

지방정부 정책&이슈

중앙지방협력회의 운영 실태 및 개선과제

윤태웅 선임연구위원



대한민국시도지사협의회
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA



1. 중앙지방협력회의 운영 현황

1. 중앙지방협력회의 개요

중앙지방협력회의는 「중앙지방협력회의법(2021.7.13. 제정 및 2022.1.13. 시행)」에 근거하여, 국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 국가의 대표와 지방의 대표가 모여 지방자치의 발전방안 및 지역균형발전 정책의 효과 제고방안 등을 논의·협약하는 회의체이다. 이에 따라, 대통령이 의장이 되고 국무총리 및 대한민국시도지사협의회장이 공동부 의장이 되며, 기획재정부장관·교육부장관·행정안전부장관 등의 중앙정부 위원과 전국 시·도지사, 대한민국시도의회회장협의회장, 대한민국시장군수구청장협의회장, 대한민국시군자치구의회의장협의회장 등의 지방정부 위원으로 구성된다.

협력회의는 ① 국가와 지방자치단체간 협력에 관한 사항, ② 국가와 지방자치단체의 권한·사무 및 재원의 배분에 관한 사항, ③ 지역 간 균형발전에 관한 사항, ④ 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항 등에 대해 심의하는 기능을 수행한다. 협력회의의 심의 결과는 중앙정부와 지방정부가 상호 존중하여 성실히 이행하여야 하며, 이에 따른 조치 계획 및 이행 결과를 협력회의에 보고하도록 하고 있다.

원활한 협력회의 운영을 위해 상정할 안건을 사전에 조정하고, 의장으로부터 지시받은 사항을 처리하기 위해 ‘실무협의회’를 두도록 하고 있는데, 행정안전부장관과 시·도지사 1명이 공동위원장이 되고, 협력회의의 중앙정부 위원에 해당하는 관계부처 차관·차장과 지방정부 위원에 해당하는 전국 시·도 부단체장, 각 1명씩의 시·도의회회장, 시장·군수·구청장, 시·군·구의회의장 등으로 구성된다. 이러한 실무협의회는 협력회의에 상정할 안건에 대하여 관계기관 및 지방자치단체의 의견을 수렴하여 ‘보고사항’과 ‘의결사항’으로 구분하여 상정하도록 하고 있다.

또한, 협력회의의 운영과 실무협의회의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 행정안전부에 ‘중앙지방협력회의 중앙지원단’을 두고, 대한민국시도지사협의회에 ‘중앙지방협력회의 지방지원단’을 두도록 하고 있다. 특히, 지방지원단의 구성·운영에 관해서는 대한민국시도지사협의회가 타 지방 협의체¹⁾와 협의하여 정하도록 하고 있는 바, 대한민국시도지사협의회에서는 조속한 시일 내에 구체적인 구성·운영 방안을 마련할 예정이다.

윤태웅 선임연구위원 / 02-2170-6052 / bigbear503@hanmail.net

<중앙지방협력회의 개요>

구분		주요 내용	
목적		국가와 지방자치단체 간 대등·협력적인 관계 바탕으로 지방자치 발전과 지역균형발전 정책의 효과 제고	
구성	의장단	의장	대통령
		부의장	(공동) 국무총리 및 대한민국시도지사협의회장
	위원	중앙정부	기획재정부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장, 법제처장, 국가균형발전위원장, 자치분권위원장
		지방정부	전국 시·도지사, 대한민국시도회의의장협의회장, 대한민국시장군수구청장협의회장, 대한민국시군자치구의회의장협의회장
운영		정례회의	분기별 1회 개최
		임시회의	부의장이 소집을 요청하는 경우 개최
심의		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 국가와 지방자치단체 간 협력에 관한 사항 ▶ 국가와 지방자치단체의 권한·사무 및 자원 배분에 관한 사항 ▶ 지역 간 균형발전에 관한 사항 ▶ 지방자치단체의 재정 및 세제에 영향을 미치는 국가 정책에 관한 사항 ▶ 그 밖에 지방자치 발전에 관한 사항 	
심의결과 활용 (국가·지방 공통)		<ul style="list-style-type: none"> ▶ 심의결과 존중 및 성실 이행 의무 ▶ 심의결과 조치계획 및 이행결과 협력회의 보고 의무 ▶ 심의결과 이행 곤란 시, 사유 및 향후 조치계획 협력회의 보고 의무 	
실무협의회		위원장	(공동) 행정안전부장관, 시도지사협의회장 지명 시·도지사
		중앙정부	기획재정부차관(장관지명), 교육부차관, 행정안전부차관, 국무조정실차장(실장지명), 법제처차장, 국가균형발전위원회 기획단장 업무 공동 수행자, 자치분권위원회 기획단장
		지방정부	전국 시·도 부단체장, 지방 협의체별 협의회장이 구성원 중지명하는 1명
		기능	관계기관 의견수렴 → 협력회의 보고안건·의결안건 구분·상정
활용		중앙지원단	행정안전부 내 설치·운영
		지방지원단	대한민국시도지사협의회 내 설치·운영(지방 4대 협의체 협의)

1) 지방 4대 협의체는 ‘대한민국시도지사협의회’, ‘대한민국시도회의의장협의회’, ‘대한민국시장군수구청장협의회’, ‘대한민국시군자치구의회의장협의회’를 의미한다.

2. 중앙지방협력회의의 운영 실태²⁾

1) 제1회 중앙지방협력회의(2022년 1월 12일 개최)

「중앙지방협력회의법」의 시행일인 2022년 1월 13일에 맞추어 청와대에서 의장인 대통령의 주재 하에 ‘제1회 중앙지방협력회의’가 개최되었다. 이 날 협력회의의 안건은 총 4개로서, 1개의 의결안건은 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의의 운영 방안’이었고, 3개의 보고안건은 기획재정부의 ‘지역경제 활성화 방안’, 국무조정실의 ‘초광역협력 추진현황 및 향후계획’, 자치분권위원회의 ‘자치분권 성과 및 2.0시대 발전과제’ 등이었다.

첫째, 의결안건인 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의의 운영 방안’은 지방에 중요한 영향을 미치는 법률·정책 등을 국무회의 상정 전에 가급적 중앙지방협력회의에서 논의하자는 것, 중앙-지방 간 합의에 바탕을 둔 수평적·상향식 관계로 안건을 발굴하여 협력회의를 운영해 나가자는 것이었다.

이에 대해, 대다수 시·도지사들을 중심으로, 당시 ‘중앙지방협력회의 지원단’이 행정안전부에 설치되어 있고 단장도 행정안전부 실장이므로, 협력회의의 취지에 부합되도록 지원단을 대한민국시도지사협의회에 설치·운영하고 단장 역시 대한민국시도지사협의회 사무총장으로 해야 한다는 의견, 지방에서 안건을 발굴하여 중앙부처가 이에 대해 논의·협의를 및 수용하는 방향으로 협력회의를 운영해야 한다는 의견 등이 제기되었다. 그 결과, 공동부의장인 국무총리와 발안자인 행정안전부장관 모두 차기 협력회의에서 지방의 의견을 폭넓게 반영하여 운영방안을 수정·보완하겠다고 밝혔다.

둘째, 기획재정부의 ‘지역경제 활성화 방안’ 및 국무조정실의 ‘초광역협력 추진현황 및 향후계획’ 등의 2개 보고안건은 해당 내용들이 주로 일부 또는 개별 시·도와 직접적 관련이 있는 내용이었다. 이에 따라, 행정안전부장관의 행정통합 관련 「지방분권법」 개정 조속 추진, 기획재정부장관의 국가균형발전특별회계의 포괄보조사업 비중 확대 추진 등에 관한 언급 및 논의가 있었다.

셋째, 다른 1개의 보고안건인 자치분권위원회의 ‘자치분권 성과 및 2.0시대 발전과제’는 주민참여제도 활성화, 지방자치권 확대, 자치조직권 강화, 재정분권 지속 추진, 자치분권형 개헌 추진 등과 관련된 것으로서 문재인 대통령의 임기 내에 추진되었거나 추진 중인 지방자치분권 정책에 관한 내용이었다.

2) 이 부분은 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr>)의 「중앙지방협력회의 회의록」에 게시된 공식 자료인 ‘제1회~제3회 중앙지방협력회의 회의록’을 중심으로 작성하였다. 2023년 4월 6일 부산에서 개최된 제4회 중앙지방협력회의의 경우에는 산업통상자원부의 ‘2030 부산세계박람회 유치 지원계획’이라는 중앙-지방 간 이견이 없는 단일 보고안건으로 회의가 이루어진 관계로 분석 대상에서 제외하였다.

이에 대해, 토론에 참여한 지방정부 위원들 모두 ‘자치조직권 강화’를 강력히 요구하였으며, 특히 대한민국시도의회의장협의회장 및 대한민국시군자치구의회의장협의회장 등은 ‘지방의회에 대한 자치조직권 보장’을 요구하기도 하였다. 그 결과, 관계부처인 행정안전부장관은 지방행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 자치조직권의 개선 방향을 논의하고, 지방의회의 자치조직권 및 예산편성권 부여 등은 집행부의 의견을 함께 고려하여 결정하겠다고 밝혔다.

2) 제2회 중앙지방협력회의(2022년 10월 7일)

윤석열 대통령 취임 이후인 2022년 10월 7일에 울산광역시청에서 의장인 대통령의 주재 하에 ‘제2회 중앙지방협력회의’가 개최되었다. 이 날 협력회의에 상정된 안건은 총 4개로서 의결안건 1개는 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의 운영방안 개정안’이었고, 3개의 보고안건은 법제처의 ‘지방시대 실현을 위한 주요법령 및 법령정비 체계 구축방안’, 행정안전부의 ‘지방분권법」 및 「균형발전법」 통합법 제정 추진’, 고용노동부의 ‘지역주도 일자리 창출을 위한 지역고용 활성화 계획’ 등이었다.

첫째, 의결안건인 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의 운영방안 개정안’은 지난 제1회 중앙지방협력회의의 논의 결과를 반영하여, 지방 4대 협의체로 구성되는 ‘(가칭)중앙지방협력회의 지원단’을 구성하여 지방 안건을 발굴 및 조정하는 역할을 부여하고, 중·장기 과제에 대해서는 관계부처·지방자치단체(지방의회 포함)·연구자(전문가) 등이 합동으로 참여하는 과제별 TF 운영을 통해 안전화 하겠다는 것이 주요 내용이었다.

이에 대해, 대다수 시·도지사들은 여전히 협력회의의 안건 총괄을 행정안전부가 하고 있어 지방의 의견을 듣고자 하는 본래 취지와 다르므로, 새로운 절차를 마련하여 추후 논의 및 의결할 것을 강력히 요구하였으며, 국무총리는 제3회 협력회의에서 다시 논의하도록 하겠다고 밝혔다.

둘째, 법제처의 ‘지방시대 실현을 위한 주요법령 및 법령정비 체계 구축방안’, 행정안전부의 ‘지방분권법」 및 「균형발전법」 통합법 제정 추진’, 고용노동부의 ‘지역주도 일자리 창출을 위한 지역고용 활성화 계획’ 등 3개 보고안건에 대한 논의가 이루어졌다. 각 안건별 주요 내용으로서 법제처는 지방분권 관련 국정과제의 신속한 법제화 및 자치입법권 강화를 추진하겠다고 하였고, 행정안전부는 「지방분권법」 및 「균형발전법」 통합을 통해 지방자치분권 및 지역균형발전의 통합 컨트롤 타워인 ‘지방시대위원회’를 설치하겠다고 하였으며, 고용노동부는 일자리정책의 분권화 및 지역 특화, 지역 고용위기 선제대응 강화, 지역주도 일자리 창출 기반 조성 등을 추진하겠다고 하였다.

이에 대해, 시·도지사들을 중심으로 통합법에 따른 ‘지방시대위원회’를 단순 자문위원회가 아닌 행정위원회로의 격상, 특별지방행정기관 조직·예산 및 권한 등의 포괄적 지방이관, 자치조직권 확대, 대통령의 지역공약 실행을 위한 관심 당부, 지방정부의 그린벨트 해제 권한 강화, 자치입법권 확대 등의 강력한 요구가 있었다. 또한, 시도의회의장협의회장·시장군수구청장협의회장·시군자치구의장협의회장 등으로부터 통합법상 ‘지방시대위원회’ 위원으로 시도의회의장협의회장 및 시군자치구의회의장협의회장이 포함되어야 한다는 건의가 있었다.

3) 제3회 중앙지방협력회의(2023년 2월 10일)

2023년 2월 10일 전라북도청에서 대통령의 주재 하에 ‘제3회 중앙지방협력회의’가 개최되었다. 이 날 협력회의 상정된 안건은 총 4개로서 의결안건 2개는 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의법 시행령 개정계획’과 대한민국시장군수구청장협의회 ‘지방소멸기금 개선방안’ 이었고, 2개의 보고안건은 국무조정실의 ‘중앙권한 지방이양 추진계획’과 대한민국시도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 ‘지방정부 자치조직권 확대 방안’ 이었다.

첫째, 의결안건인 행정안전부의 ‘중앙지방협력회의법 시행령 개정계획’은 중앙지방협력회의의 실질적 운영을 위해 지난 제1회~제2회 협력회의의 주요 내용을 중심으로 행정안전부에 ‘중앙지방협력회의 중앙지원단’을 두고 지방 4대 협의체에 ‘중앙지방협력회의 지방지원단’을 두도록 하겠다는 것이었다. 또한, 대한민국시장군수구청장협의회 ‘지방소멸대응기금 개선방안’은 기금 배분 및 평가체계에 ‘인구감소지수’ 등을 포함해야 한다는 것이었다. 이상의 2개 의결안건에 대해서는 중앙정부 위원 및 지방정부 위원 모두가 이해를 함께 하여 상호 공감대가 형성된 바, ‘원안의결’ 되었다.

둘째, 보고안건인 국무조정실의 ‘중앙권한 지방이양 추진계획’은 그동안 국무조정실에서 6대 분야 57개의 지방이양 과제³⁾를 선정하여 관계부처 간 협의를 마무리하고, 상반기 내에 시행령 개정 등을 통해 중앙권한을 지방으로 이양하겠다는 것으로서, 이 역시 중앙정부 위원 및 지방정부 위원 모두 동의함에 따라 ‘원안의결’ 되었다.

3) ①국토 분야의 ‘농지전용 권한 위임 확대’ 등 12개 과제, ②산업 분야의 ‘자유무역지역 운영 권한’ 등 22개 과제, ③고용 분야의 ‘외국인력 도입규모 지자체 참여 강화’ 등 8개 과제, ④교육 분야의 ‘경제자유구역 내 외국대학 설립 승인권’ 등 4개 과제, ⑤복지 분야의 ‘골프장 등 체육시설 등록권’ 등 7개 과제, ⑥제도 분야의 ‘균형발전특별회계 개선’ 등 4개 과제 등인 것으로 파악된다.

다음 보고안건인 대한민국시도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 ‘지방정부 자치조직권 확대 방안’은 ① 지방정부의 행정기구 및 보조·보좌기관 설치·운영의 자율성 보장, ② 지방정부 부단체장 정수·사무분장 및 직급 등 자율성 보장, ③ 지방정부 한시기구 설치·운영의 자율성 확보, ④ 지방의회 기준인건비 및 사무기구 설치·운영 자율성 확보 등이 이루어져야 한다는 것이었다.

이에 대해, 대다수 시·도지사들은 현행 기준인건비의 범위 내에서 지방정부가 ‘조례’로써 자치조직권을 자율적으로 행사할 수 있도록 해야 함을 공통적으로 강조하였고, 기능·인력·재원 등의 포괄적인 지방이양, 균형발전특별회계의 지방운영 부분 확충, 군사규제·환경규제·그린벨트 등 지방규제 개혁 등이 과감하게 이루어져야 함을 강력히 요구하였다. 그 결과, 국무총리는 자치조직권 자율성 확대 방안에 대해 지방정부, 행정안전부, 전문가 등이 참여하는 협의체를 구성하여 추후에 협력회의 안건으로 상정하겠다고 하였다.

II. 중앙지방협력회의 운영의 개선과제

1. 중앙지방협력회의 운영 체계

2023년 5월 현재 중앙지방협력회의의 운영 체계를 살펴보면, 우선 중앙부처 차원의 안건은 행정안전부의 중앙지원단에서 제출받도록 하고 있고, 지방자치단체(지방의회 포함) 차원의 안건은 대한민국시도지사협의회(지방 4대 협의체)의 지방지원단에서 제출받아 처리한다.⁴⁾ 이후 중앙지원단과 지방지원단은 상호 협력 하에 ‘중앙지방협력회의 실무협의회’에 상정할 안건을 협의·결정하여 상정하며, 실무협의회에서는 중앙지방협력회의에 상정할 보고안건 및 의결안건을 결정한다.

실무협의회의 경우, 구성원 간 협의에 기반하여 중앙지방협력회의 상정안건을 확정하는데, 회의에서 구성원 간 협의가 이루어지지 않은 사안에 대해서는 협력회의의 정식 보고·의결안건으로 상정되지 못하며, 이 경우 ‘실무협의회 결과 보고’를 통해 주요 내용에 대한 단순 보고로 대체하는 것이 일반적이다. 다만, 실무협의회에서 구성원 간 이견이 발생되어 협의 및 결정이 이루어지지 못한 안건에 대해서는 해당 안건(과제)별로 자문단을 설치·운영할 수 있도록 하고 있어, 안건을 당장 폐기하기 보다는 중·장기 과제로 채택하여 실질적인 방안을 마련할 수 있도록 하고 있다.

4) 행정안전부 ‘중앙지방협력회의 중앙지원단’은 중앙부처의 안건을 제출받는 기능 외에, 중앙지방협력회의 및 실무협의회의 회의 운영과 상정안건 등을 총괄하는 기능을 수행한다.

최종적으로 실무협의회를 통해 보고안전 및 의결안전으로 채택된 안전은 중앙지방협력회의에 정식 안전(보고·의결)으로 상정되며, 협력회의의 심의를 거쳐 확정된다. 「중앙지방협력회의법」 제4조는 확정된 안전에 대해 국가와 지방자치단체가 성실히 이행하도록 하고 있으며, 이에 대한 조치 계획 및 이행 결과를 협력회의에 보고하도록 명시했다.

<중앙지방협력회의 운영 체계도>



주) 「중앙지방협력회의법」 및 시행령(2023.4.11. 일부개정 및 시행), 행정안전부 회의자료(2023) 등을 종합하여 작성.

2. 중앙지방협력회의 운영의 문제점 및 개선과제

1) 중앙지방협력회의 운영의 문제점

김대중 정부 이후 현재의 윤석열 정부에 이르기까지 매 정권별로 ‘지방분권’이 핵심 국정 과제로 선정·추진되어 왔으나, 중앙정부의 강력한 기득권 유지 성향, 지방분권 추진을 위한 대통령소속 정부위원회의 자문위원회로서 한계, 단위사무 위주의 지방이양에 따른 지방정부의 지방분권 관심·의지 저하 등으로 인해 지역·주민이 체감할 만한 가시적 성과를 보여주지 못하고 있다. 이에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 2012년부터 대통령 의장, 국무총리 및 대한민국시도지사협의회장 공동부의장 체제의 ‘중앙지방협력회의 설치·운영’을 지속 요구해 왔으며, 2021년 7월 비로소 관계 법률이 제정되어 현행의 중앙지방협력회의가 운영되고 있다.

그러나 2022년 1월에 개최된 제1회 중앙지방협력회의를 시작으로 2023년 4월에 개최된 제4회 중앙지방협력회의에 이르기까지 운영적 측면에서 일부 문제를 나타내고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 협력회의 운영이 중앙정부 주도로 이루어지고 있다는 점이다. 첫 회의인 제1회 중앙지방협력회의를 비롯하여 윤석열 대통령 취임 이후 개최된 제2회 중앙지방협력회의 모두 지방정부 차원의 안건 제안이 이루어졌으나, 최종적으로는 중앙정부에서 마련 및 제안한 안건만 상정되었다.

두 회의의 의장(대통령)이 각각 임기 마지막(문재인 대통령) 및 임기 직후(윤석열 대통령)였음을 고려하여 지방정부의 양보와 배려가 있었던 것이 사실이나, 지방분권 및 지역균형발전에 관한 과제(안건)들이 다양한 관계부처와 복합적으로 연관되는 것이 일반적임을 고려할 때, 지난 정부의 마지막 협력회의와 현 정부의 첫 협력회의 모두 지방의 숙원과제나 공동 요구사항이 최소한으로나마 포함되어 실질적인 논의의 연결(시사점) 및 시작(정책화)이 이루어지지 못한 점은 지방정부의 입장에서 매우 안타까운 점이라 하겠다.

둘째, 대통령의 ‘지방 주도 - 국가 지원’ 방식으로서의 국가 통치·경영시스템 전환을 위한 ‘실효성 있는 중앙지방협력회의 운영’의 강력한 의지⁵⁾가 드러나고 있음에도 불구하고, 협력회의 안건상정 절차의 한계로 가시적인 성과를 보여주지 못하고 있는 실정이다. 주지하듯 협력회의는 지방분권 및 지역균형발전에 관한 사항을 다루는 국가대표(대통령)-지역대표(시·도지사) 공동의 최고 심의기구이나, 지방안건의 특성상 중앙정부로부터의 강력한 지원 및 기능·인력·조직·재원 등의 포괄이양을 요구하는 경우가 일반적이다.

그러나 현재 협력회의 안건을 최종 결정하는 기능을 실무협의회에서 전담하도록 하고 있으며, 매 협력회의 직전에 개최되는 실무협의회 논의 과정에서 관계기관(특히 중앙부처)의 반대나 이견이 존재하는 안건은 당회(當回) 협력회의 안건(보고안건 또는 의결안건)으로 상정이 어려운 실정이다. 다만, 이 경우 관계부처·지방정부 관계자 및 민간전문가 등이 참여하는 자문단(TF) 구성·운영을 통해 안건 정비 및 재상정 추진 등이 가능하나, 자문단 역시 관계기관·전문가의 이견 등으로 실질적인 성과 도출이 어려우며, 논의·협의 기간이 길어질수록 해당 안건의 적시성이 결여되어, 해당 안건의 의미와 긴요성이 크게 되색될 우려가 상존한다.

셋째, 실무협의회 또는 협력회의 결정 안건에 대한 피드백이 원활히 이루어지지 못하고 있다는 점이다. 대표적인 예로, 제3회 중앙지방협력회의(2023.2.10)를 앞두고 대한민국시도지사협의회가 제안한 ‘특별지방행정기관 일괄 지방이관 방안 : 지방중소벤처기업청·지방환경청·지방고용노동청’ 안건은 지방정부와의 사무 유사·중복성, 해당 업무의 현지성, 지방정부 수행 가능성, 지역주민 편의성 등을 중심으로 해당 3개 특별지방행정기관의 기능·인력·조직·예산(재원) 등을 포괄적·일괄적으로 지방이관하자는 것이었다. 그러나 실무협의회 과정에서 해당 안건에 대한 관계 중앙부처(기획재정부 포함)의 반대·이견 발생으로 협력회의에 상정되지 못하였고, 대신 자문단(TF)을 구성·운영하여 관계부처-민간전문가-시·도(협의회 포함) 간 안건을 정비하여 추후 재상정하는 것으로 결정되었다.

5) 제3회 중앙지방협력회의(2023.2.10.)에서 대통령(의장)은 “앞으로도 중앙지방협력회의를 분기마다 지속 개최해 나가고, 형식적 회의가 되지 않고 현장의 이야기를 경청하고, 치열한 논의를 거쳐 함께 결정하는 실효성 있는 회의로 운영해 나가겠다. 이를 위해 충분한 시간을 갖고, 되도록 관련 부처의 장·차관들이 참석해 직접 의견을 듣고 결론을 제시하며, 사후에 후속 조치까지 보고할 수 있도록 하겠다. 이러한 방안들을 통해 국민들이 체감할 수 있는 변화가 나타나도록 속도감 있게 노력하겠다.”라고 강조하였다(행정안전부, 2023).

이에 따라 현재 행정안전부에서 ‘특별지방행정기관 기능정비 TF’를 구성·운영 중이나, 관계부처 간 이견 조정과정이 길어져 실무협의회의 결정이 이루어진 지 2개월 이상이 지난 4월 중순에서야 첫 실무회의가 개최되었고, 5월 말 또는 6월 초에 비로소 첫 TF 회의가 개최될 예정이다. 또한, 향후 추진내용에 있어서도 대한민국시도지사협의회의 원안인 ‘포괄·일괄이관’이 아닌 ‘일부 기능이관’ 중심으로 논의가 진행될 가능성이 존재하여, 기대보다는 우려가 큰 실정이라 하겠다.

또한, 제3회 중앙지방협력회의(’23.2.10)의 보고안건으로 상정되어 심의가 이루어진 ‘지방정부 자치조직권 확대 방안’ 안건의 경우에도, 협력회의 당시 대다수의 시·도지사를 비롯한 지방의 대표들이 지방정부의 행정기구·정원 등에 관한 중앙정부의 규제 철폐를 강력히 요구하였음에도 불구하고, 아직까지 이들의 요구에 부응할만한 수준의 개선방안이 마련되지 못하고 있는 실정이다. 현재 관계부처인 행정안전부에 자문단(TF)를 구성하여 행정안전부, 시·도, 시·도의회, 시·군·구, 시·군·구의회 관계자, 민간전문가 등이 참여 및 활동 중이나, 현재까지 마련 중인 내용이 여전히 행정안전부의 통제 하에 지방정부의 자치조직권을 제한적으로 확대하는데 초점을 두고 있는 것으로 파악된다(대한민국시도지사협의회 내부자료, 2023).

2) 중앙지방협력회의 운영의 개선과제

이상과 같이 협력회의가 가진 운영 측면에서의 문제점을 극복하기 위한 개선과제를 제시해 보면, 다음과 같다. 특히, 이 부분에서는 협력회의의 목적이자 핵심 기능이라 할 수 있는 “국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계 구축”과 “지방분권·재정분권 및 지역균형발전 제고”라는 두 가지 전제를 바탕으로 개선과제를 제시하였다.

첫째, 협력회의 본연의 목적·기능인 ‘지방분권·지방자치 발전 및 지역균형발전 제고’에 매우 중대한 영향을 미치는 주요 사안에 대해서는 ‘공동부의장(국무총리-대한민국시도지사협의회장) 조정·합의’를 통해 협력회의 안건으로 직결 상정하는 절차를 마련해야 한다. 따라서 중앙지원단(중앙안건) 및 지방지원단(지방안건)을 통해 제안되는 협력회의 안건에 대하여 상대적으로 긴요성이 높은 안건에 대해서는 실무협의회를 거치지 않고, 공동부의장 간 조정·합의를 통해 ‘협력회의 직결안건(안)’을 마련하고, 이를 협력회의 개최 전에 의장(대통령)에게 보고하여 ‘협력회의 직결안건’으로 결정한 후, 협력회의 때 상정 및 심의하도록 해야 할 것이다.

<제1안 : 공동부의장 합의로 협력회의 안건상정 방안>

◆ 「중앙지방협력회의법 시행령」 개정(안)

현행	개정안
제9조(안건 조정) <신 설>	제9조(안건 조정) ① 의장은 법 제3조제6항에 따라 제출된 안건 중 법 제1조의 달성에 중대한 영향을 미치는 것으로서 법 제3조제3항의 부의장 간 조정 및 합의를 거친 안건에 대해서는 협력회의에 상정하도록 할 수 있다.
① 법 제6조제1항에 따른 실무협의회(이하 “실무협의회”라 한다)는 같은 항에 따라 협력회의에 상정할 안건을 사전에 조정하기 위하여 관계기관의 의견을 수렴해야 한다. 이 경우 「지방자치법」 제182조제1항제1호부터 제4호까지의 규정에 따른 전국적 협의체 등을 통하여 지방자치단체의 의견을 수렴할 수 있다.	② (현행 ①과 같음)
② 실무협의회는 제1항에 따른 의견 수렴을 거쳐 조정된 안건을 의결사항과 보고사항으로 구분하여 협력회의에 상정한다.	③ (현행 ②와 같음)
③ 실무협의회는 안건의 전문적이고 효율적인 조정을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 각 안건별로 자문단을 설치·운영할 수 있다.	④ (현행 ③과 같음)

둘째, 앞의 ‘첫째 개선과제’에 비해 다소 완화된 방안으로, 중앙안건 및 지방안건으로 하여금 실무협의회를 거치도록 하되, ‘지방분권·지방자치 발전 및 지역균형발전 제고’에 매우 중대한 영향을 미치는 주요 사안임에도 불구하고 실무협의회에서 이견·반대 등으로 협력회의 안건으로 채택되지 못하는 경우에는 ‘공동부의장 조정·합의’를 통해 협력회의 안건으로 직결 상정하는 절차를 검토 및 마련해야 할 것이다.

<제2안 : 실무협의회 조정 곤란 시 공동부의장 합의로 협력회의 안건상정 방안>

◆ 「중앙지방협력회의법 시행령」 개정(안)

현행	개정안
<신 설>	제10조(안건 합의) 의장은 법 제3조제6항에 따라 제출된 안건이 이 영의 제8조부터 제9조 및 제11조의 규정에 의한 실무협의회에서 조정되지 아니함에도 불구하고, 법 제3조 제3항에 따른 부의장 간 조정 및 합의를 거친 경우에는 협력회의에 상정하도록 할 수 있다.
제10조~제12조 (생략)	제11조~제13조 (현행 제10조~제12조와 같음)

셋째, 실무협의회 및 협력회의 결과에 대한 실질적이고 원활한 피드백(후속조치)을 위해, 관계 중앙부처 및 지방정부를 초월한 국무조정실 또는 대통령실 등에서 자문단(TF) 운영 및 참여·점검 등을 주도하여 총괄·전담해 나가야 할 것이다. 특히, 중앙부처의 경우에는 유사·동일한 지위에 있는 특정 부처에서 타 부처가 참여하는 각종 회의(체)를 주도 및 전담해 나가는데 한계가 존재하기 마련이며, 이로 인해 해당 안건에 대한 실효성 있는 대응이 곤란할 수밖에 없기 때문이다.

이상에서는 주로 중앙지방협력회의의 안건상정 절차를 중심으로 운영의 문제점과 개선과제를 분석 및 제시하였다. 거듭 강조하지만, 중앙지방협력회의는 국정목표인 “대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대 실현”을 위한 실질적인 ‘지방분권’ 추진 방안, 성숙한 ‘지방자치’ 구현 방안, 그리고 지역과 주민이 행복한 ‘지역균형발전’ 제고 방안 등을 중앙과 지방이 상호 대등·협력적 관계를 바탕으로 서로 논의하여 추진해 나가는데 목적이 있다. 특히, 우리나라 행정부의 수반이자 최고 의사결정권자로서 협력회의 의장인 대통령의 지방시대 실현에 대한 관심과 의지가 매우 높은 만큼 협력회의 구성원의 전향적이고 적극적인 자세와 마음가짐이 요구된다 하겠다.

따라서 아직까지 협력회의를 시행 초기로 볼 수 있는 만큼 중앙정부와 지방정부 모두 현 시점에서 나타나고 있는 각종 문제점과 한계점 등을 주도면밀하게 진단 및 분석하여야 하며, 지방정부의 요구와 의견을 중심으로 향후 협력회의가 보다 합목적적이고 실효성 있게 운영되도록 실질적인 법·제도적 개선방안을 마련 및 시행해 나가야 할 것이다.