

住民投票에 관한 考察

姜 東 植*

目 次

- I. 序 論
- II. 住民投票의 意義
- III. 住民投票에 관한 外國의 例
- IV. 우리나라의 住民投票制
- V. 住民投票의 課題와 展望
- VI. 結 論

I. 序 論

21c를 목전에 둔 요즘, 우리 사회의 주도적 談論은 '世界化' '情報化' 와 더불어 '民主化' '地方化'이다. 지난 5-6월 모 방송사와 신문사가 공동으로 개최했던 '깨끗한 정치풍토 조성'을 위한 국민 대토론회에 초청된 소위 대권주자와 패널리스트(panelist)들도 많은 부분을 이에 할애 했다. 실상 우리 사회를 면밀히 들여다 보면 지금까지 자행되어 온 중앙집권주의와 관료들의 권위주의에도 서서의 변화의 물결이 스며들고 있음을 실감할 수 있다. 변화의 물결은 우리에게만 오고 있는 것은 아니다. 대다수 개발도상국가에서 권위주의 정권의 몰락과 특히 사회주의 종주국인 소련의 붕괴는 민주화의 물결을 더욱 거세지게 하고 있다. 또한 선진국인 프랑스의 분권화 개혁, 소련의 연방해체, 미국의 신연방주의 등도 이러한 배경을 대변하고 있다.

이와 같이 민주화와 지방화가 진행되면서 "풀뿌리 민주주의" 라고 일컬어 지는 지방자치에 대한 관심이 고조되고 있다. 지방자치란 원론적인 이야기이지만 주민들이 자기 책임과 부담에 의해 스스로 또는 대표자를 통해 지방(지방자치단체)의 정치와 행정을 수행하는

* 濟州大學校 行政大學院 副教授

것을 의미한다. 때문에 지방자치는 주민참여를 본질적 요소로 하고 있다. 이 같은 취지에서 지난 94년 개정된 우리 지방자치법(13조 2)에 제한적 이나마 住民投票制(referendum system)를 채택한 것은 지방자치에도 민주화 물결이 스며들고 있음을 증명해 주는 것이다. 주민투표제의 도입은 대의정치를 보완하기 위한 것으로 그 자치단체의 중요한 사안(사람에 관한 것이 아니라 사물에 관한 것)은 그 주민들이 직접 결정토록 하므로써 주인의식과 책임의식을 심어주는데 그 의의가 있다할 것이다. 때문에 주민들은 사물에 대한 잘못된 결정을 하지 않기 위해 업무에 대한 정보를 입수하고 토론을 벌이므로써 지방자치단체의 업무에 대한 깊은 관심을 가지게 되어 주민으로서의 권리와 의무를 다하게 될 것이다. 또한 자치단체는 주민을 의식하여 업무의 수행에 관한 광범위한 정보를 입수하기 위해서 대민행정에 더욱 신경을 쓰게 되므로써 주민에 가까운 행정, 투명한 행정, 융통성 있는 행정을 수행하는데 크게 기여할 것이다. 또한 주민들이 주민투표 과정에서 깨닫게 되는 주민들의 역할에 대한 인식은 주민들의 정치적인 활성화를 자극하게 됨으로써 자치에의 민주화가 이루어 질 것이다.

직접민주제인 주민투표는 굳이 고대 그리스 시대의 도시국가적 상황과, 현대의 복잡다양한 정치체제를 비교할 필요도 없다. 복잡, 다양한 현대 사회의 時空的인 물리적 제약성은 직접민주제가 전지방적 차원(전국적 수준은 물론)에서도 용이하지 않다.

우리의 경우도 지난 94년 지방자치법 개정으로 주민투표제를 도입했으나 여, 야의 견해 차로 현재까지 주민투표법 제정이 미루어지고 있지만, 빠른 시일 안에 시행될 것으로 보여지고 있다.¹⁾

이 글은 우리의 경우 직접민주제인 주민투표제 실시를 앞뒤, 대의민주제의 틀 안에서 지방정치의 민주화라는 측면에서 주민투표제를 문헌적 접근에 의해 고찰해 보고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 주민투표의 의의와, 제3장에서는 외국에서는 주민투표를 어떻게 시행하고 있는가를 알아보고, 제4장에서는 개정된 우리 지방자치법에 명시된 주민투표제를 살펴 본 다음, 제5장에서는 주민투표제 실시를 앞뒤 예상되는 여러 가지 문제점을 도출해 보았다.

Ⅱ. 住民投票의 意義

지방자치에 있어서 주민투표 제도는 주민이 자치의 주체자로서 자치운영에 대한 중요 사안(사물)의 궁극적 결정권자임을 보여주는 제도이다. 대의적 민주제 속에서도 사안에

1) 내무부는 6월 27일 '지방자치발전방안 10대과제'를 발표하면서 주민투표제, 주민발안제 등을 내년 상반기부터 실행할 예정이라고 발표했다. 제주신문, '기초단체장 정당추천 배제'-98년부터 지역 중요사항 '주민투표제' 통해 결정-1997. 6. 28. 3면.

따라서는 주민 전체의 의사를 직접확인 하는 것이 필요한 경우가 있다. 이를 통하여 주민의 지방자치에 대한 책임이 강화된다. 그것은 후술하는 주민발안, 주민소환이 모두 중국에 가서는 주민투표로 귀결되는 데서도 알 수 있다.

최창호 교수는 주민투표의 종류를 자치운영의 중요사안에 대한 주민투표와, 주민들의 청구에 의한 주민투표로 구분하고 있다.²⁾ 먼저 자치운영의 중요사안에 대한 주민투표에는 의무적 주민투표(compulsory referendum)와 임의적 주민투표(optional referendum)로 나누고 있다. 전자는 구역의 개편, 조례의 제정, 지방채의 발행, 세율의 인상 등 특별히 중요한 사항을 반드시 주민투표에 부쳐 주민의사에 따라 최종 결정하는 것이고, 후자는 임의적 일정한 의안에 대한 주민투표의 실시 여부가 선택적으로 결정된다는 것.

또한 주민들의 주민투표청구에 의한 주민투표에는 적극적 주민투표(positive referendum)와 항의적 주민투표(protest referendum)의 두 가지가 있다는 것. 전자는 일정한 사안에 관하여 주민들이 스스로 결정하고자 하는 적극적 참정욕구에 의하여 실시되는 투표이고, 후자는 의회에서 의결한 사항에 대하여 항의하여 그 효력 여부를 주민투표에 의하여 결정하는 투표 행위로 구분하면서 주민투표의 효력에 관해서는 강제력이 인정되는 것이 일반적이고, 권고적 효력에 그치는 경우도 있다는 것.

이와 같이 주민투표제는 지방자치단체들이 지방자치단체의 업무를 직접 결정할 수 있는 가능성을 유보함으로써 행정의 경직성과 일반성을 극복하는 예방적인 효과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 주민투표제가 존재하는 경우에 행정기관은 주민을 의식하여 이해 관계나 관련자의 의견을 듣는 등 업무의 수행에 관한 광범한 정보를 미리 입수하려 할 것이기 때문이다. 주민투표가 갖는 이런 예방적 효과는 시민에 가까운 행정, 융통성 있는 행정을 이루는데 기여한다는 것.³⁾ 다만 이러한 예방적인 기능은 주민투표를 지방자치단체의 장 뿐만 아니라 지방의회나 주민의 발의할 수 있는 경우에 발휘될 수 있다.

오늘날 지방자치하에 있어서 간접참정 방식의 보충적 수단으로서 채택되고 있는 직접참정 방식은 여러 형태를 띠 수 있으나 흔히 채택하고 있는 제도는 주민투표(referendum), 주민발안(initiative), 주민소환(recall) 이다. 여기서는 주민의 직접참정방식인 주민투표에 대한 논의를 전제로 주민발안, 주민소환 제도의 의의와 그 차이점을 보기로 한다.

住民發案(initiative), 이 제도는 지방선거 유권자 일정 수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 조례의 제정 또는 개. 폐에 관하여 주민이 직접 의안을 의회에 발의, 일정한 기간내에 의회로 하여금 특정한 안건을 심의하고 의결토록 하는 제도이다. 이 제도에는 두 가지가 있다. 하나는 직접적 주민발안(direct initiative)으로 주민의 발안이 있으면 반드시 주민투표에 붙이는 것이고, 다른 하나는 간접 주민발안(indirect initiative)으로 사안을 일단 지방의회에 회부하여 의회가 그 내용을 승인할 때에는 주민투표에 부침이 없이 바로 성립되며, 의회가 그 내용을 승인하지 않을 때에는 주민투표에 부치는 제도가

2) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1996, P. 634.

3) 이기우, 지방자치이론, 학현사, 1996, P. 86..

다.⁴⁾ 이 제도는 지방의회로 하여금 심의, 의결의무를 부여하지만 지방의회 의결권을 침해하는 것은 아니라는 측면에서 대의제에 모순되는 것은 아니라고 보고 있다.⁵⁾ 이 제도는 일종의 소수주민 보호를 위한 제도라는 측면에 그 의의를 찾아 볼 수 있다. 그러나 지금까지 우리의 지방자치에 도입되지 않고 있지만, 정부는 내년(98년) 하반기에 주민발안제를 도입할 예정으로 있다.

住民召還(recall). 이 제도는 선거에 의해 지방자치단체의 공직에 취임한 사람에 대하여 임기만료전에 일정 수의 유권자가 소환을 청구하여 주민투표(또는 의회의 동의)로써 결정하는 제도이다. 이 제도는 다음에 살펴 볼 주민투표와 다르다. 주민투표가 사물에 관한 것인데 반해, 주민소환은 인사에 관한 것이란 측면에서 구분된다. 소환의 사유로서는 범죄나 비행외에, 정치적 무능력, 독단전횡, 비효율, 파렴치행위, 공약불이행, 수뢰용의 등 다양한 사실을 그 이유로 하는 점에서, 범죄나 비행만을 그 이유로 하는 탄핵제도와 다르다. 이 점에서 정책과정에서의 주민의 직접 참여를 보장하는 직접민주주의 제도인 주민발안이나 주민투표제도와 다른 측면을 가지고 있다. 이에 대해 최창호 교수는 주민소환은 공직자의 신분을 규제하고 업무수행을 억제하는 효과를 가져오기 때문에 이 제도의 운영에 신중을 기해야 하다고 주장하고 있다.⁶⁾

住民投票와 住民發案, 住民召還의 差異, 앞에서 살펴 본 주민발안, 주민소환을 주민투표와 그 기능적 면에서 비교, 그 차이점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 주민발안과 주민투표의 실제적 의미는 다음과 같다. 주민발안은 일정한 유권자가 주민의 청원과정을 통하여 특정사안에 대한 입법이나 수정을 제안하는 행위이다. 이에 반해 주민투표는 제안되어 있거나 혹은 현존하는 법률을 투표에 회부하여 법률안을 통과시키거나 반대하는 행위이다. 따라서 양자는 직접입법의 방법이다. 그러나 주민발안은 지방의회에 대해 새로운 조례의 제정, 개폐를 제안하는 것임에 반해 주민투표는 의회에 의한 입법을 승인하거나 거부하는 행위이다.⁷⁾ 이와 같이 양자는 모두 일종의 직접적 입법행위이므로 양 개념간에 많은 혼동을 불러일으켜 흔히 주민투표는 모든 직접적인 입법적 투표행위를 통칭하는 것으로 사용되기 쉽다.

이에 반해 주민소환은 직접적인 입법행위가 아니고 지역 선거권자의 일정한 청원적 서

4) 한국지방자치학회, 한국지방자치론, 삼영사, 1995, PP. 198-200, . 이기우, 지방자치론, 학현사, 1996, PP. 97-104., 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1996, PP. 630-632..

5) 이기우, 전계서, PP. 97-98.

6) 윤명선, 대의제와 시민참여, 1995년도 한국공법학회 정기총회발표 논문집, P. 21 이하 : 최창호, 전계서, PP. 631-634.

7) 한국지방행정연구원, 지방행정정보, 1996. 12.(통권 제56호), PP. 2-4..

명으로 선거를 실시하여 해당 공직자를 그 직에서 물러나게 하는 제도로서 입법적 의미보다는 정치적 의미가 더욱 강한 제도라 할 수 있다. 그러나 주민소환은 앞에서도 살펴본 바와 같이 의회가 아니고 주민이 직접 선거를 발의하고 선거의 결과로서 해당 공직자의 거취문제가 확정된다는 점에서 탄핵과는 다르다 할 것이다.

Ⅲ. 住民投票에 관한 外國의 例

대의적 민주제를 보완하기 위한 직접참정제인 주민투표는 선진국 대부분이 채택하고 있으며, 우리 나라에서도 1994년 3월 지방자치법을 개정하면서 주민투표제를 도입 하였다. 그러나 지금까지 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차에 관해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있으나 주민투표법이 제정되지 않고 있다.

여기서는 미국, 독일, 일본, 대만 등 외국의 주민투표에 관한 입법예를 살펴 보기로 한다.

1. 美國의 住民投票制

미국의 경우 대부분의 지방자치단체에서 주민투표제를 채택하고 있으나 그 방법에 있어서는 조례에 열거하는 경우, 의회의 판단에 따르는 경우, 주민청구에 의하는 경우 등으로 나눌 수 있다.

1) 住民의 請求에 의하여 住民投票을 實施하는 Washington, D. C.

Washington, D. C. 는 주민투표를 주민의 청구에 의하여 실시하는 예이다. D. C. 의 경우는 D. C.에 등록된 유권자의 10% 이상의 서명을 받아 D. C. 선거 및 윤리위원회에 주민투표 청구를 할 수 있다. 청구를 받은 위원회는 이를 D. C. 의회에 통보하면 D. C. 의회는 해당 의안에 대하여 어떠한 조치도 취할 수 없으며, D. C. 선거 및 윤리위원회는 그 청구를 받은 날로부터 114일 이내에 주민투표를 실시하여야 한다. 그러나 의미 계획된 총선거, 예비선거 또는 특별선거가 그 청구를 받은 날로부터 54-114일 사이에 실시될 때에는 그 선거시에 주민투표를 실시한다. 투표 결과 등록된 유권자의 과반수의 찬성을 얻은 때에는 그 의안은 확정되고, 과반수의 찬성을 얻지 못한 때에는 그 의안은 폐지되며, 그 투표에 붙여진 사안에 대하여 의회는 향후 1년동안 아무런 조치도 취할 수 없다.⁸⁾

8) 정세욱, "지방자치단체와 주민의 관계", 고시행정, 1989. 9, PP. 133-134.

2) 住民投票의 사안을 條例에 列擧하는 New York City

New York City의 경우는 주민투표에 회부될 사안을 조례에 열거하는 예이다. New York City의 경우에는 조례안, 정부조직안, 의회의결 정족수, 시장의 거부권 행사, 공무원의 봉급 등에 관하여 주민투표를 실시하고 있다.

3) 議會의 議決에 의해 住民投票를 실시하는 Colorado Adams County

Adams County의 경우, 인접한 Denver 시가 국제공항을 확장함에 있어 그 County의 일부를 시에 편입시켜 주기를 요청한 사안에 관하여 의회가 이를 주민투표에 붙이기로 결정하고 투표를 실시한 결과 그 편입을 승인받은 바 있다.⁹⁾

2. 獨逸의 住民投票制

독일의 경우도 대부분의 자치단체에서 주민투표제를 채택하고 있으며, 지방자치법에 주민투표의 사안을 규정하는 경우가 많다.

바덴-뷔르템베르 주의 지방자치법 제21조에는 주민투표에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.¹⁰⁾ 여기서는 중요한 부분만 보기로 한다.

제1항 지방의회는 재적의원 2/3 이상의 투표에서 과반수의 찬성으로 지방자치단체의 중요한 안건을 주민투표에 부칠 수 있다. 중요한 안건은 다음과 같다.

- 1) 주민전체가 이용하는 공공시설의 설치, 현저한 확장 및 철거
- 2) 지방자치단체의 구역변경
- 3) 구체도의 도입 및 폐지
- 4) 지역제도의 도입 및 폐지

그밖에 기본조례로 중요한 지방자치단체의 안건을 정할 수 있다.

제3항 중요한 지방자치단체의 업무에 관하여 주민들은 주민투표를 청구할 수 있다.

제5항 주민투표를 실시하는 경우에 지방자치단체의 기관내부의 견해를 주민들에 알려야 한다.

제6항 주민투표는 유효표 과반수의 찬성으로 결정되며 최소한 투표권자의 30% 이상에 달하여야 한다. 가부동수인 경우에는 부결된 것으로 본다.

제7항 주민투표는 지방의회의 최종의결과 같은 효력을 가진다.

9) 허형만, “미국지방자치에 있어서의 직접참정제도”, 자치통신 제22호(서울 : 한국지방자치학회, 1993), P. 333.

10) 이기우, 지방자치이론, 학현사, 1996, PP. 87-88.

3. 日本의 住民投票制

일본의 경우 주민투표는 법률과 조례에 근거를 둔 것과, 단지 사실상 실시되는 주민투표의 두 가지로 나눌 수 있다.

1) 法律에 根據한 住民投票

법률에 근거한 주민투표에도 (1) 중요한 사안에 대한 주민투표와 (2) 주민의 해직청구에 따른 후속절차로서의 주민투표로 나눌 수 있다(주민투표에서 부결되면 국회는 해당 법률을 제정할 수 없음). (1)의 경우는 한 자치단체에만 적용되는 지방자치특별법의 제정에 따른 것이고, (2)의 경우는 주민의 의회해산, 공직자 해직청구에 따른 것이다.

2) 條例에 根據한 住民投票

그 예로는 東京都 特別區의 區長準公選에 관한 주민투표조례¹¹⁾ 등과 원자력 발전소 등의 시설입법에 관한 주민투표조례¹²⁾ 등을 들 수 있다.

3) 法律과 條例에 根據를 두지 않은 事實上的 住民投票

이 경우도 다양한 형태로 나타나고 있다. 市 合併의 可否, 町名변경의 가부, 동계올림픽 유치의 가부 등에서 그 예를 찾아 볼 수 있다.

어떠한 형태로든 현대 일본의 지방자치에 있어서는 중요한 정책, 시책이나 주민에게 부담이 되는 사업, 의회와 단체장 간의 대립이 있는 사안 등에 대해 주민의 직접 참여가 늘어나는 경향을 보이고 있다.

4. 臺灣의 住民投票制

대만의 경우는 헌법에 의하여 지방주민들에게 주민투표권이 보장되고 있다. 그 구체적인 내용은 공공 긴급위난의 사항이나 특정 소수계층 이해관계의 사항에 관해서 주민투표를 제외하고 있는 이외에는, 그 주민투표의 범위, 제한, 발의여건 등이 주민발의의 경우와 같이 취급되고 있다.¹³⁾

11) 區長準公選制란 구의회가 區長의 후보자를 선정함에 있어서 주민투표를 실시하여 그 결과를 구 의회의 구장 후보자 선정에 어떠한 형태로든 반영하고자 하는 것을 말한다. 1967년에 練馬區, 1971년에 中野區, 1972년에 邑川區에서 區長準公選條例가 성립한 바 있다. 최창호, 전게서, P. 638.

12) 시설입지에 관한 주민투표 조례의 예로는 1982년의 高池縣의 원자력발전소 입지에 관한 주민투표조례 등을 들 수 있다.

13) 한국지방행정연구원, 외국의 지방자치제도비교연구, 1986, p. 393. 참조.

IV. 우리 나라의 住民投票制

1. 우리나라의 住民投票制

우리의 경우 주민투표제 도입은 지난 1994년 3월 지방자치법 개정 당시다. 개정된 지방자치법 제13조 2의 제1항에 “지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지, 분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다”. 또한 동조 제2항에는 “주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다.

그러나 발의권의 주체를 놓고 여, 야간에 견해의 차이를 보이므로서 주민투표법 제정이 지연되고 있다. 여, 야간의 쟁점사안을 보면, 여당안(여당법안 제10조)은 지방자치단체의 장만이 발의자가 될 수 있도록 하고 있는데 반해, 야당안(야당법안 제4조)은 자치단체의 장에게 발의 및 실시권을 주고, 지방의회와 주민투표자에게 주민투표 청구권을 주자는 것.

이 문제는 법규정의 해석문제 이전에 주민투표제의 기본정신의 문제로서, 지방자치의 여건과 주민의식 등을 면밀히 검토, 지방자치의 민주화라는 측면에서 문제가 해결되어야 할 것이다.

2. 住民投票制의 制定方向

주민투표에 대한 논의는 주민투표의 1) 발의자, 2) 회부된 사안의 절차와 내용, 3) 결정된 사안의 효력 등에 관한 것으로 집약될 수 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

1) 住民投票의 發議者

주민투표 발의자의 주체문제는 앞에서 살펴 본 바와 같이 중요하다. 정부가 하는가 아니면 주민이 하는가? 주민과 정부가 공동으로 하는가? 만약 정부가 한다면 자치단체의 장이 하는가 아니면 의회가 하는가?

주민투표의 발의를 주민이 하면 주민발안이 되는데 이는 스위스와 미국의 몇개 주(앞의 외국의 주민투표제 참조)에서만 채택하고 있을 뿐이다. 주민투표의 발의는 대부분의 국가에서 정부가 하고 있는데, 정부 중 의회가 하느냐 자치단체의 장이 하느냐로 구분되고 있다. 일본의 경우는 자치단체의 장이 하고 있으며, 미국의 콜로라도의 Denver시 등 많은 자치단체는 의회가 하고 있다.

우리 지방자치법(13조 2의 1항)은 주민투표의 발의자를 지방자치단체의 장으로 규정하고 있다. 주민이나 지방의회는 주민투표를 제안할 수 없게 하고 있다. 그러나 그 발의자, 발의요건 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 규정하고 있다.¹⁴⁾ 이 규정의 문맥으로 볼 때 “주민투표에 붙일 수 있는 자”와 “주민투표의 발의자”를 구분하고 있는 것으로 해석할

수 있다. 이 경우 "주민투표에 붙일 수 있는 자"라 함은 주민투표 실시여부, 투표일 결정, 공고 등의 주체를 의미하며, "발의자"라 함은 주민투표안의 작성, 공고 등의 주체를 의미하는 것으로 해석해야 할 것이다.¹⁵⁾ 우리의 지방자치법의 경우 주민발안을 인정하고 있지 않으며, 외국의 경우도 주민발안은 일정 유권자의 청원 등 다소 복잡한 법률적 절차를 요하므로, 주민에 의한 주민투표를 제한하는 것은 어느 정도 이해할 수 있다. 그러나 의회에 대해서는 아무런 권한을 부여하지 않는 것은 지방의회를 무력화 시킬 소지를 내포하고 있어, 직접민주주의의 한 방편인 주민투표의 성격상 문제가 될 수 있다.

2) 住民投票의 對象(回附內容), 節次

주민투표의 대상은 크게 헌법적인 사안과 비헌법적인 사안으로 나눌 수 있는데, 비헌법적인 것은 주로 법률(조례), 행정, 재정적 사안으로 구분할 수 있다. 절차에서 중요한 것은 주민투표에 참가할 선거권자의 자격 등이다.

개정된 우리 지방자치법(제13조 2의 1항)에는 중요한 사항, 즉 (1) 해당자치단체의 폐지, 분합, (2) 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정 사항에 대해서만 주민투표에 붙일 수 있도록 되어 있다.

그러나 우리의 경우 전술한 주민발안이나 주민소환제가 채택되지 않고 있기 때문에 그 후속 절차로서의 주민투표는 없다. 그러나 제정될 주민투표법의 규정 여하에 따라 주민투표청구에 의한 주민투표만은 인정할 소지를 안고 있다.

절차는 주민투표법이 준비중에 있으므로 여, 야안을 대상으로 살펴보면 다음과 같다. 주민투표안에 대한 찬성 또는 반대만을 표시하는 방법으로, 무기명의 1인 1표(여당안 제30조, 야당안 제71조)로 한다고 되어 있다. 또한 일반선거인은 직접투표하며, 부재자는 우편으로 하도록 되어 있다(여안 제33조, 야안 제77조). 또한 주민투표에 관한 운동은¹⁶⁾ 법률로 금지 또는 제한하는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 운동할 수 있다(여안 제23조, 야안 제29조). 그 운동은 운동에 참가신청을 한 정당과 주민을 찬성집단과 반대집단으로 나눈 집단별로 행해지는 것 외에는 선거운동과 유사하다. 운동에는 선거운동에 관한 규정들이 원칙적으로 준용되도록 되어 있다(여안 제28조, 야안 제33-69조). 주민투표의 관리준비와 실시에 필요한 경비는 해당 지방자치단체가 부담하도록 되어 있다(여안 제73조, 야안 제 159조).

3) 決定된 사안의 效力

주민투표의 법적 효력도 주민투표법이 준비중에 있어 무엇이라 예측할 수는 없다. 더구

14) 지방자치법 제13조 2의 2항.

15) 최창호, 전계서, PP. 641-642.

16) 주민투표에 관한 운동이란 주민투표의 대상이 되는 사항에 관하여 찬성하게 하거나 반대하게 하는 행위를 말한다.

나 주민투표의 법적 효력이 구속적이냐 참고적이냐는 정치적으로 매우 민감한 문제다. 여야안을 보면 야당안(제107조)은 주민투표의 결과 찬성 혹은 반대이든 유권자 과반수의 투표와 유효투표의 과반수를 얻은 쪽으로 확정된다고 되어 있다. 또한 자치단체의 장은 확정된 주민투표의 결과를 즉시 공포하도록 되어 있으며(여안 제48조, 야안 제108조 1항), 확정된 주민투표의 결과는 해당 자치단체의 의견으로 하도록 되어 있다(야안 제18조 2항). 이외에도 많은 절차가 있다.

앞에서 살펴 본 바와 같이 주민투표의 효력은 당연히 주민의 일반의사가 반영된 것이므로 강력한 구속력을 가져야 할 것으로 사료된다. 그러나 이웃 일본의 경우 주민투표의 근본 취지가 많이 감소되어 주민의견조사의 한 방법으로 전략하여 자의적으로 운영되고 있으며, 특히 결정된 사항의 상위법과 마찰을 일으킬 경우, 주민투표의 제한 사항이 규정되어 있지만,¹⁷⁾ 주민투표의 법적 구속력은 많은 문제를 일으킬 수도 있다고 보여진다.

V. 住民投票의 課題와 展望

오늘 날 경제, 사회의 발전으로 '주민 대표의 권위적 선택'에서 벗어나 생활 우선주의, 권리의식의 상승, 자기주장의 강화 등 현상을 보이고 있다. 때문에 지방자치에 있어서 주민투표는 주민의 간접참정을 보완, 직접 참정을 위한 수단으로 많이 채택되고 있는 제도이다. 그러나 주민투표제의 도입은 순기능 못지 않게 역기능도 내재하고 있다.

우선 주민투표의 채택으로 우려되는 사안은 지방의회의 무력화 가능성이다. 지난 7여년 동안 지방자치 과정에서 보여주었듯이 집행부의 우위, 의원의 전문성 결여, 의원간의 불협화음(정당간 대립), 집행기관의 정보독점 등으로 많은 무력감을 느끼고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁸⁾ 더욱이 자치단체의 장 상당수가 행정부 우위의 전통에 젖어 있는 기존 관료층에서 배출된 현 상황을 감안 한다면 자치단체의 장에 의한 주민투표의 발의는 결정적 사안에 있어서의 의회를 무력화 시킬 공산이 크다.

둘째로, 주민투표는 종합적이고 전문적인 판단을 요하는 정책문제를 찬, 반의 형태로 주민의 의사를 단순화 하는 것은 지방의 중요한 정책문제 결정에 큰 위험성을 줄 수 있다.

세째, 주민투표는 다수자의 횡포로 인한 소수자의 의견이나 이익이 무시될 가능성이 있

17) 주민투표의 남용을 막기 위하여 여안 제12조, 야안 제13조에 제한 사항을 규정하고 있다.

대상의 제한 1) 법률에 위반되는 사항, 2) 해당 자치단체의 권한을 넘어서는 사항, 3) 재판이 계속 중이거나 수사중인 사항, 4) 선거에 중대한 영향을 미치는 사항, 5) 기타 성격상 주민투표에 붙이는 것이 적당치 않은 사항 등이다. 기간의 제한(앞 여야안 같은 조 제2항)으로서는 1) 공직선거 및 선거부정방지법의 규정에 의하여 실시되는 선거의 선거일 전 90일일부터 선거일 후 30일까지, 2) 해당 자치단체 안에 천재, 지변이 있을 때 등이다.

18) 김병준, 한국지방자치론, 법문사, 1995, PP. 266-275.

다.

네째, 주민투표는 의회의 '성가신 문제'의 회피 수단이나, 집행기관의 문제처리의 정당화 수단으로 악용될 수 있다.¹⁹⁾

다섯째, 주민투표가 자치단체간 대립을 심화 시키거나, 지역이기주의에 정당성을 부여할 수 있다. 예를 들면 지역개발의 유치를 위한 갈등, 각종 혐오시설의 유치를 배제하려는 주민 반대운동이 주민투표에 의해 정당화 될 수 있다.²⁰⁾

앞에서 예견한 문제점에도 불구하고 지방자치에 주민투표의 채택은 대의제에서 오는 주민의 불만욕구를 해소하고, 행정의 민주화, 시책의 정당성 확보, 주민 참여의식의 제고 등을 위해 주민투표제를 지방자치의 민주화란 측면에서 그 근본취지를 살려나가야 할 것이다.

첫째, 주민투표는 민주주의의 기본 원리인 '자기결정'이라는 대명제를 보완하려는 제도이므로, 발의권의 범위에 신중을 기해야 한다. 즉 발의권자를 지방자치단체의 장으로 국한시킬 경우 지방의회를 무력화 시키는 수단으로 악용될 수 있고, 이익집단들이 자기들의 이익을 위한 수단으로 이용하므로써, 새로운 지역 이기주의를 낳을 수 있으며, 자치단체장과 의회가 단합하여 자신들의 책임을 주민에 전가시킬 우려도 있다. 때문에 정책 및 행정 정보를 정확히 공개, 주민들로 하여금 합리적이고 이상적인 투표를 행사할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 지방자치의 궁극적인 주체는 주민이기 때문에 주민의식과 책임의식을 가지고 주민투표에 임해야 한다.

셋째, 대의제에서는 지방의회야 말로 지방자치의 기본 기관이기 때문에 지방의회가 활성화되어 다양한 주민이익을 통합, 조정하여야 한다.

하여튼 우리의 경우 지난 94년 개정지방자치법으로 주민투표제는 도입됐으며, 주민투표에 대한 법제정만 남아 있다. 또한 주민투표에 대한 여, 야안간의 견해도 표출됐기 때문에 이를 조정, 지방자치의 민주화라는 측면에서 주민투표법이 제정되어야 할 것이다.

VI. 結 論

우리의 지방자치는 1949년 지방자치법이 제정, 공포된 이후 현재까지 많은 우여곡절을 겪으면서 발전하여 왔다. 흔히 지방자치의 원년이라고 하는 1995년, 이 시점에 와서야 우리는 주민들이 지방의회 의원(그 전에도 의원의 직접선거는 있었음)과 자치단체의 장을 직접선출하므로써 명실상부한 지방자치 시대가 개막됐으며, 이와 더불어 대의제에 의해

19) 최창호, 전계서, PP. 634-636.

20) 한국지방행정연구원, 전계서, P. 7.

다스려지던 지방자치에 직접민주제인 주민투표제가 도입된 것은 우리의 지방자치도 진일보한 것으로 평가된다. 문제는 아무리 좋은 제도라도 운영의 묘를 살리지 못할 때 그 제도는 있으나 마나한 제도가 되며, 심한 경우에는 관료편의주의에 흐르게 된다.

주민투표의 장점을 살리기 위해서는 우선 주민투표법의 환경적 요인을 고려해 볼 필요가 있는데 환경적 요인으로서의 시민사회의 민주화를 들 수 있다. 주민투표가 지방자치제도에 민주적으로 정착하기 위해서는 각종 행정(정치)정보가 공개되어야 하고, 지역적 시민사회의 민주화와 더불어 시민조직의 활성화가 이루어 져야 한다. 이를 전제로 주민투표법의 제정방향을 제시하면, 우선 주민투표의 발안자 범위를 확대시켜야 한다. 자치단체의 장만이 발안자로 될 경우 기관대립형 그것도 장 우월주의의 지방정부구조를 채택하고 있는 우리의 경우 형평의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 기존의 자치단체장 우위를 더욱 심화시킬 수 있다. 때문에 발의자를 의회와 주민으로 확대해야 한다. 둘째, 주민투표의 대상범위도 지방의회의 활동과 권능을 제약하지 않는 범위 내에서 확대되고 명확해야 한다. 이는 우리의 경우도 주민투표의 대상을 "지방자치단체의 중요 결정사항"으로 막연히 그 대상을 설정했기 때문에 이를 명확히 하기 위해서 자치단체의 장과 의회 시민대표 등으로 구성된 주민투표 회부 심의위원회 등을 구성하는 제도적 장치가 필요하다 할 것이다.

끝으로 주민투표의 법적 효력문제 인데 이는 상위법과 미묘한 관계가 있기 때문에 사법부의 판단에 맡기는 것이 좋을 듯하다.

지방자치는 생활정치이기 때문에 민주성의 확보가 모처럼 도입된 주민투표제의 성패를 가름할 것으로 사료된다.