

구민의 작은 목소리에도

커 기울이는 금천구의회

의회운영위원회 제1차 회의
2021. 12. 30(목)

제233회 금천구의회 임시회 심사안건

검 토 보 고 서

서울특별시 금천구
주민조례발안에 관한 조례안
(의회사무국 소관)



의회운영위원회
(전문위원)

서울특별시 금천구 주민조례발안에 관한 조례안

검 토 보 고 서

1. 제안경위

가. 의안번호 : 제2168호

나. 제 출 자 : 조윤형의원(대표발의), 김경완의원, 윤영희의원, 강수정의원

다. 제출일자 : 2021. 12. 23.

라. 회부일자 : 2021. 12. 23.

2. 제안이유

「주민조례발안에 관한 법률」이 제정됨에 따라 주민조례청구 요건 및 절차를 완화하는 등 주민의 조례 제정과 개정·폐지 청구를 활성화하고 지방자치행정에 대한 주민의 직접참여를 강화하여 민주성과 책임성을 제고하고자 함.

3. 주요내용

가. 주민의 조례청구권 보장을 위한 자치단체의 책무를 정함(안 제2조)

나. 주민조례 청구권자의 수를 정함(안 제3조)

다. 주민조례 청구 각종 서식, 공표방법, 이의 신청 등을 규정함
(안 제4조 ~ 안 제9조)

라. 단체장의 협조 사항을 정함(안 제12조)

4. 참고사항

가. 관련법령

「지방자치법」, 「주민조례발안에 관한 법률」

나. 예산조치 : 필요시 예산조치

다. 입법예고 : 2021. 12. 23. ~ 12. 28.(의견 없음)

5. 검토의견

가. 제정안 취지

본 제정 조례안은 「지방자치법」 제19조, 「주민조례발안에 관한 법률」에 근거하여 주민 조례 제정·개정·폐지 청구에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고자 제정하려는 것임.

나. 주요 내용

- 조례안 구성은 모두 12개의 조문과 부칙으로 이루어져 있음.
- 안 제2조는 「주민조례발안에 관한 법률」 제2조에 청구권자가 조례를 제정하거나 개정·폐지 청구를 할 수 있도록 주민조례청구 절차에 대한 홍보·교육 및 조례 관련 전문가 지원 등 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음.
- 안 제3조는 주민조례청구권자의 수는 「주민조례발안에 관한 법률」 제5조에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하도록 하여 청구요건을 대폭 완화한 사항으로 우리구는 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구로 청구권자 총수의 70분의 1 이상이 연대 서명하여야 함.
- 안 제12조에서는 청구인명부의 서명 확인 사무의 원활한 수행을 위하여 필요한 경우 구청장에게 협조 요청할 수 있도록 하였고 구청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 함.

다. 검토 결과

< 「주민조례발안에 관한 법률」 주요내용 >

- 청구연령을 「공직선거법」 상 선거연령과 일치(19세→18세)
- 청구권자 수를 조례로 규정(법률에 상한만 규정)
- 단체장을 경유하지 않고 청구인이 지방의회에 직접 조례안 청구
- 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화(필요 시 1년 연장 가능)
- 의원임기 만료 시 자동폐기되지 않고 차기 의회에 한하여 계속 심사

- 주민조례청구제도는 1999년 도입되었지만, 복잡한 절차 등으로 청구가 저조한 실정이었음. 이에 주민조례청구 활성화 및 주민참여 기능 강화를 위하여 「주민조례발안에 관한 법률」이 개별법으로 제정(법률 제18495호, 2021. 10. 19., 제정, 2022. 1. 13. 시행)되었고, 청구권자 연령도 19세에서 18세로 확대되었으며 지방의회에 직접 조례안을 제출하게 함으로써 청구요건 및 절차가 완화되었고, 주민조례청구안 의결 의무기간(1년)을 부여하는 등 주민의 직접 참여를 보장하였음.
- 본 조례를 제정하는 것은 법률에 지방의회에서 정하도록 위임한 규정이 있으며, 자치분권에 상응하여 책임성을 강화하고, 보다 많은 주민의 의견을 수렴함으로써 건전한 대의민주주의와 지방자치가 구현될 것으로 사료됨.

붙임 : 관련 법령 1부.

관련법령

□ 「지방자치법」

제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

② 조례의 제정개정 또는 폐지 청구의 청구권자·청구대상·청구요건 및 절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

□ 「주민조례발안에 관한 법률」

[시행 2022. 1. 13.] [법률 제18495호, 2021. 10. 19., 제정]

제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제19조에 따른 주민의 조례 제정과 개정·폐지 청구에 필요한 사항을 규정함으로써 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다.

제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 지난 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

제3조(주민조례청구권의 보장) ① 국가 및 지방자치단체는 청구권자가 지방의회에 주민조례청구를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체는 청구권자가 전자적 방식을 통하여 주민조례청구를 할 수 있도록 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 정보시스템을 구축·운영하여야 한다. 이 경우 행정안전부장관은 정보시스템을 구축·운영하는 데 필요한 지원을 할 수 있다.

제4조(주민조례청구 제외 대상) 다음 각 호의 사항은 주민조례청구 대상에서 제외한다.

1. 법령을 위반하는 사항
2. 지방세·사용료·수수료·부담금을 부과·징수 또는 감면하는 사항
3. 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항
4. 공공시설의 설치를 반대하는 사항

제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.

1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 200분의 1
2. 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 150분의 1
3. 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 100분의 1
4. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 70분의 1
5. 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 50분의 1
6. 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 20분의 1

② 청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 따라 산정한다.

③ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제2항에 따라 산정한 청구권자 총수를 공표하여야 한다.

제6조(대표자 증명서 발급 등) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 청구인의 대표자(이하 “대표자”라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 대표자는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 지방의회의 의장에게 대표자 증명서 발급을 신청하여야 한다. 이 경우 대표자는 그 발급을 신청할 때 제7조제4항에 따른 전자서명의 요청에 필요한 제3조제2항에 따른 정보시스템(이하 “정보시스템”이라 한다)의 이용을 함께 신청할 수 있다.

1. 주민조례청구의 취지·이유 등을 내용으로 하는 조례의 제정·개정·폐지 청구서(이하 “청구서”라 한다)
2. 조례의 제정안·개정안·폐지안(이하 “주민청구조례안”이라 한다)

② 지방의회의 의장은 제1항에 따른 신청을 받으면 대표자가 청구권자인지를 확인하여 대표자 증명서를 발급하고 그 사실을 공표하여야 한다. 이 경우 제1항 각 호 외의 부분 후단에 따라 정보시스템의 이용 신청을 받은 지방의회의 의장은 다음 각 호의 사항을 함께 공표하고, 정보시스템에 제7조제3항 각 호의 서류를 게시하여야 한다.

1. 전자서명을 할 수 있는 정보시스템의 인터넷 주소
2. 전자서명 방법 및 제9조제3항에 따른 전자서명 취소 방법

제7조(서명요청 등) ① 대표자(제2항에 따라 서명요청권을 위임한 경우에는 같은 항에 따른 수임자를 포함한다)는 청구권자에게 청구인명부에 서명할 것을 요청할 수 있다.

② 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명요청권을 위임할 수 있으며, 이를 위임한 경우에는 수임자의 성명 및 위임 연월일을 해당 지방의회의 의장에게 신고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 즉시 위임신고증을 발급하여야 한다.

③ 대표자 또는 제2항에 따른 수임자(이하 “수임자”라 한다)는 제1항에 따라 서명을 요청하는 경우에는 청구인명부에 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 청구서나 그 사본
2. 주민청구조례안 또는 그 사본
3. 제6조제2항에 따른 대표자 증명서(수임자의 경우 이 조 제2항 후단에 따른 위임신고증을 포함한다)나 그 사본

④ 대표자는 청구권자에게 제1항에 따른 서명을 갈음하여 전자적 방식으로 생성된 청구인서명부에 정보시스템을 이용하여 「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명(이하 “전자서명”이라 한다)을 할 것을 요청할 수 있다.

⑤ 대표자 또는 수임자는 제6조제2항 각 호의 사항을 청구권자에게 알릴 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 서명요청 절차 등에 관하여 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제8조(서명요청 기간 등) ① 대표자 또는 수임자는 제6조제2항에 따른 공표가 있는 날부터 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 경우에는 6개월 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 3개월 이내에 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청하여야 한다. 이 경우 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명의 요청 기간을 계산할 때 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간은 산입하지 아니한다.

② 대표자 또는 수임자는 「공직선거법」 제33조에 따른 선거기간에는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

③ 대표자 또는 수임자가 아닌 자는 제7조제1항에 따른 서명과 전자서명을 요청할 수 없다.

제9조(청구인명부의 작성 등) ① 청구인명부에 서명하려는 청구권자는 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적고, 서명하거나 도장을 찍어야 한다. 다만, 청구권자가 전자서명을 하는 경우에는 전자문서로 생성된 청구인명부에 다음 각 호의 사항을 적은 것으로 본다.

1. 성명
2. 생년월일
3. 주소 또는 체류지
4. 서명 연월일

② 서명을 한 청구권자가 그 서명을 취소하려면 제10조제1항 본문에 따라 대표자가 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하기 전에 대표자에게 서명 취소를 요청하여야 한다. 이 경우 요청을 받은 대표자는 즉시 청구인명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

③ 전자서명을 한 청구권자가 그 전자서명을 취소하려는 경우에는 제10조제1항 단서에 따라 대표자가 해당 지방의회에 청구인명부 활용을 요청하기 전에 정보시스템을 통하여 직접 취소하여야 한다.

④ 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 청구인명부는 시·군 및 자치구의 경우에는 읍·면·동별로 작성하고, 시·도의 경우에는 시·군·자치구별로 읍·면·동으로 구분하여 작성하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 청구인명부 작성 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제10조(청구인명부의 제출 등) ① 대표자는 청구인명부에 서명(전자서명을 포함한다. 이하 같다)한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 되면 제8조제1항에 따른 서명요청 기간이 지난 날부터 시·도의 경우에는 10일 이내에, 시·군 및 자치구의 경우에는 5일 이내에 지방의회의 의장에게 청구인명부를 제출하여야 한다. 다만, 전자서명의 경우에는 대표자가 지방의회의 의장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다.

② 지방의회의 의장은 제1항에 따라 청구인명부를 제출받거나 청구인명부의 활용을 요청받은 날부터 5일 이내에 청구인명부의 내용을 공표하여야 하며, 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 청구인명부의 제출 등에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제11조(이의신청 등) ① 지방의회의 의장은 청구인명부의 서명이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당서명을 무효로 결정하고 청구인명부를 수정한 후 그 사실을 즉시 대표자에게 알려야 한다.

1. 청구권자가 아닌 사람의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 제7조제1항에 따른 서명요청권이 없는 사람이 받은 서명
4. 한 사람이 동일한 사안에 대하여 2개 이상의 유효한 서명을 한 경우 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제8조제1항에 따른 서명요청 기간 외의 기간 또는 같은 조 제2항에 따른 서명요청 제한 기간에 받은 서명
6. 제9조제2항에 따라 청구권자가 서명 취소를 요청한 서명
7. 강요·속임수나 그 밖의 부정한 방법으로 받은 서명

② 청구인명부의 서명에 이의가 있는 사람은 제10조제2항에 따른 열람기간에 지방의회의 의장에게 이의를 신청할 수 있다.

③ 지방의회의 의장은 제2항에 따른 이의신청을 받으면 제10조제2항에 따른 열람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 이를 심사·결정하여야 한다. 이 경우 이의신청이 이유 있다고 결정하는 경우에는 청구인명부를 수정하고, 그 사실을 이의신청을 한 사람과 대표자에게 알려야 하며, 이의신청이 이유 없다고 결정하는 경우에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 사람에게 알려야 한다.

④ 지방의회의 의장은 제1항 및 제3항에 따른 결정으로 청구인명부에 서명한 청구권자의 수가 제5조제1항에 따른 청구요건에 미치지 못할 때에는 대표자로 하여금 다음 각 호의 구분에 따른 기간의 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 기간 내에 보정하게 할 수 있다.

1. 시·도: 15일 이상
2. 시·군 및 자치구: 10일 이상

⑤ 제4항에 따라 보정된 청구인명부의 제출, 공표 및 이의신청 등에 관하여는 제10조 및 이 조 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 제10조제1항 본문 중 “제8조제1항에 따른 서명요청 기간”은 “제11조제4항에 따른 보정 기간”으로 본다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 이의신청에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제12조(청구의 수리 및 각하) ① 지방의회의 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 제4조, 제5조 및 제10조제1항(제11조제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 요건에 적합한 경우에는 주민조례청구를 수리하고, 요건에 적합하지 아니한 경우에는 주민조례청구를 각하하여야 한다. 이 경우 수리 또는 각하 사실을 대표자에게 알려야 한다.

1. 제11조제2항(같은 조 제5항에 따라 준용되는 경우를 포함하며, 이하 같다)에 따른 이의신청이 없는 경우
2. 제11조제2항에 따라 제기된 모든 이의신청에 대하여 같은 조 제3항(같은 조 제5항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 결정이 끝난 경우

② 지방의회의 의장은 제1항에 따라 주민조례청구를 각하하려면 대표자에게 의견을 제출할 기회를 주어야 한다.

③ 지방의회의 의장은 「지방자치법」 제76조제1항에도 불구하고 이 조 제1항에 따라 주민조례청구를 수리한 날부터 30일 이내에 지방의회의 의장 명의로 주민청구조례안을 발의하여야 한다.

④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 주민조례청구의 수리 절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 회의규칙으로 정한다.

제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ① 지방의회는 제12조제1항에 따라 주민청구조례안이 수리된 날부터 1년 이내에 주민청구조례안을 의결하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 본회의 의결로 1년 이내의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있다.

② 지방의회는 심사 안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구의 취지(대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 들을 수 있다.

③ 「지방자치법」 제79조 단서에도 불구하고 주민청구조례안은 제12조제1항에 따라 주민청구조례안을 수리한 당시의 지방의회의원의 임기가 끝나더라도 다음 지방의회의원의 임기까지는 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 아니한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 주민청구조례안의 심사 절차에 관하여 필요한 사항은 지방의회의 회의규칙으로 정한다.

제14조(사무 협조) 지방의회의 의장은 제11조에 따른 청구인명부의 서명 확인 사무를 원활하게 수행하기 위하여 필요한 경우 해당 지방자치단체의 장에게 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

제15조(고유식별정보의 처리) ① 지방자치단체는 제11조에 따른 청구인명부의 서명 확인 사무를 수행하기 위하여 불가피한 경우 당사자의 동의를 받아 「개인정보 보호법」 제24조에 따른 고유식별 정보가 포함된 자료를 처리할 수 있다.

② 지방자치단체는 제1항에 따른 정보가 포함된 자료를 처리할 때에는 해당 정보를 「개인정보 보호법」에 따라 보호하여야 한다.

부칙 <제18495호, 2021. 10. 19.>

제1조(시행일) 이 법은 2022년 1월 13일부터 시행한다.

제2조(주민조례청구에 관한 적용례 등) ① 이 법은 이 법 시행 당시 종전의 「지방자치법」(법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것을 말한다) 제15조에 따라 조례의 제정과 개정·폐지 청구 절차가 진행 중인 경우에도 적용한다. 이 경우 지방자치단체의 장에게 한 청구는 지방의회에 한 청구로, 지방자치단체의 장에게 한 신청 또는 제출은 지방의회의 의장에게 한 신청 또는 제출로, 지방자치단체의 장이 한 행위는 지방의회의 의장이 한 행위로 본다.

② 제1항에도 불구하고 제13조제1항 및 제3항은 이 법 시행 이후 제12조제1항에 따라 수리되는 주민청구조례안부터 적용한다.

③ 지방자치단체의 장은 이 법 시행 당시 절차가 진행 중인 조례의 제정과 개정·폐지 청구에 관한 모든 서류 및 그 밖의 자료를 지체 없이 지방의회에 이관하여야 한다.

제3조(주민조례청구 요건 등에 관한 특례) ① 이 법 시행 당시 제5조제1항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 기준이 같은 항에 따른 기준에 맞지 아니하는 경우에는 그 기준에 맞는 조례가 제정되거나 그 기준에 맞게 개정될 때까지는 같은 항 각 호의 구분에 따른 청구권자 수 이상이 연대 서명하여 주민조례청구를 할 수 있다.

② 이 법 시행 당시 제11조제4항 각 호 외의 부분에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 보정 기간이 같은 항 각 호의 구분에 따른 기준에 맞지 아니하는 경우에는 그 기준에 맞는 조례가 제정되거나 그 기준에 맞게 개정될 때까지는 다음 각 호의 구분에 따른 기간 내에 청구인명부를 보정하게 할 수 있다.

1. 시·도: 15일

2. 시·군 및 자치구: 10일

제4조(다른 법률의 개정) ① 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제20조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세”를 각각 “18세”로, “「지방자치법」 제15조제1항”을 “「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제1항”으로, “시장에게”를 “시의회에”로 한다.

② 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제29조제1항 각 호 외의 부분 중 “19세”를 각각 “18세”로, “「지방자치법」 제15조제1항”을 “「주민조례발안에 관한 법률」 제5조제1항”으로, “도지사에게”를 “도의회에”로 한다.

제77조의 제목 “(「지방자치법」의 준용)”을 “(「주민조례발안에 관한 법률」 및 「지방자치법」의 준용)”으로 하고, 같은 조 제1항 전단 중 “「지방자치법」 제15조, “를 ” 「주민조례발안에 관한 법률」 및 「지방자치법」 ”으로 한다.