

2022 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시의회 교섭단체 운영실태를 통한 실효성 제고방안 연구

2022. 9.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시의회 교섭단체 운영실태를 통한 실효성 제고방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2022. 9. 30.

- 연구기관 : (사)한국정치학회
- 책임연구원 : 박경미 (전북대, 교수)
- 연구원 : 가상준 (단국대, 교수)
조진만 (덕성여대, 교수)
유성진 (이화여대, 교수)
박진수 (덕성여대, 교수)
- 자문위원 : 전진영 (국회입법조사처, 정치의회팀장)
김준석 (동국대, 교수)
이한수 (아주대, 교수)
장승진 (국민대, 교수)

(요약문)

서울시의회 교섭단체 운영실태를 통한 실효성 제고방안 연구

한국정치학회 박경미·가상준·조진만·유성진·박진수

요 약

이 연구의 목적은 지방의회 교섭단체 운영실태를 분석하여 지방의회 교섭단체 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하는 데 있다. 이 연구는 <그림 1>과 같이 첫째, 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징, 둘째, 지방의회 교섭단체 연혁과 현황, 셋째, 지방의회 자치법규 비교분석과 제도적 한계, 넷째, 서울시의회 교섭단체 활성화 방안, 총 네 가지 주제로 구성되었다. 이 연구의 분석방법은 지방의회 교섭단체 운영 현황과 관련 법령 및 자치법규 등에 대한 자료분석과 함께 문헌연구 및 포적집단인터뷰(Focus Group Interview) 분석을 중심으로 이루어졌다.

연구내용은 다음과 같다. 먼저 II장에서는 문헌연구를 통하여 교섭단체에 관한 기존연구의 동향을 이해하고, 서울시 교섭단체의 실효성 강화 방안 모색을 위한 연구 방향을 검토한다. 기존연구의 검토를 통해 도출한 결론은 다음과 같다. 첫째, 지방의회 교섭단체제도는 대의민주주의 원리에 근거하여 지역주민의 의사를 대표하는 주민대표기관으로써 지역의 중요의사를 형성하고 결정하는 지방의회 운영의 효율성과 생산성을 강화하기 위한 핵심적 수단이다. 둘째, 교섭단체는 정치적·정책적 가치를 공유한 일정기준 이상의 의원들이 모여 의회 운영의 효율성과 능률성을 제고할 도모하는 결사체로써, 의회의 원활한 운영을 위한 조정과 협의, 지방자치단체에 대한 견제와 균형, 지방자치의 실현 기능을 담당한다. 셋째, 서울특별시의회를 포함하여 지방의회 교섭단체는 법적 근거의 미비, 교섭단체에 대한 정책지원의 부족, 과도한 교섭단체 구성요건, 당론기속과 당파적 이익으로 인한 제약 등으로 인하여 주어진 기능과 역할을 충실히 수행하고 있지 못하다. 넷째, 향후 서울특별시의회를 포함하여 지방의회 교섭단체 실효성을 높이기 위해 법적 근거를 마련하고, 교섭단체에 대한 정책지원을 강화하고, 탄력적인 교섭단체 구성요건을 마련할 필요가 있다.

이처럼 교섭단체에 관한 기존연구들은 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화를 위한 기본방향을 제시하고 있다. 이를 위해서는 첫째, 교섭단체 관련 법적 기준 마련, 둘째, 예산과 인력 등 교섭단체 지원제도의 강화, 셋째 교섭단체제도의 민주적, 효율적 운영을 위한 구성요건의 검토 등이다.

이를 고려하여 본 연구는 다음과 같은 사항들에 주목해 서울특별시 교섭단체 실효성 강화를 위한 방안을 모색하고자 한다. 첫째, 국회 교섭단체 검토를 통해 지방의회 교섭단체제도 제도화 연구의 방향을 도출하여야 한다. 둘째, 지방의회들의 다양한 사례들을 분석하여 향후 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화를 위한 전략을 마련하여야 한다. 셋째, 입법 주체인 국회의원 의견 분석을 통해 지방의회 교섭단체의 법적 근거와 지원 강화를 위한 입법 방향과 실행 계획을 마련하여야 한다.

Ⅲ장에서는 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징을 개괄적으로 살펴보고 있다. 구체적으로 다음의 세 가지에 초점을 맞추어 구성되어 있다. 첫째, 국회의 교섭단체 제도가 어떻게 성립되고 발전해왔는가를 살펴보았다. 구체적으로 제헌국회에서 교섭단체제도를 어떻게 논의하였으며 정치상황 변화 속에서 어떤 제도적 선택이 이루어졌는지를 살펴보았다. 교섭단체제도는 제헌국회 당시 곧바로 채택되지 않고 다양한 논의 속에서 이루어지는 특징을 보였다. 특히 권위주의 체제하에서는 교섭단체 제도를 통하여 야당의 분열을 촉진하고, 효율적으로 국회 운영을 통제하려는 모습을 보이기도 하였다. 민주화 이후에는 교섭단체제도 구성요건 논란이 있기도 하였지만 원내협상과 국회 운영에서 교섭단체가 중심이 되는 제도가 정착되었다.

둘째, 국회 교섭단체의 제도적 권한을 「헌법」과 「국회법」 등에 명시된 내용을 면밀하게 살펴보았다. 국회 교섭단체의 법적 권한과 위상 그리고 기능을 파악하는 작업은 지방의회 개선에 도움이 될 수 있다. 「국회법」은 구성요건, 원구성 단계에서의 권한, 본회의와 상임위원회 운영 관련 권한 등과 관련하여 세부적으로 규정하고 있다. 이뿐만 아니라 「정치관계법」 상에도 교섭단체에 대한 제도적 지원이 구체적으로 명시되어 있다. 국회 교섭단체가 다양한 차원에서 자신들의 권한과 역할을 보장받고 있다는 점을 의미하지만 이와 관련하여 교섭단체와 비교섭단체 간의 형평성 문제와 관련한 다양한 쟁점들이 존재하는 것도 사실이다.

셋째, 국회 교섭단체제도를 고찰한 내용을 토대로 지방의회 교섭단체와 관련한 제언을 하고 있다. 국회와 지방의회는 그 규모와 역할에 있어서 차이가 존재하지만 모두 민주적인 과정을 통하여 선출된 대의기관이라는 공통점을 가지고 있다. 이러한 이유로 국회와 지방의회는 법적인 근거와 운영에 있어서 어느 정도의 정합성을 유지할 필요가 있다. 하지만 한국의 국회와 지방의회 간의 관계는 그렇게 설정되어 있지 않은 지방의회의 현실을 고려할 때, 어떠한 교섭단체제도의 마련을 고민해야 하는지, 그리고 지방의회의 위상을 제고하고 교섭단체제도가 정착되기 위해서는 어떠한 노력을 해야 하는지를 제안하고 있다.

Ⅳ장에서는 지방의회 자치법규를 분석을 통해 교섭단체 관련 규정을 비교 분석하였다. 이에 대한 분석은 세 차원으로 나누어 분석되었다. 첫째 차원의 분석 초점은 교섭단체에 관한 자치법규 제정 이후의 개정안을 분석하였다. 서울특별시의회가 1998년 교섭단체 관련 자치법규를 제정한 후 각 지방의회가 왜 교섭단체를 도입

하였는지를 살펴본다. 둘째, 현행 자치법규 비교 분석은 총 네 개의 주제로 나누어 비교 분석하였다. 연구주제는 교섭단체 구성요건, 원구성에 대한 교섭단체 권한, 본회의 및 위원회에 관한 교섭단체 권한, 그리고 기타 사안에 대한 교섭단체 권한이었다. 셋째, 교섭단체와 일반적인 입법활동에 대한 지원체계를 분석하였다.

자치법규 비교 분석결과는 첫째, 교섭단체에 관한 조항들이 다수의 자치법규에 분산되어 있다는 점이다. 각 조례와 규칙에 규정된 조항들 사이의 체계성을 갖추어야 한다. 교섭단체 관련 조항 중 일부는 조례에, 또 규칙에 명시되어, 왜 조례나 규칙에 명시되어야 하는지, 그리고 의회 운영에 혼선을 빚지 않을 만큼 명확한가 의문이 남는다. 체계적으로 교섭단체 관련 조항들을 정리해 명시할 필요가 있다.

둘째, 또 다른 문제는 교섭단체 관련 조항이 얼마나 구체적인가이다. 우선 고려하여야 할 사안은 가장 쟁점 사안은 원구성으로, 의장단을 선출하고 위원장을 선출하는 과정에서 교섭단체가 어떤 권한을 갖는가에 관한 것이다. 그 연장선에서 교섭단체 권한에 대한 자치법규는 의회 운영에 따라 별도 조항을 마련하는 것을 고려하여야 한다. 협의나 결정이 필요한 의회 운영 사안마다 교섭단체의 권한을 명시한다면 교섭단체를 중심으로 한 효율적인 의회운영이 가능할 수 있다.

V장에서는 1995년 전국동시지방선거 이후 지방의회의 교섭단체 운영의 연혁과 현황과 변화를 분석하고 지방의회 소속정당별 의석 현황을 살펴본 후 의장단 및 상임위원장 선출 및 상임위원회 구성, 그리고 의사결정과정에서 교섭단체의 규정을 검토하였다.

검토의 결과는 다음과 같다. 첫째, 지방의회별 제정의 시기는 다르지만 자치법규를 통해 교섭단체 구성과 역할을 제도화하고 있다. 서울특별시의회, 경기도의회, 부산광역시의회, 인천광역시의회, 그리고 광주광역시의회는 교섭단체 구성요건을 마련하고 일정한 권한을 부여하고 있다. 둘째, 교섭단체제도를 제도화할 인적 구성을 갖추고 있고 조례와 규칙을 통해 제도적으로 도입하였지만 광역의회의 정파적 구성으로 교섭단체제도가 실질적인 의미를 갖는 여건을 갖춘 광역의회는 서울특별시의회와 경기도의회, 그리고 인천광역시의회에 불과하다. 대부분의 의회는 복수의 정당이 교섭단체 구성요건을 충족하지 못해 교섭단체제도가 역할을 수행하고 있지 못하다. 셋째, 서울특별시의회와 경기도의회는 원구성과 의회 운영에서 교섭단체 역할은 다음과 같다. 원구성에서 서울특별시의회는 교섭단체 협의회가 활발하지 않았다. 교섭단체제도는 상임위원회 배분 비율에만 의미를 가졌으며 상임위원장은 다수당이 독식하는 모습이 최근까지 이어졌다. 선거결과, 한 정당이 압도적 승리를 거두는 경우가 빈번하여 제2당이 힘을 발휘하기 어려운 의회환경을 조성하였기 때문이다. 반면, 경기도의회의 원구성에서 교섭단체는 서울특별시의회보다 중요하였다. 의장단 구성뿐 아니라 상임위원장 배분에서도 교섭단체별 비율에 따른 안배가 이루어졌다.

서울특별시의회와 경기도의회의 교섭단체는 기본적인 의사결정 단위로 기능하고

있음이 확인되었다. 두 의회의 조례와 규칙은 의회 운영과 관련된 제반사항에 대한 결정에 있어서 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하는 과정을 제도화하고 있다. 다만 기본적 운영에 관한 사항만을 제도화한 서울특별시의회와 달리, 경기도의회는 의회 운영과 집행부 견제 등 거의 모든 사항을 의장과 교섭단체의 협의를 규정하고 있어 교섭단체가 지방의회 운영의 핵심적 행위단위임을 명확히 보여주고 있다.

VI장에서는 연구분석의 함의와 제언을 담고 있다. 교섭단체의 필요성은 지방의회 의 특정 정당의 독단적 운영에 제동을 걸기 위한 조치이다. 이에 대해 표적집단인 터뷰를 통해 지방의회 의원 의견을 들어보면 다음과 같다.

지방의회에서 교섭단체에 대한 필요성은 인정하고 있다. 교섭단체가 필요한 이유는 지방의원 개인이 정책을 만드는 데 한계가 있으며 정당의 체계화된 정책연구 기능의 도움이 필요하며 지방의회 효율적 운영을 위해 필요하다는 의견이다. 교섭단체 활성화를 위해 재정적·인적 지원 중 어느 것이 우선되어야 하는가에 대해서는 의견이 갈렸다. 인적 지원이 필요하다는 의견과 재정적 지원이 우선이라는 의견이 공존하였다. 인적 지원을 위한 재정적 뒷받침이 필요하다는 점에서 무엇이 우선이라고 말하기 힘들지만 정책개발·조례제정에 지원이 필요하다는 공통점이 있었다.

의원들은 교섭단체가 광역의회만이 아니라 광역의회와 기초의회 모두에서 필요하다는 의견이 가졌다. 광역의회에서 시작해 기초의회로 확대해 나가자는 것이다. 교섭단체 구성 및 운영을 위해 최소 의원정수에 대해서는 10인-30인을 최소 의원정수로 보고 있었다. 다만 광역의회와 기초의회 중 규모가 큰 지방의회에 교섭단체가 필요하다는 의견을 종합해 볼 때 15명 정도를 최소 지방의원 정수로 보는 것으로 이해할 수 있다. 교섭단체가 하나만 있는 경우에도 지원이 필요하다는 의견이 있었는데, 교섭단체 숫자보다 정책개발, 정책연구 등이 중요하기 때문이라고 답하였다.

한편 지방의회 교섭단체가 적어도 2개 이상이 만들어질 수 있도록 연동제를 실시하자는 의견에 대해서는 단기적으로는 부정적 그러나 장기적으로는 긍정적 의견이었다. 또한 교섭단체 지원을 위한 법적 근거 마련으로 지방자치법 개정, 지방의회법 제정 중 어느 방안이 더 효과적이라 생각하십니까라는 질문에 모두가 지방의회법 제정이 효과적이라고 대답하였다. 지방의회 교섭단체 관련 법적 근거 마련을 요구했지만 통과되지 않는 이유로는 국회의 기득권, 지방의회에 대한 견제, 중앙정치의 경직된 시각 등을 꼽았다. 또한 지방의회 교섭단체 활성화를 위한 구체적 방안에 대해 지방의회 및 지방의원들의 역량 강화가 필요하다고 답해 주었다.

교섭단체 법적 기반을 마련하기 위해서는 첫째, 교섭단체 구성 요건 및 2개 이상 교섭단체 구축 방안 마련에 대한 정리가 필요하다. 항상 2개 이상의 교섭단체가 만들어지는 국회와는 달리 지방의회의 역적 특징, 중앙정치의 영향력 등 의석 분포에 대한 고민이 있어야 한다. 두 번째로 교섭단체 인적·재정적 지원에 관한 구체적 안이 있어야 한다. 지방의회는 교섭단체를 통한 법적 지원과 국회입법조사처와 같

은 입법지원조직을 필요로 하였다. 현재는 중앙당에 지급되고 있는 국고보조금을 중앙당과 시·도당으로 분산되어 지원되는 형태도 생각해 봐야 한다. 세 번째로 교섭단체를 광역의회만 도입할 것인지, 광역의회와 기초의회 모두 도입할 것인지, 광역의회 그리고 일정 규모 이상의 기초의회에 도입할 것인지를 고민하여야 한다. 마지막으로 지방의회 교섭단체 규정에 대한 일관성 그리고 구체성을 띠어야 한다. 교섭단체 조례 및 규칙은 구체적이지 않고 추상적이기 때문에 발생할 혼란은 교섭단체 제도적 마련을 위한 기반을 약화시킬 수 있다.

지방의회 교섭단체 법적 기반을 마련하기 위해서는 국회차원에서의 공청회, 토론회뿐만 아니라 지역별 그리고 전국광역의회협의회 등을 통한 지속적 논의가 이루어져야 한다. 아쉽게도 국회에는 지방의원 출신들이 많지만 법적 기반을 마련하기 위해 전국 광역의회협의회 나아가 전국 시·군·자치구의회의회장협의회, 전국 기초의회 의장협의회 등이 한 목소리를 낼 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 교섭단체 제도적 기반 마련에 있어 중요하게 넘어야 할 산은 여론이다. 교섭단체에 대한 인적, 재정적 지원은 결국 국민이 세금이 투입되는 일이기 때문에 지방의회가 입법적 생산성, 도덕성, 그리고 대표성을 띤 의정활동을 통해 주민을 설득할 수 있어야 한다.

〈 차례 〉

I . 서론	1
1. 연구의 목적 및 배경	1
2. 연구주제	2
3. 연구의 범위	4
II . 기존연구 검토 및 문제 제기	7
1. 서론	7
2. 왜 교섭단체에 주목해야 하는가?	7
3. 교섭단체의 기능과 역할	8
가. 교섭단체의 정의	8
나. 교섭단체의 기능	10
1) 의회의 원활한 운영을 위한 조정과 협의	10
2) 지방자치단체장에 대한 견제	13
3) 지방자치의 실현	13
4. 교섭단체의 역할을 제한하는 요인	14
가. 법적 근거의 미비	14
나. 정책지원인력의 부족	17
다. 과도한 구성요건	20
라. 당론기속과 당파적 이익	22
5. 교섭단체의 역할 강화를 위한 제도적 개선방안	24
가. 법적 근거의 마련	24
나. 교섭단체 지원 강화	25
다. 교섭단체 구성요건의 완화	26
라. 당론구속의 약화	27
6. 문제 제기	27
III . 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징	30
1. 서론	30
2. 제헌국회 교섭단체제도 논의	31
가. 제헌국회 구성의 특징	31
나. 제헌국회 교섭단체제도 도입 여부 쟁점	33
라. 제헌국회 교섭단체 발언 비율 쟁점	36
마. 제헌국회 교섭단체제도 채택 과정과 핵심 내용	37
3. 제헌국회 이후 교섭단체제도 변화	38
가. 제2대 국회: 국회운영위원회와 예산결산위원회에서의 교섭단체 역할 강화	38

- 나. 제5대 국회: 양원제 국회 도입에 따른 교섭단체제도 변화 39
- 다. 권위주의 정권 시기 교섭단체제도 변화 40
- 4. 국회 교섭단체의 제도적 권한 분석 44
 - 가. 현행 「국회법」 상 교섭단체 구성요건 45
 - 나. 원구성 단계에서의 교섭단체 권한 47
 - 1) 국회의장과 국회부의장 선출 48
 - 2) 상임위원장 선출과 상임위원회 배정 50
 - 다. 상임위원회 운영 관련 교섭단체 권한 52
 - 1) 중요 상임위원회 당연직 참여 보장과 간사 보장 53
 - 2) 각종 특별위원회와 자문위원회 구성에서의 지분 보장 53
 - 3) 기타 상임위원회 운영 관련 교섭단체 권한 55
 - 라. 본회의 운영 관련 교섭단체 권한 56
 - 1) 본회의 개최·개의·산회와 의사일정 관련 교섭단체 권한 57
 - 2) 본회의 운영방식 관련 교섭단체 권한 58
 - 3) 본회의 발언 관련 교섭단체 권한 59
 - 4) 본회의 안건 처리 과정에서의 교섭단체 권한 61
 - 마. 「국회법」 과 「정치관계법」 상 교섭단체에 대한 제도적 지원 64
- 5. 국회 교섭단체제도를 통해서 본 지방의회 교섭단체의 쟁점 66
 - 가. 지방의회 현실에 따른 교섭단체제도 적실성 문제 66
 - 나. 지방의회의 위상에 대한 인식 문제 68
 - 다. 「지방의회법」 부재의 문제 70

IV. 교섭단체에 관한 지방의회 자치법규 비교 분석 74

- 1. 교섭단체 구성·운영과 자치법규 분석의 방향 74
- 2. 교섭단체 관련 자치법규 제정 연혁 75
 - 가. 서울특별시의회의 자치법규 75
 - 나. 경기도의회 자치법규 78
 - 다. 인천광역시의회의 자치법규 82
 - 라. 부산광역시의회의 자치법규 85
 - 마. 광주광역시의회의 자치법규 88
- 3. 지방의회별 현행 교섭단체 관련 자치법규 비교 90
 - 가. 교섭단체 구성요건 91
 - 나. 원구성과 교섭단체 권한 93
 - 다. 본회의 및 위원회 운영에 대한 교섭단체 권한 95
 - 라. 기타 사안에 관한 교섭단체 권한 99
- 4. 교섭단체에 대한 제도적 지원과 입법활동 지원체계 102
- 5. 교섭단체에 관한 자치법규의 쟁점 106

V. 지방의회 교섭단체 연혁과 현황	108
1. 서론	108
2. 민주화 이후 지방의회의 변화	109
가. 지방의회 규모와 상임위원회 수의 변화	109
나. 지방의회 구성의 정파적 변화	112
3. 지방의회 교섭단체 요건의 영향	117
가. 교섭단체 요건과 원구성	117
나. 교섭단체 요건과 의회 운영	129
4. 지방의회 교섭단체 운영의 쟁점	135
VI. 제도적 방안	138
1. 교섭단체 운영실태	139
2. 교섭단체 활성화를 위한 제도적 기반	140
〈부록〉 표적집단인터뷰(Focus Group Interview) 설문지	148
〈참고문헌〉	150

〈표 차례〉

〈표 1-1〉 연구의 범위	6
〈표 2-1〉 국회의장과 교섭단체 대표의원 간 협의 사항	11
〈표 2-2〉 서울특별시의회와 경기도의회 교섭단체 기능	12
〈표 2-3〉 광역의회 교섭단체 자치법규 현황	15
〈표 2-4〉 광역의회 교섭단체 자치법규 현황	16
〈표 2-5〉 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률	18
〈표 2-6〉 「국회법」 정책연구위원 관련 조항	18
〈표 2-7〉 「지방자치법」 입법활동 전문위원 지원 규정	19
〈표 2-8〉 2021년 「지방자치법」 의원의 정책지원 전문인력 규정	19
〈표 2-9〉 제8회 시·도의원 선거결과와 구성요건 비교	21
〈표 2-10〉 광역의회 교섭단체 구성요건 비율	22
〈표 3-1〉 제헌국회 「국회법」 교섭단체(단체교섭회) 관련 조항과 내용	37
〈표 3-2〉 민주화 직후 전면 개정된 「국회법」 상 교섭단체제도 관련 조항과 내용 ..	42
〈표 3-3〉 역대 서울특별시 광역의원선거 결과	67
〈표 3-4〉 국회의원 「지방의회법안」 발의 현황	70
〈표 4-1〉 서울특별시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정	75
〈표 4-2〉 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 (1998년 제정) ..	76
〈표 4-3〉 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 중 (1995년 제정)	77
〈표 4-4〉 경기도의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정	79
〈표 4-5〉 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 (1995년 일부개정) 79	79
〈표 4-6〉 「경기도의회회의규칙」 중 (1995년 일부개정)	81
〈표 4-7〉 인천광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정	82
〈표 4-8〉 「인천광역시의회위원회조례중개정조례안」 중(1995년 일부개정안)	83
〈표 4-9〉 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 (2018년 제정)	84
〈표 4-10〉 부산광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정	85
〈표 4-11〉 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 (2002년 전부개정) 86	86

〈표 4-12〉 「부산광역시의회의회의규칙」 (2004년 일부개정)	87
〈표 4-13〉 광주광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정	88
〈표 4-14〉 「광주광역시의회기본조례」 (2014년 제정)	89
〈표 4-15〉 교섭단체 구성요건	91
〈표 4-16〉 원구성에 관한 교섭단체 권한	93
〈표 4-17〉 본회의 운영에 대한 교섭단체 권한	96
〈표 4-18〉 위원회 운영에 관한 교섭단체 권한	98
〈표 4-19〉 기타 사안에 대한 교섭단체 권한과 지원	100
〈표 4-20〉 서울특별시의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원	103
〈표 4-21〉 경기도의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원	103
〈표 4-22〉 인천·부산·광주광역시의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원	105
〈표 5-1〉 민주화 이후 광역의원 정수의 변화	109
〈표 5-2〉 지역별 광역의원 정수의 변화	110
〈표 5-3〉 광역의회 상임위원회 수의 변화	111
〈표 5-4〉 정당별 구성 및 변화: 서울특별시의회	113
〈표 5-5〉 정당별 구성 및 변화: 경기도의회	114
〈표 5-6〉 정당별 구성 및 변화: 인천광역시의회	115
〈표 5-7〉 정당별 구성 및 변화: 부산광역시의회	115
〈표 5-8〉 정당별 구성 및 변화: 광주광역시의회	116
〈표 5-9〉 서울시의회 원구성 현황: 1995~2002	118
〈표 5-10〉 서울시의회 원구성 현황: 2002~2010	119
〈표 5-11〉 서울시의회 원구성 현황: 2010~2018	120
〈표 5-12〉 서울시의회 원구성 현황: 2018~현재	121
〈표 5-13〉 경기도의회 원구성 현황: 1995~2002	124
〈표 5-14〉 경기도의회 원구성 현황: 2002~2010	126
〈표 5-15〉 경기도의회 원구성 현황: 2010~2018	127
〈표 5-16〉 경기도의회 원구성 현황: 2018~현재	128

〈표 5-17〉 서울특별시의회 기본조례: 의회 운영과 교섭단체	130
〈표 5-18〉 서울특별시의회 회의규칙: 회의 운영과 교섭단체	131
〈표 5-19〉 경기도의회 회의규칙: 의회 운영과 교섭단체	133
〈표 5-19〉 경기도의회 회의규칙: 의회 운영과 교섭단체(계속)	134
〈표 6-1〉 지방자치법 입법지원 관련 조항	142
〈표 6-2〉 제21대 국회에 발의된 지방의회법 비교	144

〈그림 차례〉

〈그림 1〉 연구주제	2
〈그림 3-1〉 제헌국회선거 결과	32
〈그림 4-1〉 교섭단체 관련 자치법규 분석의 차원	74

I. 서론

1. 연구의 목적 및 배경

대의민주주의국가의 의회에서 정당은 정책결정 과정의 핵심적 주체이다. 대의민주주의를 근대화시키며 필수적인 정당은 의회운영에 중요하다(Schattschneider 1960, 1; LaPalombara and Weiner 1966, 3). 그럼에도 불구하고 정당은 신뢰받지 못하며 부정되는 현실이 반복되고 있다. 이러한 부정적 인식의 팽배는 정당이 그만큼 중요한 정책 결정의 주체임을 의미하지만 그로 인한 의회 안의 정치적 갈등이 발생하는 현상도 반복된다(Aistrup 2004; Koetzle 1998). 서로 다른 이해관계를 대표하는 정당들이 공존하는 의회에서 그 다양성이 의회 정책 결정과정에서 투영되기 때문이다.

이처럼 정치적 갈등의 원인을 제공함에도 정당은 여전히 의회정치에서 필수적이다. 그 이유는 기능성과 책임성을 갖춘 정당만이 유권자 지지를 받을 수 있으며 이들을 통해서만이 대의민주주의가 작동하기 때문이다. 또한 사회의 다양한 이익을 집약하고 표출하는 기능을 하는 정당이 유권자들이 필요로 하는 대안을 모색하고 정책으로 전환함으로써 서로 다른 이해관계에 있는 집단과 개인의 입장 차를 넘어 사회적 통합을 이루는 기능과 역할을 할 수 있기 때문이다(Reilly, Nordlund and Newman 2008).

지방의회도 예외는 아니다. 정당 공천을 받은 후보들이 지방의회 운영의 축을 이루어 정당의 중요성을 일상적으로 환기된다. 정당 공천과정을 거친 선출된 지방의회 의원들은 유권자 지지를 받은 후보였으며 정당을 대표하여 의정활동을 하면서 정치적 정당성을 갖는다. 이러한 현실을 고려할 때, 의원 소속 정당을 중심으로 한 지방의회 운영의 제도적 기반이 필요하다. 이러한 관점에서 지방의회 주축이 되는 정당 단위, 즉 '교섭단체'의 제도적 특징과 한계를 검토하여 활성화를 위한 대안 마련이 필요하다.

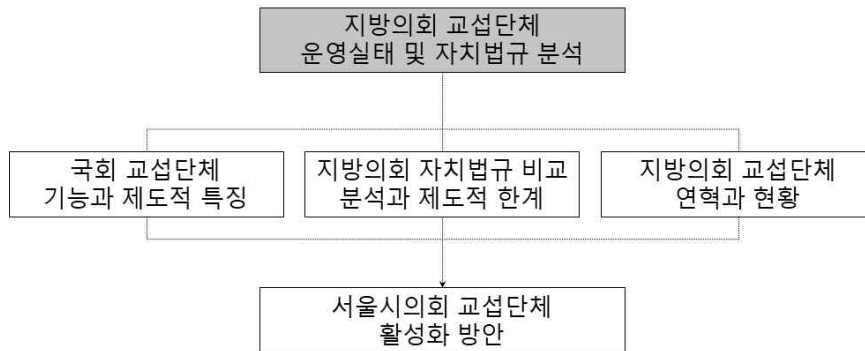
현재 교섭단체는 국회와 지방의회에서 운영되고 있다. 국회 교섭단체는 「국회법」과 「정치자금법」에 근거해 운영되며 제도적 지원을 받는 데 반해, 지방의회는 자치법규가 교섭단체 운영의 근거이다. 제도적 지원이 부재한 지방의회는 국회 교섭단체 운영에 비해 상대적으로 제도화 수준이 낮은 것이다. 지방의회 교섭단체 활성화를 위해서는 그 운영실태와 현황을 분석하고 그 한계와 개선 방향을 고민할 필요가 있다.

이러한 관점에서 이 연구의 목적은 지방의회 교섭단체 운영실태를 분석하여 서울시 교섭단체 실효성을 높이는 대안 제안에 있다. 2022년 지방자치법 전부개정에 따라 자치분권의 중요성이 대두되는 상황에서 지방의회 교섭단체 실효성 있는 운영을 위한 제도적 기반은 중요하다. 지방분권 발전의 출발은 지방의회가 대표성과 책임성을 갖출 때 가능하며 이를 위해서 지방의회 교섭단체 제도화를 위한 대안을 마련하여야 한다.

2. 연구주제

이 연구의 목적은 지방의회 교섭단체 운영실태를 분석하여 지방의회 교섭단체 활성화 위한 제도적 기반을 마련하는 데 있다. 그에 따라 이 연구는 <그림 1>과 같이 첫째, 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징, 둘째, 지방의회 교섭단체 연혁과 현황, 셋째, 지방의회 자치법규 비교분석과 제도적 한계, 넷째, 서울시의회 교섭단체 활성화 방안, 총 네 가지 주제로 구성되었다.

<그림 1> 연구주제



각 연구주제별 분석 방향은 다음과 같다. 첫 번째 연구주제인 ‘국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징’에서는 국회 교섭단체의 기능과 권한 등을 중심으로 국회 교섭단체의 제도적 특징을 분석한다. 주요 연구내용은 의회 교섭단체의 정의와 기능을 중심으로 한국 국회에 대한 권한과 제도적 지원의 특성을 분석하는 것이다. 역대 국회 제도 변화에 대한 이해는 지방의회 교섭단체 운영의 제도적 근거 마련을 위해 분석이 필요하다(손병권 외 2018). 의회 교섭단체는 국회와 지방의회, 그리고 국가마다 다르게 운영되고 있지만 공통적으로 인적·재정적 지원이 이루어지고 있다는 공통점이 있다. 구체적으로 「국회법」에 근거하여 국회 교섭단체가 갖는 권한에는 원구성, 본회의 운영과 위원회 및 각종 인사권 등이 포함되며 「정치자금법」에 근거하여 국회 교섭단체에는 보조금이 지급되고 있다.

이와 같은 국회 교섭단체에 관한 제도적 지원은 정치관계법 두 축, 즉, 「국회법」과 「정치자금법」을 토대로 이루어지고 있다. 국회 운영 전반에 관한 교섭단체 권한은 「국회법」에 구체적으로 명시되어 체계화되어 있으며 이와 연계하여 「정치자금법」을 통해 교섭단체에 재정적 지원이 이루어지고 있다. 다시 말해, 국회 교섭단체에 관한 권한과 지원은 정치관계법 내에서 포괄적이고 체계적으로 구성되어 있다는 의미이다.

이러한 국회 교섭단체제에 관한 분석은 지방의회 교섭단체 운영의 효율화와 발전을 위한 대안 마련의 준거틀이 될 수 있다. 두 개 이상의 자치법규에 근거하여 운영되고 있는 지방의회 교섭단체제는 그 체계 또한 체계를 갖추지 않은 ‘낮은 수준의 제도화’에

며물고 있다는 점에서 국회 교섭단체에 대한 이해가 필요하다. 이러한 관점에서 국회 교섭단체에 관한 규정과 제도적 지원의 변화를 시계열적으로 분석하고자 한다.

둘째, ‘지방의회 자치법규 비교분석과 제도적 한계’에 관한 분석이다. 현재 지방의회 교섭단체는 자치법규에 근거하여 지방의회가 자율적으로 운영하고 있다. 지방의회에 관한 교섭단체에 관한 제도적 근거는 교섭단체에 관한 별도의 조례를 제정하거나 기본조례를 통해 그 근거를 마련하였으며 그 제정시기도 각각 다르다. 시기적으로 보아 경기도의회가 1995년 가장 먼저 교섭단체 관련 조례를 제정하였으며 울산광역시가 2020년 관련 조례를 만들어 가장 늦게 만들었다. 서울시의 경우, 2015년 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」를 제정하여 운영하고 있다.

이에 대한 비교의 준거는 서울시의회 조례로서, 다른 지방의회와의 차이점과 공통점이 함께 논의될 필요가 있다. 여기에서 주목할 부분은 교섭단체에 관한 근거의 차이와 그에 따른 의회 운영에서 차지하는 교섭단체의 지위와 권한 차이이다. 대부분의 지방의회가 조례에 근거하여 교섭단체를 운영하는 데 반해, 광주광역시의회는 기본조례를 제도적 근거로 활용하고 있다는 차이를 보인다. 두드러진 차이는 교섭단체 구성요건이다. 서울특별시의회는 10명 이상의 의원을 교섭단체 구성요건으로 하는 반면, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 울산광역시의 의회는 5명 이상인 반면, 광주광역시의회는 4명 이상 등으로 다양하다. 이와 같은 차이는 단순히 근거조항의 차이를 넘어서 의회 운영에서 교섭단체 지위의 차이로 이어질 것으로 예상할 수 있다.

이러한 관점에서 지방의회 교섭단체 관련 조례에 대한 분석은 자치법규의 내용을 비교항목을 산출하여 엄밀하게 비교분석할 필요가 있다. 교섭단체 조례의 항목별 비교 분석에는 교섭단체 구성요건과 함께 의회 운영과 의사결정과정에서 부여되는 교섭단체의 권한 등의 항목을 추출하여 분석할 예정이다. 현재 각 조례 등에서 교섭단체 운영에서 중요하게 고려하는 점은 무엇인지, 그리고 이에 대한 대안들은 어떻게 규정하고 있는지 등을 살펴볼 것이다. 이를 통해서 자치법규에 근거하여 운영되는 지방의회 교섭단체의 제도적 한계와 쟁점을 결과로 제시하고자 한다.

셋째, ‘지방의회 교섭단체 연혁과 현황’에서는 서울특별시의회와 경기도의회, 3개광역시의회의 교섭단체 운영 연혁과 현황을 분석한다. 민주화 이후 지방자치제도가 부활한 지 30여 년이 경과했음에도 지방자치제도는 지방현안 논의와 해결이라는 제도적인 취지에 여전히 미흡하다. 특히 ‘강시장-약의회’ 구도 아래에서 지방의회의 역할에는 많은 비판이 있었던 것이 사실이다. 그러나 2022년 전면개정 지방자치법의 시행으로 새로운 변화를 맞게 된 지방의회는 그 구성과 운영에 대해 전반적인 재검토가 필요한 상황이다.

두 번째 연구주제의 분석 초점은 각 지방의회의 소속정당별 의석 현황을 살펴본 후, 교섭단체 규정이 의장단 및 상임위원장 선출 및 상임위원회 구성, 그리고 의사결정과정에서 어떠한 역할을 갖는지에 놓여진다. 보다 구체적으로 각 지방의회가 갖고 있는

교섭단체 구성요건은 어떻게 규정되어 있는지 간략히 정리하고, 그것이 의장단과 상임위원장의 배분, 그리고 상임위원회의 배분 등 원구성에 있어서 어떠한 역할을 하는지 파악하는 데에 주어진다. 더불어 각 의회의 규정에 따라 표결과 논의과정에 있어서 교섭단체에 특별한 지위와 권한이 부여되어 있는지 살펴봄으로써 실제 의회의 의사결정 과정에서 교섭단체 규정의 실효성을 검토한다. 마지막으로 교섭단체 지위에 따른 재정적인 지원은 어떠한 것이 있는지 살펴본다. 분석의 방법은 각 지방의회 현황 정리와 비교를 기본으로 하되, 필요한 경우 논의의 구체성을 위해 서울시 의회의 경우에 초점을 맞추어 사례분석이 더해질 것이다.

마지막 연구주제는 ‘서울시의회 교섭단체 활성화의 제도적 방안’이다. 지방의회 교섭단체의 효율적 운영을 통해 유권자에 대한 지방의회 대표성을 제고하고 지방의회에 대한 신뢰를 높일 필요가 있다. 여기에서는 교섭단체 현황과 자치법규 분석을 토대로 서울시의회 교섭단체 활성화 방안을 논의할 예정이다. 지방자치법과 지방의회법의 쟁점을 살펴보고 이에 대한 표적집단인터뷰(Focus Group Interview)를 시행하고 분석하고자 한다. 이를 토대로 서울시의회 교섭단체 실효성 제고를 위한 대안을 제시할 예정이다.

3. 연구의 범위

이 연구는 서울시의회 교섭단체 운영실태 분석을 토대로 교섭단체 운영의 실효성을 제고하려는 목적을 두고 있다. 그에 따라 이 연구의 핵심적인 분석대상은 지방의회 교섭단체 운영 현황과 관련 법령 및 자치법규 등이다.

구체적으로 주요 분석대상은 국회와 지방의회에서 운영되는 교섭단체제도이다. 우선, 국회의 경우, 「국회법」에 근거하여 교섭단체를 제도화하여 운영하며 국회의원선거 결과 확정 이후부터 교섭단체는 원구성을 비롯한 각종 국회 의사일정과 각종 정책결정의 주도적 역할을 한다. 이러한 교섭단체 기능과 역할은 의회 운영의 사실상 ‘균형점’으로 작용하여, 선거 시점과는 다른 균형점 위에서 의회정치가 작동하게 된다(Bendor and Moe 1986). 선거 이후 구성되면서 새로운 국회 운영의 단위로 기능하는 교섭단체는 국회 전반에 걸친 의사결정의 주축을 차지한다는 것이다.

국회 교섭단체 운영에서 주목해야 할 부분은 정치관계법 조항에 근거하여 국회 교섭단체에 다양한 권한과 지원을 부여받아 운영된다는 점이다. 「국회법」 제33조는 “20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체”를 구성하도록 명시하고 있다. 또한 국회의장과 교섭단체 대표의원 간 협의를 통해 전반적인 의사일정을 조정하고 결정하도록 규정하고 있다. 교섭단체 대표의원은 1) 원구성 협상의 권한, 2) 본회의와 위원회 등 국회 운영에 대한 제도적 권한, 3) 국회 직책에 관한 인사권, 예산결산특별위원회 위원 선임 요청권과 윤리심사자문위원회 자문위원 추천권을 갖는다.

또한 국회 교섭단체는 「국회법」과 「정치자금법」 조항을 토대로 인적·재정적 지원도 받는다. 「국회법」 제34조는 “교섭단체 소속 의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을” 둘 수 있다. 또한 「정치자금법」에 근거하여 교섭단체는 의석비율에 따라 매년 경상보조금과 선거가 있는 해에 추가적으로 선거보조금을 받는다. 정책연구위원과 보조금 제공은 원활한 교섭단체의 운영을 통해 국회 의사결정과 의원들의 입법활동을 제고하려는 목적에서 이루어진다는 점에서 주목할만한 제도적 지원이다.

이처럼 국회 교섭단체가 제도적 권한과 인적·재정적 지원에 관한 제도적 기반이 갖춰진 데 비해 지방의회 교섭단체 운영에 대한 제도적 기반은 미약하다. 지방의회 교섭단체의 운영에 관한 제도적 근거는 각 지방단체별 ‘조례’만이 있는 현실이다. 1995년 경기도의회가 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」 제정을 시작으로 현재 모든 지방의회가 교섭단체에 관한 조례 또는 관련 내용을 담은 자치법규를 제정하였다. 이러한 흐름은 지방의회 운영의 중심은 정당이며 지방의회 내 교섭단체 운영의 제도적 기반이 필요하다는 인식이 반영되며 이와 동시에 지방의회 교섭단체의 제도화 수준이 상대적으로 낮다는 것을 의미한다.

이 연구가 지방의회 교섭단체 제도화에 관심을 갖는 이유는 다음과 같다. 첫째, 의회 정파성은 의회갈등의 근본적 원인이라는 점에 있다. 지방의회 의사소통 채널로서 교섭단체는 정파적 차이에서 빚어지는 지방의회 갈등을 제도화하는 기능을 한다는 점에서 의회갈등 해소의 대안이 될 수 있다. 이러한 기능과 역할을 하는 교섭단체는 소속 정당에 따라 서로 다른 입장을 갖는 의원들의 의견을 조율하고 정책대안을 조정하는 등 의사결정과정을 주관하여 의회 갈등을 줄이고 운영 효율성을 높일 수 있다. 교섭단체는 정파적 갈등을 제도화하는 기능을 하기 때문이다. 정파성 노출 정도와 시점은 명확히 예측할 수 없으며 의사운영 교착이나 의사결정 지체는 의회운영을 비효율적이고 비생산적으로 만든다는 점에서 교섭단체 운영을 통한 정파성 제도화가 필요하다. 이러한 관점에서 낮은 수준의 제도화에 머물러 있는 교섭단체를 통해 지방의회의 대표성을 제고할 수 있다.

둘째, 교섭단체 제도화는 의원들의 의정활동을 지원할 수 있는 제도적 기반으로 기능할 수 있다. 제도화 수준이 상대적으로 높은 국회는 교섭단체별 정책연구위원을 선임할 수 있도록 함으로써 의원들이 원활한 의정활동을 할 수 있도록 지원하고 있다. 교섭단체에 소속하는 정책연구위원의 역할과 기능은 쟁점사안에 대한 이해와 입법에 필요한 근거자료를 작성하여 의원들에게 필요한 입법정보를 제공하는 것이다. 각 의원마다 별도로 준비하는 입법정보와 함께, 정책연구위원이 제공하는 입법정보는 쟁점사안에 대한 의원들의 이해를 도모하여 의정활동의 방향 설정에 지원한다. 이러한 관점에서 교섭단체의 제도화는 의원의 의정활동 수준을 제고하는 토대가 된다.

이처럼 의사결정과정을 효율화하는 의회 운영 단위로 기능하는 교섭단체의 제도화

에 관한 연구 범위는 <표 1-1>과 같다. 연구 범위에 포함되는 지방의회는 교섭단체를 운영하는 서울특별시 및 3개 광역시 지방의회와 경기도의회, 총 5개 지방의회이다.

<표 1-1> 연구의 범위

	정수	조례
국회	300	국회법, 정치자금법 등
서울특별시의회	112	서울특별시의회교섭단체구성·운영조례
경기도의회	156	경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례
인천광역시의회	40	인천광역시교섭단체구성과운영에관한조례
부산광역시의회	47	부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례
광주광역시의회	23	광주광역시기본조례

이처럼 연구범위를 설정하는 이유는 첫째, 교섭단체 제도화를 위한 방안을 마련하기 위해서 지방의회에서 교섭단체 운영 현황과 그 제도적 조건을 파악하는 것이 우선이기 때문이다. 서울시의회 이외에 지방의회 중 3개 광역시의회와 경기도에 국한한 이유는 교섭단체가 작동하는 운영 현황을 구체적으로 파악하기 위해서이다. 이들 3개 광역시의회와 경기도의회는 각각 조례 등의 자치법규를 제정하여 교섭단체를 운영해와, 자치법규의 내용에 따라 지방의회별 교섭단체 운영의 특성이 나타날 것으로 예상할 수 있다.

둘째, 경기도의회와 3개 광역시의회는 상대적으로 의회 규모가 크거나 정당별 의석 비율 격차가 크지 않은 의회이기 때문에 포함되었다. 경기도의회는 그 규모가 가장 큰 지방의회이며 서울특별시의회, 인천광역시의회, 경기도의회는 비록 한 정당이 우위에 있더라도 두 개의 정당 의석비율 차이가 크지 않다. 반면 부산광역시의회와 광주광역시의회는 상대적으로 한 정당이 차지하는 비중이 높은 상황에서 교섭단체 운영의 의미를 평가할 수 있다.

II. 기존연구 검토 및 문제 제기

1. 서론

이번 장에서는 문헌연구를 통하여 교섭단체에 관한 기존연구의 동향을 이해하고, 본 보고서의 주제인 서울시 교섭단체의 실효성 강화 방안 모색을 위한 연구 방향을 검토하고자 한다. 교섭단체에 관한 기존연구 검토는 크게 세 가지 주제를 중심으로 진행된다. 첫째, 교섭단체란 무엇이며, 어떤 기능과 역할을 수행하는가? 둘째, 지방의회 교섭단체가 그 기능과 역할을 적절히 수행하는 것을 제한하는 요인들은 무엇인가? 셋째, 지방의회 교섭단체의 기능과 역할을 강화하기 위한 제도적 개선방안은 무엇인가. 이를 바탕으로 이번 장의 결론에서는 서울특별시의회 교섭단체의 실효성을 높이기 위한 본 보고서의 연구 방향을 제시하고자 한다.

2. 왜 교섭단체에 주목해야 하는가?

앞서 언급하였듯이 이 연구는 서울시 교섭단체의 운영실태를 파악하고, 향후 교섭단체의 기능과 역할을 강화할 방안을 모색하는 것에 있다. 교섭단체에 관한 기존연구 검토를 본격적으로 시작하기에 앞서 우리는 먼저 중요한 질문에 대한 고려부터 시작하여야 한다. 우리는 왜 교섭단체에 주목해야 하는가?

지방의회는 대의민주주의 원리에 근거하여 지역주민의 민의를 대표하는 주민대표기관으로써 지방자치의 중요한 의사와 정책을 결정하는 기관이다. 지방의회는 국회와 더불어 주민의 의사를 대의하는 기관의 지위를 가진다. 2021년 전면개정된 「지방자치법」 제37조(의회의 설치)는 “지방자치단체에 주민의 대의기관인 의회를 둔다”라고 명확하게 규정하며 지방의회가 주민의 의사를 대의하는 대표성을 가진 기관임을 확인하고 있다. 허전(2015: 2)은 지방자치법에서 지방의회가 주민의 대의기관임을 명시한 것이 가지는 의미를 다음과 같이 이해한다.

“이는 지방의회의 법적 지위에 대한 새로운 자리매김으로서, 지금까지의 지방자치의 지방행정적인 성격파악에서 탈피하여 지방정치라는 성격을 인정하고, 국가와 지방자치단체의 관계를 대등·협력의 관계로 파악하려는 것으로 볼 수 있다”

1961년 군사 쿠데타로 정권을 장악한 박정희 군사정권이 지방의회를 해산한 이후 30년 뒤인 1991년 지방의회 선거가 부활하였다. 이후 30여 년 동안 지방의회는 풀뿌리 민주주의의 핵심으로 자리매김하는 성과를 거두었다. 그러나 또 다른 한편으로는

지방의회가 지역주민의 대의기관으로서 지역주민의 의사를 반영하여 지역의 중요한 의사와 정책을 효율적으로 결정하고 주민의 복리를 증진하는 지방자치를 실현해주시기를 바라는 국민의 기대와 희망과 달리 지방의회는 본연의 기능을 수행하는데 있어 많은 한계를 드러내고 있다. 지방의회 의원의 전문성 부족, 자기 지역구의 이해나 특정 이익집단의 이해관계를 우선하는 의원들의 행태, 특정 정당이 지방의회 독점하여 일방적으로 의장단 및 상임위원장을 독식하고 지방의회를 독단적으로 운영함으로써 지방의회가 본연의 임무를 정상적으로 수행하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 또한, 지방자치단체의 장과 지방의회 다수파의 정당이 다른 분점정부 하에서 지방자치단체장과 지방의회 간의 갈등과 반목으로 지방의회가 효율적으로 작동하지 못하는 경우가 많이 발생하고 있다.

이런 가운데 지방의회 교섭단체가 주목받고 있다. 지방의회 교섭단체는 지방의회에 대한 불신과 회의를 극복하고, 지방의회가 지역주민의 대의기관으로서 지방자치 실현이라는 중요한 임무를 효과적으로 달성하기 위한 제도적 방안으로서 기대를 받고 있다. 한 학자의 표현을 빌리자면, “국민의 대표로 선출되는 의회의 존재 없이 대의민주제를 상상할 수 없듯이 의회 활동 또한 교섭단체의 존재 없이는 상상할 수 없게 되었다”(정극원 2008: 436).

그렇다면, 왜 지방의회 교섭단체가 지방의회 효율적 임무 수행을 위한 핵심적 수단으로 주목받고 있는가? 이에 대한 답을 구하기 위해서는 먼저 교섭단체의 기능과 역할을 이해하는 것이 필요하다.

3. 교섭단체의 기능과 역할

가. 교섭단체의 정의

교섭단체의 기능과 역할을 이해하기 위해서는 우선 교섭단체 개념에 대한 명확한 이해가 필요하다. 교섭단체 정의와 관련하여 기존연구들은 대체로 3가지 요소에 주목하고 있다. 즉 누가 구성하는가? 어떤 기준으로 구성하는가? 그리고 어떤 목적을 가지고 구성하는가?

먼저 교섭단체의 구성 주체를 살펴보자. 기존연구들은 교섭단체의 구성 주체와 관련하여 정치적·정책적 가치의 공유에 주목한다. 이현출(2009: 18)은 교섭단체를 “일반적으로 비교적 동질적인 정치적·정책적 지향을 갖는 일정기준 이상의 의석을 가진 원내정당(parliamentary parties), 원내정파(parliamentary fractions), 원내집단(parliamentary groups)”으로 정의하고 있다. 해외 교섭단체에 관한 사례연구 역시 교섭단체의 구성 주체와 관련하여 정치관이나 정치적 신조 등을 공유한 집단이라

는 정의에 주목한다. 독일에서는 교섭단체가 “의회기 동안에 그 정치관이 전반적으로 일치하고 대체로 같은 정당에 속하며 그 투표행위를 이에 상응하게 일치하게 하는 국회의원의 연합”으로 정의된다(정극원 2008: 437). 일본의 경우 교섭단체의 의미로 회파(會派)라는 용어를 사용하는데, 동경지방법재판소(東京地裁)의 판례에 따르면 회파는 “정치적 신조 등을 같이하는 의원의 임의적인 동지적 집합체”로 규정되어 있다(허전 2015: 6).

교섭단체는 정치관이나 정치적 신조를 공유하고 있는 같은 정당에 소속되어 있는 의원들로 구성하는 것이 보편적이지만, 때에 따라서는 여러 정당에 소속되어 있는 의원들이 하나의 교섭단체를 구성하기도 한다. 독일 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestages) 제10조 제1항은 교섭단체 구성 주체로 “동일 정당에 속하거나 유사한 정치적 목표로 인해 어느 주에서도 서로 경쟁하지 않는 정당에 속한 연방 하원의원”으로 규정하여 엄격한 정당 소속을 강조한다. 반면 정치적, 정책적 신념을 공유한 결사체인 교섭단체가 반드시 하나의 동일 정당 출신으로만 구성될 필요는 없다. 예를 들어 독일 지방의회 원내교섭단체는 연방의회 교섭단체와 달리 의원들이 같은 정당에 소속될 필요가 없다(김봉철 2011). 일본의 회파 역시 정당의 소속과 상관없이 특정한 정책적 지향에 따라 단체를 구성할 수도 있다. 대한민국 국회의 경우 「국회법」 제33조 제1항에서 “국회에 20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다”고 규정하고 있다.

이런 점에서 정당과 교섭단체 관계는 교섭단체 연구의 중요한 주제이기도 하다. 일부 연구는 교섭단체를 정당과 병렬적으로 사용한다. 예를 들어 이현출(2009)은 교섭단체를 원내정당이라고 규정하고 있다. 허전(2015)은 일본의 경우 정당에 속하는 국회의원이 원내에서는 정당 대신에 교섭단체라는 이름으로 불리고 있음에 주목한다.

반면 다른 연구들은 교섭단체를 정당과 구분하여 설명하기도 한다. 이부하(2015:103)는 교섭단체가 정당을 위해 활동하는 결사체가 아니며, 교섭단체의 행위가 소속 정당의 행위와 구분된다고 주장한다.

“정당은 국민의 정치적 의사를 형성하고 이를 대변하며, 정책적 대안을 제시할 뿐만 아니라, 국민과 국가기관 사이에서 중개적 역할을 수행하며 정권획득을 목표로 하는 정치적 결사체이다. 반면, 교섭단체는 의회 내 조직적 통일성을 유지하고 의정활동을 효율적·능률적으로 수행하기 위해 결성된 의회 내 결사체이다. 즉 교섭단체는 의회 내에서 의사형성 및 의사결정을 도출하고 조정하며 용이하게 하기 위한 ‘헌법생활의 필수적 기관’이다.”

그에 따르면, 정당과 교섭단체의 행위는 ‘공무성’의 차이로 구분된다고 주장한다. 즉

정당은 국민의 정치적 의사형성을 수렴하고 전달하는 기능을 수행하는 반면, 교섭단체는 “의회에서 조직적 통일성을 유지하고 의회 내에서 의사형성 및 의사결정을 조정·도출하여 효율적·능률적으로 의정활동을 수행하는 결사체”이다(이부하 2017: 103).

교섭단체의 정의와 관련하여 우리가 살펴볼 두 번째 요소는 교섭단체 구성의 기준 문제이다. 교섭단체에 관한 대부분의 연구는 교섭단체를 정치적·정책적 목표를 공유하는 ‘일정 수 이상의 의석을 가진’ 결사체로 정의한다. 그러나 그 ‘일정 수 이상’의 기준이 무엇인지는 국가마다 다르다. 대한민국 국회의 경우 20명 이상을 기준으로 한다. 독일 연방의회의 경우 독일 연방의회 의사규칙(Geschäftsordnung des Bundestages) 제10조 제1항에 교섭단체 구성요건을 “연방의회 총의석수의 최소 5% 이상의 결사체”로 규정하고 있다. 반면 일본의 회파의 경우에는 1인 이상이면 가능하다. 따라서 “개별 국가가 그 기준을 몇 %나 몇 석으로 하는가는 사실상 그 국가의 정치사, 의회사적 전통에서 판단할 수 밖에 없다”(이현출 2009: 18).

교섭단체의 정의 관련 세 번째 요소는 교섭단체의 목적과 관련이 있다. 교섭단체 제도는 일반적으로 원내운영을 효율성이라는 측면을 고려하여 고안한 제도로 이해되고 있다(이현출 2009). 임동욱·함성득(2005)은 “교섭단체의 존재 목적은 국회에서 일정한 정당에 속하는 의원들의 의사를 사전에 종합·통일하여 각 교섭단체 간에 교섭의 창구역할을 하도록 함으로써 국회의 의사를 원활하게 운영하려는 데 있다”라고 주장한다.

지방의회의 교섭단체도 국회 교섭단체와 같은 목적을 가진 제도로 이해된다. 이부하(2017: 103)는 교섭단체를 “효율적·능률적으로 의정활동을 수행하는 결사체”로 정의하고 있다. 김진곤(2013) 역시 의회가 교섭단체를 운영하고 있는 이유는 다양한 정책적 스펙트럼을 보유한 의원 사이의 의사 교환을 촉진하고, 쟁점 사항에 대하여 더욱 효율적이고 능률적으로 합의에 도달하기 위함이라고 주장한다.

나. 교섭단체의 기능

1) 의회의 원활한 운영을 위한 조정과 협의

교섭단체의 가장 우선적인 기능은 의회의 원활한 운영을 위한 조정과 협의이다. 이는 국회 교섭단체나 지방의회 교섭단체 모두에 해당한다. 예를 들어 국회 교섭단체를 연구한 김형철(2010: 8)은 교섭단체의 중요한 기능을 “의정활동을 원활하게 운영하기 위해 일정한 정파에 속하는 의원들의 주장이나 의견을 종합·조정하여 정당의 정책을 효율적으로 추진할 수 있는 기회를 제공”하는 것으로 이해한다. 지방의회 교섭단체를 연구한 이부하(2017: 103) 역시 교섭단체의 중요한 기능이 “의회에서 조직적 통일성을 유지하고 의회 내에서 의사형성 및 의사결정을 조정·도출하여 효율적·능률적으

로 의정활동을 수행하는” 것임을 밝히고 있다. 김봉철(2011)은 독일 지방의회 원내교섭단체에 관한 연구를 통해 지방의회 원내교섭단체의 목적이 지방의회 내부에서 의사의 형성 및 결정의 과정을 원활하게 하는 것이라고 주장한다.

〈표 2-1〉 국회의장과 교섭단체 대표의원 간 협의 사항

총칙	1. 본회의장 의석 배정(제3조) 2. 연간 국회운영 기본일정의 작성(제5조의 2 제1항)
국회의 기관 및 위원회와 위원	3. 국회 사무총장의 임면 (제21조 제3항) 4. 국회 선출직 공무원의 선출안 제출(제46조의 3 제1항) 5. 정보위원회 위원 선임 또는 개선(제48조 제3항) 6. 본회의 중 위원회 개의(제56조) 7. 의장의 전원위원회 비개회 결정에 대한 동의권 행사(제63조의 2 제1항)
의사일정과 법안처리 과정	8. 본회의 개의 시간 변경(제72조) 9. 본회의 비공개 결정(제75조 제1항) 10. 의사일정의 변경(제77조) 11. 의안에 대한 위원회 심사 기간의 지정(제85조 제1항) 12. 법제사법위원회의 체계-자구 심사 기간의 작성(제85조 제2항)
발언 및 질문, 회의록 관련	13. 동일의제에 대한 총 발언 시간 또는 발언자 수의 결정(제104조 제4항) 14. 비교섭단체 소속 의원의 발언 시간 및 발언자 수 결정(제104조 제5항) 15. 본회의 개의 중 5분 자유발언의 허가(제105조 제1항) 16. 5분 자유발언의 발언자 수와 발언 순서 결정(제105조 제1항) 17. 겸직으로 인한 의원 사직과 위원장 사임 시의 표결방법 변경(제112조 제5항) 18. 국가안전보장 등을 위한 회의록 불게재(제118조 제1항) 19. 국무총리 등의 대리출석-답변 승인 (제121조 제3항) 20. 대정부 질문시 의제별 총 질문시간 및 비교섭단체 소속의원의 질문지수 및 질문시간결정(제112조의 2 제4항) 21. 긴급현안질문 시간의 연장(제112조 3 제5항)
기타	22. 폐회 중 서류제출 요구(제128조 제3항) 23. 국정조사 요구시 조사위원회의 확정(국정감사 및 조사에 관한 법률 제3조제3항)

*출처: 손봉숙(2004)

교섭단체가 의정활동을 효율적·능률적으로 수행하도록 돕는 제도적 기능을 담당할 수 있는 이유는 교섭단체에 부여된 많은 권한과 관련이 있다. 「국회법」에 따르면 교섭단체와 교섭단체의 대표는 국회의 원활한 운영을 위한 많은 권한을 부여받고 있다. <표 2-1>은 국회의장과 교섭단체 대표의원 간의 협의 사항을 정리한 것으로 교섭단체의 대표의원이 국회의 운영과 관련하여 얼마나 많은 권한을 가졌는지를 잘 보여주고 있다. 지난 수십 년간 국회법의 변화에도 불구하고 교섭단체는 여전히 국회의장과 긴밀한 협력 관계를 구축하며, 연간 국회운영 기본일정, 사무총장의 임면 등 국회의 원활한 운영을 위한 다양한 기능을 담당하는 중요한 제도로서 인정되고 있다(김형철 2010).

지방의회 교섭단체에 관한 연구 역시 지방의회의 원활한 운영에 대한 조정과 협의 수행기관으로서의 지방의회 교섭단체의 역할에 주목한다(김동련 2013; 김진곤 2013; 이부하 2017; 이용재 2021; 최용전 2022; 허전 2015). 지방의회 교섭단체는 정당과 의회를 이어주는 기능을 수행하며, 지방의회 운영 전반의 중요한 결정을 위하여 의장과 협의하고 조정하는 기능을 수행하고, 지방의회 운영 전반에 대한 협의와 조정을 담당한다(김동련 2013; 김진곤 2013; 정병기 2015). 문제풍·이용우(2015)는 지방의회 교섭단체 제도가 의회의 효율성을 높이는 이유를 다음과 같이 다섯 가지로 정리하였다. 첫째, 의회 내의 의사소통을 원활하게 한다. 둘째, 교섭단체 간 선의의 정책대결구조를 형성한다. 셋째, 교섭의 파트너를 일원화하여 능률성을 높인다. 넷째 다수 의석을 가진 정당이 의정활동에서 큰 영향을 미치게 되어 책임 의정의 구현이 가능하다. 다섯째, 의회 운영에 관한 권한을 분산함으로써 민주적 의회 운영에 이바지한다.

<표 2-2> 서울특별시의회와 경기도의회 교섭단체 기능

서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례	제4조(기능) 교섭단체는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진 2. 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정 3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정 4. 소속 정당과의 교류·협력 5. 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항
경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례	제3조(교섭단체의 기능 및 지원) ① 교섭단체는 다음 각 호의 기능을 수행한다. 1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진 2. 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정 3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정 4. 교섭단체 상호간의 교류·협력 5. 그 밖의 교섭단체 운영에 필요한 사항

실제로 <표 2-2>에서 보는 것처럼, 서울특별시의회와 경기도의회의 경우를 살펴보면 교섭단체 관련 조례에서 아래와 같이 교섭단체의 역할을 정의함으로써 교섭단체가 지방의회 운영 전반에 관한 조정과 협의를 담당하는 역할을 기대하고 있음을 알 수 있다.

이러한 규정에도 불구하고 국회 교섭단체에 부여된 권한과 비교할 때, 지방의회 교섭단체에 부여된 권한이 미미하다는 비판도 제기된다. 이용재(2021)는 의회 운영과 의제설정을 위해 교섭단체 대표가 본회의에서 발언할 수 있도록 허용한 경우가 서울특별시의회를 포함한 6개 광역의회에 불과하고, 의회 운영을 위한 기본적인 의사일정을 협의하도록 한 경우도 3개 광역의회밖에 없으며, 안전처리일정을 교섭단체 대표와 협의하도록 한 경우 역시 2개 광역의회에 불과함을 지적하면서 국회와 비교할 때 지방의회의 권한이 매우 작다고 주장한다.

2) 지방자치단체장에 대한 견제

지방의회 교섭단체의 중요한 기능 두 번째는 지방자치단체장에 대한 견제 기능이다. 지방의회의 교섭단체는 지방자치단체장을 견제하는 역할을 수행하는 핵심적 제도로 인식된다(조성수 2018). 최용전(2022)은 교섭단체의 중요 역할로 지방자치단체장에 대한 견제 기능에 주목한다. 그에 따르면 “지방의회 의원은 예산 심의와 의결권을 통해 지방자치단체를 견제, 감시하는 지방자치의 핵심기관이며, 교섭단체는 개개인의 의원들이 가진 견제와 감시의 권한의 한계를 극복하기 위한 조직적 대응”을 가능하게 하여 준다(최용전 2022, 112). 독일의 지방의회 교섭단체에 관한 연구를 수행한 김봉철(2011)에 따르면, 지방의회 내부에서의 의사결정 과정이나 지방자치단체장에 대한 통제절차와 관련하여 원내교섭단체가 주도적인 역할을 하고 있다.

하지만, 지방의회가 지방자치단체에 대한 민주적 통제를 시행할 것이라는 기대와 다르게 우리는 종종 지방자치단체 행정기관의 관료조직이 지방의회를 사실상 통제하는 경우를 목격한다(조성수 2018). 이런 상황에서 지방의회의 기능 강화, 특히 교섭단체의 기능 강화는 지방의회와 지방자치단체의 집행기관 사이의 견제와 균형의 관계를 강화하기 위해서는 필수적인 요소로 인식된다.

3) 지방자치의 실현

교섭단체의 중요한 역할 세 번째는 지방자치 실현을 주도한다는 것이다. 교섭단체는 지역 정치 의제를 설정하고 지역 현안에 대한 해결책을 제시하는 제도적 장치로 인식된다. 지방의회 교섭단체는 중앙정치의 관심에서 소외될 수 있는 지역 의제를 발굴하고 정당의 정책으로 사업화하는 역할을 수행할 수 있다. 최용전(2022)는 지방의회 교섭단체가 지역 실정에 특화된 정책을 고민하는 역할을 담당하고 있다고 주장한다. 이용재(2021)도 지방의회 교섭단체가 지역의 정치적 의사를 형성하고, 지역의 이익

을 관철할 수 있는 제도적 장치가 되어야 한다고 주장한다. 그에 따르면 지방의회는 지역사회의 이익을 정치적으로 관철할 수 있는 특수성을 가져야 하며, 이를 위해서 지역사회의 다양한 정치적 의사를 형성·소통·결집할 수 있어야 한다. 교섭단체는 지방의회가 지역사회의 이익을 관철할 수 있도록 하는 제도적 기반이다. 특히 지방의회 교섭단체는 개별의원이 아닌 의원단체로서 중앙당과 동등한 입장에서 소통하고, 지역사회의 다양한 정치적 의사를 전달하고 특수한 이익을 대변하고 실현하는 핵심적 소통 기관으로 인식된다.

4. 교섭단체의 역할을 제한하는 요인

앞서 살펴본 것과 같이 지방의회 교섭단체는 지역주민을 대표하는 대의기관으로써 지방자치단체장을 견제하고, 지역주민의 복리 증진을 위한 지역 자치를 실현하며, 지역의 중요한 의사를 형성과 결정을 효율적·능률적으로 수행하기 위한 제도로서 기능할 것으로 기대된다. 그러나 지방의회 교섭단체 제도의 실제 운영과정을 살펴보면, 지방의회 교섭단체가 그 본연의 역할과 기능을 충실하게 수행하고 있는 경우가 많지 않다. 오히려 여러 가지 제약 요인들로 인해 기능적 한계를 노출하고 있는 경우가 많다.

이들 제약 요인은 교섭단체를 위한 법적 근거의 미비, 교섭단체를 지원할 인력의 부족, 승자독식의 문제, 교섭단체 구성요건의 과도함과 비민주성, 당론기속과 당파적 이익 등이다. 아래에서는 이들 제약 요인이 어떻게 지방의회 교섭단체 활동에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 한다.

가. 법적 근거의 미비

교섭단체 구성 및 활동을 위한 법적 근거의 미비는 지방의회 교섭단체의 기능을 억제하는 핵심요인으로 제기되고 있다. 1988년 지방자치법」 전부개정은 박정희 군사정권에 의해 중단된 민선 지방자치를 본격적으로 복원하는 기반이 되었으나, 지방의회 교섭단체에 대한 법적 규정을 포함하고 있지 않았다. 1988년 전부개정 이후 33년만인 2021년 「지방자치법」이 다시 한번 전부개정이 이루어졌으나 여전히 지방자치법상 교섭단체에 관한 규정이 없다. 이런 이유로, 최용전(2022)은 2021년 지방자치법 전부개정을 통해 지방의회의 역할과 기능이 강화될 것이라고 예상하면서도, 지방의회 운영에 중요한 역할을 수행할 교섭단체에 대한 법적 근거를 갖추지 못하고 있다는 점을 아쉬운 점으로 지적하고 있다.

지방의회 교섭단체에 관한 법적 근거의 미비는 교섭단체의 활동과 기능 수행을 어떻게 제약하고 있는가? 우선, 허전(2015)은 우리나라 지방자치법에 교섭단체의 규정이 없어 교섭단체의 규정의 법형식이 산발적이고 통일되지 못하고 있다고 지적한다.

광역지방의회들은 지방자치법상에 교섭단체에 관한 규정이 없으므로 자체적으로 조례와 규칙을 제정하여 교섭단체에 관한 법적 사항을 규정한다.

〈표 2-3〉 광역의회 교섭단체 자치법규 현황

지역	자치법규 제명	구성	제정일자
서울	서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례	10명	2015/1/2
부산	부산광역시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	5명	2002/4/25
대구	대구광역시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	5명	2018/10/1
인천	인천광역시의회 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	5명	2018/10/8
광주	광주광역시의회 기본조례	4명	2014/6/30
대전	대전광역시의회 교섭단체 조례	4명	2016/12/30
세종	세종특별자치시의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	3명	2014/9/22
울산	울산광역시의회 교섭단체 조례	5명	2020/10/29
경기	경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례	12명	1995/3/13
강원	강원도의회 회의 규칙	5명	2016/6/17
충북	충청북도의회 기본 조례	5명	2014/10/31
충남	충청남도의회 교섭단체 구성 및 운영에 관한 조례	6명	2017/4/20
전북	전라북도의회 기본조례	6명	2016/1/29
전남	전라남도의회 교섭단체 및 위원회 구성과 운영에 관한 조례	6명	2006/7/5
경북	경상북도의회 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	6명	2018/12/31
경남	경상남도의회 교섭단체 구성 및 운영에 관한 규칙	10%	1998/5/14
제주	제주특별자치도의회 위원회 및 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례	4명	2004/7/21

*출처: 이용재(2021: 203)

그러나 〈표 2-1〉과 〈표2-2〉에서 볼 수 있는 것처럼 17개 광역지방의회의 교섭단체 관련 법규의 이름, 구성요건의 기준, 법규의 형식 등이 모두 제각각인 것을 볼 수

있다. 예를 들어 서울특별시의회와 경기도의회 등 15개 광역의회는 교섭단체 관련 내용을 조례로 제정하였으나, 강원과 경남을 교섭단체 관련 내용을 규칙으로 제정하였다.

또한, 교섭단체 조례를 제정한 15개 광역지방의회 중 7개 광역지방의회(서울/인천/대전/울산/충남/경북/경남)는 단독조례를 제정하였으나, 나머지 8개 광역지방의회는 단독조례를 제정하지 않고 다른 조례에 병합하여 제정하는 등 법형식에 있어서 통일성을 찾기 어렵다.

〈표 2-4〉 광역의회 교섭단체 자치법규 현황

제정형식	단독조례	다른 조례에 병합(8개)		단독 규칙	회의 규칙
		기본조례	위원회 조례		
지역	7개 (서울/인천/대전/울산/충남/경북/경남)	3개 (광주/충북/전북)	6개 (부산/대구/세종/경기/전남/제주)	1개 (경남)	1개 (강원)

*출처: 이용재(2021: 204)

지방의회 교섭단체에 대한 법적 근거의 미비로 인한 두 번째 영향은 교섭단체 기능과 역할 강화를 위한 지방의회 노력이 좌절되는 것이다. 이용재(2021)는 17개 광역의회 모두가 조례 제정을 통해 교섭단체 구성을 위한 제도적 근거를 마련하였으나, 상위 법률의 근거 부재로 인해 문제가 발생할 수 있다고 지적한다. 첫째, 상위 법률의 근거가 없는 상황에서 만들어진 조례와 규칙은 법원의 판단으로 무효화 되는 경우가 발생한다. 둘째, 상위 법률의 근거 부족 상황에서 교섭단체 지원의 제도적 근거를 마련하기 어렵고 이로 인하여 지방의회 교섭단체의 원활한 활동이 근본적으로 제약되고 있다. 특히, 지방자치단체 집행기관 공무원들이 지방议회의 권한 강화에 대해서 상당한 회의적 반응을 보이는 상황에서(송건섭·하세헌 2016), 지방자치단체 집행기관이 지방의회 교섭단체에 대한 법적 근거의 미비를 이유로 지방의회 교섭단체의 역할 강화를 꾀하는 지방议회의 노력을 제약하는 사례가 종종 나타난다.

조성수(2018)의 연구는 법적 근거 미비가 교섭단체의 역할 강화를 꾀한 지방议회의 노력을 어떻게 가로막고 있는지 잘 보여주고 있다. 경기도 연정 2기 시기 당시 민주당과 새누리당은 교섭단체 내부에 정책위원회를 구성하고, 보좌 인력을 채용 및 배치하여 의회의 기능을 강화하고자 하였다. 이러한 노력을 실현하기 위해서 민주당의 정책위원장이 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영에 관한 조례」 일부개정안을 대표발의하였으며, 동 조례안은 2016년 10월 본회의에서 가결되었다. 그러나 경기도 집행기관은 이에 대한 재의를 경기도의회에 요구하였고, 경기도의회는 2017년 3월 동 조례안을 재의결하였다. 그러나, 경기도의회 재의결에도 불구하고, 경기도 집행

기관은 개정 조례안이 헌법과 지방자치법상 법적 근거가 없다는 이유로 의회의 재의결에 대한 무효확인 청구 소송을 대법원에 제소하였다. 이후 최종적으로 대법원이 무효확인 판결을 함으로써, 교섭단체의 기능 강화를 위한 경기도의회의 초당적 노력은 결국 좌절되었다.

교섭단체의 기능 강화를 위한 서울특별시의회의 노력도 같은 이유로 좌절되었다. 서울특별시의회는 2012년 2월 27일 “의원의 입법활동을 지원하기 위하여 보좌직원을 둘 수 있다”는 「서울특별시의 기본조례」 일부개정안을 의결하였으나, 서울특별시는 위 내용이 법령에 위반된다는 등의 이유로 재의를 요구하였다. 그러나 서울특별시의회가 2012년 4월 18일 동 조례안을 원안대로 재의결하자, 서울특별시는 동 조례안에 대한 무효확인 소송을 법원에 제소하였다. 결국, 2012년 12월 26일 대법원은 지방의회 의원을 지원하기 위한 보좌직원은 법적 근거의 변화를 초래하기 때문에 법률의 규정이 필요하다는 이유로 서울시 의회의 재의결 자체를 무효로 하였다.

“지방의회 의원에 대하여 입법활동을 지원하기 위하여 보좌직원을 두는 것은 지방의회 의원의 신분, 지위 및 그 처우에 관한 현행 법령상의 제도에 중대한 변경을 초래하는 것으로 이는 개별지방의회의 조례로 규정할 사항이 아니라 국회의 법률로 규정하여야 할 입법사항...”

“지방자치법은 물론 다른 법령에 지방의회 의원에 대하여 보좌직원을 둘 수 있는 법적 근거를 찾아볼 수 없다.”

(대법원 선고 2012추91 판결 「조례안 재의결 무효확인 소」)

나. 정책지원인력의 부족

지방의회 교섭단체의 기능과 역할을 제약하는 두 번째 요인은 지원인력의 부족이다. 앞서 살펴보았던 서울특별시의회와 서울시의 갈등, 경기도의회와 경기도의 갈등사례는 지방단체 교섭단체를 위한 법령 미비를 보여줄 뿐만 아니라 지방의회 지원인력의 부족 현실을 명확히 보여준다. 김정태(2020) 서울시의회 운영위원장은 지방의회법 제정의 필요성 중 하나로 법률적 미비를 지적하고 있다. 그에 따르면 국회는 「국회법」 제 33조(교섭단체)와 제34조(교섭단체 정책연구위원회)를 통해 교섭단체의 구성, 운영, 권한 보장 등을 규정하고 교섭단체 정책연구위원회의 운영 및 지원근거를 마련하고 있는 것과 달리, 지방의회 교섭단체 및 교섭단체 정책연구위원회에 관한 규정이 「지방자치법」 등 상위 법령에 규정되어 있지 않음을 지적하고 있다. 이러한 법률적 근거의 미비로 인하여 지방의회 교섭단체에 대한 행정 및 재정적 지원이 적절하게 이루어지지 않고 있음을 지적하고 있다.

국회와 비교할 때 지방의회 의원의 의정활동을 지원할 인력은 턱없이 부족하다. 국

회의원은 「국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률」 제2조(보좌직원)에 따라 입법활동을 지원하기 위하여 아래 <표 2-5>와 같이 총 8명의 보좌관 등 보좌직원을 둘 수 있다.

<표 2-5> 국회의원의 보좌직원과 수당 등에 관한 법률 [별표 1]

보좌직원	정원
보좌관 (4급상당 별정직국가공무원)	2명
선임비서관 (5급상당 별정직국가공무원)	2명
비서관 (6급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관 (7급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관 (8급상당 별정직국가공무원)	1명
비서관 (9급상당 별정직국가공무원)	1명

또한, 국회 교섭단체는 「국회법」 제34조에 따라 정책연구위원의 지원을 받을 수 있다.

<표 2-6> 「국회법」 정책연구위원 관련 조항

해당 조항	관련 내용
제34조 (교섭단체 정책연구위원)	① 교섭단체 소속 의원의 입법 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다. ② 정책연구위원은 해당 교섭단체 대표의원의 제청(提請)에 따라 의장이 임명한다. ③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

이들 교섭단체 정책연구위원은 소속 의원들의 입법활동을 보좌하는 역할을 수행한다. 정책연구위원은 교섭단체 대표의원의 제청에 따라 의장이 임명하기 때문에, 사실상 교섭단체 대표가 임명권을 가지고 이들을 통제할 수 있다. 또한, 정책연구위원은 별정직 공무원으로 임명되어 「국가공무원법」 제65조 정치적 중립의무에 해당하지 않기 때문에(이용재 2021), 소속 교섭단체의 당론이나 정치적 지향에 맞는 보좌활동을 수행할 수 있다.

반면, 앞서 살펴보았던 것처럼 교섭단체 기능을 강화하기 위하여 보좌 인력을 임명하고자 했던 지방의회의 노력은 상위 법령의 근거 미비 속에서 좌절되었다. 또한, 국회법에 따라 정책연구위원을 지원받는 국회 교섭단체와 달리 지방의회는 정책지원인력을 보장받지 못하고 있었다. 2006년 4월 28일이 되어서야 「지방자치법」 일부개정

을 통하여 입법활동 전문위원을 지원하는 규정을 처음 만들었다.

〈표 2-7〉 「지방자치법」 입법활동 전문위원 지원 규정

해당 조항	관련 내용
제 51 조의 2 (전문위원)	①위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 의원 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 "전문위원"이라 한다)을 둔다. ②전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사 그 밖에 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련자료의 수집·조사·연구를 행한다. ③위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그러나, 서울특별시의 보좌직원 관련 조례안 재의결을 무효로 했던 대법원의 판결에서 나타나듯이 이들의 소속은 개별의원이나 교섭단체 있지 않다는 한계가 있어 교섭단체의 역할 강화에 있어 한계를 가진다.

지방의회 위원회에 전문위원을 두도록 규정하고 있는데, 이는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위한 것이지 의원 개개인의 활동에 대한 보좌를 하도록 하는 규정은 아니므로 위 규정 역시 보좌직원을 둘 수 있는 근거가 될 수 없다.

(대법원 선고 2012추91 판결 「조례안 재의결 무효확인 소」)

한편, 2021년 「지방자치법」이 전부개정되면서 의원의 정책지원을 지원할 전문인력을 둘 수 있도록 하였다.

〈표 2-8〉 2021년 「지방자치법」 의원의 정책지원 전문인력 규정

해당 조항	관련 내용
제41조 (의원의 정책지원 전문인력)	① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다. ② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

하지만, 최용전(2022) 등은 이들의 지방의회 의원들의 의정활동 강화에 도움이 되겠지만, 여전히 소속이 개별의원이나 교섭단체에 있지 않고 지방의회에 있어 교섭단체의 역량 강화에 아쉬움이 남는다고 지적한다. 더구나 국회 교섭단체의 정책연구위원과 달리 사실상의 임명권이 교섭단체에 있지도 않아 교섭단체가 이들에 대한 통제권을 갖기 어렵다. 또한, 국회 교섭단체의 정책연구위원들이 정치적 중립의무에 상대적으로 자유로운 별정직 공무원으로 임명되는 것과 달리 이들은 지방공무원으로 임명된다는 한계도 가지고 있다.

다. 과도한 구성요건

지방의회 교섭단체가 적절한 역할을 수행하는 것을 억제하는 세 번째 요인은 과도한 구성요건이다. 교섭단체의 과도한 구성요건은 여러 가지 역기능을 만들어 낸다. 교섭단체를 구성한 정당들에 과도한 권한과 지원이 집중되는 반면, 교섭단체를 구성하지 못하는 정당의 의원들은 권한과 지원에서 배제되어 차별받고 대표성에 제약을 받는다(이현출 2009). 김형철(2010)은 과도한 교섭단체 구성요건으로 비교섭단체와 교섭단체 간의 대표성에서 차이가 발생하고, 교섭단체에 과도한 권한과 지원이 집중되어 비민주성과 비효율성의 문제가 발생한다고 주장한다.

교섭단체들은 의회의 원활한 운영을 위한 많은 권한과 지원을 받게 된다. 예를 들어 교섭단체는 국고 보조금 배분에서 매우 유리한 권한을 부여받는다. 「정치자금법」 제 27조(보조금의 배분) 제1항은 “경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제 33조(교섭단체) 제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다”라고 규정하고 있다. 교섭단체는 국고보조금 배분에서 유리한 권한을 가지는 것 이외에도, 주요 국회운영 사항을 결정하고, 상임위원장의 배정 권한을 가지며, 정책연구원을 임용하여 정책적 지원을 받을 수 있고, 국회 내 사무실 공간 등을 배정받을 수 있다(임동욱·함성득 2005). 이는 역으로 교섭단체를 구성하지 못한 정치 세력에게 차별적인 요인으로 작용한다.

교섭단체에 권한과 지원이 집중되는 것은 단순한 정당 간 차별의 문제를 넘어서 이들의 의정활동 역량에도 영향을 미치게 된다. 즉 교섭단체에 과도한 권한과 지원이 집중되는 것은 결국 의정활동 측면에서 교섭단체와 비교섭단체 간의 불균등을 초래하는 것이다. 박경미(2007)는 교섭단체를 구성한 정당의 의정활동이 비교섭단체 정당의 의정활동에 비해 압도적으로 높다는 점에 주목하면서, 교섭단체에 주어지는 권한 집중으로 인해 비교섭단체가 의회정치의 중심에 접근하지 못하고 배제되고 있다고 주장한다. 신명순·이재만(2012) 역시 교섭단체 정당 소속 의원들의 발의 법안 가결률이 비교섭단체 정당 소속 의원들의 가결률에 비해 높다는 점을 경험적으로 밝혀내고 있다.

지방의회 교섭단체에 관한 일부 연구 역시 과도한 구성요건으로 인해 지방의회 교

섭단체의 기능이 원활하게 작동하지 못함을 지적하고 있다(이용재 2021; 최용전 2022). 이용재(2021)는 과도한 구성요건이 소수정당의 역할을 제한하고, 교섭단체에 부여되는 여러 권한에서 배제해 소수정당의 대표성을 약화하고, 다수정당이 과다대표되는 결과를 가져온다고 비판하고 있다.

한편, 지방의회의 경우 국회와 달리 과도한 구성요건이 승자독식의 문제로 이어지게 된다. 즉 지방의회 선거에서 어느 한 정당이 의석을 독식한 경우 하나의 교섭단체만을 구성하게 되어 교섭단체 제도 자체가 사실상 무의미해지는 경우가 발생하게 된다. 이용재(2021: 198)가 주장하듯이, 지방의회에서 복수의 교섭단체가 설립되어 “서로 견제하도록 하는 것만으로 과도 대표되는 다수정당과 과소 대표되는 소수정당의 의회 내 정치적 불균형을 일부 해소할 뿐만 아니라, 민주적 의사 진행과 책임정치를 실현하고, 지방의회의 생산성과 지방정부의 성과를 높일 수 있는 기반을 만들 수 있다.” 그러나 선거에서 한 정당이 의석을 거의 독식할 경우, 특정 정당만이 교섭단체를 구성하게 되고 이로 인해 특정 정당이 의회 운영을 독점하고, 지역의 소수 의견이 의회운영에 반영되지 못하는 비민주적이고 불평등한 현상이 발생하게 된다.

실제로 10대 서울특별시의회(2018년 7월 1일 ~2022년 6월 30일)의 경우 더불어민주당 의원 99명이 1개의 교섭단체를 구성하고, 국민의힘(7명), 정의당(1명), 민생당(1명), 무소속(3명) 등 12명은 교섭단체를 구성하지 못하였다. 최용전(2022)은 <표 2-9>과 같이 2022년 제8회 전국 동시 지방선거의 결과를 바탕으로 17개 광역지방의회의 교섭단체 구성 여부를 파악하였다. 구성요건과 선거결과를 분석하면, 서울, 인천, 대전, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 제주 등 9개 광역의회에서 2개의 교섭단체를 구성할 수 있지만, 부산, 대구, 광주, 울산, 전북, 전남, 경북, 경남 등 8개의 광역의회에서는 1개의 교섭단체만이 구성된다.

<표 2-9> 제8회 시·도의원 선거결과와 구성요건 비교

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
더민주	36	2	1	14	22	4	1	13	78	6	7	12	37	56	2	4	27
국민의힘	76	45	31	26	1	18	21	7	78	43	28	36	1	1	56	60	12
진보당	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0
정의당	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
무소속	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	1
계	112	47	32	40	23	22	22	20	156	49	35	48	40	61	61	64	40
구성요건	10	5	5	5	4	4	5	3	12	5	5	5	6	6	6	7*	4
단일교섭		◎	◎		◎		◎						◎	◎	◎	◎	

*경남은 구성요건을 의원정수의 10%로 규정하고 있다.

** 최용전(2022: 125) 일부 수정 인용

지방의회 교섭단체의 구성에서 승자독식의 문제가 발생하는 이유는 우리나라 지방의회 교섭단체 구성요건이 과도하게 높기 때문이다. 특히 우리나라 지방의회 교섭단체의 구성요건은 일본이나 독일의 교섭단체 구성요건과 비교할 때 지나치게 과도하다는 비판이 제기된다. 독일의 일부 지방의회는 경우 교섭단체 요건을 2인 이상으로 하고 있다. 예를 들어, 헤센(Hessen), 니더작센(Nieder-Sachsen), 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz), 자르란트(Saarland), 작센안할트(Sachsen-Anhalt), 슐레스비히홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주의 지방자치법은 원내교섭단체 구성에 필요한 최소 의원 수를 2명으로 규정하고 있다 (김봉철 2011). 앞서 살펴본 것처럼 일본의 회파의 경우에는 1인 이상이면 구성할 수 있다. 또한, 독일 연방의회의 교섭단체 구성요건은 의원정수의 5% 이상에 해당하는 의원을 가진 의원연합이며, 5%의 구성요건을 맞추지 못한 정당의 의원이라 하더라도 연방의회의 동의를 얻으면 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였다.

〈표 2-10〉 광역의회 교섭단체 구성요건 비율

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
구성요건	8.	10	15	12	17	18	22	15	7.	10	14	10	15	9.	9.	10	10
비율 (%)	9	.6	.6	.5	.4	.2	.7	.0	7	.2	.3	.4	.0	8	8	.0	.0

*최용진(2022: 126) 일부 수정 인용

반면 〈표 2-10〉에서 보는 것처럼 한국의 광역의회의 교섭단체 구성요건 비율을 살펴보면, 모두 5%이상을 규정하고 있다. 경기(7.7%)와 서울(8.9%)를 제외한 15개 광역지방의회가 모두 독일의 연방의회 교섭단체 구성요건 기준의 두 배에 해당하는 10%에 근접하거나 초과하는 비율을 교섭단체 구성요건으로 제시하고 있다. 4개의 광역의회(세종 15.0%, 전북 15.0%, 대구 15.6%, 광주 17.4%)의 교섭단체 구성요건 비율은 15% 이상이며, 심지어 울산의 경우는 22.7%에 해당한다.

한편, 광역의회 교섭단체 구성요건이 국회보다 엄격한 점 역시 지적되고 있다 (이용재2021). 국회의 교섭단체 구성요건은 의원 20명 이상으로 300명 의원정수의 6.67%인데, 〈표 2-7〉에서 보는 것처럼 모든 광역의회는 이보다 엄격한 구성요건을 요구하고 있다.

라. 당론기속과 당파적 이익

지방의회 교섭단체의 역할과 기능 수행을 제어하는 네 번째 요인은 당론기속과 당

파적 이익이다. 앞서 살펴보았던 것처럼 교섭단체의 중요한 기능은 의사 형성 및 의사 결정을 조정, 도출하고 효율적이고 능률적인 의정활동을 촉진하는 것이다. 이러한 기능을 수행함에 있어 당론의 형성이 중요한 영향력을 발휘한다. 허전(2015)은 교섭단체가 의원들의 분업과 협력을 촉진한다고 주장한다. 즉 개별의원들은 자신의 전문분야에 집중하여 생산적인 의정활동을 수행하고, 비전문분야의 문제에 대해서는 그 분야의 전문 의원들의 의견과 권고를 따른다. 이때 의원총회와 당론이 중요한 기능을 수행한다. 의원총회는 여러 직능모임에서 판단된 결정을 종합적으로 논의하고 본회의나 투표에서 소속의원들이 지켜야 할 지침, 즉 당론을 형성한다. 이러한 당론 형성의 과정을 통해 의원들이 의사 형성 및 의사결정의 효율성을 증가시키고, 의회 직무능력의 전문성과 생산성을 높일 수 있다고 주장한다.

반면, 이현출(2009)과 같은 다른 연구는 당파적 이익에 몰두하는 교섭단체의 기속이 애초 원내운영의 효율성을 높이기 위해 고안된 교섭단체 취지를 무색하게 하고 있다고 비판한다.

“효율성 제고를 위한 (교섭단체)제도의 취지를 무색하게 하여 각 정당의 당파적 이익을 실현시키는 수단으로 전락함으로써 국회에서의 심의를 형해(形骸)화하고, 나아가 국회운영의 파행을 초래하여 국회가 제기능을 수행할 수 없도록 하였으며 결과적으로 국민대표 원리를 훼손하는 제도로 발전하게 되었다(이현출 2009: 8).”

즉, 의회 운영의 효율성을 높인다는 교섭단체 제도의 취지를 무색하게 하는 주요 원인으로 당론기속 혹은 당론구속이 지적하는 것이다. 당론구속은 “정당의 결의에 의하여 국회에서의 의원활동을 구속하고, 정당의 정책을 국회의 의사결정에 반영시켜 나가는 것”을 말한다(이현출 2009: 8). 특히 당론구속은 헌법 제46조 2항에서 규정하고 있는 의원들의 자유위임의 원칙, 즉 “국회의원은 (국민에 의해 선출되었지만, 자신을 선출한 국민의 의사에 기속되지 않고) 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다”는 원칙을 심각하게 제약할 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 각 정당 혹은 교섭단체는 의원들이 의정활동, 표결, 투표 때에 당론과 어긋나는 태도를 보일 경우 이들에게 제재를 취함으로써 강제적인 영향력을 행사한다. 의원들의 관점에서 볼 때 가장 중요한 목표라고 할 수 있는 재선에 직접적인 영향력을 가질 수 있는 정당의 공천권은 가장 강력한 제재수단으로 활용된다.

이런 관점에서 일부 연구들은 교섭단체가 의원들에게 행하는 강제력이 적법한 것인가에 대해 논의한다. 한수웅(2019)은 교섭단체가 국회의원에게 ‘직접적 강제’를 행사하는 것은 헌법의 취지에 어긋나지만, ‘간접적 강제’를 행사하는 것은 헌법상 허용된다고 주장한다. 그는 교섭단체가 소속 의원에게 행사하는 영향력을 ‘직접적 강제’와 ‘간접

적 강제'로 구분하였다. 직접적 강제는 소속 의원에게 특정한 행위를 해야 할 의무를 부여하고, 이를 법적으로 강제하는 것이다. 반면, 간접적 강제는 소속 의원을 법적으로 구속하지 않지만, 그들의 결속을 호소하여 의원의 표결행위에 영향력을 행사하거나 간접적인 압력을 가하는 것을 말한다. 그는 정당제 민주주의에서 의회의 원활한 운영을 보장하기 위하여 교섭단체가 소속 의원에게 사실상의 강제, 즉 간접적 강제를 행사하는 것은 자유위임원칙과 같이 불가결하다고 주장한다. 따라서 교섭단체는 당론을 따르지 않는 소속 의원에게 당직 배분이나 공천에서 불이익을 주고, 정치적 노선을 달리하는 의원을 교섭단체에서 제명하는 것도 헌법에서 허용된다고 주장한다. 또한, 교섭단체는 위원회에서 소속 위원이 당론이나 교섭단체의 결정을 대변하지 않는 경우 의원을 위원회에서 사임시킬 수 있다고 주장한다.

5. 교섭단체의 역할 강화를 위한 제도적 개선방안

앞서 살펴보았던 것처럼 의회 운영의 효율성을 도모하기 위하여 고안된 교섭단체 제도가 지방의회에서 효과적으로 작동하지 못하는 주요한 원인은 법적 근거의 미비, 교섭단체 지원인력의 부족, 과도한 교섭단체 구성요건, 그리고 당론 구속이었다. 따라서 교섭단체 제도의 원활한 활용을 통하여 의정활동의 효율성을 도모하기 위해서는 법적 근거의 마련, 교섭단체 지원인력의 제공, 탄력적인 교섭단체 구성요건 마련, 당론과 교섭단체 활동 균형 모색 등이 필요하다.

가. 법적 근거의 마련

앞서 살펴보았던 것처럼 교섭단체 구성 및 활동의 법적 근거 미비가 교섭단체의 효율적 활동을 제약하는 가장 큰 장애물로 인식되고 있기에 많은 연구는 교섭단체 역할 강화를 위한 가장 중요한 개선방안으로서 법적 근거의 마련을 제시하고 있다. 최환용(2020) 한국법제연구원 부원장은 지방의회에서 이미 교섭단체를 통한 의회 운영을 시도하고 있는 현실을 고려하여 이에 관한 법률적 근거를 마련할 필요가 있다고 지적하고 있다. 허전(2015)은 지방의회 운영의 활성화나 지방의회 내의 소수자 보호라는 관점에서 독일과 같이 지방자치법에서 교섭단체에 대한 기본적인 규정을 제정하는 법 형식이 필요하다고 주장한다. 그는 광역지방의회에 한하여 교섭단체의 구성이나 교섭단체구성의 필요최소의원 수 등에 관한 법적 근거와 원칙을 「지방자치법」에 규정하는 것이 필요하다고 주장한다. 그 외 교섭단체의 권리·의무, 교섭단체의 내부질서 관해서는 개별지방의회 조례에 위임하도록 규정할 것을 제안한다. 또한, 지방자치단체의 지방의회에서 제정하는 의회 기본조례는 추상적인 규정에서 벗어나 일본과 같이 의회의 체제정비나 기능 강화, 더 나아가 의회개혁의 추진 등에 대한 자세한 내용을 포

함하여 규정하여야 한다고 주장한다. 교섭단체의 법적 근거 미비로 인해 지방의회의 교섭단체 제도가 적절하게 작동하고 있지 못하다고 비판하였던 최용전(2022) 역시 교섭단체의 역할을 강화하는 방안으로 법적 근거 마련에 주목하고 있다. 그는 우선 헌법, 지방자치법, 지방의회법 등에서 교섭단체의 구성과 운영을 위한 법적 근거를 마련할 것을 제안하였다.

일부는 현재의 지방자치법으로는 지방의회 및 지방의회 교섭단체의 활동을 충분히 보장할 수 없으며, 국회의 전반적인 활동을 규정하는 「국회법」처럼 지방의회와 지방의회 교섭단체의 역할 및 권한을 자세하게 규정하는 「지방의회법」의 필요성을 제안한다. 국회와 달리 지방의회는 교섭단체 구성 및 운영에 대한 법률적 근거가 미비함을 지적하였던 김정태(2020)는 서울시의회 운영위원장이 그 해결책으로 「지방의회법」을 제정하고 법안에 교섭단체의 구성요건 및 운영 등 교섭단체에 관한 사항을 규정할 것을 제안하였다.

또한, 헌법, 지방자치법, 지방의회법 등에서 지방의회 교섭단체 권한을 자세하게 규정할 필요성 역시 제기되고 있다. 이용재(2021) 교섭단체가 주어진 기능과 역할을 충실히 수행하기 위해서는 국회에서 교섭단체에 부여하고 있는 다양한 권한을 부여하고 있는 것처럼, 지방의회 교섭단체에도 교섭단체 대표발언, 안전처리, 의회일정, 대정부질문(시·도정 질문), 5분 발언, 그리고 상임위원회 구성을 협의하도록 제도하는 것이 필요하다고 주장한다.

나. 교섭단체 지원 강화

지방의회 교섭단체의 기능 강화를 위한 두 번째 개선방안은 교섭단체 보조금과 정책지원 인력 등 지방의회 교섭단체에 대한 지원을 강화하는 것이다. 우선, 교섭단체에 대한 예산 지원과 관련하여, 최용전(2022)은 정치자금법에서 국회 교섭단체 구성 여부로 되어있는 보조금 배부 기준을 국회의원선거와 지방의회의원선거에서 정당이 획득한 득표율로 변경하는 개정을 제안하였다. 이용재(2021) 역시 지방의회 교섭단체에 예산 지원을 강화할 필요가 있다고 주장한다. 예를 들어, 그는 의정활동 및 지역홍보 비용, 간담회·회의·행사·교육 비용, 직무수행 관련 통상경비 등을 지원하고 의원정책개발비를 교섭단체 정책개발을 위한 재원으로 활용하는 방안을 제안하였다.

한편, 앞서 언급하였던 정책지원인력을 강화하는 방안 역시 제안되었다. 국회에서 교섭단체 지원인력의 신분을 특수경력직공무원인 별정직공무원으로 하여 이들 지원인력이 정치적 중립의무에서 벗어나 의원들을 지원할 수 있게 하는 것처럼, 지방의회도 교섭단체 지원인력의 신분을 특수경력직 공무원으로 하는 등의 제도 개선이 필요하다는 주장이 제기되었다 (이용재 2021). 최용전(2022) 역시 정당법에서 지방의회 의원 보좌 인력들의 정치적 중립의무를 배제할 것을 제안하였다.

다. 교섭단체 구성요건의 완화

앞서 언급하였듯이 과도한 교섭단체의 구성요건이 교섭단체 제도가 불평등하고 비민주적으로 운영되고 소수자들이 의정활동에서 배제하는 결과가 발생하고 있다는 비판이 제기되었다. 일부 학자의 경우 엄격한 교섭단체 구성요건을 유지하는 것의 이면에는 새로운 정치세력의 성장과 참여를 억제하고 기존 정치세력의 카르텔을 확대, 강화하려는 의도가 반영되어 있다고 분석하기도 한다(곽진영 2001). 심지어 손봉숙(2004)은 교섭단체 제도가 소수정치세력의 참여를 제한하고 있으므로, 원내에 진출한 모든 정당이 국회운영에 참여할 수 있도록 교섭단체 제도를 폐지하여야 한다고 주장한다.

그러나 교섭단체 제도가 가지고 있는 순기능을 고려할 때, 대부분의 연구는 교섭단체 제도를 폐지하기보다는 교섭단체의 구성요건을 완화하고, 탄력적으로 운영하여 소수정치세력의 참여를 보장하고, 의회의 대표성과 책임성을 강화하는 것에 주안점을 두고 있다.

최용전(2022)는 특정 정당의 독점현상이나 작은 의원 정수 등을 고려하여 교섭단체에 관한 법령에서 탄력적으로 규정함과 동시에, 교섭단체의 구성요건을 완화할 것을 제안하였다. 이를 통하여 소수자의 의견을 포함하여 다양한 의견이 지방의회에 반영될 수 있다고 주장하였다. 독일 지방의회의 경우 교섭단체 구성에 필요한 최소의원수를 제한하는 것은 교섭단체소속 의원과 비교섭단체 의원들 간의 불평등을 일으키므로, 한 명의 지방의회 의원으로 구성되는 일인 교섭단체를 허용해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다(김봉철 2011).

한편, 지방의회 교섭단체의 구성요건 완화의 필요성을 인정하면서도 지나친 구성요건 완화를 경계하는 목소리도 있다. 많은 국가에서 교섭단체 설립을 위한 최소한의 인원기준을 규정하고 있는 것은 정당 및 정치집단이 지나치게 분열되어 의회의 원활한 활동이 제약받는 것을 방지하고자 함이다(임동욱·함성득 2005). 이용재(2021) 역시 이러한 의견에 동의한다. 그는 교섭단체의 구성요건을 과도하게 완화하여 의회 내에 너무 많은 교섭단체가 탄생하는 것은 교섭단체 제도의 원래 설립 목적인 의회 운영의 효율성 달성과 상치된다고 주장한다.

따라서 교섭단체 제도가 의회 운영의 효율성을 극대화하면서도 동시에 소수자 보호라는 두 가지 목표를 달성할 수 있도록, 교섭단체 구성을 위한 적절한 '필요최소의원수'를 정하는 것이 중요한 문제로 인식되고 있다. 허전(2015)은 교섭단체의 결성의 필요최소의원수를 '의원수'가 아닌 '의원정수의 일정 비율'로 정할 것을 주장하면서, 소수자 보호를 위해 적정한 비율을 '의원정수 7% 이상의 의원'이 소속된 단체로 정할 것을 제안한다. 이용재(2021)은 최소 2명 이상을 구성요건으로 하고 하나의 정당이 둘 이상의 교섭단체를 갖는 것은 금지하는 반면, 무소속 의원에게는 두 개의 교섭단체까지 구성할 수 있도록 할 것을 제안하였다. 그러나 교섭단체의 구성에 필요한 최소의원

수를 2명으로 하는 것은 적절치 않다는 비판도 제기된다. 즉 2명으로 교섭단체가 구성된 경우 2명의 소속 의원이 같은 안전에 대하여 서로 다른 견해를 가지고 있으면, 교섭단체가 단일한 의사결정을 내릴 수 없다는 것이다(김봉철 2011). 최용전(2022)은 현재 지나치게 과도하게 설정된 지방의회 교섭단체의 구성요건을 의원 수 기준 3명 혹은 4명, 또는 의원정수의 일정 비율 기준 5% 혹은 6%로 하향 조정하여 의회 운영의 능률성과 효율성을 높이고 교섭단체 구성과 의석 비율 간의 비례성과 민주성을 확보하여야 할 것이라고 주장하였다.

이처럼 다양한 의견과 제안이 존재하는 가운데 향후 지방의회 교섭단체 구성의 필요최소의원수를 결정할 때는 ‘비례성원칙’, ‘자의금지의 원칙’, ‘소수자보호의 원칙’, ‘기회평등의 원칙’ 등(김봉철 2011)을 충분히 고려하여야 할 것으로 판단된다.

라. 당론구속의 약화

앞선 3가지 개선방안과 달리 당론구속에 대한 개선방안은 크게 제안되지 않고 있다. 국회의 교섭단체와 관련하여 일부 학자만이 교섭단체제도가 의원들에게 미치는 영향을 제어하기 위해서 교섭단체들이 당론 구속의 범위 완화, 당론 결정 시기의 조정, 당론 결정 절차의 민주화와 같은 제도 개선을 할 것을 제안하고 있다(이현출 2009). 반면 당론기속과 관련한 지방의회 교섭단체 개선방안은 많지 않다. 이는 국회의 교섭단체와 달리 지방의회 교섭단체의 경우 제도적 미비와 한계로 인해 활동이 원활하게 이루어지지 않은 상황에서 당론기속으로 인한 제약이 제한적인 것이 이유일 것으로 추측된다.

6. 문제 제기

지방의회 교섭단체의 기능과 역할, 그리고 효과에 관한 관심이 점차로 높아지고 있는 반면, 지방의회 교섭단체에 관한 연구는 아직 충분히 이루어져 있지 않다. 이번 장에서는 교섭단체에 관한 기존연구를 검토하여, 향후 서울시 교섭단체의 효율성을 높이기 위한 문제를 제기하여 보고자 하였다.

이번 장에서 기존연구의 검토를 통해 도출한 결론은 다음과 같다.

- 지방의회 교섭단체 제도는 대의민주주의 원리에 근거하여 지역주민의 의사를 대표하는 주민대표기관으로써 지역의 중요의사를 형성하고 결정하는 지방의회 운영의 효율성과 생산성을 강화하긴 위한 핵심적 수단이다.
- 교섭단체는 정치적·정책적 가치를 공유한 일정기준 이상의 의원들이 모여 의회 운영의 효율성과 능률성을 제고를 도모하는 결사체로써, 의회의 원활한 운영을 위한 조정과 협의, 지방자치단체에 대한 견제와 균형, 지방자치의

실현 기능을 담당한다.

- 그러나 서울특별시의회를 포함하여 지방의회 교섭단체는 법적 근거의 미비, 교섭단체에 대한 정책지원의 부족, 과도한 교섭단체 구성요건, 당론기속과 당파적 이익으로 인한 제약 등으로 인하여 주어진 기능과 역할을 충실히 수행하고 있지 못하다.
- 따라서 향후 서울특별시의회를 포함하여 지방의회 교섭단체 실효성을 높이기 위해서는 법적 근거를 마련하고, 교섭단체에 대한 정책지원을 강화하고, 탄력적인 교섭단체 구성요건을 마련할 필요가 있다.

이처럼 교섭단체에 관한 기존연구들은 서울특별시의회 교섭단체의 실효성을 강화하기 위한 기본방향을 명확하게 제시하고 있다. 즉 서울특별시의회 교섭단체의 실효성을 강화하기 위해서는 첫째, 교섭단체 관련 법적 기준 마련, 둘째, 예산과 인력 등 교섭단체 지원 제도의 강화, 셋째 교섭단체 제도의 민주적, 효율적 운영을 위한 구성요건의 검토 등이다.

따라서 기존연구에서 제시된 기본방향이 적절하다고 전제한다면, 본 연구에서 중요한 과제는 이러한 기본방향들을 어떻게 실현할 것인가를 밝혀내는 것에 주안점을 두어야 할 것이다. 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화라는 문제에 대한 답은 이미 기존 연구를 통해 주어져 있다. 우리에게 필요한 것은 답안 풀이 과정이다. 주어진 답안을 실제로 잘 실현 가능하도록 하는 방법을 찾는 것에 주안점으로 두어야 할 것이다. 따라서 본 연구는 다음과 같은 사항들에 주목하며, 서울특별시 교섭단체 실효성 강화를 위한 방안을 모색하고자 한다.

- 국회교섭단체 발전 과정에 대한 검토를 통해 지방의회 교섭단체 제도의 고도화를 위한 함의를 도출하여야 한다. 국회가 교섭단체를 위한 법적 근거와 지원제도를 어떻게 강화하였는지를 검토하고, 이를 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화에도 적용할 수 있는가를 검토한다. 지방의회가 국회와 같이 주민대표기관이라는 점을 고려한다면 국회법상의 교섭단체를 지방의회에 적용할 수 있을 것이다(허전 2015). 이런 점에서 국회에서 제도적으로, 그리고 운영적으로 어떻게 교섭단체 제도가 변화했는가를 자세히 살펴보고, 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화를 위한 실행방안을 모색하는 것이 필요하다.
- 지방의회 교섭단체 제도와 운영에 대한 검토가 필요하다. 교섭단체를 위한

법적 근거 마련, 교섭단체 지원제도 강화, 교섭단체 구성요건 등과 관련하여 광역의회 단위의 지방의회들이 어떤 노력을 기울여 왔으며, 이러한 노력이 성공 혹은 실패하였다면 그 실패와 성공의 원인을 분석하여야 한다. 이를 통해 향후 서울특별시의회 교섭단체 실효성 강화를 위한 실행방안을 마련하여야 한다.

- 지방의회 교섭단체 입법 주체인 국회의원들에 관한 연구가 필요하다. 지방의회 교섭단체의 법적 근거 마련 등은 지방의회 의원들의 권한이 아닌 국회의원들이 가진 입법적 사항이다. 따라서, 국회의원들은 지방의회 교섭단체에 대해 어떤 인식을 하고 있으며, 그동안 지방의회 교섭단체 관련 어떠한 입법적 활동을 수행했는지, 그리고 지방의회 교섭단체 관련 입법활동의 한계와 문제점을 파악하여야 한다. 이를 통하여 향후 서울특별시의회 교섭단체를 포함한 지방의회 교섭단체의 법적 근거와 정책지원 강화를 위한 입법 방향을 실행 계획을 마련하여야 할 것이다.

Ⅲ. 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징

1. 서론

교섭(交涉)은 어떤 일을 이루기 위하여 서로 논의하고 절충한다는 의미가 있다. 정치에서 일상적으로 사용되는 타협(妥協), 협상(協商), 협의(協議)라는 의미가 교섭이라는 단어에도 내포되어 있다. 특히 국민의 대의기관인 국회의 경우 서로 철학, 이념, 정책, 이해관계 등에서 차이를 보이는 정당이나 국회의원이 집합적으로 의사결정을 하는 특징을 보이기 때문에 교섭을 어떻게 할 것인가의 문제는 현실적으로 중요하게 대두된다. 이러한 이유로 국회에서는 교섭단체의 자격을 갖춘 정당들을 중심으로 원내 협상을 원활하고 효율적으로 진행하기 위한 목적으로 교섭단체제도를 마련하여 운영하고 있다.

국회는 국민의 대의기관으로서 다양한 국회의원으로 구성되는 특징을 보인다. 이와 같은 상황에서 국회가 개별 국회의원의 의사를 다 반영하여 의사결정을 하는 것이 대의민주주의에 부합하는 측면이 존재한다. 왜냐하면 국회의원 개인이 실질적으로 하나의 독립적인 입법기관으로서 그 역할을 수행하기 때문이다.

하지만 이 경우 국회가 효율적으로 의사결정을 하기에는 어려움을 겪게 된다. 국회가 정당, 이념, 지역구, 개인적 배경 등이 다양한 차이를 보이는 국회의원 개개인의 요구를 수용하여 집합적 의사결정을 하기에는 너무도 많은 난관이 존재한다. 특히 20세기 이후 행정부의 권한이 비대화되고 전문화되면서 이에 대응하는 차원에서 의회가 그 기능을 어떻게 효율적으로 수행할 것인가의 문제는 중요한 쟁점이 되어왔다.

국회의 교섭단체제도는 이와 같은 상황 속에서 일정 기준의 의석을 가지고 있는 정당에게 교섭단체라는 자격을 부여하고, 이들 교섭단체가 중심이 되어 원내 협상과 국회 운영을 도모하는 것을 목적으로 한다. 이와 같은 교섭단체제도는 교섭단체를 구성하지 못하는 군소정당 또는 무소속 국회의원이 국회의 의사결정 과정에서 소외시킬 수 있다. 하지만 이와 같은 지적에도 불구하고 국회가 교섭단체를 중심으로 규모의 정치를 하는 것이 효율성과 전문성, 그리고 대 행정부 견제 기능 등에 유리하다는 현실적 판단이 작용한 것이라고 볼 수 있다.

이 장에서는 국회 교섭단체의 기능과 제도적 특징을 개괄적으로 살펴보고 있다. 세부적으로 본 장은 다음과 같은 세 가지 관점을 중심으로 논의를 전개하고 있다. 첫째, 국회의 교섭단체제도가 어떻게 성립되고 발전해왔는가를 살펴보고 있다. 구체적으로 제헌국회에서 최초의 교섭단체제도에 대한 논의가 어떻게 이루어졌으며, 이후 정치 상황이 변화되어온 상황 속에서 어떠한 제도적 선택이 이루어졌는지를 살펴본다. 이와 같은 작업은 지방의회 교섭단체제도를 적실성 있게 개선하는 데 있어서도 중요하게 참고할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

둘째, 국회 교섭단체의 제도적 권한을 「헌법」과 「국회법」에 명시된 내용을 기

반으로 면밀하게 살펴보고 있다. 국회의 교섭단체가 법적으로 어떠한 권한과 위상을 가지고 있으며, 어떠한 기능을 수행하는가를 파악하고 있는 이 작업은 지방의회가 향후 국회의 교섭단체제도를 참고하여 관련 내용을 마련하고 개선하는 데 도움이 될 수 있다.

셋째, 국회의 교섭단체제도에 대하여 고찰한 내용을 토대로 지방의회 교섭단체의 쟁점들에 대하여 논의하고 있다. 국회와 지방의회는 그 규모와 역할에 있어서 차이가 존재한다. 하지만 모두 민주적인 과정을 통하여 선출된 대의기관이라는 공통점을 가지고 있다. 이러한 이유로 국회와 지방의회는 법적인 근거와 운영에 있어서 어느 정도의 정합성을 유지할 필요가 있다. 하지만 한국의 국회와 지방의회 간의 관계는 그렇게 설정되어 있지 않다. 이러한 상황에서 지방의회의 현실을 고려할 때, 어떠한 교섭단체제도의 마련을 고민해야 하는지, 그리고 지방의회의 위상을 제고하고 교섭단체제도가 정착되기 위해서는 어떠한 노력을 해야 하는지를 제안하고 있다.

2. 제헌국회 교섭단체제도 논의

신제도주의자들이 지적한 바 있듯이, 특정 제도의 도입이 최초에 어떻게 이루어졌는가를 살펴보는 작업은 제도의 경로의존성(path dependency)을 고려할 때 중요하다(North 1990). 다시 말해 특정 제도가 최초에 어떠한 정치 환경하에서 논의되고 도입되었는가를 살펴보는 작업은 향후 제도의 변화도 그 틀을 크게 벗어나지 않는 경로의존적인 특징을 보인다는 점에서 의미가 있다.

국회 교섭단체제도 역시 최초에 어떠한 정치환경에서 논의가 이루어졌는가를 살펴보는 작업은 이와 같은 맥락에서 필요하다. 특히 역사적 관점에서 국회 교섭단체제도의 형성 문제를 실증적으로 살펴본 기존 연구가 드물다는 점을 고려할 때, 이에 대한 고찰은 필수적이다. 이러한 관점에서 본 연구는 한국에서 최초로 국회가 구성되었던 시기 어떠한 정치적 환경과 상황에 놓여 있었으며, 이것이 「국회법」 제정 과정에서 교섭단체제도 형성에 어떠한 영향을 미쳤는가를 살펴보고 있다. 또한 제헌국회 이후 교섭단체제도의 중요한 변화를 이끈 정치적 요인은 무엇인지 개괄적으로 고찰하고 있다. 이와 같은 작업은 지방의회의 교섭단체제도를 적실성 있게 개선하고 운영하는 데 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

가. 제헌국회 구성의 특징

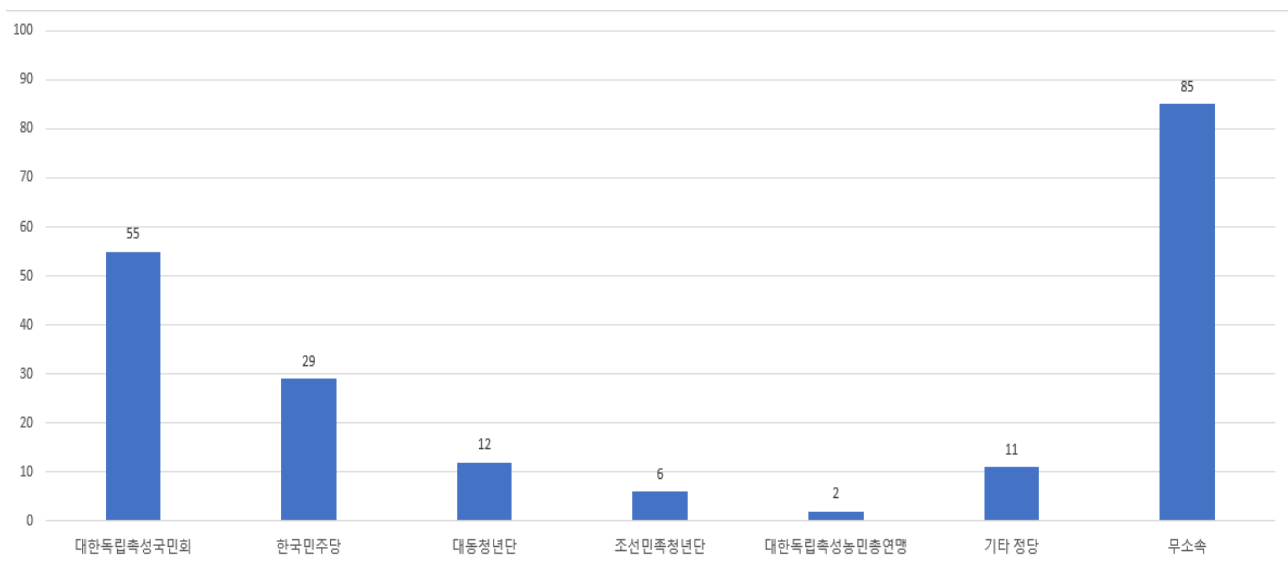
제헌국회가 구성되고 「국회법」을 제정하는 과정에서 교섭단체제도에 대한 논의도 시작되었다. 여기서 중요한 점은 교섭단체제도를 최초로 논의한 제헌국회가 어떠한 정치환경 속에서 어떻게 구성되어 이 문제를 논의하였는가 하는 것이다. 이와 같은 정치구조와 환경에 관한 고찰이 부족한 상황에서 국회 교섭단체제도를 논의하는 것은 적실

성이 떨어질 수 있다.

한국은 1945년 8월 15일 갑작스러운 해방을 맞이하였다. 이것은 오랜 기간 진행 된 일본의 식민통치 영향으로 억눌려왔던 정치 활동의 해방도 의미하였다. 해방된 국가의 미래에 대한 관점이 다른 상황 속에서 다양한 정치적 담론과 활동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 동서 진영 간의 냉전이 구축되어 가는 상황 속에서 한반도를 통합할 수 있는 대외적인 정치환경은 불리하게 작용하고 있었다. 그 결과 남북한은 서로 다른 정치체제를 수립하였다.

유엔(UN)에서 남북한 동시 선거를 추진하고자 하였다. 하지만 미국과 소련 간의 견해 차이가 좁혀지지 않았던 상황 속에서 결국 선거가 가능한 남한에서만 실시되었다. 1948년 5월 10일에 남한에서 실시된 제헌국회선거는 이 선거에서 선출된 국회의원들이 헌법을 포함한 각종 법과 제도를 마련해야 하는 소임을 갖는다는 점에서 그 역할이 중요하였다. 하지만 제헌국회선거는 남한만의 단독선거 결정으로 인하여 좌익과 민족주의 진영의 선거에 불참하였고, 다수의 명망가가 무소속으로 출마한 특징을 보였다. 그 결과, 무소속 명망가 다수가 당선되고, 다양한 정당이 국회의 의석을 확보하는 특징을 보였다.

〈그림 3-1〉 제헌국회선거 결과



1. 출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템 정보를 토대로 재구성
2. 기타 정당: 대한노동총연맹(1), 조선민주당(1), 대한청년단(1), 한국독립당(1), 교육협회(1), 단민당(1), 대성회(1), 전도회(1), 민족통일본부(1), 조선공화당(1), 부산일오구락부(1), 괘호안의 수치는 의석수
3. 제주도는 제헌국회선거에서 4.3항쟁으로 3개 선거구 중 2개 선거구가 무효 처리되었고, 1년 후인 1949년 5월 10일에 재선거를 실시함

〈그림 1〉은 제헌국회 의석정수 200명에서 1% 이상(2석 이상) 확보한 정당들만을 제시한 것이다. 무소속이 전체 200석 중 85석(42.5%)을 차지하였고, 이 외에 16

개의 정당이 국회 의석을 확보하였다. 원내에 진입한 정당 중에서는 이승만의 독립촉성협의회와 김구의 신탁통치반대국민총동원중앙위원회가 통합하여 조직한 대한독립촉성회가 55석(27.5%)을 차지하여 가장 많은 의석을 확보하였다.

이와 같은 제헌국회의 상황을 고려할 때, 국회 교섭단체제도가 마련되는 과정에서 다음과 같은 특징을 보였다고 할 수 있다. 첫째, 갑작스러운 해방으로 정치 활동의 공간이 급속하게 팽창한 상황 속에서 다양한 정치적 요구들이 불거져 나왔다. 둘째, 정당정치의 경험이 부족한 상황 속에서 해방 공간의 국민적 의사를 통합할 수 있는 정당의 출현이 제대로 이루어지지 못한 상황이었다. 셋째, 다양한 정치세력 간의 견해 차이와 갈등이 존재하였던 상황 속에서 이를 모두 포괄할 수 있는 제헌국회 구성은 이루어지지 못하였다. 넷째, 냉전 구도가 구축되어 가는 과정에서 남한은 신속하게 정부를 수립해야 하는 상황이었다. 이러한 상황 속에서 제헌국회는 국회에서 교섭단체제도가 필요한 것인지, 그리고 필요하다면 교섭단체의 구성요건을 어떻게 해야 할 것인지의 문제를 놓고 치열한 논의를 전개하였다.

나. 제헌국회 교섭단체제도 도입 여부 쟁점

국회 회의록을 살펴보면 제헌국회에서 교섭단체제도에 대한 최초의 논의는 1948년 9월 10일 「국회법」 개정안 제1독회에서 이루어졌다. 당시 문시환 국회의원은 “개정 「국회법」에 ‘각파 교섭회’라는 것이 처음 나왔는데 이것이 별 필요가 없다고 생각하지만 그 필요성에 대한 제안자의 설명을 들어야 이 제도에 대한 선입감을 가지고 축조 토론을 할 수 있다”고 발언하였다(국회 본회의 회의록, 1948년 9월 10일). 이것은 이 시기 「국회법」 개정안에 교섭단체제도의 기원이 될 수 있는 각파 교섭회라는 용어가 처음 나왔으며, 이것에 대한 국회의원들의 인식은 제대로 이루어지지 않았다는 점을 시사한다.

이에 당시 법제사법위원장이었던 백관수 국회의원은 의원은 각파의 소속원 수로써 각파 교섭회를 구성하고, 각파 교섭회의 구성원 수는 20인 이상이 되어야 한다는 내용의 「국회법」 조항 신설이 필요하다고 설명하였다(국회 본회의 회의록, 1948년 9월 10일). 그리고 그 이유로 당시 국회 운영이 정당 중심으로 효율적으로 진행되지 못하는 폐단이 존재하였고, 교섭단체제도는 이미 구미 선진국가에서 행해지고 있다는 점을 피력하였다.¹⁾ 또한 서우석 국회의원도 “지금과 같이 열 사람 스무 사람으로 각각 마음대로 발언할 수 있다면 차후 국회를 운영하는데 시간경제상으로 도저히 할 수 없다”는 점을 지적하는 찬성 관점의 보충 발언을 하였다(국회 본회의 회의록, 1948년

1) 백관수 국회의원 발언의 핵심은 다음과 같다: “의회정치를 할 때는 불가분 각 정당을 인정하지 않으면 안 된다...당초 국회법에 이같은 규칙이 없이 3개월 동안 지나온 결과 많은 폐단들이 있었다...당시 국회에서 상임 위원회나 특별위원회 등을 구성할 때 각 도별 대표성을 고려하는 준례(準例)가 존재하여 많은 폐단들이 발생하였는데 교섭단체를 활용하는 것이 국회에 산적해 있는 안건들을 가장 신속히 처리하는 방법이다...미국, 영국, 블란서에서 다 국회 내 교섭단체를 인정하고 있기 때문에 우리도 정당 단체를 인정할 필요가 있다.”

9월 10일).

이와 같은 백관수 국회의원과 서우석 국회위원의 발언에 대하여 문시환 국회의원은 다음의 점을 들어 교섭단체제도 도입에 반대하는 발언을 하였다(국회 본회의 회의록, 1948년 9월 11일). 첫째, 교섭단체제도는 교섭단체의 수를 표결 표준으로 한다면 소수 국회의원의 의견이 다수 국회의원의 의사를 억압할 수 있고, 그와 반대로 국회의원 수를 표결 표준으로 한다면 한 교섭단체에 소속한 국회의원이 다른 교섭단체 국회의원의 의견을 참고할 기회를 박탈당하는 관계로 원만한 토의가 어렵고 불합리하게 결정할 가능성이 크다는 점을 지적하면서 제도 자체에 모순이 있다고 주장하였다.²⁾ 둘째, 교섭단체제도는 국회의원들의 우수한 의사를 매장하고 때로는 각 개인의 발언까지 억제할 우려가 있다는 논리를 전개하였다. 또한 강욱중 국회의원 역시 교섭단체제도가 발언권을 정리하고 의사를 신속하게 진행하는 효과가 있다는 점을 인정하면서도 “조그만 단체의 경우 큰 단체와 비교하여 발언권이 제한받을 수 있고, 이로 인하여 기성세력을 갖고 있는 특정 단체가 좋게 되는 것은 바람직하지 않다”는 의견을 피력하였다. 그리고 “큰 단체와 비교하여 작은 단체가 질적으로 우수함에도 불구하고 발언권을 박탈당하고 말 것이다”라는 주장도 제기하였다(국회 본회의 회의록, 1948년 9월 11일).

이와 같은 문시환 국회의원과 서우석 국회의원의 교섭단체제도 도입 반대 발언에 대하여 사회를 보던 김약수 국회부의장, 이남규 국회의원, 권태희 국회의원이 반론을 제기하였다(국회 본회의 회의록, 1948년 9월 11일). 김약수 국회부의장은 교섭단체제도를 채택하더라도 교섭단체 내에서의 사전적인 논의와 결정이 이루어지고, 본회의라는 보완적 장치가 국회에 존재하기 때문에 크게 우려하지 않아도 된다는 주장을 전개하였다.³⁾ 이남규 국회의원은 “국회가 각자의 의견들을 들고 나와 임시적으로 발표하다보니 시간도 많이 소비되고, 핵심에서 벗어나는 일도 적지 않았다”고 지적하면서 국회 운영의 효율성을 위하여 교섭단체제도의 도입이 필요하다는 입장을 보였다. 권태희 국회의원은 당시 국회의원 일 인당 10만명 정도의 유권자들을 대표한다는 점을 들어 “교섭단체 제도가 채택되면 확실히 의원들의 발언권이 무시될 수 있을 뿐만 아니라 정당한 민의가 반영되지 못하고 특정 다수를 점하고 있는 단체의 의견이 국회를 지배할 가능성이 높다”고 비판하였다.

2) 문시환 국회의원은 이 발언과 관련하여 다음의 예시를 들었다: “국회 내에 갑 을 병 정 의 4개 교섭단체가 있다고 하고 한 문제를 토의 결정하는데 갑 단체 대표는 이것을 찬성하고, 을 병 정 단체 대표는 이것을 반대하는 경우에 있어서 만일 그 표결의 표준을 단체에 둔다면 물론 을 병 정 이 승리할 것이며, 그렇지 않고 이것을 단체 소속 의원 수에 두는 경우에 있어서 갑 단체의 소속 의원수가 을 병 정 3 단체의 소속 위원의 합계보다 많으면 갑이 승리할 것입니다.”

3) 김약수 국회부의장의 구체적인 발언 내용은 다음과 같다: “4~5개의 교섭단체 또는 2~3개의 교섭단체로 나누어진다고 하더라도 어떤 문제가 발생하면 각 집단에서 미리 그 문제에 대한 의견을 얘기하고, 거기에서 결정된 의견을 그 대표가 교섭단체들과 협의하여 결정하게 된다...이 본회의에서 역시 주고받고 토론을 하게 되는 것이니만큼 결코 자기 단체의 성격이라든지 정책에 매몰되는 것은 아니다.”

이와 같은 논의가 이루어진 이후 교섭단체제도의 도입 여부에 대한 국회의원들의 표결이 진행되었다. 그 결과, 재석 국회의원 148명 중 가결 50명과 부결 84명으로 최종 부결 처리되었다. 제헌국회에서 최초로 교섭단체제도에 대한 논의가 이루어진 시점에서 국회의원 다수는 이 제도의 도입에 대하여 부정적인 견해를 보인 것이었다. 이것은 당시 국회의원의 다수가 명망가 출신의 무소속이었다는 점, 그리고 원내에서 정치적 성향과 친소관계 등에 따른 다양한 이합집산이 이루어질 가능성이 컸다는 점이 반영된 결과였다(이형 2016, 54-55).

이렇게 1948년 9월 11일에 부결되어 채택되지 못한 교섭단체제도에 대한 「국회법」 개정안의 형태로 제안되어 재논의가 시작된 것은 1949년 7월 7일이었다. 일년이 채 넘기지 않은 시점에서 교섭단체제도 도입 여부가 수면 위로 다시 올라온 것은 이 시기 국회 운영의 효율성이 떨어진다는 점을 경험하였기 때문이었다. 당시 서이환 국회의원은 “지난 1년 동안 국회에서의 시간 낭비가 너무 많았다”고 언급하면서 “그 이유는 「국회법」 상의 결함으로 인하여 200명의 의원들이 매일 의사당에 모여서 발언권을 획득하고자 하여 질서가 엉클어진 것”이 꼬집었다. 그리고 “정당단체를 대표하는 단체교섭회가 구성되면 의원들이 개별적으로 발언권을 청구하지 않고 단체교섭회를 통하여 순서롭게 차례를 기다리게 됨으로써 국회의 의사가 정연해질 것이다”라고 주장하였다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일). 또한 당초 교섭단체제도 도입에 반대하였던 권태희 국회의원의 경우 의견을 바꾸어 교섭단체제도 도입에 찬성하는 모습도 보였다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일).

이와 같은 논의를 진행한 후 신익희 국회의장은 「국회법」 개정안 제1독회를 마치고 제2독회를 진행하는 것에 대한 동의 여부를 표결에 부쳤다. 거수표결 결과, 재석 국회의원 142명 중 찬성 80표와 반대 3표로 가결이 됨에 따라 「국회법」 개정안에 대한 제2독회를 개시하였다. 이것은 교섭단체가 없는 상황에서 국회를 운영하는 것에 대한 어려움을 겪었던 다수의 국회의원이 교섭단체제도의 도입에 우호적인 공감대를 형성하고 있었다는 것을 의미한다.

다. 제헌국회 교섭단체 구성요건 쟁점

제헌국회에서 교섭단체제도 도입에 대한 공감대가 어느 정도 형성된 이후 불거진 쟁점은 교섭단체 구성요건을 어떻게 설정할 것인가 하는 점이었다. 당시 「국회법」 개정안에는 교섭단체 구성요건과 관련하여 당초 20인 이상에서 30인 이상으로 수정된 내용이 보고되었다. 이를 제안한 박순석 국회의원은 “우리는 지난 1년 동안 국회 운영을 정상적으로 하지 못한 쓰라린 경험이 있다”는 점을 언급하면서 “국민이 기대하는 조속한 법률을 만들기 위해서는 더 적은 교섭단체를 구성하는 것이 필요하기 때문에 30명 이상의 수정안을 제안한 것이다”라고 자신의 견해를 밝혔다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일). 이 문제와 관련하여 조국현 국회의원은 “(교섭단체 구성요

건을) 20명으로 할 경우 10개 이상의 교섭단체가 생겨날 수 있기 때문에 국회 운영의 효율성을 담보할 수 없다”는 주장을 제시하였다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일).

이에 대한 반박은 최운교 국회의원과 이진수 국회의원의 발언을 통하여 이루어졌다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일). 구체적으로 최운교 국회의원은 “정당정치가 발전하지 못한 현실에서 의원 30명 이상으로 교섭단체를 구성할 경우 소수파의 의사를 반영할 방법이 없고, 교섭단체를 구성하는 정당을 강제적으로 발전시키는 결과를 초래할 수 있기 때문에 반대한다”고 문제를 제기하였다. 그리고 이진수 국회의원은 “의원 200명이 각자 정치, 경제, 문화 각 방면의 전문지식을 갖고 있기 때문에...의사 진행 시간 쟁취에만 급급하지 말고 우리의 본래 사명, 즉 국민의 의사를 충분히 반영시켜 공명정대한 법률을 제정하는 것과 국가의 평등을 충분히 심의하는 것이 의원의 사명이라는 점에서 수정안에 반대한다”는 의견을 피력하였다.

이와 같은 논의가 이루어진 후 사회자인 신익희 국회의장은 교섭단체 구성요건을 30인 이상으로 하는 수정안을 표결에 부쳤다. 하지만 재적 국회의원 133명 중 찬성 59표와 반대 43표가 나와 수정안이 미결로 처리되었다. 당시 「국회법」상 수정안이 미결 처리되면 원안을 다시 표결에 부치도록 규정되어 있었다. 이에 신익희 국회의장은 20명 이상의 국회의원으로 교섭단체를 구성하도록 한 원안을 다시 표결에 부쳤다. 그리고 표결 결과, 재적 국회의원 133명 중 찬성 67표와 반대 27표로 가결되었다. 이와 같은 일련의 과정은 제헌국회에서 국회 운영의 효율성을 제고를 위한 교섭단체제도 도입 필요성에 공감대를 형성하였음에도 불구하고 구성요건을 까다롭게 할 경우 국회의원 개인의 자율성을 침해할 수 있다는 우려가 동시에 존재하였다는 점을 시사한다.

라. 제헌국회 교섭단체 발언 비율 쟁점

교섭단체 구성요건에 대한 합의가 이루어진 상황에서 남은 쟁점은 교섭단체의 발언 비율을 동일하게 부여할 것인지(수정안), 아니면 교섭단체의 국회의원 수를 고려하여 차등적으로 부여할 것인지(원안)에 대한 것이었다. 이 문제와 관련하여 남궁현 국회의원은 교섭단체의 발언 비율을 동일하게 부여하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하였다(국회 본회의 회의록, 1949년 7월 8일). 구체적으로 남궁현 국회의원은 “30명을 가진 교섭단체에서 한 명의 발언권을 주면 90명을 가진 교섭단체는 세 명의 발언자를 갖게 되는데 이는 국회 운영의 능률 제고를 위한 본 수정안의 취지에 부합되지 않는다”고 지적하였다. 그러면서 “90명을 가진 교섭단체에서 세 가지 의견이 있으라는 법이 없기 때문에 이 교섭단체 역시 한 의원이 나와서 대표로 의견을 진술하는 것이 옳다”는 입장을 피력하였다. 한편 이와 같은 남궁현 국회의원의 입장에 대하여 이원홍 국회의원은 “100명 있는 사람이 하나 나오고, 10명 있는 사람이 하나 나오게 하는 것은 민주주의의 원칙에 위반되는 일이다”라며 비판하였다(국회 본회의 회의록, 1949

년 7월 8일).

이와 같은 논의를 진행한 후 신익희 국회의장은 교섭단체 발언권을 구성원 수와 상관없이 동등하게 부여하자는 수정안에 대한 표결을 진행하였다. 표결 결과, 재적 국회의원 133명 중 찬성 55표와 반대 41표로 미결 처리되었다. 신익희 국회의장은 다음으로 원안에 대한 표결을 진행하였다. 표결 결과, 원안은 재적 국회의원 133명 중 찬성 75표와 반대 17표로 가결되었다. 이로써 20명 이상으로 교섭단체를 구성하고, 교섭단체별 국회의원 수를 고려하여 차등적으로 발언권을 부여하는 제도가 마련되었다.

마. 제헌국회 교섭단체제도 채택 과정과 핵심 내용

제헌국회는 1949년 7월 29일 제3장에 “단체교섭회, 위원과 위원회”라는 항목을 새롭게 추가한 「국회법」을 개정하였다. 국회의원 20명 이상의 단체로 국회 의사 진행과 관련한 중요한 안건을 협의하기 위하여 단체교섭회를 둔다는 것이 「국회법」상 처음으로 명시화된 것이다. 이것은 20명 이상의 단체를 단체교섭회에 참석할 수 있도록 함으로써 국회 운영의 효율성을 높이기 위한 법적 조치가 마련된 것이라고 볼 수 있다. 이 밖에도 국회의원의 의석 배정, 상임위원회와 특별위원회의 위원 배정 원칙, 발언과 토론 관련 규칙 등이 교섭단체 문제와 연계하여 새롭게 마련되었다. 이와 같은 교섭단체제도와 관련한 국회법의 기본 내용은 이후 다소 간의 개정이 있었다. 하지만 관련 조항은 연속성을 가지며 유지되는 모습을 보였다. 당시 「국회법」을 통하여 새롭게 마련된 교섭단체제도 관련 핵심 조항들은 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 제헌국회 「국회법」 교섭단체(단체교섭회) 관련 조항과 내용

조항	내용
제1조	⑤ 의원의 의석은 매 정기회 초에 각 단체별로 추천에 의하여 정한다.
제14조	① 의사 진행에 관한 중요한 안건을 협의하기 위하여 국회에 단체교섭회를 둔다. ② 단체교섭회는 국회 내 각 단체 대표의원으로 구성하며 각 단체의 구성원수는 의원 20인 이상이 되어야 한다. ③ 각 단체 대표자는 그 단체 의원의 연서 날인한 명부를 의원의 임기 초에 제출하여야 한다. ⑤ 상임위원은 의원의 임기 초에 각 상임위원회별로 각 단체의 소속 의원수의 비율에 의하여 각 단체에서 호선하고 그 임기 중 재임한다. 의원은 1개의 상임위원이 된다. ⑦ 특별위원은 상임위원회에 속하지 아니한 특별한 안건을 처리하기 위하여 각 단체의 소속 의원수의 비율에 의하여 각 단체에서 호선하고 그 안건이 국회에서 의결될 때까지 재임한다. 단 국회의 결의로 의장에게 그 선임을 위임할 수 있다.
제42조	③ 단체교섭회는 각 단체의 소속 의원수의 비율에 의하여 발언자를 지명하여 의장에게 발언을 통지할 수 있다. ④ 의장은 전항의 발언통지가 있을 때에는 다른 발언 통지자보다 먼저 발언을 허가하여야 한다.
제49조	② 발언할 수 있는 자가 전부 끝나기 전이라도 토론이 충분히 되었다고 인정하는 때에는 의장의 제의 또는 의원의 동의로 토론을 하지 아니하고 토론 종결의 가부를 표결한다. 단체교섭회에서 지명 통지한 발언자의 발언이 끝나기 전에는 토론종결의 제의 또는 동의를 할 수 없다.

3. 제헌국회 이후 교섭단체제도 변화

제헌국회에서 마련한 교섭단체제도는 이후 국회에서 변화하는 모습을 보였다. 이것은 국회의 교섭단체제도가 제헌국회 이후 한국의 정치가 민주정부의 수립과 붕괴, 권위주의체제와 독재체제 수립, 민주화 등의 변화를 겪으면서 그와 연계하여 국회의 위상과 역할이 차이를 보였기 때문에 나타난 현상으로 볼 수 있다. 중요한 것은 국회의 권한과 역할이 변화되는 상황 속에서 교섭단체제도와 관련하여 어떠한 고민과 변화가 일어났는지를 살펴보고, 민주화 이후 어떠한 방향으로 개선되었는가를 고찰하는 작업이 지방의회 교섭단체제도를 마련하고 정착하는 데 있어 중요한 지침을 제공할 수 있다는 점에 있다.

가. 제2대 국회: 국회운영위원회와 예산결산위원회에서의 교섭단체 역할 강화

제2대 국회에서 교섭단체제도와 관련하여 두 가지 중요한 점을 「국회법」 개정 시 반영하였다. 먼저 1951년 3월 15일에 일부 개정된 「국회법」에서 국회운영위원회를 신설하고, 그 소관 사항과 관련하여 제일 먼저 교섭단체와의 연락을 명시하였다. 국회의 운영은 「국회법」에 따라 규정되는데 이와 관련하여 국회운영위원회의 역할은 매우 크다(김현우 2001, 201). 국회운영위원회에서 교섭단체가 핵심적으로 기능한다는 점이 이 시기 이후부터 지금까지 정착되어온 것이다.

당시 국회운영위원회를 신설하고 교섭단체 중심의 국회 운영을 도모한 이유는 무소속이 전체 국회의원의 60%인 126명을 차지하고, 나머지 국회의원은 11개 정당과 사회단체들에 속해 있었다는 점이 중요하게 작용하였다(호광석 1996, 165). 즉 제2대 국회에서 과반수 이상의 무소속 국회의원들이 존재하는 상황 속에서 좀 더 효율적인 국회 운영을 위해서는 교섭단체 중심의 국회운영위원회 신설과 운영이 필요하였다.

제2대 국회에서는 새로 신설된 예산결산위원회와 관련한 교섭단체의 역할을 「국회법」에 명시하였다. 이 「국회법」 개정이 이루어지기 전에는 예산 처리는 각 상임위원회의 예비심사를 거쳐 재정경제위원회가 종합심사를 진행하는 방식으로 이루어졌다. 이로 인하여 재정경제위원회의 경우 업무량이 너무 방대하였고, 각 상임위원회와 예산 문제를 다루는 과정에서 다양한 문제점이 발생하였다(김현우 2001, 316). 이러한 점을 고려하여 재정경제위원회에서 예산안과 결산 심사 업무를 담당하는 예산결산위원회가 분리 신설되었다. 그리고 12개 상임위원회에서 3명씩 균등하게 예산결산위원회 위원을 선출하여 겸임하도록 함으로써 예산 문제를 둘러싼 논란을 줄이려고 하였다. 당시 상임위원회 위원은 교섭단체 국회의원 비율에 따라 호선되었기 때문에 이와 같은 「국회법」 개정은 국회 예산 논의와 처리 과정에서 교섭단체의 비중과 역할을 강화하는 것이었다.

나. 제5대 국회: 양원제 국회 도입에 따른 교섭단체제도 변화

제2대 국회 이후 교섭단체제도는 제4대 국회까지 큰 변화 없이 유지되었다. 하지만 이승만 정부가 3.15부정선거로 무너지고 새로운 헌법하에서 제2공화국이 출범하자 「국회법」도 전문 개정되면서 교섭단체제도에도 변화가 일어났다. 특히 제2공화국 헌법은 의원내각제와 양원제를 채택하고 있었기 때문에 이에 따른 「국회법」 전문 개정과 교섭단체제도의 변화는 필수적이었다.

제5대 국회 하에서 전문 개정된 「국회법」에서 교섭단체제도와 관련하여 변화된 내용은 다음과 같다: 단체교섭회의 구성을 국회의장, 국회부의장, 국회의원운영위원장, 각 교섭단체의 대표의원으로 한다. 국회의장과 각 교섭단체 대표의원의 요구에 따라 소집한다. 양원제 채택에 따라 민의원 20명 이상과 참의원 10명 이상을 교섭단체 구성요건으로 한다. 국회에서의 토론과 관련하여 국회의장이 교섭단체를 고려하여 발언을 진행하도록 한다.

여기서 교섭단체 구성요건과 관련하여 당초 민의원 15명 이상, 참의원 8명 이상으로 교섭단체를 구성하는 것이 원안으로 채택되어 논의되었다. 이것은 민의원의 경우 13개 상임위원회에 교섭단체 소속 국회의원이 최소한 한 명씩 들어가도록 하는 것이 적당하다는 점, 그리고 참의원과 민의원 간의 의석 비율(4 대 1)을 고려한 것이었다. 하지만 이에 대하여 김동욱 국회의원(민의원)은 “내각책임제하에서는 소수 정당의 난립은 문제가 있기 때문에 국회 상임위원회 수에 대한 고려를 통하여 민의원 교섭단체 구성요건을 15명으로 축소하는 것은 이해하기 어려운 결정”이라고 비판하였다(민의원 회의록, 1960년 8월 29일). 김응주 국회의원(민의원)도 “우리가 정치적으로 지향해야 할 모델은 미국과 영국과 같은 양당제도라는 점을 강조하면서 교섭단체 구성요건을 과거보다 완화시키는 것은 바람직하지 않다... 현재 민의원 233명 가운데 10분의 일도 안 되는 수로 교섭단체가 구성된다는 것은 양당정치 구축과 거리가 있는 것으로 오히려 교섭단체 구성요건을 국회의원 30명 이상으로 하고 싶은 생각이 있지만 과거와 같이 20명 이상의 수준으로 하는 것이 현실적이라고 생각한다”는 의견을 개진하였다(민의원 회의록, 1960년 9월 2일).

이와 같은 주장에 국회법 개정을 위한 특별위원회에 참가하였던 윤길중 국회의원(민의원)은 “3대 국회에서 민주당이 15석의 의석을 확보하였음에도 불구하고 교섭단체를 형성하지 못한 전례가 있었다...민의원에서 법률안을 국회의원 10명이 발의할 수 있다는 점에서 당초 10명의 국회의원으로 교섭단체 구성요건을 형성하자는 주장도 많았지만 그럴 경우 국회 의사 진행의 능률성이 떨어질 수 있다는 점(소수 의견의 단일화가 어렵다는 점), 그리고 상임위원회의 관계와 연계를 하여 15명 정도로 설정하는 것이 적절할 것으로 판단하였다”고 밝혔다. 그리고 참의원 교섭단체 구성요건 문제에 대해서도 “참의원의 경우 국회의원 5명 이상이면 법률안을 발의할 수 있는데 상임위원회 수가 그보다 많기 때문에 8명 정도로 설정하는 것이 옳다고 생각하였다”고 발언하

였다(민의원 회의록, 1960년 8월 29일). 또한 이종남 국회의원(민의원)은 “교섭단체 구성요건은 「국회법」의 다른 조항과도 비교하여 고려할 필요가 있다”는 점을 지적하면서 “법안 발의와 수정안 발의 등 어떠한 동의에 대한 발의도 국회의원 10명 이상이면 가능한데 20명 이상으로 교섭단체를 구성하도록 하는 것은 이론적인 근거가 없는 것”이라고 비판하였다.

이와 같은 논의가 진행된 이후 박정희 국회의장은 원안(민의원 15명 이상, 참의원 8명 이상)과 수정안(민의원 20명 이상, 참의원 10명 이상)에 대한 표결을 진행하였다. 그리고 표결 결과, 재적 국회의원 147명 중 104명이 수정안에 찬성하여 최종 가결되었다. 제2대 국회에서 진행된 교섭단체제도에 관한 논의는 양원제 채택에 따른 「국회법」 개정 차원에서 이루어진 측면이 있지만 제헌국회 이후 지속해서 제기되었던 교섭단체 구성요건 등에 대한 고민과 논의가 이어지고 있다는 점, 그리고 여전히 국회 효율성 제고를 위한 교섭단체제도 설계의 관점이 우세한 특징을 보인다는 점을 파악할 수 있다.

다. 권위주의 정권 시기 교섭단체제도 변화

제2공화국이 5.16쿠데타로 붕괴된 이후 1987년 민주화가 이루어지기 전까지 권위주의 정권이 유지되었다. 이 시기에도 국회 교섭단체제도와 관련하여 일련의 변화가 일어났다. 5.16쿠데타로 권력을 장악한 박정희 정권은 1962년 12월 17일 국민투표를 통하여 새로운 「헌법」을 가결하고 공포하였다. 당시 개정된 「헌법」의 핵심 내용은 대통령제와 단원제로의 복귀, 군소정당과 무소속의 난립을 방지하기 위한 무소속 입후보 금지조항이었다. 이것은 군인들이 권력을 장악한 상황 속에서 해방 이후 지속한 군소정당의 난립과 다수 무소속 국회의원의 존재가 안정적이고 효율적인 국정 운영에 긍정적이지 않다는 인식이 반영된 결과라고 볼 수 있다.

또한 국가재건최고회의 시기에 폐지 제정된 「국회법」에서는 단체교섭회라는 용어를 사용하지 않았고, 교섭단체 구성요건에도 변화가 있었다. 당시 정당 단위가 아니더라도 10인 이상의 국회의원으로 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였다. 이것은 제1당에 절대적으로 유리한 전국구 비례대표제를 신설⁴⁾하고, 실질적으로 국회의원의 수를 175명(지역구 의원 131명, 전국구 비례대표 의원 44명)으로 대폭 줄임에 따라 교섭단체 구성요건도 완화하는 조치를 한 것이라고 볼 수 있다. 또한 다른 한편으로 군소정당 소속 국회의원이나 무소속 국회의원이 교섭단체를 구성하도록 유도함으로써 국회 내에서의 야당의 분열을 촉진하려는 의도도 가지고 있었다(박재창 2003, 59).

이후 교섭단체제도는 박정희 정부는 제8대 국회를 해산시키고 비상국무회의를 통하여 「유신헌법」을 제정하고, 「국회법」을 전문 개정하면서 변화가 생겨났다. 이 시

4) 당시 신설된 전국구 비례대표제는 제1당에 무조건 전국구 비례대표 의석의 과반수를 우선 배당하였고, 만약 제1당 득표율이 50%를 넘으면 3분의 2까지도 가져갈 수 있었다.

기 교섭단체제도의 변화는 크게 다음의 세 가지 차원으로 정리할 수 있다. 첫째, 교섭단체 구성요건에 다시 변화가 생겼다는 것이다. 즉 10명 이상으로 설정되어 있던 교섭단체 구성요건이 20명 이상으로 다시 상향 조정되었다. 이것은 제8대 국회에서 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원의 수를 늘리고⁵⁾, 여당에 절대적으로 유리한 선거 관련 법과 제도 등을 갖추었기 때문에 교섭단체 구성요건을 상향 조정하는 것이 정권의 유지와 안정에 도움이 된다는 인식이 작용한 결과라고 볼 수 있다.

둘째, 교섭단체 대표의원이 국회운영위원회의 위원이 되도록 규정함으로써 국회 운영과 관련한 교섭단체 대표의원의 기능과 역할을 강화하였다. 특히 제9대 국회부터 여당의 교섭단체 대표의원이 국회운영위원장으로 선출되는 관행이 정착되었다(김현우 2001, 624).

셋째, 교섭단체제도를 통하여 국회의원의 발언 기회와 시간을 통제하는 모습을 보였다. 당시 강력한 권위주의 체제를 구축한 상황에서 교섭단체 구성요건을 강화하고, 교섭단체 지위를 획득한 야당에 대해서는 다른 「국회법」 조항을 통하여 국회에서 대정부 비판 등을 할 기회를 제한하였다.

전두환 정권하에서는 12.12쿠데타로 제10대 국회가 임기를 마치지 못하고 해산된 상황에서 임시 입법기구인 국가보위입법회의가 국회법 전문을 개정하였다. 교섭단체제도와 관련하여 당시 국가보위입법회의가 전문 개정한 「국회법」과 박정희 정권에서의 「국회법」을 비교해보면 국회의원의 발언 기회 등과 관련하여 약간의 차이가 있지만 큰 차이를 목격하기는 힘들다. 이것은 쿠데타로 정권을 장악한 전두환 정권 역시 권위주의 체제를 유지하여 박정희 정권과의 유사성이 높다는 점, 그리고 국가보위입법회의가 활동한 시간이 길지 않아 깊이 있는 「국회법」 개정 논의를 진행되지 못하였다는 점이 반영된 결과였다. 이후 제11대 국회에서 「국회법」 일부가 개정되었지만 교섭단체제도와 관련하여 교섭단체에 할당된 발언 시간 내에서 발언자의 수를 조정할 수 있고, 국회의장이 교섭단체에 속하지 않는 국회의원의 발언자 수와 발언 시간을 정할 수 있다는 조항들이 추가되었을 뿐 민주화가 이루어지기 전까지 큰 변화 없이 유지되는 특징을 보였다.

라. 민주화 이후 교섭단체제도 변화

민주화 직후 실시된 제13대 국회의원선거에서는 여당인 민주정의당은 국회 전체 299석 중 125석(41.8%)만을 확보함으로써 여소야대의 정국이 형성되었다. 이와 같은 상황에서 야당들을 중심으로 「국회법」 개정을 포함하여 다양한 민주적 제도들이 마련되었다. 제13대 국회에서 전문 개정된 「국회법」에서 교섭단체제도는 다양한

5) 제7대 국회의 국회의원 수는 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원을 모두 포함하여 175명이었다. 이것이 제8대 국회에서는 204명으로 증가하였다. 그리고 제9대 국회와 제10대 국회에서도 219명과 231명으로 지속해서 국회의원 수가 증가하였다.

변화를 도모하였는데 그 내용을 정리하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 민주화 직후 전면 개정된 「국회법」 상 교섭단체제도 관련 조항과 내용

조항	내용
제33조 (교섭단체)	① 국회에 20인 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다. ② 교섭단체의 대표의원은 그 단체의 소속 의원이 연서·날인한 명부를 의장에게 제출하여야 하며, 그 소속 의원에 이동이 있거나 소속 정당의 변경이 있을 때에는 그 사실을 의장에게 보고하여야 한다.
제34조 (교섭단체 정책연구위원)	① 교섭단체 소속 의원의 입법활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다.
제46조 (위원의 선임)	① 상임위원은 교섭단체 소속 의원수의 비율에 의하여 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임한다. ③ 특별위원회의 위원은 제1항 및 제2항의 규정에 따라 의장이 상임위원 중에서 선임한다. 다만 예산결산특별위원회의 위원은 교섭단체 소속 의원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 선임하되 50인을 초과할 수 없다.
제48조 (간사)	① 위원회에 각 교섭단체별로 간사 1인을 둔다. ④ 위원장이 결위원 때에는 소속 의원수가 많은 교섭단체 소속인 간사의 순으로 위원장의 직무를 대리한다.
제67조 (개의)	본회의는 본회의 의결 또는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 그 개의시를 정한다.
제70조 (회의의 공개)	① 본회의는 공개한다. 다만 의장의 제의 또는 의원 10인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 국가의 안전 보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.
제72조 (의사일정의 변경)	의원 20인 이상의 연서에 의한 동의로 본회의의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 필요하다고 인정할 때에는 의장은 의사일정의 순서를 변경하거나 다른 안건을 의사일정에 추가할 수 있다.
제78조 (심사기간)	① 의장은 심사기간을 정하여 안건을 위원회에 회부할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여야 한다.
제97조 (발언시간의 제한)	② 교섭단체를 가진 정당을 대표하는 의원이나 교섭단체의 대표의원이 정당 또는 교섭단체를 대표하여 발언할 때에는 40분까지 발언할 수 있다.
제98조 (발언자수)	① 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 동일 의제에 대하여 발언자수를 교섭단체별로 그 소속 의원수의 비율에 따라 각 3인 이내의 범위 안에서 정하여야 한다. ② 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 발언자수와 발언시간은 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 이를 정한다.
제99조 (토론의 통지)	② 의장은 제1항의 통지를 받은 순서와 그 소속 교섭단체를 고려하여 반대자와 찬성자를 교대로 발언하게 하되 반대자에게 먼저 발언하게 한다.
제101조 (질의 또는 토론의 종결)	② 각 교섭단체에서 1인 이상의 발언이 있는 후에는 본회의의 의결로 의장은 질의나 토론의 종결을 선포한다.
제114조 (국무위원 등의 출석 요구)	③ 제1항 또는 제2항의 요구가 있을 때에는 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무위원이 출석 요구를 받은 때에는 의장 또는 위원장의 승인을 얻어 국무총리는 국무위원으로 하여금, 국무위원은 정부위원으로 하여금 대리하여 출석·답변하게 할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과, 위원장은 간사와 협의하여야 한다.

표에서 볼 수 있듯이 민주화 직후 제13대 국회에서 전면 개정된 「국회법」은 이

전의 「국회법」 개정과 달리 상당히 포괄적으로, 그리고 민주적인 방향으로 변화를 모색하였다는 점을 목격할 수 있다. 특히 교섭단체제도와 관련하여 교섭단체 구성요건 상에는 변화가 없었지만 교섭단체의 위상과 역할에 대해서는 다양한 규정이 마련되었다는 점을 파악할 수 있다. 이것은 민주화 직후 여소야대의 국면에서 야당들을 중심으로 국회의 위상과 역할을 새롭게 정립하고, 민주적인 장치들을 마련하기 위한 노력이 많이 하였다는 점을 보여준다.

민주화 이후 마련된 교섭단체제도의 가장 큰 변화는 국회의장이 국회를 대표하여 운영하는 데 있어 대부분의 사안을 교섭단체 대표의원과의 협의를 규정한 것이다(김형철 2012, 12). 1987년 민주화 이후 전문 개정된 「국회법」이 거의 모든 국회의 의사와 운영에 관한 권한을 원내 교섭단체 대표회담에 준 것은 기본적으로 여당의 독주를 막으려는 조치였다(이현출 2016, 187). 즉 민주화 직후 교섭단체제도는 교섭단체를 중심으로 국회를 운영하도록 규정하면서 국회사무처 사무총장 임면 협의, 정책연구위원 배당, 상임위원회 간사 선임과 위원장 직무대리 권한 인정 등과 관련하여 교섭단체의 권한을 명시하고 있다는 특징을 보여준다.

민주화 직후 제13대 국회에서 전문 개정된 「국회법」은 이후 큰 변화 없이 현재까지 유지되어온 특징을 보인다. 다만 국회의 구성이 어떻게 이루어졌는지에 따라서 교섭단체 구성요건 등과 관련한 논란이 존재하기도 하였고, 일부 교섭단체의 역할을 강화하는 방향으로 관련 제도가 보강되는 모습을 보였다.

먼저 제16대 국회에서 교섭단체 구성요건과 관련한 쟁점이 불거졌다. 제15대 대통령선거에서 정권 교체를 이끈 김대중 정부의 경우 자유민주연합과의 선거연대(DJP연대)를 하였다. 그런데 제16대 국회의원선거에서 자유민주연합이 단 17석의 국회의석을 확보하는 데 그쳐 교섭단체를 구성하지 못하는 문제가 발생하였다. 김대중 정부의 탄생과 운영에 있어서 한 축을 담당하였던 자유민주연합이 무너져버린 상황 속에서 교섭단체 구성요건을 20석에서 10석으로 축소하자는 논의가 제기되었다. 그리고 새천년민주당과 자유민주연합은 한나라당의 반대 속에 국회운영위원회에서 교섭단체 구성요건을 10석으로 낮추는 「국회법」 개정안을 날치기 처리하는 모습을 보였다. 이후 「국회법」 개정안을 본회의에 상정하려고 하였으나 한나라당의 거센 반대로 결국 부결되었다. 이에 새천년민주당의 배기선, 송석찬, 송영진, 장재식 국회의원이 탈당하여 자유민주연합에 입당함으로써 교섭단체를 구성하였다.

또한 제16대 국회에서는 국회가 고위 공직자의 임명 과정에 개입할 수 있는 「국회법」 근거를 마련하였다. 당시 개정된 「국회법」 제46조 3항에 의하면 “국회는 헌법에 의하여 그 임명에 국회의 동의를 요하는 대법원장, 헌법재판소장, 국무총리, 감사원장 및 대법관과 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 제출한 선출안 등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다”고 명시되어 있다. 이것은 인사청문

제도와 같은 국회의 권한을 강화하는 제도가 마련되고, 그 과정에서 교섭단체의 역할이 중요하게 자리매김하였다는 것을 의미한다.

제17대 국회에서는 1인 2표 병립제가 새롭게 채택되어 민주노동당이 전국구 비례대표를 중심으로 10석의 의석을 확보하자 군소정당의 국회 운영 참여를 명분으로 교섭단체 구성요건을 완화하자는 주장이 또 다시 제기되었다. 하지만 제17대 국회에서 열린우리당과 한나라당 양대 정당만이 교섭단체를 구성할 수 있었던 상황에서 교섭단체의 기득권을 민주노동당과 나누는 것에 동의할 가능성은 상대적으로 적었다. 이러한 이유로 당시 교섭단체 구성요건 완화의 요구를 현실화하지 못하였다.

마찬가지로 제18대 국회에서도 자유선진당이 18석을 확보하여 교섭단체를 구성하지 못하게 되자 교섭단체 구성요건과 관련한 논란이 또다시 제기되었다. 하지만 이 역시 한나라당과 통합민주당만이 교섭단체를 구성한 상황에서 교섭단체 구성요건 완화는 이루어지지 못하였다. 이후 제19대 국회에서는 새누리당과 민주통합당의 양당 구도가 더욱 확고하게 구축되었고, 제20대 국회에서는 제3당인 국민의당이 총 38석의 의석을 확보하여 교섭단체를 구성할 수 있는 충분한 자격을 갖추에 따라 교섭단체 구성요건에 대한 논의가 중요하게 대두되지 않았다. 이러한 점들을 고려하면, 국회에서 교섭단체라는 지위는 의사 진행과 각종 혜택 등과 관련하여 중요하기 때문에 군소정당은 그 구성요건을 낮추고자 노력하는 반면 정치적 기득권을 갖춘 주요 정당들의 경우 이에 대하여 상당히 소극적인 태도를 보였다는 점을 알 수 있다.

제18대 국회에서 교섭단체 구성요건을 완화하는 「국회법」 개정이 이루어지지 못하였지만 이 시기 「국회법」 일부 개정이 이루어지면서 교섭단체제도도 보완되었다. 첫째, 법안의 수정동의가 교섭단체 대표의원 간의 합의가 있는 경우 취지 및 내용의 직접 관련성이 없어도 가능하다는 점을 명시하였다. 둘째, 윤리심사자문위원회 구성, 국회 산회, 표결방법과 관련한 교섭단체의 지위와 역할이 추가되었다. 셋째, 인사청문특별위원회에서 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처, 국회입법조사처 소속 공무원과 더불어 교섭단체 정책연구위원을 위촉하여 사전 조사를 시행하도록 할 수 있다는 조항을 추가하였다. 넷째, 국회선진화법이 가결됨에 따라 국회의장의 직권상정 제한, 안전조정위원회 설치, 안전 자동 상정 등과 관련한 교섭단체 관련 국회법 내용이 개정되는 특징을 보였다.

이후에는 교섭단체제도와 관련한 「국회법」 개정 내용에 주목할 만한 부분이 많지 않다. 윤리심사자문위원회 구성과 관련한 교섭단체의 역할과 상임위원회 위원 선임과 관련한 내용 추가, 폐회 중 보고나 서류 등의 제출 요구와 관련한 교섭단체의 역할 명시 정도가 추가되었을 뿐이다.

4. 국회 교섭단체의 제도적 권한 분석

교섭단체에 대한 법적인 근거는 「국회법」에 있다. 최상위법인 「헌법」에 국회와

관련한 조항들이 존재하지만 교섭단체에 대한 내용이 명시되어 있지 않다. 즉 교섭단체제도의 법적인 근거는 「헌법」 제64조 1항 “국회는 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다”는 것에 근거하여 「국회법」 상 관련 사안들이 마련되어 있다. 이러한 이유로 「국회법」 상 교섭단체와 관련한 내용이 어떻게 구성되어 있는가를 살펴보는 작업은 지방의회의 교섭단체제도를 마련하고 운영하는 데 있어서도 필수적이다.

다만 지방의회와 관련하여 「헌법」 제118조 2항은 “지방의회의 조직·권한·의원 선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”고 명시하고 있다. 문제는 「헌법」 제118조 2항에서 규정하고 있는 이 사안과 관련하여 「국회법」 과 같은 「지방의회법」 이 별도로 존재하지 않는다는 점에 있다. 대신 지방의회와 관련한 내용은 「지방자치법」 일부로 존재한다. 하지만 「지방자치법」 에서 교섭단체에 관해서는 아무런 언급도 하지 않고 있다. 「지방자치법」 제52조(의회규칙)에서 “지방의회는 내부운영에 관하여 이 법에서 정한 것 외에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다”라고 규정하고 있을 뿐이다. 상황이 이렇다 보니 지방의회의 교섭단체제도는 각 지방의회가 「조례」 의 형태로 제정하여 운영되고 있다.⁶⁾

이것은 교섭단체제도를 포함하여 지방의회가 제대로 기능하기 위해서는 개헌 시 관련 내용을 포함하는 방법과 「지방의회법」 과 같은 법률을 국회에서 제정하는 방법이 긴요하다는 것을 의미한다. 하지만 「헌법」 에 관련 내용을 포함하여 개헌한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 이뿐만 아니라 지방의회의 경우 다양한 차원에서 구성된다는 점에서 일률적으로 적용이 가능한 법률을 제정하는 것도 어려운 작업임에는 분명하다. 하지만 현행과 같이 상위법 근거가 명확하게 마련되어 있지 않은 상황 속에서 「조례」 제정을 통하여 지방의회를 운영하는 것은 권한쟁의심판을 야기할 수도 있다. 국민이 직접 선출하는 대의기구로서 국회뿐만 아니라 지방의회도 존재하기 때문에 관련 법을 제정하여 제도화하는 노력은 필요하고, 실제로 국회에서도 관련 법안이 제출된 바 있다. 또한 지방의회와 관련한 법을 제정할 때, 「국회법」 을 참고하거나 적용할 가능성이 크다는 점에서 현행 「국회법」 을 중심으로 교섭단체제도를 파악하는 작업은 중요하다.

가. 현행 「국회법」 상 교섭단체 구성요건

현행 「국회법」 에는 교섭단체와 관련한 다양한 조항들을 포함하고 있다. 이 중에서 「국회법」 제5장 교섭단체·위원회와 위원에 있는 제33조는 교섭단체를 조항의 제목으로 설정하여 구성요건과 관련한 내용을 다음과 같이 명시하고 있다.

6) 서울특별시의회도 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」 를 마련하고 있다.

「국회법」 제33조(교섭단체)

① 국회에 20명 이상의 소속 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20명 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.

② 교섭단체 대표의원은 그 단체의 소속 의원이 연서·날인한 명부를 의장에게 제출하여야 하며, 그 소속 의원에 이동(異動)이 있거나 소속 정당의 변경이 있을 때에는 그 사실을 지체 없이 의장에게 보고하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있을 때에는 해당 의원이 관계 서류를 첨부하여 이를 보고할 수 있다.

③ 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원이 당적을 취득하거나 소속 정당을 변경한 때에는 그 사실을 즉시 의장에게 보고하여야 한다.

「국회법」 제33조는 기본적으로 다음의 세 가지 핵심내용을 포함하고 있다. 첫째, 20명 이상의 소속 국회의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체를 형성할 수 있다. 이것은 국회에서 교섭단체는 기본적으로 정당을 중심으로 구성되고, 최소 20석 이상의 의석을 가진 정당이 교섭단체를 구성할 권한을 가진다는 점을 명시한 것이다. 다시 말해 현행 「국회법」 상으로는 20명이 넘는 의석을 가진 정당이라고 하더라도 의석을 나누어 복수의 교섭단체로 등록을 하는 것은 허용되지 않는다. 이것은 교섭단체제도 자체가 국회 운영을 정당 중심으로 효율화하는 것에 있다는 점이 반영된 결과이다.

둘째, 특정 정당에 소속되지 않은 무소속 국회의원이나 20석 이하의 의석을 가지고 있어 독립적인 교섭단체를 구성하기 힘든 군소정당이 연대하여 교섭단체를 구성할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 이것은 20석 이상의 의석을 확보한 정당 중심으로 교섭단체를 구성하는 것은 기본원칙으로 하지만 이 경우 무소속 국회의원이나 군소정당이 교섭단체를 구성하지 못하여 감당해야 할 피해를 보완하는 제도적 장치를 마련한 것이라고 볼 수 있다.

국회가 구성되면 교섭단체를 구성하고자 하는 대표의원⁷⁾이 관련 서류를 국회의장에게 보고해야 한다. 그리고 교섭단체 구성 이후 인적 변동이 생기면 그 사실 역시 교섭단체 대표의원이 국회의장에게 보고해야 한다. 이것은 교섭단체 구성요건 충족과 변동 사항에 대한 보고 의무를 교섭단체 대표의원에게 부여하고 있는 것인데, 실질적으로는 의석 변동 등으로 인하여 교섭단체 구성요건인 20명 이상의 소속 국회의원의 요건을 미충족하는 부분을 적시에 파악하고 대처하기 위한 목적이 크다고 볼 수 있다.

교섭단체 구성요건과 관련하여 의문을 제기할 수 있는 부분은 20명 이상 국회의원이라는 기준이 어떻게 정립된 것인가 하는 점이다. 이 구성요건은 제헌국회에서 그 기준을 마련한 이후 양원제 도입과 권위주의 정권 출현으로 다소 부침이 있었지만 현행

7) 교섭단체 대표의원은 일반적으로 각 정당이 당헌과 당규에 따라 의원총회에서 선출한 원내대표가 맡는다. 한편 지방의회의 경우에는 원내대표(교섭단체 대표의원) 선출 시기와 관련한 별도의 기준이 마련되어 있지 않다(한국의정연구회 2015, 31).

까지 큰 수정 없이 이어져 오고 있다. 이 부분을 역사적 기록에 기반하여 추적한 결과(조진만 2018)에 의하면 국회 교섭단체제도에 대하여 최초로 논의가 이루어진 제헌 국회 회의록상 특별한 근거를 찾기 힘들다고 한다.

조진만(2018)의 연구가 이루어지기 이전에 이 문제와 관련하여 박종흡(2001)은 「국회법」 제정 당시 일본 「국회법」 상의 의안 발의의 정족수를 참고하여 한국의 국회가 교섭단체 구성요건을 결정하였다고 주장을 전개하였다. 하지만 당시 일본의 「국회법」에서도 교섭단체라는 용어는 사용되지 않았다. 더욱이 지금까지도 일본 국회에서는 교섭단체 제도가 마련되어 있지 않다⁸⁾는 점에서도 이 주장은 근거와 설득력이 취약한 측면이 있다. 오히려 제헌국회에서 교섭단체 구성요건은 특별한 근거와 기준을 제시하지 않은 채 마련된 측면이 있다고 이해하는 것이 사실에 가깝다.

다만 중요한 점은 제헌국회의 전체 의석이 200석이였다는 점을 고려할 때, 결과론적으로는 그 10% 정도에 해당하는 20석 수준에서 교섭단체 구성요건으로 마련되었다는 것은 사실이라는 것이다. 다시 말해 교섭단체 구성요건을 설정하는 명확한 기준이나 논리가 존재하는 것은 아니지만 전체 의석 기준 어느 정도의 의석을 확보한 정당을 교섭단체로 인정할 것인가와 관련하여 10% 정도 수준에서 제도가 마련된 것이다. 이것은 교섭단체 구성요건과 관련한 국회법이 크게 변화되지 않았지만 실질적으로 국회 의원정수는 최초 200명에서 현재 300명으로 변화되어왔다는 점을 고려할 때, 10% 수준에서 6.7% 수준으로 낮아지는 결과를 이끌었다고 볼 수 있다. 그리고 이것은 민주화 이후 국회를 포함하여 한국의 정치제도 전반이 다수결제보다는 합의제에 기반한 방향으로 변화하는 모습을 보였다(조진만 2009)는 점을 반영하는 것이라고도 볼 수 있다. 또 하나의 시사점은 교섭단체 구성요건 변화를 위한 「국회법」 개정이 이루어지지 않더라도 의원정수의 변화에 따라 교섭단체 구성요건의 적용에 차이를 보일 수 있다는 것이다. 이와 같은 점을 종합적으로 고려할 때, 결국 교섭단체 구성요건을 강화하는 것과 완화하는 것 중 어느 가치를 더 중시할 것인가에 대한 정치권과 사회의 합의를 토대로 국회 규모와 교섭단체 구성요건을 마련하는 것이 적실성을 갖는다.

나. 원구성 단계에서의 교섭단체 권한

현행 「국회법」 제1장 총칙에 국회의장은 교섭단체 대표의원과 국회의원의 의사당 내 의석 배정⁹⁾과 연간 국회 운영 기본일정 등¹⁰⁾에 대하여 협의하여 결정해야 한다는

8) 일본의 경우 교섭단체와 유사한 회파(會派)가 존재하는데 이 회파의 경우 의원 2명 이상으로 구성할 수 있다(임동욱·함성득 2005, 308). 일본에서 회파는 원내에서 활동을 함께 하려는 의원의 단체로서 2인 이상으로 조직된다고 해석된다.

9) 「국회법」 제3조(의석 배정)의 내용은 다음과 같다: “국회의원의 의석은 국회의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다. 다만, 협의가 이루어지지 아니할 때에는 의장이 잠정적으로 이를 정한다.”

10) 「국회법」 제5조의2(연간 국회 운영 기본일정 등) ①은 다음과 같다: “국회의장은 국회의 연중 상시 운영을

점을 명시하고 있다. 「국회법」 제1장 총칙에서 교섭단체와 관련하여 명시한 내용은 국회의장이 교섭단체 국회의원 개인에 대하여, 그리고 전반적인 국회 운영과 관련하여 자의적으로 권한을 행사하지 말고 교섭단체 대표의원과 협의하여 진행하라는 것을 의미한다. 다시 말해 이것은 교섭단체를 구성한 정당, 그리고 교섭단체에 소속된 국회의원은 제도적인 차원에서 자신의 권한과 지위를 인정받는다라는 것을 상징적으로 보여준다.

다만 국회의원선거 이후 국회가 실질적으로 수행해야 하는 첫 임무가 정당 간 협상에 따른 원구성이라는 점을 고려할 때, 이 과정에서 교섭단체의 권한이 「국회법」 상 제도적으로 어떻게 반영되어 있는가를 파악하는 작업은 중요하다. 원구성은 국회가 국민의 의사를 반영하는 집합적 회의체로서 기능하기 위하여 국회의장 1명, 국회부의장 2명, 상임위원장을 선출하고, 국회의원을 상임위원회에 배정하는 것이다.

1) 국회의장과 국회부의장 선출

국회가 집합적 회의체로서 제대로 기능하기 위해서는 무엇보다도 회의를 주재할 수 있는 사회자가 필요하다. 이러한 의미에서 국회의 원구성은 본회의와 상임위원회에서 사회자 기능을 수행하는 권한을 어느 국회의원에게 어떠한 방식으로 부여할 것인가의 문제가 일차적인 쟁점이 된다.

국회의장에 관해서는 「국회법」 제10조(의장의 직무)에서 “의장은 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다”고 명시하고 있다. 구체적으로 국회의장은 국내외적으로 입법부인 국회를 대표하고, 의사정리권, 질서유지권, 사무감독권을 갖는다. 구체적으로 의사정리권은 국회 운영 기본일정, 회기 전체 의사 일정, 안건 심사 기간, 발언 원칙, 5분 자유발언, 긴급현안질문 등 회의에 관한 사안에 관한 결정 권한을 의미한다.¹¹⁾ 질서유지권은 국회의 질서를 유지할 목적으로 행사할 수 있는 경호권과 가택권(家宅權: 국회의사당 출입 금지와 퇴장 요구)을 의미한다. 사무감독권은 국회 관련 행정사무를 처리하는 국회사무처와 같은 기관들을 지휘·감독하는 권한이다. 이뿐만 아니라 「국회법」 제85조(심사기간)는 국회의장에게 국회에서 처리하는 안건에 대하여 심사 기간을 지정할 수 있는 권한도 부여하고 있다. 구체적으로 국회의장은 천재지변의 경우, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우, 교섭단체 대표의원과 합의한 경우에는 상임위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 심사 기간을 지정할 수 있다. 이 때 천재지변의 경우와 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우에 해당할 때에는 국회의장이 각 교섭단체 대표의원과 협

위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 매년 12월 31일까지 다음 연도의 국회 운영 기본일정(국정감사를 포함한다)을 정하여야 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 구성되는 국회의 해당 연도 국회 운영 기본일정은 6월 30일까지 정하여야 한다.”

11) 국회의장의 의사정리권은 2012년 5월 국회선진화법이 제정된 이후 그 권한 행사가 천재지변, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태, 각 교섭단체 대표의원과 합의한 경우로 많이 축소되었다.

의하여 해당 내용과 관련된 안전에 대해서만 심사 기간을 지정할 수 있다.

국회부의장은 「국회법」 제12조(부의장의 의장 직무대리) ①에서 명시하고 있듯이 “의장이 사고(事故)가 있을 때에는 의장이 지정하는 부의장이 그 직무를 대리”하는 임무를 수행한다. 다시 말해 국회부의장만이 행사하는 고유한 권한은 존재하지 않고, 국회의장이 사정이 있어 그 직을 수행하지 못하는 예외적인 상황에서 그 직무를 대리하는 역할을 한다. 다만 국회의장은 「국회법」 제20조의2(의장의 당적 보유 금지) ①과 제39조(상임위원회의 위원) ③에 따라 재직하는 동안은 당적(黨籍)을 가질 수 없고,¹²⁾ 상임위원회 활동도 할 수 없지만¹³⁾ 국회부의장에게는 이것이 해당되지 않는다. 이것은 정치적 중립성을 강조하는 국회의장과 달리 국회부의장은 자신이 소속된 정당의 입장과 이해관계를 고려하여 의정활동을 할 수도 있다는 것을 의미한다.

「헌법」 제48조는 “국회는 의장 1인과 부의장 2인을 선출한다”고 규정하고 있다. 과거 권위주의 정권 시기에도 동일한 헌법 조항이 존재하였다. 하지만 실질적으로 대통령이 국회의장과 국회부의장을 낙점하여 관철하는 모습을 보였다. 하지만 민주화 이후 국회의 원구성은 원내 정당 간의 협의와 합의를 통하여 이루어지는 특징을 보이는 상황 속에서 국회의장은 제1당이 가져가는 관례가 형성되었다. 그리고 국회부의장은 여당과 제1야당이 한 석씩 나누어 가지는 관행이 정착되었다. 하지만 이것은 법적인 구속력을 갖지 못하는 관행이기 때문에 언제든지 깨질 수 있는 부분이다. 실제로 최근에는 국회의장과 국회부의장 선출을 놓고 여야에서 복수 후보자가 출마하여 경쟁하는 모습도 보인다.

일반적으로 각 정당은 「당헌」과 「당규」에 따라 국회의장과 국회부의장 후보를 의원총회를 통하여 선출한다. 국회의장과 국회부의장의 선거에 대해서는 「국회법」 제15조(의장·부의장의 선거)에 명시되어 있다.¹⁴⁾ 구체적으로 국회의장과 국회부의장은 「국회법」에 따라 정당이 선출한 국회의장과 국회부의장 후보자들에 대하여 국회 본회의에서 무기명투표가 이루어진다. 재적 국회의원 과반수 이상(151명 이상) 지지를 얻으면 당선에 확정된다. 만약 국회의장과 국회부의장에 대한 본회의 투표에서 재적 국회의원 과반수의 지지를 받은 후보자가 없으면 2차 투표를 실시한다. 그리고

12) 다만 「국회법」 제20조의2 ①에서 “다만, 국회의원 총선거에서 「공직선거법」 제47조에 따른 정당추천후보자로 추천을 받으려는 경우에는 의원 임기만료일 90일 전부터 당적을 가질 수 있다”는 점과 “② 제1항 본문에 따라 당적을 이탈한 의장의 임기가 만료된 때에는 당적을 이탈할 당시의 소속 정당으로 복귀한다”는 점도 동시에 명시하고 있다.

13) 「국회법」 제39조(상임위원회의 위원) ③은 “의장은 상임위원이 될 수 없다”고 명시하고 있다.

14) 「국회법」 제15조(의장·부의장의 선거)의 구체적인 내용은 다음과 같다: “① 의장과 부의장은 국회에서 무기명투표로 선거하고 재적의원 과반수의 득표로 당선된다. ② 제1항에 따른 선거는 국회의원 총선거 후 첫 집회일에 실시하며, 처음 선출된 의장 또는 부의장의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 5일 전에 실시한다. 다만, 그 날이 공휴일인 경우에는 그 다음 날에 실시한다. ③ 제1항의 득표자가 없을 때에는 2차투표를 하고, 2차투표에도 제1항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1명이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2명 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하되, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다.”

2차 투표에서도 재적 국회의원 과반수의 지지를 받은 후보가 없는 경우에는 1위와 2위 득표자를 대상(최고 득표자가 2명이면 최고 득표자를 대상)으로 3차 결선투표까지 진행한다. 3차 결선투표에서는 재적 국회의원 과반수 이상의 출석에 출석 국회의원 다수의 지지를 받은 후보자가 당선된다.

국회의장과 국회부의장은 실질적으로 교섭단체에서 선출한 후보자 중에서 선출되는 특징을 보인다. 이것은 국회의장과 부의장을 선거로 선출하도록 「헌법」에서 규정하고 있는 상황 속에서 다수 국회의원의 지지를 받는 것이 필수적이기 때문이다. 국회의장의 직권상정 권한 등이 국회선진화법 제정 이후 많이 제한되고 축소되었다고 하더라도 국회를 대표하고 운영하는 데 국회의장은 핵심적인 역할을 한다. 또한 국회의장의 역할을 대행할 수 있는 권한을 가진 국회부의장 역시 선출된다는 점에서 교섭단체가 국회 지도부 구성에 있어서 핵심적인 준거가 된다고 볼 수 있다. 이 외에도 국회의장은 독립적으로 권한을 행사하는 것은 아니지만 국회를 국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처, 국회입법조사처와 같은 지원기구의 기관장에 대한 임면권을 행사하는 데 중요한 역할을 한다.¹⁵⁾

2) 상임위원장 선출과 상임위원회 배정

제헌국회부터 제5대 국회까지 상임위원장 선출은 국회 본회의에서 자유 경선 형식에 기반하여 인물 위주로 선출하는 모습을 보였다(가상준 2010, 134). 그리고 민주화 이전인 제6대 국회부터 제12대 국회까지는 권위주의 정권하에서 다수당인 여당이 상임위원장을 독점하는 모습을 보였다. 실질적으로 권위주의 정권 시기 국회는 대통령(행정부)의 거수기 내지는 통범부 역할을 하였던 상황 속에서 국회의 요직도 대통령이 낙점하는 경우가 많았다.

하지만 민주화 이후 진행된 원구성 과정에서는 각 정당이 몇 석의 상임위원장을 가져갈 것인지, 그리고 어느 상임위원장을 차지할 것인지를 놓고 치열한 협상이 전개되는 특징을 보였다. 이것은 국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 상황 속에서 어느 상임위원장을 차지하는가의 문제가 정치적으로 중요하게 작용하였다는 것을 의미한다. 그리고 교섭단체 간의 협상과 합의에 기반하여 상임위원장을 배분하는 전통은 민주화 직후 구성된 제13대 국회에서 마련되었다.

제13대 국회의원선거 결과, 여당인 민주정의당은 총 299석 중 125석(41.8%)만을 차지하였다. 여당이 과반수 이상의 국회 의석을 확보하지 못한 상황에서 민주정의당은 과거와 같이 여당이고 제1당이라는 이유만으로 상임위원회 위원장직을 모두 차지하기 힘든 상황이 전개되었다. 민주정의당은 민주화 직후 구축된 여소야대 국회라는

15) 「국회법」 제21조(국회사무처) ③에서는 “국회사무처 사무총장은 국회의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 본회의의 승인을 받아 임면(任免)한다”고 규정하고 있다. 그리고 국회법 제22조(국회도서관) ③, 제22조의2(국회예산정책처) ③, 제22조의3 ③에서는 “국회도서관장, 국회예산정책처장, 국회입법조사처장은 국회의장이 국회운영위원회의 동의를 받아 임면한다”고 명시하고 있다.

정치 상황을 고려하여 정당별 의석비율에 따라 상임위원회를 배분하는 것에 합의하였다. 이와 같은 정치적 합의는 1990년 2월에 3당 합당으로 거대 여당인 민주자유당이 출현함으로써 깨질 수 있었다. 하지만 이 상황에서도 정당별 의석비율에 따라 상임위원회장이 배분되었다. 이와 같은 전통은 제21대 국회의원선거에서 여당인 더불어민주당이 압승한 이후 법제사법위원회 위원장직 배분과 관련한 야당과의 갈등으로 모든 상임위원회를 가져가는 결정을 내린 예외적인 상황을 제외하면 지금까지도 그 전통이 이어져 오고 있다고 평가할 수 있다.

정당 간 합의에 따라 각 정당이 차지할 상임위원장 수가 결정되면, 상임위원장을 어느 정당에 배정할 것인가를 놓고 다시 협상한다. 특정 상임위원장을 요구하는 정당이 복수로 존재할 경우 이로 인하여 발생하는 갈등을 조정하는 상황에서 국회법이 규정한 원구성 시한을 맞추지 못하는 경우가 발생한다. 상임위원회 배분과 관련하여 여당이 운영위원회 위원장을 가져가고, 야당이 체계와 자구 심사를 통하여 입법 과정의 수문장(gate keeping) 역할을 하는 법제사법위원회 위원장을 가져가는 것이 관례이다. 이 외의 상임위원회 위원장은 각 정당의 정책적 관심 사항과 필요성 등을 고려하여 배분된다. 상임위원장은 절차적으로는 본회의에서 한 명씩 재적 국회의원 과반수의 지지를 통하여 선출한다.¹⁶⁾

상임위원장 배분 역시 국회의장이나 국회부의장 선출과 마찬가지로 교섭단체를 중심으로 이루어지는 특징을 보인다. 특히 상임위원장 배분과 관련한 원칙이나 기준 등이 「국회법」 상 명확하게 제시되어 있지 않기 때문에 정당 간 협상 과정을 거쳐 관례로 이루어지는 특징을 보인다. 또한 이러한 이유로 상임위원장 배분 문제를 둘러싼 교섭단체 간의 합의가 원만하게 이루어지지 않으면 원구성 시한을 맞추지 못하고 국회가 개원하지 못하는 모습을 보이기도 한다.

다음으로 국회의원의 상임위원회 배정은 국회법상 몇 가지 원칙이 제시되어 있다. 하지만 실질적으로 각 정당이 마련한 절차에 따라 진행된다. 일반적으로 각 정당은 소속 국회의원들이 어떠한 상임위원회를 선호하는지를 사전에 조사한 후 이를 반영하여 배정한다. 다만 국회의원들 사이에 선호하는 상임위원회가 중복되거나 충돌할 경우 정당 지도부가 나서서 조정하는 모습을 보인다. 각 정당이 소속 국회의원들의 상임위원회 배정을 마치면 그 명단을 임시회가 열린 후 2일 이내에 국회의장에게 제출하여 승인을 받는 절차를 거쳐 마무리한다.

16) 「국회법」 제41조(상임위원장) ②는 “상임위원장은 제48조 1항부터 3항까지에 따라 선임된 해당 상임위원 중에서 임시의장 선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다”고 규정하고 있다.

국회법 제48조(위원의 선임 및 개선)

① 상임위원회는 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하거나 개선한다. 이 경우 각 교섭단체 대표의원은 국회의원 총선거 후 첫 임시의집회일로부터 2일 이내에 의장에게 상임위원회 선임을 요청하여야 하고, 처음 선임된 상임위원의 임기가 만료되는 경우에는 그 임기만료일 3일 전까지 의장에게 상임위원회 선임을 요청하여야 하며, 이 기한까지 요청이 없을 때에는 의장이 상임위원을 선임할 수 있다.

② 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원회 선임은 의장이 한다.

③ 정보위원회의 위원은 의장이 각 교섭단체 대표의원으로부터 해당 교섭단체 소속 의원 중에서 후보를 추천받아 부의장 및 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 선임하거나 개선한다. 다만, 각 교섭단체 대표의원은 정보위원회의 위원이 된다.

⑤ 위원을 선임한 후 교섭단체 소속 의원 수가 변동되었을 때에는 의장은 위원회의 교섭단체별 할당 수를 변경하여 위원을 개선할 수 있다.

중요한 점은 국회의원의 상임위원회 배정 문제와 관련하여 교섭단체의 역할이 중요하다는 것이다. 국회의원의 상임위원회 배정 문제는 다음의 국회법 제48조(위원의 선임 및 개선)에 비교적 구체적으로 명시되어 있다. 「국회법」 제48조를 보면 교섭단체 대표의원은 소속 국회의원 수의 비율에 따라 상임위원회 위원 선임을 국회의장에게 요청할 수 있는 권한을 가지고 있다. 반면 비교섭단체 소속 국회의원도 국회의장이 상임위원회 선임을 담당한다. 국회 운영과 관련한 핵심적인 권한이 교섭단체에 부여되어 있다는 점을 고려할 때, 이와 같은 「국회법」은 교섭단체 소속 국회의원이 상임위원회를 배정받고자 할 때 비교섭단체 소속 국회의원보다 유리한 위치에 놓여 있다는 점을 시사한다. 즉 인기가 있는 상임위원회에 교섭단체 소속 국회의원의 신청이 많으면 비교섭단체 국회의원도 그 상임위원회에 배정받을 가능성이 작아질 수밖에 없는 문제가 발생할 수 있다(가상준 2007; 박천오 1998). 다시 말해 비교섭단체 소속 국회의원도 국회의원이 자신이 희망하는 상임위원회에서 의정활동을 할 수 있도록 지원해주는 정치적 장치로서의 교섭단체가 존재하지 않기 때문에 불이익을 받을 수 있는 상황을 배제하기 힘들다.

다. 상임위원회 운영 관련 교섭단체 권한

현행 「국회법」은 그 운영 문제와 관련하여 다양한 차원에서 교섭단체의 권한을 인정하고 있다. 특히 국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있는 관계로 상임위원회 운영과 관련하여 교섭단체는 그 권한과 역할을 다양한 차원에서 보장받고 있다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 중요 상임위원회 당연직 참여 보장과 간사 보장

국회법은 상임위원회 운영 문제와 관련하여 중요한 상임위원회에 교섭단체 대표의원의 당연직 참여를 보장하고 있고, 모든 상임위원회 간사를 두도록 규정하고 있다. 구체적으로 현행 「국회법」은 교섭단체 대표의원이 특정 상임위원회의 당연직 위원이 되도록 명시하고 있다. 「국회법」 제39조(상임위원회의 위원) ②는 “각 교섭단체 대표의원은 국회운영위원회의 위원이 된다”고 규정하고 있다. 이것은 국회운영위원회의 위상과 역할을 고려할 때, 교섭단체 중심으로 국회를 운영할 수 있는 중요한 기반이 된다.

또한 「국회법」 제48조(위원의 선임 및 개선) ③은 “정보위원회의 위원은 의장이 각 교섭단체 대표의원으로부터 해당 교섭단체 소속 의원 중에서 후보를 추천받아 부의장 및 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 선임하거나 개선한다. 다만, 각 교섭단체 대표의원은 정보위원회의 위원이 된다”고 규정하고 있다. 국회 정보위원회는 국가정보 업무에 대한 국회의 효율적인 통제와 국가기밀 보호를 목적으로 하고, 소관 부처인 국가정보원의 업무와 예결산을 심의하고 처리하는 기능을 수행하는 중요한 상임위원회이다. 이와 같은 정보위원회에 교섭단체 대표의원은 당연직 위원으로 참여를 보장하고, 교섭단체 소속 의국회의원만이 위원 추천이 가능하도록 규정하고 있는 것이다. 이것은 중요한 국가기밀을 다루는 정보위원회라는 특수성을 고려한 조치라는 측면이 있다. 하지만 이 역시 국가기밀과 관련한 중요 업무를 접근하고 심의하는 과정이 교섭단체를 중심으로 이루어지는 특징을 반영하고 있는 것이다.

이 외에도 「국회법」 제50조(간사) ①은 “상임위원회에 각 교섭단체별로 간사 1명을 둔다”고 규정하고 있다. 상임위원회에서 위원장 다음으로 간사의 역할이 중요하다는 점을 고려할 때, 그리고 상임위원장의 직무를 대리할 수 있는 권한¹⁷⁾을 가진 교섭단체 간사의 존재는 상임위원회의 운영이 철저하게 교섭단체 중심으로 운영되는 특징을 보일 수밖에 없다는 점을 시사한다.

2) 각종 특별위원회와 자문위원회 구성에서의 지분 보장

현행 「국회법」에서 교섭단체는 각종 특별위원회와 자문위원회의 구성에 있어서 그 지분을 보장받는다. 첫째, 「국회법」 제45조(예산결산특별위원회) ②는 “예산결산특별위원회의 위원 수는 50명으로 한다. 이 경우 의장은 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임한다”고 규정하고 있다. 국회에서 예산안, 기금운용계획안 및 결산을 심사하는 권한

17) 이와 관련한 「국회법」의 세부 내용은 다음과 같다: 제50조(간사) “③ 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지명하는 간사가 위원장의 직무를 대리한다. ④ 위원장이 결위된 때에는 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대리한다. ⑤ 위원장이 위원회의 개최 또는 의사진행을 거부·기피하거나 제3항에 따른 직무대리자를 지명하지 아니하여 위원회가 활동하기 어려울 때에는 위원장이 소속되지 아니한 교섭단체 소속의 간사 중에서 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 간사의 순으로 위원장의 직무를 대행한다.”

을 가진 예산결산특별위원회는 중요한 역할을 한다. 또한 국회의원은 지역구 예산 등을 확보하기 위한 목적으로 예산결산특별위원회에 참가하는 것을 희망한다. 이러한 점을 고려할 때, 교섭단체 소속 국회의원 수의 비율을 고려하고, 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임하도록 규정하고 있다는 것은 그만큼 교섭단체가 국회의 예산과 결산 문제에 큰 영향을 미친다는 점을 시사한다.¹⁸⁾

둘째, 「국회법」 제46조의3(인사청문특별위원회) ①에서도 “국회는 다음 각호¹⁹⁾의 임명동의안 또는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 제출한 선출안 등을 심사하기 위하여 인사청문특별위원회를 둔다. 다만, 「대통령직 인수에 관한 법률」 제5조제2항에 따라 대통령당선인이 국무총리 후보자에 대한 인사청문의 실시를 요청하는 경우에 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 그 인사청문을 실시하기 위한 인사청문특별위원회를 둔다”고 규정하고 있다.²⁰⁾ 이것은 대통령의 자의적 인사를 견제하기 위하여 마련된 인사청문제도 하에서 국회의 교섭단체는 그 구성과 심사에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다는 것을 의미한다.

셋째, 「국회법」 제57조의2(안건조정위원회) ④에서는 “제3항²¹⁾에 따라 조정위원회를 구성하는 경우에는 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체(이하 이 조에서 “제1교섭단체”라 한다)에 속하는 조정위원의 수와 제1교섭단체에 속하지 아니하는 조정위원의 수를 같게 한다. 다만, 제1교섭단체가 둘 이상인 경우에는 각 교섭단체에 속하는 조정위원 및 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 조정위원의 수를 위원장이 간사와 협의하여 정한다”고, 그리고 ⑤에서는 “조정위원은 위원장이 소속 의원 중에서 간사와 협의하여 선임하고, 조정위원장은 조정위원회가 제1교섭단체 소속 조정위원 중에서 선출하여 위원장이 의장에게 보고한다”고 규정하고 있다. 안건조정위원회는 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안 및 체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회

18) 예산결산특별위원회 운영과 관련하여 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ③에서 “예산결산특별위원회의 예산안 및 결산 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별 심사 또는 분과위원회 심사 및 찬반토론을 거쳐 포결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 할 때 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간 할당 등의 방법으로 그 기간을 정한다”고 규정하고 있다. 이 역시 예산결산특별위원회 운영과 관련한 교섭단체의 권한이다.

19) 각호의 내용은 다음과 같다: “1. 「헌법」에 따라 그 임명에 국회의 동의를 필요한 대법원장·헌법재판소장·국무총리·감사원장 및 대법관에 대한 임명동의안, 2. 「헌법」에 따라 국회에서 선출하는 헌법재판소 재판관 및 중앙선거관리위원회 위원에 대한 선출안”

20) 현행 「국회법」 제65조의2(인사청문회) ③에서는 “상임위원회가 구성되기 전(국회의원 총선거 후 또는 상임위원장의 임기 만료 후에 제41조제2항에 따라 상임위원장이 선출되기 전을 말한다)에 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직후보자에 대한 인사청문 요청이 있는 경우에는 제44조제1항에 따라 구성되는 특별위원회에서 인사청문을 실시할 수 있다. 이 경우 특별위원회의 설치·구성은 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 제의하며, 위원 선임에 관하여는 제48조제4항을 적용하지 아니하고 「인사청문회법」 제3조제3항 및 제4항을 준용한다”고 규정하고 있다. 이 역시 인사청문회와 관련하여 교섭단체의 역할을 명시하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

21) ③항의 내용은 다음과 같다: “조정위원회는 조정위원회의 위원장(이하 이 조에서 “조정위원장”이라 한다) 1명을 포함한 6명의 조정위원회의 위원(이하 이 조에서 “조정위원”이라 한다)으로 구성한다.”

에 회부된 법률안은 제외하고 이견을 조정할 필요가 있는 안건을 심사하기 위하여 상임위원회 재적 위원 3분의 1 이상의 요구로 구성된다. 특히 안전조정위원회의 활동기한은 그 구성일로부터 90일로 한다고 국회법에 규정되어 있는데, 위원장이 교섭단체별 1명을 두는 간사와 합의하여 활동기한을 따로 정할 수 있는 권한을 보장하고 있다. 이 역시 상임위원회에서 이견을 조정할 필요가 있는 안건의 심사 과정에서 교섭단체의 역할을 보장하고 있는 것이라고 볼 수 있다.²²⁾

넷째, 「국회법」 제46조의2(윤리심사자문위원회) ②에서 “윤리심사자문위원회는 위원장 1명을 포함한 8명의 자문위원으로 구성하며, 자문위원은 각 교섭단체 대표의원의 추천에 따라 의장이 위촉한다”고, 그리고 ④에서 “각 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따른다. 이 경우 소속 의원 수가 가장 많은 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수는 그 밖의 교섭단체 대표의원이 추천하는 자문위원 수와 같아야 한다”고 규정하고 있다. 국회 윤리심사자문위원회는 국회의원의 겸직과 영리업무 종사 관련 국회의장의 자문, 국회의원 징계에 관한 윤리특별위원회의 자문, 국회의원의 이해충돌 방지에 관한 사항의 사무를 수행하는데 이 과정에서 교섭단체의 지위를 보장하고 있다.

또한 「국회법」 제32조의3(윤리심사자문위원회의 의견 제출) ①과 ②에서는 윤리심사자문위원회가 국회의원의 이해충돌 여부를 검토하여 정해진 기한까지 그 의견을 국회의장, 해당 국회의원 및 소속 교섭단체 대표의원에게 제출하도록 규정하고 있다. 그리고 「국회법」 제32조의4(이해충돌의 신고) ②에서는 윤리심사자문위원회가 국회의원이 소속 상임위원회 활동과 관련하여 이해충돌이 발생할 우려가 있다고 인정하는 경우에는 그 의견을 신고를 받은 날부터 10일 이내에 국회의장, 해당 의원 및 소속 교섭단체 대표의원에게 제출하도록 하고 있다. 이뿐만 아니라 국회법 제32조의5(이해충돌 우려가 있는 안건 등에 대한 회피) ③에서는 윤리심사자문위원회가 국회의원이 이해충돌 우려가 있음에도 불구하고 표결 및 발언의 회피를 신청하지 아니하였다고 인정하는 경우에는 그 의견을 국회의장, 해당 국회의원 및 소속 교섭단체 대표의원에게 제출할 수 명시하고 있다.

3) 기타 상임위원회 운영 관련 교섭단체 권한

앞서 언급한 내용 이외에 상임위원회 운영과 관련한 교섭단체 권한은 청문회와 이해충돌 관련 상임위원회 위원 선임 관련 내용이 존재한다. 먼저 청문회와 관련하여 현행 「국회법」 제65조(청문회) ⑤에서는 “위원회는 필요한 경우 국회사무처, 국회예산정책처 또는 국회입법조사처 소속 공무원이나 교섭단체의 정책연구위원을 지정하거

22) 상임위원회 안전조정위원회는 6인으로 구성되며, 통상 여야 동수로 구성된다. 이것은 이견이 있는 안건을 조정하는 과정에서 여야 간의 합의를 중시여기는 관점이 반영된 것이라고 볼 수 있다. 하지만 제21대 국회에서 검찰 수사권 박탈 관련 법안을 처리하는 과정에서 여당인 더불어민주당 소속 민형배 국회의원이 탈당하여 야당 몫 위원으로 참여한 것이 논란이 되었다.

나 전문가를 위촉하여 청문회에 필요한 사전조사를 실시하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 상임위원회의 청문회는 중요한 안전의 심사와 국정감사 및 국정조사에 필요한 경우 증인, 감정인, 참고인으로부터 증언과 진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 상임위원회의 의결(상임위원회 재적 위원 3분의 1 이상의 요구)로 청문회를 열 수 있다. 이 과정에서 교섭단체에게만 할당되는 정책연구위원을 지정하여 청문회에 필요한 사전 조사를 시행할 수 있도록 한 것은 그만큼 청문회 과정에서 교섭단체의 역할을 보장하는 조치라고 볼 수 있다.

다음으로 교섭단체의 권한이나 책임이라고도 볼 수 있는 상임위원회 이해충돌 위원의 선임 제한 규정이 존재한다. 「국회법」 제48조의2(이해충돌 위원의 선임 제한)에서 “① 의장과 교섭단체 대표의원은 의원의 이해충돌 여부에 관한 제32조의3제1항에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 고려하여 의원을 위원회의 위원으로 선임하는 것이 공정을 기할 수 없는 뚜렷한 사유가 있다고 인정할 때에는 그 의원을 해당 위원회의 위원으로 선임하거나 선임을 요청하여서는 아니 된다. ② 윤리심사자문위원회는 위원이 소속 위원회 활동과 관련하여 이해충돌이 발생할 우려가 있으면 의장의 요청 또는 직권으로 위원의 이해충돌 여부를 검토하여 의장, 해당 의원 및 소속 교섭단체 대표의 원에게 그 의견을 제출할 수 있다. ③ 의장과 교섭단체 대표의원은 윤리심사자문위원회로부터 제2항, 제32조의3제2항제4호 및 제32조의4제2항에 따라 위원이 소속 위원회 활동과 관련하여 이해충돌이 발생할 우려가 있다는 의견을 받은 경우 해당 위원이 직무에 공정을 기할 수 없다고 인정하면 해당 위원을 개선하거나 개선하도록 요청할 수 있다. ④ 의장과 교섭단체 대표의원은 위원의 선임·선임요청 또는 개선·개선요청과 관련하여 윤리심사자문위원회에 이해충돌 여부에 관하여 자문을 요청할 수 있다”고 규정하고 있다. 이와 같은 「국회법」 규정은 교섭단체가 이해충돌이 있다고 판단되는 국회의원의 상임위원회 선임 과정에 적극적으로 개입할 수 있고, 동시에 그에 상응하는 책임도 가진다는 것을 의미한다. 또한 다른 한편으로 교섭단체 소속 국회의원의 이해충돌 문제에 대하여 윤리심사자문위원회에 자문을 요청할 수 있는 권한을 가진다는 점에서도 타당하지 않거나 정치적 목적으로 이해충돌 문제를 제기하는 것에 대한 최소한의 방어장치도 보장하고 있다고 볼 수 있다.

라. 본회의 운영 관련 교섭단체 권한

국회가 상임위원회 중심주의를 채택하고 있다. 하지만 상임위원회를 통과한 법안은 궁극적으로 본회의 의결이라는 최종 관문을 통과해야 한다. 이러한 점을 고려할 때, 국회 업무의 분업화와 전문성 고려를 통하여 상임위원회가 국회에서 중추적인 역할을 하는 것은 분명하지만 국회가 집합적 의사결정을 하는 대의기구라는 점에서 본회의가 갖는 의미와 상징성은 큰 것이 사실이다. 이러한 측면에서 본회의 운영과 관련하여 교섭단체 권한 역시 「국회법」 상 다양한 차원에서 마련되어 있다.

1) 본회의 개회·개의·산회와 의사일정 관련 교섭단체 권한

앞서 살펴본 바와 같이 현행 「국회법」 제1장 총칙에 국회의장은 교섭단체 대표의원과 국회의원의 의사당 내 의석 배정과 연간 국회 운영 기본일정에 대하여 협의하여 결정해야 한다는 점을 명시하고 있다. 이 외에 본회의 개회·개의·산회와 의사일정과 관련 교섭단체 권한을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 교섭단체는 본회의 중 상임위원회 개회를 할 수 있는 권한을 가지고 있다. 「국회법」 제56조(본회의 중 위원회의 개회)는 “위원회는 본회의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정하여 각 교섭단체 대표의원과 협의한 경우를 제외하고는 본회의 중에는 개회할 수 없다. 다만, 국회운영위원회는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 이것은 기본적으로 본회의 중 상임위원회 개회를 할 수 없지만 국회의장이 교섭단체 대표의원과 협의한 경우 예외적으로 상임위원회를 개회할 수 있다는 것을 의미한다. 특히 국회운영위원회의 경우 각 교섭단체 대표의원이 당연직 위원으로 참여하는 상황 속에서 「국회법」 상 예외적으로 상임위원회를 개회할 수 있도록 명시하고 있다는 것은 그만큼 국회 운영에 있어서 교섭단체의 중요성을 인정하는 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 국회의 개의와 관련하여 「국회법」 제72조(개의)는 “본회의는 오후 2시(토요일은 오전 10시)에 개의한다. 다만, 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 그 개의시(開議時)를 변경할 수 있다”고 규정하고 있다. 이것은 국회의 개이는 「국회법」 상 기본적으로 정례화되어 있지만 국회의장과 교섭단체 대표의원 간의 협의를 있으면 이를 변경할 수 있다는 것을 의미한다. 이것은 실질적으로 교섭단체의 요구로 국회의 개의 변경 요구를 국회의장이 받아 수용하는 측면이 있어서 그만큼 국회 운영에 있어서 교섭단체의 영향력을 파악할 수 있는 근거가 될 수 있다.

또한 「국회법」 제74조(산회) ②에서는 “산회를 선포한 당일에는 회의를 다시 개의할 수 없다. 다만, 내우외환, 천재지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기, 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전 상태나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태로서 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 합의한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 이것은 일반적으로 국회 의사일정에 올린 안건에 대한 심의가 마무리되면 국회의장은 산회를 선포하고 당일 회의를 다시 개의하지는 않는데 예외적인 상황에서 국회의장이 각 교섭단체와 합의한 경우 산회를 선포한 당일에도 개의하도록 한 것이다. 이것은 사안의 중요성이라는 부분도 인정되지만 이를 판단하고 궁극적으로 협의하여 개의할 수 있는 권한을 교섭단체 대표의원에게 부여하고 있다는 점에서 교섭단체의 권한으로 볼 수 있다.

셋째, 교섭단체는 의사일정을 변경할 수 있는 권한도 가지고 있다. 「국회법」 제77조(의사일정의 변경)에서 “의원 20명 이상의 연서에 의한 동의(動議)로 본회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 필요하다고 인정할 때에는 의장

은 회기 전체 의사일정의 일부를 변경하거나 당일 의사일정의 안건 추가 및 순서 변경을 할 수 있다. 이 경우 의원의 동의에는 이유서를 첨부하여야 하며, 그 동의에 대해서는 토론을 하지 아니하고 표결한다”고 명시하고 있다. 국회 의사일정은 사전에 결정된 안건을 중심으로 결정되는데 이와 관련한 일정을 변경할 수 있고, 안건의 추가와 순서 변경을 할 수 있는 권한을 교섭단체 대표의원이 가질 수 있다는 점은 국회 의사일정 운영에 있어서 교섭단체의 영향력을 인정하는 것이라고 볼 수 있다.

2) 본회의 운영방식 관련 교섭단체 권한

본회의 운영방식과 관련해서도 교섭단체는 다양한 권한을 가지고 있다. 첫째, 교섭단체는 본회의 의사정족수에 미치지 못해도 의사 진행을 계속 시킬 수 있는 권한을 보유하고 있다. 「국회법」 제73조(의사정족수) ①과 ②에 따르면 본회의는 재적 국회의원 5분의 1 이상의 출석으로 개의하고, 개의시부터 1시간이 지날 때까지 의사정족수에 미치지 못하면 국회의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포해야 한다. 하지만 ③에서 “다만, 의장은 교섭단체 대표의원이 의사정족수의 충족을 요청하는 경우 외에는 효율적인 의사진행을 위하여 회의를 계속할 수 있다”고 규정하고 있다. 이것은 교섭단체 대표의원이 의사정족수를 채우지 못하는 상황에서도 의사를 진행할 수 있는 권한을 보장하고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 교섭단체는 본회의를 비공개로 진행할 수 있는 권한도 보유하고 있다. 「국회법」 제75조(회의의 공개) ①에서는 “본회의는 공개한다. 다만, 의장의 제의 또는 의원 10명 이상의 연서에 의한 동의(動議)로 본회의 의결이 있거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 국가의 안전보장을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다”고 명시하고 있다. 이것은 본회의 내용은 공개하는 것이 원칙이지만 예외적인 상황에서 교섭단체 대표가 본회의를 비공개로 진행하는 것을 허용하고 있다는 것을 의미한다. 국가의 안전 보장을 위하여 필요하다고 인정할 때라는 단서가 존재하지만 제도적인 차원에서 본회의의 비공개로 진행하는 부분에 있어서 교섭단체 대표의원의 권한을 인정하는 것이다.

셋째, 교섭단체는 전원위원회 개최 여부를 결정하는 데 영향력을 행사할 수 있다. 「국회법」 제63조의2(전원위원회) ①에서 “국회는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상이 요구할 때에는 그 심사를 위하여 의원 전원으로 구성되는 전원위원회(全院委員會)를 개최할 수 있다. 다만, 의장은 주요 의안의 심의 등 필요하다고 인정하는 경우 각 교섭단체 대표의원의 동의를 받아 전원위원회를 개최하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있다. 상임위원회 중심주의를 채택하고 있고, 본회의를 통하여 최종 의사결정이 이루어지는 상황 속에서 국회의 전원위원회가 제 기능을 수행하지 못 하는 것은 사실이다. 다만

주요 의안에 대하여 본회의 상정 전후에 개최할 수 있는 전원위원회를 개최하지 않을 수 있는 예외적인 권한을 교섭단체 대표의원에게 부여하고 있다는 점은 국회 운영에 있어서 교섭단체의 역할이 중요하다는 점을 시사한다.

이 외에도 「국회법」은 코로나19 상황에서 본격적으로 도입된 원격영상회의와 관련해서도 교섭단체 대표의원이 그 방식의 도입 여부를 결정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 구체적으로 「국회법」 제73조의2(원격영상회의)는 “① 의장은 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 제1급감염병의 확산 또는 천재지변 등으로 본회의가 정상적으로 개의되기 어렵다고 판단하는 경우에는 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 본회의를 원격영상회의(의원이 동영상과 음성을 동시에 송수신하는 장치가 갖추어진 복수의 장소에 출석하여 진행되는 회의를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 방식으로 개의할 수 있다. ② 의장은 제76조제2항 및 제77조에도 불구하고 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 제1항에 따른 본회의의 당일 의사일정을 작성하거나 변경한다. ③ 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의한 경우에만 제1항에 따른 본회의에 상정된 안건을 표결할 수 있다”고 규정하고 있다.

3) 본회의 발언 관련 교섭단체 권한

국회 본회의에서는 다양한 발언이 이루어지는데 「국회법」 제104조(발언 원칙) ①에서는 그 기본원칙을 명시하고 있다. 구체적으로 국회 본회의 발언은 정부에 대한 질문을 제외하고는 국회의원의 발언 시간은 15분을 초과하지 아니하는 범위에서 국회의장이 정하도록 규정하고 있다. 그리고 의사진행 발언, 신상 발언, 보충 발언은 5분을 초과하지 못하고, 다른 국회의원의 발언에 대한 반론 발언 역시 3분을 초과할 수 없도록 하고 있다.

하지만 이러한 기본원칙에도 불구하고 「국회법」에서는 교섭단체의 예외적인 발언 권한을 인정하고 있다. 첫째, 「국회법」 제10조는 “② 교섭단체를 가진 정당을 대표하는 의원이나 교섭단체의 대표의원이 정당 또는 교섭단체를 대표하여 연설(이하 “교섭단체대표연설”이라 한다)이나 그 밖의 발언을 할 때에는 40분까지 발언할 수 있다. 이 경우 교섭단체대표연설은 매년 첫 번째 임시회와 정기회에서 한 번씩 실시하되, 전반기·후반기 원(院) 구성을 위한 임시회의 경우와 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의를 하는 경우에는 추가로 한 번씩 실시할 수 있다. ③ 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 같은 의제에 대한 총 발언시간을 정하여 교섭단체별로 소속 의원 수의 비율에 따라 할당한다. 이 경우 각 교섭단체 대표의원은 할당된 시간 내에서 발언자 수와 발언자별 발언시간을 정하여 미리 의장에게 통보하여야 한다. ④ 의장은 필요한 경우에는 제3항에도 불구하고 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 같은 의제에 대하여 교섭단체별로 소속 의원 수의 비율에 따라 발언자 수를 정할 수 있다. ⑤ 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 발언시간 및 발언자 수는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의

하여 정한다“고 규정하고 있다. 교섭단체 대표의원은 예외적으로 40분이라는 발언 시간을 임시회와 정기회에 정례적으로 보장받고 있고, 필요한 경우 추가로 발언을 요청할 수 있는 권한을 인정한 것이다.²³⁾ 또한 교섭단체는 의석수에 비례하여 자신들에게 할당된 발언 시간 내에서 몇 명의 의원이 얼마만큼의 발언을 할 수 있는 계획을 수립할 수 있다. 반면 비교섭단체 국회의원은 국회의장과 교섭단체 대표의원 간의 협의 결과에 따라 발언을 할 수밖에 없다는 한계를 가지고 있다.

둘째, 5분 자유발언과 관련해서도 교섭단체는 권한을 가지고 있다. 「국회법」 제 105조(5분자유발언) ①에서 “의장은 본회의가 개의된 경우 그 개회시부터 1시간을 초과하지 아니하는 범위에서 의원에게 국회가 심의 중인 의안과 청원, 그 밖의 중요한 관심 사안에 대한 의견을 발표할 수 있도록 하기 위하여 5분 이내의 발언(이하 “5분 자유발언”이라 한다)을 허가할 수 있다”고 명시하고 있다. 그러면서 “다만, 의장은 당일 본회의에서 심의할 의안이 여러 건 있는 경우 등 효율적인 의사진행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 개의 중에 5분자유발언을 허가할 수 있다”고도 규정하고 있다. 이뿐만 아니라 ③에서는 “5분자유발언의 발언자 수와 발언 순서는 교섭단체별 소속 의원 수의 비율을 고려하여 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다”고 규정하고 있다. 이 역시 교섭단체에 소속된 국회의원의 경우 4분 자유발언과 관련하여 더욱 많은 권리를 보장받을 수 있고, 교섭단체 대표의원이 이 과정에서 영향력을 행사할 수 있다는 점을 시사한다.

셋째, 교섭단체는 긴급현안질문과 관련해서도 권한을 가지고 있다. 「국회법」 제 122조의3(긴급현안질문) ①에 따르면 국회의원은 20명 이상의 찬성으로 회기 중 현안이 되는 중요한 사항을 대상으로 정부에 대하여 긴급현안질문을 할 것을 국회의장에게 요구할 수 있다. 그리고 ②에 따라 긴급현안질문을 요구하는 국회의원은 그 이유와 질문 요지 및 출석을 요구하는 국무총리 또는 국무위원을 적은 질문요구서를 본회의 개의 24시간 전까지 국회의장에게 제출해야 한다. 이러한 상황에서 ③에 따라 긴급현안질문 실시 여부와 의사일정은 국회의장이 국회운영위원회와 협의하여 정하도록 하고 있다. 국회운영위원회에 교섭단체 대표의원이 당연직 위원으로 참여한다는 점에서 긴급현안질문 실시 여부와 의사일정을 결정하는 데 교섭단체가 영향력을 행사할 수 있는 것이다. 또한 ⑤에서는 “긴급현안질문 시간은 총 120분으로 한다. 다만, 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 시간을 연장할 수 있다”고 규정하고 있다. 이것은 교섭단체 대표의원이 긴급현안질문과 관련하여 시간을 연장할 수 있는 권한을 인정한다는 것을 의미한다.

넷째, 대정부 질문과 관련해서도 교섭단체는 권한을 가지고 있다. 먼저 교섭단체는

23) 국회에서 비교섭단체 대표의원 연설은 본회의 일정의 일부로 들어가며, 통상적으로 시간도 15분밖에 할당되지 않는다. 한편 지방의회의 경우 교섭단체 대표의원의 연설은 최고 30분의 시간을 할애해주며, 비교섭단체 대표의원 연설은 시행하지 않고 있다(한국의정연구회 2015, 6).

국무위원 등의 출석 요구와 관련한 권한을 가지고 있다. 「국회법」 상 본회의와 상임위원회 의결로 출석을 요구받은 국회에 출석하여 답변해야 한다. 그런데 「국회법」 제121조(국무위원 등의 출석 요구) ④에서는 “국무총리나 국무위원은 의장 또는 위원장의 승인을 받아 국무총리는 국무위원으로 하여금, 국무위원은 정부위원으로 하여금 대리하여 출석·답변하게 할 수 있다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과, 위원장은 간사와 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 이것은 국무총리와 국무위원의 대리출석과 답변 여부가 가능한지에 대한 교섭단체 대표의원의 결정권을 인정하고 있다는 것을 의미한다.

다음으로 「국회법」 제122조의2(정부에 대한 질문)에서는 다양한 차원에서 교섭단체의 권한을 인정하고 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다: “③ 시각장애 등 신체장애를 가진 의원이 대정부질문을 하는 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 별도의 추가 질문시간을 허가할 수 있다. ④ 의제별 질문 의원 수는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다. ⑤ 의장은 의제별 질문 의원 수를 교섭단체별로 그 소속 의원 수의 비율에 따라 배정한다. 이 경우 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자 수는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다. ⑧ 각 교섭단체 대표의원은 질문 의원과 질문 순서를 질문일 전날까지 의장에게 통지하여야 한다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원의 통지 내용에 따라 질문 순서를 정한 후 본회의 개의 전에 각 교섭단체 대표의원과 정부에 통지하여야 한다”고 규정하고 있다.

이 외에도 본회의 발언과 관련하여 토론을 통지하고, 질의와 토론을 종결하는 과정에서도 교섭단체의 권한을 인정하고 있다. 구체적으로 「국회법」 제106조(토론의 통지) ②에서는 “의장은 제1항의 통지²⁴⁾를 받은 순서와 그 소속 교섭단체를 고려하여 반대자와 찬성자가 교대로 발언하게 하되, 반대자에게 먼저 발언하게 한다”고 규정하고 있다. 또한 「국회법」 제108조(질의 또는 토론의 종결) ②에서는 “각 교섭단체에서 1명 이상의 발언이 있는 후에는 본회의 의결로 의장은 질의나 토론의 종결을 선포한다. 다만, 질의나 토론에 참가한 의원은 질의나 토론의 종결동의를 할 수 없다”고 규정하고 있다. 이것은 본회의 토론 과정, 그리고 질의와 토론의 종결 과정에서도 교섭단체의 권한을 인정하고 있다는 것을 의미한다.

4) 본회의 안건 처리 과정에서의 교섭단체 권한

본회의에서 최종적으로 안건을 처리하는 과정에서도 교섭단체는 다양한 권한을 보장받고 있다. 첫째, 교섭단체는 신속처리 대상 안건에 대하여 그 과정을 예외적으로 적용받지 않도록 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 「국회법」 제85조의2(안건의 신속 처리)는 신속처리 대상 안건의 내용과 절차를 규정하고 있다.²⁵⁾ 신속처리 대상

24) 구체적으로 그 내용은 다음과 같다: “① 의사일정에 올린 안건에 대하여 토론하려는 의원은 미리 반대 또는 찬성의 뜻을 의장에게 통지하여야 한다.”

안건에 대한 복잡한 내용과 과정을 명시하고 있는 「국회법」 제85조의2의 마지막 ⑧에서 “의장이 각 교섭단체 대표의원과의 합의한 경우에는 신속처리대상안건에 대하여 제2항부터 제7항까지의 규정을 적용하지 아니한다”고 규정하고 있다. 이것은 신속처리대상 안건에 적용되는 규정을 우회할 수 있는 권한을 교섭단체 대표의원에게 부여한 것으로 의안 처리 과정에서의 교섭단체의 영향력을 보여준다.

둘째, 예산안 등의 자동 부의를 막을 수 있는 권한도 교섭단체에 부여하고 있다. 「국회법」 제85조의3(예산안 등의 본회의 자동 부의 등)에 따르면 예산결산특별위원회는 예산안, 기금운용계획안, 임대형 민자사업 한도액안과 국회의원이나 정부가 발의하고 제출한 지정된 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 한다. 그런데 ②항에서는 예산결산특별위원회가 기한 내에 심사를 마치지 못하면 그다음 날에 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다”고 규정하고 있다. 그런데 여기에 추가하여 예외조항으로 “다만, 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 합의한 경우에는 그러하지 아니하다”고 명시하고 있다. 이것은 예산안 등 주요 법률안이 기한 내에 처리되지 못하더라도 교섭단체 대표의원이 본회의에 자동 부의되는 것을 막을 수 있는 권한을 보장하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 이것은 국회에서 예결산과 관련한 안건을 처리하는 데 있어서 교섭단체의 영향력이 중요하게 작용한다는 점을 시사한다.

셋째, 교섭단체는 체계·자구 심사를 이유로 법제사법위원회에서 법안 처리를 지연하는 것을 방지할 수 있는 권한도 가지고 있다. 「국회법」 제86조(체계·자구의 심사) ①에서는 상임위원회에서 심사를 마치거나 입안을 법률안은 법제사법위원회에 회부되어 체계와 자구에 대한 심사를 거치도록 규정하고 있다. 그런데 ②에서 국회의장은 각

25) 이와 관련한 구체적인 내용은 다음과 같다: “① 위원회에 회부된 안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 안건을 포함한다)을 제2항에 따른 신속처리대상안건으로 지정하려는 경우 의원은 재적의원 과반수가 서명한 신속처리대상안건 지정요구 동의(動議)(이하 이 조에서 “신속처리안건 지정동의”라 한다)를 의장에게 제출하고, 안건의 소관 위원회 소속 의원은 소관 위원회 재적위원 과반수가 서명한 신속처리안건 지정동의를 소관 위원회 위원장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장 또는 안건의 소관 위원회 위원장은 지체 없이 신속처리안건 지정동의를 무기명투표로 표결하되, 재적의원 5분의 3 이상 또는 안건의 소관 위원회 재적위원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다. ② 의장은 제1항 후단에 따라 신속처리안건 지정동의를 가결되었을 때에는 그 안건을 제3항의 기간 내에 심사를 마쳐야 하는 안건으로 지정하여야 한다. 이 경우 위원회가 전단에 따라 지정된 안건(이하 “신속처리대상안건”이라 한다)에 대한 대안을 입안한 경우 그 대안을 신속처리대상안건으로 본다. ③ 위원회는 신속처리대상안건에 대한 심사를 그 지정일부터 180일 이내에 마쳐야 한다. 다만, 법제사법위원회는 신속처리대상안건에 대한 체계·자구 심사를 그 지정일, 제4항에 따라 회부된 것으로 보는 날 또는 제86조제1항에 따라 회부된 날부터 90일 이내에 마쳐야 한다. ④ 위원회(법제사법위원회는 제외한다)가 신속처리대상안건에 대하여 제3항 본문에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 소관 위원회에서 심사를 마치고 체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회로 회부된 것으로 본다. 다만, 법률안 및 국회규칙안이 아닌 안건은 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. ⑤ 법제사법위원회가 신속처리대상안건(체계·자구 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되었거나 제4항 본문에 따라 회부된 것으로 보는 신속처리대상안건을 포함한다)에 대하여 제3항 단서에 따른 기간 내에 심사를 마치지 아니하였을 때에는 그 기간이 끝난 다음 날에 법제사법위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. ⑥ 제4항 단서 또는 제5항에 따른 신속처리대상안건은 본회의에 부의된 것으로 보는 날부터 60일 이내에 본회의에 상정되어야 한다. ⑦ 제6항에 따라 신속처리대상안건이 60일 이내에 본회의에 상정되지 아니하였을 때에는 그 기간이 지난 후 처음으로 개의되는 본회의에 상정된다.”

교섭단체 대표의원과의 협의하여 법제사법위원회의 안건 심사기간을 지정할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 ④에서는 국회의장이 본회의 부의 요구가 있을 때에는 법제사법위원회에서 기한을 넘겨 심사 중인 법률안을 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 바로 본회의에 부의할 수 있도록 하고 있다. 법제사법위원회가 가지고 있는 체제와 자구 심사 권한으로 인하여 원구성 과정에서 법제사법위원회의 위원장을 어느 정당이 차지하는가의 문제는 중요한 화두가 되어왔다. 그리고 21대 국회 전반기에 여당인 더불어민주당이 상임위원장을 모두 장악하는 모습을 보이기 전까지 민주화 이후 관례적으로는 법제사법위원회 위원장은 야당에 배정하는 특징을 보였다. 다만 법제사법위원회가 체제와 자구 심사를 이유로 법안 처리를 지연할 경우 교섭단체 대표의원에게 심사 기간을 지정하고, 본회의에 부의할 수 있는 권한을 보장하고 있다는 점은 입법 과정에서의 교섭단체의 권한이 크다는 점을 시사한다.

넷째, 교섭단체는 법률안의 본회의 상정 시기와 수정 동의와 관련해서도 권한을 가지고 있다. 「국회법」 제93조의2(법률안의 본회의 상정시기)는 “본회의는 위원회가 법률안에 대한 심사를 마치고 의장에게 그 보고서를 제출한 후 1일이 지나지 아니하였을 때에는 그 법률안을 의사일정으로 상정할 수 없다. 다만, 의장이 특별한 사유로 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 이를 정한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 또한 「국회법」 제95조(수정동의) ⑤에서는 “제1항26)에 따른 수정동의는 원안 또는 위원회에서 심사보고(제51조에 따라 위원회에서 제안하는 경우를 포함한다)한 안의 취지 및 내용과 직접 관련이 있어야 한다. 다만, 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 명시하고 있다. 이것은 법률안 처리와 관련하여 예외적인 교섭단체의 권한을 인정하고 있다는 것을 보여준다.

다섯째, 국회에서 진행되는 표결에 있어서 그 방법을 결정하는데 교섭단체의 권한이 일정 부분 존재한다. 구체적으로 「국회법」 제112조(표결방법) ⑤에서는 “대통령으로부터 환부(還付)된 법률안과 그 밖에 인사에 관한 안건은 무기명투표로 표결한다. 다만, 겸직으로 인한 의원 사직과 위원장 사임에 대하여 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의한 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다. 또한 ⑨에서는 “의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 하는 경우에는 제2항, 제4항부터 제7항까지에 따른 기명투표 또는 무기명투표를 전자장치를 이용하여 실시할 수 있다”고 규정하고 있다.

여섯째, 국회 회의록의 배부와 배포, 그리고 정부와 행정기관의 보고와 서류 제출 등에 있어서도 교섭단체의 권한이 존재한다. 구체적으로 「국회법」 제118조(회의록의 배부·배포) ①에서 “회의록은 의원에게 배부하고 일반인에게 배포한다. 다만, 의장이 비밀 유지나 국가안전보장을 위하여 필요하다고 인정한 부분에 관하여는 발언자

26) 제1항의 구체적인 내용은 다음과 같다: “① 의안에 대한 수정동의(修正動議)는 그 안을 갖추고 이유를 붙여 30명 이상의 찬성 의원과 연서하여 미리 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 예산안에 대한 수정동의는 의원 50명 이상의 찬성이 있어야 한다.”

또는 그 소속 교섭단체 대표의원과 협의하여 게재하지 아니할 수 있다”고 명시하고 있다. 또한 「국회법」 제128조(보고·서류 등의 제출 요구) ③에서는 “제1항27)에도 불구하고 폐회 중에 의원으로부터 서류등의 제출 요구가 있을 때에는 의장 또는 위원장은 교섭단체 대표의원 또는 간사와 협의하여 이를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다.

마. 「국회법」 과 「정치관계법」 상 교섭단체에 대한 제도적 지원

앞서 살펴본 바와 같이 교섭단체는 원구성과 상임위원회와 본회의 운영 단계에서 다양한 권한을 가지고 있다. 이 외에 「국회법」 상 교섭단체에게만 특별하게 제도적으로 지원하는 부분으로 교섭단체 정책연구위원이 존재한다. 구체적으로 「국회법」 제34조(교섭단체 정책연구위원)는 “① 교섭단체 소속 의원의 입법 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다. ② 정책연구위원은 해당 교섭단체 대표의원의 제청(提請)에 따라 의장이 임명한다. ③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 필요한 사항은 국회규칙28)으로 정한다”고 규정하고 있다.

「국회법」 상 교섭단체에 대한 제도적 지원은 제한된 특징을 보이지만 「정치관계법」(「정당법」, 「정치자금법」, 「공직선거법」)상에서 교섭단체가 제도적으로 보장받는 지원은 상당 부분 존재한다. 첫째, 「정당법」 상 교섭단체에 대한 제도적 지원은 정당의 구성과 성립과 관련한 조항과 관련이 있다. 즉 국회의 교섭단체제도가 정당을 중심으로 효율적인 규모의 정치를 도모하는 것에 목적이 있다는 점을 고려할 때, 「정당법」 상 정당의 구성과 성립이 쉽지 않도록 규정하고 있다는 점은 일정 수준 이상의 국회 의석을 확보하여 교섭단체를 구성한 정당에 유리하게 작용하는 효과를 발생시킨다.

구체적으로 현행 「정당법」 제3조(구성)에서 “정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당(이하 “시·도당”이라 한다)으로 구성한다”고 규정하고 있다. 또한 제17조(법정시·도당수)에서는 “정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다”고 명시하고 있다. 이 외에도 제18조(시·도당의 법정당원수) ①에서는 “시·도당은 1천인 이상의 당원을 가져야 한다”고 규정하고 있다. 이와 같은 현행 「정당법」은 정당의 구성과 성립 요건을 높게 설정한 것으로 지방정치나 특정 쟁점과 연계하여 다양한 차원의 정당 활동을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 그리고

27) 제1항의 구체적인 내용은 다음과 같다: “① 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 “서류 등”이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.”

28) 구체적으로 「교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙」이 존재한다.

이러한 「정당법」 요건을 갖춘 정당만이 창당하여 공직선거에 후보자를 출마시킬 수 있다는 점은 국회의 교섭단체 구성에서도 영향을 미칠 가능성이 존재한다.

둘째, 「정치자금법」 상에서 교섭단체에 대한 제도적 지원은 국고보조금 배분 문제와 밀접한 관련이 있다. 「정치자금법」 제27조(보조금의 배분) ①에서 “경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다”고 규정하고 있다. 이것은 정당에게 지급되는 국고보조금의 절반은 교섭단체에 먼저 균등하게 나누어 지급한다는 것으로 교섭단체에 제공하는 제도적 지원책이라고 볼 수 있다.²⁹⁾

셋째, 「공직선거법」 상 교섭단체에 제공되는 제도적 지원을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙선거관리위원회 산하 각종 위원회에 교섭단체를 구성한 정당은 위원을 추천하여 배정받을 수 있는 권한을 보장받고 있다. 구체적으로 중앙선거관리위원회 산하에는 선거방송토론위원회(제8조의2), 선거기사심의위원회(제8조의3), 인터넷보도심의위원회(제8조의5), 선거방송토론위원회(제8조의7), 선거여론조사심의위원회(제8조의8), 재외선거관리위원회(제218조), 전자선거추진협의회(제278조 ⑤)가 존재하는데 교섭단체는 해당 위원회의 위원을 추천할 권한을 갖고 있다. 그리고 교섭단체에서 추천한 위원은 위원회 정수 내에서 그 구성에 반영될 가능성이 큰 것도 사실이다. 이와 같은 중앙선거관리위원회 산하 위원회는 선거 과정에서 불거져 나오는 다양한 쟁점들을 다루게 된다는 점에서 중요한 의미가 있다. 이뿐만 아니라 해당 위원회에서 심의하고 의사결정을 하는 과정에서 교섭단체로부터 추천을 받은 위원들은 교섭단체의 입장을 고려하거나 대변하는 모습을 보일 수 있다는 점을 전적으로 배제하기도 힘들다. 그러므로 선거 관리와 관련하여 교섭단체의 입장과 영향력이 제도적으로 보장을 받고 있다고 볼 수 있다.

이 외에도 「공직선거법」 제137조의2(정당·정책의 방송연설의 제한) ④에서는 “제1항의 규정³⁰⁾에 의한 방송연설의 비용은 당해 정당이 부담하되, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 공영방송사를 이용하여 방송연설을 하는 때에는 각 공영방송사마다

29) 「정치자금법」 제27조 ③에 따라 나머지 절반의 국고보조금은 당시 국회 의석을 가진 정당에 그 의석수의 비율에 따라 배분·지급하고, 그 잔여분은 국회의원선거의 득표수 비율에 따라 배분·지급한다고 규정하고 있다.

30) 구체적으로 제1항의 규정은 다음과 같다: “① 정당이 방송시설(제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 이용하여 정당·정책을 알리기 위한 방송연설을 하는 때에는 다음 각호의 범위 안에서 하여야 한다. 1. 임기만료에 의한 선거: 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 선거일전 90일이 속하는 달의 초일부터 선거기간개시일전일까지 1회 20분 이내에서 텔레비전 및 라디오방송별로 월 2회(선거기간개시일전일이 해당 달의 10일 이내에 해당하는 경우에는 1회) 이내, 2. 대통령의 궐위로 인한 선거, 재선거(제197조(選舉의 一部無效로 인한 再選舉)의 규정에 의한 재선거를 제외한다) 및 연기된 선거: 정당의 중앙당 대표자 또는 그가 선거운동을 할 수 있는 자중에서 지명한 자가 행하되, 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 선거기간개시일전일까지 1회 10분 이내에서 텔레비전 및 라디오 방송별 각 5회 이내”

텔레비전 및 라디오 방송별로 행하는 월 1회의 방송연설비용(제작비용을 제외한다)은 당해 공영방송사가 이를 부담하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 역시 교섭단체의 경우 방송연설비용의 일부를 공영방송사를 통하여 보존해주는 지원제도라고 볼 수 있다.

5. 국회 교섭단체제도를 통해서 본 지방의회 교섭단체의 쟁점

앞서 살펴본 바와 같이 국회의 교섭단체제도는 제헌국회가 출범한 이후부터 논의가 시작되어 다양한 차원에서 변화하고 발전해온 특징을 보였다. 그리고 이러한 부분들이 국회법에 반영되어 있다. 반면 지방의회는 민주화 이후 지방자치제도가 1995년에 부활하면서 비교적 짧은 기간 동안 관련 제도를 구축하고 있는 과정이다. 이러한 이유로 교섭단체와 관련한 지방의회의 제도화 문제는 여전히 해결해야 할 과제들을 많이 내포하고 있다. 다만 지금까지 논의한 내용을 토대로 국회 교섭단체제도를 고려할 때, 지방의회 교섭단체 문제와 관련한 쟁점들을 몇 가지 핵심적인 차원에서 살펴볼 필요가 있다.

가. 지방의회 현실에 따른 교섭단체제도 적실성 문제

교섭단체제도는 기본적으로 국회와 지방의회의 운영을 일정 수준의 의석을 확보한 정당들 중심으로 효율적으로 운영하는 것을 목적으로 한다. 국회나 지방의회나 모두 선거를 통하여 선출된 국회의원과 지방의회의원으로 구성된다는 점에서는 민주적 선거 정통성을 갖고 있다는 공통점이 존재한다. 대의민주주의에서는 선거를 통하여 권력을 장악하게 된다는 점을 고려할 때, 같은 민주적 선거정통성을 갖는 국회와 지방의회가 정치적 대표성을 실현하는 과정에서 큰 차이를 보인다는 점은 이론적인 차원에서나 당위적인 차원에서 문제 제기가 가능하다.

다만 현실적인 차원에서는 국회와 지방의회의 교섭단체제도 문제는 일정한 차이가 존재할 수 있다. 첫째, 중앙정치 차원에서 일원화되어 구성되는 국회와 달리 지방의회는 광역과 기초 단위에서 다양하게 구성된다. 문제는 광역 단위의 경우 교섭단체를 구성할 수 있는 충분한 수준의 지방의회 규모가 되지만 기초 단위의 지방의회의 경우 교섭단체 구성이 가능한 규모가 안 된다는 점이다. 규모가 작은 기초 단위 지방의회의 경우 비례대표 기초의원 1명에, 지역구 기초의원 6명으로 총 7명으로 구성된 경우가 많다. 이러한 상황에서는 국회나 광역 단위 지방의회와 달리 교섭단체 구성의 필요성과 적실성을 주장하기 어려운 측면이 존재한다. 하지만 문제는 기초 단위 지방의원 역시 국회의원이거나 광역의원과 동일하게 선거로 선출되기 때문에 선출직에 준하는 지방의회의 권한을 동일하게 요구할 경우 이론적 반박이 궁색해질 수 있다는 문제점이 존재한다. 이뿐만 아니라 현실적인 차원에서 규모가 너무 적은 지방의회의 경우 교섭단체제도 운영의 적실성이 떨어진다는 논리를 전개할 경우 국회와 지방의회 간의 위상 차이로 인한 교섭단체제도 설계와 운영의 차이를 인정할 수밖에 없다는 점도 고민거리

가 된다. 다만 이론과 현실 간의 균형을 고려할 때, 일정 수준의 규모를 유지하고 있는 광역 단위 지방의회는 경우 국회 교섭단체에 준하는 제도를 설계하여 운영하는 것이 필요하다는 주장은 설득력이 있다고 판단한다.

둘째, 광역 단위 지방의회는 규모가 교섭단체제도를 운영하기에 충분하다고 하더라도 실제 지방선거의 결과로 배분된 정당의 의석 배분이 의미 있는 교섭단체제도 운영을 어렵게 만드는 상황도 나오고 있다. 한국에서 지방자치제도가 부활한 지 얼마 안되었고, 중앙정치의 영향력을 강하게 받는 특징을 보이기 때문에 광역 단위 지방의회 역시 지방선거 시점의 중앙정치의 쟁점에 따라 그 구성이 확연하게 차이를 보이는 경우가 많이 발생한다. 즉 지방선거의 경우 일반적으로 현 정부에 대한 중간평가적인 성격을 보이거나 대통령선거와 국회의원선거의 전초전의 성격을 띠는 경우가 많아 특정 정당에 표심이 쏠리는 결과가 빈번하게 나타나고 있다.³¹⁾

〈표 3-3〉 역대 서울특별시 광역의원선거 결과

선거	정당별 의석수
1995년 제1회 지방선거	민주당 122석, 민주자유당 11석
1998년 제2회 지방선거	새정치국민회의 78석, 한나라당 15석, 자유민주연합 1석
2002년 제3회 지방선거	한나라당 82석, 새천년민주당 10석
2006년 제4회 지방선거	한나라당 102석(6), 열린우리당 2석(2), 민주당 1석(1), 민주노동당 1석(1)
2010년 제5회 지방선거	민주당 79석(5), 한나라당 27석(5),
2014년 제6회 지방선거	새정치민주연합 77석(5), 새누리당 29석(5)
2018년 제7회 지방선거	더불어민주당 102석(5), 자유한국당 6석(3), 바른미래당 1석(1), 정의당 1석(1)
2022년 제8회 지방선거	국민의힘 76석(6), 더불어민주당 36석(5)

1. 출처: 중앙선거관리위원회 역대선거정보시스템 정보를 토대로 재구성
2. 정당별 의석의 괄호 안 수치는 비례대표 의석수

31) 수도권과 달리 지역주의가 존재하는 영남과 호남 지역에서는 무소속으로 당선된 지방의원 대부분이 지역 패권을 가지고 있는 정당에 공천을 신청하였다가 탈락한 후보자라는 특징을 보인다. 그리고 이와 같은 무소속 지방의원들은 지방선거 이후 의정활동과 차기 선거에서 유리한 고지에 있는 지역 패권 정당에 입당하는 경우가 많다. 이러한 측면도 지방의회 교섭단체 구성과 운영을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다(한국의정연구회 2015, 23).

〈표 3-3〉은 민주화 이후 치른 지방선거에서 서울특별시 광역의원선거 결과를 제시한 것이다. 이 표에서 볼 수 있듯이, 서울특별시 광역의원선거의 경우 특정 정당이 의석을 집중하여 확보하는 쏠림 현상이 빈번하게 나타나고 있다는 점을 파악할 수 있다. 서울특별시의회의 경우 교섭단체를 구성하기 위해서는 10석 이상의 의석이 필요한데, 이 기준을 놓고 보면 2006년과 2018년 지방선거의 경우 단 하나의 교섭단체만을 구성할 수밖에 없는 지방의회 환경이 구축되었다는 것을 파악할 수 있다. 또한 최소한 2개 이상의 교섭단체 구성이 가능한 시기에도 제1당과 제2당 간의 의석 차이가 너무 큰 경우도 많았던 것이 사실이다. 대의민주주의가 기본적으로 복수정당제를 전제한다는 점을 고려할 때, 서울특별시의회에서 복수 교섭단체 간의 견제와 균형이 이루어질 수 있는 정치환경은 8번의 지방의회 중 2010년, 2014년, 2022년 정도에 구축되었다고 보는 것이 타당하다.

이처럼 지방의회 교섭단체제도는 국회 차원과 달리 지방의회의 다양한 특성과 현실, 그리고 지방선거를 통하여 구성되는 지방의회의 의석 분포에 따라 고민해야 할 지점이 많다. 그리고 이와 같은 이상과 현실을 종합적으로 고려하여 객관적이고 타당한 논리와 근거를 만드는 작업이 용이하지 않다는 점도 분명한 사실이다. 그러므로 지방의회의 교섭단체제도를 보완하고 운영하는 데 있어 이와 같은 점들을 심층적으로 고민하여 대안을 제시하는 노력이 필요하다.³²⁾

나. 지방의회의 위상에 대한 인식 문제

「헌법」은 지방자치와 관련하여 별도의 장을 구성하여 명시하고 있다. 구체적으로 「헌법」 제8장 지방자치는 다음의 제117조와 제118조의 두 조항으로 구성되어 있다. 「헌법」에서 지방자치와 관련하여 별도의 장을 구성하고 있고, 관련 조항을 마련하고 있다는 점은 중요한 의미가 있다. 하지만 다른 한편으로 지방자치의 중요성을 고려할 때, 별도의 장으로 구성되어 있지만 지방자치와 관련한 내용이 충분하게 반영되어 있다고 보기는 어려운 측면도 존재한다. 특히 「헌법」에서 중앙정치와 관련한 국회, 정부(대통령, 대통령, 행정각부, 감사원)에 대한 조항을 많이 마련하고 있고, 헌법적 독립기관인 헌법재판소와 선거관리위원회와 관련해서도 별도의 장으로 적지 않은 조항들을 명시하고 있다. 이러한 점을 고려하면 지방정치와 관련한 「헌법」 조항은 상대적으로 부족한 것이 사실이다.

32) 설문조사 결과에 따르면, 지방의회 차원에서의 교섭단체 구성과 운영이 제대로 이루어지지 못하는 이유로 지방의회 의원과 사무직원의 교섭단체에 대한 인식은 긍정적이지 않은 특징을 보인다(한국의정연구회 2015, 15).

「헌법」 제8장 지방자치

제117조

① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조

① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

문제는 「헌법」에서 지방의회와 지방정부를 구분하여 명시하지 않고 지방자치 차원에서 함께 규정하고 있어 이에 대한 해석과 관련하여 논란이 존재한다는 점이다. 지방의회와 관련하여 그 논란의 핵심은 지방자치와 관련한 사무의 기본적인 권한을 지방자치단체에 두고 있고, 이러한 이유로 지방의회는 지방자치단체 산하에 존재하는 부속기관의 지위를 갖는다는 인식이다. 실제로 2018년 전현희 국회의원 외 37인이 발의한 「지방의회법안」(의안번호 11842)에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서 “행정안전부는 지방의회는 지방자치단체를 구성하는 한 부분으로 국회와 동일하게 보기 어렵고, 우리의 지방자치제도와 유사한 일본뿐만 아니라 독일의 경우에도 별도의 법률이 아니라 「지방자치법」에 지방자치 관련 규정을 두고 있음을 들어 제정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임”을 밝히고 있다. 그리고 이와 같은 인식이 크게 개선되지 않은 상황 속에서 지방의회와 관련하여 국회에 수차례 발의된 법률안은 가결되지 못하는 모습을 보이고 있다.

국회의 교섭단체는 「국회법」을 통하여 그 구성과 운영과 관련한 법률적 근거를 명확하게 하고 있다. 하지만 지방의회 교섭단체의 경우 「지방자치법」에도 관련 규정이 없어 지방자치단체의 「조례」나 지방의회의 「규칙」 수준에서 그 근거가 제시되어 있다. 이것은 엄밀하게 말하면 지방의회 교섭단체 구성과 운영과 관련하여 법적인 뒷받침을 받기 어려울 수 있다는 점을 시사한다.

이와 관련하여 19대 국회에서 이성헌 국회의원 등 11명이 지방의회 교섭단체 구성의 법률적 근거를 마련하고, 교섭단체 정책연구위원을 두기 위한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 9349)를 제안한 바 있다. 하지만 당시 소관 상임위원회였던 행정자치위원회는 심의 과정에서 지방의회의 교섭단체 설치를 의무화하고 교섭단체 정책연구위원회에 관한 사항을 규정하기보다는 현행과 같이 지방의회가 자율적으로 지방의회의 특성에 맞게 관련 사항들을 자치법규를 정하여 운영하는 것이 적절하다는 검토 보고를 받고 추가 검토를 하지 않았다(한국의정연구회 2015, 49). 그리고 이 법안은 결국 임기만료로 폐기되었다. 이것은 여전히 한국에서 지방의회와 관련한 법률적 근거를 마련하는 작업이 녹록하지 않다는 점을 시사한다.

다. 「지방의회법」 부재의 문제

한국에서 지방의회 교섭단체제도를 제대로 마련하여 운영하기 위해서는 이와 관련한 법률적 근거를 마련하는 일이 무엇보다도 중요하다. 이것은 비단 지방의회 교섭단체에 국한된 문제는 아니고 지방의회, 그리고 더 나아가 지방자치와 관련한 제도화를 위해서는 필수적으로 요구되는 부분이다. 그 이유는 현실적으로 지방의회가 이와 같은 문제를 자체적인 「조례」 제정을 통하여 해결하고 있지만 상위법에 명시되어 있지 않은 내용으로 인력과 예산 등이 소요되고, 이것이 중앙정부와 지방정부 간, 그리고 지방자치단체장과 지방의회 간의 갈등으로 진화할 경우 권한쟁의심판 등을 야기할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다. 물론 상위법적인 근거가 다양한 지방의회의 현실을 반영하지 못할 가능성도 존재한다. 하지만 이와 같은 점들을 종합적으로 고려하여 예외 규정 등을 포함한 정치(精緻)한 법적 기반을 마련하는 노력은 필요하다.

이와 같은 문제의식하에서 지방의회의 법률적 근거와 위상을 확보하기 위한 노력도 다수 존재하였다. 특히 <표 3-4>에서 볼 수 있듯이, 2018년에 전현희 국회의원 등 38인이 「지방의회법안」을 발의한 이후 유사한 내용의 관련 법안들이 꾸준히 발의되고 있다. 하지만 이 법안들은 계류되거나 임기만료로 폐기되었다.

<표 3-4> 국회의원 「지방의회법안」 발의 현황

의안번호	발의 법안명	발의자	발의일	처리 결과
2011842	「지방의회법안」	전현희 국회의원 등 38인	2018년 2월 8일	임기만료 폐기
2105424	「지방의회법안」	이해식 국회의원 등 26인	2020년 11월 17일	소관 상임위원회 심사(계류 법안)
2112100	「지방의회법안」	서영교 국회의원 등 10인	2021년 8월 18일	소관 상임위원회 심사(계류 법안)
2114151	「지방의회법안」	이원욱 국회의원 등 26인	2021년 12월 29일	소관 상임위원회 심사(계류 법안)

지금까지 발의된 「지방의회법안」은 국회는 국회법에 따라 입법 활동을 지원하고 운영되고 있지만 지방의회는 독립된 법률이 부재하여 의정활동을 수행하는 데 어려움이 있다는 점을 법안 발의 이유로 제시하고 있다. 그리고 지방의회의 조직과 운영 등과 관련하여 다음과 같은 세부 내용을 핵심적으로 포함하고 있다: 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 한다. 의장은 사무직원을 지휘·감독하고, 「법령」과 「조례」로 정하는

바에 따라 그 임면·교육 훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리하도록 한다. 지방의회 의 경비는 독립하여 지방자치단체 예산에 이를 계상하도록 한다. 교섭단체의 구성요건과 운영 등에 관한 사항을 규정한다. 상임위원회에 위원장과 위원의 자치적인 입법 활동 등을 지원하기 위하여 전문위원과 필요한 공무원을 둔다. 상임위원회에서 인사청문회를 열 수 있도록 하고, 대상·절차·운영 등에 관한 필요 사항은 「조례」로 정한다.

종합하면, 지방의회 교섭단체와 관련하여 법률적 근거를 명확하게 확보하는 것이 일차적으로 중요하고, 그리고 세부적인 측면에서는 이에 기반하여 지방의회가 인사권, 예산권, 지원제도를 구축하는 것이 요구된다는 차원에서 핵심 내용을 정리할 수 있다. 이와 관련한 쟁점들을 좀 더 구체적으로 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 지방의회 인사권 문제와 관련하여 2022년 1월 13일부터 「지방자치법 전부개정법률」이 시행됨에 따라 지방의회 사무기구 소속 직원의 인사권이 지방의회 의장에게 이관되었다. 과거에는 지방의회 공무원의 인사권은 지방자치단체장이 가지고 있고, 지방자치단체 소속 공무원이 지방의회 사무처와 집행기관을 순환 근무함으로써 지방의회가 지방자치단체장을 견제하는 데 일정한 제약이 존재하였다.³³⁾ 하지만 이제는 지방의회 공무원이 지방자치단체장의 눈치를 보지 않고, 지방의회의 의정활동을 도울 수 있는 길이 열리게 된 것이다. 그리고 그만큼 지방의회의 권한과 위상이 강화된 측면이 있다.

하지만 여전히 지방의회 사무기구 조직과 정원 등과 관련하여 지방자치단체장은 고유 권한을 가지고 있다. 이러한 이유로 지방의회가 관련 조례와 규칙 등을 제정하거나 개정하는 과정에서 지방자치단체장의 협조 없이는 자체적으로 조직 개편이나 정원 조정 등을 진행하기 어렵다. 그러므로 향후 이와 같은 문제를 잘 조정하여 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형이 잘 이루어질 수 있도록 제도 개선을 하는 노력이 요구된다.

둘째, 모든 조직의 구성과 운영에서도 마찬가지이지만 그 조직이 원활하게 잘 구성되고 운영되기 위해서는 안정적인 예산이 뒷받침되어야 한다. 그런데 지방자치와 관련한 예산 편성의 권한은 지방자치단체장의 고유 권한으로 되어 있다. 실제로 「서울특별시의회 기본 조례」 제57조(의회의 예산)에서는 “시장은 의회의 예산을 편성함에 있어 의장의 의견을 최대한 존중하여야 한다”고 명시하고 있다. 이러한 이유로 발의된 「지방의회법안」에서는 지방의회가 경비를 독립하여 지방자치단체 예산에 계상하고, 지방의회 의장이 지방의회 소관 세출예산요구서를 지방자치단체장에게 제출하도록 하고 있다. 그리고 지방자치단체장이 예산을 편성하는 데 있어 지방의회 의장의 의견을

33) 과거 지방의회 사무처 직원의 경우 집행기관인 지방자치단체에 복귀해야 한다는 점에서 지방의회의 의정활동을 적극적으로 보좌하는 데에는 한계가 있었다. 또한 순환 근무는 지방의회 의정활동 지원을 위한 경험과 전문성을 확보하는 데 부정적으로 작용하였다. 이 외에도 지방자치단체와 비교하여 소규모로 운영될 수밖에 없는 지방의회의 경우 인사 적체 등의 문제로 인하여 우수 인력을 유치하고 확보하는 데에도 제약이 존재하였다.

최대한 존중하고, 만약 요구액에 대한 감액이 필요할 경우 지방의회 의장의 의견을 듣도록 하고 있다.

지방의회가 예산 편성의 권한을 갖는다는 것은 지방의회 재정의 기초를 지방의회 스스로 확보함으로써 자주성과 독립성을 높이는데 이바지한다는 점에서 긍정적인 측면이 있다. 그리고 이러한 부분을 현실화하면 지방의회가 지방자치단체를 견제하고 감독하는 데 긍정적인 효과를 발휘할 수 있다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 지방의회가 지방자치단체를 구성하는 한 부분으로 행정기관의 성격을 갖는다는 인식이 존재하는 상황에서 이것을 현실화하기 쉽지 않은 측면이 존재한다. 그러므로 향후 지방의회 인사권 문제와 더불어 이와 관련한 예산 편성을 자체적으로 할 수 있는 권한을 갖기 위해 노력해야 한다. 특히 지방의회 교섭단체 문제와 관련하여 단기적으로는 「지방자치단체 예산 편성 운영기준」에 교섭단체 재정 지원 항목을 설치하여 지방의회 교섭단체 구성과 운영에 대한 행정적·재정적 지원을 도모할 필요가 있다.

셋째, 지방의회 교섭단체 지원 문제의 경우 정책 지원 인력에 대한 요구가 지속적으로 제기되고 있다. 이것은 국회와 비교하여 지방의회 의의정활동을 정책적으로 지원해주는 기구와 인력이 부족하다는 현실에 기반한 요구라고 볼 수 있다. 지방자치의 중요성이 강조되고 있고, 풀뿌리 민주주의 차원에서 지역 현안에 대한 지방의회 역할이 강조되고 있는 상황 속에서 이와 같은 요구는 타당한 측면이 있다.

하지만 이와 같은 지방의회 요구가 만족스러운 수준에서 현실화되지 못하는 데에는 몇 가지 이유가 존재한다. 첫째, 지속해서 제기되는 문제이지만 지방의회 정책 지원을 위한 인력과 예산을 충분하게, 그리고 안정적으로 보장받을 수 있는 법률적 근거가 아직 제대로 마련되어 있지 않다. 둘째, 지방의회가 대의기구임에도 불구하고 지방자치단체에 포함된 행정기구라는 인식과 법리적 주장이 존재하는 상황에서 예산이 수반되는 제도적 개선이 쉽게 이루어지지 못하는 측면이 존재한다. 셋째, 지방의회 역량과 입법 활동 실적 부진에 대한 부정적 인식이 학계, 언론, 시민단체를 중심으로 팽배해 있어 역설적으로 이를 개선하기 위한 제도 개선과 예산 투입에 부정적인 시각이 존재한다.³⁴⁾ 넷째, 지방의회 교섭단체 문제와 관련하여 교섭단체를 중심으로 지원을 하여 지방의회를 운영할 경우 상임위원회 기능과 무소속 의원의 의정활동 약화를 초래할 수 있다는 지적도 존재한다(지방의회법안 검토보고서 2018, 39).

지금까지 논의된 점들을 고려할 때, 지방의회 교섭단체와 관련한 법률적 근거를 만들고 요구 수준에 부합하는 제도적 지원책을 마련하는 작업이 쉬운 것은 아니라는 점을 인식할 수 있다. 정부, 사법부, 헌법재판소, 국회 내 상임위원회에서도 지방의회와

34) 최근에 경제정의실천시민연합이 발표한 “2022년 지방선거 진단 (4): 경실련이 공천 배제 요구한 불성실 의정활동 지방의원 당선 현황” 보도자료(2022년 8월 5일)에 따르면, 4년 임기 중 조례 발의가 연평균 1건 미만인 광역의원은 75(8.5%)명, 기초의원은 723명(24.3%)으로 나타났다. 그리고 이 중에서 175명(22.2%)이 2022년 지방선거에 재공천된 것으로 밝혀졌다. 서울특별시의회의 경우 임기 내 조례 발의를 단 한 건도 하지 않은 광역의원도 4명이나 되었다.

관련한 법률적 근거를 마련하고자 하는 주장에 법리적 차원과 현실적인 운영과 예산 소요 문제 등을 고려하여 우호적이지 않은 입장을 보여왔던 것 또한 사실이다. 하지만 지방의회는 선거를 통하여 선출된 지방의원들로 구성된 대의기구이다. 또한 지방자치의 가치가 중시되고 있고, 풀뿌리 민주주의 차원에서 지방의회가 지역 현안을 제대로 다루어야 할 필요성은 더욱 증대되고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 지방의회는 그 위상과 권한과 관련한 법률적 근거를 마련하고, 교섭단체제도를 포함하여 관련 제도들을 다양한 지방의회의 현실을 고려하여 정치(精緻)하게 마련하는 노력을 끊임없이 경주할 필요가 있다.

IV. 교섭단체에 관한 지방의회 자치법규 비교 분석

1. 교섭단체 구성·운영과 자치법규 분석의 방향

이번 장은 지방의회 자치법규에 나타난 교섭단체 규정의 내용을 비교 분석하는 것을 목적으로 한다. 지방의회 교섭단체는 조례와 규칙 등 자치법규에 근거해 운영된다. 각종 의사결정을 주도하는 의회 단위인 교섭단체가 갖는 권한에 따라 지방의회 운영은 달라진다. 이러한 관점에서 자치법규가 교섭단체에 부여한 권한이 무엇인지를 살펴보는 것은 지방의회 교섭단체의 제도화를 이해하기 위한 하나의 방법이다. 이에 대한 분석은 <그림 4-1>과 같이 세 차원으로, 첫 번째 차원은 교섭단체 관련 조례 및 규칙의 제정 및 개정 연혁 분석, 두 번째 차원은 2022년 현재 교섭단체 자치법규 분석, 세 번째 차원은 교섭단체와 의원에 대한 입법활동 지원체계를 분석하는 것이다.

<그림 4-1> 교섭단체 관련 자치법규 분석의 차원

차원 1: 자치법규의 제정 및 개정 연혁 분석	1998.06.30.	제정 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성운영에관한조례」
	1995.03.13.	제정 「경기도의회교섭단체및위원회구성운영에관한조례」
	1996.12.17	일부개정 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성운영에관한조례」
	2002.04.25	전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성운영에관한조례」
	2014.06.30	제정 「광주광역시의회기본조례」
차원 2: 현행 자치법규 비교 분석	교섭단체 구성요건	
	원구성과 교섭단체 권한	
	본회의 및 위원회 운영과 교섭단체 권한	
	기타 사안에 관한 교섭단체 권한	
차원 3: 현행 지원체계	교섭단체에 대한 제도적 지원	
	입법활동 지원	

첫 번째 차원의 분석 초점은 교섭단체에 관한 자치법규 제정 이후의 개정안을 분석하는 것이다. 서울특별시의회가 1998년 교섭단체 관련 자치법규를 제정한 후 각 지방의회가 왜 교섭단체를 도입하였는지를 살펴본다. 두 번째 현행 자치법규 비교 분석은 총 네 개의 주제로 나누어 비교 분석하였다. 구체적으로 연구주제는 교섭단체 구성요건, 원구성에 대한 교섭단체 권한, 본회의 및 위원회에 관한 교섭단체 권한, 그리고 기타 사안에 대한 교섭단체 권한이다. 마지막으로 세 번째 차원에서는 교섭단체와 일반적인 입법활동에 대한 지원체계를 분석한다.

2. 교섭단체 관련 자치법규 제정 연혁

가. 서울특별시의회의 자치법규

서울특별시의회 교섭단체 구성에 관한 규정의 제정과 주요 개정시기는 <표 4-1>과 같다. 관련 조례는 세 가지로, 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」, 「서울특별시의회기본조례」, 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」이다.

<표 4-1> 서울특별시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정

제정 및 개정일자	자치법규 근거
1998.06.30.	제정 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」
2013.01.10	제정 「서울특별시의회 기본조례」
2015.01.02.	제정 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」

* 출처: 자치법규정보시스템

그 중 현재 교섭단체 구성과 운영의 주요 근거는 2015년 1월 2일 제정 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」이다. 이보다 앞선 교섭단체 관련 자치법규 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」는 1998년 6월 30일에 제정되었는데, 위원회 구성과 운영에 관한 조례에 교섭단체 조항을 통합하여 하나의 조례로 제정하였다. 그 후 스물여섯 차례에 걸쳐 개정되었는데, 2008년 1월 16일 조례 명칭을 「서울특별시교섭단체및위원회구성·운영조례」로 개정한 후 여덟 차례 개정되었고 2013년 1월 10일 폐지되었다. 2015년 1월 2일 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」가 제정되기 전까지 교섭단체는 2013년 제정 「서울특별시의회기본조례」 제 29조에 근거하여 구성 및 운영되었다.

1998년 6월 30일 제정 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」는 총 18조로 구성되었다. 해당 조례의 목적을 명시한 제1조는 “이 조례는 서울특별시의회(이하 “의회”라 한다)의 교섭단체 및 위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 명시하였다. 그 중 교섭단체에 관한 조항은 <표 4-2>와 같다. 교섭단체 구성을 명시한 제2조는 총 3개항으로 구성되었는데, 교섭단체 구성요건을 10명 이상의 의원으로 규정하였으며 교섭단체 소속의원 명단은 각 교섭단체 대표의원이 연서 및 날인을 받아 의장에게 보고하고 소속의원이 바뀌는 경우에도 대표의원이 의장에게 보고하도록 하였다. 반면 교섭단체에 속하지 않는 의원들이 당적을 갖는 등을 변경할 경우에는 의장에게 보고하도록 규정하였다.

그 이외의 조항들은 서울특별시의회가 교섭단체 중심으로 운영되도록 명시한 조항

들이었다. 제7조는 교섭단체 대표의원이 의회운영위원회 당연직임을 명시하여, 교섭단체 대표의원을 중심으로 서울특별시의회가 운영될 수 있도록 하였다. 그 연장선에서 위원회 위원 선임 방식을 명시한 제13조는 교섭단체 소속의원 비율에 따라 각 위원회 위원을 선임할 수 있도록 명시하는 반면 비교섭단체 의원은 의원 본인의 의견을 들어 의장이 선임하고 개선할 수 있도록 하였다. 마지막으로 제15조는 교섭단체는 위원회에 각 1명의 간사를 둘 수 있게 명시하였다. 전체적으로 교섭단체가 위원회 운영의 단위로 설정한 것이다.

〈표 4-2〉 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 중(1998년 제정)

해당 조항	관련 내용
제2조 (교섭단체의 구성)	① 교섭단체 구성 요건: 10인 이상의 소속의원을 가진 정당 또는 교섭단체에 속하지 않는 10인 이상의 의원 ② 교섭단체 대표의원은 소속의원 연서·날인 명부 제출 및 변경시 의장 보고 ③ 교섭단체에 속하지 않는 의원의 당적 취득 및 변경시 의장에게 보고
제7조 (상임위원회의 위원)	② 교섭단체의 대표의원은 의회운영위원회 위원
제13조 (위원의 선임 및 개선)	① 교섭단체 소속의원 비율에 따라 위원 선임 또는 개선 ② 교섭단체에 속하지 않는 의원은 당해 의원 의견을 들어 의장이 이행
제15조(간사)	① 교섭단체별로 1인의 위원회 간사

* 출처: 자치법규정보시스템

「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」가 폐지되면서 교섭단체는 「서울특별시의회 기본조례」에 근거해 구성 및 운영되었다. 「서울특별시의회 기본조례」 제29조는 교섭단체 구성을 명시한 조항으로, 〈표 4-2〉에 포함된 규정들을 포함하여 적용되었지만 2015년 1월 2일 제29조제2항에서 “교섭단체의 구성과 운영 등 필요한 사항은 조례로 따로 정”하는 것으로 개정하면서 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」를 제정하였다.

「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」에서 교섭단체 관련 조항만을 분리하여 2015년 1월 2일에 제정한 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」는 총 6개의 조항으로 구성되어 있다. 해당 조례의 목적을 명시한 제1조는 “서울특별시의회 교섭단체의 구성과 운영에 관한 사항을 정함으로써 정당 또는 단체의 원활

하고 능률적인 원내활동을 보장”하고자 한다는 것을 밝히고 있다. 반면 교섭단체를 정의한 제2조는 “일정 수 이상의 의석을 가진 정당 또는 단체에 소속된 서울특별시의회의원(이하 “의원”이라 한다)들이 의회의 활동을 능률적으로 수행하기 위해 구성되는 원내 정당 또는 정치단체”로 명시하였다. 그 이외에 <표 4-3>과 같이 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」는 제3조 교섭단체 구성, 제4조 교섭단체 기능, 제5조 교섭단체 지원, 제6조 교섭단체 직원 등을 명시하고 있으며 2017년 7월 13일 개정 조례도 그 기본적 내용은 유지되어 운영되고 있다.

<표 4-3> 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 중 (1995년 제정)

해당 조항	관련 내용
제3조(구성)	<ul style="list-style-type: none"> ① 10명 이상의 소속의원을 가진 정당 또는 교섭단체에 속하지 않는 10명 이상의 의원이 교섭단체 구성 ② 교섭단체는 대표의원과 약간명의 부대표를 둘 수 있음 ③ 교섭단체 대표의원은 소속의원 명부 제출 및 변경시 의장 보고 ④ 교섭단체에 속하지 않는 의원의 당적 취득 및 변경시 의장에게 보고
제4조(기능)	<ul style="list-style-type: none"> 1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진 2. 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정 3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정 4. 소속 정당과의 교류·협력 5. 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항
제5조 (지원 등)	교섭단체 사업비 지원: 의정운영공동경비 범위에서 교섭단체 사업비 지원 및 사용내역 의회 홈페이지에 공개
제6조 (교섭단체에 두는 직원)	<ul style="list-style-type: none"> ① 교섭단체 직원: 교섭단체 입법활동 보좌 및 사무 처리 ② 교섭단체 직원 규정: 「서울특별의회사무처설치조례」

* 출처: 자치법규정보시스템

제4조-제6조는 1998년 제정 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성·운영에관한조례」에는 없는 조항이었다. 이와 같이 세 조항이 새롭게 포함된 이유는 당시 조례안을 통해서 확인할 수 있다. 해당 조례는 대표발의 김태수 의원 이외에 18명의 의원의 찬성으로 제안된 안이었다. 제안 이유는 “일정 수 이상의 의석을 가진 정당에 소속된 의원들이 의회의 활동을 능률적으로 수행하기 위해 구성되는 원내 정치단체인 ‘교섭단체’의 안정적 법적 기반과 주요 기능, 예산 지원 등에 규정을 마련”하는데 있었다. 이

와 더불어 “서울특별시의회 교섭단체의 구성과 운영에 관한 사항을 정하기 위한 것으로, 「서울특별시의회 기본조례」(이하 “기본조례”)에 규정된 사항을 분리해 별도의 자치법규로 새롭게 제정하는 한편, 교섭단체의 예산 지원 및 인력 운용 등에 관한 근거 조항을 마련함으로써 교섭단체 운영의 합법성과 효율성을 제고”하기 위한 것이라고 그 제안 취지를 밝히고 있다(2014년 12월 17일 서울특별시의회 운영위원회 회의록).

이와 같은 제안취지는 전문위원 검토보고서도 구체적으로 확인할 수 있다. 검토보고서는 당시 서울특별시의회 교섭단체가 새정치민주연합과 새누리당 2개로 구성되었음을 지적하면서 소속의원들의 의사를 조율하여 상호 의견 교류를 기반으로 의회를 원활하게 운영하려는 목적에서 교섭단체 활성화가 필요하다고 적고 있다. 이와 더불어 그동안 조례에 명시되지 않았던 교섭단체 대표의원을 명문화하면서 교섭단체간 의견조율의 단위로 설정하고 약간 명의 부대표직을 둘 수 있도록 하였다.

이 제정안을 논의하는 과정의 쟁점은 교섭단체 지원예산에 관한 법적 근거를 마련하고 보좌인력 지원의 근거를 마련하는 것이었다. 먼저 제5조에 관련된 교섭단체 지원예산 검토의견은 교섭단체에 지원한 ‘의정운영공통경비’에서 교섭단체 지원예산을 2013년 15.7%, 2014년 12.3%이었음을 밝히면서 그 근거로 조례를 만들 필요가 있다고 지적하였다. 또한 제6조 교섭단체 직원에 관한 검토의견에서는 새정치민주연합과 새누리당이 각각 4명과 3명의 직원을 두고 있으며 이에 대한 명확한 근거를 마련하여야 한다고 쓰고 있다. 이러한 쟁점을 포함한 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」(안)은 2014년 12월 17일 운영위원회 재적의원 13명 중 9명이 참석하여 전원찬성으로 가결되었으며(2014년 12월 17일 서울특별시의회 운영위원회 회의록), 12월 19일 본회의에 참석한 96명의 의원 전원 찬성으로 가결되었다(2014년 12월 19일 서울특별시의회 제257회 본회의 회의록).

이상에서 논의한 것과 같이, 현재 서울특별시의회 교섭단체의 근거는 「서울특별시의회 교섭단체구성·운영조례」이며, 여기에는 교섭단체를 운영할 수 있는 구성요건, 교섭단체간 협의의 단위, 교섭단체 사업비 및 직원 등 지원에 관한 내용들이 포함되어 있다. 그러나 교섭단체에 관한 초기 자치법규는 본회의나 위원회 등 의회 운영에서 교섭단체가 어떤 역할을 하는지 구체적으로 명시하지 않았다.

나. 경기도의회 자치법규

경기도의회에서 교섭단체에 관한 자치법규 또는 관련 조항이 처음 제정된 것은 1995년 4월 27일 일부개정 「경기도의회회의규칙」이었다. <표 4-4>에서 보는 것처럼, 경기도의회는 「경기도의회회의규칙」 일부개정 이후 1995년 3월 13일 「경기도의회위원회조례」를 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」로 개정 및 제정하면서 교섭단체 구성과 운영의 근거를 마련하였다.

〈표 4-4〉 경기도의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정

제정 및 개정일자	자치법규 근거
1995.03.13.	제정 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」
1995.04.27.	일부개정 「경기도의회회의규칙」

* 출처: 자치법규정보시스템

우선 1995년 3월 13일 제정 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」는 총 18조로 구성되었다. 교섭단체만이 아니라 위원회에 관한 규정도 포함된 해당 조례 중 네 조항만이 교섭단체에 관한 것이었다. 구체적으로 교섭단체에 관한 조항을 살펴보면 〈표 4-5〉이다. 먼저 제2조는 제1항은 “의회에 10인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 그러나 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 10인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성”할 수 있다고 명시하면서 10명 이상의 의원을 교섭단체 구성요건으로 규정하였다. 또한 교섭단체를 구성하지 못한 정당 소속의원이나 비교섭단체 의원 10명 이상이 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였으며 교섭단체 대표의원이 소속의원 명단을 의장에게 제출하며 비교섭단체 의원은 본인이 의장에게 제출하게끔 하였다.

〈표 4-5〉 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 (1995년 일부개정)

해당 조항	관련 내용
제2조 (교섭단체의구성)	① 10인 이상의 의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체 구성. 교섭단체에 속하지 않는 10인이상이 교섭단체 구성 가능 ② 교섭단체의 대표의원은 의장에게 소속의원 연서·날인 명부 제출 및 소속정당 변경시 보고 ③ 교섭단체 속하지 않는 의원의 당적 취득 또는 소속정당 변경시 의장에게 보고
제3조 (교섭단체에두는직원)	① 교섭단체 입법활동 보좌 및 사무처리 위한 직원 둘
제6조 (상임위원)	③ 교섭단체 대표의원 운영위원회 위원
제13조 (위원의선임및개선)	① 교섭단체 소속의원 비율에 따라 대표의원 요청과 의장 추천 본회의 의결 임명 ② 교섭단체에 속하지 않는 의원은 소속된 의원단체 대표자와 소속 의원단체 없는 경우에는 의장이 수행

* 출처: 자치법규정보시스템

제3조는 교섭단체의 활동을 지원하는 조항으로, 교섭단체의 입법활동을 보좌하고 사무처리를 할 수 있도록 직원을 둘 수 있도록 하였다. 또한 제6조에서 교섭단체 대표의원이 운영위원회 위원으로 참여하도록 규정함으로써 경기도의회 운영에 필요한 각종 의제 조정과 결정이 교섭단체 대표의원이 중심을 이루도록 하였다. 마지막으로 제13조는 각 위원회에 참여하는 위원 선임과 개선을 교섭단체 단위로 결정하도록 규정하였다. 각 위원회는 소속의원의 위원 수는 교섭단체 소속의원 비율에 따라 구성되도록 하여, 교섭단체 대표의원이 소속의원을 특정 위원회 위원으로 선임할 것을 요청하며 의장 추천에 의해 본회의에서 의결하여 선임하도록 하였다. 그 이외의 의원들의 위원 선임과 개선은 의장이 결정하도록 하였다.

이와 같은 조항을 포함한 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 개정에 대한 경기도의회 논의는 회의록이 남아있지 않아 확인할 수 없었다. 다만 본회의 회의록에서 당시 교섭단체 구성과 운영에 따라 필요한 인력을 위한 논의가 이루어진 것을 볼 수 있다. 1995년 3월 16일 오전 10시에 제3차 경기도의회 본회의 안건은 ‘도정및교육행정예관한질문’이었다. 경기도 내에 이름이 같은 학교들의 명칭 문제를 이야기하던 의원이 관련 발언 끝에 의회운영위원회에서 “위원회 인력보강에 대하여 약속한 사항이 있습니다. 즉, 위원회별로 6급직원 1인과 교섭단체직원 및 기능직원 등 13명을 내무부에 요청하여 승인을 받겠다고 했는데 그 결과가 어떻게 됐는지 자세한 경위와 경과를” 알려달라고 질의하였다(1995년 3월 16일 경기도의회 제87회 본회의 회의록). 이에 대한 당시 이해재 도지사의 답변은 내무부장관의 승인을 얻어 조치될 사항이라고 하였다. 구체적인 답변은 없었지만 운영위원회 위원인 질의의원 질문으로 보았을 때, 교섭단체 직원의 필요성에는 당시 경기도의회 의원들 사이에 큰 이견이 없었던 것으로 추측할 수 있다.

경기도의회는 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 제정에 따라 1995년 4월 27일 「경기도의회회의규칙」 개정을 통해 교섭단체 중심의 운영을 위한 규칙을 만들었다. 해당 규칙에는 1991년 4월 6일 제정 당시에는 교섭단체에 관한 조항이 없었는데, 조례 개정에 따라 개정되었다. 그에 따라 개정된 「경기도의회회의규칙」에는 교섭단체를 중심으로 의회를 운영하기 위한 조항들이 포함되었다. 특히 교섭단체 대표의원들에게 권한을 부여하여 소속의원들만이 아니라 교섭단체간의 협의의 채널로서 기능하게 하였다.

구체적으로 <표 4-6>과 같이 교섭단체 대표의원은 의석 배정을 비롯한 다양한 권한을 갖는다. 「경기도의회회의규칙」 제3조는 의장이 교섭단체 대표의원과 협의해 의석을 배정하고 제8조에는 의회 연간운영의 기본일정을 의장과 협의할 수 있는 권한을, 그리고 제15조는 의장이 본회의 개의를 정할 때 협의할 수 있는 권한을 명시하였다. 이와 더불어 본회의 공개 여부의 결정이나 의사일정의 변경, 발언자 수와 발언자 결정도 교섭단체에게 의장과 협의할 수 있는 권한이 부여되었다. 제55조에서는 회의록 배

부와 비공개 결정에서도 교섭단체 대표의원은 가졌다. 반면 제57조는 원칙적으로 본회의 중 개최할 수 없는 위원회를 개최하려면 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하도록 하여, 교섭단체가 본회의만이 아니라 위원회 개최에도 주도권을 갖도록 하였다. 제78조와 제79조에서는 교섭단체 대표의원에게 집행부에 대한 질문과 긴급현안질문에 관한 권한을 부여하였다. 제78조에 따라 집행부에 대한 질문자 수와 질문순서 등을 교섭단체 대표의원이 교섭단체 소속의원 비율에 따라 결정할 수 있었으며 제79조는 긴급현안질문에서 질문하는 의원은 교섭단체 대표의원에게 질문요지와 출석대상 공무원을 기재한 질문요구서를 제출하고 이를 수합하여 제출하는 권한을 교섭단체 대표의원에게 부여함과 동시에 질문시간 결정에도 참여할 수 있게 하였다.

〈표 4-6〉 「경기도의회회의규칙」 중 (1995년 일부개정)

해당 조항	관련 내용
제3조(의석배정)	의장과 교섭단체 대표의원 협의
제8조(연간 의회운영 기본일정의 수립)	”
제15조(개의)	”
제18조(회의의 공개)	”
제20조(의사일정의 변경)	”
제40조(발언원칙)	”
제55조(회의록의 배부 및 공개)	”
제57조(본회의중 위원회 개최)	”
제75조 (도지사 등과 관계공무원의 출석요구)	”
제78조(집행부에 대한 질문)	교섭단체 대표의원이 소속의원 비율에 따라 의장과 협의해 질문자 및 그 수 결정
제79조(긴급현안질문)	교섭단체 대표의원이 질문요지와 출석대상 공무원 명시한 질문요구서를 받아 의장에게 제출

* 출처: 자치법규정보시스템

이상에서 보는 것처럼, 경기도의회는 1995년 교섭단체 구성과 그 운영에 관한 자치법규를 기반으로 운영해왔다. 먼저, 「경기도의회위원회조례」에 교섭단체 조항을 덧붙여 교섭단체에 관한 조례, 「경기도의회교섭단체및위원회구성운영에관한조례」를 만들어, 운영 근거를 마련하였다. 또한 교섭단체를 실질적으로 운영할 수 있는 규칙, 「경기도의회회의규칙」을 만들었다. 2022년 현재 경기도의회 교섭단체 구성과

운영에 직접적인 영향을 주는 자치법규는 1995년 일부개정된 「경기도의회교섭단체 및위원회구성과운영에관한조례」이다.

다. 인천광역시의회 자치법규

인천광역시의회 교섭단체의 근거가 되는 자치법규는 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」이다. 해당 조례는 2018년 10월 8일에 제정되었으며 2020년 11월 9일 일부개정을 거쳐 현재 인천광역시의회에서 교섭단체 운영의 근거로 활용되고 있다. 그러나 실질적 운영의 기반이 될 수 있는 「인천광역시의회운영에관한조례」나 「인천광역시의회회의규칙」에 교섭단체에 관한 조항이 포함되어 있지 않다.

〈표 4-7〉 인천광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정

제정 및 개정일	자치법규 근거
1996.12.17	일부개정 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」
2018.10.08	제정 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」

* 출처: 자치법규정보시스템

〈표 4-7〉에서 보는 것처럼, 교섭단체에 관한 조항이 포함된 1996년 일부개정 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」는 「인천광역시의회위원회조례」를 일부개정하면서 만들어졌다. 인천광역시의회가 조례 개정을 논의하기 시작한 것은 1995년 10월 4일 운영위원회였다(1995년 10월 4일 제37회 인천광역시의회 운영위원회 회의록). 조례 개정안을 제출한 대표발의 의원은 교섭단체제도를 도입하려는 이유로 “의원들의 의사를 사전에 종합, 통일”하는 것이라고 설명하면서 교섭단체간 상호교섭을 통해 의회를 원활히 운영하고 “의회 최고지도부에 편중된 원구성 권한을 분산”하여 의회를 민주적으로 운영하기 위한 것으로 그 취지를 제안하였다. 이러한 제안에 포함된 사안은 「인천광역시의회위원회조례」를 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」로 조례명을 변경하는 것이었다. 또한 교섭단체 구성요건과 본회의와 위원회 운영에 대한 교섭단체의 권한을 명시하는 것도 제안되었다.

〈표 4-8〉에서 보는 것처럼 일부개정안에 담긴 교섭단체 관련 조항은 네 조항이었다. 제2조는 교섭단체 구성요건으로, 10명 이상의 의원이 하나의 교섭단체를 구성할 수 있도록 규정하였으며 제5조는 교섭단체 대표의원은 인천광역시의회 의회운영위원회 당연직 위원이 된다는 조항이었다. 또한 제10조는 소속의원의 비율에 따라 위원회 위원을 선임 및 개선하도록 하였는데, 그 방식으로 교섭단체 대표의원이 의장에게 요청하고 의장의 추천으로 본회의에서 의결하도록 명시하였다. 반면 교섭단체는 위원회

간사를 1명씩 둘 수 있도록 하였으며 각 위원회 간사는 위원장 궐위시 위원장 직무를 대행할 수 있도록 하였다.

〈표 4-8〉 「인천광역시의회위원회조례중개정조례안」 중(1995년 일부개정안)

해당 조항	관련 내용
제2조	10인 이상의 의원으로 교섭단체 구성
제5조	교섭단체 대표의원은 의회운영위원회 위원
제10조	소속의원 비율에 따라 교섭단체 대표의원 요청과 의장 추천으로 본회의에서 위원회 위원 선임 및 개선
제12조	위원회 간사는 각 교섭단체별로 1인씩 위원회 간사를 두며 위원장 궐위시 위원장이 지정한 간사가 직무 대행

* 출처: 1995년 10월 4일 제37회 운영위원회 회의록에서 정리

1995년 10월 16일에도 이에 대한 논의가 이어졌는데, 이때 대표발의 의원은 “인천시정부와의 견제를 정확하게 하지 못하고 있지 않느냐”고 지적하면서 조례안 개정의 필요성을 피력하였다(1995년 10월 16일 제38회 인천광역시의회 운영위원회 회의록). 이에 대한 논의가 회의록에 남아있지 않지만 그 이후 확인할 수 있는 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 안의 논의는 1997년 하반기 인천광역시의회가 구성되기 전이었다. 1997년 1월 13일 운영위원회의 안건은 1996년 11월 27일 제안된 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 일부개정안이었다. 이 자리에 참석한 인천광역시의회 의사담당관은 상임위원 선임 절차를 설명하고 교섭단체 대표위원이 추천하는 운영위원 1인이 운영위원회 위원이 된다는 조항과 함께 운영위원회 위원 숫자를 몇 명으로 할 것인지를 질문하였다(1997년 1월 13일 제47회 인천광역시의회 운영위원회 회의록).

또한 1996년 12월 17일 제47회 본회의에 상정된 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 일부개정안은 이견이 없이 총 재석의원 25명 가운데 전원 찬성으로 원안이 가결되었다. 해당 조례에 근거하여 1997년 1월 28일 제48회 본회의에서 상임위원을 선임하고 상임위원장 선거가 진행되었다. 1997년 2월 26일 제49회 운영위원회에서는 교섭단체 기준으로 간사를 선출하였으며 본회의장 의석배정안과 함께 각 위원회 교섭단체별 위원 및 예산결산특별위원회 구성안을 논의하였다.

이러한 과정으로 자치법규를 마련한 이후 2018년 10월 8일 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」를 제정하였는데, 이에 포함된 조항들은 〈표 4-9〉와 같다. 위원회 구성과 운영에 관한 조항과 함께 규정되었던 교섭단체 관련 조항을 분리하여 해당 조례를 제정하였던 것이다. 총 다섯 개 조항으로 구성된 해당 조례의 목적이

명시된 제1조는 “교섭단체의 구성과 운영에 관한 사항을 정함으로써 정당 또는 단체의 원활하고 능률적인 의정 활동을 보장함을 목적으로 한다”고 명시하였다. 이와 더불어 교섭단체를 정의한 제2조는 교섭단체를 “일정 수 이상의 의석을 가진 정당 또는 단체에 소속된 인천광역시의회의원들이 의정 활동을 능률적으로 수행하기 위해 구성되는 단체”로 규정하였다.

〈표 4-9〉 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 (2018년 제정)

해당 조항	관련 내용
제3조 (구성)	<ul style="list-style-type: none"> ① 5명 이상의 의원이 있는 정당은 하나의 교섭단체. 다만, 2개 이상의 단체가 구성요건을 갖추었을 때만 교섭단체 구성 가능 ② 교섭단체에 속하지 않는 5명 이상의 의원이 교섭단체 구성 가능 ③ 교섭단체는 대표의원과 약간 명의 부대표를 둘 수 있음 ④ 교섭단체의 대표의원은 소속의원 연서·날인한 명부를 의장에게 제출해야 하며 이동이 있거나 소속정당 변경시 의장에게 보고 ⑤ 교섭단체에도 속하지 않는 의원이 당적 취득 또는 소속정당 변경시 의장에게 보고
제4조 (기능)	<ul style="list-style-type: none"> 1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진 2. 교섭단체 소속 의원들의 의견 수렴 및 조정 3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정 4. 교섭단체 상호간의 교류·협력 5. 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항
제5조 (지원)	의장은 교섭단체의 효율적 기능을 위해 의정운영공통경비 범위에서 필요한 경비 등 지원하고 사용내역을 의회 홈페이지에 공개

* 출처: 자치법규정보시스템에서 작성

교섭단체 구성요건을 명시한 제3조는 5명 이상의 의원이 하나의 교섭단체를 구성할 수 있게 하였으며 두 개 이상의 교섭단체가 만들어질 때에만 교섭단체 운영을 허용하는 단서조항을 두었다. 〈표 4-8〉에서 본 것처럼 1995년 개정에서는 10명 이상의 의원이 교섭단체 구성요건이었던 것과 차이가 있다. 또한 비교섭단체 의원들도 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였으며 교섭단체 대표의원은 소속의원의 연서 및 날인한 명부를 의장에게 제출하고 변동사항이 있을 경우 의장에게 보고하도록 규정하였다. 교섭단체에 속하지 않는 의원들은 의원 본인이 당적 변경 등을 의장에게 보고하여야 하는 조항을 두었다. 이와 더불어 교섭단체는 대표의원과 부대표 약간 명을 둘 수 있었다.

교섭단체의 기능을 명시한 제4조에는 교섭단체가 갖는 기능을 포괄적으로 적시되어 있었다. 인천광역시의회 교섭단체는 첫째, 의회를 운영하는 방향과 정당정책의 효율적

추진에 기여하고 둘째, 교섭단체 소속 의원들의 다양한 의견을 수렴하고 조정하는 역할, 셋째, 교섭단체간에 사전에 의견 및 의제를 협의하고 조정하는 기체로서 기능하여야 하며 넷째, 교섭단체 상호간의 교류·협력을 도모하며 마지막으로 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항에 관한 기능을 갖는 것으로 명시하였다. 반면 제5조는 교섭단체에 대한 재정적 지원을 명시하여, 교섭단체를 효율적으로 운영하기 위해 비용을 지원할 수 있도록 하였다. 그 경비는 '의정운영공통경비'의 범위 내에서 지출되고 그 비용의 지출권은 의장이 가지며 이를 인천광역시의회 홈페이지에 공개하도록 하였다.

이상에서 살펴본 것처럼, 현재 인천광역시의회가 구성하고 운영하는 교섭단체의 근거는 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」이다. 「인천광역시의회위원회조례안」을 일부개정하여 교섭단체 관련 조항과 함께 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」로 개정하였다. 초기 논의에서 10명 이상의 의원으로 명시되었던 교섭단체 구성요건은 2018년 개정에서 5명으로 축소되었다. 2018년 제정된 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」는 2020년 11월 9일 한 차례 개정되어 현재 인천광역시 교섭단체 구성과 운영의 근거로 활용되고 있다.

라. 부산광역시의회 자치법규

〈표 4-10〉에서 보는 것처럼, 부산광역시의회 교섭단체 구성과 운영에 근거가 되는 자치법규는 2022년 1월 13일 일부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」이다. 그 이외에 교섭단체를 중심으로 한 부산광역시의회 운영에 필요한 근거는 「부산광역시의회회의규칙」에 명시되어 있다.

〈표 4-10〉 부산광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정

제정 및 개정일	자치법규 근거
2002.04.25	전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」
2004.12.20	일부개정 「부산광역시의회회의규칙」

* 출처: 자치법규정보시스템

전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」는 1991년 3월 27일 제정 「부산직할시의회회의규칙」를 개정한 자치법규를 2002년 4월 25일 전부개정한 것이었다. 해당 회의규칙은 부산직할시가 부산광역시로 바뀌면서 「부산광역시의회회의규칙」로 1997년 10월 20일에 그 명칭을 변경하였다.

구체적으로 〈표 4-11〉에서 보는 것처럼, 2002년 전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 제2조제1항은 교섭단체 구성요건을 명시하였다.

5명 이상의 의원이 소속된 하나의 정당은 하나의 교섭단체를 구성할 수 있으며 그렇지 않은 의원들도 5명 이상이면 하나의 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였다. 이와 더불어 제2항과 제3항은 이러한 교섭단체 구성과정에서 각 교섭단체 대표의원에게 의장에게 그 명단 제출과 변동사항을 알릴 권한을 부여함으로써 교섭단체 소속의원에 대한 대표성을 갖게 하였다. 반면 제4항에서는 교섭단체에 속하지 않는 의원들에 대해서는 의원 개인의 경우 당적 취득이나 변경할 경우 본인이 의장에게 알리도록 명시하였다.

〈표 4-11〉 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 (2002년 전부개정)

해당 조항	관련 내용
제2조 (교섭단체의 구성)	① 5인이상 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭 단체 구성. 다른 교섭단체에 속하지 않는 5인이상 의원으로 교섭단체 구성 가능 ② 교섭단체 대표의원은 소속의원 명부를 의장에게 제출 ③ 교섭단체 대표의원은 소속의원 이동이나 변경이 있을 때 의장에게 보고 ④ 교섭단체도 속하지 않는 의원의 당적 취득 및 정당 변경시 의장에게 보고
제5조 (상임위원회의 위원)	② 교섭단체 대표의원은 운영위원회 위원이 됨
제10조 (위원의 선임 및 개선)	① 상임위원 선임 및 개선은 교섭단체 소속의원 비율에 따라 교섭단체 대표의원 요청으로 본회의 의결 ② 의장이 교섭단체에 속하지 않는 의원의 상임위원 추천
제12조 (간사)	① 위원회에 교섭단체별 간사 1인 ④ 위원장 직무대리는 소속의원이 많은 교섭단체 간사 순

* 출처: 자치법규정보시스템

또한 제5조는 부산광역시의회 운영위원회 당연직으로 교섭단체 대표의원이 참여하게 함으로써 교섭단체 의견이 의회 운영에 반영될 수 있도록 하였다. 이러한 교섭단체의 중요성은 위원회 운영에서도 반영되어, 제10조에서는 위원회 위원 선임과 개선 시에 교섭단체 소속의원 비율을 고려하여 위원을 선임하며 대표의원 요청으로 본회의 의결로 확정하게 하였다. 또한 제12조는 위원회에 교섭단체별 간사 1명을 둘 수 있도록 하였으며 위원장 직무대리는 교섭단체 중 의석이 많은 정당의 간사가 맡도록 하였다.

이러한 전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 는 2002년 4월 3일 제114회 운영위원회에서 논의되었다. 운영위원 중 한 의원이 제안취지를 설명하였는데, 회의록에는 개정조례안을 참조로 표기되어 문서로 취지설명을 대체한

것으로 보인다(2002년 4월 3일 제114회 부산광역시의회 운영위원회 회의록). 그 뒤 한 의원이 질의가 이어졌으나 운영위원장이 “우리 운영위원들 간담회에서 다 같이 협의한 사항 아닙니까”라고 이야기하면서 “의의가 없”는지를 확인하였고 이견이 없어 의결되었다. 구체적인 논의 내용은 회의록에 남아있지 않아 알수 없지만 운영위원회 개의 전에 간담회를 열어 협의하여 의견조율을 거친 것으로 유추할 수 있다.

개정조례안은 운영위원회가 열린 다음 날인 2002년 4월 4일 본회의에서 첫 안건으로 논의되었다(2002년 4월 4일 제114회 제2차 부산광역시의회 본회의 회의록). 운영위원장 제안설명으로 시작된 논의에서 위원장은 “정당간 타협과 조정을 통한 보다 발전적이고 성숙한 시의회 운영을 도모하기 위한 교섭단체제도의 도입에 따른 필요한 사항을 정”하는 것을 제안의 취지로 밝혔다. 각 조항별 내용을 설명한 후에 표결에 들어갔으며 의의가 없이 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」안이 본회의를 통과하였다.

이와 같이 전부개정 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」에서부터 교섭단체 구성요건을 비롯해 위원회 운영에 대한 권한 등을 명시하여 의회 운영의 교섭단체 운영의 근거를 구체화하였다. 이를 반영하기 위해 2004년 12월 20일에 「부산광역시의회회의규칙」도 일부개정되었다. <표 4-12>는 「부산광역시의회회의규칙」에 명시된 교섭단체에 관한 조항이다.

<표 4-12> 「부산광역시의회회의규칙」 (2004년 일부개정)

해당 조항	관련 내용
제7조의2 (연간 의회운영의 기본일정 수립)	의장은 교섭단체 대표의원들과 협의해 매년 1월 10일까지 의회의 연간운영 기본일정을 정함
제38조(발언원칙)	② 교섭단체 대표의원 대표연설은 20분까지 할수 있음
제73조의2 (시정에 대한 질문)	④ 시정질문 의원 수는 교섭단체 소속의원 비율에 따라 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정함. 교섭단체에 속하지 않는 의원 중 질문자수를 정할 때도 동일함

* 출처: 자치법규정보시스템

교섭단체에 관한 조항은 세 조항이었다. 2004년 일부개정 「부산광역시의회회의규칙」 제7조의2는 부산광역시의회 연간 의회운영 기본일정을 결정하는데 교섭단체 대표의원들이 참여할 것을 규정하면서 매년 1월 10일로 그 날짜를 명시하여 의사일정을 안정적으로 운영할 수 있도록 하였다. 또한 제38조제2항은 교섭단체 대표연설을 제도화한 조항으로, 대표연설 시간을 20분까지 할 수 있도록 하였다. 시정에 대한 질의도

교섭단체를 중심으로 결정하게 한 제73조의2는 교섭단체 소속의원 비율에 따라 시정 질문 의원 수를 정한다는 원칙과 교섭단체에 속하지 않는 질문자 수의 결정도 동일한 방식으로 결정하는 것으로 원칙으로 하여, 의장과 교섭단체 대표의원들에게 누가 본회의에서 질의할 것인지에 대한 결정권한을 부여한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 「부산광역시의회회의규칙」의 일부개정은 2004년 8월 23일 이후의 운영위원회 제도개선소위원회 활동의 산물이었다. 12월 16일 운영위원회에서 제시되었던 제안취지는 “보다 발전적으로 생산적인 의회로서의 운영과 기능 강화를 위하여 의회 운영과정에서의 민주성과 효율성을 제고하고” “의회 본연의 기능인 시정의 비판과 견제의 기능을 강화하며” “의회기능을 갖추도록 정비하는 한편” “합리적인 의회운영을 도모”하려는 것으로 설명되었다(2004년 12월 16일 제143회 제2차 부산광역시의회 운영위원회 회의록). 일부 의원이 소위원회 활동의 성과를 이야기하는 것 이외에 별다른 이견이 제시되지 않아 운영위원회를 통과하였다. 12월 20일 제143회 제3차 본회의에서 제안이유와 개정사안이 설명되었고 질문이나 이견이 없이 의결되었다.

마. 광주광역시의회 자치법규

광주광역시의의회 교섭단체에 관한 자치법규는 「광주광역시의회기본조례」이다. <표 4-13>에서 보는 것처럼, 해당 조례는 2014년 6월 30일 제정되었으며 이는 광주광역시의회에 관련된 조례들을 폐지하고 통합시킨 것이었다. 이때 폐지된 조례는 총 세 가지로, 「광주광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」와 「광주광역시의회회의운영에관한조례」였다.

<표 4-13> 광주광역시의회 교섭단체 관련 자치법규 주요 제정 및 개정

제정 및 개정일	자치법규 근거
2014.06.30	제정 「광주광역시의회기본조례」
2005.02.18 (폐지통합)	일부개정 「광주광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」
2006.09.29 (폐지통합)	제정 「광주광역시의회회의운영에관한조례」

* 출처: 자치법규정보시스템

조오섭의원의 5인이 의회운영위원회에 제안한 「광주광역시의회기본조례」는 2014년 6월 13일 의회운영위원회는 전문위원 검토보고를 시작으로 논의를 시작하였다(2014년 6월 13일 제227회 광주광역시의회 의회운영위원회 회의록). 전문위원은 해당 조례안의 제안 이유로 “민주적인 의회상 구현을 위하여 의회의 기본방향 및 의정

활동 원칙을 규정하여, 의회의 위상확립과 의원의 내실 있는 의정활동을 지원하기 위한 제도적인 근거를 마련”하고 “개별 조례 및 규칙으로 흩어져 있는 문제점을 해결하고 의회 조직 및 운영 등과 관련한 규정들을 체계적으로 정비하여 효율적이며 안정적인 의회 운영을 도모하고자 하는 것”이라고 설명하였다. 해당 조례의 제정은 “의회운영의 효율성을 도모하고 의회의 기능 및 역할 등에 대한 시민들의 이해도를 높일 수 있을 것으로 판단”된다고 밝혔다(2014년 6월 13일 제227회 광주광역시의회 의회운영위원회 회의록). 이에 대한 의결에는 재적의원 6명 중 5명이 참석하였고 「광주광역시의회기본조례」가 이견없이 통과되었으며 6월 19일 제227회 본회의도 별다른 이의제기 없이 가결시켜 제정되었다(2014년 6월 19일 제227회 광주광역시의회 본회의 회의록).

〈표 4-14〉 「광주광역시의회기본조례」 (2014년 제정)

해당 조항	관련 내용
제25조 (교섭단체 구성)	<ul style="list-style-type: none"> ① 4명이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체. 다른 교섭단체에 속하지 않는 4명이상의 의원도 교섭단체 구성 가능 ② 교섭단체 대표의원은 소속의원 명부를 의장에게 제출하며 소속의원 이동이나 소속정당 변경시 의장에게 보고 ③ 교섭단체에 속하지 않는 의원의 당적 취득이나 소속정당 변경시 의장에게 보고
제34조 (위원 선임과 개선)	<ul style="list-style-type: none"> ① 상임위원 선임과 개선은 교섭단체 소속의원 비율에 의하여 교섭단체 대표의원 요청과 의장 추천으로 본회의에서 함 ② 교섭단체에 속하지 않거나 교섭단체가 구성되지 않을 경우 상임위원 선임은 해당 의원의 의견을 들어 의장이 선임 ③ 예산결산특별위원회 위원은 교섭단체 소속의원 비율과 상임위원회의 위원 비율에 의하여 선임
제36조 (부위원장)	<ul style="list-style-type: none"> ① 위원회에 교섭단체별 부위원장 1명. 단 교섭단체가 구성되지 않을 때에는 위원회 부위원장 1명 ③ 위원장이 사고가 있을 때에는 소속의원 수가 많은 교섭단체 소속 부위원장 순으로 위원장 직무를 대리
제47조 (발언시간 제한)	<ul style="list-style-type: none"> ② 대표의원 또는 대표의원이 지정하는 의원의 발언은 30분까지 가능. 교섭단체 대표연설은 매년 1회 첫째 임시회에서 실시

* 출처: 자치법규정보시스템

구체적으로 제정 「광주광역시의회기본조례」에서 명시된 교섭단체 관련 조항은 ‘제5장 교섭단체와 위원회’에 포함된 네 조항으로 〈표 4-14〉와 같다. 먼저 교섭단체 구

성요건을 규정한 제25조제1항은 4명 이상의 소속의원이 있는 정당이 하나의 교섭단체를 구성할 수 있도록 규정하였으며 교섭단체에 속하지 않는 4명 이상의 의원도 별도의 교섭단체를 구성할 수 있도록 하였다. 제25조제2항은 교섭단체 대표의원이 소속 의원의 서명이나 날인을 받은 명단을 의장에게 제출하고 소속의원의 이동과 변경시에 의장에게 보고하도록 하였다. 교섭단체 소속의원 이외의 의원들의 당적 변경이나 소속 정당 변경은 제25조제3항에 근거하여 해당 의원이 직접 의장에게 보고하여야 하였다.

위원회 구성에서도 교섭단체가 기능하도록 규정되었다. 위원 선임과 개선에 관한 제34조제1항은 상임위원 선임과 개선에서 교섭단체 소속의원 비율을 반영하는 것을 원칙으로 하여 교섭단체 대표의원이 상임위원 선임과 개선을 요청하고 의장이 추천하여 본회의에서 의결하는 절차를 밟도록 하였다. 비교섭단체 의원은 제34조제2항에 근거하여 의장이 의원의 의견을 들어 위원으로 선임하였다. 또한 교섭단체 소속의원 비율이 예산결산특별위원회 위원 선임에 가장 중요한 원칙이었는데, 제34조제3항은 교섭단체 의원 비율과 함께 상임위원회에 속하는 위원 비율에 의해 선임하도록 하였다.

또한 본회의 운영에서도 교섭단체는 발언하거나 발언자를 지정할 수 있는 권한을 부여받았다. 제47조는 본회의 운영과정에서 발언하는 의원들의 발언시간을 제한하는 규정이었는데, 제47조제2항에서 교섭단체 대표연설과 그밖의 연설에 최대 30분이라는 제한된 시간 규정과 함께 교섭단체 대표의원이 매년 첫 번째 임시회에서 연설할 기회를 부여하였다.

이상에서 논의한 것처럼, 광주광역시의회는 2014년 「광주광역시의회기본조례」를 제정하면서 분산되어 있는 의회 구성과 운영에 관한 조례의 체계를 통합시켰다. 광주광역시의회는 교섭단체를 중심으로 본회의 및 위원회를 구성하고 운영하는 자치법규를 2014년 6월에 마련하였던 것이다. 그에 따라 「광주광역시의회기본조례」는 2014년 6월 전국동시지방선거 이후의 광주광역시의회 운영의 기반이 되었다.

3. 지방의회별 현행 교섭단체 관련 자치법규 비교

2022년 현재 부산광역시의회와 광주광역시의회를 제외한 3개의 지방의회는 교섭단체의 기능을 자치법규에 명시하고 있다. 서울특별시의회는 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」 제4조에서 “1. 효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진, 2. 교섭단체 소속 의원들의 의사 수렴 및 조정, 3. 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정, 4. 소속 정당과의 교류·협력, 5. 그 밖에 교섭단체 운영에 필요한 사항”으로 규정하고 있다. 그 이외의 지방의회도 이와 동일한 기능을 명시한 자치법규 조항들을 포함하고 있었다. 경기도의회의 경우, 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 제3조제1항에서, 인천광역시의회는 「인천광역시의회 교섭단체 구성과 운영에 관한 조례」 제4조에서 교섭단체 기능을 동일하게 명시하고 있다.

사실상 교섭단체 기능에 대한 포괄적으로 규정하고 있는 자치법규에서 교섭단체가 갖는 권한을 분석하기 위해서 교섭단체 구성요건, 원구성에 대한 교섭단체 권한, 본회의와 위원회 운영에 대한 교섭단체 권한, 그리고 교섭단체에 대한 지원, 총 네 가지 주제로 나누었다. 네 부분에 대한 권한은 대체로 교섭단체 대표의원에게 부여되어 행사되지만 일부는 교섭단체 대표의원 이외의 소속의원들에게도 부여되기 때문에 비교 분석 과정에서 구체적으로 설명하고 포괄적으로 교섭단체의 권한으로 지칭하기로 한다.

가. 교섭단체 구성요건

서울특별시의회를 포함한 각 지방의회에서 교섭단체 구성요건은 다르다. <표 4-15>는 각 지방의회의 교섭단체 구성요건과 해당 자치법규를 근거로 정리한 것이다.

<표 4-15> 교섭단체 구성요건

	교섭단체 구성요건(a)	의원정수 (b)	교섭단체 구성요건비 (a/b*100)	해당 자치법규
서울 특별시의회	10명 이상	112명	8.9%	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 (2017.07.13. 일부개정)
경기도의회	12명 이상	156명	7.7%	「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에 관한조례」(2022.01.06. 일부개정)
인천 광역시의회	5명 이상	40명	12.5%	「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한 조례」(2020.11.09. 일부개정)
부산 광역시의회	5명 이상	47명	10.6%	「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운 영에관한조례」(2021.12.29. 일부개정)
광주 광역시의회	4명 이상	23명	17.4%	「광주광역시의회기본조례」(2021.12.30. 일부개정)

먼저, 현재 서울특별시의회의 교섭단체 구성요건은 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」에 명시되어 있다. 교섭단체 구성요건이 명시된 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 제3조는 10명 이상의 의원으로, 10명 이상의 소속의원으로 구성된 정당은 하나의 교섭단체를 구성하도록 명시하고 있다. 또한 교섭단체 소속이 아닌 10명 이상의 의원도 별도로 교섭단체를 만들 수 있도록 규정하고 있다. 의원정수 112명인 서울특별시의회의회에서 교섭단체 구성요건, 10명은 8.9%를 차지하는 것이다. 지난 여덟 차례의 지방선거에서 서울특별시의회는 모두 두 정당을 중심으로 구성 및 운영되었으며 소수정당이나 무소속은 소수에 불과해 교섭단체는 대체로 두 정당만이 구성하였다.

경기도의회의 교섭단체 구성요건은 2022년 1월 6일 일부개정 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」에서 현재 12명 이상의 의원으로 규정되어 있다.

의원정수 156명 중 12명은 7.7%의 의석비율을 의미하는 것으로, 서울특별시의회나 다른 세 광역시의회에 비해 낮은 비율이다. 교섭단체 구성요건이 12명 이상으로 바뀐 것은 2016년 7월 19일 해당 조례를 일부개정할 때였다. 「경기도의회위원회조례」에 근거해 의회를 운영하던 경기도의회가 교섭단체제도를 도입하면서 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」로 조례명을 바꾸었던 1995년 3월 13일 일부개정 시점에는 교섭단체 구성요건은 10명이었다. 그러나 2010년 4월 19일 일부개정에서는 15명으로, 2016년 7월 19일 일부개정에서 12명으로 개정하여 현재까지 교섭단체 구성요건을 유지하고 있다.

인천광역시의회의 교섭단체 구성요건은 5명이다. 2020년 11월 9일 일부개정 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 제3조제1항은 “5명 이상의 소속 의원을 가진 정당”을 하나의 교섭단체가 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 교섭단체 구성요건에서 달라진 점은 2018년 10월 8일 제정 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 제3조제1항에서 5명 이상의 의원을 갖는 정당이 하나의 교섭단체를 구성할 수 있도록 하면서 “교섭단체는 2개 이상의 단체가 구성요건을 갖추었을 때만 구성할 수 있다”는 단서조항을 두었다는 점이다. 1개의 교섭단체만 구성요건을 갖추었을 때에는 교섭단체 구성과 운영을 허용하지 않았으며 2020년 일부개정에서 단서조항은 삭제되었다. 현재 의원정수 40명인 인천광역시의회에서 교섭단체 구성요건 5명은 12.5%에 해당한다.

부산광역시의회 교섭단체 구성요건도 인천광역시의회와 같은 5명이다. 이러한 교섭단체 구성요건은 2002년 4월 25일 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 전부개정에서부터 교섭단체제도를 도입하면서 제2조제1항의 그 구성요건은 개정없이 유지되어온 조항이다. 현재 47명이 의원정수인 부산광역시의회에서 5명은 10.6%를 차지하는 것이다.

마지막으로 광주광역시의회는 4명이 교섭단체 구성요건이다. 2014년 6월 30일 제정 「광주광역시의회기본조례」 제25조제1항에 명시된 그 구성요건은 현행 조례 제26조제1항에서 동일하게 규정하고 있다. 의원정수가 23명인 광주광역시의회에서 교섭단체 구성요건 4명은 17.4%를 차지하는 것으로 다른 네 개의 지방의회 중에서 가장 높은 비율이다.

이상과 같이 교섭단체 구성요건은 지방의회마다 달랐다. 구성요건도 지방의회마다 차이가 있었는데, 의원정수가 많은 지방의회에서 구성요건이 상대적으로 높았고 의원정수가 적은 경우에는 구성요건이 상대적으로 적었다. 그러나 교섭단체 구성요건에서 명시한 의원의 비율은 의원정수가 적은 지방의회에서 높아, 그 정수가 가장 적은 광주광역시의회가 교섭단체 구성요건이 상대적으로 높는데 반해 의원정수가 가장 많은 경기도의회가 상대적으로 낮았다.

나. 원구성과 교섭단체 권한

교섭단체가 갖는 권한 중 우선 원구성에 관한 권한을 살펴보고자 한다. 4년의 임기 동안 두 차례 진행되는 원구성은 의회 운영의 출발점으로서 교섭단체를 중심으로 진행된다. <표 4-16>은 원구성에 대한 교섭단체 대표의원 권한을 명시한 자치법규이다.

<표 4-16> 원구성에 관한 교섭단체 권한

	조항	해당 자치법규
서울 특별시의회	제3조(구성)	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」(2017.07.13. 일부개정)
	제22조(의석배정) 제29조(교섭단체의 구성) 제41조(위원의 선임 및 개선)	「서울특별시의회기본조례」(2022.02.24. 일부개정)
	-	「서울특별시의회회의규칙」(2021. 12. 30. 일부개정)
경기도 의회	-	「경기도의회기본조례」(2016.01.04. 제정)
	제2조(교섭단체의 구성) 제6조(상임위원회의 위원) 제15조(위원의 선임)	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」(2022.01.06. 일부개정)
	제3조(의석의 배정)	「경기도의회회의규칙」(2022.04.14 일부개정)
인천 광역시의회	제3조(구성)	「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」(2020.11.09. 일부개정)
	-	「인천광역시의회운영에관한조례」(2022.02.24. 일부개정)
	-	「인천광역시의회회의규칙」(2022.01.03. 일부개정)
부산 광역시의회	-	「부산광역시의회회의운영기본조례」(2021.12.29. 일부개정)
	제2조(교섭단체의 구성) 제10조(위원의 선임 및 개선)	「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」(2021.12.29. 일부개정)
	-	「부산광역시의회회의규칙」(2022.06.29. 일부개정)
광주 광역시의회	제26조(교섭단체 구성) 제35조(위원 선임과 개선)	「광주광역시의회기본조례」(2021.12.30. 일부개정)
	-	「광주광역시의회회의규칙」(2021.12.21. 일부개정)

먼저 현재 서울특별시의회 원구성은 두 자치법규, 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」와 「서울특별시의회기본조례」에 근거해 진행된다. 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 제3조는 교섭단체 구성요건을 명시하고 있으며 교섭단체가 의석배정과 위원 선임 및 개선에 중요한 역할을 하면서 원구성을 마친다. 「서울특별시의회기본조례」 제22조는 의원들의 의석배정 권한을 의장에게 두면서 교섭단체 대표의원 과 협의하여 정하도록 규정하고 있다. 제41조 위원 선임과 개선에도 교섭단체 대표의원이 의장과 협의하여 선임하고 개선하도록 해, 의석배정에 대한 교섭단체 대표의원

권한과 유사한 권한을 부여한 것으로 이해할 수 있다. 여기에서 교섭단체 소속의원 비율을 고려하여 위원을 선임하고 개선하기 때문에 위원회 구성에서 교섭단체는 중요한 단위가 된다.

반면 경기도의회 원구성에 대한 교섭단체 대표의원의 권한은 「경기도의회교섭단체 및위원회구성·운영조례」와 「경기도의회회의규칙」에 명시되어 있다. 「경기도의회회의규칙」 제3조는 의장이 교섭단체 대표의원과 협의해 의석을 배정하도록 규정하고 있다. 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」는 교섭단체 구성, 상임위원회 위원, 위원의 선임에 관한 교섭단체의 권한을 명시하고 있다. 제2조는 12명 이상의 의원을 있는 정당이 하나의 교섭단체가 되며 비교섭단체 12명 의원도 별도의 교섭단체를 구성할 수 있다고 명시하고 있다. 이렇게 구성된 교섭단체의 대표의원은 제6조제3항에 근거하여 운영위원회 당연직 위원이 되어 의회 운영에 관한 논의에 참여한다. 또한 제15조는 교섭단체 대표의원에게 위원회 위원을 선임하는 과정에서 의장이 추천하기 전에 각 위원 선임을 요청하는 역할을 한다. 이와 같은 위원 선임에서 교섭단체가 중요한 이유는 교섭단체 소속의원 비율을 고려하여 위원을 선임하기 때문이다.

원구성에 대한 교섭단체 대표의원의 권한이 비교적 명확히 명시된 서울특별시의회와 경기도의회에 비해, 인천광역시의회 자치법규는 구체적이지 않다. 「인천광역시의회교섭단체구성·운영에관한조례」에만 교섭단체에 관한 조항이 존재한다. 제3조는 교섭단체 구성요건을 5명 이상의 의원으로 규정하면서 교섭단체에 대표의원과 부대표를 둘 수 있다는 내용을 명시하고 있다. 그러나 의회 운영에 관한 전반적인 사항을 명시한 「인천광역시의회운영에관한조례」나 의석배정이나 위원 선임 등을 규정한 「인천광역시의회회의규칙」에는 교섭단체와 관련된 조항은 전혀 없다.

인천광역시의회와 마찬가지로, 부산광역시의회 자치법규도 원구성에 관한 교섭단체 대표의원 권한에 대한 규정이 구체적이지 않다. 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성·운영에관한조례」에만 교섭단체에 관련된 조항이 포함되어 있다. 해당 조례 제2조 제1항은 5명 이상의 의원을 교섭단체 구성요건으로 규정하고 있으며 부대표 1명을 지정할 수 있도록 명시하고 있다. 또한 제10조에서 위원회 위원을 선임 및 개선할 경우, 교섭단체 대표의원이 의장과 협의하여 선임 및 개선하도록 하고 있다. 여기에서 다른 의회와 차이점은 위원 선임을 의장 선출 이후부터 위원 선임을 위한 의사일정 상 전 전까지 하도록 명시하여, 원구성 지연의 문제를 해소한다는 점이다. 그러나 부산광역시의회 운영 전반사항과 구체적인 과정들을 규정한 「부산광역시의회회의운영기본조례」와 「부산광역시의회회의규칙」에는 교섭단체에 관한 조항은 없다.

광주광역시의회는 「광주광역시의회기본조례」에 근거해 교섭단체를 구성하고 운영하고 있다. 제26조는 4명 이상의 의원이 있는 정당이 하나의 교섭단체가 되며 여기에 속하지 않는 4명 이상의 의원이 교섭단체를 구성할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 제35조는 위원 선임과 개선에서 교섭단체를 중요한 단위로 설정하고 있다. 교섭단체 소

속의원 비율에 따라 교섭단체 대표의원이 요청하고 의장이 추천하여 본회의에서 위원회 위원을 선임하고 개선하도록 하고 있다. 원구성 단계에서 교섭단체 구성이 우선적이며 위원회 구성에서 교섭단체가 중심적 역할을 한다는 것이다. 「광주광역시의회기본조례」에 의회운영에 관한 규정을 통합해 운영하는 광주광역시의회에서 「광주광역시의회회의규칙」에도 교섭단체 권한은 명시되어 있지 않다.

이상에서 보는 것처럼, 다섯 개 지역의 지방의회에서 원구성 단계에서 교섭단체 권한에 관한 규정은 교섭단체의 구성요건과 위원 선임 및 개선에 관한 권한을 명시한 것이 공통점이다. 서울특별시의회와 경기도의회는 의석 배정에서도 교섭단체가 주도적인 역할을 하도록 규정하고 있지만 다른 의회 자치법규에는 그러한 조항은 없었다. 특히 인천광역시의회에는 교섭단체 구성에 관한 규정만이 있었다.

다. 본회의 및 위원회 운영에 대한 교섭단체 권한

〈표 4-17〉은 본회의 및 위원회 운영에 대하나 교섭단체 권한에 대한 자치법규를 정리한 것이다. 서울특별시의회 본회의 운영에 대한 교섭단체의 권한은 「서울특별시의회기본조례」와 「서울특별시의회규칙」에 규정되어 있다. 먼저, 「서울특별시의회기본조례」 제15조는 의장이 직무를 수행할 수 없는 상황에 의장이 지정한 부의장이 직무를 대리하도록 규정하면서, 의장 직무를 대리할 부의장을 지정할 수 없을 경우 의원 수가 많은 교섭단체의 부의장 순으로 직무를 대리한다고 명시하고 있다.

반면 제50조와 제53조는 각각 시정질문과 긴급현안질문에 관한 조항으로, 교섭단체 대표의원 및 소속의원에게 그 권한을 부여하고 있다. 질문자를 결정하는 권한은 교섭단체 대표의원에게 부여하지만 실질적으로는 교섭단체 소속의원이 시정에 관한 질문을 할 권한을 우선적으로 가져 비교섭단체 의원과 달리 그 기회에 차이가 있다. 질문자 수도 교섭단체의 의석비율에 따라 달라지며 의장은 교섭단체 대표의원과 협의하여 교섭단체에 속하지 않는 의원들 중에서 질문자를 결정하기도 한다. 또한 교섭단체 대표의원은 총 120분으로 정해진 긴급현안질문 시간을 의장과 협의해 연장할 수 있다.

또한 서울특별시의회 교섭단체 대표의원의 권한은 「서울특별시의회규칙」에서도 규정되어 있다. 의장은 제11조에 의거하여 교섭단체 대표의원과 협의해 개의시간을 정하고 변경할 때 참여하며 제14조의2에 따라 의장이 교섭단체 대표의원과 협의해 사회의 안녕질서유지를 위해 필요한 경우 본회의를 비공개로 진행할 수 있게 하는 권한을 갖는다. 제27조에서 본회의 안전심의 과정에서 질의 후 토론을 진행하면서 교섭단체를 고려해 반대자와 찬성자를 번갈아 질의하도록 해, 안전심의 토론에서 교섭단체 소속의원이 주도적으로 참여할 수 있게 하였다. 발언시간을 20분으로 제한한 제36조 제2항은 질의, 보충발언, 의사진행발언 및 신상발언으로 규정한 제2항 이외에 교섭단체 대표연설이나 대표의원이 지정한 의원의 기타 발언도 20분까지 허용하는 내용을 담고 있다. 또한 5분자유발언에서도 교섭단체 소속의원은 발언기회를 우선적으로 부여

받을 수 있는데, 제37조제3항은 교섭단체 소속의원 비율에 따라 의장이 교섭단체 대표의원과 의논하여 정하도록 명시하고 있다.

〈표 4-17〉 본회의 운영에 대한 교섭단체 권한

	조항	해당 자치법규
서울 특별시의회	-	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 (2017.07.13. 일부개정)
	제15조(부의장의 의장직무대리) 제50조(시정질문) 제53조(긴급현안질문)	「서울특별시의회기본조례」 (2022.02.24. 일부개정)
	제11조(개의) 제14조의2(회의의 공개) 제27조(안건심의) 제36조(발언시간의 제한) 제37조(5분자유발언)	「서울특별시의회규칙」 (2021. 12. 30. 일 부개정)
경기도 의회	-	「경기도의회기본조례」 (2016.01.04. 제정)
	-	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 (2022.01.06. 일부개정)
	제11조(의장의 직무협의) 제13조(부의장의 의장직무대리) 제18조(개의) 제20조의2(산회) 제21조(회의의 공개) 제23조(의사일정의 변경) 제36조(조례안의 본회의 상정시기) 제44조(5분 자유발언) 제46조(발언원칙)	「경기도의회회의규칙」 (2022.04.14. 일 부 개정)
인천 광역시의회	-	「인천광역시의회교섭단체구성·운영에관한조 례」 (2020.11.09. 일부개정)
	-	「인 천 광 역 시 의 회 운 영 에 관 한 조 례」 (2022.02.24. 일부개정)
	-	「인천광역시의회회의규칙」 (2022.01.03. 일부개정)
부산 광역시의회	-	「부 산 광 역 시 의 회 회 의 운 영 기 본 조 례」 (2021.12.29. 일부개정)
	-	「부산광역시의회교섭단체및위원회구성·운영 에관한조례」 (2021.12.29. 일부개정)
	제14조(개의) 제38조(발언시간의 제한) 제73조의2(시정에 대한 질문) 제73조의3(긴급현안질문)	「부산광역시의회회의규칙」 (2022.06.29. 일부개정)
광주 광역시의회	제48조(발언시간 제한)	「광주광역시의회기본조례」 (2021.12.30. 일부개정)
	-	「광주광역시의회회의규칙」 (2021.12.21. 일부개정)

경기도의회회의의 경우, 본회의 운영에 관한 교섭단체의 권한은 「경기도의회회의규칙」에 근거해 부여된다. 그 중심에는 제11조제1항에서 의장에게 교섭단체 대표의원과 반드시 의사운영, 의회 기관이나 조직 관련 사항 등 의회운영에 관한 주요 업무를 협의하도록 의무규정으로 두었다는 점이 있다. 의장은 교섭단체 대표의원과 상시적으로 협의할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 또한 제11조제2항은 교섭단체 대표의원을 보좌하는 ‘교섭단체대표의원회의’를 두도록 하였다. 의장이 교섭단체 대표의원과 협의가 원활하게 한 것이다. 이와 같은 교섭단체 중심의 의회운영은 의장직을 대리할 의원을 지정할 수 없는 경우에 소속의원이 많은 교섭단체 소속 부의장이 대리하도록 한 제13조도 동일한 맥락에서 이해할 수 있다.

또한 전반적인 본회의 운영에서 교섭단체 대표의원은 협의할 수 있는 권한을 갖는다. 개의시간의 결정 또는 변경이나(제18조), 산회 선포한 이후에 본회의를 다시 개의할 수 있는 경우(제20조의2), 본회의의 공개 여부 결정(제21조), 의사일정 변경(제23조)에 교섭단체 대표의원의 협이가 필수적이다. 본회의 개의와 산회의 결정과 더불어 의사일정을 바꾸는 등의 문제는 의장이 교섭단체 대표의원과 협의해서 결정하여야 하기 때문이다. 또한 의사일정에 대한 교섭단체 대표의원의 권한은 조례안 본회의 상정에도 부여된다. 제36조는 위원회 심사를 마친 조례안은 제출 후 1일이 경과하여야 본회의에 상정할 수 있지만 의장과 교섭단체 대표의원과 협의할 경우는 상정할 수 있도록 규정하고 있다.

또한 본회의 발언에서도 교섭단체는 진행과정의 주축이 되도록 규정하고 있다. 「경기도의회회의규칙」 제44조제2항은 5분 자유발언을 하는 의원의 발언취지를 담은 내용을 교섭단체 대표의원을 취합해 의장에게 신청하도록 하고 있으며 제44조제3항은 발언자수와 발언순서는 교섭단체 소속의원 비율을 기준으로 하여 의장과 교섭단체 대표의원이 정하도록 명시하고 있다.

본회의 운영에 대한 교섭단체 대표의원의 권한이 비교적 구체적인 규정이 있는 서울특별시의회와 경기도의회와 달리, 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회는 관련 규정이 없거나 일부 사안에만 규정이 있었다. 부산광역시의회 「부산광역시의회회의규칙」 제14조(개의)는 오전 10시에 본회의를 열도록 명시하면서 개의시간을 바꾸려고 하는 경우에는 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하도록 규정하고 있다. 반면 광주광역시의회는 「광주광역시의회기본조례」 제48조제2항은 의원 발언시간을 20분, 그리고 신상발언과 보충발언을 10분으로 제한한 제1항과 달리, 교섭단체 대표의원이나 교섭단체를 대표하는 의원이 발언할 경우에는 임시회와 정례회 각 1회에 30분까지 발언할 수 있게 하면서 원구성을 위한 임시회에는 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하여 추가로 1회 실시할 수 있도록 하였다. 인천광역시의회회의의 조례와 규칙에는 본회의 운영에 관한 교섭단체의 권한이 명시되어 있지 않았다.

〈표 4-18〉 위원회 운영에 관한 교섭단체 권한

	조항	해당 자치법규
서울 특별시의회	-	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 (2017.07.13. 일부개정)
	제43조(부위원장)	「서울특별시의회기본조례」 (2022.02.24. 일부개정)
	제14조의2(회의의 공개)	「서울특별시의회규칙」 (2021. 12. 30. 일부개정)
경기도 의회	-	「경기도의회기본조례」 (2016.01.04. 제정)
	제2조의2(정책위원회 설치) 제17조(부위원장)	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 (2022.01.06. 일부개정)
	제28조의2(안전조정위원회)	「경기도의회회의규칙」 (2022.04.14 일부개정)
인천 광역시의회	-	「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 (2020.11.09. 일부개정)
	-	「인천광역시의회운영에관한조례」 (2022.02.24. 일 부개정)
	-	「인천광역시의회회의규칙」 (2022.01.03. 일부개정)
부산 광역시의회	-	「부산광역시의회회의운영기본조례」 (2021.12.29. 일부개정)
	제12조(부위원장)	「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조 례」 (2021.12.29. 일부개정)
	-	「부산광역시의회회의규칙」 (2022.06.29.일부개정)
광주 광역시의회	제37조(부위원장)	「광주광역시의회기본조례」 (2021.12.30. 일부개정)
	-	「광주광역시의회회의규칙」 (2021.12.21. 일부개정)

〈표 4-18〉은 위원회에 관한 교섭단체 권한이다. 본회의 운영에 관한 교섭단체 권한이 조례나 규칙에 명시되어 있지 않은 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회는 위원회 운영에 관한 교섭단체 권한도 구체적으로 규정되어 있지 않다. 부산광역시의회와 광주광역시의회 교섭단체는 위원회 부위원장직에만 권한을 부여되어 있었으며 인천광역시의회는 조례나 규칙에 교섭단체 권한이 전혀 명시되어 있지 않다.

먼저, 부산광역시의회 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」 제12조제1항은 위원회 부위원장직을 교섭단체별 1명씩 둘 수 있도록 하였으며 제2항에서 위원장이 그 직무를 수행할 수 없는 경우 소속의원 수가 많은 부위원장 순으로 그 직무를 대리하도록 하고 있다. 또한 제38조제1항에서 본회의에서 의원 발언시간을 20분으로 제한을 두고 보충발언, 의사진행발언이나 신상발언은 10분으로 제한하였으며 제38조제2항에서 교섭단체 대표연설 시간을 20분으로 할애하는 별도의 규정을 두었다. 또한 시정질문 제73조의2는 시정질문의 형식과 함께 질문하는 의원 수를 교섭단체 소속의원 비율에 따라 결정하도록 하였으며 이는 의장과 교섭단체 대표의원이 협의하도록 하였다. 반면 제73조의3에서 규정하는 긴급협안질문의 경우에는 교섭단체

소속의원을 중심으로 진행되지는 않지만 사전에 제출하여야 하는 질문요구서를 교섭단체 소속 질문의원은 그 대표의원을 거쳐 의장에게 제출하도록 하였다.

반면 광주광역시도 부위원장에 관한 규정을 「광주광역시의회기본조례」에 담고 있다. 해당 조례 제37조제1항은 위원회에 교섭단체별로 각 1명의 부위원장을 둘 수 있도록 규정하고 있으며 제2항은 위원장 궐위시 소속의원이 많은 교섭단체 소속 부위원장이 위원장의 직무를 대리하도록 하였다.

서울특별시의회와 경기도의회도 각각 「서울특별시의회기본조례」 제43조와 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 제17조도 유사한 내용을 명시하고 있다. 서울특별시의회의 경우, 교섭단체별 부위원장을 1명씩 두도록 하면서 교섭단체가 하나일 때에는 2명의 부위원장을 둘 수 있도록 한다는 차이가 있다. 또한 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 직무대행은 위원장이 소속한 교섭단체 소속 부위원장이 대리하도록 한다는 점에서 부산광역시의회와 광주광역시의회와 다르다. 이와 더불어 「서울특별시의회규칙」 제14조의2에서 본회의만이 아니라 위원회도 의장이 교섭단체 대표의원과 논의하여 사회의 안녕질서유지를 위해 비공개로 위원회를 열 수 있는 권한을 부여하고 있다는 점에서 차이가 있었다.

경기도의회도 서울특별시의회와 마찬가지로 교섭단체별 부위원장을 1명씩 두면서 교섭단체가 하나일 경우 2명의 부위원장을 두도록 하였다. 그러나 위원장이 궐위시에 그 직무대행은 위원장 소속 교섭단체가 아니라 소속 위원 수가 많은 교섭단체 부위원장, 비교섭단체 부위원장 순으로 직무를 대행하도록 한다는 점에서 차이가 있었다. 경기도의회에서 두드러진 특징은 정책위원회 설치와 안전조정위원회에 관한 교섭단체의 권한이다. 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 제2조의2는 교섭단체는 교섭단체 대표의원이 정책위원회를 구성하여 교섭단체의 정책기능을 강화할 수 있도록 명시하면서 그 활동에 소요되는 경비를 예산범위에서 지원할 수 있도록 규정하였다. 이처럼 경기도의회는 교섭단체 활동 지원과 더불어 「경기도의회회의규칙」 제28조의2에서 안전조정위원회 구성요건을 명시하면서 각 교섭단체 부위원장을 반드시 참여하도록 규정하였다. 경기도의회 교섭단체가 정책위원회 활동에 대한 지원받을 권한과 안전조정위원회를 통해 의제를 조율할 권한을 갖는 것이다.

라. 기타 사안에 관한 교섭단체 권한

〈표 4-19〉는 원구성과 본회의 및 위원회에 관련된 사안에 갖는 권한 이외에 교섭단체가 행사할 수 있는 권한에 관한 자치법규를 정리한 것이다. 각 지방의회는 교섭단체에 관한 지원에서부터 교섭단체 권한 등을 서로 다른 자치법규에 포함시켜 교섭단체를 운영하고 있다.

먼저, 서울특별시의회의 경우, 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 제5조와 제6조에서 교섭단체 사업비 지원과 교섭단체에 필요한 직원을 둘 수 있도록 하였다. 해

당 조례 제5조는 “의장은 제4조의 교섭단체 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 의정 운영공통경비에서 필요한 사업비 등을 지원하고, 그 사용내역을 의회 홈페이지에 공개한다”는 조항이다. 교섭단체에 재정적 지원과 더불어 인적 지원도 명시되어 있는데, 제6조는 교섭단체 입법활동 보좌와 사무처리를 위해 직원을 둘 수 있도록 규정하고 있다. 서울특별시의회 교섭단체는 재정적 지원과 더불어 인적 지원을 통한 제도적 지원이 이루어지고 있는 것이다.

〈표 4-19〉 기타 사안에 대한 교섭단체 권한과 지원

	조항	해당 자치법규
서울 특별시의회	제5조(지원) 제6조(교섭단체에 두는 직원)	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」 (2017.07.13. 일부개정)
	제6조 (연간 의회운영 기본일정의 수립)	「서울특별시의회기본조례」(2022.02.24일 부개정)
	제21조(심사기간) 제21조의2(안건의 신속처리)	「서울특별시의회규칙」(2021. 12. 30. 일 부개정)
경기도 의회	-	「경기도의회기본조례」(2016.01.04. 제정)
	제2조의2(정책위원회 설치) 제3조(교섭단체의 기능 및 지원)	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 (2022.01.06. 일부개정)
	제29조(심사기간) 제29조의2(안건의 신속처리)	「경기도의회회의규칙」(2022.04.14 일부개 정)
인천 광역시의회	제5조(지원)	「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조 례」(2020.11.09. 일부개정)
	-	「인천광역시의회운영에관한조례」 (2022.02.24. 일부개정)
	-	「인천광역시의회회의규칙」(2022.01.03. 일부개정)
부산 광역시의회	제2조(연간 회의 총일수)	「부산광역시의회회의운영기본조례」 (2021.12.29. 일부개정)
	-	「부산광역시의회교섭단체및위원회구성과운영 에관한조례」(2021.12.29. 일부개정)
	제7조의2 (연간 의회운영의 기본일정 수립)	「부산광역시의회회의규칙」(2022.06.29. 일부개정)
광주 광역시의회	-	「광주광역시의회기본조례」(2021.12.30. 일부개정)
	-	「광주광역시의회회의규칙」(2021.12.21. 일부개정)

「서울특별시의회기본조례」와 「서울특별시의회규칙」도 서울특별시의회를 효율적으로 운영하기 위한 사안의 결정에 교섭단체가 권한을 갖도록 규정하고 있다. 「서울특별시의회기본조례」 제6조는 의장은 “각 교섭단체의 대표의원 및 운영위원장과 협의

의를 거쳐 매년 1월 10일까지 대강의 연간 의회운영의 기본일정을 정”하도록 명시”하여 의장을 중심으로 한 의회운영 일정 결정에 교섭단체 대표의원이 참여한다.

또한 「서울특별시의회규칙」은 안전 처리에 관한 교섭단체의 권한을 명시하고 있다. 제21조제1항은 의장의 안전 심사기간 지정권한을 명시하고 있는데, 의장의 권한 행사가 가능한 천재지변, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우에 교섭단체 대표의원과 협의하여 심사기간을 정할 수 있는 단서조항이 있다. 또한 그 마지막 요건에도 “의장이 교섭단체대표의원과 합의하는 경우”로 명시하여 의장의 안전심사 기간 지정에는 반드시 교섭단체와의 논의를 필수적인 절차로 규정하고 있다. 이와 더불어 안전의 신속처리를 명시한 제21조의2제7항은 신속처리대상안전에 대한 교섭단체의 협의를 우선적인 요건으로 정하고 있다. 해당 조항은 신속처리대상으로 의결된 안전이 거쳐야 하는 절차, 즉 신속처리대상안전 지정 후 180일 이내 위원회 심사, 그 기간을 넘긴 신속처리대상안전의 본회의 부의, 본회의 부의 후 60일 이내 상정 등 처리절차를 명시하고 있지만 의장이 교섭단체 대표의원과 협의로 그 절차를 적용하지 않을 수 있다.

반면 경기도의회는 기타 사안에 대한 교섭단체의 권한과 지원은 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」와 「경기도의회회의규칙」의 조항에서 규정하고 있다.

「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」 제2조의2는 “정책위원회”에 관한 조항으로, 교섭단체의 정책기능을 강화하기 위해서 의회 안에 정책위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 교섭단체 대표의원이 정책위원회를 구성하며 이에 대한 활동은 “도민의 복리증진 등 경기도와 관련된 정책의 연구·개발·평가 등에 한정”하고 있다. 또한 정책위원회 활동 소요 비용은 예산 범위 내에서 지원할 수 있도록 규정하였다. 이러한 교섭단체가 구성할 수 있는 조직과 재정적 지원과 함께 제3조제2항은 교섭단체 기능 수행에 필요한 사업비를 의정운영공통경비에서 지원하도록 하고 있다. 경기도의회 교섭단체는 교섭단체 운영과 정책개발 비용을 모두 지원받을 수 있는 것이다.

반면 「경기도의회회의규칙」은 안전 처리에 대한 교섭단체의 권한을 명시하고 있다. 해당 규칙 제29조는 의장의 안전 심사기간 지정권한을 행사할 수 있는 요건을 명시하면서 천재지변이나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우에 의장이 심사기간을 지정하기 위해서는 교섭단체 대표의원과 협의하도록 하는 동시에 의장과 교섭단체와 합의하는 경우에도 의장이 심사기간을 지정할 수 있도록 하였다. 서울특별시의회 의장이 심사기간 지정요건과 동일하게 명시하고 있는 것이다. 또한 경기도의회도 서울특별시의회와 마찬가지로 제29조의2에서 안전의 신속처리 요건과 절차를 명시하고 있는데, 차이는 신속처리대상안전을 위원회는 지정일로부터 90일이내에 심사하도록 규정한다는 차이가 있다. 그러나 의장이 교섭단체 대표의원과 협의한 경우에는 그 절차를 적용하지 않는 것으로 명시함으로써 서울특별시의회와 마찬가지로 신속처리대상안전 처리에 의장과 교섭단체 대표의원과 협의가 중요한 요인으로 작용한다.

그러나 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회는 교섭단체에 관한 기타 다른 권한이나 지원에 관한 자치법규 조항이 없거나 적다. 광주광역시의회의 자치법규에는 관련 조항이 전혀 없었으며 인천광역시의회는 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 제5조에서 교섭단체에 대한 재정적 지원을 명시하고 있다. 해당 조례 제5조는 의장이 “교섭단체 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 의정운영공동경비의 범위에서 필요한 경비 등을 지원하고, 그 사용내역을 의회 홈페이지에 공개한다”고 규정하고 있다.

반면 부산광역시의회는 「부산광역시의회회의운영기본조례」 제2조에서 연간 130일 이내로 연간 회의 총일수를 정하고 그 총일수를 의장이 교섭단체 대표의원과의 협의하여 추가할 수 있도록 하였다. 그 연장선에서 「부산광역시의회회의규칙」 제7조의2도 그 전년도 12월 31일까지 정해야 하는 연간 의회운영 일정을 의장이 교섭단체와 협의하도록 명시하고 있다. 부산광역시의회 의장의 의회운영 일정 결정에 교섭단체 대표의원과의 협의가 중요하다는 것이다. 이상과 같이 일부 교섭단체 권한을 명시하기도 하였지만 인천광역시의회 이외에 부산광역시의회, 그리고 광주광역시의회는 교섭단체 활동에 대한 재정적 지원에 관한 자치법규는 존재하지 않는다.

4. 교섭단체에 대한 제도적 지원과 입법활동 지원체계

교섭단체가 실효성 있는 의회운영의 단위가 되기 위해서는 제도적 지원이 필요하다. 이러한 관점에서 교섭단체에 대한 제도적 지원이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 제도적 지원이 일반적 입법활동 지원에 대한 자치법규 등과 함께 비교하여 살펴보고자 한다. 대체로 교섭단체에 대한 지원체계는 입법활동에 대한 지원체계에 비해 상대적으로 적으며 의원과 위원회에 대한 지원체계가 활성화되어 있는 편이다.

구체적으로 살펴보기 위해 먼저 <표 4-20>은 서울특별시의회의 교섭단체에 대한 제도적 지원과 입법활동 지원에 관한 자치법규의 근거를 정리하였다. 교섭단체에 관한 재정적 지원과 인적 지원에 관한 자치법규는 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」와 「서울특별시의회사무처 설치 조례」에 명시되어 있다. 반면 일반적인 입법활동 지원체계로는 우선, 의원들의 입법활동을 지원하는 정책지원관을 둘 수 있는 자치법규가 「서울특별시의회기본조례」와 「서울특별시의회정책지원관운영에관한규칙」이다. 또한 의원들은 「서울특별시의회연구단체구성및지원조례」에 근거하여 연구단체를 구성할 수 있는데, 제3조는 10명-20명이하의 의원이 연구단체를 구성할 수 있도록 하고 있다. 그러나 같은 위원회에 속하는 의원이 5명을 초과할 수 없으며 1개의 교섭단체 소속의원만으로는 연구단체를 구성할 수 없는 단서조항을 두었다. 의원들 사이의 정책적 역량을 활성화하기 위한 단위로서 연구단체를 운영하고 있는 것이다. 반면 「서울특별시의회기본조례」는 위원회 입법활동을 지원하기 위해 전문위원과 전문가를

활용할 수 있도록 명시하고 있으며 서울특별시의회에서 필요한 입법과 법률 자문을 위해 「서울특별시의회입법·법률고문운영조례」에 근거해 입법·법률 고문을 둘 수 있다.

〈표 4-20〉 서울특별시의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원

	지원 내용	해당 자치법규
교섭단체	의정운영공동경비 직원	「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」(2017.07.13. 일부개정) 「서울특별시의회사무처 설치 조례」(2022.02.24. 일부개정)
입법활동 지원	정책지원관	「서울특별시의회기본조례」(2022.02.24. 일부개정) 「서울특별시의회정책지원관운영에관한규칙」(2022.02.24. 일부개정)
	연구단체	「서울특별시의회연구단체구성및지원조례」(2019.03.28. 일부개정)
	전문위원(위원회)	「서울특별시의회기본조례」(2022.02.24. 일부개정)
	전문가 활용(위원회)	「서울특별시의회기본조례」(2022.02.24. 일부개정)
	입법·법률고문	「서울특별시의회입법·법률고문운영조례」(2020.07.16. 일부개정)

서울특별시의회와 마찬가지로 경기도의회도 자치법규에 근거해 교섭단체에 대한 제도적 지원을 하고 있다. 〈표 4-21〉에서 보는 것처럼, 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」는 교섭단체에 의정운영공동경비에서 재정적 지원을 할 수 있다. 해당 조례 제2조의2는 교섭단체 대표의원이 정책위원회를 구성하여 경기도와 관련된 정책을 연구할 수 있도록 하며 이에 대한 경비를 지원할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제3조에서는 교섭단체가 공익적 사업을 제안할 경우 예산을 의장이 예산을 지원할 수 있다고 명시하고 있다. 이와 같은 경기도의회는 재정적 지원을 포함해 의회운영의 실질적인 단위로서 운영될 수 있도록 지원체계를 자치법규에서 규정하고 있다.

〈표 4-21〉 경기도의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원

	지원 내용	해당 자치법규
교섭단체	의정운영공동경비 정책위원회 공익사업 예산지원	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」(2022.01.06. 일부개정)
입법활동 지원	연구단체	「경기도의회연구활동지원·운영조례」(2020.11.12. 일부개정)
	전문위원(위원회)	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」(2022.01.06. 일부개정)
	전문가 활용(위원회)	「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」(2022.01.06. 일부개정)
	전문가 자문단	「경기도의회전문가자문단운영규정」(2020.12.09. 일부개정)
	입법·법률고문	「경기도의회입법및법률고문운영조례」(2021.03.16. 일부개정)

그러나 서울특별시의회와 달리, 의원 입법활동을 지원하는 정책지원관 기능을 갖는 인적 지원은 갖추고 있지 않다. 또한 연구단체 구성에서 교섭단체 소속의원들만으로 구성할 수 없다는 규정을 자치법규에 포함하고 있다. 연구단체에는 같은 위원회 소속 의원 7명 이상이 참여할 수 없다고 규정함으로써 서울특별시의회 연구단체 운영과 유사한 특성을 띠고 있다. 이러한 공통점은 위원회 전문위원과 전문가 활용을 명시한 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」에서도 나타난다. 또한 「경기도의회입법및법률고문운영조례」는 입법·법률고문을 두어 경기도의회 입법과 법률에 대한 자문을 받을 수 있게 하고 있다. 그러나 전문가 자문단 운영은 서울특별시의회와 다르다. 「경기도의회전문가자문단운영규정」은 “의정 전반에 걸쳐 전문가에게 자문하기 위하여 분할별 전문가를 위촉”하여 임기 2년의 자문단을 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

반면 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회는 교섭단체와 입법활동에 대한 지원이 체계화되어 있지 않다. <표 4-22>와 같이 인천광역시의회는 교섭단체에게 의정운영공통경비를 지원하도록 규정하고 있지만 서울특별시의회처럼 교섭단체에 직원을 두거나 경기도의회와 같이 교섭단체가 별도의 위원회를 조직하도록 허용하고 있지 않다. 상대적으로 인천광역시의회 교섭단체에 관한 제도적 지원은 상대적으로 적다는 것을 의미한다. 그러나 부산광역시의회와 광주광역시의회는 교섭단체에 대한 제도적 지원에 대한 자치법규 조항은 없어 그 제도적 지원은 취약하다고 볼 수 있다.

또한 교섭단체가 세 광역시의회에서 체계화되어 있지 않다는 사실은 연구단체 구성과 지원에 대한 조례에서 간접적으로 확인할 수 있다. <표 4-22>에서 보는 것처럼, 세 광역시의회가 조례에 근거하여 연구단체를 구성해 운영하지만 같은 교섭단체 소속의원만으로 연구단체를 구성하는 것을 제한하지 않고 있으며 동일 위원회 소속의원으로만 구성된 연구단체에 대한 제한 조항도 없다. 이러한 단서조항의 부재는 교섭단체 활동이 상대적으로 활성화되지 않은 것으로 유추할 수 있다. 또 다른 공통점은 세 광역시의회가 위원회에 전문위원을 두거나 전문가를 활용하는 자치법규 조항을 포함하고 있다는 점이다.

차이점은 부산광역시의회와 광주광역시의회에서 있었다. 부산광역시의회는 임기 2년의 입법·법률자문 대신에 50명 이내의 ‘의정자문위원회’를 둔다는 점이다. 그러나 입법·법률고문이 의회 전반에 걸쳐 운영되는 다른 지역과 달리, 부산광역시의회 의정자문위원회는 각 위원회별로 분과위원회를 구성하여 운영된다는 점이다. 이러한 분과위원회로 나누어 구성되는 기능은 광주광역시의회에서는 ‘정책네트워크’에 관한 규정에서도 동일하게 규정되어 있다. 30명 이내로 구성되는 광주광역시의회 정책네트워크도 임기 2년으로 운영되며 의정활동 지원을 위한 연구 및 자료 수집, 정책대안을 마련하기 위한 자문, 연구과제 수행, 세미나 및 공청회 등의 개최 등의 기능을 한다.

이상과 같이 서울특별시의회와 경기도의회는 교섭단체 운영에 대한 제도적 지원에 관한 자치법규가 상대적으로 체계화되어 있으며 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광

주광역시의회는 교섭단체에 대한 지원이 적었다. 또한 부산광역시와 광주광역시는 지역에 있는 전문가를 위원회를 중심으로 조직하여 의원의 입법활동 조직 및 지원하는 경향이 두드러졌다. 이러한 차이는 2개 이상의 교섭단체가 구성되는 지역과 그렇지 않은 지역의 지방의회의 특징을 반영하는 것으로 유추할 수 있다.

〈표 4-22〉 인천·부산·광주광역시의회 교섭단체 제도적 지원 및 입법활동 지원

		지원 내용	해당 자치법규
인천광역시의회	교섭단체	의정운영공통경비	「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 (2020.11.09.일부개정)
	일반적 입법활동 지원	연구단체	「인천광역시의회의원연구단체구성및운영조례」 (2020.11.09.일부개정)
		전문위원(위원회)	「인천광역시의회사무기구설치및직원정수조례」 (2022.02.24.일부개정)
		전문가 활용(위원회)	「인천광역시의회운영에관한조례」 (2022.02.24. 일부개정)
		입법법률고문	「인천광역시의회입법·법률고문운영조례」 (2017.09.25. 일부개정)
부산광역시의회	교섭단체	-	-
	일반적 입법활동 지원	정책지원 전문인력	「부산광역시의회사무처설치및사무직원정수등에관한조례」 (2021.12.29. 일부개정)
		연구단체	「부산광역시의회의원연구단체구성및지원조례」 (2020.04.01.일부개정)
		전문위원(위원회)	「부산광역시의회사무처설치및사무직원정수등에관한조례」 (2021.12.29. 일부개정)
		전문가 활용(위원회)	「부산광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」 (2020.11.09.일부개정)
		의정자문위원회(분과위원회)	「부산광역시의회의원자문위원회설치및운영조례」 (2014.11.05. 일부개정)
광주광역시의회	교섭단체	-	-
	일반적 입법활동 지원	정책지원관	「광주광역시의회사무기구설치및직원정수조례」 (2021.12.30. 일부개정)
		연구단체	「광주광역시의회의원연구단체구성및지원규정」 (2020.06.23.일부개정)
		전문위원(위원회)	「광주광역시의회기본조례」 (2021.12.30. 일부개정)
		전문가 활용(위원회)	「광주광역시의회기본조례」 (2021.12.30. 일부개정)
		정책네트워크(분과위원회)	「광주광역시의회정책네트워크구성및운영조례」 (2013.02.15. 일부개정)
입법법률고문	「광주광역시의회기본조례」 (2021.12.30. 일부개정) 「광주광역시의회입법·법률고문운영조례」 (2017.03.01. 일부개정)		

5. 교섭단체에 관한 자치법규의 쟁점

서울특별시의회를 비롯한 광역시의회는 자치법규에 근거하여 교섭단체를 구성하고 운영하고 있다. 교섭단체 구성과 운영의 근거가 되는 자치법규가 만들어진 시점이나 그 형태는 다르지만 그러한 차이는 의회마다 그 필요성에 따라 자율적으로 제정하고 개정해 적용해 오고 있다. 그에 따라 교섭단체 관련 자치법규의 그 적용의 기간에 차이가 있으며 고유한 특성을 갖는 교섭단체 운영의 조건을 갖추고 있다. 이러한 자치법규의 제정과 개정에도 불구하고 교섭단체에 관련된 자치법규에는 다음과 같은 특징과 문제점을 갖고 있다.

자치법규 비교 분석에서 나타난 공통점은 첫째, 교섭단체에 관한 조항들이 다수의 자치법규에 포함되어 있다는 점을 꼽을 수 있다. 서울특별시의회의 경우, 「서울특별시의회교섭단체구성·운영조례」, 「서울특별시의회기본조례」, 「서울특별시의회규칙」 등 총 세 개의 자치법규에 교섭단체의 구성 및 권한에 대한 조항을 명시하고 있다. 부산광역시의회도 「부산광역시의회회의운영기본조례」, 「부산광역시의회교섭단체및위원회구성·운영에관한조례」, 「부산광역시의회회의규칙」 등 서울특별시의회처럼 세 개의 자치법규에 그 구성과 운영에 대해 규정하고 있다. 그에 반해 경기도의회의 경우에는 「경기도의회교섭단체및위원회구성·운영조례」와 「경기도의회회의규칙」에, 인천광역시의회는 「인천광역시의회교섭단체구성·운영에관한조례」에, 그리고 광주광역시의회는 「광주광역시의회기본조례」에만 규정하고 있다. 광주광역시와 인천광역시의회만 교섭단체에 관한 조항이 하나의 조례에 명시되어 있는 것이다.

여기에서 지적되어야 할 문제는 각 조례와 규칙에 규정된 조항들 사이의 체계성이다. 교섭단체 관련 조항 중에서 일부는 조례에, 또 어떤 조항은 규칙에 명시되어 있다. 그러나 각 조항이 왜 조례나 규칙에 명시되어야 하는지, 그리고 서로 다른 자치법규에 명시된 규정들이 의회 운영에 혼선을 빚지 않을 만큼 명확한 내용을 담고 있는가에 대한 의문이 남는다. 교섭단체 구성과 운영이 각각 다른 자치법규와 조항에 명시됨으로써 이에 대한 해석이 의회 운영에 실효성을 갖지 못할 수 있다는 문제가 있다.

이러한 관점에서 교섭단체 관련 조항은 조례나 규칙 등에 일련의 기준에 따라 구분해 체계적으로 나누어 규정할 필요가 있다. 그 필요성은 각 조례에 명시되어 있는 ‘교섭단체의 기능’은 추상적이고 모호하다는 문제와 연관되어 있다. 대체로 교섭단체 기능은 의회 전반의 사안에 대한 권한과 함께 의원들 사이 소통의 창구로서 기능하도록 명시되어 있지만 어디까지가 교섭단체가 그 권한을 행사할 수 있는지 모호하기 때문에 각각의 조항을 해석하여 적용하는데 혼선을 빚을 수 있다.

그에 따라 체계적인 방식으로 교섭단체 관련 조항들을 정리해 명시할 필요가 있다. 그 하나의 대안으로서는 첫째, 하나의 조례에 교섭단체 관련 조항들을 모두 명시하는 방법이다. 예를 들어, 서울특별시의회의 경우, 원구성을 비롯해 의회 전반의 사안을 명시한 「서울특별시의회기본조례」에 각 사안마다 교섭단체가 참여하는 방식이나 권

한을 구체적으로 명시하여 체계를 갖추는 방법이다. 통합된 조례 제정을 통한 규정은 교섭단체가 의회 운영의 중심적인 단위로서의 기능과 역할을 할 수 있도록 하며 이에 대한 해석에 대한 혼선을 줄일 수 있다. 두 번째 방법은 조례와 규칙에 각각 다른 내용을 명시하는 방법이다. 조례에는 교섭단체가 해당 사안에 참여하는 방식이나 권한을 명시하고 규칙에는 그 구체적인 사안들을 명시하는 방법을 고려할 수 있다. 이러한 방향의 개정은 조례를 통해 교섭단체를 기반으로 운영되는 방식과 방향을 정하고 구체적인 쟁점이 될 수 있는 사안들을 명시한 규칙을 기반으로 실질적으로 교섭단체를 중심으로 한 의회를 운영하는 방법이다.

또 다른 문제는 교섭단체 관련 조항이 얼마나 구체적인가의 문제이다. 서울특별시의회를 비롯해 광역시의회의 조례와 규칙은 교섭단체에 관한 규정이 구체적이지 않다. 여기에서 우선적으로 고려하여야 할 사안은 첫째, 의회 구성에서 가장 쟁점인 사안인 원구성이다. 원구성 단계에서 의장단을 선출하고 위원장을 선출하는 과정에서 교섭단체가 어떤 권한을 갖는가에 관한 것이다. 현재 원구성에 대한 교섭단체 권한은 위원회 활동을 하는 위원 선임이나 운영위원회 위원으로 교섭단체 대표의원이 참여한다는 규정 정도가 구체적으로 명시된 조항이다.

그 연장선에서 교섭단체에 관한 권한에 대한 자치법규는 의회 운영의 각 사안마다 나누어 조항을 마련하는 것을 고려할 필요가 있다. 원구성, 본회의 운영, 위원회 운영 그리고 기타 의회운영에 관한 권한을 나누어 명시하는 것이다. 협의나 결정이 필요한 의회 운영 사안마다 교섭단체의 권한을 명시한다면 교섭단체를 중심으로 한 효율적인 의회운영이 가능할 수 있다.

또한 몇 개의 조례나 규칙에 교섭단체 관련 조항이 포함되어 있는가보다 중요한 문제는 현실적 문제이다. 다시 말해, 교섭단체 구성과 부여된 권한들이 하나의 교섭단체만이 만들어지는 의회정치의 현실에 부합하는가의 문제를 고려하여야 한다는 것이다. 서울특별시의회는 그런 사례가 드물지만 광주광역시의회와 같은 의회에는 하나의 교섭단체만이 구성되는 경우가 일반적이다. 하나의 교섭단체만이 구성된다면 의회 안의 소통의 채널로서의 기능과 역할은 사실상 그 의미를 갖지 못 할 수 있다.

이러한 관점에서 하나의 교섭단체만이 구성되었을 경우에는 교섭단체에게 부여된 권한은 재설정될 필요가 있다. 협상의 창구로서 교섭단체가 필요하고 의회 갈등의 상황에서 교섭단체가 갈등해소의 수단으로서 기능할 수 있어야 하지만 교섭단체가 하나라면 그러한 기능을 제한되기 때문이다. 그에 따라 교섭단체에게 부여된 권한은 두 개 이상의 교섭단체가 구성되었을 경우로 제한시키는 단서조항을 두는 것을 고려하는 것이 보다 현실적으로 보인다.

V. 지방의회 교섭단체 연혁과 현황

1. 서론

민주화 이후 지방자치제도가 부활된 지 30여 년이 경과하고 그 과정에서 양적으로 크게 성장하였지만, 우리의 지방자치가 지방현안의 논의와 해결이라는 제도적인 취지에 부합하고 있는지에 관해서는 여전히 부정적이다. 이렇게 된 데에는 풀뿌리민주주의의 실현이라는 지방자치제도의 본연의 취지와는 달리 우리의 지방선거가 중앙정치와 중앙의 현안에 의해 크게 영향을 받아왔고, 제도적인 역할과 권한이라는 측면에서 우리의 지방정치가 중앙정치에 비해 비대칭적인 위치에 있었다는 사실이 자리한다. 그러나 다른 한편으로 단체장을 감시하고 견제해야 할 지방의회가 제 역할을 하지 못했다는 점 역시 중요하다. 특히 강시장-약의회의 구조 아래에서 지방의회의 역할에는 많은 비판이 있어 왔으며 주민자치의 첨병이라 할 수 있는 지방의회가 그 운영에 필요한 제도적인 틀을 효율적으로 갖추지 못하고 있다는 점이 지방자치의 성공적인 구현을 저해하여 온 것 역시 부인하기 어렵다.

이러한 배경하에 이 장에서는 1995년 전국동시지방선거 이후 지방의회의 교섭단체 운영의 연혁과 현황, 그리고 변화를 분석한다. 이를 위해 지방의회 규모의 변화를 전반적으로 검토한 후, 지방의회의 원구성과 운영 등 제도의 실제 운영에 관해서는 논의의 엄밀성을 위해 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 부산광역시, 광주광역시 등 모두 5개의 지방의회에 집중하여 논의된다. 분석의 초점은 각 지방의회의 소속정당별 의석 현황을 살펴본 후, 의장단 및 상임위원장 선출 및 상임위원회 구성, 그리고 의사결정 과정에서 교섭단체의 규정이 어떠한 역할을 해왔는지에 두어진다. 보다 구체적으로 각 지방의회가 갖고 있는 교섭단체 구성요건은 어떻게 규정되어 있는지 간략히 정리하고, 그것이 의장단과 상임위원장의 배분, 그리고 상임위원회의 배분 등 원구성에 있어서 어떠한 역할을 하는지 파악한다. 더불어 각 의회의 규정에 따라 표결과 논의과정에 있어서 교섭단체에 특별한 지위와 권한이 부여되어 있는지 살펴봄으로써 실제 의회의 의사결정과정에서 교섭단체 규정의 실효성을 검토한다. 분석의 방법은 지방의회에 현황 정리와 비교를 기본으로 하되, 필요한 경우 논의의 구체성을 위해 서울시 의회의 경우에 초점을 맞추어 사례분석이 더해질 것이다.

이러한 논의는 그간 제대로 논의되지 못했던 지방의회 의사결정과정의 제도화에 대한 경험적인 자료의 정리와 분석이라는 점에서 의미를 가지며, 2022년 전면개정 지방자치법의 시행으로 새로운 변화를 맞게 된 지방의회가 그 구성과 운영에 있어서 효율성과 책임성을 높이기 위해 필요한 제도적 방안들을 모색하는 데 경험적인 근거를 제공하는 데에도 도움을 줄 것이다.

2. 민주화 이후 지방의회의 변화

가. 지방의회 규모와 상임위원회 수의 변화

민주화 이후 8차례 있었던 지방의회선거에서 의원 정수의 변화는 <표 5-1>과 같다. 1991년 민주화 이후 첫 지방의회선거에서 광역의원의 정수는 모두 866명으로 인구수 대비 5만 명당 1명꼴로 산정되었다. 1995년 첫 전국지방동시선거에서 광역의원의 정수는 972명으로 이전보다 증가하였고, 그 결과 광역의회 의원은 인구수 대비 45,894 : 1의 비율로 이전보다 낮아졌다. 그러나 1998년 제2회 지방선거에서는 광역의원의 정수가 이전 972명에서 크게 줄어든 690명으로 감소하였다.³⁵⁾ 지방의원 정수의 감소는 1명의 의원이 대표하는 인구수의 증가로 이어졌는데, 이전 인구 약 4만5천명 당 한 명의 의원에서 67,854명당 1명꼴로 변화하였다. 이러한 수치는 2006년 제4회 지방선거에서 광역의원의 정수 증가로 한 차례 더 큰 변화를 겪은 이후 큰 변화 없이 이어지고 있다. 가장 최근의 2022년 지방선거에서는 모두 872명의 광역의원을 선출하여 인구수 대비 63,201 : 1의 비율을 보였다.

<표 5-1> 민주화 이후 광역의원 정수의 변화

	선거일	의원 수(지역구+비례)	인구수 대비 ³⁶⁾
1991	6.20	866	50,129 : 1
1995	6.27	972(875+97)	45,894 : 1
1998	6.4	690(616+74)	67,854 : 1
2002	6.13	682(609+73)	70,587 : 1
2006	5.31	733(655+78)	66,724 : 1
2010	6.2	761(680+81)	65,630 : 1
2014	6.4	789(705+84)	65,076 : 1
2018	6.13	824(737+87)	63,201 : 1
2022	6.1	872(779+93)	59,358 : 1

출처: 강신구(2017, 2018), 중앙선거관리위원회 역대선거정보의 내용을 토대로 재구성

<표 5-2>는 지방자치제 부활 이후 광역의회의원 정수의 변화를 지역별로 세분한 결과이다. 표의 마지막 열은 전체인원의 변화와 인구수 대비 비율을 담고 있는데, 인

35) 1998년 지방선거에서 광역의회 의원 정수의 감소는 IMF 경제위기로 인한 이유로 해석된다.

36) 인구수는 1991년과 1995년은 통계청 인구 총조사 자료(1990년과 1995년), 그 이후는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 기준으로 하였다. 시기별 총인구수는 각각 1990년 43,410,899명, 1995년 44,608,726명, 1998년 46,818,901명, 2002년 48,139,782명, 2006년 48,908,365명, 2010년 49,944,140명, 2014년 51,344,670명, 2018년 52,077,161명, 2022년 51,716,577명이다.

구 약 5만 명당 1명꼴의 광역의원이 산정되었던 처음에서 4만 5천여 명에서 7만여 명까지 변화를 겪다가 최근 선거에서는 약 5만 9천 명당 1명의 비율이 되었다.

〈표 5-2〉 지역별 광역의원 정수의 변화

	1991	1995	1998	2002	2006	2010	2014	2018	2022
서울	132 (77,510)	147 (72,195)	104 (99,323)	102 (100,819)	106 (96,076)	106 (96,769)	106 (96,379)	110 (89,978)	112 (85,154)
부산	51 (74,791)	61 (62,265)	49 (78,520)	44 (85,626)	47 (77,728)	47 (75,650)	47 (75,269)	47 (74,042)	47 (71,112)
대구	28 (87,480)	41 (54,367)	29 (86,540)	27 (93,680)	29 (86,735)	29 (85,916)	30 (83,471)	30 (82,554)	32 (74,355)
인천	27 (85,489)	36 (50,498)	29 (84,723)	29 (88,732)	33 (78,770)	33 (82,385)	35 (82,651)	37 (80,697)	40 (74,105)
광주	23 (54,680)	26 (43,808)	17 (78,238)	19 (73,121)	19 (74,538)	22 (65,535)	22 (67,312)	23 (63,762)	23 (62,498)
대전	23 (55,310)	26 (40,369)	17 (77,840)	19 (74,199)	19 (77,108)	22 (67,530)	22 (70,020)	22 (68,328)	22 (65,922)
울산			17 (59,531)	19 (55,965)	19 (57,258)	22 (50,717)	22 (52,764)	22 (53,261)	22 (50,858)
세종							15 (8,549)	18 (16,351)	20 (18,944)
경기	117 (65,383)	136 (45,262)	97 (88,076)	104 (92,916)	119 (90,120)	124 (92,981)	128 (95,962)	142 (91,507)	156 (87,373)
강원	54 (27,153)	58 (27,249)	47 (32,775)	43 (35,951)	40 (37,893)	42 (36,052)	44 (35,109)	46 (33,761)	49 (31,436)
충북	38 (36,757)	40 (34,743)	27 (54,677)	27 (55,469)	31 (48,115)	31 (49,300)	31 (50,793)	32 (50,081)	35 (45,696)
충남	55 (32,125)	61 (33,016)	36 (52,795)	36 (53,222)	38 (51,663)	40 (50,975)	40 (51,315)	42 (50,834)	48 (44,249)
전북	52 (36,578)	58 (35,689)	38 (52,750)	36 (54,949)	38 (49,732)	38 (48,950)	38 (49,375)	39 (47,881)	40 (44,553)
전남	73 (28,313)	75 (33,433)	55 (39,339)	51 (40,976)	51 (38,643)	57 (33,595)	58 (33,003)	58 (32,720)	61 (30,000)
경북	87 (30,763)	93 (30,760)	60 (46,499)	57 (48,649)	55 (49,066)	58 (46,050)	60 (45,026)	60 (44,935)	61 (42,936)
경남	89 (43,210)	94 (39,069)	51 (59,802)	50 (62,240)	53 (59,847)	54 (60,315)	55 (60,748)	58 (58,581)	64 (51,614)
제주	17 (29,732)	20 (25,731)	17 (31,140)	19 (28,864)	36 (15,597)	36 (15,664)	36 (16,547)	38 (17,314)	40 (16,981)
합계	866 (51,512)	972 (44,662)	690 (67,854)	682 (70,587)	733 (66,724)	761 (65,630)	789 (65,076)	824 (63,201)	872 (59,308)

자료출처. 중앙선거관리위원회 역대선거정보의 내용을 토대로 필자가 계산. 괄호 안은 인구수 대비

지역별 편차를 보면 대체적으로 서울, 인천, 경기의 수도권 인구밀집지역과 부산, 대구 등이 높은 인구수 대비 광역의원을 비율을 보이는 반면, 지역의 범위에 비해 인구수가 상대적으로 적은 강원, 전남, 경북 등이 상대적으로 낮은 인구수 대비 광역의

원의 비율을 보였다.³⁷⁾ 이와 같은 상황은 인구수가 광역의원 산정의 가장 중요한 기준이긴 하지만 최소 배정인원수 산정과 같이 지역의 대표성에 대한 고려도 함께 있었음을 보여주지만, 이 장의 분석과 직접적으로 관련되는 내용은 민주화 이후 광역의회의 규모가 일정하게 유지되고 있어 지방자치 실현을 위한 인적 토대가 갖추어져 있다는 점이다. 특히, 1990년대 후반 일시적인 정수의 감소 이후 광역의원의 정수가 지속적으로 증가하고 있다는 점은 지방자치가 적어도 인적 규모의 면에서는 본연의 역할을 수행할 수 있는 인적 토대를 갖추고 있다.

지방의회의 제도적 양상을 살펴볼 수 있는 또다른 자료로 광역의회 상임위원회 수의 변화를 살펴보았다. 지방의회의 모태가 되는 현재의 우리 국회는 법안의 효율적인 심의를 위해 상임위원회 중심주의를 채택하고 있고 분야별로 세분화되어 있는 상임위원회는 제출된 법안의 일차적인 심의를 담당하고 있다. 또한 상임위원회 중심주의는 의회가 다루어야 할 사안의 수가 증가함에 따라 법안을 그 내용과 성격에 따라 세분화함으로써 상임위원회의 전문성을 높이는 효과도 있다. 그런 까닭에 상임위원회의 수와 권한은 의회의 전문성과 효율성을 파악할 수 있는 제도적인 장치가 된다. 논의의 간결성을 위해 분석의 대상은 서울특별시, 경기도, 인천광역시, 부산광역시, 광주광역시 등 5개의 광역의회로 한정하였으며, 그 결과는 <표 5-3>에 정리되어 있다.

<표 5-3> 광역의회 상임위원회 수의 변화

	상임위원회 수				
	1995~1998	1998~2010	2010~2014	2014~2022	2022~
서울	10	9	11	10	11
경기	1995~2000 10	2000~2006 9	2006~2010 10	2010~2018 11	2018~
인천	1995~2010 5		2010~ 6		
부산	1995~2010 6		2010~2022 7		2022~ 8
광주	1995~2010 4			2010~ 5	

출처. 각 광역의회 홈페이지

표에 잘 나타나 있는 것처럼 민주화 이후 우리의 광역의회는 상임위원회 중심주의의 제도적으로 채택하여 광역의회의 규모에 따라 일정한 수의 상임위원회를 가지고 있다. 현재 상임위원회의 수가 가장 많은 광역의회는 서울특별시의회와 경기도의회로 총

37) 제주와 세종은 특별자치지역으로 지역별 비교에서는 고려하지 않았다.

11개의 상임위원회를 가지고 있으며, 현재 49명의 의원정수를 갖고 있는 중간규모의 광역의회인 부산광역시의회는 8개, 의원정수가 40명인 인천광역시의회는 6개의 상임위원회를 가지고 있다. 의원정수가 23명으로 규모가 상대적으로 작은 광주광역시의회의 경우 5개의 상임위원회를 가지고 있었다.

이상에서 살펴본 광역의회의 규모와 상임위원회의 수는 우리의 지방의회가 제도적인 구성에 있어서 상임위원회 중심주의를 채택하여 전문성과 효율성을 기하고 있음을 보여준다. 이렇듯 우리 지방의회의 규모와 상임위원회 중심주의는 의회 구성과 운영에 있어서 한편으로는 정파적 갈등의 여지가 있음을 의미하며, 다른 한편으로는 이러한 갈등을 협의하고 해소할 수 있는 제도적 수단으로서 교섭단체 중심의 의회운영이 모색될 필요성을 제기한다.

이러한 필요성에 따라, 앞의 제3장에서 자세하게 살펴본 것처럼, 우리의 지방의회에서는 그 제정의 시기는 다르지만 자치법규를 통해 교섭단체의 구성과 역할을 제도화하고 있다. 서울특별시의회는 10인 이상, 경기도의회는 12인 이상, 부산광역시와 인천광역시는 5인 이상, 그리고 광주광역시는 4인 이상의 의원을 교섭단체의 구성요건으로 하고 있으며, 원구성 과정과 본회의 및 위원회 운영에 있어서 교섭단체에 일정한 권한을 부여하고 있다. 이러한 내용은 지방자치단체에 따라 세부적인 차이는 있지만 지방의회의 운영에 있어서도 국회와 유사하게 교섭단체가 중요한 의사결정의 단위가 됨을 의미하는 것이다.

나. 지방의회 구성의 정파적 변화

그렇다면 우리의 지방의회에 제도화된 교섭단체는 실제 의회 운영에 있어서 얼마나 유효한가? 의회의 원구성 과정과 운영에 있어서 교섭단체제도가 효과를 갖기 위해서는 의회 구성의 정파적 다양성이 선결되어야 한다. 왜냐하면 정당 혹은 그 외의 원내 집단이 교섭단체가 되기 위해서는 일정한 수의 의원을 가져야 한다는 요건을 충족하여야 하기 때문이다. 만일 의회가 하나의 정당에 의해 주도되는 상황이라면 해당 정당이 원구성과 의사결정과정에서 절대적인 주도권을 갖게 되면, 이런 경우 정파적 갈등의 협의와 해소를 위한 교섭단체제도는 실효성을 가질 수 없다.

우리 지방의회의 교섭단체제도가 얼마나 현실에서 유효한지 검토하기 위해서 민주화 이후 선거결과에 따른 지방의회의 정파적 구성을 살펴보았으며 그 결과는 아래의 표들에 정리되어 있다. 이미 언급했듯이 분석의 대상은 서울특별시의회, 경기도의회, 인천광역시의회, 부산광역시의회, 광주광역시의회 등 5개의 광역의회로 한정하였다.³⁸⁾

먼저 <표 5-4>에 제시된 서울특별시의회를 보면 1995년 지방선거에서 당시 야당이던 민주당이 전체 147석 중 130석을 차지하는 압승을 거두었고 당시 여당인 민주자유당은 17석을 획득하는 데에 그쳤다. 이후의 선거에서 새정치국민회의와 한나라당, 민주당으로 다수당이 여러 번 교체되는 상황이 이어졌다. 가장 최근인 2022년 제8회 전국동시지방선거에서는 국민의힘 76석, 더불어민주당 36석으로 두 정당이 의석을 독식하였다. 논의의 초점인 교섭단체 요건과 관련해서는 1995년 이후 모두 8차례의 선거 중 2006년과 2018년 두 차례를 제외하고는 복수의 정당이 10인 이상의 의원으로 규정되어 있는 서울시의회의 교섭단체 구성요건을 충족하였다. 그 외 한 석을 획득한 정당이 여러 차례 존재하였지만 교섭단체 구성요건에는 크게 부족한 수치였다.

<표 5-4> 정당별 구성 및 변화: 서울특별시의회

지방선거	의회구성				전체
1995년(제4대)	민주당 130		민주자유당 17		147
1998년(제5대)	새정치국민회의 83		한나라당 20	자유민주연합 1	104
2002년(제6대)	한나라당 87		새천년민주당 14	민주노동당 1	102
2006년(제7대)	한나라당 102	열린우리당 2	민주당 1	민주노동당 1	106
2010년(제8대)	민주당 79		한나라당 27	교육의원 8	114
2014년(제9대)	새정치민주연합 77		새누리당 29		106
2018년(제10대)	더불어민주당 102	자유한국당 6	바른미래당 1	정의당 1	110
2022년(제11대)	국민의힘 76		더불어민주당 36		112

다음으로 선거별 경기도의회의 정당 구성 및 변화는 <표 5-5>에 제시되어 있다. 경기도의회의 선거결과는 서울시의 경우와 유사하지만 더욱 치열한 각축을 보여준다. 1995년 제1회 전국동시지방선거에서 민주당이 신승을 거둔 후, 한나라당과 민주당으로 다수당이 바뀌었다가 2022년 선거에서는 국민의힘과 더불어민주당이 똑같이 78석을 차지하는 결과가 나타났다. 10명 이상의 의원을 필요로 하는 교섭단체 구성요건은 1995년과 1998년의 경우 3개의 정당, 그 외의 선거에서는 2006년과 2018년을 제외하고는 2개의 정당이 충족하였다. 2010년 선거에서는 모두 5개의 정당이 의

38) 본문에서 소개하지는 않았지만 대구광역시의회, 전라남북도의회와 경상남북도의회 등은 하나의 정당이 압도적인 지위를 차지하고 있었다.

원을 배출하는 모습이 나타났으며, 소속정당이 없는 무소속과 교육의원 등 다양한 집단으로 의회가 구성되었다.

〈표 5-5〉 정당별 구성 및 변화: 경기도의회

지방선거	의회구성						전체	
1995년(제4대)	민주당 63	민주자유당 59	무소속(의정동우회) 14				136	
1998년(제5대)	새정치국민회의 66	한나라당 21	자유민주연합 10				97	
2002년(제6대)	한나라당 90	새천년민주당 10	민주노동당 1	무소속 3			104	
2006년(제7대)	한나라당 115	열린우리당 2	민주당 1	민주노동당 1			119	
2010년(제8대)	민주당 76	한나라 42	국민 참여당 2	민주 노동당 1	진보 신당 1	무소속 2	교육 의원 7	131
2014년(제9대)	새정치민주연합 78			새누리당 50			128	
2018년(제10대)	더불어민주당 135	자유한국당 4	정의당 2	바른미래당 1			142	
2022년(제11대)	더불어민주당 78			국민의힘 78			156	

〈표 5-6〉에 정리된 인천광역시의회의 결과는 두 가지 정도로 그 특징이 요약될 수 있다. 우선, 다수당의 변화라는 측면에서 서울시와 경기도의 경우와 비해 보다 빈번한 교체를 보여준다. 연속된 선거에서 하나의 정당이 다수당의 지위를 차지한 경우는 2002년과 2006년 선거의 한나라당이 유일했으며 그 외의 선거에서는 선거 때마다 다수당이 교체되었다. 둘째, 모두 8차례의 선거 중 3차례의 경우에만 복수의 정당이 교섭단체 구성요건을 충족하였다. 인천광역시의회의 교섭단체 구성요건은 1996년 「인천광역시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」의 일부개정을 통해 처음으로 제정되었고 10인 이상의 의원을 요건으로 하다가 2018년 「인천광역시의회교섭단체구성과운영에관한조례」를 새롭게 제정하면서 5인 이상의 의원으로 요건이 완화되었다. 이러한 규정에 따르면 복수의 정당이 교섭단체 구성요건을 충족한 경우는 1995년 민주자유당과 민주당, 2014년 새누리당과 새정치민주연합, 2022년 국민의힘과 더불어민주당 등 세 차례에 불과하다. 이러한 사실은 서울시의회와 경기도의회에

비해 인천시의회의 교섭단체 규정이 상대적으로 실효성을 갖기 어려웠음을 의미한다.

〈표 5-6〉 정당별 구성 및 변화: 인천광역시의회

지방선거	의회구성				전체	
1995년(제2대)	민주자유당 15	민주당 19	무소속 1		35	
1998년(제3대)	한나라당 5	새정치국민회의 21	자유민주연합 2	무소속 1	29	
2002년(제4대)	한나라당 25	새천년민주당 3	무소속 1		29	
2006년(제5대)	열린우리당 1		한나라당 32		33	
2010년(제6대)	한나라당 6	민주당 23	민주노동당 1	국민참여당 1	무소속 2	33
2014년(제7대)	새누리당 23		새정치민주연합 12		35	
2018년(제8대)	더불어민주당 34	자유한국당 2	정의당 1		37	
2022년(제9대)	더불어민주당 14		국민의힘 26		40	

〈표 5-7〉 정당별 구성 및 변화: 부산광역시의회

지방선거	의회구성				전체
1995년(제2대)	민주자유당 54	민주당 2	무소속 5		61
1998년(제3대)	한나라당 46	새정치국민회의 2	자유민주연합 1		49
2002년(제4대)	한나라당 42	새천년민주당 1	민주노동당 1		44
2006년(제5대)	한나라당 45	열린우리당 1	민주노동당 1		47
2010년(제6대)	한나라당 40	민주당 2	무소속 5	교육의원 6	53
2014년(제7대)	새누리당 45		새정치민주연합 2		47
2018년(제8대)	더불어민주당 41		자유한국당 6		47
2022년(제9대)	국민의힘 45		더불어민주당 2		47

〈표 5-7〉과 〈표 5-8〉에 각각 정리된 부산광역시의회와 광주광역시의회의 정파적 구성은 두 지역의 광역의회에서 교섭단체제도가 제도적으로 구비되었지만 실질적으로는 큰 의미가 없었음을 보여주고 있다. 두 지역의 선거결과는 하나의 정당이 절대 우세를 보이는 모습이었으며 각각 5인과 4인의 의원으로 규정되어 있는 교섭단체의 구성요건을 복수의 정당이 충족한 경우는 2018년 부산광역시의회를 제외하고는 없었다. 부산광역시의회는 2002년 조례 개정을 통해, 광주광역시의회는 2014년에서야 비로소 조례의 제정을 통해 교섭단체 구성요건을 명문화하여 서울, 경기, 인천에 비해 제도화가 시기적으로 늦은 데다가 실제 선거에서 이를 충족한 정당이 하나의 불과한 경우가 대다수였던 까닭에 이 두 지역의 교섭단체제도는 현실적으로 효과를 갖지 못한다고 평가할 수 있다.

〈표 5-8〉 정당별 구성 및 변화: 광주광역시의회

지방선거	의회구성			전체
1995년(제2대)	민주당 25		민주자유당 1	26
1998년(제3대)	새정치국민회의 16		자유민주연합 1	17
2002년(제4대)	새천년민주당 18		민주노동당 1	19
2006년(제5대)	민주당 18		열린우리당 1	19
2010년(제6대)	민주당 20	민주노동당 2	교육의원 4	26
2014년(제7대)	새정치민주연합 21		통합진보당 1	22
2018년(제8대)	더불어민주당 22		정의당 1	23
2022년(제9대)	더불어민주당 22		국민의힘 1	23

이상의 내용은 우리의 지방의회가 그 규모에 있어서 그리고 상임위원회 중심주의로 운영되는 까닭에 의회의 운영에 있어서 교섭단체제도를 제도화할 인적 구성을 갖추고 있고, 이에 우리의 광역의회들은 지역마다의 특수성으로 인해 도입 시기와 내용에 있어서 상이하지만 교섭단체제도를 조례와 규칙을 통해 제도적으로 도입하였음을 보여준다. 그러나 선거가 결과한 광역의회는 정파적 구성은 도입된 교섭단체제도가 실질적인 의미를 갖고 운영될 수 있는 여건을 갖춘 광역의회는 서울특별시의회와 경기도의회, 그리고 인천광역시의회에 불과하며 그 외 대부분의 의회에서는 복수의 정당이 교섭단체의 구성요건을 충족하지 못한 까닭에 의회의 운영에서 아직까지는 교섭단체제도가

중요한 역할을 수행하고 있지 못하다.

3. 지방의회 교섭단체 요건의 영향

이미 언급했듯이 우리나라 지방의회의 교섭단체제도는 대부분의 지역에서 제도화되었지만 실효성을 갖지 못하고 있다. 따라서 지방의회 교섭단체제도가 의회의 원구성과 운영에 있어서 어떠한 역할을 수행하고 있는지에 대한 검토는 의회의 정파적 구성의 측면에서 교섭단체제도가 실제로 실효성을 갖고 있다고 판단되는 서울특별시의회와 경기도의회에 국한하여 실시한다. 이러한 검토는 분석대상의 제약으로 한계를 가지고 이에 기반한 제도개선의 제안 역시 제한적일 수밖에 없지만 현실적인 이유로 불가피하다. 이에 아래에서는 서울특별시에 경기도의회를 대상으로 교섭단체제도가 의회의 원구성과 운영에 있어서 어떠한 영향을 미치고 있는지 살펴본다.

가. 교섭단체 요건과 원구성

서울특별시의회와 경기도의회는 다른 광역의회에 비해 교섭단체와 관련한 자치법규를 일찍부터 마련하였다. 서울특별시의회는 1998년 6월 30일 「서울특별시의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」를 제정하였고 2013년 1월 10일 「서울특별시의회기본조례」 제29조, 그리고 2015년 1월 2일 「서울특별시교섭단체구성·운영조례」 제정을 통해 현재에 이르고 있다. 경기도의회의 경우 서울특별시보다 조금 빠른 1995년 3월 13일에 「경기도의회교섭단체및위원회구성과운영에관한조례」를 제정하여 이에 기반하여 교섭단체에 대한 규정들이 유지되고 있다.

먼저 서울특별시의회의 경우를 보면, 해당 조례들에 공통적으로 “10인 이상의 의원”이라는 교섭단체의 구성요건, 교섭단체 소속의원의 비율에 따른 상임위원회 위원 배정원칙, 그리고 의회운영에 관한 교섭단체 상호간의 협의 및 조정 등 기능이 기술되어 있고 2015년 제정 조례에는 교섭단체 사업비와 인력 지원에 관한 내용이 추가되어 있다. 서울특별시의회의 원구성과 관련한 내용은 「서울특별시의회기본조례」 제3장과 제5장에 규정되어 있는데 그 내용의 골자는 의장과 부의장, 상임위원장의 선출 등에 관한 것이다. 이에 따르면, 서울특별시의회의 의장과 부의장은 본회의에서 무기명 투표를 통해 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 득표로 결정되며, 상임위원장의 선출 역시 이러한 규정에 준해서 이루어진다. 무기명 투표에 근거한 선출로 누구나 후보가 될 수 있고 의장과 부의장, 그리고 상임위원장 직위에 대한 교섭단체 혹은 정당별 배분규정은 존재하지 않는다.

〈표 5-9〉 서울시의회 원구성 현황: 1995~2002

		의장단		상임위원회			원 구성일자
		의장	부의장	이름	위원장	구성	
1995년 (제4대)	전 반 기	문일권 (민주/ 새정치 국민회 의)	김기영 (민주) 이성구 (민자)	운영	김수복(민주)	민주 13: 민자 3	1995. 7.8
				내무	오세근(민주)	14: 2	
				재무경제	문석진(민주)	15: 2	
				생활환경	김녕강(민주)	14: 2	
				보건사회	조재환(민주)	14: 2	
				수자원관리	민상금(민주)	15: 1	
				문화교육	안순덕(민주)	14: 2	
				건설	김석관(민주)	14: 2	
				도시정비	김석호(민주)	15: 2	
	교통	이창근(민주)	14: 2				
	후 반 기	이선재 (새정치 국민회의) 유기종 (신한국)	운영	류덕열(새정치)	새정치9:민주4: 신한국 3	1997. 1.8	
			내무	김재경(새정치)	11: 3: 2		
			재무경제	황인명(새정치)	11: 3: 2		
			생활환경	이금라(새정치)	11: 3: 2		
			보건사회	박찬수(새정치)	10: 3: 2		
			수자원관리	송덕화(새정치)	8: 4: 2		
			문화교육	류대운(새정치)	12: 2: 2		
			건설	박상근(새정치)	12: 2: 2		
도시정비			김장주(새정치)	12: 3: 2			
교통	김영춘(새정치)	12: 2: 2					
1998년 (제5대)	전 반 기	김기영 (새정 치 국민회 의)	최종오 (새정치 국민회의) 이성구 (한나라)	운영	이용부(새정치)	새정치 9: 한나라 3	1998. 7.11
				내무	여정구(새정치)	10: 2	
				재정경제	정한식(새정치)	9: 2	
				환경수자원	이종구(새정치)	9: 2	
				보건사회	이영순(새정치)	10: 2	
				문화교육	이영순(새정치)	7: 3	
				건설	민연식(새정치)	10: 2	
	도시관리	김주철(새정치)	9: 2: 1(자민련)				
	교통	박겸수(새정치)	8: 3				
	후 반 기	이용부 (새천 년 민주)	민연식 (새천년 민주) 이양한 (한나라)	운영	김종구(새천년)	새천년 8: 한나라 3	2000. 7.13
				행정자치	김광수(새천년)	10: 2	
				기획경제	양경숙(새천년)	7: 1: 1(자민련):2(무)	
				환경수자원	김재실(새천년)	8: 3: 1(무)	
				보건사회	유준상(새천년)	12: 3	
문화교육				이철호(한나라)	7: 3		
건설				정재천(새천년)	10: 2: 1(미래연합):2(무)		
도시관리	정태종(새천년)	13: 2					
교통	김희갑(새천년)	6: 3: 1(무)					

〈표 5-10〉 서울시의회 원구성 현황: 2002~2010

		의장단		상임위원회			원구성 일자
		의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성	
2002년 (제6대)	전 반 기	이성구 (한나라)	유대운 (새천년 민주) 백의중 (한나라)	운영	박주용(한나라)	한나라 12: 새천년 2	2002. 7.12
				내무	황을수(한나라)	9: 2	
				재정경제	안병소(한나라)	11: 1: 1(민노)	
				환경수자원	이해식(한나라)	9: 2	
				보건사회	김기성(한나라)	10: 1	
				문화교육	박시하(한나라)	12: 2	
				건설	장기만(한나라)	12: 2	
				도시관리	명영호(한나라)	13: 2	
	후 반 기	임동규 (한나라)	박주용 (한나라) 민연식 (새천년 민주)	운영	정병인(한나라)	한나라 13: 새천년 2	2004. 7.6
				내무	이종필(한나라)	8: 2	
				재정경제	성하삼(한나라)	9: 1	
				환경수자원	이훈구(한나라)	10: 2	
				보건사회	김예자(한나라)	9: 2: 1(무)	
				교육문화	김충선(한나라)	12: 2	
				건설	유재운(한나라)	12: 2	
				도시관리	김진수(한나라)	13: 2	
2006년 (제7대)	전 반 기	박주용 (한나라)	이종필 (한나라) 김기성 (한나라)	운영	김진수(한나라)	한나라 13: 열우 1: 1(무)	2006. 7.13
				행정자치	윤학권(한나라)	10: 1	
				재정경제	김갑룡(한나라)	12: 0	
				환경수자원	박병구(한나라)	11: 0	
				교육문화	정연희(한나라)	15: 0	
				보건복지	임승엽(한나라)	10: 2: 1(민노)	
				건설	김동훈(한나라)	15: 0	
				도시관리	하태종(한나라)	15: 0	
	후 반 기	김기성 (한나라)	김진수 (한나라) 임승엽 (한나라)	운영	진두생(한나라)	한나라 13: 열우 1	2008. 7.14
				행정자치	조천휘(한나라)	10: 0	
				재정경제	이상몽(한나라)	12: 1: 1(무)	
				환경수자원	이지철(한나라)	12: 1	
				교육문화	이종은(한나라)	15: 0	
				보건복지	안훈식(한나라)	9: 2	
				건설	이종학(한나라)	13: 0	
				도시관리	김기철(한나라)	13: 1	
교통	최홍우(한나라)	15: 0					

〈표 5-11〉 서울시의회 원구성 현황: 2010~2018

	의장단		상임위원회			원구성 일자	
	의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성		
2010년 (제8대)	전 반 기	허광태 (민주)	양준욱 (민주) 진두생 (한나라)	운영	김명수(민주)	민주 12: 한나라 3	2010. 7.13
				행정자치	김동욱(민주)	7: 3	
				재정경제	김동승(민주)	9: 3	
				환경수자원	이창섭(민주)	9: 3	
				교육문화	김현기(한나라)	8: 3	
				보건복지	조규염(민주)	8: 3	
				건설	강감창(한나라)	9: 4	
				도시관리	신원철(민주)	12: 3	
				교통	최웅식(민주)	10: 4	
	교육	김상현(민주)	6: 1: 8(교육의원)				
	후 반 기	김명수 (민주 통합)	성백진 (민주 통합) 김진수 (새누리)	운영	이창섭(민주통합)	민주통합12:새 누리3	2012. 7.16
				행정자치	김광수(민주통합)	6: 2	
				재정경제	김인호(민주통합)	10: 3	
				환경수자원	김용성(민주통합)	8: 3	
				문화체육관광	김정재(새누리)	7: 3	
				보건복지	김기옥(민주통합)	7: 3	
				건설	김춘수(새누리)	6: 4	
				도시계획관리	장환진(민주통합)	11: 3	
교통				채재선(민주통합)	9: 3		
도시안전	유광상(민주통합)	7: 2: 1(무)					
교육	최홍이(교육의원)	5: 2: 8(교육)					
2014년 (제9대)	전 반 기	박래학 (새정치 민주연합)	김인호 (새정치 민주연합) 강감창 (새누리)	운영	최웅식(새정치)	새정치 10: 새누리 3	2014. 7.17
				행정자치	최조웅(새정치)	9: 2	
				기획경제	김용석(새정치)	8: 3: 1(무)	
				환경수자원	전철수(새정치)	8: 3	
				문화체육관광	이상목(새누리)	8: 4	
				보건복지	이순자(새정치)	8: 3	
				도시안전건설	김진영(새누리)	6: 4	
				도시계획관리	김미경(새정치)	9: 4	
				교통	박기열(새정치)	9: 3	
	교육	김문수(새정치)	10: 3				
	후 반 기	양준욱 (더불어 민주)	조규영 (더불어 민주) 김진수 (새누리)	운영	김선갑(더민주)	더민주 9: 새누리 3: 1(국민의당)	2016. 7.6
				행정자치	김창수(더민주)	8: 2	
				기획경제	조상호(더민주)	6: 3: 1	
				환경수자원	박준희(더민주)	9: 2: 1	
				문화체육관광	이성희(새누리)	6: 4: 1	
				보건복지	박양숙(더민주)	9: 2: 1	
				도시안전건설	주찬식(새누리)	7: 4	
				도시계획관리	김정태(더민주)	9: 4	
교통				서영진(더민주)	9: 3: 1		
교육	김생환(더민주)	10: 3					

〈표 5-12〉 서울시의회 원구성 현황: 2018~현재

		의장단		상임위원회			원구성 일자
		의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성	
2018년 (제10대)	전 반 기	신원철 (더불어 민주)	김생환 (더불어 민주) 박기열 (더불어 민주)	운영	서윤기(더민주)	더민주12: 자유한국1	2018. 7.11
				행정자치	문영민(더민주)	11: 0	
				기획경제	유용(더민주)	10: 1: 1(정의)	
				환경수자원	김태수(더민주)	12: 0	
				문화체육관광	김창원(더민주)	11: 1(바른미래)	
				보건복지	김혜련(더민주)	10: 1	
				도시안전건설	김기대(더민주)	11: 1	
				도시계획관리	김인제(더민주)	12: 1	
				교통	김상훈(더민주)	12: 1	
	교육	장인홍(더민주)	12: 1				
	후 반 기	김인호 (더불어 민주)	김기덕 (더불어 민주) 김광수 (더불어 민주)	운영	김정태(더민주)	더민주12: 미래통합1	2020. 7.14
				행정자치	이현찬(더민주)	9: 1	
				기획경제	채인묵(더민주)	12: 1	
				환경수자원	김정환(더민주)	13: 0	
				문화체육관광	황규복(더민주)	11: 1(민생)	
				보건복지	이영실(더민주)	8: 1(정의)	
				도시안전건설	성흠제(더민주)	12: 1	
				도시계획관리	김희걸(더민주)	12: 1	
교통				우형찬(더민주)	12: 1		
교육	최기찬(더민주)	12: 1					
2022년 (제11대)	전 반 기	김현기 (국민의 힘)	남창진 (국민 의힘) 우형찬 (더불어 민주)	운영	박환희(국힘)	국힘 8: 더민주 4	2022. 7.11
				행정자치	김원대(국힘)	8: 4	
				기획경제	이숙자(국힘)	8: 4	
				환경수자원	봉양순(더민주)	8: 4	
				문화체육관광	이종환(국힘)	8: 4	
				보건복지	강석주(국힘)	8: 4	
				도시안전건설	송도호(더민주)	8: 4	
				주택균형개발	민병주(국힘)	9: 4	
				도시계획공간	도문열(국힘)	9: 4	
				교통위원회	박중화(국힘)	9: 4	
교육위원회	이승미(더민주)	9: 4					

1995년 제4대 의회부터 현재 제11대 의회까지 서울특별시의회의 원구성 결과는 〈표 5-9〉에서 〈표 5-12〉에 정리되어 있다. 표에 나타나 있는 1995년 이후 서울특별시의회의 원구성 결과를 보면, 실제 규정이 없음에도 의장은 제1당이, 부의장은 제1당과 제2당이 맡는 관행이 초기부터 유지되고 있고, 상임위원장의 배분 역시 교섭단체를 구성한 정당을 중심으로 이루어지고 있었다. 1995년 선거에 기반한 제4대 서울특별시의회의 구성을 보면, 당시 전체 147석 중 130석을 차지하며 압도적인 제1당이 된 민주당이 의장을 차지하였지만 부의장 2인은 민주당과 17석을 차지한 제2당

민주자유당 소속의원들이 선출되었다.³⁹⁾ 그러나 상임위원장에 배분에 있어서는 제1당인 민주당이 독식하는 모습이 나타났는데 당시 10개의 상임위원장 모두를 전반기에는 모두 민주당 소속의원이, 후반기에는 당명을 바꾼 새정치국민회의 소속의원이 차지하였다. 의원들의 상임위원회 배분에 관해서는 정당별 비율이 반영되는 모습이 나타났지만 선거 결과가 워낙 일방적이었기 때문에 큰 의미를 가지지는 못했다.

1998년 지방선거 직후 구성된 제5대 서울특별시의회의 양상 역시 비슷하였다. 전체 104석 중 83석을 확보한 새정치국민회의는 제1당으로서 전반기 의장과 부의장 1석을 차지하였다. 20석을 차지한 한나라당이 남은 부의장 1석을 가져갔지만 9석의 상임위원장 자리는 새정치국민회의가 독식하였다. 제5대 의회의 후반기에도 비슷한 양상이 재현되었지만 10석의 상임위원장 자리 중 한 석(문화교육위원장)은 한나라당이 차지해 이전과는 다른 모습도 나타났다.

제1당이 의장과 부의장 1석, 그리고 상임위원장 자리를 독식하는 모습은 2002년 구성된 제6대 의회와 2006년 구성된 제7대 의회에서도 그대로 이어졌다. 2002년 선거에서 전체 102석 중 87석, 2006년 선거에서 106석 중 102석이라는 압도적인 다수당을 차지한 한나라당은 부의장 1석을 제2당에 주었을 뿐 압도적인 다수당의 지위를 이용하여 모든 상임위원장 자리를 독식하는 모습을 이어갔다.

2010년 지방선거의 결과는 이러한 관행이 더 이상 이어지지 못할 정치적 환경을 조성하였다. 선거의 결과는 민주당이 전체 114석 중 79석을 차지하며 다수당으로 부상하였지만 이전의 선거만큼 하나의 정당이 압도적인 승리를 거두는 모습은 아니었다. 27석을 차지한 한나라당은 부의장 1석과 상임위원장 2석을 차지하며 제2당이 원구성에서 조금 더 영향력을 갖게 되었다. 이러한 양상은 새정치민주연합과 새누리당이 비슷한 의석수를 차지하였던 2014년 제9대 의회에서도 그대로 이어졌다.

더불어민주당의 압도적인 승리로 귀결되었던 2018년 지방선거는 승리 정당이 상임위원장 모두를 독식하는 이전의 모습으로 돌아갔으며, 제2당에게 할애했던 부의장 2석 모두를 차지하였다. 교섭단체 구성요건에 크게 못 미치는 6석을 차지하는데 그친 자유한국당은 원구성에 있어서 영향력을 발휘하기 어려웠으리라 생각된다.

2022년 6월 지방선거에서는 국민의힘이 76석을 획득하여 다수당을 차지한 가운데 더불어민주당이 36석을 차지하여 민주화 이후 두 정당의 의석수 격차가 가장 적은 상황이 나타났다. 이러한 변화는 의장과 부의장의 선출은 이전 의회와 차이가 없었지만 11개의 상임위원장 자리 중 3자리를 제2당인 더불어민주당이 차지하는 결과로 이어졌다.

이상의 모습들은 서울특별시의회의 원구성에 있어서 교섭단체 간 협의가 활발하게 나타나지 않고 있음을 보여준다. 원구성에서 교섭단체제도는 오직 상임위원회 배분 비율에서만 의미를 가졌으며, 상임위원장은 다수당이 독식하는 모습이 최근까지 이어졌

39) 당시 민주당 문일권 의원은 이례적으로 전반기와 후반기 모두 의장직을 수행하였다.

다. 이렇게 된 데에는 무엇보다도 선거의 결과에 있어서 한 정당이 압도적인 승리를 거두는 경우가 빈번히 발생하여 제2당이 큰 힘을 발휘하기 어려운 의회환경을 조성하였기 때문이다. 그럼에도 부의장 1석을 제2당에게 배분하는 관행이 이어졌고, 최근 선거에 있어서 정당 간 의석 격차가 이전보다 줄어드는 모습은 정당 간 협의를 통해 상임위원장의 일부를 제2당에 배분하는 변화로 이어지고 있다.

그렇다면 경기도의회의 양상은 어떠한가? <표 5-13>에서 <표 5-16>의 내용은 1995년 이후 경기도의회 원구성 결과를 정리해 보여주고 있다. 전체적으로 보아 경기도의회의 선거결과는 서울특별시의회의 경우보다 더 경쟁적인 모습을 보여주고 있으며 이는 원구성의 모습에도 그대로 반영되고 있다.

1995년 지방선거의 결과는 민주당이 전체 136석 중 63석을 획득하여 제1당의 자리를 차지하였으나 59석을 차지한 민주자유당과의 의석격차는 단지 4석에 불과하였고, 무소속으로 당선된 의원들의 수도 14명에 달했다.⁴⁰⁾ 이러한 선거결과는 제4대 경기도의회 원구성에 그대로 반영되었는데 무기명 선거의 결과 민주자유당 소속의 유재언 의원이 의장으로 선출되었고 민주당 정형만 의원과 무소속 유천형 의원이 부의장으로 당선되었다. 이러한 의장단 구성은 의장단 선거를 앞두고 민주자유당과 무소속 간 협력이 나타난 결과로 추론된다.⁴¹⁾ 또한 경쟁적인 선거의 결과는 상임위원장 배분에도 영향을 미쳤다. 모두 10개의 상임위원장 자리는 민자당 5개, 민주당 4개, 무소속 1개로 배분되어 서울시의 경우와 큰 차이를 보였다. 더불어 상임위원회 의원 배정에 있어서는 정당 간 의석 비율이 그대로 반영되는 모습이 나타났다.

제4대 경기도의회의 후반기 원구성 역시 비슷한 양상이 재현되었지만 정당 간 합종연횡의 결과 역시 영향을 미쳤다. 1995년 7월 새정치국민회의의 창당으로 인한 민주당의 분열 그리고 무소속 의원들의 당적 변화는 경기도의회의 구성을 신한국당 62석, 새정치국민회의 28석, 민주당 24석, 의정동우회 11석, 비교섭단체 1명으로 변모시켰다. 이에 따라 신한국당이 원내 제1당이 되면서 의장을 차지하게 되었고, 부의장 두 자리는 새정치국민회의와 무소속으로 배분되었다. 더불어 10석의 상임위원장 자리는 의석 비율을 감안하여 신한국당 5개, 새정치국민회의 3개, 민주당 2개로 배분되었다.⁴²⁾ 이러한 모습은 원내 교섭단체의 수 증가가 의회 운영에 있어서 차이를 가져올

40) 이미 살펴본 바와 같이 경기도의회는 1995년 3월 13일에 교섭단체에 관한 조례를 제정해 두고 있었다. 이에 근거하여 무소속 의원들은 “의정동우회”라는 결사체를 만들고 교섭단체로 활동하였다.

41) 1995년 7월 14일 있었던 의장과 부의장 선거의 본회의록에는 무소속 부의장 당선에 대한 정당 간 이견은 나타나지 않는다. 다만 제2당인 민주자유당이 의장을 차지하고 부의장 1석에 무소속 의원이 당선된 결과에 민주자유당과 무소속 의원들 간 선거협력이 나타났을 것으로 추측할 뿐이다.

42) 제4대 경기도의회의 후반기 의장단 선출을 가진 본회의에서는 교섭단체 간 갈등이 나타났으며 이는 새정치국민회의 이병택 의원의 다음과 같은 발언에서 확인된다. “전반기 원구성을 할 때에는 여소야대의 상황에서 의장선출에 있어서 치열한 경쟁을 하다보니 원내 제1당인 신한국당에서 당연히 맡아야 할 제2부의장을 무소속 출신의 원내교섭단체인 의정동우회에 양보하게 되었습니다. 그러나 후반기 원구성을 앞두고는 상황이 매우 달라졌습니다. 여러분이 잘아시는 바와 같이 통합민주당이 새정치국민회의와 민주당으로 갈라지게 됨으로써 각기 새로운 원내교섭단체를 갖게 되었고 24석의 민주당에서는 제2부의장 1석을 당연히 기대하게 되고 후보의원까지 선출해 놓았습니다. 그런데 13석의 의정동우회에서도 전반기 때와 마찬가지로

수 있음을 보여주는 것이다.

〈표 5-13〉 경기도의회 원구성 현황: 1995~2002

		의장단		상임위원회			원구성 일자
		의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성	
1995년 (제4대)	전반기	유재언 (민주자유)	정형만 (민주당) 유천형 (무소속)	운영	김규배(민자)	민주 7: 민자 7: 무 2	1995. 7.21
	기획			이광길(민자)	6: 6: 2		
내무	김기주(민주)			8: 8: 2			
문교	이계석(민주)			7: 6: 1			
보사환경	어경찬(무소속)			7: 6: 2			
농림수산	이창희(민자)			7: 7: 1			
통상경제	백재현(민주)			7: 7: 1			
문화공보	이병택(민주)			7: 6: 1			
건설교통	김동구(민자)			7: 7: 2			
지역계획	정태진(민자)			7: 6: 1			
후반기	홍성호 (신한국)	이계석 (새정치 국민회의) 조원근 (무소속)	운영	박윤국(신한국)	신한국(62명) 새정치국민회의(34명) 민주(18명) 의정동우회(11명) 비교섭단체(1명)	1997. 1.27	
			기획	박영하(새정치)			
			내무	김남정(신한국)			
			문교	허재안(새정치)			
			보사환경	김상헌(신한국)			
			농림수산	노시범(민주)			
			통상경제	이충선(민주)			
			문화공보	우춘환(신한국)			
			건설교통	김옥현(새정치)			
			지역계획	박혁규(신한국)			
1998년 (제5대)	전반기	이계석 (새정치 국민회의)	이영성 (새정치 국민회의) 박혁규 (한나라)	운영	허재안(새정치)	새정치국민회의(66명) 한나라(21명) 자민련(10명)	1998. 7.10
	기획			고수복(새정치)			
	내무			박기춘(새정치)			
	문교			장동수(새정치)			
	보사환경			최덕구(자민련)			
	농림수산			강대기(한나라)			
	통상경제			홍영기(한나라)			
	문화공보			윤학상(새정치)			
	건설교통			박상현(새정치)			
	지역계획			김영근(새정치)			
후반기	이규세 (새천년 민주)	이상락 (새천년 민주) 이성범 (한나라)	운영	박기춘(새천년)	새천년 8: 한나라 3: 자민련 2	2000. 07.11	
			기획	김강선(자민련)	6: 2: 2		
			경제투자	정인봉(새천년)	8: 3: 1		
			자치행정	장현수(한나라)	11: 3: 1		
			문교	김정근(새천년)	9: 3: 2		
			문화공보	김영웅(새천년)	6: 2: 1: 1(무)		
			농림수산	김학용(한나라)	6: 3: 1		
			보사환경	김도삼(새천년)	6: 2: 2		
건설도시	손정문(새천년)	10: 3: 2					

부의장 후보를 선출해 놓음으로써 제2부의장을 놓고 갈등이 발생하게 된 것입니다”(1997년 1월 8일 제113회 경기도의회 임시회 본회의 회의록).

1998년 지방선거의 결과는 경기도의회에 또다른 변화를 가져왔다. 의원 정수가 이전의 136석에서 97석으로 크게 줄어든 가운데 펼쳐진 선거에서 새정치국민회의가 66석으로 원내 제1당으로 부상하였고, 한나라당과 자유민주연합이 각각 21석과 10석을 차지하면서 교섭단체 구성요건을 충족하였다. 이러한 결과는 제5대 경기도의회의 원구성에 영향을 미쳤다. 전반기와 후반기 모두 의장은 제1당인 새정치국민회의에서 맡게 되었고, 부의장 2석은 새정치국민회의와 제2당인 한나라당에서 나누어 차지하였다. 또한 전반기 10개였던 상임위원장 자리는 새정치국민회의 7개, 한나라당 2개, 자민련 1개로 배분되었고, 후반기 전체 9개의 상임위원장 자리는 세 정당이 각각 6개, 2개, 1개를 차지함으로써 의석 비율에 따른 고려가 있음을 보여주었다.

한나라당이 압승을 거둔 2002년과 2006년 지방선거의 결과는 경기도의회 원구성에 직접적인 영향을 미쳤다. 2002년 선거에서 한나라당은 전체 104석 중 90석을 획득하면서 압도적인 제1당의 자리를 차지하였는바, 의장과 부의장 1석, 그리고 9개의 상임위원장 자리 중 8개를 차지하면서 원내 압도적인 영향력을 확보하게 되었다.⁴³⁾ 2006년 선거에서 의석수는 115석으로 늘리며 원내 유일한 교섭단체의 지위를 차지하게 된 한나라당은 의장과 부의장 2석, 그리고 10개의 상임위원장 자리를 독식하며 의회 운영의 절대적인 주도권을 행사하였다.

2010년 지방선거의 결과는 경기도의회 원구성의 모습에 또다른 영향을 미치게 된다. 전체 131석의 절반이 넘는 76석을 차지하면서 원내 제1당이 된 민주당은 전반기에 의장과 부의장 1석, 그리고 11개의 상임위원장 자리 중 7개를 차지하였다. 42석으로 원내 제2당이 된 한나라당은 부의장 1석과 상임위원장 세 자리를 차지하였고, 특이하게도 원내 교섭단체 구성요건을 채우지 못한 민노당이 상임위원장 한 자리(건설교통위원회)를 차지하는 모습도 나타났다. 2012년 7월에 구성된 하반기 원구성에서도 비슷한 양상이 이어졌지만 11명의 상임위원장은 민주당 7명, 새누리당 4명 등 대정당이 나누어 가지는 모습으로 돌아갔다.

새정치민주연합과 새누리당 두 거대정당이 78석과 50석으로 의석수를 나누어 가진 2014년 선거결과는 의장과 부의장 1석, 상임위원장 7석은 새정치민주연합이, 부의장 1석과 상임위원장 4석은 새누리당이 차지하는 경기도의회의 원구성으로 이어졌다. 제2당인 새누리당이 상임위원장을 맡은 상임위는 전반기와 후반기 모두 경제과학기술, 안전행정, 농정해양, 여성가족교육협력위원회로서 두 정당이 의석수에서 팽팽한 균형을 보였던 1995년의 양상과 비슷했다.

2018년 지방선거 결과에 따른 경기도의회의 원구성은 직전 두 번의 협치적인 모습을 크게 변모시켰다. 전체 142석 중 135석을 차지하며 압도적인 승리를 거둔 더불어민주당은 원구성에서 절대적인 유리한 위치를 점하였다. 직전까지 원내 제2당으로 영향력을 행사했던 새누리당은 탄핵 이후 자유한국당으로 당명을 바꾸고 지방선거에

43) 남은 부의장 1석은 전반기에는 새천년민주당이, 후반기에는 새천년민주당과 민주노동당이 연합한 '열린의정'이 차지하였다

나셨으나 경기도에서 겨우 4석만을 차지하며 교섭단체 구성요건을 채우지 못했다. 이러한 선거결과는 더불어민주당이 전반기와 후반기 모두 의장과 부의장 2석의 의장단과 12개의 상임위원장 자리 전부를 독식하는 원구성의 모습으로 나타났다.

〈표 5-14〉 경기도의회 원구성 현황: 2002~2010

	의장단		상임위원회			원구성 일자	
	의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성		
2002년 (제6대)	전반기	홍영기 (한나라)	김학용 (한나라) 서영석 (새천년 민주)	운영	양태홍(한나라)	한나라 11: 새천년 2	2002. 7.10
				기획	유영록(새천년)	9: 2	
				경제투자	김홍규(한나라)	10: 1: 2(비교섭)	
				자치행정	진종설(한나라)	14: 1	
				문교	유형욱(한나라)	12: 2	
				문화여성공보	최규진(한나라)	12: 1	
				농림수산	박영신(한나라)	10: 1	
				보사환경	강희철(한나라)	10: 1	
	후반기	유형욱 (한나라)	신광식 (한나라) 이진용 (열린의정)	운영	안기영(한나라)	한나라 9: 열린의 2	2004. 7.9
				기획	정인영(한나라)	10: 1	
				경제투자	오병익(열린의정)	11: 2	
				자치행정	김부희(한나라)	13: 1	
				교육	이태순(한나라)	11: 2	
				문화공보	김대숙(한나라)	11: 2	
				농림수산	이용우(한나라)	10: 1	
				보사환경여성	노재영(한나라)	11: 2	
2006년 (제7대)	전반기	양태홍 (한나라)	이주상 (한나라) 장정은 (한나라)	운영	함진규(한나라)	한나라 11: 0	2006. 7.10
				기획	김영복(한나라)	11: 0	
				경제투자	정재영(한나라)	12: 1	
				자치행정	김영환(한나라)	14: 0	
				문화공보	이경영(한나라)	12: 1	
				농림수산	김광선(한나라)	11: 0	
				보사여성	정홍자(한나라)	12: 1	
				건설교통	강석오(한나라)	15: 0	
	후반기	진종설 (한나라)	장경순 (한나라) 이재혁 (한나라)	도시환경	차희상(한나라)	14: 1	2008. 7.14
				교육	김수철(한나라)	13: 0	
				운영	정금란(한나라)	11: 민주 2	
				기획	김대원(한나라)	9: 1: 1(비교섭)	
				경제투자	전진규(한나라)	11: 1: 1	
				자치행정	이주삭(한나라)	13: 1	
				문화공보	이백래(한나라)	12: 1	
				농림수산	최지용(한나라)	10: 1	
도시환경	이재혁 (한나라)	황선희(한나라)	보사여성	11: 2	2008. 7.14		
			건설교통	김인중(한나라)		13: 1: 1	
			도시환경	심진택(한나라)		13: 2	
			교육	유재원(한나라)		11: 2	

〈표 5-15〉 경기도의회 원구성 현황: 2010~2018

	의장단		상임위원회			원구성 일자	
	의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성		
2010년 (제8대)	전반기	허재안 (민주)	김경호 (민주) 강철오 (한나라)	운영	고영인(민주)	민주 8: 한나라 5	2010. 7. 16
				기획	강득구(민주)	7: 4	
				경제투자	김기선(한나라)	8: 5	
				행정자치	이해문(한나라)	8: 4: 1(무)	
				문화관광	김광희(민주)	8: 4: 1(국민참여)	
				농림수산	천동현(한나라)	6: 5	
				보건복지공보	송순택(민주)	8: 4: 1(무)	
				건설교통	송영주(민노)	9: 5: 1(민노)	
				도시환경	임종성(민주)	9: 5: 1(진보신당)	
				가족여성	김유임(민주)	8: 4: 1(국민참여)	
	교육	박세혁(민주)	4: 2: 7(교육의원)				
	후반기	윤화섭 (민주 통합)	이삼순 (민주 통합) 장호철 (새누리)	운영	김주삼(민주통합)	민주통합 8: 새누리 5	2012. 7.19
				기획	김현삼(민주통합)	7: 4	
				경제투자	금종례(새누리)	8: 5	
				행정자치	조양민(새누리)	7: 5: 1(통합진보)	
				문화체육관광	김경표(민주통합)	8: 4: 1(통합진보)	
				농림수산	박창석(새누리)	6: 5	
				보건복지공보	고인정(민주통합)	7: 5: 1(무)	
				건설교통	박동우(민주통합)	9: 5: 1(통합진보)	
				도시환경	김진경(민주통합)	9: 5: 1(무)	
여성가족 평생교육				염동식(새누리)	7: 4: 1(통합진보)		
교육	박인범(민주통합)	4: 2: 7(교육의원)					
2014년	전반기	강득구 (새정치 민주연 합)	김유임 (새정치 민주연 합) 천동현 (새누리)	운영	오완석(새정치)	새정치 8: 새누리 5	2014. 7.17
				기획재정	배수문(새정치)	7: 4	
				경제과학기술	이동화(새누리)	8: 5	
				안전행정	홍범표(새누리)	8: 5	
				문화체육관광	이필구(새정치)	8: 5	
				농정해양	원옥희(새누리)	6: 5	
				보건복지	원미정(새정치)	8: 5	
				건설교통	송영만(새정치)	8: 6	
				도시환경	오세영(새정치)	8: 5	
				여성가족 교육협력	김광철(새누리)	7: 4	
	교육	김주성(새정치)	9: 6				
	후반기	정기열 (더불어 민주)	김호겸 (더불어 민주) 염동식 (새누리)	운영	김종석(더민주)	더민주 8: 새누리 5	2016. 7.17
				기획재정	이재준(더민주)	7: 4	
				경제과학기술	남경순(새누리)	7: 5	
				안전행정	오구환(새누리)	7: 5	
				문화체육관광	염종현(더민주)	8: 6	
				농정해양	한이석(새누리)	5: 5: 1(국민의당)	
				보건복지	문경희(더민주)	6: 4: 1(무)	
				건설교통	김성태(더민주)	7: 6	
				도시환경	이효경(더민주)	6: 5: 1(국민의당)	
여성가족 교육협력				최지용(새누리)	7: 4		
교육	최재백(더민주)	11: 8					

〈표 5-16〉 경기도의회 원구성 현황: 2018~현재

	의장단		상임위원회			원구성 일자	
	의장	부의장	이름	위원장	정당별 구성		
2018년 (제10대)	전반기	송준하 (더불어 민주)	김기영 (더불어 민주)	운영	진용복(더민주)	더민주 14: 자유한국 1	2018. 7.16
				기획재정	정대운(더민주)	12: 0: 1(정의)	
				경제노동	조광주(더민주)	12: 1: 1(바른미래)	
				안전행정	박근철(더민주)	13: 0	
				문화체육관광	김달수(더민주)	14: 0	
				농정해양	박운영(더민주)	11: 0	
				보건복지	정희시(더민주)	10: 1	
				건설교통	조재훈(더민주)	13: 1	
				도시환경	박재만(더민주)	14: 0	
				여성가족교육	박옥분(더민주)	10: 1	
				제1교육	천영미(더민주)	13: 0	
				제2교육	조광희(더민주)	12: 1(정의)	
				2020년 (제11대)	후반기	장현국 (더불어 민주)	
기획재정	심규순(더민주)	12: 1					
경제노동	이은주(더민주)	13: 1					
안전행정	김관수(더민주)	12: 1					
문화체육관광	최만식(더민주)	14: 0					
농정해양	김인영(더민주)	11: 0					
보건복지	방재율(더민주)	9: 0: 1(정의): 1(무)					
건설교통	김명원(더민주)	13: 1					
도시환경	장동일(더민주)	13: 1(민생)					
여성가족 평생교육	박창순(더민주)	9: 0: 1(정의)					
교육기획	정윤경(더민주)	12: 1					
교육행정	남중섭(더민주)	13: 0					
2022년 (제12대)	전반기	염종현 (더불어 민주)	남경순 (국민의 힘) 수 관(더 민주)				운영
				기획재정	지미영(국힘)	7: 7	
				경제노동	김완규(국힘)	8: 8	
				안전행정	안계일(국힘)	7: 7	
				문화체육관광	이영봉(더민주)	8: 8	
				농정해양	김성남(국힘)	7: 6	
				보건복지	최종현(더민주)	6: 6	
				건설교통	김중배(더민주)	7: 7	
				도시환경	백현중(국힘)	7: 7	
				여성가족 평생교육	김재균(더민주)	6: 6	
				교육기획	황진희(더민주)	7: 7	
				교육행정	김미리(더민주)	8: 8	

가장 최근에 벌어진 2022년 제8회 전국동시지방선거에서 경기도의회의 결과는 더불어민주당과 국민의힘이 전체 156석의 의석을 각각 78석씩 반분하는 모습으로 나타났다. 두 대정당이 의석을 정확하게 양분하는 모습은 이전에는 볼 수 없었던 것으로

원구성 과정에서 두 정당 간 치열한 협상을 예고하는 것이었다. 실제 2022년 8월 9일 있었던 의장 선거는 1차 투표에서 과반수 득표자가 없어 당선자를 결정하지 못하고 2차 투표에서 더불어민주당의 염종현 의원이 83표를 득표하면서 의장으로 당선되었다.⁴⁴⁾ 상임위원장 배분에서도 정당 간 균형의 모습은 그대로 나타나 전체 12개의 상임위원장 자리는 국민의힘과 더불어민주당에 각각 6개씩 배분되었고,⁴⁵⁾ 각 상임위원회는 두 정당 소속의원 동수로 구성되었다.

이상에서 살펴본 경기도의회의 원구성은 서울특별시의회의 모습보다 더욱 역동적인 변화를 보여준다. 무엇보다도 경기도의회의 선거결과는 처음부터 서울특별시에 비해 훨씬 더 경쟁적인 당파적 구도를 형성하였고 이렇듯 경쟁적인 선거결과는 원구성에 있어서 처음부터 당파적 고려를 하도록 만들었다. 그 결과, 경기도의회의 원구성에 있어서는 의장단 구성 뿐 아니라 상임위원장 배분에 있어서도 교섭단체 구성요건을 갖춘 당파적 비율에 따른 안배가 이루어졌다. 2006년과 2018년 선거와 같이 한 정당이 압도적인 승리를 거둔 경우에는 한 정당이 원구성을 독점하는 상황이 나타났지만, 경쟁적인 선거결과에 따른 교섭단체별 안배가 원구성에서 이루어졌다는 사실은 다른 어떤 지역보다도 경기도의회에서 교섭단체제도를 중심으로 한 정당별 협의가 상대적으로 더 안정적으로 형성되어 있음을 보여주는 것이다.

나. 교섭단체 요건과 의회 운영

교섭단체제도는 의회의 의사결정과정에서 행위자의 단위를 직접적으로 결정한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 교섭단체제도는 의장단과 상임위원장의 구성, 그리고 상임위원회의 배분과 같은 원구성 과정에서 정당별 협의의 양상에 영향을 미칠 뿐 아니라 표결과 논의과정 등 의회의 운영에 있어서도 중요성을 갖는다. 현재 서울특별시의회와 경기도의회의 교섭단체 요건은 각각 10명과 12명으로 규정되어 있으며, 이러한 교섭단체는 지방의회 운영에 있어서 중요한 의사결정 행위자의 단위가 된다. 물론 앞에서 살펴본 것처럼 두 지방의회는 그동안 상이한 선거결과로 인해 의회 내 정당 간 경쟁의 정도에서 차이를 보였다. 그럼에도 서울특별시와 경기도의회는 그 규모와 교섭단체 요건, 그리고 지역주의에 기반한 패권정당이 존재하지 않는다는 점에 있어서 복수의 교섭단체가 등장하기에 충분한 조건을 갖추고 있다. 따라서 여기에서는 서울특별시의회와 경기도의회를 중심으로 지방의회 운영에 있어서 교섭단체의 역할과 영향도가 제도적으로 어떻게 규정되어 있는지 살펴보고, 이를 비교함으로써 지방의회에서 교섭단체가 갖는 의미와 한계를 제시한다.

44) 1차 투표의 결과는 더불어민주당 염종현 70표, 국민의힘 김규창 60표, 무효표 26표로 나타났다. 무효표와 관련한 의사발언이 있는 후 치러진 2차 투표에서는 염종현 83표, 김규창 71표, 무효표 1표, 기권 1표였다(2022년 8월 9일 제362회 경기도의회 임시회 본회의회의록).

45) 상임위원장 투표에서는 12개 상임위원장 모두 한 후보에게 표가 쏠리는 결과가 나타나 사전에 양 당 간 협의가 이미 끝났음을 짐작케한다.

먼저 서울특별시의회의 경우를 살펴보자. 「서울특별시의회 교섭단체 구성·운영 조례」에 따르면 효율적인 의회 운영 방향 및 정당 정책의 추진과 교섭단체 상호간의 사전 협의 및 조정이 교섭단체의 주요 기능으로 제시되어 있다(제4조). 또한 서울특별시의회 운영에 있어서 교섭단체에 관한 내용은 「서울특별시의회 기본조례」와 「서울특별시의회 회의규칙」에 규정되어 있다.

「서울특별시의회 기본조례」에서 의회 운영과 교섭단체에 관련된 사항들을 정리하면 다음과 같다.

〈표 5-17〉 서울특별시의회 기본조례: 의회 운영과 교섭단체

조항	내용
제6조 (의회운영 기본일정의 수립)	서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 각 교섭단체의 대표의원 및 운영위원장과 협의하여 매년 1월 10일까지 대강의 연간 의회운영의 기본일정을 정하여야 한다.
제22조 (의석배정)	① 의원의 의석은 의장이 각 교섭단체의 대표의원과의 협의하여 정한다. 다만, 협의가 이루어지지 아니할 경우에는 의장이 잠정적으로 정한다. ② 총선거 후 의장이 선출되기전의 의석은 사무처장이 지역선거구 순서에 따라 임시로 정한다.
제43조 (부위원장)	① 위원회에 각 교섭단체별로 부위원장 1명을 둔다. 다만, 교섭단체가 하나인 경우에는 2명의 부위원장을 둘 수 있다. ② 부위원장은 위원회에서 호선하고 본회의에 보고한다. ③ 위원장에게 사고가 있을 경우에는 위원장이 지정하는 부위원장이 위원장의 직무를 대리한다. ④ 위원장이 궐위된 때에는 전임 위원장이 소속된 교섭단체소속의 부위원장이 위원장의 직무를 대리한다. 다만, 교섭단체가 하나이고 부위원장이 2명인 경우에는 부위원장 중 연장자가 위원장의 직무를 대리한다.
제50조 (시정질문)	② 질문자수는 교섭단체별로 그 소속 의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 대표의원과의 협의하여 배정하며, 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자수와 질문자는 의장이 각 대표의원과의 협의하여 정한다. ④ 각 대표의원은 배정된 질문자수의 범위에서 질문의원과 그 질문순서를 정하여 질문일 48시간 전까지 의장에게 통지하여야 한다. 이 경우 의장은 각 대표의원의 통지내용에 따라 질문순서를 정한 후 본회의의 개의 전에 각 대표의원과의 시장 및 교육감에게 통지하여야 한다.

출처. 자치법규정보시스템

의회운영 기본일정의 수립을 규정한 제6조에는 연간 의회운영의 기본일정을 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 결정하도록 하고 있어 교섭단체를 중요한 의회운영의 단위로 제시하고 있다.⁴⁶⁾ 더불어 의석배정 역시 각 교섭단체의 대표의원과의 협의를 통해 의장이 결정하는 것을 우선으로 하고 있고(제22조), 상임위원회별 부위원장을 둘 때에도 교섭단체를 기본 단위로 하여 구성토록 하고 있다(제43

46) 교섭단체의 대표의원은 당연직으로 운영위원회 위원이 된다.

조). 또한 시정질문에서 질문할 의원의 수 역시 의장이 교섭단체 대표의원과의 협의를 통해 결정하고, 질문의원과 질문순서는 교섭단체 대표의원이 결정하되 의장에게 사전에 보고토록 하고 있다는 점(제50조) 역시 의회 운영에서 교섭단체가 중요한 행위자임을 보여주는 것이다.

서울특별시의회의 회의 운영에 관한 보다 자세한 내용은 「서울특별시의회 회의규칙」에 규정되어 있는데 그 주요 내용은 <표 5-18>과 같다.

<표 5-18> 서울특별시의회 회의규칙: 회의 운영과 교섭단체

조항	내용
제11조 (개의)	본회의는 의회의 의결 또는 서울특별시의회 의장(이하 "의장"이라 한다)이 각 교섭단체 대표의원(이하 "대표의원"이라 한다)과 협의하여 그 개의시를 정한다. 이를 변경하고자 할 경우에도 같다.
제14조의2 (회의의 공개)	① 본회의와 위원회 회의는 공개한다. 다만, 의장 또는 위원장의 제의 또는 재적의원 1/5인 이상의 연서에 의한 동의로 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하거나 의장이 각 교섭단체 대표의원과의 협의하여 사회의 안녕질서유지를 위하여 비공개가 필요하다고 인정할 때에는 공개하지 아니할 수 있다.
제21조 (심사기간)	① 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회에 회부하는 안건 또는 회부된 안건에 대하여 심사기간을 지정할 수 있다. 이 경우 제1호 또는 제2호에 해당하는 때에는 의장이 각 교섭단체대표의원과의 협의하여 해당 호와 관련된 안건에 대하여만 심사기간을 지정할 수 있다. 1. 천재지변의 경우 2. 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우 3. 의장이 각 교섭단체대표의원과의 협의하는 경우
제21조의2 (안건의 신속처리)	⑦ 의장이 각 교섭단체대표의원과의 협정한 경우에는 신속처리대상안건에 대하여 제2항부터 제6항까지를 적용하지 아니한다.
제36조 (발언시간의 제한)	① 의원의 발언은 20분을 초과할 수 없다. 다만, 질의·보충발언·의사진행발언 및 비상발언은 10분을 초과할 수 없다. ② 각 대표의원 또는 대표의원이 지정하는 의원이 교섭단체를 대표하는 연설 기타 발언을 할 경우에는 20분까지 발언할 수 있다.
제37조 (5분 자유발언)	③ 5분자유발언의 발언자수와 발언순서는 교섭단체별 소속의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 대표의원과의 협의하여 정한다.

출처. 자치법규정보시스템

이에 따르면 의회 운영에서 교섭단체가 관여할 수 있는 사항은 개의와 회의의 공개, 안건에 대한 심사기간 지정, 안건의 신속처리에 관한 사항, 그리고 5분 자유발언에 관한 것들이다. 대부분의 사안은 의장이 교섭단체 대표와 협의하여 결정하도록 규정되어 있고, 각 조문의 세부조항에 관해서도 의장과 교섭단체 대표와의 협의를 통해 회피할 수 있는 조항들을 만들어놓고 있어 교섭단체의 권한을 우선적으로 제시하고 있다. 이러한 내용들은 서울특별시의회가 의회 운영에 중요한 사안들에 대한 의사결정에 있어 의장과 교섭단체 간 협의를 제도화하고 있음을 보여준다.

의회 운영에 있어서 교섭단체의 우선적 지위는 경기도의회에서도 유사하게 나타난

다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 경기도의회의 경우 서울특별시의회보다 선거결과에 따른 의회의 정당 간 당파적 경쟁도가 더 높았던 까닭에 의회 운영에서 교섭단체의 지위를 보다 포괄적으로 규정하고 있다.

경기도의회의 의회 운영에 관한 내용은 「경기도의회 회기운영에 관한 조례」, 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」, 「경기도의회 회의규칙」 등에 의해 규정되어 있다. 먼저 「경기도의회 회기운영에 관한 조례」는 목적, 회의일수, 회기, 집회, 의안의 제출·발의, 심의안건 등 모두 여섯 개의 조문으로 구성되며 회기운영에 관한 기본적인 사항을 나열하고 있다.⁴⁷⁾

의회 운영에서 교섭단체에 관한 구체적인 내용은 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」와 「경기도의회 회의규칙」에 기술되어 있다. 먼저 「경기도의회 교섭단체 및 위원회 구성·운영 조례」는 서울특별시의회의 경우와 마찬가지로 “효율적인 의회운영 방향 및 정당 정책의 추진”을 첫 번째 교섭단체의 기능으로 제시하고 있으며(제3조), 교섭단체 대표의원은 당연직 운영위원회 위원이 되며(제6조 제3항), 각 상임위원회에 교섭단체별로 부위원장을 둔다(제17조 제1항)고 규정하여 의회 운영에서 교섭단체의 우선적 지위를 명시하고 있다.

「경기도의회 회의규칙」은 경기도의회의 운영에 있어서 교섭단체가 갖는 지위를 세세하게 규정하고 있는데 그 내용은 <표 5-19>에 정리되어 있다. 표의 내용이 잘 보여주고 있듯이 경기도의회 운영의 대부분의 사안에서 교섭단체가 갖는 우선적 지위는 거의 절대적이다. 경기도의회의 교섭단체는 의석배정과 연간 의회운영의 기본일정 수립, 개의, 산회, 의사일정의 변경, 안전조정위원회의 구성과 심사기간, 안전의 신속처리, 조례안의 본회의 상정시기, 5분 자유발언과 발언원칙, 원격영상회의와 원격표결방법, 본회의 중 위원회 개최 등 의회 내에서 결정되는 거의 모든 사안에 대해 의장과 협의할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 이와 함께 제11조에 규정된 의장의 직무협의 조항을 통해 의장으로 하여금 「지방자치법」에 따른 의회운영과 관련한 주요 업무를 교섭단체 대표의원과 협의하여 결정토록 함으로써 의장과 교섭단체 대표와의 협의가 의회 운영에 관한 의사결정의 기본적인 과정임을 명확히 하고 있다.

경기도의회 교섭단체는 의회 내부의 운영과 관련된 사항은 집행부에 대한 질의와 출석요구 등에서도 중요한 역할을 수행한다. 구체적으로 경기도의회의 교섭단체는 도지사 등과 관계공무원의 출석요구(제94조), 집행부에 대한 질문에서의 질문자 수와 순서, 긴급현안질문의 요구와 시간(제99조) 등을 의장과 협의하여 결정할 수 있는 권한을 부여받고 있어 집행부 견제에 있어서도 기본적인 행위의 단위로 기능하고 있다.

47) 경기도의회의 경우 이를 별도의 조례로 규정하고 있는 반면, 서울특별시의회는 해당 내용을 「서울특별시의회 기본조례」에 포함하고 있다는 점에서 차이를 보인다.

〈표 5-19〉 경기도의회 회의규칙: 의회 운영과 교섭단체

조항	내용
제3조 (의석배정)	① 의원의 의석은 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 정한다. 다만, 협의가 이루어지지 아니하면 의장이 잠정적으로 정한다.
제8조 (연간의회운영 기본일정의수립)	의장은 각 교섭단체대표의원과의 협의를 거쳐 매년 1월 10일까지 의회의 연간 운영 기본일정을 정하여야 한다.
제11조 (의장의 직무협의)	① 의장은 「지방자치법」(이하 “법”이라 한다) 제58조에 따라 직무 중 의사운영, 의회의 기관이나 조직과 관련되는 사항, 중요행사, 대외 협력업무 등 의회운영과 관련한 주요업무는 미리 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다. ② 의장이 제1항의 업무를 각 교섭단체대표의원과 협의하려면 그 협의안을 작성하여 각 교섭단체대표의원에게 협의를 요청하고, 보좌기관으로 하여금 교섭단체대표의원회의(이하 “대표회의”이라 한다)에 출석하여 보고나 설명을 하게 할 수 있다. ③ 제2항의 총무회담은 의장이 소집한다. 다만, 각 교섭단체나 그 대표의원의 합의 또는 의견조정을 위한 대표회의는 의안관련 교섭단체대표의원의 제의로 제1당의 대표의원이 소집한다. ④ 대표회의의 협의결과나 합의내용은 제1당의 대표의원이 의장이나 관련자에게 서면이나 구두로 통보한다.
제18조 (개의)	본회의의 개의는 본회의 의결이나 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 개의 시각을 정한다. 이를 변경할 경우 또한 같다.
제20조의2 (산회)	② 산회를 선포한 당일에는 회의를 다시 개의할 수 없다. 다만, 천재·지변 또는 국가의 안위에 관계되는 중대한 교전상태나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우로서 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 때에는 그러하지 아니하다.
제21조 (회의의 공개)	② 의장은 비공개회의를 하고자 하는 경우에는 각 교섭단체대표의원과 협의하여야 한다.
제23조 (의사일정의 변경)	① 의장은 다음 각 호에 해당하는 경우 당일 의사일정의 안전 추가·삭제 및 순서를 변경할 수 있다. 2. 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의할 경우 <개정 2020.07.01.> ② 운영위원회와의 의사일정 협의가 끝난 후에 회기 전체 의사일정과 그 일부의 변경이 필요한 사유가 발생한 경우, 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 변경할 수 있다. 단, 협의가 이루어지지 아니하면 의장이 결정한다.
제28조의2 (안전조정위원회)	③ 조정위원회는 조정위원회의 위원장(이하 “조정위원장”이라 한다) 1명을 포함한 5명의 조정위원회의 위원(이하 “조정위원”이라 한다)으로 구성되며 각 교섭단체 부위원장을 포함하여 구성한다. 위원장은 조정위원 중에서 호선한다.
제29조 (심사기간)	① 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위원회에 회부하는 안전 또는 회부된 안전에 대하여 심사기간을 지정할 수 있다. 이 경우 제1호 또는 제2호에 해당하는 때에는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 해당 호와 관련된 안전에 대하여만 심사기간을 지정할 수 있다. 3. 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하는 경우
제29조의2 (안전의 신속처리)	⑦ 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의한 경우에는 신속처리대상안전에 대하여 제2항부터 제6항까지를 적용하지 아니한다.
제36조 (조례안의 본회의 상정시기)	본회의는 위원회가 조례안에 대한 심사를 마치고, 의장에게 그 보고서를 제출한 후 1일이 경과하지 아니한 경우 이를 의사일정으로 상정할 수 없다. 다만, 의장이 특별한 사유로 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 이를 정한 경우에는 의사일정으로 상정할 수 있다.

출처. 자치법규정보시스템

〈표 5-19〉 경기도의회 회의규칙: 의회 운영과 교섭단체(계속)

조항	내용
제44조 (5분 자유발언)	② 5분 자유발언을 하고자 하는 의원은 늦어도 본회의 개의일 전일까지 그 발언취지를 기재하여 소속 교섭단체 대표의원을 경유한 후 의장에게 신청하여야 한다. 이 경우 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원은 의장에게 바로 신청하여야 한다. ③ 5분 자유발언의 발언자수와 발언순서는 교섭단체별 소속 의원수의 비율을 고려하여 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 정한다.
제46조 (발언원칙)	② 교섭단체 대표의원이 교섭단체를 대표하여 연설과 그 밖에 발언을 하는 경우에는 30분까지 발언할 수 있다. ③ 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 동일의제에 관하여 교섭단체별로 그 소속의원수의 비율에 따라 발언자수와 발언자를 정한다. ④ 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 발언자수와 발언자는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 정한다.
제64조 (원격영상회의)	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의하여 필요하다고 인정하는 경우, 본회의를 원격영상회의(동영상과 음성을 동시에 송수신하는 장치가 갖추어진 다른 장소에서 온라인으로 진행되는 회의를 말한다. 이하에서 같다)의 방식으로 개의할 수 있다. 1. 감염병 확산 방지 2. 천재지변
제66조 (원격표결방법)	원격영상회의를 하는 경우 제54조에 규정된 표결방법 또는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 합의한 다른 방법으로 표결할 수 있다.
제72조 (본회의 중 위원회 개최)	위원회는 본회의의 의결이 있거나 의장이 필요하다고 인정하여 각 교섭단체 대표의원과 협의한 경우를 제외하고는 본회의 중에는 개최할 수 없다. 다만, 의회 운영위원회는 그러하지 아니하다.
제94조 (도지사 등과 관계공무원의 출석요구)	④ 도지사나 교육감이 관계공무원에게 대리출석하여 답변하게 하려면 그 이유를 서면으로 본회의나 위원회의 회의개시 전까지 의장이나 위원장에게 통지하여야 한다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원과 협의하며, 위원장은 부위원장과 협의하여야 한다.
제97조 (집행부에 대한 질문)	⑤ 질문자의 수는 의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 정한다. ⑥ 의장은 제5항의 질문자의 수를 교섭단체별로 그 소속의원수의 비율에 따라 배정하며, 각 교섭단체는 배정된 질문자 수의 범위 안에서 질문자를 정한다. 이 경우 교섭단체에 속하지 아니하는 의원의 질문자 수와 질문자는 의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 정한다. ⑨ 각 교섭단체 대표의원은 질문의원과 그 질문순서를 질문일 3일전까지 의장에게 통지하여야 한다. 이 경우 의장은 각 교섭단체 대표의원의 통지내용에 따라 질문순서를 정한 후 이를 질문일 2일 전까지 각 교섭단체 대표의원과 집행부에 통지하여야 한다.
제98조 (교섭단체 대표연설)	본회의는 회기 중에 의결로써 도정 전반이나 특정사안에 관하여 교섭단체 대표의원의 대표연설을 들을 수 있다.
제99조 (긴급현안질문)	② 제1항의 질문을 요구하는 의원은 그 이유와 질문요지 및 출석대상공무원을 기재한 질문요구서를 본회의 개의 24시간 전까지 소속 교섭단체대표의원을 경유하여 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원은 질문요구서를 의장에게 바로 제출하여야 한다. ④ 긴급현안질문 시간은 총 60분으로 한다. 다만, 의장은 각 교섭단체대표의원 과 협의하여 연장할 수 있다.

이상과 같이 서울특별시의회와 경기도의회의 교섭단체는 의회 운영에의 기본적인 의사결정의 단위로 기능하고 있다. 두 의회의 조례와 규칙은 의회 운영과 관련된 제반 사항에 대한 결정에 있어서 의장이 교섭단체 대표의원과 협의하는 과정을 제도화하고

있다. 특히 기본적인 운영에 관한 사항들을 제도화하는데 그치고 있는 서울특별시의회와 달리 경기도의회는 의회 운영과 집행부 견제와 관련된 거의 모든 사항에 대해 의장과 교섭단체의 협의를 규정하고 있어 교섭단체가 지방의회 운영의 핵심적인 행위단위임을 명확히 하고 있다.

4. 지방의회 교섭단체 운영의 쟁점

이 장에서는 1995년 전국동시지방선거 이후 지방의회의 교섭단체 운영의 연혁과 현황, 그리고 변화를 분석하고, 각 지방의회의 소속정당별 의석 현황을 살펴본 후, 의장단 및 상임위원장 선출 및 상임위원회 구성, 그리고 의사결정과정에서 교섭단체의 규정이 어떠한 역할을 해왔는지에 검토하였다. 보다 구체적으로 각 지방의회가 갖고 있는 교섭단체 구성요건은 어떻게 규정되어 있는지 간략히 정리하고, 그것이 의장단과 상임위원장의 배분, 그리고 상임위원회의 배분 등 원구성에 있어서 어떠한 역할을 하는지 살펴보았다. 더불어 각 의회의 규정에 따라 표결과 논의과정에 있어서 교섭단체에 특별한 지위와 권한이 부여되어 있는지 살펴봄으로써 실제 의회의 의사결정과정에서 교섭단체 규정의 실효성을 검토하였다.

검토의 결과는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 우리의 지방의회에서는 그 제정의 시기는 다르지만 자치법규를 통해 교섭단체의 구성과 역할을 제도화하고 있다. 여기에서 살펴본 서울특별시의회, 경기도의회, 부산광역시의회, 인천광역시의회, 그리고 광주광역시의회는 저마다의 교섭단체 구성요건을 마련하고 원구성 과정과 의회 운영에 있어서 일정한 권한을 부여하고 있다. 이러한 내용은 지방자치단체에 따라 세부적인 차이는 있지만 지방의회의 운영에 있어서도 국회와 유사하게 교섭단체가 중요한 의사결정의 단위가 됨을 의미하는 것이다.

둘째, 우리의 지방의회가 교섭단체제도를 제도화할 인적 구성을 갖추고 있고 교섭단체제도를 조례와 규칙을 통해 제도적으로 도입하였지만, 선거가 결과한 광역의회의 정파적 구성으로 교섭단체제도가 실질적인 의미를 갖고 운영될 수 있는 여건을 갖춘 광역의회는 서울특별시의회와 경기도의회, 그리고 인천광역시의회에 불과하다. 그 외 대부분의 의회에서는 복수의 정당이 교섭단체의 구성요건을 충족하지 못한 까닭에 실질적으로 교섭단체제도가 중요한 역할을 수행하고 있지 못하다.

셋째, 교섭단체가 실질적으로 기능하고 있는 서울특별시의회와 경기도의회에 초점을 맞추어 살펴본 원구성과 의회 운영에 있어서 교섭단체의 역할은 다음과 같다. 먼저 원구성에 있어서 서울특별시의회는 교섭단체 간 협이가 활발하게 나타나지 않았다. 교섭단체제도는 오직 상임위원회 배분 비율에서만 의미를 가졌으며, 상임위원장은 다수당이 독식하는 모습이 최근까지 이어졌다. 이렇게 된 데에는 무엇보다도 선거의 결과에

있어서 한 정당이 압도적인 승리를 거두는 경우가 빈번히 발생하여 제2당이 큰 힘을 발휘하기 어려운 의회환경을 조성하였기 때문이다. 그럼에도 부의장 1석을 제2당에게 배분하는 관행은 이어졌고, 최근 선거에 있어서 정당 간 의석 격차가 이전보다 줄어드는 모습은 정당 간 협의를 통해 상임위원장의 일부를 제2당에 배분하는 변화가 나타나고 있다. 반면, 경기도의회의 원구성에 있어서 교섭단체는 서울특별시의회보다 중요한 역할을 수행하였다. 경기도의회의 원구성에서는 의장단 구성 뿐 아니라 상임위원장 배분에 있어서도 교섭단체 구성요건을 갖춘 당파적 비율에 따른 안배가 이루어졌다. 이러한 차이는 경기도의회의 선거결과가 서울특별시에 비해 훨씬 더 경쟁적인 당파적 구도를 형성하였고 그 결과 의회의 원구성에 있어서 처음부터 당파적 고려를 하도록 만들었기 때문이다.

의회 운영에 있어서는 서울특별시의회와 경기도의회의 교섭단체는 의회 운영의 기본적인 의사결정의 단위로 기능하고 있음이 확인되었다. 두 의회의 조례와 규칙은 의회 운영과 관련된 제반사항에 대한 결정에 있어서 의장이 교섭단체 대표의원과의 협의하는 과정을 제도화하고 있다. 다만 기본적인 운영에 관한 사항들을 제도화하는데 그치고 있는 서울특별시의회와 달리, 경기도의회는 의회 운영과 집행부 견제와 관련된 거의 모든 사항에 대해 의장과 교섭단체의 협의를 규정하고 있어 교섭단체가 지방의회 운영의 핵심적인 행위단위임을 명확히 보여주고 있다.

이러한 결과가 주는 함의는 다음과 같다. 첫째, 우리의 지방의회에서 기왕에 제도화되어 있는 교섭단체제도가 실질적인 의미를 가지려면 선거결과에 따른 의회 내의 당파적 균형이 중요한 전제조건이라는 점이다. 하나의 정당이 의석수의 절대다수를 가지는 경우에는 교섭단체는 실질적으로 큰 의미를 가질 수 없고, 원구성과 의회 운영의 의사결정과정 모두 독점정당에 의해 지배될 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 의회 내의 당파적 균형 혹은 적어도 한 정당이 독점적인 지위를 차지하지 못하는 상황에서는 교섭단체제도가 의회 내 의사결정과정에서 갈등을 해소하는 절차적인 규정 마련이 수반된다. 의회 내 정파적 배분이 상대적으로 크게 나타난 경기도의회의 경우 원구성과 의회 운영의 제반사항에서 교섭단체 간 협의회가 세부적으로 제도화되어 있고, 이는 의회 내 의사결정과정에서 정당 간 협치를 강제화하여 갈등이 크게 증폭되는 상황을 사전에 방지하는 효과가 있다. 의회 내 다수정당이 선거를 통해 교체되는 상황이 반복적으로 나타난다면 그러한 효과가 더욱 커질 것임은 자명하다.

마지막으로 지방의회 교섭단체의 요건과 역할, 권한에 대한 포괄적인 논의와 제도적인 틀의 필요성을 지적하지 않을 수 없다. 현재 우리의 지방의회는 저마다의 특수성을 바탕으로 교섭단체의 요건을 정하고 그 역할과 권한을 조례와 규칙을 통해 제도화하고 있다. 지방의회 규모의 차이로 인한 상이한 교섭단체 요건은 피할 수 없으나 역할과 권한에 대한 제도화는 일정한 통일성을 기반으로 이루어질 필요가 있다. 의회 내 행위의 기본단위로서 교섭단체제도는 지역의 특수성에 따라 그 본질적인 기능과 역할이 달

라지지 않는다. 따라서 지역적인 혹은 정파적인 차이로 인해 교섭단체의 역할과 기능이 상이하게 규정되어 있는 현재의 모습은 제고될 필요가 있다.

VI. 제도적 방안

본 연구는 지방의회 교섭단체 운영실태를 분석하여 지방의회 교섭단체 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하는 데 있다. 지방의회는 대의민주주의 원리에 근거하여 지역 주민의 민의를 대표하는 주민대표기관으로써 지방자치의 중요한 의사와 정책을 결정하는 기관이다. 무엇보다 지방의회는 국회와 더불어 주민의 의사를 대의하는 기관의 지위를 가지고 있다. 그러나 지방의회는 전문성 부족, 특정 정당 독과점의 빈번한 발생 등으로 인해 역할을 수행하지 못하고 있다. 무엇보다 지방의회가 가지고 있는 한계점, 즉 의회 자체적으로 전문성과 효율성을 강화시키기 위한 권한을 가지고 있지 못하다는 점 때문에 발전 가능성을 기대하기 힘든 상황이다. 이러한 점에서 지방의회는 지속성은 유지될 수 있지만 발전성은 크지 않은 편이다.

현재 지방의회는 설립 목적의 취지 그리고 기대와는 다른 방향으로 운영되고 한계점을 보여주었다. 이는 앞서 언급했듯이 지방의회 의원의 전문성 부족, 자기 지역구의 이해나 특정 이익집단의 이해관계를 우선하는 의원들의 행태, 특정 정당이 지방의회 독점하여 일방적으로 의장단 및 상임위원장을 독식하고 지방의회를 독단적으로 운영함으로써 지방의회가 효율적으로 작동하지 못하는 경우가 많이 발생하였다.

진정한 민주주의 발전은 의회 전문화와 제도화를 통해 엿볼 수 있다. 국회와 지방의회는 우리 민주주의 발전을 가늠할 수 있는 척도가 되는 것이다. 국회의 전문성이 강화된 것은 국회의원들의 자질이 높아진 것도 있지만 국회 전문성 강화를 위해 설치된 다양한 제도 때문이다. 국회 사무처, 국회입법조사처, 국회예산정책처, 국회 도서관은 국회 전문성을 강화시킨 중요한 입법지원조직들이다. 한편, 상임위원회 중심주의를 택하고 있는 우리 국회는 의원들의 높아진 전문성과 체계적인 분업화를 통해 효율성을 높였으며 이는 국회 전문성을 강화시켜 나갔다. 무엇보다 상임위원회와 소위원회 제도는 의원들의 논의가 심도 있게 이루어지는 장으로 역할 함으로써 숙의와 토론이 정착될 수 있게 하였다. 국회 교섭단체 제도는 국회 전문성과 효율성을 높이는데 크게 기여하였다. 교섭단체가 갖추어지지 못한 제헌국회 초기 경험은 교섭단체 필요성을 다시 한 번 되새길 수 있는 기회였으며 현재까지도 왜 국회가 교섭단체 중심으로 운영되어야 하는지 보여주는 계기였다.

반면, 지방의회는 전문성은 크게 뒤떨어지는 편이다. 지방의회는 입법조사처, 예산정책처, 도서관과 같은 입법지원조직을 갖추고 있지 못하다. 이는 조례 발의, 행정부 견제를 위한 행정감사를 어렵게 한다. 또한, 기관대립형이지만 강시장에 치중되어 있는 강한 권한에 대한 견제를 불가능하게 한다. 지방자치법 전면 개정으로 정책 지원관 채용이 가능해지면서 전문성이 강화되는 길은 열렸지만 아직 가야할 길이 멀다. 지방자치법에 의해 시행되고 있는 정책 지원관 채용은 의원들의 의정활동에 많은 도움이 될 것이지만 한편으로는 입법조사처 혹은 예산정책처와 같은 입법지원조직의 설치는 당분간은 기대하기 힘들 것이라는 예상을 가능하게 한다. 이러한 점에서 교섭단체를

통한 지방의회의 효율성과 전문성 제고는 현실적 방안으로 주목받고 있다. 이는 지방의회가 제도적으로 보완된 교섭단체를 통해 지방의회에 대한 불신과 회의를 극복하고, 지방의회가 지역주민의 대의기관으로서 지방자치 실현이라는 중요한 임무를 효과적으로 달성하기 위한 제도적 방안으로서 기대를 받고 있기 때문이다. 교섭단체 제도는 일반적으로 원내 운영을 효율성이라는 측면을 고려하여 고안한 제도로 이해되고 있는데(이현출 2009) 무엇보다 혼란과 갈등을 예방하고 완화하기 위한 방안이라 여겨진다(김형철 2010; 김봉철 2011). 국회에서 교섭단체 역할이 지방의회와 같을 수는 없지만 지방의회 차원에서 벌어지고 있는 갈등 그리고 혼란을 지방의회 맞춤형 교섭단체 제도를 통해 해결 방안을 구축할 수 있다. 뿐만 아니라 지방의회 교섭단체는 지방자치 단체장을 견제에 있어 중요한 역할을 수행하고 있으며(조성수 2018), 실질적인 지방자치 실현을 위한 제도적 장치라 할 수 있다(최용전 2022).

1. 교섭단체 운영실태

지방의회는 교섭단체 도입을 통해 전문성 강화와 효율성 제고를 시도하고 있다. 이를 위해 교섭단체 조례를 제정하여 교섭단체 운영을 공고화하였다. 그러나 지방의회의 교섭단체 운영은 전문성보다는 효율성 강화에 초점을 맞출 수밖에 없는 상황이었다. 교섭단체가 실질적으로 운영되기 위해 필요한 인적, 재정적 지원은 불가하기 때문이다. 지방의회는 조례를 통해 교섭단체 제도를 마련하였지만 운영에 필요한 정책연구위원 체계는 갖출 수 없었다. 교섭단체 입법지원을 위한 정책연구위원 충원이 제도화되어 있는 국회와 달리 지방의회는 그럴 권한이 없기 때문이다. 한편, 지방의회 교섭단체는 운영에 있어서도 많은 문제점을 노출하고 있는데 이는 지방의회가 가지는 중요한 특징 때문이다. 현재 지방의회 교섭단체 특징을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 지방의회는 교섭단체 관련 조례 제정의 시기는 다르지만 자치법규를 통해 교섭단체의 구성과 역할을 제도화하고 있다. 둘째, 우리의 지방의회가 교섭단체 제도를 제도화할 인적 구성을 갖추고 있고 교섭단체제도를 조례와 규칙을 통해 제도적으로 도입하였지만, 선거가 결과한 광역의회의 정파적 구성으로 교섭단체제도가 실질적인 의미를 갖고 운영될 수 있는 여건을 갖춘 광역의회는 서울특별시의회와 경기도의회, 그리고 인천광역시의회에 불과하다. 셋째 교섭단체의 역할은 예상과는 다른 방향으로 흘러가고 있었는데 교섭단체 제도의 문제라기보다는 선거 결과에 있어서 한 정당이 압도적인 승리를 거두는 경우가 빈번히 발생하여 제2당이 큰 힘을 발휘하기 어려운 의회환경을 조성하였기 때문이다.

교섭단체 제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 첫째, 교섭단체제도가 실질적인 의미를 가지려면 선거결과에 따른 의회 내의 당파적 균형이 중요한 전제조건이다. 둘째, 의회 내의 당파적 균형 혹은 적어도 한 정당이 독점적인 지위를 차지하지 못하는 상황

에서는 교섭단체제도가 의회 내 의사결정과정에서 갈등을 해소하는 절차적인 규정 마련이 수반되어야 한다. 마지막으로 지방의회 교섭단체의 요건과 역할, 권한에 대한 포괄적인 논의와 제도적인 틀 즉, 교섭단체 역할과 권한에 대한 제도화는 일정한 통일성을 기반으로 이루어질 필요가 있다.

교섭단체가 갈등과 혼란을 예방하고 해결하기 위한 역할을 하기 위해서는 권한 그리고 이를 위한 재정적 지원이 뒷받침되어야 한다. 물론 현재 지방의회 교섭단체 운영이 승자독식, 당론기속과 당파적 이익 등 비민주성 문제를 가지고 있는 것도 사실이다. 그러나 이는 교섭단체가 법적으로 보장되어 있지 않다보니 나타나는 현상이라고 말할 수 있다. 지방의회들은 지방자치법상에 교섭단체에 관한 규정이 없으므로 자체적으로 조례와 규칙을 제정하여 교섭단체를 운영하고 있다. 그렇다면 “왜 법으로 지방의회 교섭단체에 대한 규정이 필요한 것인가?” 물어보면 지방의회의 위상이 지방정부 구성에 있어 하나의 기관으로 취급되어 자체적으로 인사권 및 재정권을 가질 수 없는 한계점 때문이라는 답이 나오게 된다.

지방의회는 자체적 조례를 통해 교섭단체 권한과 재정적 지원을 제공하지는 못하고 있다. 지방의회 교섭단체는 제도적 미비 속에서 권한의 문제 그리고 인력 제공의 문제를 경험할 수밖에 없는 상황이다. 교섭단체 기능을 강화하기 위하여 보좌 인력을 임명하고자 했던 지방의회의 노력은 상위 법령의 근거 미비 속에서 좌절되었으며, 국회법에 따라 정책연구위원을 지원받는 국회 교섭단체와 달리 지방의회는 교섭단체를 통한 정책지원인력은 보장받지 못하고 있었다.

2. 교섭단체 활성화를 위한 제도적 기반

지방의회 교섭단체에 법적 지원이 이루어질 때 지방의회 역할 강화, 실질적 지방자치제 구현 등을 기대할 수 있다는 점에서 다양한 방안들이 논의되고 있으며 그 중 지방의회법 제정 그리고 지방자치법 개정이 논의 대상이라 하겠다. 국회에서 오랜 시간을 두고 교섭단체제도를 정착하였듯이 지방의회의 제도 정착에는 절차적, 시간적 경과가 있을 것이라 예상할 수 있다. 물론 국회의 경험을 통해 좀 더 효율적이며 효과적인 과정을 거치겠지만 특정 정당의 독점구도가 쉽게 이루어지는 지방의회의 특징을 반영한 교섭단체 제도 확립이 필요하다. 역사적으로 보았을 때 교섭단체 필요성과 발전을 국회를 통해 목격할 수 있었는데 제헌국회에서 교섭단체 필요성이 개원 초기(1948년 9월) 제기되었지만 실시되지 않았다. 그러나 제헌국회는 국회 운영의 경험을 통해 교섭단체 필요성을 느낄 수밖에 없었고 교섭단체 도입으로 이어지게 된다. 제헌국회가 교섭단체 필요성을 느끼는데 걸린 시간이 1년이 채 되지 않았다. 이는 교섭단체가 왜 필요한지 보여주는 단적인 결과로서 그 필요성은 국회만이 아니라 지방의회에도 똑같이 적용된다고 하겠다. 한편, 국회는 지속적으로 교섭단체 지원을 위한 인적·재정적

조치를 취함으로써 국회의 효율성 그리고 전문성을 강화시켰다. 국회는 자체적으로 제도적 지원을 도입할 권한이 있지만 지방의회는 그렇지 않다. 지방의회의 전문성과 효율성을 제고시키기 위해서는 국회가 경험한 결과를 지방의회에도 적용시켜야 한다.

현재 지방의회는 전문성과 분업화를 중심으로 하는 상임위원회 중심주의를 채택하고 있으며 이를 통해 지방의회 전문성과 효율성 제고를 위해 노력하고 있다. 그러나 우리 지방의회 규모와 상임위원회 중심주의는 의회 구성과 운영에서 한편으로는 정파적 갈등의 여지가 있음을 의미하며, 다른 한편으로는 이러한 갈등을 협의하고 해소할 수 있는 제도적 수단으로 교섭단체 중심의 의회운영이 필요하다는 것을 의미한다.

교섭단체의 필요성은 지방의회의 특정 정당의 독단적 운영에 제동을 걸기 위한 조치이며, 기관대립형이지만 강시장-약의회로 인해 단체장에 대한 견제가 쉽지 않은 상황에서 단체장을 효율적으로 견제하기 위한 한편으로는 갈등으로 인한 혼란을 사전에 예방하기 위한 제도적 장치라 하겠다. 이러한 지방의회 교섭단체 관련 의견을 지방의회 의원들을 통해 들어보면 다음과 같은 내용으로 정리할 수 있다.⁴⁸⁾

지방의회에서 교섭단체에 대한 필요성은 인정하고 있다.⁴⁹⁾ 교섭단체가 필요한 이유는 지방의원 개인이 정책을 만드는데 한계가 있으며 정당의 체계화된 정책연구 기능의 도움이 필요하기 때문이라는 점이 지배적이다. 또한, 지방의회 효율적 운영을 위해 필요하다는 의견도 있었다. 교섭단체 활성화를 위해 재정적 지원과 인적 지원 어느 것이 더 우선되어야 한다는 물음에 대해서는 의견이 갈렸다. 인적 지원이 필요하다는 의견도 있었지만 재정적 지원이 우선이라는 의견도 있었다. 그러나 인적 지원을 위해 필요한 재정적 뒷받침이라는 점에서 어느 것이 우선이라고 말하기는 힘들다. 다만, 정책개발, 조례 제정을 위해 지원이 필요하다는 점에서 공통점을 찾을 수 있었다.

교섭단체가 광역의회와 기초의회 모두에서 필요한지 아니면 광역의회 실시만으로 충분하지에 대해 의원들은 모두 필요하다는 점을 강조하고 있다. 다만, 광역의회 먼저 실시하고 기초의회로 확대해 나가자는 의견이다. 물론 기초의회 중 규모가 큰 기초의원에서 교섭단체 도입에는 찬성하는 편이다. 한편, 교섭단체 구성 및 운영을 위해 최소 의원정수에 대해서는 다양한 의견이 개진되었다. 10인-30인을 최소 의원정수로 보고 있었다. 다만 광역의회에서 교섭단체가 필요하다는 점 그리고 기초의회 중 규모가 큰 지방의회에 교섭단체가 필요하다는 의견을 종합해 볼 때 15명 정도를 최소 지방의원 정수로 보고 있다고 말할 수 있다. 지방선거 결과 교섭단체가 하나 밖에 만들어지지 않는 경우에도 교섭단체에 대한 지원이 필요하지에 대해서는 교섭단체 지원이 필요하다고 답하고 있다. 교섭단체의 숫자가 중요한 게 아니라 정책개발, 정책연구 등을 위해 교섭단체 제도가 필요한 것이기 때문이라 말하고 있다.

48) 인터뷰 문항은 〈부록〉을 참조 바람.

49) 물론 초선의원(현)의 경우 아직 지방의회의 경험이 거의 없어 교섭단체에 대한 필요성을 크게 느끼지 못하고 있다는 의견도 있었다.

한편 지방의회 교섭단체가 2개 이상이 만들어질 수 있도록 하는 연동제 실시에 대한 의견은 단기적으로는 부정적 그러나 장기적으로는 긍정적 의견이 다수였다. 아무래도 제21대 국회에서 준연동제 실시에 따른 문제점이 반영된 결과라 하겠다. 다음으로 교섭단체 지원을 위한 법적 근거 마련으로 지방자치법 개정, 지방의회법 제정 중 어느 방안이 더 효과적이라 생각하십니까?라는 질문에 모두가 지방의회법 제정이 효과적이라고 답하였다. 이는 최근 지방자치법 전부개정이 이루어졌고 재개정에 시간이 필요하기 때문에 지방의회법 제정이 시간적으로 그리고 내용적으로 효과적이라는 의견이다.

국회에 교섭단체 관련 법적 근거 마련을 요구했지만 통과되지 못하고 현재까지 다루어지지 않은 이유로는 국회가 가지고 있는 기득권, 지방의회에 대한 견제, 중앙정치 의 경직된 시각 등의 의견을 꼽았는데 그 원인을 지방의회에 권한을 주지 않고 국회가 권한을 유지하려는 것을 보고 있다. 마지막으로 지방의회 교섭단체 활성화를 위한 구체적 방안에 대해 지방의회 및 지방의원들의 역량 강화가 필요하다고 답해 주었다.

교섭단체 필요성에 대한 지방의원들의 의견을 들을 수 있었다. 인터뷰를 통해 교섭단체의 제도적 지원을 위해 국회의 법(지방자치법, 지방의회법) 통과가 필요하지만 현재 용이하지 않다는 점을 알 수 있었다. 한편, 교섭단체에 대한 지원은 지방의회의 정책 개발, 조례 발의, 행정부 견제를 위해 전문성 강화를 위한 방안이며 대의 민주주의 발전 나아가 한국 정치 발전에 꼭 필요한 조치라는 점을 강조하고 있다. 구체적으로 교섭단체 법적 근거 마련을 통해 인적, 재정적 지원이 필요하며 이러한 지원은 개인차원에서 할 수 없는 정책 개발 및 연구를 위해 필요하다는 점을 밝히고 있다.

〈표 6-1〉 지방자치법 입법지원 관련 조항

<p>제41조(의원의 정책지원 전문인력) ① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급·직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제68조(전문위원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법활동을 지원하기 위하여 지방의회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>③ 위원회에 두는 전문위원의 직급과 수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제102조(사무처 등의 설치) ① 시·도의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무처를 둘 수 있으며, 사무처에는 사무처장과 직원을 둔다.</p> <p>② 시·군 및 자치구의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무국이나 사무과를 둘 수 있으며, 사무국·사무과에는 사무국장 또는 사무과장과 직원을 둘 수 있다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 사무처장·사무국장·사무과장 및 직원(이하 제103조, 제104조 및 제118조에서 “사무직원”이라 한다)은 지방공무원으로 보한다.</p>

지방의회 의원들은 지방정치 관련 모든 조항을 포함하고 있는 지방자치법 개정보다는 지방의회법 개정에 희망을 갖고 있었다. 이와 관련해서 현 지방자치법 지방의회 입법지원 관련 조항을 살펴보면 <표 6-1>과 같이 정리할 수 있다. 제41조 정책 지원관, 제68조에서의 상임위원회 전문위원, 제102조에서의 사무처 설치가 여기에 해당된다. 교섭단체 관련 조항이 전혀 없다는 게 현 지방자치법의 특징이며, 정책 지원관에 대한 소극적 태도 그리고 모호한 상임위원회 전문위원과 사무처 설치에 대한 규정이 특징이라 하겠다.

이를 근본적으로 해결하는 방법으로 지방자치법 개정 혹은 지방의회법 제정이 논의되고 있다. 앞서 언급하였지만 현재 의원들에 의해 제안된 지방의회법은 3개이고 과거 제20대 국회에서도 지방의회법은 제안되었었다. 지방의회법 국회 통과가 지방의회 발전을 위해 중요한 단계라 말할 수 있다. 「지방의회법안」 제안 이유를 보면 국회는 국회법에 따라 입법 활동을 지원하고 운영되고 있지만 지방의회는 독립된 법률이 부재하여 의정활동을 수행하는 데 어려움이 있다는 점을 제시하고 있다. 이들 법안에서 지방의회 입법지원을 위한 규정은 어떻게 되어 있으며 교섭단체 관련 내용을 살펴보았다. <표 6-2>는 이에 대한 구체적 내용을 보여주고 있다. 이를 통해 알 수 있듯이 3개 법안은 비슷한 내용을 담고 있으며 입법지원을 위한 4가지 조항이 있다. 가장 먼저 현재 시행되고 있는 정책 지원관 제도며, 두 번째는 사무기구 설치에 관련된 것이다. 세 번째는 지방의회가 기대하고 있는 교섭단체 관련된 내용이며 네 번째는 상임위원회 전문위원에 관련된 내용이다. 정책 지원관 관련된 내용을 현재 지방자치법과 비교해 보면 정수 2분의 1 범위 내용이 없다는 점을 발견할 수 있다. 지방의회가 조례를 통해 충분한 지원관을 둘 수 있지만 이에 대한 구체적 내용은 찾을 수 없다. 사무기구 설치와 상임위원회 전문위원에 대한 내용은 현 지방자치법과 크게 다르지 않다. 다만 지방자치법에 내용이 없는 교섭단체 조항이 지방의회법에는 동일하게 있다는 점을 발견할 수 있다. 그러나 교섭단체 구성 관련 법적 조항은 있으나 교섭단체 활성화를 위한 제도적 조치는 언급되고 있지 않다.

국회법은 교섭단체 지원에 대한 내용을 구체적으로 규정하고 있다. 즉 국회법 제34조(교섭단체 정책연구위원) ① 교섭단체 소속 의원의 입법 활동을 보좌하기 위하여 교섭단체에 정책연구위원을 둔다. ② 정책연구위원은 해당 교섭단체 대표의원의 제청(提請)에 따라 의장이 임명한다. ③ 정책연구위원은 별정직공무원으로 하고, 그 인원·자격·임면절차·직급 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.라고 하고 있다. 또한, “교섭단체 정책연구위원 임용 등에 관한 규칙”을 보면 다음의 내용을 찾을 수 있다.

제1조(목적) 이 규칙은 국회법 제34조의 규정에 의하여 교섭단체에 두는 정책연구위원(이하 “정책연구위원”이라 한다)의 정원·직급·자격 및 임면절차등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(직무) ①정책연구위원은 소속교섭단체대표의원의 지휘·감독을 받아 당해교

섭단체소속의원의 입법활동을 보좌한다.

②정책연구위원이 법률이나 다른 규칙의 규정에 의하여 특별한 직무를 부여받은 때에는 이에 따라야 한다.

제3조(정원등) ①정책연구위원의 정원은 77인으로 한다.

②정책연구위원은 1급 내지 4급상당 별정직 국가공무원으로 보한다.

〈표 6-2〉 제21대 국회에 발의된 지방의회법 비교

이해식 의원 안	서영교 의원 안	이원욱 의원 안
<p>제12조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 정책지원 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제32조(사무기구의 설치) ① 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있으며, 사무기구에는 사무기구의 장 및 직원(이하 “사무직원”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 사무직원은 지방공무원으로 보한다.</p> <p>③ 사무기구의 조직과 정원 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정한다.</p> <p>제37조(교섭단체) ① 의회에 조례로 정하는 수 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 의원 중 조례로 정하는 수 이상의 의원은 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.</p> <p>② 교섭단체의 구성·운영 및 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제40조(전문위원과 공무원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원 을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>⑤ 위원회에 두는 전문위원과 공무원의 직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>	<p>제12조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 정책지원 전문인력의 신분, 자격요건, 직무, 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제37조(사무기구의 설치) ① 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있으며, 사무기구에는 사무기구의 장 및 직원(이하 “사무직원”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 사무직원은 지방공무원으로 보한다.</p> <p>③ 사무기구의 조직과 정원 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정한다.</p> <p>제42조(교섭단체) ① 의회에 조례로 정하는 수 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 의원 중 조례로 정하는 수 이상의 의원은 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.</p> <p>② 교섭단체의 구성·운영 및 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제45조(전문위원과 공무원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원 을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>⑤ 위원회에 두는 전문위원과 공무원의 직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>	<p>제12조(의원의 정책지원 전문인력) ① 의원의 의정활동을 지원하기 위하여 의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력은 업무를 수행함에 있어 필요한 자료의 제공을 집행기관에 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제37조(사무기구의 설치) ① 의회에는 사무를 처리하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 사무기구를 둘 수 있으며, 사무기구에는 사무기구의 장 및 직원(이하 “사무직원”이라 한다)을 둔다.</p> <p>② 제1항에 따른 사무직원은 지방공무원으로 보한다.</p> <p>③ 사무기구의 조직과 정원 등에 관한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정한다.</p> <p>제42조(교섭단체) ① 의회에 조례로 정하는 수 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다. 다만, 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 의원 중 조례로 정하는 수 이상의 의원은 따로 교섭단체를 구성할 수 있다.</p> <p>② 교섭단체의 구성·운영 및 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p>제45조(전문위원과 공무원) ① 위원회에는 위원장과 위원의 자치입법 활동 등을 지원하기 위하여 의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(이하 “전문위원”이라 한다)과 필요한 공무원 을 둔다.</p> <p>② 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 시·도에서 실시하는 시정·도정 감사 및 조사, 시·군·자치구에서 실시하는 시정·군정·구청 감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집·조사·연구를 한다.</p> <p>⑤ 위원회에 두는 전문위원과 공무원의 직급과 정수 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p>

한편, 국회 교섭단체 지원은 인적 지원에서 끝나는 것이 아니다. 「정치자금법」 상에서 교섭단체에 대한 제도적 지원은 국고보조금 배분 문제와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 「정치자금법」 제27조(보조금의 배분) ①에서 “경상보조금과 선거보조금은 지급 당시 「국회법」 제33조(교섭단체)제1항 본문의 규정에 의하여 동일 정당의 소속의원으로 교섭단체를 구성한 정당에 대하여 그 100분의 50을 정당별로 균등하게 분할하여 배분·지급한다”고 규정하고 있다. 이것은 정당에게 지급되는 국고보조금의 절반은 교섭단체에 먼저 균등하게 나누어 지급한다는 것으로 교섭단체에 제공하는 제도적 지원책이다. 한편, 국회에서 교섭단체는 운영뿐만 아니라 권한 및 행정부 견제에 있어서도 핵심이다. 헌법기관 그리고 중앙정부 기관 임면에 있어서도 교섭단체는 중심이 되고 있다. 구체적으로 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 방송통신위원회 등에 교섭단체는 후보를 추천할 수 있으며 이를 통해 다양한 권한을 부여받고 있다.

그러나 현재 의원들에 의해 제안된 3개의 지방의회법을 살펴보면 국회법에서 명시하고 있는 구체적인 교섭단체에 대한 지원 내용을 찾을 수 없다. 물론 지방의회법이 해당 상임위원회에서 다루어질 때 관련 내용이 보완될 수 있을 것이다. 그러나 현재 제안된 지방의회법에 대한 희망을 통해 법적 기반을 마련하는 것은 쉽지 않다. 다만 교섭단체 법적 기반 마련을 위해서는 지방자치법 개정보다는 지방의회법 제정에 초점을 맞추어야 하며 지방의회법이 소위원회 혹은 상임위원회 차원에서 다루어질 때 구체적인 인적/재정적 지원체계가 마련될 수 있도록 해야 할 것이다.

교섭단체 도입을 위한 방안으로 단기적 방안과 장기적 방안을 마련해야 한다. 무엇보다 왜 필요한가?에 대한 물음에 지속적인 합리적이고 논리적인 답을 찾아가는 것이 중요하다. 특히 교섭단체는 궁극적으로 지방의회뿐만 아니라 지역주민들에게도 어떻게 혜택을 주는 것이라는 점 그리고 민주주의 발전을 위한 방안이라는 점에 초점을 맞추어야 한다. 현재로서 지방자치법/지방의회법을 통한 제도적 기반 마련이 가장 좋은 방법이지만 이를 위해서는 장기적 관점에서 대비해야 하고 한편으로는 법안의 필요성에 대한 토론회 및 공청회 개최를 통해 국회가 움직일 수 있도록 해야 한다. 무엇보다 법안을 대표발의한 의원들뿐만 아니라 지방의원 출신들의 협력이 중요하다고 본다. 법안에 대해 초당적 지지를 이끌어내기 위해 민주당과 국민의힘 국회의원들 중 지방의회 경험이 있는 의원들의 지지와 도움을 이끌어내야 한다.

법안통과에 있어 공직선거법 개정도 논의될 필요가 있다. 이는 현재 지방선거는 중앙정치 환경에 크게 영향을 받는 결과가 도출되고 있다. 이로 인해 2018년 지방선거에서는 민주당만이 교섭단체로 인정받을 수 있는 광역의회가 다수였다. 한편, 2022년 지방선거 결과 국민의힘만이 교섭단체로 인정받을 수 있는 광역의회가 많게 되었다. 이는 교섭단체 제도의 필요성을 떨어뜨리며 정당 간 균형 있는 견제를 어렵게 한다. 이를 해결할 수 있는 방안으로 광역의회선거에 연동제를 도입함으로써 의회 내 제2정당이 적어도 10%의 의석을 가지게 하는 것이다. 이렇게 되면 적어도 2개 이상의 교

섭단체가 출현할 수 있고 교섭단체 간 견제와 균형이 이루어질 수 있을 것이다.

지방의회 차원에서 교섭단체 관련 법안에 대해 구체적 내용을 가지고 있어야 한다. 여기에는 첫째, 교섭단체 구성 요건 및 2개 이상 교섭단체 구축 방안 마련에 대한 정리가 필요하다. 실제 지방선거의 결과로 배분된 정당의 의석 배분이 의미 있는 교섭단체제도 운영을 어렵게 만드는 상황이 많이 나타나고 있다. 지방의회 교섭단체제도는 항상 2개 이상의 교섭단체가 만들어지는 국회와는 달리 지방의회의 지역적 특징, 중앙정치의 영향력 등 의석 분포에 대한 고민이 있어야 한다. 이러한 점에서 10%를 기준으로 하고 연동제를 도입하는 것을 제안한 것이다.

두 번째로 교섭단체 인적/재정적 지원에 관한 구체적 안을 가지고 있어야 한다. 지방의회가 줄기차게 주장한 것이 교섭단체를 통한 법적 지원 방안이다. 물론 교섭단체 뿐만 아니라 입법조사처와 같은 입법지원조직도 요구하였다. 그러나 지방의회의 이러한 주장에 대해 정책 지원관 제도 도입이라는 단순한 지원에 그치고 있다. 국회 교섭단체는 77명의 입법 정책연구위원이 있으며 정당은 국고보조금을 지원 받는다. 먼저 300명 국회에 77명의 입법 정책연구위원의 근거를 바탕으로 지방의회 교섭단체에 제공되는 인력지원을 계상할 수 있을 것이다. 한편, 현재는 국고보조금이 중앙당에 지급되고 있다. 그러나 한국 정당정치 발전을 위해 국고보조금이 중앙당과 시·도당으로 분산되어 지원되는 형태도 생각해 봐야 한다.

세 번째로 교섭단체 적용 대상에 대한 구체적 내용에 관한 것이다. 앞서 언급했듯이 광역 단위의 경우 교섭단체를 구성할 수 있는 충분한 수준의 지방의회 규모가 되지만 기초 단위의 지방의회의 경우 교섭단체 구성이 가능한 규모가 안 되는 곳이 많다. 이로 인해 (1) 광역의회만 도입할 것인지 (2) 광역의회와 기초의회 모두 도입할 것인지, (3) 광역의회 그리고 일정 규모를 가진 기초의회만 대상으로 도입할 것인지 구체적 안을 가지고 있어야 한다.

마지막으로 좀 더 교섭단체 관련 주장이 좀 더 강력한 호소력을 가지기 위해서는 지방의회 교섭단체 운영이 어느 정도 일관성 그리고 구체성을 띠어야 한다. 현재 지방의회들의 교섭단체는 조례 및 규칙을 통해 규정되어 있는데 구체적이지 않고 추상적이라는 점을 보이고 있다. 이러한 혼란은 교섭단체 제도적 마련을 위한 기반을 약화시키는 경향을 보인다. 현재 지방의회의 교섭단체 관련 조례들은 조례에 명시되어 있는 ‘교섭단체의 기능’은 추상적이고 모호하다. 대체로 교섭단체 기능은 의회 전반의 사안에 대한 권한과 함께 의원들 사이 소통의 창구로서 기능하도록 명시되어 있지만 어디까지가 교섭단체가 그 권한을 행사할 수 있는지 모호하기 때문에 각각의 조항을 해석하여 적용하는데 혼선을 빚을 수 있다. 한편, 지방의회 운영에 있어 중요한 교섭단체 관련 원구성 논의와 협의나 결정이 필요한 의회 운영 사안마다 교섭단체의 권한 명시가 부재하다. 위에서 언급한 내용의 구체적인 안을 마련하기 위해 지방의회 차원에서 활발한 논의, 연구 등이 이루어져야 하며 이를 통해 논리적 방안을 제시해야 한다.

국회차원에서의 공청회, 토론회뿐만 아니라 지역별 그리고 전국광역의회협의회 등을 통한 지속적 논의가 이루어져야 한다. 아쉽게도 국회에는 지방의원 출신들이 많다. 그러나 이들이 지방의회에 속해 있을 때의 간절함은 국회로 진출하였을 때 찾아볼 수 없다. 지방의회법을 발의한 3명 의원 중 이해식 의원만이 지방의회 출신이며 서영교, 이원욱 의원은 아니다. 지방의회 출신의 국회의원들이 강한 의지만 있다면 국회차원에서 지방의회법 나아가 지방의회 발전을 위한 다양한 제도적 기반을 만들 수 있을 것이다. 적어도 다양한 공청회와 토론회는 마련될 수 있다. 그러나 현재 그러한 모습은 보이지 않고 있다. 지방의회 출신 국회의원들이 앞장 설 수 있도록 해야 하며 전국 광역의회 협의회 나아가 전국 시·군·자치구의회의장협의회, 전국 기초의회 의장협의회 등이 한 목소리를 낼 수 있도록 해야 한다.

무엇보다 교섭단체 제도적 기반 마련에 있어 중요하게 넘어야 할 산은 여론이다. 교섭단체에 대한 인적, 재정적 지원은 결국 국민이 세금이 투입되는 일이다. 그러나 이에 대한 찬성보다는 반대가 높을 것이다. 특히, 지방의회 그리고 국회에 대한 불신이 높은 상황에서 이를 극복하고 제도적 기반을 마련하는 것은 쉬운 일이 아니다. 지방의회가 입법적 생산성, 도덕성, 그리고 대표성을 띤 의정활동을 통해 주민 설득작업에 선두에 있어야 할 것이다.

〈 부 록 〉

표적집단인터뷰(Focus Group Interview) 설문지

- 교섭단체 운영과 제도적 방안에 관한 조사 -

안녕하십니까?

이 조사는 서울시의회 교섭단체 운영실태를 통한 실효성 제고방안 연구의 일환으로 지방의회에서 교섭단체 지원을 위한 법적, 제도적 방안 마련을 위한 진행되고 있습니다. 응답내용은 <통계법> 제33조에 의해 비밀이 보장되며 개인정보 역시 <개인정보보호법> 제3조에 따라 보호되며, 연구방향 설정과 연구결과보고서에 '간접적인 형태(익명)'로 반영될 예정입니다.

바쁘신데 참여해 주셔서 감사합니다.

응답자 소속	
소속 광역의회	
소속 정당	
의원 임기	년 월 ~ 년 월

1. 국회 교섭단체는 「국회법」에 관련 규정이 있지만 지방의회 교섭단체는 조례에만 해당 조항이 있습니다. 지방의회에 조례 이외에 지방자치법이나 지방의회법과 같은 법적 근거가 필요하다고 생각하십니까? 법적 근거가 필요하다면 왜 필요한지, 필요가 없다면 왜 필요가 없다고 생각하십니까?
2. 지방의회 교섭단체가 활성화되기 위해서 인적 지원과 재정적 지원 중 무엇이 더 우선되어야 한다고 보십니까?
3. 광역의회까지만 교섭단체에 대한 제도적 지원이 필요하다고 생각하십니까? 아니면 기초의회로도 확장하여야 한다고 보십니까?
4. 지방선거 결과에 따라 교섭단체가 하나만 만들어지는 지방의회가 많습니다. 교섭단체가 하나일 경우에도 교섭단체를 지원하여야 한다고 생각하십니까?
5. 지방의회마다 의원정수가 다르며 교섭단체를 구성할 수 있는 요건도 다릅니다. 교

섭단체가 실질적으로 운영되려면 지방의회의 최소 의원정수는 어느 정도는 되어야 한다고 생각하십니까?

6. 지방의회 교섭단체 운영의 활성화를 위해서 선거제도를 개혁하자는 의견에 대해서 어떻게 생각하십니까? 지방의회에 2개 이상의 교섭단체가 만들어지도록 선거제도를 개혁하자는 의견 중에서 지방선거에 정당별 득표율과 의석율을 연계하는 연동제 도입에 대해 어떻게 생각하십니까?
7. 지방의회 교섭단체 지원을 위한 법적 근거 마련에는 「지방의회법」 제정과 「지방자치법」 개정, 두 가지 방식이 있습니다. 2022년 초 「지방자치법」이 전부개정되었고 현재 국회에는 「지방의회법」 제정안 3개가 발의되어 있습니다. 「지방의회법」 제정과 「지방자치법」 개정, 둘 중 어느 방안이 지방의회 교섭단체 지원에 효과적이라고 생각하십니까?
8. 지방의회가 교섭단체 지원을 위한 법적 근거 마련을 끊임없이 요구해왔습니다. 이러한 요구에 맞춰 관련 법안이 국회에 제안되었지만 통과되지 않고 있습니다. 국회에서 관련 법안이 다루어지지 않는 이유는 무엇이라 생각하십니까?
9. 지방의회 교섭단체 관련 법 제정 및 국회 통과 이외에, 지방의회 교섭단체 활성화를 위한 구체적 방안은 있다면 말씀해 주십시오.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

김현우, 『한국국회론』 을유문화사, 2001.

이현출, 『세계화 시대의 한국 정치과정』 건국대학교출판부, 2016.

이형, 『한국 의정사 30년』 청아출판사, 2006.

호광석, 『한국 정당체계 분석: 제헌국회부터 제14대 국회까지 한국 정당체계의 환경과 구조』 들녘, 1996.

LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner. 1966. The Origin and Development of Political Parties. in Joseph LaPalombara and Weiner, eds., *Political Parties and Development*. Princeton: Princeton University Press.

North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

Schattschneider, Elmer. E. 1960. *The Semisovereign People*. Fort Worth: Ahrcourt Brace Javanocivh College Publisher.

■ 연구논문

가상준, “정치적 선호도와 당선횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징,” 『사회과학연구』 제15집 2호, 2007.

가상준, “국회 원구성,” 의회정치연구회 편, 『한국 국회와 정치과정』 오름, 2010.

곽진영, 한국 정당체계의 민주화: 정당-국가간 관계를 중심으로, 「의정연구」 제7권 1호, 2001.

김동련, 지방의회 입법보좌관제도의 도입 필요성과 법적 문제, 「토지공법연구」 제60집, 2013.

김봉철, 독일 연방주 지방자치법상 원내교섭단체의 설립과 관련한 공법적 문제들, 「토지공법연구」 제53집, 2011.

김진곤, 교섭단체의 법적 지위와 그 구성의 최저기준의 정합성 여부: 독일연방의회의 경우와 비교하여, 「헌법학연구」 제19집 제3권, 2013.

김형철, “한국 원내 교섭단체의 변천과 제도화를 위한 모색,” 『글로벌정치연구』 제3권 1호, 2012.

박천오, “국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기,” 『한국정책학회보』 제7집 1호, 1998.

송건섭·하세헌, 지방의회와 집행기관 간의 갈등요인에 관한 연구, 「한국지방자치연

- 구」 제17권 제4호, 2016.
- 이부하, 교섭단체에 관한 헌법적 고찰: 독일 연방의회의 교섭단체를 중심으로, 「법학논고」 58호, 2017.
- 이용재, 지방의회 교섭단체의 운영실태와 실효성 제고: 광역의회를 중심으로, 『대한정치학회보』 제29권 3호, 2021.
- 이현출, 원내교섭단체 제도와 당론, 「의정논총」 4권 1호, 2009.
- 임동욱·함성득, “원내 교섭단체 요건 및 지위의 변화 필요성과 실천전략: 의석수와 정당 득표율을 중심으로,” 『사회과학연구』 제13집 1호, 2005.
- 임동욱·함성득, 원내교섭단체 요건 및 지위의 변화 필요성과 실천전략: 의석수와 정당 득표율을 중심으로, 「사회과학연구」 제13권 제1호, 2005.
- 정극원, 대의민주제와 교섭단체 구성 의석수, 「토지공법연구」 제41집, 2008.
- 조성수, 집행기관과의 갈등상황 속 지방의회 영향력 한계에 관한 연구: 지방의원 발의 교섭단체 관련 조례개정 쟁점을 중심으로, 「한국지방자치학회보」 제30권 3호, 2018.
- 조진만, “국회 교섭단체제도의 형성과 변화,” 가상준 외, 『대한민국 국회제도의 형성과 변화』 푸른길, 2018.
- 조진만, “의회의 집합적 의사결정과 신뢰: 한국의 현실과 선택,” 『의정연구』 제15권
- 최용전, 지방의회 교섭단체 운영 활성화 방안, 「지방자치법연구」 22권 2호, 2022.
- 한수웅, “국회의원의 자유위임과 교섭단체의 강제,” 「중앙법학」 21권 3호, 2019.
- Aistrup, Joseph A. 2004. “Constituency Diversity and Party Competition: A County and State Level Analysis.” *Political Research Quarterly* 57(2): 267 - 281.
- Bendor, Jonathan and Terry M. Moe. 1986. “Agenda Control, Committee Capture and the Dynamics of Institutional Politics.” *The American Political Science Review*, 80(4): 1187-1207.
- Einstein, Katherine Levine, and Vladimir Kogan. 2016. “Pushing the City Limits: Policy Responsiveness in Municipal Government.” *Urban Affairs Review* 52(1): 1-30.
- Jenkins, Jeffery A. 1999. “Examining the Bonding Effects of Party: A Comparative Analysis of Roll-Call Voting in the U.S. and Confederate Houses.” *American Journal of Political Science* 43(4): 1144-1165.
- Koetzle, William. 1998. “The Impact of Constituency Diversity upon

- the Competitiveness of U.S. House Elections, 1962 - 96. *Legislative Studies Quarterly* 23(4): 561 - 573.
- Reilly, Benjamin, Nordlund, Per and Newman, Edward. 2008. "Political Parties in Conflict-Prone Societies: Encouraging Inclusive Politics and Democratic Development." *Policy Brief* 2: 1-7.
- Skoog, Louise and David Karlsson. 2018. "Causes of Party Conflicts in Local Politics." *Politics* 38(2): 182 - 196.
- Wright, Gerald C., and Brian F. Schaffner. 2002. "The Influence of Party: Evidence from the State Legislatures." *American Political Science Review* 96(2): 367-379.

■ 기타 참고

- 문제풍·이용우, 지방의회 교섭단체 운영실태 및 위원회 활성화 방안: 국회와의 비교 관점에서, 2015년도 국회사무처 연구용역보고서, 2015.
- 박종흡, "국회 개혁의 방향과 과제," 국회정치개혁특별위원회 국회관계법 개정에 관한 공청회 자료집, 2001.
- 손봉숙, "교섭단체, 폐지되어야 한다," 「국회보」 455, 2004.
- 한국의정연구회, 『지방의회의 교섭단체 운영실태 및 위원회 활성화 방안: 국회와의 비교 관점에서』 국회사무처, 2015.
- Bucchianeri, Peter Raymond. 2018. "The Organization of Conflict in American Local Government." Doctoral dissertation of Harvard University.

■ 인터넷 자료

- 김정태, 지방의회 위상정립과 지방의회법 제정, 자치분권 강화를 위한 지방의회법 제정 토론회, 서울, 2020. 자치분권 강화를 위한 지방의회법 제정 토론회, 서울 국회 도서관 소회의실, 2020. 7. 16. <https://docviewer.nanet.go.kr/reader/viewer> (검색일: 2022. 7. 28.)
- 최환용, 지방의회법안의 쟁점과 개선방안: 제20대 국회 지방의회법안을 중심으로, 자치분권 강화를 위한 지방의회법 제정 토론회, 서울 국회 도서관 소회의실, 2020. 7. 16. <https://docviewer.nanet.go.kr/reader/viewer> (검색일: 2022. 7. 28.)

- 경기도의회 회의록
 (<https://kms.ggc.go.kr/cms/mntsViewer.do?mntsId=5757>), 1995년
 3월 16일 경기도의회 제87회 본회의회의록, (검색일. 2022.07.30.)
- 광주광역시의회 회의록
 (
<https://council.gwangju.go.kr:5142/assem/viewer.do?cdUid=16533>), 2014년 6월 19일 제227회 광주광역시의회 본회의 회의록, (검색일.
 2022.08.05.)
- 광주광역시의회 회의록
 (<https://council.gwangju.go.kr:5142/assem/viewer.do?cdUid=8343>), 2014년 6월 13일 제227회 광주광역시의회 의회운영위원회 회의록, (검색
 일: 2022.08.04.)
- 부산광역시의회 회의록
 (
<https://council.busan.go.kr/assem/user/assem/minute/preView.busan?command=update&minuteSid=10848>, 2002년 4월 4일 제114회
 제2차 부산광역시의회 본회의 회의록, (검색일. 2022.07.29.)
- 부산광역시의회 회의록
 (
<https://council.busan.go.kr/assem/user/assem/minute/preView.busan?command=update&minuteSid=10849>, 2002년 4월 3일 제114회
 부산광역시의회 운영위원회 회의록, (검색일. 2022.08.01.)
- 부산광역시의회 회의록
 (
<https://council.busan.go.kr/assem/user/assem/minute/preView.busan?command=update&minuteSid=7961>, 2004년 12월 16일 제143회
 제2차 부산광역시의회 운영위원회 회의록, (검색일, 2022.08.01.)
- 서울특별시의회 회의록
 (
<https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=798398501d7a0f6c3fb546d62bb9b16308ed22eca38dc2c46dd4a89a6b962ef6c811569a8511f88d>), 2014년 12월 17일 서울특별시의회 제257회 운영위원회 회의
 록, (검색일. 2022.07.30.)
- 서울특별시의회 회의록
 (
<https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=798398501d7a0f6c3fb546d62bb9b16308ed22eca38dc2c46dd4a89a6b962ef6c811569a8511f88d>). 2014년 12월 17일 서울특별시의회 운영위원회 회의록, (검색
 일. 2022.08.01.)
- 서울특별시의회 회의록
 (
<https://ms.smc.seoul.kr/record/recordView.do?key=f4aca3eff204db47e9d962a86ba36a86906fb032860dd32793d5dccffb0d2f6df20be662ecb1467b>), 2014년 12월 19일 서울특별시의회 제257회 본회의 회의록, (검
 색일. 2022.08.05.)
- 인천광역시의회 회의록
 (
<http://record.icouncil.go.kr:8888/CLRecords/Retrieval/frame.php?file=2C1010037022.html&daesu=2&th=37>), 1995년 10월 4일 제37회

인천광역시의회 운영위원회 회의록, (검색일. 2022.07.26.)

인천광역시의회

회의록

(
<http://record.icouncil.go.kr:8888/CLRecords/Retrieval/frame.php?hfile=2C1010038022.html&daesu=2&th=38>), 1995년 10월 16일 인천광역시의회 운영위원회 회의록, (검색일. 2022.07.26.)

인천광역시의회

회의록

(
<http://record.icouncil.go.kr:8888/CLRecords/Retrieval/frame.php?hfile=2C1010047052.html&daesu=2&th=47>), 1997년 1월 13일 제47회 인천광역시의회 운영위원회 회의록, (검색일. 2022.07.25.)

(판권지)

서울시의회 교섭단체 운영실태를 통한 실효성 제고방안 연구

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김상인

주관부서 : 입법담당관(입법담당관 전태석, 주무관 권유정, 주무관 신현태)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회

전화) 02-2180-7905~6 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 사무처 입법담당관

연구기관 : (사) 한국정치학회

책임연구 : 박경미

연락처 : 02-3452-9555

발간등록번호 : 51-6110100-000264-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)