

제260회 영등포구의회 임시회

「서울특별시 영등포구 여론조사 조례안」

검 토 보 고 서

【최봉희 의원 발의】



2025. 4. 28.

행정위원회
전문위원

「서울특별시 영등포구 여론조사 조례안」

검 토 보 고 서

1. 경 과

의안 제511호로 2025년 4월 14일 최봉희 의원 외 3명으로부터 발의되어 2025년 4월 21일 우리 위원회에 회부됨.

2. 제안이유

우리 구의 주요 시책이나 지역사회의 쟁점에 대한 구민의 여론을 체계적으로 수렴하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 행정의 민주성、공정성、신뢰성을 제고하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 여론조사의 객관적이고 공정한 실시 및 결과 반영에 대한 구청장의 책무를 정함(안 제3조)
- 나. 적용 제외되는 대상을 정하여 조례의 효력이 미치는 범위를 명확히 함(안 제4조)
- 다. 여론조사의 공정하고 객관적인 실시 및 결과 공개 등에 관한 내용을 정함(안 제6조부터 제8조까지)

4. 참고사항

- 가. 관계법령: 「지방자치법」 제13조제2항제1호카목
- 나. 예산조치: 필요시 반영
- 다. 입법예고(2025.4.15.~2025.4.22.) 결과: 의견 없음

5. 검토의견

○ 조례 제정 배경 및 취지

- 지방자치단체의 주요 결정 사항에 관하여 주민의 직접 참여를 보장하여 주민의 자기 결정권이 침해당하지 않도록 지역 주민 전체적인 의사를 듣고 모으는 과정은 지방 자치 행정의 민주성과 책임성을 제고하는 민주주의의 핵심 가치이며, 「지방자치법」 제13조1)에서도 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성을 자치사무로 규정하여 이에 대한 조례 제정을 가능토록 했음.
- 이러한 배경 하에 본 조례안은 우리 구의 주요 시책이나 지역 사회의 쟁점에 대한 구민의 여론을 체계적으로 수렴하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 행정의 민주성, 공정성, 신뢰성을 제고하기 위해 제정됨.

○ 주요 내용에 대한 검토

가. 조례안의 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제3조까지 목적, 정의, 책무를 규정하고 있으며 안 제4조는 여론조사 적용 범위 관련, 안 제6조부터 안 제7조는 여론 조사를 실시하는 경우 그 방법과 질문지 작성 관련, 안 제8조와 안 제9조에서는 여론 조사 실시 후 결과 공개와 비밀 준수 관련 내용을 담아 총 9개의 조문으로 구성되어 있음.

1) 제13조(지방자치단체의 사무 범위)

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
(생략)

가. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

제 정 안

제4조(적용 범위)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 조례를 적용하지 아니한다.

1. 법령에 따라 구가 의무적으로 시행하는 사업
2. 구에서 설치·운용하는 기금으로 행하는 사업
3. 「주민투표법」 제7조제2항에 따라 주민투표에 부칠 수 없는 사항
4. 「공직선거법」에 따른 선거에 관한 여론조사

제5조(다른 조례와의 관계)

여론조사에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

- 안 제4조에서는 주요 시책이나 지역사회의 쟁점 중 비적용 대상을 구체적으로 제시하여 본 조례의 적용 범위를 규정함.

제 정 안

제6조(조사방법)

- ① 구청장은 여론조사를 실시하는 경우 다음 각 호의 방법으로 하되, 필요에 따라 두 가지 이상의 방법을 병행할 수 있다.
 1. 전화면접조사(유선전화, 무선전화, 유·무선전화 병행)
 2. 전화자동응답(ARS)조사
 3. 인터넷조사(전자우편조사, 웹(WEB)조사)
 4. 스마트폰 어플리케이션을 이용한 조사
 5. 직접(대인) 면접조사
 6. 표적집단 면접조사
 7. 우편조사
 8. 그 밖에 구청장이 신뢰할 만하다고 판단하는 방법
- ② 구청장은 여론조사를 실시할 경우에는 지역별, 연령별, 성별 배분을 고려하여 신뢰성이 확보되도록 하여야 한다.
- ③ 제2항에도 불구하고 특정 지역, 특정 사업, 특정 계층을 대상으로 하는 여론조사는 일부를 생략할 수 있다.
- ④ 구청장은 여론조사를 직접 실시하기 곤란하다고 판단되거나 효율적인 실시를 위해 필요한 경우에는 전문기관 또는 관련 단체에 여론조사를 의뢰할 수 있다.

제7조(질문지의 작성 등)

- ① 구청장은 피조사자의 응답이 특정 시책 등에 편향될 수 있는 다음 각 호의 내용으로 질문지를 작성하거나 질문하여서는 아니 된다.
 1. 주관적 판단이나 편견이 개입된 어휘나 표현
 2. 특정 시책 등에 대한 긍정적 또는 부정적 이미지 유발
- ② 구청장은 질문순서를 정하거나 응답항목을 구성할 때에는 편향된 응답을 유도하여서는 아니 된다.

- **안 제6조 및 제7조**는 여론조사를 실시하는 경우 그 구체적인 방법들을 제시하였으며 편향된 결과를 유도하지 않도록 질문지를 작성해야 함을 명시적으로 규정하였음.

제 정 안
<p>제8조(조사결과 공개 등)</p> <p>① 구청장은 다음 각 호의 사항을 포함한 여론조사의 결과를 구 인터넷 홈페이지 게시 등 구민이 알기 쉬운 방법으로 공개하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 여론조사기관 2. 조사일시·대상·방법 3. 표본 선정방법 및 크기(연령별·성별 표본의 크기를 포함한다) 4. 응답률 5. 표본오차 6. 가중값 산출 및 적용방법 7. 질문내용 <p>② 제1항에 따른 조사결과 공개에 관하여 이 조례에서 정하지 아니한 사항에 대해서는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 및 「개인정보 보호법」을 따른다.</p> <p>제9조(비밀 준수)</p> <p>여론조사를 실시하는 자는 그 업무상 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니 된다.</p>

- **안 제8조**는 여론조사 결과를 홈페이지에 공시하도록 하는 의무를 규정하고 있으며 **안 제9조**는 비밀 준수 의무를 규정하여 여론조사의 실효성을 높이려는 목적을 가짐.

○ 종합의견

- 본 조례안에는 우리 구(區)의 주요 시책이나 쟁점에 대해 구민의 여론을 수렴할 수 있도록 그 적용 대상, 조사 방법, 질문지 작성, 조사 결과의 공개, 비밀 준수 등에 대해 구체적으로 명문화한 것으로써 구에서 정책 추진 시 공론화 및 주민 의견 수렴

절차를 거쳐 국민의 의견이 반영된 정책을 추진할 수 있는 배경이 된다는 측면에서 의의가 있으며, 정책 환경의 변화에도 불구하고 관성적으로 유지되고 있는 정책들을 검증하여 개선하는 효과를 기대할 수 있으므로 본 조례 제정은 타당한 것으로 보임.

- 또한 법령에 따른 의무적 사업, 특정 정책사업의 목적이 이미 정해져 있는 기금 사업, 「주민투표법」상 주민투표에 부칠 수 없는 사항을 금지하고 있는 점은 상위법에 저촉되지 않도록 조례 적용의 혼선을 방지한 입법으로 보이며, 선거에 관한 여론조사를 금지하고 있는 것은 시책 여론조사의 목적이 국민 의견 수렴이라는 것을 명확히 하는 것으로 판단되어 적절하다고 여겨짐.

참 고 자 료

1 지방자치법

제13조(지방자치단체의 사무 범위)

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
(생략)
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

2 주민투표법

제7조(주민투표의 대상)

① 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정 사항은 주민투표에 부칠 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 주민투표에 부칠 수 없다.

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
3. 지방자치단체가 수행하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사무의 처리에 관한 사항
 - 가. 예산 편성·의결 및 집행
 - 나. 회계·계약 및 재산관리
- 3의2. 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항
4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항
5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다.
6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항