

충청남도 지방의회의 변화 및 과제

유진숙(배재대학교)

I. 서론

본 글은 특히 지난 2010년 제5회 전국동시지방선거를 통하여 최초로 등장한 분점정부 하에서의 행정부-의회 관계에 초점을 두고 충청남도 지방의회의 변화와 과제를 고찰하고자 한다.

지방은 최근까지도 정치 영역이기 보다는 행정의 영역이었으며 따라서 중앙정부와는 달리 대부분의 지역에서는 행정부 집권당과 의회 다수당이 일치하는 단점정부가 일반적이었다. 그리고 이러한 일당지배체제와 정당경쟁의 부재는 지방의회가 지방행정부에 대한 견제와 감시기능을 제대로 수행하지 못하고 취약한 주변부적 기구로만 기능하였던 주요 원인으로 지목되기도 하였다(김용복 2009, 38).

그러나 이러한 현상은 분점정부가 상당 수 지역에서 등장하였던 지난 2010년 제5회 동시지방선거를 기점으로 점차적으로 변화하기 시작하였으며 지방정치 영역에서도 점차적으로 정당경쟁이 활성화되고 있다. 이는 한편에서는 분점정부의 전형적인 정치적 교착과 파행현상을 동반하기도 하면서 지방정치발전을 저해하는 요소로 지적되기도 한다. 그러나 지방정치에서의 분점정부의 등장과 정당경쟁의 활성화는 많은 부작용과 문제점에도 불구하고 지방의회가 정치적 독자성을 확보해가는 단계로 볼 수 있으며 장기적으로는 지방정치의 민주화에 기여할 것으로 보인다.

본 논문에서는 충남 지방의회의 구조·제도적 조건을 간략히 고찰하고 충청남도 의회의 정당구성의 변화와 의정활동을 고찰하고자 한다. 그리고 무상급식 사례를 중심으로 행정부와 의회 간의 이견과 갈등 및 견제원리가 어떻게 작동하고 있는지 분석하고자 한다.

II. 구조·제도적 여건

한국의 지방의회는 1952년 최초로 구성되었으나 1961년 5월 군사쿠데타로 해체되고 1991년에야 재구성되었다. 2011년 현재 지방의회는 20년의 역사에도 불구하고 강시장 약의회라는 구조적 조건 하에서 의회로서의 행정부 견제 및 감시 기능을 충분히 수행하지 못한다고 평가된다(강상원 외 2010, 5). 최근에는 특히 지방의원들의 부도덕한 행태가 여론의 뭇매를 맞으면서 지방의회 무용론이 보다 확산되기도 하였으며 이에 힘입어 지방행정체제 개편을 다루는 대통령 소속 지방행정체제 개편

추진위원회는 내년 6월까지 기초 의회 폐지 문제를 본격적으로 다루겠다고 선포하기도 하였다. 이렇게 지방의회가 아직까지 제 기능을 발휘하지 못하고 부정적인 평가를 받는 이유로 크게 재량권의 한계와 전문성의 부족이라는 두 가지 측면이 논의되어 왔다.

지방의회 재량권의 한계를 지적하는 입장은 무엇보다도 한국 지방자치단체가 기관대립형의 성격을 갖고 있음에 주목한다. 한국의 지방자치단체는 견제와 균형을 핵심 원리로 하는 기관대립형으로 분류될 수 있다. 기관대립형이란 의회와 집행기관이 독자적으로 선거를 통하여 구성되며 독자적인 책임 영역을 보유하는 가운데 상호 견제하는 형태를 의미한다. 기관대립형은 입법부와 행정부가 하나로 통합되어 있는 가운데 의회가 중심이 되는 기관통합형(김욱 2007, 335)과 비교해 볼 때 행정부 중심으로 조직되어 있으며 따라서 의회는 구조적으로 취약하다. 따라서 기관대립형의 경우 의회 기능은 행정부에 대한 견제와 감시 기능에 집중하여 있으며 이 기능이 활성화되지 않을 경우 의회는 상당히 주변부화될 수 있다.

위와 같은 기관대립형 정부 구조 하에서 현재 한국 지방의회의 권한은 행정사무감사·조사, 예산안 및 결산의 심사를 비롯한 의결권, 집행부에 대한 질문, 단체장 및 관계공무원에 대한 출석요구 등의 권한을 비롯한 행정감시권, 선출·추천권, 의견제시권, 질문권, 청구권 등을 포함한다(강상원 외 2010, 13).

의결권에는 조례제정과 예산심의 의결권(지방자치법 제39조), 자치단체장이 확정된 조례를 공포하지 않을 경우 의장의 조례공포권(지방자치법 제26조) 등의 권한이 포함된다. 조례의 제정과 개정 및 폐지권, 그리고 예산심의 및 확정권 역시 지방의회가 보유하고 있는 가장 핵심적인 권한이다. 그 외 행정감시권의 경우에는 행정사무감사권 및 조사권(지방자치법 제41조), 그리고 회의 출석과 답변요구권(지방자치법 제42조), 서류의 제출요구권 및 지방자치단체장 또는 관계공무원에 대한 출석, 답변요구권 등이 포함된다. 지방의회는 일례로 매년 1 회 본회의나 위원회 차원에서 지방자치단체의 사무에 대하여 감사하거나 특정 사안에 대한 조사를 실시할 수 있다. 그 중 특히 지방의회의 재량권의 한계로 지적되고 있는 점은 무엇보다도 입법기관으로서 지방의회의 입법권이 조례제정권에 제한되어 있으며 이 역시 법령의 범위 안에서 그 사무에 대한 조례를 제정할 수 있다는 점이다. 이 때 법령이나 조례에서 규정되지 아니한 사항은 의회의 의결대상에서 제외된다.

반면 공무원집단이나 시민단체 등 지방의회 외부에서 이루어지는 평가에서는 지방의회 재량권의 한계보다는 지방의회 자체의 내부적 한계, 즉 의원들의 낮은 전문성이 자주 거론된다(2002, 44). 일례로 강상원 외(2010)의 설문결과에 따르면 지방의원이 지방행정부 견제기능을 충분히 수행한다는 의견은 35.0%에 그친 반면 불충분하다는 의견은 21.4%로 나타났다.

위와 같은 내·외부적 비판에 근거하여 지방의회 전문화 방안이 꾸준히 논의되어 왔

으며 이 성과로 전통적 무보수명예직이었던 지방의원이 2006년부터 유급제로 전환 되기도 하였다(강상원 외 2010). 그러나 여전히 지방의원 1인당 주민대표 범위가 비교적 넓은(성태규 2006) 현재, 의원의 개별 역량 강화만으로 지방의회 전문성을 강화하는 것은 한계가 있다고 지적되고 있다. 따라서 지방의회의 전문성 강화를 위한 조직적·인적 자원 강화가 지속적으로 논의되고 있으며 대표적으로 전문위원 직무규정의 법제화를 통한 권한과 책임의 구체화와 입법 및 정책심의기능의 제고, 현재 자치단체장이 임명권을 갖고 있는(지방자치법 제83조 제2항)의 의회직 근무공무원에 대한 인사권 독립, 지방의회의원의 전문연수 지원제도(2002, 153), 지방의회 사무기구의 전문적 기능과 역할 강화 등이 논의되고 있다.

위의 두 가지 이유 외에도 지방의회가 제 기능을 수행하지 못해왔던 한 가지 요인으로서 지방정치 영역의 미분화와 정당경쟁의 부재현상을 들 수 있을 것이다. 짧은 지방자치의 역사 속에서 지방은 최근까지 정치 영역이기 보다는 행정 영역으로 다루어져 왔으며 특히 지역 균열구조가 정치적 경쟁구도를 장악하고 있는 한국의 정치문화 상 지역 내부에서의 견제와 균형원리는 제 기능을 발휘하지 못하였다.

최근까지 지방의 경우 행정부 수장과 지방의회 다수당이 다른 정당으로 구성된 분점정부는 거의 없었으며 의회는 단점정부이자 일당지배체제 하에서 행정부의 보조적 역할을 수행하여 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이러한 정당경쟁의 부재현상은 특히 단순다수제인 현행 광역의회의 소선거구제를 통하여 보다 더 강화되어 왔다. 소선거구제 단순다수제는 승자독식구조로 인한 불비례성이 상당히 높은 선거제도로써 거대정당들은 득표율과 의석점유율 간의 차이로 인해 이득을 보고 군소정당들은 과소 대표됨으로써 지방의회의 일당지배체제를 강화시켜 왔다(김용복 2009, 42). 일례로 2006년 선거결과 광역 차원에서는 무소속후보가 행정부 수장으로 선출된 제주도를 제외한 전 지역, 즉 15개(93.7%) 지역에서 단점정부가 형성된 바 있다. 2006년 기초의회에서 중선거구제가 도입된 이후 제1당의 의석점유율이 광역의회에 비하여 현저하게 낮아지고 분점정부의 비중이 11.3%로 증가한 것은 광역의회선거에서의 단순다수제 소선거구제의 제도적 영향을 명확하게 보여준다.

표 1) 광역의회 1위 정당의 지역별 의석독점률(비례대표 제외)

		전국	서울	인 천 , 경기	충청	강원	호남	영남	제주
1회	전체의석	875	133	155	114	52	143	261	17
	1위정당	민 주 당	민주당	민주당	자민당	민자당	민주당	민자당	민자당
	의석수	353	123	75	76	27	134	158	7
	의석독점율	40.3%	92.5%	48.4%	66.6%	51.9%	93.7%	60.9%	41.2%
2회	전체의석	616	94	114	70	88	98	184	14
	1위정당	국 민 회	국민	국민	자민	국민	국민	한나라	국민
	의석수	78	81	61	61	88	163	8	

		271							
	의석독점율	44.0%	83.0%	71.1%	87.1%	69.3%	89.8%	88.6%	57.1%
3회	전체의석	609	92	120	72	39	94	176	16
	1위정당 의석수	한 나 라 당 431	한나라 82	한나라 107	한나라 34	한나라 31	민주 87	한나라 168	한나라 9
	의석독점율	70.8%	89.1%	89.2%	47.2%	79.5%	92.6%	95.5%	56.3%
	전체의석	655	96	138	78	35	96	179	29
	1위정당 의석수	한 나 라 당 519	한나라 96	한나라 138	한나라 60	한나라 34	민주 71	한나라 172	한나라 19
	전체의석	79.2%	100%	100%	76.9%	97.1%	73.9%	96.1%	65.5%

출처: 김용복 2009, 41.

그러나 이러한 상황은 2010년 6.2 지방선거를 기점으로 급격히 변화하였다. 전국동시지방선거 결과 서울, 경기, 강원, 충남 등 다수 지역에서 분점정부가 등장하였다. 한나라당(오세훈) 후보가 서울시장으로 당선된 서울시의회 의원 중 여당인 한나라당은 야당인 민주당의 74석에 한참 못 미치는 22석만을 장악할 수 있었다. 역시 한나라당(김문수) 도지사후보가 당선된 경기도의회 역시 여당인 한나라당은 36석으로 야당인 민주당의 71석의 절반에 그쳤다. 또한 민주당후보가 도지사로 당선된 강원도의 경우 역시 여당인 민주당은 도의회 의석 중 38석만을 장악할 수 있었던 반면 한나라당이 20석을 장악한 여소야대의 경우이다.

표 2) 광역단체장-광역의회 정당구성

	단점정부	분점정부	경합상황	기타
2006년 선거	15 (93.8%)	-	-	1 (6.3%)
2010년 선거	10 (62.7%)	4 (15%)		1 (6.3%)

출처: 김용복 2009, 41; 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템

이러한 여소야대 구도 하에서 지방의회는 지금까지보다 강한 견제기능과 감시기능을 수행하리라는 예측이 우세하였으며 이는 최근 서울, 충남을 비롯한 분점정부 지역에서 나타나는 행정부-입법부 갈등사례에서도 확인되고 있다.

이러한 구조는 한 편 지방 정치의 교착현상을 초래할 수도 있으나 다른 한 편 비로소 지방의회가 독자적 견제 및 비판기능을 활성화할 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 본 글은 이러한 정당정치적 요인의 변화와 그로 인한 충청남도 지방의회와 행정기관 간의 갈등 및 견제 구도를 몇 가지 사례를 중심으로 고찰하고자 한다.

III. 충청남도 지방의회의 변화와 과제

1) 정당구도의 변동

지난 다섯 번의 지방선거를 통하여 충남지역에서는 광역단체장과 지방의회 다수당이 동일한 단점정부가 형성되어 왔다. 특히 제1회 지방선거와 제2회 지방선거에서는 자민련이 광역의회의 90% 정도를 장악하는 압도적인 단점정부 형태를 보여준 바 있다.

표 3) 충청남도 행정부-의회 정당구성형태

회기	단체장 소속정당	광역의회 정당구성	단/분점
제5대(1995-1998)	심대평(자민련)	자민련(55석 중 49석, 89%)	단점
제6대(1998-2002)	심대평(자민련)	자민련(32석 중 30석, 94%)	단점
제7대(2002-2006)	심대평(자민련)	자민련(32석 중 19석, 59%)	단점
제8대(2006-2010)	이완구(한나라당)	한나라당(34석 중 19석, 56%)	단점
제9대(2010-)	안희정(민주당)	자유선진당(36석 중 19석, 53%)	분점

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템

일례로 2006년 지방선거 당시 충남 지역에서는 광역단체장, 광역의회, 기초의회를 다 한나라당이 장악하였으며 기초단체장 역시 국민중심당보다 한 지역이 적은 6 지역을 한나라당이 점유하는 압도적인 단점정부가 형성된 바 있다. 그럼에도 불구하고 한 정당이 90%에 가까운 지방의회 의석을 점유하며 지역 정당경쟁구도를 압도적으로 장악하는 현상은 제7대 의회(2002-2006)년부터 점차적으로 약화되어 왔다.

특히 지난 2010년 6.2 지방선거를 기점으로 충남 지역에서는 비교적 심대한 정당구도의 변동이 일어났다. 2006년과 2010년의 광역의회 선거결과를 비교하면 한나라당은 19석에서 5석으로 급격히 세력이 축소된 반면 자유선진당은 13석에서 19석으로 세력이 확대되었다. 특히 민주당 의석은 2석에서 12석으로 급격히 확대되었다.

그러나 무엇보다도 근본적인 변화는 2010년 선거를 통하여 행정부수장 소속정당과 지방의회 다수당이 상이한 분점정부가 탄생하였다는 점이다. 광역단체장은 민주당 안희정후보가 당선되었지만 충남도의회의 의석 36석 중 여당인 민주당은 12석만을, 그리고 야당인 자유선진당이 19석을 장악하는 등 광역의회, 기초단체장과 기초의회의 경우 자유선진당이 상당히 선전하였다. 동시에 총 152석의 기초의회 의원 선출이 이루어졌던 기초의회 선거에서도 자유선진당이 60석, 한나라당이 50석, 민주당이 34석, 국민중심연합이 2석을 점유하는 등 정당지지분포의 범위가 상당히 확대되었다.

표 4) 2006년 지방선거 충남지역 정당별 득표 현황

선거	열린우리당	한나라당	민주당	민노당	국민중심당	무소속
광역단체장 (1)	0	1	0	0	0	0
기초단체장 (16)	3	6	0	0	7	0
광역의회 (34)	2	19	0	0	13	0
기초의회 (152)	22	66	0	1	52	11

출처: 유재일 2007, 316; 정연정 2007, 334.

표 5) 2010년 지방선거 충남지역 정당별 득표 현황

선거단위	총 의석	한 나 라 당	민주당	자유 선진당	진보 신당	민노당	국중연	무소속
광역단체장	1	0	1	0	0	0	0	0
광역의회	36	5	12	19	0	0	0	0
광역의회 비례대표	4	1	1	2	0	0	0	0
기초단체장	16	4	3	7	0	0	1	1
기초의회	152	50	34	60	0	0	2	0
기초의회 비례대표	26	4	7	15	0	0	0	0

출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템

충남도의회 정당구성은 따라서 자유선진당 21석(47%), 민주당 13석(29%), 한나라당 6석(13%), 교육의원 5석(11%)으로 형성되었으며 전체 6개의 충청남도의회 상임위원회 위원장석 중 4석(행정자치위, 문화복지위, 교육위, 운영위)은 자유선진당이 그리고 농수산경제위 위원장은 한나라당이, 건설소방위원회는 민주당이 맡게 되었다.

표 6) 제9대 충남도의회의 정당 구성

정당	의원수	의원명
자유선진당	21	김기영, 유병기(의장), 윤석우, 유환준, 이준우, 이진환, 송덕빈 김석곤, 고남종, 유익환, 박찬중, 권처원, 유기복, 김장옥 김홍열, 유병돈, 조길행, 박상무, 명성철, 장기승, 김용필
민주당	13	김홍장, 김종문, 서형달, 조이환, 김득응, 박영송, 유병국 김문권, 박문화, 맹정호, 윤미숙, 임태수, 이광열
한나라당	6	이은태, 이기철, 조치연, 강철민, 이종현, 김정숙
교육의원	5	조남권, 이은철, 김지철, 임춘근, 명노희

출처: 충청남도 의회, http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_2_2.html

표 7) 제9대 충남도의회 위원회 구성

위원회명	위원장	부위원장	소속의원
의회운영 위원회	이진환(선진당)	임태수(민주당)	김용필(선진당), 김정숙(한나라당) 김지철(교육의원), 김홍열(선진당) 맹정호(민주당), 박상무(선진당) 박상무(선진당), 유기복(선진당) 유병국(민주당), 장기승(선진당)
행정자치 위원회	유익환(선진당)	김정숙(한나라당)	김득응(민주당), 김종문(민주당) 맹정호(민주당), 명성철(선진당) 송덕빈(선진당), 유환준(선진당) 이은태(한나라당)

농수산경제 위원회	강철민(한나라 당)	김용필(선진당)	김문권(민주당), 유병돈(선진당) 이광열(민주당), 이종현(한나라당) 이준우(선진당), 조길행(선진당) 조이환(민주당)
건설소방 위원회	서형달(민주당)	유기복(선진당)	권처연(선진당), 김기영(선진당) 김홍장(민주당), 박문화(박찬중(선진당), 이진환(선진당)
문화복지위 원회	김석곤(선진당)	박상무(선진당)	김장옥(선진당), 박영송(민주당), 유병국(민주당), 윤미숙(민주당), 윤석우(선진당), 장기승(선진당), 조치연(한나라당)
교육위원회	고남종(선진당)	김지철(교육위원)	김홍열(선진당), 명노희(교육위원) 이기철(한나라당), 이은철(교육위원) 임춘근(교육위원), 임태수(민주당) 조남권(교육위원)

출처: 충청남도 의회, http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_2_2.html

위와 같이 제9대 충남 지방의회는 정당이념적 구도에서 우파로 분류될 수 있는 선진당이 다수를 점하고 있으며 이는 지방의회의 활동 경향성에도 반영되고 있다. 아래 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 대표적으로 충남 도의회는 무상급식 특위 구성안을 부결시켰으며 전국에서 지방의회로서는 유일하게 북한인권법 조기 제정을 촉구하는 결의문을 채택하기도 하였다(금강일보 2011/03/02). 북한인권법은 2005년 8월 처음 발의된 후 제17대 국회 폐회와 함께 폐기되었다가 2008년 7월 다시 발의되어 현재 국회 법제사법위원회 계류 중이다. 결의문을 발의한 자유선진당 명성철의원은 "북한인권법이 국회에서 낯잠을 자는 동안 2400만 북한 주민들의 고통은 더 커지고 있다"며 "북한 주민들도 '인간다운 삶'을 누려야 할 권리가 있는 만큼 국회의원들은 소속 정당의 입장에 관계없이 북한인권법 제정에 적극 나서야 할 것"이라고 주장하기도 하였다(매일경제 2011/03/18).

반면 충청남도 행정부수장으로 선출된 민주당 안희정후보는 고대 애학회조직을 주도하였던 학생운동 386세대의 대표 기수이자 고 노무현대통령의 최측근으로서 한국 정치구도 상 상당한 좌파 인사로 분류될 수 있는 정치가이다.

위와 같은 구도는 제9대 충남 지방의회와 행정부 간의 정당 간 경쟁 및 대립구도가 보다 근본적인 이념적 대립과 정당 경쟁구도를 배경으로 전개될 수 있음을 시사한다. 일례로 자유선진당 박찬중의원의 다음과 같은 발언은 제9대 충남도의회 출범 당시 의회와 행정부 간의 관계설정이 갖고 있는 복잡성을 보여준다.

“지난 6.2 지방선거를 통한 우리 안희정 도지사의 당선은 전통적 보수색채를 띄어 온 이 지역의 성향과 40대 정치인이 도정의 자리에 오른 것은 우리 정

치사의 한 획으로 기록...일부에서는 과거에 나타난 일련의 사건들을 통하여 도지사의 그 이념과 정치철학에 의문을 가지면서 충남도정의 앞날이 결코 순탄치 않을 것이라는 걱정도 하고 있는 것이 사실..."¹⁾

2) 제9대 충남도의회 의정활동

일반적으로 지방의회의 활동평가는 조례 제·개정 및 폐지활동과 예산의 심의 및 결산의 승인 활동으로 이루어지는 정책결정기능, 시정질의활동과 행정감사 및 조사활동을 포함하는 행정감사기능, 민의의 수렴 및 민원의 해결활동을 중심으로 하는 주민대표기능으로 분류되어 이루어진다(이정훈 외 2010, 222). 따라서 조례안의 처리건수 및 의원발의 총수, 예산안의 처리건수 및 수정가결수, 행정사무감사 건수와 시정질의건수 등이 의정활동의 적극성을 평가하는 기준으로 작용한다.

충남도의회는 지난 20여 년간 회기마다 최하 279건(5대 도의회)에서 최대 466건(4대 도의회)에 이르는 의안을 처리해 왔으며 4대 도의회부터 9대 도의회까지 접수 및 처리된 안건들의 총량은 2000여건에 달하며 1485건의 조례안이 처리되었다. 특히 조례안의 도지사발의비율에 비하여 의회발의비율이 상당히 낮았던 과거와는 달리 점차적으로 의회발의건수가 증가하고 있음을 볼 수 있다. 일례로 제7대 충남도의회 의원발의 건수의 경우 의회의 조례발의비율이 도지사의 29%에 머물렀던 반면 제8대에서는 이 비율이 59%로 상승하였으며 2010년도에도 48%로 나타나고 있다.

그러나 조례안의 경우 부결 사례는 대부분의 경우 없거나 한 건, 드물게 세 건(4대)에 제한되어 있다. 특히 5대부터 7대까지는 조례안은 한 건도 부결된 사례가 없다. 조례안이 원안 그대로 가결된 비율 역시 83%(8대), 88%(7대), 81%(6대), 77%(5대) 86%(4대) 등 비교적 높게 나타난다.

표 8) 충청남도 의회 조례안 접수 및 처리

		접수				처리							
제7대 2002- 2006		계	의회	도 지 사	교 육 감	소계	가결			부 결	폐 기 (철회)	자 동 폐 기	보 류 계 류
							소계	원안	수 정				
				609	364	183	62	609	606	557	49		3
	예산·결산안	46	-	28	18	46	46	22	24				
	조례안	217	39	134	44	217	214	190	24		1	1	
	동의·승인안	21		21		21	21	18	3				
	건의안	9	9			9	9	9					
	결의안	11	11			11	11	11					
	규칙안	3	3			3	3	3					
	기타	302	302			302	302	302					
제8대 2006-	계	845	143	239	69	451	435	371	64	2	9		
	예산·결산안	57	-	35	22	57	57	40	17				

1) 박찬중의원, 4대강 사업 관련, 제9대 제237회 제2차, 2010. 09. 02

2010	조례안	324	103	174	47	324	313	268	45	1	7		
	동의·승인안	23		23		23	22	21	1		1(1)		
	건의안	14	14			14	12	12			1(1)	1	
	결의안	15	15			15	14	14		1			
	규칙안	6	6			6	5	5				1	
	의견제시	10	5	5		10	10	9	1				
	규약안	2		2		2	2	2					
	기타	394	394										
2010	계	152	39	74	39	149	147	129	18	2			
	예산·결산안	14		8	6	14	14	11	3				
	조례안	120	29	60	31	117	116	103	13	1			
	동의·승인안	4		4		4	4	4					
	건의안	3	3			3	3	2	1				
	결의안	4	4			4	3	2	1	1			
	규칙안	2	2			2	2	2					
	의견제시	2	1	1		2	2	2					
	교육위원장 이송의안	2			2	2	2	2					
	기타	93	93			93	93	93					

출처: 7대 의회 의정활동결산, 8대의회 의정활동결산
http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_8.html?cont=yes&nowpage=1&keyfield=&keyword=#

2010년 7월에 개원한 제9대 충청남도 의회의 의안통계에 따르면 접수된 조례안 100건 중 부결은 1건, 원안가결은 80건, 수정안가결은 99건로 집계되었다. 조례안 중 64건은 개정이며 26건이 제정 조례안의 경우였다. 예산안의 경우 접수된 16건 중 수정안이 가결된 경우는 5건이며 11건이 원안 가결되었다.

제9대 의회의 의안접수 통계를 보면 의회는 27건의 조례안을 포함하여 전체 37건을 제안하였던 반면 도지사는 46건의 조례안을 포함하여 총 62건의 안건을 접수하였다. 이 결과는 의회의 입법활동이 보다 활발해지고 있음에도 불구하고 행정부가 여전히 보다 능동적으로 입법기능을 수행하고 있는 현황을 반영하고 있다.

2010년 7월부터 2011년 6월 현재까지 9대 도의회에서 의회가 제안한 안건들(미상 안건 포함 41건)의 영역 별 분포는 경제, 정치, 복지 등 다양한 영역을 포괄하고 있다.

표 9) 제9대 도의회 의회제안 안건

영역	안건수(비율)	안건
경제영역	2(5%)	충청남도 도내 항만 컨테이너화물유치지원 조례안, 자연휴양림 입장료 및 시설사용료 징수 조례 전부개정조례안
정치영역	4(10%)	북한인권법 조기제정 촉구 결의안, 세종시 정상추진을 위한 특별위원회 구성 변경 결의안, 국제과학비즈니스벨트 충청권 조성촉구 결의안,

		세종시 정상추진 지원을 위한 특별위원회 구성결의안, 충청남도 저소득계층 임대보증금 지원 조례안, 장애인생산물 우선구매촉진 조례안, 저소득주민 국민건강보험료 및 장기요양보험료 지원에 관한 조례안, 응급의료 지원에 관한 조례안, 지역응급의료위원회 구성 및 운영에 관한 조례안, 진폐근로자지원에 관한 조례안, 저출산고령사회 대응정책지원에 관한 조례안, 학교급식 지원에 관한 조례 전부개정조례안, 친환경무상급식추진 특별위원회 구성결의안
복지영역	9(22%)	충청남도 업무제휴와 협약에 관한 조례안, 의용소방대 설치 조례 일부개정조례안, 자동차관리사업등록기준에 관한 조례 일부개정조례안, 충청남도 의용소방대 설치조례 전부개정조례안, 충남 서천군과 전북 군산시간 공동조업수역 지정 건의안, 충청남도의회 포상조례 일부개정조례안, 충청남도 교육청 공무원부조리 신고보상금 지급조례안, 갈등예방과 해결에 관한 조례안, 도청이전 추진지원 특별위원회 구성 결의안, 충청남도 정책자문위원회 설치 및 운영조례 일부개정조례안, 충청남도 지명위원회 조례 일부개정조례안, 충청남도 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례 일부개정조 례안, 충청남도의회 포상조례 일부개정조례안, 충청남도의회 공인조례 일부개정조례안, 충청남도의회 의정자문위원회 설치, 운영조례 일부개정, 충청남도의회 의정자문위원회 설치·운영 조례안, 충청남도의회 회의규칙 일부개정규칙안, 충청남도의회 의원 상해 등 보상금지급에 관한 조례 일부개정 조례안, 충청남도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례 일부개정조 례안, 충청남도의회 출석답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례 일부개정조례안, 충청남도의회 연간회의 총일수 운영 등에 관한 조례 일부개정 조례안,
행정영역	22(54%)	의로운 도민 등에 대한 예우 및 지원에 관한 조례 일부개정조 례안, 특별재난지역 선포건의안, 쌀값 안정적 대책마련 건의안,
사회영역	5(12%)	

		비상구 폐쇄 등 불법행위신고 포상금 운영조례 일부개정조례 안 충청남도 다중이용시설의 실내공기질 유지기준에 관한 조례안
--	--	---

출처: 충청남도 의회 홈페이지, http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_5_2.html

그러나 표 9)가 보여주고 있듯이 충남도의회가 제안한 총 41개의 안건 중 22건 (54%)은 행정부 또는 의회의 조직 및 행정적 절차에 관련한 조례이며 특히 이 중 9건이 충청남도 의회 내부의 행정절차에 관련한 조례안이다. 이는 아직까지 광역의회의 조직 및 행정절차를 비롯한 기본 인프라의 구축과 정비가 완료되지 않았음을 시사한다. 나머지 36%의 안건은 대체로 복지영역과 사회영역에 분포되어 있으며 약 10%(4건)의 경우 세종시와 국제과학비즈니스벨트에 관련된 결의문에 해당된다. 그리고 일반적으로 지방의회에서 다루어야 할 중요한 의제 중 대표적인 영역으로 거론되는 환경 영역에서는 “충청남도 다중이용시설의 실내공기질 유지기준에 관한 조례안”이 유일하게 제안되었다는 점은 시사적이다.

3) 행정부 견제 및 갈등 사례

지방의회와 지방행정기관 간 갈등은 구조적갈등 측면, 조직 갈등 측면, 인적갈등의 측면을 통하여 발생할 수 있으며 그 중 구조적 측면에서의 갈등은 지방의회와 단체장간의 기관형성구조, 정치적요인(정당, 중앙집권의 경험), 법적 권한과 지위의 불평 등에 따른 양자 간 권력관계, 지방정부의 재정정도, 조직변화구조에 대한 갈등 등을 포함한다.(이학재 2011, 105).

본 글에서는 그 중 특히 정당구도로 인한 지방의회와 지방행정기관 간의 구조적 갈등과 견제에 주목하고자 한다. 지난 지방선거 이후 충남도에 등장한 분점점부 하에서 조례안 개정 및 제정을 둘러싼 행정부와 의회 간의 이견과 대립은 이미 여러 차례 표면화된 바 있다. 이러한 현상은 대중매체에서 자주 등장하는 “안희정지사 발목잡기” 표현이 반영하는 바와 같이(대전 CBS 2010/12/21) 지방정부의 행정운영에 차질을 빚는 장애요소로 분석되기도 하지만 다른 한 편으로는 지방의회가 견제와 감시 기능을 수행하는 것으로서 긍정적으로 평가될 수 있다.

이렇듯 구조적으로 행정부와 의회가 입장 차이를 갖는 경우 양자는 다양한 공식적·비공식적 제도장치를 통하여 상대를 견제할 수 있다. 즉, 의회는 의결지연, 부결·위법·월권·공익저해의결, 감사·조사 및 자료 요구, 의무적인 사항의 미통보 또는 미통지 등의 조치를 통하여 행정부와 의 갈등을 초래할 수 있으며 반면 행정부는 이에 대해 재의요구·선결처분·대법원제소·요구무시·불응 등의 형태로 대응할 수 있다. 행정부의 경우 법적 권한 불행사, 위법·부당 또는 월권적 권한 행사, 불합리한 예산편성과 재의요구, 의무적인 사항의 지연과 거부 또는 부조치 등의 행위로 의회와의 갈등을 유발할 수 있다. 이 경우 의회는 의회권한으로 대항 또는 회의지연·거부, 불

승인·문책요구 등으로 대응한다(서복현 2008).

아래에서는 무상급식 사례를 중심으로 행정부와 충남도의회 간의 긴장과 견제 방식을 고찰하고자 한다. 지난 2010년 지방선거 이후 전국적으로 가장 중요하게 부상한 지방자치 이슈 중의 하나는 무상급식일 것이다. 서울, 부산, 울산 등 6개 지역에서는 교육청이 독자적으로 친환경무상급식을 추진하였으며 경남, 강원, 인천, 광주, 충북, 전북, 전남, 제주 지역에서는 광역자치단체와 교육청 간의 합의를 통해 친환경 무상급식이 추진되고 있다.²⁾ 제9대 충남도의회에서도 역시 가장 격렬한 논쟁 주제로 부상하였던 것은 친환경 무상급식이었다.

친환경 무상급식 특위안 부결건

제9대 충남도의회 구성 직후 충남도의회에는 교육위원회, 행정자치위원회, 농수산경제위원회의원들로 구성된 친환경 무상급식 연구회가 발족되었다. 이 연구회는 발족 후 11개 시·군 주민 간담회와 공청회를 여는 등 상당히 활발하게 친환경 무상급식 관련 조례안 준비를 진행하여 왔으며 ‘학교급식 지원에 관한 조례 전부개정조례안’과 ‘친환경무상급식추진 특별위원회 구성결의안’의 두 가지 핵심적인 무상급식 안건을 제기하였다. 도의원 71%의 참석으로 발의된 ‘친환경무상급식추진 특별위원회 구성결의안’은 충남도 내 무상급식 도입 준비를 위한 특위 구성 및 세부계획 마련을 핵심내용으로 하고 있다. 이에 따르면 충남도는 2012년 12월까지 무상급식을 위한 단계적 예산 확보 방안 마련, 친환경 농산물 생산 및 유통 체계 구축, 식생활 교육 지원 관련 조례 제·개정 및 각 시군별 학교급식협의회 구성 등을 통합적으로 추진하자는 안이다.

그러나 ‘친환경 무상급식 추진 특별위원회’의 구성안은 2010년 9월 1일 충남도의회 운영위원회가 “도내 친환경농산물에 대한 생산기반이 취약한 때에 너무 일찍 특위를 구성하면 공급할 만한 농산물이 없어 타시도 농민들이 이익을 보고 농식품 업자들의 단가만 높여주는 꼴이 된다”는 이유로 6대 4로 부결처리함으로써 무산되었다.

운영위원회는 이진환(선진당) 위원장과 임태수(민주당)부위원장을 포함하여 총 11명으로 구성되어 있으며 선진당 6인, 민주당 2인, 한나라당 1인 및 무소속 김지철 교육위원의 정당분포를 갖고 있다. 이날 회의에 참석한 10명의 운영위원 중 김지철(천안, 교육의원- 교육의원은 정당 소속 없음), 맹정호(민주당, 서산, 행정자치위원회), 유병국(민주당, 천안, 문화복지위원회), 임태수 의원(민주당, 연기, 교육위원회)이 찬성 의사를 밝힌 반면 장기승(선진당, 아산, 문화복지위원회), 유기복(선진당, 홍성, 건설소방위원회), 김홍열(선진당, 청양, 교육위원회), 김정숙(한나라당 비례대표, 행정자치위원회), 김용필(선진당 비례대표, 농수산경제위원회), 이진환(선진당, 천안, 건설소방위원회) 의원이 반대 의사를 밝혔다. 즉, ‘친환경 무상급식 추진 특위

2) 도정질문 제9대 제239회 제2차, 2010. 11. 29. 친환경무상급식 관련, 맹정호 의원
http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

구성'의 무산은 도의회 선진당이 주도하는 운영위원회가 소속 정당에 따라 다른 의견을 표명함에 따른 의견 조율의 문제로 분석된다. 선진당 소속 김용필의원은 "급진적으로 추진될 경우 그동안의 친환경 농산물 생산체계마저 붕괴될 수 있"으며 "점진적으로 하자. 지금 특위를 구성하는 것은 문제 있다." 는 주장 하에 특위구성을 반대하였다(오마이뉴스 2010/09/01). 또한 자유선진당 박찬중의원은 2010년 9월 2일 개최된 제237회 제2차 정례회에서 "2014년도까지 무상급식 하기는 도지사의 선거공약...교육감님의 선거공약은 연차적으로 무상급식을 확대하겠다는 것으로 알고...그런데 도지사의 선거공약을 왜 교육청에서 부담하려고 하느냐?"라고 발언하기도 하였다. 또한 "도청에서 7, 교육청에서 3 ...부분이 언론에서 나오"는 것은 충남도 공보관실에서 "흘리는 것"이 아니냐며 도지사의 정략적 접근에 대한 의혹을 제기하기도 하였다.³⁾

특위구성의 무산은 특히 이 안건이 도의원 71%, 즉 총 45명의 전체 의원 중 32명의 발의로 제안된 안건이라는 점에서 상당한 사회적 논란을 불러 일으켰다. 이 안건을 주도적으로 발의하였던 임춘근교육위원은 2010년 9월 2일 개최된 제237회 제2차 정례회에서 "특위는 통과된다고 약속하신 분들 몇 시간 만에, 그것도 개인이 아닌 당 차원으로 뒤집으셨습니까?"라고 강력히 비판하며 도지사 직속으로 친환경 무상급식추진단을 제안하기도 하였다.⁴⁾

이후 충남지역 200여 개 시민단체로 구성된 '안전한 학교급식을 위한 충남운동본부'는 기자회견문을 통해 "도의원 32명이 서명한 친환경 무상급식 추진 특위구성 결의안이 (도의회) 운영위원회에서 일부 의원 자유선진당과 한나라당의 정략적 판단에 의한 반대로 부결됐다"면서 충남도의회를 규탄하기도 하였다. 이 의안을 대표 발의한 임춘근 교육의원도 "지금 당장 친환경 무상급식을 하자는 게 아니라 단계적인 계획을 수립해 우선 가능한 부분부터 차근차근 해나가자는 것"이라며 "단계적으로 충실한 추진을 위한 계획을 수립하자는 것을 급진적이라는 이유로 부결시킨 것은 도무지 납득할 수 없다"고 말했다(오마이뉴스 2010/09/01).

충남도 학교급식 지원에 관한 조례 부결건

2010년 11월 제239회 정례회에서는 친환경 무상급식 연구회를 기반으로 총 29명의 충남도의회 의원들이 충청남도 친환경급식 지원 조례안을 상정하였다. 이 조례안은 충청남도 학교급식 지원에 관한 조례 전부개정안으로서 기존 급식지원조례를 새로운 시대에 적합하게 전반적으로 수정하는 것을 목적으로 하였다. 급식지원 대상의 확대(유치원, 영유아 보육시설 및 지역아동센터), 지역별 학교급식센터의 설치, 계약재배를 통한 현물지원, 지역농산물공급 우선원칙의 명시, 친환경무상급식의 장

3) 박찬중의원 무상급식관련, 제9대 제237회 제2차 2010.-09. 02.
http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

4) 임춘근의원, 친환경 무상급식 관련, 제9대 제237회 제2차 2010. 09. 02.
http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

기적 확대계획 등을 내용으로 하였다.⁵⁾

그러나 이 안 역시 두 가지 장애로 인하여 부결되었다. 첫 번째는 급식지원 분담률에 관한 이견이었으며 두 번째는 충남도의회 내부의 이견이었다. 급식지원 분담률 논쟁은 도청과 교육청 간에 전개되었다. 즉, 충남도는 2011년 ‘초·중학교 무상급식’ 추진예산 625억원 가운데 도와 16개 시·군이 40%인 250억원을 부담하고 도교육청이 60%인 375억원을 지원하는 내용의 무상급식 재원분담 비율안을 제안하였고 이후 50대 50까지 부담비율 타협을 제안하였으나 도교육청은 재원분담에 동의하지 않았던 것이다. 전직교육감으로 69.23%의 높은 지지로 당선되었던 김종성교육감은 지난 2010년 선거 당시에도 전면 무상급식을 반대한 바 있다. 이에 교육위원회 고남종위원장은 도청과 교육청 간의 분담율 비율을 6대 4로 수정하는 방안을 도지사에게 제안하기도 하였다.

두 번째 장애요인이었던 충남도의회 내부 논쟁의 대립구조는 전반적으로 자유선진당과 민주당 간에 형성되었다. 물론 이 안건을 발의하였던 교육위원회 위원장 고남종 자유선진당원과 같은 예외적인 사례도 있었지만 대다수의 자유선진당 의원들은 친환경무상급식을 ‘시기상조’거나 ‘예산상 비현실적인’ 제안으로서 거부하였다.

특히 농림수산업경제위원회 소속 자유선진당 김용필의원은 “도내에 친환경 농산물 생산기반이 구축되지 않은 상태에서 친환경 무상급식을 시행할 경우 전남북 등 이미 생산기반이 구축된 지역의 농산물이 도내로 유입돼 도내 농가에 적지 않은 타격을 줄 것”이라고 주장하였다. 또한 근본적으로는 “벼경영안정직불금 농민들이 요구한 3000억조차도 해결할 수 없어가지고 400억원만을 요구하는데도 그 대안예산도 없는” 충남도의 예산 상 한계를 볼 때 친환경 무상급식은 비현실적인 발상이라고 비판하였다. 이에 대해 안희정도지사는 “친환경급식문제는 우선 수요를 창출해서 친환경농업으로의 농정의 혁신을 이끄는 하나의 첫 번째 도화선이 되자는 사업으로서 친환경급식의 의미가 크다”고 답변하였으며 “2020년까지 도내 무농약 이상 재배목표를 15%로 설정하고 이를 달성하기 위하여 친환경농업육성 5개년 계획을 수립하겠다”고 주장하였다.

반면 민주당은 대체적으로 친환경무상급식을 찬성하는 입장을 표명하였다. 문화복지위원회 소속 민주당 유병국의원은 친환경농산물 생산기반이 구축되지 않은 “지금과 같은 상황에서 친환경 무상급식을 추진하다 보면 다른 지역의 농산물을 사다가 우리 아이들에게 먹여야 할 판”이라고 지적하였지만 궁극적으로 친환경 농산물 경지 면적 확대 대책을 전제로 하는 친환경무상급식을 지지하였다는 측면에서 친환경 무상급식에 대한 반대의견으로 볼 수는 없다.⁶⁾ 맹정호 민주당의원 역시 충남교육청에서 2009년 전체 예산의 3.4%인 882억원을 불용처리하였으며 그 중 10억원은 급식관리 예산이었음을 지적하며 예산상 불가능하다는 교육청의 논리를 반박하였

5) 고남종 의원, 무상급식에 대한 의지 및 대책관련, 제9대 제239회 제3차, 2010. 11. 30. http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

6) 도정질문, 제9대 제239회 제3차, 2010. 11. 30. 친환경무상급식 관련, 유병국의원 http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

다.⁷⁾

이에 유병기의장은 2011년도 초반에 ‘충남도 학교 급식 지원에 관한 조례 전부 개정 조례안’의 심사를 직권 회부하였으나 충남도의회 농수산경제위원회는 2011년 3월 16일에 이 안을 보류하고 다시 돌려보냈다(디트뉴스24 2011/03/16). 강철민 농수산경제위원회 위원장의 설명에 의하면 “무상 급식 업무가 타 위원회 소관인 기획관리실에 분장돼 있고 이에 따른 예산과 학교 교육지원에 관한 사무를 교육법무담당관실에서 운용”하고 있으며 “이번 조례안을 다룰 경우 도의회 위원회 조례에 따라 확정된 상임위 직무 범위를 일탈하고 소관 고유 영역을 침해해 의안을 처리하는 불합리한 선례를 남길 수 있다”는 것이 보류의 이유였다. 즉, “막대한 예산이 수반되는 조례가 집행부 담당 부서와 의회 상임위원회간 연계성을 상실해 집행부와 의회간에 혼선이 야기될 수 있”으며 “농경위에서 이번 조례안을 처리하는 데는 한계가 있기” 때문이라는 것이다.

그 외 사례들

충남도의회는 그 외에도 2010년 12월 21일 제239회 정례회 본회의에서 ‘충청남도 참여와 소통위원회 설치와 운영조례안’을 부결시켰다. ‘참여와 소통위원회’는 2010년 10월 처음 시행되었던 ‘충남도민정상회의’를 장기적으로 추진하기 위해 기획되었으며 본 회의 상정 이전에 행정자치위원회를 통과한 바 있다.

이 사안 역시 민주당 소속 안희정지사와 자유선진당 주도 충남도의회 간의 정치적 견해 차이로 인한 부결로 볼 수 있다. 본회의 표결 직전에 자유선진당 박상무의원은 유사한 기능을 하는 위원회가 있어서 기능이 중복되며 의회권위에 대한 도전이라는 이유로 부결안건을 냈으며 표결 결과 42명 참석의원 중 부결 찬성의원 25명, 반대 15명, 기권 2명으로 부결 처리되었다(디트뉴스 2010/12/21).

또한 안희정지사의 공약사업이었던 충남사회복지재단설립 용역 예산 역시 부결된 바 있다. 충남복지재단 설립을 위한 용역 예산 5000만원은 문화복지위원회에서 삭감되었지만 예결특위에서 다시 부활되었다. 그러나 결국 본회의에서 자유선진당 소속 장기승 의원이 “여성 정책 개발원의 조례와 복지재단 설립취지가 비슷하고 여성 정책 개발원에 박사학위를 가진 연구 인력이 있는데 5000만원이라는 혈세를 들여 용역을 하려는 이유가 납득이 가지 않는다”며 반대해 결국 삭감됐다(내일신문 2010/12/22). 그 외에도 안희정 지사의 또 다른 복지 공약인 충남사회복지공제회 설립 예산(4000만원)과 다문화가정 영·유아 무상보육료 지원(2억5668만원), 다문화가정지원센터 운영 지원(1억500만원) 등이 상임위 심사과정에서 전액 삭감되었다.

이러한 일련의 대립과 견제는 행정부와 의회 간의 상호 불신과 소통의 문제를 동반하고 있다. 일례로 2010년 11월 충남도의회와 집행부 간에는 행정부지사와 정무부

7) 도정질문 제9대 제239회 제2차, 2010. 11. 29. 친환경무상급식 관련, 맹정호 의원
http://council.chungnam.go.kr/Korean/menu4/menu4_4.html

지사가 의회 행정사무감사 증인출석 요구를 거부함으로써 감정적 갈등이 초래되었다. 충남도의회 건설소방위원회가 2010년 11월 18일 도청이전본부에 대한 행정사무감사에 구분총 행정부지사의 증인출석을 요구하였으며 건설소방위원회가 충남도의 4대강 대응 문제에 관련하여 김종민 정무부지사에게도 25일 상임위 출석을 요청하였던 것이다. 그러나 충남도 집행부에서는 도의회 상임위가 부지사를 증인으로 출석시킨 사례가 없으며 국장급 차원에서도 충분히 업무보고가 이루어질 수 있음에도 부지사 출석을 요구하는 것은 정치적 이유라는 점을 들어 난색을 표하였으며 결국 불출석을 통보하였다(충청일보 2010/11/24). 이에 의원들은 집행부가 의회를 무시하고 있다는 불만을 강하게 표출하기도 하였다.

IV. 결론과 시사점

본 글에서는 특히 지방행정부와 지방의회간의 정당구성 및 정당경쟁구도의 변화라는 요소에 초점을 두고 충남지방의회 활동의 변화와 전망을 고찰하였다. 알려진 바와 같이 지난 2010년 전국동시지방선거를 통하여 충남지역에서는 지방자치 20년 만에 최초로 분점정부가 등장하였다. 정당 간 경쟁이 활발해질 때 이는 분점정부가 갖고 있는 고질적인 정치교착의 문제를 발생시킬 수도 있지만 반면 양대 정당이 정당경쟁을 통하여 보다 적극적으로 시민의 요구에 부응하고자 함으로써 보다 적극적인 민의집약과 표출이 이루어질 수 있다는 장점이 있다. 일례로 김병규의 연구(2009)는 정당간 경쟁이 심하면 모든 정당으로 하여금 저소득층에게 유리한 재분배 정책의 도입을 촉진하기 때문에 사회복지지출이 증가한다는 가설을 효과적으로 검증하고 있다. 즉, 후보자 간의 경쟁이 심할수록 재선과 지속적 집권을 위하여 지역주민의 지지를 확보하기 위해 지역주민들의 요구에 보다 민감하게 반응한다는 것이다.

물론 위에 고찰한 바와 같이 충남지역의 행정부-의회 간의 관계는 그리 순탄한 것만은 아니며 무상급식과 복지재단 등 주요한 도지사공약과 관련하여 상당한 정치적 갈등이 표면화되었다. 그러나 압도적인 일당지배체제와 단점정부 구조 하에서 지방의회가 정치적 독자성을 확보하지 못하였던 과거에 비하여 이러한 갈등과 견제는 장기적으로 의회 발전의 토대가 될 수 있다고 보인다. 중요한 것은 이러한 시기를 통하여 감시와 견제기능이 건설적인 방식으로 표출되고 갈등에도 불구하고 협력적 관계를 구축할 수 있는 제도적 장치와 정치훈련 및 정치문화가 구축되는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이를 위해서는 시민사회가 보다 강하고 능동적으로 정당경쟁에 반응하고 이를 민의수렴에 유리한 방향으로 유도하는 것이 일차적으로 요구될 것이다.

참고문헌 목록

- 강 상 원 . 최 병 대. 2010. “지방의회의 의정활동 활성화 방안에 대한 인식비교 - 지방의원과 공무원 집단의 차이를 중심으로”『한국지방자치학회보』, 제 22권 제1호(통권69호).
- 김 병 규·이근수·조덕호. 2009. “지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석 -경상북도를 중심으로,” 『한국행정논집』제21권 제1호, pp.129~146.
- 김용복. 2009. “지방의회의 역할과 선거제도의 개선: 비례성의 제고와 정당정치 활성화,” 『세계지역연구논총』 27집 3호.
- 김옥. 2007. “영국 의회 - 지방의회간 관계의 발전과 시사점,” 『세계지역연구논총』25집 3호.
- 서복현. 2008. 한국 지방의회와 집행기관간의 대립관계의 발전방향에 관한 연구, 부경대학교 대학원, 석사논문.
- 이 정 훈·김 진 윤. 2010. “지방의회 의정기능의 실태와 활성화 방안 - 대구광역시의회를 중심으로,” 『대한정치학회보』 17집 3호, 2010년 2월 : 215-241.
- 이학재. 2011. “지방의회와 지방행정기관의 갈등양태 분석과 발전적 관계 정립 방안 연구: 경기도를 중심으로,” 『정부와 정책』 제3권 제2호(2011. 2): 101~132.
- 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템
- 지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안. 2002. 12. 한국지방행정연구원.
- 지방자치법
- 충청남도의회 홈페이지
- 금강일보 2011/03/02
- 내일신문 2010/12/22
- 대전 CBS 2010/12/21
- 디트뉴스 2010/12/21
- 디트뉴스24 2011/03/16
- 매일경제 2011/03/18
- 오마이뉴스 2010/09/01
- 충청일보 2010/11/24