

# 충청권 광역의회 협력체계 구축방안 연구<sup>1)</sup>

성태규 | 충남발전연구원 연구위원  
이재현 | 충남대학교 대학원 박사과정

## I. 들어가며

지방분권시대 지방자치단체의 자율성이 증대되고 있다. 또한 세계화에 따라 중앙정부에 의존하였던 지역발전을 이제는 지역 스스로가 책임지고 추진하게 되었다. 중앙정부가 국가경쟁력을 좌우하는 시대에서 지방의 경쟁력이 국가경쟁력의 총합이 되는 시대로 변모하게 되어 세방화(glocalization)이라는 신조어가 나오게 되었다.

신자유주의적 세계질서로 경쟁력과 발전이 지역의 화두로 변모하고 있는데 비하여, 우리는 아직 과거 인위적으로 설정된 행정구역으로 인하여 지역간 협력이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 더욱이 지방자치에 따라 행정

구역중심 선거구획정으로 지역이기주의의 발호로 지역간 협력이 더욱 필요한 실정이다.

충청권은 충청권광역지방자치단체에 관련사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역의 균형발전과 광역행정의 효율적 추진을 목적으로 1995년 충청권행정협의회를 설치하였고, 민선 4기들에서는 충청권광역경제협의체를 구성하였다. 이런 일련의 충청권협력은 주로 집행부 차원에서 이루어졌고, 의회차원에서는 비록 근래에 충청권의회의장단협의체가 구성되었으나 더 높은 대표성을 지닌 의회차원의 협력은 미진한 상태이다.

이에 본고에서는 충청권 3개 시·도의회가 집행부와 더불어 협력체계를 구축하는 방안을 모색하고자 한다.

1) 이 글은 2007년 아태정치학회 춘계학술대회에서 발표된 “충청권 시·도의회 협력체계 구축에 관한 일고”를 수정·보완한 논문이다.

## II. 충청권 협력의 필요성 및 여건

### 1. 충청권 지역협력의 필요성

충청권은 유사한 역사·문화전통과 지역특성 보유한 지역이다. 대전광역시·충청남도·충청북도는 삼한시대부터 마한지역에 포함되어 동일한 역사문화권을 공유하는 지역적 토대를 갖추었고, 고려시대인 1106년에는 충청도라는 명칭 하에 하나의 지방행정구역으로 구획된 후 분할과 통합이 반복되다가 조선시대 초기인 1395년 이후부터 1896년 지방행정구역의 개편 시까지 하나의 지방행정구역으로 지속되었다.

이와 같은 역사적 배경과 전통으로 인하여 충청권은 행정구역의 분리에도 불구하고 지역 간 밀접한 기능적·전통적 연계와 교류를 지속하고 있으며 동질적인 공간단위로 인식되고 있다. 이에 따라 지역의 문화적 전통과 정체성 확립이라는 차원에서 충청권내 지역간 협력과 제휴의 중요성과 용이성이 보다 설득력을 얻고 있는 것이다.

그러나 역사적 전통과 문화가 유사하고 동질성을 많이 가졌다고 해서 지역협력을 당연시하는 것은 무리일 것이다. 왜냐하면 현대사회는 역사·문화·전통의 기반보다는 지역이

익에 해당하는 정치·경제·사회부문에서 뚜렷한 지역적 입장이 갈리고 있기 때문이다.

따라서 단순한 역·문화적 기반을 함께 공유해 왔다고 협력이 필요하다는 논리 외에 지적할 수 있는 충청권 협력의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 충청권은 한국 중심부 지리적 입지에 따른 공동의 이해기반을 보유하고 있다. 대전광역시·충청북도·충청남도는 한국 중심부에 입지하고 있어 국가의 간선교통축이 통과·교차하는 국내지역간의 교류중심지로서 동질적인 입지특성과 그에 따른 이해관계를 공유하고 있다. 또한 충청권 지역은 수도권 인접지역으로서 수도권정책의 직·간접적인 영향을 가장 크게 받는 공동의 이해기반을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 충청권 3개 시·도는 지리적 관계에 따른 공동의 이익을 공유할 수 있는 기반을 가졌다.

둘째, 충청권 지역간 협력을 통한 자생적 지역경제기반 구축이 절실히 요구되고 있다. 수도권 집중추세에 대응하고 無국경시대에 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 위하여 인접지역간 기능적 보완과 협력을 통하여 자원의 효율적인 이용과 대규모 집적경제기반의 구축이 필요하다. 이는 산업클러스터를 넘은 초광역적 대응이라고 할 수 있다. 아울러 글로벌시대의 경쟁력을 갖춘 지역경제기반 구축을 위해서는 3개 지역의 개별적인 대응보다는 공통적인 이해기반을 보유한 충청권내 지역들이

상호협력 및 보완체계를 형성하는 등 충청권 공동발전을 위한 노력이 요구된다.

셋째, 충청권의 '정치적 홀대론'의 대두이다. 2007년 SOC사업 국고보조금 총 3조 3,672억 4,000만원 중 영남권 40.68%, 경기·수도권 21.39%, 호남권 17.46%인 반면, 충청권은 5.95%에 불과했다. 또한 중소기업진흥공단에서 지원하는 각종 정책자금도 2006년 국정감사에서 수도권과 영남권에 78.8%가 집중되어 있고 충청권은 10%로 나타나 지역별 편중현상이 심각하게 드러나 상대적으로 낙후된 지역에 보다 많은 인센티브를 주어 개발시키려는 노력이 필요하다고 지적되고 있다. 이를 보면 지역균형발전이 대두되고 있는 현 시점에서 국고보조금 확보와 개발을 위한 지원 확보는 해당 권역 자치단체의 노력과 능력에 영향을 받을 수 있으며, 이를 바꿔 말하면 충청권은 보다 많은 노력을 기울여야 함을 의미한다. 그 노력은 충청권의 공동대응방안을 마련하는 것이며, 그 수단이 필요함을 의미한다.

넷째, 충청권 경제통합의 필요성의 대두이다. 전국 광역자치단체들은 지역개발을 기치로 각종 특별법 제정에 경쟁적으로 나서고 있으며, 이들 특별법은 모두 30여개로 대부분 대규모 예산과 관련되어 추진되고 있고 이미 입법발의가 됐거나 국회심사 중인 법안도 상당수에 달한다. 이에 충청권에서는 '충청권 발전 특별법', '도청소재지 지원 특별법' 등이

추진될 예정이지만 타 자치단체보다 한발 늦은데다 행·재정적 지원이나 특례 적용의 논리개발에도 미흡하다는 지적이 있다. 특별법은 각 자치단체의 개발사업이나 현안사업의 가속화를 도모할 수 있고 제도적으로 특례를 적용받을 수 있다는 점에서 정책추진의 필수 조건으로 인식되는 상황이다. 그러나 충청권 특별법 제정은 조금 늦어 18년 표류사업인 장항산업단지 추진의 경우 최근야야 특별법 제정논의가 시작되고 있고, 대전·충남·충북 3개 시·도가 공동으로 추진하기로 한 충청권 발전 특별법은 조기 제정의 원칙만 세웠을 뿐 세부 내용이나 논리개발은 미흡한 실정이다.

## 2. 충청권 협력여건

세계화, 지방화, 지식정보화, 삶의 질 중심의 시대적 여건과 행정중심복합도시건설, 대덕 R&D특구 건설, 고속 광역교통망 구축 등 충청권을 둘러싼 지역여건의 변화는 지역협력을 통한 지역발전을 가속화하고 있다. 대표적으로 협력이 가능한 분야별 협력여건을 살펴본다.

### 1) 산업경제분야

충청권의 지역내 총생산은 2004년 기준으로 87조2,050억원으로 전국의 11.1%를 차지하고

〈표1〉 충청권 전략산업

구 분	전 략 산 업	주 요 사 업
충남	전자정보기기산업	디스플레이 특화기술개발사업 디스플레이산업 지원센터 설립
	자동차 부품산업	첨단자동차부품 R&D집적화 센터 건립 미래형 첨단자동차개발사업 지원
	첨단문화산업	영상미디어사업화 지원센터
	농축산 바이오산업	축산바이오테크노파크 조성
충북	바이오산업	바이오신약/장기, 기능성식품 개발
	반도체산업	시스템 IC기술개발사업
	이동통신산업	유비쿼터스네트워크 기술개발
	차세대전지산업	전지소재부품개발
대전	정보통신	IT전용벤처집적타운 건립 u-IT839시장창출지원사업 IT분야 선도기업지원사업 대덕밸리 IT협력 네트워크사업 IT CEO 전략커뮤니티 구축운영사업 첨단기술사업화시범사업 Digital, HD영상 및 2D, 3D컨텐츠 개발 차세대 이동통신 클러스터 조성 평판 디스플레이 센터 건립
	생물	바이오 벤처타운 조성 암 R&D 전문센터 설립 바이오산업 선진화지원센터 설립 생물산업클러스터 조성 나노바이오 정보전자 연구센터 설립
	첨단부품 및 소재	나노 종합Fab센터 구축 에너지/신소재 평가분석센터 설립 차세대전지/신소재 부품 생산시설 지원 사업 신소재부품산업 집적단지 조성
	메카트로닉스	지능 로봇사업화센터

자료: 대전·충남·충북, 2004, 제1차 지역혁신발전5개년계획, 각사도 자료를 재구성

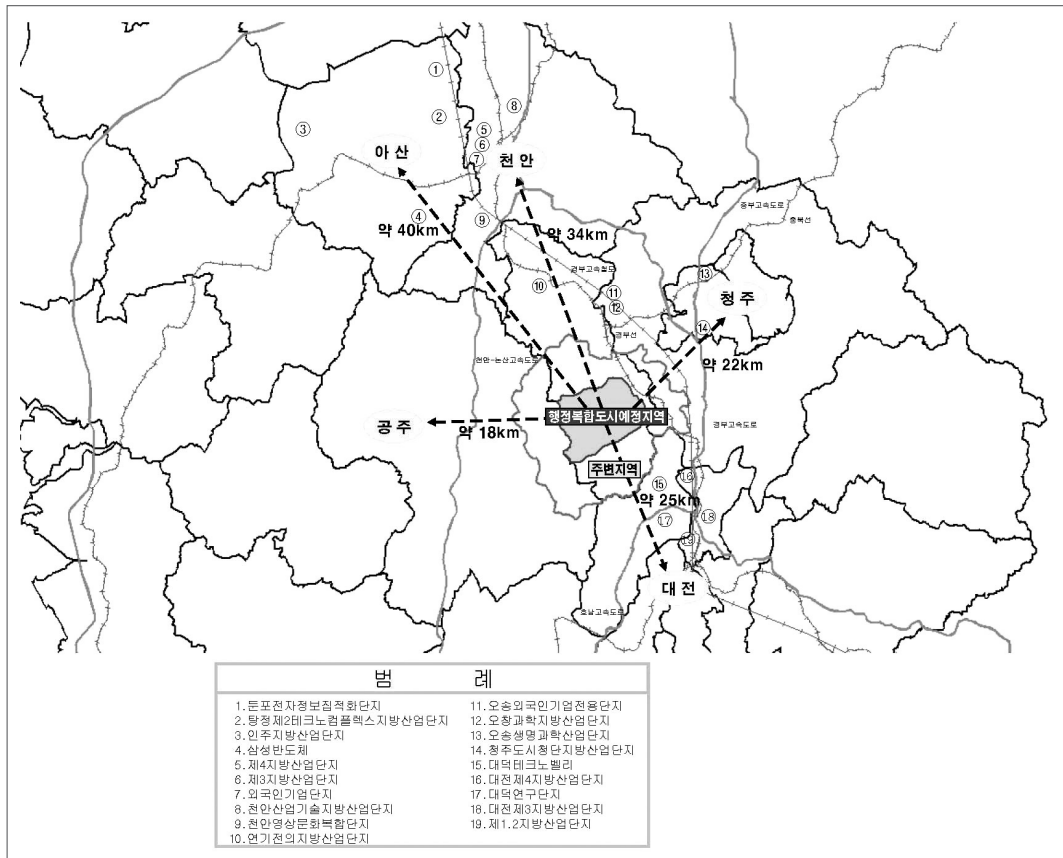
있다. 산업구조의 측면에서는 대전은 3차산업이 80.6%로 서비스산업의 비중이 매우 높은 반면, 충남·북은 2차산업의 비중이 각각 42.0%, 40.4%를 차지하여, 대전과 충남·북과의 상호보완적 구조를 형성하고 있다.

지역간 산업협력의 필요성은 3개 시도의 전략산업에서 두드러진다. 대전광역시에는 정보통신산업, 생물산업, 첨단부품 및 소재 산업, 메

카트로닉스 산업을 전략산업으로, 충남은 전자정보기기산업, 자동차부품산업, 첨단문화산업, 농축산바이오산업을, 충북은 바이오산업, 반도체산업, 이동통신산업, 차세대 전자산업을 각각 전략산업을 선정하였다. 3개 시·도의 지역전략산업은 IT산업과 BT산업으로 특장지워지며, 산업간 기술적 연계성이 매우 높다.

3개 시도 전략산업의 지리적 위치도 연계성

〈그림1〉 충청권 산업단지의 입지분포



을 나타내고 있다. 충남의 경우 천안·아산을 중심으로 반도체, 반도체장비, 전자정보기기산업이, 충북의 경우에는 오창·오송의 과학산업단지를 중심으로 의약품, 생의약, 의료기기, 반도체 등 첨단산업이, 대전의 경우에는 대덕연구단지와 향후 대덕 R&D특구를 중심으로 생명공학(생물산업), 정보통신 및 소프트웨어산업이 3개 시도 연접지역을 중심으로 집적되어 있다. 충청권의 총 52개 국가·지방산업단지 가운데 20여개가 행정중심복합도시 건설예정지를 중심으로 반경 40km 범위 내에 위치하고 있으며, 이곳에는 디스플레이, 반도체, 자동차 등 첨단전자정보기기산업, 바이오산업 중심의 벤처기업들이 분포되어 있다. 또한 지식기반시대 산학연계의 중심이 되는 지역의 대학도 대전, 청주, 천안에 집중 분포되어 있어, 3개 시·도 산학연계의 필요성을 배가하고 있다. 특히 향후 대덕 R&D 특구가 건설될 경우, 3개 시도간 첨단산업 중심의 산·학·연 협력은 더욱 중요하게 될 것이다.

## 2) 관광분야

충청권 내에는 자연공원, 관광지, 관광특구, 관광농원, 온천 및 자연휴양림 등 자연경관자원이 풍부한 편이다. 속리산, 월악산, 소백산, 계룡산 및 태안해안 등 5대 국립공원이 지정되어 있어 관광객을 유인하고 있다. 3개 도립공

원(칠갑산, 대둔산, 덕산)과 1개 군립공원(고북)이 지정되어 있어 자연공원 면적은 전국대비 14.0%에 이르고 있다. 관광자원은 유형별로 시군에 골고루 분포되어 있으며, 특히 대전시의 대청호, 장태산, 유성온천과 충북의 화양동, 단양팔경 및 천태산, 충남의 계룡산, 대천해수욕장, 백마강, 춘장대해수욕장, 칠갑산, 예당저수지, 안면도 송림휴양림, 삽교호는 한국관광공사가 지정한 명소에 포함되어 있다.

그러나 관광자원이 분산되어 있고, 3개 시도간 광역적 관광협력이 이루어지지 않아, 관광상품 개발 및 관광객 유치가 부진하여 관광자원의 활용도는 자원부존율에 비하여 상대적으로 낮다.

## 3) 교통분야

충청권은 전국적 간선교통축이 통과하는 지역으로 남북으로는 발달된 간선도로와 철도망을 지니고 있으나 동서간 간선축과 교통중심거점 형성이 미흡하였다. 특히 서해안과 동부지역 등 일부 지역은 교통취약지역으로 접근성이 상대적으로 불리한 여건을 지니고 있었다. 그러나 향후 공주~청원간 고속국도, 천안~문경간 철도, 충청선철도(보령~조치원) 등이 건설되고, 호남고속전철 오송역 준공, 행정중심복합도시 연계 광역교통망 등이 건설되고, 청주국제공항이 활성화되면, 충청권의 교류와 협력을 더욱 활성화될 것이다.

### Ⅲ. 충청권 의회차원의 협력현황

지방의회에서 제정·공표하는 것은 크게 조례, 건의안·결의안 등이 있다. 이중 조례는 지방정부가 법령의 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 그 지방의 사무에 관하여 제정하는 법으로써 자치입법의 기능을 하며, 건의안 및 결의안, 성명서는 해당 지방정부가 지역현안 및 전국적 이슈 등을 보다 지방정부 차원에서 요구하고 다짐하는 역할을 한다.

현재 지방정부의 조례는 상위법의 테두리 안에서 지방자치를 구현할 수 있도록 필요에 의해 제정하는 것이니 만큼 그 범위에 있어 해당 지방정부에 국한되는 성격을 가졌다. 이에 반해 건의안 및 결의안, 성명서는 해당 지방정부의 입장을 대변하며, 중앙정부와 지방정부와의 관계에서 해당 지역에 필요한 요구와 범국민적 성격의 의지표명을 할 수 있는 중앙-지방관계의 의견표출 통로역할을 한다.

따라서 지방의회 차원에서 해당 권역별 협력 정도를 가늠할 수 있는 근거는 건의안 및 결의안 그리고 성명서 등에서 찾아 볼 수 있다.

다음은 1995년에서 2006년 제5대, 제6대,

제7대 충청남도의회 의정운영현황을 검토하여 광역시·도의회 공동대응한 건의·결의안 및 성명서의 현황을 파악한 것이다.

내역을 살펴보면, 건의문 3건, 성명서 3건으로 건의문의 경우 수도권 규제완화에 대한 철회요청을 골자로 하는 건의가 2건 있었고, 공동건의의 주체는 대전광역시의회, 충청남도의회, 충청북도의회, 대구광역시의회, 강원도의회, 전라북도의회, 경상북도의회였다.

성명서의 경우 대전·강원·충북·충남·전북·경북의회가 공동으로 수도권정비계획법 개정반대에 대한 성명서를 냈고, 수도권에 속한 서울·경기·인천의회를 제외한 13개 시·도의회가 수도권 공장총량제 완화 철회에 관한 성명서 발표를 했다. 충청권 단독의 공동성명은 단 1건으로 대청호 맑은물 확보를 위한 공동선언이었다.

〈표2〉충청권을 포함한 광역시·도의회 공동대응 현황

구 분	5대(1995~1998년)	6대(1999~2002년)	7대
건의·결의 및 성명서	-	5건(충청권 단독 1건)	2건



## Ⅳ. 광역지방자치단체간 제도적 협력

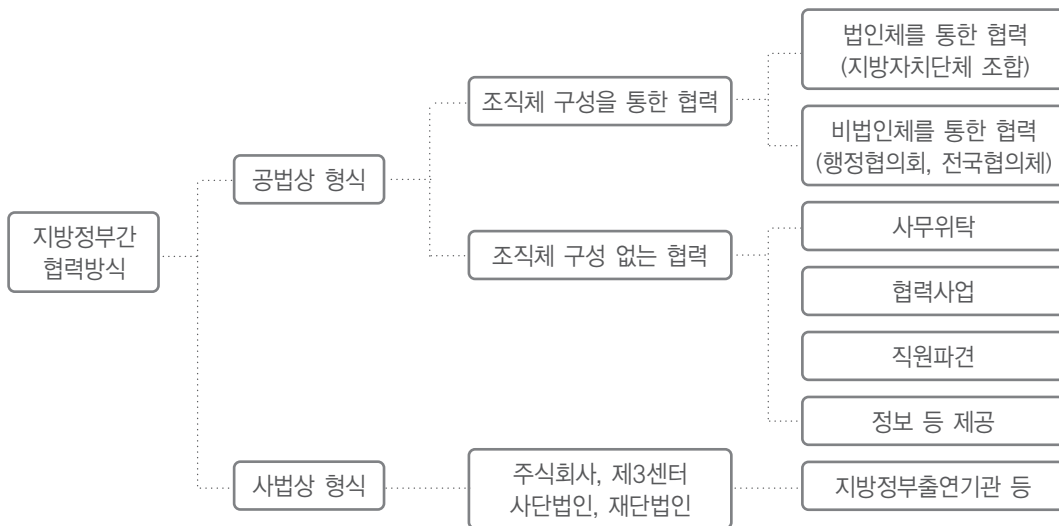
### 1. 지방자치단체간 협력의 법적 근거

지방자치단체의 분쟁을 조정하고 광역적 성격의 문제를 지방자치단체에 협력을 통해 처리하기 위한 대표적인 법적 근거로 지방자치법을 들 수 있다. 지방자치법 제139조(지방자치단체 상호간의 협력)는 “지방자치단체는 다른 지방자치단체로부터 사무의 공동처리에 관한 요청이나 사무처리에 관한 협의·조정·승인 또는 지원의 요청이 있는 때에는 법령의 범위 안에서 이에 협력하여야 한다”고 규정하

고 있으며, 지방자치단체 상호간의 분쟁 조정(제140조), 지방자치단체간의 사무위탁(제141조), 행정협의회(제142~148조)등에 대하여 규정하고 있다. 이러한 자치단체간 협력제도의 법적 근거는 지방자치법 이외에도 “국토의 계획 및 이용에 관한 법률”, “대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법”, “수도권정비 계획법”, “지역균형개발법”, “환경오염 피해분쟁 조정법” 등이 있다.(가기천 2005, 10)

### 2. 지방자치단체간 협력방식의 유형

지방자치단체간 협력방식은 공법상 형식과 사법상 형식으로 구분된다. 공법상 협력방식



〈그림2〉 지방정부간 협력방식



은 지방자치법, 지방공무원법 등 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 사법상 협력방식은 상법이나 민법에 근거를 두고 있다.

공법상 지방자치단체간 협력방식은 지방자치관련법에 근거를 두고 있으며, 협력지방자치단체간 상호합의에 의한 공동조직체가 구성되는지의 여부에 따라 조직체 구성을 통한 협력방식과 조직체를 구성하지 않는 협력방식으로 구분된다. 조직체를 통한 협력방식으로는 법인체를 통한 협력방식인 지방자치단체조합과 비법인체를 통한 협력방식인 행정협의회와 지방자치단체장 등의 전국적 협의체 등이 있다. 조직체를 구성하지 않는 협력방식은 지방자치법에 규정되어 있는 사무위탁이나 지방공무원법에 근거를 둔 직원의 파견 등을 들 수 있다.

한편, 사법상 협력방식은 상법상 주식회사나 제3섹터형태의 조직, 민법에 의한 사단법인이나 재단법인 등을 들 수 있다.

### 1) 행정협의회

우리나라 지방자치단체는 지방자치단체간 협력과 분쟁을 조정하기 위하여 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 관계 지방자치단체간의 행정협의회를 구성할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 시·도가 그 구성원인 경우에

는 행자부장관과 관계중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 행정협의회를 구성하기 위해서는 관계지방자치단체간의 협의에 따라 규약을 정하여 관계지방의회의 의결을 각각 거친 다음 이를 고시해야 한다.(지방자치법 제142조)

광역협의회에서 합의가 이루어지지 않아 관계 지방자치단체의 장으로부터 조정 요청이 있을 때에는 행자부장관이 이를 조정할 수 있다.(지방자치법 제146조) 지방자치단체간에 분쟁이 발생할 경우에도 동일하나(지방자치법 제140조), 이와는 별도로 지방자치단체간의 협력과 분쟁 조정을 위해 지방자치단체 분쟁조정위원회를 행정자치부장관 소속하에 두도록 규정되어 있다.(지방자치법 제140조)

행정협의회는 개별 지방자치단체의 기존 기능과 지위를 그대로 유지한 채 사안에 따라 자발적 또는 의무적인 형태로 광역문제를 정기적, 수시적으로 지방자치단체간에 협의를 하는 조직체로서, 실무협의회의 사전 협의를 거친 후 자문위원의 조언을 받아 상정된 안건을 심도있게 분석·검토하는 실질적 협의기구이다.(이태종·김영중 1998, 419) 행정협의회는 법인격이 없으므로 그 집행을 위한 강제적 권한은 제한되어 있지만, 관계 지방자치단체장의 명의로 행한 행정협의회의의 사무처리는 관계 지방자치단체장이 행한 것으로 본다 하고 있어(지방자치법 제147조3항) 지방자치

단체의 직무대행자로서의 권한을 지니고 있다고 보아야 한다. 이외 행정협의회는 광역계획 및 그 집행, 특수행정수요의 충족, 공공시설의 공동 설치, 행정정보의 교환, 행정·재정업무의 조정 등과 관련된 제반 기능을 수행한다.(지방자치법 시행령 제48조)

우리나라에서는 수도권, 부산권, 대구권, 광주대도시권, 충청권행정협의회 등 5개 광역행정협의회가 구성되어 있다. 그러나 행정협의회가 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 협의 및 사무처리의 효력이 협의회가 아닌 관련 시·군에 귀속되어 처리하도록 되어 있으나, 규약상에 협의회의 결정사항에 대한 의무 불이행시 이행을 담보하기 위한 구체적인 직·간접적 강제수단이 제시되고 있지 않을 뿐만 아니라 결정사항을 실천하기 위한 재원확보방안이 결여되어 있어 사실상 법적 구속력이 없는 형식적 기구에 불과하다고 할 수 있다.

## 2) 지방자치단체조합

지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때에는 규약을 정하여 당해 지방의회의 의결을 거쳐 시·도는 행정자치부장관의, 시·군 및 자치구는 시·도시장의 승인을 받도록 되어 있다.(지방자치법 제149조 1항) 지방자치단체조합은 사무를 공동

처리하는 협의체라는 점에서는 행정협의회와 같으나, 법인격을 지니고 특정한 목적을 수행하는 일부 사무조합의 성격을 가지는 특별지방자치단체이므로, 조합의 결정결과가 자체 귀속된다는 점에서(지방자치법 제150조) 구분된다. 지방자치단체조합은 관계 일반자치단체의 독립성과 자율성은 유지하되, 상호이해가 관련된 특정문제를 조정한다는 점에서 갈등조정의 기능을 수행한다고 할 수 있다.

우리나라의 대표적인 지방자치단체조합으로는 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 공동으로 쓰레기 처리를 할 목적으로 설립한 수도권 매립지운영관리조합을 들 수 있다.

## 3) 기타 협의체

자치단체간 협력과 조정을 위한 기타 협의체로는 전국시·도의회의회장협의회, 전국시·도의회운영위원장회의, 전국시장·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등이 있다. 우리나라에는 지방자치단체간의 협력을 도모하기 위하여 전국시·도의회의회장협의회, 전국시·도의회운영위원장회의, 전국시장·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 등이 조직되어 있다. 광역의회의회장협의회는 지방자치제도의 조속한 정착과 발전, 국가와의 관계 정립, 지방자치단체 집행부와의 발전적인 관계정립을 목적으로 조직되었으며,

기초자치단체장협의회회의의 경우에는 회원 상호간의 친목과 유대 도모, 상호간의 교류와 협력의 증진을 목적으로 하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 이들은 그 구성과 활동이 법적 규정에 의거하지 않은 임의단체이다. 따라서 이 협의체에서 결정된 사항은 공법상으로 효력을 갖지 못하고, 단지 회칙상 규약의 범위내에서 상호간의 관계가 규율될 뿐이다.

그렇지만 이러한 협의체들은 자율적이고 자발적 조직일 뿐만 아니라 전국적, 광역적 조직이기 때문에 지방의사의 전국적, 광역적 통일성과 지방자치단체들간의 정책적 협력을 통한 공동의 지방이익 대변, 국가 정책결정 및 의사결정에의 참여를 통한 압력단체로서의 역할, 지방자치단체 상호간의 정보와 지식, 경험의 공유 및 갈등적 견해의 조정과 관리에 의한 이해의 증진, 광역적 문제 해결을 위한 기술 및 정책 개발 촉진 등 지방자치의 건전한 발전과 정착에 중요한 역할 수행이 가능하다는 점에 그 의의가 있다.(이태중·김영중 1998)

## V. 충청권의회협의체의 구축 방안

### 1. 충청권행정협의회회의의 문제점

충청권 3개 시·도의 대표적인 협의체는 충청권행정협의회이다. 충청권행정협의회는 충청권 광역지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리함으로써 권역 안의 균형발전과 광역행정의 효율적인 사무추진을 도모하기 위한 목적으로 1995년 설치되었다. 충청권의회협의체를 성공적으로 구축하기 위해서는 기존 충청권행정협의회회의의 문제점을 규명하고 이를 해결하는 방안을 고려하여야 하기에, 본 장에서는 충청권행정협의회회의의 문제점을 정리하고자 한다.

#### 1) 행정협의회제도의 한계

행정협의회는 자치단체간 자율적인 협력을 전제로 하기 때문에 당사자간 협력과 이해조정에 많은 시행착오를 거치고 있다. 행정협의회가 실효성을 제고하기 위해서는 다음과 같은 문제점이 개선되어야 한다.

2) 전국시장·군수·구청장협의회 회칙

첫째, 행정협의회는 지방자치단체조합과 달리 협약을 위한 별도의 조직체를 구성하지 않는 비상설적 기구일 뿐 아니라 산하에 실무위원회도 구성되어 있지 않아 집행력이 미흡한 단점이 있다.

둘째, 협력의 실효성을 보장하기 위해서는 구속력이 있는 제도적 장치가 요구된다. 행정협의회는 법인격을 갖지 않으므로 권리·의무의 주체가 될 수 없고, 그 결과 결정의 구속력이 없다.(김영현·유지태 2000, 21) 따라서 협의사항의 미이행시 이행촉구 및 미이행으로 피해가 발생했을 시의 손해배상을 위한 소송을 제기할 수 있을 뿐이다. 행정협의회에 의한 사무의 공동처리가 교착상태에 빠지는 것을 방지하기 위하여 합의가 이루어지지 않을 때 상급기관의 조정과 직무이행 명령권 등을 규정하고 있지만, 이 또한 당사자의 조정요청이 있을 경우에만 제한적으로 성립하는 조치에 불과하다.

(한표환·김선기·김필두 2002, 44-45 ; 양현모 2002)

## 2) 충청권행정협의회의 한계

광역자치단체간 상호협력은 다양한 분야에서 지속성과 실효성을 담보할 수 있는 내용을 갖추어야 한다.

첫째, 광역자치단체간 협력사업은 주로 지

역간 협력이 수월한 지역경제, 교통, 관광 등의 분야에서 이루어졌다. 그러나 대부분이 개별사업위주로 제시되어 있어서 사업을 통해 추구하고자 하는 공동발전목표가 불명확한 점은 개별사업에 대한 목표달성 이후의 새로운 협력·제휴사업도 개별사업의 형태로 선정될 수 밖에 없는 한계점을 갖고 있다.

둘째, 협력사업의 내용을 살펴보면, 선언적이고 상징적 의미의 사업(예, 국책사업 유치관련 공동협조, 국제교류·해외시장 공동개척 등), 단순협력이나 공동분담차원의 사업(예, 예술단 교류공연, 대단위행사 적극 참여 등), 중앙정부의 재정 및 제도적 지원 의존사업(예, 도로건설, 법령제정, 산불감시원 인건비 국비 지원 등) 등으로 이루어져 그 지속성과 실효성에 한계를 내포하고 있다.

충청권의회협의체는 현존 행정협의회가 지니고 있는 이러한 문제점을 극복할 수 있는 방향으로 구축되어야 한다.  
(송두범 2004)

## 2. 의회협의체 구축방안

의회차원에서 충청권 3개 시·도의 협력을 위해서는 협력을 도출할 수 있는 협의회가 필요하다. 본고에서는 이미 충청권 차원에서 시도의회의회장협의회 구성이 결정되었지만, 시도

의회의장 뿐만 아니라 시도의회위원을 대상으로 조직되는 충청권의회협의체(가칭)의 구성을 검토하고자 한다.

지역협의체는 과거에 설정된 행정구역 중심의 정치·행정체계로부터 주민의 경제권역, 생활권역, 교통권역 중심의 정치·행정체계로 변화하는 중개자가 될 수 있다. 새로운 의회협의체는 세 가지 기능을 수행할 수 있다. 첫째, 광역권 중장기개발계획의 수립, 도로 등 초광역적 대규모 SOC사업의 공동 추진, 초광역 관광벨트 구축, 지역간 전략산업 및 자연산업 등 상호 시너지효과를 통한 수익창출이 기대되는 지역산업분야의 협력 등 상호 이해의 방향이 일치하는 분야에서 3개 시·도의 협력을 강화할 수 있다. 둘째, 쓰레기 처리장, 분뇨 처리장 등 혐오시설이나 주민기피시설 등의 건설과 호남고속전철 분기역 선정과 같이 서로 이해가 상충되는 부문에서의 갈등을 조정할 수 있다. 셋째, 수도권 규제완화 등 충청권의 공동 이익을 중앙에 대변하는 이익표출 기능을 수행할 수 있다.

충청권 광역의회는 이미 신행정수도건설특별조치법 위헌결정에 대해 2004년 충청권 3

개 시도광역의회 협의회를 구성하여 공동의견을 도출하였고, 2006년 ‘지방균형발전을 위한 충청권의회의 공동성명’과 ‘장항산단 즉시 착공 성명’ 등을 발표하였으며, 충청권 시도의회 의장협의회를 구성하기로 결정하였다. 우리나라와 같은 ‘강시장 弱의회’의 기관분립형(presidential system)<sup>3)</sup> 정치·행정체계에서는 의회의 권한이 제한되어 있으며, 지역구 주민의 이익을 대변하여야 하는 의회위원의 성격상 초광역차원에서 의회차원에서의 협력은 집행부차원에서의 협력보다 실효성이 적다.

이에 따라 의회차원에서의 협의체구축은 그 실효성이 제한적이기 때문에 기능주의적 접근을 통해서 공통의 이익을 창출하여 상호 협력이 가능한 쉬운 분야로부터, 그리고 협력형태에서도 거부감이 없이 쉽게 구성할 수 있는 낮은 단계의 협력체로부터 시작하는 것이 바람직하다. 낮은 단계·부문에서의 성공적인 협력은 추가적인 공동협력의 필요성을 확대시키고 상호에 대한 이해를 증진시켜, 보다 높은 차원에서의 협력을 성공으로 이끌기 때문이다. 따라서 충청권의 의회협력체는 분야 측면에서는 쉽게 협력을 도출할 수 있는 positive-sum 관계

3) 지방행정체계는 입법기능과 집행기능을 단일 기관인 의회에 귀속시키는 기관통합형(parliamentary system)과 권력분립의 원칙에 따라 의결기능과 집행기능을 두 기관에 분담시켜 견제와 균형을 이루는 기관분립형(presidential system)으로 구분된다.

의 분야로부터, 조직측면에서는 협의체로부터 구속력을 담보할 수 있는 지방자치단체조합의 형태로 단계적으로 구축될 필요가 있다.

### 1) 분야별 단계적 추진

선거구와 행정구역이 상이한 지역간 협력은 그 지역주민이 공동이익에 합의하였을 때 수월하게 이루어질 수 있다. 충청권의회협의체는 먼저 광역적 일반이익의 틀 속에서 각 광역자치단체의 특수이익을 조화시켜 협력당사자 모두의 이익을 도출할 수 있는 정합(positive sum)구도를 구축하여야 한다.

이를 위해서는 첫째, 의회협의체의 규약이 상호편익과 상호비용의 등가교환의 원리 또는 최저한의 공정한 게임의 규칙에 기초되어야 한다. 이와 같은 협의회 구성이 지속성을 갖기 위해서는 상호편익을 보장할 수 있는 규약을 제정하여야 한다. 즉, 규약상에 협의 결정할 광역적 사무를 보다 구체적으로 규정하여, 공동협력사안에 대한 협력을 필수화함으로써 행정협의회에서의 협력을 보다 원활히 하여야 한다. 행정협의회에서의 협력이 도출되지 못할 경우에는 편익과 비용이 관련 자치단체간에 공정하게 배분될 수 있도록 협의와 조정과 관련된 규칙이 설정되어야 한다.

둘째, 충청권의회협의체는 갈등분야가 아닌 상호 상생할 수 있는 분야에서 우선적으로 협

력방안을 모색하여야 한다. 상호 합의도출이 수월한 광역적 관광지 개발, 공동 문화사업, 공동 마케팅 등의 분야로부터 공동의 발전방안을 우선적으로 논의할 필요가 있다. 이런 분야에 대한 협력을 법적으로 뒷받침하기 위해 충청권의회협의체는 개별 광역의회가 각각 공동의 조례를 제정하는 것을 논의할 수도 있다.

셋째, 협력사업 내용의 단계적 상향화이다. 충청권행정협의회 협력내용의 지속성과 실효성의 한계를 보완하기 위해서는 선언적, 상징적 협력에서 출발하여 점진적으로 개별부문에서의 공동발전 방안으로, 그리고 종합적이고 체계적인 부문에서의 공동발전방안을 협의하는 점진적 접근이 필요하다.

### 2) 조직측면에서의 단계적 추진

충청권행정협의회의 경우, 법인격을 가지고 있지 않기 때문에 협의 및 사무처의 효력이 협의회가 아닌 관련 시·도에 귀속되어 처리하도록 되어 있으나, 규약상에 협의회의 결정사항에 대한 의무불이행시 이행을 강제할 수 있는 구체적인 직·간접적 수단이 제시되고 있지 않을 뿐만 아니라 결정사항을 실천하기 위한 재원확보방안이 결여되어 있어 사실상 법적 기속력이 없는 형식적 기구에 불과하다고 할 수 있다. 의회차원에서의 충청권 협력은 아직 제도화에도 미치지 못하고 있기 때문에



처음부터 강제적 구속력이 있는 지방자치단체 조합과 같은 협력형태는 불가능하다. 초기에는 실효성에는 한계가 있으나 행정협의회형태의 조직으로부터 출발할 수밖에 없다.

비록 초기에는 행정협의회와 같은 형태를 취하더라도 실효성을 제고하기 위해서는 새로이 조직된 충청권경제협력협의회에 대한 의견제출권한과 광역자치단체 예산에 의한 재정 보장을 명기할 필요가 있다. 또한 충청권의회협의체를 충청권경제협력협의회와 공식적인 대화 및 협의채널화 할 필요가 있다. 이는 집행부차원에서의 충청권협의체와 의회차원의 충청권협의체가 상호 협력관계를 이끌어내는데 기여할 것이다.

## VI. 나가며

민선지방자치 10년이 지난 지금 과거에 인위적으로 설정된 행정구역 중심의 지역적 이기주의는 지역발전에 있어 걸림돌이 되고 있다. 경쟁의 단위가 지역으로 이양되고 있는 세방화시대에는 경제권역 중심의 지역협력모델이 지역경쟁력 향상의 초점이 되고 있다. 이에 충청권 3개 시·도의 집행부에서는 충청권경제협력협의회를 구성하여 협력을 강화하고 있다. 의회차원에서도 시도의회회장협의회 구성

이 결정되었지만, 본고에서는 의회차원에서 보다 충청권의 협력을 강화할 수 있는 제도적 기반으로 충청권의회협의회를 검토하였다.

기본적으로 지방의회는 선거주민·지역에 대한 구속력과 제한된 기능(조례제정, 예산심의, 행정감시기능, 예산심의 등)으로 초광역차원에서 협력을 도출하는데 그 역할이 제한적일 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 3개 시도의회는 “충청권 홀대론”과 수도권 규제완화 등의 초광역적 사안과 관련 공조체제를 형성하여 중앙정부를 설득하고, 청주공항과 행정도시 등 지역협력사안에 대한 초광역적 협력분위기를 조성하고, 대청호수 배분등과 같은 갈등사항에 대한 해결책을 모색하는 역할을 수행하여야 한다.

이와 같은 역할을 수행하기 위한 충청권의회협의회는 협의분야와 조직구성에 있어서 단계적으로 접근해야 할 것이다. 갈등분야보다는 상호 positive sum을 이룰 수 있는 협력분야에서부터, 단편적 사업에서부터 종합적 사업으로 확대해야 하며, 상호편익과 상호비용의 등가원칙이 반영된 규약을 제정하여야 한다.

조직구성의 측면에서는 현 지방자치법상 집행성과 구속성은 제한적이지만, 구성이 용이한 행정협의회 성격으로 출발하되, 점차 지방자치단체조합의 형태로 전환하여야 한다. 이런 기능전환을 위해서는 충청권경제협력협의체에 대한 의견제출권한과 의회협의회에 대한 재정지원을 예산에 명기할 필요가 있다.



## 참 고 문 헌

- 가기천(2005), 지방자치단체 광역행정협의회 활성화방안, 한남대학교 사회문화대학원 석사논문.
- 김영현·유지태(2000), 지방자치단체간 협력에 의한 사무처리제도의 개선방향, 한국법제연구원.
- 대전광역시(2004), 대전광역시 지역혁신발전5개년계획.
- 성태규(2003), 분권화시대 광역지방의회의 발전방안 연구, 충남발전연구원
- 송두범(2004), 지방자치단체간 협력사업 추진실태 및 개선방안, 충남발전연구원.
- 양현모(2002), 지방자치단체 행정협의회, 한국행정연구원.
- 이태종·김영종(1998), 지역협의체의 효율적 활용방향, 한국행정논총 제10권제2호.
- 충청남도(2004), 충청남도 지역혁신발전5개년계획.
- 충청북도(2004), 충청북도 지역혁신발전5개년계획.
- 한표환·김선기·김필두(2002), 자치단체간 협력사업 활성화 방안, 한국지방행정연구원.