

지방의정 브리프

지방의회 교섭단체 제도 개선을 위한 제언

최현재(서울특별시의회 법제지원1팀장)



1. 문제제기

- 2022년 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거가 끝나고, 7월 1일부터 제9기 지방의회가 출범함

〈표 1〉 지방의원의 정당 및 무소속 당선인 현황

구 분	정당 소속 당선인	무소속 당선인	합계
시·도의원	867	5	872
시·군·구의원	2,843	144	2,987

※ 자료 : 선거통계시스템, 중앙선거관리위원회

- 지방선거는 정당공천제를 시행하고 있으며, 선출된 지방의원의 대다수는 당적을 보유하고 있음
 - 2006년 지방선거 이전까지는 광역의회는 의원 입후보시에 정당추천이 허용되고 기초의회는 허용되지 않았으나, 2006년 5월 31일 제4회 지방선거부터 기초의회 의원도 입후보시에 정당추천이 허용됨
- 이에 따라 광역의회나 기초의회에서 의원의 소속 정당을 기준으로 한 교섭단체 구성이 가능함
- 지방선거에서 정당공천제에 대한 반대 의견¹⁾도 있으나, 정당에 소속된 의원들로 구성된 현행 지방의회에서 교섭단체의 역할은 중요함
 - 교섭단체는 입법활동과 의회 운영의 효율성 제고를 위해 지방의회에 필요한 제도임
- 하지만, 지방의회 교섭단체의 구성 등에 관한 상위법 근거가 없는 상황에서, 의회와 집행기관과의 법적 갈등이 발생하고 있음
- 지방의회 교섭단체의 운영을 활성화하기 위한 제도 개선이 필요함

1) 지방의회 정당공천제와 관련하여, 정당의 공천을 받은 의원들은 주민의 의사보다는 정당의 이익을 추구하게 되어 지방자치제도에 반한다는 주장이 있음. 또한 공천과정의 비민주적인 행태에 대한 비판도 있음

2. 지방의회 교섭단체의 의의 및 역할

- 교섭단체는 의회에서 일정한 수 이상의 의석을 가진 정당 또는 단체에 소속된 의원들이 의회의 활동을 능률적으로 수행하기 위해 구성되는 원내 정당 또는 정치단체를 말함
 - 교섭단체는 다양한 의견과 이해관계를 가진 의원들의 의사를 통합하여 의사진행의 효율성과 신속성을 도모함
 - 교섭단체는 효율적인 의회 운영 방향 및 정당 정책의 추진, 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정, 교섭단체 상호 간 사전협의 및 조정, 정당과의 교류·협력 등의 역할을 함
- 지방의회 교섭단체는 지방자치법 등에 관련 규정이 없고 해당 지방자치단체의 자치법규에 따라 구성·운영하고 있음
 - 지방의회의 교섭단체는 1995년 2월 17일 경기도의회에서 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례」가 의결되면서부터 시작되었음(지방의회론, 이청수, p.172)
 - 국회는 「국회법」 제33조 제1항에서, 20인 이상의 소속 의원을 가진 정당이 하나의 교섭단체가 될 수 있도록 규정함

〈표 2〉 광역의회의 교섭단체 관련 규정

구 분	교섭단체 구성 근거	교섭단체 구성 기준
서울	서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례	10명 이상
부산	부산광역시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	5명 이상
대구	대구광역시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	5명 이상
인천	인천광역시의회 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	5명 이상
광주	광주광역시 기본 조례	4명 이상
대전	대전광역시의회 교섭단체 조례	4명 이상
울산	울산광역시의회 기본 조례	5명 이상
세종	세종특별자치시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	3명 이상
경기	경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례	12명 이상
강원	강원도의회 회의규칙	5명 이상
충북	충청북도의회 기본 조례	5명 이상
충남	충청남도의회 교섭단체 구성 및 운영에 관한 조례	5명 이상
전북	전라북도의회 기본 조례	6명 이상
전남	전라남도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	6명 이상
경북	경상북도의회 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	6명 이상
경남	경상남도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례	의원정수 100분의 10 이상
제주	제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	4명 이상

※ 자료 : 자치법규정보시스템, 행정안전부

3. 지방의회 교섭단체 운영의 한계

- 지방의회의 교섭단체 구성과 운영에 관한 상위법이 마련되지 않아, 의회와 집행기관 간 갈등을 초래하고 있음
 - 교섭단체에 직원을 배치하는 내용의 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례 일부개정조례안」이 대법원에 제소되었고(2017. 3. 14), 무효 판결을 받음(2018. 7. 11)
 - 판결의 주요 내용을 보면, 교섭단체 지원을 위한 정책위원회 설치 및 공무원을 그 직원으로 두는 것은 실질적으로 지방 의회의원에 대하여 유급 보좌 인력을 두는 것과 마찬가지로 지방의회에서 정할 사항이 아니라 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항임(2017추5046 조례안재의결무효확인)
- 최근 전부개정 지방자치법(시행 2022. 1. 13)에 따라, 지방의회는 의원 의정활동을 지원하는 정책지원 전문인력을 의원 정수의 2분의 1 범위에서 둘 수 있음
 - 정책지원 전문인력의 직무는 의원의 의정자료 수집·조사·연구, 조례 제·개정 및 행정사무 감사 및 조사 등과 관련된 의정활동을 지원하는 것임
 - 다만, 정책지원 전문인력은 상임위원회 또는 의회사무기구 내에 별도의 조직(서울시의회는 정책기획담당관실을 두고 있음)에 배치하고 있으며, 상임위원회의 의정활동 지원을 위주로 운영하고 있음

4. 지방의회 교섭단체 제도 개선방안

- 지방의회 교섭단체의 원활한 운영과 집행기관과의 갈등을 해소하기 위하여, 지방의회의 교섭단체 구성과 교섭단체를 지원하는 인력 운영에 대한 상위법에 근거 마련이 필요함
- 상위법의 내용은 효과적인 입법활동과 효율적인 의회 운영을 위한 지방의회의 교섭단체 기준을 규정해야 할 것임
 - 지방의회별 의원 정수를 고려한 교섭단체의 구성 기준 등을 제시해 볼 수 있음

〈표 3〉 의원 정수별 지방의회 분포

의원수	10명 이하	11~19명	20~29명	30~39명	40~49명	50명 이상	합계
기초의회	107	87	24	6	2	-	226
광역의회	-	-	4	2	6	5	17

※ 자료 : 선거구 및 의원정수 현황, 중앙선거관리위원회

※ 2019년 한국지방정부학회 추계학술대회의 발표원고(지방의회 교섭단체 개선 방안에 관한 연구)를 수정 보완하였음을 밝힙니다.

내용문의 : 최현재(서울특별시의회 법제지원1팀장, paul@seoul.go.kr)