

2024.10 | Vol. 10  
지방정부 정책&이슈

# 지방협의체 대정부·국회 건의 개선을 위한 「지방자치법」 개정 방안

---

**윤태웅**

대한민국시도지사협의회 선임연구위원



# 지방협의체 대정부·국회 건의 개선을 위한 「지방자치법」 개정 방안

2024.10 | Vol. 10

윤태웅 (대한민국시도지사협의회 선임연구위원)

## I. 문제의 제기

‘지방협의체’는 「지방자치법」 제182조에 따른 전국 시·도지사의 협의체(대한민국시도지사협의회), 전국 시·도회의의장의 협의체(대한민국시도회의의장협의회), 시·군·자치구청장의 협의체(대한민국시장군수구청장협의회), 시·군·자치구의회의의장의 협의체(대한민국시군자치구의회의의장협의회) 등을 의미하며, 이들 4개의 지방협의체를 통칭하여 ‘지방 4대 협의체’라 부른다. 또한, 이들 지방 4대 협의체는 그들 모두가 참가하는 ‘지방자치단체 연합체’를 설립·운영할 수 있으나, 아직 설립되지 않은 상황이다.

「지방자치법」상 지방협의체의 설립 목적·취지는 지방자치단체장이나 지방의회의회장 간 상호 교류·협력 증진 및 공동문제 해결 등에 있으며, 그 수단으로서 행정안전부 및 관계 중앙부처에 대한 대국회 정책건의와 국회에 대한 대국회 입법건의를 규정하고 있다(제182조). 그러나 지방협의체의 대정부 정책건의 및 대국회 입법건의에 대한 정부·국회의 수용률이 높지 않은 것으로 분석된다.<sup>1)</sup> 특히, 대국회 입법건의의 경우에는 지방협의체 의견의 명확한 제출처 및 처리 과정·절차 등에 관한 세부 규정이 부재하여, 각 지방협의체별로 제출한 의견에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

지방협의체의 대정부 정책건의 및 대국회 입법건의는 모두 각 지방협의체별 구성원(전국의 지방자치단체장 또는 지방의회의회장) 간에 충분한 의견 수렴·조정을 거친 안건을 중심으로 이루어진다는 점에서 그 중요성과 필요성이 매우 높다고 할 수 있

1) 대한민국시도지사협의회는 경우, 사무처를 개소한 2005년 4월부터 2023년 11월까지의 실시한 대정부 정책건의에 대한 중앙정부의 수용률이 약 40% 수준인 것으로 분석된다(윤태웅, 2024).

나, 제출된 안건에 대한 실질적 강제력·구속력이 부재한 탓에 중앙정부나 국회의 수용률이 높지 않은 것으로 분석된다.

한편, 지난 2022년 1월부터 시행 중인 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」에서는 국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 지방자치의 발전과 지역 간 균형발전 정책의 효과를 제고하기 위하여, 대통령을 의장으로 하고 대한민국시도지사협의회장이 국무총리와 함께 공동부의장이며 전국 시·도지사들을 중심으로 구성되는 ‘중앙지방협력회의’를 매 분기별 개최를 원칙으로 운영하고 있다. 이와 같이, 과거 수직적 상하관계였던 국가-지방 간 관계가 최근 수평적 협력·대등관계로 전환되고 있는 상황에서 지방정부의 상징성과 역할 제고 등을 고려하여, 지방정부의 대표들로 구성된 지방협의체의 대정부·국회 건의 절차 등이 실효성을 확보할 수 있도록 「지방자치법」 관계조항의 개정이 요구된다.

따라서 지방협의체의 대정부 정책건의 및 대국회 입법건의의 실효성과 정부·국회의 수용률을 제고하기 위한 「지방자치법」 및 시행령 개정 방안을 제시해 보고자 한다. 이를 통해, 지방협의체가 정부·국회와 지방정부·지방의회 간 매우 중요하고 유용한 정책·입법적 소통·협력 창구(channel)이자 촉매제(catalyst)로서의 실질적인 역할을 수행해 나갈으로써 지방자치 및 균형발전의 성장과 발전에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

## II. 대정부·국회 건의에 관한 법적 현황 및 절차

### 1. 대정부 정책건의

현행 「지방자치법」 제182조에서는 지방협의체의 설립·신고, 구성원, 연합체 설립·신고 및 대정부 정책건의 절차 등에 관하여 규정하고 있다. 이 가운데 ‘대정부 정책건의’에 관한 주요 내용(동조 제4항~제5항)을 살펴보면 다음과 같은데, 각 지방협의체(장)가 행정안전부(장관)에게 지방자치 관련 각종 행정·재정적 개선 요구·건의사항을 제출하면, 행정안전부(장관)는 이를 관계 중앙부처(장관)에게 통보하며, 이를 통보받은 관계 중앙부처(장관)는 2개월 이내에 검토 결과를 마련하여 행정안전부(장관)에게 통보하고, 행정안전부(장관)는 관계 중앙부처(장관)로부터 통보 받은 검토 결과를 즉

시 해당 지방협의체에 통보하도록 하고 있다.

**〈표 1〉 지방협의체 대정부 정책건의 관련 「지방자치법」 규정(§182)**

- 제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.
1. 시·도지사
  2. 시·도의회의 의장
  3. 시장·군수·자치구의 구청장
  4. 시·군·자치구의회 의장
- ② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.
- ④ **제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.**
- ⑤ **관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.**
- ⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.
- ⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 보다 체계적인 정책건의 추진과 관리를 위해 2019년 5월부터 ‘대정부 정책건의과제 처리 규정’을 제정 및 시행 중인데, 동 규정의 주요 내용과 실제 운영·관리 절차에 관한 내용을 종합하여 살펴보면 다음과 같다(윤태웅, 2024).<sup>2)</sup>

첫째, 대한민국시도지사협의회 의사결정 방식이 ‘합의제’에 의하고 있음에 따라, 전국 17개 시·도의 “모두 동의”를 전제로 개별 시·도로부터 각종 현안에 대한 대정부

2) 대정부 정책건의 안건 발굴 및 제출에 관한 내부 절차에 관해서는 지방협의체별 간 차이가 존재하나, 각 지방협의체별로 구성원인 지방자치단체장 또는 지방의회의장으로부터 안건 제안·접수 및 의견수렴 등의 절차를 거친다는 점은 지방 4대 협의체의 공통점이라 할 수 있다. 이에 따라, 이 부분에서는 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 절차를 중심으로 살펴보았다.

정책건의 안건을 접수 받아 ‘시·도 의견조회’를 실시한다. 협의회 사무처 차원에서 자체적으로 안건을 발굴하는 경우에도 이상의 절차를 따른다.

둘째, ‘시·도 의견조회’ 결과, “모두 동의”로 확인된 안건에 대해서는 대정부 정책건의 과제로 확정하고, 그렇지 못한 안건에 대해서는 해당 안건을 제안한 시·도로 하여금 “조건부동의” 또는 “부동의” 의견을 제출한 시·도와 (재)협의 하도록 하여 “모두 동의”로 조정이 이루어진 경우, 대정부 정책건의 과제로 최종 확정한다.<sup>3)</sup>

셋째, 최종적으로 조정·확정된 대정부 정책건의 과제를 행정안전부로 공식 제출하면, 이를 접수받은 행정안전부는 관계부처에 송부하여 2개월 이내에 검토의견을 제출하도록 요청하고, 해당 관계부처로부터 검토의견을 통보받는 즉시 대한민국시도지사협의회에 그 결과를 통보한다.

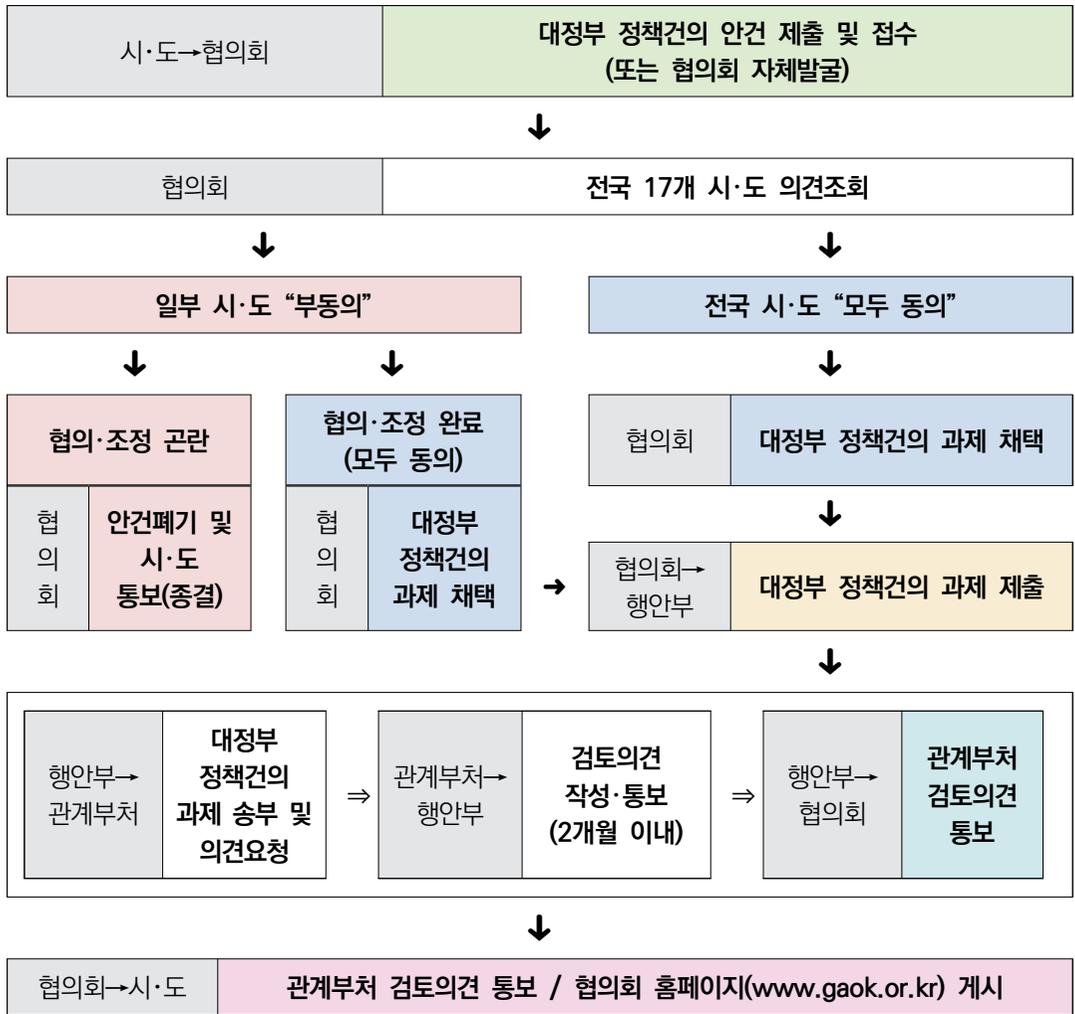
넷째, 대한민국시도지사협의회는 행정안전부로부터 해당 대정부 정책건의 과제의 결과(관계부처 검토의견)를 통보받는 즉시 해당 시·도에 그 결과를 통보하고, 이를 협의회 홈페이지에 게시하며 종료한다.<sup>4)</sup>

---

3) 시·도 간에 최종적으로 협의·조정이 이루어지지 못한 안건에 대해서는 안건을 제안한 시·도에 그 결과와 함께 대정부 정책건의 과제로 선정되지 못하였음을 통보하고 종료한다.

4) 대한민국시도지사협의회에서는 일정 기간 동안의 대정부 정책건의 과제 가운데 관계부처로부터 ‘수용곤란’, ‘장기검토’, ‘미회신’ 등의 결과를 통보받은 과제를 엄선하여, 내용의 적정성·시의성 등이 높은 과제에 대해서는 전국 17개 시·도 의견수렴 등과 같은 일련의 절차를 다시 거쳐 대정부 정책건의를 재추진하는 방안을 검토 중에 있다(윤태웅, 2024).

〈그림 1〉 대한민국시도지사협의회 〈대정부 정책건의의 진행 절차〉



자료 : 윤태웅(2024).

## 2. 대국회 입법건의

현행 「지방자치법」 제182조제6조에서는 지방협의체의 ‘대국회 입법건의’에 관하여 규정하고 있는데, 주요 내용은 “지방협의체로 하여금 지방자치 관련 법률의 제·개정 또는 폐지에 관한 의견을 국회에 서면으로 제출할 수 있다”는 것이다. 이에 따라, 대한민국시도지사협의회를 비롯한 지방협의체는 해당 구성원(지방자치단체장 또는 지방의회의장)으로부터 제안된 안건이나 사무처에서 자체 발굴·제안한 안건에 대하여, 해당 구성원 간 충분한 의견 수렴·조정을 거친 뒤 안건의 분야 및 경중에 따라 국회의

장, 국회 소관 상임위원회 또는 전문위원, 국회사무처 등에 공문(서면)의 형식으로 제출하고 있다.<sup>5)</sup>

### 〈표 2〉 지방협의회 대국회 입법건의 관련 「지방자치법」 규정

제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ①~⑤ (생략)

⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.

⑦ (생략)

## Ⅲ. 대정부·국회 건의 개선을 위한 입법 제안

### 1. 「지방자치법」 개정의 필요성 및 방향

현재 「지방자치법」 제182조에서는 1개의 조(條)에 △지방협의체나 연합체의 설립·구성 및 신고(제1항~제3항 및 제7항), △지방협의체나 연합체의 대정부 정책건의(제4항~제5항), △지방협의체나 연합체의 대국회 입법건의(제6항) 등을 모두 포괄하여 담고 있으며, 해당 항(項)별 내용이 그 중요성에도 불구하고 구체적이지 못한 실정이다. 특히, 대정부 정책건의 및 대국회 입법건의와 관련된 규정은 지방협의체의 존립 근거가 되는 매우 중요한 사항임에도 불구하고 일부 형식적인 내용으로 규정되어, 실효성이 저하되고 있다.

따라서 「지방자치법」 제182조를 그 내용에 따라 △제182조(지방협의체나 연합체의 설립·구성 및 신고), △제182조의2(지방협의체나 연합체의 대정부 정책건의), △제182조의3(지방협의체나 연합체의 대국회 입법건의) 등 3개의 조(條)로 구분하고자 한다. 이를 바탕으로, 대정부 정책건의(제182조의2) 및 대국회 입법건의(제182조의3)의 실효성과 정부·국회 수용률 제고 등을 위해, 지방협의체나 연합체의 보다 적극적인 정책·입법 건의활동에 관한 내용을 추가·보완하며, 그 일환으로서 「지방자치법」 시행령 개정 방안(제103조의2 신설)도 함께 제시하고자 한다.

5) 지방협의회에서는 '대국회 입법건의'와 관련하여, 국회에 서면(공문)으로 의견을 제출하는 것 외에, 각 지방협의회별 회장단·임원단 등이 국회의장·부의장, 국회 소관 상임위원회 위원장·간사 등을 직접 만나 건의하기도 하나, 이는 법령상 규정에 의한 것이 아닌 비공식적 활동에 해당하므로 분석의 대상에서 제외하도록 한다.

## 2. 「지방자치법」 개정 방안

### 1) 지방협의체 또는 연합체 설립 관련 ‘제182조’ 개정

현행 「지방자치법」 제182조에서 △지방협의체의 목적·설립(제1항), △지방협의체 연합체의 설립(제2항), △지방협의체나 연합체의 설립 신고(제3항), △지방협의체나 연합체의 설립 신고 및 운영 등에 관한 대통령령 위임(제7항) 등은 모두 지방협의체 또는 연합체의 구성·운영에 관한 규정에 해당하므로, 개정을 통해 ‘제182조’에는 현행 제182조의 제1항~제3항(개정안 제1항~제3항) 및 제7항(개정안 제4항)만을 규정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

〈표 3〉 「지방자치법」 제182조(지방협의체·연합체 설립) 개정 관련 신규조문 대비표

현 행	개정안
제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의 하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다. 1. 시·도지사 2. 시·도의회 의장 3. 시장·군수 및 구청장 4. 시·군 및 자치구의회의 의장 ② 제1항 각 호의 전국적 협의체는 그들 모두가 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다. ③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립하였을 때에는 그 협의체·연합체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다. ④ <b>제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.</b> ⑤ <b>관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및</b>	제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체) ① (현행과 같음)  ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ <삭 제> ⑤ <삭 제>

현 행	개정안
<p><b>내용을 밝혀 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다.</b></p> <p><b>⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.</b></p> <p>⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>⑥ &lt;삭 제&gt;</b></p> <p>④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

## 2) 대정부 정책건의 관련 ‘제182조의2’ 신설

현행 「지방자치법」 제182조의 제4항~제5항에서 규정하고 있는 지방협의체나 연합체의 대정부 정책건의 관련 내용은 △건의 대상 범위를 ‘지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견’으로 제약하고 있는 점, △건의 절차·과정 상 행정안전부를 단순 경유하도록 하고 있어 비효율적인 점, △안건을 제출한 지방협의체나 연합체의 관계부처 검토 결과에 대한 이의 제기나 재검토 요청 권한이 없는 점, △관계부처의 수용 노력·의지를 제고하는 제도적 장치가 부재한 점 등의 한계를 가지고 있어, 현재의 ‘중앙정부 수용률 저하’ 문제로 이어지고 있다.

따라서 ‘제182조의2(중앙행정기관의 장에 대한 의견 제출 등)’를 신설하여 △대정부 정책건의 대상 범위를 ‘지방자치 등’으로 확대하고(개정안 제1항), △지방협의체나 연합체로 하여금 관계 중앙행정기관의 장에게도 직접 건의할 수 있도록 하며(개정안 제1항), △이 경우 관계 중앙행정기관의 검토 결과를 해당 지방협의체나 연합체에 직접 알리도록(개정안 제2항~제3항) 개정하는 것이 합리적인 것으로 판단된다. 또한, △해당 중앙행정기관의 검토 결과에 대하여 행정안전부(장관)를 거쳐 이의를 제기할 수 있고(개정안 제4항), △이 경우 행정안전부(장관)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정할 수 있도록 하며(개정안 제4항), △관계 중앙행정기관의 관심과 노력을 제고하기 위해 대정부 정책건의에 관한 일련의 과정·절차 및 내용을 공개하도록(개정안 제5항) 개정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

〈표 4〉 「지방자치법」 제182조의2(대정부 정책건의) 신설 관련 신구조문 대비표

현 행	개정안
<p>〈신 설〉</p>	<p>제182조의2(중앙행정기관의 장에 대한 의견 제출 등)</p> <p>① 제182조 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체(이하 “협의체등”이라 한다)는 지방자치 등에 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관 또는 관계 중앙행정기관의 장에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출한 협의체등은 행정안전부장관에게 알려야 한다.</p> <p>② 관계 중앙행정기관의 장은 제1항에 따라 의견을 제출 또는 통보받은 날로부터 2개월 이내에 그 내용을 검토하여 의견을 제출 또는 통보한 협의체등이나 행정안전부장관에게 결과를 알려야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 해당 협의체등에 지체 없이 통보하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장으로부터 결과를 받은 협의체등은 행정안전부장관에게 알려야 한다.</p> <p>③ 관계 중앙행정기관의 장은 제2항에 따른 검토 결과 타당성과 필요성 등을 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 정책 및 관계 법령에 그 내용을 적극 반영하여야 하며, 인정하지 않는 경우에는 구체적인 사유 및 내용을 밝혀 의견을 제출 또는 통보한 해당 협의체등이나 행정안전부장관에게 알려야 한다.</p> <p>④ 협의체등은 제2항과 제3항에 따른 관계 중앙행정기관의 장의 검토 결과에 대하여 행정안전부장관을 통해 이의를 제기할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정할 수 있다.</p> <p>⑤ 행정안전부장관은 제1항부터 제4항의 의견 제출, 통보, 검토, 조정 및 결과 등에 관한 내용을 인터넷 홈페이지 등을 통해 즉시 공개하여야 한다.</p>

한편, 지방협의체나 연합체의 대정부 정책건의 안건에 대한 제안기관(안건 제안 지방자치단체·지방의회 및 지방협의체·연합체)의 수용도와 중앙정부의 수용률을 함께 제고해 나가기 위해서는 △정책건의 시 당사자(안건 제안 지방자치단체·지방의회나 지방협의체·연합체 관계자 및 관계 중앙행정기관 관계자) 간 대면회의 개최나 추가자

료 요청·제출 등이 보장되어야 하고, △행정안전부(장관)를 통한 이의 제기나 재검토 요청 사항의 조정을 위한 회의가 개최되어야 할 필요가 있다.

이에 따라, 「지방자치법」 시행령에 ‘제103조의2’를 신설하여, 대정부 정책건의 시 △지방협의체나 연합체로 하여금 관계 중앙행정기관에게 ‘직접’ 자료를 제출하거나 설명할 수 있도록 하고(개정안 제1항), △이의 제기에 따른 조정을 위해 행정안전부(장관)으로 하여금 해당 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원, 관계 지방협의체나 연합체 관계자, 전문가 등이 참석하는 회의를 개최하도록(개정안 제2항~제3항) 해야 할 것이다.

〈표 5〉 「지방자치법」 시행령 제103조의2 신설 관련 신규조문 대비표

현 행	개정안
제103조(전국적 협의체 등의 설립 신고) ①~⑤ (생략)	제103조(전국적 협의체 등의 설립 신고) ①~⑤ (현행과 같음)
<b>〈신 설〉</b>	<p><b>제103조의2(협의체등의 이의 조정 등)</b></p> <p>① <b>법(개정안) 제182조의2제1항에 따라 관계 중앙 행정기관의 장에게 의견을 제출한 협의체등은 해당 중앙행정기관의 장에게 자료 등을 직접 제출하거나 설명할 수 있다.</b></p> <p>② <b>행정안전부장관은 법(개정안) 제182조의2제4항에 따른 이의를 조정하기 위하여 이의가 제기된 날로부터 2개월 이내에 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원, 해당 협의체등 관계자 등이 직접 참여하는 회의를 개최할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 관계 전문가 등을 출석하게 하여 의견을 들을 수 있으며, 예산의 범위 내에서 수당을 지급할 수 있다.</b></p> <p>③ <b>행정안전부장관은 제1항에 따라 조정이 이루어진 경우에는 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 협의체등에 즉시 알려야 하며, 해당 중앙행정기관의 장은 그 결과를 정책 및 관계 법령에 적극 반영하여야 한다.</b></p>

### 3) 대국회 입법건의 관련 ‘제182조의3’ 신설

현행 「지방자치법」 제182조의 제6항에 규정된 지방협의체나 연합체의 대국회 입법건의 관련 내용은 △건의 대상 범위를 ‘지방자치와 관련된 법률’로 제약하고 있는 점, △건의 안건에 대한 제출처(국회의장, 국회 소관 상임위원회(위원장), 국회사무처 등)

가 명확하지 않은 점, △국회 차원의 검토 결과에 대한 통보나 이의제기 등이 규정되지 않은 점 등의 한계를 가지고 있는 것으로 분석된다.

따라서 ‘제182조의3(국회에 대한 의견 제출)’을 신설하여 △대국회 입법건의 대상 범위를 ‘지방자치 등’으로 확대하고(개정안 제1항), △지방협의체나 연합체로 하여금 제출안건에 대한 국회 소관 상임위원회 등에 ‘직접’ 참석하여 의견을 제시하거나 설명하도록 요청(개정안 제2항)할 수 있게 해야 할 것이다. 이 경우, ‘국회 상임위원회 심의과정에 대한 참석’을 전제로 하므로, 지방협의체나 연합체 입장에서 대국회 입법건의 안건의 제출처가 ‘국회 해당 상임위원회’로 특정되는 효과와 상임위원회 회의록 공개에 따른 국회 차원의 검토 결과가 간접적으로 공개되는 효과를 가져올 것으로 판단된다.

〈표 6〉 「지방자치법」 제182조의3(대국회 입법건의) 신설 관련 신규조문 대비표

현 행	개정안
〈신 설〉	<p><b>제182조의3(국회에 대한 의견 제출)</b></p> <p>① 협의체등은 지방과 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회 소관 위원회 등에 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>② 협의체등은 제1항에 따라 제출한 의견과 관련하여 해당 국회 소관 위원회 등에 참석하여 의견을 제시하거나 설명할 것을 요청할 수 있다.</p>

### 3. 향후 추진계획

‘대정부 정책건의’와 ‘대국회 입법건의’는 모두 「지방자치법」에 의거한 지방협의체의 법적 기능에 해당하나, 매우 형식적이고 불분명한 규정으로 인해 중앙정부나 국회 차원에서 일정 수준의 강제력이나 구속력이 없는 단순 선택사항에 불과한 실정이다. 특히, 해당 건의 안건이 지방협의체별 구성원 간 충분한 협의나 합의에 의해 결정된 것임에도 불구하고, 해당 중앙부처나 국회 소관 상임위원회 등에서는 이를 수용하려는 적극적인 움직임을 취하지 않는 경우가 많은 실정이다.<sup>6)</sup>

6) 대한민국시도지사협의회가 2005년 4월~2023년 11월 동안 실시한 총 583건의 대정부 정책건의 결과, 전체의 약 60%에 해당하는 348건에 대하여 중앙정부가 불수용(188건, 32.2%), 장기검토(141건, 24.2%), 미회신(19건, 3.3%) 등의 의견을 제시하였다.

이에 따라, 대한민국시도지사협의회를 비롯한 지방 4대 협의체는 대정부 정책건의 및 대국회 입법건의의 개선을 위해 「지방자치법」 및 동법 시행령 개정안<sup>7)</sup>을 마련한 바, 입법을 적극 추진해 나가야 할 것이다. 또한, 그 과정에서 행정안전부와 법제처를 비롯한 관계부처 및 국회 소관 상임위원회 관계자 등의 의견을 적극 수렴 및 반영하여 개정안을 확정된 후, 대통령이 의장인 ‘중앙지방협력회의’에 안건으로 상정하여 심의·의결을 거침으로써 입법의 추동력을 확보해야 할 것이다.

‘지방협의체의 대정부·국회 건의 개선을 위한 「지방자치법」 및 시행령 개정’은 제안기관(지방자치단체·지방의회 또는 지방협의회)과 검토기관(관계 중앙부처 또는 국회) 모두가 지역의 발전과 주민의 행복, 그리고 국가 전체의 발전과 국민의 행복을 향상시켜 나가는데 있어, 상호간 실질적인 소통과 협력을 강화해 나가자는 것이 취지이자 목적일 것이다. 따라서 앞으로의 입법 과정에 중앙정부와 국회의 적극적이고 전향적인 관심과 협조가 이루어져야 할 것이다.

---

7) 본 원고에서 제시한 「지방자치법」 및 동법 시행령 개정 방안의 내용들은 대한민국시도지사협의회가 주도하여 타 지방협의회에 대한 수차례 의견 수렴 및 반영에 따른 결과이다.

## 참고문헌

윤태용. (2024). 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 개선 방향. <지방정부 정책&이슈>. Vol.6. 대한민국시도지사협의회.

