

지방정부 정책&이슈

대한민국 시도지사협의회 대정부 정책건의 개선 방향

윤태웅 선임연구위원



1. 문제의 제기

「지방자치법」 제182조에서는 지방자치단체장 및 지방의회의장들로 하여금 상호 간 교류·협력 증진, 공동의 문제 해결 등을 위해 ‘지방자치단체의 장 등의 협의체’를 설립·운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라, ①시·도지사들로 구성된 ‘대한민국시도지사협의회’, ②시·도의회의장들로 구성된 ‘대한민국시도의회의장협의회’, ③시장·군수·구청장들로 구성된 ‘대한민국시장군수구청장협의회’, ④시·군·자치구의회의장들로 구성된 ‘대한민국시군자치구의회의장협의회’ 등 이른바 ‘지방 4대 협의체’가 설립·운영 중에 있다.¹⁾

이들 지방 협의체의 설립 목적·취지는 「지방자치법」 제182조제1항과 같이 상호 교류·협력 증진 및 공동문제 해결에 있으며, 이를 위한 수단으로서 행정안전부 및 관계 중앙부처에 대한 ‘대정부 정책건의’를 실시할 수 있도록 규정하고 있다(동조 제4항~제5항). 그 과정을 간략히 살펴보면, 각 지방 협의체(장)에서 행정안전부(장관)에게 지방자치 관련 각종 행정·재정적 개선 요구·건의사항(대정부 정책건의)을 제출하면, 행정안전부(장관)는 이를 관계 중앙부처(장관)에게 통보하여야 하며, 관계 중앙부처(장관)는 2개월 이내에 검토 결과를 다시 행정안전부(장관)에게 통보하고, 행정안전부(장관)는 관계 중앙부처(장관)로부터 통보 받은 검토 결과를 해당 지방 협의체에 즉시 통보하도록 하고 있다.

그러나 지방 협의체의 중앙정부에 대한 대정부 정책건의 과제의 수용률이 높지 않은 것으로 판단되는데, 지역·주민의 명실상부한 대표인 시·도지사들로 구성된 대한민국시도지사협의회 경우, 2005년부터 2023년 11월까지 약 19년 동안의 ‘대정부 정책건의’의 결과를 살펴볼 때, 중앙정부의 수용률(일부수용 포함)이 40.3%에 불과한 수준을 보이고 있다. 이러한 결과는 대한민국시도지사협의회가 전국 17개 시·도가 만장일치로 합의한 안건을 엄선하여 ‘대정부 정책건의’를 실시해 오고 있다는 점에서, 우리나라의 지방자치 발전에 많은 문제점과 시사점·개선점을 함의하고 있는 것으로 판단된다.

1) 이들 모두를 통칭할 때 “지방 4대 협의체”로 표현하며, 각각의 협의체에 대해서는 “지방 협의체” 또는 각 협의체별 명칭으로 표현하는 것이 일반적이다.

따라서 대한민국시도지사협의회를 비롯한 지방 협의체에서 시행 중인 대정부 정책건의에 관한 법적 근거 및 의의를 살펴보고, 지방 4대 협의체의 대표격²⁾이라 할 수 있는 대한민국시도지사협의회의 2020부터 2022년까지 3년 동안의 대한민국시도지사협의회 ‘대정부 정책건의’ 실태를 분석하여 한계점과 개선 방향을 제시하였다. 이를 통해, 대한민국시도지사협의회 뿐만 아니라 타 지방 협의체가 앞으로 ‘대정부 정책건의’를 지속적으로 추진하는데 있어, 중앙정부의 수용률을 제고할 수 있는 유용한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것으로 판단된다.

II. 대정부 정책건의 법적 근거 및 의의

1. 대정부 정책건의 법적 근거

대한민국시도지사협의회는 전국의 시·도지사들로 구성된 협의체로서 1999년 1월 23일 제주도에서 개최된 ‘전국 시·도지사 간담회’에서 설립이 의결되었다. 이후 1999년 8월 31일에 「지방자치법」이 개정되어 당시 제154조의2(지방자치단체의 장 등의 협의체)가 신설됨에 따라, 현재까지 ‘법정(임의)단체’로서의 성격을 확보 및 유지해 오고 있으며, 행정자치부장관을 통해 대정부 정책건의를 실시할 수 있도록 하였다.

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 관련 최초 규정 : 지방자치법(1999.8.31.)】

「지방자치법」제154조의2(지방자치단체의 장 등의 협의체) 신설
<p>① 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장은 상호간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.</p> <p>1. 시·도지사</p> <p>2. 시·도의회 의장</p> <p>3. 시장·군수·자치구의 구청장</p> <p>4. 시·군·자치구회의 의장</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 협의체를 설립한 때에는 당해 협의체의 대표자는 이를 지체없이 행정자치부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의한 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정자치부장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의한 협의체의 설립신고와 운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

2) 단적인 예로서, 대한민국시도지사협의회의 회장이 ‘중앙지방협력회의(대통령 의장)’에서 국무총리와 함께 ‘공동부의장’을 맡고 있다. 또한, ‘중앙지방협력회의’의 구성원으로서 전국 17개 시·도지사(협의회장 포함)들이 모두 참여하는 반면, 타 지방 협의체의 경우에는 각 협의체별 대표회장 1명씩이 참여한다.

2006년 1월 11일 개정 및 시행된 「지방자치법」에서는 기존 조항에 ‘지방 4대 협의체’가 모두 참가하는 ‘지방자치단체 연합체’를 설립할 수 있도록 규정하였으며, 2011년 7월 14일에 개정되어 2011년 10월 15일에 시행된 「지방자치법」에서는 ①대정부 정책건의 과정 및 절차, ②대정부 정책건의 사항에 대한 정부의 협력, ③대국회 입법건의 등에 관한 규정을 신설하여 현재³⁾에 이르고 있다.

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 관련 현행 규정 : 지방자치법(2011.7.14. 이후)】

「지방자치법」 제154조의2(지방자치단체의 장 등의 협의체) 신설
<p>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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·도지사 2. 시·도의회의 의장 3. 시장·군수·자치구의 구청장 4. 시·군·자치구의회의 의장 <p>② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다. <개정 2006.1.11.></p> <p>③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립한 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다.</p> <p>⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

2. 대정부 정책건의 의의

앞서 살펴본 바와 같이, 현행 「지방자치법」 제182조에서 지방 협의체 설립·운영의 목적과 취지로서 ①상호 교류·협력 증진, ②공동문제 협의·해결 등을 규정하고 있으나, 그 근본은 우리나라 지방자치의 근간을 규정하고 있는 「지방자치법」 제1조(목적)와 연결 지어 해석해

3) 해당 내용은 2023년 11월 현재 「지방자치법」 제182조에 규정되어 있다.

볼 때, 그 중요성과 가치가 더욱 크다고 할 수 있다. 즉, “... 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.”에서 지방자치단체 및 지방의회가 제 기능과 역할을 수행하기 위해 지방 협의체를 설립·운영하고, 지역발전과 주민의사에 기반한 공동의 문제를 협의·해결하기 위한 수단으로써 ‘대정부 정책건의’를 인정하고 있는 것으로 이해가 가능하다.

또한, ‘지방자치’의 목적이 궁극적으로 ‘대한민국의 발전’에 있음에 따라, 중앙정부 차원에서 지방 협의체의 ‘대정부 정책건의’를 지역의 전국성·대표성을 확보한 공식적인 사안으로 받아들여 신중히 검토하고, 이를 반영하기 위한 실질적 노력을 우선해야 하는 국가적 과제로 인식해야 할 것으로 판단된다. 특히, ‘대정부 정책건의 과제’의 경우, 지역의 일선 현장에서 주민의 의견을 수렴하여 신속한 적시 대응이 요구되는 사안들이 일반적이므로, 특성상 지역 현장의 여건과 상황에 대한 이해가 부족한 중앙정부 차원에서 적극적으로 수용하여 협력·지원해야 할 필요가 있을 것이다.

III. 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 실태

1. 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 절차

현행 「지방자치법」 제182조(지방자치단체의 장 등의 협의체)에 따라, 대한민국시도지사협의회에서는 대정부 정책건의에 관한 절차를 다음과 같이 규정하여 진행하고 있다.

첫째, 대한민국시도지사협의회 의사결정 방식이 ‘합의제’에 의하고 있음에 따라, 전국 17개 시·도의 “모두 동의”를 전제로 개별 시·도로부터 각종 현안에 대한 대정부 정책건의 안건을 접수 받아 ‘시·도 의견조회’를 실시한다.⁴⁾

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 “조건부 동의” 또는 “부동의” 의견을 제출한 시·도와 (재)협의 하도록 하여 “모두 동의”로 조정이 이루어진 경우, 대정부 정책건의 과제로 최종 확정한다.⁵⁾

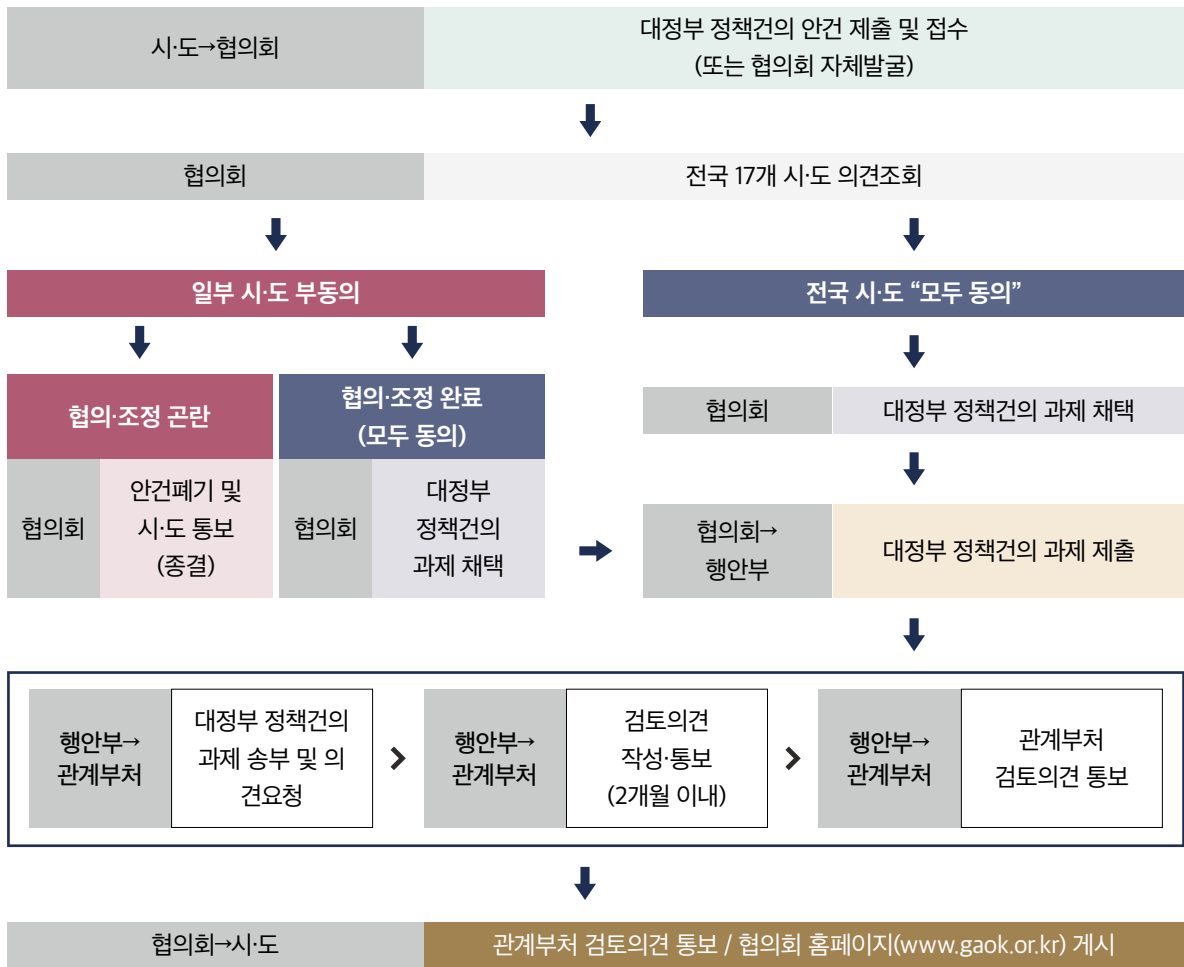
4) 대한민국시도지사협의회 사무처 차원에서 자체적으로 대정부 정책건의 과제를 발굴하여 ‘시·도 의견조회’를 실시하기도 한다

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

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

넷째, 대한민국시도지사협의회는 행정안전부로부터 해당 대정부 정책건의 과제의 결과(관계부처 검토의견)를 통보받는 즉시 해당 시·도에 그 결과를 통보하고, 이를 협의회 홈페이지에 게시한다.⁶⁾

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 진행 절차】



자료: 대한민국시도지사협의회 내부자료(2023)를 중심으로 재구성 및 도식화.

6) 대한민국시도지사협의회에서는 일정 기간 동안의 대정부 정책건의 과제 가운데 관계부처로부터 ‘수용곤란’, ‘장기검토’, ‘미회신’ 등의 결과를 통보받은 과제를 엄선하여, 내용의 적정성과 시의성이 존재하는 과제에 대해서는 전국 17개 시도 의견수렴 등과 같은 일련의 절차를 다시 밟아 대정부 정책건의를 재추진하는 방안을 검토 중에 있다.

2. 대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 실태

1) 역대 대정부 정책건의 종합 실태

대한민국시도지사협의회에서는 홈페이지의 ‘대정부 정책건의’ 코너를 통해 2005년 이후⁷⁾ 이루어진 대정부 정책건의 과제에 결과 등을 공개·게시 및 관리하고 있다. 이를 통해 2023년 11월 현재까지의 현황을 종합하여 살펴보면, 19년 동안 총 583건의 대정부 정책건의가 이루어졌으나, 관계 중앙부처로부터 “수용(일부수용 포함)”된 수는 총 235건으로 전체의 약 40.3%에 불과한 것으로 분석된다.

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 과제 관리방식의 개선 방향】

(단위 : 건, %)

연도	대정부 정책건의 결과				계
	수용(일부수용 포함)	불수용(수용곤란)	장기검토	미회신	
2023년	3(9.7)	6(19.4)	8(25.8)	14(45.1)	31(100.0)
2022년	6(25.0)	9(37.5)	8(33.3)	1(4.2)	24(100.0)
2021년	12(37.5)	7(21.9)	13(40.6)	0(0.0)	32(100.0)
2020년	7(53.8)	4(30.8)	2(15.4)	0(0.0)	13(100.0)
2019년	8(36.4)	10(45.4)	4(18.2)	0(0.0)	22(100.0)
2018년	6(35.3)	4(23.5)	7(41.2)	0(0.0)	17(100.0)
2017년	4(17.4)	11(47.8)	7(30.4)	1(4.4)	23(100.0)
2016년	3(18.8)	4(25.0)	9(56.2)	0(0.0)	16(100.0)
2015년	7(18.9)	12(32.4)	16(43.3)	2(5.4)	37(100.0)
2014년	4(26.7)	4(26.7)	7(46.6)	0(0.0)	15(100.0)
2013년	15(60.0)	8(32.0)	2(8.0)	0(0.0)	25(100.0)
2012년	13(35.1)	13(35.1)	11(29.8)	0(0.0)	37(100.0)
2011년	14(33.3)	17(40.5)	11(26.2)	0(0.0)	42(100.0)
2010년	11(36.7)	14(46.7)	5(16.6)	0(0.0)	30(100.0)
2009년	28(57.2)	13(26.5)	8(16.3)	0(0.0)	49(100.0)
2008년	16(59.3)	7(25.9)	4(14.8)	0(0.0)	27(100.0)
2007년	33(52.4)	22(34.9)	7(11.1)	1(1.6)	63(100.0)
2006년	24(70.6)	8(23.5)	2(5.9)	0(0.0)	34(100.0)
2005년	21(45.7)	15(32.6)	10(21.7)	0(0.0)	46(100.0)
합 계	235(40.3)	188(32.2)	141(24.2)	19(3.3)	583(100.0)

자료 : 대한민국시도지사협의회 홈페이지(<http://www.gaok.or.kr>).

7) 대한민국시도지사협의회는 2005년 4월 7일에 공식적으로 사무처를 개소하였다.

2) 최근 3년의 대정부 정책건의 실태 : 2020년~2022년

대한민국시도지사협의회 2020년부터 2022년까지 최근 3년⁸⁾ 동안에 대한 대정부 정책건의 실태를 살펴보면, 총 69건의 대정부 정책건의 과제 가운데 관계 중앙부처로부터 “수용(일부수용 포함)”된 수는 25건으로서 전체의 약 36.2%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 대한민국시도지사협의회의 역대 대정부 정책건의 과제의 수용률인 40.3%에 미치지 못하는 것으로 분석된다.

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 현황 : 2020년~2022년】

(단위 : 건, %)

연도	대정부 정책건의 결과				계
	수용 (일부수용 포함)	불수용 (수용곤란)	장기검토	미회신	
2022년	6 (25.0)	9 (37.5)	8 (33.3)	1 (4.2)	24 (100.0)
2021년	12 (37.5)	7 (21.9)	13 (40.6)	0 (0.0)	32 (100.0)
2020년	7 (53.8)	4 (30.8)	2 (15.4)	0 (0.0)	13 (100.0)
합계	25 (36.2)	20 (29.0)	23 (33.3)	1 (1.5)	69

자료 : 대한민국시도지사협의회 홈페이지(<http://www.gaok.or.kr>).

우선, 대정부 정책건의 결과에 따라 ‘수용(일부수용 포함)’된 25개 과제의 내역을 살펴보면, ‘수용’된 과제가 11건(44%)이고 ‘일부수용’된 과제가 14건(56%)인 것으로 분석된다.

8) 2020년부터 2022년까지의 최근 3년 동안에 대한 대정부 정책건의 실태를 살펴본 이유는 첫째, 대정부 정책건의 특성상 신속한 개선이 요구되는 과제가 대다수이나, 관계 중앙부처로부터 “장기검토”로 회신된 과제의 점진적 추진에 따른 2005년~2009년, 2013년 등 과거의 대정부 정책과제 수용률이 상대적으로 높게 나타나기 때문이다. 둘째, 2020년 이후 「중앙지방협력회의법」 최초 제정, 「지방자치법」 전부개정, 「지방일괄이양법」 최초 제정, 「경찰법」 및 「경찰공무원법」 전부개정을 통한 자치경찰제 최초 도입·운영 등이 이루어졌고, 그 과정에 지방 4대 협의체의 건의 및 참여·협력이 중요한 요인으로 작용함에 따라, 지방 4대 협의체의 지위·역할 등이 크게 제고되었기 때문이다. 셋째, 2023년의 경우 11월 현재까지 관계 중앙부처로부터의 통보 일정이 완료되지 않은 과제가 다수인 관계로 ‘미회신’ 비중(약 45.1%)이 높기 때문이다.

【수용(일부수용 포함) 대정부 정책건의 과제 현황 : 2020년~2022년】

구분	건의과제	제안 시·도	관계부처	검토결과
2022년 (6건)	토지수용 공익성 인정기준 조속 마련	경상남도	국토교통부	수용
	정부 냉난방비 및 양곡비지원 관련 국비증액	전라남도	보건복지부	수용
	국토부 직접조사 건설현장 사고 관련 시·도지사 처분 위임 제외	서울특별시	국토교통부	수용
	농어촌주택 양도소득세 특례 개선	전라남도	기획재정부	일부수용
	빈집관리 관련 제도개선 및 국고지원 확대	전라북도	농림축산식품부	일부수용
	외국인인력정책위원회 지방참여	충청북도	고용노동부	일부수용
2021년 (12건)	공영도매시장 시설현대화 관련 환경부 생태면적을 완화	서울특별시	환경부	일부수용
	지역자원시설세 과세대상 확대	전라남도	행정안전부	수용
	농업생활기발시설 공공용목적 사용에 대한 사용료 감면	서울특별시	농림축산식품부	수용
	단체의 시설현황 정보제공 근거 마련	서울특별시	질병관리청	수용
	사회적기업 육성·인증지침 개정	경기도	고용노동부	수용
	외국인근로자 정책 개선	전라북도	고용노동부	수용
	지역사랑상품권 국비 지원 확대	부산광역시	행정안전부	일부수용
	영아기 집중투자 신규사업 지방비 부담 완화	시도지사협의회	보건복지부	일부수용
	지역환경보전정책 수행 관련 국가 지원	전라북도	환경부	일부수용
	누리과정 지원액 인상 및 급식비 기준 단일화	대구광역시	교육부	일부수용
	과수화상병 손실보상금 지방분담 시행유예(4년)	충청북도	행정안전부	일부수용
	배달 오토바이 안전운전 강화 대책 마련	세종특별자치시	국토교통부, 고용노동부, 경찰청	일부수용
2020년 (7건)	개발부담금 단계별 부과	세종특별자치시	국토교통부	수용
	지방자치단체의 국제기구 지원 위한 법적근거 마련	시도지사협의회	국토교통부	수용
	과수화상병 손실보상금 전액 국가지원 유지	충청북도	행정안전부, 농림축산식품부	일부수용
	(제3차 추경) 지역신용보증재단 기본재산 확충	시도지사협의회	중소벤처기업부, 기획재정부	일부수용
	지역 연계형 대학 정책 협력	시도지사협의회	교육부, 기획재정부	일부수용
	지방채 발행기준 완화	부산광역시	행정안전부	일부수용
	확성기 등 소음기준 개선	경기도	경찰청	일부수용

주 : 각 과제별로 제안사항(시·도) 및 검토의견(관계부처) 등에 관한 구체적인 내용은 대한민국시도지사협의회 홈페이지 (<http://www.gaok.or.kr>) 참조 요망.

다음으로, 대정부 정책건의 결과에 따라 ‘불수용(수용곤란)’된 20개 과제의 내역을 살펴 보면, 다음과 같다.

【‘불수용(수용곤란)’ 대정부 정책건의 과제 현황 : 2020년~2022년】

구분	건의과제	제안 시·도	관계부처
2022년 (9건)	필수공익사업에 하수도사업 포함	서울특별시	고용노동부
	대부업법 위반자 과태료 부과 기준 구체화	서울특별시	금융위원회
	대부업 등록요건 강화(자기지분 상향)	서울특별시	금융위원회
	기초연금 인상	부산광역시	보건복지부
	쌀 시장격리 제도 개선 및 추가격리 시행	전라북도	농림축산식품부
	지역사랑상품권 활성화 지원	경기도, 전라북도	행정안전부
	감염병전담병원 손실보상 지원기간 확대	전라북도	보건복지부
	풍수해 재해보험 지원대상 확대	경상남도	행정안전부
	소방공무원 인건비 전액 국비지원	전라북도	행정안전부
2021년 (7건)	문화재 보호·관리 위한 국유지 무상사용	서울특별시	기획재정부
	유기질비료 지원사업 지방이양 반대	충청북도	농림축산식품부
	코로나19 백신접종 시행비 지방부담 완화	시도지사협의회	질병관리청
	철도 유휴부지 활용사업 관련 규정 개정	울산광역시	국토교통부, 기획재정부
	농어민 수당 국가정책화 추진	전라남도	농림축산식품부
	소상공인 손실보상 위임사무에 대한 소요비용 전액 교부	서울특별시	중소벤처기업부
	지방공무원 국외훈련 연령·직급 확대	광주광역시	행정안전부
2020년 (4건)	고교 무상교육 실시에 따른 지방재원 분담분 국비부담	강원도	교육부
	2019 국가균형발전 프로젝트 예타면제사업 지역의무공동도급 확대 적용	울산광역시	기획재정부
	공공의료기관 설립사업 예타면제	광주광역시	기획재정부
	한국형 뉴딜정책 추진 시 지역의 대규모 사업 선정 및 예타면제 추진	전라북도	기획재정부

주 : 각 과제별로 제안사항(시·도) 및 검토의견(관계부처) 등에 관한 구체적인 내용은 대한민국시도지사협의회 홈페이지 (<http://www.gaok.or.kr>) 참조 요망.

마지막으로, 대정부 정책건의 결과에 따라 ‘장기검토’로 통보된 23개 과제와 ‘미회신’된 1개 과제의 내역을 살펴보면 다음과 같으며, ‘미회신’된 1개 과제는 2022년도에 울산광역시에서 제안한 ‘2023 요양보호사 자격시험 제도 변경에 따른 한국보건의료인국가시험원 전용 CBT시험센터 확대 설치’이고, 관계부처는 보건복지부인 것으로 파악된다.

【‘장기검토’ 대정부 정책건의 과제 현황 : 2020년~2022년】

구분	건의과제	제안 시·도	관계부처
2022년 (8건)	문화재 보호·관리 위한 국유지 무상사용	서울특별시	문화재청
	중대재해처벌법 등 법령·제도 개선	서울특별시	고용노동부, 국토교통부, 환경부, 행정안전부
	지방하천의 국가지원 확대 건의	전라남도	환경부
	퇴원환자 지역연계사업 건강보험 지원 확대	서울특별시	보건복지부
	사회복지종사자 임금적용 기준 단일화	부산광역시	보건복지부
	노인일자리 및 사회활동 국비지원 확대	부산광역시	보건복지부
	기초생활수급자 장기요양급여 국비지원	부산광역시	보건복지부
	지역문화기금 조성	부산광역시	행정안전부
2021년 (13건)	농작물재해보험 제도 개선	전라북도	농림축산식품부
	주요 거점연결 도로비용 국비지원	전라북도	국토교통부
	차량 영상인식시스템 통한 통행료 부과를 위한 정보제공 규정 신설	서울특별시	국토교통부
	국공유재산 정보공유 기반 마련	서울특별시	기획재정부
	장애정도 결정 행정심판을 위한 특별행정심판위원회 설치	서울특별시	보건복지부
	고층건물 헬기장 크기별 색상 통일	부산광역시	국토교통부
	특허공법 등을 통한 과도 입찰제한 개선	경기도	국토교통부
	예비타당성조사 대상 기준 현실화	충청남도	기획재정부
	(가칭)지역공공공간호사제 도입 및 간호사시험 응시자격 확대	충청남도	보건복지부
	관광지 집중투자 활성화	경상남도	문화체육관광부
	일자리정보 플랫폼-워크넷 연동	부산광역시	고용노동부
	보조교사 지원사업 국비지원 확대	울산광역시	보건복지부, 교육부
	대중교통(버스업체) 재정지원(국비)	경상남도	국토교통부
2020년 (2건)	영유아 무상보육 실현을 위한 중앙-지방 합리적 재원분담 방안	충청남도	보건복지부
	「군 소음보상법」 개정 통한 소음기준 하향·신설 등	강원도	국방부

주 : 각 과제별로 제안사항(시·도) 및 검토의견(관계부처) 등에 관한 구체적인 내용은 대한민국시도지사협의회 홈페이지 (<http://www.gaok.or.kr>) 참조 요망.

한편, 이상의 분석 결과를 관계 중앙부처별로 수용, 일부수용, 불수용, 장기검토, 미회신 현황을 정리하여 살펴보면, ‘수용’으로 검토 결과를 통보한 곳은 국토교통부(3건), 행정안전부(2건), 고용노동부(2건) 등이고, ‘일부수용’으로 통보한 곳은 행정안전부(4건), 기획재정부(3건) 등인 것으로 분석된다. 반면, ‘불수용’으로 통보한 곳은 기획재정부(6건), 행정안전부(3건), 농림축산식품부(3건) 등이며, ‘장기검토’로 통보한 곳은 보건복지부(8건), 국토교통부(6건) 등인 것으로 나타났다.

【대정부 정책건의 과제 관련 중앙부처별 회신 현황 : 2020년~2022년】

구분	대정부 정책건의 과제 검토 결과				
	수용	일부수용	불수용	장기검토	미회신
금융위원회	-	-	2건	-	-
기획재정부	-	3건	6건	2건	-
교육부	-	2건	1건	1건	-
국방부	-	-	-	1건	-
행정안전부	2건	4건	3건	2건	-
문화체육관광부	-	-	-	1건	-
농림축산식품부	1건	2건	3건	1건	-
보건복지부	1건	1건	2건	8건	1건
환경부	1건	1건	-	2건	-
고용노동부	2건	2건	1건	2건	-
국토교통부	3건	1건	1건	6건	-
중소벤처기업부	-	1건	1건	-	-
경찰청	-	2건	-	-	-
문화재청	-	-	-	1건	-
질병관리청	1건	-	1건	-	-
합 계	11건	19건	21건	27건	1건

주 : 다수 부처와 연관된 대정부 정책건의 과제의 경우 중복으로 파악함.

IV. 대정부 정책건의 한계점 및 개선 방향

1. 대정부 정책건의 한계점

대정부 정책건의 과제에 대한 관계 중앙부처의 수용도에 영향을 미치는 데에는 다양한 복합적 요인들이 존재하겠으나, 주로 법·제도적 측면에서의 한계점을 살펴보면, 다음과 같다 (김미경·김수연, 2021).

첫째, 대정부 정책건의 과제의 수용 여부가 전적으로 관계 중앙부처의 판단에 의해 결정되고 있다는 점이다. 「지방자치법」 제182조 제5항에 의하면, 중앙행정기관의 장이 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 그대로 종결되는 방식이다. 동 조항에서 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 밝혀 통보하여야 한다고 하지만, 타당성 여부에 대한 중앙행정기관의 검토에 대한 대한민국시도지사협의회 재

검토 요구나 이의제기 등에 관한 규정이 부재하다. 이에 따라, 전국 17개 시·도가 서로 합의 하여 인정한 건의 과제임에도 불구하고, 오직 중앙행정기관의 판단에 따라 수용 여부가 결정되며, 이를 다시 다룰 수 있는 제도적 장치가 아직까지 전무한 실정이다.

둘째, 대정부 정책건의 과제의 처리가 불투명하게 관리되고 있다는 점이다. 건의 과제의 수용, 불수용, 장기검토 등의 결정을 내리는 과정이 누구와 어떻게 논의·보고되고 결정되고 있는가에 대하여 「지방자치법」에서는 하위 법령(시행령)에서도 관련 규정이 부재한 탓에, 건의 주체인 대한민국시도지사협의회 입장에서는 해당 부처로부터 결정·통보받은 사항 외에는 알 수가 없다. 이는 국민이 정부시책이나 행정제도 및 그 운영의 개선을 목적으로 행정청(국회사무총장·법원행정처장 및 헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장은 제외)에 제안하는 의견에 관해서는 대통령령인 「국민 제안 규정」에서 접수, 심사, 공개 및 재심사 등을 규정하고 있는 것과 크게 비교되는 부분이라 할 수 있다.

셋째, 장기검토 회신 사유에 대한 기준 역시 부재한 실정이다. 건의 과제 가운데 상당수가 관계 중앙부처로부터 ‘장기검토’로 회신되고 있으나, 실질적 내용상으로는 어떠한 기준에 의해 장기검토가 되는 것인지 알 수 없고, 결과적으로는 수용곤란과 다를 바 없는 것으로 인식되는 것이 일반적이다. 이로 인해 대한민국시도지사협의회 및 시·도 입장에서는 관계 중앙부처에선 언젠가는 반영해 주기만을 기다리고 있을 수밖에 없는 현실인 것이다.

2. 대정부 정책건의 개선 방향

우리나라가 실질적인 지방자치분권 및 지역균형발전을 실현해 나가기 위해서는 대한민국 시도지사협의회를 비롯한 지방 협의체의 ‘대정부 정책건의’ 기능이 실효성을 확보해야 하는 바, 이에 대한 개선 방향을 제시해 보면 다음과 같다.

무엇보다, 「지방자치법」 및 동법 시행령의 개정이 필요하다. 「지방자치법」 제182조의 제4항을 개정하여, 지방 협의체로 하여금 지방자치와 지역균형발전에 직접적인 영향을 미치는 법령 또는 정책에 관한 의견을 관계 중앙부처(장관)에게 직접 제출하도록 해야 할 것이다.⁹⁾ 이에 따라, 동조 제5항을 개정하여 지방 협의체로부터 제출된 과제에 대하여 관계 중앙부처(장관)로 하여금 2개월 이내에 검토하여 그 결과를 해당 지방 협의체에 직접 통보하도록 해

9) 현 정부의 국정운영 모토는 ‘지방시대’이며, 이는 강력한 지방분권을 통한 지방 주도의 지역균형발전을 추진해 나감으로써 실현될 수 있으므로, 지방 협의체의 대정부 정책건의의 대상에 ‘지역균형발전’을 포함시킬 필요가 있다. 이 경우, 지역균형발전에 관한 정책·법령은 행정안전부에 국한되지 않고, 범부처에 걸쳐 있으므로, 지방협의체가 행정안전부(장관)를 경유하지 않고 해당 관계부처에 직접 건의를 실시하여 통보받도록 해야 할 것이다.

야 할 것이며, 검토 기준 및 과정, 지방 협의체로부터의 이의신청 및 재협의 등에 관한 절차와 그 관리·공개 등에 관한 사항¹⁰⁾을 규정해야 할 것이다.¹¹⁾

특히, 불수용 또는 장기검토 등의 기준, 중간조치 사항 등을 명시하여야 한다. 내용적으로 어떠한 사유에 해당하는 건의에 대해서 불수용한다는 기준 또는 사유를 명확하게 객관적으로 마련해 둘 필요가 있고, 장기검토에 대해서도 단순히 ‘장기검토’로 회신하게 하는 것이 아니라 그 ‘장기’의 기간을 명시하여 회신하게 하는 것이 필요하다. 또는 장기검토 회신 이후에 중앙부처에서 검토하고 있는 사항 또는 조치 등을 해당 지방 협의체에 정기적으로 공유하도록 규정할 필요가 있다(김미경·김수연, 2021).

【대정부 정책건의의 법·제도적 개선 방향 : 「지방자치법」 및 동법 시행령 개정】

구분	현행	개선
건의대상	지방자치 관련 법령	(변경) 지방자치분권 및 지역 간균형발전 관련 법령
제출처	행정안전부장관	(변경) 관계 중앙행정기관의 장
회신처	행정안전부장관	(변경) 관계 중앙행정기관의 장
검토절차	-	(신설) 검토 기준 및 과정 등
재협의	-	(신설) 이의 신청·접수 및 처리, 재협의, 협의기구 설치·운영 등
후속조치	-	(신설) 장기검토 과제에 대한 지속적·체계적 관리 방식 등
정보공개	-	(신설) 검토 결과 및 각종 처리·관리과정 공개(공유) 방식 등

이와 함께, 대한민국시도지사협의회를 비롯한 지방 협의체 차원에서 ‘대정부 정책건의’ 수용률을 제고하기 위한 자구적인 노력을 적극 추진해 나갈 필요가 있다. 대한민국시도지사협의회 경우, ‘수용’된 과제를 제외하고 ‘일부수용’, ‘불수용’, ‘장기검토’로 회신된 과제에 대해서도 ‘종결’ 처리하고 있는 과제가 다수인 것으로 파악되는 바, ‘장기검토’ 과제에 대해

10) 이와 관련하여, 김미경·김수연(2021)은 중앙부처 내에서도 이를 전문적으로 검토하기 위한 위원회 등을 통해 심의하는 과정을 마련하거나 필요시에는 외부 전문가가 참여하는 토론회나 자문회의 등을 개최하여 객관적으로 검토하는 과정을 거치고, 이 과정에 지방정부가 참여하여 의견을 제시할 수 있는 기회를 주는 제도를 마련할 필요가 있음을 주장하고 있다.

11) 법률(지방자치법)에는 기본적인 내용만 규정하고, 세부적인 절차·사항 등에 관해서는 대통령령(지방자치법 시행령)으로 규정하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

서는 관계 중앙부처에서 어떻게 진행·처리되고 있는 지 상시 모니터링해야 할 필요가 있고, '불수용' 과제에 대해서는 일정 기간이 지난 후 '재건의 과제'를 선정·발굴하여 재건의 하려는 의지를 보여줄 필요가 있으므로, 이들 모두를 '지속관리'로 표현하여 정부 정책에 반영시키기 위한 최선의 노력을 기울여 나가야 할 것이다. 또한, '미회신' 과제에 대해서도 '진행 중'으로 표현하고 있는데, 이에 대해서는 일정 기간 이후 관계 중앙부처로부터 회신이 이루어지지 않을 경우 '재건의' 등으로 표현하여 회신을 촉구해 나가야 할 것이다.

한편, 대한민국시도지사협의회를 비롯한 지방 4대 협의체의 대정부 정책건의 수용률이 모두 높지 않은 것으로 판단되는 바, 공통적으로 개선에 공감하는 과제에 대해서는 관계 지방 협의체 상호간 별도의 협력체계를 구축하여 함께 대응해 나가거나, '지방 4대 협의체장 간담회' 개최 및 공동성명서 발표 등을 통해 수용률을 제고해 나가야 할 것이다.

【대한민국시도지사협의회 대정부 정책건의 과제 관리방식의 개선 방향】

구분	현행	개선
수용과제	'종결'	'종결' 처리하되, 정책·법령 등 반영 여부 모니터링 추진
불수용과제	'종결' 또는 '지속관리'	국정기조·정부정책 변화 등에 따른 재건의과제 발굴·선정 필요 차원에서 '지속관리' 일원화 후, 별도 내부절차 신설 추진
장기검토 과제	'종결' 또는 '지속관리'	
미회신 과제	'진행 중'	'진행 중' 처리하되, 회신기간이초과 안건은 '재건의' 처리

참고문헌

김미경·김수연(2021). 대정부 건의제도의 한계와 개선방안. <분권레터>. vol. 82. 대한민국시도지사협의회회.

대한민국시도지사협의회(2023). <대정부 정책건의 과제 처리절차>. 대한민국시도지사협의회 내부자료.