

제 242 회 거창군의회 임시회  
제1차 총무위원회(2019.9.16.)

거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출  
주민투표 실시 동의안  
검 토 보 고 서



**총 무 위 원 회**  
[전문위원 최 주 현]

거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출  
주민투표 실시 동의안  
검 토 보 고 서

## 1. 검토경과

- 가. 제출일자 : 2019. 9. 3.
- 나. 제출자 : 거창군수
- 다. 회부일자 : 2019. 9. 6.

## 2. 요구이유

- 2010년 성산마을 악취민원 해결을 위해 유치한 ‘거창구치소’ 신축사업은 2014년 구치소 외곽이전 민원이 발생한 이후 6년여 동안 지속된 갈등으로 군정발전을 저해하고,
- 갈등해결을 위해 2018년 11월 5자협의체를 구성하여 지난 5월16일 5자가 ‘주민투표’를 실시하기로 합의하였고, 7월9일 찬성·반대측의 투표 실시구역과 투표문안 등에 대한 최종 합의가 이루어짐에 따라
- 거창구치소 추진여부에 대해 군민들의 의견을 직접 묻는 주민투표를 실시하여 ‘거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출’ 여부를 결정하고자 함.

### 3. 주요내용

#### 가. 투표개요

- 투표 대상 : 거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출에 대한 의견
- 투표 형식 : 현재 장소 추진 찬성 또는 거창 내 이전 찬성  
중 택일

#### <투표문안>

거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출에 대한 의견	
현재 장소 추진 찬성	거창 내 이전 찬성

※ 원안·이전 순서는 주민투표 관리규칙 제8조의 규정(투표용지  
추첨)에 따름

- 투표 실시구역 : 거창군 전체

나. 투표권자 : 주민투표권이 있는 19세 이상 거창군 주민등록자

다. 주민투표 사무관리 : 거창군선거관리위원회

라. 추진일정(안)

- '19. 9. 17. : 군의회 주민투표 동의 및 청구요지 공표
- '19. 9. 23. : 주민투표 발의 \* 투표운동 : 발의일부터 투표일전일까지
- '19. 9. 24. : 주민투표 원안·이전 운동 대표단체 지정 등
- '19. 9. 24. ~ 9. 28. : 투표인명부 작성 (투표일전 22일부터 5일 이내)
- '19. 10. 4. : 주민투표인 명부 확정 (투표일전 12일)
- '19. 10. 11.~10. 12. : 사전투표 (투표일전 5일부터 2일간)
- '19. 10. 16. : 본 투표(D-day) \* 주민투표 발의일부터 23일

※ 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 경우 미개표

## 4. 참고사항

가. 주요관계법령

- 「주민투표법」 제7조(주민투표의 대상)
- 「주민투표법」 제9조(주민투표의 실시요건)
- 「주민투표법」 제16조(주민투표 실시구역)
- 「거창군 주민투표 조례」 제4조(주민투표의 대상)

나. 소요예산 : 662,193천원 (군비 부담)

- ※ 주민투표법 제27조(주민투표경비부담) ⇒ 주민투표를 발의한 지방자치단체가 부담

## 5. 검토의견

- 본 동의안은 2010년 성산마을 악취민원 해결을 위해 유치한 ‘거창구치소’ 신축사업이 2014년 구치소 외곽이전 민원이 발생한 이후 6년여 동안 주민들의 지속적인 갈등과 첨예한 찬·반 의견 대립으로 주민화합과 지역발전에 커다란 걸림돌이 되고 있어,
- 이를 해소하고자 갈등해결을 위해 2018년 11월 5자협의체를 구성하여 지난 5월 16일 5자가 ‘주민투표’를 실시하기로 합의 하였고, 7월 9일 찬성·반대측의 투표 실시구역과 투표문안 등에 대한 최종합의가 이루어짐에 따라, 주민의견 수렴을 위한 주민투표를 실시하고자 동의를 얻는 것으로써

- 주민투표법 제7조 제1항에 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.”고 위임하였고,
- 거창군 주민투표 조례 제4조 제6호에 “그 밖에 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 주요 결정 사항”은 주민투표에 부칠 수 있도록 하고 있어,
- 대한민국 헌법에 명시된 지방자치제도의 발전과 자치권 보장을 도모하고, 지방자치행정의 민주성과 책임성 제고를 위하여 주민 의견수렴을 위한 주민투표가 필요한 것으로 검토되었음.

## 관련 법령 요약

### ① 주민투표법

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

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

⑤지방의회는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

⑥지방자치단체의 장은 직권에 의하여 주민투표를 실시하고자 하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다.

**제13조(주민투표의 발의)** ①지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지체없이 그 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지하여야 한다.

3. 제9조제6항의 규정에 의한 동의를 얻은 경우

**제14조(주민투표의 투표일)** ①주민투표의 투표일은 제13조제2항의 규정에 의한 주민투표발의일로부터 23일 이상 30일 이하의 범위안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정한다.

**제16조(주민투표실시구역)** 주민투표는 그 지방자치단체의 관할구역 전체를 대상으로 실시한다. 다만, 특정한 지역 또는 주민에게만 이해관계가 있는 사항인 경우 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 얻은 때에는 관계 시·군·구 또는 읍·면·동을 대상으로 주민투표를 실시할 수 있다.

**제24조(주민투표결과의 확정)** ①주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정된다.

② 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다.

### ② 거창군 주민투표조례

**제4조(주민투표의 대상)** 법 제7조제1항에 따라 주민투표에 부칠 수 있는 사항은 다음 각 호와 같다.

6. 그 밖에 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 주요 결정사항

## 추진경위 및 주요절차

### ① 추진배경

- 2010년 거창읍 성산마을 악취 민원 해결을 국가재정으로 해결하기 위해 거창구치소 유치와 더불어 주변에 법원, 검찰, 보호관찰소 등을 타운화한 법조타운 조성사업 추진
- 2014년 거창구치소 외곽이전 민원발생을 시작으로 군민여론이 찬성과 반대로 나뉘어져 6년여 동안 갈등이 지속되어 왔으며
- 갈등해결을 위해 2018년 11월 경상남도를 중재로 ‘5자협의체(거창군, 군 의회, 법무부, 찬성·반대측 대표)’가 구성되어 4차에 걸친 회의와 수차례 실무협의를 개최한 결과
- 5자협의체 4차 회의에서 2019. 10. 16. 거창군 전체를 대상으로 주민투표를 실시하자는데 최종 합의

### ② 공론화(5자협의체) 추진경과

- ‘18. 11. 16. : 거창법조타운 관련 5자 협의체 1차 회의  
※ 5자 협의체 : 거창군, 거창군의회, 법무부, 찬성측, 반대측(행정부지사 중재)
- ‘18. 12. 5. : 거창법조타운 관련 5자 협의체 2차 회의  
⇒ 주민투표에 대해 법무부에 공문으로 재검토 요청 여부 결정
- ‘19. 12. 26. : 5자협의체 찬·반 주민대표 실무협의  
⇒ 5자협의체 합의문 작성문안 협의 : 주민의견 수렴(주민투표) 결과 수용 여부
- ‘19. 1. 28. : 거창법조타운 관련 5자 공동으로 법무부 방문  
⇒ 주민투표 가능 여부 검토요청 및 5자협의체 합의문 전달
- ‘19. 2. 26. : 주민투표 법령 해석 관련 행안부 방문

- 법무부 : 주민투표법에 따른 지방자치사무의 범위에 대한 협의(19년 예산집행 동의서 제출 등)
  - 거창군 : 당초 신축사업 예정부지에 거창구치소를 신축 할 것인지에 대해 군민들에게 찬성과 반대를 묻는 주민투표가 주민투표 대상인지 여부 질의
  - 행안부 : 「주민투표법」 제8조 - “법무부에서 전향적으로 재고려하면 가능” (답변) 「주민투표법」 제7조 - ‘12년 남해 석탄화력발전소 사례를 참고하여 간접적인 주민투표 문안을 통해 주민투표가 가능할 것으로 판단
- ※ 자치단체에서 “공사재개 요구(건의)” 또는 “원안(이전) 요구(건의)” 형태의 주민투표 이행 가능

○'19. 3. 8. : 5자 협의체 실무 간담회 (경남도, 찬·반 주민대표, 거창군)  
 ⇒ '공사재개 요구서 제출'(찬성 측)과 '원안(이전)요구서 제출'(반대 측) 관련 단일화된 주민투표 문안 합의점 도출 협의

○'19. 5. 13. : 찬·반 주민대표 실무협의(거창군, 찬·반 주민대표)  
 ⇒ "단일화 된 주민투표 문안" 사용 합의 / 원안(이전) 요구서 제출 수용

합의 기본문안	거창법조타운(거창구치소) 원안(이전) 추진 요구서 제출에 대한 의견	
	원안 요구서 제출	이전 요구서 제출

○'19. 5. 16. : 5자협의체 3차회의 / 기본 합의서 작성

《합의서 요지》

1. 주민의견 수렴방법으로 가장 객관적인 방법인 주민투표로 합의한다.
2. 주민투표는 2019년 7월 이내에 실시한다.

○'19. 5. 28. : 찬·반 주민대표 실무협의(경남도, 군, 찬·반 주민대표)  
 ⇒ 주민투표 문안, 실시구역, 투표시기, 투표결과에 대한 협의

※ 투표결과 외 합의점 미 도출 / 실시구역은 양측 법률자문 후 재논의

○'19. 6. 7. : 찬·반 주민대표 실무협의(거창군, 찬·반 주민대표)  
 (투표문안) 거창법조타운을 제외한 거창구치소만 사용 합의  
 (실시구역) 거창군전체 VS 거창읍 → 범대위 내부회의 후 재협의

※ 범대위 회의('19. 6. 10.) , 찬성측 회의('19. 6. 11.)

○'19. 6. 13. : 주민투표법 제16조(실시구역) 관련 행안부 질의회신

⇒ 거창군 관내 이전과 원안(거창읍)에 대한 주민의견을 구하려는 것으로 특정한 지역 또는 주민에게만 이해관계가 있는 사항으로 보기 어려워 거창군 전체를 대상으로 주민투표 실시해야 함

- ※ 법무법인 및 변호사 법률자문  
 (법률자문) 법무법인 \*\*('19. 5. 23.), 변호사 \*\*\*('19. 5. 23.), 법무법인 \*\*('19. 6. 3.)  
 (자문내용) 거창읍 주민에게만 이해관계가 있는 사항이라고 보기가 어려워 거창군 전체를 대상으로 함이 타당함

○'19. 6. 14. : 거창군, 반대 측 주민대표 면담

⇒ 실시구역 관련 행안부 질의회신 내용 전달 및 입장회신 요구

○'19. 6. 19. : 반대 측 자체 법무법인 법률자문 회신

⇒ 주민투표 실시구역을 '거창읍' 한정하여 실시할 수 있음

(반대측 입장) 범대위 집행부 회의 후 실시구역 결정

(찬성측 입장) 7월 주민투표 무산 시 대 군민 기자회견 검토

○'19. 6. 24. : 반대 측(범대위) 집행부 회의

⇒ 일부회원 주민투표 반대로 총회('19. 7. 2) 투표에 의해 결정

(투표안건) 12개읍면 대상 주민투표 할 것인지? 투표 자체를 안 할 것인지?

(향후계획) (투표실시) 추진위와 재협의 (투표 미실시) 원점 검토

○'19. 6. 25. : 찬성 측(추진위원회) 기자회견

⇒ 5자협의체 주민투표 합의 경과 설명 및 합의사항 이행 촉구

○'19. 7. 2. : 반대 측(범대위) 총회 투표 실시 결과

⇒ 거창군 전체를 구역으로 한 주민투표 실시 결정

○'19. 7. 9. : 5자협의체 4차 회의 / 최종 합의서 작성

《합의서 요지》

1. 주민투표 문안은 다음과 같다.

거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출에 대한 의견	
원안 요구서 제출	관내 이전 요구서 제출

※ 원안·이전 순서는 주민투표 관리규칙 제8조(투표용지)의 규정에 따름

2. 실시구역은 거창군 관할구역 전체를 대상으로 한다.

3. 주민투표는 '19. 10. 16. 실시한다.

4. 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 시에는 추후 논의한다.

5. 거창군수는 엄정중립을 공개적으로 선언한다.

6. 거창군수는 현 시점부터 「주민투표법」에 위반되는 어떤 행위도 하지 아니하고, 주민투표 결과를 충실히 이행한다.

7. 거창군은 이장 등을 동원하여 원안 또는 이전 어느 편으로도 투표운동을 권유하거나 지시하지 아니한다.

8. 법무부와 경상남도는 인센티브 방안에 대해 적극 검토한다.

○'19. 9. 2. : 찬성 · 반대측 투표문안 수정 합의

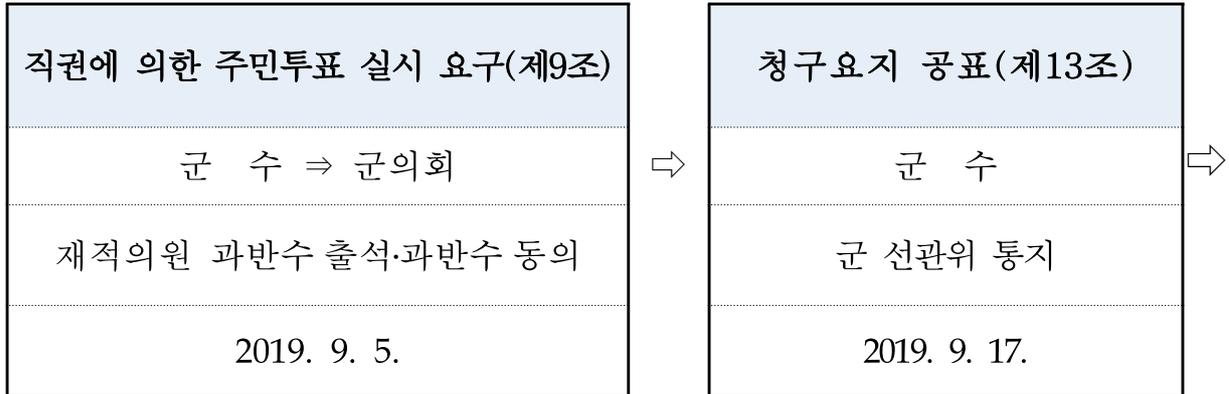
거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출에 대한 의견	
현재 장소	거창 내 이전

○'19. 9. 5. : 찬성 · 반대측 투표문안 수정 최종 합의

거창구치소 신축사업 관련 요구서 제출에 대한 의견	
현재 장소 추진 찬성	거창 내 이전 찬성

**참 고**

**주민투표 주요절차(안)**



※ 주민투표일 결정 : 투표요지 공표 후 주민투표 발의 전, 주민투표 발의일부터 23일 이상 30일이하의 범위 안에서 군 선거관리위원회와 협의하여 결정

