



제438회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 모경종의원 대표발의(의안번호 제2217859호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 주민조례발안제도의 도입 배경 및 운영 현황	3
2. 입안지원체계 마련	6
3. 청구권자 수 완화	10
4. 의회 처리기한 단축 및 의견진술 기회 보장	14

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 모경중의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2026. 3. 30.
3. 회부연월일 : 2026. 3. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

주민의 조례 제정과 개정·폐지 청구제도를 활성화하고, 주민의 직접 참여를 실질적으로 보장하기 위하여, 주민이 조례안을 작성하고 준비하는 과정을 지원할 수 있는 입안지원 체계를 마련하고, 현행 주민 조례 청구 요건을 완화하여 주민참여의 실질화를 도모하고자 함.

주요내용

- 가. 주민조례 청구권자가 주민청구조례안의 입안에 관하여 자문 등을 요청하는 경우 소속 직원 등으로 하여금 이에 응할 수 있도록 함 (안 제3조의2).
- 나. 주민조례청구에 필요한 연대 서명자의 수를 200분의 1에서 300분의 1 등으로 완화함(안 제5조).

다. 주민청구조례안 심사 기간을 현행 최장 2년에서 1년 6개월로 단축
하고, 위원회 심사 시 주민조례청구의 취지를 반드시 듣도록 함(안
제13조).

Ⅲ. 검토의견

1. 주민조례발안제도의 도입 배경 및 운영 현황

주민조례발안제도는 지방자치행정에 대한 지역주민의 직접참여를 통해 지방자치단체의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 목적으로 1999. 8. 31. 「지방자치법」 개정으로 도입되어, 2000. 3. 1.일부터 시행되었음.

그러나 엄격한 청구요건과 복잡한 절차 등으로 인해 제도의 활용실적이 저조하여 제도개선의 필요성이 지속적으로 제기되었으며¹⁾, 이에 주민조례발안에 관한 사항을 「지방자치법」에서 분리하고, 주민청구요건을 완화하며 절차를 간소화한 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정되어 전부개정 「지방자치법」과 함께 2022년 1월 13일부터 시행되었음.

<연도별 주민조례청구 접수 건수>

(단위: 건)

연도	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
건수	4	12	2	48	30	47	7	11	4	9	15	6	5
연도	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24	'25
건수	6	7	7	4	14	3	28	10	31	44	65	21	16

※ 자료: 행정안전부

그럼에도 불구하고, 주민조례발안제도의 운영 과정에서 주민의 참여가 실질적으로 보장되지 않고 있음

1) 하혜영, 「주민조례발안제도 현황과 향후 과제」, 이슈와 논점, 제1597호, 국회입법조사처, 2019

제도가 도입된 2000년 이후 2025년까지 주민조례발안 결과를 살펴보면 전체 456건 중 부결 71건, 각하 108건, 철회 36건, 폐기 56건으로 조례 제정·개정 등으로 이어지지 못한 비율이 약 60%에 이르는 등 주민의 조례발안제도를 실질적으로 운영할 필요가 있다는 지적이 제기되었음²⁾.

<주민조례발안 결과>

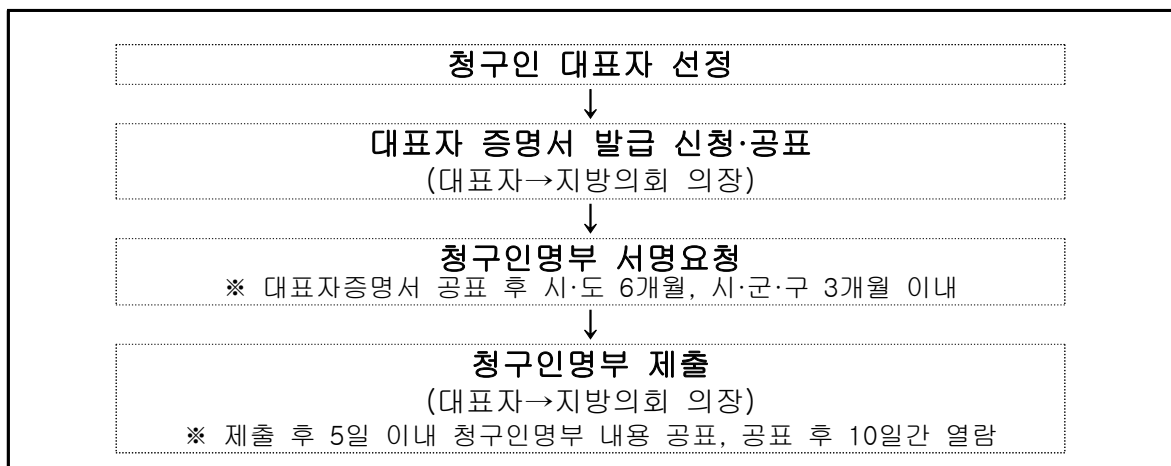
(단위: 건)

청 구 결 과							계
의결(37%)		미의결(63%)					456
원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중	
47	122	71	108	36	56	16	

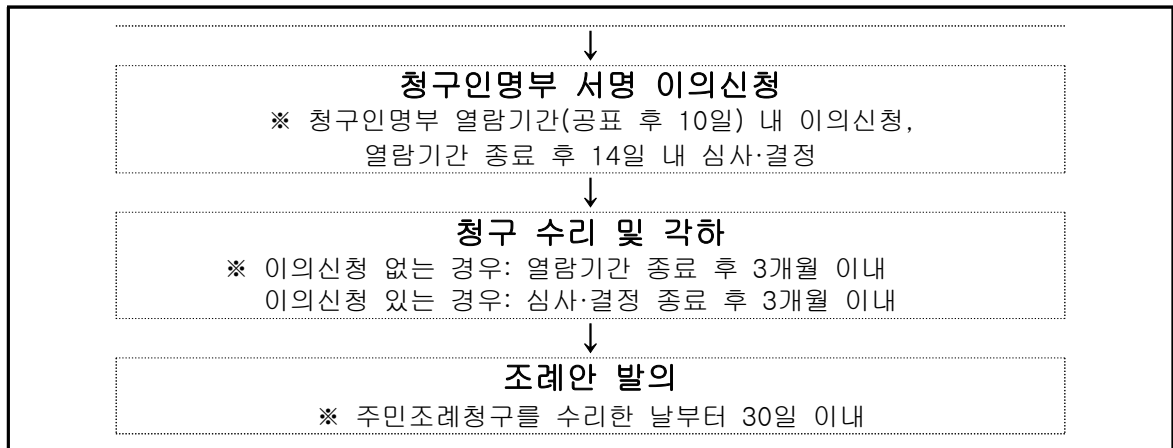
※ 제도 도입('00) 이후 2025년까지의 청구결과임

※ 자료: 행정안전부

<주민조례발안의 절차>



2) 윤상규는 「주민참여제도의 활성화 방안 연구」(한국과 세계, 2023)에서 지방의회에 제출된 주민청구 조례안을 의원의 임기 내에 처리하는 정치적 책임감이 필요하며, 주민의 조례 청구 이전에 지방의회 입법 전문위원의 검토·행적적 지원 등을 통해 주민참여를 활성화할 필요가 있다고 주장하였으며, 하혜영은 「주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인 분석」(한국정책학회보, 2019)에서 지방의회의 심의과정에서 주민청구조례안에 대한 주민과의 소통제도마련이 필요하다고 주장하였음



이에 개정안은 ①주민조례발안제도에 대한 교육과 조례안 입안·작성 지원 등 입안지원체계를 마련하고, ②조례청구권자 수를 완화하며, ③주민조례안에 대한 의회의 처리기한을 단축하고, ④의회의 주민조례안 심사 시 주민대표자 등의 청구취지를 반드시 듣도록 의무화하여 주민참여의 실질화를 도모하고자 하려는 것으로 취지임.

2. 입안지원체계 마련

현행	개정안
제3조(주민조례청구권의 보장 등) ① (생략) 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. ③ 국가 및 지방자치단체는 청구권자의 주민조례청구를 활성화하기 위하여 주민조례청구의 요건, 참여·서명 방법 및 절차 등을 홍보하여야 한다. <후단 신설> <신설>	제3조(주민조례청구권의 보장 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- -----운영하여야 하고, 그 기능 개선을 위하여 노력하여야 한다.----- ----- ----- ----- ③ ----- ----- ----- ----- 교육·홍보하여야-----. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 교육·홍보 업무를 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. 제3조의2(주민청구조례안 입안 지원) 청구권자는 주민청구조례안의 입안·작성을 위하여 필요한 경우 지방의회에 법률적·정책적·행정적 자문 또는 의견제시를 요청할 수 있다. 이 경우 지방의회

	<u>의장은 소속 직원 또는 해당 주민청구조례안과 관련하여 학식과 경험이 풍부한 자 등으로 하여금 그 요청에 응하도록 할 수 있다.</u>
--	---

개정안 제3조는 전자적 방식을 통한 주민조례청구에 사용되는 정보시스템의 기능 개선을 위한 노력의무를 지방자치단체에 부여하고(안 제3조제2항), 국가 및 지방자치단체에 주민조례청구의 요건, 참여방법, 서명방법 및 절차 등에 관한 교육·홍보 의무를 부과하는 한편, 해당 교육·홍보 업무를 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제3조제3항).

또한, 개정안 제3조의2는 주민청구조례안의 입안·작성을 위하여 청구권자가 지방의회에 자문 또는 의견제시를 요청할 수 있도록 하고, 지방의회의 의장이 소속 직원 등을 통하여 해당 요청에 응할 수 있도록 하는 근거를 마련하려는 것임.

한편, 현행법 제3조제2항은 지방자치단체에 정보시스템의 구축·운영 의무를 부과하고 행정안전부장관이 그 구축·운영에 필요한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 개정안은 지방자치단체에 ‘정보시스템의 기능 개선을 위한 노력의무’를 추가하면서도 이에 대한 행정안전부장관의 지원 근거는 별도로 마련하고 있지 않음.

정보시스템의 기능 개선에는 예산 및 기술적 지원이 수반될 가능성이 있다는 점을 고려할 때, 지방자치단체의 기능개선 업무가 원활하게 추진될 수 있도록 행정안전부장관의 지원 근거를 함께 마련할 필요가 있는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

다음으로 개정안 제3조제3항은 주민조례청구에 관한 국가 및 지방자치단체의 교육·홍보 의무를 부과하고, 해당 업무를 관련 기관 또는 단체에 위탁할 수 있는 근거를 마련하려는 것임. 그러나 지방자치단체의 경우에는 「지방자치법」 제117조3)에서 각각 사무위탁의 근거를 두고 있는 점을 고려할 때, 개정안과 같이 개별 법률에 사무위탁의 근거를 별도로 규정할 필요가 있는지에 대해서는 검토가 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안 제3조의2는 주민조례안의 입안·작성을 위하여 청구권자에게 지방의회에 대한 자문 또는 의견제시 요청권을 부여하고 있음. 그런데, 현행법상 청구권자의 범위⁴⁾는 18세 이상의 주민 및 일정한 요

3) 「지방자치법」

제117조(사무의 위임 등) ① 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속 행정기관 또는 하부행정기관에 위임할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 관할 지방자치단체나 공공단체 또는 그 기관(사업소·출장소를 포함한다)에 위임하거나 위탁할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장이 위임받거나 위탁받은 사무의 일부를 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 다시 위임하거나 위탁하려면 미리 그 사무를 위임하거나 위탁한 기관의 장의 승인을 받아야 한다.

4) 청구권자는 18세 미만 주민 중 ① 해당 지방자치단체에 주민등록이 되어있는 사람, ② 영주(永住)할 수 있는 체류자격 취득일 후 3년이 지난 외국인으로서 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 중 하나의 요건을 충족한 자를 말함

건을 갖춘 외국인까지 포함하는 등 광범위한 점을 고려할 때, 자문 또는 의견제시 요청권을 행사할 수 있는 주체를 청구권자 전체로 할 것인지, 일정한 요건을 갖춘 자로 한정할 필요가 있는지 등에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 주민들에게 실질적인 주민조례청구권을 보장하기 위한 취지에서 모든 청구권자에게 입안지원 요청 권한을 부여하는 것이 바람직하다는 입장임.

3. 청구권자 수 완화

현행	개정안
제5조(주민조례청구 요건) ① 청구권자가 주민조례청구를 하려는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준 이내에 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 한다.	제5조(주민조례청구 요건) ① --- ----- ----- ----- ----- -----.
1. 특별시 및 인구 800만 이상의 광역시·도: 청구권자 총수의 <u>200분의 1</u>	1. ----- ----- -- <u>300분의 1</u>
2. 인구 800만 미만의 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 <u>150분의 1</u>	2. ----- ----- ----- ----- <u>200분의 1</u>
3. 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 <u>100분의 1</u>	3. ----- ----- ----- <u>150분의 1</u>
4. 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 <u>70분의 1</u>	4. ----- ----- ----- <u>100분의 1</u>
5. 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 <u>50분의 1</u>	5. ----- ----- ----- <u>70분의 1</u>

6. 인구 5만 미만의 시·군 및 자치구: 청구권자 총수의 <u>20</u> <u>분의 1</u> ② · ③ (생략)	6. ----- ----- <u>30분</u> <u>의 1</u> ② · ③ (현행과 같음)
--	--

현행법은 지방자치단체의 전체 청구권자 수의 일정비율(20분의 1~200분의 1) 이내에서 조례로 정하는 청구권자 수 이상의 연대서명으로 주민조례청구를 할 수 있도록 규정하고 있음.

이는 2022년 현행법 제정 당시 청구요건을 인구 규모별로 세분화하고, 법률에는 상한만 규정한 채 그 범위 내에서 조례로 구체적인 청구권자 수를 정하도록 함으로써 주민조례청구 제도의 자율성을 강화하고 제도의 활성화를 도모하기 위해 도입된 것임.

<현행법 제정 당시 주민조례청구요건 변화>

현행법 이전 「지방자치법」상 규정			➡	현행법 규정	
구분		서명 비율		구분	서명 비율
시·도		1/100~1/70	특별시, 800만 이상 광역시·도	1/200 이하	
기 초	50만 이상 대도시	1/100~1/70	800만 미만 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시	1/150 이하	
	시·군·자치구	1/50~1/20	50만~100만 시·군·자치구	1/100 이하	
			10만~50만 시·군·자치구	1/70 이하	
			5만~10만 시·군·자치구	1/50 이하	
			5만 미만의 시·군·자치구	1/20 이하	

그러나 현행법이 지방자치단체에 청구요건을 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있음에도 불구하고, 203개 지방자치단체(전체의 83.5%)는 법률상 상한기준을 그대로 조례에 반영하고 있어 지방자치단체의 자율성이 충분히 활용되지 못하고, 주민조례청구 제도의 활성화에도 한계가 있는 것으로 보임⁵⁾. 이러한 점을 고려할 때, 주민조례청구 요건의 상한을 완화하여 주민의 청구 부담을 경감하려는 개정안의 입법취지는 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

- 참고로, 일본의 경우에는 전국 지방자치단체에서 공통적으로 선거권자 총 수의 50분의 1 이상의 연서로 지방자치단체의 장에게 조례의 제정·개폐를 청구할 수 있으며, 독일의 경우에는 주별로 차이가 있으나 주민발안에 대하여 대체로 주민의 3~10% 수준의 서명을 요구하고 있고, 미국의 경우에도 주별로 차이가 있으나 주민발안에 대하여 대체로 등록유권자 또는 최근 선거 투표자 수의 5~10% 수준의 서명을 요구하고 있음.⁶⁾

다만, 주민조례청구 요건의 완화는 주민의 직접참여를 확대하는 효과가 기대되는 반면, 지방의회의 심의 부담 증가 및 제도의 남용 가능

5) 참고로, '21~'25 지방자치단체의 주민조례 접수현황을 분석한 결과 총 177건 중 청구권자의 서명요건을 완화한 40개 지방자치단체의 청구건수가 68건으로 전체의 38%를 차지하였음.

6) 일본의 경우 「지방자치법」 제74조에 규정되어 있으며, 독일의 경우 바이에른주 「지방자치법(Gemeindeordnung)」 제18a조에서 주민발안(Bürgerbegehren)의 서명요건을 지방자치단체의 규모에 따라 3~10%로 차등 규정하고 있음. 미국의 경우 National Conference of State Legislatures(NCSL)에 따르면 주민발안의 투표 회부를 위한 서명요건은 주별로 차이가 있으나 통상 등록유권자 또는 최근 선거 투표자 수의 5~10% 수준임.

성 등에 대한 우려도 제기될 수 있는바, 주민참여 확대라는 입법목적과 지방의회의 효율적인 의사운영 간의 균형을 고려하여 청구요건의 적정 수준에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

<개정안에 따른 청구요건 변화>

현행			개정	대상지자체 수
광역	인구800만이상	1/200 이하	1/300 이하	2 (서울·경기)
	800만미만	1/150 이하	1/200 이하	14
기초	100만 이상의 시	1/150 이하	1/200 이하	3 (수원·용인·고양)
	50만~100만	1/100 이하	1/150 이하	18
	10만~50만	1/70 이하	1/100 이하	111
	5만~10만	1/50 이하	1/70 이하	37
	5만 미만	1/20 이하	1/30 이하	58

참고로, 행정안전부는 주민조례 활성화를 위한 방안으로 개정안과 같이 청구요건의 상한 기준을 일률적으로 완화할 필요가 있다는 입장임.

4. 의회 처리기한 단축 및 의견진술 기회 보장

현행	개정안
제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ① 지방의회는 제12조제1항에 따라 주민청구조례안이 수리된 날부터 1년 이내에 주민청구조례안을 의결하여야 한다. 다만, 필요한 경우에는 본회의 의결로 <u>1년</u> 이내의 범위에서 한 차례만 그 기간을 연장할 수 있다.	제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ① ----- ----- ----- ----- -. ----- ----- ~~6개월~~ ----- ----- -----.
제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ② 지방의회는 심사안건으로 부쳐진 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자회의에 참석시켜 그 청구의 취지(대표자와의 질의·답변을 포함한다)를 <u>들을 수 있다.</u> <u><후단 신설></u>	제13조(주민청구조례안의 심사 절차) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>들어야 한다. 이 경우 대표자가 참석하지 못하는 경우에는 대리인을 참석하게 하거나 서면 또는 영상을 통하여 그 청구의 취지를 들을 수 있다.</u>
③ · ④ (생략)	③ · ④ (현행과 같음)

현행법은 주민청구조례안이 수리⁷⁾된 날부터 1년 이내에 주민청구조례안을 의결하여야 하고, 필요한 경우에는 본회의 의결로 1년 이내 범위에서 한 차례 그 기간을 연장할 수 있도록 규정하고 있음.

또한, 주민청구조례안은 수리한 당시의 지방의회의원의 임기가 끝나더라도 다음 지방의회의원의 임기까지는 의결되지 못한 것 때문에 폐기되지 아니하도록 규정하여 주민조례청구권의 실효성을 보장하고 있음.

개정안은 주민청구조례안의 신속한 처리를 위하여 본회의 의결로 연장할 수 있는 기간의 범위를 1년에서 6개월로 단축하려는 것으로, 주민조례청구에 대한 지방의회의 심사가 과도하게 장기화되는 것을 방지하려는 취지로 보임.

또한 현행법은 지방의회가 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 청구 취지를 들을 수 있도록 하고 있는데, 개정안은 대표자가 참석하지 못하는 경우에는 대리인을 참석할 수 있도록 하여 주민청구조례안 심의과정에서 청구인의 의견진술 기회를 실질적으

7) 「주민조례발안에 관한 법률」

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

로 보장하고 지방의회의 심의과정의 합리성과 효율성을 제고하려는 것임.

- 참고로, 「국회법」에서는 의원의 소개를 받거나 국회규칙으로 정하는 기간 동안 일정한 수 이상의 국민의 동의를 받아 청원서를 제출할 수 있도록 하며, 위원회는 청원이 회부된 날부터 90일 이내(특별한 사유가 있는 경우 60일 범위에서 한 차례 연장 가능)에 심사 결과를 의장에게 보고하여야 하도록 규정하고 있음.

개정안에 대해서는 주민청구조례안의 처리기간을 단축하는 경우 주민의 청구권이 신속하게 실현될 수 있다는 장점이 있는 반면, 조례안의 내용이 복잡하거나 이해관계가 첨예한 사안의 경우에는 지방의회의 충분한 심의기간을 확보할 필요도 있는 바, 연장기간을 현행 1년에서 6개월로 단축하는 것이 적정한지에 대해 입법정책적인 검토가 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안에 따르면 지방의회는 주민청구조례안을 의결하기 전에 대표자를 회의에 참석시켜 그 청구의 취지를 듣도록 하면서, 대표자가 참석하지 못하는 경우에는 대리인을 참석하게 하거나 서면 또는 영상을 통하여 그 청구의 취지를 들을 수 있도록 규정하고 있음. 그러나 원칙적으로 대표자의 참석 및 청구 취지의 청취를 의무화하면서, 대표자가 참석하지 못하는 예외적인 경우에는 청구 취지의 청취 여부 자체

를 지방의회의 재량에 맡기는 것은 제도의 취지 및 규정 간의 체계에 비추어 일관성이 부족한 측면이 있으므로, 예외적인 경우에도 대리인 참석, 서면 또는 영상 등의 방법을 통하여 청구 취지를 듣도록 의무화할 필요가 있는지 검토할 필요가 있음.

참고로, 행정안전부는 대표자를 회의에 참석시켜 청구의 취지를 의무적으로 듣도록 하는 개정안의 취지에 공감하며, 대표자의 참석이 불가능한 경우에도 대리인 등을 통해 의견을 의무적으로 청취하도록 함으로써 실질적인 주민 참여권을 보장할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334