

# 선거민주주의의 향상을 위한 현행 주민투표법제의 개선방안

박종수\*

## • 목 차 •

I. 서론	3. 호주
II. 현행 주민투표법제의 내용과 문제점	IV. 민주주의 기본원리에 부합한 주민투표법제의 개선방안
1. 주민투표제의 도입취지와 입법연혁	1. 주민투표 정보제공 제도의 개선방안
2. 주민투표권의 법적 성질	2. 주민투표청구 서면요청활동 및 주민투표운동 관련 개선방안
3. 주민투표법제의 주요내용	3. 주민투표의 개함요건
4. 현행 주민투표법제의 문제점	V. 요약 및 결어
III. 주요국의 주민투표법제	
1. 프랑스	
2. 일본	

## I. 서론

주민투표제도가 도입된 지 8년 정도 되었고, 지금까지 3번의 중요한 주민투표가 실제로 행해진 바 있다. 주민투표는 직접민주주의적 요소를 가미함으로써 대의민주주의가 가질 수 있는 단점을 보완하기 위해 특별히 도입된 제도이다. 지방자치법에 최초 법적 근거가 마련된 후 10년이 지나 비로소 단행법이 제정되어 시행되고 있는 현행 주민투표 제도는 우리나라 지역 민주주의의 실현에 최일선에서 그 중요한 역할을 잘 수행해오고 있다고 일응 평가할 수 있다.

주민투표는 이를 통하여 지역의 중요 정책이나 사안에 대한 건전한 여론이 결정될 수 있도록 주민들에게 정확하고 공개된 정보가 원활하게 제공될 필요가 있고, 투표운동 및 투표의 시작부터 종료에 이르기까지 투표의 공정성과 효율성에 많은 세심한 배려가 제

\* 고려대학교 법학전문대학원 교수

## 2 \_ 선거연구 제2호

도적으로 뒷받침될 필요가 있다. 이를 통해 주민투표의 대의민주제 보완적 기능이 십분 발휘될 수 있도록 하여야 하기 때문이다.

그러나 최근 서울시 무상급식 주민투표에서 보는 바와 같이 이 제도를 운영함에 있어서 최초 도입당시에는 예상하지 못했던 또는 도입당시부터 우려했던 몇 가지 문제점이 제기되고 있다. 이 글에서는 이러한 주민투표제도의 문제점을 개선하기 위한 방안을 검토하는 것을 목적으로 한다. 이하에서는 주민투표제도가 민주주의의 기본원리에 부합하도록 개선함으로써 선거민주주의의 향상을 가져올 수 있는 구체적 방안을 주요국의 입법사례를 통하여 살펴보고자 한다. 이에 관한 선행연구가 매우 일천한 관계로 각종 정책자료와 판례 및 국회에 제출되어 있는 법개정안들을 상호 비교하는 방식의 연구방법을 채택하게 됨을 미리 밝혀둔다.

## II. 현행 주민투표법제의 내용과 문제점

### 1. 주민투표제의 도입취지와 입법연혁

#### 1) 도입취지

우리나라에 주민투표제도가 도입된 것은 직접민주주의적 요소를 통해 대의민주주의 정치체제의 단점을 보완하는데 그 주된 취지가 있다고 평가할 수 있다(류지태·박중수 2011, 880). 즉, 현재 대부분의 국가들은 국민들이 직접 정치에 참여하는 것이 불가능하기 때문에 간접민주 정치제도인 대의제를 채택하고 있으며, 지방정부 차원에서도 지방주민의 직접 참여방식인 선거를 통하여 선출된 대표자들로 구성된 지방자치단체와 지방의회에 의해 의사결정과 집행이 이루어지는 대의제 정치제도를 채택하고 있다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 1988년 지방자치가 본격적으로 시행된 이후 지역주민의 투표에 의해 선출된 지방의원과 자치단체장에 의해 지방의회와 자치단체가 구성되고, 주민의 지방자치 참여는 이들 선출된 대표자로 구성된 기관을 통하여 구현되고 있다. 그러나 지역주민들이 선거를 통해 자신들의 이익을 대변해 줄 대표를 선출하고 이들 대표자들로 구성된 기관을 통하여 지방자치가 실시된 후에는 이들 대표자들이 주민의사에 반하는 결정을 하거나 지역발전에 저해되는 정책을 채택할 때 이들 기관을 효과적으로 통제하여 주민의 정치적 의사나 이해관계를 직접 지방자치과정에 반영할 실질적 방법이 없는 것이 또한 사실이었다. 이러한 간접참여방식인 대의제 정치제도의 결함을 시정·보완하고 지역주민의 의사를 정책결정과정에 반영시키는 제도적 장치로서 등장한 것이

바로 주민 직접참여방식인 주민투표제도이다. 따라서 주민투표제도는 간접민주제인 대의제의 단점을 보완하고 지방정치과정에 주민의사를 반영하여 정치적 참여기회를 확대하고 지방자치단체의 정책결정에 견제와 함께 정당성을 부여해 주는 기능을 가지는 제도로서 중요성을 가진다고 평가할 수 있다.<sup>1)</sup>

## 2) 입법연혁

우리나라에 주민투표법제가 도입된 것은 주지하는 바와 같이 2004년 1월 29일 법률 제7124호로 주민투표법이 제정되면서부터이다.<sup>2)</sup> 그 후 3번의 법개정이 있었으나 대부분은 타법개정에 의한 것이었고 의미있는 동법의 일부개정은 2009년 2월 12일의 법개정이다.<sup>3)</sup> 여기에서는 주민등록만을 요건으로 주민투표권을 부여하는 것은 주민등록을 할 수 없는 국내거주 재외국민을 합리적인 이유 없이 차별하고 있다는 헌법재판소의 헌법불합치결정<sup>4)</sup>에 따라 국내거주 재외국민도 국내거소신고를 하면 주민투표권을 행사할 수 있도록 하는 한편, 현행 20세로 되어 있는 주민투표권자의 연령을 국민투표권자 및 공직선거권자의 연령과 일치하도록 만 19세로 조정하는 것이 주요 내용이었다.

## 2. 주민투표권의 법적 성질

주민투표제도는 주민이 갖는 주민투표권의 존재를 전제로 한다. 이러한 주민투표권의 법적 성질에 대해서는 이것을 헌법상의 기본권으로 볼 것인지 아니면 주민투표법이라는 법률상의 권리로 볼 것인지에 대하여 논란이 있을 수 있다.

이에 대하여 헌법재판소는 최근 국내거주 재외국민의 주민투표권을 인정하지 않던 구 주민투표법 제5조 제1항의 위헌확인 사건<sup>5)</sup>에서 주민투표권의 헌법상 기본권성을 부인하고 하나의 법률상의 권리에 해당함을 재차 확인해주었다. 즉, 헌법재판소는 이미 2001. 6. 28. 선고된 2000헌마735 결정<sup>6)</sup>에서 구 지방자치법 제13조의2에 의한 주민투표

1) 국회 행정자치위원회 주민투표법 검토보고서(2003. 11.) 참조; 이회정, 국가정책에 관한 주민투표의 의의와 법적 규율, 행정법연구 2007년 상반기, 111면 이하.

2) 동법은 2004년 7월 30일부터 시행되었다. 이로써 1994. 3. 16. 시설된 구 지방자치법 제13조의2를 통해 주민투표의 근거가 마련되었음에도 불구하고 거의 10년간 지속되었던 입법부작위 상태가 해소되고 주민투표 실시를 위한 법적 기반이 마련된 것이다.

3) 법률 제9468호, 2009. 2.12, 일부개정.

4) 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마643 결정.

5) 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마643 결정.

## 4 \_ 선거연구 제2호

권은 그 성질상 선거권이나 공무담임권, 국민투표권과는 다른 것으로 헌법이 보장하는 참정권이 아니라 법률이 보장하는 참정권에 해당하는 것이라고 판시한 바 있으며 나아가 헌법재판소 2005. 12. 22. 선고된 2004헌마530 결정<sup>7)</sup>에서도 이를 다시 한 번 확인해 주었다.

이처럼 원칙적으로 헌법재판소는 주민투표권은 헌법상의 열거되지 아니한 권리 등 그 명칭의 여하를 불문하고 헌법상의 기본권성 또는 헌법상 제도적으로 보장된 주관적 공권은 아니라는 것이 그 일관된 입장이라 할 수 있다.

### 3. 주민투표법제의 주요내용

#### 1) 주민투표의 유형

주민투표제도는 지방자치단체의 정책결정과정에서 주민들의 직접 참여를 보장함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현하며, 주민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 주요 의사결정 과정에 지역주민의 참여를 확보함으로써 지역주민의 의사에 반하는 잘못된 정책결정이 내려지는 것을 방지하는 것을 목적으로 한다. 이에 따라 주민투표는 ① 지방자치단체의 장이 직권으로 실시하는 경우, ② 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구한 경우, ③ 주민투표청구권자(법 제5조에 의하여 주민투표권이 있는 자) 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표실시를 요구한 경우(이상 법 제9조), 또한 ④ 중앙행정기관의 장이 일정한 사항과 관련하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구하는 경우(법 제8조)에 실시된다.

6) 헌법재판소판례집 13-1, 1431, 1439~1440 참조.

7) “우리 헌법은 간접적인 참정권으로 선거권과 공무담임권을, 직접적인 참정권으로 국민투표권을 규정하고 있을 뿐 주민투표권을 기본권으로 규정한 바가 없고, 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으나 그 보장내용은 자치단체의 설치와 존속, 그 자치기능 및 자치사무로서 지방자치단체의 자치권의 본질적 사항에 관한 것이므로, 자치사무의 처리에 주민들이 직접 참여하는 것을 의미하는 주민투표권을 헌법상 보장되는 기본권이라고 하거나 헌법 제37조 제1항의 ‘헌법에 열거되지 아니한 권리’의 하나로 보기는 어렵다. 지방자치법은 주민에게 주민투표권, 조례의 제정 및 개폐청구권, 감사청구권 등을 부여하고 있으나 이러한 제도는 어디까지나 입법에 의하여 채택된 것일 뿐 헌법에 의하여 이러한 제도의 도입이 보장되고 있는 것은 아니다. 그렇다면 주민투표권은 법률이 보장하는 권리일 뿐이지 헌법이 보장하는 기본권 또는 헌법상 제도적으로 보장되는 주관적 공권으로 볼 수 없다.” (공보 111, 154-155 참조)

## 2) 주민투표의 대상

주민투표는 지방자치단체의 결정사항을 대상으로 하는 것과 국가정책을 대상으로 하는 것으로 나뉘어진다. 전자의 주민투표는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요결정사항으로서 당해 지방자치단체의 조례로 정하는 사항을 대상으로 하는바(법 제7조 제1항), 다만 법령에 위반되거나 재판중인 사항, 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항, 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항, 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항, 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항(다만, 제9조 제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다), 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항에 대해서는 주민투표를 실시할 수 없다(법 제7조 제2항). 후자의 주민투표는, 중앙행정기관의 장이 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 사항을 그 대상으로 한다(법 제8조 제1항).

## 3) 주민투표의 절차

### (1) 청구인대표자의 선정과 서명의 요청

주민이 주민투표청구를 하고자 하는 때에는 주민투표청구인대표자를 선정하여야 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 그 지방자치단체의 장에게 청구인대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다. 이러한 청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

청구인대표자와 서면에 의하여 청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 서명요청기간 동안 주민에게 청구인서명부에 서명할 것을 요청할 수 있다. 청구인서명부에 서명을 한 자가 그 서명을 철회하고자 하는 때에는 그 청구인서명부가 지방자치단체의 장에게 제출되기 전에 이를 철회하여야 한다. 이 경우 청구인대표자는 즉시 청구인서명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.<sup>8)</sup>

8) 이상 법 제10조.

## 6 \_ 선거연구 제2호

지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지 그 선거구에서는 서명을 요청할 수 없다. 공무원(그 지방의회의 의원을 제외한다)은 청구인대표자가 될 수 없으며, 서명요청활동을 하거나 서명요청활동을 기획·주도하는 등 서명요청활동에 관여할 수 없다. 청구인대표자 및 그로부터 서명요청권을 위임받은 자가 아닌 자는 서명을 요청할 수 없다.<sup>9)</sup>

### (2) 청구인서명부의 심사와 확인

청구인대표자는 서명요청기간이 만료되는 날부터 특별시·광역시 또는 도의 경우에는 10일 이내에, 자치구·시 또는 군의 경우에는 5일 이내에 주민투표청구서와 청구인서명부를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.<sup>10)</sup> 지방자치단체의 장은 주민투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.<sup>11)</sup> 청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간 내에 그 지방자치단체의 장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.<sup>12)</sup> 지방자치단체의 장은 이의신청이 있는 때에는 위 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체없이 이의신청인과 청구인대표자에게 통지하여야 한다.<sup>13)</sup>

### (3) 주민투표의 발의

지방자치단체의 장은 관계 중앙행정기관의 장에게 주민투표를 발의하겠다고 통지한 경우, 주민투표청구가 적법하다고 인정되는 경우 기타 주민투표 실시요건이 충족되었

9) 이상 법 제11조.

10) 이때 주민투표청구권자가 아닌 자의 서명, 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명, 서명요청권이 없는 자의 요청에 의하여 행하여진 서명, 동일인이 동일한 사안에 대하여 2 이상의 유효한 서명을 한 경우에는 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명, 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간외의 기간에 행하여졌거나 제11조제1항의 규정에 의하여 서명요청이 제한되는 기간에 행하여진 서명, 강요·속임수 그 밖의 부정한 방법에 의하여 행하여진 서명 및 이 법의 위임에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 방식과 절차에 위배되는 서명 등은 이를 무효로 한다(법 제12조 제2항).

11) 다만 지방자치단체의 장은 주민투표청구가 유효한 서명의 총수(보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달되는 경우, 주민투표청구서와 청구인서명부가 청구기간을 경과하여 제출된 경우 및 보정기간 이내에 보정하지 아니한 경우 등에는 주민투표청구를 각하하여야 한다.

12) 지방자치단체의 장은 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

13) 이상 법 제12조.

다고 판단될 때에는 지체없이 그 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지하여야 한다. 지방자치단체의 장은 주민투표를 발의하고자 하는 때에는 위 공표일부터 7일 이내에 투표일과 주민투표안을 공고하여야 한다.<sup>14)</sup> 지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지의 기간 동안에는 주민투표를 발의할 수 없다.<sup>15)</sup>

#### (4) 투표운동

주민투표법상 "투표운동"이란 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항중 하나를 지지하게 하는 행위를 말한다.<sup>16)</sup> 다만, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 투표운동으로 보지 아니한다. 주민투표법이나 기타 다른 법률에 의하여 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 투표운동을 할 수 있다. 다만 주민투표법에서는 투표운동을 할 수 없는 인적 범위를 특별히 정하고 있는바, ㉠ 주민투표권이 없는 자, ㉡ 공무원(그 지방의회의 의원을 제외한다), ㉢ 각급 선거관리위원회의 위원, ㉣ 방송법에 의한 방송사업(방송채널사용사업은 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업에 한한다)을 경영하거나 이에 상시 고용되어 편집·취재·집필 또는 보도의 업무에 종사하는 자, ㉤ 정기간행물의등록등에관한법률 제7조의 규정에 의하여 등록하여야 하는 정기간행물(분기별 1회 이하 발행되거나 학보 그 밖에 전문분야에 관한 순수한 학술 및 정보지 등 정치에 관한 보도·논평 그 밖에 여론형성의 목적없이 발행되는 정기간행물을 제외한다)을 발행 또는 경영하거나 이에 상시 고용되어 편집·취재·집필 또는 보도의 업무에 종사하는 자는 투표운동을 할 수 없다.<sup>17)</sup> 관할선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 의한 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다.<sup>18)</sup>

14) 다만, 지방자치단체의 장 또는 지방의회가 주민투표청구의 목적을 수용하는 결정을 한 때에는 주민투표를 발의하지 아니한다.

15) 이상 법 제13조.

16) 투표운동은 주민투표발의일부터 주민투표일의 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.

17) 이상 법 제21조.

18) 법 제23조.

### (5) 기타 절차

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.<sup>19)</sup> 주민투표는 특정한 사항에 대하여 찬성 또는 반대의 의사표시를 하거나 두 가지 사항중 하나를 선택하는 형식으로 실시하여야 한다.<sup>20)</sup> 투표는 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 기표방법에 의한 투표로 하며, 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다. 기타 투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 공직선거및선거부정방지법의 규정을 준용한다.<sup>21)</sup>

### 4) 주민투표의 효력

지방자치단체의 결정사항에 대한 주민투표의 경우, 지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과에 구속되고, 주민투표결과에 의하여 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 할 법적인 의무를 부담하며(법 제24조 제5항), 주민투표로 확정된 사항에 대하여 2년 이내에는 이를 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없다(법 제24조 제6항 제1문). 입법례에 따라서는 주민투표의 결과가 그 자체로서 지방의회의 의결에 갈음하는 효력을 가지게 하는 경우도 볼 수 있으나, 우리나라의 경우 지방자치단체의 장 및 지방의회에 대하여 주민투표의 결과에 의해 확정된 내용에 따른 후속조치를 취해야 할 법적 의무를 부여한다는 점이 특징이다. 따라서 현행의 주민투표는 단순한 주민질의나 주민청문과 같은 자문적인 주민의견 수렴절차에 그치지 않고 주민투표를 통한 주민결정권을 인정하는 입장에 서 있다.

그에 반해 국가정책에 관한 주민투표의 경우에 중앙행정기관의 장은 주민투표의 결과에 구속되지 않는다(법 제8조 제4항). 따라서 국가정책에 관한 주민투표는 지방자치단체의 결정사항에 대한 주민투표와는 달리 투표결과의 법적 구속력이 인정되지 않는 단순한 자문적인 주민의견 수렴절차에 해당한다.<sup>22)</sup>

19) 법 제16조.

20) 법 제15조.

21) 법 제18조, 제19조.

22) 헌법재판소 2007. 6. 28. 선고 2004헌마643 결정.



#### 4. 현행 주민투표법제의 문제점

이상 현행 주민투표법제의 일반에 대하여 개관해보았다. 그러나 현행 제도의 시행과정에서 특히 최근의 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치여부에 관한 주민투표나 서울시 무상급식 주민투표에서 드러나는 바와 같이 현 제도가 가지고 있는 몇 가지 문제점이 제기되어 이에 대한 검토를 요하게 되었다. 그 몇 가지를 언급해보면 다음과 같다.

##### 1) 주민투표 정보제공 관련

현행 주민투표법 제4조 제1항은 “지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 여기서 제공할 수 있는 ‘정보와 자료’의 범위가 모호하여 자칫 투표운동을 할 수 없는 자인 자치단체장이 투표운동을 하는 것으로 비쳐질 수 있는 문제점이 있다. 정보제공과 관련해 그 주체, 내용 및 방법에 관한 근본적인 제도개선이 요구된다.

##### 2) 투표운동 관련

주민투표법 제20조 이하에서는 투표운동의 개념을 정의하고 일반원칙을 선언한 후 투표운동이 제한되는 범위를 정하고 있다. 아울러 위법한 투표운동에 대한 중지 및 경고 등을 규정하여 주민투표 관련 위법행위에 대한 규제제도를 규정하고 있다.

그러나 투표운동 제한의 인적 범위와 관련하여 당해 지방의회의원은 투표운동을 허용하고 있는 반면, 국민의 대표이자 주민의 대표자인 국회의원의 투표운동은 불허함으로써 형평성에 문제가 제기되고 있으며, 구체적인 투표운동 방법에 있어서도 문자메시지 발송 관련 제한 규정이 없어 투표권자의 평온유지에 곤란이 야기되는 등 불합리한 현상이 야기되고 있다. 또한 앞서 언급한 주민투표 정보제공행위와 투표운동의 경계가 모호하여 심지어 투표불참운동도 투표운동으로 보게 되는 것은 중대한 문제점이라는 지적도 제기되고 있다.

##### 3) 주민투표의 개함요건(미개표요건)

주민투표법 제24조는 주민투표결과의 확정이라는 제하에 제1항에서 주민투표권자 총

## 10 \_ 선거연구 제2호

수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 주민투표에 부쳐진 사항을 확정한다고 규정하고 이어 제2항에서 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다고 규정하여 이른바 미개표요건을 규정하고 있다.

그러나 이에 대해서는 투표율만을 중시하여 투표에 반영된 주민의 의사를 원천적으로 확인조차 못하도록 하고 정책대결보다는 오히려 투표불참운동에 집중하게 함으로써 주민투표제도의 본래 목적에서 벗어나는 결과가 초래된다는 문제가 제기될 수 있다.

### 4) 중앙선거관위의 투표범죄 관련 조사권 미비 문제

주민투표법 제23조는 “관할선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 의한 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다”고 규정하고 있다.

그러나 공직선거법에서와 같은 선거관리위원회의 조사권 여부가 명확히 규정되지 않아 중요 위반행위에 대하여 신속하고 강력하게 대응하여 위법행위의 확산을 차단하는데 많은 어려움이 야기되고 있다.

## Ⅲ. 주요국의 주민투표법제

앞서 살펴본 현행 제도상의 몇 가지 문제점에 대한 개선방안을 검토하기 위하여는 주요국의 주민투표제에 관한 입법례를 비교해봄으로써 좋은 시사점을 참조하는 것이 중요하다. 이하에서는 이러한 의미에서 몇몇 국가의 주민투표제도에 대해서 살펴보기로 한다.<sup>23)</sup>

### 1. 프랑스

한국의 주민투표제에 가장 유사한 프랑스 지방자치제상의 제도는 이른바 ‘지방 레퍼런덤(référendum local)’이다. 이것은 프랑스 지방분권 강화를 위한 가장 대표적인 입법

23) 이하의 외국법제 소개는 중앙선거관리위원회 내부보고서인 “해외통신원보고서 2011-1호: 각국의 주민투표·주민소환제도(2011.3.)” 21면 이하의 내용을 발췌하여 소개함을 밝혀둔다.

조치중 하나로서, 구체적으로는 2003년 「헌법(la Constitution)」 부분 개정을 통해 처음 입법화되었고, 이후 「지방자치단체 일반법률(le code général des collectivités territoriales: CGCT)」 부분 개정을 통해 그 법적 골격을 완성하게 되었다. 이하에서는 이 지방자치단체 일반 법률의 내용을 중심으로 주민투표제의 내용을 개괄적으로 살펴 본다.

주민투표(지방 레퍼런덤)의 청구권자는 원칙적으로 지방 자치단체의 의회로서, 의회만이 해당 지방자치단체 관련 의제를 지방 레퍼런덤에 회부할지를 결정할 수 있다.<sup>24)</sup> 그리고 지방 자치단체의 집행부(주로 시장)는 해당 지방자치단체에 관련된 의제를 지방 레퍼런덤에 회부하도록 해당 의회에 제안 혹은 청원할 수 있다.<sup>25)</sup> 반면, 일반시민이 지방 레퍼런덤을 직접적으로 청구할 수는 없다.<sup>26)</sup>

청구사유는 지방 레퍼런덤을 실시하려는 지방자치단체 의회가 속한 해당 지방자치단체의 법적인 권한이 미치는 내용에 한정된다. 특히 특별한 지위의 지방자치단체를 새로이 만들거나 또는 이를 변경할 경우에는, 이해관계가 있는 해당 지방자치단체에 등록된 유권자들에게 이에 대한 의견을 물어볼 수 있다. 마찬가지로 지방자치단체들의 경계 변경에 대해서도 법에 정해진 규정에 따라 유권자들의 의사를 물어볼 수 있다.<sup>27)</sup>

코뮌이 아닌 지방자치단체의 의회에 의해 채택된 지방 레퍼런덤 실시 관련 의결사항은, 중단 명령이 내려진 경우가 아니라면, 중앙정부의 대표자가 그것을 통보받은 날로부터 2주 이내에 해당 지방자치단체 관할지역 내의 코뮌 시장들에게 통지해야 한다.

그러나 지방 레퍼런덤을 실시하려는 해당 지방자치단체는 ㉠ 해당 지방자치단체 의회 의원들의 총선거 혹은 부분선거를 6개월 앞 둔 시점부터 선거 종료일까지의 기간, ㉡ 헌법 제 72-1조 마지막 항과 73조 마지막 항의 원칙에 근거한 권한에 따라 실시 및 예정된 투표의 당일 및 해당 투표 혹은 선거운동 기간에는 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다.<sup>28)</sup> 또한, 어떤 지방자치단체도 지방자치단체 의회의 의원들을 선출하는 총선거 혹은 부분선거, 하원의회 의원 총선거, 상원의회 의원 부분선거, 유럽의회 의원 선거, 공화국 대통령 선거, 공화국 대통령에 의해 결정된 국민투표의 경우 투표 기간이나 선거운동기간 동안에는 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다.<sup>29)</sup>

24) Article 72-1 de la Constitution de la Cinquième République française

25) Articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 du CGCT

26) 일반시민이 청원권을 통해서 지방자치단체의 권한에 해당되는 관련 의제를 청원할 수는 있으나, 의회가 이것을 숙의할 의무는 있어도 반드시 지방 레퍼런덤에 회부해야 할 의무는 없다고 한다.

27) Article 72-1 de la Constitution de la Cinquième République française et Articles L.O. 1112-1 du CGCT

28) Articles L.O. 1112-6 du CGCT

29) 지방 레퍼런덤 실시를 결정한 지방자치단체의 의회가 해산된 경우, 지방 레퍼런덤 실시 의결은 자동 폐지된다. 또한 지방자치단체는 1년 안에 같은 사안으로 여러 차례 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다.

## 12 \_ 선거연구 제2호

지방 레퍼런덤 관련 투표운동은 지방 레퍼런덤 회부를 결정한 지방자치단체에 의해 준비되며, 투표운동 기간은 투표 2주전 월요일 0시부터 시작해 투표 전날 자정에 끝난다.<sup>30)</sup> 선거법 제 L.50-1조, 제51조 3항, 제52-1조에 의해 정해진 일반 선거에서의 금지 사항들은 지방 레퍼런덤과 관련된 모든 투표운동에도 동일하게 적용되며, 여론조사의 공표 및 배포에 관한 1977년 7월 19일의 n.77-808 법 조항들은 지방 레퍼런덤에도 적용 가능하다. 지방 레퍼런덤을 위한 투표운동에 참여할 수 있는 자격은 일정한 범위로 제한되고 있다.<sup>31)</sup>

### 2. 일본

일본의 주민투표제는 지방자치체 운영상의 중요사항에 대해 직접 주민의 의사를 확인하는 것으로 대의제 간접민주주의를 보완하고 주민의 의사를 파악하기 위한 제도로서, 1996년 니이카타현(新潟縣)에서 최초로 실시된 이래, 전국에서도 많은 지자체에서 주민투표가 행해지고 있다. 다만 주민투표를 일반적으로 규율하는 단일 법률은 없으며, 일반적으로 조례에 근거해 실시되고 있다. 현재 일본에서 행해지는 주민투표는 법률근거의 존재여부에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

#### 1) 법률적 근거가 없는 주민투표

이는 주로 조례나 요강 등을 근거로 행해지고 있으며, 발의자는 주민 (일정수의 서명), 의회, 장 또는 집행기관 등이 된다. 투표권자는 일반적으로 선거권을 보유한 자에 한정되지만, 일부 미성년, 재일외국인에 투표권을 부여하는 경우도 있다.<sup>33)</sup> 투표절차와 투표운동에 대해서도 조례로 규정하고 있으며, 주민투표의 결과를 실제 시정운영에 어

30) Articles L.O. 1112-9 du CGCT

31) ㉠ 해당 의회의 선출직 의원들로 이루어진 단체, ㉡ 레퍼런덤을 실시하기로 결정한 지방자치단체 의회의 선출직 의원들이 최소 5% 이상 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체, ㉢ 3,500명 이하 인구 규모의 코뮌에서 결정된 레퍼런덤의 경우, 가장 최근 열린 기초의회선거에서 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 적어도 3인 이상 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체, ㉣ 데파르트망(도)에 의해 결정된 레퍼런덤의 경우, 가장 최근에 실시된 중역의회 선거 1차 투표에서 칸톤들 전체 차원에서 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 속해있다고 신고한 정당 및 정치결사체, ㉤ 레지옹(지역) 혹은 인구 규모 3,500명 이상의 코뮌의 경우, 지방자치단체 의회 총선거 1차 투표 당시 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 최소 반 이상 가입해있다고 신고한 정당 및 정치결사체. 이상은 중앙선거관리위원회, 각국의 주민투표·주민소환제도 2011.3, 21면 이하 참조.

32) 일본 총무성 자료 『地方公共団体における住民投票』(중앙선거관리위원회 2011, 21면에서 재인용).

33) 나라현 이고마시(奈良縣生駒市), 동경도 타마시(東京都多摩市)를 비롯한 22개 지자체.

떻게 반영할 것인가는 자치단체장 및 의회의 판단에 의하며 투표결과가 자치단체장 및 의회를 구속하도록 조례에 규정하는 것은 위법이라는 것이 통설로, ‘주민투표의 결과를 존중한다’라고 규정하는 것이 일반적이다(중앙선거관리위원회 2011, 21).

## 2) 법률적 근거가 있는 주민투표

현재 일본의 경우 법률에 구체적인 근거를 두고 행해지는 주민투표로는 다음과 같은 세 가지 예를 들 수 있다.

첫째, 헌법 제95조에 근거하여 어느 특정 지방공공단체에 적용되는 특별법 제정에 대해 주민투표를 실시할 수 있다(법률제정에는 과반수의 동의가 필요). 투표절차와 투표방법에 대해서는 지방자치법 제262조 제1항에 근거하며 공선법이 준용된다.

둘째, 직접 청구된 합병협의회설치에 관한의안이 의회에서 부결되었을 경우 장에 의해 주민투표에 부치는 취지의 청구 또는 유권자의 6분의 1 이상의 직접 청구에 의해 주민투표를 실시한다(투표로 과반수의 동의가 있는 경우, 의회가 가결한 것으로 간주). 투표절차 및 투표방법에 대해서는 시정촌합병특별법 제5조 제32항이 적용되며 마찬가지로 공선법이 준용된다.

셋째, 유권자의 총수의 3분의 1이상의 연서에 의한 의회의 해산, 의원·장의 해직의 청구가 있는 경우, 주민투표를 실시한다(투표로 과반수의 동의가 있는 경우, 각각 해산 또는 실직). 투표방법 및 투표절차에 대해서는 지방자치법 제85조 제1항이 적용되며 역시 공선법이 준용된다(중앙선거관리위원회 2011, 36).

## 3) 조례에 의한 주민투표

일본에서 행해지는 조례에 의한 주민투표에 대하여 좀더 상세히 살펴보기로 한다. 여기에는 크게 주민투표 조례 제정의 직접 청구에 의한 주민투표(개별형 주민투표)와 상설형 주민투표가 있다. 전자에 대하여 지방자치법 제74조 제1항은 “보통지방공공단체의 의회의원 또는 장의 선거권을 보유한 자는 정령이 정하는 바에 따라, 그 총수의 50분의 1 이상의 자의 연서를 득한 대표자가 보통지방공공단체의 장에게 조례의 제정 또는 개표의 청구를 할 수 있다”라고 규정하고 있고, 동 조항에 근거해 주민투표 조례 제정을 청구할 수 있으며 조례 제정에는 의회의 동의가 필요하다. 보통지방공공단체의 장은 이 청구를 접수하면 주민투표조례를 의회에 제안하고, 의회에서 이 조례가 가결되면 주민투표를 실시, 부결되면 실시되지 않는다. 직접청구에 의한 주민투표는 의회가 당초 주민의 의사와 다를 경우, 주민투표 조례가 부결되어 결국 주민투표가 실시되지 못하거나,

## 14 \_ 선거연구 제2호

동일사안이라도 쟁점이 바뀌면 다시 서명을 모으는 단계부터 시작해야 한다는 점에서 시간이 많이 소요된다는 문제점이 제기된다고 한다.

반면에 후자는 이와 같은 개별형 주민투표의 문제점을 극복하기 위해 2000년 아이치현(愛知縣) 다카하마시는 「주민투표조례」<sup>34)</sup>를 제정, 주민투표의 대상이 되는 사항이나 발의방법 등을 조례로 규정, 그것을 제도화한 후 이러한 형태의 조례가 확대되는 추세이다(일명 ‘상설형 주민투표조례’). 이러한 상설형 주민투표는 주민(유권자의 일정수 이상의 서명)이 보통지방공공단체의 장에게 주민투표를 요구하면, 지방의회의 의결을 거칠 필요 없이 장은 조례에 의거 주민투표를 실시해야 한다.<sup>35)</sup>

### 4) 상설형 주민투표의 절차

각 지방공공단체의 조례에 따라 절차상 다소의 차이가 있으나, 대체로 다음과 같은 절차를 규정하고 있다. 청구권자는 시민의 경우 투표자격자 명부의 등록자수 총수의 일정수(각 지방자치단체에 따라 차이가 있으나, 대체로 총수의 1/3~1/10)이상의 서명·날인을 수집해서, 시장에게 주민투표 실시를 청구할 수 있다. 의회는 의원 정수의 1/12 이상의 의원 찬성을 득해 제안하고, 시의회의결을 거쳐, 시장에게 주민투표 실시를 청구한다. 시장은 스스로 주민투표 실시를 발의할 수 있다. 주민투표 실시에 대한 청구를 받은 시장은 청구 내용이 시정 운영상의 중요사항에 해당하는지, 청구형식이 조례에서 정한 바에 합치하는지 등을 검토한 후, 결격사유가 없을 경우 주민투표 실시를 결정하고 이를 선거관리위원회에 통지하고 주민투표청구가 있었다는 취지의 내용을 공표한다. 시장은 주민투표에 관해 필요한 정보를 제공할 의무가 있다. 선거관리위원회는 주민투표 기일의 결정, 고시(투표일 7일전까지)하고 투표자격자 명부를 등록하고 주민 투표를 실시한다. 투표자수가 투표자격자 명부등록자의 1/2미만의 경우는 불성립하여 개표하지 않으며, 1/2이상일 경우 성립하여 개표한다. 선거관리위원회는 성립·불성립 및 투표결과를 고시하고 이를 시장에 보고한다. 주민투표의 성립·불성립 및 결과를 보고받은 시장은 이를 의회의장에게 통지하고(시민청구의 경우, 청구대표자에게도 통지) 투표결과를 존중한다(중앙선거관리위원회 2011, 36).

34) 『愛知縣高浜市住民投票條例』(2002年6月24日成立, 2002年9月 1日施行) 참조

35) 동 제도는 확실히 주민투표가 단기간 내 실시되는 것이 가능한 반면, 제도의 남용을 초래할 가능성이 있으며 빈번히 실시될 경우 대폭적인 경비부담이 발생할 수 있다는 문제점들이 지적되고 있다(중앙선거관리위원회 2011, 36).

### 3. 호주

호주연방의 주민투표(referendum)는 「호주영연방헌법(the Commonwealth of Australia Constitution)」 제8장 128조에 그 근거를 두고 있다. 그리고 각 주의 주민투표는 대부분 그 주의 헌법에 근거를 두고 있다. 또한 시 단위의 주민투표는 각 주의 「지방정부법(Local Government Act)」에 그 근거를 두고 있으며 투표결과의 법적 구속력이 없다(중앙선거관리위원회 2011, 71).

호주 주민투표는 크게 레퍼런덤(referendum)과 플레비사이트(plebiscites) 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 전자는 법적 구속력이 있으며, 주로 헌법을 개정할 때 쓰이고, 후자는 법적 구속력이 없으며 주로 시 행정구역별 주민투표나 국민투표를 하기에 앞서 여론 조사를 하기 위한 목적으로 쓰인다. 직접민주주의가 실질적으로 도입되지 않은 호주에서는 입헌 군주체제(constitutional parliamentary monarchy)에 따라, 주민투표를 시민이 청구하는 것이 아니라 정부 내에서 주민투표의 청구사안을 논의하고 그 투표여부를 결정한다(중앙선거관리위원회 2011, 71).

일반적으로 호주에서는 레퍼런덤을 시행하기에 앞서 플레비사이트를 두 차례 시행해 헌법 개정안에 대해 여론조사를 한다. 첫 번째 투표는 “예/아니오”로 답할 수 있는 개괄 질문(threshold question)을 함으로써 개정안에 대한 전체적 지지율에 대해 조사하는 목적으로 쓰인다. 두 번째 투표는 개정안에 관한 구체적인 질문(model question)을 함으로써 정부 내부의 토론 및 논의를 돕는 목적으로 쓰인다. 플레비사이트 개최 이후 수정된 헌법 개정안의 최종 사본과 정부에서 논의된 찬반양론의 요약본을 모든 시민들에게 배포한다. 모든 유권자는 「주민투표법 1984 (Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 (Cth)」 제45조에 의거, 투표를 해야 할 의무가 있다(중앙선거관리위원회 2011, 71).

호주의 연방 헌법 개정안 투표 진행의 시기와 일정은 연방 헌법과 「주민투표법 1984」에 근거를 두고 있으며, 구체적 절차는 아래와 같다. 위 법안 제2장 제7조에 의거, 연방 총독이 서명한 헌법 개정안 투표 시행 영장(Writ for a referendum)을 모든 유권자에게 발부하여 투표등록 마감일과, 투표일(토요일이어야 함) 등을 제시한다. 위 법안 제2장 제9조 제1항에 의거, 투표등록 마감일은 영장을 발부(Issue of the writ) 한 후 3일 이내로 한다. 투표일은 총독이 관보에 발표하여 언제든지 변경할 수 있다. 투표는 직접 투표와 우편투표, 사전투표(pre-poll vote)의 3가지 방법 중 하나를 선택할 수 있다. 또한 선거는 선거위원회를 중심으로 각 지역의 선거위원이 총괄하며 각 선거구마다 투표 참관인을 내정하여 참관케 한다(중앙선거관리위원회 2011, 71).

앞서 언급한 바와 같이 레퍼런덤이 성공했을 경우, 연방 헌법에 의거 반드시 개정안

을 입법해야 하는 법적 구속력을 가지고 있다. 플래미사이트가 성공했을 경우, 법적 구속력은 없다(중앙선거관리위원회 2011, 36).

## IV. 민주주의 기본원리에 부합한 주민투표법제의 개선방안

이상 현행 제도의 운영상 제기된 문제점에 대한 개선방안으로 앞서 검토한 주요국의 사례를 통해 민주주의의 기본원리에 부합한 주민투표법제의 개선방안을 검토하면 아래와 같다.

### 1. 주민투표 정보제공 제도의 개선방안

앞서 지적한 바와 같이 현행 주민투표법 제4조에서는 지방자치단체장의 주민투표 관련 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 각종 정보와 자료를 제공하도록 하고 있으나 규정내용이 다소 모호해서 이를 구체적으로 해석하고 적용함에 있어서 많은 어려움을 제공하는 것으로 보인다.

개인적으로 주민투표 관련 정보제공 제도는 먼저 그 제도의 취지를 명확히 하고 그러한 바탕에 정보제공의 주체, 내용 및 방법의 면에서 각각 합리적인 제도개선을 검토하는 것이 효율적이라고 생각된다.

#### 1) 법 제4조의 입법목적

먼저 주민투표법 제4조의 규정취지와 관련해서는, 주민투표제도는 지역 주민의 의사를 정책결정과정에 반영시키는 제도적 방편으로서 간접민주제인 대의제의 단점을 보완하고 지방자치과정에 주민의사를 반영하여 정치적 참여기회를 확대하고 지방자치단체의 정책결정에 견제와 함께 정당성을 부여해주는 기능을 담당하는 제도임을 명확히 할 필요가 있다. 이러한 주민투표제도의 입법목적에 비추어 볼 때 주민투표에서는 객관적인 정보를 풍부하게 제공하여 주민들이 각 안에 대한 장·단점을 잘 파악할 수 있도록 하여 정치적 표현의 자유가 보장될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 의미에서 현행 주민투표법에서는 투표운동방법에 있어서도 공직선거나 주민소환투표운동에서보다 다소 폭 넓게 허용하고 있는 취지라고 이해된다. 정보제공 제도의 개선방안을 검토함에 있어서도 이러한 원칙적 방향은 계속 유지되어야 하리라고 본다.



## 2) 정보제공의 주체

그러한 면에서 먼저 정보제공의 주체면에서 보면 현행법은 지방자치단체의 장에게 정보제공의 의무를 부여하고 있다. 중요한 것은 위에서 언급한 정보제공제도의 기본 취지에 비추어 보면 주민투표법 제4조 제1항은 지방자치단체의 장 이외의 자들에 대한 정보제공금지를 규정한 것으로 좁게 이해되어서는 아니 될 것이다. 이 규정은 정보제공이 불충분할 수 있는 주민투표에 있어서 지방행정의 당사자인 지방자치단체의 장에 대하여 특별히 명문으로 정보제공의 의무를 부여하기 위한 취지이고, 주민의 판단에 도움이 되는 객관적인 정보와 자료의 제공인 이상, 그러한 객관적이고 중립적인 정보와 자료의 제공이 주민의 판단에 핵심되는 주민투표에 있어서는 설사 그 제공주체가 특정안에 대하여 찬반의 입장을 표명한 단체이거나 주민투표법상 투표운동을 할 수 없는 자라고 하더라도 그것이 특정안에 대해 지지하게 하는 행위라고 단정할 수 없는 한 주민투표법 제4조 제1항에 의하여 제한할 수는 없을 것이다.

다만, 제공의 주체와 관련해서는 지방자치단체의 장 이외에 선거관리위원회에 대하여도 일정한 정보제공의 의무를 부여하는 것이 필요한지가 문제이다. 이와 관련하여 현재 국회에 제출되어 있는 주민투표법개정안(정부안, 윤두환의원안)에서는 일정부분 선거관리위원회의 역할을 주문하고 있어서 주목을 끈다.

먼저 정부안에서는 현행법 제4조에 새로운 항을 신설하여 “제3조제1항에 따른 선거관리위원회(이하 “관할선거관리위원회”라 한다)는 제1항 전단의 정보제공 수단을 통하여 투표참여 등을 홍보하여야 한다”고 규정하는 방안을 제시하고 있다. 반면 윤두환의원안에서는 법 제4조 제1항을 개정하여 “지방자치단체장과 제3조제1항에 따른 선거관리위원회(이하 “관할선거관리위원회”라 한다)는 주민투표와 관련하여…제공하여야 한다”고 하여 지방자치단체장과 선거관리위원회를 대등하게 정보제공의 주체로 규정하고자 한다. 정부안에서는 기존의 규정체계상 지방자치단체장에 대한 정보제공의무규정을 유지하면서 추가로 선거관리위원회에 대해서는 투표참여 등의 홍보의무를 특별히 부과한 취지로 보이고, 윤두환의원안에서는 병렬적으로 지방자치단체장 이외에 선거관리위원회에 대하여도 정보제공의무를 부과하고 있는 것이 특징이다.

개인적으로 법 제4조 제1항의 취지는 이미 앞서 언급한 바와 같아서 그대로 유지되는 것이 타당하고, 선거관리위원회의 역할은 중립적인 입장에서 투표관리가 원활히 이루어져 대의민주주의를 보완하기 위한 주민투표의 기능이 십분 발휘되도록 지원하는 기능이어야 한다는 점에서 정부안에서처럼 투표참여 등과 관련한 홍보의무를 부과하도록 규정하는 것이 더 합리적이라고 생각된다. 이러한 태도는 「주민소환에 관한 법률」 제5조 제3항에서 선거관리위원회로 하여금 주민소환투표 참여·투표방법 등에 관한 제도·홍보

를 실시하도록 하고 있는 것<sup>36)</sup>과도 일치되는 것으로서 균형 있는 법제가 될 수 있다는 점에서도 타당하다고 본다.

### 3) 정보제공의 내용

정보제공의 내용과 관련해서는 현행법에서는 단지 “주민투표와 관련된 사항”으로만 규정하고 있어서 구체적인 범위가 모호해서 개별적인 경우 투표운동으로 비쳐질 수도 있는 등 제도개선의 필요성이 많이 제기되어 왔다.

이와 관련해서는 앞서 정보제공 제도의 입법목적에서 본 바와 같이 주민투표 정보제공 조항의 모호성을 해소하고 홍보의 내용과 한계를 명확히 함으로써 주민투표의 공정성을 확보할 수 있는 방향으로의 제도개선이 필히 요청된다는 점을 강조하고 싶다. 이를 위해서는 지방자치단체장이 제공하는 정보의 범위를 주민투표의 일시, 장소 등 기본적인 정보와 찬·반 또는 양쪽 안에 대하여 어느 한 쪽에 치우치지 않는 객관적·합리적인 정보제공에 한정하도록 제한하는 방안이 필요하다고 본다.

이와 관련해서 앞서 언급한 주민투표법개정안 중 정부안에서는 물론 윤두환의원안에서도 공히 “주민투표와 관련하여 투표일시·방법 및 투표안건”을 일정한 방법을 통하여 제공하도록 제시하고 있다. 이는 종전 규정이 단순히 주민투표와 관련한 사항으로 방입 하던 것에서 진일보하여 구체적으로 투표일시와 방법 및 투표안건에 관한 사항을 제공하도록 특정하였다는 점에서 법적 안정성을 기하고 예측가능성을 제고하였다는 점에서 타당하다고 사료된다. 나아가 양 개정안에서는 공히 “이 경우 투표안건의 내용은 객관성과 중립성을 유지하여야 한다”라는 단서를 제시하고 있어서 법 제4조의 정보제공 제도의 입법 목적을 명확히 표시하였다는 점에서 환영할만하다고 판단된다. 향후 법개정은 의에서도 이러한 점들은 그대로 반영될 것으로 기대된다.

### 4) 정보제공의 방법

마지막으로 정보제공의 방법면에서는 현행법에서는 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단이라고만 언급하고 있다. 그러나 주민투표 중에는 국가정책과 관련해서 실시하는 것도 있고, 오늘날 커뮤니케이션 수단과 기술이 급속도로 발전하고 새로운 미디어가 계속적으로 등장하는 상황에서 정보제공의 방법을 자치단체의 공보나 일

36) 「주민소환에 관한 법률」 제5조(주민소환투표권 행사의 보장 및 주민소환투표 홍보·제도) ③관할선거관리위원회는 그 주관 하에 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 주민소환투표 참여·투표방법 그 밖에 주민소환투표에 관하여 필요한 제도·홍보를 실시하여야 한다.

간신문 및 인터넷으로만 국한하는 것은 이러한 환경변화를 제대로 반영하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 정보제공의 수단을 다변화하여 “문서, 인쇄물, 신문·방송, 인터넷 및 지방자치단체의 공보 등”이라 하여 최근 새로운 뉴미디어로 등장하고 있는 SNS 등에 의한 홍보도 포괄될 수 있도록 넓게 규정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## 2. 주민투표청구 서명요청활동 및 주민투표운동 관련 개선방안

### 1) 공무원의 서명요청활동 및 주민투표운동 금지관련 개선과제

현행 주민투표법은 지방의회의원을 제외한 공무원의 주민투표청구 서명요청활동(법 제11조 제2항)이나 주민투표운동(법 제21조 제2항)을 금지하고 있다. 그러나 이에 대해서는 지방의회의원은 서명요청활동이나 투표운동을 허용하는 반면 국민의 대표이자 주민의 대표자인 국회의원에게는 이를 모두 불허하는 것은 자의적인 차별이라는 점에서 문제가 제기되어 왔다.

개인적으로 현행법상 ‘공무원’ 전반에 대하여 서명요청활동이나 투표운동을 원천적으로 배제한 것은 합리적인 이유를 찾기 어렵다는 점에서 주민투표안에 대한 토론의 활성화를 위해서 서명요청활동이나 투표운동에 참여할 수 있는 자의 범위를 지금보다 다소 넓히는 것이 타당하다고 본다. 다만, 주민투표를 위한 정보제공의 필요성과 공정성의 유지를 위하여 그 지위의 특성상 주민의 의사결정에 부당한 영향력을 행사할 가능성이 있는 자의 투표관여행위는 금지하여야 할 필요성이 여전히 있다는 점에서 서명요청활동이나 투표운동에 참여할 수 있는 자의 범위를 확정함에 있어서는 신중을 요한다고 생각한다. 즉, 한편으로 주민투표의 공정성 측면과 다른 한편 서명요청활동이나 투표운동에의 참여이익간의 비교형량을 통해 합리적으로 결정되어야 할 것이다.

이점과 관련해서도 현재 국회에 제출되어 있는 주민투표법 개정안들에서는 각기 개선안을 제시하고 있는바, 정부안과 윤두환 의원안은 공무원 중 주민투표 청구 서명요청활동과 투표운동이 허용되는 자의 범위에 현행 지방의회의원 외에 국회의원(보좌관·비서관·비서 및 교섭단체 정책연구위원 포함) 및 대학총장(학장, 교수, 부교수, 조교수 및 전임강사 포함) 등을 추가하고 있다. 국회의원과 관련한 부분은 필요성도 인정되고 기존의 중앙선거관리위원회 차원에서도 허용하는 것을 방침으로 삼고 있었고, 주민투표의 활발한 토론 및 정보제공의 필요성에 따라 일정 부분 허용대상을 확대하는 것은 필요하다고 보이므로 긍정적으로 검토할 필요가 있는 것으로 보인다.

다만 투표운동 금지대상과 관련해 정부안은 투표운동 금지대상에 지방공기업 임직원,

통장·이장·반장을 추가하고 있고, 윤두환 의원안은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 지방공사·지방공단 임직원, 통장·이장·반장, 향토예비군 소대장급 이상의 간부를 추가하고 있다. 이 부분과 관련해서도 현행 「공직선거법」 제60조는 언론인, 지방공기업의 임직원, 통장·이장·반장, 향토예비군 소대장급 이상의 간부 등은 투표운동을 금지하고 있는 바, 「공직선거법」과 같이 주민투표의 공정성을 유지하기 위해 방송사·정기간행물뿐만 아니라 인터넷신문의 경영자와 지방공기업의 임직원, 통장·이장·반장, 향토예비군 소대장급 이상의 간부 등을 투표운동 제한자에 포함시키는 것은 주민투표의 공정성을 담보하기 위하여 긍정적으로 검토할 필요가 있는 것으로 판단된다.

한편 윤두환 의원안과 정부안에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 임직원에 대하여도 투표운동을 금지할 것인가에 대하여 입장의 일치를 보지 못하고 있다. 이러한 부분은 앞서 지적한 바와 같이 주민투표의 공정성과 토론 활성화 및 정보제공의 필요성의 측면을 다각적으로 비교·형량하여 입법정책적으로 결정될 부분이라고 판단된다.

## 2) 투표참여의 단순홍보와 투표운동의 범위 관련 개선과제

현행 주민투표법 제20조에서는 투표운동을 “주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항 중 하나를 지지하게 하는 행위”로 정의하고 있다. 다만, 단순한 의견개진이나 의사표시는 투표운동으로 보지 않도록 하고 있다. 그러나 이러한 투표운동의 정의규정만으로는 다소 모호한 면이 있어서 투표에 참여하도록 홍보하는 행위나 적극적으로 독려하는 행위가 법상 허용될 수 있는지 여부에 대해서 그동안 많은 해석상의 논란이 있어왔다.

이에 대하여 중앙선거관리위원회에서는 그간 유권해석에 의하여 지방자치단체가 주민투표에 관한 정보와 자료를 제공하면서 단순히 투표에 참여할 것을 안내하는 행위는 주민투표법상 무방할 것이나, 지역주민들에게 투표에 참여할 것을 적극적으로 독려하는 활동을 하는 것은 법에 위반된다고 판단해오고 있다.

현재 국회에서 논의되고 있는 주민투표법개정안에서도 이 문제를 의식하여 투표참여에 관한 단순한 홍보행위(투표운동을 하거나 할 것으로 표방한 단체 제외)는 투표운동으로 보지 아니하거나(정부안), 주민투표에 참여하지 못하게 하는 행위는 투표운동으로 보면서 주민투표에 관한 단순한 홍보행위는 투표운동으로 보지 아니하는 개정안(강창일 의원안)이 제출되어 있는 상태이다.

생각건대 주민투표법 제1조는 지방자치단체의 주요결정사항에 주민의 직접 참여를 목적으로 하면서 제2조 제1항은 지방자치단체에 주민투표권자가 주민투표권을 행사할

수 있도록 필요한 조치를 취할 의무를, 제4조 제1항은 지방자치단체장에게 주민투표와 관련하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공할 의무를 규정하고 있다. 이러한 입법취지를 고려할 때 주민투표의 관리주체인 지방자치단체가 단순히 투표에 참여할 것을 안내하는 행위는 직무상 가능한 것이고 또한 위 규정들의 취지에 부합한 행위로 보아야 할 것이므로 그동안 2005년 이후 3차례 있는 주민투표에서 중앙선거관리위원회가 투표참여의 단순한 홍보행위를 투표운동으로 보지 아니하는 것으로 해석한 것은 타당한 것으로 보이며, 이와 관련한 법해석의 어려움을 종식시키기 위해서는 현행법 제20조에 별도의 항을 신설하여 투표참여에 관한 단순한 홍보행위는 투표운동으로 보지 아니함을 명문으로 규정하는 것이 타당하다고 판단된다.

한편 공무원의 투표운동을 금지하고 있는 입법취지를 고려할 때 투표참여활동이 투표운동의 일환으로 전개되는 적극적인 독려행위까지 허용할 수는 없을 것이다. 즉, 지방자치단체의 단순한 투표참여 안내는 직무상의 행위로서 제한하기 어려우나, 적극적인 투표참여 독려행위까지 투표운동이 아니라고 보는 것은 위 입법취지에서 벗어날 가능성이 있어 제한하여야 할 것이다. 중앙선거관리위원회에서도 지방자치단체가 소속 공무원을 동원하여 호별방문 등의 방법으로 주민투표에 참여할 것을 독려하는 활동을 전개하는 경우 그 양태에 따라 법 제21조 등에 위반될 수 있다고 유권해석을 내린 바 있다.<sup>37)</sup>

다만, 적극적인 독려행위인지 단순한 참여안내행위인지를 구분하는 것은 개별·구체적인 경우 구별하기 쉽지 않을 수 있으나, 개별 행위의 방법·내용 등 양태를 종합하여 그 실질에 따라 판단하여야 할 것이다.

### 3) 투표불참운동의 투표운동 해당 여부

앞서 본 바와 같이 현행법은 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항 중 하나를 지지하게 하는 행위를 투표운동으로 정의하고 있는바, 이와 관련하여 투표불참운동도 투표운동으로 볼 수 있는지가 의문시되고 있다.

이에 대해서는 투표불참운동은 헌법상 민주주의의 기본원리에 반하는 위헌적인 행위로서 투표운동으로 볼 수 없다는 지적이 있어왔다. 그러나 중앙선거관리위원회는 개표요건 미달로 청구인이 원하는 특정안이 채택되지 못하도록 하는 것은 결과적으로 다른 특정안을 지지하게 하는 행위가 될 것이므로 투표불참운동은 투표운동의 범주에 속하는 것으로 본다는 유권해석을 내리고 있다.<sup>38)</sup>

37) 중앙선거관리위원회, 2005. 9. 23. 회답.

38) 중앙선거관리위원회, 2005. 6. 20. 의결; 2007. 5. 18. 회답.

그러나 주민투표 불참운동을 투표운동으로서 허용하는 것은 헌법상의 민주주의의 기본원리와 직접비교를 떠나서라도 주민투표법 제1조가 지방자치단체의 주요결정사항에 주민의 직접 참여를 목적으로 하는 점, 법 제2조 제1항은 지방자치단체에 주민투표권자가 주민투표권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취할 의무를 규정한 점, 법 제4조 제1항은 지방자치단체장에게 주민투표와 관련하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공할 의무를 부여하여 주민투표를 통한 토론의 활성화를 입법화한 점 등을 고려할 때, 아예 그러한 논의의 장이 마련되는 것조차 차단하도록 하는 행위를 주민투표법이 허용하는 투표운동으로 보는 것이 같은 법의 규정체계 속에서 제대로 부합하는지 검토할 필요가 있다고 본다.

오히려 투표불참운동을 투표운동으로 보는 해석은 아래에서 언급할 법 제24조 제2항의 미개표요건의 존재에 미리 압도되어 투표운동 여부의 판단을 주민투표법의 전체 입법목적과 부합하지 않게 해석하게 한 문제는 없는지 검토하여야 할 것이다.

개인적으로는 미개표요건 규정은 앞서 살펴 본 다른 주요국의 입법례에서 보더라도 반드시 주민투표제에 필수불가결한 것으로 볼 수 없는 입법정책의 문제에 불과한 점, 이를 투표운동에 직접 연결하는 것도 타당하지 않은 점에서 투표불참운동의 허용성 여부를 주민투표법상의 투표운동과의 관계에서 명확히 법에서 규정해주는 것이 향후 법해석의 어려움을 덜어줄 수 있는 방안이 되리라고 본다.

한편 공직선거법에서와 같은 문자메시지 발송 관련 명확한 제한 규정이 없어 경쟁적인 투표운동으로 인해 투표권자의 평온 유지에 곤란이 야기되는 면이 있으므로 공직선거법 제82조의4의 규정(발송주체, 방법, 동보통신방법 회수 제한 등)을 준용하도록 하는 규정을 주민투표법에 신설하는 방안도 필요하다고 본다.

### 3. 주민투표의 개함요건(미개표요건)의 개선방안

앞서 본 바와 같이 현행 주민투표법 제24조는 주민투표는 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정되며(제1항), 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다(제2항)고 규정하여 이른바 개함요건을 규정하고 있다.

이러한 개함요건의 입법취지는 명확하지 않으나 지방자치단체에서 행해지는 주민투표의 투표율 제고를 염두에 둔 것으로 추측된다. 그러나 재정·인력 등 막대한 비용이 투입되어 실시된 주민투표에서 투표에 참여한 주민의 최종의사를 확인하지도 못하고 묻어 두어야 하는 것은 이 제도가 목적으로 하는 주민간 토론의 활성화와 공정한 절차 및 주

민투표제도의 실효성 확보 등 어느 면에서 보아도 긍정적인 기능을 수행하고 있다고 평가하기는 어려울 것으로 보인다. 아마도 최초 입법단계에서도 이러한 문제점에 대해서는 예상이 있었을 것으로 보인다. 또 이러한 개함요건을 두고 있는 것은 앞서 살펴본 각국의 주민투표 입법례에서도 쉽게 찾아보기 힘든 규정이라는 점에서 이러한 규정을 두는 지 여부는 각국의 입법정책이라고 할 수 있겠지만 과연 이러한 제한선을 계속 존치시키는 것이 주민투표제도의 실효성과 활성화를 위해 필요한지에 대하여 심도있는 검토가 있어야 할 것이다.

이와 관련해 현재 국회에는 의사정족수와 개표요건의 “3분의 1”을 “4분의 1”로 개정하거나(이명수의원안), 중앙행정기관의 장의 요구에 의한 주민투표의 경우 3분의 1에 미달하는 경우에도 개표하도록 하는 개정안(장윤석의원안)이 제출되어 있는 상태이다.

개인적으로는 개함요건 규정을 삭제하는 방안도 검토할 수 있겠으나, 최초 제도도입의 취지를 어느 정도 살린다는 점을 고려하면 절충적으로 주민투표권자 총수의 4분의 1 이상이 투표에 참여하고, 지방의회의 동의를 받아 지방자치단체장이 요구하는 경우에는 투표함을 개함하여 투표의 결과를 확인할 수 있도록 주민투표법 제24조를 개정하는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 본다.

#### 4. 주민투표법의 실효성 확보를 위한 제재규정의 보완 방안

현행 주민투표법 제11조에서는 공무원이 서명요청활동에 관여할 수 없도록 규정되어 있으나, 같은 법 제30조(벌칙)에서는 ‘제11조의 규정을 위반하여 서명요청을 한 자’를 처벌하도록 하고 있어서, 공무원이 직접 서명요청을 하지 않고 서명요청활동에 관여만 한 경우에는 처벌하기 어려운 면이 제기되고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 법 제30조의 문언을 “제11조의 규정을 위반한 자”로 개정하여 직접 서명요청을 하지 않고 서명요청활동에 관여만 한 경우도 포함하여 처벌할 수 있도록 개선하는 것이 필요할 것이다.

또한 주민투표법 제23조에서는 선거관리위원회로 하여금 위법한 투표운동에 대하여 일정한 제재조치를 취할 수 있도록 하거나 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 공직선거법과 비교해보면 선거관리위원회의 조사권에 관한 언급이 없기 때문에 중요 범죄나 범위반행위에 대하여 신속하고 강력하게 조사하거나 조치하여 위법행위의 확산을 조기에 차단하도록 대응하는데 많은 제약이 따르고 있다. 따라서 공직선거법 제272조의2(선거범죄의 조사 등)의 규정을 준용하도록 하는 규정을 신설하여 주민투표법 집행의 실효성을 담보할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

## V. 요약 및 결어

이상 현행 주민투표법의 규정체계를 바탕으로 그간 제도운영상 제기되어 온 몇 가지 문제점을 중심으로 제도개선 사항을 지적해 보았다. 주민투표는 지역 주민의 의사를 정책결정과정에 반영시키는 제도적 장치로서 간접민주제인 대의제의 단점을 보완하고 지방자치과정에 주민의사를 반영하여 정치적 참여기회를 확대하고 지방자치단체의 정책결정에 견제와 함께 정당성을 부여해주는 기능을 수행하는 중요한 제도이다.

다만 그간 이 제도의 활성화를 위해 지방자치단체장에게 정보제공 의무를 부과한 부분에서 그 내용과 범위가 모호하여 투표운동과의 구분이 어려웠던 점, 투표운동의 정의 규정이 있음에도 불구하고 단순한 투표참여 안내행위와 적극적인 독려행위의 구별이 어려웠던 점, 공직선거법과 비교해 선거관리위원회의 적극적 조사권이 부재하여 효과적인 선거관리 및 위법행위 차단에 소극적일 수밖에 없었던 점 등 몇 가지 제도개선의 필요성이 있음을 지적할 수 있었다.

향후 주민투표법제에 관한 심도 있고 활발한 연구를 통하여 이러한 부분적인 제도개선의 사항들이 충분히 입법과정에서 검토되고 관련 이해관계들을 합리적으로 반영하여 논의됨으로써 지방민주주의가 더 한층 발전하고 이를 통해 지역에서의 정치적 사안에 대한 주민들의 의견교환이 효율적으로 이루어져 민주적 정당성을 확보한 정책이 실현되는 등 민주주의의 발전이 가일층 확대되는 소중한 기회가 될 것을 기대해본다.



## 참고문헌

- 김동희. 2010. 『행정법 II』. 서울: 박영사.
- 김남진·김연태. 2010. 『행정법 II』. 서울: 법문사.
- 박균성. 2010. 『행정법론(하)』. 서울: 박영사.
- 김철용. 2007. 『행정법 II』. 서울: 박영사.
- 류지태·박중수. 2011. 『행정법신론』. 서울: 박영사
- 중앙선거관리위원회. 2011. “해외통신원보고서2011-1호: 각국의 주민투표·주민소환제도 (2011. 3.)” 중앙선거관리위원회 내부자료.
- 이희정. 2007. “국가정책에 관한 주민투표의 의의와 법적 규율.” 『행정법연구』 2007년 상반기. 111면 이하.
- 국회 행정자치위원회. 2003. “주민투표법 제정안 검토보고서(2003. 11.).”
- 국회 행정자치위원회. 2011. “주민투표법 개정안 검토보고서(2007~2011).”
- 김동건. 2006. “주민투표의 의미와 법적 문제.” 『지방자치법연구』 제6권 제1호, 2006. 6. 25. 126면.
- 김희곤. “지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제.” 『공법연구』 제27집 제1호. 452면 이하.
- 김해룡. 2006. “주민투표제의 법적 의의와 개선방안.” 『외법논집』 제22집. 2006.5. 20면 이하.

### 〈국문초록〉

금년으로 주민투표제도가 도입된지 8년 정도 되었고, 지금까지 3번의 중요한 주민투표가 실제로 행해진 바 있다. 주민투표는 직접민주주의의 제도적 요소를 가미함으로써 대의민주주의가 가질 수 있는 단점을 보완하기 위해 특별히 도입된 제도이다. 지방자치법에 최초 법적 근거가 마련된 후 10년이 지나 비로소 단행법이 제정되어 시행되고 있는 현행 주민투표제도는 우리나라 지역 민주주의의 실현에 최일선에서 그 중요한 역할을 잘 수행해오고 있다고 일응 평가할 수 있다. 주민투표는 이를 통하여 지역의 중요 정책이나 사안에 대한 건전한 여론이 결정될 수 있도록 주민들에게 정확하고 공개된 정보가 원활하게 제공될 필요가 있고, 투표 운동 및 투표의 시작부터 종료에 이르기까지 투표의 공정성과 효율성에 많은 세심한 배려가 제도적으로 뒷받침될 필요가 있다. 이를 통해 주민투표의 대의민주제 보완적 기능이 십분 발휘될 수 있도록 하여야 하기 때문이다. 그러나 최근 서울시 무상급식 주민투표에서 보는 바와 같이 이 제도를 운영함에 있어서 최초 도입당시에는 예상하지 못했던 또는 도입당시부터 우려했던 몇 가지 문제점이 제기되고 있다. 이 글에서는 이러한 주민투표제도의 문제점을 개선하기 위한 방안을 검토하는 것을 목적으로 한다. 다만 그간 이 제도의 활성화를 위해 지방자치단체장에게 정보제공 의무를 부과한 부분에서 그 내용과 범위가 모호하여 투표운동과의 구분이 어려웠던 점, 투표운동의 정의규정이 있음에도 불구하고 단순한 투표참여 안내행위와 적극적인 독려행위의 구별이 어려웠던 점, 공직선거법과 비교해 선거관리위원회의 적극적 조사권이 부재하여 효과적인 선거관리 및 위법행위 차단에 소극적일 수밖에 없었던 점 등 몇 가지 제도개선의 필요성이 있음을 지적할 수 있다. 이 연구를 통하여 이러한 부분적인 제도개선의 사항들이 충분히 입법과정에서 검토되고 관련 이해관계들을 합리적으로 반영하여 논의됨으로써 지방민주주의가 더 한층 발전하고 이를 통해 지역에서의 정치적 사안에 대한 주민들의 의견교환이 효율적으로 이루어져 민주적 정당성을 확보한 정책이 실현되는 등 민주주의의 발전이 가일층 확대되는 소중한 기회가 될 것을 기대해본다.

**주제어** : 주민투표, 선거민주주의, 지방자치, 공직선거, 선거관리위원회

Referendum, representative democracy, local autonomy, Public Official Election, National Election Commission