

# 참여정부 정책보고서 목록 (77)

## I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

## II. 정책추진 관련 (47)

### 경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

### 사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

### 통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

## III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

## IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용



# 주민 직접참여제도

- 주민소송 · 주민소환 · 주민투표 -

2008

대통령자문  
정책기획위원회

# 발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정 of 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정 of 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준



# - 목 차 -

<b>제1장 주민참여의 필요성</b> .....	1
1. 주민참여 확대를 통한 지방자치 내실화 .....	1
가. 형식적 참여에서 실질적 참여로 .....	1
나. 대의민주주의 약점을 보완 .....	3
2. 우리나라 주민직접 참여제도의 뿌리 .....	5
<b>제2장 주민소송제 : 주민에 의한 지방예산 집행 견제</b> .....	7
1. 주민이 예산운영의 감시자 .....	7
2. 제도 도입을 위한 그간의 논의 .....	9
가. 제도 도입을 위한 여건의 성숙 .....	9
나. 참여정부 이후 제도화까지의 여정 .....	11
3. 관련 입법동향 .....	17
4. 입법 추진과정에서의 논란과 쟁점 .....	19
가. 국가도 포함하는 ‘국민소송제’로 도입 확대 여부 .....	19
나. 주민소송의 입법형식에 대한 논란 .....	19
다. 주민소송의 명칭에 대한 논란 .....	20
라. 주민소송의 대상에 대한 논란 .....	20
5. 주민소송제의 주요내용 .....	21
가. 주민감사청구 전치주의 채택으로 소송남발 방지 .....	21
나. 주민감사청구를 위한 필요 주민수 축소 .....	22
다. 주민 1인이더라도 소송 제기 가능 .....	22
라. 주민소송의 대상 및 유형 .....	23

6. 효율적인 예산집행을 기대하며 .....	25
--------------------------	----

### **제3장 주민소환제 : 주민이 직접 부패공무원을 교체 .....**

1. 선출직 공직자, 주민이 직접 책임 추궁 .....	34
2. 주민소환제 도입을 위한 여건 성숙 .....	34
3. 주민소환제의 순기능과 역기능 .....	39
4. 제도 도입과정에서의 논란과 쟁점 .....	40
가. 제도 도입결정까지 .....	40
나. 국회 심의과정에서의 쟁점 .....	41
5. 주민소환제의 주요내용 .....	45
가. 주민소환 대상 .....	45
나. 주민소환투표 청구시기 .....	45
다. 주민소환투표 청구권자 .....	45
라. 주민소환투표 청구사유 .....	45
마. 주민소환투표 청구요건 .....	45
바. 소환발의 효과 .....	46
사. 주민소환의 결정 .....	46
6. 남용방지를 위한 제도개선 필요 .....	46
7. 투명한 지방행정을 기대하며 .....	48

### **제4장 주민투표제 : 지역의 일은 지역주민이 결정 .....**

1. 주민이 최종적으로 판단 .....	53
2. 도입과정에서의 논란 .....	54
가. 참여정부 이전의 논의 .....	54



나. 개별법 제정 필요성 성숙 .....	58
<b>3. 본격적인 제도 도입 논의 .....</b>	<b>61</b>
<b>4. 입법 추진과정에서의 찬·반 양론 .....</b>	<b>63</b>
가. 정부제출안에 대한 주요쟁점 .....	63
나. 주민투표법 제정안 공청회시 제기된 의견 .....	65
다. 시민단체와 지방4단체장 간담회시 제기된 의견 .....	66
라. 각 부처·자치단체의 다양한 의견 .....	67
마. 국회의 다양한 대안 제시 .....	68
바. 일반시민의 의견 .....	69
<b>5. 주민투표제의 주요내용 .....</b>	<b>69</b>
가. 보충·균형·자율성의 원칙에 따라 .....	69
나. 지역 주요현안 정책은 주민의 선택으로 .....	70
<b>6. 시행 2년 만에 주민 속에 뿌리 내리 .....</b>	<b>71</b>

## **제5장 참여민주주의 성공적 정착을 위한 과제 .....**

<b>1. 제도별 발전방안 .....</b>	<b>78</b>
가. 주민소송제도 .....	78
나. 주민소환제도 .....	79
다. 주민투표제도 .....	79
<b>2. 주민의 직접참여 활성화를 위한 향후과제 .....</b>	<b>80</b>



# 제 1 장 주민참여의 필요성

## 1. 주민참여 확대를 통한 지방자치 내실화

### 가. 형식적 참여에서 실질적 참여로

2006년 7월, 제4기 지방자치단체장의 출범으로 우리나라의 지방자치도 외형상으로 성숙기에 접어들었다고 볼 수 있다. 지난 10여년의 지방자치기간 동안 중앙행정 권한의 지방이양촉진등에관한법률 및 지방분권특별법 제정, 주민소송제 도입 등과 같이 일련의 성과를 거두면서 분권과 참여의 확대를 위한 지방자치와 관련한 제도 개혁들이 지속적으로 추진되어 나가고 있다.

참여정부 출범과 함께 의욕적으로 시작된 지방분권 정책은 2003년 정부혁신지방분권위원회가 발표한 '지방분권 로드맵'으로 첫 걸음을 내디뎠다. 정부, 학계, 시민단체 등 여러 주체들이 참여해 숙고 끝에 정한 지방분권 7대 분야 47개 과제가 그것이다.

특히, 47개 분권과제 중에서 주민소환제 및 주민소송, 주민투표제의 도입은 지방자치에 있어 주민참여 제고를 통한 자치행정의 자율적 책임성 확보 측면에서 매우 중요한 과제이다.

지방자치에 대한 보편적인 정의는 "일정한 지역에 거주하는 주민이 국가로부터 독립한 지방자치단체를 구성하고 국가의 일정한 감독아래 지역 내의 공동문제를 자신들이 비용을 부담하면서 스스로 또는 대표자를 통하여 해결하는 것"이라고 할 수 있다.

지방자치의 개념에서 볼 수 있듯이 '주민'은 구역 및 자치권과 함께 지방자치 단체의 본질적인 구성요소로서 지방자치의 주체이자 객체이다. 특히, 자립적인 정치공동체인 지방자치단체의 구성원인 주민의 지역사회에 대한 자율적 참여는 지방자치의 중요한 요소 중의 하나이다.

따라서, 지방분권에서 행정의 개혁과 더불어 가장 시급한 과제는 바로 그 지역을 삶의 터전으로 살아가는 주민들의 직접적이고 적극적인 참여에 있다. 하지만 그동안의 지방자치선 선거 때 대표를 뽑는 것 외에는 주민들이 자가지역의 정책에 관여할 길이 없는 형식적인 주민참여였던 것이다.

이러한 형식적 참여를 극복하기 위해 참여정부 들어 본격 도입된 주민투표, 주민소환제 등은 주민의 직접 참여를 제도적으로 완비하는 마지막 단계라고 할 수 있다.

지방자치의 중요한 요소인 주민참여는 직접, 간접적으로 여러 방법으로 이루어지는데, 주민이 정책과정에 영향을 미치는 방법은 크게 제도화 정도나 참여 결과의 구속력 정도 등에 따라 다양한 형태로 구분될 수 있다.

과거에는 자문위원회, 도시계획위원회 등 각종 위원회 참석과 같이 수동적이고 간접적인 참여방식이 일반적이었지만, 지방자치가 성숙하고 주민참여제도가 완비됨에 따라 주민발안의 형태인 주민조례 제·개폐청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민투표 등과 같이 주민들의 적극적인 참여방법을 제도화 하게 되었다.

특히, 부안군 방사성폐기물처분시설 관련 주민투표는 주민투표제도가 공식 도입되기 이전에 국가정책에 대하여 주민들이 지역의사를 결정하는 과정에서 실시된 투표로서 주민투표법 제정에 이어 주민소환 논의까지 촉진하면서 주민의 직접참여제도 도입에 결정적 역할을 한 사건이다.

정부가 1986년부터 추진해오던 방사성폐기물처분시설(방폐장) 건설 문제는 원자력에 대한 거부감으로 인해 주민들의 반발이 심하였고 무려 19년 동안이나 표류하고 있던 대표적인 국가정책사업이었다. 그런데 지역주민들의 의견수렴 과정 없이 부안군에 방폐장 건설 추진이 공식화되었고, 이에 반대주민들이 수개월 동안 반대 집회에 참여하는 등 사태가 심각해지면서 결국 이러한 갈등을 해결하기 위한 방안으로 주민투표 실시 여부가 논쟁점으로 등장하게 되었다.

결국, 지역내 갈등과 분쟁만 남기고 부안군의 방폐장 건설 추진이 원점에서 재검

토되었다. 이후 2004년 1월 주민투표법이 제정되었고 정부는 2005년 6월 16일 ‘방폐장 후보 부지선정 공고’를 하여 공개적으로 자치단체의 유치 신청을 받아 후보지간 주민들의 주민투표를 통해 최종 부지를 선정하기로 결정하였다.

이렇게, 주민투표제도의 도입으로 자치단체의 중요한 사항이나 자치단체장의 오남용에 대하여 주민들의 의사결정권을 확대시켜 자치단체장의 책임성을 확보할 수 있도록 하였다. 이후에도, 하남시의 광역화장장 유치, 제주특별자치도 서귀포시의 해군기지 건설 같은 국가의 주요시설이나 지역내 공공시설 설치와 관련한 주민갈등을 주민투표로 해결할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여 향후 원만한 지역 분류해결이 기대되고 있다.

무엇보다도, 과거 정부가 일방적으로 주민들을 설득하려 했던 정책들에 대해 주민 의사를 묻도록 하고, 담당 공무원들도 자신의 업무가 주민투표의 대상이 되는지 깊게 생각하도록 하는 등 지방행정의 현상이 점차 변화되게 되었다.

또한, 2007년 5월부터 전격 시행되는 주민소환제를 통해 지방자치단체장, 지방의원들의 무능과 비리에 대해 주민들은 당당히 그들을 문책할 권한을 갖게 된 것이다. 이와 관련하여 일부지역 기초단체장 및 기초의원이 소환 대상으로 물망에 오르는 등 해당지역 시민단체들을 중심으로 주민들의 지역사회 문제에 대한 관심이 점차 증대되어 가고 있다.

이와 같이, 지방자치가 성공적으로 이루어지기 위해서는 자치행정에 대한 주민의 적극적 참여가 제도적으로 보장되고 활발하게 기능을 다해야만 한다. 당해 지방자치단체의 주민 모두가 참여하기란 현실적으로 한계가 있겠지만 적어도 각계각층의 상당수 주민이 지역현안에 관한 의사결정에 참여함으로써 자치행정에 대한 주민의 신뢰도 제고는 물론 책임성 있는 진정한 지방자치가 가능해 진다. 이것이 주민참여의 의의라고 할 수 있다.

#### 나. 대의민주주의 약점을 보완

지방자치를 민주주의 이념실현을 위한 제도의 일환으로 평가할 때, 지방행정에 대한 주민의 적극적 참여는 민주정치의 실현을 위해 필수불가결한 요소이다.

즉, 주민참여는 정책결정에 있어 주민의 의사를 투입시켜 정책내용이 일반주민의 의사에 부합하는 방향으로 결정되도록 하여 주민의 복리를 증진시키고, 대의기관에 대한 직·간접적 영향력 행사를 통해 정책결정자의 책임성을 고양하는 효과가 있다. 또한, 정책결정자와 의견의 대립이 있는 경우 권력의 기초인 주민이 정책결정자간 의견을 조정할 수 있고 참여를 통해 얻은 정책에 대한 이해가 높아져 정책집행과정에서 주민들의 정책순응도가 높아지게 된다.

구체적으로 통상 주민참여는 대의기관이 결정하기 전에 청문회나 공청회 등과 같이 정책결정과정에 참여하거나, 주민들이 자신들의 의사를 전달하기 위해 최종적인 의사결정권을 제도적으로 보장하려는 형태로 나타난다. 다만, 후자의 경우 헌법상 보장되고 있는 대의민주주의의 본질 및 기본원리와 조화되는 한도 내에서 가능하다. 따라서, 주민의 직접참여는 그 절차와 효력에 대하여 법령에 구체적인 근거가 있어야 행사가 가능하다.

특히, 오늘날 행정이 한층 복잡화·전문화되는 상황에서 선출직 공직자의 부패와 무책임, 독선과 전횡이라는 대의민주주의의 한계를 극복하기 위하여 주민들이나 시민단체의 직접 참여를 강조하는 '참여민주주의'가 대안으로 중요시되고 있다.

하지만, 이러한 주민참여는 정책과정의 효율성을 저해하고 정책결정의 중립성을 저해하는 등의 부정적 측면이 제기되기도 한다. 따라서, 주민참여의 긍정적 측면을 부각시키고 주민참여를 활성화하기 위한 제도적 장치 마련이 중요하며 그 순기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 간접 민주주의의 약점을 보완 할 수 있다. 현대 민주정치는 대의적 민주주의가 특징이며 주민이 선출한 지방자치단체장과 지방의회 의원 등 주민대표 기관이 주민들의 의사를 충분히 반영하지 못할 경우 보완 내지 시정하는 기능을 한다.

둘째, 책임행정을 가능케 해준다. 지방자치단체가 위법 또는 부당한 행정으로 주민의 이익을 침해한다든지 지방자치단체에 재산적 손실을 발생하게 하는 경우, 주민이 직접 시정을 요구함으로써 책임행정을 구현하게 한다.

셋째, 지방행정의 독선화를 방지할 수 있다. 행정의 전문화가 심화될수록 행정관료에 의한 행정의 독선화 가능성이 높아진다. 이를 감시하고 통제할 수 있는 기능을 하게 된다.

넷째, 행정의 효율성을 높일 수 있다. 주민들의 자발적인 참여와 협조는 지방자치단체로 하여금 정보접근의 확대, 효과적 의사소통 등을 통한 정책순응도 제고를 가져와 행정의 효율적인 집행에 견인차 역할을 하게 한다.

다섯째, 주민참여가 활발하게 이루어지면 지방자치에 대한 주민의식을 향상시키고 성숙한 시민의식을 함양하는 계기가 된다.

## 2. 우리나라 주민직접 참여제도의 뿌리

대한민국 정부수립 후 근대적 지방자치제도를 채택하기 이전에도 우리나라에는 전통적으로 지방자치적 요소를 지닌 전통이 있었다.

조선시대에 군현 단위 양반들의 총회로서 민의수렴 통로 역할을 했던 향회(鄉會)나 면리(面里) 단위에서 자치적으로 운영되며 마을의 대소사를 심의·결정했던 촌회(村會) 등이 대표적이며 특히, 북이 울리는 소리를 임금이 직접 듣고 북을 친 자의 억울한 사연을 접수 처리하도록 하는 신문고제도는 조선시대 민의상달의 대표적인 제도였다.

1949년 지방자치법 제정 이후 정치적 상황으로 잠시 침체되었던 지방자치제도는 1995년 민선단체장이 선출되면서 각 부분에 있어 지방의 자율성과 권한이 크게 신장됨에 따라 지방자치제가 지역 특성에 맞는 창의적 시책 개발·추진, 주민위주의 봉사행정 구현 등 긍정적인 성과를 거두고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나, 지방분권의 진전과 정부의 통제·감시장치 약화 등으로 확대된 권한에 걸맞는 지자체의 역량 및 책임성 확보는 미흡한 반면에 주민참여를 제도화할 수 있는 다양한 통로의 부족으로 풀뿌리 자치이념 실현이 곤란하고, 주민이 참여하는 경우에도 지역이기주의나 집단이기주의에 기초한 참여에만 집착하게 되어 지역전체를

위한 공익 실현형 참여노력은 부족한 “깍뎀기 자치”라는 비판도 있었다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 참여정부 들어서 지방자치단체의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 취지에서 주민참여제도들을 본격적으로 도입하게 되었다.

이러한 주민참여의 제도적 연혁을 살펴보면 1999년 지방자치법 개정으로 주민감사청구제도 및 주민조례 제·개폐 청구제도가 도입되었고, 2004년 7월에는 주민투표제도가, 2006년 1월에는 주민소송제도가 갖추어졌으며, 2007년 5월부터는 주민소환제도가 실시되게 되었다.

이제 행정의 객체로만 여기던 주민들이 공직자에게 책임을 묻고 잘못된 정책의 수정을 요구하며 직접 정책결정에 참여할 수 있는 제도적 장치가 갖추어진 셈이다.

특히, 주민소환과 주민투표는 투표를 통해 주민이 스스로 최종적인 결정권을 행사하게 되므로 이전에 도입되었던 주민조례청구나 주민감사청구 등과 강제력 측면에서 구별되며, 인적투표와 사안적(물적)투표라는 점에서 서로 다른 특성을 지닌다.

이하에서는 주민의 참여를 강화하기 위해 도입된 제도들 중에서 주민 직접참여제도의 상징이라고 할 수 있는 주민소송, 주민소환, 주민투표에 대하여 살펴본다.



## 제 2 장 주민소송제 : 주민에 의한 지방예산 집행 견제

### 1. 주민이 예산운영의 감시자

주민소송이란 주민이 지방자치단체의 재무회계행위가 적정하게 운영되도록 하기 위하여 당해 지방자치단체(그 기관 또는 직원)의 위법한 재무회계행위 또는 해태한 사실에 대하여 이를 방지 또는 시정하거나 그 손해의 회복을 위하여 제기하는 소송을 말하며, 지방자치법 소정의 주민감사청구에 의하여 지방자치단체의 재무회계행위에 대한 위법성 시정이 이루어지지 않는다고 판단할 경우 주민이 법원에 그 적부의 판단을 구하는 제도이다.

즉, 주민소송제도란 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위를 주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 주민자격으로 그 시정을 법원에 청구하는 소송절차로서, 지역 주민에게 당연히 인정되는 권리가 아니고 특정한 법적 절차에 의하여 인정되는 실체법상 권리이다.

주민소송은 공익소송으로서 주민의 개인적 권리·이익의 침해가 아닌 지방공공의 이익보호 내지 침해의 예방을 위해 제기하는 소송으로서 기본적으로 「객관소송」 중 「민중소송」의 법적 성격을 지닌다.

현행법상 인정되는 민중소송에는 「국민투표법」상의 국민투표무효확인소송과 「공직선거법」상의 선거무효·당선무효소송이 있다.

국민투표무효확인소송은 국민투표의 효력에 관하여 이의가 있는 투표인은 투표인 10만인 이상의 찬성을 얻어 중앙선거관리위원회위원장을 피고로 하여 투표일로부터 20일 이내에 대법원에 제소가 가능하다.

선거무효·당선무효소송은 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서 선거의 효력에 관해 이의가 있는 선거인·정당 또는 후보자는 선거일로부터 30일 이내에 당해 선관위원장을 피고로 대법원에 소송을 제기할 수 있다. 또한, 자치단체장 및 지방의원선

거에 있어서도 선거인은 상급선거관리위원회에 소청 제기 후 고등법원에 소송을 제기할 수 있다.

무엇보다도 주민소송제도의 도입은 지방자치의 실시로 지방재정 운영과정에서의 투명성과 효율성을 제고하고, 지방자치의 핵심요소인 주민에 의한 참여민주주의를 실현하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

이러한 주민소송제도가 도입됨에 따라 주민의 직접참여가 활성화되면서 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고, 지방공공의 이익 옹호를 위한 수단으로서 지방행정의 적법성·효율성을 제고할 수 있다. 특히, 재무회계 운영에 대한 사법적 통제 수단으로서 기능하여 지방재정의 사후적 통제기능 강화 및 심리적 예방효과를 거양할 수 있다.

즉, 주민의 직접참정권 확대를 통하여 지방행정의 책임성과 민주성을 강화하고 주민의 자발적·주체적 참여로 성숙한 지방자치 기반을 구축하는데 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

또한, 입법적으로 자치단체 예산집행에 대한 내부적인 감시·통제장치가 제대로 기능하지 않는 상황에서 위법·부당한 예산집행에 대한 외부적 감시·통제장치로 기능하며, 위법한 공금 지출, 재산의 취득·관리 및 처분 등에 대한 사전감사와 사후 주민소송의 제기를 통하여 위법한 예산집행을 견제할 수 있는 주민의 실질적 권리를 보장할 수 있게 된다.

주민소송제가 도입되면 주민은 누구나 소송을 제기할 수 있게 되고 이에 따라 주민의 자발적인 지방정부의 예산집행에 대한 관심을 통해 감독기관의 감사 및 통제에 소요되는 비용이 절감되며, 소송제도의 발전으로 지방행정 일반에 대한 견제기능을 수행함으로써 궁극적으로 투명하고 효율적이며 책임성 있는 지방정부를 유지하기 위한 사법제도로서 기능하는 효과가 예상된다.

그러나, 주민소송이 도입되면서 정치적 목적으로 자치단체장에 대한 집중적인 소

송을 제기하거나, 보상금제도 도입시 보상금 목적으로 직업적으로 주민소송을 제기하는 등 남소의 폐해도 발생할 가능성도 우려되고 있다.

즉, 집단적 이기주의로 인한 빈번한 소송이 제기될 경우 자치단체의 정상적인 정책수행이 곤란해지고 자치단체 공무원의 정신적·시간적·금전적 부담이 가중되면서 지방공무원의 사기저하와 무사안일주의가 팽배하게 되어, 자치단체의 합리적인 장기계획과 전문적인 정책수립에까지 악영향을 미칠 수 있다는 문제점 등이 제기되고 있다.

그러나, 주민소송제 도입은 주민들이 지방자치단체의 재무회계행위에 대하여 더 이상 관행적인 시각에서 보려하지 않고 적극적인 주민참여를 유도할 수 있다는 측면에서 지방자치제도 선진화에 기여하는 바가 클 것으로 기대된다.

## 2. 제도 도입을 위한 그간의 논의

### 가. 제도 도입을 위한 여건의 성숙

주민소송제도는 본래 영국의 납세자 소송에서 발달하여, 미국으로 전파되면서 각 주에서 도입·확산되었다.

우리나라는 구 지방자치법상 소청제도에서 그 기원을 찾을 수 있다. 당초 소청제도는 1949년 지방자치법 제정 당시부터 규정된 것으로 조례·명령·규칙이 헌법과 법률에 위반된다고 인정될 때 국민 100인 이상의 연서로써 소청을 제기하며, 이에 불복할 경우 대법원에 제소할 수 있는 제도이지만, 제도의 미활용으로 1962년 법개정 당시 폐지되었다.

이후, 참여정부의 출범과 더불어 지방분권과 자치역량 제고로 책임행정을 구현하고, 주민에 의한 자율적 통제를 통하여 지방행정의 경쟁력과 투명성을 강화하려는 필요성이 더욱 증대되면서 지방분권특별법(04.1.16)을 제정하였다.

동법 제14조에서 “국가와 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민 직접참여제도를 강화하여야 한다”라는 주민소송제도의 도입근거가 마련되었으며, 중앙정부·각종

감사 등을 통한 획일적·일방적 행정통제 방식을 개선하려는 노력이 이루어지게 되었다.

또한, 대통령도 경상남도 순방시 임기 중 주민소송제도 도입의지를 언급했다.

행정의 공정성·적법성 확보를 위해서는 시민통제가 필요하며, 향후 소송납용을 막기 위한 견제장치를 만들더라도 주민소송제 등을 임기 중에 도입 추진 (2003. 11)

무엇보다 민선 자치 실시 이후 각종 이권을 둘러싼 지역 토착세력과의 민관유착으로 자치단체장 등 지방공직자의 부패와 비리가 상존하며, 무분별한 낭비성 축제와 같은 자치단체장의 선심성·행사성 사업추진과 중복투자 등에 기인한 방만한 재정운영으로 재정 악화 등 지방재정 운영과정에서 많은 문제점이 노정되었다.

특히 민선 이후 열악한 지역 재정여건을 감안하지 않고 지역발전을 위한 무리한 수익·경영사업을 경쟁적으로 확대함에 따라 2003년 감사결과 지자체가 신설한 38개 법인 중 29개가 만성적자 상태로 결국 지역주민의 부담으로 작용하게 되는 사례들이 지적되었다.

더욱이 각종 감사를 통한 위법·부당사태 적발도 대부분 '주의 촉구' 수준에 그쳐 동일사태의 재발방지라는 예방효과를 기대하기가 곤란하고, 지방자치단체의 자율적인 자정노력과 지방의회의 견제와 감사를 통한 통제도 그 실효성에 대한 의문이 계속 제기되면서 행정내부의 통제·감시 및 자율적인 시정노력의 한계가 지적되는 상황에서 주민소송제의 도입 필요성이 제기되었다.

또한, 지방분권의 가속화에 따라 과거 중앙정부에 의한 권력적 통제방식을 탈피하여 주민참여를 통한 자율적 통제방식으로 전환이 필요하였고, 효과적인 주민통제 체제 구축을 통한 심리적 예방효과로 지방재정 운영과정에서 발생하는 부정부패 발생소지를 사전에 차단하기 위해 주민참여 확대 차원에서도 주민소송제도의 필요성이 점증되었다.

이에 2000년부터는 시민단체들의 납세자 운동이 활발해졌고, 주민소송제 도입에 관한 논의가 본격화되면서 2001년에는 시민단체들의 제안을 받아 '납세자소송에 관한 특별법(안)'이 국회에 발의되었으나, 제16대 국회 임기만료로 자동폐기 된 바 있다.

#### 나. 참여정부 이후 제도화까지의 여정

참여정부 출범과 더불어 주민소송제 도입이 지방분권로드맵 과제에 포함되면서 본격적인 제도화 논의가 다시 이루어졌고, 법무부 등 관계부처와의 협의를 거쳐 현행 지방자치법과 조화를 이루며, 주민 직접참여제도 확대라는 제도 취지에 따라 입법내용 및 형식 등을 지방자치법에 수용하는 방향으로 도입방안을 마련하였다.

주민소송제도를 도입하는 과정에서 환경의 변화에 능동적으로 대응하고 정책효과 극대화를 위하여 단계별·일정별로 세부실천 전략을 수립하였으며, 사전 철저한 준비와 전략적 대응을 통하여 성공적으로 정책을 도입하였다. 벤치마킹을 통한 제도연구·사전조사, 학계·시민단체 등의 광범위하고 다양한 의견수렴을 거쳐 주민의 직접참여 기회를 확대하였다.

먼저, 2003년 말부터 시민단체 관계부처와 학계 전문가가 참여하는 『주민소송제 연구자문단』을 구성·운영하여 법안의 초안을 마련하였다.

〈주민소송제도 연구자문단〉

성 명	소 속	성 명	소 속
권 오 룡	행정자치부 차관보·단장	지방 4명	지방 4단체 추천·선정
강 재 규	인제대 법학과 교수	강 병 규	행정자치부 자치행정국장
강 현 호	성균관대 법학과 교수	김 동 기	행정자치부 지방재정경제국장
오 준 근	경희대 법학과 교수	법무부 1명	법무부 추천
신 봉 기	동아대 법학과 교수	김 용 희	중앙선관위 지도과장
홍 준 형	서울대 행정학과 교수	정 태 용	법제처 법제심의관
윤 영 진	계명대 행정학과 교수	박 재 영	정부혁신위 지방분권 팀장
이 원 희	한경대 행정학과 교수	윤 후 덕	행정자치부 정책보좌관
김 명 연	시민단체	김 성 호	한국지방행정연구원
최 배 근	하남 민주연대	이 경 옥	행정자치부 자치제도과장
하 승 수	참여연대·변호사	배 병 호	변호사

2004년 2월에는 대통령 주재 제1차 반부패 관계기관협의회에서 입법방향을 보고하고, 이 법안에 대하여 대법원(법원행정처)에 검토요청을 하여 새로운 소송의 유형 도입을 위한 소송법적 검토를 거쳤다.

이렇게 검토를 마친 입법안에 대하여 시민단체·자치단체·관계부처의 의견조회를 통해 다시 한번 제도도입과정에서 발생할 수 있는 문제점에 대한 사전 검토과정을 거쳤다. 또한, 지역순회 공청회를 대구(4.30), 광주(5.13), 서울(5.31)에서 3회 개최하고, 시민단체 연합모임에 참석하여 정부 입법예고안을 직접 설명하는 등 시민단체 등의 적극적 참여와 지방4단체 협의회 등 의견수렴을 거쳤다.

특히, 제도도입시 직접 영향을 받게되는 전국시장·군수·구청장협의회는 2004년 10월 8일 '주민소송제에 관한 협의회 입장'에서 지방자치의 기본이념에 비추어 기본적으로 찬성한다면서도 주민소송의 남발로 인한 지방행정의 위축을 우려하며 다음 사항을 입법정책에 반영해 줄 것을 요구하였다.

- 주민소송 대상으로는 ‘위법한 재무회계행위에 한정’ 하는 것이 바람직하며, 소송 전 주민재무감사청구 조항을 둬으로써 ‘주민감사청구 전치주의’ 를 채택하는 것은 지방행정의 혼란예방과 법원의 부담완화 차원에서 필요하다고 생각됨
- 주민소송은 명백히 집단소송이자 공익소송으로 일정 수의 주민연서를 조건으로 하는 것이 합리적이며, 1인소송을 허용하면 주민소송이 남발되고 악용될 우려가 있으므로, 주민감사청구인 수도 상·하한선을 동시에 규정하는 것이 바람직함  
 예) 현재 20세 이상 주민 수 100,000명일 때 2,000명(1/50) 이내 연서필요  
 → 동 법안에 의해 최대 100명(상한선)으로 대폭 완화되어 남소우려가 있으므로 이를 적정규모로 조정하여 사도는 300~500명, 50만 이상 대도시는 200~300명, 시·군·구는 100~200명 등 구체적으로 명시 필요
- 지방자치법 제13조의 5항에서 감사결과 통지를 받은 날로부터 등 다음 4호에 규정된 제소기간을 90일 이내로 설정하고 있는데, 이를 60일 이내로 조정하여 지방행정의 위축을 예방하는 것이 바람직함
- 승소한 주민에 대한 보상금지급 관련, 주민소송은 공익소송의 성격이 강하며 또한, 부패방지법에 보상금 지급에 관한 규정이 있으므로, 별도의 승소보상금지급규정은 불필요함. 다만, 주민소송에 따른 실비보상 차원의 지급은 필요하다고 봄
- 주민소송제는 국가의 사무와 재원이 지방으로 이양되는 것과 동시에 추진 되는 것이 바람직하며, 사무와 재정의 지방이양이 선행되지 않으면서 자치단체장의 책임성 확보 차원에서 주민소송제만을 먼저 추진한다는 것은 자치단체장의 권한과 책임의 일치 관점에서 형평성에 어긋남

이와 같이 폭넓은 이해관계자의 의견수렴을 거친 결과 제도도입의 취지와 주민소송의 대상을 위법한 재무회계 행위로 한정된 정부의 입법방향에 대하여 시민단체와 학계, 자치단체, 언론 등에서 긍정적 평가를 얻을 수 있었다.

다만, 시민단체는 주민감사청구 전치주의의 폐지를 요청하는 등 정부가 마련한 남소방지대책의 불필요성을 지속적으로 제기하기도 하였다.

위와 같이, 대법원·법무부·재경부 등 관계부처 협의, 시장·군수·구청장협의회 등 이해관계자 의견수렴을 거쳐 제도도입 과정에서 발생할 수 있는 갈등을 사전에 예방하였고, 연구자문단 회의, 대통령주재 반부패관계기관 협의회시 보고, 정부혁신지방분권위원회 보고, 국무회의 보고, 공청회·설명회 개최 등을 거쳐 지방자치법(‘05.1.27)과 동법시행령을 개정(‘05.8.5) 하였다.

또한, 후속조치로 업무편람 제작 및 자치단체 공무원 교육, 언론보도·홈페이지 홍보 등을 실시하였으며, 2006년 1월 1일 부터 주민소송제도가 본격적으로 시행되었다.

### “시험대에 오른 주민소송제”

[세계일보 사설 2006년 9월 14일]

올해 도입된 주민소송제가 시험대에 오른 것은 주목할 만한 일이다. 서울 성북구 주민들이 주민감사청구 결과 성북구의회 예산낭비 사례가 밝혀지자 부당하게 쓴 업무추진비를 환수하라는 주민소송을 서울중앙지법에 냈다. 성북구의회말고도 이미 인천 부평, 경기 성남·광명, 충남 서천 등지에서 예산낭비 등의 사유로 주민소송을 제기하는 사례가 줄을 잇고 있다.

주민소송 전에 감사를 청구해야 하고, 패소하면 비용을 물어야 하는 등 쉽지만은 않은 과정이 있다. 그래서 지역 거주 법률가 등 주민들의 자발적 참여가 있어야 주민소송제의 효과를 기할 수 있다고 본다. 단체장과 의원들이 바르게 일하는지 철저히 감시하는 것은 주민의 몫이다.

### << 참고 : 외국의 주민소송제도 >>

#### □ 영국의 납세자 소송(relator action)

- 개인으로서 뿐만 아니라 다른 납세자의 대표자로서 행위하는 1인 또는 다수의 납세자가 지방자치단체장 또는 그 직원의 행위가 주민들의 이익을 침해하거나 무권한의 행위일 경우 이를 저지하기 위해 행하는 쟁송
- 이론적 근거 : 공공신탁이론
  - 지방자치단체의 재산이나 공금은 납세자가 납부한 공조공과(세금, 수수료 등)에 의해서 형성된 시민 모두의 것이며, 지방자치단체는 그 관리를 맡은 수탁자에 불과하고 납세자는 신탁수익자



- 1835년 지방자치법 제정으로 납세자소송을 일반적으로 인정
  - 지방자치단체의 공금은 공공신탁재산으로서 그 공금을 취급할 의무를 지방자치단체에게 부과, 납세자는 지방자치단체의 위법한 공금 처리를 신탁위반으로 간주하여 그 시정을 구할 수 있음
- 납세자의 고발에 의해, 사법장관만이 제소할 수 있는 간접적 고발자소송 (relator action)
  - 사인은 오직 소송을 추행(追行)하는 고발인(relator)에 불과(납세자의 원고적격 부정)
  - 공신탁의 보호자인 국왕을 대표하는 사법장관이 납세자의 고발에 근거해서 지방자치단체의 위법한 공금 지출 등을 신탁위반으로 법원에 제소하고 금지명령 혹은 선언적 판결을 구함 → 19세기 이후, 판례를 통해 지방자치단체의 위법행위 일반에까지 사법장관의 출소적격 인정
- 지방자치단체 공금지출의 위법성을 다루는 납세자소송이 처음으로 승소판결을 받은 것은 1826년
  - 주민자치 전통에 따라 주민투표가 활발하게 이루어지고 있음
  - 지역적 실정에 따라 각 주별 다양한 제도를 운영하고 있음
    - 투표금지 대상, 주민투표 청구에 필요한 주민수 비율, 지방의회 역할(간접발안형, 직접발안형) 등 주별로 다양함

#### □ 미국의 납세자소송(Taxpayer's Suit)

- 공금 및 공공재산의 오용·남용·횡령 등으로 납세자의 이익을 침해하는 위법한 행위에 대하여 납세자로서의 구제를 구하는 소송
- 연혁
  - 1847년 뉴욕시 시장을 피고로 하는 납세자소송 처음 인정
  - 같은 해 매사추세츠주가 지자체의 예산남용에 대한 납세자 소송을 허용하는 성문법 제정
  - 그 후 거의 모든 주에서 지자체 차원의 납세자소송 도입, 주 차원으로 확산
- 시민소송(Citizen Suit)화 경향
  - 1970년대 이후 원고적격요건 완화로 인한 소의 이익 완화, 재무사항에서 비재무사항으로의 소송대상 확대 등으로 인해,
  - 자치단체의 위법행위를 시정함으로써 납세자 전체의 권익을 옹호하고 자치행정의 공정한 운영을 확보하는 것을 목적으로 하는 시민소송으로 발전
  - 주로 환경 침해에 대해, 주민이 법원을 통해 환경파괴 및 침해행위를 규제할 수 있도록 환경 관련 개별법에서 인정

○ 법적성격

- 소권자의 공익에 대한 사실상 이익이 법적 요건이라는 점에서 주관소송, 공익을 목적으로 한다는 점에서 객관소송

○ 납세자소송의 유형

- 고발자소송 : 개인 또는 주민이 공공이익에 대해 법무장관을 통해 제소, 법무장관이 전반적 소송 진행
- 직무집행명령청구소송 : 행정청이 법령에 의해 행해야 할 직무를 행하지 않은 경우 그 직무를 행하도록 청구
- 정지명령청구소송 : 회복불가능한 손해가 예상되는 위법·부당한 행정행위의 집행 정지를 청구
- 선언적 확인 판결 : 당사자의 권리 및 법률관계에 대해 법원이 공적으로 확인

○ 당사자

- 원고적격 : (지자체의 위법행위가 공유재산에 손해를 미치고, 개인적 손해를 입었다고 주장하는) 납세자 또는 시민
- 피고적격 : 자치단체, 주, 연방정부(연방정부는 한정된 범위에서 인정)

○ 이론적 근거 : 공공신탁의 법리

○ 지방자치단체 및 주 차원의 납세자소송

- 명목적 원고적격, 사실상 민중소송과 동일, 소송대상 광범위(재무 → 비재무적사항, 위법 → 낭비적 행위로 확대), 청구 내용에 따라 소송 유형 다양
- 주민 내지 납세자의 지위에서 위법한 재무회계행정의 운영을 방지·시정하고 나아가 위법한 행정일반을 통제하여 행정운영을 공익과 주민 이익에 합치하도록 하는 사법적 환류장치

○ 연방부정청구법(the Federal False Claims Act)에 의한 “키타” (qui tam)소송

- 연방정부의 사업이나 계약에 관한 사기 등 부정이 있을 경우 정부를 대신하여 그 부정행위자를 피고로 삼아 제기하는 공익소송의 일종으로, “내부고발자소송”으로도 불림
- 조세포탈, 낭비, 부실운영의 경우는 대상이 안됨

□ 일본의 주민소송(Resident's suit)

- 주민감사청구에 의해 지방자치단체의 재산적 손해를 방지하거나 회복할 수 없는 경우에 주민의 소송제기에 따라 법원이 그 적부를 판단하는 제도

- 주민이 자기의 법률상 이익이나 권리와는 관계없이 제기하여 지방자치 행정의 공정성과 주민 전체의 이익을 보호함을 목적으로 하는 민중소송·객관소송

#### □ 독일의 단체소송(Class Authority)

- 다수인이 동시에 피해를 입은 경우 각자의 피해에 대해 개별적으로 소송을 제기하는 것이 실제적으로 불가능하고, 가해자의 위법행위에 대한 제재를 가하지 않음으로써 가해행위가 계속될 위험이 있을 때, 이에 대처하기 위해 다수인(지역주민 또는 사단법인)에게 원고적격을 인정하는 소송제도
  - 종류 : 단체가 원고가 되어 개개 법률의 보호목적인 공익을 추구하거나(이타적 단체소송) 또는 원고로서 개인의 청구권을 주장하는(이기적 단체소송) 소송
  - 개인의 이익과 공공의 이익을 위한 중간적 위치에 있는 타인의 이익을 실현코자 하는 소송상 수단
- 객관·공익·집단·비법률적 쟁송으로서 법률의 규정이 있을 때만 허용
- 사법 분야에서는 단체소송이 개별법에 의하여 인정되어 왔으나 행정법 분야에서는 1950년대 이래로 일관되게 부인
  - 행정법원법상 원고적격을 권익침해에 국한(개인이 전체 집단구성원들에 대하여 판결효를 발생시키는 원고적격을 가질수 없음)
- 따라서, 독일의 단체소송은 개별법에 의해 인정된 법정소송에 머물고 있으며, 개괄주의에 입각한 일반소송으로 발전되지 않고 있음

### 3. 관련 입법동향

주민소송제도는 본래 영국의 납세자 소송에서 발달한 바와 같이 우리나라에서도 주민소송제도가 제도화된 배경에는 시민단체들의 납세자 운동이 기여한 바가 크다.

대표적으로 경기도 하남시 국제환경박람회와 관련한 납세자소송이 있다. 당초 1999년 약 186억원의 적자가 발생하였음에도 불구하고 하남시가 다시 2000년 130억 원을 들여 행사준비를 추진하려 하자, 이에 하남시민 266명이 하남시장을 상대로 '정부보조금 지급결정 무효확인소송'을 제기하였다.

하지만 법원은 “시(市) 재정에 손실이 발생하더라도 하남시민 개개인의 직접적이고 구체적인 법률상 이익이 침해됐다고 볼 수 없다”고 판결함에 따라 시민단체들은 납세자 소송 도입을 위한 특별법안을 추진하게 되었다.

비록 하남시의 납세자 소송은 법원에서 각하되었지만 납세자소송특별법안 제정 청원으로 연계되면서 주민소송제 도입에 관한 논의가 본격화되었고, 2001년에는 시민단체들의 제안을 받아 ‘납세자소송에 관한 특별법(안)’이 국회에서 발의되었다.

이렇게 2000년부터 활발해진 시민단체들의 납세자 운동은 예산감시운동을 통해 시민들이 더 이상 수동적인 징수의 대상이 아닌 납세자로서의 권리를 자각하고 능동적으로 스스로 낸 세금이 납세자를 위해 쓰이는지 감시하고 통제하는 ‘납세자 주권’을 확보하는 계기를 마련하게 되었다.

하지만, 납세자소송법안은 2001년 3월에 이주영의원 등 25인이 발의하여 동년 6월 법제사법위원회에 상정, 전문위원의 검토보고를 거쳤으나, 그 후에 별다른 심의 사항이 없다가 제16대 국회 임기만료로 자동폐기 되었다.

◀ 납세자 소송 법안 주요 골자 ▶

- 소송대상 : 위법한 재무회계행위(공금지출, 계약, 재산처분 등)
- 피고적격 : 국가, 지방자치단체, 공공기관
- 원고적격 : 국민 누구나 가능(자치단체의 경우 주민에 한정)
- 승소시 보상금(이익의 1/10 이내, 10억 한도) 및 소송비용 지급

그 외에 ‘증권관련집단소송법(안)’과 관련하여 입법추진 동향을 살펴보면 2000년 이후부터 2건의 청원과 정부안을 포함한 3건의 법률안이 국회에 제출되어 2003년 12월 23일 법제사법위원회 대안으로 국회 본회의를 통과하고 2004년 1월 20일 공포되었다.

◀ 증권관련집단소송법 주요 골자 ▶

- 소송대상 : 증권시장에서 발생하는 기업의 각종 불법행위
- 피고적격 : 시세조작, 부실감사 등을 원인으로 한 손해배상청구
- 원고적격 : 피해집단 구성원 50인 이상 등
- 남소방지 : 최근 3년간 3건 이상 제기 소송대리인은 배제

#### 4. 입법 추진과정에서의 논란과 쟁점

##### 가. 국가도 포함하는 '국민소송제' 로 도입 확대 여부

주민소송제 도입 논의 과정에서 지방자치단체의 위법한 재무행위 외에 국가를 포함하는 국민소송제 도입도 제기되면서, 주민소송제 도입 추진을 잠정 중단 후 국가까지 포함하는 일괄적인 국민소송제 도입을 논의하자는 입장도 있었다.

그러나, 소 제기 대상 및 범위를 확대할 경우 국가는 통치행위적 성격의 재무회계행위가 많아 소송 진행시 국정수행에 큰 혼란을 초래하며 공무원의 소극적 업무처리를 유발할 우려가 있고, 대통령의 정책결정을 법원이 판단하게 되는 등 주민소송제와는 다른 많은 문제점이 예상되었고, 더욱이 민중소송화 함으로써 소권남용시 한정된 사법자원의 효율적 배분을 저해할 문제점이 제기되었다.

또한, 외국에서도 지방자치단체를 단위로 한 주민소송제도의 도입사례는 있으나 국가를 상대로 한 국민소송제 도입 사례는 없으므로 우선 지방자치단체의 주민소송제를 우선 도입하여 그 운영성과를 평가한 후 국가로 확대 추진을 검토하기로 하였다.

##### 나. 주민소송의 입법형식에 대한 논란

입법형식과 관련하여 먼저, 지방자치법을 개정하여 지방자치법에 수용하자는 입장과 별도의 법률을 제정하여 단일법제로 추진하자는 입장이 있었다.

지방자치법을 개정하는 경우 현행 지방자치법과 조화될 수 있고, 법률의 양산을 억제할 수 있지만, 지방자치법 체계가 복잡해지고 복잡한 소송절차 규정이 미비함

에 따라 적용과정에서 시행착오가 나타날 수 있다는 문제점이 있다.

반면, 별도의 법률을 제정하는 경우에는 소송절차를 충실히 규정할 수 있고 자기 완결성이 강화할 수 있다는 장점이 있지만, 향후 개별 소송법의 난립이 우려되고 지방자치법과의 부조화가 우려되었다.

이와 같은 입법형식에 대한 논란은 소송절차에 관한 상세한 규정이 필요하다는 측면에서 단일 법률로 제정하는 것이 효율적이나 주민참여권 확대차원에서 도입하는 목적을 고려할 때 지방자치법에 수용하는 방안으로 수렴되었다. 법무부도 입법 내용 및 방식 등을 고려할 때 지방자치법 체계에 수용하는 의견을 제시하였으며, 외국의 경우 미국은 각 주마다 다양하며, 일본은 지방자치법에 규정을 두고 있다.

#### 다. 주민소송의 명칭에 대한 논란

주민소송의 소송명칭과 관련하여 「주민소송」과 「납세자소송」이라는 2가지 명칭을 검토하였으나, 납세자소송에서 납세자라는 개념과 지위, 역할이 불명확하고 원고적격에 있어 납세자만 인정하는 것도 불합리하다는 지적에 따라 제도의 주된 목적을 간결하게 표현하며 개념의 명확화를 도모할 수 있는 주민소송이란 명칭으로 사용하기로 하였다.

#### 라. 주민소송 대상에 대한 논란

주민소송의 대상과 관련하여 우선, 위법한 재무회계행위로 한정하되 일정기간 제도 시행 성과를 분석 후 대상 확대를 검토하자는 의견과 위법한 재무회계행위 외 확대 가능한 분야를 발굴하여 제도 도입 시 반영하자는 입장이 있었다. 더 나아가 주민소송 대상을 전면적으로 확대하여 행정소송법 개정과 병행하는 전면 재검토 방안도 제기되었다.

그러나, 위법한 행정작용 일반으로 대상을 확대할 경우 객관소송인 주민소송이 행정소송법상 주관소송으로 대체되어 제도도입취지가 훼손되므로 주관소송을 원칙으로 하는 현행 행정소송법 체계와의 정합성 유지, 납세자소송으로부터 발전된 주민소송제의 연혁과 소송남발로 인한 행정위축 등을 감안하여 위법한 재무회계행위로 소송대상을 한정하기로 했다.

## 5. 주민소송제의 주요내용

주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위를 주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 주민자격으로 그 시정을 법원에 청구하는 소송절차로서, 주민감사청구 전치주의를 채택하고 있다.

주민소송의 대상이 되는 자치단체의 위법한 재무회계행위는 다른 기관의 감사여부에 관계없이 주민감사 청구가 가능하도록 하여 주민의 권리를 실질적이고 적극적으로 보장하도록 하였다. 즉, 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항은 주민감사청구를 할 수 없도록 규정하였던 것을 새로운 사항이 발견되거나 중요한 사항이 감사에서 누락된 경우에도 주민감사청구가 가능하도록 하였다.

주민의 감사청구에 따른 감사 결과 주무부장관 또는 시도지사의 감사결과 조치요구에 불복이 있는 경우, 지방자치단체장의 감사결과에 따른 이행조치에 불복이 있는 경우 등에 있어 주민은 위법한 재무회계 행위에 대한 취소·중지, 손해배상청구 등을 요구하는 소송을 제기할 수 있다.

소송 결과 법원의 판결에 의해 위법한 재무회계 행위는 취소·중지되고, 손해배상 등을 청구하는 소송의 경우에는 지방자치단체의 장은 해당 당사자에게 손해배상금 등의 지불을 청구하거나 변상명령을 하여야 한다.

### 가. 주민감사청구 전치주의 채택으로 소송남발 방지

주민소송 남발에 의한 지방행정의 혼란 예방과 법원의 소 부담완화 등 부작용을 최소화하기 위해 주민감사를 청구한 주민에 한하여 소송제기가 가능토록 하여 필수적 주민감사 청구 전치주의를 채택하고 있다.

소송제기 전에 주민감사청구 절차를 거치면서 재무회계제도의 복잡성과 전문기술성에 비추어 행정기관의 전문적 지식을 활용하고 법원의 사법기능을 보충함으로써 법원의 부담을 경감시킬 수 있으며, 소송에 비해 간이·신속하게 사건을 처리할 수 있기 때문에 시간과 비용의 측면에서 경제적이다.

특히, 위법행위에 한해 제기할 수 있는 소송에 비해 위법뿐만 아니라 부당한 사항에 대해서도 감사청구가 가능하여 부당한 재무회계사항을 시정하는 최종심의 역할을 수행할 수 있으므로 주민의 권익보호를 한층 강화시킬 수 있다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

또한 위법성 판단에 대한 법적 지식이 부족한 주민의 입장에서는 감사기관의 사전 유권해석을 통해 법적인 판단을 구할 수 있어 주민소송 패소로 인해 부담하게 될 불필요한 소송비용의 낭비를 방지할 수 있고, 소송을 제기할 경우에도 감사결과를 통해 얻은 정보로 보다 면밀한 대응자료 준비가 가능하다.

또한, 주민감사를 청구하는 경우 향후 주민소송으로 이어질 수 있으므로 당해 사무처리가 있었던 날로부터 2년 이내라는 청구기간을 한정하여 남소를 방지하고 주민소송 도입에 따른 부작용을 최소화하고 있다.

#### 나. 주민감사청구를 위한 필요 주민수 축소

주민감사청구제도를 도입('00.3)할 당시에는 감사청구 주민수가 주민총수의 1/50 범위 안에서 조례로 규정하도록 하였으나, 주민감사청구 운용과정에서의 문제점으로 지적된 바 있다.

감사청구 주민수의 과다문제를 해소하고 새로운 주민소송제도 도입시 예상되는 남소폐해를 예방하기 위한 대책마련과, 주민감사청구 전치주의 채택으로 주민소송 제기를 지나치게 제약할 수 있는 비판 등을 균형 있게 고려하여 적정한 주민수를 고려하여 감사청구 연서에 필요한 주민수를 시·도 500명, 50만 이상 대도시 300명, 시·군·구 200명 범위 내에서 조례로 규정하도록 하향 조정하여 주민참여가 활성화 될 수 있도록 하였다.

#### 다. 주민 1인이라도 소송 제기 가능

주민소송제도는 필수적 감사청구 전치주의를 채택하고 일정수 이상 주민의 연서에 의해 감사를 청구할 수 있도록 규정하고 있는 관계로 주민소송을 제기함에 있어 반드시 감사청구에 참여한 주민 모두가 참여하는 집단소송의 형태로 제기되어야 하



는 것으로 오해의 소지가 있을 수 있다.

그러나, 주민감사청구를 경유한 주민이라면 누구나 소송제기가 가능하고 소송제기에 있어 다시 청구인의 서명을 받을 필요도 없으며, 서명한 청구인의 소송의사를 일일이 확인할 수도 없는 상황이므로 감사청구에 연서한 주민 다수가 소송제기에 반대의사를 가지고 있어도 일부가 이에 찬성한다면 그 찬성주민은 주민소송을 제기할 수 있다.

소송의 형식은 주민 다수가 공동명의로 공동소송을 제기하든 대표자 명의로 대표소송을 제기하든 문제가 되지 않으며, 소송을 제기한 주민이 사망 등 소송중단 사유발생시 주민소송의 중단사태가 발생하지 않도록 다른 주민(감사청구 주민 중)의 소송수계 규정을 마련하였다.

## 라. 주민소송의 대상 및 유형

주민소송제도 도입시 주민소송의 대상과 유형을 구체적으로 법정화하여 남소를 방지함으로써 지방행정의 불필요한 혼란 상태를 억제하고자 했다.

### ① 주민소송의 대상

주민소송의 대상인 재무회계행위의 4가지 유형은 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약의 체결·이행 및 지방세·사용료 등 공금의 부과·징수의 해태이다. 특히, 공금의 지출은 지방자치단체의 모든 행정작용이 공금의 지출을 수반하므로 주민소송이 가장 많이 제기될 수 있는 분야이다.

### ② 주민소송의 유형

주민소송에는 중지소송, 행정처분의 취소·무효확인 소송, 해태사실의 위법확인 소송, 손해배상청구 및 부당이득반환청구 소송이 있다.

먼저, “중지소송”은 지방자치단체의 재무회계행위와 관련하여 당해 행위를 계속할 경우 회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우 당해 행위의 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송이다.

자치단체가 체결하는 각종 계약에 있어 취소 또는 무효확인소송 제기가 불가능한 현실에서 위법한 계약체결에 따른 그 대금의 지급 등을 중단시킬 현실적인 필요성

이 있으므로 이러한 소송유형을 도입하였다.

이와 같이 중지소송이 사전억제수단인데 비해, “행정처분의 취소·무효확인 소송”은 사후구제수단으로 소송의 대상이 되는 당해 재무회계행위의 취소 또는 변경을 구하거나 효력 또는 존재여부의 확인을 구하는 소송이다.

“해태사실의 위법확인을 구하는 소송”은 주민소송의 청구대상 중 해태사실이라는 부작위를 대상으로 한다는 점에서 적극적 행위를 대상으로 하는 중지소송이나 취소·무효확인 소송과는 구별된다. 지방자치단체가 위법하게 지방세·사용료·수수료 등의 부과징수나 각종 재산상 청구권 등의 행사를 해태하면 공공재산에 손실을 가져오게 되고 재무행정의 공정성을 확보할 수 없게 되므로, 주민소송은 이러한 태만을 견제하여 지방자치단체의 재산적 이익을 지키기 위해 주민에게 부여된 제도이다.

“손해배상 또는 부당이득의 반환청구 소송”은 주민이 개인으로서의 자치단체장이나 직원을 직접 피고로 하지 않고 당해 지방자치단체의 대표기관으로서 단체장을 피고로 하여 위법한 행위에 대해 책임이 있는 당사자(개인으로서의 단체장, 직원, 지방의회 의원, 상대방)에게 손해배상 또는 부당이득의 반환을 청구할 것을 요구하는 소송이다.

지방재정법 제94조 또는 회계관계 직원 등의 책임에 관한 법률 제4조 등의 규정에 의하여 회계관계 공무원이 변상책임을 져야 하는 경우에는 당해 변상명령을 할 것을 요구하는 ‘이행청구 또는 변상명령요구소송’이 있는데, 이 경우에는 변상책임에 있어 고의·중과실을 요구하는 규정이 마련되어 있는 점을 감안하여 회계관계 공무원의 경우에는 변상명령을 할 것을 요구하는 주민소송의 형태를 추가한 것이다.

개인으로서 자치단체장이나 직원이 피고가 되지 않고 당해 지방자치단체의 장(당해 지방자치단체의 대표기관으로서 단체장 또는 권한 있는 소속기관)이 피고가 되기 때문에 지방자치단체에 설명책임이 과하여 지며, 판결에 의해 주민이 승소하면 지방자치단체에는 손해배상청구권 등의 채권을 행사할 의무가 형성되는 것이다.

## 6. 효율적인 예산집행을 기대하며

2000년 주민감사 청구제도가 도입된 이후 연 평균 10여 건의 주민감사청구가 제기 되었으나, 주민소송제의 시행에 따라 주민감사 전치주의가 도입된 2006년도에는 27건이 제기되어 170%가 상승되었으며, 2006년 1월 1일 주민소송제도가 시행된 이후 7건의 주민소송이 제기되어 주민소송제도가 주민들로부터 다양한 공감대를 형성하고 있음을 알 수 있다.

또한, 인천 서구의회 예산낭비 사례의 경우 주민소송 제기를 전제로 주민감사를 청구하자 의원들이 사용한 업무추진비를 자진반납 하는 등 제도도입 자체만으로 정책효과가 가시화되고 있다. 특히, 성남시 탄천변 불법도로 개설과 관련하여 성남시장을 상대로 제기된 180억원 손해배상청구소송에 대한 첫 재판('07.4.18)이 열리게 되면서 성남시장이 법정 출두하게 되어 주민소송제도가 도입('06.1)된 이후 최초로 자치단체장이 주민소송에 의해 법정에 서게 되었다.

이렇게 주민소송제도 도입 이후 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대한 주민들의 소송제기가 활성화 되는 가운데 2007년 10월 17일 서울 성북구 위원들의 업무추진비 등 예산낭비를 이유로 제기된 주민소송에 대하여 최초로 법원이 판결을 내렸다.

의원들의 업무추진비 및 해외연수비 지출행위의 부당성에 대한 판단과 관련하여 법원은 주민소송의 대상이 되는 각종 재무회계행위의 위법은 당해 행위가 객관적인 정당성을 결여하여 실정법규를 위반한 경우 이외에 법의 일반원칙을 위반한 경우도 포함한다고 전제하고, 공금지출의 위법성 판단기준으로 '직무관련성'과 '사회통념상 상당성'을 제시하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 공금지출은 직무집행을 위하여 필요한 대외적 활동과 객관적으로 관련된 것이어야 하며 사회통념상 상당하다고 인정되는 범위 내에서 허용된다는 것이다.

앞으로 시간이 경과함에 따라 주민소송에 대한 법원의 판결이 쌓여 지방자치단체의 재무회계행위의 위법성에 대한 판단기준도 구체화되는 과정에서 주민소송제도

도입으로 지방자치단체의 재무회계행위의 투명성과 합리성이 더욱 강화될 것으로 기대된다. 이는 참여정부의 핵심적 국정과제인 반부패개혁과 유기적으로 연계하여 추진함으로써 투명하고 깨끗한 정부구현에 기여할 수 있는 계기를 마련하였다고 볼 수 있다.

◀ 주민소송 사례 (7건) ▶

○ 경기도 성남시, 탄천변 불법도로공사, 수원지법 ( '06.5.25)

- 성남시가 서울공항 동편 활주로와 나란히 탄천변 도로 2구간(수진동-태평동 1.1km)을 05년 10월 개설했으나 이 가운데 270m 구간이 비행안전구역을 침범한 사실이 드러나 왕복 4개 차선 가운데 3개 차선을 폐쇄한 것과 관련,
- 성남시민연대는 06년 2월 도로개설이 서울공항 비행안전1구역을 침범해 군용항공 기지법상 불법이라는 공군측의 입장에도 불구하고, 180여억원을 들여 공사를 강행해 원상복구할 형편"이라며 "시장이 도로공사가 불법인 것을 알고도 공사강행을 지시했기 때문에 이로 인해 시가 입은 손해를 배상할 책임이 있다"는 내용으로 도에 주민감사를 청구(5월에 수원지법에 주민소송 제기)

○ 경기도 광명시, 음식물쓰레기 처리시설 미가동방치, 수원지법('06.7.24)

- 광명경실련과함께하는시민행동은 2006년 2월, 음식물쓰레기 처리시설 부실시공 및 미가동 방치로 인한 예산낭비 등을 이유로 경기도에 주민감사를 청구
- 경기도에서 '이미 도에서 감사한 내용과 같은 내용'이라는 이유로 각하
- 이에 광명경실련과함께하는시민행동은 광명시장 등 광명음식물쓰레기 처리장 부실시공 책임자에 대하여 낭비예산에 대한 손해배상 청구 취지의 주민소송을 제기

○ 충남 서천군, 업무추진비 등 예산낭비, 대전지법 ( '06.8.31)

- 서천읍 상권회복추진위원회는 06년 1월에 서천 신시장 조성사업 및 문화컴플렉스 사업을 추진하는 과정에서 건양대 유치 및 건양대수련원 관련 공유취득 및 관리·처분 등 6개 사업에 대하여 사업의 예산낭비를 이유로 도에 주민감사를 청구
- 06년 2월에 신시장 조성사업 등과 관련 업무추진비 집행 등 6개 분야에서 예산 부적정 집행사례가 발견되어 이에 대한 주의 요구 및 시정촉구 등 18건, 관련공무원 문책 6건의 감사결과가 통보

- 06년 8월 대전지방법원에 손해배상청구 취지의 주민소송을 제기
- 인천 부평구, 업무추진비 등 예산 낭비, 인천지법 ( '06.9.5)
- 평화와참여로가는인천연대에서는 06년 2월에 04년 부평구청장 업무추진비 중 현금격려금과 구의원의 해외시찰 격려비 등 격려비 별도 지급에 대한 예산낭비를 주장하며 인천광역시에 주민감사를 청구
  - 또한, 서구의회에서 05년 단체복 구입비 등에 예산 과다지출 및 의원가족 등에 사용된 업무추진비의 부당성을 주장하며 주민감사를 청구
  - 서구 구의회의원들은 주민감사가 청구되자 자진하여 업무추진비를 반환하였고, 부평구에 대하여는 06년 9월 인천지법에 주민소송이 제기됨
- 서울 성북구, 업무추진비 등 예산 낭비, 서울 행정법원 ( '06.9.13)
- 민주노동당 성북구위원회에서는 06년 2월 성북구 의원들의 업무추진비 부당사용에 대하여 서울시에 주민감사를 청구함
  - 감사결과 04년과 05년 사이에 업무추진비로 단란주점을 수차례 드나들고, 선물을 구입해 의원·공무원들에게 돌렸으며, 국내외 연수명분으로 사실상 관광을 다녀온 사실 등이 확인됨
  - 이러한 성북구의원들에 대하여 손해배상 청구 취지의 주민소송을 06년 9월 서울중앙지방법원에 제기
- ⇒ '07. 10.17, 기각(서울 행정지법)
- 충남 청양군, 인공폭포 조성 등 예산낭비, 대전지법 ( '07.4.16)
- 충남 청양시민연대는 '06년 8월, '칠갑산 도립공원 내 지천 인공폭포 조성사업 추진과정에서의 위법과 예산낭비' 에 대하여 충남에 주민감사를 청구
  - 감사결과 군수와 부군수가 업무추진비 집행에서 일부 규정을 위반했고 인공폭포 사업에도 관련법규 위반과 투자 손실이 있었다고 확인됨
  - 2005년 청양군수 및 부군수의 업무추진비와 지천 인공폭포 조성 공사와 관련한 예산상 손실에 대하여 손해배상 취지의 주민소송을 대전지법에 제기
- 경기 수원시, 초과근무수당 등 불법지급, 수원지원 ( '07.9.3)
- 수원시 초과근무수당 환수를 위한 공동대책위원회는 '07년 4월 '수원시 공무원들의 초과근무수당 부정수급' 에 대하여 경기도에 주민감사를 청구

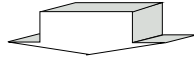
- 경기도에서는 '이미 도에서 감사한 내용과 같은 내용'이라는 이유로 각하
- 이에 수원시장을 상대로 수원시 공무원들의 초과근무수당 부정수급에 대한 손해배상청구 취지의 주민소송을 07년 9월 서원지법에 제기

## 참고 | 주민소송제도 운용 절차도

### □ 주민감사청구 절차

#### 감사청구인 대표자 증명

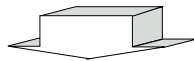
- 19세 이상의 주민 중 감사를 청구하고자 하는 청구인의 대표자는 주무부장관 또는 시·도지사에게 문서로 대표자증명서 교부신청



- 시·도 ⇒ 주무부장관, 시·군·구 ⇒ 시도지사에게 감사청구

#### 감사청구인 서명요청

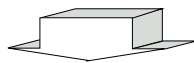
- 대표자는 증명서를 교부한 날부터 시·도에 있어서는 6월이내, 시·군·구는 3월이내에 주민을 대상으로 청구인 명부에 서명요청



- 19세 이상의 주민 중 조례가 정하는 일정수 이상 주민서명 필요  
- 시·도 : 500명, 제161조의2의 규정에 의한 대도시 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 않는 범위내

#### 감사청구인 명부 제출

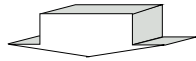
- 서명요청기간이 경과한 날부터 시·도에 있어서는 10일이내, 시·군·구에 있어서는 5일이내 주무부장관과 시·도지사에게 청구인명부 제출



- 주무부장관, 시·도지사는 청구인명부를 공개된 장소에 비치·열람

### 청구인명부 보정

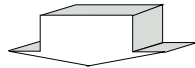
- 주무부장관 또는 시·도지사는 청구인명부에 서명한 주민수 미달시 대표자로 하여금 시·도는 5일, 시·군·구는 3일이내 보정 허용



- 청구인명부의 이상유무에 대해서는 감사청구심의회가 심사

### 감사 실시 결과 통지

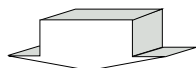
- 주무부장관 또는 시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일이내에 감사를 종료하고 감사결과를 대표자와 자치단체장에게 서면통지·공표



- 감사기간 연장시 청구인 대표자와 자치단체장에게 통지·공표
- 기간내 감사종료가 어려운 정당한 사유발생시 감사기간 연장

### 감사결과 조치요구

- 주무부장관 또는 시·도지사는 당해 자치단체장에게 감사결과에 따라 기간을 정하여 필요한 조치를 요구, 요구내용 통지·공표

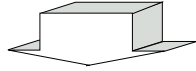


- 주무부장관 또는 시·도지사는 감사결과 조치요구내용 통지·공표



조치요구  
이행 및 보고

- 당해 자치단체장은 조치요구를 성실히 이행하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고



- 주무부장관 또는 시·도지사는 자치단체장의 조치결과 통지·공표

주민소송 제기

- 주민감사청구 사항이 위법한 재무회계행위와 관련된 경우에는 소송제기 사유가 발생한 경우에 한해 주민소송 제기

【 주민소송 제기요건 】

- ① 주무부장관 또는 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일(제13조의4제3항 단서의 규정에 의하여 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 종료된 날을 말함)을 경과하여도 감사를 종료하지 아니한 경우
- ② 제13조의4제3항 및 제4항의 규정에 의한 감사결과 또는 동조 제6항의 규정에 의한 조치요구에 불복이 있는 경우
- ③ 제13조의4제6항의 규정에 의한 주무부장관 또는 시·도지사의 조치요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우
- ④ 제13조의4제6항의 규정에 의한 지방자치단체의 장의 이행조치에 불복이 있는 경우

## □ 주민소송 절차

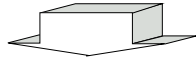
### 주민소송 제기

- 주민감사청구를 경유한 주민은 주민소송 제기요건이 충족될 경우에 한해 주민소송 제기(이 경우 1인도 소송제기 가능)



### 소송 고지

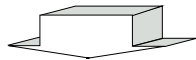
- 당해 자치단체장은 소송제기로 권리·이익의 침해를 받을 제3자나 손해배상 등의 책임을 질 당사자에게 지체없이 소송고지를 하여 줄 것을 법원에 신청



- 소송이 계속중인 때는 다른 주민은 별도로 동일 소송 제기 불가

### 소송참가 및 소송수계

- 국가, 상급 자치단체, 감사청구 연서주민, 소송고지 받은 자는 소송참가 가능
- 소송중 원고사망 등 사유발생시 타 주민 소송수계 가능



- 법원의 결정 및 심리 후 판결(행정소송절차와 동일하게 3심제)

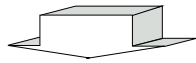
### 법원판결에 따른 조치

- 당해 지방자치단체는 법원의 확정판결에 따른 조치의무 발생 (소송유형에 따라 행위중지, 향후 동일한 사항의 행정처분 금지 등)
- 주민승소시 당해 자치단체에 대해 변호사비용 등 실비청구 가능

《 손해배상 등에 관한 법원 확정판결時 후속조치 》

손해배상금 등  
지불청구

- 당해 자치단체장은 손해배상 등 판결이 확정된 날부터 60일이내를 기한으로 손해배상금 등의 지불을 배상당사자에게 청구



- 배상당사자 : 자치단체장, 직원 개인, 지방의회 의원, 기타 상대방

지불불이행시  
소송제기

- 확정판결일부터 60일이내 배상당사자가 손해배상금 등 지불 불이행시 당해 자치단체는 손해배상청구 등을 목적으로 하는 소송(민사소송)을 의무적으로 제기
  - ※ 배상당사자가 자치단체장일 경우, 지방의회의장이 소송을 대표
- 당해 자치단체직원(회계관계직원)에 대한 변상명령을 구하는 소송의 경우는 확정판결일부터 60일이내 변상금이 지불되지 않을 경우, 지방세계납처분의 예에 따라 강제집행 (변상명령에 불복시 행정소송 제기 가능)
  - ※ 다만, 당해 변상명령에 대하여는 행정심판법에 의한 심판청구는 이를 제기할 수 없음

## 제 3 장 주민소환제 : 주민이 직접 부패공무원을 교체

### 1. 선출직 공직자, 주민이 직접 책임 추궁

지방자치는 지방의 자율성을 바탕으로 지역의 다양성을 살려 국가의 경쟁력을 제고하기 위해 실시되고 있으나 1995년 민선 지방자치 실시이후 지방선출직 공직자의 임기가 보장되고 형사정치적 책임이외는 실질적인 제재수단이 없어 지방행정의 민주성과 책임성을 확보하는데 어려운 점이 있어 이를 보완할 수 있는 제도의 필요성이 지속적으로 제기되다가 2006년 1월 주민소환제가 본격 도입되었다.

주민소환제는 주민들이 지방자치단체장 또는 지방의회 의원 등 지방선출직 공직자를 임기종료 전에 투표를 실시하여 그 결과에 따라 해직시키는 제도로써 투표를 통해 주민의 의사를 결정하는 점에서는 주민투표와 지방선거와 유사한 점이 있으나 주민투표는 지방정책을 결정하며, 지방선거는 지방공직자를 선출한다는 측면에서 구별된다.

### 2. 주민소환제 도입을 위한 여건 성숙

주민소환제는 지방자치 실시 초기부터 도입에 대한 논의가 지속적으로 제기되어 왔고, 1998년 김대중 대통령 당선 후 주민소환제를 인수위원회 100대 과제로 채택하면서 본격적인 사회적 논의가 시작되었다.

2000년 경기도 고양시 일산구에서 무분별한 러브호텔 건축에 항의하는 활동으로부터 주민소환에 관한 사회적 논의가 본격적으로 활성화되었고, 그 이후 2000년 12월 한국지방자치학회와 한국지방행정연구원이 공동 주최한 '자치제도 개선을 위한 국민대토론회'에서 자치단체장의 전횡을 견제하기 위한 자치행정의 책임성 확보 수단으로 주민소환제가 논의되는 등 도입 필요성이 지속적으로 제기되었다.

이후 2002년 대선공약 및 2004년 제17대 총선시 대부분의 정당에서 공약으로 채택하였고, 전국시장·군수·구청장협의회도 제도도입에 대해서는 원칙적으로 동의하면서 우리의 정치 및 국민 의식수준 등을 종합 검토하여 악용여지가 없도록 해야한다

는 의견이었다. 특히 2004년 광주시와 전남에서 주민소환에 관한 조례가 주민조례청구로 제정되고 법원에서 무효판결됨에 따라 제도화 논란이 가속화 되었다.

【 무효판결 취지 】

선출직인 시장과 시의원을 일정수 이상의 주민의 서명을 받아 소환 요구하여 선거관리위원회주관으로 소환투표를 실시, 과반수 찬성의 경우 그 직에서 해임 등을 규정하고 있는 조례안에 대하여 대법원은 “지방의회의원과 지방자치단체의 장의 소환이나 소환투표를 통한 자격박탈 등은 헌법 제118조2항이 법률로 정하도록 한 ‘지방자치단체의 조직에 관한 사항’에 포함되는 것이므로 이러한 사항은 원칙적으로 법률로써 정해야 하지만 현행 법령에는 위임근거가 없으므로 법률유보원칙에 위반되어 효력이 없고, 조례안의 내용이 새로운 신분상실 방법을 창설적으로 마련하고 있어 지방자치단체장은 임기만료나 사임, 퇴직에 의해서만 신분을 상실하도록 규정하고 있는 지방자치법에도 위반된다”고 판시함 [2004.10.28. 대법원 2004추89]

아울러, 시민단체에서도 주민소환조례가 대법원에서 위법조례로 판결됨에 따라 더 이상의 조례제정운동은 전개되지는 않았지만

대법원 무효판결 이후 전국시민단체가 연합하여 발족한 ‘시민단체연대회의’ 주관으로 2005년 9월 국민소환·주민소환 관련 토론회를 개최하는 등 2006년 지방선거에서 선출될 지방정치인에게 적용될 수 있도록 하기 위해 ‘주민소환제’ 입법화 논의가 활발해지면서, 2006년 4월 임시국회를 앞두고 국회에 계류 중인 주민소환 관련 법률을 처리할 것을 강력히 요구하였다.

### 《지역 시민단체의 주민소환제 4월 임시국회 입법 촉구동향》

- 주민소환제 도입 관련 3건의 의원발의 법안이 국회 행자위에 상정( '06.4.18)되어 심의 중인 가운데, '2006 지방선거시민연대' (전국 264개 단체 참여)가 4월 임시 국회에서 주민소환제 처리를 촉구( '06. 4.11, 4,17)한데 이어 지역단체에서도 동참
- '5.31지방선거 광주전남연대' 는 지역주민의 피해를 줄이고 책임있는 지방정치가 확립되기 위해서는 주민소환제가 이번 임시국회에서 반드시 처리 되어야 하며 열린우리당과 한나라당은 국민에게 약속한 주민소환제 도입의 진정성이 의심받지 않도록 해주길 강력히 요구( '06.4.19)
- '2006년 지방선거 인천시민연대' (지역 34개 단체)는 주민소환·주민투표·주민발의·주민소송 등 주민자치 4대 의제에 대한 제개정으로 주민 참정제도의 완비를 촉구 ( '06.4.18 출범 기자회견)
- '2006지방선거 대전시민연대' (지역 15개 단체)는 주민소환제는 지자체장과 지방의원의 부당행위, 직권남용 등을 통제함으로써 책임정치와 민주주의 발전의 전환점이 될 것이라며 4월 국회 처리를 촉구( '06.4.18)

이러한 논의과정에서 2006년 2월 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한 특별법이 제정되면서 주민소환제가 시범적으로 제주특별자치도에서 최초 도입 되었고, 민선 지방자치 4기 출범을 앞두고 정치권에서는 단체장 및 지방의원에 의한 부정·부패, 전횡을 방지하고, 주민에 의한 책임성을 확보하기 위해 주민소환제 도입을 위한 관련 입법을 의원발의(지병문의원, 강창일의원, 이영순의원 대표발의안 등 3개 의원발의안 제출)로 추진하게 되었다.

지병문의원 등 의원발의로 추진된 주민소환법률의 내용과 관련하여 선출직인 '국회의원'은 소환대상에서 빠져있어 형평성 문제가 제기되었다.

그러나, 소환대상을 지방자치단체장이나 지방의회의원 뿐만 아니라 국회의원까지 확대하는 문제와 관련하여 국회의원 등을 소환대상으로 하는 경우 헌법개정 선행이 필요하다는 입장과 국회의원은 국민과의 자유위임 관계로 헌법개정을 통해서도 제도적으로 도입이 불가능하다는 입장 등 법률적 문제에 대한 학계의 공감대 형성이 어려웠고 또한, 선진 각국에서 국민소환을 도입한 사례가 없는 등 그 도입 가

능성이 대하여 논란이 큼에 따라 지방선출직 공무원에 대하여 우선 도입하는 내용의 법안이 국회에 제출되었다.

또한, 상당수의 자치단체장들이 조기 도입은 시기상조라는 입장이어서 지방의 여야 정당들도 소환제 도입을 당론으로 확정하지 못하고 의원 개인발의라는 입장을 나타내는 등 국회 입법추진과정에서도 제도도입에 대한 찬·반 논란이 대립되었다.

이러한 상황에서 2006년 4월 사학법 개정과 관련 한나라당 의원이 전원 불참한 가운데 공청회, 행자위 법안소위·전체회의를 개최하여 행자위 대안을 심의·의결하였고, 5월에 국회 본회의를 개최하여 「주민소환에 관한 법률」을 제정하게 되었다.

《 참고 : 외국의 주민소환제도 비교 [일본/미국/독일] 》

구분	일 본	미 국	독 일
근거	○지방자치법 § 13	○주 헌법/법률, 지방헌장 ※ 주 정부 : 18개 주 지방정부 : 36개 주 (지방정부 61%가 소환제 도입)	○각주 지방자치법
소환 대상	○선출직(단체장, 의회의원) ○비선출직(주요 임명직) - 부지사, 감사·선관·공안 위원	○집행부, 입법부, 사법부 선출직 공직자 망라 ※ 일부 주는 판사 제외	○지방자치단체장 - 지방의원까지 확대 추세
청구 요건	○선거권자 1/3 이상 (유권자 40만 초과시 1/6 특별적용) ※ 청구사유는 명시하지 않음	○일반적으로 최근 총선거 투표자의 25% 수준  ※ 대다수 주는 청구사유를 제한하거나 명시하지 않으나, 일부 주가 특정사유 규정	○주민발의(일부 주) - 유권자 주민의 15 ~ 33% 이상 범위내에서 발의 ○지방의원 발의 - 재적의원 1/2 ~ 3/4 이상 청구, 재적의원 2/3 ~ 3/4 이상 찬성으로 의결
주요 제한 요건	○단체장·의원·보좌기관 - 취임일·해직청구 투표일로부터 1년 기간 동안 제외 ○감사·공안 위원 - 취임일·해직의결일로부터 6월기간 동안 제외	○대부분의 주가 임기시작·임기만료 6월 기간 동안 제외 ○임기 중 1번만 허용, 재소환 금지, 재소환 유예 기간 설정 등 다양	○임기시작·임기만료 6개월 기간 동안 소환 제외 ○소환투표가 부결된 경우, 1년 동안 재발의 금지
해직 요건	○선출직은 투표자 과반수 의결로 해직 ○비선출직은 지방의회에서 해직 - 재적 2/3출석, 3/4 동의	○직전선거 참여 유권자의 50% 이상 참여, 과반수 찬성	○유권자 주민의 20 ~ 50% 투표 참가, 과반수 찬성
운영 사례	○1947 ~ 1995년 기간 중 - 의원은 242명이 해직 청구되어, 67명 해직(28%), 55명이 사직(23%) - 단체장은 565명이 해직 청구되어 85명 해직(15%), 120명이 사직(21%)	○주지사 소환 2회(노스 다코타, 캘리포니아) ○시장·의원소환(96-01년) - 시장 4.1%발의, 17.6%소환 - 시의원 5.3% 발의, 29.2% 소환결정	○Brandenburg주의 경우 '93 ~ '02 10년동안 전체 직선 단체장의 10%에 해당되는 숫자가 소환됨 ※ '94~' 97사이 청구요건이 10%로 낮아 소환이 남발되자 '98 이후, 청구요건 강화(15% 이상)



### 3. 주민소환제의 순기능과 역기능

주민소환제 도입의 필요성이 정치권과 시민단체에서 제기되기 이전부터 참여정부 출범시 발족한 정부혁신지방분권위원회에서도 주민소환제를 2003년 7월 지방분권로드맵 과제로 선정하여 추진하게 되었다.

이와 관련하여 정부에서는 2004년 1월 주민소환제도의 도입방안을 연구·검토하기 위하여 학계·시민단체·연구기관 등에서 위촉한 전문가 25명으로 「주민소환제도 연구자문단」을 구성하고 외국의 운영사례 및 우리나라에 도입 시 예상되는 주요 쟁점과 입법추진방법 등에 대하여 검토하였다. 아울러, 관련 언론보도 내용을 분석하여 제도도입에 따른 다양한 계층의 의견과 주민의 인식도도 병행하여 파악하였다.

그러나 주민소환제는 도입 시에 예상되는 지방행정의 책임성 확보라는 장점과 함께 정치적 남용으로 인한 지방행정의 불안정 초래, 지자체장의 소신행정 위축 등 부작용으로 인해 도입론과 신중론이 양분되었다.

시민단체 등 조기도입을 주장하는 측에서는 제도의 존재 자체가 지방선출직 공직자의 부정부패 등에 대한 사전적 예방수단으로서의 기능을 수행하며 공직자가 특수한 이해관계에 얽매이지 않고 지역사회 전체이익을 추구해야 한다는 원칙을 주장하였다.

한편, 신중론을 주장하는 측에서는 소환투표에 소요되는 막대한 비용과 행정적 낭비 및 정치적 혼란 등을 감안할 때 유무형의 희생이 큰 제도로서 장기적인 비전의 제시와 용기 있는 지도력의 발휘보다는 어려운 결정을 제쳐 놓거나 단기적인 인기영합하게 되는 문제점을 주장하였다.

이러한 점을 감안하여 정부에서도 입법계획을 검토하면서 지방행정의 폐해를 방지하고 시정하는 기능을 수행할 수 있도록 주민의 용이한 제도 접근성을 충분히 보장해 주어야 한다는 측면과 정치적으로 악용 시 예상되는 각종 부작용에 대한 예방책을 사전에 어떻게 마련할 것인지 하는 두 가지 목적을 적절히 조화시킬 수 있는 방안을 강구하였다.

그러나, 대통령은 2005년 3월 행정자치부의 연두 업무보고 및 '민선 지방자치 10년 평가'(05.8)에서도 "제도도입시 우려되는 문제점 등으로 인해 주민소환제 도입여부는 충분한 연구 검토 후 여건성숙시 도입하는 것이 바람직하다"는 소극적인 입장을 나타내셨다.

이어서 2005년 12월 정부혁신지방분권위원회 주관으로 개최된 주민소환제 도입을 위한 회의에도 주민통제방안으로서 2006년에 도입하자는 의견과 찬반의 논란이 많은 제도임을 감안하여 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 제주지역에 한해 시범적으로 주민소환제를 추진하되 전국적인 실시는 여건성숙 시 도입하자는 의견으로 양분되었다.

#### 《제주특별자치법에 처음 규정된 주민소환제 주요내용》

- 소환대상 : 지방자치단체장, 지방의회의원, 교육감
- 청구권자 : 19세 이상 주민(일정한 자격을 갖춘 외국인 포함)
- 청구사유 : 제한하지 않음
- 청구요건 : 주민소환청구권자의 20 ~ 30%의 범위내에서 조례로 결정
- 청구제한기간
  - : 임기개시 1년 이내, 임기만료 1년 미만, 주민소환투표 실시 1년 이내
- 소환결정
  - : 주민소환투표권자 총수의 1/3이상 투표, 투표자의 과반수 찬성

## 4. 제도 도입과정에서의 논란과 쟁점

### 가. 제도 도입결정까지

이와 같이 제도도입 시기를 결정하지 못하고 있는 가운데 열린우리당과 민주노동당에서 2006년 5월 지방선거 이전에 주민소환제도를 도입한다는 입장에 따라 정치권에서 주민소환제 도입논의가 급진전되는 가운데 한나라당은 제도의 도입에는 원칙적으로 찬성하지만 주민의견수렴 등 공감대 형성 후 추진하는 것이 바람직하다는 소극적인 입장을 견지하였다.

그러나, 열린우리당은 2006년 4월 임시국회에서 주민소환관련 법안을 처리한다는 방침으로 지병문, 강창일, 이영순 의원이 대표발의한 주민소환관련 법률을 기초로 하여 주민소환제를 도입하기로 결정하고 4월 14일 당정협의를 통해 제도 도입에 따른 문제점과 제도도입 시 예상되는 쟁점에 대하여 논의하였다.

당정협의를 시 정부는 주민소환제는 선출직 지방공직자의 지역주민에 대한 책임성을 제고할 수는 있으나 제도 오남용 시 지방행정의 안정성을 저해할 우려가 큰 제도이므로 이미 도입된 주민참여제도의 운영추이를 분석한 후 여건 성숙 시 주민소환제를 도입함이 바람직하다는 입장이었으나, 열린우리당은 의원 발의한 3개 법률안을 수정·보완하여 주민소환제를 도입하겠다는 의지를 표명하고 소환대상, 청구사유, 청구요건, 청구제한기간 등 주요쟁점에 대하여 논의하였다.

#### 나. 국회 심의과정에서의 쟁점

국회 행정자치위원회는 법안을 심사하면서 각계 전문가의 의견수렴을 위해 4월 24일 공청회를 개최한 후, 3명의 의원이 대표발의한 법안을 기초로 행정자치위원회 대안을 마련하여 5월 2일 국회 본회의에서 의결하였다.

국회 법안소위 심의과정에서 논의된 주요 쟁점은 크게 주민소환대상, 주민소환투표청구 사유제한 문제, 청구요건 등이다.

##### ① 주민소환대상 관련

먼저, 주민소환대상과 관련하여 지방자치단체장을 주민소환투표의 대상에 포함하는 것에는 이의가 없었으나, 지방의회의원의 경우 지역구의원은 포함하되 비례대표의 포함여부에 대하여 논의가 있었다. 선출방법의 특수성 등을 감안하여 지역구 의원에 한하여 주민소환 대상에 포함하는 것으로 결정하고 추후에 운영성과를 분석하여 추가하는 방안을 검토하기로 결정하였다.

##### ② 주민소환투표청구 사유 관련

주민소환투표청구 사유제한 여부와 관련하여 법안소위 위원 대다수가 주민소환의 오남용을 방지하기 위해 주민소환투표 청구사유를 명시해야 한다고 주장했다. 그러나, 사유를 명시할 경우 입법 기술적으로 어려움이 있고 그 사유를 직무태만 또

는 품위손상 등으로 명시할 경우 해당여부에 대한 판단을 위해 법적인 판단을 구하기 위한 법적절차의 이행이 필요하여 소환청구절차 이행이 길어질 우려가 있으며 소환은 정치적 책임을 묻는 제도로써 청구사유를 명시하지 않는 것이 합리적이며 대신 청구요건을 강화하면 오남용을 방지할 수 있다는 정부의 입장을 받아들여 소환청구사유를 명시하지 않기로 결정하였다.

### ③ 주민소환투표 청구요건 관련

주민소환투표 청구요건에 있어 정부는 주민소환의 남용을 방지하는 차원에서 청구요건을 시도지사 15% 이상, 시장군수구청장 20%이상, 지방의회의원 25%이상으로 책정하는 안을 제시하였으나 의원들은 40% 정도의 투표율, 당선자의 득표율 등을 종합적으로 고려할 때 매우 높다고 주장하면서 요건을 완화할 것을 요구하여 지방의회의원이 발의한 청구요건을 반영하기로 합의하였다.

#### 〈국회 행자위 주관 공청회 토론요지〉

##### ① 김영기(경상대 행정학과 교수)

5. 31새로운 임기의 지방공직자가 선출되기 전에 법률이 제정되어서 유권자들에게 제대로 된 책임지는 공직자들을 가질 권리를 만들어 주어야 하며 주민소환제는 정치적 절차로 전제하고 제도적 장치들이 이루어져 가야 됨

소환대상은 지방의회의원, 지방자치단체장, 선출직 교육감으로 하고 투표권자는 19세 이상으로 맞추고 소환사유는 직권남용, 직무유기, 부당한 행위 등으로 적시하고 청구요건은 인구비례에 따라 평균 25%로 정하되 10%부터 시작해서 인구가 많은 곳에서는 비율을 낮추고 인구가 작은 곳에서는 요건비율을 높여서 적용하고 소환 찬성반대 운동 비용은 지방정부 재정으로 부담하여야 함

##### ② 전성환(한국 YMCA 기획실장)

정치인들이 스스로 소환제를 도입함으로써 국민들이 주인이라고 하는 헌법정신에 기초하고 또 스스로 예방하는 기능으로서의 소환제를 선호하며 그런 의미에서 제도가 있는 것 자체만으로도 임기중에 성실히 직무를 수행할 수 있다는 것을 정치인이 각인할 수 있는 제도로서 유효하다고 생각함

소환의 대상은 지방의회의 해산청구까지 포함한 소환조건을 지지하고 소환 사유는 제한하거나 명시하지 않는 것이 바람직하다고 생각하며 청구요건은 기본적으로 유권자의 10%선이 적당하다고 생각하며 그 범위 내에서 자치단체장은 8~12% 정도로

하는 것으로 하고 인구비율에 따라서 조금씩 차등을 두는 방안에 기본적으로 찬성하며 남용방지를 위해 청구제한 기간을 6개월로 설정할 필요가 있다고 생각함

### ③ 최봉석(동국대 법학과 교수)

취임후 1년 동안 임기종료 1년전에는 청구하지 못하게 하는 제도적 장치가 필요하며 비례대표 지방의원은 정당이 뽑은 의원으로 이에 대한 소환은 정당의 운영과 활동 자체에 대한 소환의 의미를 담고 있기 때문에 현실적으로 어려움.

소환사유는 선거에서 후보를 뽑을 때 그 사람이 적법하기 때문에 뽑는 것이 아니라 적법성 플러스 도덕성과 정치적 능력 행정적 능력 등을 평가하듯이 소환도 적법성 여부 등의 특정사안보다는 복합적으로 판단하여 결정하는 것이므로 외국입법례에서도 명시하지 않고 있으며 명시하더라도 포괄적으로 규정하고 있는 점을 고려해야 할 것이며 청구정족수, 의결정족수에 관한 부분인데 소환청구 요건이 너무 높게 설정되면 실제 소환제도를 활용할 가능성이 낮아지게 됨

### ④ 최창수(고려대 공공행정학부 교수)

소환제의 기본적인 취지는 선출직 공직자는 대리인이기 때문에 대리를 위임한 주권자들의 의사에 반하거나 위법한 상황이 있을 경우에 넓게 보면 유권자들의 의사에 반하는 경우에도 소환의 대상이 될 수 있는 것임

소환대상은 지방자치단체장과 지방의회의원으로 한정하고 소환투표권자는 영주권을 가진 외국인도 포함하는 것이 타당하며 소환청구 사유는 명시하지 않는 것이 원래의 취지이나 우리나라의 경우에는 직무유기라든가 직권남용 등 청구 사유를 아주 넓게 둘 필요는 있다고 생각함

2006년 5월 24일 「주민소환에 관한 법률」이 제정되고, 이후 2007년 5월 23일 주민소환에 관한 법률시행령과 주민소환관리규칙이 제정됨에 따라 2007년 5월 25일 시행에 들어갔으나, 주민소환에 관한 법률 제8조의 주민소환투표의 청구제한기간규정에 따라 2006년 5월 31일 전국동시 지방선거에서 당선된 지방자치단체장과 지방의회 의원의 임기개시 1년이 되는 2007년 7월 1일부터 본격적으로 시행되었다.

<주민소환제 도입 시민들 환영(06. 5. 2, 연합뉴스)>

국회가 2일 본회의에서 주민소환 관련법을 처리한 것과 관련, 시민단체는 시민사회의 오랜 숙원이 해결됐다고 환영의 목소리를 냈다.

시민단체들은 국회가 약속하고 국민이 요구한 주민소환법이 통과된 것은 국민주권이 확대되고 권력에 대한 국민 감시기능이 강화된다는 측면에서 바람직하다고 입을 모았다.

그러나 일각에서는 이 법안이 한나라당을 배제한 채 국회부의장의 직권상정으로 강행처리된 것은 절차상 문제가 있다는 지적과 함께 보다 신중한 도입이 필요했다는 신중론이 제기되기도 했다.

2006 지방선거 감시연대 이재근 정책팀장은 “우리단체가 제시해 온 4월 임시국회의 6대 해결 과제중 하나인 주민소환제가 통과된 것을 환영한다. 이는 국민주권의 확장으로 볼 수 있기 때문에 지방자치와 민주주의 발전의 전환점이 될 것으로 보인다” 며 반겼다.

그러나 국회 부의장이 직권상정을 통한 강행처리 절차에 대해 유감스럽다는 반응도 적지 않았다.

이강원국장은 “정치권이 오랫동안 약속한 사안인 만큼 여야 합의로 처리됐어야 하는데 직권상정에 의해 처리된 것은 유감스럽다” 고 지적했다. (중략)

또한, 직접 민주주의의 부작용을 우려한 신중론이 제기되기도 했다.

중앙대 법학과 000교수는 “우리나라는 현재 대의 민주주의를 너무 불신하는 사람이 많은 것 같다” 며 “직접민주주의에도 부작용이 있는 만큼 이를 신중하게 고려하고 통과시켰는지 의심스럽다” 고 우려의 뜻을 나타냈다.

## 5. 주민소환제의 주요내용

### 가. 주민소환 대상

선출직 지방공직자인 지방자치단체의 장인 시·도지사, 시장·군수·구청장과 지방의회의원(비례대표 제외)을 대상으로 한다. 제주특별자치도의 경우 주민직선에 의하여 선출되는 교육감과 교육의원들도 소환투표의 대상이다.

### 나. 주민소환투표 청구시기

주민소환투표 청구로 인한 업무공백 등 지방행정의 안정성이 저해되는 부작용을 우려하여 이에 대한 대책으로 임기 개시일부터 1년이 경과하고 임기만료일이 1년 이상 남아 있고 주민소환 투표를 실시한 날부터 1년이 경과한 때에만 주민소환투표를 청구할 수 있도록 하였다.

### 다. 주민소환투표 청구권자

주민소환투표 청구권자는 19세 이상의 주민으로서 관할 지방자치단체에 주소가 등록되어 있는 자로서, 공직선거법에 의하여 선거권이 없는 자는 제외하며 일정 자격이 있는 외국인도 포함된다.

주민소환투표 청구가 수리된 이후 투표가 발의되면 투표할 수 있는 주민소환투표권자는 투표인명부 작성 기준일 현재 당해 관할구역의 19세 이상 주민이며, 공직선거법에 의하여 선거권이 없는 자는 제외하며 일정 자격이 있는 외국인도 포함된다.

### 라. 주민소환투표 청구사유

주민소환투표 청구시 청구사유를 서면에 구체적으로 명시하도록 규정하고 있으나, 청구사유에 대하여 제한하고 있지 않다. 즉, 주민소환투표청구서, 청구인대표자증명서 교부신청서, 서명요청권 위임신고서, 청구인서명부의 표지에는 청구사유를 명시하여야 한다.

### 마. 주민소환투표 청구요건

시·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표 청구권자 총수의 100분의 10이상, 시장·군수·구청장은 당해 지방자치단체 주민소환투표 청구권자 총수의 100분의

15이상, 지방의회의원은 당해 지방의회의원 선거구 안의 주민소환투표 청구권자 총수의 100분의 20이상의 서명을 받아 청구하되 당해 선거구가 3개 이상의 시·군·구 및 읍·면·동으로 구성된 경우 3분의 1이상의 시·군·구 및 읍·면·동에서 1만분의 5이상 1천분의 10 범위의 서명을 받아야 한다.

제주특별자치도 교육감의 경우에는 도지사과 같이 당해 지방자치단체의 주민소환투표 청구권자 총수의 100분의 10이상의 서명을 받아야 한다.

#### 바. 소환발의 효과

주민소환투표가 발의되어 공고되면 주민소환투표 결과가 공표될 때까지 지방자치단체장의 권한은 정지된다. 지방의회의원도 권한행사가 정지되며 의정활동 보고를 할 수 없다.

#### 사. 주민소환의 결정

주민의 투표로 결정하되 주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표수 총수의 과반수 찬성이 있어야 한다. 만약, 투표권자가 투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 경우 개표하지 아니한다.

개표결과 유효투표 과반수의 찬성으로 소환이 확정되면 해당 공직자는 그 결과의 공표 시점부터 그 직이 상실되며, 해당 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다.

### 6. 남용 방지를 위한 제도개선 필요

시민사회나 학계에서 주민소환 제도를 주장하면서 단체장이나 지방의원들이 매우 부패한 집단인 것으로 몰아가는 분위기는 경계되어야 한다. 즉, 주민소환제도의 도입을 필요로 하는 이유는 예외적이고 극단적인 경우에 일부의 부적격 지방정치인을 임기 전에 배제시키기 위한 것이지 대부분의 지방정치인에게는 해당되지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 지방정치인이 소환대상이 될 정도로 불량하고 부패한 것처럼 분위기를 몰고 가는 것은 우려스럽다.

또한, 단일이슈를 추구하는 단체들이 주민소환제도를 남용하여 지방정치인에게 부당한 영향을 행사할 수 있는 위험도 있다. 일부 지역이기주의 관철, 집단민원 해



결을 위한 압박 등 대표적인 오·남용으로 인한 부작용 사례이다. 또한, 정당참여가 기초지방의회의원에게까지 확대된 지방정치현실에서 주민소환제도는 선거에서 패배한 정당이 당선된 지방정치인을 흠집 내고 다음 선거에서 유리한 고지를 차지하기 위한 탈법적인 선거운동전략으로 사용될 수 있다.

예컨대 일본의 경우에 지방자치단체의 통합에 찬성하였다는 이유로 단체장을 소환한다든지, 미국의 경우에 무기소지에 대해 소극적인 입장을 보이거나 동성애 문제에 우호적이 아니라는 이유만으로 소환운동을 전개하여 단일 이슈를 관철하기 위한 수단으로 사용하는 경우 지방정치인의 소신있는 의사결정이나 정책추진은 현저한 제한을 받을 수 있다.

미국의 경우 캘리포니아 주지사 데이비스에 대한 주민소환이 차기 대통령선거에서 유리한 고지를 점령하기 위한 선거전략에서 출발했다는 점은 시사하는 점이 많다. 주민소환제도가 남용되는 경우에 지방정치가 포퓰리즘에 좌우될 우려가 있으며 장기적인 정책구상과 실현이 어렵게 될 수 있다.

전국시장·군수·구청장협의회도 현행 「주민소환에 관한 법률」은 청구사유에 대한 아무런 규정이 없어 주민소환이 남발되고 지역이기주의 수단으로 악용되는 등 그 폐해가 심각한 상황에 이르고 있다며, 2007년 8월 30일 정부차원에서 다음 사항에 대해 개선·보완할 것을 강력히 촉구하는 성명서를 발표하였다.

- 첫째, 주민소환제도의 남발과 정략적인 악용을 사전에 차단하기 위해 주민 소환 청구 사유를 법에 명시
- 둘째, 주민소환이 결정되기 이전에 선출직 지방공직자의 직무를 정지하는 법조항을 폐지.
- 셋째, 무책임한 주민소환의 남발을 방지하기 위해 주민소환이 실패했을 경우 소환청구인에게도 투표관리비용의 일부를 부담하도록 하는 법개정을 추진

이렇게 주민소환제도는 최종적인 수단이 되어야지 남용되는 경우에는 지방정치

의 불안을 초래할 수 있으므로, 이러한 문제를 예방하기 위해 소환투표 청구 제한기간을 둔다든지 해당 선거 입후보예정자의 서명활동을 금지하는 등 제도적 보완책을 마련하고 있다. 그러나, 무엇보다 주민들의 성숙한 권리행사와 선출직 공직자들의 청렴한 공직생활 실천자세가 필요하다고 하겠다.

## 7. 투명한 지방행정을 기대하며

2007년 7월 1일부터 본격 시행 이후 주민소환투표 청구는 총 8건이 추진되었다. 이중 6건은 소환투표 실시, 대표자증명서 신청 이후 취하되거나 서명활동 기간 중에 취소되는 등의 사유로 종결되었으며, 현재 경남 함양군수와 전북 전주시장에 대한 주민소환투표청구 서명활동이 진행 중이다.

### 【 주민소환투표청구 종결 사례 】

- 경기 하남시(시장, 시의원 3명) : 시장 및 의회의장 현직유지, 시의원 2명 소환확정( '07.12.12 투표)
- 서울 강북구 (구청장) : 청구서명인수 미충족 각하
- 광주 광산구 (구청장) : 대표자증명서 신청 후 취하
- 대전 서구 (구의원 2명) : 대표자증명서 신청 후 취하
- 충남 부여군 (군의원 3명) : 대표자증명서 교부 후 서명활동 취소
- 서울 노원구 (구의원 3명) : 서명요청활동기간 중 취소

특히, 12월 12일 실시한 경기도 하남시 시장 및 시의원 3명에 대한 주민소환투표는 당초 7월 22일 공설화장장 건설추진과 관련하여 건립을 반대하는 지역 주민들이 중심이 되어 소환투표를 청구하였으나, 청구인대표자가 제출한 청구서명부에 청구 사유가 기재되지 않았다는 이유로 법원이 하남시선거관리위원회의 청구수리 처분을 무효라고 판결함에 따라 모든 소환투표 절차가 중단된 이후 소환투표 청구주민들이 소환투표를 재청구하여 이루어졌다. 투표결과 하남시장(김황식, 투표율 31.1%)과 하남시의회 의장(김병대, 투표율 23.8%)은 투표율이 법정요건(투표권자 총수의 1/3 이상)에 미달되어 현직을 유지하게 되었으며, 그 외 시의원 2명은 소환이 확정되어 의원직을 상실하였다.

이렇게 시민단체나 일반주민들은 주민소환을 통하여 지방자치단체장이나 지방의

회에 대해 통제권을 행사할 수 있게 된다. 일상적인 통제권은 아니지만 비상시에는 최종적으로 소환을 통하여 주민의 최종적이고 비상적인 통제권을 행사하는 데 의미가 크다.

무엇보다도 주민소환제는 지방행정에 대한 지역주민의 관심과 참여의식을 높이고 지방 선출직 공직자들로 하여금 부패와 독선행정, 권위주의적 행정에 빠지지 않도록 하는 예방적 기능을 하므로 실용적인 가치보다는 상징적인 효과가 매우 큰 제도라고 볼 수 있다.

즉, 주민소환제도는 임기가 보장된 선출직 공무원이라 할지라도 주민에 의하여 임기 전에 주민에 의해 지위를 상실할 수 있다는 경고적인 의미를 가지는 제도로서 주민이 최고기관임을 상징하는 제도라고 볼 수 있다. 주민소환을 피하기 위하여 지방정치인들은 주민의 의사를 존중하는 정책을 추진할 것이며 이를 통하여 지방정치인의 도덕적 해이를 극복하는데 도움이 될 것으로 본다.

<b>참고</b>	<b>주민소환제도 절차도</b>
-----------	-------------------

**주민소환투표  
청구권자  
총수 공표**

- 자치단체장은 전년도 12. 31 현재 주민소환투표청구권자 총수를 산정하여 매년 1월 10일까지 공표(법 §7④⑤)  
※ 주민등록표 및 외국인등록표에 의거 총수 산정



**주민소환투표  
청구인대표자  
교부 신청  
및 서명요청**

- 주민소환투표청구인대표자가 관할선관위에 대표자증명서 교부 신청(법 §27에 의거 주민투표법 §10① 준용)
  - 관할선관위는 소환청구인대표자가 청구권자인지 여부 확인 후 7일 이내에 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표  
(법 §27에 의거 주민투표법 §10②준, 영안 §9)
  - 청구인대표자 또는 서명요청을 위임받은 자는 청구권자를 대상으로 청구인서명부에 서명을 요청(법 §9)
    - 서명요청 제한기간 : 「공직선거법」에 의한 선거일전 60일부터 선거일
- ※ 서명기간(영안 §5) : 시·도지사 120일, 기초단체장 및 지방의원 60일

(소환청구인대표자**즈**면서 교부사실을 공표한 날부터 산정)



**주민소환투표  
청구인서명부  
제 출**

- 청구인대표자는 서명요청기간이 만료되는 날부터 10일(시도지사) 또는 5일(기초단체장·지역구의원)이내에
- 관할선관위에 주민소환투표청구서와 청구인서명부를 제출(법 §27에 의거 주민투표법 §12①준용)



**청구인서명부  
열람·이의신청  
및 보정**

- 관할선관위는 소환청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체 없이 공표하고 서명부 또는 사본의 열람(7일) 실시 (법 §27에 의거 주민투표법 §12②③준용)
- 관할선관위는 열람기간동안 서면으로 이의신청을 받아 공람기간 종료후 14일 이내에 심사하고 그 결과를 청구인 대표자에게 통지(법 §27에 의거 주민투표법 §12④⑤준용)
- 관할선관위는 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판명되어 요건에 미달된 경우 보정기간(시도지사 15일, 기초단체장 및 지방의원 10일) 부여
  - 보정된 청구인서명부의 열람(7일) 및 이의신청 처리(14일) (법 §27에 의거 주민투표법 §12⑦준용, 영안 §8)



**주민소환투표  
청구수리 또는  
각하**

- 주민소환투표 청구의 수리 또는 각하의 결정(법 §11, §12)
  - 열람기간이 종료된 때 또는 이의신청이 통지된 날로부터 14일 이내(영 §9)
- 각하하는 경우 청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 공표(법 §11)
- 수리하는 경우 청구인대표자 및 소환투표대상자에게 통지 및 공표(법 §12)
  - 소환투표대상자는 20일 이내에 소명서를 제출(법 §14)



**주민소환  
투표 공고  
및 발의**

- 관할선관위는 소환투표대상자의 소명서 제출기간 경과 7일 이내에 소명요지와 함께 투표일과 투표안을 공고하여 발의(법 §12②, §14③)



주민소환  
투표 실시 및  
운동

- 소환투표일(법 §13①) : 주민소환투표 공고일로부터 20일 이상 30일 이내에서 관할선관위 결정
  - 다만, 공고일 이후 90일 이내에 주민투표 및 재·보궐선거(대통령·국회의원 선거 제외)와 동시 및 소환투표와 병합 실시 가능(법 §12②)
- 소환투표운동기간(법 §18) : 공고일 다음날부터 투표일 전일
  - 다만, 소환투표가 재·보궐선거와 동시에 실시할 경우 투표일전 25일 전부터 투표일 전일까지
- 주민소환투표운동(법 §19) : 소환투표운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소의 연설·대담, 언론기관 초청 토론회 등
- 주민소환투표운동의 제한(법 §20) : 야간호별방문, 연설 금지장소 연설행위, 소환투표운동정보 전송제한, 소환투표운동 제한 등



개 표 및  
주민소환  
투표 결과  
확 정

- 개표절차 및 개표관리는 관할선관위가 담당(법 §27에 의거 주민투표법 §19 준용)
- 주민소환투표권자 총수가 1/3이상의 투표와 유효투표수 과반수 찬성으로 확정(법 §22①)
  - ※ 투표자 1/3 미달시 미개표(법 §22②)
- 주민소환투표의 결과가 확정된 때에는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실(법 §23①)



불복절차  
및 재투표

- 소환투표대상자 및 소환투표권자는 소환투표결과가 공표한 날로부터 14일 이내에 소청(법 §24①)
- 소청결과에 불복시 관할선관위 위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날부터 10일 이내에 소 제기(법 §24②)
- 소환투표의 일부 또는 전부 무효 판결을 받은 때에는 무효로 된 투표구의 재투표 실시(법 §27에 의거 주민투표법 §26 준용)

## 제 4 장 주민투표제 : 지역의 일은 지역주민이 결정

### 1. 주민이 최종적으로 판단

주민투표제도는 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 중요 결정사항에 대하여 주민투표를 통해 주민이 직접 결정하는 제도이다.

1994년 제11차 지방자치법 개정시 도입근거가 마련된 주민투표제는 주민의 지방행정 참여 욕구를 수용하고 대의기관의 역할을 보완하여 자치행정에 주민의사를 직접 반영할 수 있는 기회를 제공해 준다. 또한 단체장과 지방의회 간에 갈등이 있을 경우에는 주민투표로 이를 결정함으로써 조정역할도 하게 된다. 즉, 집행부와 의회 간의 견제와 균형을 전제로 하여 대의기관이 자기결정권을 그 대표성의 기초인 주민에게 제공하는 것으로 볼 수 있다.

다만, 우리의 선거풍토상 투표의 과열로 인한 지역내 분열과 단체장이나 의회의 정책결정시 책임회피 수단으로 악용될 소지가 있으며, 헌법에서 채택하고 있는 대의민주주의제의 기본원칙을 훼손할 수 있다는 문제점 등이 지적되고 있으나, 헌법상 기본권인 참정권의 일환이며 지방의회에 대한 견제기능을 발휘하고 주민의사가 적극적으로 반영될 수 있다는 점에서 제도적 의의가 크다.

또한, 주민투표제도의 도입은 주민간·지역간 첨예한 갈등의 조정 및 통합기능수행으로 지역안정에 기여 할 수 있는 획기적 전기를 마련하였고, 주민들의 자율적인 정치적 참여와 책임의식 제고 및 지역적·국지적 지역현안에 대한 정책결정이라는 측면에서 주민과 밀착된 생활자치 기능수행이 가능함에 따라 주민의 직접참여를 위한 제도적 장치 마련이라는 측면에서 우리나라 지방자치변천사에 획기적 기여를 한 것으로 평가된다.

특히, 방사성폐기물관리시설 건설 부지를 선정을 위한 주민투표실시는 대표적인 사회적 갈등요인을 주민투표를 통해 해결한 대표적인 사례이다. 방폐장 건설부지

선정과정은 과거 실패의 교훈을 바탕으로 획기적인 정책전환을 통해 사회적 과제를 해결한 모범적 사례라고 할 수 있다. 국가의 주요 시설이나 지역내 공공시설 설치 등과 같은 사회갈등을 유발하는 문제를 해결해 나가는 방법은 대화와 타협을 통한 방법 밖에 없으며 주민투표 도입을 통해 사회의 각 분야에서 이런 문화가 확산될 것이 기대된다.

## 2. 도입과정에서의 논란

### 가. 참여정부 이전의 논의

주민투표제도 도입은 1994년 3월 개정된 지방자치법 제13조의2에 주민투표법의 도입근거 규정이 마련되었음에도 불구하고 입법 부작위로 거의 10년을 끌어왔던 입법 공백을 해소하고 주민의 직접 참정욕구에 부응하기 위해서 추진되었다.

#### ◀ 지방자치법상 주민투표 근거(제13조의2) ▶

- 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중요한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.
- 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

실제 주민들이 법적효력이 있는 지방자치의 직접 참정제도로써 주민투표를 행사하기 위해서는 주민투표에 관한 개별법이 제정되어야 하는데 주민투표법 제정과 관련하여서는 조기 도입론과 신중론이 팽팽히 맞섰다.

조기 도입하자는 입장에서는 지방자치와 관련된 현실적인 문제를 조속히 해결하기 위해서는 주민의 직접참정제도가 광범위하게 도입되어야 한다는 주장이고, 신중론에서는 주민 직접참정의 경험이 없는 우리 현실에서 이해관계가 첨예한 사안에 대하여 지역이기주의 또는 집단이기주의를 조장하는 합법적 수단으로 악용 등 주민투표에 따른 부작용을 우려하여 국민적 공감대가 형성된 후 도입함이 바람직하다는 의견이었다.



주민투표법이 마련되기 전에도 지방에서는 여러 차례 주민여론조사 차원의 주민투표가 사실상 실시되어 왔다. 특히, 고양시 백석동 주상복합단지개발 관련('00.8), 부산시 사하구 신평소각장 설치 관련('97.12)하여 자치단체가 아닌 지역주민이 직접 주도하는 여론조사 차원에서의 주민투표가 실시된 사례가 있다.

특히, 경북 울진의 원자력 발전소 건설과 관련하여 지역 주민들이 입법부작위를 이유로 헌법소원을 제기하기도 했는데, 2000년 11월 원자력발전소 건설 예정구역으로 고시된 울산광역시 울주군 서생면 주민 244명이 지방자치법에 따라 주민투표법을 제정하지 않은 국회의 입법부작위가 국민의 기본권을 침해한다는 이유로 헌법소원을 제기한 것이다.

동 헌법소원 심판에서 헌법재판소는 주민투표권은 헌법이 보장하는 참정권이 아니므로 헌법상 입법의무가 국회에게 발생하였다고 할 수 없다는 취지로 각하 결정하였다. 즉, 주민투표권을 헌법상 보장된 기본권으로 볼 수 있는지 여부와 관련하여 헌법재판소는 소극적으로 판시하였다.

◀ 주민투표권 관련 헌법재판소 입장 ▶

우리 헌법은 주민투표권을 기본권으로 규정한 바가 없고, 제117조 및 제118조에서 제도적으로 보장하고 있는 자치의 내용도 자치단체의 설치와 존속 그리고 기 자치기능 및 자치사무로서 자치단체의 본질적인 사항에 관한 것이므로 주민투표권이 헌법상 보장된 기본권으로 보기 어렵다.

지방자치법이 주민에게 주민투표권(제13조의2), 조례 제·개폐청구권(제13조의3), 감사청구권(제13조의4) 등을 부여함으로써 자치사무에 주민이 직접 참여할 수 있는 길을 일부 열어놓고 있지만, 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐 헌법에 의하여 보장되고 있는 것은 아니므로 주민투표권은 법률이 보장하는 권리일 뿐 헌법이 보장하는 기본권 또는 헌법상 제도적으로 보장되는 주관적 공권으로 볼 수 없다. [2005.12.22. 2004헌마530]

이렇게, 1994년 지방자치법의 개정 이후 꾸준히 주민투표법을 제정하기 위해서 노력하였으나 도입이 무산되었다.

1994년 7월 민자당·민주당에서 그리고 1996년 9월 새정치국민회의에서 법안이 각각 제출되었으나 투표 금지대상, 투표운동 제한 등과 관련한 여·야 간 이견으로 의결되지 못하고 국회 임기만료에 의해 자동폐기 되었으며 2001년 11월부터 2002년 3월까지 국회정치개혁특별위원회에서 여야 간 도입입장만 천명한 상태였다.

이렇게 주민투표법의 도입이 어려웠던 이유는 주민투표제도가 가진 양면성에서 찾을 수 있다. 주민투표제도는 정책결정과정에서 주민들의 직접참여를 보장함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현한다는 의미를 지니고 있으나 다른 한편으로 이해관계가 첨예한 사안에 대해서 지역이기주의 또는 집단이기주의를 조장하는 합법적 수단이라는 비판도 받고 있었다.

주민투표제도가 초래할 수 있는 역기능을 방지하기 위한 보완장치를 어떻게 할 것인가에 대한 의견이 첨예하게 대립되었기 때문에 각 정당이 제시하였던 주민투표법 안이 합의되지 못하였다.

〈참여정부 이전 주민투표제 도입 경과〉

시 기	추진내용
1994. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치법을 개정하여 주민투표제 도입근거 마련</li> <li>- 당시 시·군 통합을 위한 주민투표의 필요성에 따라 의원입법 으로 통과</li> </ul>
1994. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「민자당」·「민주당」에서 법안제출, '96.9 「새정치국민회의」에서 법안 제출</li> <li>- 국회 임기만료에 의해 자동폐기</li> </ul>
2000.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치제도 개선을 위한 국민대토론회시 자치행정의 책임성 확보 방안의 하나로 논의됨</li> </ul>
2001.11 ~ 2002. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회정치개혁특위에서 자치제도 개선 추진시 여·야간 도입 입장 천명</li> <li>※ 구체적인 제도도입 방안에 대한 협의는 없었음</li> </ul>

## << 외국의 주민투표 제도 >>

### □ 미국

- 주민자치 전통에 따라 주민투표가 활발하게 이루어지고 있음
- 지역적 실정에 따라 각 주별 다양한 제도를 운영하고 있음
  - 투표금지 대상, 주민투표 청구에 필요한 주민수 비율, 지방의회 역할(간접발안형, 직접발안형) 등 주별로 다양함
- L.A시 Referendum 실시사례
  - 절차 : 선거시 총투표자의 10%이상의 서명으로 발의 → City Clerk의 요건 확인 → 의회 제출
  - 의회는 i) 조례의 폐지 또는 철폐, ii) 110일 이후 140일 이내에 특별선거실시를 요구 iii) 청원이 확인된 날로부터 110일 이후에 개최되는 정기 시 일반선거에 가부를 묻는 선거에 상정여부를 결정
  - 주민투표에 의해 결정된 조례는 의회에 의해 개정 또는 폐지가 가능하나, 의회의 만장일치 의결이 되지 않고는 6개월 이내에 개정 또는 폐지가 불가하며, 개정 또는 폐지시에는 주민투표에 다시 회부해야 함

### □ 독일

- '90년대 이후부터 각 주별로 본격 도입하여 실시중
- 간접발안형 채택 등 기본적으로 각주별로 유사한 제도를 취하고 있음

### □ 프랑스

- '03.3월 헌법개정으로 구속형 주민투표 도입근거 마련
- 별도 법률이 정하는 바에 따라 자치단체의 발의로 주민결정에 의한 시정촌합병특례에 관한 법률에 의거하여 실시
- ※ 종전에는 의견수렴형·자문형 주민투표만 제한적으로 운용

### □ 일본

- 헌법의 근거에 의하여 특정 자치단체 적용 법률과 시정촌합병특례에 관한 법률에 의한 시정촌합병의 경우에만 주민투표를 제도적 허용
- 그러나, 원전·도로건설 등과 관련하여 법률에 근거없이 자치단체 조례로 사실상 주민투표 실시사례 빈발
  - 일반실시 조례 보다는 대부분 개별 사안별로 조례제정, 투표실시

## 나. 개별법 제정 필요성 성숙

지방자치제 실시 이후 주민의 직접 참여의 욕구가 높아지면서 쓰레기매립장 설치(울산시 북구), 케이블카 설치(경남 통영시), 행정동 경계조정(서울시 광진구), 읍청사 이전(경남 고성군) 등과 관련하여 사실상의 주민투표가 실시된 바 있다.

또한, 인천시 강화군의 경기도 환원이나 인천시 부평구 미군부대 이전 등 국가권한 사안에 대한 주민투표 조례가 제정되는 등의 문제가 발생하여 주민투표법의 시급한 제정이 요청되었다.

### ◀ 주민투표 관련 조례 추진 최근 동향 ▶

- 「부평구 미군부대 이전에 관한 주민투표 조례안」
  - 주민조례 청구 : 인천 부평구에 주둔하고 있는 미군부대에 이전에 관한 주민투표의 방법 및 주민투표 결과에 관한 조치사항을 규정한 조례제정을 주민의 연서를 통해 청구
  - 대법원 판결 요지[대판 200추23, 2002.4.26] : 미군부대 이전에 관한 조례안은 지방자치법 제11조제1호의 “국방·외교 등 국가의 존립에 필요한 사무”로 지방자치단체가 조례로 정할 수 있는 사항이 아니므로 헌법 제117조제1항, 지방자치법 제8조제3항, 동법 제11조제1호, 동법 제15조 규정 위반이라고 판시
- 「강화군행정구역 문제해결을 위한 주민의사조례안」
  - 주민조례 청구 : 강화군을 인천광역시에서 경기도 관할로 변경하는 문제를 이해 당사자인 주민들의 의사에 따라 해결하기 위하여 의견조사를 실시하는 내용의 조례를 제정해 줄 것을 주민의 연서로 청구
  - 지방의회 부결 : 입법사항인 시·군간의 경계변경을 대상으로 함에 따라 법령위반 논란이 발생함에 따라 지방의회에 부결됨

우선, 참여정부의 대선공약과제로 주민투표제도 도입이 채택되었고 참여정부 출범 이후 지방분권로드맵 과제로 확정됨으로써 제도도입은 탄력을 받게 되었다.

이러한 시대적 요구에 부응하기 위하여 참여정부는 지방분권 개혁의 일환으로써 주민의 자발적 참여와 연대를 통한 지역사회혁신을 위해서 주민투표법의 제정을 추진하였다.

〈표 1-2〉 주민투표제 도입이전 사실상 주민투표 실시 사례

내용	주관	투표 결과	투표대상 및 방식				
			투표권자	투표 방식	실시구역	투표일	투표관리 위원회
경남 통영시 케 이블카 설치 (2002년 12월)	통영시	가결	공고일 현재 20세 이상 주민	찬반 직접 투표	통영시 전지역	1일	구성
서울 광진구 지하철입구 위치 (2002년 10월)	서울시	가결	세대·점포당 1표	찬반 직접 투표	일부지역 (노유1동, 자양3동)	2일	구성
경남 고성군 고성읍청사 이전 (2002년 4월)	고성군	가결	세대당 1표	찬반 직접 투표	해당읍 40개 마을	1일 (07:30 ~ 13:00)	구성
울산 북구 화장장 설치 (2001년)	울산 북구	부결	세대당 1표	찬반 직접 투표	8개동중 6개동	1일(1시간연장)	구성

무엇보다도 주민투표법 제정의 정치·사회적 계기를 마련한 것은 부안사태이다. 2003년 7월 정부가 부안군 위도에 방사성 폐기물 처분시설을 설치한다고 발표하자 부안군에서는 방폐장 건립 반대운동이 일어나고 군수폭행, 공권력과 주민충돌 등 불미스러운 사건과 등교거부 등 지역내 심각한 갈등과 분쟁을 야기하며 이러한 갈등의 해결방법으로 주민투표가 대안으로 제시되었다.

그러나, 정부 측은 당시 주민투표법이 제정되지 않고 있기 때문에 연내 주민투표법을 통과시켜 내년에 실시하자는 입장이었으나, 부안군민들은 현재 주민투표를 실시하자고 주장하면서 주민투표법 제정의 시급성이 요구되었다.

결국, 부안군민들이 자체 선거관리위원회를 발족하고 주민투표를 실시한 결과 방폐장 유치를 반대하는 주민들이 다수인 것으로 나타났다. 방폐장유치 찬성 측으로부터 법률에 의하지 않은 주민투표의 효력여부에 대한 논란이 제기되기도 하였으나, 부안군의 방폐장 유치문제는 지역 주민들의 의사를 반영하여 부안군이 아닌 다른 후보 부지를 물색하는 것으로 마무리 되며, 결국 정부의 “부지선정 원점 재검토”

라는 결과를 얻게 되었다.

이러한 불안사태는 지방자치법에 도입 근거만 마련되었을 뿐 10년간 입법공백상태로 있던 주민투표법을 제정하는 계기가 되었으며, 이후 주민투표법에 의한 절차를 통해 방폐장 후보지간 주민들의 주민투표를 실시하여 경북 경주시로 최종 부지를 선정하게 되었다.

주민투표제 도입과 관련한 시민단체 및 언론 등 여론의 입장은 주민투표법의 시행으로 실질적 주민자치 구현, 정책의 조정·통합성 제고 등을 기대하면서도 주민투표 남발, 지방의회의 책임회피 등 부작용 방지를 위한 보완대책 마련을 주문하였다.

특히, 입법화 과정을 통하여 주민투표제 도입 필요성 등에 대한 국민적 공감대를 폭 넓게 형성하였는데 시민단체 등에서는 차제에 주민소환, 주민소송제 등도 동시에 도입하자는 의견도 제기하였다.

또한, 각 지방자치단체 등에서는 제도시행에 따른 문제점도 예상되므로 조심스러운 접근이 필요하다는 입장 피력하였다.

〈 주민투표제 도입에 대한 여론의 주요 반응 〉

긍정적인 사항	우려하는 사항
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역행정에 주민의사를 직접반영</li> <li>○ 국민에게 참여 통로 확대</li> <li>○ 지역주민의 참여와 책임의식 제고</li> <li>○ 대의민주주의 보완</li> <li>○ 단체장의 전횡이나 장과 의회간의 담합 행위 등 견제가능</li> <li>○ 주민 스스로의 권한과 책임하에 정책결정을 통한 조정·통합 기대</li> <li>○ 실질적 지방자치의 실현</li> <li>○ 지방자치제 발전에 획기적 계기</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역분열 조장 우려</li> <li>○ 투표남발로 행정혼란과 의회기능 약화</li> <li>○ 단체장이나 의회의 책임회피 수단</li> <li>○ 국가사무 지방이양 선행필요</li> <li>○ 기존 대의제의 성숙이 선행</li> <li>○ 소수 보호장치 필요</li> <li>○ 대상·절차 엄격히 규정 필요</li> </ul>

### 3. 본격적인 제도 도입 논의

참여정부가 주도한 주민투표법의 제정은 다양한 의견들을 수렴하고 공감대를 형성함으로써 가능하였다. 본격적인 제도도입을 위해 교수, 각급 연구기관, 관계부처, 지방의원 등으로 구성된 '전문가 자문단'에 의해 주민투표제 도입 입법 추진 계획이 마련되었다.

이어, 2003년 7월 1일 관련분야 전문가들이 중심이 된 워크숍이 열렸으며 2003년 7월 24일엔 당시 여당이던 민주당과의 협의를 거쳐 그 다음 날인 25일엔 지방분권 전문위원회에 상정되었다.

이후 2003년 7월 28일부터 8월 7일까지 관계부처, 지방정부, 지방 4단체협의회등 관계기관 및 시민단체의 주민투표법(안)에 대해 의견조회가 있었으며 2003년 8월 1일 그동안의 작업을 기초로 대통령주재 국정과제보고회에 보고되었다.

〈주민투표 관련 전문가 자문단〉

이름	소속	이름	소속
최재송	경기대 국제학부 조교수	하승수	참여연대·변호사
유호상	한경대 행정학과 교수	심규현	고양시 의회
강명구	아주대 행정학과 교수	김용희	중앙선관위 지도과장
박영도	한국법제 연구원	이상팔	국회 입법전자정보실
김상미	의회발전연구원	정태용	법제처 법제심의관
김성호	한국지방행정 연구원	검사	법무부 법무심의관실
김병국	한국지방행정 연구원	박동완	행정자치부 정책 보좌관

2003년 8월 4일 한나라당에 대한 정책설명회가 있었고 2003년 8월 11일부터 30일까지 입법을 예고하였다.

이후 공청회('03.8.11), 시민단체·지방4단체 간담회('03.8.14), 전문가 토론회('03.8.21), 법제처 심사의뢰('03.9.2)를 거쳐 2003년 10월 9일 차관회의와 2003년 10월 15일 국무회의 의결을 거쳐 2003년 10월 21일 법안이 국회에 제출되었다. 이어 2003년 12월 29일 국회에서 법안이 통과되었고 2004년 1월 29일 주민투표법이 법률 제7124호로 공포되었다.

〈참여정부의 주민투표법 제정 추진경과〉

시 기	추진내용
2003.7.1 ~ 7.18	■ 전문가 자문단 구성·주민투표제 도입방안 자문·권고
2003.7.25	■ 민주당 협의, 지방분권위 상정( '03.7.25)
2003.7.28	■ 주민투표법 행자부 도입시안 발표
2003.7.28 ~ 8.7	■ 관계기관·단체 의견조회 - 중앙부처, 지방자치단체, 지방4단체협의회, 시민단체 등
2003.8.1	■ 대통령 주재 국정과제보고회
2003.8.4	■ 한나라당 정책설명회
2003.8.11 ~ 8.30	■ 입법예고
2003.8.11	■ 주민투표법 제정 공청회 개최
2003.8.14	■ 시민단체·지방4단체협의회 간담회
2003.8.21	■ 주민투표법 제정 전문가 토론회
2003.12.29	■ 국무회의 의결·국회제출 및 통과
2004.1.29	■ 주민투표법 공포
2004.3월	■ 주민투표법 표준조례(안)



## 4. 입법 추진과정에서의 찬·반 양론

### 가. 정부제출안에 대한 주요쟁점

첫째, 주민투표 관리기구와 관련하여 관할 선거관리위원회가 주민투표사무를 관리하여야 한다는 정부안에 대하여 시군구의회협의회 및 시도의회협의회로 해야 한다는 의견이 제시되었다.

둘째, 투표인 자격에 관한 것으로 19세 이상의 국민인 주민과 외국인 중 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격을 갖춘 자 중에서 자치단체 조례로 정하는 자로 하자는 정부안에 대하여 투표권을 상·하향 조정하자는 의견 및 일정 외국인에게 투표권을 부여하자는 의견이 있었다.

셋째, 주민투표 대상을 '법령에 위반되거나 재판중인 사항'등 금지대상 이외에 자치단체 조례로 정하는 사항으로 하자는 정부안에 대하여 투표대상의 기준을 법에서 보다 구체화 하자는 주장, 타 법률에서 주민참여 절차가 특별히 보장된 경우 등은 제외하자는 의견, 투표범위 제한을 완화하자는 입장이 대립하였다.

넷째, 재투표 금지기간을 동일사항으로 이미 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항으로 정한 정부안에 대해서는 대체로 일치했다.

다섯째, 국가정책 수립시 주민의견 수렴을 위해 실시하는 자문형 투표제 및 중앙행정기관장의 요청에 따라 단체장이 지방의회 의견을 수렴하여 실시여부를 결정한다는 정부안에 대하여 지방의회 의견 수렴 절차를 폐지하자는 견해, 중앙행정기관장의 투표요구권을 권고조항화 하자는 의견, 투표실시 결정권을 지방의회에 위임하자는 견해 및 자치단체장 등의 투표건의권을 신설하자는 의견이 있었다.

여섯째, 주민투표 청구 및 발의요건과 관련하여 투표 청구권자 총수의 1/20~1/5 범위 내에서 조례로 결정, 지방의회 재적과반수 출석에 출석 2/3이상 찬성, 단체장은 지방의회 재적과반수 출석에 출석 과반수 동의를 요건으로 하는 정부안에 대하여 법률에서 인구규모별 구체적 청구비율을 제시하자는 의견 및 단체장의 청구는

의회동의 없이 바로 발의할 수 있도록 하자는 의견이 제기되었다.

일곱째, 주민투표 실시구역을 자치단체 관할 구역 전체를 단위로 실시하되 특정지역 또는 주민에게만 이해관계가 있는 경우에는 단체장이 지방의회 동의를 얻어 일부지역 실시도 가능하도록 하자는 정부안에 대하여 일부지역만 직접 이해관계가 있는 경우에는 행정구역과 관계없이 일부 실시가 가능하도록 하자는 견해도 있었다.

여덟째, 주민투표운동과 관련하여 투표권이 없는 자, 공무원, 각급 선거관리위원회 위원 및 언론인을 금지대상자로 하자는 정부안에 대하여 통리반장, 예비군 간부 및 공기업 임직원도 금지대상에 추가하자는 의견이 제기되었다.

아홉째, 투표운동과 관련하여 야간 호별방문, 야간 옥외집회 등을 금지하자는 정부안에 대하여 야간 방문시간을 연장하자는 의견, 주야간 구별없이 호별방문을 전면 금지하자는 의견이 있었다.

열 번째, 관할구역 전부 또는 일부에 대하여 공직선거가 실시되는 때에는 선거일 전 60일부터 선거일까지 투표운동을 금지한다는 정부안에 대하여 선거일전 60일을 6개월 또는 1년으로 연장하자는 의견이 있었다.

열한번째, 투표결과 확정요건으로 투표권자 1/3이상 투표 및 과반수 찬성으로 결정하자는 정부안에 대하여 과반수 투표 및 과반수 찬성으로 강화하자는 의견, 투표권자 1/4이상 투표 및 과반수 찬성으로 완화하자는 의견으로 나누어졌다.

열두번째, 허위사실 유포는 5년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금, 금품 등을 받은 경우에는 3년 이하 징역 또는 1천만원이하 벌금 등 정부안에서 제시한 벌칙규정에 대하여 가벌성 정도에 따라 법정형량을 세분화하자는 의견 및 주민투표 운동 기회를 이용하여 특정정당이나 후보자를 지지·추천·반대 기타 선거운동에 이르는 행위를 금지하자는 주장이 있었다.

**“주민투표제 내년 도입,  
주민-단체장-의회 청구가능 ‘다수의 횡포’ 부작용 위험도”**

〔동아일보 2003.7.29〕

행정자치부가 발표한 주민투표제 시안은 주민들이 직접 행정에 참여하는 긍정적인 측면과 함께 행정의 발목을 잡는 등 부작용도 만만치 않을 것으로 보여 입법과정에 진통이 예상된다.

주민투표 대상은 원칙적으로 자치단체의 고유권한 사항 중 중요 현안에 한정되지만 필요한 경우 자치단체가 조례로 투표대상을 자율적으로 추가 할 수 있다.

그러나 자치단체의 업무중 주민들이 합리적 결정을 하기 힘든 재무관련 사무나 행정내부 운영에 관한 사무는 투표 대상에서 제외된다. 또 원자력 폐기물처리시설 설치나 시군 통합 등 국가 정책사항은 주민투표의 대상에서 제외되지만 관련 부처 장관이 자치단체장에게 주민투표를 요구할 수는 있다. 이 경우 투표 결과는 정책결정의 참고자료로 활용된다.

### 나. 주민투표법 제정안 공청회시 제기된 의견

대학교수, 지방의원 및 관련공무원이 참여한 주민투표법 제정 공청회(03.8.11)에서는 주민투표제 도입은 진정한 주민자치 실현을 위해 획기적이고 역사적인 조치로 평가되나, 동시에 문제점을 최소화 할 수 있는 장치가 필요하다는데 의견이 모아졌다.

공청회에서 제기된 주요 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다.

주민투표 제외대상 중 예·결산 등 재무관련 사항, 행정조직 등 내부운영사항 삭제 의견이 있었고 동일사항 재투표 금지기간을 단축하자는 견해와 투표권자 연령을 20세에서 18세로 낮추자는 의견과 외국인에게 투표권을 부여하자는 의견이 있었으며 주민청구 비율을 1/20범위내에서 1/10 범위내로 하향 조정하되 최대 5만명을 넘지 않도록 하자는 주장도 있었고 단체장의 투표청구 시 지방의회 동의 규정을 삭제하자는 의견도 있었다.

또한, 읍·면·동 폐치분합 등 일부지역 실시가 필요한 사항은 조례 또는 지방의회 의결로 가능하도록 하자는 견해도 있었고 필요시 공직선거와 동시 실시하자는 의견도 함께 제기되었으며, 언론인의 투표운동 허용 규정을 재검토하자는 의견, 투표운동 금지규정을 삭제하자는 의견 및 필요시 벌칙 또는 조례로 위임하자는 견해와 야간운동 허용시간을 20시에서 22시 또는 23시로 늘리자는 의견도 있었다.

또한, 투표결과 확정을 위해서는 투표권자 1/3이상 투표 및 과반수 찬성을 1/4이상 투표 및 과반수 찬성으로 변경하자는 의견도 제기되었다.

주민투표관리위원회에 대해서는 그간의 축적된 경험, 신뢰성, 관리비용 등을 감안하여 기존 선관위에서 담당토록 하자는 것이 대체적인 의견이었다.

이 외에도 주민투표제 도입과 동시에 지방의회 권한 제고 장치가 필요하다는 견해를 비롯하여 주민투표 실시기한을 60일 이내에서 30일 이내로 단축하자는 의견 및 주민투표소송 청구요건을 대폭 하향조정하고 관할법원을 고등법원에서 대법원으로 하자는 등의 의견이 제시되었다.

#### 다. 시민단체와 지방4단체 간담회시 제기된 의견

행자부 주관으로 열린 시민단체·지방4단체 간담회('03.8.13)에서는 정부에서 적극적으로 입법을 추진하는데 대하여 매우 시의적절하고 환영할 만한 조치로 긍정 평가하면서도 각종 문제점을 줄이면서 제도 실효성도 보장 할 수 있는 장치가 필요하다는 의견이 모아졌다.

참여연대 등에서는 주민투표 제외 대상 중 예·결산 등 재무관련 사항, 행정조직 내부 운영사항 등의 삭제와 동일사항 재투표 금지기간 단축을 주장하였다.

녹색연합과 YMCA에서는 투표권자 연령을 20세에서 18세로 하향하자는 주장이 있었으며 참여연대에서는 단체장, 지방의회 청구권리 규정을 삭제하자는 의견이었고 단체장이 지방의회의 의결없이 바로 청구토록 하자는 입장을 밝혔다.

부산분권본부에서는 읍·면·동 폐치분합 등 일부지역 실시가 필요한 사항은 조례

또는 지방의회 의결로 가능하도록 하자고 하였다.

한편, 참여연대에서는 통리반장·예비군 간부의 투표운동 허용을 긍정적으로 재고할 필요가 있다고 주장하였으며 야간운동 허용시간을 20시에서 22시 또는 23시로 확대하자는 의견 및 투표운동 금지기간을 선거일전 60일부터가 아닌 선거일전 6개월, 선거후 6개월로 하자는 의견을 개진하였다.

또한, 녹색연합에서는 투표결과 확정 요건을 현행 1/3이상 투표, 과반수 찬성에서 과반수 투표, 과반수 찬성으로 강화하자는 의견을 제시하였다.

이 외에도 YMCA에서는 자문형 투표제도 도입은 현재 여론조사 등을 통해 가능하므로 관련 조문을 삭제하자는 견해를 나타냈고 녹색연합에서는 지역주민, 지방의회에도 투표실시 청구권을 부여하자는 의견을 제시했다.

#### 라. 각 부처·자치단체의 다양한 의견

건설교통부에서는 주민투표 시기를 계획수립단계 또는 착공이전단계로 법률에 명시하도록 하여 사업 집행과정상 논쟁발생을 사전에 방지하자는 의견을 제시하였고, 법무부에서는 주민투표제를 원활히 운용하고 벌칙규정의 해석상 논란을 방지하기 위하여 '주민투표운동'의 개념을 정의하자는 의견을 제시했다.

환경부에서는 주민투표대상의 하나인 공공시설 설치와 관련하여 공공시설의 정의 및 범위를 명확히 규정할 필요가 있고 공공시설의 범위에 폐기물 처리시설은 제외하여야 한다는 의견을 제시하였으며 그 이유로 폐기물처리시설은 필수적으로 설치하여야 하는 공공시설로서 주민투표에 의하여 설치여부를 결정할 사항이 아니며 주민투표 대상으로 할 경우, 폐기물처리시설 설치가 사실상 불가능하다는 의견을 제시하였다.

산업자원부에서는 2개 이상의 지방자치단체가 관련된 동시 주민투표 결과, 일부 지역은 찬성으로 다른 지역은 반대로 나올 경우 투표결과를 확정하는 규정이 필요하므로 2개 이상의 지방자치단체와 관련된 동시 주민투표의 경우에는 관련 지방자치단체 모두를 하나의 지자체로 간주하자는 의견을 제출하였다.

서울특별시에서는 일률적인 도입에 따른 혼란을 방지하기 위해 주민투표 결과에 대해서 일단은 권고적 효력만 인정하고 시험적인 실시기간을 거친 다음 제도보완을 통해 지속력 있는 주민투표제로 발전시켜나가자는 의견과 함께 주민투표의 대상을 광범위하게 정할 경우 주민간의 대립 심화나 소수와 의견의 억압 수단이 될 우려가 있으므로 중요사항의 기준을 마련하여 법에 명시하여 조례에 위임하자는 의견을 제시했다.

부산광역시에서는 정주 외국인에게 투표권 부여, 주민투표권 청구권자를 조례로 규정, 주민투표의 대상사항이 아닌 것으로 규정된 사항 이외에는 투표대상이 되도록 하여 투표대상의 폭을 넓히자는 등의 의견을 제출하였다.

경기도에서는 지방의회의 권위를 존중하는 방향으로 보완하여 중앙행정기관의 장의 주민투표 요구로 지방의회 의견수렴시 지방의회가 반대할 경우에는 주민투표를 실시하지 않는다는 단서조항 삽입을 주장하였다.

경상남도에서는 주민투표결과의 확정과 관련하여 투표권자 과반수 투표와 유효투표 과반수의 득표로 확정하자는 의견을 제시하였다.

제주도에서는 투표형식과 관련해서 양자택일의 형식을 원칙으로 하고 다만, 특수한 경우에는 다자택일의 형식으로 하자는 의견을 제시하였다.

#### 마. 국회의 다양한 대안 제시

김충조의원은 지방주민들이 추구하는 목적에 상응하는 의견과 지방의회가 결정하는 의견이 달라지는 경우가 있으므로 기초자치단체내 구역변경은 해당 기초의회의, 기초자치단체간 구역변경은 광역단체의회의, 광역자치단체간 구역변경은 행정자치부장관의 의견을 대신 청취하자는 주민투표법 대안을 제시하였다.

또한, 행자위에서도 지방의회의 동의가 주민투표의 가부를 결정하도록 해서는 안되며 그 이유는 지방의회가 비록 주민의 대의기관이지만 주민투표에 부치는 사항에 대해서는 주민의 의견을 우선시해야 한다는 것이 주민투표법의 법 취지이고 이는 국회가 국민의 대의기관이지만 국민투표에 부치도록 한 중요한 문제는 국민의 의사

를 우선시해서 듣는 것과 같기 때문이라고 하였다.

권태망의원은 주민투표법 대안에서 투표권자의 연령은 조례로 정하며 주민투표 결과의 확정은 투표권자 1/4이상 투표, 투표자 과반수 찬성으로 의결하되 투표권자가 1/4에 미달할 경우 지방의회가 대신 의결하자는 안을 제시하였다.

#### **바. 일반시민의 의견**

인천광역시 서구 거주 ○○○는 주민투표법안 입법예고중 사무소 소재지 변경과 관련된 사항은 주민투표를 반대한다는 의견을 제출하였으며 시간·예산낭비 및 의회의 권한 축소를 그 이유로 들었다.

강원도 원주시 거주 ○○○는 투표인 명부작성·확정, 투·개표 절차 등 투표관리 업무를 조례로 정하도록 하면 혼란과 비효율이 초래되므로 국민투표법을 준용하는 의견과 더불어 지방자치단체별로 주민투표위원회를 설치하면 인력·예산 낭비 및 중립성이 훼손되므로 관할 선거관리위원회에서 전담하자는 의견을 제시하였다.

### **5. 주민투표제의 주요내용**

수차례에 걸친 토론회 등을 통하여 주민투표제의 도입 필요성 및 행정자치부 도입시안의 큰 줄기에 대한 기본적 공감대를 형성하였다.

그리고 투표결과 확정요건, 재투표 금지기간, 투표관리기구 등의 쟁점에 대해 상당부분 의견합치를 이루었으나 투표대상, 청구요건, 투표운동 등은 합일점을 찾지 못했다.

행정자치부는 특별한 사정이 없는 한 관계기관·단체의 중론을 수용하였고 의견접근이 안된 사안은 가급적 전향적으로 검토함으로써 주민투표법 안을 만들었다.

#### **가. 보충·균형·자율성의 원칙에 따라**

지방자치단체의 자율성과 투표남용에 따른 지역혼란을 예방할 수 있는 우리 실정에 맞는 주민투표제의 도입을 위해서 입법의 기본방향이 된 것은 크게 보충성의 원

칙, 균형성의 원칙 그리고 자율성의 원칙이다.

보충성의 원칙은 대의민주제의 기본 틀 속에서 지방의회의 기능을 발전적으로 보완하는 제도로서 주민투표제를 사용한다는 것이다. 즉 지방의회 등 통상적인 의사결정 시스템을 우선적으로 활용하고 주민투표제는 최후의 해결수단으로 활용하는 것이다.

균형성의 원칙은 주민투표제의 부작용 방지책과 실질적 참여보장의 조화를 도모하는 것이다. 즉 주민투표의 남발 방지장치를 강구하면서 주민투표의 유명무실화도 예방하여야 하며 주민투표에 관련된 각 주체간의 견제와 균형을 도모하는 것이다.

자율성의 원칙은 운영과 관련하여 지역실정에 따른 자율성을 최대한 보장하는 것을 뜻한다. 즉 법률 규정사항을 최소화하고 나머지는 전부 조례로 규정할 수 있도록 하는 것이다.

#### 나. 지역 주요현안 정책은 주민의 선택으로

주민투표법의 주요 내용을 살펴보면 주민투표에 관한 사무는 관할 선거관리위원회가 담당하도록 하여 일반 공직선거와의 차이와 국내외 추세 등을 감안하여 주민투표권자는 19세 이상의 주민으로 하고 외국인도 일정한 자격을 갖춘 때에는 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 주민투표권을 부여할 수 있도록 주민투표법안을 만들었으나 국회에서 주민투표권자를 20세 이상의 주민으로 변경·결정하였다.

주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 중에서 조례로 정하도록 하되 예산 및 재산관리에 관한 사항, 조세에 관한 사항, 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 등 주민투표로 부치기에 부적합한 사항은 대상에서 제외하였고 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐차·분합, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 대한 주민의 의견을 듣기 위하여 필요한 때에는 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있도록 하였다.

주민은 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하고, 지방의회



는 재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 하며, 지방정부의 장이 직권으로 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 미리 지방의회의 동의를 얻도록 하였다.

지역현안에 대한 정책의 선택이라는 주민투표의 특성을 감안하여 주민투표운동에 관한 제한은 최소화하였으나 언론인의 투표운동은 제한하였다. 그리고 주민투표운동의 명목으로 사실상 선거운동을 하는 등의 부작용을 방지하기 위하여 공직선거일 전 60일부터 선거일까지는 주민투표를 발의할 수 없도록 하였다.

주민투표는 지방자치단체의 관할구역 전체를 대상으로 실시하도록 하되 특정지역 또는 특정주민에게만 이해관계가 있는 사항인 때에는 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻어 시·군·구 또는 읍·면·동을 대상으로 주민투표를 실시할 수 있도록 하였다.

그리고 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 3분의 1 이상의 투표와 투표인 과반수의 득표로 확정하며 지방자치단체는 확정된 내용에 따라 행·재정상의 조치를 하도록 하였다.

## 6. 시행 2년 만에 주민 속에 뿌리 내려

주민투표법의 시행 이후 제주도의 행정구조 개편 주민투표(2005.7.27), 충북 청주·청원의 통합 주민투표(2005.9.29) 그리고 방폐장 주민투표(2005.11.2)가 실시되었다.

### ① 제주도 행정구조 개편 주민투표('05.7.27)

2004년 11월에 제주특별자치도 기본방향 및 실천전략 용역에서 행정체제개편을 위한 주민투표가 제안되었다.

이에 행정체제 개편을 위한 주민투표는 주민투표법 제8조의 국가정책에 관한 주민투표로서 행자부장관의 요구에 의하여 이루어졌다. 제주도에서 행정계층 개편에 대한 혁신안(통합안)과 점진안(현행 유지안)에 대한 선호를 묻는 주민투표가 실시되었다.

이렇게 최초로 실시된 주민투표에서 기초지자체 단위로 분석한 주민투표결과(통합안 선택 2개 시·군, 점진안 선택 2개 시·군) 투표율은 36.7%로 이중 57%가 혁신안을 지지하였으나, 남제주·서귀포시의 경우 반대 즉 점진안 지지율이 높게 나왔다. 이와 관련 점진안을 선택한 2개 시·군의 주민들을 중심으로 헌법소원을 제기하는 등 투표결과를 놓고 많은 논란이 있었다.

◀ 제주 행정체제 개편에 대한 헌법소원 ▶

- 주민투표 결과 폐지되는 제주시·서귀포시 등의 단체장을 포함한 28인은 제주도 주민투표와 「제주도행정체제등에 관한특별법」에 대하여 기본권(참정권, 평등권 등)의 침해 및 지방자치제도의 본질적 내용 침해 등을 이유로 헌법소원을 제기 (05.12.20)
- 헌법재판소는 일정지역내 시·군폐지는 입법권자의 입법형성권의 범위에 포함되며, 이로 인해 참정권 등이 제한되었다 해도 입법한계를 벗어난 것은 아니라는 이유로 기각결정[2005헌마1190, 06.4.27]

**“주민투표제 가능성 보여준 제주도”**

[서울신문 사설 2005.7.29]

제주도민들이 주민투표로 단일 광역자치체제를 선택했다. 현 행정체제의 유지(점진적 대안)와, 도지사만 선출하고 4개 시·군을 2개 시로 통합해 도지사가 시장을 임명하는 방식(혁신적 대안) 가운데 다수 도민은 후자를 원한 것이다. 이에 따라 제주도는 연말까지 ‘제주특별자치도 특별법안’이 국회를 통과하면 내년 지방선거 이후부터 새 체제를 출범시킬 수 있게 됐다. 이렇게 되면 제주도는 외교·국방을 제외한 자치권을 갖게 된다. 국제자유도시를 만들겠다는 도민의 희망도 큰 힘을 얻었고, 행정비용의 낭비를 줄여 계획을 효율적으로 추진할 수 있는 발판도 마련된 셈이다.

② 청주·청원 통합 주민투표('05.9.29)

청주·청원의 경우 1946년에 분리되기 전까지 역사와 문화를 함께한 공동체로서, 과거 「'94 시군통합지침」의 통합권유에 따라 통합을 시도하였으나, 청원군의 반대로 무산된 바 있다.

1994년 통합이 무산된 이후 청원군이 청주시를 둘러싸고 있는 지리적 특수성, 동일한 역사성과 생활권 등으로 인해 통합 필요성이 지속적으로 제기되었다.

2005년 1월 청주시가 모든 기득권을 포기하며 청원군에 통합을 제안하였다. 또한, 4월 청주시·청원군의회가 공동으로 '통합에 따른 이행결의문' 발표하고 2005년 5월에는 30여개 시민단체를 중심으로 『청주청원하나되기운동본부』가 창립되면서 그동안 반대 입장이었던 청원군수가 군민과 의회의 뜻이 중요하다며 통합가능성을 시사하게 되었다.

2005년 8월 충청북도에서 행자부에 주민투표 실시를 건의하였고 이에 따라 본격적인 주민투표 절차가 진행되었다. 그러나, 9월에 실시된 청주시·청원군 통합에 관한 주민투표는 청원군에서 과반수(53.5%)의 반대가 나오에 따라 청주·청원의 통합은 무산되었다.

### ③ 방폐장 부지 선정('05.11.2)

방사성폐기물처분장 부지선정 사업은 2003년 부안군 원전수거물 관리센터 유치 과정에서 주민들의 항의와 폭력사태 발생 등 과거 19년 동안 9차례의 실패를 거듭할 정도로 해결되지 못하고 사회갈등을 유발하던 대표적인 국책사업이었다.

이에 2004년 주민투표법이 제정되면서 경주시, 군산시, 영덕군, 포항시 등 4개 지자체에서 원전수거물관리센터 유치를 위한 주민투표 요청이 이루어져 주민투표법 제8조에 따라 산업자원부 장관의 요구에 의하여 주민투표가 실시되었다. 주민투표 결과 정부는 찬성률이 가장 높게 나온 경주(투표율 70.8%, 찬성률 89.5%)를 방폐장 후보지로 발표하였다. 그러나, 방폐장 입지선정 주민투표에서는 투표과정의 과열, 불법투표운동 등으로 공정성 시비가 쟁점화 되기도 했다.

2004년 1월 주민투표법 시행 이후 3건의 주민투표 실시를 통해 지역현안과 고질적인 국책사업 갈등과제를 합리적으로 해결하는 등 주민 속에 뿌리내리고 있다. 특히, 주민투표제도는 직접적 참여를 통해 지역의 중요한 사안에 대하여 주민의 의사에 의하여 해결할 수 있는 매카니즘을 정착시켰다는 데 의의가 있다.

**참고** | **주민투표제도 청구 절차**

《주민투표청구 절차도》

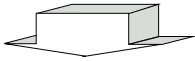
**주민투표  
청구권자  
총수공표**

- 자치단체장은 전년도 12월 31일 현재 주민투표청구권자 총수를 산정하여 매년 1월 10일까지 공표  
 ※ 주민등록표 및 외국인등록표에 의거 총수 산정



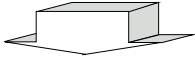
**청구인대표자  
증명 및 서명  
요청권 위임**

- 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 대표자증명서 교부 신청
- 자치단체장은 청구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인 후 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표
- 청구인대표자는 다른 주민투표청구권자에게 서명요청권을 위임하고자 할 때에는 단체장에게 신고  
 - 단체장은 수임자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인 후 서명요청권 위임신고증을 교부



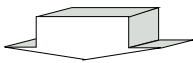
**서명 및  
청구인서명부  
작성**

- 대표자 또는 수임자는 조례가 정하는 요청기간 동안 자격있는 주민을 대상으로 청구인서명부에 서명을 요청
- 서명자는 청구인서명부에 성명, 서명일자, 서명 등을 기재
- 청구인서명부는 읍·면·동별 및 시·군·자치구별로 작성



**청구인서명부  
제출·확인  
및 공표**

- 청구인대표자는 서명요청기간이 만료되는 날부터 10일(광역) 또는 5일(기초)이내에 자치단체장에게 주민투표 청구서와 청구인서명부를 제출
- 자치단체장은 서명부의 유효서명 확인후 투표청구사실 등을 공표하고 서명부 열람기간 및 시간·장소를 공고



**청구인서명부  
열람 및  
이의신청**

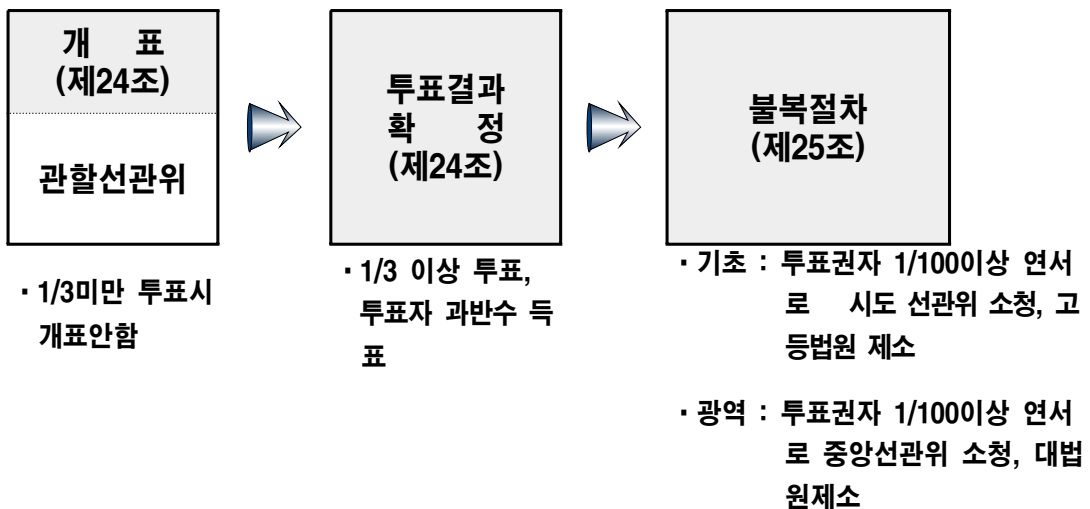
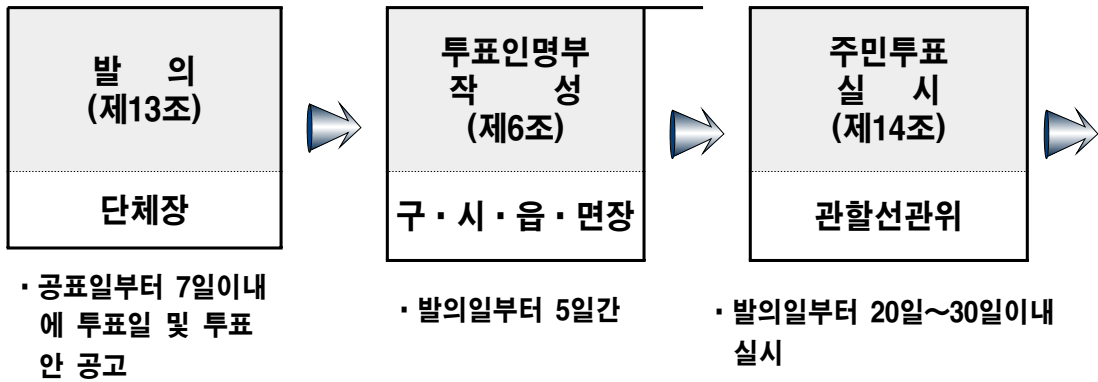
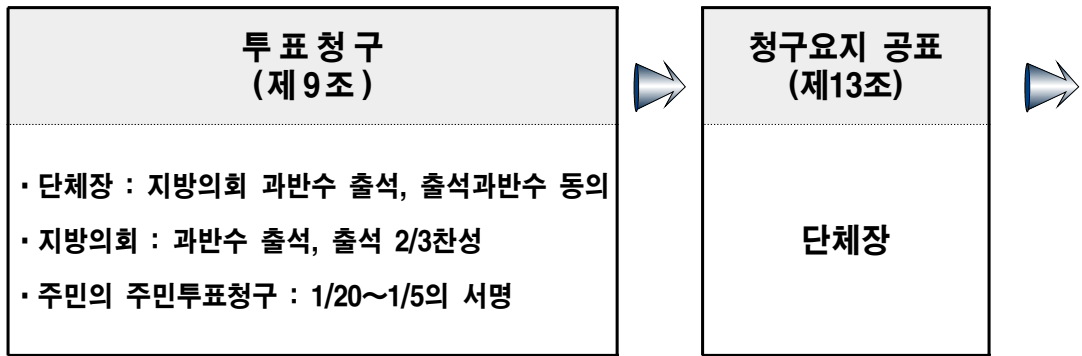
- 자치단체장은 주민투표청구서 또는 사본과 청구인 서명부 또는 사본을 7일간 공개된 장소에 비치·열람
- 열람기간내 서명에 이의 있는 자는 단체장에게 이의신청
- 열람기간이 종료된 날로부터 14일이내 이의신청을 심사·결정하고, 이를 즉시 청구인대표자와 이의신청인에게 통지
- 무효 서명으로 판정되어 투표청구 주민수에 미달하는 경우, 조례로 정하는 기간내에 청구인서명부를 보정



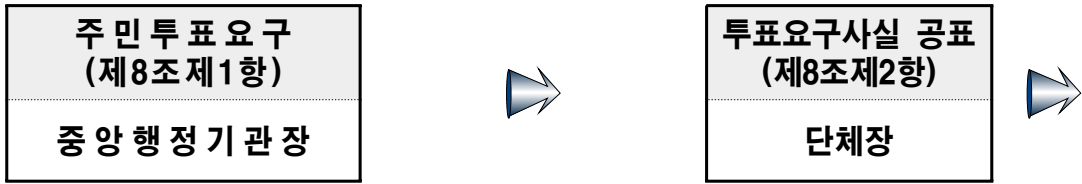
**청구수리  
최종결정**

- 투표청구요건 등에 관하여 심사후 수리 또는 각하
- 각하시 단체장은 그 사유를 공표, 청구인대표자에게 통지
- 수리하는 경우에는 주민투표 실시

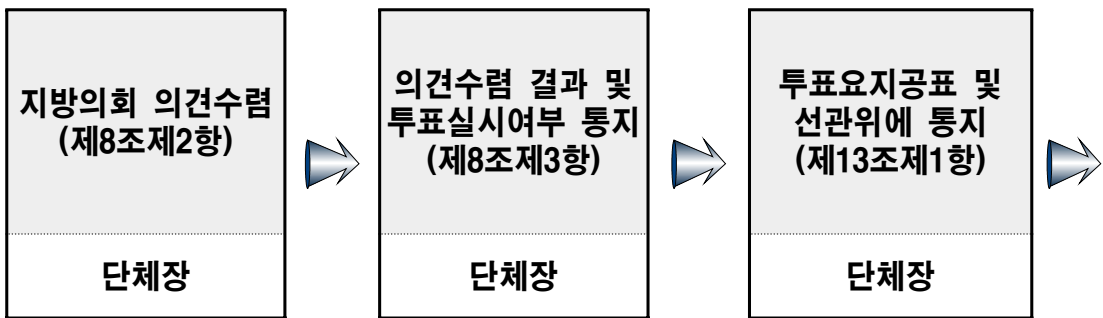
□ 주민투표법 제7조제1항에 의한 주민투표(구속형)



□ 주민투표법 제7조제2항에 의한 주민투표(비구속형)



- 미리 행정자치부장관과 투표실시구역, 투표시기 등 협의



- 공표일부터 30일 이내

- 중앙행정기관에 의견수렴의 결과 및 투표실시여부를 통지



- 공표일부터 7일 이내 투표일과 주민투표안 공고

- 발의일부터 20일~30일 이내 실시

- 1/3 미만시 개표안함
- 자치단체장에게 통지

- 지방의회에 보고
- 중앙행정기관에 통지

# 제 5 장 참여민주주의 성공적 정착을 위한 과제

## 1. 제도별 발전방안

앞에서 살펴본 바와 같이 대의제 민주주의의 한계를 극복하기 위한 차원에서 주민의 직접참여를 위한 제도적 장치들이 확충되고 있지만, 아직 제도도입 초기단계로서 실제로 현실에서 어떻게 자리매김 될지에 대하여는 기대뿐만 아니라 우려도 제기되고 있다.

먼저, 주민소환, 주민투표 내지 주민소송 등을 통하여 주민들이 지방행정에 직접 참여하면서 주인의식과 책임의식을 기르게 되는, 소위 '민주주의의 학교'라는 지방자치의 취지를 잘 살리면서 주민들의 직접 참여제도가 더욱 활성화될 것이라는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다.

하지만, 주민들의 판단력 및 시민사회 능력 등이 직접 민주주의가 요구하는 수준에 도달하지 못하는 경우 위와 같은 직접 참여제도는 이기적인 이해관계로 지역사회의 갈등으로 조장하며, 지방자치단체간 비생산적인 경쟁을 부추길 수 있어 오히려 지방자치의 발전에 악영향을 미칠 수도 있다.

이러한 기대와 우려 속에 합리적인 주민 직접참여를 정착시키기 위해 주민소송, 주민투표, 주민소환제도의 미래상을 살펴 보면 다음과 같다.

### 가. 주민소송제도

2006년 1월 1일 부터 시행된 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위를 견제하는 제도로 정착되고 있으며, 시행의 초기단계인 만큼 적극적으로 제도를 활용하고 선례를 만들어 나가는 가운데 보다 나은 제도로 발전시켜 나갈 것이다.

또한, 제도운영 성과를 분석하여 다각적인 측면에서 활성화 방안을 검토하고, 주민소송 대상지역 및 기관에 대한 지도 및 지원을 전개하여 주민의 다양한 공감대를 바탕으로 주민참여 활성화를 위한 노력을 지속적으로 추진해 나갈 수 있을 것이다.



## 나. 주민소환제도

자치단체장과 지방의원을 견제할 수 있는 가장 강력하고 효과적인 통제수단으로 긍정적으로 평가하면서도 제도의 남용과 활성화를 둘러싸고 소환사유, 청구요건, 소환청구 제한기간 설정 등에 대하여 논란이 있다.

이와 관련 시민단체측은 현행 청구요건도 엄격한데 청구사유를 제한하는 등 요건을 강화하는 것은 제도자체가 유명무실해 질 수 있다며 우려하고 있다. 소송대상 당사자들의 경우 제도취지에는 공감하면서도 정치적으로 악용되는 등 남발될 수 있으므로 청구사유를 제한하거나 지방행정의 공백상태를 가져오는 해당 공직자의 권한 정지 규정의 폐지 등을 요구하고 있는 상황이다.

특히, 주민소환청구 사유를 법률로 규정하는 문제와 관련하여 2건의 의원발의 개정안이 국회에 제출되어 있는 상태이다. 그러나, 청구사유의 적법성 여부를 사법부가 판단하게 되면서 이는 정치적 책임을 묻는 주민소환제가 법적 책임을 묻는 제도로 전환될 우려가 있으며, 적법여부 판단까지 장기간이 소요되어 지방행정의 불안정 상태가 지속될 수 있는 점 등을 고려할 때 신중한 검토가 필요한 사항이다.

다만, 이후 지방행정의 정쟁화 방지 차원에서 낙선자에 의한 서명요청 활동 제한이 필요하며, 주민소환 투표대상자에 대해서 소청·소송 및 재투표의 결과에 따라 그 직을 회복하는 제도적 장치가 없으므로 소청·소송·재투표 절차를 통해 구제절차를 마련하는 등 기존 제도를 보완할 필요가 있다.

## 다. 주민투표제도

제주도와 청주·청원의 투표에서는 투표시간, 부재자 신고기간, 투표함 개함요건, 투표경비 납부기간 등 절차적 미비점이 제기되었으나 방폐장 주민투표에서는 공정한 투표관리 측면에서 문제점이 노출되었다.

즉 부재자(거소) 투표대상 확대에 따른 악용 가능성, 지방자치단체의 투표안전에 대한 정보제공 범위의 불투명, 공무원의 투표운동 관여금지 조항의 철저한 집행상의 한계, 공직선거에 비하여 지나치게 자유로운 투표운동 방법의 부작용 등이 문제

점으로 나타남에 따라 행정자치부는 세 번의 주민투표 사례들을 심층 분석하고 문제점들을 개선하기 위한 주민투표법의 개정을 검토하고 있다.

개정을 검토하고 있는 사항들은 투표권자의 연령을 20세에서 19세로 인하하는 것, 주민투표시간의 연장, 부재자 신고기간을 5일에서 7일 정도로 연장하는 것, 투표경비 납부기간을 3일에서 10일 이상으로 연장하는 것, 투표함 개함요건의 개선, 투표운동방법의 제한 및 벌칙강화, 지방자치단체장의 투표안건에 대한 의견표명방법 개선 등이다.

그리고 방폐장 주민투표에서 나타난 지역간 과열경쟁 등의 문제를 피하기 위하여 국가정책에 관한 주민투표제도는 투표방식 등을 신중히 검토하고 운영되어야 한다고 평가되고 있다.

## 2. 주민의 직접참여 활성화를 위한 향후과제

지방분권은 지방자치단체의 권한의 확대와 재정의 확충을 전제로 한다. 그러나, 동시에 지방자치단체장과 지방의회 권한이 그 만큼 커지며 그와 비례하여 위법하고 부당한 권한행사와 무분별하고 비효율적 예산집행과 재정낭비의 가능성이 높아진다.

우리나라의 주민참여제도는 지방선거, 청원, 주민조례청구 및 주민감사청구 등의 강화과정을 거쳐 주민표결에 해당하는 주민투표나 주민소환까지 강력한 실효성 확보수단을 보유하면서 진화하여 왔다.

특히, 주민 직접참여제도는 지역사회에 있어서 참여행정과 책임정치를 구현하는 정치적 도구이자 대의민주주의의 한계를 보완하는 중요한 수단으로 실질적인 주민 자치 수준을 향상, 주민이 지방자치의 궁극적 주체임을 확인시켜 주는 제도적 장치이다.

그러나, 주민 직접참여의 확대가 자칫 지방의회의 역할 축소로 이어지거나 지방의회와 단체장의 책임회피 또는 책임전가 수단으로 왜곡되지 않도록 주의해야 한다.

따라서, 주민 직접참여의 긍정적 효용을 높이고 주민참여를 활성화하기 위한 참여의 장을 마련하는 것이 중요하다. 참여의 장은 주민상호간, 주민과 행정기관과의 합의를 도출하는 곳으로써, 일반주민의 적극적이고 자율적인 참여 및 주민교육의 장과 기회가 제공되어야 한다.

참여기회의 확대는 주민자치 의식을 향상시키고, 시민성을 함양하여 주민이 보다 합리적이고 효율적으로 지방행정에 참여할 수 있도록 교육적 효과를 발휘한다.

참여기회의 확대를 위해 행정기관은 종합적인 행정정보를 양산하여 적극적인 정보공개와 정보제공을 통하여 주민이 필요로 하고 이용 가능하도록 대응할 수 있어야 한다.

무엇보다도 규칙과 책임있는 주민참여가 되기 위해 각계각층의 의견을 충분히 반영하도록 공평한 참여기회를 제공하고, 주민의견에 신속하게 대응하여 주민과 행정간의 안정적인 신뢰관계를 유지하는 것이 중요하며, 규칙과 책임성 있는 주민참여를 실천하는 과정에서 권리·의무가 조화된 자립적인 시민의식을 배양하고 지방자치의 주인으로서 주체적인 참여시민을 육성하는 것이 요구된다.

아울러 지방자치의 성공은 자치행정에 대한 주민의 적극적 참여가 제도적으로 보장되고 제대로 기능을 할 때만이 가능하다는 점을 염두에 두고 지방선거, 청원, 주민조례 제·개폐 청구, 주민감사청구는 물론이거니와 참여정부에서 새로이 도입한 주민소송, 주민소환, 주민투표제의 지속적인 보완과 발전에도 관심과 노력을 기울여야 할 것이다.