

지방의정 브리프

지방자치법 전부개정법률의 의의: 주민조례발안 제도 등 주민주권구현을 중심으로

김찬동(충남대 행정학부 교수)



1. 서론

1) 지방자치법 전부개정과 주민조례'발안' 신설

- 지방자치법 전부개정이 32년 만에 이루어졌는데, 주민주권구현의 제도적 수단으로서 주민들이 조례발안을 직접 지방의회에 할 수 있도록 혁신하였음. 이는 한국의 지방자치제도에서 주민에게 직접 조례발안권을 부여하는 획기적인 제도이기에 이에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있음
- 지방자치법의 전부개정으로 주민의 권리가 강화되었고, 제1조 목적조항에서 '주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항'을 정하여 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하며, 지방을 균형있게 발전시키고, 대한민국의 민주적 발전에 기여하고자 하는 것을 목적으로 정함. 구 지방자치법과 비교하여 보면, '지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항'을 대체하고 있는데, 이는 지방자치법 전부개정이 '단체자치'에서 '주민자치'로의 패러다임 전환을 시도한 것으로 볼 수 있는 근거규정이 됨

2) 주민주권성 구현 수단

- 주민조례발안제도는 주민주권의 가치를 구현하는 제도적 장치로서 단체자치의 패러다임에서는 주민이 직접 조례제정이나 개폐 청구를 하지 못하고 지방자치단체장을 통하여 간접적으로 하도록 되어 있었으나, 이번 지방자치법 전부개정을 통하여 주민이 주민의 생활과 관련된 지역적 사무를 능동적으로 직접 지방의회에 발안하게 함으로써, 주민의 의사가 왜곡될 가능성을 차단하고, 정책결정에 대한 주요 사항을 지역 주민에게 부여하는 직접 민주주의를 구현하는 것임. 현재 주민조례발안법률(안)이 행정안전부에서 국회에 제출되어 있는 상태이므로, 이를 중심으로 그 내용과 구조를 보고자 함

2. 주민조례발안법률(안)의 내용과 구조

1) 목적

- 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위함
- 18세 이상의 주민은 해당 지방자치단체의 의회에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구할 수 있음
- 국가와 지방자치단체는 청구권자가 지방의회에 주민조례청구가 가능할 수 있도록 조치를 취하여야 하는데, 전자적 방식으로 청구할 수 있도록 정보시스템을 구축 운영하여야 함

2) 청구요건

- 청구권자들의 연대서명으로 청구
- 주민조례청구요건 : 도시규모에 따라 비례적으로 요건 정함

〈표 1〉 지방자치단체 규모별 주민조례청구권자 비율 및 인원수

지방자치단체 규모	청구권자(비율)	청구권자 인원수(실제사례)
특별시 및 인구 800만명 이상의 광역시나 도	1/200 (0.005)	4만명 이상 (서울시 48,500 / 경기도 67,350명 이상)
인구 800만명 미만의 광역시·도 / 특별자치도 및 인구 100만명 이상의 시	1/150 (0.0067)	53,333명 이상 / 4,500 ¹⁾ 6,666명 이상 (울산시 ²⁾ 7,553명-부산시 22,585명 이상)
인구 50만명 이상 100만명 미만의 시·군 및 자치구	1/100 (0.01)	5천명 - 1만명이상 (포항시 5,065명 - 성남시 9,427명)
인구 10만명 이상 50만명 미만의 시·군 및 자치구	1/70 (0.014)	1,428명 - 7,142명이상 (보령시 ⁴⁾ 1,442명-시흥시 6,791명)
인구 5만명 이상 10만명 미만의 시·군 및 자치구	1/50 (0.02)	1,000명 - 2,000명 이상 (의성군 ⁵⁾ 1002명 - 완주군 1,971명)
인구 5만명 미만의 시·군 및 자치구	1/20 (0.05)	2,500명 이상 (울릉군 ⁶⁾ 437명 - 옥천군 2,495명)

3) 청구절차

- 청구인의 대표자를 선정하여 그 선정된 대표자가 ‘청구서와 주민청구조례안’을 첨부하여 지방의회의 의장에게 대표자증명서 발급을 신청
- 지방의회의장은 대표자가 청구권자인지를 확인하여 대표자증명서를 발급하고, 전자 서명할 수 있는 ‘정보시스템의 인터넷주소와 전자서명방법 및 취소방법’을 공표함
- 대표자는 청구권자에게 청구인명부에 서명을 요청함(대표자가 서명요청권을 위임한 경우에는 수입자의 성명과 위임연월일을 지방의회의 의장에게 신고함-)지방의회의장은 위임신고증을 발급함⁷⁾)
- 대표자는 청구인명부 작성 및 제출⁸⁾
- 지방의회의장은 청구인명부의 공표 및 이의신청 관리
- 지방의회는 주민조례청구의 수리 혹은 각하⁹⁾

1) 제주특별자치도의 경우 675,137명(2021.02월 현재)를 적용

2) 울산광역시 인구 1,132,953명 적용, 부산광역시 3,387,761명 적용

3) 포항시 인구 506,494명, 성남시 인구 942,649명을 적용함(2020년 1월 현재)

4) 보령시 인구100,922명, 시흥시 인구 475,396명을 적용함(2020년1월 현재)

5) 의성군 50,082명, 완주군 98,528명 적용(2020년1월 현재)

6) 울릉군 8,702명, 옥천군 49,898명 적용(2020년1월 현재)

7) 이 경우 대표자는 청구권자에게 정보시스템을 이용하여 공인전자서명을 요청할 수 있음.

전자서명요청기간은 특별시, 광역시, 특별자치시, 특별자치도의 경우는 6개월이내이고, 시군 및 자치구의 경우는 3개월 이내로 함

8) 청구인명부에는 성명, 생년월일, 주소(또는 체류지), 서명연월일을 적고 서명하거나 도장을 찍어야 함(전자서명이 있는 경우는 앞의 4가지 사항을 적은 것으로 봄

9) 지방의회는 주민청구조례안을 수리된 날로부터 1년 이내에 심사하고 의결하여야 함

3. 주민조례발안법률(안)의 의의와 개선방안

1) 주민조례 '청구'에서 주민조례 '발안'으로 주민주권성 강화

- 주민조례발안과 관련하여 보면, 지방자치법 전부개정에서 제17조 1항을 신설하여, 주민생활에 미치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 가지게 함으로써, 주민의 권리를 강화하였음
- 주민조례 관련하여 지방자치법 전부개정의 전과 후를 비교해보면, 구 지방자치법에서 제15조부터 제15조의 2를 통하여 주민청구조례의 경우 지방자치단체장에게 하도록 하고 있었고, 지방자치단체장이 심사결정하거나 수정하여, 주민청구조례를 지방의회에 부의하는 절차를 거치게 하여 주민의 조례에 대한 제정 개정 및 폐지에 관한 권리가 지방자치단체장을 경유하도록 하였음. 그러나 이번 지방자치법 전부개정에서는 주민이 '직접적으로' 지방의회에 조례제정 개정 및 폐지를 청구할 수 있도록 하고 있어 주민주권구현에 기여한다고 볼 수 있음

2) 주민조례발안청구권자의 비율의 적절성 문제

- 의성군(50,082명)과 옥천군(49,898명)의 경우 군 전체의 인구가 130명 차이에 불과한데, 주민조례발안청구권자의 실제 인원수는 인구가 적은 옥천군이 오히려 1,493명이나 더 서명해야 하는 불합리한 현상이 발생함
- 이러한 현상은 청구권자 비율이 달라지는 경계선상에 있는 지방자치단체에서 발생하고 있는데, 보령시와 완주군의 경우도 인구수는 2,394명의 차이에 불과한데, 인구수가 적은 완주군이 오히려 청구권자의 수 529명을 더 모아야 하는 불합리한 경우가 발생함
- 포항시와 시흥시의 경우에도 인구수가 적은 시흥시가 오히려 청구권자의 수가 1,726명이나 더 많아지는 현상이 벌어짐
- 이러한 불합리한 현상이 벌어지는 것은 지방자치단체의 인구규모의 구간차이는 160배인데 비해, 청구권자의 비율은 10배에 불과하여, 인구규모가 작아질수록 청구권자의 모집 부담을 가중시키게 하는 구조에서 발생함

3) 대의민주주의와 직접민주주의 제도의 균형과 조화를 위한 제도설계 필요

- 주민조례발안은 대의민주주의에 대한 주민들의 직접적인 참여를 법률적 제도로 새롭게 도입한다는데 큰 의의가 있는 것이지만, 여전히 주민들이 참여하여 발안하기에는 규모가 큼. 즉 인구 16,759명의 경북 영양군의 경우, 829명이 서명하여 청구하여야 하는데, 여전히 주민조례발안이 쉽지 않을 수 있음
- 이 문제를 해결하기 위해서는 시군구보다 더 작은 근린생활권역인 통리단위에서 주민총회를 개최하고, 여기서 합의하여 조례 발안을 할 수 있도록 함으로써 직접민주주의 제도로써 주민조례발안이 활성화될 수 있도록 그 세부 제도적 장치가 도입될 필요성이 있음

내용문의 : 김찬동(충남대 행정학부 교수, cdkim15@cnu.ac.kr)

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 ppbrief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.