

시민사회단체연대회의 긴급토론회

참여정부 주민투표제도 무엇이 문제인가

- 방폐장 주민투표를 중심으로 -

일시 : 2005년 9월 27일(화) 오후 2시

장소 : 원불교 종로교당

주최 : 시민사회단체연대회의

시민사회단체연대회의 긴급토론회

참여정부 주민투표제도 무엇이 문제인가

- 방폐장 주민투표를 중심으로 -

일시 : 2005년 9월 27일(화) 오후 2시

장소 : 원불교 종로교당

주최 : 시민사회단체연대회의

글 실는 순서

토론회를 개최하며 · 3

토론회 순서 · 3

토론문

참여정부 주민투표제도 무엇이 문제인가 / 4

하승수 변호사(주민소환제입법운동본부 법안팀)

발제문 1 주민투표제의 문제점과 개선방향 / 20

김영수 (변호사/아름다운재단변호사 그룹 공감)

발제문 2 방폐장 갈등 주민투표가 최선인가? / 27

신창현 (환경분쟁연구소 소장)

발제문 3 관(官) 주도 주민투표의 문제점과 시민사회의 대응방안에 관하여 / 31

최인욱 (함께하는 시민행동 예산감시국장)

발제문 4 제주도의 주민투표사례와 주민투표제 개선방안 / 36

고유기 (제주참여환경연대 사무처장)

발제문 5 이재근 (경주핵폐기장반대범시민대책위원회 사무국장)

토론회를 개최하며

올해는 주민투표법이 발효된 이후, 처음으로 국가정책에 대한 주민투표가 11월 2일 군산, 포항, 경주, 영덕 등 4개 지자체에서 실시될 예정입니다. 방폐장 건설에 대한 지역주민들의 의견을 묻는 이번 주민투표는 그 시작 단계부터 금권-관권 의혹이 제기되면서 진정한 주민참여가 아닌 주민을 동원하는 문제 등 현 주민투표제도의 문제점을 보여주고 있습니다. 참여민주주의와 주민자치를 발전시킬 제도로서 역할을 해야 할 주민투표제도가 제대로 안착되기 위해서는 그 제도와 절차의 보완이 절실히 요구됩니다.

이에 11월 2일 방폐장 주민투표를 앞두고 시민사회단체들이 함께 주민투표제도의 문제점을 진단하고 제도개선 방안을 논의하고자 합니다. 동시에 방폐장 문제를 풀어갈 주민참여와 사회합의방안을 함께 모색하는 이번 토론회에 많은 분들의 참여를 바랍니다.

토론회 순서

사회 김혜정(환경운동연합 사무총장)

인사말 (14:00~14:15)

- 이필상 (공동대표/고려대 경영학과 교수/함께하는시민행동 공동대표)
- 이학영 (공동대표/한국YMCA전국연맹 사무총장)

발제 (14:15~14:45)

참여정부 주민투표제도 무엇이 문제인가 / 하승수 변호사(주민소환제입법운동본부 법안팀)

지정토론 (14:45~16:00)

김영수 (변호사/아름다운재단변호사 그룹 공감)

신창현 (환경분쟁연구소 소장)

최인욱 (함께하는 시민행동 예산감시국장)

고유기 (제주참여환경연대 사무처장)

이재근 (경주핵폐기장반대범시민대책위원회 사무국장)

질의 응답 (16:00~16:30)

<발제문>

참여정부의 주민투표정책, 무엇이 문제인가?

하승수 변호사 (주민소환제입법운동본부 법안팀)

1. 주민투표법의 제정과정

○ 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법 제13조의2에서는 “①지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. ②주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 法律로 정한다”라고 규정하여 주민투표법을 제정할 근거를 마련하였음.

○ 한편 주민투표법 제정 이전에도 사실상 주민투표는 일부 이루어져 왔음. 경남 통영시에서 관광케이블카 설치를 둘러싼 주민투표를 실시하기도 하였음.

○ 그러나 지방자치법에 위와 같은 조항이 신설된 이후에도 10년 가까이 정부는 주민투표법을 제정하지 않고 미뤄왔음. 14대 국회에서 2차례, 15대 국회에서 1차례 등 모두 3차례에 걸쳐서 법(안)이 국회에 발의되기도 하였으나 법제정에는 이르지 못했음.

○ 2003년 출범한 노무현 정부는 참여정부를 표방하며, 지방분권을 추진해 왔음. 이와 관련하여 노무현 정부는 2003년 주민투표법(안)을 국회에 제출하였고, 2003년 12월 29일 국회를 통과한 주민투표법은 2004년 7월부터 시행되고 있음.

2. 주민투표법 제정 전후의 참여정부의 주민투표 정책의 문제점

가. 주민참여를 사실상 봉쇄한 주민투표법 입법

○ 그러나 주민투표법의 입법과정에서부터 정부가 제출한 주민투표법(안)은 시민사회로부터 많은 비판을 받았음. 비판의 핵심은 “주민들은 활용할 수가 없고, 중앙정부와 지방자치단체장만 활용할 수 있는 법안이다”라는 것이었음. 즉 주민참여제도가 아니라 중앙정부나 지방자치단체가 ‘정책을 합리화’하거나 ‘정책에 대한 면죄부’를 받기 위해 활용하는 제도로 변질될 우려가 높다는 것이었음

○ 이에 대해 참여연대, 경제정의실천시민연합, 행정개혁시민연합, 함께하는 시민행

동 등 16개 주요 시민사회단체가 참여한 ‘분권과 참여를 위한 시민사회 네트워크’는 정부의 입법예고안에 대한 의견서를 제출하기도 했고, 2003년 11월 17일에는 기자회견을 열어, “정부가 제출한 주민투표법(안)이 ‘주민참여의 보장’이라는 측면에서는 매우 미흡”하다는 것을 지적하기도 했음.

○ 실제로, 국회를 통과한 주민투표법은 주민들이 주민투표의 실시를 청구하기 위해서는 사실상 불가능할 정도의 서명을 받아야(전체 유권자 총수의 5분의1에서 20분의 1 사이)하는 반면에, 중앙정부의 장관은 언제든지 지방자치단체에 대해 주민투표의 실시를 요구할 수 있게 되어 있는 법안이었음.

나. 부안 방폐장 주민투표를 둘러싼 일관성없는 정부의 태도

○ 한편 2003년도 하반기에는 부안 방폐장 문제와 관련하여 주민투표의 실시여부가 쟁점이 되었음. 주민투표는 부안군수의 방폐장 유치신청이후 지역주민들의 저항이 거세어지자 2003년 8월 김두관 당시 행정자치부 장관이 제안한 바 있었고(당시에 김두관 장관은 주민투표를 2003년 가을이나 연말쯤에 시행할 것을 주장했다), 고건 국무총리도 부안사태에 대한 해법으로 제시한 바 있음. 그러나 정부는 주민투표의 실시 자체에는 원칙적으로 동의하면서도, 투표실시를 위한 구체적인 일정을 전혀 밝히지 않고, 시간을 끌었음.

○ 이에 부안의 반대주민들이 독자적인 주민투표를 추진하게 되었고, 2003년 12월에는 전국의 시민사회, 종교계, 학계에 민간차원의 주민투표를 관리해 줄 ‘주민투표관리위원회’의 구성을 호소하였음. 그리고 부안 사태의 조속한 해결에 동의하던 시민사회, 종교계, 학계에서 참여하여 2004년 1월 ‘부안 방폐장 유치 찬반 주민투표관리위원회’(이하 “부안 주민투표관리위원회”라 한다)가 구성되게 되었고, 2월 14일 민간차원의 주민자치적 주민투표가 실시되게 되었음.

이 주민투표에서 투표율은 72.04%가 나왔으며, 이는 지방선거나 국회의원 선거의 투표율을 뛰어넘는 높은 투표율이었음. 그리고 37,540명의 투표자중에서 방폐장 유치 찬성이 2,146명, 반대가 34,472명을 기록하여 반대율이 91.83%를 기록했음. 그러나 정부는 이러한 주민투표의 결과를 인정하지 않았음.

○ 정부가 먼저 주민투표의 실시가능성을 언급했음에도, 주민투표의 실시를 미룬 것은 결국 주민투표의 결과가 정부정책과 반하게 나오는 것을 두려워한 것으로 판단됨. 그러나 주민투표는 설사 그 결과가 정부가 의도하는 방향과 다르게 나오더라도

받아들일 수 있어야 하는 것임. 그래야만 주민투표가 민주주의에 기여할 수 있음. 그런 점에서 정부가 부안 방폐장 추진과 관련하여 저지른 다른 실책들 못지 않게(졸속적인 추진, 금권을 동원한 여론조작 시도, 폭력적인 공권력 투입 등), 주민투표에 대해 일관성없고 관료주의적인 태도로 접근한 것은 비판받아야 마땅함.

다. 주민청구는 없고, 중앙정부 주도의 주민투표만 실시

○ 2004년 주민투표법 시행 이후에 참여정부는 2개의 주민투표를 추진하였음. 첫 번째로 지난 7월 27일 제주도 행정구조 개편에 관한 주민투표를 실시하였음. 이 주민투표는 행정자치부 장관의 주민투표실시요구에 의해 제주도지사가 발의하는 절차를 밟아 이루어지게 된 것이었음.

두 번째는 오는 11월 2일로 예정된 중.저준위 방폐장 추진과 관련된 주민투표임. 부안에서 방폐장을 설치하려는 시도가 사실상 불가능해지자, 산업자원부는 '중.저준위 방사성폐기물처분시설 유치지역 지원에 관한 특별법'을 입법추진하였음. 국회를 통과하여 지난 3월 31일부터 시행되고 있는 '중저준위방사성폐기물처분시설유치지역지원에관한특별법' 제7조에서는 "산업자원부 장관은 주민투표법 제8조의 규정에 의한 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하여야 한다"라고 규정하고 있음. 주민투표법과 위 특별법에 근거하여 산업자원부 장관은 지난 9월 16일 경주, 군산, 포항, 영덕의 4개 지역에 대해 주민투표 실시를 요구한 상태임.

○ 반면에 주민투표법 실시이후에도 주민들의 청구(주민투표법에 따라 일정수 이상 주민들의 연서를 받아 청구하는 것)에 의해 주민투표가 실시된 사례는 전혀 없는 것으로 파악되고 있음. 이는 주민투표법 자체가 주민들의 주민투표 청구를 매우 어렵게 규정하였기 때문임. 그에 따라 주민투표제도는 주민참여제도로서의 의미를 잃어버린 상태임. 이것은 주민투표법 제정당시부터 우려되었던 문제가 현실로 나타난 것임. 그러나 정부는 이에 대해 아무런 개선책도 내놓지 않고 있는 상황임.

3. 11월 2일로 예정된 방폐장 관련 주민투표의 핵심적 문제점

가. 금권, 관권에 의해 공정성을 상실한 주민투표

○ 산업자원부의 주민투표실시요구가 있기 이전부터 예정된 지방자치단체들이 지방자치단체 예산을 유치찬성단체에 지원하고, 공무원들이 유치찬성운동에 깊숙이 개입하는 등 주민투표의 공정성을 근본적으로 훼손하는 일들이 발생해 왔음.

○ 군산의 경우, 지난 6월 4일 국책사업추진비로 3억6천5백만원의 예산을 편성하여 유치찬성운동을 지원하고 있음. 또한 군산시청에 국책사업추진팀을 구성하고 유치찬성단체인 (사)국책사업추진단을 군산시장 권한대행이 공개적으로 지원하고 있으며(출범식 참석 등), 군산시 공무원들도 유치찬성운동에 적극 간여해 왔음('원자력을 바로 알고 사랑하는 공무원 모임 결성' 등). 또한 (사)국책사업추진단에는 군산시 교육장, 해양경찰서장, 소방서장, 세무서장이 참여하고 있는 등 각 분야 공무원들이 깊숙이 개입하고 있음.

○ 경주의 경우 지난 7월 8일 국책사업유치활동비 명목으로 12억원을 편성하여 유치찬성단체에 지원하고 있음.

○ 주민투표법상 사전투표운동이나 공무원의 투표운동이 금지되어 있음에도 불구하고, 사실상 주민투표 실시가 예정된 상황에서 공무원들이 광범위하게 동원되고 지자체 예산이 투입되어 유치찬성활동이 이루어진 것은 이미 주민투표의 공정성을 회복할 수 없을 정도로 손상시킨 것임.

○ 한편 산업자원부의 담당 국장이 경주에서 "방폐장 유치결과에 상관없이 지자체의 활동경비 전액을 사후 국비로 보전하겠다"고 밝힌 것도 주민투표의 공정성을 근본적으로 저해한 것임. 국가는 지방자치단체에 예산지원을 하고, 지방자치단체는 유치찬성단체에 예산지원을 하여 유치찬성운동을 하게 되면, 공무원의 주민투표운동을 금지한 주민투표법의 조항은 사실상 유명무실해지게 될 것임.

나. 인근 지방자치단체 주민들의 참여 배제

○ 방폐장의 영향(안전상의 문제 뿐만 아니라 사회적, 경제적 영향까지 포함)이 미치는 것은 방폐장이 입지할 행정구역에만 그치는 것은 아님. 방폐장 입지가 인근 지방자치단체와 인접할 경우에는 오히려 인근 지방자치단체 주민들이 받을 사회적, 경제적 영향은 방폐장이 소재할 지방자치단체 못지 않을 수 있음.

○ 그러나 이번 주민투표는 인근 지방자치단체 주민들의 참여를 완전히 배제한 상태에서 추진되고 있음. 실제로 군산 비응도 인근의 충남 서천, 경주 인근의 울산 북구 주민들이 강하게 반발하고 있음에도 이들에 대한 의견수렴을 전혀 하지 않는 것은 큰 문제임. 주민투표법 제8조 제1항에서도 중앙행정기관이 국가정책의 수립에 관하여 주민의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 "관계 지방자치단체의 장"

에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있게 되어 있음. 이 때에 “관계 지방자치단체”는 마땅히 방폐장 설치와 관련하여 사회적, 경제적 영향이 있을 수 있는 인근 지방자치단체까지 포함하는 것으로 볼 수 있음. 그런데 산업자원부가 단순히 행정구역만을 기준으로 하여 주민투표 실시를 요구한 것은 주민의견수렴을 성실히 하려는 노력을 포기한 것임.

○ 주민들이 자신들의 삶과 밀접한 중요정책결정사항에 대하여 투표를 통해 의사를 표시할 수 있는 것이 주민투표(referendum)제도라면, 인근 지방자치단체의 주민들도 방폐장이 자신들의 삶에 영향을 미칠 수 있다면 투표를 통해 의사를 표시할 수 있어야 함.

다. 중앙정부의 계획에 따라 밀어붙이기 식으로 진행되는 주민투표

현재의 주민투표일정은 모두 산업자원부가 계획한 대로 이루어지고 있음. 주민투표 일자도 산업자원부의 계획에 의해 4개 지방자치단체가 동시에 실시하는 것으로 되어 있음. 그리고 산업자원부는 투표율과 찬성을 경쟁을 붙이고 있음. 이는 지방자치단체의 자율적 판단을 저해하는 것임. 아울러 근본적으로 중앙정부의 주도에 의해 이루어지는 주민투표는 진정한 민의를 왜곡할 가능성이 높다는(금권, 관권, 광고 등 일방적 홍보에 의해) 점에서도 우려스러운 상황임.

4. 현행 주민투표법의 문제점과 개선방향

현행 주민투표법의 문제점이 드러나고 있는 상황에서 주민투표법의 개선이 필요함. 특히 당초에 시민사회의 우려가 있었던 부분들이 현실로 드러나고 있는 상황이므로 현재 드러난 문제점과 시민사회의 의견을 수렴하여 제도개선을 해야 할 것임.

가. 제8조(국가정책에 관한 주민투표) 조항

○ 주민투표법 제8조는 국가정책에 관한 주민투표에 대해 규정하고 있음. 즉 “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다”라는 규정이 그것임.

○ 이 조항에 대해서는 법 제정당시부터 “중앙행정기관이 면피용으로 실시하는 주민투표로 전락”할 것이라는 우려가 제기되었음. 그리고 이러한 우려는 현실화되고 있음.

○ 근본적으로 주민투표 요구권을 중앙행정기관이 갖는 주민투표제도는 불필요한 것임. 타국의 입법례를 보더라도 주민투표 요구권은 주민들이 갖는 것이 원칙이고, 확대하더라도 지방의회가 갖는 정도에 불과함. 독일의 경우에도 일반적으로 주민청구에 의해 주민투표를 실시할 수 있으며, 일부 주에서만 의회의 발의에 의한 주민투표를 인정하고 있음.

○ 따라서 주민의견수렴을 위해 국책사업에 대한 ‘자문적 주민투표’가 필요하다고 하더라도, 이는 지방자치 차원에서 주민들의 청구에 의해 이루어져야 하며, 중앙행정기관의 장이 주민투표요구권을 가지게 되면 지금처럼 행정에 유리한 시점과 투표실시구역을 정하여 투표를 실시하게 되어 근본적으로 주민투표의 공정성을 기할 수 없음. 현재 방폐장과 관련하여 금권, 관권을 동원하여 몇 개월동안 사실상의 투표운동을 실시한 다음에 일방적으로 투표실시날짜를 정하여 투표실시를 추진하고 있는 것이 문제를 단적으로 드러내 주고 있음.

○ 따라서 국가사무에 대해 ‘자문적 주민투표’를 인정한다 하더라도, 중앙행정기관에게 주민투표실시요구권을 부여하여서는 안 될 것임. 궁극적으로 주민투표법 제8조는 삭제되는 것이 바람직함. 국책사업에 대한 주민투표도 지방자치 차원에서 자율적 판단에 의해 실시될 수 있도록 해야 할 것이며, 주민들의 투표청구권이 반드시 보장되어야 함.

○ 참고로 일본에서는 주민투표법이 제정되어 있지 않지만, 지방자치차원에서 국가적 사업에 대한 주민투표가 실시되고 있음. 원자력발전소 유치에 관한 니이가타현 마키정(町)의 주민투표(1996년 1월)를 시작으로 산업폐기물 처리장 유치에 대한 기후현 미타케정의 주민투표(1997년 6월), 미군기지의 확장 및 해상기지건설에 대한 오키나와현 현민투표(1996년 9월)등이 연이어 행해지고 있으며, 2000년 1월 23일에는 도꾸시마시에서 하구언 건설계획에 대한 주민투표가 실시되기도 했음.

이처럼 국책사업에 관한 주민투표가 지방자치 차원에서만 실시될 경우에는 주민들의 의견을 공정하게 수렴하는 효과가 있을 수 있으나, 현재 한국의 주민투표제도는 중앙행정기관이 임의적으로 주민투표실시를 요구하고 투표일자, 투표실시구역도 즈중

양행정기관이 임의로 정할 수 있게 하여 오히려 주민자치를 훼손하고 있음.

나. 주민투표 청구 요건

○ 현행 주민투표법 제7조에서는 주민이 주민투표의 실시를 청구하기 위해서는 주민투표청구권자 총수(20세 이상 유권자 및 일정요건을 충족하는 외국인)의 20분의1 이상 5분의 1이하의 범위내에서 조례로 정하는 수 이상의 서명을 받아야 하는 것으로 규정하고 있음. 그러나 이러한 수치는 지나치게 높은 것임. 유권자 총수가 700만명을 넘는 서울, 경기의 경우에 20분의 1이라고 하더라도 35만명 이상의 서명이 필요함. 또한 기초지방자치단체의 경우에도 각 지방자치단체가 지나치게 높은 숫자를 요구하는 조례를 통과시켜(10분의 1 내외) 사실상 주민들에 의한 주민투표청구는 매우 어려운 상황임.

○ 이는 유권자 1-5%의 서명을 요구하는 미국의 예나, 10%의 서명을 요구하되 인구 규모에 따라 일정한 절대숫자(상한선이 48,000명)를 채우면 주민투표 청구가 가능하도록 하고 있는 독일의 Nordrhein-Westfalen주의 경우에 비추어 보아도 매우 불합리한 것임.

<참고 : 독일의 Nordrhein-Westfalen주의 서명숫자
(Baden-Wuerttemberg주의 경우에는 아래 숫자보다도 더 낮은 수준임)>
주민 10%의 서명이 있어야 하되, 지방자치단체의 주민규모별로 아래 각 서명수로도 충분.
50,000명 미만의 지방자치단체 : 4,000명
50,000명 이상 100,000명 미만의 지방자치단체 : 6,000명
100,000명 이상 250,000명 미만의 지방자치단체 : 12,000명
250,000명 이상 500,000명 미만의 지방자치단체 : 24,000명
500,000명 이상의 지방자치단체 : 48,000명

다. 주민투표의 대상

○ 한편 현행 주민투표법 제7조에서는 주민투표의 대상에 대해 규정하면서, 주민투표의 대상을 불합리하고 과도하게 제한하고 있음. 주민투표법 제7조 제1항에서는 주민투표의 대상에 대해 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항”으로 주민투표의 대상을 규정하고 있음. 그러나 “과도한”, “중대한”등의 불확정한 개념을 사용하

여 주민투표의 대상 자체를 예측하기 어렵게 만들고 있으며, 자의적 해석의 소지를 부여하고 있음.

○ 또한 주민투표법 제7조 제2항에서는 주민투표에 부칠 수 없는 사항들을 광범위하게 나열하고 있음. 예를 들면 “지방자치단체의 예산,회계,계약에 관한 사항”도 주민투표의 대상에서 제외하고 있음. 그러나 지방자치단체의 예산,회계,계약에 관한 사항이야말로 지방자치단체 정책의 핵심이므로 주민투표가 필요한 것임. 따라서 주민투표의 대상을 불확정하게 만들고 과도하게 제한하고 있는 현행 주민투표법 제7조는 전면적으로 개정되어, 주민투표를 실시할 수 없는 경우에 대해서만 명확하고 한정적으로 열거를 하고 나머지 사항에 대해서는 주민투표를 자유롭게 실시할 수 있도록 해야 함.

5. 결론을 대신하여

풀뿌리 민주주의 실현을 위해 도입된 주민투표제도가 잘못된 방향으로 도입됨으로써 관료주의에 이용당하고 풀뿌리 민주주의를 오히려 저해하고 있음. 진정으로 주민들의 참여를 활성화시켜 지방자치를 살리고자 하는 것이 주민투표법의 제정취지라면, 주민들의 참여는 지나치게 제한하지 않아야 하고, 지방자치단체장이나 중앙행정기관에 의한 악용가능성은 원천적으로 봉쇄할 필요가 있을 것임.

참고문헌

김기성. 1999. 「시민자치와 '정치적인 것'의 변화 : 일본사회의 실험을 중심으로」, 한국정치학회보 제33집 제2호
김명연. 1999. 「주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방안」, 한국법제연구원
시민자치정책센터. 2002. 「풀뿌리는 느리게 질주한다」, 갈무리
안성호. 2000. 「주민투표의 이론적 기초와 쟁점」, 자치행정 153(2000.12), 자치행정연구소
이지원. 1999. 「현대 일본의 자치체 개혁운동」, 1999. 8., 서울대 사회학과 박사학위 논문
조셉 짐머만, 김영기 옮김, 2002, 「미국의 주민소환제도」, 대영문화사
최장집. 2002. 「민주화 이후의 민주주의」, 후마니타스
최종만. 1998. 「일본의 자치체 개혁」, 나남출판사, 1998
하승수, 2003, 「시민자치역량강화를 위한 과제」, 시민과세계 제4호
홍일표, 하승수. 2004. “시민참여의 한일비교 : 제도와 운동의 동학”, 「정치과정에서의 NGO」, 한양대학교 출판부
兼子仁. 1999. 「新地方自治法」, 岩波書店
松下圭一. 1996. 「日本の自治・分権」, 岩波書店
今井一. 2000. 「住民投票-観客民主主義を超えて」, 岩波書店

<첨부자료> 주민투표법

[제정 2004.1.29 법률 7124호]

제1장 총칙

제1조 (목적) 이 법은 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여 지방자치법 제13조의2의 규정에 의한 주민투표의 대상·발의자·발의요건·투표절차 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진함을 목적으로 한다.

제2조 (주민투표권행사의 보장) ①국가 및 지방자치단체는 주민투표권자가 주민투표권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.

②공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.

제3조 (주민투표사무의 관리) ①주민투표사무는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별시·광역시 또는 도에 있어서는 특별시·광역시·도 선거관리위원회가, 자치구·시 또는 군에 있어서는 구·시·군 선거관리위원회가 관리한다.

②행정기관 그 밖의 공공기관은 주민투표관리기관으로부터 주민투표사무에 관하여 필요한 협조를 요구받은 때에는 우선적으로 이에 응하여야 한다.

제4조 (정보의 제공 등) ①지방자치단체의 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.

②제3조제1항의 규정에 의한 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)는 주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다.

③관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제5조 (주민투표권) ①20세 이상의 주민으로서 제6조제1항의 규정에 의한 투표인명부작성기준일 현재 그 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(공직선거및선거부정방지법 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)는 주민투표권이 있다.

②20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자는 주민투표권이 있다.

③주민투표권자의 연령은 투표일 현재를 기준으로 산정한다.

제6조 (투표인명부의 작성 및 확정) ①주민투표를 실시하는 때에는 투표인명부작성기준일(제13조제2항의 규정에 의한 주민투표발의일을 말한다)부터 5일 이내에 투표인명부를 작성하여야 한다.

②투표인명부에 등재되어 있는 국내거주자중 투표일에 자신이 투표소에 가서 투표할 수 없는 자는 투표인명부작성기간중에 부재자신고를 할 수 있다.

③제1항의 규정에 의한 투표인명부의 작성·확정과 제2항의 규정에 의한 부재자신고의 절차,

부재자신고인명부의 작성 등에 관하여는 공직선거및선거부정방지법 제37조 내지 제46조의 규정을 준용한다.

제2장 주민투표의 대상 및 절차

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

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 사항은 이를 주민투표에 부칠 수 없다.

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항
2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항
3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 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

제8조 (국가정책에 관한 주민투표) ①중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정자치부장관과 협의하여야 한다.

②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체없이 이를 공포하여야 하며, 공포일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다.

③제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

④제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

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

②다음 각호의 1에 해당하는 자(이하 "주민투표청구권자"라 한다)는 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 그 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 20세 이상의 주민(공직선거및선거부정방지법 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)

2. 제5조제2항의 규정에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 외국인

③주민투표청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정한다.

④지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제3항의 규정에 의하여 산정한 주민투표청구권

자 총수를 공표하여야 한다.

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.

제10조 (청구인대표자의 선정과 서명의 요청 등) ①주민이 제9조제2항의 규정에 의하여 주민투표청구를 하고자 하는 때에는 주민투표청구인대표자(이하 "청구인대표자"라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 그 지방자치단체의 장에게 청구인대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

③청구인대표자와 서면에 의하여 청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 그 지방자치단체의 조례가 정하는 서명요청기간 동안 주민에게 청구인서명부에 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 제11조제1항의 규정에 의하여 서명이 제한되는 기간은 서명요청기간에 산입하지 아니한다.

④청구인서명부에 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.

제11조 (서명요청활동의 제한) ①지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지 그 선거구에서는 서명을 요청할 수 없다.

②공무원(그 지방의회의 의원을 제외한다)은 청구인대표자가 될 수 없으며, 서명요청활동을 하거나 서명요청활동을 기획·주도하는 등 서명요청활동에 관여할 수 없다.

③청구인대표자 및 그로부터 서명요청권을 위임받은 자가 아닌 자는 서명을 요청할 수 없다.

제12조 (청구인서명부의 심사·확인 등) ①청구인대표자는 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간이 만료되는 날부터 특별시·광역시 또는 도의 경우에는 10일 이내에, 자치구·시 또는 군의 경우에는 5일 이내에 주민투표청구서와 청구인서명부를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

②다음 각호의 1에 해당하는 서명은 이를 무효로 한다.

1. 주민투표청구권자가 아닌 자의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 서명요청권이 없는 자의 요청에 의하여 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 2 이상의 유효한 서명을 한 경우에는 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간외의 기간에 행하여졌거나 제11조제1항의 규정에 의하여 서명요청이 제한되는 기간에 행하여진 서명

6. 강요·속임수 그 밖의 부정한 방법에 의하여 행하여진 서명

7. 이 법의 위임에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 방식과 절차에 위배되는 서명

③지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간내에 그 지방자치단체의 장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

⑤지방자치단체의 장은 제4항의 규정에 의한 이의신청이 있는 때에는 제3항의 규정에 의한 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체없이 이의신청인과 청구인대표자에게 통지하여야 한다.

⑥지방자치단체의 장은 제5항의 규정에 의한 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

⑦지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달하게 된 때에는 청구인대표자로 하여금 그 지방자치단체의 조례가 정하는 기간 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑧지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 주민투표청구가 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 유효한 서명의 총수(제7항의 규정에 의하여 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달되는 경우

2. 주민투표청구서와 청구인서명부가 제1항의 규정에 의한 기간을 경과하여 제출된 경우

3. 제7항의 규정에 의한 보정기간 이내에 보정하지 아니한 경우

⑨이 법에 규정된 사항외에 청구인대표자증명서의 교부, 서명요청, 청구인서명부의 작성·제출방법, 서명에 대한 심사·확인 등 주민에 의한 주민투표청구에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제13조 (주민투표의 발의) ①지방자치단체의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 지체없이 그 요지를 공표하고 관할선거관리위원회에 통지하여야 한다.

1. 제8조제3항의 규정에 의하여 관계 중앙행정기관의 장에게 주민투표를 발의하겠다고 통지한 경우

2. 제9조제2항 또는 제5항의 규정에 의한 주민투표청구가 적법하다고 인정되는 경우

3. 제9조제6항의 규정에 의한 동의를 얻은 경우

②지방자치단체의 장은 주민투표를 발의하고자 하는 때에는 제1항의 규정에 의한 공표일부터 7일 이내(제3항의 규정에 의하여 주민투표의 발의가 금지되는 기간은 이를 산입하지 아니한다)에 투표일과 주민투표안을 공고하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장 또는 지방의회가 주민투표청구의 목적을 수용하는 결정을 한 때에는 주민투표를 발의하지 아니한다.

③지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지의 기간동안에는 주

민투표를 발의할 수 없다.

제14조 (주민투표의 투표일) ①주민투표의 투표일은 제13조제2항의 규정에 의한 주민투표발의일부터 20일 이상 30일 이하(제2항의 규정에 의하여 투표일을 정할 수 없는 기간은 이를 산입하지 아니한다)의 범위안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정한다.

②지방자치단체의 관할구역의 전부 또는 일부에 대하여 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일전 60일부터 선거일까지의 기간은 투표일로 정할 수 없다.

③동일한 사항에 대하여 2 이상의 지방자치단체에서 주민투표를 실시하여야 하는 때에는 관계 지방자치단체의 장이 협의하여 동시에 주민투표를 실시하여야 한다. 다만, 협의가 이루어지지 아니하는 때에는 특별시·광역시 또는 도에 있어서는 행정자치부장관이, 자치구·시 또는 군에 있어서는 특별시장·광역시장 또는 도지사가 정하는 바에 의한다.

제15조 (주민투표의 형식) 주민투표는 특정한 사항에 대하여 찬성 또는 반대의 의사표시를 하거나 두 가지 사항중 하나를 선택하는 형식으로 실시하여야 한다.

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.

제17조 (주민투표공보의 발행) ①관할선거관리위원회는 주민투표안의 내용, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 의견 및 그 이유, 투표절차 그 밖의 필요한 사항을 게재한 주민투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 주민투표공보의 규격·작성방법·배부시기 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제18조 (투표방법 등) ①투표는 공직선거및선거부정방지법 제159조의 규정에 의한 기표방법에 의한 투표로 한다.

②투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다.

③투표 및 개표사무의 관리는 전산화하여 실시할 수 있다. 이 경우 전산화에 의한 투표·개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④투표를 하는 때에는 투표인의 성명 등 투표인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니된다.

제19조 (투표·개표절차 등) 투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 공직선거및선거부정방지법 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준용한다.

제3장 주민투표에 관한 운동

제20조 (투표운동의 원칙) ①이 법에서 "투표운동"이라 함은 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항중 하나를 지지하게 하는 행위를 말한다. 다만, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 투표운동으로 보지 아니한다.

②이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지

자유롭게 투표운동을 할 수 있다.

제21조 (투표운동기간 및 투표운동을 할 수 없는 자) ①투표운동은 주민투표발의일부터 주민투표일의 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.

②다음 각호의 1에 해당하는 자는 투표운동을 할 수 없다.

1. 주민투표권이 없는 자

2. 공무원(그 지방의회의 의원을 제외한다)

3. 각급 선거관리위원회의 위원

4. 방송법에 의한 방송사업(방송채널사용사업은 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업에 한한다)을 경영하거나 이에 상시 고용되어 편집·취재·집필 또는 보도의 업무에 종사하는 자

5. 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 목적이 발행되는 정기간행물을 제외한다)을 발행 또는 경영하거나 이에 상시 고용되어 편집·취재·집필 또는 보도의 업무에 종사하는 자

제22조 (투표운동의 제한) ①누구든지 다음 각호의 1에 해당하는 방법으로 투표운동을 하여서는 아니된다.

1. 야간호별방문 및 야간옥외집회

2. 투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위

3. 공직선거및선거부정방지법 제80조의 규정에 의한 연설금지장소에서의 연설행위

4. 공직선거및선거부정방지법 제91조에서 정하는 확성장치 및 자동차의 사용제한에 관한 규정을 위반하는 행위

②제1항제1호의 규정에 의하여 야간호별방문 및 야간옥외집회가 금지되는 시간은 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

제23조 (위법한 투표운동에 대한 중지·경고 등) 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.

제4장 주민투표의 효력 등

제24조 (주민투표결과의 확정) ①주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정된다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 찬성과 반대 양자를 모두 수용하지 아니하거나, 양자택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 아니하기로 확정된 것으로 본다.

1. 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우

2. 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효득표수가 동수인 경우

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

③관할선거관리위원회는 개표가 끝난 때에는 지체없이 그 결과를 공표한 후 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 제2항의 규정에 의하여 개표를 하지 아니한 때에도 또한 같다.

④지방자치단체의 장은 제3항의 규정에 의하여 주민투표결과를 통지받은 때에는 지체없이

이를 지방의회에 보고하여야 하며, 제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표인 때에는 관계 중앙행정기관의 장에게 주민투표결과를 통지하여야 한다.

⑤지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 한다.

⑥지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 사항에 대하여 2년 이내에는 이를 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없다. 다만, 제1항 단서의 규정에 의하여 찬성과 반대 양자를 모두 수용하지 아니하거나 양자택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 아니하기로 확정된 때에는 그러하지 아니하다.

제25조 (주민투표소송 등) ①주민투표의 효력에 관하여 이의가 있는 주민투표권자는 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상의 서명으로 제24조제3항의 규정에 의하여 주민투표결과가 공표된 날부터 14일 이내에 관할선거관리위원회 위원장을 피소청인으로 하여 시·군 및 자치구에 있어서는 특별시·광역시·도 선거관리위원회에, 특별시·광역시 및 도에 있어서는 중앙선거관리위원회에 소청할 수 있다.

②제1항의 소청에 대한 결정에 관하여 불복이 있는 소청인은 관할선거관리위원회위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날(결정서를 받지 못한 때에는 결정기간이 종료된 날을 말한다)부터 10일 이내에 특별시·광역시 및 도에 있어서는 대법원에, 시·군 및 자치구에 있어서는 관할 고등법원에 소를 제기할 수 있다.

③주민투표에 관한 소청 및 소송의 절차에 관하여는 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 공직선거및선거부정방지법 제219조 내지 제229조의 규정중 지방자치단체의 장 및 의원에 관한 규정을 준용한다.

제26조 (재투표 및 투표연기) ①지방자치단체의 장은 주민투표의 전부 또는 일부무효의 판결이 확정된 때에는 그 날부터 20일 이내에 무효로 된 투표구의 재투표를 실시하여야 한다. 이 경우 투표일은 늦어도 투표일전 7일까지 공고하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 재투표를 실시하는 때에는 그 판결에 특별한 명시가 없는 한 제6조의 규정에 불구하고 당초 투표에 사용된 투표인명부를 사용한다.

③천재·지변으로 인하여 투표를 실시할 수 없거나 실시하지 못한 때에는 지방자치단체의 장은 관할선거관리위원회와 협의하여 투표를 연기하거나 다시 투표일을 지정하여야 한다.

제27조 (주민투표경비) ①주민투표사무에 필요한 다음 각호의 경비는 주민투표를 발의한 지방자치단체의 장이 속하는 지방자치단체(제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표인 경우에는 국가를 말한다. 다만, 구역변경에 관한 주민투표인 경우는 지방자치단체를 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 부담한다.

1. 주민투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 경비
2. 주민투표공보의 발행, 설명회 등의 개최 및 불법투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 주민투표에 관한 소청 및 소송과 관련한 경비
4. 주민투표결과에 대한 자료의 정리 그 밖에 주민투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

②지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 경비를 주민투표발의일부터 3일 이내에 관할선거관리위원회에 납부하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 주민투표경비의 산출기준·납부절차·납부방법·집행·회계검사 및 반환 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제5장 벌칙

제28조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 주민투표의 결과에 영향을 미치게 할 목적으로 투표인(투표인명부 작성전에는 그 투표인명부에 오를 자격이 있는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 금전·물품·향응 그 밖의 재산상의 이익이나 공사(公私)의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시 또는 그 제공을 약속하거나 이러한 행위에 관하여 지시·권유·요구 또는 알선한 자

2. 투표인에 대하여 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 투표의 자유를 방해한 자

3. 법령에 의하지 아니하고 투표함을 열거나 투표함(빈 투표함을 포함한다) 또는 투표함안의 투표지를 제거·파괴·훼손·은닉 또는 탈취한 자

4. 주민투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 허위사실을 유포한 자

5. 직업·종교·교육 그 밖의 특수관계 또는 지위를 이용하여 주민투표에 부당한 영향을 미친 자

제29조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제28조제1항제1호에 규정된 이익이나 공사의 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 자

2. 성명의 사칭, 신분증명서의 위·변조 그 밖의 부정한 방법으로 투표하거나 투표를 하려고 한 자

3. 주민투표에 관한 서명요청 및 투표운동의 기회를 이용하여 특정 정당이나 공직선거및선거부정방지법의 규정에 의한 공직선거에 후보자가 되고자 하는 자를 지지·추천 또는 반대하거나 그 밖에 선거운동에 이르는 행위를 한 자

제30조 (벌칙) 다음 각호의 1에 해당되는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제11조의 규정을 위반하여 서명요청을 한 자

2. 제21조의 규정을 위반하여 투표운동을 한 자

3. 제22조의 규정에 의한 투표운동의 제한을 위반하여 투표운동을 한 자

주민투표제의 문제점과 개선방향

김영수 변호사 (이름다운재단 공익변호사그룹 공감)

1. 들어가며

2004년 1월 29일 법률 제7124호를 제정되어 같은 해 7월 29일부터 시행에 들어간 현행 주민투표법은 크게 2가지의 주민투표방식을 채택하고 있다. ① 지방자치단체의 권한에 속하는 사항에 관한 주민투표로서, 주민 또는 지방의회의 청구 또는 지방자치단체장의 직권에 의하여 실시되고, 주민투표 결과에 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회를 구속하는 것(이하 '지방자치형/구속형 주민투표')이 하나이고, ② 국가정책에 관한 사항에 대하여 중앙행정기관이 요구하는 경우 실시되는 주민투표로서 그 결과에 구속력이 인정되지 않는 것(이하 '중앙요구형/비구속형 주민투표')이 다른 하나이다. 이들은 주민투표의 발의 과정, 주민투표의 대상, 주민투표결과의 효력 등에서 차이가 있다. 이하에서는 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복지 증진을 목적으로 한 현행 주민투표법상의 문제점 및 개선방향에 대해 간략히 정리하고자 한다.

2. 주민투표의 대상

가. 지방자치형/구속형 주민투표의 대상(법 제7조)

주민투표법 제7조는 '주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항'을 주민투표의 대상으로 하고 있으며, 법령에 위반되거나 재판중인 사항, 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속한 사항, 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항 등을 포함한 광범한 제한사유를 규정하고 있다. 한편 행정자치부는 2004년 주민투표법 제정 직후, 표준조례안을 만들어 전국 지방의회에 배포하고 이를 표준으로 주민투표

조례를 제정하도록 행정지도 하였는데, 그 결과 현재 서울 강남구를 제외한 나머지 249개 지방자치단체가 행정자치부가 제시한 표준조례안을 크게 벗어나지 않는 내용의 주민투표조례를 일률적으로 제정하였다.

결과적으로 ① 자치구 아닌 구와 읍·면·동·리의 명칭 및 구역변경, 폐치분합 ② 사무소 소재지 변경 ③ 다수 주민의 이용에 제공하기 위한 주요공공시설의 설치 및 관리 ④ 각종 기금, 지방채, 시와 민간이 공동출자하는 대규모 투자사업 등 주민에게 과도한 부담을 주는 사항 ⑤ 기타 다른 법률에 의하여 주민의 의견을 들도록 하거나 주민의 복리·안정 등에 중대한 영향을 미치는 주요결정 사항 등이 주민투표의 주요한 대상이 된다.¹⁾

나. 중앙요구형/비구속형 주민투표의 대상(법 제8조)

중앙행정기관의 장은 '지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관한 사항'에 관하여 주민의 의견을 들을 필요가 있는 경우 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다고 규정. 결국 국가사무의 경우 핵폐기물처리장의 설치와 같은 국가정책에 관한 사항에 있어서 현행 주민투표법은 주민자치형 주민투표는 예정하고 있지 않으며 중앙요구형 주민투표만이 허용되고 있다.

다. 문제점

○ 행정자치부의 일률적 행정지도는 각 지방자치단체에 자율적 결정권한을 준 입법 취지에 근본적으로 반하는 것이라 할 수 있다. 이는 각 지방자치단체 별로 지역 현실에 맞는 주민자치조례를 만드는 과정에서, 창의적이고 혁신적인 여러 가지 실험과 노력들을 할 수 있는 기회를 봉쇄하는 결과가 되었다.

○ 주민투표법은 주민투표법에 관한 일반조항을 두고 있으나, "중대한 영향", "과도한 부담" 등 불확정 개념을 사용하여 자의적 해석의 소지를 제공하고 있으며, 제주 서귀포시의 해안도로 폐지 및 대형할인매장 입점에 관한 주민투표 청구인대표자 자격증명서 발급청구 각하 사안이나 여수시 제2청사 이전 문제에 관한 여수시장의 대응, 부안 방폐장 사건에서 부안군수의 대체에서 보는 바와 같이 현재 지방자치단체의 장이나 지방의회는 주민투표를 자신의 고유권한에 대한 침범이라 생각하여 주민

1) '표준조례안'상의 주민투표 대상

투표의 대상에 관하여 지나치게 제한적으로 해석하려는 빌미를 제공하고 있으며, 주민투표법 시행 이후 지금까지 지방자치형 주민투표가 한건도 실시되지 못한 가장 큰 원인이 되고 있다.

○ 주민투표법이 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 사항”이라는 불확정적 개념을 사용하고 그 구체적 내용을 조례에 위임하고 있는 만큼 주민투표에 관하여 각 지방자치단체의 조례개정을 통한 대상의 확대도 시도할 수 있으나, 주민투표의 대상에 관하여 과도하게 제한하고 있는 현행 주민투표법 조항은 전면 개정이 필요하다 할 것이다.

○ 한편 주민투표에 의한 주민참여 방식을 반드시 주민투표법상 주민투표에 국한시킬 필요는 없다. 외국 사례나 주민투표법 제정 전 국내 사례가 보여주듯 사실상 주민투표는 주민투표법의 제정·시행에도 불구하고 여전히 가능하다 할 수 있다.

3. 주민투표의 청구 요건 및 발의과정상의 문제

가. 주민청구요건상의 문제점

현행 주민투표법은 주민투표 청구요건의 결정을 조례에 위임하면서, 다만 주민투표 청구권자 총수의 1/20 이상 1/5 이하의 범위 안에서 정하도록 하고 있다(법 제9조 제2항). 이에 대하여 행정자치부는 해당 지방자치단체에 주민 수에 따른 가이드라인을 제시하였고, 전국 250개의 지방자치단체 중 권고안을 따른 지방자치단체가 158개, 완화한 단체가 89개, 강화한 단체가 3개이다.

주민투표법은 이처럼 주민투표의 청구요건을 지나치게 높게 책정한 결과 사실상 주민투표 청구의 기회를 봉쇄하고 있다. 서울특별시의 경우 현행 최소 38만명 이상²⁾의 서명을 받아야만 주민투표청구를 할 수 있다. 더구나 서울시 조례가 정한 서명요청 기간인 90일 이내 38만명 이상의 서명을 받아 주민투표 청구를 하기에는 불가능에 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 1/20이라는 주민청구요건은 사실상 주민투표청구권의 행사를 막은 것에 다름없다. 그러므로 지방자치단체의 규모와 실질적 서명가능성 등

2) 2004년말 현재 서울특별시의 투표권자는 7,718,738명이며, 서울특별시 주민자치조례의 요건이자 주민투표법상 최하요건인 1/20을 적용하면, 그 숫자는 385, 937명이 된다.

을 감안하여 적정한 하한선을 다시 산정할 필요가 있다 할 것이다. 참고로 서울과 비슷한 규모의 뉴욕시의 경우 주민투표 청구요건을 5만명으로 잡고 있으며, 한편 주민투표결과가 주민투표권자 총수의 1/6 이상의 득표(주민투표권자 총수의 1/3 × 투표수의 1/2 득표 = 1/6)만으로 확정될 수 있음을 감안하면 인구수가 적은 지역이라 하지만 투표결과확정요건보다 엄격한 1/5 내지 1/6을 주민청구요건으로 삼는 것은 부적절하다 할 것이다.

나. 주민투표 발의과정상의 문제

○ 청구인대표자증명서 교부 거절

주민들이 직접 주민투표 실시를 청구하기 위해서는 청구인대표자의 선정 및 청구인대표자증명서의 교부신청을 하고 위 증명서를 발급받아 서명요청기간 내 주민청구요건을 충족할 수 있는 주민들의 서명을 받아 주민투표청구서 및 청구인서명부를 제출하여야 한다.

주민투표 발의 단계가 아닌 주민투표 청구인대표자증명서의 교부 단계에서 주민투표의 요건을 심리하여 위 증명서의 교부자체를 거절하여 주민투표 청구조차 불가능하게 한 사례들이 있다. 실제 서귀포시 주민투표청구심의회는 2005년 1월 해안도로 폐지 및 대형할인점 입점 제한에 관한 주민투표 대표자증명서교부신청에 대하여 주민투표 대상이 아니라는 이유로 위 증명서의 발급을 거절하였고, 자치양양참여연대가 2005년 5월 낸 방폐장 유치여부에 관한 주민투표 대표자증명서 교부신청 사안에서도 위 증명서의 교부를 거절하였다.

청구인대표자증명서 교부신청은 주민투표청구의 전 단계로서, 주민투표를 청구하고자 하는 주민들이 청구요건을 충족하기 위한 서명요청을 할 권한을 수여하기 위한 것으로 서명과 관련한 주민편의를 제공하기 위한 절차로 파악된다. 법 제9조 제2항은 교부요건으로 주민투표권자인지 여부의 확인만을 규정하고 있으며, 표준조례안의 경우 주민투표청구심의위원회의 권한이 주민투표청구에 관한 심의 자체(청구인서명부에 기재된 유효서명의 확인, 이의 신청의 심사, 주민투표 청구요건의 심사 등)를 상정하고 있음에 비취 지방자치단체의 장은 위 증명서 신청에 대하여 교부의무가 있다 할 것이며, 대표자증명서의 발급을 거절하여 주민투표를 위한 서명요청자체를 불가능하게 하는 것은 위법이라 할 것이다.

○ 주민투표청구심의회의 설치와 구성의 문제점

앞서 언급한 바와 같이 주민투표하고 있다. 청구요건에 관한 심의를 위해 각 지방자치단체는 조례에 의해 주민투표청구심의위원회를 설치, 구성하도록 하고 있으며, 대부분의 조례는 심의의 공정성과 투명성을 확보하고자 위원의 과반수를 공무원이 아닌 자로 하고 있다. 이에 대하여 행정자치부는 위 조항에서 말하는 “공무원”은 “해당 지방자치단체 소속 공무원”만을 의미하므로 해당 지역의 지방의회 의원이나 국가 소속 공무원은 포함되지 않는다고 유권해석하고 있다.³⁾ 위와 같이 운영되면 사실상 심의회 위원 전원이 공무원으로 구성되는 것을 막을 수 없다. 실제로 위 규정을 초과하여 그 지방자치단체 소속은 아니나 선거관리위원회 소속 공무원을 비롯하여 업무 관련된 공무원들이 심의위원회에 참여하여 위원회의 심의의 객관성과 공정성에 관하여 문제가 된 사례들이 있다.

다. 공직선거기간 중 주민투표 제한의 문제

주민투표법은 공직선거일 60일전부터 선거일까지는 주민투표를 위한 서명요청활동, 주민투표발의, 투표를 할 수 없도록 정하고 있다(법 제11조 제1항, 제13조 제3항, 제14조 제2항). 이러한 엄격한 시기상의 제한은 주민투표를 사실상 대단히 어렵게 만들고 있다. 당장 2006년 6월의 지방자치단체 선거, 2007년 12월 대통령선거, 2008년 4월의 국회의원선거가 예정되어 있고, 년 2회 이상 실시되는 재선거와 보궐선거까지 고려하면 연중 선거기간이 아닌 날이 거의 없게 된다고 해도 과언이 아니다. 반면 법상으로 주민투표를 진행하는데 최소 150일 이상이 소요되는데 위 일정을 고려한다면 주민투표는 사실상 불가능하다 할 것이다.

어렵게 주민투표제도를 입법화하면서 사실상 실시가 곤란할 정도의 시기상의 제한을 둘 이유가 무엇인지 알기 어렵다. 주민투표의 대상이 될 정도라면 중요한 지역 현안이고, 이러한 중요사항에 대한 후보자들의 입장과 그에 대한 주민들의 평가가 선거를 통해 반영되도록 하는 것이 오히려 민주주의의 기본원칙에도 부합한다. 미국의 경우 투표경비의 합리화를 위해서 대통령선거, 중간선거 또는 주의 공직자 선거 등과 동시에 주민투표를 실시하고 있다. 투표경비의 절감차원에서도 공직선거와 주민투표의 동시실시를 적극 고려한다거나, 이러한 시기상 제한의 폐지가 요구된다.

3) 경남 김해시청 주민투표업무담당자의 2004. 8. 9. 질의에 대한 행정자치부 회신

4. 주민투표 결과에 대한 주민투표소송상의 문제

주민투표에 이의가 있는 경우, 주민투표법이 정한 절차에 따른 방법에 의해서만 그 효력을 다룰 수 있다. 즉 주민투표결과에 관하여 이의가 있으면, 주민투표결과 공표일로부터 14일 이내 상급 선거관리위원회에 주민투표에 관한 소청을 할 수 있고, 소청 결과에 대하여 이의가 있는 경우 그 결정서를 받은 날로부터 10일 이내에 대법원(광역자치단체의 경우) 또는 고등법원(기초자치단체의 경우)에 주민투표소송을 제기할 수 있다.

주민투표법은 주민투표소청은 주민투표권자만이 제기할 수 있으며, 이를 위해서 투표권자 총수의 1/100이상의 서명을 요구하고 있다. 이 서명요건은 지나치게 엄격하여 주민투표소송을 제기할 수 있는 주민들의 헌법상의 권리를 침해하고 있는 것으로 판단된다. 서울의 경우 14일 이내 7만명 이상의 서명을 받아야 하는데, 이 기간내 투표과정과 결과를 분석하여 이를 알리고 서명받는 것은 불가능하다. 서명요건은 남소방지를 위하여 사실을 확인할 수 있을 정도의 최소한의 인원만으로 가능하도록 즉시 법 개정이 필요하다.

5. 주민투표법을 넘어선 주민투표의 문제 (사실상의 주민투표)

○ 이와 관련하여서는 주민투표법의 제정 이전에는 법적 근거가 없으므로, 주민투표법 시행 이후에는 주민투표법에 의한 주민투표 이외 다른 주민투표는 위법이라는 견해가 있다. 그러나 법률에 의하지 아니한 주민들의 자주관리 방식에 의한 주민투표는 가능하다. 2004 부안 방폐장 사건의 판결문도 이를 인정하였으며, 행정자치부의 입장도 이러한 사실상의 주민투표는 막을 수 없다는 입장이다. 다만 이러한 경우 사실상의 주민의견조사 성격으로 법률상 구속력은 없다. 하지만 사실상, 정치적인 효과는 크다 할 수 있으며, 주민투표법이 주민자치를 실현하기에 턱없이 모자란 수준인 현실에서 여전히 효과적인 주민자치의 실현 수단으로서의 의미를 가진다.

○ 한편 지방자치단체의 장이나 지방의회에서 주도적으로 주민투표를 실시하는 경우도 생각해 볼 수 있다. 대법원 인천시 부평구 미국부대이전조례에 관한 판결에서 비록 자문형 주민투표하더라도 주민투표법이 국가정책에 관한 주민투표는 중앙행정기관의 장에게만 주민투표 요구 권한을 주었으므로 이러한 사항을 정한 조례는 무효

라는 판단을 한 바 있으나, 작년 말 나주시가 쌀개방과 관련하여 실시한 주민투표에 관하여 정부는 위법논란을 문제삼지 않아 지방자치단체 주도의 사실상 주민투표에 관한 선례로 볼 수 있다 할 것이다.

6. 결론에 대신하여

주민의 직접참여를 보장하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해 도입된 주민투표법은 진정한 의미의 주민자치라 할 수 있는 지방자치형 주민투표(법 제7조)의 주민투표요건은 지나치게 엄격하게 규정하여 그 실시가 사실상 불가능할 정도이며, 오히려 중앙요구형의 주민투표를 위한 장식에 불과하다 할 수 있다. 주민의 참여를 활성화하고 실질적인 주민자치를 실현할 수 있는 방향으로 주민투표법의 개정이 필요하다 할 것이다. 한편 현재와 같은 상황에서 여전히 사실상의 주민투표는 그 법적 효력의 유무에도 불구하고 여전히 주민자치의 중요한 실현수단으로서의 의미를 지닌다 할 것이다.

<토론문 2>

방폐장 갈등 주민투표가 최선인가?

신창현 (환경분쟁연구소 소장)

경주, 군산, 포항, 영덕에서 방폐장 부지선정 갈등은 다양한 양상으로 진행되고 있다. 같은 시·군 안에서 방폐장 입지 예정지역 주민과 그 밖의 지역 주민 간의 갈등이 그 첫 번째다. 경주시는 양북·양남·감포 지역과 그 밖의 지역, 포항시는 죽장·청하·송라·기북 지역과 그 밖의 지역, 군산시는 나운·소룡·대야·성산 지역과 그 밖의 지역, 영덕군은 모든 읍면에서 주민들이 찬성·반대로 나뉘어 대립하고 있다. 두 번째는 방폐장 유치 시·군과 이웃 시·군 간의 갈등이다. 군산시는 서천군과, 경주시는 울산시와, 포항시는 청송군과 방폐장의 안전성, 경제적 지원의 형평성 문제로 갈등을 빚고 있다. 국민통합을 지향하는 정부에서 지역갈등의 핵분열이 일어나고 있다.

상황의 심각성을 우려하는 시민단체와 지식인들은 주민투표 방식보다 대화와 타협을 통한 사회적 합의를 요구하지만, 정부는 주민투표야말로 민주주의 제도에 충실한 사회적 합의절차라고 믿고 있는 듯하다. 그러나 주민투표법 24조를 보면 투표결과는 유권자의 3분의 1이상의 투표와 유효투표의 2분의 1 이상의 득표로 확정된다고 규정하고 있다. 이것은 전체 유권자의 17%만 찬성해도 방폐장 부지로 선정된다는 것을 의미한다. 그러나 19년 동안 끌어온 방폐장 갈등이 17%의 찬성으로 해소되기는 어려울 것 같다. 민주주의는 다수결의 원리로 유지되는데 17%의 찬성은 다수결이 아니다.

헌법을 개정하려면 전체 국회의원 3분의 2 이상의 찬성과 유권자의 과반수 투표, 과반수 찬성이 필요하다. 경주시 양북·양남·감포, 포항시 죽장·청하·송라·기북, 군산시 나운·소룡·대야·성산, 영덕 주민들을 비롯해서 방폐장 예정 부지와 인접한 울산시, 청송군, 서천군 주민들에게 방폐장 문제는 헌법 개정 못지않은 중요한 문제다. 이것을 17%의 찬성으로 결정하고, 행정구역이 다르다고 투표권도 주지 않는 것이 '국민과 함께 하는 민주주의'라고 보기는 어렵다. 국민을 동원의 대상이 아니라 참여의 주체로 보는 주민투표라면 적어도 방폐장 예정 부지 인접지역의 주민들은 3분의 2 이상의 찬성을 요건으로 하고, 이웃 시·군 주민들에게도 투표권을 인정

하는 것이 순리다. 이렇게 해야 반대의견을 철득할 수 있는 절차의 정당성이 확보되고, 반대하던 주민과 환경단체들도 투표결과에 승복할 명분이 생긴다.

정부도 이점을 우려해서 4개 시·군의 유치경쟁을 통해 투표율과 찬성률을 높이려 하고, 해당 지자체들은 공무원을 동원하거나, 읍·면·동 단위로 유치위원회를 구성하는 등의 홍보활동에 열중하고 있는 것 같다. 그러나 정부는 지난 19년 동안의 시행착오를 아직도 반복하고 있다. 홍보의 주체가 방폐장 사업자와 중앙정부에서 지자체로 바뀌었지만 주민들은 여전히 설득과 홍보의 대상이다. 사업자와 중앙정부 대 주민과 환경단체의 갈등구조가 중앙정부와 지자체대 주민과 환경단체로 바뀌었지만 갈등 해결방식에서 대화와 타협은 여전히 배제돼 있다. 공공기관이 당사자인 사회 갈등을 대화와 타협으로 해결하기 위해 이해관계자와 시민들이 대화의 주체가 되는 참여적 의사결정 방법을 활용하는 내용의 갈등관리법안을 국회에 발의한 정부가 방폐장 갈등은 이 방식의 예외로 하는 이유가 무엇인지 궁금하다.

방폐장 갈등의 핵심은 정부에 대한 불신이다. 과학기술적 안전성, 위험부담의 형평성, 추진절차의 공정성 등 방폐장 문제의 주요쟁점들에 대한 정부의 주장과 약속을 주민과 환경단체들이 불신하기 때문에 갈등이 지속되고 있는 것이다. 정부는 주민들의 신뢰를 얻기 위해 방폐장 특별법에서 사용후 핵연료 등의 고준위 폐기물을 분리하고, 부지 선정은 주민투표로 결정하며, 3천억 원의 특별지원금과 각종 지역개발 지원에 관한 약속들의 법적 근거를 마련했다. 그러나 특별법의 제정으로 안전성과 형평성에 대한 불신은 어느 정도 완화됐다고 해도 절차의 공정성 문제는 여전히 남아있다. 17%의 찬성으로 결정하는 주민투표 방식은 민주주의 원리의 다수결도 아니고 사회적 합의절차로 보기도 어렵다. 반대하는 주민과 환경단체들에게 투표결과에 불복하는 명분만 줄 수 있다. 방폐장 부지 인접 주민들의 한 표와 도심 주민들의 한 표를 동일하게 취급하고, 방사능 오염의 영향권에 있는 이웃 시·군 주민들의 권리를 무시하면서, 행정편의적인 주민투표 방식으로 부지 선정을 강행하게 되면 정부에 대한 불신은 더 깊어지고 오히려 갈등이 확대될 가능성도 있다.

주민투표는 주민참여 방식의 하나에 불과하다. 정부는 지난 3월 “중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법”(이하 ‘방폐장특별법’)의 국회 심의과정에서 주민투표에 관한 제7조를 신설한 것으로 절차의 민주성을 갖추었다고 생각하는 듯하다. 그러나 10년 전에 제정한 “폐기물 처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률”(이하 ‘폐기물처리장설치법’)의 주민참여 절차와 비교해 보면

방폐장 특별법의 부지선정 절차는 주민을 참여의 주체가 아니라 동원의 대상으로 간주하고 있음이 분명하다. 주민기피시설이라는 공통점이 있는 두 법의 주민참여 절차는 <표>와 같다.

내용을 보면 첫째, 폐기물처리장설치법은 주민들이 기피하는 시설의 입지를 결정하기 위해 주민대표가 참여하는 ‘입지선정위원회’를 구성·운영하지만, 방폐장특별법은 산업자원부장관의 자문기관으로 주민참여가 배제된 ‘부지선정위원회’를 구성하여 운영하고 있다.

둘째, 폐기물처리장설치법은 입지 후보지 타당성 조사과정을 주민대표가 참여하는 입지선정위원회가 주도하며 조사계획, 조사과정, 조사결과를 주민들에게 공개하도록 하고 구체적인 내용은 시행령으로 자세하게 규정하고 있는데 비해, 방폐장특별법은 조사결과를 공개한다는 규정만 있고 구체적인 내용에 관하여는 아무런 규정이 없다. 다만 설명회 또는 토론회를 1회 이상 개최하고 반대자를 1인 이상 토론자로 선정한다는 규정만 있다.

셋째, 방폐장특별법은 유권자의 1/3 이상 투표와 1/2 이상 찬성으로 부지를 선정하지만, 폐기물처리장설치법은 부지선정에 관한 주민투표 규정이 없다. 다만 후보지 입지타당성 조사과정에서 간접영향권에 거주하는 세대주의 1/2 이상이 유치를 희망하면 그 지역에 대해서만 타당성 조사를 실시한다는 규정(제9조 제5항)으로 보아, 폐기물처리장에 대해 주민투표를 한다면 적어도 유권자의 1/2 이상이 찬성해야 부지 선정이 가능한 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 방폐장특별법은 시설 주변의 환경영향지역 설정에 대한 규정이나 후보지 인접 시·군과 사전협의를 관한 규정이 없지만, 폐기물처리장설치법은 시설 주변지역을 직접영향권과 간접영향권으로 나누고, 처리장과 2km 이내에 인접한 시·군과 사전협의를 의무화하고 있다.

다섯째, 방폐장특별법은 운영과정에서 정부가 약속한 시설의 안전성을 확인하기 위한 주민감시기구에 관한 규정이 없지만, 폐기물처리장설치법은 주민지원협의체가 추천한 주민감시요원들이 반입 폐기물의 적정처리 여부, 환경오염 방지시설의 정상 가동 여부, 주변 환경오염 실태조사 과정의 확인 업무 등을 수행하도록 규정하고 있다.

가정에서 버리는 생활쓰레기를 매립하거나 소각하는 시설을 설치할 때는 이와 같이 주민들의 참여를 보장하면서, 생활쓰레기 처리시설보다 몇 배 더 위험한 방사성 폐기물 처분장의 부지 선정절차는 주민참여를 배제하는 이유가 무엇인지 궁금하다.

내용	방폐장특별법	폐기물처리장설치법
주민대표가 참여하는 입지선정위원회 구성에 관한 규정	없음 - 대신 법 제7조, 시행령 제18조에 따라 산업자원부장관의 자문기구로 운영하는 부지선정위원회가 있음 - 위원 선정기준 : 없음	제9조 제3항 - 입지선정계획 공고후 지체없이 설치, 운영 - 시·군·구 의회가 선정한 주민대표 4인, 주민대표가 선정한 전문가 2인 등 13명
입지후보지 타당성 조사과정의 주민참여에 관한 규정	없음	제9조 제4항
입지선정의 요건	제7조 제1항 (주민투표법 8조, 24조) 유권자의 1/3 이상 투표 투표자의 1/2 이상 찬성	제9조 제5항 - 세대주의 1/2 이상이 유치를 찬성하면 그 지역만 입지타당성 조사
입지타당성 조사과정과 결과의 공개에 관한 규정	제7조 제2항, 제3항 - 부지조사 결과, 선정과정 등 공개 - 설명회, 토론회 실시 시행령 제19조 - 주민투표 전에 1회 이상 설명회 또는 토론회 - 반대하는 자 1인 이상 토론자로 선정	제9조 제6항 - 조사과정과 결과를 지역주민에게 공개 시행령 제10조 - 타당성 조사계획을 1개 이상의 일간지에 공고 - 조사결과 20일 이상 주민공람, 일간지에 공고 - 공청회, 설명회 개최
인접 시·군과 사전협의에 관한 규정	없음	제9조 제7항 - 시설부지 경계로부터 시·군 경계의 거리가 2km 이내인 경우 타당성조사 결과 첨부하여 인접 시장·군수와 사전협의
주변영향지역 결정, 대책에 관한 규정	없음	제17조(시행령 제20조) - 직접영향권 : 이주대책 - 간접영향권 : 매립지 2km 이내 소각장 300m 이내
주민대표가 참여하는 시설운영 과정의 안전성 확인에 관한 규정	없음	법제17조의2(시행령18조) - 읍·면·동 주민대표와 이들이 추천한 전문가 2인 등 주민대표가 과반수인 주민지원협의체 운영 제25조(시행령 30~32조) - 주민들이 폐기물의 반입, 처리과정 감시

<토론문 3>

관(官) 주도 주민투표의 문제점과 시민사회의 대응방안에 관하여

최인욱 (함께하는시민행동 예산감시국장)

1. 최근 관 주도 주민투표의 문제점

- 지난해 7월 주민투표법 시행 이후 최근 연이어 실시되고 있는 중앙정부 또는 지자체 등 관 주도 주민투표의 양상을 살펴보면, 주민의 직접참여를 보장하여 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고 주민복리를 증진한다는 주민투표법 본래의 취지가 실종된 듯함.
- 7월 27일 실시된 제주도 행정구역 개편 주민투표, 9월 29일 예정의 청주시와 청원군 통합 주민투표, 11월 2일 예정의 경주·군산·포항·영덕 등 4개 지역의 방폐장 유치 주민투표 등은 공히 행정기관이 이미 강력히 일방의 입장을 취하고 있는 상태에서 논쟁을 조기에 차단하여 기존의 시책을 밀어붙이기 위한 수단으로 주민투표를 이용하고 있는 양상.
- 때문에 행정기관이 중립적, 객관적 입장에서 주민투표를 관리한다기보다 일방의 입장을 대표하여 투표운동을 벌이고 있으며, 더욱이 제도 시행 초기의 허술함을 틈타 매우 노골적으로 그러한 활동을 전개하고 있음.
- 제주도 주민투표의 경우 도 행정부가 거의 전력을 기울였다고 할 만큼 투표율과 찬성율을 높이기 위한 홍보활동을 전방위적으로 펼쳤으며, 이를 위해 도의회와 지역 시민단체 등의 거둬들인 지적을 무시하고 막대한 예산을 단기간 내 투입하느라 무원칙한 예비비 사용, 특별교부금 지원 등 부조리한 행정을 펼침.
- 방폐장 주민투표의 경우 주민들의 찬반 양론이 매우 치열한 사안임에도 해당 지자체는 유치 찬성여론을 북돋기 위한 홍보활동에만 열을 올리고 있으며, 이미 상당한 예산을 써가며 홍보영상물, 홍보책자 등을 제작하여 배포하는 등 주민투표 참여 및

찬성 독려활동을 전 기관 차원에서 벌이고 있음.

- 또한 산자부 등 중앙정부도 해당 지자체의 일방적 투표운동을 제어하기는커녕 예산 등 전폭적인 지원까지 약속하는 등 관 주도 주민투표의 부정적 양상을 더욱 강화시키고 있음.

- 이러한 행태는 현행법조차 무시하는 불법적인 것으로서, 주민투표법은 ▲지자체장은..... "주민이 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록"..... 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다고 규정(제4조 제1항)하고 있는바 현재 행정기관들이 보이고 있는 편파적 홍보활동 등은 법의 본래 취지에 반하는 것임.

- 또한 주민투표법은 ▲"투표운동은 주민투표 발의일로부터 주민투표일의 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다"(제21조 제1항)고 정하고 있으므로 위와 같은 행정기관 및 소속 공무원의 찬성투표 독려활동은 불법적 사전 투표운동에 해당할 수 있고, ▲'지방의회 의원을 제외한 공무원은 투표운동을 할 수 없다'(제21조 제2항)고도 정하고 있는 만큼 현재와 같은 노골적인 투표운동은 불법행위 소지가 있음.

- 나아가 주민참여 보장 없는 지방분권이 지역 정치인과 행정기관의 권한만 증대시킴으로써 '주민자치' 없는 '단체자치'에 머무르고 말 것이라는 비판을 받아왔다는 점을 상기할 때 이러한 왜곡된 양상의 주민투표가 반복되고 고착화될 경우 지방자치 확대가 도리어 국민의 복리를 저해할 수 있다는 논리가 확산되어 지방자치와 참여민주주의 발전에 악영향을 미칠 가능성 큼.

2. 관 주도 주민투표의 문제에 대한 시민사회의 대응방안

- 따라서 이러한 불법행위를 공공연히 벌이고 있는 지자체 등 행정기관은 물론 이를 보고도 아무런 제재조치를 취하지 않고 있는 선관위의 직무유기가 문제될 수 있음.

- 지역 시민사회 등이 불법행위를 벌이고 있는 지자체 등 행정기관과 소속 공무원 고발, 책임을 방기하고 있는 선관위 규탄 등의 대응을 할 수 있을 것으로 판단됨.

- 또한 방폐장 유치 주민투표와 같이 법 제8조에 근거하여 중앙행정기관이 지자체장에게 요구하여 실시하는 '국가정책에 관한 주민투표'는 ▲법 제24조 제1항의 '주민투표에 부여된 사항이 투표권자 총수의 1/3 이상 투표와 유효투표수 과반수의 득표로

확정된다', ▲동조 제5항 "지방자치단체의 장 및 지방의회는 주민투표결과 확정된 내용대로 행정·재정상의 필요한 조치를 하여야 한다", ▲동조 제6항 "주민투표결과 확정된 사항에 대하여 2년 이내에는 이를 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없다" 등 주민투표 결과 확정된 사항에 강제력을 부여하는 조항의 적용을 받지 않으므로 주민들은 이 투표결과에 구애받지 않고 자발적 청구에 의하여 동일한 사안에 대한 주민투표 재실시를 추진할 수 있을 것으로 판단됨.

- 즉 현재 벌어지고 있는 관 주도 주민투표에서의 지자체 등 행정기관의 편법·불법적 행위에 대해서는 사안별로 고발 등 법적 조치와 강력한 비판 등 여론전을 병행하여 대응하는 한편 이러한 편파적 상황에서의 주민투표 결과가 확정되어 버리지 않도록 주민 스스로의 청구에 의한 대체 주민투표를 기획해볼 수 있다고 생각됨.

<참조 1> 관련기사 - 선관위 "공무원 개입은 주민투표법 위반" vs. 지자체 '무시'

공무원들이 방폐장 추진 과정에 적극 개입하고 있는 것도 다시 한번 문제로 지적됐다.

이들 단체들은 "찬·반의 자유로운 논쟁과 정보 공유가 가능한 분위기를 만드는 데 노력을 기울여야 할 공무원들이 유치 활동에 적극적으로 뛰어들면서 지역 민심을 더욱 파괴하는 역효과를 만들어내고 있다"며 "이런 공무원의 활동은 선거관리위원회에서도 사전투표 운동으로 위법이라는 유권해석을 내린 것"이라고 지적했다.

실제로 군산 선관위는 "주민투표가 발의되기 전에 지자체가 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 각종 정보와 자료를 제공할 수는 있지만 특정안에 대해서만 정보 제공을 하는 경우에는 주민투표법(제30조 별칙 제2호)을 어기는 것"이라고 지적했다.

하지만 경북도청, 전북도청, 군산, 경주 등은 이미 유치 활동에 공무원을 대거 동원하고 있으며 군산 3억5000만 원, 경주 10억~11억 원 정도의 유치추진비를 예산으로 책정할 예정이어서 앞으로 이런 활동은 더욱 심화될 전망이다. 반대 주민 및 단체들은 "이런 상황에서 추진되는 방폐장은 정당성이 결여돼 있다"며 "모든 공무원들은 이 문제에 관해 중립을 지켜야 할 것"이라고 지적했다. [프레시안] 2005-08-30

<참조 2> 제주도특별자치도특별위원회(050721) 회의록 일부 발췌

- 거리 현수막, 아치, 다양한 광고비는 선거관리위원회에서 나오니까? 아니면 도 예산으로 하고 있습니까?

- 법정비용에 해당하는 부분은 선거관리위원회 국비가 지원되어서, 위원님께서 언론을 보셔서 아시겠지만 이번에 19억9,000만원이 국무회의에 의결되어서 그런 부분으로 일정부분 하고 부족한 부분은 저희 도에서 예비비를 집행해서 해나가도록...

- 도 예비 예산을 어느 정도 추정하고 있습니까? 광고물이라든지,
- 이것은 이번에 예결위원장님으로 되셨기 때문에 별도 소상하게 보고 드리겠습니다. 다마는 6,7억 정도 계상하고 있습니다.

- 아까 예비비로 6,7억 정도의 선거투표자금을 집행하신다는 얘기를 들었는데, 제가 지난 연말에 지사님한테 도정질문할 적에 그 얘기를 했습니다. "주민투표에 대한 예산이 한푼도 편성되지 않아서 주민투표는 안 할 거 아닙니까?" 했는데... 이 주민투표를 왜 하고 있는지? 예산에도 한푼 반영시키지 못하고. 그래서 말씀드리는 겁니다. 이게 예비비로 집행할 성질의 것입니까? 추진한다면 그래도 최소한 6개월을 내다보고 본예산에 편성되어서 집행하는 것이 당연한 일이 아니냐, 저는 그렇게 생각을 하는데 어떻게 생각하십니까?

- 주민투표 업무 자체가 원칙적으로는 정부에서 전액 지원되는 사업입니다. 지금 선관위 경비는 전액 정부에서 예비비로 지원되고 있고... 이번에 저희들 너무 어렵기 때문에 저희들이 조금 더 들여서라도 투표율을 제고시키기 위해서 하다 보니까 예산이 좀 더 불어나서 그렇습니다마는... 저희들이 정부에 추가로 건의해 놓고 있는 상태입니다.

<참조 3> 제주도의회 예산결산특별위원회 회의록(050629) 일부 발췌

- 그동안 제주도에서 제주형 행정계층구조 개편 관련해서 많은 예산을 집행 사용한 것으로 알고 있습니다. 제가 자료를 받아봐도 이미 홍보비로만 1억2,621만6,000원을 사용했는데 앞전 이미 사용했던 홍보비를 비롯한 행정자치구조 개편에 따른 예산에, 이미 우리 본예산에 예산이 잡혀 있었습니까?

- 본예산에 이 용도로 잡힌 예산은 없습니다.
- 추경에 올라오는 예산들이 행정계층구조개편에 따른 홍보비나 어떤 현수막 제작 이런 예산에 올라온 겁니까?
- 앞으로 사용하려고 예산에 계상했습니다.
- 이미 사용했던 예산은 어디에 예산근거로 해서 막대한 예산을 집행했습니까?
- 그 예산은 예산비목도 나와 있습니다마는 일반운영비에서 쓰기 때문에 인지도를 높이기 위해서 홍보는 불가피했고 그래서 기왕에 편성된 일반운영비 중에서 지금까지 홍보비로 쪽 써왔고 주민투표를 하게 되기 때문에 앞으로 또 투표율을 높이는 부

분이나 홍보가 더 필요해서 이번에 예산을 편성했습니다.

- 제주도차원이나 공무원차원에서는 투표관련해서 전혀 운동할 수 없다고 선관위에서 유권해석 내리지 않았습니까?

- 거기서 유권해석을 한대로 제가 답변을 드리겠습니다. 아까 말씀대로 투표반대도 투표운동이기 때문에 이것은 분명히 중앙선관위에서 유권해석을 했습니다. 그러니까 역으로 투표를 하도록 하는 것도 투표운동이 될 수 있다 이게 제주도선관위 얘기입니다. 그러면서 선관위와 협조를 하거나 선관위 의뢰에 의해서 하는 홍보는 괜찮다, 조직적인 투표독려활동은 투표운동에 포함된다, 이렇게 해석을 한 것이거든요. 어차피 관건은 투표율에 있기 때문 선관위 지도를 받고 위법하지 않은 범위내에서 홍보를 해나가려고 생각하고 있습니다.

- 특별자치도 구상이 발표된 후에 우리 제주도의 대부분 보조금을 받는 단체들이 특별자치도 구상을 환영한다는 광고를 언론지상에 냈습니다. 결국은 도청의 지시에 의해서 됐다고 봅니다. 아니라고 해도 저는 그렇게 볼 것인데, 신문에 내서 특별자치도 구상을 환영한다는 것이 뭐가 그렇게 중요한 것이라서 압력을 넣어서 쓸데없는 예산을 쓰느냐 하는 문제와 내년도 예산에서는 신문에 광고를 낸 보조금을 받는 단체는 보조금을 줄 수 없다고 개인적으로 생각합니다. 이 점은 분명히 알아서 그런 예산을 편성하든지 요구를 하시든지 하시면 좋겠다는 생각이 들고, 그 다음에 구상을 환영한다는 광고가 너무 의도적이라고 생각을 합니다. 계층구조와 관련해서 특별자치도 하려면 혁신안이 안되면 안된다는 무언의 압력으로 저희는 받아들입니다. 다른 사람도 그렇게 받아들이고 있을 것이고, 그러면서 도가 형평에 어긋나니 시·군이 반대를 노골적으로 표시하느니 하면서 뭐 묻은 놈이 나무란다 그렇게 해서 되겠느냐 하는 생각이 들어서 도가 냉각기를 가져야 될 것 같습니다. 제주도에 살면서 엄청나게 많은 여러 가지 사업들을 하는 것을 봤지만 촌에 2층 건물, 3층 건물에 플랜카드 붙이는게 법도 없고, 일반 백성이 가서 자기네 식당 광고 하나 내려고 다 철거하는 판인데 도대체 뭐니까? 도가 무소불위로 행정을 하고 있다고 생각하는데, 조그만 한 것 백성이 하면 광고물법 위반이니까 치우라고 해서 뜯어가고, 도가 하는 것은 동네마다 가서 2층, 3층 건물에 붙이고. 아까 안동우위원님이 지적했지만 어떻게 기획관리실에 예산편성을 그렇게 넉넉하게 해서 2억원 이상 집행할 수 있습니까? 그런 것을 보면 이번에 특별자치도 추진하는데 예산 올라온 경상비는 안 줘도 다 할 수 있을 것 아닙니까? 예산 뭐 필요 있습니까? 모두 갖다 써 버리면 되는 것이지, 예산 올릴 필요가 없는 것이지.

제주도의 주민투표사례와 주민투표제 개선방안

고유기 (제주참여환경연대 사무처장)

□ 제주도 자치계층구조개편 주민투표 경과

- 02. 12. 4 「제주도행정개혁추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제정」
- 03. 1. 4 제주도행정개혁추진위원회 구성
- 03. 4~11 「제주형 자치모형개발 등 행정개혁에 관한 연구용역」
(한국지방행정연구원, 제주대 사회과학연구소)
- 03. 9. 29 계층구조개편 관련 도민공청회
- 04. 1. 16 제주도행정개혁추진위, 점진안과 혁신안 선택을 위한 주민투표 결정
- 05. 1월 5가지 혁신적 대안 중 하나를 결정하기 위한 도민여론조사 실시 (2회)
여론조사 결과 제주도-2개 행정시(제주시, 서귀포시)로 결정
- 05. 3. 21 제주도, 읍·면·동별 설명회 실시
- 05. 3~6월 제주도, 주민투표에 따른 도민여론조사 실시(3차례)
※ 여론조사 결과
혁신안 : 1차 56.8% - 2차 54.2% - 3차 55.5%
점진안 : 1차 37.6% - 2차 41.3% - 3차 39.5%
- 05. 6. 8 제주도, 행자부에 주민투표 실시건의
- 05. 6. 21 행자부, 제주도에 주민투표 실시 요구 (주민투표법 8조 1항)
- 05. 7. 5 제주도지사, 주민투표 발의 공고
- 05. 7. 8 기초자치단체(제주시,서귀포시,남제주군), 현재에 권한쟁의심판 청구

※ 권한쟁의심판청구 내용

: 기초자치단체가 법률상 대등한 지위에 있음에도 제주도와 행자부가 해당 기초단체장의 의견을 무시한 채 행자부장관이 제주도지사에 대해 주민투표 실시를 요구한 행위와 제주도지사가 주민투표 공표 및 발의행위가 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제2조 1항 및 동법 제10조 제1항에 의하여 부여된 도내 4개 시군의 존립과 자치권한을 본질적으로 침해할 현저한 위험이 있어 위헌확인을 청구함.

· 05. 7. 5 ~ 7. 26

주민투표 운동

(점진안찬성 대표단체: 주민자치연대, 혁신안찬성 대표단체 : JCI-Korea)

· 05. 7. 27 주민투표 실시 (오전 6시 ~ 오후 6시)

□ 주민투표 결과

◎ 주민투표 결과

시·군별	투표인수 (부재자)	투표수	유효투표수			무효	기권	투표율
			혁신안 (단일광역 자치안)	점진안 (현행 유지안)	계			
계	402,003 (9,658)	147,656 (7,332)	82,919 (57.0%)	62,496 (43.0%)	145,338	2,268	254,347	36.7%
제주시	210,272	72,842	46,323 (64.5%)	25,550 (35.5%)	71,873	969	137,430	34.6%
북제주군	74,624	31,487	17,688 (57.2%)	13,254 (42.8%)	30,942	545	43,137	42.2%
서귀포시	61,187	20,916	8,956 (43.6%)	11,572 (56.4%)	20,528	388	40,271	34.2%
남제주군	55,920	22,411	9,952 (45.1%)	12,093 (54.9%)	22,045	366	33,509	40.1%

◎ 여론조사(선호도)결과에 비추어 본 주민투표 결과

구분	혁신안				점진안			
	1차	2차	3차	주민투 표	1차	2차	3차	주민투 표
전체	56.8%	54.2%	55.5%	57.0%	37.6%	41.3%	39.5%	43.0%
제주시	54.6%	53.1%	55.0%	64.5%	39.9%	41.6%	41.3%	35.5%
서귀포시	55.6%	59.0%	62.2%	43.6%	38.4%	38.5%	35.0%	56.4%
북제주군	62.0%	55.4%	57.5%	57.2%	32.5%	40.8%	35.8%	42.8%
남제주군	59.4%	51.7%	47.1%	45.1%	35.1%	43.9%	42.9%	54.9%

□ 주민투표운동 과정의 주요 논란 사례

◎ 공무원 투표독려행위 논란

- 선관위에 의해 주민투표 보이콧운동도 주민투표운동으로 인정되어, 공무원의 주민투표 독려행위도 선거법위반으로 규정됨. 이에 따라 공무원 투표독려행위를 둘러싼 논란이 확대됨.
- 공무원 위법운동에 대한 처벌규정 강화 vs 투표독려 인정 필요 주장 대두
- 공무원의 주민투표독려는 인정하고 주민투표거부운동은 주민투표제도 취지와 상충되므로 인정하지 말아야 한다는 주장

◎ 사전투표운동 논란

- 시민단체 토론회 무산 등 정보제공의 문제발생으로 지나치다는 주장 제기.
- 주민투표 과역혼탁방지 취지에도 사전정보제공기회를 저해하는 부작용이 지적됨

◎ 자치단체의 정보제공 논란

※ 지방자치단체의 정보제공 관련 사례 (김정곤 선관위 서기관)

- 제주도청 00과장 등 공무원이 직무와 관련 관리·감독하에 있는 복지시설 등 기관·단체를 방문하여 부재자신고 안내 및 투표참여 독려
- 제주도청 간부 공무원이 휴일을 이용하여 출신지역 등 방문 투표참여 홍보
- 제주도가 특별자치도 관련 간담회를 개최하여 혁신안이 유리하다는 입장 피력
- 제주시청 등은 제주도청이 혁신안에 유리한 설명회를 개최하였다고 반발하며 독자적 설명회 개최 및 홍보물 배부
- 서귀포시청에서 주민투표 설명회시 서귀포주민자치협의회 명의로 인쇄물 제공
- 도민연대에서 제주도청 발행 도정신문(다이내믹 제주)과 제주도청이 배부한 신문기사 발췌 인쇄물이 특정안에 편향된 정보를 제공하고 있어 법을 위반하였다고 강하게 이의 제기.
- 제주도청에서 주민투표와 관련하여 매세대에 발송한 정보제공자료가 어린이들에게 발송된 사례.

◎ 거소지 부재자투표 확대

- 제주도가 투표율을 높인다는 명목으로 전공무원을 산하 유관기관, 사회단체, 골프장, 병원등에 투여하여 불법선거를 조장했다는 주장이 제기됨

□ 주민투표 이후 (상황적 문제)

◎ '주민의 자결권'의 제도로서의 순기능보다 갈등과 분열 지속·확대

- 절차적 정당성의 문제 (의제선택 과정, 중앙정부의 태도, 제주도의 편향)
- 의회의 불분명한 태도
- 주민 무관심과 소지역주의

◎ 법률적인 문제 : 권한쟁의심판청구, 현행 주민투표법의 문제

□ 시사점과 제도개선방안

◎ 국가정책에 대한 투표

- 법 7조에서 '국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 관한 사항'은 주민투표에 부칠 수 없도록 하고, 8조를 통해 국가가 '필요하다고 인정하는 때에는' 주민투표의 실시를 요구할 수 있도록 하고 있음.
- 이는 국가정책이라 할지라도 지역공간을 매개로 주민의 구체적 삶과 연관된 문제에 대해서도 이를 국가-지방간의 권한문제로만 파악해 주민투표에 부칠 수 없도록 하는 것은 문제가 있음. 따라서 주민투표법 7조상에서 국가정책이라 할지라도 이를 주민투표에 부칠 수 있도록 해야 하며,
- 8조상의 중앙정부가 일방적으로 주민투표를 요구할 수 있도록 한 조항을 삭제해야 함. (제주도의 경우 이 조항이 결국 위헌논란의 근원이 됨)

◎ 주민투표 운영(관리)주체의 개선 - (가칭) '주민투표위원회'의 구성

- 객관적인 정보제공과 선관위 유권해석 논란등을 불식
- 주민투표법 제3조 주민투표사무의 관리에서는 주민투표 관련 정보제공, 설명회 및 토론회의 개최, 주민투표운동의 관리등을 선관위가 하도록 하고 있으나, 자치적 요소를 살리고 보다 합리적이고 지역실정에 맞는 관리를 위해서는 주민투표사안관련자, 지방의회 의원, 주민대표 등으로 구성된 한시적 '주민투표위원회'를 구성하는 것이 검토되어야 함. (주민투표위원회는 주민투표 전체를 총괄운영하되 주로 정보제공과 공보물 관리와 같은 일부를 수행하고, 실무적이 관리과 위법발굴·처리업무는 선관위가 담당하도록 함)
- 주민투표사안에 대한 공론화도 보다 효율적이고 새로운 수준에서 이뤄질 수 있음.

◎ 투표기간 설정

- 최근 투표시간을 오후 8시로 늘리는 개정안이 발의되고 있으나, 전행적으로 투표 기간을 설정(2~3일)하고, 온라인투표가 동시에 가능토록 검토해야 함.
- 이에 대해, 전체투표수가 유권자 총수의 1/3에 미달될 때는 개표를 하지 아니한다는 투표율 하한선 규정을 폐지해야한다는 주장(선관위, 제주도)이 있음.
- 이럴 경우, 공무원의 투표독려논란 등이 해소될 수 있음

◎ 투표운동 비용제한과 주민투표공영제 도입

- 현행 주민투표운동은 누구든지 현수막 부착, 유인물 제작배포, 방송, 호별방문 등 투표운동을 자유롭게 보장해 주민투표 사안 관련자간의 재정격차에 따른 운동효과 의 차이를 방지함. 특히 물리력과 조직력을 앞세운 대규모 개발사안등이 주민투표 에 부쳐질 경우 시민단체등의 주민투표운동이 비용면에서 한계를 가질 수 밖에 없 음.
- 따라서 주민투표공영제를 통한 운동비용 제한과 재정지원책 등이 마련되어야 함. (제주도 또한 투표결과 문제점을 진단하면서 투표운동단체에 대한 재정지원의 필 요성을 주장하고 있음)

◎ 기타

- 목적상의 이념명시 : 참정권의 대표적 법률로서 주민투표제의 취지를 헌법상의 이 념임을 천명하는 내용 명시
- 주민투표 대상 확대 : 할 수 없는 사항 열거, 이외는 전부 주민투표 대상으로.
- 주민투표청구요건 실효성 확보 : 최대 5%를 넘지 않게(제주특별자치도 반영사항)
- 지방의회와의 관계 정립 : 제13조 2항 관련