

정책연구 2013-18

주민직접참여제도의 주민청구요건 분석과 시사점

연구진

강원석(한국지방행정연구원 석좌연구위원)

김병국(한국지방행정연구원 선임연구위원)

문동진(한국지방행정연구원 객원연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 개요	3
1. 연구의 배경과 목적	3
2. 연구의 범위 및 대상	4
3. 연구 방법	5
제2절 연구의 흐름도	5
제2장 우리나라의 주민직접참정제도의 주민청구 요건 분석	7
제1절 주민직접참정제도의 논리와 필요조건	9
제2절 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석	10
1. 주민투표제도	10
2. 주민소환제도	24
3. 주민소송제도	35
4. 조례제정 개폐·청구제도	46
제3절 종합	56
제3장 외국의 주민직접참정제도의 주민청구요건 분석 ..	63
제1절 분석의 기본 방향	65
제2절 외국의 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석 ..	66
1. 미국	66
2. 일본	74
3. 독일	82
4. 프랑스	89



제3절 제도별 시사점 및 종합	92
1. 주민투표제도	92
2. 주민소환제도	94
3. 주민소송제도	96
4. 종합	98
제4장 주민직접참정제도의 주민청구요건 개선을 위한 시사점	103
제1절 기본 방향	105
제2절 주민직접참정제도 주민청구요건의 개선 시사점	107
1. 주민투표제도	107
2. 주민소환제도	109
3. 주민소송제도	112
4. 조례제정·개폐청구제도	114
제3절 종합	116
제5장 결 론	121
참고문헌	125



표 차례

<표 2-1> 주민투표제도의 사례	20
<표 2-2> 주민투표제도의 청구요건	23
<표 2-3> 주민투표제도의 청구요건상의 문제점	24
<표 2-4> 주민소환제도의 사례	31
<표 2-5> 주민소환제도의 청구요건	34
<표 2-6> 주민소환제도의 청구요건상의 문제점	35
<표 2-7> 주민소송과 행정소송의 차이	37
<표 2-8> 우리나라의 주민소송제도의 사례	40
<표 2-9> 주민소송제도의 청구요건	45
<표 2-10> 주민소송제도의 청구요건상의 문제점	46
<표 2-11> 2000년~2012년에 제기된 조례 제정·개폐 청구 현황 및 청구 결과	52
<표 2-12> 조례 제정·개폐 청구제도의 청구요건	55
<표 2-13> 조례 제정·개폐 청구제도의 청구요건 상의 문제점 ..	56
<표 2-14> 주민투표제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점	57
<표 2-15> 주민소환제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점	58
<표 2-16> 주민소송제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점	59
<표 2-17> 조례제정·개폐 청구제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점	61
<표 3-1> 상위 10개 도시의 주민발안 채택현황	67
<표 3-2> 미국의 주민투표제도 도입 현황	67
<표 3-3> 미국의 주별 주민투표제도의 대상	68
<표 3-4> 미국의 각 주별 주민소환제도의 비교	70

<표 3-5> 일본의 주민소송제도 운영 현황 (1994년~1998년) · 80
<표 3-6> 일본의 주민소송제도 운영 현황 (1998년~2002년) · 82
<표 3-7> 독일의 주별 주민소환제도의 비교 86
<표 3-8> 외국과 우리나라의 주민투표제도상 주민청구요건의
비교 98
<표 3-9> 외국과 우리나라의 주민소환제도상 주민청구요건의
비교 100
<표 3-10> 외국과 우리나라의 주민소송제도상 주민청구요건의
비교 101
<표 4-1> 현행 주민직접참정제도의 청구요건 및 개선안 116



그림 차례

<그림 1-1> 연구의 흐름 및 구조	6
<그림 2-1> 주민에 의한 주민투표의 절차	15
<그림 2-2> 지방의회 및 지방자치단체장에 의한 주민투표의 절차	17
<그림 2-3> 국가정책에 의한 주민투표의 절차	17
<그림 2-4> 주민소환제도의 절차	29
<그림 2-5> 조례 제정·개폐 청구의 절차	51



제1장 서론

제1절 연구의 개요
제2절 연구의 흐름도



제 1 장

서 론

제1절 연구의 개요

1. 연구의 배경과 목적

- 참여정부 기간 동안에 지방자치법의 개정을 통해 주민투표, 주민소환, 그리고 주민소송 제도를 도입하여 주민의 참여 활성화를 적극적으로 도모하였음
 - 1998년 8월 21일에는 지방자치법의 개정을 통해 주민조례제정·개폐청구제도가 시행되었으며, 이후 지방자치단체의 활동과 의사결정에 있어서 실질적인 시민감시가 이루어질 수 있도록 주민투표제도 (2004년 7월 30일), 주민소환제도 (2007년 5월 25일), 그리고 주민소송제도 (2006년 1월 1일)를 도입, 시행하게 되었음
- 주민직접 참정제도가 실질적으로 시행되면서, 그 운영과정에서 다양한 쟁점과 문제점들이 대두되었음
 - 주민소송제도의 경우 언론과 학계에서 세빛등등섬, 용인경전철사업 등을 계기로 그 관심이 증가하였으며, 이에 따라 지방의 정책 및 국책사업의 결정과정에서 주민의 발의권을 인정하는 주민조례제정·개폐청구제도의 개선요구 또한 증대되었음
 - 그러나 이러한 제도들의 본래적 목적인 주민참여 활성화 및 감시기능 강화라는 차원에서 보면, 주민청구요건의 제한으로 더욱 많은 기회를 보장받지 못해 제도 개선 요구가 증대하고 있는 실정임

- 따라서 본 연구는 주민투표, 주민소환, 그리고 주민소송제도에 대한 운영 실태와 사례분석을 통해 주민청구요건의 문제점을 발굴하고, 동시에 주요 외국의 주민직접참정제도 상의 주민청구요건에 대한 분석을 통해 시사점을 발굴한 후, 주민청구요건에 대한 제도 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

2. 연구의 범위 및 대상

- 본 연구는 현재 운영중인 주민직접참정제도들의 실태와 각 제도의 주민청구요건을 분석함으로써 기존의 주민직접참정제도들이 지닌 문제점을 분석하고, 이들의 해결을 위한 효율적인 방안을 모색하는 것에 초점을 두고 있음
- 본 연구의 대상은 현재 지방자치단체에서 운영되고 있는 대표적인 주민직접참정제도인 주민조례 제정·개폐청구제도, 주민투표제도, 주민소송제도, 그리고 주민소환제도임
- 현행법상 우리나라의 주민조례 제정·개폐청구제도는 당해 지역에 거주하는 주민들이 그 지역의 조례를 제정하거나 개정, 혹은 폐정을 요청함으로써 지역조례의 형성과정에 직, 간접적으로 참여할 수 있는 제도이며, 주민투표제도는 자치단체에서 계획하거나, 쟁점이 되는 주요한 사안들에 대하여 그 지역의 주민들의 직접 투표를 통해 결정할 수 있도록 하는 제도임. 또한 주민소송제도는 지방자치단체의 장, 혹은 단체에 의해서 수행되는 사업과 관련하여 위법한 예산의 운영, 낭비와 같은 문제에 대하여 주민들이 해당 사업의 중지 및 취소를 법원에 청구할 수 있는 제도임

3. 연구 방법

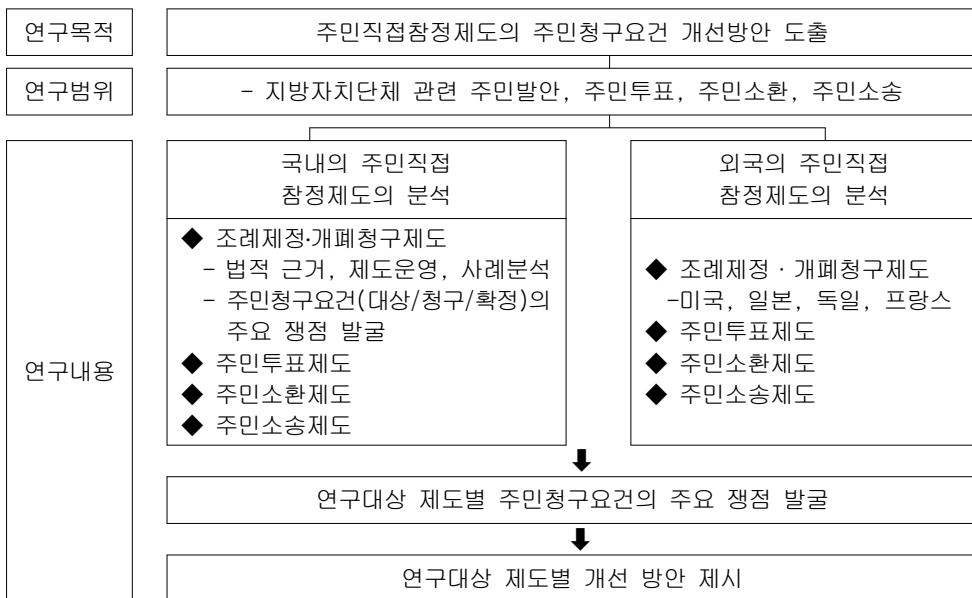
- 문헌연구 : 국내외의 주민직접참정제도의 현황과 사례, 주민참정요건 및 법적 검토를 위해 국내외 문헌조사를 행하고, 외국의 경우 미국, 일본, 독일, 프랑스를 대상으로 함
- 사례분석 : 국내외 주민직접참정제도의 사례를 대상으로 하되, 사례분석 결과와 주민청구요건 간의 관계 분석을 주로 행하고자 함
- 전문가 워크숍 : 우선 연구내용의 특성 상 법리적 분석이 우선이므로 관련 법학 전문가 및 변호사 등과의 워크숍을 행하고, 사례분석 및 과정분석 등에서는 자치행정 전문가 및 공무원들과의 워크숍을 통해 시사점들을 모색함
- 준거틀 활용 : 제도별 주민청구요건 범위 기준 → 대상요건, 청구요건, 확정요건

제2절 연구의 흐름도

- 본 연구의 목적은 현행 주민직접참정제도의 주민청구요건 상의 특징을 분석하고, 이를 토대로 발생할 수 있는 쟁점들을 도출한 뒤, 해외 주요 국가들의 주민직접참정제도와 비교 분석을 실시하여, 향후 주민직접참정제도의 효과를 제고하기 위한 주민청구요건 상의 개선안을 도출하는 데 있음. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해서 본 연구에서는 그 분석 대상을 우리나라의 주요한 주민직접참정제도인 주민투표제도, 주민소환제도, 주민소송제도, 그리고 조례 제정·개폐청구제도를 연구대상으로 설정하였음

- 먼저 국내의 현행 주민직접참정제도를 분석함에 있어서, 본 연구는 각 참정제도의 법적 근거와 제도운영 및 청구요건을 분석하고, 과거의 시행 사례들에 대한 분석을 병행하여 각각의 주민직접참정제도들이 지닌 주민청구요건 (대상/청구/확정)의 차원에서 발생하는 주요한 쟁점을 발굴하였음
- 또한, 본 연구에서는 미국, 일본, 독일, 그리고 프랑스의 사례를 수집하여 이들의 주요한 내용 및 해당 제도의 청구를 위한 요건에 대한 분석을 실시하고, 이러한 외국의 주민직접참정제도와 우리나라의 현행 주민직접참정제도들에 대한 비교 분석을 실시하였음
- 전술한 과정을 바탕으로 본 연구에서는 현행 주민직접참정제도의 주민청구요건 상의 특징과 주요 쟁점을 발굴하고, 외국에서 현재 운영중인 주민직접참정제도와와의 비교 분석을 통하여 이후 주민직접참정제도의 효과적인 운용을 제고하기 위한 각 제도별 주민청구요건의 개선 방안을 제시하였음
- 이러한 연구의 흐름을 도식화하면 <그림 1-1>과 같음

<그림 1-1> 연구의 흐름 및 구조



제2장

우리나라의 주민직접참정제도 주민청구요건 분석

제1절 주민직접참정제도의 논리와 필요조건

제2절 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석

제3절 종합

제 2 장

우리나라의 주민직접참정제도의
주민청구요건 분석

제1절 주민직접참정제도의 논리와 필요조건

- 우리나라의 경우 과거에는 정치적 이유와 지방정부의 역량 부족 등의 이유를 들어 지방자치가 실시되지 못하였으나, 1991년 상반기에 각급 지방의회가 구성되기 시작하였고, 이후 1995년에 지방자치단체장 선거를 실시함으로써 본격적인 지방자치가 시작되었음
- 현재 우리나라에서 운영되고 있는 지방자치제도는 현실적으로 유럽의 일부 국가에서 적용되고 있는 직접민주정치제도를 도입하는 것이 불가능하기 때문에 주민들이 그들의 대표를 선출하여 선출된 자들에게 지역 정책의 수립 및 개발을 수행토록 하는 대의제 민주정치제도를 그 기반에 두고 있음
- 이러한 지방자치제도의 실시는 총론적인 측면에서 보았을 때는 주민들에게 양질의 지방행정서비스를 제공할 수 있는 역량을 향상시켰으며, 지역 거버넌스를 구축하고, 과거에 비해 보다 지방과 주민 중심으로 지역정책을 설계하여, 추진하게 되었다는 점에서 (김병국, 2012) 지역의 발전에 공헌을 한 것은 사실이나, 주민들의 선거를 통해 선출된 일부 지방의회의 의원과 지방자치단체장들이 그들의 권한을 남용하고, 선심성행정과 무분별한 사업의 추진으로 인해 지방정부의 예산을 낭비하는 등의 문제점 또한 제기되었음
- 이러한 문제점은 일반적으로 대의제 민주정치제도에서 나타날 수 있는

문제점들로서, 일단 주민들의 투표에 의해 그 임기가 보장된 지방의회 의원들과 지방자치단체장에 대한 견제와 감독을 할 수 있는 수단이 충분치 못한 경우에 발생함. 따라서 이러한 대의제 민주정치제도가 지닌 한계점을 보완하고 지방자치제도의 실시에 따른 효과를 극대화하기 위하여 지방의 정책형성 및 수행 과정에 있어서 주민들이 주체가 되어 합리적인 견제를 수행하고, 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 그들에게 위임된 권한을 남용하거나 불법적인 행위를 하는 것에 대한 대응책으로서 주민 직접참정제도는 지방자치제도의 운영에 있어서 필요한 제도라 볼 수 있음

제2절 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석

1. 주민투표제도

가. 주민투표제도의 의의 및 법적근거

- 주민투표제도는 지방자치단체의 각종 정책 및 사업에 대하여 주민투표를 붙일 수 있도록 한 제도로, 지방자치단체의 각종 정책과 사업의 형성과 수행과정에서 주민들의 직접적인 참여를 보장함으로써 지방자치행정의 민주성과 자치단체의 책임성을 강화하기 위한 제도임
- 주민투표제도는 1994년에 실시된 지방자치법 개정에 따라 도입되었으며 이후 2003년 12월 29일 임시국회에서 본회의 의결로 통과됨에 따라 2004년 1월 29일에 법률 제7124호로 공포되었음

주민투표법 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 「지방자치법」 제14조의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다.

지방자치법 제14조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다

- 주민투표법 제8조는 지방자치단체의 폐치, 분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등에 대하여 주민의견의 수렴이 필요할 경우, 중앙행정기관의 장의 요구에 의해 해당 지방자치단체장이 실시하되, 해당 사안에 대해 중앙행정기관의 장은 안전행정부 장관과 사전에 협의해야 할 것을 규정하고 있음
- 주민투표제도는 특별한 규정에 의해 그 주체가 정해진 경우가 아닐 경우 해당 자치단체의 선거관리위원회가 관리함

주민투표법 제3조(주민투표사무의 관리) ① 주민투표사무는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별시·광역시 또는 도에 있어서는 특별시·광역시·도 선거관리위원회가, 자치구·시 또는 군에 있어서는 구·시·군 선거관리위원회가 관리한다.

② 행정기관 그 밖의 공공기관은 주민투표관리기관으로부터 주민투표사무에 관하여 필요한 협조를 요구받은 때에는 우선적으로 이에 응하여야 한다.

나. 주민투표제도와 그 청구요건의 주요내용

- 주민투표법 제5조는 주민투표에 참여 가능한 유권자를 19세 이상의 주민으로서 관할 지방자치단체의 관할구역 내에 주민등록이 되어 있는 자들과 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 국내거소 신고가 되어 있는 재외국민, 대한민국 내에 계속 거주 가능한 자격을 갖춘 외국인으로서 지방자치단체의 조례로 정한 사람들로 규정하였으며, 이러한 주민투표권자의 연령은 투표일 현재를 기준으로 산정함

재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률 제6조(국내거소신고) ① 재외국민과 재외동포체류자격으로 입국한 외국인적동포는 이 법을 적용받기 위하여 필요하면 대한민국 안에 거소(居所)를 정하여 그 거소를 관할하는 출입국관리사무소장(이하 “사무소장”이라 한다) 또는 출입국관리사무소출장소장(이하 “출장소장”이라 한다)에게 국내거소신고를 할 수 있다.

- 주민투표법 제7조에 따르면 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항을 주민투표에 부칠 수 있으나 다음과 같은 사항들에 대해서는 주민투표에 부치는 것이 불가능함
 - 법령에 위반되거나 재판중인 사항
 - 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
 - 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
 - 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
 - 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 주민투표법 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우는 제외됨

주민투표법 제9조(주민투표의 실시요건) ⑤ 지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

- 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항
- 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하는 주민, 지방의회, 그리고 지방자치단체장들은 주민투표의 청구권을 지니고 있으며, 청구자에 따른 주민투표의 실시요건은 다음과 같음
 - 주민 : 투표권자 1/20~1/5 내의 조례로 정하는 수 이상의 서명
 - ※ 서명기간 : 조례로 규정(시도 : 180일 이내, 시군구 : 90일 이내)
 - 지방의회 : 재적의원 과반수 출석과 출석의원 2/3 이상 찬성

- 지방자치단체장 : 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수 동의
- 주민투표는 청구요지의 공표일로부터 7일 이내에 발의되어야 하며, 주민투표 운동을 명목으로 실질적으로 선거운동을 수행하는 것과 같은 부작용들을 사전에 방지하기 위해서 공직선거일 전 60일부터는 주민투표를 발의하는 것이 불가능함
- 주민투표를 실시 가능한 구역은 지방자치단체의 관할구역 전체가 해당하지만, 해당 안건의 이해관계가 특정 지역에 한해서 관련되어 있을 경우 지방의회와의 협의 과정을 거쳐 관계된 시군구 혹은 읍면동 단위로 투표를 실시함
- 주민투표는 찬성 혹은 반대 가운데 하나를 선택하거나 2가지의 안 가운데 하나를 선택하는 방식으로 이루어짐
- 주민 투표 결과는 지방자치단체의 관할 구역 내의 전체 주민투표권자의 1/3 이상의 투표와 유효투표 과반수의 득표로 확정됨. 만약 전체 투표수가 주민투표권자의 1/3 이하이거나 유효득표수가 동수로 나타났을 경우에는 찬성과 반대 양자를 모두 수용하지 않거나, 양자택일의 안 모두를 선택하지 않기로 확정된 것으로 봄
- 주민투표를 통해 확정된 사항은 이후 2년 이내에는 변경, 혹은 새로운 안의 채택이나 찬반여부를 결정할 수 없음. 그러나 투표수 미달 혹은 유효투표수의 동수로 인해 모두를 선택하지 않기로 결정된 경우에는 그렇지 않음
- 주민투표법은 주민투표제도와 관련하여 공표해야 하는 사항과 공고하는 사항을 다음과 같이 규정하고 있음
 - 공표사항
 - 국가정책에 관한 주민투표를 요구받은 때 (법 제8조 제2항), 주민투표 청구권자 총수 (법 제9조 제4항), 청구인대표자증명서 교부사실 (법 제

10조 제2항), 주민투표 청구사실 (법 제12조 제3항), 주민투표 청구 각
 하시 (법 제12조 제8항), 주민투표 발의 결정시 등 (법 제13조 제1항).

주민투표법 제8조(국가정책에 관한 주민투표) ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의 회의 의견을 들어야 한다.
주민투표법 제9조(주민투표의 실시요건) ④ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제3항의 규정에 의하여 산정한 주민투표청구권자 총수를 공표하여야 한다.
주민투표법 제10조(청구인대표자의 선정과 서명의 요청 등) ② 제1항의 규정에 의한 청구인대표자 증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.
주민투표법 제12조(청구인서명부의 심사·확인 등) ③ 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.
주민투표법 제13조(주민투표의 발의) ① 지방자치단체의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 지체없이 그 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지하여야 한다. 1. 제8조제3항의 규정에 의하여 관계 중앙행정기관의 장에게 주민투표를 발의하겠다고 통지한 경우 2. 제9조제2항 또는 제5항의 규정에 의한 주민투표청구가 적법하다고 인정되는 경우 3. 제9조제6항의 규정에 의한 동의를 얻은 경우

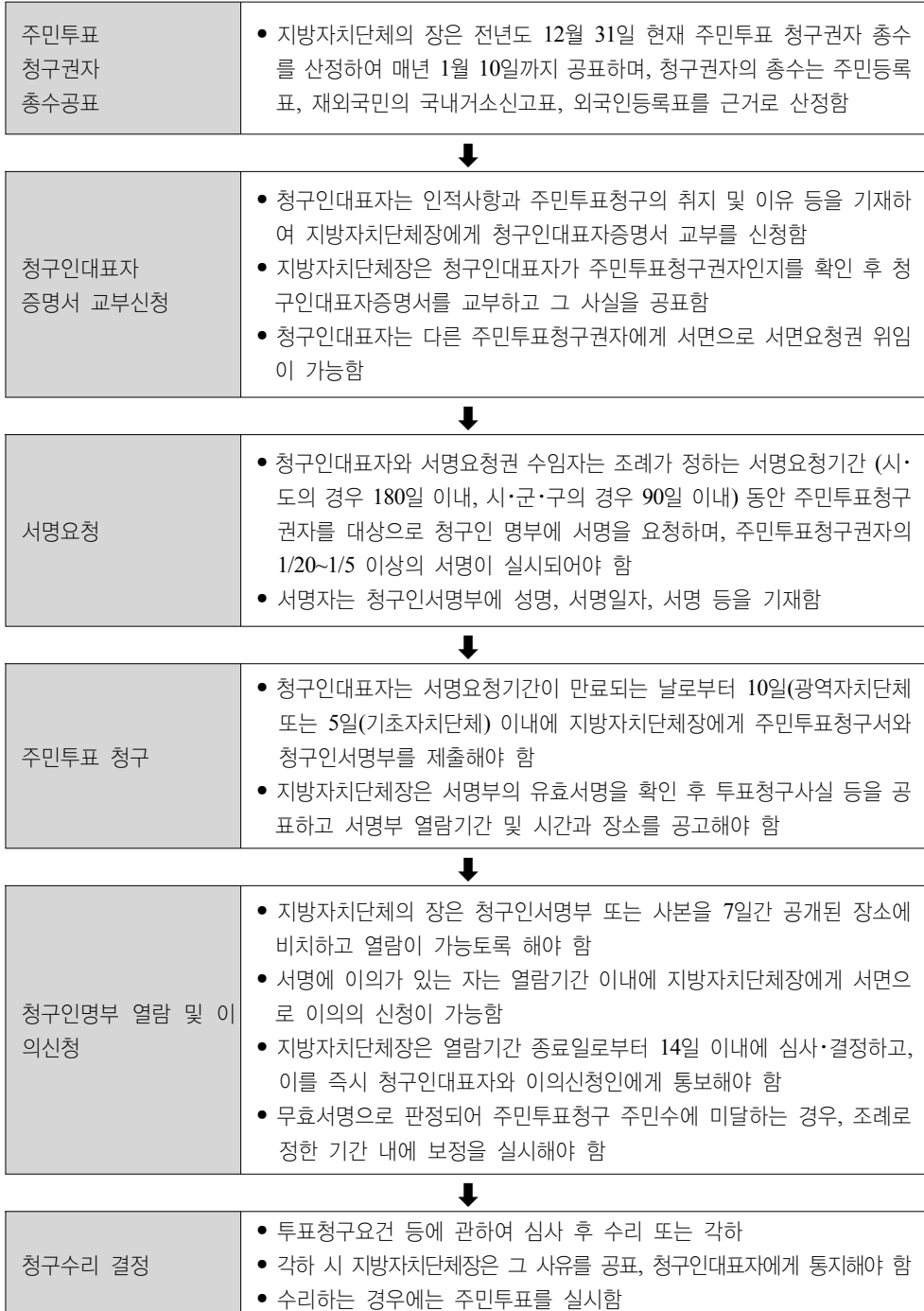
- 공고사항

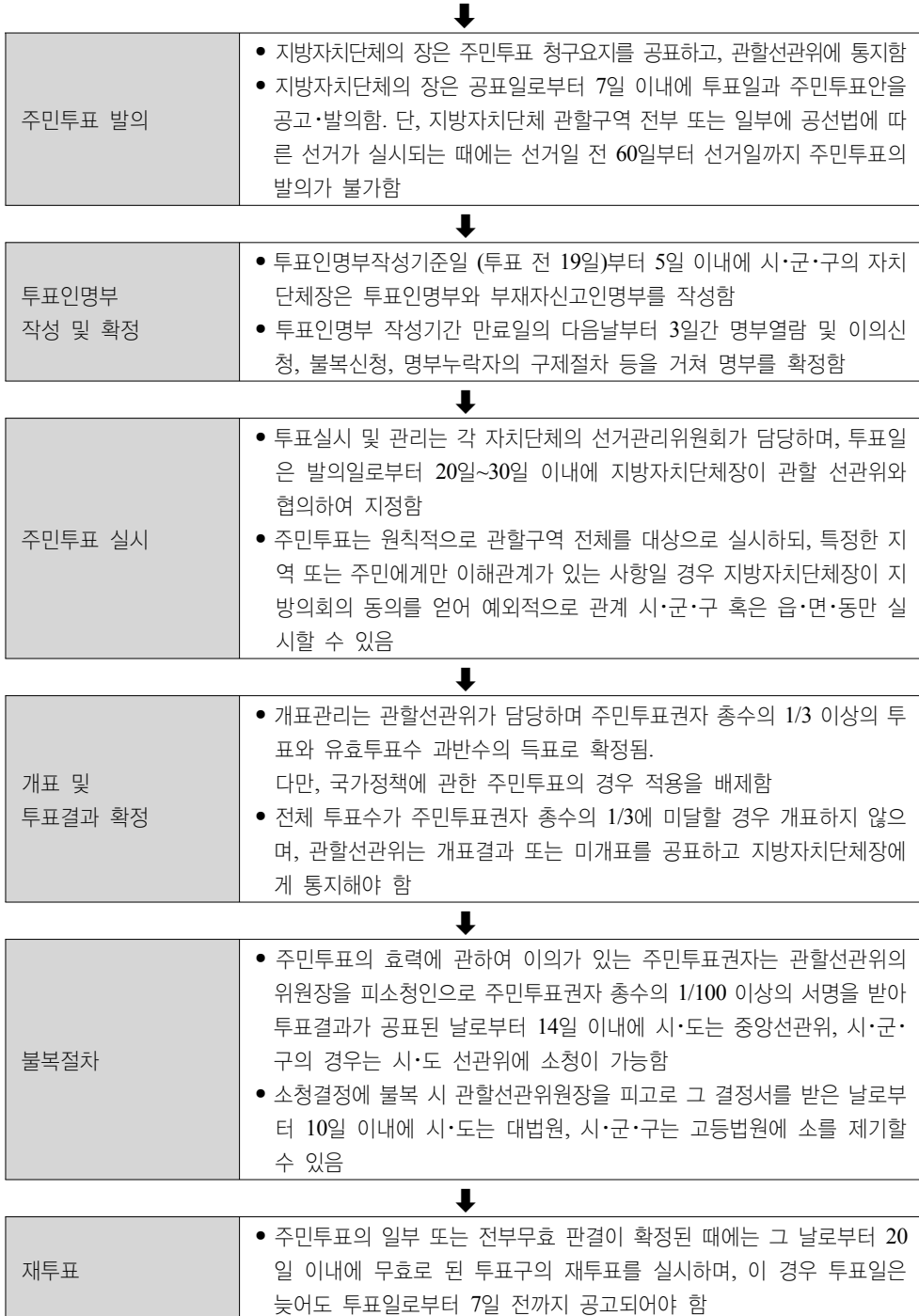
주민투표 발의시 (법 제13조 제2항), 재투표일 (법 제26조 제1항), 주민
 투표청구서와 청구인서명부 등에 대한 열람기간 및 시간과 장소

주민투표법 제13조(주민투표의 발의) ② 지방자치단체의 장은 주민투표를 발의하고자 하는 때에는 제1항의 규정에 의한 공표일부터 7일 이내(제3항의 규정에 의하여 주민투표의 발의가 금지되는 기간은 이를 산입하지 아니한다)에 투표일과 주민투표안을 공고하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장 또는 지방의회가 주민투표청구의 목적을 수용하는 결정을 한 때에는 주민투표를 발의하지 아니한다.
주민투표법 제26조(재투표 및 투표연기) ① 지방자치단체의 장은 주민투표의 전부 또는 일부무효의 판결이 확정된 때에는 그 날부터 20일 이내에 무효로 된 투표구의 재투표를 실시하여야 한다. 이 경우 투표일은 늦어도 투표일전 7일까지 공고하여야 한다.

- 주민투표와 관련한 공표 및 공고사항은 관보, 공보, 게시판, 일간신문
 가운데 하나 이상의 매체와 인터넷 (지방자치단체 홈페이지 등)에 게시
 또는 게재함.

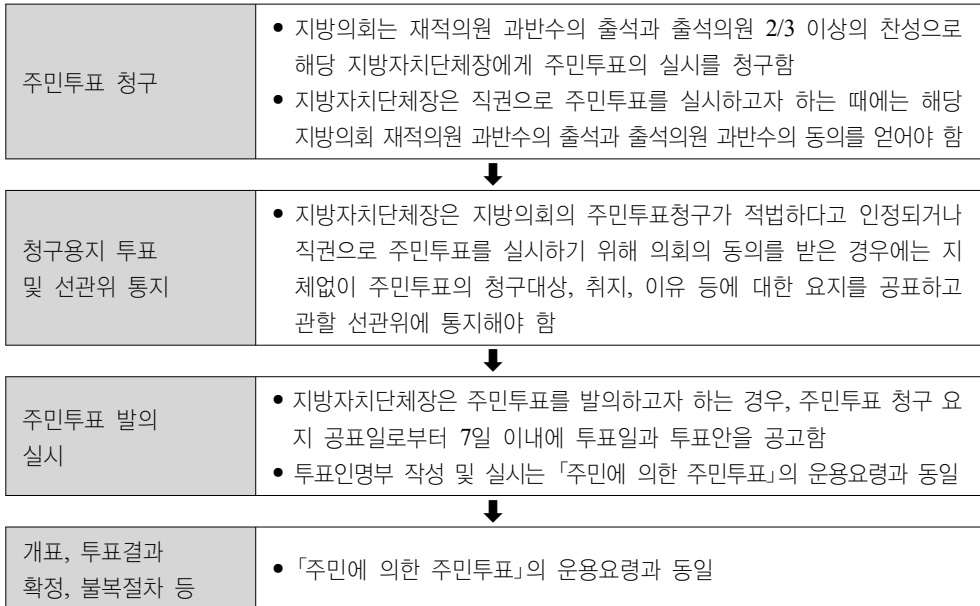
<그림 2-1> 주민에 의한 주민투표의 절차





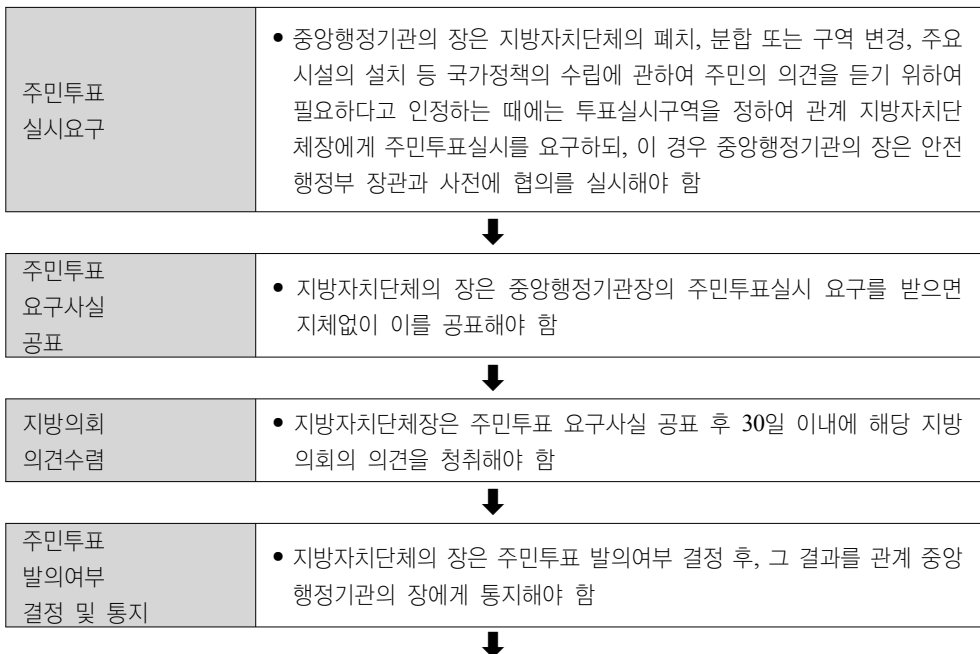
출처 : 안전행정부 내부자료

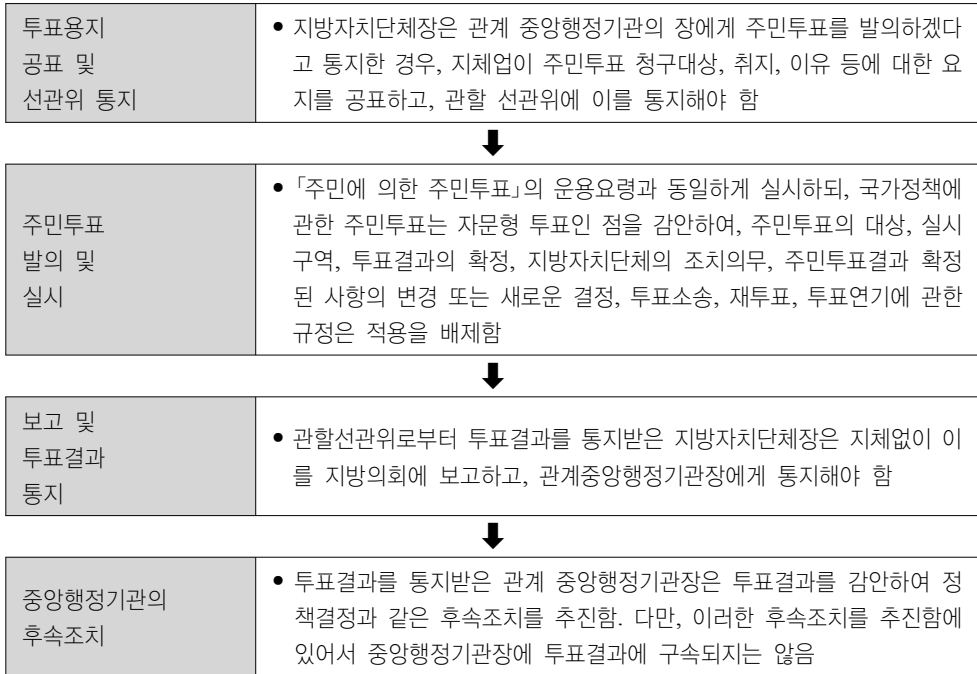
<그림 2-2> 지방의회 및 지방자치단체장에 의한 주민투표의 절차



출처 : 안전행정부 내부자료

<그림 2-3> 국가정책에 의한 주민투표의 절차





출처 : 안전행정부 내부자료

다. 주민투표제도의 운영 사례

- 우리나라에서 실시되는 주민투표의 형태는 크게 두 가지가 존재하고 있음
 - 지방자치단체의 권한에 귀속하는 사안에 대한 투표 : 지방자치단체의 관할 구역 내에 거주하는 주민이나 지방의회의 청구, 혹은 당해 지방자치단체의 장의 직권으로 청구되며, 이 과정을 통해 도출된 결과는 해당 사안에 대한 의사결정에 있어서 지방자치단체장, 혹은 지방의회를 구속하는 형태를 띠고 있음
 - 국가정책과 관련된 사안에 대한 주민투표 : 당해 지방자치단체에 대하여 중앙정부가 투표를 실시할 것을 청구함으로써 발생하며, 그 결과는 해당 사안의 결정에 있어서 구속력을 지니지는 못함
- 우리나라의 주민투표제도는 2004년 7월에 제정된 이후 2013년 7월까지

총 8회가 실시되었으며, 이 가운데 청주·청원 통합 관련 주민투표는 2005년과 2012년에 각각 실시되어 총 2회가 실시되었음

- 주민투표법의 제정 이후 최초로 실시된 주민투표제는 제주도의 행정구조 개편의 사안에 관하여 이루어진 투표로 2005년 7월 27일에 실시되었으며, 단일광역자치안과 현행유지안 가운데 하나를 선택하는 방식으로 진행되었음. 투표 결과 투표율은 36.7%를 보였으며, 이 가운데 57.0%가 단일광역자치안의 도입을 지지하는 것으로 나타났음
- 청주·청원 통합 사안의 경우 2005년 9월과 2012년 6월에 각각 실시되어 총 2회의 주민투표가 이루어졌는데 2005년의 경우 충청북도 청주시와 충청북도 청원군 두 지역의 주민들을 대상으로 주민투표를 실시하였음. 투표결과 청주시의 투표율은 35.5%, 청원군의 경우는 42.2%로 나타났으며, 청주시는 투표자의 91.3%가 통합에 찬성하는 것으로 나타났으나, 청원군의 경우 53.5%가 반대하는 것으로 나타나 통합이 무산되었음. 이후 2012년 6월에 동일한 사안에 대하여 충북 청원군만을 대상으로 투표를 실시하였으며, 그 결과 투표율은 36.8%로 나타났으며, 79.0%가 통합에 찬성하는 것으로 나타남에 따라 통합의사를 확인하였음
- 서울특별시에서는 무상급식 사안에 관하여 2011년 8월에 서울특별시 전 지역의 투표권자들을 대상으로 해당 사안에 관한 주민투표를 진행하였으나, 그 투표율이 25.7%로 나타나 법정 개표 기준인 투표율 1/3에 미달하여 미개표되었음
- 한편, 가장 최근에 이루어진 주민투표는 2013년 6월에 실시된 전주·완주의 통합 사안과 관련하여 전라북도 완주군의 주민들을 대상으로 통합여부에 관한 투표를 실시하였음 투표 결과 53.24%의 투표권자들이 투표에 참여하였으며, 이 가운데 55.3%가 통합에 반대하는 것으로 나타났으며, 44.7%가 투표에 찬성하는 것으로 나타나 통합이 무산되었음

○ 이러한 주민투표의 전반적인 실시일자와 투표율, 그리고 투표결과는 <표 2-1>과 같음

<표 2-1> 주민투표제도의 사례

주민투표명	실시일자	실시 지역	투표율	개표결과		투표결과	청구권자
				찬성	반대		
제주도 행정구조 개편	'05.7.27	제주도	36.7%	단일광역자치안	57.0%	단일광역 자치안 채택	안전행정부 장관
				현행유지안	43.0%		
청주, 청원 통합	'05.9.29	충북 청주시	35.5%	찬성	91.3%	통합무산 (청원군 반대)	안전행정부 장관
				반대	8.7%		
		충북 청원군	42.2%	찬성	46.5%		
				반대	53.5%		
중, 저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치	'05.11.2	전북 군산시	70.2%	찬성	84.4%	경주시 선정	산업통상 자원부 장관
				반대	15.6%		
		경북 포항시	47.7%	찬성	67.5%		
				반대	32.5%		
		경북 경주시	70.8%	찬성	89.5%		
				반대	10.5%		
		경북 영덕군	80.2%	찬성	79.3%		
				반대	20.7%		
서울시 무상급식	'11.8.24	서울 특별시 전지역	25.7%	소득수준 하위 50%의 학생들을 대상으로 2014년까지 단계적으로 실시	-	투표권자 1/3 미만으로 미개표	서울시민 (1/20 이상)
				소득 구분없이 모든 학생들을 대상으로 초등학교는 2011년부터, 중학교는 2012년부터 전면적으로 실시	-		
영주시 면사무소 이전관련	'11.12.7	경북 영주시 평은면*	39.2%	영주시 평은면 평은리 산78번지 강동리 산 19번지 일대	91.7%	평은리 일대 선정	영주시민 (1/9 이상)
				영주시 평은면 오우리 산59번지, 산 57-16번지 일대	8.3%		
청원, 청주 통합	'12.6.27	충북 청원군	36.8%	찬성	79.0%	통합의사 확인	안전행정부 장관
				반대	21.0%		

주민투표명	실시일자	실시지역	투표율	개표결과		투표결과	청구권자
				찬성	반대		
남해 화력발전소 유치동의서 제출	'12.10.17	경남 남해군	53.2%	찬성	48.9%	유치무산	남해군수
				반대	51.1%		
전주·완주 통합	'13.6.26	전북 완주군	53.2%	찬성	44.7%	통합무산	안전행정부 장관
				반대	55.3%		

* 실시지역 제한

출처 : 안전행정부 내부자료

라. 주민투표제도의 주요 쟁점

- 첫째, 표준조례안 및 행정지도로 인한 지방 특성이 반영된 조례 운영 곤란
 - 우리나라의 경우 2004년에 주민투표법이 제정된 후 안전행정부에서 해당 법에 관한 표준조례안을 전국의 지방의회에 배포하고, 행정지도를 실시함으로써 이들이 해당 표준조례안을 기준으로 지방자치단체의 주민투표 조례를 제정하도록 하였음
 - 이와 같이 일괄적인 행정지도를 통해 지방자치단체의 주민투표조례를 제정함에 따라 주민투표의 대상 또한 동일하게 나타났음.
 - 주민투표의 주된 대상 : 읍, 면, 동, 리 및 행정구 지역의 명칭, 행정구역 통폐합에 대한 사안, 자치단체의 사무소 소재지 변경에 대한 사안, 주요 공공시설의 유치와 관리에 관한 사안, 대규모 공공사업과 같이 주민들에게 큰 부담을 줄 수 있는 사안, 주민의 복리와 안전에 큰 영향을 미칠 수 있는 사안
 - 특히 중앙정부에서 구축한 주민투표제도조례안을 기반으로 한 일괄적인 행정지도는 주민투표제도의 입법취지인 결정권한을 지방자치단체에 이양하는 것과 반하는 것이라 볼 수 있음. 다시 말해 일괄적인 행정지도를 통해 주민투표조례가 제정됨에 따라서 각 지방자치단체들이 지닌 환경과 특성에 따라 다양한 관점과 방법을 통해 조례를 제정할 수 있는

기회를 차단하게 되었음

- 둘째, 투표대상의 표현 불명확으로 자의적 해석 가능으로 주민투표 청구 불이행
 - 주민투표법은 투표대상에 대한 일반조항은 명시되어 있으나 그 표현에 있어서 ‘중대한’ 혹은 ‘과도한’과 같이 불명확하고 해당 법률을 해석하는 주체에 따라서 그 정도가 달라질 수 있는 개념을 사용함으로써 지방자치단체장들이 해당 법규를 각자 자의적으로 해석할 수 있는 문제점을 초래하였음. 이는 주민투표에 부쳐야 하는 사안임에도 불구하고 당해 지방자치단체장이 해당 사안의 주민투표 청구를 자신이 지닌 고유 권한에 대해 침해하는 것이라고 인지하여 기각하는 문제가 발생할 가능성이 존재함
- 셋째, 주민청구요건 불합리로 청구 및 투표 시행의 어려움
 - 주민투표법 제9조 제2항에 따르면 주민투표 청구요건의 결정은 당해 자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 청구를 할 수 있되, 이는 주민투표청구권자 총수의 1/20 이상~1/5 이하의 범위에서 정하도록 하고 있는데, 실제 주민투표를 청구하려 해도 이러한 조건으로 인해 사실상 주민들이 주민투표를 청구함에 있어서 어려움이 발생할 수 있음
 - 서울특별시의 경우 주민투표를 청구하기 위해서는 서울특별시 조례로 정해진 90일의 서명요청기간 이내에 41만 8천명 이상의 서명을 받아야 투표를 실시할 수 있음
 - 주민투표법 제11조 제1항, 제13조 제3항, 제14조 제2항에 따르면, 주민투표법과 관련한 서명요청활동 및 주민투표의 발의 및 주민투표는 공직선거일 기준으로 60일 전부터는 수행할 수 없다고 규정하고 있음. 그러나 실제 주민투표를 시행할 경우 청구로부터 최종적인 결과가 도출되기까지 약 150일 가량의 시간이 소요되는데, 실제 우리나라에서 실시되는 지방의회 의원선거, 국회의원 선거 및 대통령 선거일을 감안하였을

경우 실제 주민투표청구 및 서명운동과 투표를 실시하는 것은 어려움
 - 주민투표법 제25조 제1항 및 제2항에 따르면 투표를 통해 도출된 결과에 이의가 있을 경우 투표결과의 공표일로부터 14일 이내에 상급 선거관리위원회에 소청할 수 있으며, 소청결과에 이의가 있다면 그 결과서를 받은 날로부터 10일 이내에 대법원 또는 고등법원에 주민투표소송을 제기할 수 있도록 규정되어 있음

- 주민투표의 소청을 위해서는 투표권자 총수의 1/100 이상의 서명 필요로 하는데 현실적으로 이 요건을 14일 이내에 충족하는 것은 어려움. 예를 들어 서울특별시의 경우 주민투표의 소청을 하기 위해서는 14일 이내에 투표결과를 분석, 공표하고 이를 기반으로 7만명 이상의 서명을 받아야 하므로 이러한 규정은 주민투표의 소청을 어렵게 할 수 있음

마. 주민투표제도상의 청구요건과 문제점

- 우리나라의 주민투표제도의 청구요건은 <표 2-2>와 같음

<표 2-2> 주민투표제도의 청구요건

	세부사항
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 결정사항 • 주민투표의 대상에서 제외되는 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 법령에 위반되거나 재판중인 사안 - 국가 혹은 다른 지방자치단체의 권한 혹은 사무에 속하는 사안 - 지방자치단체의 재산관리에 관한 사안 - 각종 공과금의 부과 및 감면에 관한 사안 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사안 - 공직자의 신분 및 보수와 관련된 사안 - 주민대표가 의사결정주체로 참석 가능한 공공시설 설치 관련 사안
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 : 투표권자 1/20~1/5 이내의 조례로 정하는 수 이상의 서명 • 지방의회 : 재적의원 과반수 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 동의 • 지방자치단체장 : 재적의원 과반수 이상의 출석과 출석의원 과반수 이상의 동의

세부사항	
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> 관할구역 내 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 이상의 득표로 확정 투표율이 1/3 이하이거나 득표수가 동수로 나타날 경우 찬성/반대 양자를 모두 수용하지 않거나 양자택일의 안 모두를 선택하지 않은 것으로 간주

- 주민투표제도의 운영과정에서 나타날 수 있는 청구 요건 상의 주요한 문제점은 <표 2-3>과 같음

<표 2-3> 주민투표제도의 청구요건상의 문제점

문제점	
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> 대상요건에 관련한 표현에 있어서 ‘중대한’ 혹은 ‘과도한’과 같은 불명확한 개념의 단어를 사용하여 자의적인 해석이 될 가능성이 존재 ⇒ 주민투표를 부쳐야 하는 사안임에도 불구하고, 해당 청구사안이 자신의 고유한 권한을 침해하는 사안이라고 인지하여 청구안을 기각할 가능성이 존재함
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표의 청구를 위해서는 관할구역 내에 거주하는 투표권자 총수의 일정 비율 이상의 연서를 받아야 하며, 그 비율은 지방자치단체의 조례로 결정하되 1/20~1/5의 범위에서 정하도록 되어 있으나, 지역의 인구규모와 특징에 따라 주민투표의 청구가 어려워 질 수 있음 ⇒ 서울특별시의 경우 주민투표를 청구하기 위해서는 서울특별시 조례로 정해진 90일의 서명 요청기간 이내에 41만 8천명 이상의 서명을 받아야 투표를 실시할 수 있음
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표를 통해 확정된 사항에 이의를 지녀 소청을 하기 위해서는 투표결과 공표일로부터 14일 이내에 투표권자 총수의 1/100 이상의 서명을 필요로 하는데 현실적으로 이 요건을 14일 이내에 충족하는 것은 어려움 ⇒ 서울특별시의 경우 주민투표의 소청을 하기 위해서는 14일 이내에 투표결과를 분석, 공표하고 이를 기반으로 7만명 이상의 서명을 받아야 하기 때문에 이는 주민들의 주민투표 소청을 어렵게 할 수 있음

2. 주민소환제도

가. 주민소환제도의 의의와 법적근거

- 주민소환제는 공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 해당 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 투표등의 방법을 통해서 그 결과에 따라 그 공직으로

부터 해직시키는 절차로 선출직 지방공직자에 대해서 주민들의 통제권한을 강화하고 공직자들의 책임성을 실현시키기 위한 수단임. 즉, 주민소환 제도는 유권자에게 공직자에 대한 해임과 교체의 기회를 제공하는 민주주의의 절차적 장치 가운데 하나라고 볼 수 있음.

- 주민소환제도는 2004년 1월에 제정된 지방분권특별법을 통해 해당 제도의 도입 근거가 마련되었고, 2006년 5월에 개정된 지방자치법 제20조를 근거로 주민소환에 관한 규정이 마련되었으며, 주민소환의 투표 청구권자, 청구요건, 절차 및 효력 등을 규정한 주민소환에 관한 법률이 제정되었으며, 2007년 5월 25일부터 시행되었음

지방분권특별법 제14조(주민참여의 확대) ① 국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도·주민발의제도를 보완하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다.
지방자치법 제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원 (비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다 ② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차·효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다. ○ 주민소환의 투표 청구권자 : 주민소환에 관한 법률 제3조(주민소환투표권)에서 규정 ○ 주민소환의 청구요건 : 주민소환에 관한 법률 제7조(주민소환투표의 청구)에서 규정 ○ 주민소환의 절차 및 효력 : 주민소환에 관한 법률 제12조(주민소환투표의 발의), 제13조(주민소환투표의 실시), 제22조(주민소환투표결과의 확정), 제23조(주민소환투표의 효력)에서 규정
주민소환에 관한 법률 제1조 (목적) 이 법은 「지방자치법」 제20조의 규정에 의한 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차·효력 등에 관하여 규정함으로써 지방자치에 대한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다.

나. 주민소환제도와 그 청구요건의 주요내용

- 주민소환제도의 소환대상은 시도지사, 시장, 군수, 구청장과 같은 지방자치단체의 장과 비례대표 의원을 제외한 지방의회의원이며, 그 청구 사유에는 제한이 없음. 단, 선출직 지방공직자가 임기개시일로부터 1년 이내 임기 만료일부터 1년 미만인 때이거나 해당 선출직 지방공직자에 대한

주민소환투표를 실시한 일자로부터 1년 이내인 경우에는 주민소환투표의 청구를 실시할 수 없음

주민소환에 관한 법률 제8조(주민소환투표의 청구제한기간) 제7조제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다.

1. 선출직 지방공직자의 임기개시일로부터 1년이 경과하지 아니한 때
2. 선출직 지방공직자의 임기만료일로부터 1년 미만일 때
3. 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때

- 주민소환투표의 청구권자는 주민소환투표인명부 작성 기준일 현재 19세 이상인 주민으로서 당해 지방자치단체의 관할 구역 내에 주민등록이 되어 있어야 함. 관할구역 내의 거주하는 외국인의 경우 영주의 체류자격을 취득 후 3년이 경과한 자 중 해당 지방자치단체 관할구역의 외국인 등록대장에 등재되어 있을 경우 주민소환투표의 청구권을 가지게 됨
- 주민소환투표의 대상이 지방자치단체장일 경우 그 투표는 당해 지자체 관할구역 전체에서 실시되어야 하며, 비례대표 의원을 제외한 지역구의 지방의회 의원이 그 대상일 경우 당해 지방의회의원의 지역선거구에서 투표가 실시됨. 이러한 주민소환투표에 관한 관리 및 관련 사무는 지방자치단체장의 선거와 지방의회의 의원선거와 같은 선거사무들을 수행하는 지방자치단체의 관할 선거관리위원회에서 실시함.
- 주민소환투표의 실시를 위해 필요한 청구 서명인의 수는 그 대상에 따라 차별화되어 있는데, 시도지사의 경우 당해 지방자치단체의 소환투표 청구권자 총수의 10/100 이상, 시장·군수·구청장의 경우 당해 지방자치단체의 소환투표 청구권자 총수의 15/100 이상, 그리고 지역구의 시도의회 의원 및 지역구 자치구의 시·군의회의원은 해당 지방의회의원의 선거구 내의 주민소환투표 청구권자 총수의 20/100 이상을 청구요건으로 규정하고 있음
 - 주민소환투표청구의 서명활동기간은 시도지사가 주민소환투표대상인

경우에는 120일, 시장·군수·구청장 및 지방의회의원인 경우에는 60일로 제한되어 있음

주민소환에 관한 법률 제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인 등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 “주민소환투표청구권자”라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 “선출직 지방공직자”라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

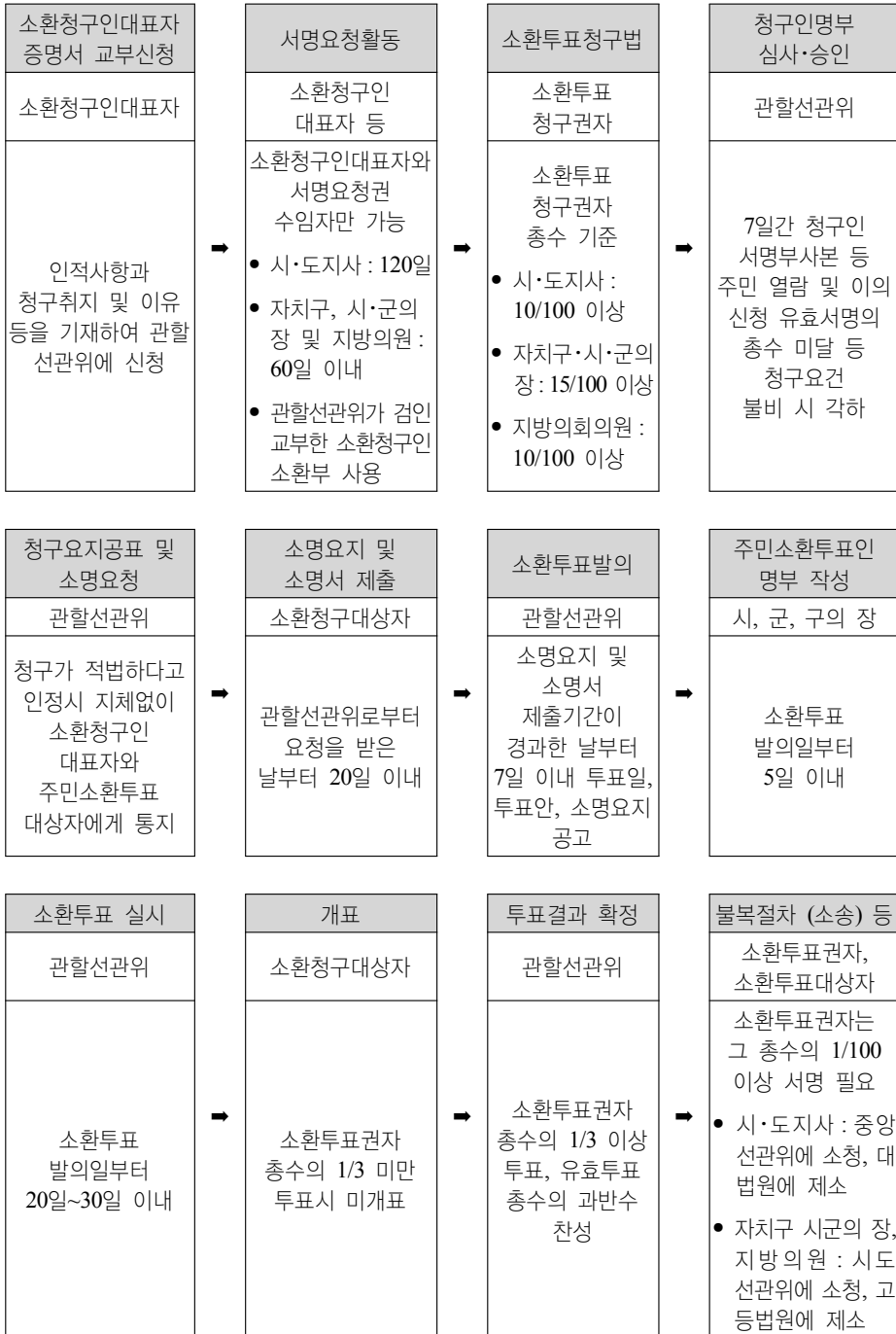
1. 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다) : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상
2. 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상
3. 지역선거구시·도의회의원(이하 “지역구시·도의원”이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 “지역구자치구·시·군의원”이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상

- 주민소환제도는 당 제도가 특정지역 중심으로 남용되는 것을 방지하기 위하여 다음과 같은 지역균형요건을 규정하고 있음
 - 시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상일 경우, 1/3 이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표권자 총수의 5/10,000 이상, 10/10,000 이하의 범위 내에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 필요로 함
 - 시장·군수·구청장과 지역구 지방의회의원의 경우 당해 선거구 안의 읍면동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 1/3 이상의 읍면동에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 5/10,000 이상 10/1,000 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 필요로 함
- 주민소환투표의 관할선거관리위원회는 주민소환투표 청구권자들의 청구가 적법하다고 인정될 경우 지체없이 그 요지를 공표하고, 소환청구인대표자와 주민소환투표대상자에게 그 사실을 통지해야 하며, 주민소환투표

대상자의 소명요지 또는 소명서 제출기간이 경과한 날로부터 7일 이내에 주민소환 투표일과 투표안을 공고하여 주민소환투표를 발의해야 함

- 주민소환투표가 발의될 경우 해당 선출제 지방공직자의 권한은 소환투표의 결과가 공표될 때까지 정지되며, 지방자치단체장의 권한이 정지된 경우에는 부단체장 (부지사, 부시장, 부군수, 부구청장)이 그 권한을 대행하며, 지방의회의원의 경우 해당 기간 동안에는 의정보고를 할 수 없으나, 인터넷에 의정활동 보고서를 게재하는 것은 가능함
- 주민소환투표는 찬성 혹은 반대 가운데 하나를 선택하는 형식으로 진행되며, 만약 지방자치단체의 동일 관할구역 내에 2인 이상의 주민소환투표대상자가 있을 경우 관할 선거관리위원회는 하나의 투표용지에 대상자별로 각각 찬성 혹은 반대를 선택할 수 있는 방식으로 주민소환투표를 실시함
- 주민소환투표는 주민소환투표 공고일로부터 20일 이상 30일 이내에 실시되어야 하고, 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 유효투표 수가 과반수에 달하였을 때 그 결과가 확정되며, 만약 주민소환투표자수가 전체 주민소환투표권자의 1/3에 미달할 경우에는 개표를 실시하지 않음
- 주민소환투표의 결과에 따라 주민소환이 확정될 경우, 주민소환대상자는 소환투표결과가 공표된 시점부터 해당 직을 상실하며, 대상자는 그로 인하여 실시되는 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없음
- 주민소환투표의 수행에 있어서 관련 사무 및 관리 비용은 당해 지방자치단체에서 부담하며, 주민소환투표운동에 사용된 비용은 소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자가 각자 부담함

<그림 2-4> 주민소환제도의 절차



출처 : 안전행정부 내부자료

다. 주민소환제도의 운영 사례

- 2006년 5월에 제정되어 2007년 5월에 시행된 이후 2013년 12월 말 기준으로 주민소환대상자로 지목된 인원은 총 60명이었으며, 이 가운데 실제로 주민투표가 실시된 것은 8회였으며, 이 중 6건은 소환투표권자 총수의 1/3 미만이 투표함으로써 미개표되어 소환이 무산되었으며, 2건에 해당하는 소환대상자만이 실제로 소환되었음
- 최초로 이루어진 주민소환은 2007년 12월에 실시된 하남시장과 하남시 의회의 의원들에 대한 소환투표로서 화장장의 건립 및 추진과정에서의 갈등으로 인해 소환의 대상이 되었음. 투표 결과 2명의 하남시 의원에 대해서는 전체 투표권자의 37.6%가 투표에 참가하여 개표가 이루어졌으며, 투표결과 소환이 이루어졌음. 그러나 하남시장과 나머지 1명의 하남시 의원은 투표율이 법적으로 규정된 1/3에 미달하여 개표되지 않음에 따라 소환이 무산되었음
- 이후 제주특별자치도지사, 과천시장, 삼척시장에 대하여 이루어진 주민소환투표에서도 투표율의 미달로 인해 미개표 처리되어 소환이 무산되었음
- 가장 최근에 이루어진 주민소환투표는 2013년 12월에 실시된 구례군수에 대한 주민소환투표였음. 해당 사안에 대한 실시 사유는 구례군수의 법정 구속으로 인하여 장기간의 군정공백이 발생하였다는 것이었음. 투표결과 투표율은 8.3%로 나타나 법적으로 규정된 투표율 1/3에 미달하였기 때문에 해당 소환대상에 대한 소환 역시 무산되었음
- 운영사례의 분석 결과 주민소환제의 도입 이후 실질적으로 주민소환의 대상이 된 인원 (8명)은 주민소환대상자로 지목된 인원 (60명)에 비해 매우 적은 것으로 나타나 주민소환의 발동이 쉽지 않은 것으로 나타났으며, 주민소환투표가 이루어지더라도 소수의 경우를 제외하면 모두 투표율의 미달로 인하여 미개표 처리됨에 따라 소환이 무산되는 것으로 나타났음

○ 주민소환제도의 대상과 소환 사유, 투표율 및 투표결과는 <표 2-4>와 같음

<표 2-4> 주민소환제도의 사례

주민소환대상	실시지역	실시사유	투표율(%)	개표 여부	투표결과	소요비용 (백만원)
하남시장 (’07.12.12)	관할구역 전체	화장장 건립 추진관련 갈등	31.1	미개표	소환무산	920
하남시의원 (’07.12.12)	관할구역 선거구	화장장 건립 추진관련 갈등	23.8	미개표	소환무산	
하남시의원 (’07.12.12)	관할구역 선거구	화장장 건립 추진관련 갈등	37.6	개표	소환	
하남시의원 (’07.12.12)	관할구역 선거구	화장장 건립 추진관련 갈등	37.6	개표	소환	
제주특별 자치도지사 (’09.8.26)	관할구역 전체	제주 해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족	11.0	미개표	소환무산	1,920
과천시장 (’11.11.16)	관할구역 전체	보금자리 지정 수용	17.8	미개표	소환무산	237
삼척시장 (’12.10.31)	관할구역 전체	원자력발전소 유치 강행	25.9	미개표	소환무산	588
구례군수 (’13.12.4)	관할구역 전체	법정구속으로 인한 군정공백 유발	8.3	미개표	소환무산	380

출처 : 안전행정부 내부자료

라. 주민소환제도의 주요 쟁점

- 첫째, 주민소환 청구사유 무제한에 따른 논란
 - 주민소환제도에 관한 법률이 제정될 당시 주민소환에 대한 청구사유를 결정하는 데 있어서 논란이 존재하였음
 - 당시 「제주특별자치도법」의 경우는 주민소환의 청구사유를 특별히 제한하지 않았으며, 외국의 경우 일본은 청구사유의 제한이 명시되지 않았고, 미국의 경우도 일부 주의 경우를 제외하면 청구사유를 제한하거나 명시하지 않았음
 - 정부소환제는 주민들이 당해 지역의 소환대상에 대하여 정치적 책임을 물을 수 있는 제도로서, 정부에서는 만약 주민소환에 관한 청구사유에 대하여 명시하게 될 경우 이는 위법 여부를 결정하는 사법부의 의사결정에 따라 소환 여부가 결정됨에 따라서 이 제도가 소환대상의 정치적 책임을 물어보는게 아니라, 법적 책임을 묻는 제도로 변질될 가능성에 대하여 우려하였음
 - 현행 주민소환법의 경우 이러한 소환사유에 대하여 무제한적으로 허용하였으며, 이로 인해 주민들이 그들의 이해 및 의사와 다른 지역사업 및 정책을 추진할 경우에 소환을 하는 정책으로 변질될 수 있음. 다시 말해 지방의회, 혹은 지방자치단체장이 지역 주민 전체의 공익을 위한 정책을 추진하더라도, 해당 정책이 특정한 주민들의 정서 및 이해관계에 반할 경우 소환대상이 될 수 있음
 - 화장장, 하수종말처리장, 쓰레기소각장과 같은 혐오시설을 설치하는 사안을 추진할 경우 지방의회의 의원들과 지방자치단체장은 해당 지역의 주민들로부터 언제나 소환청구를 받을 가능성이 존재하며, 심지어 허위의 사실을 근거로 지방의회 의원 혹은 지방자치단체장에 대하여 주민소환을 청구하는 등 주민소환제가 악용되거나 남용될 수 있음

- 이러한 소환청구를 받게 된 소환대상은 실질적으로 그 사항이 진실이 아니거나, 주민들의 공익을 위해 사업을 추진했다고 하더라도, 결과적으로 정치적인 타격을 받게 되기 때문에 소환청구를 받은 지방의회의원들과 지방자치단체장들은 그 혐의를 벗기 위하여 가능한 모든 수단을 동원할 것이며, 결과적으로 지방행정에 큰 차질을 초래할 수 있으며 이에 따른 주민들의 불편을 가중시킬 수 있음
- 둘째, 주민소환 청구요건 수준의 일괄적 제시
 - 주민소환을 청구하는 데 필요한 요건의 수준을 결정하는 것은 매우 중요한 문제로서 이를 지나치게 완화시킬 경우 소송청구의 남발로 인해 정치적 불안정이 발생할 수 있으며, 반대로 청구요건을 지나치게 엄격하게 할 경우 주민소환제도 자체를 유명무실한 제도로 만들 수 있는 위험성이 존재함
 - 이러한 주민소환의 청구요건 가운데 가장 중요한 요소는 소환청구에 필요한 법정 서명인 수를 결정하는 것으로서 현재 우리나라의 경우 주민소환대상이 시도지사일 경우에는 당해 지방자치단체의 관할 구역 내의 주민소환투표 청구권자 총수의 10% 이상, 시·군·구청장인 경우에는 15% 이상, 그리고 지역구 지방의원의 경우에는 20% 이상의 서명인 수를 요건으로 하고 있음
 - 이와 같이 서명인 수를 일괄적으로 규정할 경우 지방자치단체들의 인구 편차를 단순하게 반영하게 되며, 거주 인구가 많은 지방자치단체의 장에 대한 주민소환의 발동은 어렵게 만들고, 반대로 거주 인구가 적은 지방자치단체의 장에 대해서는 주민소환이 쉽게 이루어질 수 있는 가능성이 존재함 (최승수, 2006)
- 주민소환투표의 확정 비율의 상대적 상향 규정
 - 현행 주민소환투표의 확정 비율은 당해 지방자치단체의 관할 구역 내에 거주하는 주민소환 투표권자 총수의 1/3 이상이 투표하였을 경우에 개표

를 실시하여 소환여부를 결정할 수 있도록 규정되어 있는데, 우리나라의 경우 보궐선거의 투표일이 다소 낮은 상황이며, 보궐선거보다 더욱 열악한 조건에 있는 주민소환투표의 경우 투표율이 33.3%를 넘기기 어렵다는 문제점이 발생할 수 있음

- 실제로 주민소환투표가 실시된 8건 가운데 6건은 최소 개표 조건인 주민소환투표권자 총수의 33.3%에 미달하는 것으로 나타났으며, 이 가운데 5건은 30%에 미치지 못하는 것으로 나타났음

마. 주민소환제도상의 청구요건과 문제점

- 우리나라의 주민소환제도의 청구요건은 <표 2-5>와 같음

<표 2-5> 주민소환제도의 청구요건

	세부사항
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도지사, 시장, 군수, 구청장과 같은 지방자치단체의 장 • 비례대표 의원을 제외한 지방의회 의원 • 청구사유의 제한은 법적으로 명시되어 있지 않음 <p>※ 소환대상의 임기 시작일로부터 1년이 경과하기 전, 혹은 임기 만료일로부터 1년 미만인 경우, 그리고 소환대상에 대한 주민소환투표가 실시된 날로부터 1년 이내에는 소환투표의 청구가 불가능</p>
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도지사의 경우 : 소환투표 청구권자 총수의 10/100 이상의 서명 • 시장, 군수, 구청장의 경우 : 소환투표 청구권자 총수의 15/100 이상의 서명 • 지방의회 의원의 경우 : 소환투표 청구권자 총수의 20/100 이상의 서명
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 이상의 유효득표시 확정 • 투표율이 1/3에 미달할 경우에는 개표를 실시하지 않음

- 이러한 주민소환제도의 운영과정에서 나타날 수 있는 청구 요건 상의 주요한 문제점은 <표 2-6>과 같음

<표 2-6> 주민소환제도의 청구요건상의 문제점

	문제점
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> 소환청구를 받게 된 소환대상은 주민들의 공익을 위한 행정행위, 혹은 사업을 추진하거나, 그 소환사유가 거짓이라 하더라도 정치적 타격을 받게 되기 때문에 그 혐의를 벗기 위하여 모든 수단을 동원하게 되는데, 이는 행정에 큰 차질을 초래할 뿐만 아니라 이로 인한 주민들의 불편을 가중시킬 가능성이 있음
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라는 주민소환의 청구요건을 설정함에 있어서 공직자에 따라 일괄적으로 일정 비율의 투표권자 서명을 받을 것을 요건으로 규정하고 있는데, 이 경우 상대적으로 인구가 적은 지역에서는 주민연서를 모으는 것이 쉬워져 소환청구의 남발이 발생할 수 있으며, 반대로 인구가 많은 수도권 지역의 도시들 같은 경우에는 반대로 주민소환의 발동이 어려울 수 있음
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> 현행 주민소환투표의 경우 그 결과의 확정을 위한 개표의 전제조건으로 1/3 이상의 투표율을 규정하고 있는데, 우리나라의 경우 보궐선거의 투표율이 다소 낮은 상황이며, 보궐선거보다 더욱 열악한 조건에 있는 주민소환투표의 경우 투표율이 33.3%를 넘기 어려워 미개표가 된 상황에서 주민소환투표가 종료되는 현상이 발생할 가능성이 높음 ⇒ 실제로 주민소환투표가 실시된 7건 가운데 5건은 최소 개표 조건인 주민소환 투표권자 총수의 33.3%에 미달하는 것으로 나타났으며, 4건은 30%에도 미치지 못하였음

3. 주민소송제도

가. 주민소송제도의 의의와 법적근거

- 주민소송제도가 제정되기 이전에도 우리나라에는 소청이라는 명칭의 주민소송제도가 법에 명시되어 있었으나, 실제로 소청을 사용해서 주민들이 소송을 제기한 사례는 존재하지 않았으며, 결국 1962년에 개정된 지방자치법에서 전면 폐지되었음
- 이후 주민소송제도는 2005년 1월 27일에 실시된 지방자치법 개정 법률안 제7362호의 공포를 통해 부칙에 명시된 1년의 유예기간을 거쳐 2006년 1월부터 본격적으로 다시 시행되었음
- 우리나라의 주민소송제도는 지방자치법 제16조 제1항에 따라 감사청구를 한 주민들이 주민소송을 청구할 수 있다는 측면에서 보았을 때 지방자치

단체에서 발생한 분쟁을 우선적으로 처리토록 유도함과 동시에 분쟁의 해결과 조정의 절차를 간소화시킨다는 목적을 지니고 있음.

지방자치법 제16조(주민의 감사청구) ① 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다.

1. 수사나 재판에 관여하게 되는 사항
2. 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항
3. 다른 기관에서 감사하였거나 감사 중인 사항. 다만, 다른 기관에서 감사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 감사에서 누락된 경우와 제175조제1항에 따라 주민소송의 대상이 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 동일한 사항에 대하여 제175조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항

- 주민소송제도는 지방자치단체에서 실시하는 적법하지 않은 재무회계 활동에 대하여 해당 지역에 거주하는 주민들이 자신들의 이익이나 권리를 직접적으로 침해하거나, 관계되지 않더라도 해당 재무활동에 대한 시정을 법원에 청구하는 제도임
- 따라서 주민소송제도는 지방의 재무행정 활동의 적법성을 도모하기 위하여 개인의 이익이나 권리에 대한 구체적인 침해 여부에 상관없이 청구 가능한 소송이라는 점에서 객관소송의 성격을 지니며, 해당 지역에 거주하는 주민이라면 누구나 소를 제기할 수 있도록 규정되어 있다는 점에서 민중소송의 성격을 지니고 있음
- 원고자격의 제한이 주어지지 않았다는 측면에서 보았을 때 주민소송제도는 만약 지방자치단체가 위법한 사업을 수행할 경우에 이를 사전에 차단하며, 사후 회복효과를 지니고 있는 제도라고 볼 수 있음
 - ※ (미국 납세자소송) 주관적 요소 + 객관적 요소 / (일본 주민소송) 객관적 요소

<표 2-7> 주민소송과 행정소송의 차이

구분	주요특징
주민소송 (객관소송)	▶ 자신의 직접적인 손해와 상관없이 소송을 제기 ▶ 직접적인 관계가 없어도 되어 원고자격 제한이 없음
행정소송 (주관소송)	▶ 개인의 권리보호를 목적으로 하는 것 ▶ 일정한 이해관계의 관련성이 있어야 하는 원고자격 제한이 있음

나. 주민소송제도의 주민청구요건의 주요내용

- 현재 우리나라에서 실시되는 주민소송제도는 주민감사청구를 소송을 청구하기 위한 필수적 절차로 규정한 주민감사청구 전치주의를 도입하고 있음
 - 지방자치법 제16조 제1항에서는 지방자치단체 혹은 지방자치단체장의 사무가 법령에 위반되거나 공익을 현저하게 해친다고 인정될 경우 당해 지방자치단체의 조례로 정해진 19세 이상 주민의 연서를 통해 시, 도에서는 주무부장관에게, 그리고 시군 및 자치구에서는 시, 도지사에게 감사를 청구할 수 있다고 규정하였음
 - 이러한 주민감사청구를 거치지 않은 주민소송의 경우 특별한 경우(주민소송 과정에서 구두변론 종결시까지 감사절차를 거친 경우, 각하 전에 감사청구가 행해지고, 감사의 통지가 있는 경우)를 제외하면 소송은 기각됨
 - 주민감사청구는 지방자치단체와 주민 간에 발생한 분쟁을 사법적으로 해결하기에 앞서 지방자치단체가 스스로 문제를 해결할 수 있도록 한다는 점에서 그 의의를 가지며, 그 절차 또한 상대적으로 단순함에 따라 법원의 부담을 경감시킬 수 있다는 장점 또한 지니고 있음
- 지방자치법 제17조 제1항에 따르면 주민소송은 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득, 관리, 처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로

하는 계약의 체결, 이행에 관한 사항, 그리고 지방세와 사용료, 수수료 등 공금의 부과 및 징수의 해태에 관한 사항에 한정하여 제기할 수 있음

- 현행 지방자치법상 주민소송의 대상은 내용상으로 주민감사청구를 거친 사항이어야 하며, 일정한 재무회계상의 행위 또는 해태 사실이어야 하고, 지방자치법 제16조 제1항에서 규정된 감사청구의 제외대상이 아닐 것이어야 함. 또한 동법 제17조 제5항에서는 주민소송이 진행중일 경우 다른 주민이 동일한 사안에 대하여 별도의 소송을 제기할 수 없다고 규정하였음
- 주민소송은 주무부장관, 혹은 당해 지방자치단체의 시·도지사가 주민감사청구를 수리한 날을 기준으로 60일이 경과하였음에도 불구하고, 해당 감사를 종료하지 않았거나, 주민감사 결과에 불복하거나 결과에 따른 시정사항을 지방자치단체장이 이해하지 않았을 경우에 제기할 수 있으며, 주민감사 결과에 따른 지방자치단체장의 이행조치에 대하여 주민이 불복한 경우에도 주민소송을 제기할 수 있으며 지방자치법 제17조 제4항에 따르면, 제 17조 1항의 각 호에 제기된 사유 가운데 하나에 해당하는 날로부터 90일 이내에 소송을 제기하도록 규정되어 있음

제17조(주민소송)

④ 제2항에 따른 소송은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 90일 이내에 제기하여야 한다.

1. 제1항제1호의 경우 : 해당 60일이 끝난 날(제16조제3항 단서에 따라 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 끝난 날을 말한다)
2. 제1항제2호의 경우 : 해당 감사결과나 조치요구내용에 대한 통지를 받은 날
3. 제1항제3호의 경우 : 해당 조치를 요구할 때에 지정한 처리기간이 끝난 날
4. 제1항제4호의 경우 : 해당 이행 조치결과에 대한 통지를 받은 날

- 주민소송의 청구 유형에는 다음과 같은 4가지 유형이 있음
 - 당해 행위의 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송 : 주민소송의 대상이 되는 재무회계 활동을 지속할 경우 회복이 어려운 수준의 피해를 받

생시킬 가능성이 존재할 경우 해당 행위의 모든 과정, 혹은 일부 과정을 중지시킬 것을 청구하는 예방적 구제수단의 일환으로 부작위명령을 구하는 급부소송임

- 당해 행위의 취소 또는 무효 등 확인소송 : 해당 재무행위가 행정처분의 형태를 하고 있을 경우 해당 행위의 공정력을 배제시키거나, 처분이 무효하기 때문에 공정력이 발생하지 않는다는 것을 확인하는 소송으로 행위의 취소 및 변경, 혹은 해당 행위의 효력 유무의 확인을 구하는 사후구제수단의 일환으로 볼 수 있는 소송임
- 부작위위법 확인소송 : 지방자치단체가 적법하지 않게 재산상의 청구권 등과 같은 행사를 해태한 사실에 대하여 위법 여부를 확인하고자 제기하는 소송으로서 이를 위해서는 부작위의 위법 혹은 행사의 해태 사실이 존재해야함
- 손해배상 등을 청구할 것을 요구하는 소송 : 당해 지방자치단체의 재무행위로 인해 발생한 손해에 대하여 지방자치단체장, 직원, 혹은 행위와 관련있는 객체가 소송을 청구한 주민에게 손해배상을 실시하거나, 부당이익의 반환을 청구하는 소송으로서 위법한 행위에 대하여 관련된, 혹은 책임을 지닌 대상에 대하여 실시하는 일종의 의무이행소송임
- 주민소송을 관할하는 법원은 해당 지방자치단체 사무소의 소재지가 속한 지역을 관할하는 행정법원이 관할하되, 만약 당해 지역에 행정법원이 설치되지 않은 경우에는 행정법원의 권한에 속하는 사안을 처리하는 지방법원 본원에서 관할함

다. 주민소송제도의 운영 사례

- 2006년 1월 1일에 처음 시행된 이후 주민소송은 지금까지 총 27건이 청구되었으며, 이 가운데 종료된 건은 15건이고, 계류중인 건은 12건으로 연평균 3.4건의 주민소송이 제기되었음. 소송 대상별로 살펴볼 경우 의정

비 인상분의 환수에 대한 소송이 14건, 업무추진비 위법지출에 대한 소송이 5건, 예산부적절집행 및 낭비에 대한 소송이 6건, 그리고 위법한 청사교환 절차에 대한 소송과 주민지원사업을 실시하지 않은 것에 대한 소송이 각각 1건이 제기되었음

- 종결된 15건의 주민소송제도의 사례를 살펴보면 13건이 주민패소로 종결되었으며, 1건은 1심 중 소 취하, 1건은 기각으로 종결된 것으로 나타나 주민소송제도의 도입 이후 주민 측에서 승소한 사례는 존재하지 않는 것으로 나타났음
- 최초로 주민소송이 제기된 지역은 경기도 성남시로 2006년 5월에 확장된 탄천변도로 일부구간 (0.27km)를 사용할 수 없게 되어 (비행안전구역) 예산의 낭비를 발생시켰다는 이유로 소송을 제기하였으나, 2011년 12월에 기각되는 것으로 해당 과정이 종료되었음
- 가장 최근에 주민소송이 제기된 지역은 경기도 용인시로 2013년 10월에 잘못된 수요예측으로 무리한 공사를 강행함에 따른 주민세금의 낭비를 사유로 주민소송을 제기하였으며, 현재 1심 계류중임
- 이러한 주민소송제도의 소송요지 및 사례별 소송 진행상황 및 결과는 <표 2-8>과 같음

<표 2-8> 우리나라의 주민소송제도의 사례

구분	추진 지역	소송 제기일	소송요지	진행상황 및 결과
진행 (12건)	경기도 용인시	'13.10.10	잘못된 수요예측으로 무리한 공사 강행, 주민세금 낭비	1심 계류
	서울특별시 강동구	'10.8.10	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류 (1심 주민승소 '11.1.12 /2심주민패소 '11.10.6)
	서울특별시 용산구	'10.5.20	"	3심 계류 (1심 주민승소 '10.9.30 /2심 주민패소 '11.5.3)

구분	추진 지역	소송 제기일	소송요지	진행상황 및 결과
	서울특별시 성북구	'10.3.23	"	3심 계류 (1심 주민승소 '10.7.22 /2심 주민패소 '11.5.3)
	서울특별시 강북구	'10.2.22	"	3심 계류 (1심 주민승소 '10.7.14 /2심 항소기각 '11.3.30)
	서울특별시 강서구	'10.2.22	"	2심 계류 (1심 주민승소 '10.9.8)
	서울특별시 동작구	'10.2.22	"	3심 계류 (1심 주민승소 '10.6.10 /2심 항소기각 '11.1.20)
	서울특별시 은평구	'10.2.22	"	3심 계류 (1심 주민승소 '10.6.10 /2심 주민패소 '11.6.30)
	서울특별시 성동구	'08.12.24	"	3심 계류 (1심 주민승소 '09.6.10 /2심 주민패소 '11.2.15)
	서울특별시 양천구	'08.11.20	"	3심 계류 (1심 주민승소 '09.5.20 /2심 주민일부승소 '11.1.20)
	서울특별시 금천구	'08.11.20	"	3심 계류 (1심 주민승소 '09.5.20 /2심 주민패소 '11.6.17)
	서울특별시 도봉구	'08.5.28	"	3심 계류 (1심 주민승소 '09.5.20 /2심 주민패소 '11.4.21)
종결 (15건)	서울특별시 서대문구	'09.4.28	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소 '13.4.4)
	경기도 의정부시	'08.1.8	상계·장암도시개발사업지구 보상금 과다 지급으로 의정부시 예산 낭비	종결 (주민패소 '12.8.17)
	서울특별시 관악구	'09.10.20	예산을 부적절하게 집행한 전 구청장에게 손해배상 청구요구	종결 (주민패소 '11.2.22)
	서울특별시 동대문구	'09.8.7	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소 '10.1.27)
	서울특별시 구로구	'09.8.7	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소 '10.1.27)
	전라남도 여수시	'09.7.14	여수2청사-여수지방해양수산청 청사교환 시 절차상 위법성	종결 (주민패소 '11.8.19)
	경기도 수원시	'07.9.3	수원시 공무원에 대한 초과 근무수당 불법지급	종결 (주민패소 '09.6.17)

구분	추진 지역	소송 제기일	소송요지	진행상황 및 결과
	강원도 원주시	'07.8.1	물이용부담금 활용한 소공원조성 해태에 관한 부작위 위법확인소송	종결 (주민패소 '09.2.12)
	충청남도 청양군	'07.4.23	군수 업무추진비 위법지출 및 불법공사 추진으로 예산낭비	종결 (주민패소 '09.3.12)
	인천광역시 부평구	'06.12.11	구청장 업무추진비 위법지출	종결 (주민패소 '08.1.31)
	인천광역시 부평구	'06.10.10	"	종결 (주민패소 '07.11.29)
	서울특별시 성북구	'06.9.13	구청장 업무추진비 위법지출	종결 (주민패소 '08.11.27)
	충청남도 서천군	'06.8.31	군수 업무추진비 위법지출	종결 (주민패소 '08.1.9)
	경기도 광명시	'06.7.24	신설 음식물쓰레기 처리시설이 가동되지 않아 예산낭비	종결 (1심 중 소 취하 '08.9.25)
	경기도 성남시	'06.5.25	확장된 탄천변도로 일부구간 (0.27km)을 사용할 수 없게 되어 (비행안전구역) 예산낭비	종결 (기각 '11.12.22)

출처 : 안전행정부 내부자료

라. 주민소송제도의 주요 쟁점

- 첫째, 주민감사청구 주체의 상급기관 규정에 대한 문제의식
 - 주민감사청구의 주체가 주무부장관, 혹은 시도지사와 같은 상급 기관의 장이라는 것은 문제가 될 수 있음.
 - 우선 현 제도 하에서 주민감사 과정에서 주민들이 개입하고 참여할 수 있는 부분은 감사에 대한 청구의 부분 뿐이라는 것은 주민감사청구가 실질적 직접주민참여의 방안으로서 작동하는 것이 아니라, 타율적인 주민감사청구를 제도화시킨 것에 불과하다는 비판이 제기될 수 있음
 - 지방자치법 제 171조에서 이미 상급 행정기관의 장이 하위의 지방자치단체, 혹은 지방자치단체장에 의해서 수행되는 사무에 대한 감사를

수행할 수 있는 권한에 대하여 규정하였기 때문에 주민감사청구는 상대적으로 그 실효성이 떨어지며, 그 기능이 중복되어 있음

지방자치법 제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ① 안전행정부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다. <개정 2008.2.29, 2010.6.8, 2013.3.23>
 ② 안전행정부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 감사를 실시하기 전에 해당 사무의 처리가 법령에 위반되는지 여부 등을 확인하여야 한다. <신설 2010.6.8, 2013.3.23>

- 기존의 주민감사청구제도는 결국 주민들이 직접적인 참여에 의해서 이루어지는 것이 아니라, 지방자치단체가 속한 상위의 단체가 수행주체가 된다는 점에서 결과적으로 지방자치단체에 대한 중앙정부의 개입과 영향력을 증가시킬 수 있는 가능성이 존재하고 있다는 점에서 주민감사청구는 주민참여제도의 기본 취지와 어긋난다고 볼 수 있음
- 둘째, 주민소송을 위한 절차 및 요건의 복잡으로 주민 불편
 - 상대적으로 제도화 역사가 긴 미국과 일본의 경우 주민소송, 혹은 납세자소송에 대한 다양한 사례가 정착되고, 이에 대한 분석과 보완이 병행됨에 따라서 정착단계에 들어서 있는 반면, 우리나라의 경우 그 과정이 복잡함으로 인해 일반 주민들이 접근하기 어려우며, 소요시간이 길고, 실제 주민소송이 필요한 사건이 발생하더라도 이에 대한 주민들의 참여율이 저조하게 나타났기 때문에 상대적으로 활용실적이 적은 편임. 특히 주민소송의 전제조건으로서 해당 지역의 주민 200명에서 500명까지의 서명을 받아 주민감사청구절차를 이행해야 하는 점은 주민소송을 더욱 청구하기 어렵게 만들었음
- 셋째, 주민 개인적 감사 청구의 어려움
 - 주민감사의 청구를 위한 연서를 받는 기간 동안에 당해 지방자치단체에서 주민들이 서명을 하지 않도록 회유와 압박을 받을 가능성¹⁾ 또한

존재하며, 청구인 명부의 공개로 인해 청구인과 서명자의 신분이 노출됨에 따라 당해 지방자치단체 혹은 지방자치단체장의 사무가 위법하거나 공익에 큰 악영향을 끼침을 인지하고 있더라도 주민들이 개인정보의 노출을 우려하여 서명을 거부하는 등의 문제가 발생할 수 있고, 이는 결과적으로 주민들이 주민감사청구에 대한 연서를 꺼리고 그 이용을 기피하려는 경향을 초래할 수 있음

- 이러한 문제점이 제기된 것은 주민이 개별적으로 감사를 청구하는 것이 어렵기 때문이라고 볼 수 있는데, 이는 관련 법의 제정과정에서 주민감사청구의 활성화가 지방자치단체의 사무활동과 지방의회의 활동을 위축시킬 수 있다는 우려와 주민소송이 남발될 위험성에 대한 우려로 인한 결과물이라고 볼 수 있음.
- 그러나 현재 운영되고 있는 주민소송제도는 주민감사의 필수적 전치사항 및 제소기간의 제한, 일정 수 이상의 주민 연서의 확보와 같이 다양한 전제조건을 규정함에 따라서 주민소송의 남발은 억제할 수 있게 되었으나, 다른 한편으로는 지방의회와 지방자치단체장들의 위법한 사무행위에 대하여 주민들이 직접적으로 이의를 제기하고 소를 청구할 수 있는 주민자치의 기본적인 의의를 퇴색시킬 수 있다고 볼 수 있음

○ 넷째, 감사청구 제기 가능 기간의 짧음

- 지방자치법 제16조 제2항에 따르면 주민감사의 청구는 당해 지방자치단체의 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날로부터 2년이 지나면 제기할 수 없다고 규정하였는데, 지방자치단체에서 관할하는 사무의 범위가 넓

1) 2001년에 실시된 서울특별시 송파구의 자매도시 뉴질랜드 방문과 관련하여 실시된 주민감사 청구 과정에서 송파구청이 열람 및 이유신청사실을 통보한다는 명목으로 서명용지에 기재되지 않았던 서명자들의 연락처를 행정전산망을 통해 파악하여 동사무소 직원 등으로 하여금 본인의사 확인을 빙자하여 서명의 취소를 회유하거나 고압적으로 질문을 함으로써 주민들의 불안감을 조성하였으며, 동시에 통장과 같은 마을 단위의 장들이 서명자 명단을 가지고 이들의 집에 직접 방문하여 서명취소를 회유, 고압적 질문과 같은 행위를 하였음

(출처 : 좋은예산센터 - 송파구청장 고발 보도자료, <http://goodbudget.kr/3542>)

고, 청구 기간 동안에 청구 주체가 당해 지방자치단체에서 수행한 사무의 위법성과 공익의 침해 정도를 명확하게 규정해 내지 못할 경우에는 주민감사의 청구가 불가능하다는 점을 감안할 경우 2년이라는 기간은 상대적으로 그 기간이 짧으며, 이러한 규정을 통해 주민감사청구를 제한하는 것은 실질적으로 주민소송 자체를 제한하게 함으로써 특정한 경우를 제외하면 주민들이 위법한 사무를 수행한 지방자치단체에 대하여 소를 제기하는 것을 어렵게 하는 결과를 발생시킬 수 있음

○ 다섯째, 소송청구 제기 가능 기간이 짧음

- 지방자치법 제17조 4항에 따르면 동법 제17조 1항의 각호에 해당하는 날로부터 90일 이내에 소송을 청구해야 한다고 규정되어 있음. 그러나 주민소송의 주된 대상이 되는 재정행위에 대한 비위는 일반적으로 은밀하게 이루어지고 대외로 잘 노출되지 않는데, 소송을 위한 증거와 자료의 수집에 있어서 상당한 시일이 소요됨에도 불구하고 현행 주민소송제도는 제소기간을 90일로 제한하여 실효성이 보장되지 못하였음. 다시 말해 90일 이내에 주민이 재정행위에 대한 비위행위를 모두 파악하고, 소송의 근거를 모두 갖추어서 소를 제기하는 것은 현실적으로 어렵다고 볼 수 있음

마. 주민소송제도상의 청구요건과 문제점

- 우리나라의 주민소송제도의 청구요건은 <표 2-9>와 같음

<표 2-9> 주민소송제도의 청구요건

	세부사항
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구를 거친 사항 • 일정한 재무회계상의 행위 또는 해태한 사항 • 지방자치법 제16조 제1항에서 규정된 감사청구의 제외대상에 속하지 아니하는 사항 <p>※ 이미 소송이 진행중인 사안에 대하여 별도의 소송을 제기하는 것은 불가함</p>

	세부사항
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구 : 19세 이상의 주민의 연서 (시도 : 500명, 시군구 : 200명 이상) • 청구수리 후 60일 이내에 감사가 종결되지 않은 사항 • 지방자치단체장이 주민감사 결과에 불복하거나 결과에 따른 시정사항을 미이행 하였을 경우 • 소송청구기한 : 지방자치법 제17조 제1항의 각 호에 해당하는 날로부터 90일 이내
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구 : 감사종료 및 공포 • 법원결정 및 심리 후 판결

- 한편, 현행 주민소송제도의 운영과정에서 나타날 수 있는 청구 요건 상의 문제점들은 <표 2-10>과 같음

<표 2-10> 주민소송제도의 청구요건상의 문제점

	문제점
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라의 경우 주민소송을 진행하기 위해서는 사전에 주민감사청구 과정을 필수적으로 거쳐야 하는데 그 과정이 복잡하여 관련 지식이 상대적으로 부족한 일반 주민들이 접근하기 어려우며, 소요시간이 길고, 실제 주민소송이 필요한 안건이 발생하더라도 이에 대한 주민들의 참여율이 저조하게 나타나기 때문에 실질적으로 주민들이 그들의 발의에 따른 주민소송을 청구하기가 어려움
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사의 청구를 위한 연서를 받는 기간 동안에 소송대상이 된 지방자치단체에서 주민들이 서명을 하지 않도록 압박할 가능성이 있으며, 이와 함께 그들의 직권을 남용하여 서명을 한 주민들의 신분을 파악하여 서명의 취소를 회유하고 압박하는 등의 문제가 발생함에 따라 주민들이 해당 사안의 공익성을 인지하더라도 주민들이 개인정보의 노출을 우려하여 서명과 참석을 기피하려는 경향이 나타날 수 있음 • 재정행위에 대한 비위는 일반적으로 은밀하게 이루어져 외부로 그 문제점이 나타나는 경우가 적기 때문에 소송을 위한 증거와 자료의 수집에 있어서 상당한 시일이 소요됨에도 불구하고 현행 주민소송제도는 제소기간을 90일로 제한하여 실효성이 보장되지 못하였음

4. 조례제정 개폐·청구제도

가. 조례제정 개폐·청구제도의 의의와 법적근거

- 조례제정, 개폐·청구제도는 지역에 거주하는 주민들이 일정 수 이상의 연

서를 받아 해당 지역을 관할하는 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나, 개정, 혹은 폐지할 것을 청구할 수 있게 해 주는 제도로서, 청구된 사안을 지방자치단체장이 지방의회에 부의하여, 의결을 실시하게 하는 간접적인 발안의 형태로 주민발의의 권리를 보장하는 제도라고 볼 수 있음

- 조례제정, 개폐·청구제도는 1999년 8월 31일에 실시된 지방자치법의 개정을 통해 도입되었으며, 6개월의 유예기간을 거쳐 본격적으로 시행되었으며, 2005년 1월 27일에는 법령위반사항을 청구대상에서 배제시켰으며, 2006년 1월 11일에는 청구인수의 기준을 완화시킴으로서 주민들이 해당 제도를 이용함에 있어서 편의성을 증대시켰음. 이후 2009년에는 지역에 거주하는 주민등록이 완료된 주민들 뿐만 아니라 국내거소재외국민과 등록외국인들 또한 조례제정과 개폐·청구를 가능케 함으로써 보다 청구권을 확대시켰음
- 조례의 제정과 개폐 청구에 관한 법적 근거는 지방자치법 제15조 및 제15조의 2를 통해 규정되어 있으며, 조례의 제정, 개정 및 폐지 청구에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 지방자치법 시행령 제11조, 제12조, 제15조, 제16조, 그리고 제17조를 통해 규정되었음

지방자치법 제15조(조례의 제정과 개폐 청구) ① 19세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외한다. 이하 이 조 및 제16조에서 “19세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. <개정 2009.4.1>

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
 2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소 신고인명부에 올라 있는 국민
 3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람
- ② 다음 각 호의 사항은 제1항에 따른 청구대상에서 제외한다. <신설 2009.4.1>
1. 법령을 위반하는 사항
 2. 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항

3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항
- ③ 지방자치단체의 19세 이상의 주민이 제1항에 따라 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적어야 하며, 청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안 및 폐지안(이하 “주민청구조례안”이라 한다)을 작성하여 제출하여야 한다. <개정 2009.4.1, 2011.7.14>
- ④ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다. <개정 2009.4.1>
- ⑤ 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 자는 제4항에 따른 열람기간에 해당 지방자치단체의 장에게 이의를 신청할 수 있다. <개정 2009.4.1>
- ⑥ 지방자치단체의 장은 제5항에 따른 이의신청을 받으면 제4항에 따른 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 심사·결정하되, 그 신청이 이유 있다고 결정한 때에는 청구인명부를 수정하고, 이를 이의신청을 한 자와 제3항에 따른 청구인의 대표자에게 알려야 하며, 그 이의신청이 이유 없다고 결정한 때에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 자에게 알려야 한다. <개정 2009.4.1>
- ⑦ 지방자치단체의 장은 제5항에 따른 이의신청이 없는 경우 또는 제5항에 따라 제기된 모든 이의신청에 대하여 제6항에 따른 결정이 끝난 경우 제1항 및 제2항에 따른 요건을 갖춘 때에는 청구를 수리하고, 그러하지 아니한 때에는 청구를 각하하되, 수리 또는 각하 사실을 청구인의 대표자에게 알려야 한다. <개정 2009.4.1>
- ⑧ 지방자치단체의 장은 제7항에 따라 청구를 각하하려면 청구인의 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. <개정 2009.4.1>
- ⑨ 지방자치단체의 장은 제7항에 따라 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 주민청구조례안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다. <개정 2009.4.1, 2011.7.14>
- ⑩ 제1항에 따른 19세 이상의 주민 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 재외국민국내거소신고표, 외국인등록표에 의하여 산정한다. <개정 2009.4.1>
- ⑪ 조례의 제정·개정 및 폐지 청구에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009.4.1>

지방자치법 제15조의2(주민청구조례안의 심사절차) ① 지방자치단체의 장은 제15조에 따라 청구된 주민청구조례안에 대하여 의견이 있으면 제15조제9항에 따라 주민청구조례안을 지방의회에 부의할 때 그 의견을 첨부할 수 있다.

② 지방의회는 심사 안건으로 부처진 주민청구조례안을 의결하기 전에 청구인의 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구취지(청구인의 대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.

③ 제2항에 따른 주민청구조례안의 심사절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회 회의규칙으로 정한다. [본조신설 2011.7.14]

지방자치법 시행령 제11조(주민 총수의 공표) 지방자치단체의 장은 법 제15조제1항에 따른 19세 이상의 주민(이하 “19세 이상의 주민”이라 한다)의 총수를 매년 1월 10일까지 공표하여야 한다. [전문개정 2009.8.13]

지방자치법 시행령 제12조(청구인의 대표자 증명 등) ① 법 제15조제1항에 따라 조례의 제정·개정·폐지를 청구하려는 청구인의 대표자(이하 “대표자”라 한다)는 청구의 취지와 이유 등을 적은 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 “청구서”라 한다) 및 조례의 제정·개정·폐지안(이하 “주민청구조례안”이라 한다)을 첨부하여 해당 지방자치단체의 장에게 문서로 대표자증명서의 발급을 신청하여야 한다. <개정 2011.10.14>

② 제1항에 따른 신청을 받으면 해당 지방자치단체의 장은 대표자가 19세 이상의 주민인 경우에만 대표자 증명서를 발급하고 그 취지를 공표하여야 한다.

지방자치법 시행령 제15조(청구인명부의 제출) ① 대표자는 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민의 수가 법 제15조제1항에 따른 주민 수 이상이 되면 제13조제4항에 따른 서명 요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 5일 이내에 해당 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하여야 한다.

② 제1항에 따라 청구인명부가 제출되면 지방자치단체의 장은 대표자의 성명·주소, 청구취지 및 이유, 연서주민수, 청구인명부 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 한다.

지방자치법 시행령 제16조(청구인명부의 열람 및 이의신청 등) ① 지방자치단체의 장은 시·도의 경우에는 그 지방자치단체와 시·군·자치구별로, 시·군·자치구의 경우에는 그 지방자치단체와 읍·면·동별로 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람하게 하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 청구인명부나 그 사본을 열람하게 하는 경우에는 개인의 주민등록번호·국내거소신고번호 또는 외국인등록번호가 나타나지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

<개정 2009.8.13>

③ 법 제15조제5항에 따라 이의신청을 하려면 그 사유를 적은 서면으로 하여야 한다. <개정 2009.8.13>

④ 지방자치단체의 장은 청구인명부에 적힌 서명이 정당한 서명자가 아니거나 누구의 서명인가를 확인하기 어려우면 제28조에 따른 조례·규칙심의회(이하 “조례·규칙심의회”라 한다)의 심의를 거쳐 서명을 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 그 사실을 즉시 대표자에게 알려야 한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 법 제15조제6항에 따라 이의신청에 대한 심사·결정을 하려는 경우에는 미리 조례·규칙심의회 심의를 거쳐야 한다. <개정 2009.8.13>

⑥ 지방자치단체의 장은 제4항과 제5항에 따른 결정으로 청구인명부에 서명한 19세 이상의 주민수가 법 제15조제1항에 따른 주민 수에 미치지 못할 때에는 대표자로 하여금 시·도의 경우에는 5일 이내에, 시·군·자치구의 경우에는 3일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑦ 지방자치단체의 장은 제6항에 따라 보정된 청구인명부가 제출되면 열람기간·장소 및 이의신청 방법 등을 공표하여야 한다. 이 경우 보정된 청구인명부의 열람 및 이의신청 등의 절차에 관하여는 제1항부터 제5항까지의 규정을 적용한다.

지방자치법 시행령 제17조(청구요건 심사) ① 지방자치단체의 장은 법 제15조제7항에 따라 청구를 수리하거나 각하하려는 경우에는 미리 조례·규칙심의회 심의를 거쳐야 한다. <개정 2009.8.13>

② 법 제15조제8항에 따른 청구인 대표자의 의견 제출에 관하여는 「행정절차법」 제27조를 준용한다. <개정 2009.8.13>

나. 조례제정 개폐·청구제도와 청구요건의 주요 내용

- 지방자치단체의 조례의 제정과 개폐 청구를 위해서는 먼저 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 주민 총 수 가운데 조례에서 정하는 숫자 이상의 연서를 받아야 하는데 이는 해당 지역의 규모와 지방자치단체의 단위에 따라 각기 다르게 나타남

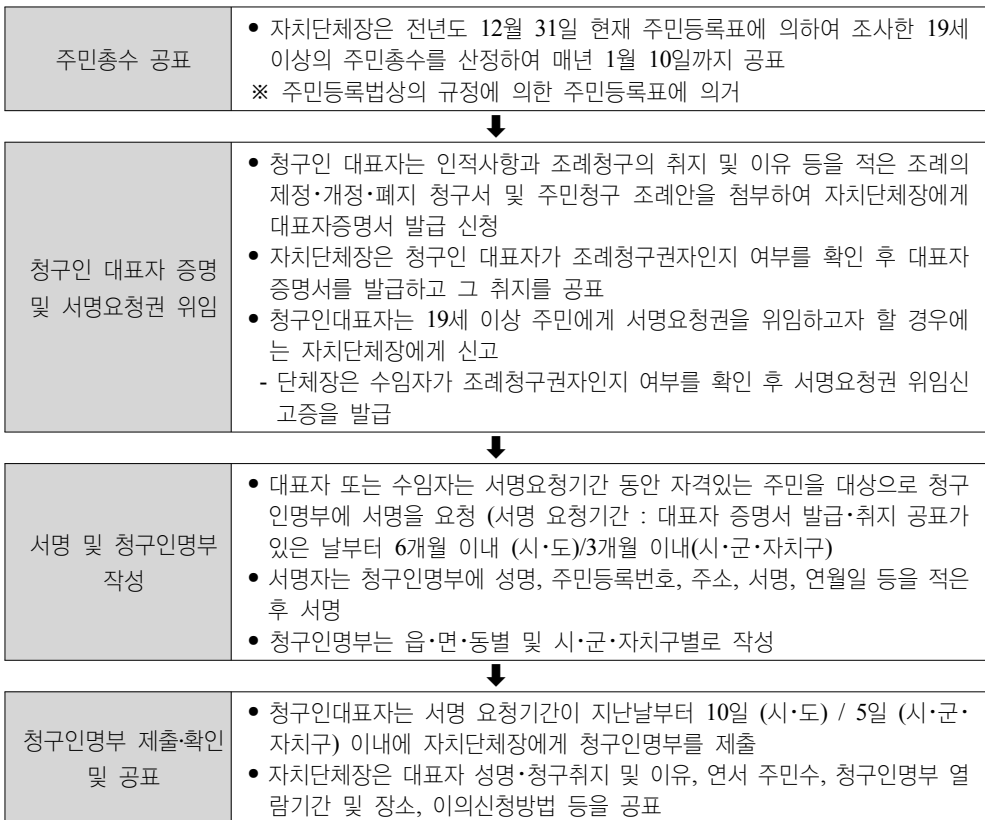
- 시, 도, 혹은 50만 이상의 대도시인 경우 : 19세 이상의 전체 주민의 1/100~1/70

- 시, 군, 구지역의 경우 : 19세 이상의 전체주민의 1/50~1/20
- 지방자치법 제15조 제10항에 따르면 주민연서의 숫자를 결정하는 기준이 되는 19세 이상 주민의 총수는 매년 1월 10일까지 시도 및 시·군·자치구의 장에 의해서 공표되어야 하며, 전년도 12월 31일을 기준시점으로 함
- 지역에 거주하는 주민들은 조례의 제정과 폐쇄 청구를 통해 간접적으로 지방의회에 해당 조례안을 발의할 수 있는 권한을 지니고 있지만, 다음과 같은 사항들은 청구대상에서 제외됨 : 법령을 위반하는 사항, 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 대한 사항, 그리고 행정기구의 설치 및 변경 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항
- 지방자치법 제15조 제1항에 따르면 조례의 제정과 폐쇄를 청구할 수 있는 권한을 가진 자의 조건은 해당 자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 19세 이상의 주민 (단 공직선거법 제18조에 의거하여 선거권이 없는 자는 제외함), 해당 자치단체의 국내거소신고인 명부에 등재된 19세 이상의 국민, 그리고 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 19세 이상의 외국인으로서, 해당 자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 자로 규정하고 있음
- 조례제정과 폐쇄를 청구하는 청구인대표자는 당해 지역의 지방자치단체장에게 문서로 대표자 증명서의 발급을 신청해야 하며, 자치단체장은 청구의 내용과 절차가 적법한 경우 대표자 증명서를 발급하고 그 취지를 공표해야 함
- 청구인대표자는 취지가 공표된 이후 시와 도는 6개월 이내에, 시, 군 및 자치구지역의 경우는 3개월 이내에 해당 청구안에 대하여 주민들에게 연서를 요청할 수 있되, 선거기간은 그 기간에 포함되지 않음
- 청구인대표자는 청구인명부를 작성할 때 시, 군 및 자치군의 경우는 읍면동별, 시와 도의 경우는 시, 군, 그리고 자치구별로 읍면동으로 구분하여

작성해야 하며, 그 명부는 서명요청기간의 경과일로부터 시와 도는 10일 이내, 시, 군과 자치구는 5일 이내에 제출해야 함. 해당 청구인명부가 제출되면 해당 지방자치단체의 장은 대표자와 열람기간 및 장소, 이의신청 방법 등을 공표해야 하고, 열람기간은 10일이며, 이 기간 동안에는 이의 신청이 가능함

- 만약 지방자치단체장이 주민들의 조례제정 및 개폐 청구안에 대한 수리, 혹은 각하를 결정하려는 경우에는 먼저 당해 청구안에 대한 조례규칙 심의회의 심의를 받아야 하며, 만약 수리한 경우에는 수리 날짜로부터 60일 이내에 해당 지방의회에 청구안을 부의해야 함

<그림 2-5> 조례 제정·개폐 청구의 절차



출처 : 안전행정부 내부자료

다. 조례 제정 및 개폐 청구제도의 운영 사례

- 조례 제정 및 개폐 청구는 2000년에 시행된 이후 2012년 말 기준으로 총 199건이 청구되었으며, 이 가운데 원안의 의결, 혹은 수정의결 등 가결이 된 것은 103건 (51.7%)이며, 부결된 것은 26건 (13.1%), 그리고 각하 또는 철회, 폐기된 건이 67건 (33.7%)로 나타났으며, 3건의 사안이 진행 중 (1.5%)인 것으로 나타났음
- 이러한 조례의 제정 및 개폐 청구는 2003년에서 2005년에 걸쳐 그 빈도가 급속히 증가되었는데, 특히 ‘학교급식 지원 조례’에 관한 청구가 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났으며 (2003년 38건, 2004년 19건, 2005년 32건), 2010년에 청구된 15건에 사안 가운데 9건이 ‘학교무상급식 조례’에 관하여 청구되었음
- 2006년 이후 조례 제정 및 개폐청구의 빈도는 전체적으로 급감하는 추세를 보였으며, 이후 지역 현안 등에 따라 청구되는 양상을 나타냈음
- 2000년~2012년에 제기된 조례 제정 개폐 청구 현황 및 청구 결과는 <표 2-11>과 같음

<표 2-11> 2000년~2012년에 제기된 조례 제정·개폐 청구 현황 및 청구 결과

연도별	총계	청구결과						
		원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중
2000	4			1	2		1	
2001	12	2	1	2	3	2	2	
2002	2				1		1	
2003	48	8	25	4	4	1	6	
2004	30	8	10	6	1	1	4	
2005	47	6	10	6	4	2	19	
2006	7	3	3	1				
2007	11	1	6	2		2		

연도별	총계	청구결과						
		원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중
2008	4	1	1	1			1	
2009	9	2	2	1			4	
2010	15	5	5	1	3			1
2011	6	1	3		2			
2012	4			1	1			2
총계	199	37	66	26	21	8	38	3

출처 : 안전행정부, 2000-2012년 자치법규 운영현황

라. 조례 제정, 개폐청구제도의 주요 쟁점

○ 첫째, 청구를 위한 사전단계 및 사후단계별 규정의 명확성 취약

- 조례의 제정과 개폐에 대하여 주민들의 참여를 확대시키고, 지방자치단체의 조례의 형성과정에서 이들의 의사와 영향이 잘 반영되기 위해서는 당해 지방자치단체 내에 거주하는 투표권자들에 의한 충분한 서명을 기반으로 한 조례의 청구단계 뿐만 아니라, 보다 많은 주민들에게 해당 사안이 당해 지방자치단체의 공익에 미치는 영향에 대하여 전파하기 위한 캠페인의 단계, 그리고 해당 사안에 대한 투표권자들의 총의를 반영한 투표의 단계가 통합적으로 규정되어 있어야 하나, 기존의 주민조례 제정 및 개폐청구제도는 이들 가운데 청구단계만을 설정하고 있음
- 주민투표제도가 당해 지방자치단체의 사안에 관한 주민들의 총의를 묻는 방편으로 사용될 수 있긴 하지만, 지방자치법 제14조 제1항에 따르면 주민투표제도는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요한 결정 사항 등에 대하여 지방자치단체의 장이 주민투표에 부치는 것으로서, 해당 사안에 대한 투표 여부를 지방자치단체의 장이 결정한다는 점에서 직접적인 주민들의 청구에 의해서

해당 사안에 대한 주민들의 총의를 묻는 것이 아니며, 그 대상 또한 한정적이라는 점에서 한계가 존재함

- 둘째, 주민 영향력 큰 지방세 등 관련 사안의 청구기회 차단
 - 주민직접 참정제도의 의의는 지방자치단체의 의사결정 및 정책결정을 통한 자치 과정에 당해 지역에 거주하는 주민들이 참여하여 직, 간접적으로 영향을 미치는 데 있음에도 불구하고, 실제 조례의 제정과 개폐 청구를 실시함에 있어서 주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있는 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 대한 사항과 같이 민감하고 논란이 발생할 수 있는 사안에 대하여 주민들이 청구할 기회를 한정 지을수 있는 소지를 내포하고 있음
- 셋째, 청구 활성화를 위한 법률자문제도 지원 불비
 - 조례의 제정과 개폐에 있어서 의견을 개진하고, 청구를 실시하기 위해서는 관련법과 제도에 대한 충분한 지식을 갖추고, 이에 대한 주민들의 참여를 유도하기 위해서는 적절한 법률자문제도가 구비되어 있어야 하나, 기존의 조례제정 개폐 청구제도 관련 규정에서는 관련된 노력을 청구인에게 모두 전담시켰기 때문에 체계적인 법적 지식이 부족한 주민들은 그들과 지역 주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있는 사안을 인지하더라도 실질적으로 해당 조례의 제정, 혹은 개폐 청구를 실시하지 못하는 경우가 발생할 수 있음 (김영기, 2008)
- 넷째, 청구를 위한 위임 신고 지체 및 의회 계류 등 불합리 운영
 - 지방자치법 시행령 제13조 제2항에 따르면 당해 사안의 청구인은 19세 이상의 주민에게 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임할 경우 수임자의 성명과 위임일자를 지방자치단체장에게 신고해야 하며, 그 위임과정과 수임자의 자격이 적법하다면 지방자치단체의 장은 즉시 위임신고증을 발급해야 함에도 불구하고, 수임인의 자격요건을 확인한다는 명목으로 위임신고증의 교부를 지연시키는 사례가 발생할 수 있음

- 조례안의 지방의회 부의 후에 지방의회에서 해당 조례안을 상정시키지 않고 장시간 계류시켜 지방의회 의원들의 임기가 만료됨에 따라 해당 사안을 자동폐기시킬 수 있으며, 해당 조례 청구안이 현실성이 부족하거나 지방재정에 과도한 부담을 줄 수 있음을 이유로 당해 사안에 대한 토론과 협의 없이 의회에 상정된 주민발의안을 의회에서 부결시킬 수 있음 (김현, 2006)

마. 조례제정, 개폐청구제도의 청구요건과 문제점

- 우리나라의 조례제정, 개폐청구제도의 청구요건은 <표 2-12>와 같음

<표 2-12> 조례 제정·개폐 청구제도의 청구요건

	세부사항
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 청구대상에서 제외되는 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 법령을 위반하는 사항 - 지방세, 사용료, 수수료, 부담금의 부과 및 징수 또는 감면에 관한 사항 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 청구권자의 요건 : 해당자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 19세 이상의 주민, 해당 자치단체의 국내거소신고인 명부에 등재된 19세 이상의 국민, 영주의 체류자격 취득일로부터 3년이 경과한 19세 이상의 외국인 (해당 자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자) • 시, 도 혹은 50만 이상의 대도시: 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/100~1/70 이상의 연서 • 시, 군, 구 지역 : 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/50~1/20 이상의 연서 <ul style="list-style-type: none"> ※ 19세 이상 주민의 총수는 매년 1월 10일까지 시도 및 시·군·자치구의 장에 의해 공표되어야 하며, 전년도 12월 31일을 기준시점으로 함
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사안에 대한 지방의회의 의결

- 한편, 조례제정, 개폐청구제도의 운영과정에서 나타날 수 있는 청구 요건상의 주요한 문제점은 <표 2-13>과 같음

<표 2-13> 조례 제정·개폐 청구제도의 청구요건 상의 문제점

	세부사항
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사안에 대한 투표 여부를 지방자치단체의 장이 결정한다는 점에서 직접적인 주민들의 청구에 의해서 해당 사안에 대한 주민들의 총의를 묻는 것이 아니기 때문에 실제 주민들이 제정되기를 원하는 조례 발의안이 소수화될 수 있음 • 실제 조례의 제정과 개폐 청구를 실시함에 있어서 주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있는 지방세·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 대한 사항과 같이 민감하고 논란이 발생할 수 있는 사안에 대하여 주민들이 청구할 기회를 한정지을수 있는 소지를 가지고 있음
청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 조례의 제정과 개폐에 있어서 의견을 개선하고, 청구를 실시하기 위한 체계적인 법적 지식이 부족한 주민들은 그들과 지역 주민들에게 큰 영향을 미칠 수 있는 사안을 인지하더라도 실질적으로 해당 조례의 제정, 혹은 개폐 청구를 실시하지 못하는 경우가 발생할 수 있음
확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 조례안의 지방의회 부의 후에 지방의회에서 해당 조례안을 상정시키지 않고 장시간 계류시켜 지방의회 의원들의 임기가 만료됨에 따라 해당 사안을 자동폐기시킬 수 있으며, 해당 조례 청구안이 현실성이 부족하거나 지방재정에 과도한 부담을 줄 수 있음을 이유로 당해 사안에 대한 토론과 협의 없이 의회에 상정된 주민발의안을 의회에서 부결시킬 수 있음

제3절 | 총 합

- 각 제도에 대한 주민청구요건상의 주요 내용과 제기될 수 있는 쟁점에 관하여 정리한 결과, 우리나라의 주민직접참정제도는 제도의 발동을 위한 조건으로서 일정 수 이상의 주민연서를 요구하는 것으로 나타났음. 그러나 이러한 주민연서의 숫자 내지는 비율을 설정함에 있어서 각 지방자치단체는 투표권자의 수와 같은 규모의 측면에서 차이를 지니고 있음에도 불구하고, 행정구역 별로 (시군구 혹은 광역시, 도) 일괄적으로 연서수를 규정하는 경향이 있는 것으로 나타났음. 이로 인해 동일한 사안에 관하여도 지역에 따라 제도의 발동 가능성의 격차가 발생할 수 있다는 문제점을 도출할 수 있었음

- 주민투표제도와 주민소환제도의 경우 확정요건의 설정에 있어서 일괄적으로 총 투표자수의 1/3 이상의 투표를 개표요건으로 규정하였는데, 주민들의 의사결정을 위한 투표환경의 상대적인 열악함, 주민들의 사안에 대한 인지의 부족으로 인해 다른 선거에 비해 상대적으로 낮은 투표율을 보이는 것으로 나타났다. 이로 인해 해당 제도들이 제정된 이후 수차례에 걸쳐 제도가 발동되었음에도 불구하고, 대부분의 경우 투표율 미달을 이유로 미개표되는 사례들이 상당수 나타났다
- 주민소송제도와 조례제정·개폐청구제도의 경우 그 진행과정에서 있어서 청구권자에게 체계적인 법적 지식과 행정절차 및 제도에 관한 이해를 필요로 하는 경우가 많은데 이에 대한 행정서비스 내지 지원 방안에 대한 규정이 충분하지 못함으로 인해 주민들이 제도의 청구에 소극적으로 임할 가능성이 존재하였음. 또한 주민소송제도의 경우 특정 사안에 관한 서명의 모집 과정에서 발생할 수 있는 위법한 행위 (개인정보의 유출, 서명 취소의 압박과 회유 등)에 대한 대처규정이 상대적으로 부족한 것으로 나타났다
- 전 절에서 설명한 각 제도별 주민청구요건의 운영사례와 주민청구요건 (대상요건, 청구요건, 확정요건), 그리고 주민청구요건상의 주요한 쟁점으로 대두될 수 있는 문제점을 정리하면 다음과 같음

<표 2-14> 주민투표제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점

		세부사항
주민 청구 요건	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> ● 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 결정사항 ● 주민투표의 대상에서 제외되는 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 법령에 위반되거나 재판중인 사안 - 국가 혹은 다른 지방자치단체의 권한 혹은 사무에 속하는 사안 - 지방자치단체의 재산관리에 관한 사안 - 각종 공과금의 부과 및 감면에 관한 사안 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사안 - 공직자의 신분 및 보수와 관련된 사안 - 주민대표가 의사결정주체로 참석 가능한 공공시설 설치 관련 사안

		세부사항	
주민 청구 요건	청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민: 투표권자 1/20~1/5 이내의 조례로 정하는 수 이상의 서명 • 지방의회: 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 동의 • 지방자치단체장: 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의 	
	확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 관할구역 내 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 이상의 득표로 확정 • 투표율이 1/3 이하이거나 득표수가 동수로 나타날 경우 찬성/반대 양자를 모두 수용하지 않거나 양자택일의 안 모두를 선택하지 않은 것으로 간주 	
주요 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 행정구조 개편(2005년 7월 27일 실시, 단일광역자치안 채택) • 중, 저준위 방사성폐기물 처분시설 유치 (2005년 11월 2일 실시, 경주시 선정) • 서울시 무상급식 (2011년 8월 24일 실시, 투표율 33.3% 미만으로 미개표) • 남해 화력발전소 유치동의서 제출 (2012년 10월 17일 실시, 유치무산) • 전주·완주 통합 (2013년 6월 26일 실시, 통합무산) 	
문 제 점	전반적인 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 일괄적인 행정지도를 통해 관련 조례를 제정하여 지역의 환경과 특성을 고려한 조례제정이 실시되지 못하였음 • 공직선거일 기준으로 60일 이내에는 투표를 실시할 수 없는데, 실제 주민투표가 발의되어서 종료되기까지는 약 150일 가량이 걸려 실질적으로 투표를 실시할 수 있는 기간은 제한적임 • 주민투표결과의 소청을 실시하기 위한 조건과 제한기간이 상대적으로 엄격함 	
	청구 요건	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 대상요건에 관련한 표현에 있어서 ‘중대한’ 혹은 ‘과도한’과 같은 불명확한 개념의 단어를 사용하여 자의적인 해석의 여지가 존재
	상의 문제점	청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 특성상 서명요청기간 이내에 주민연서수를 채우는 것이 현실적으로 어려운 경우가 존재함

<표 2-15> 주민소환제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점

		세부사항
주민 청구 요건	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 사도지사, 시장, 군수, 구청장과 같은 지방자치단체의 장 • 비례대표 의원을 제외한 지방의회 의원 • 청구사유의 제한은 법적으로 명시되어 있지 않음 <p>※ 소환대상의 임기 시작일로부터 1년이 경과하기 전, 혹은 임기 만료일로부터 1년 미만인 경우, 그리고 소환대상에 대한 주민소환 투표가 실시된 날로부터 1년 이내에는 소환투표의 청구가 불가능</p>
	청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 사·도·지사의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 10/100 이상의 서명 • 시장, 군수, 구청장의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 15/100 이상의 서명 • 지방의회 의원의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 20/100 이상의 서명
	확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 이상의 유효득표시 확정 • 투표율이 1/3에 미달할 경우에는 개표를 실시하지 않음

		세부사항
주요 사례		<ul style="list-style-type: none"> • 하남시청장 소환 (2007년 12월 12일 실시, 소환무산) • 하남시 의원 소환 (2007년 12월 12일 실시, 1인 소환무산, 2인 소환) • 제주특별자치도지사 소환 (2009년 8월 26일 실시, 소환무산) • 삼척시장 소환 (2012년 10월 31일 실시, 소환무산) • 구례군수 소환 (2013년 12월 4일 실시, 소환무산)
문 제 점	전반적인 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 소환의 사유가 무제한적으로 허용됨에 따라서 소환대상이 될 수 있는 공직자들이 지역의 공익을 위한 정책이나 사업을 추진한다 하더라도 특정 주민들의 이익과 정서에 반한다는 이유로 소환의 대상이 될 수 있음(예: 화장장, 하수종말처리장, 쓰레기소각장과 같은 혐오시설의 설치)
	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 소환청구를 받은 소환대상은 그 사유가 무엇인지에 상관없이 실질적으로 정치적으로 타격을 받게 되므로, 그 혐의를 벗기 위해 모든 수단을 동원하게 되는데, 이 과정에서 행정의 차질을 발생시킬 수 있음
	청구 요건상의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 일괄적으로 설정된 투표권자 서명을 받을 것을 필요로 하는 요건으로 인해 인구가 적은 지역에서는 주민소환이 쉬워지고, 인구가 많은 지역에서의 주민소환의 발동은 어렵게 할 수 있음
	확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 우리나라의 경우 보궐선거의 투표율이 다소 낮은 상황이며, 보궐선거보다 더욱 열악한 조건에 있는 주민소환투표의 경우 투표율이 33.3%를 넘기기 어려워 미개표가 된 상황에서 주민소환투표가 종료되는 현상이 발생할 가능성이 높음

<표 2-16> 주민소송제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점

		세부사항
주민 청구 요건	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구를 거친 사항 • 일정한 재무회계상의 행위 또는 해태한 사항 • 지방자치법 제16조 제1항에서 규정된 감사청구의 제외대상에 속하지 아니하는 사항 ※ 이미 소송이 진행중인 사안에 대하여 별도의 소송을 제기하는 것은 불가함
	청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구: 19세 이상의 주민의 연서 (시도 : 500명, 시군구 : 200명 이상) • 청구수리 후 60일 이내에 감사가 종결되지 않은 사항 • 지방자치단체장이 주민감사 결과에 불복하거나 결과에 따른 시정사항을 미이행하였을 경우 • 소송청구기한: 지방자치법 제17조 제1항의 각 호에 해당하는 날로부터 90일 이내
	확정 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구: 감사종료 및 공포 • 법원결정 및 심리 후 판결

		세부사항
주요 사례		<ul style="list-style-type: none"> 경기도 성남시 : 확장된 탄천변도로 일부구간(0.27km)을 사용할 수 없게 되어 (비행안전구역) 예산낭비 (2006년 5월 25일 제기, 기각) 경기도 광명시 : 신설 음식물쓰레기 처리시설이 가동되지 않아 예산낭비 (2006년 7월 24일 제기, 1심중 소 취하) 경기도 의정부시 : 상계·장암 도시개발사업지구 보상금 과다 지급으로 의정부시 예산 낭비 (2008년 1월 8일 제기, 주민패소) 서울특별시 강동구 : 불법 의정부 인상분 환수 요구 소송 (2010년 8월 10일 제기, 1심 주민승소, 2심 주민패소, 현재 3심 계류중) 경기도 용인시 : 잘못된 수요예측으로 무리하게 강행한 공사로 인한 주민세 금의 낭비 (2013년 10월 10일 제기, 현재 1심 계류중)
문 제 점	전반적인 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 주민감사 과정에서 주민들이 개입하고 참여할 수 있는 부분이 감사에 대한 청구의 부분 뿐이라는 것은 주민감사청구가 실질적 직접주민참여의 방안으로서 작동하는 것이 아니라, 타율적인 주민감사청구를 제도화시킨 것에 불과하다는 비판이 제기될 수 있음 상급행정기관의 장이 하위 행정기관의 사무를 감사하는 권한은 이미 규정되어 있기 때문에 실효성이 떨어지고 그 기능이 중복되어 있음 지방자치단체에서 관할하는 사무의 범위가 넓고, 청구 기간 동안에 청구 주체가 당해 지방자치단체에서 수행한 사무의 위법성과 공익의 침해 정도를 명확하게 규정해 내지 못할 경우에는 주민감사의 청구가 불가능하다는 점을 감안할 경우 2년이라는 기간은 상대적으로 그 기간이 짧으며, 이러한 규정을 통해 주민감사청구를 제한하는 것은 실질적으로 주민소송 자체를 제한하는 것이라 볼 수 있음
	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> 우리나라에서는 특정한 경우를 제외하면, 주민감사를 거친 사안만이 주민소송의 대상이 될 수 있으나, 그 과정이 복잡하고, 관련 지식이 부족한 일반주민들의 접근성이 좋지 못하여 주민들의 참여율이 저조하게 나타나 결과적으로 주민들이 그들의 발의에 따른 주민소송을 청구하기가 어려움
	청구 요건 상의 문제점 청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> 주민감사의 청구를 위한 연서를 받는 기간 동안에 소송대상이 된 지방자치단체에서 주민들이 서명을 하지 않도록 압박하고, 그들의 직권을 남용하여 서명을 한 주민들의 신분을 파악하여 서명의 취소를 회유하고 압박하는 등의 문제가 발생함에 따라 주민들이 해당 사안의 공익성을 인지하더라도 주민들이 개인정보의 노출을 우려하여 서명과 참석을 기피하려는 경향이 나타날 수 있음 재정행위에 대한 비위는 일반적으로 은밀하게 이루어져 외부로 그 문제점이 나타나는 경우가 적기 때문에 소송을 위한 증거와 자료의 수집에 있어서 상당한 시일이 소요됨에도 불구하고 현행 주민소송제도는 제소기간을 90일로 제한하여 실효성이 보장되지 못하였음

<표 2-17> 조례제정·개폐 청구제도의 주민청구요건, 사례 및 청구요건상의 문제점

		세부사항
주민 청구 요건	대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> 청구대상에서 제외되는 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 법령을 위반하는 사항 - 지방세, 사용료, 수수료, 부담금의 부과 및 징수 또는 감면에 관한 사항 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항
	청구 요건	<ul style="list-style-type: none"> 청구권자의 요건 : 해당자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 19세 이상의 주민, 해당 자치단체의 국내거소신고인 명부에 등재된 19세 이상의 국민, 영주의 체류자격 취득일로부터 3년이 경과한 19세 이상의 외국인 (해당 자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자) 시, 도 혹은 50만 이상의 대도시 : 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/100~1/70 이상의 연서 시, 군, 구 지역 : 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/50~1/20 이상의 연서 ※ 19세 이상 주민의 총수는 매년 1월 10일까지 시도 및 시·군·자치구의 장에 의해 공표되어야 하며, 전년도 12월 31일을 기준시점으로 함
	확정요건	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사안에 대한 지방의회 의결
주요 사례		<ul style="list-style-type: none"> 포항시 성인 중증장애인 평생교육 지원에 관한 조례 (2012년 5월 9일 청구, 의회계류중) 영주댐 피해조사 및 대책수립자문위원회 설치 조례 (2012년 3월 16일 청구, 각하) 고령군 폐기물 관리 조례 일부개정 조례안 (2012년 6월 4일 청구, 부결) 양산시 국가보훈대상자 등의 예우 및 지원에 관한 조례 (2012년 8월 13일 청구, 의회계류중)
문 제 점	전반적인 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 제정과 개폐에 있어서 주민들의 의사를 효과적으로 확인하고, 반영하기 위해서는 청구단계 뿐만 아니라, 관련 사안에 대하여 주민들에게 알리는 캠페인의 단계, 그리고 총의를 결정하는 투표의 단계가 통합적으로 규정되어 있어야 하나, 현 제도는 청구단계만을 규정하고 있음 지방자치단체장이 청구인의 서명요청권을 위임과 관련하여 과정과 수임자의 자격이 적법하다고 판단될 경우 위임신고증을 즉시 발급해야 함에도 불구하고, 수임인의 자격을 확인한다는 명목으로 위임신고증의 교부를 지연시킬 가능성이 존재함
	청구 요건 상의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> 해당사안의 투표여부를 지방자치단체장이 결정함에 따라 실제 주민들이 제정, 개폐되길 원하는 조례안이 무시될 수 있음 실질적으로 주민들에게 큰 영향을 미치는 지방세, 수수료 등과 같이 민감하고 논란이 발생할 여지가 있는 사안들에 대하여 주민들이 청구할 기회가 원천적으로 차단되어 있음

			세부사항
문제점	청구요건상의 문제점	청구요건	<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 특성상 관련 절차가 복잡하고 어려워 체계적인 법적 지식이 부족한 주민들은 사안을 인지하더라도 이에 대한 의견의 개진과 제정 및 개폐청구를 실시하지 못함
		확정요건	<ul style="list-style-type: none"> • 최종적인 의결을 지방의회에서 하기 때문에 적법한 절차를 거쳐 상정된 주민들의 청구안이 장기간 계류 등의 편법을 통해 폐기될 가능성이 있을 뿐만 아니라 현실성의 부족 내지는 지방재정에 과도한 부담을 준다는 이유로 사안에 대한 토론과 협의 없이 부결될 가능성이 존재함

제3장

외국의 주민직접참정제도의 주민청구요건 분석

제1절 분석의 기본 방향

제2절 외국의 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석

제3절 제도별 시사점 및 종합

제 3 장

외국의 주민직접참정제도의
주민청구요건 분석

제1절 | 분석의 기본 방향

- 본 장에서는 전 장에서 분석한 우리나라의 현행 주민직접참정제도의 주민청구요건 상의 주요한 쟁점에 대한 개선안을 모색하기 위한 방안으로서 해외의 주요 국가에서 채택하고 있는 주민직접참정제도에 대한 분석을 실시하였으며, 분석대상으로는 영미권에서는 미국, 유럽권에서는 독일과 프랑스, 그리고 아시아에서는 일본을 주요 국가로 선정하였음. 이들의 경우 우리나라에 비해 상대적으로 주민직접참정제도의 운용이 오랜 기간에 걸쳐서 이루어졌으며, 그러한 과정에서 발생하는 다양한 문제점에 대응하기 위한 개선안의 적용이 이루어졌기 때문에 이들의 사례를 분석함으로써 우리나라의 현행 주민직접참정제도의 주민청구요건 상의 개선안을 도출하는 데 있어서 유의한 역할을 할 수 있다고 볼 수 있음
- 본 연구에서는 이러한 외국의 주요 국가들이 운영하는 주민직접참정제도를 분석함에 있어서 법적 근거와 특징, 그리고 제도의 발동을 위한 청구요건에 대한 분석을 실시하였으며, 현행 우리나라의 주민직접참정제도와 비교 분석을 통해 주민직접참정제도의 주민청구요건 상 개선안을 모색하는 데 있어서의 시사점을 도출하였음
- 지방자치단체의 권한의 남용을 견제하고, 지역정책 및 사업 수행의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 주민들이 주체가 된 주민직접참정제도를 운영하고 있다는 측면에서 보았을 때 분석대상이 된 외국의 주요 국가들

또한 주민직접참정제도의 도입 취지는 유사하다 볼 수 있음. 그러나 세부적인 제도의 운영이나 제도의 형태에 있어서 우리나라와 상이한 부분들 또한 존재하였기 때문에 일부 제도의 경우 우리나라의 현행 주민직접참정제도와 비교 분석에 한계가 존재하는 경우도 있었음 (예: 프랑스의 월권소송 제도, 독일의 단체소송 제도)

제2절 | 외국의 주민직접참정제도 주민청구요건의 분석

1. 미국

가. 주민투표제도

- 미국에서는 다양한 형태의 주민투표제도가 시행되고 있으며, 이러한 주민투표의 안건은 일반적으로 총선이나 예비선거와 같은 다른 선거가 실시될 때 함께 부의되는 형식으로 수행됨
- 이러한 미국의 주민투표의 형태는 크게 주민발안과 주민투표의 두 가지 형태로 구분할 수 있음
 - 주민발안 (the Initiative) : 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하고 있는 주민들의 이익에 직, 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 사안들에 대하여 관련법에서 규정된 숫자, 혹은 비율 이상의 주민서명을 받아 주민투표에 부칠 수 있는 제도로서 현재 주민발안을 채택하고 있는 주는 24개 주이며, 이 가운데 16개 주에서는 의회의 결정을 거치지 않고 바로 주민투표에 회부하는 형태의 직접발안을 채택하고 있으며, 나머지 8개 주에서는 당해 사안을 의회에 먼저 회부하여 의회에서 부결될 경우에 주민투표를 실시하는 간접발안을 채택하고 있음

<표 3-1> 상위 10개 도시의 주민발안 채택현황

도입 여부	도시명
도입	로스엔젤레스, 뉴욕, 샌안토니오, 디트로이트, 오스틴
미도입	보스턴, 멤피스, 인디애나폴리스, 시카고, 필라델피아

출처 : 안전행정부 내부자료

- 주민투표 (Referendum) : 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하는 투표권자가 주의 헌법안 및 개정안, 제정법률, 그리고 지방자치단체의 조례와 같은 법에 대하여 거부권을 행사하는 것을 보장하는 절차로서, 이는 반드시 주민투표에 회부해야 하는 의무적 주민투표, 지방의회가 당해지역의 투표권자들에게 해당 사안에 대한 판단 여부를 묻기 위해 주민투표에 회부하는 선택적 주민투표, 그리고 투표권자가 해당 법률의 제정 및 시행을 반대하는 이의신청 주민투표²⁾로 구분되어 있음
- 주민투표와 주민발안의 법적 근거는 일반적으로 주 헌법이나 주 법률을 근거로 두고 있으며, 해당 주민투표의 발의에 필요한 청구요건, 투표가결요건과 같은 세부사항들은 각 지방자치단체의 조례에서 규정하고 있음
- 현재 주민투표제도를 도입한 미국의 도시 현황은 <표 3-2>와 같음

<표 3-2> 미국의 주민투표제도 도입 현황

총 도시수	주민발안 (Initiative)	법적 구속력을 가진 주민투표 (Binding Referendum)	법적 구속력이 없는 주민투표 (Non-binding Referendum)	소환 (Recall)
3,018	1,752 (58.1%)	1,256 (41.6%)	1,201 (39.8%)	2,066 (68.5%)

2) 법 제정후 90일 이내에 반대의견을 가진 주민이 일정 수 이상의 주민연서를 바탕으로 주민투표의 청구가 가능함

- 주민투표의 청구를 위한 주민연서 수 혹은 비율은 지역별로 각기 다르며, 20개 상위도시들을 기준으로 본 발의요건은 다음과 같음
 - 유권자 15% 이상 : 휴스턴, 밀워키, 로스엔젤레스, 피닉스
 - 유권자 10% 이상 : 샌디에고, 달라스, 샌안토니오, 오스틴
 - 유권자 5% 이상 : 산호세, 콜롬부스, 잭슨빌, 샌프란시스코
 - 유권자 3% 이상 : 디트로이트
 - 유권자 5만명 이상 : 뉴욕
- 주민투표의 청구과정이 적법하며, 청구에 필요한 주민연서가 확보되었을 경우에는 투표를 실시하며, 일반적으로는 투표자의 과반수 이상의 투표를 확보하였을 경우 투표의 결과가 확정됨
- 주민투표의 대상은 주 정부에 따라 각기 다르게 나타나며, 이는 <표 3-3> 과 같음

<표 3-3> 미국의 주별 주민투표제도의 대상

주 명	주민투표 대상 사항
네바다 주	주의 입법기관 및 행정기관의 임기 제한, 판사의 임기 제한, 선거자금의 제한, 의원 임기의 제한
네브래스카 주	의원의 임기 제한, 주민투표 서명의 조건 부과, 교육의 질적 향상, 재산세 과세의 제한
뉴욕 주	조례안, 정부조직안, 시장의 거부권 행사, 공무원의 봉급
미시건 주	도박장법의 개정, 일정 시에 대한 카지노 인가
미주리 주	토지 및 수자원의 보전, 주립공원 내의 판매세 인상, 의원의 임기 제한
애리조나 주	소년에 대한 처벌 규정, 마약의 개인사용과 규제 대상의 재검토, 보석 수입에 대한 보건계획으로의 총당
아이다호 주	재산세의 제한, 야생동물의 수렵 제한, 방사능 폐기물의 처리에 대한 의회 및 주민동의 제도, 의원의 임기 제한
알래스카 주	수렵수단의 규제, 의원의 임기 제한
오리건 주	포틀랜드 지구의 채권 발행, 주민입법에 대한 의회 수정의 제한, 야생동물관리위원회, 최저 임금의 인상, 음료수 수송의 규제,

주 명	주민투표 대상 사항
	가축의 위생관리, 의료보장, 범죄 피해자의 권리, 공무원의 급여 규제, 공립학교의 시험평가제도, 담배세 증세, 공무원의 정년 연장, 재산세 감세, 의원의 임기 제한
오하이오 주	선상도박장의 개설
와이오밍 주	의원임기연장법의 무효, 의원의 임기 제한
워싱턴 D.C.	중학교 선택, 주 기금에 의한 학교 신설, 야생동물 수렵의 규제, 의원의 임기 제한, 도박장 경영
캘리포니아 주	변호사 비용 제한, 선거자금의 기부와 사용액 제한 및 공개, 주 및 공공기관의 소수자 우대 조치의 금지, 최저 임금의 인상, 주주 소송조건의 완화, 음주 운전에 대한 보험금 청구 제한, 대마의 의료목적 사용, 건강 관련 사업의 규제, 소득세 수입의 학교 출자, 주정부의 과세에 대한 주민의 승인
콜로라도 주	재산세 공제의 일부 삭제, 의원의 임기 제한, 주민투표법 개정, 밧을 사용한 수렵 제한, 선거자금제도 개혁, 도박장 인가, 주교육기금의 투자 문제
플로리다 주	주세의 신설 문제, 설탕제조업체에 대한 환경부과금 설정, 수질오염 문제, 환경기금

출처 : 안전행정부 내부자료

나. 주민소환제도

- 미국의 경우, 과거의 부패된 지방 정치체계의 개선을 위해서 1903년에 로스앤젤레스 시에서 주민직접참정제도 - 주민소환제도, 주민투표제도, 그리고 주민발의제도-를 법적으로 규정한 ‘시헌장’이 통과됨에 따라서 본격적으로 지방자치단체에서 주민직접참정제도를 도입하기 시작하였음 (김영기, 2003)
- 이후 1908년에는 오리건 주에서 주헌법상 주민소환제도를 채용하였으며, 이후 18개 주와 워싱턴 D.C. 에서는 투표권자들이 법적으로 정해진 규모의 주민 연서를 확보할 경우 지방정부 및 주정부의 공직자의 해직 여부를 투표를 통하여 주민들의 총의를 물을 수 있는 주민소환제가 제도화되었음 (한귀현, 2004)

- 이와 같이 미국의 주민소환제는 주 헌법 혹은 법률, 지방헌장에 그 법적 근거를 두고 있으며, 현재 18개 주정부와 36개 지방정부에서 운영하고 있음 (지방정부의 주민소환제 도입률: 61%)
- 미국의 경우 집행부, 입법부, 사법부의 선출직 공무원들에 대하여 모두 주민소환의 대상자로 삼을 수 있으나, 일부 주의 경우 판사를 소환대상에서 제외하고 있음. 단, 이들의 임기가 시작된 지 6개월 이내이거나, 임기가 만료되기까지 6개월의 기간이 남은 경우 이들은 소환대상에서 제외되며, 임기 중 재소환 여부는 임기 중에는 1번만 허용, 재소환의 금지, 재소환의 유예기간의 설정 등 지방정부에 따라 다양하게 나타나고 있음
- 일반적으로 주민소환이 이루어지기 위해서는 최근의 총선거 투표자 총수의 25% 수준의 주민연서를 확보해야 하며 대다수의 주는 청구요건에 대하여 법적으로 제한하거나 명시하지 않았으나, 일부 지역의 경우 그 사유를 법적으로 규정하고 있음
- 만약 주민소환의 청구요건을 충족하여, 주민투표가 이루어졌을 경우, 당해 공직자의 해직 여부는 투표율과 찬성표의 숫자에 따라 결정되는데, 직전선거에 참여한 투표자의 50% 이상이 투표에 참여하였으며, 이 가운데 과반수가 찬성하였을 경우 당해 공직자는 해직 처리됨
- 미국의 각 주별 주민소환제도를 비교하면 <표 3-4>와 같음

<표 3-4> 미국의 각 주별 주민소환제도의 비교

주	소환 사유	임기개시후/ 임기종료전 (일)	재소환 추진	서명요건	서명기간(일)
알래스카	적성부족, 무능력, 의무해태, 부패	120/-	-	투표자 25%	60
애리조나	-	180/-	6개월	투표자 25%	120
캘리포니아	-	90/180	6개월	투표자 12%	160
콜로라도	-	-	-	투표자 25%	60

주	소환 사유	임기개시후/ 임기종료전 (일)	재소환 추진	서명요건	서명기간(일)
조지아	배임행위, 업무수행실패, 공공기금의 유용·남용·횡령	180/180	-	투표자 15%	90
아이다호	-	90/-	6개월	투표자 20%	60
캔자스	중범죄 기소, 위법, 직권남용, 무능력, 업무수행실패	120/200	-	투표자 40%	90
루이지애나	-	-/180	18개월	등록자 33%, 1/3	90
미시건	-	-/180	-	주지사 25% 투표자	90
미네소타	배임행위, 의무불이행(부작위), 심각한 범죄	-/180	-	투표자 25%	-
몬테나	육체적·심리적 부적합, 무능력, 선서위반, 중범죄	60/-	6개월	투표자 10%	90
네바다	-	50/-	6개월	투표자 25%	60
뉴저지	-	1년/-	-	등록자 25%	160
노스다코타	-	-	-	투표자 25%	-
오리건	-	180/-	6개월	주지사 투표자 15%	90
로드아일랜드	중범죄/경범죄, 윤리위반	180/1년	-	주지사 15% 투표자	90
워싱턴	배임행위, 불법, 직권남용, 선서 위반	180/-	-	투표자 25%	180
위스콘신	-	1년/-	-	주지사 25% 투표자	60

출처 : 안전행정부 내부자료

- 주민소환의 사례 : 그레이 데이비스 캘리포니아 주지사에 대한 주민소환
 - 그레이 데이비스 전 캘리포니아 주지사는 민주당 출신으로, 2002년 11월에 재선하였으나, 2003년 3월 25일에 380억 달러의 적자를 내는 등 주의 재정 위기를 초래하고 이에 대하여 안이한 대처를 하였다는 사유로 주민소환이 청원되었음

- 캘리포니아 주의 경우 주민소환의 청구요건으로서 직전 주지사 선거 투표권자의 12% 이상의 연서를 받아야 하며, 5개 이상의 카운티에서 1% 이상의 서명을 필요로 하였음. 당시의 기준으로 소환선거에 필요한 투표권자의 서명 수는 897,158명이었으며, 실제 소환투표에 서명한 투표권자의 수는 1,300,000명에 달하였음
- 이후 소환에 필요한 서명인수를 충족하였을 경우 부지사의 책임 하에 60일에서 80일 이내에 투표를 실시해야 한다는 규정에 따라서 2003년 10월 7일에 투표가 실시되었으며, 당 주지사가 해직 될 경우의 후임자를 선출하기 위한 보궐선거가 동시에 진행되었는데, 당시 보궐선거에 출마한 등록자는 135명이었으며, 이들은 3,500달러의 등록비와 65명의 지지자의 서명을 기반으로 등록하였으며, 투표 및 선거 소요비용은 약 6,600만 달러 (한화 약 800억원)이 사용되었음
- 주민소환투표는 당 주지사에게 대한 재신임 여부를 묻는 항목에 먼저 기표를 한 후, 재신임을 거부하였을 경우에는 보궐 선거에 출마한 후보 가운데 1명에게 기표를 하는 방식으로 투표를 하는 방식으로 실시되었으며, 투표 결과 찬성 55%, 반대 45%로 주지사의 소환이 결정되었으며, 이는 1911년에 제정된 리콜 제도 이후 첫 소환사례로 기록되었음
- 보궐선거 결과는 득표율 49%로 공화당의 아놀드 슈왈츠제네거가 후임 주지사로 당선되었음

다. 주민소송제도 - 납세자소송제도

- 미국의 납세자 소송제도 (Taxpayer's Suit)는 “납세자가 자신을 위하여, 또는 동일한 과세구역 (taxing district of area)에 거주하는 납세자 집단의 대표로서 당해 집단의 모든 구성원에 공통된 이유에 기초하여 납세자의 공통이익을 침해하는 공공단체 (Public Bodies) 또는 소속 공무원의 위법행위와 권한유월행위 (Ultra Virus) 등에 대한 구제를 목적으로 제기하는

소송”임 (조만형, 2005)

- 이러한 납세자 소송제도는 행정단위에 따라 원고적격과 법적 적합성의 여부를 각기 다르게 판단하고 있음.
 - 미국 연방대법원의 경우 연방재정지출에 대한 납세자소송에 대하여 사법권의 발동대상이 연방헌법 제3조에서 규정된 사건성과 쟁송성의 원칙 (case and controversies)에 한정됨을 사유로 연방납세자의 원고적격을 부정하는 입장을 취하는 등, 연방정부 수준에서의 납세자 소송은 한정적인 범위에서 이루어지고 있음
 - 반면 주 정부의 경우 1847년에 뉴욕시의 시장을 소송대상으로 실시된 납세자 소송이 최초로 인정되었으며, 같은 해에 메사추세츠 주정부에서는 주 예산을 남용한 경우를 납세자 소송의 대상으로 규정하였음. 이후 주정부 단위에서 본격적으로 납세자 소송과 관련한 법의 제정이 이루어졌으며, 현재 미국의 모든 주에서는 납세자 소송을 법적으로 인정하고 있음
- 미국의 납세자소송은 제정 초기에는 주관소송의 성격을 지니고 있었으나 그 제도의 특성상 행정의 부패와 위법한 행위의 감시를 위하여 제기되는 공익소송이라 할 수 있음. 또한 1970년대 이후에는 납세자소송을 제기하는 원고적격의 요건 또한 사실상의 이익침해를 그 요건으로 명시하는 경우에도 단순한 간주규정의 수준에 그치는 등 실질적인 측면에서 원고적격요건이 완화되었고, 소송대상 또한 재무사항에서 비재무사항으로 확대되는 등 납세자 전체의 옹호와 지방정부의 공정한 행정의 운영을 목적으로 한 시민소송, 객관소송의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있음 (원구환, 2007)
- 납세자 소송이 발생하는 원인은 그 성격상 행정의 부패를 감시하고, 납세자의 이익을 보호해야 하는 제도의 특성상 매우 광범위하게 나타나고 있음. 다시 말해 단순한 위법행위 뿐만 아니라 사기, 정직하지 않은 행위,

부패, 사기로 이어지는 불성실과 같은 사유에 대하여도 소송을 제기할 수 있음. 이러한 납세자소송의 주요한 원인은 다음과 같음 (김용찬 외, 2005)

- 위법한 조세의 부과 및 징수
 - 특정인에 대한 과소과세, 비과세, 혹은 면세
 - 공금의 부정합 유용, 위법한 지출 및 낭비
 - 공공재산의 부정합 처분 혹은 사용
 - 위법한 차입
 - 위법하거나 권한 없는 공공계약
 - 공무원이 의무의 이행을 해태하거나 거부하는 경우
 - 기타 비재무적 사항 (의원의 선출방법, 시와 카운티 의회의 의석 배분, 시 현장의 개정 등)
- 미국의 납세자소송은 일반적으로 주지방법원 혹은 연방지방법원을 제1심 법원으로 하여 제기되는데 일반적으로 납세자는 해당 사안에 대하여 권한을 지닌 공무원에게 지방자치단체에 대하여 소를 제기할 것을 요구해야 함. 단, 해당 공무원이 위법한 행위를 하였을 경우에는 이러한 요구가 불필요하며, 납세자 스스로 소송을 제기할 수 있음.

2. 일본

가. 주민투표제도

- 일본의 경우 주민투표의 법적 근거를 헌법과 지방자치법에 두고 있는데 헌법 제95조에 따르면 “특정자치단체에만 적용되는 특별법, 즉 지방자치 특별법은 해당 자치단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻어야 제정할 수 있다”고 규정하고 있음
- 지방자치특별법은 지방자치단체에 대하여 예외적인 제도를 둘 수 있는

법규이나, 해당 법을 기반으로 주민투표가 실시된 것은 히로시마 평화 기념도시건설법 등 1949년부터 1951년 사이에 18건의 사례가 발생하였으며, 1951년 이후에는 그 사례가 없음

- 지방자치법에서는 의회의 해산을 청구하거나 공직자의 해직을 청구하였을 경우 해당 사안에 대한 최종적인 결정을 내리기 위한 방법으로서 주민투표를 실시하도록 규정되어 있으나 별도로 정책적 판단을 위한 주민투표는 없다고 볼 수 있음
- 지방자치법 등 관련법에서 구체적인 근거 규정은 없으나 일본의 자치단체들은 자체적으로 주민투표와 관련한 조례들을 제정하고, 이를 근거로 주민투표를 실시하고 있으며, 조례가 제정되어 있지 않은 지방자치단체에서도 지방자치단체의 통합이나 원자력 발전소의 설치와 같이 민감한 현안에 대하여는 사실상 주민투표의 방법을 통하여 의사를 결정하고 있음
- 일본의 주민투표제도는 그 자체가 지방자치단체장 혹은 지방의회에 대하여 법적 구속력을 행사할 수 없는 헌법상 간접민주제도의 형태를 띠고 있음. 즉 그 비중을 법적 구속력보다는 지방자치단체장과 의회에 대한 자문의 형태로 운영되는 경향이 있음
- 전술한 바와 같이 1950년 이후 일본에서는 헌법에서 명시한 지방자치특별법을 근거로 한 주민투표가 이루어진 사례가 존재하지 않았으나, 1996년도의 원자력발전소의 건설, 그리고 같은 해 오키나와의 미군기지 유지와 같은 현안이 대두되었고, 이에 대한 주민투표가 사회적으로 큰 이슈가 된 바 있음
- 지방자치단체장이나 지방의회가 지방행정의 실시에 있어서 해당 지역에 거주하는 주민들에게 특정 사안에 대한 그들의 생각을 묻는다는 점은 지방자치의 실시에 있어서 중요한 점이라고 볼 수 있으나, 국가 안보에

직결되거나 최소한도로 따라야 하는 국가 전체의 지침과 관련한 사안을 주민들의 투표로 결정하는 것은 실질적으로 어렵다고 보는 등 주민투표 제도의 한계에 대한 지적이 이루어졌음. 그러나 동시에 이러한 사안들을 제외한 다른 사안들에 대하여 주민투표제도가 유효한 기능을 발휘할 수 있다는 주장 또한 제기됨에 따라 이에 대한 재검토의 필요성이 대두되었음

- 실제로 일본에서는 주민투표제도가 법적으로 명확하게 규정되어 있지 않음에도 불구하고 1996년 이후에만도 100건 이상의 주민투표들이 수행되었으며, 이러한 주민투표의 결과가 직접적으로 지방자치단체장이나 지방정부에 영향을 미치는 것은 아니었지만, 그 결과가 공직자들에 대한 소환(해직)청구로 연결될 가능성이 높았기 때문에 실질적으로 그 정치적 영향력은 큰 것으로 나타났음

나. 주민소환제도

- 일본의 주민소환제도는 그 법적 근거를 지방자치법 제13조에 두고 있으며, 그 소환 대상은 지방자치단체장 및 지방의회의 의원뿐만 아니라, 부지사, 감사, 선거, 공안위원과 같은 비선출직 또는 임명직까지 포함하고 있음. 이는 주민들의 직접적인 의사를 통해 발동하는 제도로서 가결되었을 경우, 해당 공무원의 직위를 박탈하는 제도이며, 불법적인 행위에 관련된 경우와 같이 명확한 파면 사유를 필요로 하지는 않음
- 일본의 경우, 주민소환을 청구하기 위해서는 당해 지방자치단체의 관할 구역 내에 거주하는 선거권자 총수의 1/3 이상 (선거권자의 총수가 40만 명을 초과할 경우 1/6 특례를 적용함)의 연서에 따라서 청구할 수 있도록 규정되어 있으며, 특별히 주민소환을 청구할 수 있는 사유에 대하여는 명시하지 않고 있음. 단 소환대상이 단체장, 지방의회의 의원, 혹은 보좌기관일 경우 취임일, 또는 해직의결일로부터 1년 이내에는 소환을 청구

할 수 없도록 하고 있으며, 그 대상이 감사위원이나 공안위원인 경우에는 취임일, 해직의결일로부터 6개월 이내에는 소환을 청구할 수 없도록 규정되어 있음

- 지방자치단체장과 지방의회 의원에 대한 소환 투표의 관련 사무는 소환 청구를 수리한 선거관리위원회에서 담당하며, 선출직의 경우 투표자의 과반수가 찬성할 경우에 해직됨
- 감사, 선거, 공안위원과 같은 비선출직의 경우는 주민들의 소환 청구를 수리한 지방자치단체의 장이 해당 사안을 의회에 부결하여 2/3 이상의 의원 출석과 3/4 이상의 찬성표를 받았을 경우에 해직됨
- 일본의 지방자치법은 이러한 공직자 개인에 대한 소환뿐만 아니라, 지방의회에 대한 소환청구 또한 규정하고 있는데, 이는 당해 지방자치단체의 지방의회가 관련 업무를 수행함에 있어서 당해 지역에 거주하는 주민들의 의사와 이익에 배치되는 운영을 실시하고 있을 경우에 주민들에 의해 청구될 수 있으며, 해당 사안이 가결될 경우 당해 지방의회의 의원 전원은 그 자격을 상실하며, 이후 새로운 선거를 통해 새로운 지방의회 의원들을 선출함
- 의회에 대한 소환(해산)청구가 이루어지기 위해서는 당해 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하는 투표권자 1/3 이상의 연서를 필요로 하며, 해당 요건을 만족하였을 경우 의회의 해산에 관한 주민투표를 실시하며, 관련 업무는 그 지역의 선거관리위원회가 담당함. 투표결과 과반수가 찬성의 의사를 표시하였을 경우 당해 지역의 지방의회는 해산됨
- 일본의 경우 1978년~2003년의 기간 동안 총 104명의 지방자치단체장이 해직청구의 대상이 되었으며, 이 가운데 12명 (11.5%)의 단체장이 투표가 가결되어 해직되었음. 또한 지방의회의 의원의 경우 75명이 동일기간 동안 해직청구의 대상이 되었으며, 이 가운데 36명 (48.0%)이 투표가 가

결됨에 따라 해직되었음

- 해직이 결정된 단체장과 지방의회 의원들은 모두 시정촌 (한국의 기초자치단체 격)의 사례인 것으로 나타났음. 다시 말해 일본의 도도부현 (都道府縣)과 같은 광역단위의 자치단체에서는 실질적으로 주민들이 청구요건 (당해 지역의 선거권자 총수의 1/3 이상의 연서)을 충족시키지 못하기 때문인 것으로 나타났음

다. 주민소송제도

- 일본의 경우 미국의 납세자소송을 기본 모델로 삼아 1948년에 실시된 지방자치법의 개정을 통해 도입되었음. 이후 1963년에 실시된 지방자치법의 개정을 통해 지방재무회계제도의 전면적인 개혁이 실현됨에 따라서 주민소송제도 또한 전면적으로 개정되었으며, 그 법률상의 명칭 또한 ‘주민감사청구’ 및 ‘주민소송’으로 변경되었음
- 이후 1997년에는 외부감사제도를 도입함에 따라서 감사기능의 신뢰를 확보하였으며, 이에 따라 감사청구의 실적과 주민소송의 제기 건수 또한 증가하였으며, 2002년에 실시된 지방자치법의 개정을 통해 ‘회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우’라는 제한 요건을 삭제하여 사전에 위법한 공금의 사용을 막음으로써 위법하게 공금을 소비한 공직자의 책임을 묻는 대위청구 방식을 개선하고자 하였음. 또한 주민이 공직자 개인에 대하여 직접적으로 소를 청구하던 기존의 방식에서 관련 행정처분의 발동을 지방자치단체에 요구하는 이행청구 소송으로 그 구조를 개편함에 따라서 공직자들이 소송을 회피하기 위해 소극적이고 무사안일주의적인 행정을 실시하게 되는 문제를 해결하고자 하였으며, 주민의 입장에서는 개인이 아닌 기관장 등이 피고가 되어 피고가 패소하였을 때 당해 집행기관이 개인으로서의 장이나 직원에게 그 책임을 묻게 됨에 따라서 그 설명책임을 지방자치단체가 짐에 따라 주민이 관련 증거와 자료를

요청함에 있어서 더 용이하게 되었음

- 지방자치법 제242조 제1항에 따르면 주민소송의 대상인 재무회계행위는 다음과 같은 6가지 형태로 분류되어 있음
 - 위법한 공금의 지출
 - 위법한 재산의 취득, 관리, 처분
 - 위법한 계약의 체결 및 이행
 - 위법한 채무 기타 의무의 부담
 - 공금의 부과 및 징수 임무의 해태
 - 재산 관리의 해태
- 1948년에 주민소송법이 처음 제정될 당시에는 주민소송의 유형을 제한 또는 금지소송, 무효·취소 소송, 그리고 손해보전 소송의 세 가지 형태로 분류되어 있었으나, 이러한 분류는 한계가 존재하고 있다는 지적이 제기됨에 따라서 1963년의 개정을 거쳐 4가지 유형으로 확대되었으며, 2002년의 개정을 통해 한 개의 유형이 다시 한 번 변경되었음
- 현재 지방자치법 제242조의2 제1항 제1호 내지 제4호에서는 4개의 주민소송의 형태를 법적으로 규정하고 있음
 - 당해 집행기관 도는 직원에 대한 행위의 전부 또는 일부의 금지청구
 - 행정처분인 당해행위의 취소·무효확인청구
 - 게을리 한 사실의 위법확인청구
 - 이행청구
- 일본의 주민소송제도는 주민감사청구 전치주의를 채택하고 있는데 이는 각 지방자치단체 내부에 해당 지방자치단체를 감시하는 기능을 수행하는 감사기관이 설치되어 있어서 지방자치단체장 등에 의해 위법한 업무수행에 따른 문제가 발생하였을 경우 해당 사안을 먼저 자율적으로 해결하게 함으로써 사안을 신속하고 간략하게 처리하고, 법원의 부담을 경감시킬

수 있는 효과를 기대할 수 있기 때문이라 할수 있음 (이창림, 2010)

- 지방자치법 제242조 제1항에 따르면, 일본의 경우 우리나라와 달리 주민 감사 청구를 위한 요건으로서 일정 수 혹은 비율의 주민연서를 요구하지는 않으며, 주민 1인이라도 감사청구를 제기할 수 있다고 규정하였음. 또한 제242조 2항에 따르면, 감사청구를 제기할 수 있는 기간은 1년으로 제한되어 있으나, 만약 정당한 사유가 있을 경우에는 예외를 인정하고 있음
- 지방자치법 제242조의2 제2항에 따르면, 만약 자체적인 감사 결과 혹은 권고에 대하여 지방자치단체의 장 혹은 지방의회의 의원이 불복한 경우에는 해당 내용이 통지된 날로부터 30일 이내에 주민소송을 제기하도록 규정되어 있음
- 일본의 주민소송에 관한 운영의 현황과 관련하여 정부 차원에서 공식적으로 통계자료를 발견하는 것은 어려우며, 일반적으로 알려진 주민소송 관련 통계 자료는 1994년 4월 1일부터 1999년 3월 31일까지의 5년간에 걸친 자료이며, 이 자료는 재단법인 지방자치종합센터의 “행정감시의 바람직한 모습에 관한 조사연구 최종보고서”에 근거하고 있음 (김치환, 2005)

<표 3-5> 일본의 주민소송제도 운영 현황 (1994년~1998년)

주민소송 제기건수				
연도별		자치단체별	청구취지별	
1994년	89건	<ul style="list-style-type: none"> • 도도부현 : 282건 • 정령지정도시 : 57건 • 시, 구 : 347건 • 정, 촌 : 192건 • 총 878건 (연평균 175건) 	1호 (중지청구)	152건 (11.4%)
1995년	91건		2호 (취소, 무효확인청구)	66건 (5%)
1996년	177건		3호 (부작위위법확인청구)	131건 (9.8%)
1997년	260건		4호 (손해배상청구) - 위반행위를 행한 직원에 대한 손배청구	984건 (73.8%)
1998년	261건			

소송결과			
청구기간	229건 (39.2%)		
청구각하	191건 (32.7%)		
주민승소	일부인용	23건 (3.9%)	
	전부인용	14건 (2.4%)	
기타	재판상화해	19건 (3.3%)	
	소 취하 등	108건 (18.5%)	
소송의 대상			
위법행위		위법한 해태사실	
공금지출	62.3%	공금부과, 징수 해태	5%
계약의 체결 또는 이행	11.5%		
예산의 취득, 관리 처분	10.3%	계산관리 해태	9.3%
채무 기타 의무 부담	1.6%		
계	85.7%	계	14.3%

출처 : 김치환 (2005), 안전행정부 내부자료

- 전국시장회³⁾에서는 매년 지방자치단체가 안고 있는 소송의 현황에 대한 조사를 실시한 “도시에 있어서의 소송의 계속상황에 관한 조사결과의 개요”를 공표하고 있으며, 여기에는 2000년 이후 조사결과의 개요가 게재되어 있는데, 주민소송 관련 자료 또한 여기에 포함되어 있음. 전술한 지방자치종합센터의 자료가 1994년에서 1999년까지의 자료만을 구축하고 있기 때문에 주민소송에 관한 최근의 현황을 파악하는 데 한계가 있었던 반면, 전국시장회에서는 1998년에서 2003년까지의 주민소송 관련 자료를 게재하고 있기에 상대적으로 일본의 주민소송제도의 현황을 파악하는 데 용이하다고 볼 수 있음 (김치환, 2005). 해당 기간의 주민소송의 현황을 살펴보면 <표 3-6>과 같음

3) 전국시장회 (<http://www.mayors.or.jp>)는 전국의 시장 (특별구의 장을 포함)들로 구성된 시장의 전국적인 연합조직으로 2002년 4월 시점에서 698개의 지방자치단체가 가입되어 있음. 이들은 전국의 각 시 간의 연락협조를 도모하고, 시정의 원활한 운영과 진전, 그리고 지방자치의 발전에 기여하는 것을 그 목적으로 삼고 있음

<표 3-6> 일본의 주민소송제도 운영 현황 (1998년~2002년)

연도별 소송수		소송결과		소송 평균계속기간		4호청구 연도별 소송수	
1998년	260건	종결건수: 207건		지방법판소	12.1개월	1998년	203건
1999년	280건	시 승소	148건	고등재판소	15.1개월	1999년	221건
2000년	332건	시 패소	22건			2000년	233건
2001년	330건	소 취하	30건	최고재판소	13.6개월	2001년	256건
2002년	300건	기타	7건	전체평균	13.2개월	2002년	221건

출처 : 김치환 (2005)

3. 독일

가. 주민투표제도

- 독일의 주민투표 제도는 1997년 자르란트 주를 마지막으로 3개의 도시주를 제외한 13개의 모든 주에서 법적으로 제도화되었는데, 일반적으로 주민청구에 의한 주민투표를 수행하고 있으며, 일부 주의 경우에는 의회의 발안에 따른 주민투표를 인정하고 있음
- 독일의 경우 주민투표를 실시하기 위한 주민청구가 성립하기 위해서는 일정 비율 이상의 투표권자 연서를 필요로 하는데 구체적인 비율은 각 주마다 다르게 설정되어 있음
 - 브란덴부르크 주 (10% 이상), 튀링겐 주 (20%), 바덴-뷔르템베르크 주 (15%) (이공주, 2012)
- 지방의회에 의한 주민투표를 청구하는 경우 지방의회는 재적 2/3 (동독 지역의 경우 1/2)의 의결을 받을 경우 해당 사안을 주민투표에 부칠 수 있도록 규정되어 있음
- 서명 모집을 실시할 수 있는 기간 또한 가변적인데 니더작센 주의 경우

는 6개월 이내에 서명을 모집해야 하는 반면 서명 모집 기간의 제한을 규정하지 않은 주 또한 있음

- 주민투표의 주요한 대상은 지방자치단체의 고유 사무 중 주요 사무로 규정되어 있으며 이러한 대상에 포함되는 업무들은 다음과 같음
 - 공공시설 설치, 중대한 확장 및 폐지
 - 자치단체 간 경계, 주 권역의 경계 변경
 - 지역현장의 도입 등 기타 조례로 정해진 사항
- 일부 주의 경우 주민투표의 대상이 되는 업무가 아니라, 주민투표의 대상에서 제외되는 업무들을 열거하는 경우도 있는데 이는 다음과 같음
 - 지시업무와 법에 의해 시장에게 속한 업무
 - 계마인데 (우리나라의 읍면동과 유사) 행정의 내부조직에 관한 문제
 - 계마인데의 의원, 시장, 직권의 법률관계
 - 예산조례 (공기업을 경영계획 포함), 계마인데 공과금, 계마인데의 공 급, 교통기업의 요율
 - 계마인데 결산 확정과 공기업의 연말결산
 - 권리구제수단절차에서의 결정
 - 위법적 목적을 가진 신청 및 2-3년 이내에 주민투표가 실시된 사안
- 일반적으로 독일의 주민투표는 찬성과 반대 중 하나를 선택하는 양자택일의 형태로 투표가 이루어지며, 주민투표청구의 남용을 방지하기 위하여 만약 당해 청구와 관련된 제안이 비용의 부담을 수반할 경우에는 청구인이 해당 비용을 충당하기 위한 재정조치에 대한 대안을 제시하도록 규정하였음
- 주민투표가 가결되기 위해서는 유효표의 과반수 찬성을 받아내야 하는데, 독일의 경우는 여기에 더하여 찬성표의 비율이 전체 투표권자의 일정 비율 이상 (3개 주의 경우는 전체 투표권자의 30% 이상, 8개 주의 경우는

25% 이상)이 되도록 규정함으로써 특정 사안을 지지하는 일부의 다수에 의해서 해당 사안에 대한 의사결정이 발생하는 것을 사전에 방지하고 있음

- 독일의 주민투표제도는 상대적으로 소극적으로 이루어지고 있음. 실제로 제2차 세계대전 이후 주 헌법의 제정과 관련하여 실시한 주민투표를 제외하면 1994년까지 총 10건의 주민투표만이 수행되었음. 반면 자치법에 근거한 주민투표는 보다 활발하게 운용되었는데, 바덴-뷔르템베르크 주 내무성에서 공표한 “주민발안 및 주민투표 통계”에 따르면, 1965년부터 1996년 동안 총 243건의 주민발안이 청구되었으며, 주민투표는 247건이 실시되었음.
 - 주민발안에 의한 주민투표 : 115건
 - 의회발안에 의한 주민투표 : 132건 (김성호, 2003)
- 최근에 실시된 주민투표의 사례로는 2018년 동계올림픽 유치의 찬반과 관련하여 주민들의 총의를 묻기 위해 뮌헨 주의 가르미슈-파르텐키르헨 시에서 투표가 실시되었으며, 총 58%가 올림픽 유치에 찬성하는 것으로 나타났음

나. 주민소환제도

- 독일의 경우 1990년대에 들어서 기존의 대의민주주의 원칙에서 벗어나 지방자치단체 주도의 직접민주주의를 강화시키기 위한 방법의 일환으로서 주민소환제도를 도입하였으며, 일부 주 (바덴-뷔르템베르크 주, 바이에른 주)를 제외한 모든 주에서 주민소환제도를 도입하였음
- 독일의 주민소환제도는 각 주의 지방자치법을 그 법적 근거로 두고 있으며, 주민소환의 대상은 지방자치단체의 장으로 규정되어 있으나, 점차 지방의원까지 소환대상으로 삼는 추세에 있음
- 소환의 청구요건의 경우 발의의 주체에 따라 각기 그 기준이 상이하게

나타날 수 있는데 독일에서는 주민발의에 의한 주민소환을 인정하는 경우 (브란덴부르크 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주, 작센 주)와 지방의회 의원들에 의한 발의에 따른 주민소환만을 인정하는 경우가 있음. 전자의 경우 당해 지방자치단체의 투표권자 총수의 비율을 일정 이상 충족시킬 경우 소환 발의가 가능하다고 규정되어 있는데, 브란덴부르크 주의 경우는 15~25%, 쉘레스비히-홀슈타인 주는 25, 그리고 작센 주는 1/3으로 규정되어 있음 (이진구, 2005). 한편 후자의 경우는 전체 재적의원의 1/2~3/4 이상의 동의를 바탕으로 소환을 청구할 수 있으며, 재적의원 2/3~3/4 이상의 찬성을 통해 의결할 수 있도록 규정되어 있음

- 주민소환의 대상을 선정함에 있어서 독일 또한 제한요건을 명시하고 있는데, 소환대상자가 임기를 시작한 날로부터, 혹은 임기가 종료하기 전까지 6개월 이내의 기간 동안에는 소환을 청구할 수 없도록 규정되어 있으며, 동일한 대상에 대한 소환의 남발을 방지하기 위하여 한 번 주민소환 투표가 부결될 경우 해당일로부터 1년 동안은 동일인에 대한 소환이 불가능하도록 규정되었음
- 주민소환의 청구요건을 만족하였을 경우 이에 대한 의사결정을 위한 투표를 실시하게 되는데 개표 결과 당해 지역에 거주하는 투표권자 총수의 20~50%가 투표에 참가하고, 이 가운데 과반수가 찬성하였을 경우 소환 대상은 해직됨
 - 브란덴부르크 주, 노르트라인 베스트팔렌 주, 니드작센 주 : 25%
 - 라인란트-팔츠 주, 잘란트 주, 작센 안할트 주, 튀링겐 주 : 30%
 - 쉘레스비히-홀슈타인 주 : 1/3
 - 작센 주 : 50%
- 주민소환제도의 운영 사례 : 브란덴부르크 주
 - 브란덴부르크 주의 경우 1993년부터 2002년의 10년 동안 전체 직선 단체장의 10%가 소환되었는데, 1994년에서 1997년에 걸쳐 주민소환의

- 청구요건이 상대적으로 낮아 주민소환이 남발됨에 따라 해당 주에서는 1998년 이후 청구요건을 전체 투표권자의 10%에서 15%로 강화시켰음
- 독일의 주민소환제도는 각 주에 따라 청구권자, 대상자, 청구절차 및 확정요건이 다양하게 나타나는데, 이러한 주별 주민소환제도를 비교하면 <표 3-7>과 같음

<표 3-7> 독일의 주별 주민소환제도의 비교

주	청구권자	대상자	청구절차	확정요건	비고 (근거)
노르트라인-베스트팔렌 주	자치의회	시장	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수 이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 • 주민투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상 찬성은 유권자의 25% 이어야 함 • 시장이 해임투표 포기여사를 자치의회 결의 후 1주일 안에 밝히는 경우 	자치조례
니더작센 주	자치의회	시장	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 3/4 이상 신청 • 의회의원 3/4 이상 결의 	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 3/4 이상 결의 	자치조례
라인란트-팔트주	자치의회	시장 및 행정 공무원	<시장> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 • 주민투표 <행정공무원> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 	<시장> <ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총유권자의 30% 이상이어야 함 <행정공무원> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 2/3 이상 결의 	자치조례
슐레스비히 - 홀 슈타 인 주	자치의회 주민	시장	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 2/3 이상 신청 또는 총유권자 20% 이상 신청 • 주민투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총유권자의 20% 이상이어야 함 	자치조례

주	청구권자	대상자	청구절차	확정요건	비고 (근거)
튀링겐 주	자치의회	시장	<ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 2/3 이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 • 주민투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총유권자의 30% 이상이어야 함 	자치조례
잘란트 주	자치의회	시장 및 행정 공무원	<p><시장></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 • 주민투표 <p><행정공무원></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 	<p><시장></p> <ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총유권자의 30% 이상이어야 함 <p><행정공무원></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 2/3 이상 결의 	자치단체 자치 행정법
헤센 주	자치의회	시장 및 행정 공무원	<p><시장></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 • 주민투표 <p><행정공무원></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 과반수이상 신청 • 의회의원 2/3 이상 결의 	<p><시장></p> <ul style="list-style-type: none"> • 투표결과 유효투표수의 과반수 이상 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총유권자의 30% 이상이어야 함 • 시장이 해임투표 포기 의사를 자치의회 결의후 1주일 안에 밝히는 경우 <p><행정공무원></p> <ul style="list-style-type: none"> • 의회의원 2/3 이상 결의 	자치조례

출처 : 안전행정부 내부자료

다. 주민소송제도 : 단체소송제도

- 독일의 단체소송은 다수의 인원이 같은 사안에 대하여 피해를 받고, 개개인의 피해의 수준은 상대적으로 낮아 개인 단위로 소송을 청구하는 것이 실질적으로 불가능함에 따라 위법행위를 한 주체에 대한 적법한 제재가 이루어지지 않으며, 이들에 의한 위법행위가 지속될 위험을 방지하기 위

하여 해당 사안을 단체에게 제기하여 수행토록 하는 소송이라 볼 수 있음

- 독일의 단체소송은 청구인 개인이 소송에 나서는 것을 배척하고, 사법상의 권리능력을 지닌 법인 단체가 나서서 해당 사안으로 인해 피해를 받은 자들의 대표자로서 행동하고, 위법행위를 한 가해자에 대하여 소송을 통해 청구권을 행사하는 부작위청구(중지청구)가 핵심이 됨
- 독일의 단체소송은 객관소송, 공익소송, 집단소송, 비법률적 쟁송의 성격을 지니고 있으며, 개인의 이익과 공익을 위한 중간적 위치에 있는 타인의 이익을 실현하고자 하는 소송상 수단이며, 법률의 규정이 있는 경우에만 허용됨.
- 독일의 단체소송의 유형은 크게 이기적 단체소송 (Egoistische Verbandsklage) 과 이타적 단체소송 (Altruistische Verbandsklage)이 존재하고 있음
 - 이기적 단체소송: 단체가 그들에게 주어진 공법상의 주관적 권리의 침해를 당했을 경우에 그 단체에 속한 객체들의 이익을 보호하기 위하여 청구하는 소송으로, 개별적인 소송에 같음하여 그와 같은 자들을 구성원으로서 포함하고 있는 단체가 각 개인의 권리들을 모아서 청구하는 소송의 형태를 띠고 있음
 - 이타적 단체소송: 환경보호나 문화재보호와 같이 단체 구성원의 이익에 직, 간접적으로 관련되어 있지 않으나 해당 단체의 정간에 의해 추구되는 공익을 위해 제기되는 소송으로, 이러한 이타적 단체소송을 제기하는 단체는 행정의 적법성에 대한 감시자로서 그 역할을 수행하게 됨.
- 이러한 독일의 단체소송은 소송의 청구권이 당해 지역에 거주하는 주민들뿐만 아니라 단체에게도 그 청구권의 행사를 용인함에 따라서 환경이나 공해문제에 대한 소송과 같은 ‘현대형 소송’을 수행하기에 적합하다 볼 수 있음. 또한 승소의 경우 기판력을 넓게 적용하고, 패소의 경우는

그 결과의 적용을 제한시킴으로써 소비자와 주민들의 권익을 보호하는 ‘편면적 기관력’을 적용하고 있음

- 한편, 독일의 관련 단체들은 단체소송권을 자발적으로 신중하게 행사하기는 하지만, 만에 하나 특정한 단체들이 자신들의 이익을 극대화하기 위하여 독일에서는 승소하였을 경우에는 소송비용의 부담이 없으나, 만약 패소하였을 경우에는 소송과정에서 소요된 소송당사자 비용을 포함한 모든 제반 비용을 부담해야 하도록 규정함으로써 소송이 남발되는 것을 방지하고 있음

4. 프랑스⁴⁾

가. 주민투표제도

- 프랑스에서는 1970년대에 들어서면서 주민투표제도를 법적으로 명확하게 규정하기 시작하였음.
 - 1971년 7월 16일에 코뮌 (Commune) 간의 합병에 관한 법률을 제정함으로써 만약 코뮌 간에 합병에 관하여 의견이 불일치하고, 규정된 수 이상의 코뮌 의회의 청구가 있을 경우에는 주민투표에 해당 사안을 부칠 것을 규정하였음
 - 이후 1971년에서 1979년에 걸쳐 코뮌 합병과 관련된 사안에 대하여 79건의 주민투표가 수행되었음
- 주민투표의 기회는 1992년 2월 6일에 제정된 코뮌 자치단체법을 통해 더욱 확대되었는데 이 법에 따르면 코뮌의 권한에 속하는 사안들(원전, 교량 등 도시계획문제, 교통문제 등)의 의사결정을 원활하게 하고, 사안의 추진과정에서 생기는 갈등을 해결하기 위해 코뮌 의회는 코뮌의 관할 구

4) 프랑스의 경우는 주민소환제도가 존재하지 않음
(http://research.nec.go.kr/user/docs/foreign/foreign_view.jsp?seq=61&topmenu=D&leftmenu=)

- 역 내에 거주하는 투표권자들에게 의사를 물을 수 있다고 규정하였음
- 투표의 실시를 위해서는 지방자치단체장 또는 지방의회의 1/3(혹은 1/2)의 발의를 받아 실시하며, 상세한 투표의 규칙과 형식은 코뮌의 의회에서 결정하였음
- 실질적으로 주민들에게 투표실시의 발의권이 주어지지 않았으며, 그 결과가 코뮌 의회의 의사결정에 대신하지 않았다는 한계를 지니고 있었음
- 코뮌 간의 합병에 관한 주민투표에 관한 지방자치법전은 2003년에 실시된 헌법의 개정 이후에도 그 규정이 남아있었는데 해당 주민투표에 소요되는 제반 비용은 국가의 부담으로 규정되어 있으며, 코뮌의 관할 구역 내에 거주하는 투표권자 총수의 1/4 이상의 투표와 과반수 이상의 찬성표를 얻었을 경우에 합병이 결정됨. 그러나 대상 코뮌들 가운데 하나 이상의 코뮌에서 과반수 이상의 투표권자들이 주민투표에 참여하고, 이 가운데 2/3 이상이 코뮌 합병에 반대의사를 표시할 경우에는 해당 코뮌에 대하여 합병을 강제할 수 없도록 규정되었음
- 2003년 이전의 프랑스의 주민투표제는 코뮌의 합병에 대한 주민투표제도만이 법적으로 구속적 의사결정의 효력을 가지고 있었으며, 그 외의 주민투표는 자문적인 성격을 지니고 있었음
- 2003년 3월 17일에 헌법을 개정하면서 프랑스에서는 결정형 주민투표제도를 도입하였으며, 개정된 헌법 제72조의 1을 근거로 지방자치단체의 권한에 속하는 사안들에 대하여는 당해 지방자치단체의 발의를 통해서 주민들의 총의를 묻는 주민투표를 실시할 수 있도록 규정하였음

프랑스 헌법 제72조의1 (지방청원권, 주민투표) ① 법률이 정하는 바에 따라 각 지방자치단체의 유권자가 청원권 행사를 통하여 당해 지방자치단체의 권한에 속하는 문제에 관하여 의결기관의 의사일정에 부의할 것을 요구함
 ② 법률이 정하는 바에 따라 지방자치단체의 권한에 속하는 의결이나 관련한 사안을 당해 지방자치단체의 발의에 따라 주민투표의 수단에 의하여 유권자의 결정에 부여할 수 있다

③ 특별한 지위가 부여된 지방자치단체의 설립 혹은 그 조직의 수정이 예정된 경우에는, 법률을 통하여 해당 지방자치단체에 등록된 유권자에게 자문할 것을 결정할 수 있다. 지방자치단체의 구역을 변경하는 경우에도 정하는 바에 따라 유권자에게 자문을 구할 수 있다

나. 주민소송제도 : 월권소송

- 월권소송은 정부의 행위나 정부에서 제공하는 공공서비스의 영역에 직, 간접적으로 적용되는 정부의 행위를 취소할 것을 청구하는 소송임. 다시 말해 월권소송의 내용은 정부의 위법한 행정처분에 대한 취소이며, 그 목적은 합법성의 원칙을 보장하는 것임
- 이러한 정부의 월권행위의 취소를 청구하기 위해서는 다음과 같은 근거를 요건으로 함: 행위 당사자의 권한 결여에 의한 형식의 하자, 법정 절차의 위반, 권한의 남용, 그리고 법률의 위반
- 프랑스의 월권소송은 그 성격상 우리나라의 행정소송 가운데 취소소송과 유사한 면을 지니고 있음. 월권소송은 원고와 피고 사이에 존재하는 주관적인 권리관계를 정리하는 역할을 수행하지 않으며, 대신 정부에서 수행하는 위법한 행정행위를 취소할 것을 목적으로 하는 객관소송에 해당하기 때문에 소익이 범위 또한 넓게 인정됨
- 월권소송의 청구인은 당해 지방자치단체에서 해당 행위에 대하여 공지하거나 고지한 날로부터 2개월 이내에만 소송을 청구할 수 있으며 (김지선, 2009), 청구된 사안에 관하여 당해 지방자치단체에 2개월 동안의 부작위가 존재하였다면 거절의 의사결정으로 간주하여 그 시점으로부터 2개월 이내에 소송을 제기할 수 있게 됨. 이 과정에서 월권소송은 변호사 강제주의를 요구하지 않으며, 청구인은 변호사 없이 소송을 청구하는 것이 가능함
- 월권소송은 지방자치단체의 행정 행위가 본래 법규정의 취지를 심각하게 왜곡하는 등의 중대한 사유가 존재하며, 청구인이 해당 행위로 인해 피

해를 입었다고 생각될 경우에 청구가 가능함 (송성록, 2008). 다시 말해 프랑스의 월권소송은 주민들의 이익에 직, 간접적으로 피해를 입히는 모든 행정행위에 대하여 소송을 청구할 수 있으며, 명시적으로 규정된 원고배제기준이 없는 한 원고적격을 인정함 (김지선, 2009)

- 월권소송의 제소이익은 행정행위가 직, 간접적으로 소송의 청구인에게 침해적 영향을 미쳤을 것이 요구되며, 청구인이 소송을 제기할 수 있을 만큼의 특수한 지위에 있어야함. 이 가운데 침해의 경우는 그 의미가 광범위하게 해석되어 법적 지위에 대한 침해뿐만 아니라 물질적 침해와 정신적 침해 또한 포함됨. 이로 인해 월권소송의 요건은 매우 광범위해졌으며, 이와 함께 소송의 청구가 가능한 청구인 또한 자연인과 법인, 단체, 지방자치단체, 외국인 및 외국의 지방자치단체에까지 광범위한 대상이 포함되었음

제3절 제도적 시사점 및 종합

1. 주민투표제도

- 미국의 경우 다른 나라들에 비하여 주민투표의 청구가 매우 용이하여 해당 제도의 운영이 활발하게 이루어지고 있음. 이러한 미국의 주민투표제도는 지방자치단체의 형성, 지방채의 발행과 같이 지역 주민들에게 직, 간접적으로 영향을 미칠수 있는 사안의 결정에 있어서 적지 않게 활용될 뿐만 아니라, 지방의회에서 제정한 법률 가운데 인기가 없거나 주민들의 이익을 침해할 가능성이 있는 법률들의 시행을 저지하는 역할을 수행하고 있음

- 일본은 지방자치법을 통해 조례제정 개폐청구제도, 사무감사청구제도, 의회해산청구 및 지방자치단체의 장과 의회의원들의 해직의 청구를 규정하고 있으나 주민투표에 관하여는 별도의 법률을 두고 있지는 않은 것으로 나타났음. 그러나 실제 일본의 사례를 조사한 결과 실질적인 의미에서 주민투표가 활성화되어 있으며, 이는 주민투표의 결과가 공직자들에 대한 소환(해직)청구로 연결될 가능성이 높았기 때문에 실질적으로 그 정치적 영향력은 큰 것으로 나타났음
- 독일의 경우 연방기본법 제28조가 지방자치의 권리를 보장하고 있다는 측면에서 주민투표제도의 채택에 대하여 근본적인 법적 근거를 제시하였으며, 세부적인 주민투표 관련 규정과 투표의 법적 근거는 각 주정부의 헌법을 근거로 다양하게 규정된 것으로 나타났음
- 프랑스의 경우 초기에는 행정구역, 특히 코뮌의 합병에 관한 사안에 대하여 제한적으로 주민투표가 실시되었으며, 투표의 발의권 또한 주민이 아닌 코뮌의 의회가 지니고 있었음. 또한 주민투표의 결과가 직접적으로 코뮌 의회의 의사결정에 영향을 미치지 못하였으나 지속적인 법 규정의 개정을 통해 주민투표의 발의권을 주민들에게로 확대시키고, 그 성격을 단순한 주민들의 의견을 묻는 자문형 투표로부터 법적 구속력을 가지는 결정형 투표로 그 성격의 변화를 꾀하는 것으로 나타났음
- 해외에서 주민투표제도가 활성화되고, 활발하게 운영되고 있는 가장 큰 요인 가운데 하나는 주민투표제도에 대하여 정책을 입안하고 관련 법령을 제정하는 공직자들이 주민직접참정의 필요성에 대하여 잘 인지하고 있으며, 주민들 또한 지역 정책, 법규와 관련 행정행위들에 대하여 관심을 가지고 적극적으로 참여하고자 하는 데 있다고 볼 수 있음. 또한 투표의 청구요건에 있어서 중앙정부 주도의 일괄적인 기준을 제시하는 것이 아니라, 중앙정부에서는 주민투표제도 자체에 관한 법적 규정만을 제시

하고, 세부적인 청구요건과 투표 방식과 같은 사항들에 대하여는 지방정부에서 그들의 환경과 특성 (특히 인구적 특성)을 고려하여 자체적으로 관련 법령의 제정을 통해 기준을 설정함으로써 주민들이 지역문제에 대하여 용이하게 주민들의 총의를 물을 수 있기 때문이라고 할 수 있음

2. 주민소환제도

- 해외의 경우 주민소환의 대상에 있어서 어느 정도의 차이는 존재하였으나 공통적으로 선출직 공직자뿐만 아니라 비선출직 공직자들 또한 그 대상에 포함되는 등 상대적으로 그 대상이 광범위 한 것으로 나타났음. 미국의 경우 주에 따라 차이가 있기는 하나 선출직 공직자와 임명직 공직자가 소환대상에 포함되는 경향을 보였으며, 일본의 경우 또한 지방자치단체의 장 및 지방의회의 의원과 감사, 공안위원과 같은 비선출직 공직자들을 소환대상에 포함하고 있었음. 우리나라의 경우 2010년 2월 26일에 개정된 ‘지방자치교육에 관한 법률’을 통해 교육감 및 교육의원들을 주민소환의 대상으로 포함하는 사항을 법적으로 규정하였으나, 해외의 사례에서 보듯이 소환대상의 범위를 보다 확대하는 사안에 대한 논의가 필요함
- 주민소환을 청구하는 사유의 경우 미국의 일부 주에서는 주민소환 청구의 특정 사유들을 규정하고 있었지만 나머지 국가들의 경우 법적으로 청구사유를 제한하는 경우는 존재하지 않았음. 이는 주민소환제도를 일종의 정치적인 절차로 인지하였기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있음
- 주민들이 특정 공직자에 대한 소환을 청구하기 위한 청구요건은 대개 지방자치단체의 관할 구역 내에 거주하는 투표권자 총수 대비 일정 수 이상 혹은 일정 비율 이상의 서명을 요구하는 경우가 많았으며 그 수치는 국가 간 뿐만 아니라 지역 간에도 차이를 보이는 것으로 나타났음. 미국

의 경우 적게는 10%, 많게는 50%까지 투표권자들의 연서를 필요로 하는 것으로 나타났으며, 일본의 경우 투표권자 총수의 1/3 이상을 청구요건으로 삼고 있으나, 인구 40만 이상의 지역은 특례를 적용하여 1/6 이상으로 규정하고 있었음. 한편, 독일의 경우 주민발안에 의한 주민소환과 지방의회 의원들에 의한 주민소환이 존재하였는데, 주민발안에 의한 주민소환의 경우 대개 당해 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하는 투표권자 총수의 약 15~33%의 연서를 필요로 하였으며, 의원발안의 경우 의원 총수의 1/2~3/4 이상의 동의를 바탕으로 소환을 청구할 수 있으며, 재적의원 2/3~3/4 이상의 찬성을 통해 의결할 수 있도록 규정하였음

- 소환대상의 해직요건은 국가에 따라 각기 차이를 보이고 있었는데, 미국의 경우 주별로 차이가 있으나 대개 직전선거 투표자 총수의 50% 이상의 투표율과 과반수 이상의 찬성을 그 조건으로 규정하고 있으며, 독일의 경우 투표권자의 20~50% 선의 투표율과 과반수 이상의 찬성으로 규정하고 있었음. 또한 일본의 경우 선출직 공직자는 과반수 이상의 찬성표를 그 요건으로 규정하고 있었으며, 비선출직 공직자는 지방의회에서 해직을 실시하며, 의회 의원 2/3 이상의 출석과 3/4 이상의 동의를 그 요건으로 규정하고 있었음
- 주민소환제도에 관한 해외의 사례를 분석한 결과 주민소환의 청구요건을 엄격하게 실시할 경우 해당 지방자치단체에서 주민소환제도를 활용하는데 있어서 한계점이 나타났음.
 - 미국의 경우 주민소환제도의 역사는 오래되었으나 실제 주민소환제도의 실시 및 성공 사례는 상대적으로 낮은 것으로 나타났음. 이는 특히 주지사나 같은 광역자치단체의 장에 대한 소환을 추진할 경우 청구주체가 주 전체의 투표권자들을 대상으로 서명운동을 실시해야 하는 부담을 지니고 있으며, 굳이 주민소환제도를 이용하지 않더라도 탄핵과 해임권고와 같이 지방자치단체장을 견제할 수 있는 정책적 수단들이

구비되어 있기 때문임. 실질적으로 미국의 주민소환제도는 그 제도 자체가 발동되어 공직자를 해직시키는 역할을 수행하기도 하지만, 해당 제도를 통해 공직자들이 위법한 행위와 직권을 남용하는 것을 사전에 방지하는 예방적 도구로서 그 기능을 수행한다고 볼 수 있음

- 독일의 경우는 지역 주에 따라 주민발안에 의한 주민소환제도를 채택한 지역과 주민발안을 인정하지 않고, 의원발안에 의한 주민소환을 채택한 지역들이 존재하였으며, 해당 제도들을 통해 독일은 미국과 달리 주민소환제도를 공직자의 권력과 위법행위를 주민이 주체가 되어 통제하는 강력한 감시 제도로서 그 기능을 수행하였다고 볼 수 있음
- 일본의 경우 도도부현과 같은 광역자치단체와 의회보다는 시정촌과 같은 기초자치단체에서의 자치단체장과 의회해산 사례가 상대적으로 많은 것으로 나타났음. 이는 일본의 주민소환제도가 기초자치단체의 관할 구역 내에 거주하는 주민들의 정책 및 지방행정 관련 사안에 대한 관심과 참여를 증진시키고, 이들을 통해 지방정부를 감시, 통제하는 기능에 초점을 맞추었다고 볼 수 있음

3. 주민소송제도

- 미국의 납세자소송제도는 그 주체가 세금을 내는 주민이라면 개인, 법인, 시민단체 등 그 객체의 성격을 불문하고 모두 당사자적격으로 인정하며, 이들이 지방자치단체의 행정행위로 인해 입은 주관적인 피해의 사실을 엄격하게 판단하지는 않음
- 소송의 청구대상 또한 광범위하여, 위법, 불법, 낭비적 행위, 사기, 불성실한 행위에 대해서도 소송을 제기할 수 있으며, 비재무회계 행위 또한 납세자소송의 청구 대상이 될 수 있음
- 소송의 유형은 실정법상의 유형에만 한정되지 않으며, 해당 소송의 대상

이 된 사안의 성격에 따라서 금지명령, 권한개시명령, 직무집행명령과 같은 다양한 형태의 청구방식이 인정됨

- 미국의 경우 감사청구 전치제도가 존재하지 않은 대신 소송의 실효성을 확보하기 위한 대안적 방법으로서 가구제나 집행정지와 같은 잠정적 예방조치의 청구를 채택하고 있음
- 일본의 경우 미국의 납세자소송제도를 모델로 주민소송제도를 개발하였으나, 미국과 달리 감사청구 전치제도가 행정기관 내부의 자체정화를 위한 필수적인 절차로 자리잡아 사안이 주민소송으로까지 진행되기 이전에 지방정부가 자체적으로 문제를 해결할 수 있게 함으로써 비용의 절감과 사안 처리의 신속성을 추구하였음
 - 감사청구의 경우 주민 1인이라도 청구가 가능하며, 독립된 감사기구의 설치와 청구기간의 1년의 유연한 적용을 통하여 제도의 신뢰감을 구축하고 있음
- 제1호 청구의 ‘회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우’라는 청구 제한요건을 삭제하여 소송 청구의 활성화를 꾀하였음
- 소송의 대상은 형식적으로는 재무회계의 위법성을 문제삼지만, 실제로는 재무행위의 전제가 된 선행행위의 적부에 대하여 심사를 실시함
- 독일의 단체소송은 다수의 주민이 동시에 피해를 입었을 때 각자의 피해에 대해서 개인이 소송을 제기하는 것이 아니라 동일한 사안에 대하여 이익과 권리의 침해를 받은 개인들의 집단 혹은 지역단체에게 원고적격을 인정함으로써 개개 법률의 보호목적인 공익을 추구하거나 집단의 이익을 추구하고자 하는 소송제도가 할 수 있음
- 독일의 단체소송제도는 우리나라에서 현재 실시하고 있는 주민소송제도와는 그 성격과 대상이 다른 측면이 존재하지만, 이들이 주민 개인에 한정하지 않고 지역단체와 주민 개개인이 모여서 형성한 단체에까지 원고

적격을 확대하여 적용하는 특징에 대하여는 추후 주민소송제도의 개선에 있어서 고려해야 할 사항이라 볼 수 있음

- 프랑스의 월권소송은 지방자치단체와 같은 정부기관에 의해 행해지는 위법한 행정처분행위, 혹은 직권의 남용을 취소할 것을 청구하는 소송으로서 행정처분에 대한 합법성을 보장하기 위한 소송제도라고 볼 수 있음
- 월권소송은 우리나라의 주민소송제도와 달리 취소소송만이 허용되기 때문에 이를 주관하는 행정재판소의 권한도 취소권에 한정되며, 소송대상에 관한 법적 근거가 없더라도 모든 행정행위들을 소송의 대상으로 보고 있음. 이는 법의 일반원칙에 의해 인정하고 있는 행정의 합법성을 보장하기 위해서라고 볼 수 있음. 다시 말해 월권소송은 원고와 피고의 주관적 피해에 대해 판단하고 이들의 사이를 중재하는 성격을 지닌 주관적 소송이 아니라 당해 행정행위의 적법성과 타당성을 목적으로 하는 객관적 소송에 해당한다고 볼 수 있으며, 개괄주의를 취하고 있다고 볼 수 있음

4. 종합

- 외국-미국, 일본, 독일, 프랑스-과 우리나라의 주요한 주민직접참정제도별 청구요건 (대상요건, 청구요건, 확정요건)을 각각 비교하면 다음과 같음

<표 3-8> 외국과 우리나라의 주민투표제도상 주민청구요건의 비교

	미국	일본	독일	프랑스	한국
대상 요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주헌법, 주법 제정, 개폐 • 공채 발생과 과세 등 재정 및 세금 관련 • 행정구역개편 • 공직자 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체 합병 • 원전, 댐, 미군기지 등 시설건설 여부 ※ 지방세 부과 징수, 부담금 	<ul style="list-style-type: none"> • 주법률의 제정, 개폐 • 지방자치의 주요 사무로 구체적으로 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 권한에 속하는 사항 • 원전, 교량 등 도시계획 문제, 교통문제, 행정구역 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체의 주요 사무 • 자치단체의 통합, 주요 시설의 설치 등 국가정책

	미국	일본	독일	프랑스	한국
	임기제한 • 정치자금 규제 ※ 주민발안으로 조세, 예산 입법 제외	및 사용료, 수수료 징수는 예외	※ 재정, 예산, 조직, 행정 계획은 제외	사안	※ 지자체의 예산, 조직, 재정에 관한 사항은 제외
청구 요건	주민발안은 유권자의 1~5%의 서명 항의적 주민투표는 3~15% 서명	유권자의 1/3 서명	• 유권자의 3~20%의 서명 또는 지방의원 2/3 이상 찬성 • 지자체별로 다양함 • 주정부나 지방 의회회장의 사전 허가 필요	단체장 또는 의회 1/3의 발의	• 유권자의 5~20% • 지방의원 과반수 출석과 2/3 찬성 • 자치단체장 • 중앙행정기관
확정 요건	투표권자 과반수 이상의 득표	투표권자 과반수 이상의 득표	• 유효표 과반수의 득표, 단 투표수가 유권자 총수의 25~30%에 달해야 함	• 투표의 규칙 및 형식은 코뮌 의회가 결정 ※ 코뮌 통합 사안의 예: 투표권자 총수의 1/4 이상의 투표와 과반수 이상의 찬성, 단 과반수 이상의 투표권자가 투표를 실시하고, 2/3 이상의 반대표가 나온 코뮌의 경우 통합 대상에서 제외	• 투표권자 과반수의 찬성 • 투표율이 1/3 이상이어야 성립

<표 3-9> 외국과 우리나라의 주민소환제도상 주민청구요건의 비교

	미국	일본	독일	프랑스	한국
대상 요건	주별로 차이가 있음 (선출직 공직자 혹은 모든 공직 자를 대상 등)	- 선출직 (단체장 및 의회의원) - 비선출직 (부지사, 감사, 공안위원)	자치단체장이 주로 그 대상이 되며, 지방의회 의원도 있음		선출직 (단체장, 의회의원) ※ 비례대표 의원은 제외
청구 요건	주별로 차이가 있음 (10~50%)	투표권자 1/3 이상 ※ 인구 40만 초 과지역은 1/6 특 례 적용	- 주민발의: 투표권자 총수 의 15~33% 이상 범위 내 발의 - 의원발의: 재적의원 1/2~3/4 이상 청구, 재적의원 2/3~3/4 이상 찬성 의결 등	주민소환제도가 존재하지 않음	- 시도지사: 지역유권자 10% - 시장, 군수, 구청장: 지역유권자 15% - 지방의원: 지역유권자 20% 이상 서명
확정 요건	주별로 차이가 있음 (직전선거 투표 권자 총수의 50% 이상 참여, 과반수 이상 찬성 등)	- 선출직: 투표권자 과반수 이상의 찬성 - 비선출직: 지방의회에서 해직 (2/3 출석, 3/4 동의)	투표권자 총수의 20~50% 투표 참가 및 과반수 이상의 찬성		투표권자 총수의 33/3% 이상의 투표율과 과반수 이상의 찬성

<표 3-10> 외국과 우리나라의 주민소송제도상 주민청구요건의 비교

구분	미국	일본	독일	프랑스	한국	
					주민감사청구	주민소송
대상 요건	재무회계사항 뿐 만 아니라 비재무회계 사항도 포함하는 경향 - 지방자치단체 행정운영의 위법성 일반을 추궁	지방자치단체와 그 장 등의 위법한 재무회계행위에 한정함 - 위법한 공금지출 및 재산관리, 계약 체결, 채무부담, 해태사실 등			지자체 및 장의 권한사무가 법령위반, 공익을 저해할 경우	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사 청구 후 • 위법한 재무회계 행위에 대해 자치단체 장을 대상
청구 요건	대부분의 주에서 감사청구 전치주 의를 채택하지 않고 있으며, 가구제나 집행정지와 같은 잠정적 예방조치 의 청구를 채택 하고 있음	감사청구 전치주의 채택	단체 소송 제도 채택	월권 소송 제도 채택	<ul style="list-style-type: none"> • 19세 이상 주민 ※ 시도 500명, 시군구 200명 이상 연서 • 사무처리일 로부터 2년 경과시 제기 불가 • 심사기관: 상급기관 (감사청구심의 회) 	감사청구를 경유한 주민이 90일 이내 행정법원에 소송 제기요건인 경우에 한해 주민소송 제기 (이 경우 1인소송 가능) <ul style="list-style-type: none"> • 청구수리후 60일 내 감사 미종결 • 감사결과조치요구 미이행 또는 이행조치 불복 등
확정 요건	법원결정 및 심리 후 판결	법원결정 및 심리 후판결			감사종료 및 공포	법원결정 및 심리 후 판결 (3심제)

제4장

주민직접참정제도의 주민청구요건 개선을 위한 시사점

제1절 기본 방향

제2절 주민직접참정제도 주민청구요건의 개선 시사점

제3절 종합

제 4 장

주민직접참정제도의 주민청구요건
개선을 위한 시사점

제1절 기본 방향

- 현재 우리나라에서 운영되고 있는 주민직접참정제도들의 사례를 분석한 결과 도입 이후 실제로 청구된 주민직접참정제도의 수는 그렇게 많지 않은 것으로 나타났음. 이러한 현상은 주민직접참정제도를 규정하는 법률을 제정하는 과정에서 제도의 남용을 방지하기 위한 청구요건-대상요건, 청구요건, 확정요건-의 설정에 있어서 지나치게 엄격한 기준이 설정되었기 때문이라고 볼 수 있음. 또한 제도를 법적으로 규정하고 운영하는 과정에서 주민들에게 해당 제도에 대한 충분한 홍보를 통한 인식과 이해를 시키는 과정이 충분하지 못함에 기인한다고 볼 수 있음. 다시 말해 주민들이 해당 제도에 대한 충분한 이해를 하지 못하였고, 이를 이해하고 청구하려 해도 엄격한 청구요건으로 인해 실제로 가동되는 참정제도는 그리 많지 않았다고 볼 수 있음 (김병국, 2012).
- 현행 주민직접참정제도의 청구요건을 분석하고, 해외의 사례와 비교 분석을 실시한 결과 우리나라의 주민직접참정제도의 청구요건은 해외의 경우에 비해 상대적으로 그 수준이 엄격한 것으로 나타났음. 전술한 바와 같이 이러한 엄격한 청구요건의 설정은 결과적으로 주민들이 해당 제도의 이용함에 있어서 어려움을 초래하였기 때문에, 본 연구에서는 현행 주민직접참정제도의 주민청구요건을 개선안을 모색함에 있어서 엄격한 청구요건의 완화에 주안점을 두었음.

- 또한, 지방자치단체의 경우 그 규모와 인구가 다양함에도 불구하고, 그 청구요건이 일괄적으로 설정되어 있는 경우가 많았음. 이와 같이 동일한 청구요건의 설정은 인구가 적은 지역에서는 제도의 발생을 용이하게 만들어 제도의 남용이 발생할 가능성이 존재하며, 반대로 인구가 많은 대도시 지역에서는 제도의 발생을 상대적으로 어렵게 만들 수 있는 가능성이 존재한다고 볼 수 있음. 따라서 본 연구에서는 현행 주민직접참정제도의 경우 그 청구요건의 설정에 있어서 지역적 다양성이 상대적으로 충분히 고려되지 못하였다는 측면에서 청구요건의 다양화를 개선안으로써 제시하였음.
- 마지막으로 현행 주민직접참정제도의 청구요건과 관련한 세부사항에 대한 분석을 실시한 결과 절차의 진행 및 발의 요건과 같이 제도의 직접적인 운영에 관한 사항은 자세히 규정되어 있었으나, 그 과정에서 주민들에 대한 지원 방안에 대한 규정은 상대적으로 부족한 것으로 나타났음. 예를 들어 주민소송제도나 조례 제정·개폐 청구제도의 경우 그 과정에서 체계적인 법적 지식과 기존 제도에 대한 면밀한 분석과 행정절차에 대한 숙지를 필요로 하는 경우가 존재하는데 이에 대하여 주민들에게 도움을 줄 수 있는 방안이 현행 제도상에서는 충분히 구비되지 못하였다고 볼 수 있음. 따라서 본 연구에서는 이러한 제도의 청구 및 운영과정에서 주민들에 대한 지원방안을 모색하였음

제2절 주민직접참여제도 주민청구요건의 개선 시사점

1. 주민투표제도

가. 대상요건의 개선안

- 주민투표법 제 24조 제5항에서는 주민투표제도의 법적 구속력에 대하여 규정하고 있는데 이에 따르면 “지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 한다”라고 규정하였음. 다시 말해 주민투표에 부쳐진 사안에 대하여 지방자치단체, 혹은 지방자치단체의 장은 해당 사안을 추진함에 있어서 주민투표의 결과에 따라야 한다고 볼 수 있음
- 그러나 주민투표법 제7조에 따르면 주민투표의 대상에 관하여 “과도한”, “중대한”과 같이 그 기준이 모호한 단어를 사용함으로써 자의적인 해석의 여지가 존재하며, 이로 인해 동일한 사안에 대하여도 한 지방자치단체에서는 주민투표에 부칠만한 사안이라고 판단하는 반면, 다른 지방자치단체에서는 그렇지 않은 사안이라고 판단하는 등의 문제가 발생할 수 있음
- 이러한 자의적 해석으로 인한 문제점을 해결하기 위해서는 법에서 규정하고 있는 주민투표 대상 조례제정 시 주민투표의 청구대상에 관하여 명확하게 규정하고, 청구가 가능한 사안일 경우 이에 대한 주민투표의 시행에 있어서의 구체적인 지원방안에 대하여 논의해야 할 것임

나. 청구요건의 개선안

- 주민투표의 청구요건에 있어서 현행 주민투표법은 제9조에서 주민투표의 청구 주체에 따라서 그 요건을 다르게 구분하고 있음

- 주민 : 투표권자 1/20~1/5 이내의 조례로 정하는 수 이상의 서명
 - 지방의회 : 재적의원 과반수 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 동의
 - 지방자치단체장 : 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의
- 그러나 이러한 주민연서수를 확보함에 있어서 일괄적인 기준을 적용하는 것은 지역에 따라 제한된 서명요청기간 내에 주민서명수를 확보하는 것이 원활하지 않음에 따라 실질적으로 주민투표가 발의될 가능성을 낮추는 문제점을 발생시킬 수 있음. 이러한 문제점은 특히 많은 인구가 거주하는 대도시에서 발생할 수 있는데, 예를 들어 서울특별시의 경우 90일의 서명요청 기간 내에 41만 8천명 이상의 주민서명을 받아내야 함. 반대로 인구규모가 작은 지방자치단체들의 경우 지방자치단체 조례상 주민투표제도의 청구요건을 투표권자 총수의 1/20 이상의 서명으로 규정할 경우 몇천명의 주민서명만으로도 주민투표를 청구할 수 있으므로 인해 주민투표가 남용될 가능성이 존재함
- 해외사례와 비교하더라도 이 기준은 상대적으로 일관적이고 엄격한 성격을 띠고 있음. 미국의 경우 항의적 주민투표를 제외하면 일반적으로 총투표권자 총수의 1~5%의 서명만을 요구하고 있으며, 독일의 경우 인구규모에 따른 서명수의 절대 상한선을 설정하고 있는 것으로 나타남
- 따라서 현행 주민투표제도와 같이 일괄적인 서명기준을 규정하기보다는 지방자치단체의 단위와 인구규모에 따라 조례 제정, 개폐 청구에서 규정된 50만 이상의 대도시 지역은 투표권자 총수의 1/100~1/70, 그리고 시군 및 자치구 지역은 1/50~1/20 이상의 서명 확보기준을 도입함으로써 주민청구를 위한 서명 기준을 보다 완화하는 등, 지역의 인구규모에 따른 탄력적인 청구요건의 운영에 대한 검토가 필요함
- 한편, 우리나라의 지방자치단체들은 주민서명을 받을 수 있는 주민서명

요청기간을 일반적으로 안전행정부 표준 조례안에 따라 90일로 제한하고 있는데, 사안과 관련된 정보의 공유, 여론의 형성, 그리고 서명을 받는 데 소요되는 물리적인 기간을 고려하였을 때 보다 탄력적으로 규정할 필요가 있으며, 사안이 많은 예산을 소비할 수 있는 사업일 경우에는 그 기간을 더 연장함으로써 더 오랜 기간 동안 서명요청 및 관련 정보 제공의 기간을 제공하는 것에 대한 검토 또한 이루어져야 함

2. 주민소환제도

가. 대상요건의 개선안

- 우리나라의 주민소환제도는 그 청구사유의 제한을 법적으로 규정하고 있지 않으며, 그 대상을 시장, 군수, 구청장, 그리고 도지사과 같은 지방자치단체의 장과 지방의회의 의원으로 제한하고 있음
- 현행 주민소환제도의 경우 주민소환 청구사유의 제한이 명시되어 있지 않음에 따라서 소환대상이 되는 지방자치단체의 장이나 의원들이 지역의 공익을 위한 사업이나 정책을 추진하더라도 이것이 특정 주민들의 이념이나 이해관계에 부합하지 않을 경우 소환대상이 될 수 있으며, 허위의 사실을 근거로 소환이 청구될 가능성이 존재함으로써 소환 청구의 남용이 발생할 위험을 내포하고 있음
- 또한 소환 사유가 어떤 것인지와 별개로 소환 대상이 된 지방자치단체의 장, 혹은 지방의회 의원은 결과적으로 정치적으로 큰 타격을 받게 되기 때문에 정책 및 지역사업의 추진에 있어서 소극적인 자세를 취할 가능성이 있으며, 일단 소환 대상이 되면 가능한 모든 방법을 동원해서 혐의를 벗으려 하기 때문에 이 과정에서 지방행정에 큰 차질이 발생하고 주민들의 불편이 가중될 수 있음
- 따라서 주민소환의 남발을 막고, 이로 인해 발생하는 정치적 이념의 갈등

과 대립, 그리고 특정 사업에 대한 지역주민들의 감정적 대응으로 인한 주민소환의 남발과 정치적 악용의 방지를 위해서는 소환청구사유의 명확한 규정이 필요함

- 미국의 경우 주에 따라 청구사유가 각기 다르게 규정되어 있기는 하지만 대개 배임, 직권남용, 의무의 불이행, 불법행위, 임무수행의 오류와 태만 등의 사유를 주된 소환 사유로 규정하고 있음
- 또한 현행 주민소환제도는 그 소환대상에 있어서 교육감, 교육위원, 그리고 지방의회 비례대표 의원을 포함시키고 있지 않은데, 이들 또한 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원들과 같이 직권을 남용하고, 불법적인 행위를 범할 수 있는데, 주민들이 이러한 행위를 통제할 수 있는 수단이 충분히 구비되어 있지 않음. 또한 교육감과 교육위원의 경우 과거와 달리 주민들의 투표를 통해 직접적으로 선출되기 때문에 이들을 주민소환의 대상에 포함시키는 것 또한 검토가 필요함

나. 청구요건의 개선안

- 현 주민소환제도의 경우 그 청구요건에 있어서 소환대상에 따라 일괄적인 서명자 수를 규정하고 있음 (시·도지사의 경우 소환투표 청구권자 총수의 10/100 이상의 서명/시장, 군수, 구청장의 경우 : 소환투표 청구권자 총수의 15/100 이상의 서명/지방의회 의원의 경우 : 소환투표 청구권자 총수의 20/100 이상의 서명)
- 지역의 규모를 고려하지 않은 이러한 일괄적인 주민서명을 요구하는 것은 지역에 따라 주민소환의 발동 가능성의 격차를 초래할 수 있음. 다시 말해 인구가 많은 지역에서는 주민소환을 청구하기가 어려워질 수 있는 반면, 인구가 적은 지역에서는 주민소환의 청구가 다소 수월하게 이루어질 수 있음

- 따라서 주민소환 청구요건을 규정함에 있어서 당해 지방자치단체의 인구 규모를 고려한 청구요건을 규정함으로써 청구요건의 탄력성을 제고할 필요가 있음

※ 주민소환 청구요건 개선안의 예

- 광역시, 도지사
 - 500만 이상의 지역 : 10% 이상
 - 500만 이하의 지역 : 12.5% 이상
- 시장, 군수, 구청장
 - 50만 이상의 지역 : 15% 이상
 - 25만~50만의 지역 : 20% 이상
 - 25만 미만의 지역 : 25% 이상 (안전행정부, 2013)

다. 확정요건의 개선안

- 주민소환 투표의 확정요건과 관련하여 현행 주민소환제도는 당해 지방자치단체의 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수 이상의 유효득표시 소환을 확정하며, 투표율이 1/3 미만일 경우에는 개표를 실시하지 않도록 규정되어 있음. 그러나 현실적으로 우리나라의 경우 보궐선거의 투표율이 다소 낮은 편이며, 주민소환투표의 경우 이러한 보궐선거보다 그 조건이 더 열악하기 때문에 실질적으로 투표율이 33.3%를 넘기기 어려워 미개표가 된 상황에서 주민소환투표가 종료되는 현상이 발생할 가능성이 높음. 실제로 2007년에 주민소환제도가 도입된 이후 실시된 8건의 주민소환 투표 가운데 6건이 33.3%의 투표율에 미달하여 미개표됨에 따라 소환투표가 무산되었음
- 따라서 주민소환투표의 확정요건을 규정함에 있어서 당해 지방자치단체의 투표권자 총수가 아닌, 소환대상자의 당선 당시 득표율을 기준으로 일정 기준 이상의 투표자의 참여율을 규정하고, 그 가운데 과반수 이상의 찬성을 소환의 확정 기준으로 규정하는 등 이에 대한 보다 많은 논의가 필요하다고 볼 수 있음

- 실제 미국의 경우 직전선거 투표 참여자의 50% 이상 참여, 과반수 찬성을 소환 확정요건으로 규정한 주들이 있으며, 이는 당선에 기여한 표의 가치와 소환에 필요한 표의 가치 모두를 고려할 수 있다는 이점을 확보할 수 있음

3. 주민소송제도

가. 대상요건의 개선안

- 우리나라의 주민소송제도는 사전에 주민감사를 거쳐야 하는 주민감사제도 전치주의를 채택하고 있으며, 지방자치단체에 의해 수행된 일정한 재무회계상의 행위 혹은 행위를 해태한 사항과 지방자치법 제16조 제1항에서 규정된 감사청구의 제외대상에 속하지 아니하는 사항에 대하여 주민소송을 청구할 수 있도록 규정되어 있음. 단 해당 사안에 대하여 이미 소송이 진행중일 경우 별도의 소송을 제기하는 것은 불가하도록 규정되어 있음
- 우리나라의 경우 특별한 경우 (주민소송 과정에서 구두변론 종결시까지 감사절차를 거친 경우, 각하 전에 감사청구가 행해지고, 감사의 통지가 있는 경우)를 제외하면 주민감사가 청구된 사안에 대해서만 주민소송을 청구할 수 있는데, 이러한 주민감사의 청구과정이 복잡함으로 인해 접근성이 상대적으로 부족함에 따라, 관련지식이 부족한 일반주민들은 해당 사안의 문제점을 인식하고 있음에도 불구하고 감사를 청구하는 데 있어서 소극적으로 임함에 따라 주민감사청구의 참여율이 저조하게 나타나 결과적으로 주민들이 그들의 발의에 따른 주민소송을 청구하는 것이 현실적으로 어려울 수 있음
- 주민감사 청구 과정에서 발생할 수 있는 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 주민소송과정에서 주민들에게 관련 지식 및 절차상 업무를 지원하

고, 전담하는 전문 변호사제도를 도입하는 것에 대한 검토가 필요하다고 볼 수 있음

- 전문변호사 제도는 주민감사와 주민소송을 청구하는 주민들이 그 과정에서 필요한 체계적이고 복잡한 법적 지식을 모두 갖추는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에 이에 대한 보완적 기능을 수행할 수 있음

나. 청구요건의 개선안

- 주민감사의 청구를 위해서는 당해 지방자치단체의 관할구역 내에 거주하는 19세 이상 주민의 연서 (시도 : 500명, 시군구 : 200명 이상)를 받아야 하며, 이러한 주민감사의 청구가 수리된 이후 60일 이내에 감사가 종결되지 않았거나, 해당 지방자치단체장이 감사결과에 불복한 경우, 혹은 결과에 따른 시정사항을 이행하지 않았을 경우 주민소송을 청구 가능하다고 규정되어 있음 (지방자치법 제16조 제1항, 제17조 제1항)
- 이러한 규정 가운데 특히 주민감사의 청구를 위한 요건으로서 주민연서를 규정한 것은 주민감사청구의 남발을 막음으로써 비용의 낭비를 막고 업무의 효율을 향상시키기 위한 방안이라 볼 수 있음. 그러나 이러한 주민 서명을 받는 과정에서 소송대상이 된 지방자치단체가 지역주민들이 서명을 하지 않도록 압박하는 경우가 발생할 수 있으며, 그들의 직권을 남용하여 서명을 한 주민들의 신분을 파악하고, 이들에게 서명의 취소를 회유하고 압박하는 등의 문제가 발생할 수 있음. 이로 인해 주민들이 해당 사안의 중요성과 공익성을 인지하고 있더라도 개인정보의 노출을 우려하여 서명과 참석을 기피하는 경향이 발생하는 문제점이 존재하고 있음
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 주민연서를 수집함에 있어서 주민들의 개인정보를 유출시키거나, 이들에게 서명의 취소를 회유, 압박하였을 경우에 대한 명확한 처벌 규정을 검토할 필요가 있음

- 지방자치법 제17조 4항에서는 이러한 주민소송을 제기할 수 있는 기한을 동법 제17조 1항의 각 호에 해당하는 날로부터 90일 이내로 제한하였는데, 주민소송의 특성상 그 대상이 주로 지방자치단체의 재정행위인 경우가 많은데, 이러한 재정행위의 비위는 일반적으로 은밀하게 이루어지는 경향이 있으며, 외부로 문제가 노출되지 않는 경우가 많기 때문에 실질적으로 증거의 수집과 정보의 확보에 소요되는 시간이 많음에도 불구하고 제소기간이 상대적으로 짧아 현실적인 실효성이 부족하다고 볼 수 있음
- 따라서 정당한 사유가 있을 경우 주민감사청구기간이 경과한 후에도 주민감사를 청구할 수 있는 예외규정의 제정이 필요할 것임

4. 조례제정·개폐청구제도

가. 대상요건의 개선방안

- 지방자치법 제15조 2항에 따르면 법령을 위반하는 사안, 지방세나 사용료나 수수료, 부담금의 부과 및 징수 또는 감면에 관한 사안, 그리고 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사안을 조례제정 개폐 청구대상에서 제외하고 있음
- 동법 제15조 7항 및 9항에 따르면 현행 조례제정·개폐청구제도는 해당 사안을 지방의회에 부의하는 권한이 지방자치단체장에게 위임되어 있기 때문에 실제로 주민들이 발의하는 조례안의 제정이 소수화될 수 있음. 또한, 실질적으로 주민들에게 큰 영향을 미치는 지방세, 수수료 등과 같이 민감하고 논란이 발생할 여지가 있는 사안에 대하여 주민들이 청구할 기회를 한정지을 수 있는 소지가 있음
- 따라서 현 제도에서 규정된 조례 제정 및 개폐 청구에 있어서 당 제도의 청구권이 온전한 직접주민참여제도로써 그 기능을 수행할 수 있도록 주민들이 조례안의 의사발의로부터 투표과정까지에 대한 직, 간접적인 감

시·감독의 역할을 수행할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요함

나. 청구요건의 개선방안

- 지방자치법 제15조 제1항에 따르면 조례의 제정 및 폐기의 청구권자는 해당자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 19세 이상의 주민, 해당 자치단체의 국내거소신고인 명부에 등재된 19세 이상의 국민, 영주의 체류자격 취득일로부터 3년이 경과한 19세 이상의 외국인 (해당 자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자)으로 규정되어 있음
- 또한 이러한 청구권자가 조례의 제정 및 폐기를 청구하기 위해서는 시, 도, 혹은 50만 이상의 대도시에서는 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/100~1/70 이상의 연서를 확보해야 하며, 시·군·구 지역의 경우는 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/50~1/20 이상의 연서를 확보할 것을 청구요건으로 규정하고 있음
- 그러나 제도의 특성상 관련 절차가 복잡하고 어려워 체계적인 법적 지식이 부족한 주민들은 사안을 인지하더라도 이에 대한 의견의 개진과 정보의 공유를 통한 여론을 형성하는 것이 어려움에 따라 충분한 연서를 확보하지 못함으로써 제정 및 폐기청구를 실시하지 못할 수 있는 문제점이 존재하고 있음
- 서명자 비율의 규정에 있어서 도시의 규모와 거주하는 총 인구를 고려한 신축성 있는 비율의 적용이 필요함
 - 가령 청구에 필요한 서명자수를 당해 지방의원 당선자의 최소 득표율의 2배 이하의 범위 내에서 결정하는 방안 또한 고려할 수 있음

다. 확정요건의 개선방안

- 조례의 제정 및 폐기 여부는 해당 사안에 대한 지방의회의 의결에 따라

확정되는데 최종적인 의결을 지방의회에서 하기 때문에 적법한 절차를 거쳐 상정된 주민들의 청구안이 장기간 계류 등의 편법을 통해 폐기될 가능성이 있을 뿐만 아니라 현실성의 부족 내지는 지방재정에 과도한 부담을 준다는 이유로 사안에 대한 토론과 협의 없이 부결될 가능성이 존재함

- 따라서 사안에 관한 의결과정에서 지방의회의 독단적인 결정과 편법을 사용한 계류 등을 막기 위해 주민대표자를 통한 감독기관을 설치하여 감독하게 함으로써 지방의회가 주민의 우월기관이 아니라 주민들의 자치를 보다 효율적으로 실현될 수 있도록 하기 위한 대의기관으로서 그 역할을 수행하도록 하는 것이 필요함

제3절 | 총 합

- 앞에서 서술한 현행 주민직접참정제도들의 청구요건 및 개선안을 정리하면 다음과 같음

<표 4-1> 현행 주민직접참정제도의 청구요건 및 개선안

주민 직접 참정 제도	현행 청구요건	청구요건 개선안
주민 투표 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 결정사항 • 주민투표의 대상에서 제외되는 사안 <ul style="list-style-type: none"> - 법령에 위반되거나 재판중인 사안 - 국가 혹은 다른 지방자치단체의 권한 혹은 사무에 속하는 사안 	<ul style="list-style-type: none"> • 사안의 중요성에 대한 자의적인 해석을 사전에 방지하기 위해 법에서 규정하고 있는 주민투표 대상조례 제정시 주민투표의 청구대상을 명확히 하고 이들에 대한 지원방안에 대한 논의가 필요함

주민직접참정제도	현행 청구요건	청구요건 개선안
	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 재산관리에 관한 사안 - 각종 공과금의 부과 및 감면에 관한 사안 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사안 - 공직자의 신분 및 보수와 관련된 사안 - 주민대표가 의사결정주체로 참석 가능한 공공시설 설치 관련 사안 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민투표의 청구에 필요한 주민서명의 비율의 경우 미국의 경우 항의적 주민투표를 제외하면 유권자 1~5%의 서명을 요구하고 있으며, 인구규모에 따른 절대 상한선을 설정한 독일의 경우와 비교하였을 때 상대적으로 엄격하므로, 지방자치단체의 단위와 인구규모에 따라 조례 제정 및 개폐청구제도에서 적용된, 보다 완화된 서명기준을 도입할 필요가 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 50만 이상 대도시 지역: 투표권자 총수의 1/100~1/70 - 시, 군 및 자치구: 1/50~1/20 • 우리나라의 지방자치단체들은 주민서명 요청기간을 일반적으로 안전행정부표준 조례안에 따라 일괄적으로 90일로 제한하고 있는데, 서명을 위한 여론의 형성, 해당 사안과 관련된 정보의 공유, 서명을 받는 데 걸리는 물리적인 기간을 고려하여 그 기간을 연장할 수 있어야 하며, 많은 예산이 소요되는 사안일수록 더 오랜 기간 동안 서명요청 및 관련 정보 제공의 기간을 제공할 수 있어야 할 것임
주민소환제도	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도지사, 시장, 군수, 구청장과 같은 지방자치단체의 장 • 비례대표 의원을 제외한 지방의회 의원 • 청구사유의 제한은 법적으로 명시되어 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민소환의 악용과 남용의 방지를 위하여 소환 사유의 규정이 필요함 <ul style="list-style-type: none"> - 미국의 경우 주에 따라 소환 사유에 차이가 있으나 대개 배임, 직권의 남용, 의무의 불이행, 불법행위, 임무수행의 오류와 태만 등의 사유를 소환

주민 직접 참정 제도	현행 청구요건	청구요건 개선안
	<p>※ 소환대상의 임기 시작일로부터 1년이 경과하기 전, 혹은 임기 만료일로부터 1년 미만인 경우, 그리고 소환대상에 대한 주민소환투표가 실시된 날로부터 1년 이내에는 소환투표의 청구가 불가능</p>	<p>사유로 설정하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방의회 비례대표의원과 교육감, 그리고 교육위원들 또한 그 권한을 남용할 가능성이 존재하며, 이러한 행위에 대하여 통제할 수 있는 수단이 충분하지 않음. 또한 교육감과 교육위원의 경우 이제 주민들에 의해 직접 선출되기 때문에 이들을 주민소환의 대상에 포함시키는 것을 검토할 필요가 있음
청 구 요 건	<ul style="list-style-type: none"> 시·도지사의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 10/100 이상의 서명 시장, 군수, 구청장의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 15/100 이상의 서명 지방의회 의원의 경우: 소환투표 청구권자 총수의 20/100 이상의 서명 	<ul style="list-style-type: none"> 일괄적인 주민 서명조건의 설정은 지역에 따른 소환의 용이성의 격차를 초래하게 되므로, 주민소환 청구요건을 당해 지방자치단체의 총인구에 따라 각기 다른 비율의 청구요건을 적용할 필요가 있음 ※ 주민소환 청구요건의 개선안의 예 <ul style="list-style-type: none"> - 광역시, 도지사 500만 이상의 지역: 10% 이상 500만 이하의 지역: 12.5% 이상 - 시장, 군수, 구청장 50만 이상의 지역: 15% 이상 25만~50만의 지역: 20% 이상 25만 미만의 지역: 25% 이상
확 정 요 건	<ul style="list-style-type: none"> 투표권자 총수의 1/3 이상의 투표와 과반수의 유효득표시 확정 투표율이 1/3에 미달할 경우에는 개표를 실시하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 당해 지방자치단체의 투표권자 총수가 아닌, 소환대상자의 당선 당시 득표율을 기준으로 일정 기준 이상의 투표자가 참여하고, 그 가운데 과반수 이상이 찬성할 경우 소환이 확정되는 것으로 규정하는 등 이에 대한 보다 많은 논의가 필요함 - 실제 미국의 경우 직선선거 투표 참여자의 50% 이상 참여, 과반수 찬성을 소환 확정요건으로 규정한 주들이 있으며, 이는 당선에 기여한 표의 가치와 소환에 필요한 표의 가치 모두를 고려할 수 있음

주민직접참정제도			현행 청구요건	청구요건 개선안
주민소송제도	대상요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구를 거친 사항 • 일정한 재무회계상의 행위 또는 해태한 사항 • 지방자치법 제16조 제1항에서 규정된 감사청구의 제외대상에 속하지 아니하는 사항 <p>※ 이미 소송이 진행중인 사안에 대하여 별도의 소송을 제기하는 것은 불가함</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 행정기관과 별도로 주민들의 소송청구 및 소송과정에서의 관련 업무를 전담하는 전문 변호사제도의 도입이 필요함 - 주민 개인이 감사청구과정 및 소송과정에서 필요로 하는 체계적이고 복잡한 법적 지식을 모두 갖추는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 이에 대한 보완적 기능을 수행할 수 있음 	
	청구요건	<ul style="list-style-type: none"> • 주민감사청구: 19세 이상의 주민의 연서 (시도: 500명, 시군구: 200명 이상) • 청구수리 후 60일 이내에 감사가 종결되지 않은 사항 • 지방자치단체장이 주민감사 결과에 불복하거나 결과에 따른 시정사항을 미이행하였을 경우 • 소송청구기한: 지방자치법 제17조 제1항의 각 호에 해당하는 날로부터 90일 이내 	<ul style="list-style-type: none"> • 정당한 사유가 있을 경우 주민감사청구기간이 경과한 후에도 주민감사를 청구할 수 있는 예외규정의 제정이 필요함 • 주민연서를 수집함에 있어서 서명한 주민들의 개인정보를 유출시키거나 이들에 대한 회유와 압박을 통해 서명의 취소를 종용하는 등의 행위를 한 주체에 대한 명확한 처벌 규정에 대한 논의가 필요함 	
조례제정·개폐청구제도	대상요건	<ul style="list-style-type: none"> • 청구대상에서 제외되는 사항 - 법령을 위반하는 사항 - 지방세, 사용료, 수수료, 부담금의 부과 및 징수 또는 감면에 관한 사항 - 행정기구의 설치 및 변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 당 제도의 청구권이 온전한 직접주민 참여제도로서 그 기능을 수행할 수 있도록 주민들이 조례안의 의사발의로부터 투표과정까지에 대한 직·간접적인 감시·감독의 역할을 수행할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요함 	
	청구요건	<ul style="list-style-type: none"> • 청구권자의 요건: 해당자치단체의 관할 구역에 주민등록이 된 19세 이상의 주민, 해당자치단체의 국내거소신고인 명부에 등재된 19세 이상의 국민, 영주의 체류자격 취득일로부터 3년이 경과한 19세 이상의 외국인(해당자치단체의 외국인등록대장에 등재된 자) • 시, 도 혹은 50만 이상의 대도시: 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/100~1/70 이상의 연서 • 시, 군, 구 지역: 당해 지역에 거주하는 19세 이상의 투표권자 총수의 1/50~1/20 이상의 	<ul style="list-style-type: none"> • 서명자 비율의 규정에 있어서 도시의 규모와 거주하는 총 인구를 고려한 신축성 있는 비율의 적용이 필요함 - 가령, 청구에 필요한 서명자수를 당해 지방의원 당선자의 최소득표율의 2배 이하의 범위 내에서 결정하는 방안 또한 고려할 수 있음 	

주민 직접 참정 제도	현행 청구요건		청구요건 개선안
		연서 ※ 19세 이상 주민의 총수는 매년 1월 10일까지 시도 및 시·군·자치구의 장에 의해 공표되어야 하며, 전년도 12월 31일을 기준시점으로 함	
	확 정 요 건	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 사안에 대한 지방의회의 의결 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회의 독단적인 결정과 편법을 사용한 계류 등을 막기 위해 주민대표자를 통한 감독기관의 설치 및 감독이 필요함

제5장

결론



제5장

결론

- 지방자치의 기본 이념은 주민자치로서 주민에 의한 직접지방자치가 그 본질에 맞는 이상적인 형태라고 볼 수 있으나, 현실적으로 스위스의 일부 지역과 같이 특이한 경우를 제외한다면 오늘날의 지방자치단체들은 직접주민자치를 실시할 수 없을 만큼 규모가 커졌기 때문에 지방자치에서도 국가의 통치기구와 같이 대의제를 채택해 왔음
- 이러한 대의제에 따르면, 주민은 주권을 행사하는 주체이며, 지방정부는 이러한 주민들의 요구에 응답하는 일종의 수탁자로서 그 역할을 수행해야 하기 때문에 지방정부는 지방행정을 실시함에 있어서 당해 지역에 거주하는 주민들의 의견을 최대한 수렴해야 하나, 일부에서는 그들에게 위임된 직권을 남용하고, 주민들의 수요와 공익과 관계가 적은 정책사업의 시행을 통한 예산의 낭비와 같은 사례들이 발생하였음. 기존의 대의제 하에서도 이러한 행위에 대한 감독과 통제를 위한 다양한 대안들이 논의되고, 제시되었으나 그 한계가 존재하였기 때문에 지방정부에 대한 주민들이 주체가 되어 직, 간접적으로 감시 기능을 수행하고, 지방정부의 정책결정 및 의사결정과정에 직, 간접적으로 영향을 미칠 수 있어야 한다는 주장이 대두되었음
- 지방자치의 정책결정 및 의사결정과정에 주민들의 직접적, 혹은 간접적인 참여를 보장하는 것은 결과적으로 지방정책과 주민들의 수요 및 사안에 대한 의사의 합치성을 촉진시키며, 정책결정자의 책임성과 윤리성을 강화시킬 수 있음. 또한 정책 결정권한을 가진 주체들 간의 의견대립이 발생하였을 때 주민의사를 통한 통합이 가능함으로써 갈등을 해소시킬

수 있으며, 지방자치행정에의 주민참정은 정책결정자와 정책집행의 대상자인 주민의 관계를 유기적으로 연결시켜 줌으로써 정책결정과 집행의 효율성을 제고할 수 있음

- 따라서 주민직접참정제도의 도입은 종래의 대의민주주의제도에 대한 보완적 기능을 한다는 소극적 기능의 의미를 벗어나 주민이 주권자로서 지방정부를 능동적으로 감시·감독하고, 지방정부의 의사 및 정책결정에 있어서 최종결정자라는 주민주권을 실천한다는 데 의의가 있다고 볼 수 있음
- 현재 우리나라에서 운영되고 있는 주민직접참정제도들의 경우 그 청구요건을 규정함에 있어서 지역의 인구규모와 같이 제도의 운영에 큰 영향을 미칠 수 있는 요소들에 대해 지역적 다양성을 고려하지 않고 일괄적으로 동일한 수준의 요건을 규정함으로 인한 한계점을 보이는 것으로 나타났음. 이로 인해 동일한 사안에 대하여도 특정한 지역에서는 해당 제도를 청구하고, 발동시키는 것이 쉬운 반면, 다른 특정한 지역에서는 제도의 청구 자체가 실질적으로 어려워지는 문제들이 나타날 수 있음. 따라서 이후 각 제도의 청구요건을 개선함에 있어서 지역의 특성을 고려한 보다 탄력성 있는 청구요건의 규정이 필요함
- 또한 지방자치법 및 관련 법 규정들은 우리나라의 주민직접참정제도의 대상, 청구, 운영, 확정요건과 같은 세부사항들에 대하여 자세히 규정하고 있으나, 이러한 절차의 진행 과정에서 주민들에 대한 지원 방안에 대해서는 상대적으로 그 규정이 부족한 것으로 나타났음. 실제로 주민들이 이러한 제도에 참여하거나, 혹은 청구의 주체로서 활동하기 위해서는 관련 법과 행정절차에 대한 체계적인 지식을 갖추어야 하는데 지역에 거주하고 문제를 인지하고 있는 주민들 모두가 이에 대한 충분한 지식을 갖추는 것은 어렵기 때문에 정부에서는 이들을 지원해 줄 수 있는 방안에 대하여도 고려해야 할 것임

참고문헌

- 김동훈 (2003). 노무현 정부의 지방분권 로드맵과 주민직접참여제도. 자치발전 특별기획-지방분권 주요과제
- 김병국 (2012). 지방자치 발전을 위한 지방공무원의 역량 제고. 월간 자치발전 2012년 8월호. pp.66-75.
- 김성호 (2003). 지방자치단체장의 행정책임 확보방안, 한국지방행정연구원
- 김영기 (2003). ‘주민소환제의 도입방안’. 한국지방행정연구원. 『지방행정연구』 제17권 제3호
- 김영기 (2008). 미국과 스위스, 한국의 주민발의제도 비교연구: 직접참여의 최적단계와 핵심요소를 중심으로. 지방행정연구 제22권 제2호(통권 73호). pp.117~144.
- 김용찬, 선정원, 변성환 (2005). 주민소송. 박영사.
- 김지선 (2009). 주민소송제도의 개선방안에 관한 연구. 순천향대학교 박사학위 논문.
- 김치환 (2005). 일본 주민소송제도의 대상에 대한 고찰 - 신4호 청구를 중심으로. 경희법학 39권 2호.
- 김현 (2006). 주민발의제도의 이해와 활용 방안. 한국도시연구소 도시와 빈곤 제81호. pp.5-16.
- 송석록 (2008). 지방자치에 있어서의 주민소송. 충남대학교 박사학위논문.
- 안전행정부 선거의회과 (2013). 주민소송 입법 발의안.
- 안전행정부 선거의회과 (2013). 주민소환제 개선방안.
- 안전행정부 (2013). 주민투표·소환·소송 업무편람.
- 안전행정부. 2000-2012년 자치법규 운영현황.
- 원구환 (2007). 주민소송제도의 도입과 과제. 자치의정.
- 이공주 (2012). 국민주권 실질화 방안으로서의 직접민주제에 관한 연구: 국민발안, 국민소환, 국민투표를 중심으로. 상지대학교 박사학위논문.
- 이진구 (2005). 주민소환제도의 도입에 대한 법제방향. 국회사무처 법제실.
- 이창림 (2010). 주민소송제도에 관한 연구 : 일본과의 비교법적 연구를 중심으로. 고려대학교 박사학위논문.

좋은예산센터 - 송파구청장 고발 보도자료, <http://goodbudget.kr/3542>

김명용, 안영진, 문은영 (2012). 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여방안으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구. 창원대학교 산학협력단.

최승수 (2006). 주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의. 시민사회와 NGO, 제4권 제2호.

한귀현 (2004). 주민소환제도의 도입방안에 관한 연구. 토지공법연구 제21집. p.513.

Tipon, E. S. (1974). Taxpayers' Action. American Jurisprudence 2d., Vol. 74. p.179. 재인용: 조만형 (2005). 납세자소송제도의 도입방안에 관한 연구. 토지공법연구 제26집.