

서울특별시종로구주민투표조례안

검 토 보 고

서울특별시종로구주민투표조례안은 2004년 10월 7일 종로구청장으로부터 제출되어 같은 날 당 위원회에 회부되었음.

I. 제정이유

지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 주민투표법(2004.1.29)이 제정됨에 따라 동법에서 조례로 규정하도록 위임한 사항에 대하여 서울특별시종로구주민투표조례를 제정하여 주민투표제도의 차질 없는 시행을 도모하려는 것임.

II. 주요골자

- 가. 20세 이상의 외국인으로서 투표인명부작성기준일 현재 서울특별시종로구에 주소를 두고, 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 영주 자격을 갖춘자에 대하여 주민투표권 부여 (안 제3조)
- 나. 지방자치단체의 주요결정사항으로서 주민투표의 대상이 되는 사항을 구체적으로 열거하여 정함 (안 제4조)
- 다. 주민투표의 실시를 청구하는 경우에 서명하여야 하는 주민의 수를 주민투표 청구권자 총수의 10분의 1로 함. (안 제5조)
- 라. 주민투표 청구권자에게 서명토록 요청하는 기간을 청구인대표자증명서 교부 사실의 공표가 있는 날부터 90일 이내로 함. (안 제7조)
- 마. 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 주민투표실시 청구요건에 미달하게 된 때 서명보정기간을 10일 이내로 함. (안 제11조)
- 바. 주민투표 청구요건 등을 심의·의결하기 위하여 주민투표청구심의회를 두며, 구성위원의 과반수는 공무원이 아닌 자로 함. (안 제12조)
- 사. 주민투표운동과 관련하여 야간호별방문 및 야간옥외집회가 금지되는 시간 등 제한사항 (안 제15조)

III. 검토의견

1. 조례제정 경위

- 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위하여 지방자치단체의 주요 결정사항에 대해 주민이 직접 참여할 수 있도록 주민투표법(2004. 1. 29, 법률 제7124호)이 제정되어, 7월 30일부터 시행에 들어감에 따라
- 주민투표 대상 및 투표청구 주민수 등 지방자치단체에서 지역실정에 맞게 정하도록 위임된 사항과 법 시행에 필요한 세부적 절차를 마련하려는 것으로 지난 8월27일부터 9월 17일까지 입법예고를 거친바 있습니다.

2. 관계법령검토

- 본 제정조례안은 주민투표법의 위임에 의해 법 시행을 위해서는 지방자치단체에서 반드시 제정하여야 하는 “필수조례”로서, 위 법에서 조례로 정하도록 한 사항과 주민투표의 구체적 시행에 필요한 사항 등 본칙 17개조, 부칙 1개항으로 구성되어 있습니다.
- 주민투표법에서 조례에 위임한 내용을 보면, 법 제5조제2항 외국인의 주민투표자격, 제7조제1항 주민투표의 대상, 제9조제2항 주민투표 청구인 수, 제10조제3항 서명요청기간, 제12조제2항 서명의 방식과 절차, 제12조제7항 청구인서명부 보정기간, 제12조제9항 주민투표청구에 관한 사항, 제22조제2항 야간 호별방문 및 야간 옥외집회 금지시간 등 많은 부분을 조례에 위임하고 있기 때문에 조례를 어떻게 정하느냐에 따라 주민투표제도의 운영방향과 운영양상이 상당히 다르게 나타날 수도 있겠으나, 광역자치단체를 포함한 대부분의 자치단체에서 행정자치부가 제시한 “표준조례안”을 준용하여 조례를 제정하고 있고 본 서울특별시종로구주민투표조례안 역시 “표준조례안”에 기초하여 행정자치부의 권고사항을 최대한 수용한 내용으로서 상위법령의 저촉이나 시행에 별다른 문제는 없다고 봅니다.

3. 주요 검토사항

- 본 제정조례안의 핵심적인 내용은 주민투표의 대상(안 제4조)과 투표청구 주민수·서명요청기간·서명보정기간(안 제5조, 제7조, 제11조)에 대한 사항으로서, 이 부분에 대해서는 주민투표제도의 입법취지와 타 지방자치단체와의 형평성을 감안하여 심도 있게 논의되어야 할 것입니다.

○ 주요 검토사항을 말씀드리면

- 안 제4조(주민투표의 대상)에서 구민에게 중대한 영향을 미치는 주요 결정 사항으로써 주민투표에 부칠 수 있는 사항을 구체적으로 열거하였는데, 행정자치부의 “표준조례안”에서 제시한 내용을 그대로 인용한 것으로 시행상 특별한 문제는 없어 보입니다.
- 안 제5조(투표청구 주민수)에서 주민투표청구 주민수를 행정자치부에서 제시한 권고사항에 따라 “주민투표청구권자 총수의 10분의 1”로 하였으나, 주민투표의 활성화와 주민투표 남발 가능성을 고려함과 동시에 타 자치단체의 입법사례 (별첨)도 함께 참고하여 심도 있는 논의가 필요하다고 봅니다.
- 안 제7조 및 제11조(서명요청기간 및 서명보정기간)에서 주민투표청구시 지방자치단체가 청구인서명부에 서명할 것을 요청하는 “서명요청기간”과 청구인서명부의 서명이 무효로 판정된 때 이를 보정할 수 있도록 하는 “서명보정기간”을 각각 “청구인대표자증명서 교부사실의 공표가 있는 날부터 90일 이내”와 “10일 이내”로 하였는 바, 종로구가 타 자치구에 비해 인구수가 비교적 적을 뿐 아니라, 지방도시에 비해 관할지역도 넓지 않으므로 위 서명요청 및 보정기간은 적정한 것으로 판단됩니다.

○ 이상 살펴본 바와 같이, 본 제정 조례안은 행정자치부에서 시달된 “표준조례안”을 대부분 그대로 수용 또는 인용함으로써 상위법령에의 저촉이나 조문배열 등 입법형식상의 문제는 없다고 여겨집니다.

그러나 주민투표제 시행의 근본취지가 지역주민의 직접참여를 통해 지방자치의 민주성과 책임성을 제고하는데 있는 만큼, 앞으로 시행과정에서 우리 구의 지역특성에 맞는 자율적인 제도의 정착을 위해 고민하고 계속 보완함으로써 입법의 타당성과 실효성을 높이도록 해야 할 것으로 봅니다.

IV. 관계법령 및 참고사항

○ 지방자치법

第13條의2 (住民投票) ①地方自治團體의 長은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 地方自治團體의 주요 결정사항등에 대하여 住民投票에 붙일 수 있다. <개정 2004.1.29>

②住民投票의 대상·發議者·發議要件·기타 投票節次등에 관하여는 따로 法律로 정한다. [본조신설 1994.3.16]

○ 주민투표법 (제정 2004. 1. 29, 법률 제7124호)

제7조 (주민투표의 대상) ①주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 사항은 이를 주민투표에 부칠 수 없다.

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항

제9조 (주민투표의 실시요건) ①지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다.

②다음 각호의 1에 해당하는 자(이하 "주민투표청구권자"라 한다)는 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 그 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 20세 이상의 주민 (공직선거및선거부정방지법 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)
2. 제5조제2항의 규정에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 외국인

제10조 (청구인대표자의 선정과 서명의 요청 등)

②제1항의 규정에 의한 청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자 증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

③청구인대표자와 서면에 의하여 청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 서명요청기간 동안 주민에게 청구인 서명부에 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 제11조제1항의 규정에 의하여 서명이 제한되는 기간은 서명요청기간에 산입하지 아니한다.

제12조 (청구인서명부의 심사·확인 등) ①청구인대표자는 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간이 만료되는 날부터 특별시·광역시 또는 도의 경우에는 10일 이내에, 자치구·시 또는 군의 경우에는 5일 이내에 주민투표청구서와 청구인서명부를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

③지방자치단체의 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.

⑤지방자치단체의 장은 제4항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 제3항의 규정에 의한 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체 없이 이의신청인과 청구인대표자에게 통지하여야 한다.

⑦지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달하게 된 때에는 청구인대표자로 하여금 그 지방자치단체의 조례가 정하는 기간 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

제22조 (투표운동의 제한) ①누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 방법으로 투표운동을 하여서는 아니된다.

1. 야간호별방문 및 야간옥외집회
2. 투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위
3. 공직선거및선거부정방지법 제80조의 규정에 의한 연설금지장소에서의 연설행위
4. 공직선거및선거부정방지법 제91조에서 정하는 확성장치 및 자동차의 사용제한에 관한 규정에 위반하는 행위

②제1항제1호의 규정에 의하여 야간호별방문 및 야간옥외집회가 금지되는 시간은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

○ 타 지방자치단체 주민투표 시행관련 '조례내용 : 별첨

타 지방자치단체 주민투표 시행관련 조례 내용

연번	자치단체명	인 구 수 (2004.1.1현재)	투표청구 주민수	서명요청 기간	서명 보정기간
1	서울특별시	10,174,265명	주민투표 청구권자 총수의 1/20 이상	청구인대표자증명서 교부 사실의 공표가 있는 날부터 180일 이내	15일 이내
2	용 산 구	231,880명	1/11 이상	90일 이내	10일 이내
3	성 북 구	453,059명	1/20 이상	90일 이내	10일 이내
4	강 북 구	360,669명	1/15 이상	90일 이내	10일 이내
5	도 봉 구	376,608명	1/15 이상	90일 이내	10일 이내
6	양 천 구	486,979명	1/14 이상	90일 이내	10일 이내
7	강 서 구	537,014명	1/14 이상	90일 이내	10일 이내
8	금 천 구	261,223명	1/13 이상	90일 이내	10일 이내
9	송 파 구	619,532명	1/14 이상	90일 이내	10일 이내
10	강 동 구	477,230명	1/14 이상	90일 이내	10일 이내
11	부산광역시	3,691,445명	1/20 이상	180일 이내	15일 이내
12	인천광역시	2,570,194명	1/20 이상	180일 이내	15일 이내
13	광주광역시	1,395,762명	1/17 이상	180일 이내	15일 이내
14	대전광역시	1,432,296명	1/20 이상	180일 이내	21일 이내

※ 주민투표 실시요건(행정자치부 권고안)

20세이상 주민수	적용비율	20세이상 주민수	적용비율
1만5천 미만	1/5	25만 이상 30만 미만	1/13
1만5천 이상 3만 미만	1/6	30만 이상 50만 미만	1/14
3만 이상 5만 미만	1/7	50만 이상 100만 미만	1/15
5만 이상 7만 미만	1/8	100만 이상 150만 미만	1/16
7만 이상 10만 미만	1/9	150만 이상 200만 미만	1/17
10만 이상 15만 미만	1/10	200만 이상 250만 미만	1/18
15만 이상 20만 미만	1/11	250만 이상 500만 미만	1/19
20만 이상 25만 미만	1/12	500만 이상	1/20