 2002.
- 이용길, <정치 환경과 환경 NGO 활동의 특성 연구: 환경운동연합 사례 분석>, 고려대 박사논문, 2013.
- 임송자, <1960년대 한국노총의 분열·갈등과 민주노조를 향한 변화상> 《한국근현대사연구》 57, 2011.
- 정예슬·김현, <중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로> 《지방행정연구》 26-2, 2012.
- 조완형, <생협운동의 최근동향과 대응과제> 《한국협동조합연구》 24-1, 2006.
- 조철민, <기독교청년회(YMCA)의 시민참여적 시민운동의 흐름: 시민감시와 캠페인 활동을 중심으로> 《기억과 전망》 29, 2013.
- 최명숙, <여성노동자들과 함께 만들어진 희망과 열정> 《한국여성민우회 20년 운동사: 여성운동 새로 쓰기》, 한울, 2008.

제6장

국제사회에서 서울의 위상

김보영

- 01 국제경기대회 개최
- 03 외국도시와의 교류
- 05 도시간 교류와 협력

- 02 국제회의 개최
- 04 서울 소재 대사관과 공사관



01

국제경기대회 개최

1) 1986년 서울아시안게임

1986년 제10회 아시안게임(아시아경기대회)이 서울에서 열렸다. 아시안게임은 아시아올림픽평의회(OCA, Olympic Council of Asia)가 선정한 도시에서 4년에 한번씩, 올림픽대회 중간 해에 개최되는 아시아지역 스포츠 경기대회이다. 이 대회의 목적은 아시아 여러 나라의 우호와 세계 평화를 촉진하는 데 있다.

아시안게임의 역사는 제2차 세계대전 종결 이후, 아시아 각 민족이 독립하면서 시작되었다. 1947년 인도의 IOC 위원이 아시아국제회의에서 아시아경기연맹(AGF, Asian Games Federation) 설립을 제의하였고, 1949년 뉴델리에서 AGF 조직을 위한 협의회가 개최되었다. 이 회의에서 제정된 헌장이 IOC의 승인을 받음으로써 AGF가 정식 창립되었다. 최초 가맹국은 인도·아프가니스탄·미얀마·파키스탄·필리핀이며, 한국은 1952년 7월에 AGF 정식회원국으로 가입하였다. 제1회 아시아경기대회는 1951년 3월 인도 뉴

텔리에서 개최되었다. 한국은 6·25전쟁으로 이 대회에 참가하지 못하였고, 1954년 제2회 필리핀 마닐라대회부터 참가하였다. 1981년 아시아경기연맹이 아시아올림픽평의회(OCA)로 명칭을 바꾼 후 1984년 9월 OCA총회는 동계아시아경기대회를 개최하기로 결정하였고, 제1회 동계대회가 1986년 1월 일본 삿포로에서 개최되었다. 이 대회에 한국·일본·중국·북한·인도·홍콩·몽고 7개국 425명의 선수단이 참가하여 빙상(스피드스케이팅·쇼트트랙·피겨스케이팅)·스키·바이애슬론·아이스하키 등 4개 종목을 겨루었다.⁰¹

서울에서 아시안게임을 열게 된 것은 2년여에 걸친 유치활동에 힘입은 바가 컸다. 1981년 9월 30일 세계 각국의 예상을 뒤엎고 나고야를 57대 27의 압도적인 표차로 이기고 제24회 올림픽대회를 서울로 유치한 데 이어, 같은 해 11월 26일 인도 뉴델리에서 열린 총회에서 만장일치로 서울대회가 결정되었다.⁰² 1986년 서울아시안게임은 1988년 서울올림픽의 성공적 개최로 가는 중요한 발판이 될 수 있었다.

1982년 4월 23일 서울아시안게임을 준비하고 운영해 나갈 주관기구인 서울아시아경기대회조직위원회가 발족되었다. 정부 차원에서 대회를 효과적으로 지원하기 위해 별도의 중앙부처로 체육부를 창설하였고, 아울러 국무총리 및 관계장관으로 정부지원위원회를, 체육부차관과 관계부처 기획관리실장으로 정부지원실무위원회를 구성하는 등 다각적인 지원체계를 갖추었다. 이렇게 하여 86서울아시안게임은 시설·운영 등 모든 분야에서 올림픽 수준으로 준비되었고, 국민들의 열렬한 참여와 응원에 힘입어 종합 2위의 우수한 성적을 거두게 되었다. 86서울아시안게임은 한국과 서울을 세계에 알리는 첫 계기가 되었다.

86서울아시안게임은 규모 면에서 사상 최대였다. 27개국 선수단 4,839명이 참가하였고, 세계 주요 스포츠기구의 대표 65개국 947명, 42개국 4,565명의 보도진이 참가하는 등 역대 어느 대회보다도 성대했다. 20개의 아시아 및 세계 여러 나라에서 1,130명이 참가한 가운데 32종의 문화예술 행사가 열렸다. 경기와 문화행사를 포함하여 직접 행사관람 인원만 약 400만 명



86서울아시안게임 개막식

에 달했다. 국제올림픽위원회·아시아올림픽평의회 등 국제스포츠기구의 임원들이 대거 내한하여 43회에 걸친 각종 회의를 가짐으로써 서울을 일약 스포츠계의 중심지로 만들었다.

86서울아시안게임에는 아시아의 27개국에서 선수단을 파견하였을 뿐만 아니라 국제올림픽위원회 위원장 등 65개국의 회의대표, 42개국의 보도진 등 총 76개국에서 참가하였다. 또한 수교관계가 없는 여러 나라와도 상호 교류 및 협력의 기반이 구축되었다. 514명의 중화인민공화국 선수단 등 베트남·이라크·시리아·남예멘·부탄·소련·동독·루마니아·불가리아·폴란드·헝가리·유고·이집트 등 14개 미수교국에서 807명의 인사가 참가하였다. 이로써 미수교국의 서울올림픽대회 참가에도 중요한 기틀이 마련되었다. 특히 중화인민공화국과의 체육교류와 대규모 선수단 참가는 86서울아시안게임의 성공적 개최에 도움을 주었다. 중국은 한·중 양국간 협력강화 등 우호적 태도를 표명하였고, 1990년 북경대회에 한국 선수단을 대규

모로 파견해줄 것을 희망했다.

86서울아시안게임에서 한국은 뛰어난 성적을 거두었다. 역대 대회에서 한 번도 이기지 못했던 일본을 금메달 35개 차이로 제압하고, 종합 1위인 중화인민공화국을 금메달 1개 차이로 육박하는 뛰어난 성적을 거두었다. 남녀하키에서 세계 최강의 파키스탄·인도를 물리치고, 남녀탁구 또한 중화인민공화국의 벽을 허물어 온 국민을 열광시켰다. 유도에서도 8체급 중 6체급을 석권하여 중주국 일본을 놀라게 했다. 그밖에 낙후종목이었던 육상에서 7개, 체조에서도 3개의 금메달을 차지하는 등 1984년의 LA올림픽에 이어 세계 체육 강국의 자리를 확고히 굳혔다.

이와 아울러 국제스포츠기구에 한국 인사가 대거 임원으로 선출되어 세계스포츠계에서 한국의 지위를 높였다. 한국 체육인사가 아시아올림픽평의회(OCA)·세계올림픽총연합회(ANOC)·국제경기연맹총연합회(GAISF)·국제대학스포츠연맹(FISU)·국제경기연맹(ISF)·종목별 아시아경기연맹(AGF) 등 국제 체육기구 임원으로 진출하여 국제무대에서 발언권이 높아졌다. 중화인민공화국·동독·체코·불가리아·폴란드·헝가리·루마니아 등 미수교국과 공식적인 대화와 회의, 비공식적인 방문과 교류를 활발히 진행하여 스포츠면에서의 협력기반을 조성하였다. 1982년부터 1986년까지 코치 교류, 선수단 파견 등 개발도상국 체육 지원을 강화하였으며, 선진국 8개국을 포함한 12개국과 국가올림픽위원회 차원에서의 스포츠교류 협정을 맺고 상호 교환경기 및 훈련을 실시하는 등 세계 각국과 광범위한 체육협력관계를 구축하여 대북한 스포츠 외교 경쟁에서 압도적인 우위를 확보했다.

86서울아시안게임은 한국과 한국인을 세계무대에 알리는 계기가 되었다. 이 대회를 통해 전쟁의 참화를 딛고 일어나 33년 동안 이룩한 발전상을 전 세계에 보여준 것은 역사적으로 큰 의미를 갖는다. 1985년 9월 1일부터 11월 5일까지 모두 24개국 81개 주요 외국 매체가 120회에 걸쳐 대회 특집 기사를 게재했다. 《뉴욕타임즈》는 “서울아시아경기대회는 서울올림픽을 앞두고 아시아 신흥공업국 선두그룹으로서의 자신과 긍지를 나타낸 것이

고 한국이 과거 전쟁의 폐허로부터 거대한 경제적 진보를 이룩했다는 사실을 알리는 징표이다.”라고 보도했다.

이 대회를 통해 관련 산업도 크게 성장 발전했다. 경기용 기구의 경우 86서울아시안게임에 사용된 866개 품목 중 71%가 국산품으로 사용되었고 전자상품의 국산화도 추진되어 세계적인 상표로 등장한 품목이 늘어났다. 한국 상품의 이미지와 대외적 신뢰도가 크게 높아졌고 무역상당도 늘어났다. 대회를 통해 관광지로서의 한국이 세계에 부각됨으로써 관광산업 진흥에도 중요한 계기가 마련되었다. 대회를 전후한 외국 관광객의 급증으로 1986년의 관광객이 166만 명에 달했으며, 관광상품의 적극적인 개발 및 홍보 강화 등으로 대회 기간 중 관광수입은 1985년 같은 기간의 2배에 달하는 1억 4,400만 달러로 증가하였다. 이 기간에 문화·고궁 시설 등 특색 있는 관광자원 정비와 교통·숙박 등 제반 여건이 개선되었다. 86서울아시안게임으로 이룩된 한국에 대한 좋은 이미지와 홍보가 관광객 증가에 큰 공헌을 했다.

86서울아시안게임을 준비하는 과정에서 생활환경도 상당히 개선되었다. 한강종합개발사업으로 맑은 한강을 되살리고 수도 서울의 도시공간과 미관도 새롭게 바뀌었다. 특히 대회에 관련된 도로망 정비, 국내외 수송능력의 증강과 교통체제의 정비 확충, 가로환경 정비·미화, 버스·공중화장실·식당 등이 청결해져 쾌적하고 편리한 생활환경이 조성되었다.⁸³ 대회의 대부분 경기장은 올림픽에 대비한 시설이어서 아시아경기대회 수준을 훨씬 능가했고 경기 운영도 당초의 염려에 비해 원활하게 진행되었다. 86서울아시안게임은 대륙 단위의 종합국제대회를 개최한 경험이 없던 한국이 대규모 국제대회 준비 및 운영 경험을 축적하게 하였을 뿐만 아니라 대회를 성공적으로 마침으로써 88서울올림픽 개최에 대한 자신감을 갖게 했다.

2) 1988년 서울올림픽

1988년 9월 17일부터 10월 2일까지 16일간 서울에서 제24회 올림픽이 열렸다. 9월 17일 잠실 서울종합운동장 주경기장에서 ‘세계는 서울로, 서울은 세계로’를 슬로건으로 개회식이 진행되었다. 이 대회에는 161개국에서 약 1만 3,600명이 참가하여 23개 정식종목, 3개 시범종목, 2개 전시종목을 겨루었다. 우리 선수단은 레슬링, 복싱, 유도, 양궁, 탁구, 여자 핸드볼 등에서 금메달 12개를 획득하였고, 은메달 16개, 동메달 11개를 따서 종합 4위를 하였다.

제24회 올림픽대회의 서울 유치 계획이 확정된 것은 1979년이였다. 대한체육회는 1978년 제42회 세계사격선수권대회라는 국제 스포츠 행사를 성공적으로 개최한 것을 계기로 올림픽대회 유치를 계획하였고, 정부는 1979년에 올림픽대회의 서울 유치 계획을 확정지은 후 1980년 12월에 유치 의사를 IOC에 공식 통보했다. 1981년 9월 독일 바덴바덴에서 80명의 국제올림픽위원들이 제24회 올림픽 개최지를 결정했는데, 대회 최종 후보지는 일본의 나고야와 한국의 서울이였다. IOC 투표결과는 서울 52표, 나고야 27표로 서울이 최종 올림픽 개최지로 결정되었다.

서울올림픽의 기본정신은 화합과 전진을 기본이념으로 하여 인류가 진정한 화합을 통해 영원한 행복과 번영을 위해 함께 전진하며 올림픽 운동에 새 희망을 불어넣는 것이였다.⁰⁴ 서울올림픽 대회는 역대 올림픽과 비교하여 화합, 문화, 복지, 희망, 번영의 5대 특징을 지닌 대회였다. 사상 최다수 국가가 참가하였고, 동양의 정신문화와 한국의 전통사상이 서구문화와 조화롭게 만나는 진정한 동서화합의 올림픽을 지향했다. 특히 스포츠, 예술, 학술이 삼위일체가 되어 진정한 인류의 축제로 승화되는 문화 올림픽을 지향했다. 또한 장애인올림픽 대회(패럴림픽, Paralympic)를 통해 ‘복지 올림픽’을 지향했다. 제2차 세계대전 후 빠르게 발전한 한국은 모범적으로 올림픽을 치러냄으로써 성공적 운영 모델을 제시함은 물론 많은 개발도상국들

에게 희망과 용기를 심어주는 ‘희망의 올림픽’을 지향했다. 그리고 마지막으로 ‘번영의 올림픽’을 지향하여, 올림픽 개최를 통한 획기적인 국가발전으로 경제적 성장은 물론, 국민의식 수준향상으로 선진도약의 기틀을 다지고자 했다.

1988년이라는 시점에서 서울올림픽 개최가 갖는 기대 효과는 정치외교, 사회문화, 경제 등 다방면에 걸쳐 있었다. 서울올림픽을 통해 한국과 한국인의 새로운 모습이 모든 세계인 앞에 부각될 것이므로, 획기적인 국가홍보와 민족적 자긍심을 드높이는 기회로 삼을 수 있었다. 또한 되살아난 한강을 비롯하여 풍요로운 국토를 보여주는 절호의 기회이기도 했다. 정치외교적으로는 국민화합과 선진대열 진입의 발판, 전통우방과의 유대강화 및 공산권 국가들과의 폭넓은 관계개선에 기여할 것으로 기대되었다. 사회문화적으로는 국민의식 선진화, 생활환경 개선, 전통문화 발전, 국민체육 진흥, 국가경제발전에 획기적으로 기여할 것으로 기대되었다.

서울올림픽의 성과는 기대 이상이었다. 제24회 서울올림픽 대회는 평화시 인류 최대의 종합제전이라 할 만했다. 세계 160여 개국에서 참가한 임원 및 선수 1만 3,304명을 비롯하여 1만 5,740명의 보도 및 텔레비전 관계자, 1만 288명의 대표단과 심판, 14만 명에 이르는 개·폐회식 출연자와 2만 7,000명의 자원봉사자들이 이 대회에 참가했다.⁰⁵ 160개의 참가국은 1984년 LA대회보다 19개국이 더 많았고, 참가인원은 1972년 뮌헨대회와 비교해서도 3,538명 더 많았다. 1976년 몬트리올 올림픽 이후 12년 만에 정치적 방해를 극복하고 서구와 동구가 한자리에 모였다는 점에도 의미가 있었다. 시설과 운영, 참가자들에 대한 서비스, 공공질서와 안전에 있어서도 완벽에 가까웠다. 시설과 장비가 초현대식이었고, 선수들의 경기수준도 올림픽 역사상 기록적인 것이었다. 국제협력과 그 가능성을 보여준 완벽한 실레이자 올림픽을 통한 전 세계의 단결을 이루었다고 자부할 만했다.

서울올림픽의 실무차원에서의 5대 목표는 ‘최대 참가, 조화, 최상의 성과, 안전과 봉사, 경제와 능률’이었다. 모토는 ‘조화와 전진’이었다. 서울올



1988년 서울올림픽 개막식

림픽에서는 세계신기록이 33개, 세계타이기록이 5개, 올림픽신기록이 227개, 올림픽타이기록이 42개 수립되었고, 350만 명의 관객이 경기장으로 몰려들었다.

서울올림픽은 국내외에 긍정적인 영향을 미쳤다. 서울시는 제24회 올림픽을 기념하기 위해 서울평화상을 제정했다. 이 상은 1990년부터 2년마다 스포츠를 통해 세계평화에 이바지한 개인이나 단체에 수여하는데, 상금은 30만 달러이며 제1회 서울평화상은 사마란치 IOC위원장이 수상했다. 서울올림픽은 한국 민주화에도 영향을 미쳤다. 대회 이후 국가적 긍지와 단결의 힘을 확인할 수 있었고, 우리의 업적과 가능성을 세계에 과시하는 장이 기도 했다. 이후 정치·사회·외교·문화 등 다방면에서 성숙된 도약의 길로 나아갈 수 있었다. 국제적으로는 동구권의 민주화에도 촉진제 역할을 하여 표면적으로 비수교국이었던 한국과의 외교관계 수립이라는 결과로 나타났다

다. 이후 소련과의 수교, 동구권 국가와의 외교관계 수립 등이 가속화되는 주요 계기가 되었다.

3) 2002년 FIFA 월드컵

2002년 FIFA 월드컵⁰⁶은 21세기 최초의 월드컵이자 아시아에서 처음으로 열리고 한국과 일본이 공동개최한 대회였다. ‘새 천년, 새 만남, 새 출발’을 슬로건으로 한국과 일본에서 각각 10곳, 총 20개 도시에서 31일간 64경기를 치렀다. 한국의 10개 개최도시는 서울을 비롯해 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 전주, 제주 등지였다.

FIFA 축구 종목을 총괄하는 국제 기구로, 스위스 취리히에 본부를 두고 있다. 4년마다 열리는 FIFA 월드컵을 비롯해서 여러 국제 대회를 운영하고 있다.

FIFA(국제축구연맹)⁰⁷와 한국과 일본의 조직위원회는 대회 개최를 축하하며 축구 붐을 조성하고 개최도시를 홍보하기 위해 한국과 일본 20개 개최도시마다 별도로 한 개씩 개최도시 포스터를 제작했다. 이 포스터에는 각 개최도시의 고유문화와 상징적 특성에 기초한 이미지 위에 공식 엠블렘을 형상화하여 월드컵 대회와 개최도시가 공동의 목적과 역할을 지니도록 함으로써 세계인에게 오래 기억될 수 있도록 기획했다. 서울 포스터는 서울월드컵경기장과 불꽃놀이를 엠블렘으로 형상화하여 서울의 월드컵 축제 분위기를 표현했다.⁰⁷

서울월드컵경기장은 서울시 마포구 성산동에 위치한 아시아 최대의 축구 전용 경기 시설로, 2002 FIFA 월드컵 개최식과 개막전이 여기서 열렸다. 대한민국과 독일의 4강전도 이곳에서 개최되었다. 서울시와 월드컵 조직위원회 간에 전용구장 건립에 합의한 후 1998년 10월 착공하여 3년여의 공사기간을 거쳐 2001년 11월 10일 개장하였다.

2002년 FIFA 월드컵의 특성으로는 ‘첫 공동개최, 첫 아시아 개최 대회, 돈보인 첨단 II(정보통신)기술, 새로운 응원문화, 안전 월드컵, 흑자 월드컵’ 등을 꼽을 수 있다.



서울월드컵경기장 개장기념 오프닝행사(2001년)

우선 이 대회는 FIFA 월드컵 역사상 처음으로 공동개최로 열린 대회였다. 한국과 일본은 오랜 상호 관계사 속에서 두 나라가 협력하여 중대사를 치러본 경험이 없으며, 한국인들은 일본에 유감스런 근대사의 기억을 가지고 있다. 대회를 성공적으로 치름으로써 역사상 처음으로 두 나라가 공유하는 소중한 경험을 갖게 되었고, 한일 간 교류 화합의 새로운 전기를 마련하였다. 나아가 공동개최가 하나의 실험이었던 FIFA와 국제축구계에도 귀중한 선례가 되었다. 양국이 긴밀한 공조 체제 아래 완벽하게 대회를 운영한 것으로 평가됨으로써 한국에 대한 이미지와 위상을 새롭게 세계에 알리는 계기가 되었다는 점에서도 의미가 있었다.

첫 아시아 개최 대회라는 측면도 주요한 특성으로 꼽을 수 있다. 이 대회는 아시아에서 처음으로 열린 FIFA 월드컵이었다. 아시아 지역은 세계 축구의 변방으로 여겨져 왔던 만큼 관심과 우려가 따랐지만, TV를 통한 경기 관전 인구가 역대 최고인 연인원 420억 명에 달했고, 대회 준비와 진행, 경기

내용 등 모든 면에서 성공적이었다.

2002년 월드컵은 또한 첨단 IT기술이 돋보인 대회이기도 했다. 한일 양국의 미디어센터 간 초고속통신망 및 IMT2000 등 차세대 통신을 결합한 개막식 행사를 진행하였고, 국내 IT기술을 대회에 적용하여 IT강국으로서의 면모를 세계에 과시한 좋은 기회가 되었다. 21세기는 ‘정보 기술의 시대’이다. 한국은 2002년 월드컵을 ‘IT 월드컵’으로 만들겠다는 의지 아래 체계적으로 준비했다. 그 결과 초고속 인터넷과 탄탄한 IT 인프라를 기반으로, 정부와 기업들 간의 적극적인 노력에 힘입어 월드컵을 성공적으로 치러낼 수 있었다. 개막식에서부터 초고속 인터넷과 3세대 이동통신 등 최첨단 정보통신 기술이 본격적으로 동원된 최초의 대회였다는 점에서도 이전 월드컵과 확연하게 구분되는 모습을 보여주었다. 이로써 한국인의 미래지향적인 산업 구조와 최첨단 정보통신 기술을 갖춘 나라라는 인식을 전 세계인들에게 심어주었다는 점에도 높게 평가받을 만하다.

또한 2002년 월드컵은 새로운 응원문화를 창출하였다는 점에서도 그 특성을 찾아볼 수 있다. 한국의 일반 시민들이 자발적으로 참여한 서포터즈(Supporters)*는 모든 참가국 팀들을 자발적·우호적으로 성원하여 좋은 반응을 이끌어냈다. 대회 기간 동안 경기장뿐만 아니라 큰 광장과 거리를 가득 메운 수백만 시민들의 열띤 응원 태도가 세계인들에게 깊고 신선한 감동을 선사했던 것이다. 외국의 그 어떤 국가대표팀 서포터즈와 비교해도 손색없는 조직적인 경기 응원과 장관을 이뤘던 길거리 응원의 핵심에는 ‘12번째 태극 전사’로 불렸던 ‘붉은악마(Red Devils)’가 있었다. 붉은악마는 단순한 응원 집단을 넘어 일종의 문화적 키워드로 받아들여지면서 W세대(월드컵 세대)라는 ‘신인류’의 탄생을 가져오기도 했다. 이들은 외국에 대한 배타성이나 과거사와 연관된 열등의식에서 자유로운 세대로 ‘세계시민으로서의 자질을 갖춘 세대의 등장’이라는 긍정적 평가를 받았다. 월드컵 기간 동안 길거리 응원에 나선 국민의 수는 연인원 약 2천만 명이 넘는 것으로 집계된다. 이는 전 국민의 43%의 수치로, 서울의 경우 시청 앞과 광화문 네거리에만

서포터즈 스포츠 팀의 팬들이 이루는 조직적인 응원단을 지칭하며, 주로 축구계에서 사용한다. 붉은악마는 대한민국 축구 국가대표팀의 서포터즈 명칭이다.

여섯 차례에 걸쳐 무려 800만 명이 넘는 인원이 모였다. 이는 전 세계적으로도 유례를 찾아볼 수 없는 응원 방식과 규모였고, 연인원 420억 명에 이르는 지구촌 시청자들을 경탄케 했다.

안전 월드컵도 이 대회와 주요 특성으로 꼽을 수 있다. 2002년 월드컵은 ‘한 건의 안전사고도 없었던 대회’로 기록됨으로써 안전하고 평화로운 대회로 남았다. 일본이 개최도시로 결정된 광역시의 자체적인 운영에 무게중심으로 두고 치러낸 반면, 한국은 정부와 조직위원회, 민간이 동시에 총체적인 역량을 발휘했다. 대회의 성공적인 개최를 위해 국회는 <월드컵지원특별법>을 제정하여 조직위원회의 활동을 지원하였고, 정부는 안전대책 통제본부와 같은 기구를 조직하여 경기장 안팎의 테러와 기타 안전 문제를 완벽하게 처리하는 능력을 보여주었다. 한국인들은 세계화와 민족주의가 하나로 조화될 수 있다는 교훈을 세계인들에게 보여주었다. 수십만 명이 모인 속에서도 별다른 안전사고 없이 ‘자율’과 ‘질서’ 그리고 ‘시민의식’과 ‘자발성’을 함께 보여 주었다. 이로써 ‘즐기되 타인을 배려할 수 있는 여유’를 우리 스스로 발견했으며, 밀실 문화에서 광장 문화로 변환하는 계기를 갖게 되었다.

‘흑자 월드컵’으로 치러낸 점도 주목할 만하다. 이 대회는 역대 대회 중 재정적으로 가장 성공한 대회로서 명분뿐만 아니라 실리면에서도 큰 성공을 거두었다. 한국은 당초 예산을 뛰어넘어 약 1,662억 원의 흑자를 달성했다. 한국 팀의 선전과 국민의 성원에 따른 입장권 수익 등 수익 사업의 활성화와 각종 행사비용의 절감에 기인한 결과였다. 이 대회에서는 브라질이 우승, 독일이 준우승을 차지했다. 개최국인 한국과 일본은 각각 4강, 16강에 진출하는 성과를 달성했다. 한국은 예산을 깨고 처음으로 16강에서 이탈리아, 8강에서 스페인을 연장전 및 승부차기까지 가는 접전 끝에 모두 꺾고 4강에 진출했다. 한국은 그동안 FIFA 월드컵 본전 출전 5회 동안 단 1승도 챙기지 못했다. 그런데 이 대회에서 한국 대표팀은 1라운드 첫 경기였던 폴란드전에서 본선에서의 첫 승을 낚은 후 2승 1무의 성적으로 D조 수위로

16강에 올랐으며, 준결승전에까지 오르는 기염을 토해 개최국이자 최대 이변의 주인공이 되었던 것이다.

2002년 월드컵을 성공적으로 치름으로써 한국은 유구한 역사와 문화적 전통을 자랑하는 문화국가라는 점을 전 세계에 알릴 수 있었으며, 국가 브랜드와 한국 기업의 브랜드 가치를 극대화시킬 수 있었다. 외국 언론들은 “한국이 경제적인 성장과 발전에만 급급한 국가가 아니라 문화와 정신적인 측면에서도 선진국 대열에 오를 만한 수준에 놓였음을 증명한 것”이라고 평가했다. 영국의 《파이낸셜타임지》는 “한국의 가장 큰 수확은 무엇보다 한국민들이 지난 1997년 외환위기[•] 이후 잃었던 자신감을 되찾은 것”이라고 보도했다. 이 대회는 한국인들의 정서적 충만감에도 크게 기여했을 뿐만 아니라 경제적 측면에서도 큰 효과를 가져왔다고 평가할 수 있다.

1997년 외환위기 1997년 12월 3일 부도 위기에 처한 한국이 국제통화기금(IMF)으로부터 자금을 지원받은 양해각서를 체결한 사건이다. IMF 외환위기, IMF사태 등으로 불리기도 한다.



1) 2000년 아셈 정상회의 : 제3차 서울회의

2000년 10월 서울에서 아셈 제3차 정상회의가 열렸다. 아셈(ASEM)은 아시아와 유럽 사이의 동반자 관계를 구축하기 위한 아시아유럽정상회의(Asia Europe Meeting)의 약칭이다. 1994년 10월 싱가포르에서 세계경제인포럼(WEF, World Economic Forum) 주관으로 개최한 아시아·유럽연합(EU, European Union) 회의에서 구상하였다. 2000년 현재 참가국은 아시아에서는 브루나이·중국·인도네시아·일본·필리핀·싱가포르·말레이시아·한국·타이·베트남 등 10개국, 유럽에서는 EU 15개국이다. 자유무역 촉진, 양 지역의 무역과 투자 확대, UN의 개혁 촉진, 환경문제 개선, 약물·화폐위조·국제범죄·테러에 대한 협력강화 등을 공동으로 노력한다.

아셈 제1차 회의는 1996년 3월 1~2일 타이 방콕에서 개최하였다. 동남아시아국가연합(ASEAN, Association of South East Asian Nations) 회원국 및 한국·중국·일본 등 10개국과 EU 15개국의 정상, EU 집행위원장이 참가하였다.



아셈 회의 개막식이 열린 코엑스 전경(서울시 강남구)

1차 회의에서 참가국들은 아셈의 방향 설정과 정치·경제·문화 등 포괄적인 문제들을 논의하였다. 제2차 회의는 1998년 4월 3~4일 영국 런던에서, 제3차 회의는 2000년 10월 20~21일 서울에서 개최되었다.

서울에서 개최된 제3차 아셈회의에는 아시아와 유럽 26개국 정상들이 참석하였다. 회의 주제는 ‘새천년 번영과 안전의 동반자 관계’로, 정치·경제·문화 등 ASEM 3대 분야에서의 협력방안을 협의했다. 이 회의에서는 런던에서 채택된 ‘아시아·유럽 협력 기본지침서(AECF)’를 대체하여 새로운 천년을 맞아 향후 10년간 아셈의 비전·원칙·목적을 담은 ‘아시아·유럽 협력 기본지침서(ASEM 2000)’를 채택했다.

10월 20일 서울 삼성동 코엑스 컨벤션센터에서 열린 개막식에서 김대중 대통령은 “화해와 협력은 결코 포기될 수 없는 인류공동의 염원이며, 남북

관계의 진전이 그 대표적 사례가 될 것”이라고 강조했다. 이어서 북한과 미국의 관계개선을 전폭적으로 지지하며, 머지않아 북-일 관계도 획기적으로 개선되기를 바란다고 덧붙였다. 경제·재무 분야회의에서는 ‘유라시아 초고속 정보통신망’을 구축하고, 두 지역 간 과학·기술 협력을 더욱 강화하기로 합의하였고, 사회·문화 분야회의에서는 ‘ASEM 장학사업’을 출범시키기로 하는 성과가 있었다. 10월 23일 열린 정치·안보분야 회의에서는 아셈 회원국들에게 북한과의 대화, 인적 교류, 경제적 연계 및 북한의 다자대회 참여를 통해 관계개선 노력을 강화할 것을 촉구하면서, 아셈 회원국과 북한과의 관계개선 노력 강화 등 5개 항의 합의사항을 담은 ‘한반도 평화에 관한 서울선언’을 채택했다. 한반도 평화선언의 5대 내용은 다음과 같다.

한반도와 세계의 평화 밀접 연계
 남북정상 의 용기와 비전 축하
 남북공동선언 계속적 진전 기대
 북-미 관계의 긍정적 발전 환영
 아셈, 북한과의 관계개선 노력

덴마크 코펜하겐에서 개막된 제4차 아셈회의에서도 미국과 북한 간 대화 재개를 기대하는 내용의 ‘한반도 평화를 위한 아셈 코펜하겐 정치선언’이 채택되었다. 아셈 회원국 정상들은 코펜하겐 벨라센터에서 열린 제1차 전체회의(정치분야)에서 ‘한반도 선언’을 통해 “건설적인 대화를 통해 북한을 국제사회에 참여시키는 것이 중요하며, 미국과 북한의 대화재개 전망이 계속되기를 희망한다.”라고 밝혔다. 특히 아셈 회원국들이 경제개혁, 기술, 인도적 분야를 포함한 모든 분야에서 북한과 양자 및 다자 차원의 교류와 협력을 계속 증진시켜 나가도록 권고했다. 또한 한반도의 평화와 남북 화해 협력을 증진하기 위해 남북한이 공동선언 이행과 관련한 조치들과 후속 제반 합의사항들을 성실히 이행할 것을 권고하였다. 정상들은 “제2차 남북정

1994년 제네바합의

1994년 10월 21일 북한과 미국이 맺은 핵무기 개발에 관한 외교적 합의이다. 북한의 핵개발 포기, 북미수교, 북한에 대한 에너지 공급을 주내용으로 하는데, 이 합의는 2003년 전격적으로 파기되었다.

상회담 개최가 한반도의 평화 프로세스를 계속 유지해 나가는 데 중요하다는 점에 인식을 같이했다.”라고 밝혔다. 그리고 한반도에너지개발기구(KEDO)에 대한 지지를 재확인하고, “1994년 제네바합의[•]의 완전한 이행의 중요성을 강조하며, 핵 및 미사일 관련 문제를 포함한 모든 현안들이 적기에 대화를 통해 해결되기를 희망한다.”라고 밝혔다.⁰⁸

그런데 아셈의 창설 배경을 구체적으로 살펴보면 그 성격이 단순하지 않음을 알 수 있다. 1990년대 미·소 중심의 양극체제가 무너지자 미국은 신자유주의와 세계화라는 기치를 내걸고 미국 중심의 세계질서를 추구했다. 아셈은 이러한 추세에 반발하여 아시아와 유럽 국가들이 미국을 경유하지 않는 직접적인 상호관계를 발전시킴으로써 미국 중심의 경제체제에서 탈피해 보자는 목적에서 탄생하였다. 아시아와 유럽이 세계 평화와 번영에 더욱 기여하자는 것을 명분으로 내세웠지만, 아셈은 출범부터 미국의 세계 경제 지배를 의식하면서 배태된 구대륙 국가들의 모임이었다.⁰⁹ 이러한 관점에서 볼 때 1996년 방콕 1차 회의에서는 급속한 경제 성장을 지속하고 있었던 아시아 지도자들이 유럽 지도자들과 대등한 입장에서 ‘아셈’ 창설을 위한 모임을 가졌다면, 1998년 런던 제2차 회의는 갑자기 맞은 아시아 회원국들의 금융위기 때문에 아시아 지도자들이 크게 위축되었던 모임이었다.

다소 경제력을 회복한 아시아는 제3차 서울 회의에서는 유럽 회원국들에 대한 위치가 2차 런던회의 때보다는 많이 향상된 상태에서 모임을 진행했다. 규모로 보면, 프랑스의 시라크 대통령 등 5명의 국가원수와 독일의 슈뢰더, 영국의 블레어, 일본의 모리, 중국의 주룽지를 포함한 16명의 총리 등 26명의 아시아와 유럽 지도자들이 서울에서 회의를 가졌고, 수행원들과 취재기자단을 합하면 3,000명 이상의 규모였다.

그런데 아셈이 신자유주의와 세계화의 앞잡이라면 이를 규탄하는 본격적 시위가 서울 회의에서 처음 등장하였다. 30여 개국에서 온 약 100개 단체의 회원 300여 명을 포함하여 2만여 명이 올림픽공원 등에서 아셈 반

대시위를 개최했다. 그러나 정부는 아셈을 세계 평화와 번영을 위해 열린 한국 최대의 ‘외교 행사’로만 보려고 했고, 언론도 역시 ‘외교 올림픽’이라고 명명했다. 서울 시민들은 이 ‘외교 올림픽’을 치르기 위해 88서울올림픽 때처럼 대가를 지불해야 했다.

아셈에서 채택한 ‘서울선언’, ‘아시아·유럽 협력체제 2000’, ‘의장 성명’ 등 3개의 문서를 구체적으로 살펴보면, ‘서울 선언’은 남·북한 간의 화해와 협력 움직임을 지지한다는 내용이며, ‘아시아·유럽 협력체제 2000’은 향후 10년 간 아셈의 발전 방향을 제시한 것이고, ‘의장 성명’은 아셈을 정리한 보고서 성격의 문서였다. 그러나 그 문서의 내용에 구체성과 실천적 계획은 결여되었고, 인권 문제도 보류 내지 후퇴했다는 평가도 있다. 유럽 회원국들은 비교적 회원국들의 인권상황 개선에 관심을 보였던 반면, 아시아의 여러 나라는 내정간섭이라는 관점에서 이를 반대했고 양자관계에서 유리할 것이 없다고 생각한 유럽 국가들도 결국 슬그머니 빠졌다는 것이다. 그럼에도 불구하고 20세기 중엽까지도 종주국과 식민지 관계였던 아시아와 유럽 국가들이 다 같은 독립국가로서 대등한 위치에서 함께 협의하는 모임이라는 점에서는 큰 의의가 있는 국제모임이라고 볼 수도 있다.¹⁰

2) 2010년 G20 정상회의 : 제5차 서울회의

2010년 제5차 G20 정상회의가 서울에서 개최되었다. G20 정상회의는 2015년 11월까지 총 10회 개최되었으며, 한국에서는 2010년 11월 11~12일 서울 코엑스에서 제5차 G20 정상회의가 개최되었다. 역대 G20 정상회의 개최 현황은 <표 1>과 같다.

우선 G20 정상회의 창설 배경을 살펴볼 필요가 있다. 1999년 12월 G7 독일 베를린 재무장관회의에서 G20 창설이 합의되었는데, G7 정상회담(World Economic Conference of the 7 Western Industrial Countries)은 글로벌 경제문제를

 **〈표 1〉 역대 G20 정상회의 개최 현황(2015년 현재)**

차 수	의장국	회담장소	회담날짜
제1차	미국	워싱턴	2008.11.15
제2차	영국	런던	2009.4.2
제3차	미국	피츠버그	2009.9.24~25
제4차	캐나다	토론토	2010.6.26~27
제5차	대한민국	서울	2010.11.11~12
제6차	프랑스	간느	2011.11.3~4
제7차	멕시코	로스까보스	2012.6.18~19
제8차	러시아	상트페테르부르크	2013.9.5~6
제9차	호주	브리즈번	2014.11.15~16
제10차	터키	안탈랴	2015.11.15~16

국제통화기금(IMF) 환율과 국제 수지를 감시함으로써 국제 금융 체계를 감독하는 것을 위임받은 국제기구이다. 회원국의 요청이 있을 때는 기술 및 금융 지원을 직접 제공한다.

논의하는 과정에서 한계에 부딪혔다. 우선 1997년 아시아 지역의 외환위기를 계기로 선진 7개국의 협력만으로는 글로벌 경제위기를 해결하기 어렵다는 점, 정치적·경제적으로 성장한 신흥국가들이 포함되지 않아 대표성이 결여된다는 점이 문제점으로 드러났다. 이에 따라 국제통화기금(IMF, International Monetary Fund) 회원국 중 영향력이 큰 20개국을 모아 1999년 12월 G20(Group of Twenty)이 창설되었다. G20의 인구는 전 세계의 3분의 2, 국내총생산(GDP, Gross Domestic Product)은 전 세계의 90%, 교역량은 전 세계의 80% 규모를 차지한다. 원래 1997년 아시아 외환위기 이후 국제금융 현안 및 특정지역의 경제위기 재발 방지 등을 논의하기 위해 결성된 선진·신흥시장 20개국 재무장관 및 중앙은행 총재 모임으로 출발했다가, 글로벌 금융위기를 계기로 2008년부터 정상회담으로 격상되었다.

G20 정상회담에 포함된 20개국은 G7(미국·프랑스·영국·독일·일본·이탈리아·캐나다)을 비롯하여 유럽연합(EU) 의장국 및 신흥시장 12개국(한국·아르헨티나·오스트레일리아·브라질·중국·인도·인도네시아·멕시코·러시아·사우디아라비아·남아프리카공화국·터키)이며, 의장국이 1년간 사무국 역할을 수행한다. G20은 5개 Group으로 나뉘는데 미국·캐나다·사우디아라비아·오스트레일리아가 1Group, 러시아·인도·터키·남아프리카공화국이 2Group, 브라질·아르헨티나·멕시코가



G20 정상회의장 전경(외교부)

3Group, 영국·프랑스·독일·이탈리아가 4Group, 한국·일본·중국·인도네시아가 5Group이다. 대한민국 외교부 홈페이지에서 소개하는 G20 정상회의 회원국 현황은 <표 2>와 같다.¹¹⁾

서울에서 개최된 제5차 G20 정상회의에는 G20 회원국, 말라위·베트남·스페인·싱가포르·에티오피아 등 5개 초청국, 국제연합(UN)·금융안정위원회(FSB)·국제노동기구(ILO)·국제통화기금(IMF)·경제협력개발기구(OECD)·세계무역기구(WTO)·세계은행(WB) 등 7개 국제기구, 4,600여 명의 대표단, 3,000여 명의 기자단, 7,500여 명의 자원봉사자·진행요원이 참가하였다. G20 서울 정상회의의 개최로 한국은 G20 의장국 지위를 확보하게 되었고 아시아에서 최초로 G20 정상회의를 개최한 국가가 되었다.

 <표 2> G20 정상회의 회원국 현황

구분	국가
G7	미국, 일본, 영국, 프랑스, 독일, 캐나다, 이탈리아
아시아·대양주	한국, 중국, 인도, 인도네시아, 사우디아라비아, 호주
라틴아메리카	아르헨티나, 브라질, 멕시코
유럽	러시아, 터키, EU의장(집행위+상임위)
아프리카	남아프리카공화국

제5차 서울 G20 정상회의의 주요 의제(New Agenda)는 강하고 지속가능한 균형성장 협력체제, 국제금융기구 개혁, 글로벌 금융안전망 구축, 경제 개발 및 빈곤 감축, 자유무역 증진, 금융규제 개혁 등 6개이다.

• **강하고 지속가능한 균형성장 협력체제**(G20 Framework) : 세계 경제의 불균형을 해소하고 강하고 지속가능한 균형성장이라는 공동의 목표를 달성하기 위한 G20 회원국 간 정책협력 및 공조체제 구축에 관한 것

• **국제금융기구 개혁** : 세계 경제의 환경 변화를 반영하고 글로벌 위기 발생시 대응능력을 강화하는 방향으로 국제금융기구를 개혁하는 것이다. 즉, IMF 쿼터(투표권)를 과다 대표된 유럽 국가에서 과소 대표된 신흥국으로 이전하는 등 글로벌 금융위기에 적절하게 대응하지 못한 IMF의 역할을 전반적으로 개혁하는 한편 신흥국들의 위상을 IMF와 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development) 등의 국제 금융기구의 지배구조에 반영하는 것

• **글로벌 금융안전망 구축** : 자본 흐름의 급격한 변동에 따른 회원국의 경제적 피해를 최소화하고 자기보험(Self-Insurance, 우발적 사고에 대하여 보험에 들지 않고 스스로 준비금을 설정)적 성격의 외환보유액을 과다하게 쌓는 경향을 완화할 수 있도록 위기시 외화 유동성을 지원하는 방안을 모색하는 것이다. 즉 양자 간 금융안전망인 통화스왑(Currency Swaps), 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, 아세안·한국·중국·일본 간 체결된 통화교환협정)와 같은 지역적 금융안전망, IMF 자금 지원과 같은 국제적 금융안전망을 유기적으로 연계하여 글로벌 금융안전망을 구축하는 것

• **경제 개발 및 빈곤 감축** : 개도국의 빈곤 해소 및 경제 발전을 통해 국가간 소득 및 개발 격차를 완화하여 세계 경제의 불균형 해소와

지속가능한 균형성장 및 새천년개발목표(MDG, Millennium Development Goals, 2015년까지 전 세계의 빈곤을 반으로 감소시키자는 세계적 약속) 등의 달성에 기여하는 것이다. 즉 세계 경제의 지속가능한 균형성장을 위해서는 개발 격차 해소도 중요하므로 G20의 경제개발 성공 경험을 살려 개발도상국의 역량 강화를 지원하는 것

• **자유무역 증진** : 글로벌 위기 이후 자국 경제의 보호를 위해 경쟁적으로 무역장벽을 쌓음으로써 글로벌 경제의 회복을 저해하는 폐해를 방지하고 자유로운 무역환경을 유지함으로써 경제성장을 지원하는 것이다. 즉 세계 경제 회복에 부정적 영향을 끼치는 어떠한 형태의 보호무역주의도 배제하며 DDA(Doha Development Agenda, 다자간 무역협상)의 진전을 위한 G20의 공조 방안을 논의하는 것

• **금융규제 개혁** : 글로벌 금융위기 수습, 금융부문의 신뢰성·투명성·책임성 제고 등을 위해 금융부문 규제체계를 전면적으로 재구축하고 이를 통해 금융위기의 재발을 방지하고 지속가능한 성장을 지원하는 것이다. 즉 금융기관의 과도한 차입과 투기적 행태에 대한 규제(바젤(Basel) Ⅲ, 국제은행 자본규제기준), 대마불사(Too Big To Fail)로 일컬어지는 대형 금융기관에 대한 규제 방안을 논의하는 것

6개 의제를 논의한 결과 합의 사항은 다음과 같다.

- 강하고 지속가능한 협력체제 구축 관련 G20의 정책공조 방안과 개별국가별 정책약속들을 종합한 Seoul Action Plan 합의
- 금융규제 개혁 관련 은행자본, 유동성 규제(바젤 Ⅲ), 체계적으로 중요한 금융기관(SIFIs) 규제 등 승인
- 개발 관련 단순한 재정원조를 넘어 개도국 능력 배양(capacity

building)을 통한 자생력 확충을 중심으로 하는 ‘서울 개발 센서스’에 합의

- 성장과 연관된 분야(인프라, 인적자원개발, 무역·투자, 개발경험 공유 등) 다년간 행동계획(Multi-Year Action Plan) 채택
- 비즈니스 서밋의 개최 환영 및 지속적 개최를 기대함으로써 한국의 이니셔티브가 향후 G20 정상회의에서도 지속되는 계기 마련
- 아웃리치 관련 비G20 회원국 및 국제기구와의 협의를 확대하기로 합의함으로써 G20의 신뢰성과 대표성 제고

G20 정상회의를 개최함으로써 경제, 정치, 사회적으로 다양한 파급효과를 기대할 수 있다. 삼성경제연구소는 직접효과를 1,023억 원(외국인 참가자 소비 490억 원, 부가가치 창출효과 533억 원), 간접효과를 21조 5,576억 원~24조 6,395억 원(기업 홍보효과 1조 738억 원~1조 2,390억 원, 수출 증대효과 18조 9,587억 원~21조 8,755억 원, 해외자금 조달비용 절감효과 1조 4,228억 원)으로 추정했다. 한편 영국 일간지 《가디언(Guardian)》은 국제적인 영향력 측면에서 올림픽을 능가할 것이라고 보도했다.

관광산업은 전 세계적으로 고부가가치 산업으로 인식되어 세계 여러 나라의 주력산업이 되었고, 이 중 국제회의 산업은 특히 부가가치가 높은 분야로 인식되고 있다. 때문에 정부에서도 <국제회의 산업 육성을 위한 법률>을 제정하는 등 지원책을 마련하고 있고, 관련 산업계에서도 컨벤션 유치에 적극적이다.¹² 국제회의 산업은 서비스 산업으로서 많은 고용을 창출하며 지역경제 활성화, 외화 획득, 세수증대 효과가 기대되는 고부가가치 산업이라는 측면도 무시할 수 없다.¹³ 또한 컨벤션 개최효과는 주최자 측면에서는 재정적 이익 증대, 인적 교류 및 정보교환 촉진, 주최자의 입지 강화 등의 효과가 있으며, 교통·숙박·식음료 등 관련분야 및 종사자들에게도 이익과 홍보의 기회를 제공한다는 이점도 있다.

또한 국제회의의 개최지와 국가적 측면에서도 효과적이다. 경제적으로 참



G20 정상회의에서 서울선언을 발표하는 이명박 대통령(외교부)

가자 및 주최자의 소비가 직접적 경제효과라면, 이에 수반되는 항공산업, 여행업, 호텔업, 일반 소비재 산업, 최신 정보, 기술의 입수 및 교류 등이 발전한다. 정치적으로는 그 규모나 성격 면에서 통상 수십 개 나라의 대표들이 대거 참석하고 이들은 해당국가의 오피니언 리더 역할을 하기 때문에 개최국가의 국제지위 향상, 문화교류, 민간차원의 외교, 나아가서는 국가 외교차원에서도 홍보효과를 기대할 수 있다. 인적 교류는 서로에 대한 이해를 증진시켜 국가 간, 민족 간 갈등을 감소시키며, 국제회의의 개최에 따라 행사 유치 국가나 도시는 국제적 위상과 지명도가 높아지고 이미지 개선의 기회도 된다.¹⁴⁾ 이러한 효과를 고려해 볼 때, 제5차 G20 서울회의의 개최는 서울의 도시 위상을 높이는 동시에 국가적·경제적으로 긍정적인 파급효과를 가져왔다고 평가할 수 있다.



03

외국도시와의 교류

지방자치단체가 국제교류·협력을 추진하는 방법으로는 지역의 특성과 여건에 따라 여러 가지 형태가 있을 수 있으나, 그 중 가장 대표적인 방법은 도시 간 자매결연(sisterhood relationship)과 우호도시(freindship city) 체결이다. 이는 통상 외국 지방자치단체와의 우호제휴를 통해 상호 공동관심사에 대한 긴밀한 협력을 바탕으로 인적 교류, 문화, 경제, 행정 등 각 분야에서의 친선과 공동 발전을 도모해나가는 자치단체에서 가장 보편화된 국제교류 활동이다. 중앙정부에서 국제협력이 외교라면, 지방자치단체에서 국제자치단체 간 자매 및 우호도시 체결은 국가의 외교를 뒷받침하고 협력기반을 조성할 뿐 아니라 나라 간 우호증진에도 크게 기여 및 보완하는 역할을 수행하는 것이다.

2014년 5월 14일 서울시는 〈서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례〉를 제정했다. 이 조례의 목적은 서울특별시가 외국도시와의 활발한 교류를 통해 국제경쟁력을 갖춘 도시로 발전하기 위하여 국제교류협력 증진에 필요한 사항을 규정하는 것이다. 이 조례에서는 자매결연 체결, 해외도

시와의 실질적 교류협력 증진 사업 추진, 국제기구 유치, 시 우수정책의 해외 도시 공유, 기타 국제교류협력 증진을 위한 지원 체계 등을 규정하고 있다.

이 조례에 의하면, ‘국제교류협력’이란 국가적 경계를 초월하여 대등한 협력관계 속에서 우호, 협력, 이해증진 등을 목적으로 인적·물적 자원은 물론 문화·제도·정책과 각종 형태의 지식정보 등을 교환하며 상호이해를 도모하는 모든 과정을 말한다. ‘국제기구’란 국제연합과 그 산하기구·전문기구, 정부간 기구, 지방자치단체간 기구를 포함한 준정부간 기구, 국제비정부기구 및 국제적으로 활동하는 재단·연구소·비영리단체·협의체 등을 말한다. ‘시 우수정책의 해외도시 공유’란 시의 우수정책 및 경험 등을 필요로 하는 해외도시들에게 정책자문, 기술이전, 사업 참여 등의 형태로 공유하고 해당도시와 상생발전을 모색하는 것을 말한다.

시장은 국제교류협력을 증진하기 위해 외국 도시와 자매결연을 맺거나 우호협력도시 협정을 체결하여 교류할 수 있는데, 자매도시 및 우호협력도시는 지속적인 교류가 가능하고 상호이해가 증진될 수 있는 도시를 선정한다. 자매결연 등 교류여건을 검토할 때는 다음의 사항을 유의한다.

- 수도 또는 수도에 준하는 도시로 서울의 국제적 위상과의 유사성
- 면적, 인구 및 행정·재정 수준 등 도시여건의 유사성
- 산업, 도시특수성 등의 공통점 및 상호보완성
- 상호 대등한 입장에서의 협력 및 우호증진 가능성
- 역사적, 문화적 배경이나 지리적 특수여건 등을 감안한 교류의 필요성
- 기타 교류를 통한 실익 및 지속 가능성 등

1991년 지방자치가 재개된 이래 지방정부에 많은 변화와 발전이 있었다. 특히 225개 지방자치단체에서 해외 65개국 947개 자치단체와 협력을 하는 등 국제교류도 비약적으로 발전했다. 국가 간 교류 못지않게 지방정부 간의 국제협력이 중요하게 된 것이다. 행정안전부는 2011년 국제행정발전지

원센터를 두고 지방자치단체의 국제협력이 보다 원활히 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 2012년 행정안전부는 처음으로 《지방자치단체 국제교류현황》을 발간하여, 지방자치단체들이 해외 어느 지방정부와 어떤 내용의 국제교류를 하고 있는지 정리하였다.¹⁵

2012년 현재 한국의 16개 시·도, 209개 시·군·구에서 해외 65개국 947개 도시와 1,183건의 국제교류협력을 하고 있는 것으로 파악된다. 16개 시·도별(시·군·구 포함) 교류현황은 <표 3>과 같다. 서울시는 전체 1,183건의 국제교류협력 중에 152건으로, 경기도에 이어 두 번째로 많다.

 <표 3> 시·도별(시·군·구 포함) 국제교류현황(2012년 8월 현재)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
교류현황	1,183	152	63	31	74	18	34	27	193
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
교류현황	107	49	62	52	101	94	94	32	

<표 4>는 서울특별시와 자매결연을 체결한 도시와 그 주요 교류 내용을 정리한 것이다. 서울시와 자매결연을 체결한 도시는 총 23개이며, 서울시 최초의 자매결연 도시는 1968년에 결연한 대만 타이페이[台北]시이다.

서울시는 1994년 독일 베를린시와 처음으로 우호교류 결연을 맺은 이래, 2012년 현재 16개 도시와 우호교류 관계에 있다. 서울시와 우호교류 도시 결연을 맺은 도시와 결연일자, 주요 내용은 <표 5>와 같다.

서울시가 맨 처음 자매도시를 맺은 곳은 대만의 타이베이로, 1968년 김현옥 전 시장이 자매결연을 한 이래 공무원 초청연수, 장학금 지원, 전자정부 협약체결 등 다양한 교류를 이어오고 있다. 자매·우호도시가 제일 많은 국가는 중국(6곳)이며 미국(4곳), 일본·터키(2곳) 순이다. 상대적으로 교류가 많은 지역은 인도네시아와 베트남 등 동남아시아권이다.

자매도시와 우호도시의 차이점은, 자매결연은 국내·해외 지자체간 일정기간 교류추진 성과를 바탕으로 보다 활발한 교류에 대한 의지를 다지는

 <표 4> 서울시의 자매결연도시 현황(2012년 8월 현재)

자매결연 대상	결연일자	주요추진내용
대만 타이페이시	1968.3.23	• 자매우호도시 공무원 초청연수('02년부터 10명) • 지구촌한마당 공연단 초청('04년부터 8회) • 타이페이시 주관 자매도시학생 장학금 지원('03~'10까지 매년 장학생 선정) • 서울-타이페이시 전자정부 MOU 체결('08.7) • 타이페이시장 등 대표단, WDC디자인도시 서밋 참석('10.2)
몽골 올란바토르시	1995.10.6	• 서울시 대표단·공무원 올란바토르시 방문 7회 • 올란바토르시 대표단·공무원·민간인 서울시 8번 방문 15회 • 지구촌나눔한마당 공연단 초청('12.5)
베트남 하노이시	1996.5.1	• 서울시 대표단·공무원 하노이시 방문 12회 • 하노이시 대표단·공무원·민간인 서울시 9번 방문 26회
호주 뉴사우스웨일즈	1991.11.8	• 서울시장 방문('08) • NSW주 장관 서울시 방문('12)
인도네시아 자카르타시	1984.7.25	• 서울시 대표단·공무원·민간인 자카르타시 방문 16회 • 자카르타시 대표단·공무원·민간인 서울시 방문 30회
일본 도쿄도	1988.9.3	• 상호방문 10회(서울 5회, 도쿄도 5회)
중국 베이징시	1993.10.23	• 자매우호도시 공무원 초청연구('02년부터 10명) • 지구촌한마당 공연단 초청('04년부터 8회) • 중국 고위공무원 시정연구 초청('08년부터 11명) • 베이징시 주관 자매도시 중국어교사 연수 워크숍 및 국제교류 공무원 초청연수('09년부터 매년 참가교사 5명, 공무원 3명) • 서울시장 등 대표단('07, '08, '09), 베이징시장 등 대표단('08) 상호 방문
태국 방콕시	2006.6.16	• 서울시 공무원 방콕시 4번 방문 • 방콕시 대표단·공무원·민간인 서울시 방문 16회
미국 캘리포니아주 샌프란시스코시	1976.5.18	• 엠포현 시장 샌프란시스코 방문('84.8) • Dianne Feinstein 시장 서울 방문('84.11) • 샌프란시스코시 자매도시위원장(Harry Kim) 서울시장 예방('90.10) • 조순 시장 샌프란시스코 방문('96.4) • Willie Brown 시장 서울 방문('97.10) • 서울시장 샌프란시스코시 방문('07.10)
미국 워싱턴D.C	2006.3.13	• Anthony Williams 시장 서울 방문('06.6) • 시의회위원장 워싱턴D.C 의회 예방('06.10) • 서울시장 등 워싱턴D.C 방문, 주요인사 면담을 통한 글로벌('11.4) 네트워크 구축, 창의시장 등 우수 정책사례 브랜드 마케팅, 바이오산업 협력 네트워크 구축 등
미국 하와이주 호놀룰루시	1973.10.22	• 엠포현 시장 호놀룰루 방문('84.8)

자매결연대상	결연일자	주요추진내용
멕시코 멕시코시티	1992.10.5	• 상호방문 17회(서울 14회, 멕시코시티 3회) • 상호 시장 취임 축하서한 및 도시홍보 책자 발송 • 서울자매도시 문화행사에 대표단 파견 3회('94.10, '96.10, '01.10) • 멕시코시티 주최 국제아동서화전 참가(7회) • 환경, 교통, 공공치안 분야 협력 MOU 체결('10.11)
브라질 상파울루시	1977.4.20	• 상호방문 19회(서울 19회) • 상호 시장 취임 축하서한 및 도시홍보 책자 발송 • 서울자매도시 문화행사에 대표단 파견 1회('94.10)
콜롬비아 보고타시	1982.6.14	• 상호방문 2회(서울 2회, 보고타 2회) • 상호 시장 취임 축하서한 및 도시홍보 책자 발송 • 서울자매도시 문화행사에 대표단 파견 2회('01.10, '05.4) • 보고타시 공무원 초청 연수('01.10)
그리스 아테네시	2006.5.15	• 아테네 시장 서울시청 방문(아테네시와 우호협력 체결) ('05.10) • 아테네시와 자매결연 협정 체결('06.5) • 자활지원과 직원 관광도시의 노숙인 보호정책 시찰차 아테네 방문('08.3)
러시아 모스크바시	1991.7.13	• 상호방문 36회(서울 14회, 모스크바 22회) • 문화교류 9회: 문화관광 행사, 스포츠 교류경기 등 • 2004 서울의 날, 모스크바의 날 행사('04.4,11)
우즈베키스탄 타슈켄트시	2010.7.2	• 외국도시공무원 초청연수 참가('06~'08 2명) • 타슈켄트시 서울공원 조성에 관한 의향서 체결('10.2) • 개도국 도시행정학석사학위과정 2명 합격 서울 연수('11.8) • 서울공원 조성추진 실무협의('11.4 푸른도시국장 등 타슈켄트 방문)
카자흐스탄 아스타나시	2004.11.6	• 아스타나시장 서울방문('07.11) • 서울시대표단 아스타나 방문(24명) 및 문화예술단 아스타나 공연(40명)('08.7) • 개도국 도시행정학 석사학위과정 1명 합격 서울 연수('09.8) • 아스타나 방문 청소년 초청 직업훈련사업 확대방안 협의('09.8)
이탈리아 로마시	2000.3.18	• 서울시장 및 대표단 로마시 방문('03.9) • 서울시립오페라단 로마공연('05.7) • 청령도 향상 방안 및 감사시스템 연구차 로마시 방문('06.2) • 서울시의회 대표단 지방의회 운영실태 및 사례 비교차 로마 방문('11.7)
터키 앙카라주 앙카라시	1971.8.23	• 앙카라시 대표단 118명 서울시 방문(‘앙카라의 날’ 행사 참여) ('06.5) • 서울시 대표단 92명 앙카라시 방문(서울의 날 행사 참여, 전자정부 MOU 체결) ('07.5) • 서울시측 방문단 한·터 6·25 60주년 기념사업 행사 참가('10.6)
폴란드 바르샤바시	1996.6.20	• 상호방문 8회(서울 6회, 바르샤바 2회) • 전시회 참가 2회(서울 1회, 바르샤바 1회)
프랑스 파리지	1991.11.12	• 파리 일드 프랑스의회 의장(장 폴 Huchon) 메트로폴리스 총회 참석차 서울시 방문('02.5) • 이명박 서울시장 및 대표단 20명 안시 국제애니페스티벌 참석('04.6) • 이명박 시장 파리 방문('05.5) • 서울시장 및 서울시대표단 20명 파리지 방문('07.5)
이집트 카이로주	1997.4.27	• 카이로 서울공원 설립

 **〈표 5〉 서울시의 우호교류 도시 현황(2012년 8월 현재)**

우호교류 대상	결연일자	주요추진내용
일본 홋카이도	2010.10.15	• 상호방문(서울방문 3회, 홋카이도 방문 2회)
중국 텐진시	2009.4.12	• 중국 고위공무원 시정연수 초청('08년부터 총 12명 참가) • 서울시대표단 텐진시 방문, 우호교류협약서 체결('09.4)
중국 산둥성	2008.7.19	• 중국 고위공무원 시정연수 초청('08년부터 총 10명 참가) • 서울시대표단 산둥성 방문, 우호교류협약서 체결('08.7) • 산둥성장 등 대표단 서울시 방문('09.12)
중국 장쑤성	2008.7.21	• 중국 고위공무원 시정연수 초청('08년부터 총 8명 참가) • 서울시대표단 장쑤성 방문, 우호교류협약서 체결('08.7) • 장쑤성장 등 대표단 서울시 방문('09.6)
중국 광둥성	2008.7.22	• 중국 고위공무원 시정연수 초청('08년부터 총 10명 참가) • 서울시대표단 광둥성 방문, 우호교류협약서 체결('08.7) • WDC세계디자인서밋('10.2), 광주우시·광둥성 대표단 참석
중국 저장성	2009.4.10	• 중국 고위공무원 시정연수 초청('09년부터 총 6명 참가) • 서울시대표단 저장성 방문, 우호교류협약서 체결('09.4)
미국 캘리포니아주 로스앤젤레스시	2006.10.16	• James K. Hahn LA시장 서울시 방문 자매결연 협정 체결('06.10) • 오세훈 시장 LA 방문, 대기질 개선 위한 전기차 보급 MOU 체결('10.11) • 안토니오 비아라이고사 시장 서울 방문('11.12)
캐나다 온타리오주 오타와시	1997.1.10	• 오타와시&서울시 양해각서 체결('97.1) • 도시교통본부 직원 방문, 수도권교통본부주관 연수 참가('10.4)
네덜란드 암스테르담시	1999.3.15	• 크레버 명예영사 및 네덜란드 언론사절단 시장 예방('99.5) • 네덜란드 왕세자 시장 예방('99.6) • 톨립구근 전달식('04.12) • 유시티추진담당관 WCIT 세계정보기술서비스연맹 공공분야 행정상 수상('10.5)
벨라루스 민스크시	2008.7.8	• 민스크시와 우호협력 교류각서 체결('08.7 서울, 파블로프시장) • 우호협력 프로그램 체결('09.5 서울, 타바뉴호브 부시장) • 지구촌한마당 축제 공연단 파견('11.5)
독일 베를린시	1994.4.23	• 실질적 우호협력증진 방안 추진 합의('00.3) • 폐기물시설과장 등 4명 베를린 국제회의 참가('01.9) • 서울시장 외 12명 서울시 대표단 베를린, 프랑크푸르트 방문('03.9) • 친환경교통담당관 환경지역 지정 및 경유자동차 운행제한 관련 베를린 방문('08.7)
이탈리아 밀라노시	2007.2.1	• 서울시장 밀라노 방문(양 도시간 교류와 협력에 관한 양해각서 체결)('07.2) • 디자인기획과 국제행사 참가 및 디자인 업무 협의('10.8)
터키 이스탄불주 이스탄불시	2005.8.24	• 카디르토퍼스 이스탄불시장 서울 방문(양 도시간 기술·문화 협정 체결)('05.8) • 서울시장 및 서울시대표단 20명 이스탄불 수변개발사례 시찰('07.5) • 국제협력과 한·터 6·25 60주년 기념사업 추진차 이스탄불 방문('10.6) • 창익담당관 제2회 아시아 시장 포럼 참석차 이스탄불 방문('11.3)

우호교류 대상	결연일자	주요추진내용
헝가리 페슈트주 부다페스트	2005.7.14	• 상호방문 3회(서울 3회) • 부다페스트 서울의 날 추진('09.9)
모잠비크 마푸토	2011.6.13	• 마푸토시장 방문('11) • 외국도시 공무원 연수 초청('11년부터 매년 4~5명 참석)
에티오피아 아디스아바바시	2010.9.29	• 아디스아바바시장 방문('10) • 외국도시공무원 시정연수 초청('11)

약속으로 의회 승인이 필요한 반면, 우호교류는 자매결연의 전 단계로서 향후 교류추진을 예고하는 것으로 의회 승인이 불필요하다는 차이가 있다. 서울시는 2013년 현재 42개 도시와 자매·우호 결연을 체결하여 다양한 사업을 추진하고 있다. 2012년에 파견사업 66건, 초청사업 5건, 2013년에 서울-베이징 자매결연 20주년 기념행사, 한국-캐나다 수교 50주년 기념행사 등이 개최되었다. 우호도시는 2013년 12월 현재 19개 도시로, <표 5>가 작성된 시점 이후에 체결한 루마니아 부쿠레슈티(2012. 5. 9), 아르헨티나 부에노스아이레스(2012. 6. 25), 스페인 바르셀로나(2012. 11. 13) 등을 추가할 수 있다.¹⁶

2013년 5월 서울시 통계에 따르면, 역대 서울시장 중 가장 많은 외국 주요도시들과 자매·우호 교류를 맺은 시장은 오세훈 시장이 12곳으로 1위, 이명박 시장(6곳), 이해원 시장과 박원순 시장(각 3곳) 순으로 나타났다.¹⁷ 오세훈 시장은 2006년 미국 로스앤젤레스와 우호도시 체결한 후 2007년 이탈리아 밀라노, 2008년 벨라루스 민스크, 2010년 에티오피아 아디스아바바, 일본 홋카이도, 우즈베키스탄 타슈켄트, 2011년 모잠비크 마푸투와 교류했고, 이명박 시장 재임 시에는 2004년 카자흐스탄 아스타나, 미국 워싱턴 D.C, 그리스 아테네, 태국 방콕과 자매도시 체결, 헝가리 부다페스트, 터키 이스탄불과 우호도시를 체결했다. 이해원 시장은 1991년 러시아 모스크바, 호주 뉴사우스웨일즈, 프랑스 파리와 자매도시를 체결했고, 박원순 시장은 루마니아 부쿠레슈티, 아르헨티나 부에노스아이레스, 스페인 바르셀로나와 우호도시 체결을 맺었다.

서울시는 2010년 10월 15일 일본 홋카이도와 우호도시 협정을 체결하고, 인적교류 및 문화·경제 등 각 분야의 교류를 확대하기로 했다. 이러한 교류는 일본 도시와 처음으로 체결한 협정이었다. 2011년 6월 13일 서울시는 모잠비크 마푸토시와 교류협력을 체결했는데, 마푸토시는 이집트 카이로에 이어 두 번째로 교류협력을 체결한 아프리카 도시였다. 서울시는 마푸토시와 경제·문화·관광·환경 등 다양한 분야의 상호교류협력 강화를 위한 우호도시협정을 체결했다. 주요내용은 정보화·도시개발·교통·환경 등의 교류확대, 교역 및 투자증대를 위한 기업 간 교류지원, 관광분야 협력 증진 및 관광마케팅 공동추진 등이다. 아울러 민간분야 교류 활동을 촉진시키기 위해 상호 협력하고, 양 도시의 브랜드 가치를 높일 수 있는 해외마케팅과 도시 홍보 협력에도 의견을 같이 했다. 우호도시 협력 체결은 양 도시의 실질적 교류를 확대하고 공무원 초청 시정 연수 등을 통해 인적 네트워크를 공유할 수 있게 되었다.¹⁸

2014년에도 서울시는 2월에 브라질 연방특구와 우호도시를 체결하기 위한 양해각서(MOU)•를 체결했고, 7월에는 중국 쓰촨성과 우호도시를 체결하기 위한 양해각서를 체결했다. 브라질 연방특구는 브라질 수도인 브라질리아를 포함하는 특별행정구역이다. 서울시는 시와 연방특구가 양국의 수도 기능을 수행하고 있다는 유사성을 가진다고 보고, 2014년 2월 27일 박원순 서울시장과 아그넬로 케이로스(Agnelo Queiroz) 브라질 연방특구 주지사가 ‘상호 우호 교류 협력 양해각서’를 체결하기로 합의했다. 특히 서울시의 전자정부 시스템과 대중교통 시스템에 브라질 연방특구가 관심을 보인 데 따른 것으로, 서울시의 국제적인 위상 제고는 물론 우리 기업들의 현지 관련사업 참여 기회가 늘 것으로 기대되고 있다. 또한 서울시는 2014년 7월 28일 중국 쓰촨성과 ‘우호교류 협력 증진에 관한 양해각서’를 체결하고 경제·도시건설·관광 분야에서 정례적으로 협력하기로 합의했다. 쓰촨성은 중국 중서부 내륙의 핵심 지역이자 중국 정부가 추진 중인 ‘서부 대개발 프로젝트’의 중심 도시이다. 서울시는 2008년 쓰촨성 대지진 당시 중국대사관을

양해각서(MOU, Memorandum of Understanding) 정식계약 체결에 앞서 행정기관 또는 조직간 양해사항을 확인하기 위해 작성하는 문서로, 일반적으로 법적 구속력은 갖지 않는다.

통해 구호성금 30만 달러를 중국 정부에 전달하고, 피해지역 어린이들에게 아리수 10만 병을 지원했다.

2015년 11월 5일에는 서울시와 라오스 수도 비엔티안시가 경제·교통·환경·문화관광·도시계획 등 우수정책사례를 공유하는 우호도시 관계를 맺기로 합의했다. 박원순 서울시장과 썬라봉 쿣파이톤(Sinlavong Khoutphaythoune) 비엔티엔시장이 ‘서울-비엔티안시 우호협력 협정서(MOU)’를 체결하여, 상하수도 개발·도시계획·전자정부·교통 등 다양한 분야에서 정책공유, 문화·관광분야에서 양 도시간 협력의 기반을 마련하기로 하였다.

외국도시와의 교류는 다양한 문화행사를 통해서도 이루어진다. 서울시는 베이징시와 공동주최로 매년 ‘우호교류의 해’ 행사를 진행하고 있다. 2013년 10월 30일에는 서울 세종문화회관 대극장에서 ‘2013 베이징-서울 우호교류의 해 폐막공연’이 개최되었다. 이 행사는 베이징시와 서울시간 우호도시 체결 20주년을 기념하여 양 도시가 풍부하고 다채로운 우호교류 행사를 공동 개최한 것이다. 이러한 행사를 통해 양 도시 관계를 더욱 돈독히 하고 양국 국민 간 우호의 정을 증진시키는 데 도움이 될 수 있을 것이다.¹⁹⁾

한편 서울시는 1994년부터 해마다 지구촌 나눔 한마당(Seoul Freindship Fair)이라는 축제를 개최하고 있다. 서울 정도(定都) 600주년인 1994년에 제정한 ‘서울시민의 날’을 기념해 1996년부터 지금까지 이어진 지구촌 나눔 한마당 축제는 지난 2003년까지 매년 5월마다 개최되는 ‘하이 서울 페스티벌’의 일환으로 함께 열렸다. 2010년부터는 독립된 하나의 축제로 자리 잡으면서 2011년에 30만 명, 2012년에 40만 명 이상이 참가했다. 2013년에는 전 세계 60개국이 참가하여 음식, 문화, 관광정보를 한눈에 볼 수 있게 하였고, 2015년에는 전 세계 64개국이 참가했다.²⁰⁾ 2016년부터는 서울거리예술 축제로 재탄생하였다.



대사관은 정부의 제반 권한을 갖고 해외 주재국에 정부를 대신하여 외교·국방·정치·경제·사회·문화·교육 제반 분야를 통합 처리하는 곳으로, 소규모 정부형태라 할 수 있다. 대사관은 한 나라의 수도에 하나만 두고 해당 국가의 중앙정부와의 모든 외교업무를 수행한다. 대사관의 책임자는 대사, 부대사, 공사, 영사, 1등·2등·3등 서기관 등이 있으며, 그 외 정부 각 부처에서 파견 나온 공무원들이 상주한다. 영사관은 그 나라의 지방정부나 관공서 등과의 업무를 전담하며, 지방정부와 교섭도 하고 교민이 그 나라에서 어려움에 처할 때 온갖 일을 맡아서 돕는 일을 수행한다. 영사관은 대사관과 달리 파견 국가의 수도에도 있지만 지방 도시에도 있다. 공사관은 외교관계 수립의 전 단계에 설치하며, 공사가 전권업무를 담당한다. 대사관급으로 하기 부족하다거나 한시적으로 규모를 제한할 경우 공사를 두기도 하며 일반적 공관 설치일 경우 공사급을 두기도 한다.²¹ 총영사관은 준외교관에 해당한다. 대사와 공사는 외교관으로 치외법권적 특권을 갖지만, 총영사관은 재외국민을 보호할 목적으로 파견된 외교통상부 공무원 자격으

로 업무를 수행한다. 영사업무란 재외국민의 영사 교민 업무로, 재외동포의 민원업무기관이다. 대표부는 정식 외교관계가 수립되기 이전의 직위이다. 한국이 정식 유엔회원국이 되기 전에는 유엔대표부가 있었다. 대표부 역시 외교관으로서의 특권을 갖는다.

2015년 9월 현재 서울에 소재한 외국 공관은 총 111곳이며, 부산과 광주, 제주에 7곳의 영사관이 있다. 한국에 있는 21개의 국제기구 중 11곳이 서울에 소재하고 있다. 한국이 2012년 3월 현재 외국에 설치한 공관은 총 158 곳으로, 상주대사관 112곳, (총)영사관 42곳, 대표부 4곳 등이다. 한국이 외국에 설치한 지역별 재외공관 현황은 <표 6>과 같다.

 <표 6> 재외공관 설치현황(2012년 3월 현재)²²⁾

지역	상주대사관	(총)영사관	대표부	계
아프리카	15	0	0	15
아시아	24	20	0	44
아메리카	21	13	1	35
유럽	34	7	3	44
중동	18	2	0	20
계	112	42	4	158

※ 분관, 출장소, 대만대표부는 통계에서 제외

1) 서울 소재 주한공관(대사관·공사관)

한국에 있는 상주 외국 공관은 모두 128곳이며, 그중 서울에 111곳의 공관이 소재하고 있다. 2015년 9월 현재 서울 소재 공관은 대부분 대사관으로, 나라와 주소지는 <표 7>과 같다.

 (표 7) 서울 소재 주한공관(2015년 9월 현재)²³

번호	국 명	주 소	번호	국 명	주 소
1	콩고	종로구 새문안로	57	투르크메니스탄	용산구 이태원로
2	교황청	종로구 자하문로	58	콜롬비아	종로구 종로
3	모로코	용산구 한남대로	59	니카라과	중구 소월로
4	브라질	종로구 청와대로	60	세르비아	용산구 한남대로
5	오만	종로구 새문안로	61	필리핀	용산구 회나무로
6	이라크	용산구 장문로	62	이란	용산구 장문로
7	온두라스	종로구 종로	63	아제르바이잔	용산구 한남대로
8	요르단	종로구 율곡로	64	가나	용산구 독서당로
9	폴란드	종로구 사간동	65	슬로바키아	용산구 한남대로
10	아랍에미리트연합국	용산구 독서당로	66	덴마크	용산구 소월로
11	앙골라	성북구 선잠로	67	잠비아	용산구 회나무로
12	파푸아뉴기니	종로구 삼봉로	68	아프가니스탄	용산구 독서당로
13	벨라루스	중구 동호로	69	수단	용산구 서빙고로
14	도미니카공화국	중구 세종대로	70	체코	종로구 경희궁길
15	우크라이나	용산구 이태원로	71	스페인	용산구 한남대로
16	가봉	용산구 이태원로	72	르완다	용산구 한남대로
17	카자흐스탄	용산구 장문로	73	파나마	용산구 한남대로
18	조지아	용산구 이태원로	74	미국	종로구 세종로
19	루마니아	용산구 장문로	75	네덜란드	중구 정동길
20	네팔	성북구 선잠로	76	뉴질랜드	중구 정동길
21	포르투갈	종로구 창덕궁길	77	남아프리카공화국	용산구 독서당로
22	피지	용산구 회나무로	78	러시아	중구 서소문로
23	독일	중구 한강대로	79	영국	중구 세종대로
24	벨기에	용산구 이태원로	80	케냐	용산구 회나무로
25	스위스	용산구 대사관로	81	캐나다	중구 정동길
26	핀란드	종로구 종로	82	싱가포르	중구 세종대로
27	인도네시아	영등포구 여의도동	83	에콰도르	종로구 종로
28	일본	종로구 율곡로	84	우즈베키스탄	서초구 남부순환로
29	불가리아	용산구 한남대로	85	알제리	용산구 회나무로
30	코트디부아르	용산구 한남대로	86	인도	용산구 독서당로
31	튀니지	용산구 장문로	87	방글라데시	용산구 장문로
32	페루	중구 퇴계로	88	라오스	용산구 대사관로
33	그리스	중구 청계천로	89	브루나이	종로구 자하문로
34	몽골	용산구 독서당로	90	파라과이	용산구 한남대로
35	세네갈	중구 퇴계로	91	이탈리아	용산구 한남대로
36	말라 제도	마포구 마포대로	92	엘살바도르	중구 세종대로
37	호주	종로구 종로	93	스웨덴	중구 소월로
38	볼리비아	중구 을지로	94	유럽연합	종로구 새문안로
39	멕시코	용산구 독서당로	95	스리랑카	중구 동호로

번호	국 명	주 소	번호	국 명	주 소
40	과테말라	중구 을지로	96	프랑스	서대문구 서소문로
41	이스라엘	종로구 청계천로	97	노르웨이	중구 정동길
42	아일랜드	종로구 종로	98	코스타리카	마포구 마포대로
43	아르헨티나	용산구 녹사평대로	99	베네수엘라	종로구 종로
44	헝가리	용산구 동빙고동	100	레바논	용산구 장문로
45	오스트리아	종로구 종로	101	타지키스탄	용산구 대사관로
46	쿠웨이트	용산구 장문로	102	사우디아라비아왕국	용산구 녹사평대로
47	이집트	용산구 독서당로	103	미얀마	용산구 한남대로
48	말레이시아	용산구 독서당로	104	동티모르	용산구 한남대로
49	베트남	종로구 북촌로	105	키르기즈	용산구 소월로
50	파키스탄	용산구 장문로	106	에티오피아	용산구 회나무로
51	터키	용산구 서빙고로	107	우루과이	용산구 대사관로
52	카타르	용산구 장문로	108	나이지리아	용산구 장문로
53	중국	중구 명동	109	라트비아	강남구 테헤란로
54	캄보디아	용산구 대사관로	110	태국	용산구 대사관로
55	시에라리온	용산구 이태원로	111	칠레	중구 퇴계로
56	리비아	용산구 유엔빌리지길			

2) 서울소재 국제기구

외교부 홈페이지에 따르면 2015년 9월 현재 주한 국제기구는 총 21곳이며 그 중 11곳이 서울에 소재하고 있다. 서울소재 국제기구 책임자와 주소지는 <표 8>과 같다.

국제기구는 국제업무를 담당하는 인적·물적 기반을 바탕으로 각종 국제회의 등 국제협력 활동을 수행하는 고도의 서비스업이다. 따라서 국제기구를 유치함으로써 서비스산업 발전의 계기를 형성하는 기폭제가 될 뿐만 아니라 외국인 투자 및 고소득 외국 소비주체의 국내 유인효과와 신규 일자리 창출 등을 기대해 볼 수 있다. 때문에 국제기구를 적극적으로 유치하려는 계획이 진행되고 있다.

서울시는 2012년을 국제기구 중점 유치의 해로 정했으며, 2014년까지 10개 국제기구를 유치하는 것을 목표로 삼았다. 세계 국제기구는 2010년 기준 6만 2,468개이며, 이 중 실제 활동하는 기구의 수는 약 3만 2,000여 개

 <표 8> 서울소재 국제기구(2015년 9월 현재)²⁴

번호	기구	공관장 성명	주 소
1	한-아세안센터	KIM Young-sun	서울시 중구 태평로
2	국제이주기구(IOM)	PARK Mihyung	서울시 중구 무교동
3	WHO	Takeshi Kasai(Resident in Manila)	서울시 종로구 대학로
4	UNPOG	Jae-hong LIM	서울시 마포구 마포대로
5	UNDP 서울정책센터	Anne Marie Sloth CARLSEN	서울시 성북구 안암로
6	UNHCR	Dirk HEBECKER	서울시 중구 을지로
7	UNIDO-ITPO	Soo-taek RHEE	서울시 용산구 한남대로
8	IMI	Jerome Kim	서울시 관악구 낙성대동
9	3국 협력사무소(TCS)	IWATANI Shigeo	서울시 종로구 신문로
10	WFP	Hyoung-joon LIM	서울시 관악구 관악로
11	GGGI	Yvo De Boer	서울시 중구 정동

수준이다. 국제비정부기구(INGO)^{*}와 정부간국제기구(IGO)^{*}를 포함한 국제기구 사무국은 약 2만 2,000여 개로 대부분 유럽 및 미주 지역에 집중되어 있다. 아시아 지역에서는 일본, 태국, 싱가포르 등을 중심으로 유치되어 있으며, 한국은 개발도상국에 비해서도 저조한 상황이다. 2012년 현재 아시아 주요국가에 소재한 국제기구수를 보면, 일본이 270개, 태국 133개, 싱가포르 86개, 필리핀 75개인데 비해, 한국은 43개에 불과하다.

서울에는 2012년 현재 11개의 국제기구가 있다. 그 가운데 서울시에 소재하는 주요 국제기구는 중앙정부가 유치한 기구와 서울시가 유치한 기구로 나누어 볼 수 있다. 현황은 <표 9>와 같다.

국제 비정부기구 비정부기구(NGO)와 같은 임무를 지니지만 국제적 범위에 있으며 여러 나라의 특정한 문제들을 다룬다. 국제사면위원회(AI), 국경없는의사회, 그린피스 등이 잘 알려진 대표적 기구들이다.

정부간국제기구 유엔이나 국제 노동 기구와 같은 그룹을 일컫는다. 국제 의회연맹, 국제통화기금, 국제형사재판소, 세계무역기구, 세계은행 등도 여기에 포함 된다.

3) 서울시의 국제기구 주요활동

서울시는 2014년 3월 5일 ‘국제기구 유치 활성화 종합계획’을 발표했다. 내용은 2020년까지 서울시가 아시아 국제기구 허브로의 도약을 목표로 총 50개의 국제기구 유치를 추진한다는 것이다. 2014년 현재 서울시가 유치한 국제기구는 시티넷(CITYNET, 지방자치단체 국제협의체), 이클레이(ICLEI, 자치단체국

 <표 9> 서울소재 국제기구 유치 현황(2012년 11월 현재)²⁵

번호	기구	주요내용	소재지	설립연도
중앙 정부 유치 기구	유럽-아시아 국제연구개발망 협력센터(TEINCC)	• 아시아 및 유럽을 연결하는 국제 연구망인 TEIN 및 해당 협력 사업을 운영·관리하는 전담 총괄기 관(ASEM 산하 53개 회원국 가입)	서울	2012
	국제백신연구소(IVI)	• 신종백신 개발 및 기술원조 • 서울대내 부지제공 및 15억불 상당 건물 신축	서울	1997
	유네스코 아·태 국제이해교육원 (APEIU)	• 소수다문화 이해 교육 및 다자간 교육 무상원조 • UNESCO와의 협정에 의해 설치	서울	2000
서울 유치 기구	국제자치단체연합 (ICLEI) 동아시아사무소	• 환경문제에 관한 국제협력을 위한 자치단체연합 기구 • 동아시아 지역 회원수 76개	서울	2012
	인간정주관리를 위한 지방정부네트워크 (CITYNET)	• 아·태지역의 지방정부간 효율적 연계망 구축, 도 시간 정책 교류와 국제 공조를 통해 지역내 지속 가능한 도시 발전을 목표로 하는 국제기구	서울	2012

제환경협의회) 등 20개이다. 서울시는 해외자본투자 등 직접적 경제 효과와 일 자리 창출 효과가 큰 국제기구 본부를 비롯해 세계적 이슈를 선도하는 국제 재단, 연구소, 비영리단체 등을 유치할 계획이다. 종로구 소재 서울글로벌센터빌딩 인근과 은평구의 서울혁신파크 인근 2곳을 국제기구 전용공간으로 정해 특성화된 업무 및 주재원 정착을 돕는 정책 지원을 펼칠 계획이다. 구체적 추진 및 계획으로는, 2015년 이클레이 연차총회나 2019년 세계 변호사협회 총회 같은 대규모 국제회의의 추진, 시티넷 회장도시로서 진행하는 협력사업으로 관광과 MICE 산업·발전 도모 등을 꼽을 수 있다. 사업이 성공적으로 추진될 경우 독일의 본, 벨기에의 브뤼셀, 싱가포르 등과 같이 국제기구를 도시성장 동력으로 활용할 수 있을 것이다.²⁶

MICE 산업 기업회의(Meeting), 포상관광(Incentive Travel), 국제회의(Convention), 전시사업(Exhibition)을 의미하는 영어 단어를 합친 용어로, 대규모로 조직된 집단이 특정한 목적을 띠고 건설적인 방향으로 관광할 때 성립되는 산업이다.

① 아시아·태평양지역 도시간 국제기구 : 시티넷(CITYNET)

2013년 3월 5일 서울시는 시티넷 사무국을 개소하였다. 시티넷은 정책 교류와 국제 공제를 통한 지속 가능한 도시 발전을 목표로 하는 국제기구로 서울시는 1989년 가입해 활동하고 있다. 시티넷은 유엔의 도움으로 1987년 설립되었으며, 호치민·요코하마·방콕·리옹 등을 포함한 130여 개

도시, 기관, 단체 회원으로 구성되어 있다. 시티넷 도시, 기관, 단체들은 지속가능한 도시 개발을 위한 정보교환과 네트워크 구축을 하고 있으며, 시행정관련 도시 간 교육 프로그램 등을 진행하고 있다.²⁷

시티넷은 1982년 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회(UN ESCAP)와 유엔 인간정주센터(UNCHS) 공동 주관으로 열린 아·태지역 인간정주 개발을 위한 지방정부 지역 총회에서 지방정부 간의 효율적인 연계망을 구성하자는 선언문(요코하마 선언)을 발표한 데 이어 1987년 제2차 회의에서 창설하였다.²⁸ 시티넷의 설립 목적은 아시아·태평양 지역 내의 개별 도시, 자치단체 연합, NGO를 연계한 다자간 네트워크 형성, 효율적인 도시개발과 인간정주를 보장하기 위한 전문지식과 경험의 상호교류 진흥 등이다. 총회는 4년 주기, 집행위원회는 매년, 세미나는 수시로 개최되고 있다.

서울시는 1989년 1차 총회 때 가입하여 정회원으로 활발하게 활동하고 있으며, 2008년 9월에는 교통전략에 관한 세미나를 개최했다. 세미나에서는 서울의 사례를 교통발전의 모델로 삼고자 하는 아·태지역 10개국의 40여 명과 부산·광주 등 국내 지자체 공무원 20여 명 등 총 60여 명이 참석하였다. 서울시는 ‘지속가능 발전을 위한 교통정책’, ‘지능형 교통체계’, ‘교통수요관리’ 세션을 통해 정책 추진 경험과 관련 기술 소개 등 교통체계 전반에 관해 발표하고, 공공기관뿐 아니라 일반기업과의 연계를 통해 스마트 카드, 첨단 교통 정보센터, 친환경 버스 제작 관련 사업에도 참여하였다. 시티넷은 서울시가 교통선진도시로서 성공적인 교통개편의 노하우를 가지고 지속가능한 교통발전에 대한 비전을 제시해 아시아 교통발전에 기여했다고 평가했다. 2008년 현재 시티넷은 고정적인 지역별 기구 없이 순환적으로 운영되고 있다.

서울시는 2013년 시티넷 사무국을 유치함으로써 회원들과의 네트워크 구축 및 이미지를 재고할 뿐만 아니라 산업계에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대하였다. 서울시는 2009년 오세훈 시장 시절 제6차 총회에서 시티넷 사무국 유치와 2013년 제7차 총회 개최를 유치하는 데 성공했다. 시

티넷은 1995년 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)로부터 협의 지위(consultative status)를 얻었다.²⁹ 그 외에도 서울시에는 세계변호사협회, 세계 도시 전자정부 협의체(WeGO), 국제투자보증기구 등 6개의 국제기구 사무소가 소재하고 있다.

② 세계도시 전자정부 협의체 : 위고(WeGO)

2015년 9월 현재 서울시가 주도하여 창립한 ‘세계도시 전자정부 협의체’에 가입한 도시와 단체는 92곳이다. 위고는 2010년 세계도시 간 전자정부 교류와 협력으로 도시 발전을 도모하고 정보격차를 해소하는 것을 목적으로 창립하였다. 창립 당시 50개 도시가 참여했으며, 2015년 9월 러시아 올리아노브스크에서 열린 운영위원회에서 미국의 피츠버그와 러시아의 모스크바, 파라과이의 아순시온, 한국의 성남시 등 11개 도시가 신규 회원으로 승인됐다. 협의체 회원이 되면 최신 전자정부 동향부터 컨설팅, 전자정부 교육 프로그램 등을 제공하며, 정보기술 박람회와 세미나 등 회원도시 간 교류·협력 기회도 제공한다. 협의체 창립 이후 회원 도시 공무원을 대상으로 서울시 전자정부 교육 프로그램을 운영하여 총 46개 도시, 74명의 관련 분야 공무원이 교육을 받았다.³⁰

③ 메트로폴리스(METROPOLIS)

메트로폴리스는 세계의 119개 도시들이 회원으로 가입되어 있는 국제기구로 세계 대도시간의 국제협력과 교류를 목적으로 하고 있다. 도시개발·환경보전·경제개발 등에 관한 정보 교환 및 기술원조 사업 등을 추진하고 있으며, 1985년에 설립되었다. 서울시는 1987년에 가입했다. 1999년 메트로폴리스 바르셀로나 총회에서 2002년 이사회를 서울에서 개최하기로 결정했다. 2002년 서울 총회에는 외국인 94명, 내국인 163명 등 총 257명이 참가해 도시발전과 환경관리를 주제로 토론을 진행했다. 메트로폴리스는 원래 파리에 설립되었으나 1999년 스페인으로 본부(사무국)를 이전하였다.

서울시는 활발한 유치 활동을 통해 2008년 메트로폴리스 국제연수원 아시아센터를 유치하는 데 성공했다. 메트로폴리스 아시아센터가 서울시 인재개발원(서울시 서초구 서초동 소재)에 설립되어, 대중교통, 환경, 전자정부 등에 관한 특화된 교육프로그램을 아시아권 도시 공무원들에게 제공하였다.

2012년 11월 17일 서울시는 메트로폴리스 국제연수원을 유치하였다. 2008년 10월 메트로폴리스 국제연수원 아시아센터를 유치한 데 이어, 본원을 서울시 인재개발원이 유치한 것이다. 메트로폴리스 국제연수원 아시아분원이었던 서울시 인재개발원이 메트로폴리스 국제연수원 본원 업무를 2014년부터 시작하였고, 이집트 카이로, 이란 마샤드, 멕시코 멕시코시티, 프랑스 파리 등 4개 분원을 관리한다. 메트로폴리스 국제연수원은 2013년까지 1,000여 명을 대상으로 교통, 전자정부, 도시관리 등 도시정책 연수를 실시하였다.³¹

메트로폴리스 이사회는 2009년 ‘여성 네트워크 포럼’을 서울에서 개최



서울시 인재개발원 전경(서울시 서초구)

하였고, 여성 네트워크 서울지역 사무소 설치 안전도 승인했다. 서울시는 메트로폴리스 관련 아시아지역 담당 국제기구지역으로 성장할 가능성을 갖고 있으며, 아시아지역 대부분의 국가가 서울시의 발전을 대표적인 모범 사례로 인식하고 있다.³²

2011년에는 서울시 여성친화정책이 메트로폴리스 어워드 특별상을 수상했다. 메트로폴리스 어워드는 메트로폴리스가 3년마다 개최하는 총회에서 수여하는 상으로, 도시의 삶의 질 향상에 기여한 도시정책이나 프로젝트 등을 선정해서 시상한다. 2011년 11월 브라질의 포르토 알레그레(Porto Alegre)에서 개최된 제10회 메트로폴리스 총회에는 세계 27개 도시에서 38개 프로젝트를 제출했는데 서울시의 여성친화적 정책이 특별상 수상자로 선정됐다. 서울시의 여성친화적 정책이 국제적으로 주목받으며 특별상까지 받게 된 것은 지속적인 노력의 결과였다. 서울시는 메트로폴리스의 주요 분과 중 하나로 2007년 벨기에 브뤼셀에서 개최된 ‘제1회 메트로폴리스 여성네트워크포럼’에 참가한 이래 2009년에는 ‘역동적인 도시는 여성을 원한다 : 여성친화도시의 비전과 도전과제’라는 주제로 ‘제2회 메트로폴리스 여성네트워크포럼’을 서울에서 성공적으로 개최했다. 이를 계기로 세계 여성교류를 위한 아시아지역 거점도시로 부상할 수 있었다. 서울시는 메트로폴리스 여성네트워크의 아시아지역 사무소를 맡고 있다. 서울시가 2009년 개최한 포럼에는 세계 64개 도시 여성정책 책임자 및 국제기구, NGO, 학계 전문가 등 1,800여 명이 참가했다. 당시 회원도시들의 합의 하에 여성친화 도시 ‘서울선언문’이 채택되었다.



1) 베세토(BESETO) : 한·중·일 3개국 수도 간 협력

베세토는 베이징·서울·도쿄의 영문 머리글자를 딴 합성어이다. 한·중·일 3개국 수도 간 협력을 통한 동북아시아의 공동 발전을 위해 1993년 10월 일본 도쿄에서 열린 세계수도시장회의에서 처음 제기되었고, 2년 뒤인 1995년 합의서가 발표되었다.

1995년 3월 당시 최병렬 서울시장, 리치엔 베이징시장, 스즈키 준이치 도쿄도지사가 ‘베세토 협력에 관한 합의각서’를 공식 발표했다. 합의각서에는 행정 분야를 비롯해 경제·사회·문화·체육 등 모든 분야의 민간 교류와 협력을 적극 지원하고 구체적인 공동 협력 방법을 모색한다는 내용이 담겼다. 그러나 합의각서가 발표된 이후에도 교류 협력은 원활하게 진행되지 못했다. 1990년대 초반에는 아직 도시간 협력이라는 개념이 자리 잡지 못했던 탓도 있었다. 게다가 1999년 극우 성향의 이시하라 신타로 도쿄도지사가 취임한 이후 베세토 협력은 완전히 중단되었고, 이후 3개 도시 수장



베세토 국제서화전 만찬회(1996. 11. 1)

들의 공식 만남은 없었다.

2014년 2월 마스조에 요이치 도쿄도지사가 취임한 이후 도쿄 측은 베세토 부활을 지속적으로 원했다. 그러나 베이징은 도쿄와의 관계 개선에 조심스러운 입장을 보였다. 이에 서울시장이 나서 베이징시장을 만나 베세토 부활을 요청하고, 2015년 연말에 양해각서를 체결하려는 목표로 나섰다. 서울시는 2015년 5월 베이징과 서울, 도쿄를 연결하는 베세토(BESETO) 라인을 20년 만에 부활시키는 방안을 추진하기로 했다고 발표했다. 일본 정부의 과거사 왜곡 등으로 한·일 및 중·일 관계가 냉각된 상황에서 도시 간 협력을 통해 3국의 관계 개선을 이끌어내려는 취지였다. 박원순 서울시장이 2015년 2월 일본 와세다 대학 강연에서 동북아 도시 간 협력을 위해 ‘뉴 베세토’가 필요하다고 강조함에 따라 서울시는 그 후속대책으로 베세토 라인을 부활시키기 위해 도쿄와 베이징 시 정부를 대상으로 실무 협의를 진행하기로 하였다. 베세토 라인은 베이징-서울-도쿄에 이르는 지역으로, 20만 명 이상의 도시가 112개나 있다. 비행기로는 30분, 고속철도로는 10시간에 주파할 수 있다.

베세토가 3개국 수도권 협력의 범위라면, ‘베세토하(BESETOHA) 포럼’과 ‘베세토 연극제’는 학술 문화 교류이다. 한국, 중국, 일본에 베트남을 포함하여 4개국 국립대학이 참여하는 ‘베세토하 포럼’이 2010년부터 해마다 열리고 있다. 베세토하 포럼은 아시아적 가치의 활용방안과 4개국을 아우르는 공통 소양교육의 가능성을 논의하는 학술행사이다. 베세토하는 베이징대, 서울대, 동경대, 하노이대 영문표기의 첫글자를 조합해 만든 단어로 4개 대학이 차례로 1년마다 학생 교류와 학술 교류를 주관하는 방식으로 진행된다. 그러나 협의체 형태로 실질적 구속력이 없고 학술교류에 그치는 정도이다.³³ 그 외 베세토 연극제는 1994년에 시작되어 2015년 22회를 맞이했다. 현재는 새로운 변화를 모색하고 도약하는 아시아공연예술축제로서 ‘베세토 페스티벌’이라는 이름으로 열리고 있다.

2) ‘이클레이(ICLEI) – 지속가능성을 위한 세계지방정부’와 주요도시 교류 협약

이클레이는 전 세계 87개 나라 1,200여 개 도시, 지방정부가 참여하는 기후환경분야 세계 최대 규모의 국제협력체이다. 1990년 유엔본부에서 개최된 ‘지속가능한 미래를 위한 지방정부 세계총회’를 계기로 설립되었다. 유엔공식 옵저버로서 국제사회에서 지방정부의 입장을 대변한다. 2015년 4월 18일 박원순 서울시장의 차기 회장에 선출되었다. 박원순 서울시장의 2012년부터 기후변화 세계시장협의회(WMCCC) 의장으로 활동하며 친환경적인 다양한 노력을 보여준 점이 높게 평가된 결과였다. 박원순 서울시장은 시장 선출 이후 3년간 ‘이클레이 회장’ 자격으로 이클레이 이사회, 세계 집행위원회의 등을 주재하고, 유엔총회나 유엔 기후변화협약 당사국총회, 주요정부간 회의의 고위급 국제행사에 참여하며, 도시, 지방정부의 지속가능한 개발계획과 모델을 발굴하고 공동협력을 조율하는 임무를 수행한다.



이클레이 총회에 참석한 세계도시 대표들(2015. 4. 9)

또한 회장은 이클레이 대표로서 2015년 4월 8일부터 서울에서 열린 이클레이 세계도시 기후환경 총회의 성과를 12월 기후변화협약 파리 당사국총회에서 전 세계에 알리고 공유하는 역할을 담당한다.

박원순 서울시장은 이클레이 세계도시 기후환경총회를 통해 도시간 우호교류협력을 위한 MOU를 체결하기도 했다. 2015년 4월 8일 박 시장은 총회에 참석한 드니 코데르 캐나다 몬트리올 시장과 만나 도시간 우호교류협력을 위한 MOU를 체결했다. 양 도시는 기후·환경, 지속가능한 개발 분야, 사회적 경제, 교통·전자정부·도시디자인, 문화·예술 등 각 분야 전문지식 및 우수정책 공유, 상호 지속적인 교류협력을 추진하기로 했다.

3) 도시간 교류 협력 사례

그 외에도 아프리카 대륙 최대 국가 중 하나인 남아프리카공화국의 수

도 츠와네(Tshwane)시와 환경, 지속가능 분야, 사회적 경제, 문화·관광 등 다양한 정책을 공유하는 ‘도시간 우호교류협약을 위한 MOU’를 체결했다. 츠와네는 프리토리아(Pretoria)라는 이름으로 더 알려져 있는데, 대통령 관저, 연방의회 의사당 등이 소재하고 있는 남아프리카공화국의 수도로, 남아프리카 최대의 철강, 화학공장, 경공업 등 상공업지대를 형성하고 있는 남아공 대표 도시 중 하나이다. 남아프리카공화국 도시와는 처음으로 우호협력을 체결하는 것으로 향후 아프리카 지역과 활발한 교류의 물꼬를 트는 계기가 될 수 있을 것이다.

교육분야 교류 협력 차원에서 서울시교육청은 한불 수교 130주년을 맞아 2015년 4월 28일 파리시교육청과 업무협약을 체결했다. 협약의 주요 내용은, 학생 간 상호교류 및 교환, 교사 연수 및 교환, 학교간 국제자매결연, 교육행정 및 장학분야 정보 공유, 상대국 언어교육 활성화, 아틀리에를 통한 문화교류 등이다. 이러한 업무협약은 한국어 붐이 일고 있는 프랑스 측의 제안에 따른 것으로, 프랑스 주요 도시 8곳에서 초·중·고 32개교, 3,000여 명의 학생들이 한국어와 한국문화를 배우고 있다. 2015년 9월부터는 프랑스 일부 학교가 한국어를 정규 수업과정으로 개설할 예정이다.³⁴

교통 및 도시계획 분야 교류 협력 차원에서 2015년 5월 20일 인도네시아 반둥 모하마드 리드완 카밀 시장과 박원순 서울시장의 양 도시간 협력을 위한 의향서를 체결했다. 서울과 반둥은 도시계획, 전자정부, 도시교통 등의 정책교류, 양 도시간 스마트교통시스템 구축 자문사업 등을 수행하게 된다. 반둥시는 시티넷 회원도시, WB 메트로 랩 회원도시이고, 2014년에 서울-반둥 교류협력사업 추진에 합의하였고, WeGO 회원도시로 가입했다.³⁵



- 01 1986년 제10회 아시안게임이 서울에서 개최된 이래, 1998년 제4회 동계대회는 강원도, 2002년 제14회 하계대회는 부산에서 개최되었다.
- 02 대한민국정부, 《서울 아시아경기대회 백서》I 총괄편, 1987.
- 03 전시효과에 치중하여 서민생존권을 짓밟거나 인권 유린의 부정적 측면도 없지 않았다. 86아시안게임과 88서울올림픽을 앞두고 대대적으로 노점상 철거, 부랑인 강제 단속과 수용이 시행되었는데, 1987년의 형제복지원 사건은 그 와중에 발생한 인권유린의 대표적 사례이다.
- 04 조춘제, <올림픽의 역사와 '88서울올림픽> 《대한전기협회지》, 1988.
- 05 김운용, 《위대한 올림픽》, 연세대 출판부, 1990.
- 06 국가기록원 나라기록 컬렉션 홈페이지(<http://theme.archives.go.kr>) 참조.
- 07 국가기록포털 홈페이지(<http://archives.go.kr>) 참조.
- 08 김대중, 《21세기와 한민족(1988-2004)》, 돌베개, 2004 ; 박용수, 《Asia-Europe Meeting(ASEM) 아시아-유럽 동반자관계의 모색과 정립》, 엠애드, 2002 ; 이종화, 《제3차 ASEM 정상회의 : 경제협력분야의 성과와 발전전략》, 대외경제연구원, 2000.
- 09 민병석, <서울 '아셈' 보도 이것이 문제다> 《관훈저널》 77, 2000, 358쪽.
- 10 민병석, 위의 글, 359~363쪽.
- 11 외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr>) 참조.
- 12 성은희, <국제회의 개최지 선택시의 중요도 속성과 서울에 대한 만족도에 관한 연구>, 세종대 석사논문, 2000.
- 13 성경배, <컨벤션의 효율적인 운영방안에 관한 연구>, 경기대 석사논문, 2001.
- 14 이유미, <국제회의 개최지로서 서울시 이미지 연구>, 경기대 석사논문, 2005, 21~24쪽.
- 15 행정안전부, 《지방자치단체 국제교류현황(지자체별)》, 2012.
- 16 서울시 정보소통광장 홈페이지(<http://opengov.seoul.go.kr>) 참조.
- 17 《연합뉴스》 2013년 5월 4일.
- 18 서울시 정보소통광장 홈페이지(<http://opengov.seoul.go.kr>) 참조.
- 19 중화인민공화국 주대한민국대사관 홈페이지(<http://www.chinaemb.or.kr>) 참조.

- 20 해외문화홍보원 홈페이지(<http://www.kocis.go.kr>) ; 서울특별시 홈페이지(<http://www.economy.seoul.go.kr>) 참조.
- 21 예를 들어 대한제국 당시 일본 공사 미우라 등이 이에 해당되며, 우리는 일본에 외교사절이 없을 경우에 해당한다. 1990년 소련과 수교 이전 당시 한국 정부는 공사급으로 한정할 바 있다.
- 22 행정안전부, 앞의 책, 2012, 431쪽.
- 23 외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr>) 참조.
- 24 외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr>) 참조.
- 25 기획재정부, 《국제기구 유치현황과 추가 유치 활성화 방안》, 2012.
- 26 《뉴시스 서울》 2014년 3월 5일.
- 27 서울시 기획조정실(국제교류담당관), 《일본 도시와의 실질적 도시외교 활성화 계획》, 2013(<http://opengov.go.kr>).
- 28 한영주, 《서울시 국제기구 유치전략》, 서울시정개발연구원, 2008, 121~122쪽.
- 29 《코리아 헤럴드》 2013년 3월 5일.
- 30 《연합뉴스》 2015년 9월 20일.
- 31 서울정책아카이브 홈페이지(<http://seoulsolution.kr>).
- 32 한영주, 앞의 책, 2008, 122~123쪽.
- 33 《대학신문》 2010년 10월 10일.
- 34 《중앙일보》 2015년 4월 27일.
- 35 서울정책아카이브 홈페이지(<http://www.seoulsolution.kr>).



- 국회금융정책연구회, 《G20 서울 정상회의 도전과 과제》, 2010.
- 김강녕, 《국제기구론》, 문우사, 1992.
- 김대중, 《21세기와 한민족(1988~2004)》, 돌베개, 2004.
- 김운용, 《위대한 올림픽》, 연세대 출판부, 1990.
- 김원배, 《동북아 대도시권 동태적 경쟁력의 비교연구》, 대외경제정책연구원, 2007.
- 김원배 외, 《베세토 비즈니스회랑 구축제안-동북아 교통망의 비전과 실천》, 국토연구원, 2007.
- 김혁량, 《지속 가능 성장을 위한 동북아 경제협력》, 대외경제정책연구원, 2005.
- 노영희, 《환경관련 국제기구 지식정보원》, 한국학술정보, 2008.
- 대한민국정부, 《서울 아시아경기대회 백서》I 총괄편, 1987.
- 대한민국정부, 《이명박정부 국정백서(2008.2~2013.2)》, 2013.
- 마가렛 P. 칸스 지음, 김계동·김현욱·이상현 옮김, 《국제기구의 이해》, 명인문화사, 2004.
- 박용수, 《Asia-Europe Meeting(ASEM) 아시아-유럽 동반자관계의 모색과 정립》, 엠애드, 2002.
- 박재영, 《국제기구 정치론》, 법문사, 2003.
- 변미리·반정화·이경미, 《G20정상회의 개최에 따른 서울의 도시가치 제고 방안 연구》, 서울시정개발연구원, 2010.
- 보험연구원, 《글로벌 금융안전망의 유형 및 특징》, 2010.
- 삼성경제연구소, 《서울 G20 정상회의와 기대효과》, 2010.
- 서승진, 《국제기구유치를 통한 컨벤션산업의 발전》, 한림국제대학원대학교, 2008.
- 서울시 기획조정실(국제교류담당관), 《일본 도시와의 실질적 도시외교 활성화 계획》, 2013.
- 서창록, 《국제기구》, 다산출판사, 2004.
- 이종화, 《제3차 ASEM 정상회의 : 경제협력분야의 성과와 발전전략》, 대외경제연구원, 2000.
- 임춘순 외, 《국제교육협력 강화를 위한 국제기구 활용방안 연구》, 교육인적자원부, 1999.

정정숙, 《국제기구를 통한 문화협력사업 활성화 방안》, 한국문화관광정책연구원, 2005.

최원기, 《G20 서울 정상회의 : 전망과 향후 과제》, 아산정책연구원, 2010.

한국관광공사, 《국제회의개회현황》, 2000~2007.

한국무역협회, 《G20 정상회의가 한국 경제에 미치는 영향》, 2010.

한영주 외, 《동북아지역에서 서울의 위상정립》, 서울시정개발연구원, 2007.

한영주, 《서울시 국제기구 유치전략》, 서울시정개발연구원, 2008.

행정안전부, 《지방자치단체 국제교류현황(지자체별)》, 2012.

G20 정상회의 준비위원회, 《G20 서울 정상회의 개최 의의와 과제》, 2010.

기획재정부, 〈국제기구 유치현황과 추가 유치 활성화 방안〉, 2012.

김관옥, 〈국제기구 역할에 관한 이론적 재고찰 : 미국의 패권적 국제질서를 중심으로〉 《대한정치학회보》 12-1, 2004.

김유은, 〈동북아 안보공동체를 위한 시론〉 《국제정치논총》 44-4, 2004.

김태운, 〈국제기구 형성과 역할에 관한 이론적 고찰〉 《한국콘텐츠학회논문지》 6-7, 2006.

문상복, 〈G20 서울 정상회의에 대한 비판적 고찰〉 《국제정치논총》 51-1, 2011.

민병석, 〈서울 ‘아셈’ 보도 이것이 문제다〉 《관훈저널》 77, 2000.

성은희, 〈국제회의의 개최지 선택시의 중요도 속성과 서울에 대한 만족도에 관한 연구〉, 세종대 석사논문, 2000.

이유미, 〈국제회의의 개최지로서 서울시 이미지 연구〉, 경기대 석사논문, 2005.

국가기록원 홈페이지(<http://www.archives.go.kr>)

서울시 정보소통광장(<http://opengov.seoul.go.kr>)

서울정책아카이브 홈페이지(<http://seoulsolution.kr>)

외교부 홈페이지(<http://www.mofa.go.kr>)

중화인민공화국주대한민국대사관 홈페이지(<http://www.chinaemb.or.kr>)

한국관광공사 홈페이지(<http://www.visitkorea.or.kr>)

한국국제교류재단 홈페이지(<http://www.kf.or.kr>)



ㄱ

- 강금실 77
- 강남개발 58
- 거창민간인학살 사건 38
- 건국준비위원회(건준) 26, 27, 28, 209
- 경제 4단체 290
- 경제 5단체 290
- 경제개발5개년계획 52, 213
- 경제제일주의 48
- 경향신문 폐간 사건 242
- 고건 21, 72, 75, 76, 187
- 고위공직자 재산 공개 233
- 고재봉 45
- 공관 336
- 과도정부 46, 47
- 광주대단지 60
- 광주대단지 사건 60, 216
- 광주민주화운동 174, 220, 221, 237
- 구로동맹 파업 222
- 구자춘 64
- 국가보안법 36, 47
- 국가보위비상대책위원회 65, 174, 220
- 국가보위에 관한 특별조치법 57, 217
- 국가보위입법회의 66, 174
- 국가인권위원회 234
- 국가재건최고회의 51, 55
- 국대안 파동 32
- 국립 서울대학교 설립안 32
- 국민당 167, 175
- 국민방위군 사건 38
- 국민승리21 234
- 국민운동단체 288
- 국민의 당 162, 163
- 국민통합21 190
- 국민회 144
- 국민회의 187, 188
- 국제경기연맹(ISF) 305
- 국제경기연맹총연합회(GAISF) 305

국제기구 338, 339
 국제대학스포츠연맹(FISU) 305
 국제비정부기구(INGO) 339
 국제올림픽위원회 70
 국제통화기금 320
 국제회의의 산업 324
 군사정권 237
 권영길 192
 권위주의체제 207, 229, 230, 231
 금강산담 224
 금권 선거 166
 금모으기운동 289
 금융실명제 233
 기초자치단체선거 20
 기후변화 세계시장협의회(WMCCC)
 347
 긴급조치 62
 긴급조치 1호 172
 긴급조치 9호 218
 김구 31, 33, 36
 김규식 32, 33
 김근태 고문사건 224
 김대중 56, 64, 66, 69, 75, 166, 167,
 176, 178, 179, 180, 183, 186, 215,
 217, 230, 316
 김대중 납치 사건 62
 김대중 정부 232, 233, 234
 김도연 143
 김두관 194
 김민석 76, 189
 김상돈 16, 49, 160
 김상철 73
 김성배 66
 김성수 146
 김영삼 63, 64, 66, 69, 71, 73, 74, 166,

176, 178, 179, 180, 183, 219, 230
 김영삼 정부 186, 233
 김용래 72
 김응빈 40
 김일성 40
 김일성 사망 234
 김재규 63, 219
 김종필 51, 53, 55, 64, 71, 179, 185, 186
 김태선 45
 김현옥 58, 60
 김형민 32, 37
 김홍일 169



나경원 78, 195
 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 협
 력에 관한 합의서(남북기본합의서) 71
 남북 이산가족 방문단 75
 남북 이산가족 상봉 75
 남북협상 33, 37
 남아프리카공화국 348
 남조선대한국민대표민주의원 31
 내각책임제 156
 내각책임제 개헌 47
 노동자·학생 연대 221, 223
 노동조합 290, 292
 노무현 76, 189, 190
 노무현 정부 233, 234
 노사모 190
 노사정위원회 253
 노태우 64, 68, 69, 71, 72, 174, 179,
 180, 230
 노태우 정부 232, 233
 농민회 108, 152

농어촌고리채정리법 52
뉴텔리밀회사건 42
뉴타운 사업 281

ㄷ

단기비이양식 선거제도 158
단원국회 161
대동청년단 143
대동청년당 142
대만 타이페이[台北]시 328
대통령 직선제 230, 231, 236
대통령 탄핵안 191
대통령직선제 229
대통령직선제 개헌 224
대통합민주신당 192, 193
대한국민당 144, 148
대한노동총연맹 144
대한독립촉성국민회 143
대한독립촉성국민회의 142
대한독립촉성노동총연맹 292
대한민국 임시정부 30
대한부인회 144
대한상공회의소 291
도강파 39, 40
독립촉성국민회 35
독일 베를린시 328
독재정권 207
동남아시아국가연합(ASEAN) 315
동일방직 노동자투쟁 219
DJP 연합 186

ㄹ

마산시위 211

마스조에 요이치 346
마푸토시 333
메트로폴리스(METROPOLIS) 342
메트로폴리스 국제연수원 아시아센터 343
메트로폴리스 어워드 344
메트로폴리스 여성네트워크 344
명동성당 227
모잠비크 마푸토시 333
모하마드 리드완 카밀 349
목동신시가지 66
목포 소비조합 285
무상급식 78, 194, 195
무허가주택 양성화대책 59
문국현 192
문익환 71
문재인 198
미 군정청 145
미군정 28, 35
미문화원 점거농성 사건 222
미소공동위원회(미소공위) 30, 32, 33
민국당 144, 148
민의원 147, 156
민자당 74, 113, 182
민정 이양 53
민정당 162, 163, 164, 175, 177, 180, 230, 232
민족자주연맹 144, 145
민족적 민주주의 55
민족청년단 142, 143
민주공화당(공화당) 54, 56, 162, 163, 164, 167, 172, 215
민주국민당 37, 42, 148, 221
민주노동당 113, 189, 191, 192, 193, 195

민주당 42, 43, 45, 47, 49, 74, 78, 108,
 120, 135, 144, 149, 152, 156, 159,
 160, 163, 164, 182, 191, 192, 195,
 210, 213
 민주당 구파 48
 민주당 신파 48
 민주자유당 71, 72, 112, 135, 232
 민주정의당(민정당) 66, 71, 175, 179,
 221
 민주주의민족전선 31
 민주통일국민회의 221
 민주통일당 172
 민주통일민중운동연합 222
 민주통합당 196, 198
 민주한국당 66, 175, 221
 민주화운동 207, 217, 218, 236, 238
 민주화추진협의회 176, 221
 민중당 164, 167
 민중민주운동협의회 221
 민청학련 218
 민청학련 사건 62, 218
 민주협 176
 민한당 175, 177

박

바덴바덴 307
 박근혜 196, 198
 박세직 72
 박영선 195
 박영수 66
 박원순 21, 78, 195, 199, 332, 333,
 334, 346, 347, 348, 349
 박정희 51, 52, 53, 55, 56, 61, 63, 162,
 164, 167

박정희 정부 213, 216, 217, 232, 237,
 241
 박종철 68, 224
 박종철 고문치사사건 225, 226
 박찬중 74, 184
 반공국가 209, 239
 반공주의 207
 반민족행위처벌법 36
 반민족행위특별조사위원회 36
 반유신투쟁 63
 반탁투쟁 30, 33
 발췌개헌 15, 41
 베세토 345, 346
 베세토 연극제 347
 베세토 페스티벌 347
 베세토 협력에 관한 합의각서 345
 베세토하(BESETOHA) 포럼 347
 베이징 345, 346
 베트남전쟁 56
 베트남파병 56
 변영태 162
 부마항쟁 18, 63, 219
 부산정치파동 15, 41, 42, 45, 146, 154
 부친경찰서 성고문사건 224
 북방정책 71, 232
 불량주거지 개선을 위한 특별법 추진
 위원회 281
 붉은악마 312
 브라질 연방특구 333
 비례대표제 53
 비상계엄령 170
 비상국민회의 31
 비상사태하의 범죄 처단에 관한 특별
 조치령 39
 비영리민간단체 258, 262

비영리민간단체 공익활동 지원 사업 264
비영리민간단체 지원법 257
비영리법인 259
빠칭코 사건 53



4대강 개발 194
4대강 사업 279
4월혁명 16, 46, 208, 211, 212, 236, 238, 240, 241, 243
사범부파동 60
사사오입개헌 42, 154, 149, 210
4·3사건 142
4·25대학교수데모 16
4·26시위 16
4·19 16
4·19혁명 110, 154, 156, 243
4·13호헌조치 68, 225
사회당 144
사회대중당 156, 159, 160
사회적 자본 256
사회조합주의 253
3당 합당 181, 232, 233
3선개헌 56, 214, 215, 243
3선개헌반대 범국민투쟁위원회 215
3차 전국동시지방선거 189
3·15부정선거 47, 49, 52, 154, 211
삼청교육 220
삼풍백화점 74
새나라자동차 사건 53
새누리당 196, 198
새마을운동 288
새정치국민회의 75, 115, 135, 185

새정치민주연합 198, 199
새천년민주당 76, 188, 190
서울 YMCA 272
서울 상공회의소 291
서울거리예술축제 334
서울글로벌센터빌딩 340
서울대공원 66
서울선언 319
서울시 인재개발원 343
서울시민의 날 334
서울시민회관 44
서울시현장 13, 85, 134
서울아시아경기대회 19
서울아시아경기대회조직위원회 303
서울올림픽대회 20
서울월드컵경기장 310
서울의 봄 208, 220
서울철거민협의회 280
서울특별시 국제교류협력 증진에 관한 조례 326
서울특별시 부산행정청 40
서울특별시 행정건설대 41
서울평화상 309
서울혁신파크 340
서울환경운동연합 276
성수대교 73
성폭력전문상담소 283
세계경제인포럼(WEF) 315
세계도시 전자정부 협의체 342
세계수도시장회의 345
세계올림픽총연합회(ANOC) 305
소비자생활협동조합 285
소비자시민모임 274
소비자운동 274
소장과 35, 36

송요찬 162
 수서아파트·특혜사건 73
 스즈키 준이치 345
 시민단체 254, 268
 시민아파트 59
 10월 유신 170
 시티넷(CITYNET) 339, 340, 341
 신군부 65, 220, 233
 신민당 49, 160, 164, 167, 172, 176, 177, 215
 신민주공화당 71, 179, 180, 232
 신민주연합당 182
 신상일 149
 신익희 42, 149, 150
 신자유주의적 세계화 232, 233, 235
 신탁통치 30
 신탁통치 반대 국민총동원 위원회 31
 신탁통치 반대 투쟁 29
 신한국당 74, 185
 신한민주당 66, 176, 222
 신흥당 162
 실미도 사건 60
 12·12사태 18, 64, 95, 220, 234
 10·26보궐선거 78
 10·26사태 18, 64, 95, 219



아놀드(A. V. Arnold) 28
 아베 노부유키[阿部信行] 28
 아셈 316, 318
 Association of South East Asian Nations 315
 아시아·유럽 협력 기본지침서(AECF) 316

아시아·유럽 협력 기본지침서(ASEM) 2000) 316
 아시아경기대회 67
 아시아경기연맹 302, 303
 아시아올림픽평의회(OCA) 303, 305
 아시안게임(아시아경기대회) 302, 303
 IBRD(International Bank for Reconstruction and Development) 322
 IMF 186, 322
 IMF 경제위기 232, 234, 235
 IMF사태 293
 안재홍 26, 27, 37
 안철수 198
 애국학생투쟁연합 224
 양원제 147
 양택식 60, 61
 언론기본법 66
 SNS 232
 MICE 산업 340
 여소야대 국회 233
 여순반란사건 162
 여순사건 36
 여운형 26, 32, 33
 여촌야도與村野都 163, 169
 열린우리당 190, 191
 염보현 66, 72
 영사관 335
 5공비리 233
 5분 발언 제도 133
 5·30선거 14
 오세훈 21, 77, 194, 195, 332, 341
 오원철 62
 5·10선거 33, 34, 35
 5·10총선거 142
 오위영 42

5·2총선 15
 5·16군사정변 49, 51, 58, 64, 71, 74,
 92, 134, 160, 161, 169, 181, 208,
 213, 238
 5·17쿠데타 18, 64, 174, 220, 234
 5·18민주화운동 65
 오재영 162
 YH사건 63, 219, 244
 외환위기 186
 요코하마 선언 341
 용산참사 282
 World Economic Forum 315
 우명규 73
 우호협력도시 협정 327
 워커스 콜렉티브 287
 워커힐 사건 53
 원세훈 145
 월드컵 76
 월드컵대회 22
 WeGO 342, 349
 6월민주항쟁 18, 68, 69, 70, 72, 208,
 226, 228, 229, 230, 236, 244
 유신정우회 170
 유신체제 62, 63, 64, 169, 170, 217,
 218, 243
 유신헌법 61
 유억겸 32
 유엔 아시아·태평양 경제사회위원회
 (UN ESCAP) 341
 유엔 인간정주센터(UNCHS) 341
 UN 경제사회이사회(Economic and
 Social Council) 342
 유엔한국임시위원단 33
 유정희 170, 175
 유진산 168
 6·29민주화선언 19, 69, 72, 96, 227,
 228, 229, 230, 236
 6·25전쟁 58, 145, 205, 207, 238,
 239, 303
 6·10범국민대회 226
 6·15남북정상공동성명 75
 윤보선 37, 48, 53, 56, 162, 164
 윤치영 58, 145
 윤태일 54
 이기봉 37, 38, 40, 42, 45, 148, 149,
 150, 153
 이명박 21, 76, 77, 189, 192, 332
 이명박 정부 233, 235
 이범석 146, 147
 이범승 29, 37
 이산가족 66
 이상배 73
 이승만 32, 36, 37, 38, 41, 42, 43, 44,
 45, 46, 84, 143, 144, 146, 149, 150,
 156
 이승만 정부 208, 237
 이승엽 40
 이시영 36, 146
 이시하라 신타로 345
 이원종 73
 이윤영 143
 2·27선서 53
 2·28대구시위 211
 이인제 186, 192
 2002년 FIFA 월드컵 310, 312, 313,
 314
 이철승 166
 이클레이(ICLEI) 339, 347, 348
 이한열 68
 이해원 73, 332

이회창 75, 76, 186, 188, 189, 190, 192
 이후락 61
 인도 뉴델리 302
 인도네시아 반동 349
 인민위원회 28
 인민혁명당 218
 인혁당 218
 인혁당 재건위 사건 62
 일공동체 287
 일본 홋카이도 333
 1·4후퇴 40
 임수경 71
 임시행정수도 건설 62
 임흥순 47

ㄱ

자매결연 326, 327, 328, 332
 자민당 164
 자민련 187, 189, 191
 자유당 41, 42, 43, 44, 45, 46, 89, 108, 110, 148, 149, 152, 156, 159, 210
 자유민주당 162, 163
 자유민주연합 113, 115, 185
 자유선진당 193
 자치단체국제환경협의회 339
 잔류파 39, 40
 잠실 서울종합운동장 주경기장 307
 장기영 48
 장덕진 169
 장도영 52
 장면 42, 43, 45, 47, 48, 51, 52, 71, 143, 149, 150, 210, 213
 장면 부통령 저격사건 47

장애인올림픽 대회 307
 장이석 162
 재건국민운동 52
 전국민주노동조합총연맹 290, 293
 전국민주청년학생총연맹 218
 전국철거민연합 281
 전국철거민협의회 280
 전두환 64, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 174, 176, 220
 전두환 정부 224, 225, 230, 231, 236, 237
 전재복구 사업 45
 전태일 216
 정동영 192
 정몽준 190, 234
 정민회 162
 정부간국제기구(IGO) 339
 정상천 64
 정승화 64
 정원식 74, 184
 정주영 75, 183
 정총대 29
 정치깡패 146
 정치활동정화법 53
 제1공화국 154
 제1차 전국동시지방선거 184
 제2공화국 110, 158
 제2차 세계대전 302
 제2차 전국동시지방선거 187
 제3공화국 161, 169
 제4공화국 170
 제5공화국 174, 177
 제5차 G20 정상회의(제5차 G20 서울회의) 319, 321, 325
 제5차 서울 G20 정상회의 322

제6대 대통령 선거 164
 제7대 대통령 선거 166
 제8대 국회의원 선거 166, 167
 제주 4·3사건 36
 제한연기제(制限連記制) 158
 제헌국회 36, 144
 제헌헌법 36
 조병옥 145
 조봉암 37, 41, 42, 43, 146, 148, 149, 150, 152, 156, 210
 조선공산당(조공) 31, 32
 조선노동당 40
 조선민족청년단 147
 조선민주당 143
 조소앙 37, 42, 145
 조순 21, 74, 184
 종목별 아시아경기연맹(AGF) 305
 좌우합작운동 33
 주거연합 281
 주민투표 195
 중·대선거구제 158
 중국 쓰촨성 333
 중앙버스전용차로제 76
 중앙정보부 53, 215
 중화인민공화국 304
 G20 정상회담 22, 320
 증권파동 사건 53
 지방선거 151, 159, 181
 지방자치단체 국제협약체 339
 지방자치단체장선거 20
 지방자치법 20, 72, 181
 지방자치선거 16, 49, 71
 지역감정 167
 지역주의 정치 232
 진보당 42, 149, 152

ㄸ

참의원 147, 158
 창조한국당 192, 193
 천구백1994년 제네바합의 318
 천안함 사건 77
 천주교정의구현사제단 226
 청계천 복원 76
 촛불시위 235
 최규엽 195
 최능진 144
 최병렬 73, 75, 188, 345
 추풍회 162
 츠와네(Tshwane)시 349
 친박무소속연대 193
 친박연대 193
 7·4남북공동성명 61
 7·7선언 71
 7·8·9월 노동자대투쟁 70

ㅋ

KAL빌딩 방화 사건 60
 KBS 시청료거부 운동 66
 KBS 이산가족찾기 생방송 66
 코엑스 319
 코엑스 컨벤션센터 316
 킬로프(J. S. Killough) 28, 29

ㅌ

탈냉전 232
 통일국민당 183
 통일당 156
 통일민주당 71, 178, 179, 180, 230, 232

통일운동 48, 51, 71
 통일주체국민회의 61, 170, 174, 217
 통합민주당 76, 185, 193
 통합진보당 196

II

86서울아시안게임 303, 304, 305, 306
 88서울올림픽(서울올림픽) 70, 71, 76,
 306, 308, 309, 319
 평민당 178, 180
 평화민주당 178, 179, 232
 포츠담 선언 26

ㅎ

하나회 64
 하이 서울 페스티벌 334
 하지(J. R. Hodge) 28, 33
 학원자율화선언 60
 한강 르네상스 77
 한강 복원을 위한 한강 숲 조성사업 279
 한강종합개발사업 306
 한국국민당 175
 한국노동조합총연맹 292
 한국노총 293
 한국독립당 143
 한국민주당 28, 31, 32, 35, 142, 143,
 144
 한국사회당 156, 159
 한국여성민우회 282
 한나라당 75, 76, 78, 115, 118, 120,
 135, 188, 191, 192
 한명숙 77, 194
 한반도 평화를 위한 아셈 코펜하겐 정

치선언 317
 한반도 평화에 관한 서울선언 317
 한반도비핵화 공동선언 71
 한반도에너지개발기구(KEDO) 318
 한살림생활협동조합 285
 한일 월드컵 189
 한일기본조약 55
 한일협정 55
 한일회담 214, 243
 한일회담 반대 투쟁 55
 함태영 41, 147
 함평고구마 사건 219
 햇볕정책 232, 234
 행정사무감사 124, 125, 126
 향토예비군 215
 허정 37, 42, 45, 47, 48, 51, 53, 156,
 162
 혁신계 48, 51
 협동조합 259
 협동조합 기본법 259
 협동조합운동 285
 호주제 폐지 282
 호헌반대 민주헌법쟁취 국민운동본부
 226
 호헌철폐 226
 화폐개혁 52
 환경운동연합 276
 환승할인제 76
 황성기독교청년회 272
 휴전협정 41

위원장	조 광	서울역사지문관
부위원장	이원명	서울여자대학교 명예교수
위원	고홍석	서울특별시 문화본부장
	권태억	서울대학교 명예교수
	김도형	연세대학교 교수
	김영미	이화여자대학교 교수
	김정희	원광대학교 교수
	김홍남	이화여자대학교 명예교수
	노중국	계명대학교 명예교수
	박선희	상명대학교 교수
	박희현	서울시립대학교 명예교수
	서중석	성균관대학교 명예교수
	손승철	강원대학교 교수
	이상협	서울역사문화연구소 소장
	이혜은	동국대학교 교수
	정재정	서울시립대학교 교수
	채웅석	가톨릭대학교 교수
	최광식	고려대학교 교수
	한상도	건국대학교 교수
	한희숙	숙명여자대학교 교수
	홍순민	명지대학교 교수

감수 및 집필

감 수 안병욱 가톨릭대학교 명예교수

집 필 서중석 성균관대학교 명예교수

김순은 서울대학교 교수

강원택 서울대학교 교수

정해구 성공회대학교 교수

김의영 서울대학교 교수

김보영 서울대학교 규장각한국학연구원 선임연구원

사진 협조

경제정의실천연합(경실련), 국가기록원, 국립4·19민주묘지관리소,
국사편찬위원회, 두산베어스, 서울역사박물관, 외교부, 참여연대, 환경운동연합

서울 2천년사

51 현대 서울의 정치

발 행 인 서울역사편찬원장 김우철
편 저 서울역사편찬원(<http://history.seoul.go.kr>)
서울특별시 송파구 방이동 올림픽로 424(방이동)
전화 02-413-9622

기획·편집 서울역사편찬원 전임연구원 김웅호
교정·교열 이상배(시사편찬과장)·박명호·서준석·김도연·류상진·장경호·김현정
행정지원 최옥경·이영미·김애련·김미란

발 행 일 2016. 12. 20
판 매 가 10,000원
디자인·인쇄 경인문화사(031-955-9300)
사 진 촬 영 스튜디오 수포토

발간등록번호 51-6113542-000018-01
ISBN 979-11-6071-004-5 94910
978-89-94033-61-7 (전40권)

