



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

주민조례발안에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈주민조례발안 청구인명부에 대한 이의신청 기간 연장 등〉
■ 김태선의원 대표발의(의안번호 제2209199호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
[참고자료] 「주민조례발안에 관한 법률」의 주요내용	9

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김태선의원 등 14인
2. 발의연월일 : 2025. 3. 20.
3. 회부연월일 : 2025. 3. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

이의신청 제도는 행정심판·행정소송과 같은 불복절차 이전에 국민이 행정청에 처분의 위법이나 부당을 주장하여 신속하게 권리구제를 받을 수 있는 제도이며, 「행정기본법」은 이의신청에 관한 일반적 규정을 마련하여 이의신청 청구기간은 처분을 받은 날부터 30일 이내, 행정청 처리기간은 이의신청을 받은 날부터 14일 이내로 정하고 있습니다.

그런데 현행법은 합리적인 사유 없이 「행정기본법」의 규정과 다르게 이의신청 청구기간을 짧게 정하고 있고, 처리기간의 기산점을 청구인 명부 열람기간이 끝난 날로 달리 정하여 국민 권리구제 기회를 충분히 보장하지 못하고 있습니다.

이에 현행법의 이의신청에 관한 규정을 「행정기본법」 내용에 부합하도록 통일적으로 정비함으로써 이의신청 제도의 실효성을 높이고 국민의 권리를 보다 두텁게 보호하려는 것입니다(안 제10조 및 제11조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 주민이 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구하는 경우에 청구인의 대표자가 제출하여야 하는 청구인명부의 열람기간 및 청구인명부의 서명에 대한 이의신청 기간 등을 연장하려는 것임(안 제10조 및 제11조).

현행	개정안
제10조(청구인명부의 제출 등) ① ① 대표자 는 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 제출 하여야 한다. 다만, 전자서명의 경우에는 대표자가 지방의회의 의장에게 정보시스템에 생성된 청구인명부를 직접 활용하도록 요청하여야 한다.	제10조(청구인명부의 제출 등) ① (현행과 같음)
② 지방의회의 의장 은 제1항에 따라 청구인명부를 제출받거나 청구인명부의 활용을 요청받은 날부터 5일 이내에 청구인명부의 내용을 공표 하여야 하며, 공표한 날부터 10	② ----- ----- ----- ----- -----30일간

일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

③ (생략)

제11조(이의신청 등) ① 지방의회의 의장은 청구인명부의 서명이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 서명을 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 이

-----.

③ (현행과 같음)

제11조(이의신청 등) ① (현행과 같음)

② (현행과 같음)

의를 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 청구인 명부를 수정하고, 그 사실을 이의신청을 한 사람과 대표자에게 알려야 하며, 이의신청이 이유 없다고 결정하는 경우에는 그 뜻을 즉시 이의신청을 한 사람에게 알려야 한다.	③ ----- -----<u>이의신청을</u> <u>받은 날부터</u>----- ----- -----, ----- ----- ----- ----- ----- -----.
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(이의신청에 관한 적용례) 제10조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 청구인 명부를 공표하는 경우부터 적용한다.	

전부개정 지방자치법의 시행(시행일: 2022. 1. 13.)과 함께 주민발안의 청구요건을 완화하고 복잡한 절차를 간소화하여 주민발안 기능을 활성화하려는 취지로 주민발안에 관한 사항을 지방자치법에서 분리하여 규정한 「주민조례발안에 관한 법률」이 제정·시행되었음¹⁾).

다만, 현행법은 청구인의 대표자가 제출한 청구인명부에 대해 열람기간(청구인명부 내용 공표 후 10일), 이의신청 기간(열람기간 이내) 및 해당 이의신청에 대한 처리 기간(열람기간 종료 후 14일 이내)을

1) 「주민조례발안에 관한 법률」의 주요내용은 [참고자료](p.10) 참조

기준과 동일하게 규정하고 있음.

<주민조례발안의 절차>



<주민조례발안 청구 현황>

연도	계	청구결과						
		원안의결	수정의결	부결	각하(반려)	철회	폐기	진행중
‘20	10	—	2	—	3	1	4	—
‘21	31	—	6	8	9	5	2	1
‘22	44	2	5	7	19	8	—	3
‘23	64	4	7	6	30	5	—	12
‘24	18	—	2	1	4	—	—	11
계	167	6	22	22	65	19	6	27

※ 자료: 행정안전부

참고로, 2021. 3. 23. 제정된 「행정기본법」은 국민의 실체적 권리를 강화하고 국민의 권익 보호 및 법치주의의 발전에 이바지하기 위한 목적²⁾에서 행정청의 처분에 대한 이의신청 기간을 ‘처분을 받은 날부터 30일 이내’로 규정하고 있으며, 행정청은 이의신청을 받은 경우 ‘해당 신청을 받은 날부터 14일 이내’에 그 결과를 통지하도록 규정³⁾하고 있음.

<「주민조례발안법」 및 「행정기본법」 이의신청 비교>

	「주민조례발안법」	「행정기본법」
이의신청 기간	청구인명부 내용 공표 이후 10일 이내	처분을 받은 날부터 30일 이내
이의신청에 대한 처리기간	열람기간* 종료 후 14일 이내 *청구인명부 내용 공표 이후 10일	이의신청을 받은 날부터 14일 이내

개정안은 「행정기본법」 상 처분에 대한 이의신청 규정과 유사하게 청구인명부의 열람기간을 30일로 규정하여 이의신청 기간을 연장하고, 이의신청에 대한 심사·결정의 기산일을 ‘이의신청을 받은 날’로 하려는

2) 「행정기본법」

제1조(목적) 이 법은 행정의 원칙과 기본사항을 규정하여 행정의 민주성과 적법성을 확보하고 적정성과 효율성을 향상시킴으로써 국민의 권익 보호에 이바지함을 목적으로 한다.

3) 「행정기본법」

제36조(처분에 대한 이의신청) ① 행정청의 처분(「행정심판법」 제3조에 따라 같은 법에 따른 행정심판의 대상이 되는 처분을 말한다. 이하 이 조에서 같다)에 이의가 있는 당사자는 처분을 받은 날부터 30일 이내에 해당 행정청에 이의신청을 할 수 있다.

② 행정청은 제1항에 따른 이의신청을 받으면 그 신청을 받은 날부터 14일 이내에 그 이의신청에 대한 결과를 신청인에게 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 14일 이내에 통지할 수 없는 경우에는 그 기간을 만료일 다음 날부터 기산하여 10일의 범위에서 한 차례 연장할 수 있으며, 연장 사유를 신청인에게 통지하여야 한다.

것으로 현행법상 이의신청 제도의 실효성을 높이고 국민의 권리를 두텁게 보호하려는 취지로 보임.

다만, 「행정기본법」 상의 이의신청은 국민의 권리·의무에 구체적으로 영향을 미치는 ‘처분’⁴⁾에 대한 불복수단인 반면, 현행법에 따른 청구인명부의 공표 및 수리행위는 주민조례발안 제도의 절차 중 하나로서, 그 자체로는 권리·의무에 구체적인 영향을 미치는 ‘처분’에 해당한다고 보기는 어렵다는 점을 고려할 필요가 있으며,

<주민조례청구의 법적성격에 관한 판례>

이 사건 수리 및 발의는 이 사건 폐지조례안의 의결을 구하는 선행적 절차 행위에 해당하므로, 이 사건 수리 및 발의 그 자체로 인하여 원고들의 권리·의무에 직접적인 변동이 초래되었다거나 원고들의 법률상 지위에 직접적인 변동을 가져오는 것은 아니라 할 것이다. …(중 략)… 이 사건 수리 및 발의는 이 사건 폐지조례안의 의결을 구하는 선행적 절차 행위에 해당하므로, 이 사건 수리 및 발의 그 자체로 인하여 원고들의 권리·의무에 직접적인 변동이 초래되었다거나 원고들의 법률상 지위에 직접적인 변동을 가져오는 것은 아니라 할 것이다.

- 서울행정법원 2024. 9. 13. 선고 2023구합60773 판결 -

개정안과 같이 이의신청의 기간 및 심사·결정 기간을 연장하고 이의신청의 처리시점을 변경하기 위해서는 이의신청인의 권리보장 및 불복절차 강화의 필요성과 주민참여제도로서 주민조례발안의 취지 및 주민

4) 「행정기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “처분”이란 행정청이 구체적 사실에 관하여 행하는 법 집행으로서 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용을 말한다.

조례청구가 지연됨으로써 발생할 수 있는 불이익 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있겠음⁵⁾.

참고로, 행정안전부는 현행법상 ‘청구인명부 공표’는 「행정기본법」상 이의신청의 대상인 ‘처분’과는 그 성격이 다르다는 점을 고려할 필요가 있으며, 개정안과 같이 이의신청 처리 시점을 변경할 경우, 개별 이의신청에 대해 순차적으로 처리해야 하므로 행정적 부담이 증가할 우려가 있으므로 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5334

5) 참고로, 주민참여제도는 ①주민조례발안, ②주민투표, ③주민소환, ④주민감사청구 등이 있으며, 주민투표 및 주민소환은 ‘청구인서명부가 제출된 날부터 7일 이내’, 주민감사청구는 청구를 공표한 날부터 10일 이내에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있음.

「주민투표법」

제12조(청구인서명부의 심사·확인 등) ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 주민투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부(전자청구인서명부의 경우에는 그 출력물을 말한다) 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④ 청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간내에 그 지방자치단체의 장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

「주민소환에 관한 법률」

제27조(「주민투표법」의 준용 등) ① 주민소환투표와 관련하여 이 법에 정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」 제3조제2항, 제4조, 제10조제1항 및 제2항, 제12조(제8항을 제외한다), 제18조, 제19조, 제23조 및 제26조의 규정을 준용한다. (후단 생략)

「지방자치법」

제21조(주민의 감사 청구) ⑤ 주무부장관이나 시·도지사는 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어 두어 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 청구인명부의 서명에 관하여 이의가 있는 사람은 제5항에 따른 열람기간에 해당 주무부장관이나 시·도지사에게 이의를 신청할 수 있다.

[참고자료] 「주민조례발안에 관한 법률」의 주요내용

① 청구요건 등 완화

- 청구 연령: 「공직선거법」 상 선거 연령과 일치(19세→ 18세)
- 청구요건: 인구 규모별로 세분화 및 상한만 규정하여 자율성 강화

개정 이전

구분

서명 비율

시·도

1/100~1/70

기초

50만 이상 대도시

1/100~1/70

시·군·자치구

1/50~1/20

→

개정 이후

구분

서명 비율

특별시, 800만 이상 광역시·도

1/200 이하

800만 미만 광역시·도, 특별자치시, 특별자치도 및 인구 100만 이상의 시

1/150 이하

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

② 청구 절차 간소화 및 지원 강화

- 단체장을 경유하지 않고 청구인이 직접 지방의회에 조례안 청구
 - 온라인 참여를 위한 정보시스템* 구축·운영에 관한 사항 명시
- *주민e직접 (<http://www.juminegov.go.kr>)

③ 주민청구조례안에 대한 이행력 강화

- 조례안에 대해 1년 이내 심의·의결 의무화
- 임기만료시 자동폐기되지 않고 차기의회에 한하여 계속 심사