

환경행정에 있어서의 주민투표와 정보공개제도

박 효 근*

< 차 례 >

I. 서 설

II. 미국과 일본의 주민투표제도

1. 미 국
2. 일본의 주민투표제도
3. 결 어

III. 우리 나라의 주민투표제도

1. 현황 및 문제점
2. 구체화방안
3. 결 어

IV. 주민투표의 실질화와 정보 공개

1. 정보공개와 필요성
2. 주민의 알권리와 정보공개
제도
3. 미국의 정보공개제도
4. 일본의 정보공개제도
5. 우리 나라의 정보공개제도

V. 결 론

I. 서 설

주민투표는 주민에게 직접 지방자치단체의 주요한 사항에 관한 의사 결정권을 보장하는 제도이다. 즉 주민투표를 통하여 주민들이 직접 지방자치단체의 사물적인 의사결정의 책임을 지도록 함으로써 주민들의 지방자치단체의 업무에 대한 관심을 불러 일으키고 정체감과 소속감을

* 한양대학교 법과대학 강사, 법학박사

강화할 수 있게 되며,¹⁾ 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 효과를 가져올 수 있게 된다.²⁾

그리고 주민투표가 갖는 이러한 예방적 효과는 시민에 가까운 행정과 예측가능한 행정, 융통성 있는 행정을 이루는데 기여하게 된다.

이와 같이 주민의 의사를 묻기 위한 투표로서의 주민투표에는 다양한 것이 있지만, 선거권의 행사와 같이 간접민주제의 제도로서 행해지는 투표는 제외되는 것이 통례인바, 일반적으로 주민투표의 문제로써 다루어지는 것은 직접민주제의 하나의 방식으로서 주민의 의사를 묻는 투표이다.³⁾

따라서 대의제의 정당성의 결함을 보완하고 대의제도에서 소외되는 소수자의 관심사를 반영시키는 수단이 필요하게 되는데, 그러한 수단이 주민참가이며⁴⁾ 그 중의 하나가 주민투표라고 할 수 있다. 따라서 주민투표는 주민참가 혹은 시민참가의 방법이며, 가장 직접적인 관여수단인 것이다.⁵⁾

헌법과의 관계에서 주민투표제도는 국민주권원리와 연결시켜 이해하는 방법도 있지만, 일반적으로 주민투표제도의可否는 지방자치제도(지방자치의 근본취지, 법률과 조례와의 관계)와 관련시켜 논의되고 있다.

1) Nawiasky Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde, in: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e. V. Frankfurt a. M.(Hrsg.), Bürgerverantwortung in der Gemeinde, Frankfurt, 1952, S. 37. : 이기우, “주민참여 활성화를 위한 법제정비”, 「법제연구」 통권 제9호, 한국법제연구원, 1995. 12. 94면 참조.

2) Kühne, Jörg-Dtlef/Meissner, Friedrich, Züge Unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung, Göttingen, 1977, S. 167. : 이기우, 전계논문, 94면 참조.

3) 김희곤, “지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제”, 1998, 공법연구 제27집 제1호, 452면 참조.

4) 천병대, “주민의 직접참여 통로의 확대”, 「지방자치」, 1997. 9. 44~47면 등 참조.

5) 眞砂泰輔, “住民投票制度の推移と現状”, 「法と政策」 제18호, 1982. 11. 14면 참조. ; 김희곤, 전계논문, 453면 참조.

그러나 헌법상의 직접민주주의를 어떠한 위치에 두어야 할 것인지에 대한 종래의 논의에서는 법적 구속력의 문제를 포함하여 주민투표제도의 구체적인 모습을 개별적으로 보여주지 못하고 있다. 헌법은 직접민주주의 제도를 부정하고 있지 않을 뿐 아니라, 주민투표제도의 도입가능성도 배제하지 않고 있다는 점이 공통적인 결론이다.

주민투표에 주민의 기대가 커지고 있는 이유는 주민의사를 지역정책에 반영시키는 채널이 부족하거나 혹은 존재한다고 하더라도 기능불능 상태에 빠져 있기 때문이다. 첫째로, 고도 정보화사회를 맞이하고 있음에도 불구하고 지방의회와 주민간의 거리감은 변함없이 멀고, 주민의 지방의회에 대한 불신감 또한 강하다. 둘째로, 현저한 행정국가현상의 진전에도 불구하고 정책결정에 있어 행정측으로부터의 정보제공이 부족하거나 형식적인 데 머물러 있다.

II. 미국과 일본의 주민투표제도

1. 미 국

1) 개 설

미국의 직접참정제도는 주민총회의 전통에서 비롯된다. 그것은 주민총회참가에 의한 완전한 직접민주제의 장으로서 참가주민의 직접적인 제안, 토의를 통하여 정치·행정에 관한 의사결정이 행해지는 제도라고 할 수 있다. 이러한 주민총회의 전통이 주민발안, 주민투표, 해직청구이

다. 미국의 주민투표라고 알려진 것의 대부분은 주민발안이며, 통상 주민투표와 함께 직접입법으로 정의되어 있다. 다시 말하면 앞의 경우는 의회를 거치지 않고 주민이 헌법수정이나 법률제정을 할 수 있는 절차이며, 뒤의 경우는 의회가 제정한 법률에 주민이 거부권을 행사할 수 있는 절차이다. 이러한 미국의 직접입법제도가 각 주의 정치제도 속에 도입되어 일반화된 시기는 1890년대부터 1914년까지의 시대였다. 그래서 1918년 매사추세츠주가 이를 채택한 이래 현재 주민발안제도를 채택하고 있는 주가 24개, 주민투표제도에 관해서는 주법대상이 25개 주, 헌법수정도 포함하면 49개 주에 이르고 있다. 이러한 지방자치단체의 직접입법제도의 채용의 기초는 오히려 주헌법 또는 주법상의 직접규정 내지 홈룰(Home Rule)헌법⁶⁾에 있으며, 그것은 시민이 의회의 활동을 보완하는 것을 가능하게 한다.⁷⁾ 주민발안에 의해 시민은 의회가 심의 또는 가결을 거부한 법안을 제정할 수 있으며, 주민투표에 의해 의회가 제정한 법률을 거부할 수 있는 것이다. 이들 방법은 의회의 활동을 보완하는 것이며 의회를 대신하려는 것이 아니다. 직접입법의 수단으로서의 주민발안과 주민투표는 통상 동시에 규정된다. 그러나 이들은 각각 별개의 수단이며 각각 독립하여 상용되고 있다.⁸⁾

2) 유 형

미국의 주민투표는 수동적인 성격을 가지는 것으로서 유권자가 주헌

6) 홈룰(Home Rule)헌법이란 각 지방자치단체가 내부조직, 사무, 과세, 기채 등 지방자치단체로서 기능을 수행함에 있어 필요한 사항을 일정한 제한하에 자율적으로 결정할 것을 인정하는 제도를 말한다. 자세한 내용은 행정자치부, "미국의 지방자치제도", 지방자치기획단자료 제13권, 1998. 14면 이하 참조.

7) Osborne M. Reynolds, "Handbook of Government Law", Minnesota 1982, 727면 참조.

8) 이성연, 「주민투표제도에 관한 연구」, 인천대학교 대학원 석사학위논문, 31면 참조.

법안, 주헌법수정안, 주의회제정의 법률에 관해 판단하는 것을 인정한다. 주민투표는 헌법개정, 지방자치제의 창설, 기체에 관하여 오랜 동안 채용되고 있다. 이러한 주민투표의 유형에도 다음과 같은 것이 있다.⁹⁾ 즉 ①의무적 주민투표이다. 헌법수정안은 승인을 요구하며 유권자에게 제안되어야 한다. 유권자에게 제안하는 이 방법은 의무적 또는 필수적 주민투표라 한다. 헌법 또는 헌법수정의 채택에는 특별다수의 찬성투표를 필요로 한다. 주의 헌법과 법률은 자주 공채발행과 시헌장의 개정과 관해서는 승인을 요구하여 관계유권자에게 제안되어야 한다라고 규정하고 있다. ②선택적 주민투표이다. 선택적 또는 조언적 주민투표는 의회가 스스로의 재량으로 유권자에 대해 문제를 제기하는 것을 가능하게 한다. 주의회 또는 시의회에 의해 유권자에게 위임된 법안은 자주 의견이 나누어진다. 그리하여 의회는 유권자에게 문제의 가부 여부를 맡김으로써 책임을 전가할 수 있다. ③법률의 주민투표이다. 때로 이의 신청의 주민투표라고도 부르는 법률의 주민투표는 유권자가 의회에서 제정한 법률의 시행을 지연하거나 경우에 따라서는 주민투표를 요구하는 청원의 서명을 모을 수 있다. 주에 따라 다르나 필요수로서 5~10%의 유권자의 청원에 서명이 있으면 그 법안은 특별 또는 일반선거로 유권자의 가부 여부에 맡겨야 한다.¹⁰⁾

3) 실 무

미국은 행정구역의 개편, 자치단체헌장의 제정 등 중요사항에 대하여 필수적으로 실시하고 있으니 강제적 주민투표시행국가라고 할

9) Joseph F. Zimmerman, "State & Local Government", Harper & Row, 1978, 38~39면 참조.

10) 이성연, 전개논문, 34면 참조.

수 있겠다.¹¹⁾

미국에서는 1978년 캘리포니아주의 감세제안인 “Proposition 13”을 시작으로 해서 다양한 주민투표가 실시되고 있다. 그 절차는 다양하며, 33개 주의 헌법이 주의회의 절대다수투표와 주민투표에서의 단순과반수투표를 요구하고 있다. 주의회가 제정한 특정한 법률에 대하여 주민투표를 요구하는 헌법은 36개 주에서 발견된다. 주민투표는 직접민주제 중에서도 가장 잘 사용되지 아니한 형태이나 오랜 공백기를 보내고 1982년에 광범하게 활용되었다.

주법 등의 제정·수정요구를 주민이 직접 발의하여 직접 주민투표로 결정하거나 의회에 송부하여 부결될 경우 주민투표에 부의하는 형태, 주헌법·공채발행 등 중요안건의 경우 강제적으로 주민투표에 부의하는 형태, 그리고 의회 스스로 판단이 어려울 경우 강제적으로 주민투표에 부의하는 형태, 그리고 의회 스스로 판단이 어려울 경우 주민에게 그 의사를 물어 결정하는 주민투표의 형태 등이 있다.¹²⁾

이와 같이 미국의 대부분 지방자치단체에서 주민투표를 채택하고 있다. 그 주민투표에 회부된 중요한 사안을 조례에 열거하는 경우도 있고 (예, 뉴욕시), 의회가 중대한 사안이라고 판단하여 주민투표에 붙이는 경우도 있으며(예, 콜로라도주 Adams County), 주민의 청구에 의하여 주민투표에 붙이는 경우도 있다(예, 워싱턴 D.C.).

그럼에도 미국의 주민투표제도는 몇 가지 특색이 있는 바, ①공채발행, 과세 등의 세제문제가 중심을 이루고 있고, ②주정부·자치단체공무원간에 찬반양론이 있기는 하지만 대부분이 주민투표제도를 높이 평가

11) 윤명선, “대의제와 시민참여-미국의 시민참정제도를 중심으로-”, 공법연구 제24집 제3호, 1996. 6. 34~35면 참조.

12) 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1997. 636면 참조.

하고 있어 충분히 활용되고 있으며, ③주민들도 “Proposition 13”의 영향을 냉정하게 받아들여 각종 주민투표에서 현명한 선택을 하고 있으며, ④주민투표에 붙여진 제안과 관련된 주민부담액의 명시 및 찬반양론의 의견제시가 투표공보 등에서 가능하게끔 되어 있는 특색을 볼 수 있다.

다만 이와 같이 많은 지방자치단체에서 주민발안에 따른 주민투표가 실시되지만, 조세의 대폭 인하 또는 중세제한에 관한 주민발안에 따른 주민투표가 실시되어 자치단체의 재정적 위기를 초래하는 경우가 있다(예, 캘리포니아주 주민투표안 제13호). 일반적으로 일반주민들은 대부분의 경우 조세부담경감에는 무조건 찬성하는 경향이 있기 때문에 이러한 조세부담에 관한 사안을 주민투표의 대상사안으로 하는 것이 적합한가에 대하여 논의가 진행되고 있다.¹³⁾

2. 일본의 주민투표제도

1) 개 설

일본헌법 제92조에 의하면 지방정치와 지방행정은 지방자치 본연의 취지에 입각하여 지역주민의 의사에 의해 시행하는 것을 원칙으로 하고 있다. 주민이 그 지역의 주인이므로 지역의 중요한 문제는 당해 지역의 주민의사에 따라 자주적으로 결정해야 한다는 지방분권이념이 반영되어 있다. 그러나 지역의 주체성을 중시한다고 해도 지방자치단체의 일부의사가 국가전체의 의사를 대변할 수는 없다. 이러한 문제에 대해 일본헌법은 지방자치를 중시하면서 지방행정의 기본원칙은 「법률로 정한다」라고 규정하여 지방정치와 지방행정은 법률에 의거해야 한다

13) 최창호, 전계서, 637~638면 참조.

고 간주하고 있다. 여기서 한 가지 유의할 점은 헌법을 최고원리로 하는 현행법 체제는 간접민주주의를 지방자치행정의 기본으로 하고 있다는 점이다. 즉, 헌법 제93조는 지방자치단체에 집행기관인 단체장과 의결기관인 지방의회를 설치하고, 단체장과 지방의회의원은 주민이 선거로 직접 선출하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치법도 단체장과 지방의회가 주민을 각각 대표하며 자기의 책임과 판단으로 행정을 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다. 단체장과 지방의회에 대한 선거는 4년마다 실시하고 있으므로 주민자치의 실현에 지장은 없다.

무엇보다 지방자치법은 간접민주주의적인 여러 제도 외에, 주민이 조례의 제정 및 개폐문제와 사무감사를 요구하는 주민발안 및 직접청구제도, 지방의회의 해산이나 지방의회의원, 단체장의 해직청구제도 등 직접민주주의적인 제도를 인정하고 있다. 그러나 이 제도는 간접민주주의 기능이 불완전해졌을 경우 이를 바로잡고 지방자치를 복원하는 길을 열기 위한 보완적인 제도일 뿐이다. 더구나 지방자치단체의 의사를 주민이 직접 결정하는 주민투표제도는 지방자치특별법의 주민투표(일본헌법 제95조) 이외에는 지방의회의 해산이나 지방의회의원, 단체장의 해직청구가 성립된 경우에만 결정할 수 있다. 그러므로 현행법 체계는 간접민주주의를 기본으로 하고 있다.

그러나 지역실정을 고려하면, 원자력발전소, 공항, 쓰레기 매립장, 미군기지, 주택 등 지역사회에서 중요한 결정사항이 지방의회에서 충분한 심의를 거치지 않고 있으며, 또한 단체장으로부터도 납득할 만한 설명이 없이 즉, 주민의사와 관계없이 결정되는 사례가 많았다. 이러한 상황이 되면 주민들 사이에 간접민주주의에 대한 불신감이 축적되어 결과적으로 직접민주주의에 대한 기대가 높아지는 것은 자연스러운 결과이다. 이로 인하여 주민생활과 직결되는 중요한 문제의 결정은 단체장이

나 지방의회에 맡기지 않고 주민투표로 결정해야 한다는 움직임이 일어난 것이다. 최근의 동향을 보더라도 1994년 6월 新潟縣의 巻町이 원자력발전소 입지문제와 관련한 주민투표조례를 제정하여 주목을 받은 예를 들 수 있다.¹⁴⁾

2) 유형

일본은 1개의 지방자치단체에만 적용되는 특별법을 제정할 경우에는 그 자치단체의 주민투표에 의하여 과반수의 동의를 얻어야 하도록 하고 있으며, 개별단체에 관련된 특별법의 제정 또는 주민청구에 의한 회계산, 의원 및 자치단체장의 해직의 경우에 주민투표를 필수적으로 실시하는 강제적 주민투표국가라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 일본에서의 주민투표는 크게 제도적으로 보장되어 있는 주민투표와 단지 사실상 실시되는 주민투표의 두 가지로 나눌 수 있고, 또 전자는 헌법에 근거한 주민투표와 법률에 근거한 주민투표 및 조례에 근거한 주민투표로 나눌 수 있다.

가. 헌법에 근거한 주민투표

헌법 제95조에 「하나의 지방공공단체에게만 적용되는 특별법(이것을 지방자치특별법이라 한다)은 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회는 이를 제정할 수 없다」라고 규정하고 있으며, 이 규정에 따라 지방자치법 제261조 및 제262조는 지방자치특별법의 주민투표에 관한 구체적인 절차를 정하고 있다.¹⁶⁾

14) 김삼미 편역, 「외국지방자치단체의 주민투표제도」, 한국지방행정연구원, 1997. 9. 18면 참조.

15) 김영삼, “주민참여제도에 관한 고찰”, 성운 허경교수 화갑기념논문집, 1999, 416면 참조.

16) 加藤富子, “住民投票制度”, 園部逸夫(編) 地方自治法講座 3(住民参政制度), きょうせい 1990, 101면 참조.

나. 법률(지방자치법)에 근거한 주민투표

하나의 자치단체에만 적용되는 지방자치특별법의 제정에 수반되는 주민투표(주민투표에서 부결되면 국회는 해당 법률을 제정할 수 없음)와 주민의 의회해산, 공직자 해직청구에 따른 주민투표의 두 가지가 있다. 앞의 경우는 이른바 중요사안에 대한 주민투표이고, 뒤의 경우는 이른바 주민의 해직청구에 따른 후속절차로서의 주민투표이다. 앞의 경우의 주민투표는 하나의 자치단체에만 적용되는 특별법제정과 관련한 주민투표로서 그 자치단체의 주민 과반수 동의를 얻으면 국회는 이것을 제정할 수 없게 되는 효력이 있으며, 여기에는 히로시마 평화기념도시 건설법 등의 예가 있었으나 1950년 이후 그 예는 찾아보기 힘들다.¹⁷⁾ 그 절차는 의회에서 법률안이 통과되면 내각총리와 자치대신을 거쳐 해당 자치단체에 통지되고, 해당 자치단체의 장은 그 통지를 받은 날로부터 31~60일 사이에 그 법률안에 대한 찬·반의 주민투표를 실시하며, 그 투표의 결과가 가결인 경우에는 자치대신과 내각총리에 보고되어 총리가 이를 공포하며, 그 투표에는 선거규정이 준용된다. 뒤의 경우의 주민투표는 이른바 주민소환으로서, 주민이 스스로 투표에 의해 선출한 자치단체장 또는 지방의원에 대해서 그 지위를 임기 중에 해직시킬 수 있는 효력이 있다.

다. 조례에 근거한 주민투표

헌법이나 법률에 규정되어 있는 주민투표제도 이외의 경우에, 특히 특정의 쟁점에 관한 표결을 주민투표로 행하려고 하는 경우에는 법률 이외의 것에서 근거를 구하고, 절차를 규정하여야 한다. 이와 같은 근거

17) 이성연, 전계논문, 49면 참조.

규범이 조례이다.¹⁸⁾ 따라서 일본에서는 주민투표를 실시하기 위한 조례가 실제로 제정되고 있으며, 지방자치법 제74조에 의거하여 주민투표를 위한 조례의 제정을 주민이 직접청구하는 사례가 증가하고 있다.¹⁹⁾

라. 사실상의 주민투표

법률과 조례에 근거를 두지 않은 것으로서, 원자력발전소 입지의可否, 삿쵸로시의 동계올림픽 유치의可否, 町名변경의可否 등 다양한 형태로 나타나고 있다.

3) 실 무

가. 운영

현재 주민이 투표에 의해 직접 당해 지방자치단체의 특정 정책에 대한 찬반을 결정하는 방식은 법적으로 규정되어 있지 않다. 따라서 주민투표의 관리·집행에 관하여 규정해 놓은 법령이 없기 때문에 주민투표의 운영방법은 지방자치단체가 독자적으로 조례나 규칙으로 규정할 수밖에 없다.

(1) 주민투표의 집행자

법령상 지방의회의원, 단체장을 비롯한 공직자의 선거, 또는 의회의 해산청구(지방자치법 제76조), 지방의회의원의 해직청구(지방자치법 제80조) 및 단체장의 해직청구(지방자치법 제81조) 등의 절차에 근거하여 실시되는 주민투표는 모두 선거관리위원회가 관리한다. 이에 대하여 니시우라마키町 조례로 정한 주민투표제도는 町長이 관리·집행하도록 되어 있다(더욱이 원자력발전소의 설치와 관련하여 주민투표조례를 제

18) 이성연, 전계논문, 50면 참조.

19) 武田眞一郎, “住民投票をめぐる 法的問題”, 法律のひろば, 1993. 6. 26면 참조.

정하고 있는 다른 市나 町의 조례에 있어서도 주민투표의 관리·집행자는 모두 단체장으로 되어 있다.

(2) 주민투표운동

위에서 설명한 선거나 투표는 법령상 호별 방문행위가 금지되어 있으며 이에 대한 위반행위에 대해서는 벌칙이 적용된다. 이에 반하여 니시우라마키町 주민투표조례는 투표운동에 관하여 공직선거법 등의 규정을 준용하지 않았고 아울러 금지규정을 두지 않았다. 단지, 이에 대신하여 「매수 등 町民의 자유로운 의사가 구속되거나, 부당하게 간섭되어서는 안된다」(제51조)라는 규정이 있지만, 이 규정에 해당하는 행위에 대한 벌칙 규정은 없다. 그 이유는 주민투표가 법률에 근거하지 않는 제도이므로 경찰이 단속하는 것은 불가능하고 또 町이 단속한다는 것도 인원이나 현실적 측면에서 사실상 곤란하기 때문이다. 설사 벌칙 규정을 둔다고 하더라도 町이 강제력을 수반하는 규정을 두는 것은 법률상 불합리한 것이라고 보았기 때문이다.

(3) 부재자투표

공직선거법 제49조는 선거권자가 여행이나 일로 인해 투표일에 투표소로 가서 투표할 수 없는 경우에는 부재자 투표관리자가 관리하는 장소에서 투표할 수 있도록 규정되어 있다. 또 병이나 부상, 신체적인 장애 등으로 인해 보행이 곤란한 경우도 마찬가지이다.

이에 대해, 니시우라마키町에서의 원자력발전소 건설에 따른 주민투표제도에 관한 조례시행규칙은 병으로 입원중인 투표권자의 부재자 투표가 가능한 장소를 町内の 시설(국민건강보험병원, 노인보건시설, 특별양호 노인센터의 3개소)에 한정하고 있다(기타 투표권자에 관해서는 부재자투표를 町廳에서 행했다).

부채자투표를 이렇게 한정된 것은 원래 町外施設 사용에는 町의 권한이 미치지 않는다는 것, 주민투표 자체는 니시우라마키町이 독자적으로 실시하는 「町내에서의 선거」에 지나지 않는다는 등의 이유 때문이다.

나. 사무처리

(1) 주민투표사무의 위임

니시우라마키町의 주민투표는 町長이 집행하도록 조례로 규정되어 있다. 니시우라마키町에서는 주민투표조례시행규칙 제72조에 「町長은 주민투표에 관한 사무를 니시우라마키町 선거관리위원회에 일임하고, 이것을 집행할 수 있다」고 규정하고, 이것과 지방자치법 제180의2(「단체장 사무의 위원회 등에의 위임 및 보조집행」)를 근거로 주민투표사무의 집행을 선거관리위원회에 일부위임하였다.

주민투표와 관련된 사무 중 조례, 시행규칙에 근거한 사무와 예산의 집행은 선거관리위원회가, 섭외 등 그 이외의 사무는 町長이 각각 담당할 것을 기본으로 하고 필요에 따라 町長과 선거관리위원회(사무국)가 협의하는 것으로 되어 있다.

(2) 개표입회인의 선임

니시우라마키町의 경우, 주민투표는 원자력발전소 건설에 대한 찬반을 묻는 방식으로 실시되었다. 양자택일 방식으로 주민투표가 실시되었는데 주민투표운동은 이른바 町을 양분하는 양상으로 나타났다. 그런 만큼, 선거의 경우와 같이 투·개표가 공정하게 진행될 수 있는 제도적 장치의 보장이 확보되어야 한다.

선거의 경우, 개표입회인은 후보자의 이익대표와 동시에 선거인의 공

익대표의 입장에서 개표사무 집행을 감시함으로써 선거의 공정성을 확보하기 위해 개표에 참관한다.

니시우라마키町의 주민투표조례에서는 투표입회인, 개표입회인의 선임에 공직선거법을 준용할 것을 규정하고 있다. 이 중 개표입회인의 선임에 관해서는 町이 원자력발전소 추진파와 반대파가 협의하여 조례 및 시행규칙의 규정에 따라 각 파로부터 개표입회인 2인씩을 선임하고 선거관리위원 중에서 1명이 더 선임되었다.

투표입회인의 선임에 관해서는 투표관리자의 선임과 함께 13개 투표구에 있는 각 투표구 사무주임이 구청장에게 추천을 의뢰하고, 이 추천에 근거하여 투표입회인, 투표관리자가 선임되었다. 선거의 경우에도 투표입회인의 선임은 선거관리위원회가 행하게 되어 있지만, 그 선임방법은 이와 같다고 할 수 있다.²⁰⁾

(3) 경비·투표운동제한 등

이외에 선거의 경우와 마찬가지로 경찰서장에 의해 주민투표의 집행·통지가 시행되고 있다. 경비요청에 관해서는 예측 못한 사태에 대비하여 시행되고 있다.

또 원자력발전소 건설에 관한 논의를 심화시키고 주민투표에 대한 관심을 제고하기 위하여 심포지움이 개최되었다.

상술한 바와 같이 주민투표운동은 자유였지만 투표일을 3일 앞두고 町은 원자력발전소 추진파와 반대파의 각 대표에 대하여 투표가 혼란이나 사고 없이 실시되도록 투표일 전일 오후 8시를 기해 투표운동을 종료할 것과 투표일 당일에는 가두선전활동 등 일체의 투표운동을 중지하여 줄 것을 요청하였다.

20) 김상미, 전계편역서, 32면 참조.

4) 문제점

첫째, 단체장이나 지방의회의 책임회피로 이어지지 않을까?

둘째, 주민투표제도는 이성보다도 감성에 의존하는 바, 주민이 비합리적인 결정을 내릴 위험이 있으나 일단 결정되면 그것을 번복하는 것은 용이하지 않다.

셋째, 개표결과 그 차이가 근소한 경우 감정적 대립만 남기는 것은 아닌가?

상기의 논점은 주민투표제도의 도입 자체에 관한 것과 절차, 운용면의 연구에 의하여 문제를 해결할 수 있는 것으로 나누어 논의할 수 있다.

첫째문제와 관련하여, 단체장이나 지방의회의 책임회피문제에 관해서는 지방의회나 단체장의 책임범위를 명확히 함으로써 해결할 수 있다. 둘째문제인 주민의사결정의 합리성과 관련하여 일본은 아직 주민투표제도를 도입하기 위한 사회적 기반이 정립되어 있지 않다. 직접민주제에 대한 평가와 관련된 문제이지만, 여기에서는 주민에 대한 적절한 정보의 제공이 중요하다. 이와 관련하여 언론의 동향과 주민의 의사형성 문제를 함께 검토할 필요가 있다. 셋째, 결과가 근소한 차이일 경우의 문제, 즉 일도양단적인 해결에 대한 의문은 주민투표의 대상과 절차의 문제라고 할 수 있을 것이다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 특별다수결 원칙의 채택이라는 여지가 남겨져 있다. 또 감정적 대립의 문제 또한 주민투표의 쟁점사항이다. 이것은 선거에서도 있을 수 있고, 지방자치단체의 규모에 따라서는 누가 사안을 결정한다고 해도 있을 수 있다.²¹⁾

이외에도 주민투표에 적합한 것은 무엇인가? 종합적이고 장기적인 검토를 요하는 문제나 고도의 전문기술적 판단을 요하는 문제를 Yes

21) 김상미, 전계편역서, 20면 참조.

또는 No의 양자택일의 선택에 맡겨도 좋은가라는 문제와, 주민의 범위, 구역을 어떻게 정할 것인가? 투표구의 조작에 의하여 결과가 좌우되지 않을까? 다수파에 의하여 소수파의 의사가 무시될 위험은 없는가라는 문제점이 대두되고 있다.

또한 일본의 현행법상 주민투표제도는 헌법에 근거하여 지방자치특별법에 대한 찬·반투표와 직접청구에 수반하는 주민투표(지방의회의 해산청구시 해산투표, 의원·단체장의 해직청구시 해직투표)뿐이고 본래의 일정한 쟁점에 대하여 주민의사표명기능을 기대할 수 있는 것 또한 전자 뿐이다. 일본헌법 제95조가 정하는 「한 지방자치단체에만 적용되는 특별법」²²⁾은 이유야 어쨌든 오늘날에는 거의 이용되지 않고 있다. 이미 각 지방자치단체의 분쟁에서 밝혀진 것처럼, 주민소환²³⁾도 주민투표제도로서의 기능을 할 수 있다. 그렇지만, 이에 대해서는 단체장이나 지방의회의원의 자질, 적격성이 쟁점이 되는 해직청구를 특정 정책에 관해 주민의사를 반영시키고자 하는 주민투표제도에 대신하여 사용한다는데 문제가 있다.

또한 지금까지 일본에서는 다수의 주민투표조례가 제정되었지만 대부분 원자력발전소의 입지에 관한 문제, 지역개발과 환경에 관한 문제, 자치단체간 합병에 대하여 찬반을 묻는 것이 많았지만, 한편으로는 대학의 유치나 기업에 대한 지방자치단체의 용자, 국립병원의 존속, 학교의 통·폐합, 지방자치단체의 명칭변경 등 다양한 테마가 거론되고 있는 것을 볼 때, 오늘날 주민참여요구의 다양성을 이해할 수 있다.²⁴⁾

또 주민투표조례는 법적으로 단체장을 구속하지 않는 자문적인 성격을

22) 국회법 제67조, 지방자치법 제261조 참조

23) 일본 지방자치법 제13조, 제76조~제85조)

24) 김상미 전개편역서, 18면 참조.

지니고 있다. 따라서 주민투표로써 지방의회에 의해 의결하여야 하는 사안은 원자력발전소의 입지 등의 문제를 제외하면 별로 없다는 것이 현실이다.

주민투표조례의 제정을 요구하는 직접청구가 부결되는 가장 큰 이유는 조례의 근거없이 이른바 사실상의 주민투표제도가 실시되는 사례를 볼 수 있게 된 것도 문제라고 할 수 있다. 앞으로 컴퓨터 네트워크를 이용한 주민투표제도가 현실로 다가올 것으로 예상된다.

3. 결 어

우리 나라의 주민투표는 미국의 주민투표에 비하면 實例가 극히 적으며, 주민투표제도를 포괄적으로 보장하는 일반법은 존재하지 않으므로, 절차면에서의 법정비도 늦어지고 있다. 이는 지방자치제도 자체의 역사가 일천한 면도 있으나 역시 주민의식에 있어 큰 차이가 있으며, '정치·행정에 대한 주민참가'의 사고방식이 상이한 것에 기인하고 있다. 미국의 주민의식의 기저에는 행정에 대한 강한 불신감이 있으며, 정보공개와 공적인 의사결정에 있어서의 주민참가를 강하게 요구하고 있으며, 이러한 주민참가가 그들의 정치, 즉 자기들의 희망을 실현하기 위한 기본이 된다는 인식이 있는 것 같다.

이에 비하여 일본의 주민의식에는 돈이나 이권에 얽혀진 정치오염을 수없이 많이 겪었기 때문에, 정치 및 정치가에 대한 강한 불신이 있는 대신 행정에 대해서는 다소 신뢰하는 것이 특징이다. 이러한 신뢰는 「결코 틀린 선택을 하지 않는다」라는 행정에 대한 순박한 신뢰와, 「한 번 위임한 후에는 비교적 관용하여 인내심이 강하다」라는, 행정을 담당하는 측에서 본다면 “편안한” 감정이다. 그러나 여러 지방공공단체의 공금사용을 둘러싼 불상사는 이러한 생각이 잘못된 것인지도

모른다는 것을 “순박한 일본인”들에게 시사하고 있는 것 같다.

그렇다면 일본인들은 무엇때문에 행정에 대하여 “말긴다”라는 관념을 가지고 있는 것일까? 적어도 오늘날의 행정수요는 복잡다양하고 전문화되어 있는 것은 사실이다. 국가의 정책을 입안하는 관료는 물론, 지방자치단체의 직원이 행하는 행정실무까지도 적어도 그 사업에 관한 지식, 법률 기타 제도 등에 통달한 어느 정도의 전문성이 요구되는 것이다. 그러나 행정실무를 수행하는 데 있어서의 전문성은 결코 10년 이상의 경험을 요구하는 것은 아닌 것이다. 다수의 행정직 업무는 인사이동으로 담당자가 빈번하게 교체된다. 전문성이 요구된다고 하지만 하나의 업무를 3년만 계속하면 ‘베테랑’이라고 불리우는 경우가 많다. 즉, 행정의 ‘전문성’이라 하여도 그 정도의 문제인 것이다.

미국과 일본의 행정조직의 차이를 생각해 볼 때 이것은 어디까지나 상대적인 특징에 불과하지만, 미국과 일본의 행정조직의 구조를 비교해보면 「조직의 다양성과 변혁능력」이라는 면에서 양자가 정반대적이라고 생각된다.

미국의 행정부의 간부인사는 오늘날도 더욱 정치적 임명에 의하는 경우가 많다. 예컨대, 대통령이 교체되면 대통령의 임명에 의하는 고급관료를 중심으로 약 2,200명의 자리가 일체히 교체된다. 새롭게 교체되어 들어오는 고급관료의 이전의 경력은 보통 대학교수, 민간기업의 사장이나 중역, 변호사 등 각양각색이다. 주정부나 자치체의 관료도 그長과 기본적으로 운명을 같이 한다.

이러한 제도에서는 관직교체에 따르는 혼란이나 행정의 계속성이 훼손되는 위험이 있지만 행정을 정치의 관리하에 두는 것이다. 이는 미국인들이 전문적인 관료가 장기간에 걸쳐 실질적인 통치권을 장악하는 것을 경계하였다는 것을 상기할 수 있다. 정권교체와 같이, 외부의 인재

를 행정부의 간부로 기용하는 것은 행정의 통치권력을 公選職에 대한 임명이라는 형태로 정치의 관리하에 두는 것 뿐이다. 여기에서의 정치와 행정의 관계는 「행정」을 長이나 간부의 수족이라는(따라서 권력을 갖고 있지 않다) 일종의 직업집단으로서 국민에 의한 권력의 위임을 근거로 「정치」가 갖는 기능에 본래적인 우위성을 갖게 하는 관계이다.

또한 행정부의 간부가 외부에서 왔다가 다시 외부로 돌아가는 시스템은 행정조직에 있어서 행정 외의 세계와의 교류나 인적 네트워크의 다양화를 촉진하는 것이다. 이러한 외부와의 교류나 다양성이 많은 조직은 조직으로서의 범위가 넓고 혁신성이 많은 것이다. 특히 이러한 장점은 정권교체와 함께 교체되는 고급관료뿐만이 아니다. 미국의 노동시장은 일본과는 대조적으로 보다 유동성이 높으며 중도채용이 폭넓게 행하여진다.

일본의 공무원제도에도 정치적 임명에 의한 職과 자격임용제의 의한 職이 존재한다. 국정에는 의원내각제를 채택하여 대신 밑에서 일하고 있는 국가공무원의 대부분은 자격임용제로서 임명된다. 지방자치단체에 있어서 首長의 보좌역은 규모로서는 미국의 대통령 참조진에 비할 바는 아니지만 미국의 정치적 임명직에 보다 가까운 시스템을 쓰고 있다. 그들은 도지사, 출납장(市町村의 경우는 助役, 收入役) 등이며, 首長(知事 또는 市町村長)에 의하여 임명된다. 그러나 首長 밑에서 근무하는 지방공무원의 대부분은 국가공무원과 같이 자격임용제로서 임명된다.²⁵⁾ 일본의 행정조직은 대기업보다는 한층 종신고용제를 철저하게 관철하고 있으며, 異職種(행정 외의 세계)과의 인재·정보의 교류는 빈약하다. 부패나 매너리즘을 방지하기 위하여 인사이동을 빈번하게 행하지만, 그것은 대부분 공무원의 세계에서만 이루어진다. 그러므로 어떤 의미에서는 효율성의 장점을 유감없이 발휘하게 되지만 참신하고 혁신적인 발상은 좀처럼 나오지

25) 小室明子, 「住民投票 I」, 公人社, 1998. 8. 151면 참조.

않게 된다. 한번 공무원이 되면 30년 이상 근무하기 때문에 일본의 행정공무원이 이직중(행정 외의 세계)에 직접 접촉할 기회는 극히 적으므로 당연한 것이며, 극히 일부의 예외를 제외하고는 누가 대신이 되어도, 지사가 되어도 정책의 변경 같은 것은 좀처럼 보이지 않는다.

다음으로 미국과 일본의 행정조직상의 차이점으로서 「정보공개제도의 역사와 실천」이라는 문제가 있는데 이는 IV-3에서 살펴보도록 한다.

Ⅲ. 우리 나라의 주민투표제도

1. 현황 및 문제점

우리나라의 지방자치법은 「지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지, 분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다」(제13조의2 제1항), 「주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다」(동조 제2항)고 하여, 지방자치법상에 주민투표에 관한 근거규정을 마련해 놓고 있다.

그러나 근거규정만 마련한 채 주민투표의 대상, 발의자, 발의요건, 기타 투표절차 등을 규정할 법률을 제정하지 않은 채 지금까지 방치해 놓고 있으며, 구체적 입법조치의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.²⁶⁾

그런데 정부는 1994년에서 1995년에 전국에 걸쳐 도농복합형태의 시

26) 이기우, “지방행정예 대한 주민의 참여와 통제”, 공법연구, 제24권 제3호, 한국공법학회, 1996. 6. 77~78면 참조.

를 설치함에 있어 주민의 의사를 묻기 위한 비공식적인 주민투표를 실시한바 있는데, 이것은 아직 주민투표에 관한 구체적 입법조치도 없는 상태에서 임기응변식으로 행해진 것이지만, 그러나 이것을 계기로 주민투표제도의 구체적 실시를 위한 입법조치의 현실적 필요성이 절실히 제기되기도 하였다.²⁷⁾

2. 구체화방안

주민투표법에 모든 사항을 아주 상세하게 규정하는 것은 문제가 있으며, 오히려 골격입법의 형태로 주요사항만 간결하게 주민투표법에 규정하고 상세한 사항은 각 지방자치단체의 조례에 위임하는 것이 주민자치의 정신에도 어울리는 것이 아닐까 생각된다.

주민투표법의 제정 이외에 생각할 수 있는 또 하나의 방법은 지방자치법의 개정을 통한 주민투표조례의 도입방법이다. 이것은 현행 지방자치법 제13조의2 제2항을 개정·확충하여, 주민투표에 관한 기본적인 중요한 사항을 지방자치법에 직접 규정하고 나머지 세부적인 사항은 지방자치단체의 조례에 위임하는 방안이다.²⁸⁾ 이러한 방식은 한편으로는 지방마다 특색있는 주민투표제도를 실험하여 보다 개선할 수 있는 장점이 있는 반면에 경우에 따라서는 주민투표제도가 유명무실하거나 남용되도록 제도화할 우려가 있다. 따라서 그러한 경우에도 주민투표법에서는 주민투표의 대상, 주민투표권자, 주민투표구(관할구역), 투표인명부 작성, 주민투표안의 공고, 주민투표에 관한 운동, 주민투표의 투·개표 및 확정, 주민투표의 효력에 대한 이의 절차(소청 및 재송 등), 주민투

27) 김희곤, 전계논문, 476면 참조.

28) 김희곤, 전계논문, 479면 참조.

표 관련법규 위반자에 대하여 조례로 정할 수 있는 벌칙의 한도 등에 관한 기본적인 사항은 반드시 규정하고 주민투표의 대상, 발의요건, 발의절차 등에 다툼이 있는 경우에 조례로써 선택할 수 있도록 위임하는 방식은 선택해 볼 수 있다고 본다.

만약 입법자에게 주민투표법을 제정할 의지가 없다면 이를 조례에라도 위임하여 정할 수 있게 하여 주민참여의 통로를 개설해 주는 것이 현실점에서 요청된다고 하겠다. 입법자가 권한만 가지고 이를 행사하지 않아 입법공백상태를 초래한 것에는 정치적인 책임이 따라야 한다.²⁹⁾

3. 결 어

주민투표는 원칙적으로 지방자치단체 내부의 의사결정이므로 지방자치단체의 자치사무에 한하여 인정될 수 있으나 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 국가사무에 대해서도 가능하다고 본다. 지방자치행정도 원칙적으로는 대의제에 입각하고 있기 때문에 대부분의 중요한 일들은 주민의 대표기관인 지방의회에서 결정되게 마련이다. 따라서 주민의 의사를 묻기 위하여 직접주민투표에 부치는 것은 극히 예외적인 경우라고 볼 수 있다.

그러므로 이와 같은 극히 예외적인 경우에도 중앙정부가 일률적으로 주민투표법을 무리하게 제정하여 시행하기 보다는, 각 지방자치단체별로 그 때그때 그 지역실정에 맞는 주민투표조례를 만들어 시행하게 하는 것은 주민자치의 실현 측면에서도 바람직한 면이 있다고 생각된다.³⁰⁾

주민투표제도를 도입함에는 주민투표제도가 남용되어 대의민주제도

29) 이기우, “주민투표제도의 입법방향”, 1998, 「공법연구」, 제27집 제1호, 503면 참조.

30) 김희곤, 전개논문, 484면 참조.

의 장점이 훼손되지 않고 그 단점을 보완하도록 하여야 한다. 지방자치법은 지방자치단체장에게만 발의권을 인정하고 있으나 오히려 주민이나 지방의회도 발의할 수 있도록 하여야 한다. 주민투표제도가 남용되지 않도록 하기 위해서는 주민투표에 부적합한 사항은 주민투표의 대상에서 제외하도록 하며 그렇지 않은 모든 주요한 지방문제를 대상으로 하는 것이 바람직하다. 주민투표의 결정은 지방의회의 의결을 갈음하는 효과를 갖도록 하는 것이 바람직하며 지방의회의 의결보다 강한 효력을 갖도록 하는 것이 바람직하다.³¹⁾

IV. 주민투표의 실질화와 정보공개

1. 정보공개제의 필요성

오늘날 행정부가 가지고 있는 정보는 확대되고 있으며 다양한 공적 의사결정이 대량의 정보에 기하여 행하여지고 있다. 따라서 정보공개제도는 시민이 공적 의사결정에 참가함과 동시에 행정권력을 감시하기 위해서 중요한 것이다.

정보공개는 주민투표에 있어서 대전제가 된다. 즉 정보공개제도가 확립되지 않으면 진정한 의미의 주민투표 내지 주민참가는 실현될 수 없다. 어떤 정책결정이 이루어지려고 할 때 그 결정의 내용·판단의 기초가 되는 개개의 사실이나 데이터, 그 결정에 의한 개개의 권리·이익이나 환경에의 영향 등을 알지 못하고 주민이 그 정책결정의 시비에 관

31) 이기우, 전계논문, 504면 참조.

해서 의견을 진술하고 직접청구권을 행사한다는 것은 불가능하다.

정보공개제도가 요청되는 것은 첫째, 자치행정에 있어서도 진정한 의미에서의 주민에 의한 정책결정, 합리적인 정책결정을 실현하기 위해서는 행정에 의한 정보의 일방적 독점을 배제하고 행정이 주민에게 보여주고 싶지 않은 정보를 포함해서 이것을 전부 주민에게 공개하는 것이 필요하며, '주민에 의한 지방자치'를 실현하기 위해서는 정보공개제도의 도입이 필요하다.

둘째, 주민은 행정의 담당자인 동시에 행정에 구속되기도 한다. 현대 행정은 주민 개개인의 일상생활의 구석구석까지 영향을 미치고 있다. 도시계획이나 공공시설의 건설, 각종의 허가·인가행정, 감독행정 등에 의하여 주민은 여러가지 형태로 권리를 제한받기도 하고 이익이나 불이익을 받고 있다.

따라서 주민이 행정의 공평성과 합리성의 확보를 구하고 개인의 권리를 지키려면 행정에 관한 정보를 하는 것이 불가결의 전제가 된다. 행정의 의사결정과정이나 판단의 기초가 되는 데이터를 알지 못한다면 주민은 행정에 대하여 유효한 이의제기를 할 수 없고 자신의 권리를 지킬 수 없다.³²⁾

또한 행정의 정보관리가 오늘날 주민참가라고 하는 것보다도 오히려 주민관리의 방향으로 기능하고 있는 상황에서 정보공개제도는 원칙적으로 모든 정보를 주민에게 공개하는 것을 행정측에 의무지우는 것이다. 주민이 행정측의 정보관리에 의해 일방적으로 이끌리는 입장으로부터 벗어나기 위해서는 정보공개제도가 필요불가결한 것이다.³³⁾

32) 육중수, "주민참가의 활성화를 위한 정보공개제도", 「공법연구」 제26집 제3호, 80면 참조.

33) 久禮교수는 정보공개는 ①주민의 알권리의 보장, ②주민의 행정에의 참가와 촉진, ③주민의 행정에 대한 신뢰확보 ④주민의 생활에 있어서의 충실과 향상이라는 점에서 지방자치의 확보를 위해 없어서는 안 될 제도라고 하였다. 久禮義一, 「現代地方自治の諸問題」, 勁草書房, 1993, 26면 참조.

2. 주민의 알권리와 정보공개제도

주민의 알권리는 헌법에 명문규정은 없으나 보통 개인의 존중과 공공의 복지, 표현의 자유, 참정권 등에 관한 기본적 인권의 규정에 알권리의 취지가 내재하고 있다. 따라서 지방자치단체도 헌법상 기본적 인권으로서의 알권리를 지방자치제도의 전제로서 당연히 인정하여야 한다. 즉 알권리는 헌법의 지방자치의 보장규정에 근거지워지고 있다. 우리 헌법은 제8장에서 지방자치의 본질로서 '단체자치'와 함께 '주민자치'를 보장하고 있다. 이에 따라 지방자치법은 직접민주주의적인諸제도를 채택하고 있으며, 이는 주민의 적극적인 행정감시·행정참가를 보장하기 위한 제도로서 주민의 알권리가 보장되지 않으면 무의미하다. 이러한 의미에서 알권리는 특히 지방자치에 있어서 불가결한 주민의 권리, 주민자치의 전제조건이라 할 수 있다.

따라서 지방자치단체에 관하여 주민의 알권리를 보장받기 위해서는 정보공개제도가 중요한 역할을 하게 된다. 즉 지방자치단체에 있어서 정보공개제도는 헌법상의 알권리를 구체적으로 보장하는데 유효한 제도이다. 따라서 자치단체에 있어서 정보공개조례의 존재는 행정절차의 법리, 정보공개를 크게 진전시키는 것일 뿐만 아니라, '주민의 알권리'의 측면에서 정보공개를 실정법화하는 것에 의해 주민의 권리보장을 보다 구체적이고 실체성있게 하는 것이며, 행정과정의 적정과 주민의 참가능력의 형성을 도모할 수 있다는 의미에서 그 독자적인 의의를 찾을 수 있다고 하겠다.³⁴⁾

3. 미국의 정보공개제도

미국의 정보공개제도의 역사를 개관하여 볼 때 정부에 대하여 정보

34) 육종수, 전개논문, 84면 참조.

공개를 요구하는 움직임은 제2차 세계대전 중에 이미 존재하였다. 당시에도 정부권력의 거대화에 따라 특히 국제정세에 관해서는 비밀주의가 현저하였다. 미국에서는 먼저 ‘알 권리’라는 개념을 전개하여 시민들도 정부정보의 공개를 요구하는 움직임이 활발하게 되었으며 연방의회에서도 행정기관의 정보를 입수할 방법을 검토하게 되었으며, 1966년 7월 4일에는 1946년의 행정절차법(Administrative Procedure Act, APA)의 정보공개에 관한 조항을 개정하여 「정보공개법」(Freedom of Information Act, FIOA)로서 성립시켰다.

이 정보공개법은 ①누구라도 정부에 대하여 정보를 요구할 수 있다. ②9개의 개별적·구체적인 적용제외규정을 제외한 모든 정보를 공개할 것(원칙적 공개), ③정부정보에 대한 Access權을 거부당한 자의 소송제기에 기하여 합중국지방법원이 당해 행정기관의 비공개조치를 사법심사의 대상으로 할 것 등이 주요한 내용이다. 법률의 중요한 조항으로는 행정기관의 정보제공의무, 적용제외규정, 보고서제출의무, 행정기관의 정의 등이다. 이 외에도 회의공개법이나 정치윤리법 등의 정보공개제도가 있으며, 행정이나 정치에 대한 시민의 감시기능이 확보되어 있다.³⁵⁾

이상은 연방수준에서의 정보공개제도이지만 州수준에서도 주법에 의한 정보공개제도가 정비되어 있다. 정보공개에 적극적인 州(예컨대 뉴욕주나 일리노이주)들은 적용제외규정에 대하여 행정기관의 재량이나 해석의 여지를 적게 하고, 정보공개의 실시기관에 주의회를 포함시키는 등의 특징이 있다. 또한 정보공개에 소극적인 州(예컨대 뉴저지주, 앨러배마주, 미주리주)들은 적용제외규정이 간단하고 행정기관의 재량이나 해석의 여지가 크며, 공문서의 정의도 좁게 해석하는 것이 특징이다.

35) David. D. Schmidt, Citizen Lawmakers, Temple University Press, 1989, 56면 참조.

실제의 운용에서도 연방수준이나 주수준이나 적용제외규정 등을 근거로 소송이나 프라이버시와의 저촉문제 등 상당한 과제가 남아 있는 것을 부정하지 않는다. 그러나 행정측이 갖고 있는 막대한 정보에 언제라도 접근할 수 있음으로서 시민에 의한 행정감시기능은 강화되며, 입수한 정보를 근거로 공적 의사결정에 관여하는 것도 가능하게 된다. 행정부도 언제든지 공개청구가 있을 때에 분명히 대응할 수 있도록 의사결정과정을 문서로서 명확하게 하여야 하며, 시민의 눈을 의식하여 보다 알기 쉬운 형태로 행정정보를 제공하게 된다.

행정권력이 거대화되고 시민의 위치가 작아지기 쉬운 오늘날 시민이 행정을 견제하는 힘을 제공하는 강력한 도구가 정보공개제도인 것이다.

4. 일본의 정보공개제도

일본의 정보공개제도는 공해문제나 소비자문제 등의 영향으로 지방수준에서의 정보공개조례는 여러가지가 있지만 국가수준에서의 대응은 미국보다 30년이나 뒤져, 1998년 11월에야 겨우 정보공개법요강안이 생겼으며, 지금에서야 일본의 시민도 정보공개제도를 행정감시를 강화하는 수단으로서 활용하기 시작한 것이다.

지방자치단체의 식량비나 출장여비 등에 관한 정보공개청구는 이후 일본행정의 회계시스템이나 공금지출의 자세를 변화시킬 것이다. 더욱이 시민이 이러한 비교적 소액의 공금의 사용 뿐만 아니라 거액의 공금이 움직이는 정책의 의사결정과정이나 의사결정의 배경이 되는 여러 가지 정보에 대한 접근을 구할 수 있게 되었을 때 그것은 거대한 행정권력을 뿌리로부터 흔들어 강력한 행정감시수단이 되고 있는 것은 틀림없다.³⁶⁾

36) 小室明子, 전계서, 185면 참조.

5. 우리 나라의 정보공개제도

우리 나라의 일반적인 정보공개법규는 먼저 1996. 12. 31일에 제정되어 1998. 1. 1일부터 시행되고 있는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’³⁷⁾(법률 제5242호)이 있고, 그에 앞서 각 지방자치단체별로 제정하여 시행해오고 있는 행정정보공개조례가 있다.³⁸⁾

- 37) 1. 적용범위- 정보의 공개에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 의한다. 지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 法令의 범위안에서 정보공개에 관한 條例를 정할 수 있다. 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다(제4조).
2. 정보공개청구절차- 모든 國民은 情報의 公開를 請求할 權利를 가진다. 외국인인 경우에도 국내에 일정한 주소를 두고 거주하거나 학술, 연구를 위하여 일시적으로 체류하는 자, 국내에 사무소를 두고 있는 법인 또는 단체는 정보의 공개를 청구할 수 있다(제6조, 동법 시행령 제3조).
3. 비공개대상정보- 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보에 대하여는 이를 공개하지 아니할 수 있다(제7조 제1항 제1~8호). 공공기관은 위의 비공개대상정보가 기간의 경과 등으로 인하여 비공개필요성이 없어진 경우에는 당해 정보를 공개대상으로 하여야 한다(제7조 제2항).
4. 정보공개절차- 정보의 공개를 청구하는 자는 당해 정보를 보유하거나 관리하고 있는 공공기관에 정보공개청구서를 제출하여야 한다(제8조 제1항). 공공기관은 정보공개청구가 있는 때에는 청구를 받은 날부터 15일 이내에 공개여부를 결정하여야 한다(제9조 제1항). 공공기관은 위 규정에 의하여 정보의 공개를 결정한 때에는 공개일시·공개장소등을 명시하여 청구인에게 통지하여야 한다(제11조 제1항).
5. 불복구제절차- 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 불작위로 인하여 법률상 이익의 침해 받은 때에는 공공기관으로부터 정보공개여부의 결정통지를 받은 날 또는 비공개의 결정이 있는 것으로 보는 날부터 30일 이내에 당해 공공기관에 서면으로 이의신청을 할 수 있다(제16조 제1항). 청구인이 정보공개와 관련하여 공공기관의 처분 또는 부작위로 인하여 법률상 이익의 침해 받은 때에는 행정심판법, 행정소송법이 정하는 바에 따라 행정심판, 행정소송을 제기할 수 있다(제17~18조). 공개대상정보의 공개청구된 사실을 통지 받은 제3자는 통지받은 날부터 3일 이내에 당해 공공기관에 공개하지 아니할 것을 요청할 수 있다(제19조 제1항). 비공개요청을 받은 공공기관이 당해 제3자의 의사에 반하여 공개하고자 하는 경우에는 공개사유를 명시하여 서면으로 통지하여야 하며, 공개통지를 받은 제3자는 당해 공공기관에 통지받은 날로부터 7일 이내에 서면으로 이의신청을 하거나 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다(제19조 제1항 후단~2항).
- 38) 행정정보공개조례는 1991년 11월 25일에 청주시 의회가 처음 의결한 후 1992년 6월 23일 대법원의 판결로 적법판정을 받아 전국 각 지방자치단체로 확산되었다.

V. 결 론

주민투표가 유효하게 기능하고 발전하기 위한 전제로서 필요한 제도로서 대체로 다음과 같은 것이 있을 것이다. 첫째, 국가나 지방자치단체의 정보공개이다. 정보공개는 주민이 사실오인에 기한 판단을 하지 않기 위해 더욱 기본적인 제도이다. 주민투표를 위한 정보공개인 경우에는 개별적인 청구에 의하는 것보다 행정측이 쟁점사항에 대하여 일반 시민을 향하여 알기쉽게 편집한 책자를 대량으로 배포하든지 CATV나 지방지 등으로 특집구성을 하여 선거때와 같이 보다 커다란 인구를 향한 노력이 필요하다.

둘째로는 공정성·중립성을 확보하는 절차이다. 이것은 정보공개에 있어서도 중요한 것이지만 사실설명에 대해서는 끝까지 중립성을 유지하는 절차가 요구된다. 또한 관계자나 시민이 찬부의 의견을 진술하는데 있어서는 공청회나 의견광고의 게재, 혹은 필요에 따라 행정측이 무료로 공개토론의 장을 제공하는 등의 방법으로 행정이 중립적인 입장으로 그 공정성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째로는 시민활동의 발전과 성숙이다. 주민투표는 특정의 쟁점에 대하여 주민 스스로 가부의 의사표시를 할 수 있는 자기결정권의 행사임과 동시에, 시민이 정치나 행정을 감시하기 위한 강력한 도구이기도 하다. 그러므로 주민투표운동의 본질은 시민활동인 것이다. 인구가 비교적 적은 소규모의 지역에서는 무보수의 자원봉사자를 동원하여 운동을 전개하는 것이 가능하지만, 도시와 같은 대인구를 대상으로 주민투표운동을 전개할 경우에는 대규모이며 조직적인 시민운동을 가능하게 하는 모체가 되고 그것을 지원하는 자금과 인력이 필요하게 된다. 그러한 강

력한 조직은 우리나라에서는 현재 정당이나 노동조합, 특정업계의 단체 등인데 이러한 단체들이 지역성을 반드시 반영하는 것이 아니므로, 주민투표를 원하는 지역주민으로서의 낮은 사람도 적고 그리 신뢰할 만한 단체가 아닌 것이다. 앞으로 보다 활발한 주민투표운동을 전개하려면 대규모이며 조직적인 활동을 가능하게 할 지역의 시민단체가 강력한 복수의 리더 밑에서 조직적으로 행하는 것이 불가결하다. 주민투표운동을 기존의 시민운동단체(NGO)가 직접 행하지는 않는다고 하여도, 홍보활동, 자원봉사자의 조직화, 자금모집방법, 유급직원과 자원봉사자의 역할분담 등 주민투표운동을 행하는 단체가 NGO의 노하우를 배울 부분이 많은 것으로 생각된다. 그러한 의미에서 주민투표운동과 NGO 및 시민운동의 발전은 결코 무관하지 않다.

넷째로는 주민투표를 위한 행정비용을 줄일 연구가 필요하다. 미국의 주민투표가 총선거나 예비선거일에 주민투표를 중첩시켜 하는 것은 주민투표를 위하여 소요되는 추가적인 경비를 최소한으로 억제하기 위함이다. 또한 주민투표관계의 범죄 등이 발생하지 않도록 운동에 있어서의 정보공개나 매수행위의 금지 등의 위반규정도 필요하다.

이상과 같이 우리 나라의 주민투표의 발전을 위해서는 어느 정도의 실례의 축적과 주민투표가 유효하게 기능하기 위한 사회조건을 강한 인내로 육성할 것이 필요하다.

【ABSTRACT】

A Study on Referendum System & the Opening of Administrative Information

Park, Hyo-Keun

A referendum system is not intended to nullify the indirect democratic system of representation but to enhance and improve the latter's effectiveness. It does connote all kinds of inherent problems. It can cause residents to decide illogically to remove the good aspect of a representative system and to be unnecessarily concerned. It can bring about administrative confusion by the misuse of votes.

And although it provides a way for the executors of the referendum to tackle issues head-on, it may provide a means for the head of local government and local assemblymen to evade responsibility.

On the other hand, a referendum system has advantages that residents, as the ultimate rulers of the local administration, can take part in the local administration, address problems and any opposition for themselves, make a law concerning major issues, and call to account a law that they passed. It also allows residents to improve concern for local autonomy, to bring about effective political

education, and to advance residents' elementary political knowledge. As mentioned above, the referendum system has merits and faults at the same time. Therefore we cannot draw a conclusion about the definite value of the referendum system. If the system has advantages, it also has its weak points. And if anyone wants to abuse the system, he or she can abuse it. In any case, we introduce a direct democratic system to compensate for the faults of an indirect democratic system, the discontent of the administration and the politics of an indirect democratic system. It is a problem of how well we can use the functions of a referendum system. When we examine the application of the referendum system by other countries, we can see that each country enforces the referendum uniquely and specifically. For example, in the United States, an administration area or local government charter must execute a referendum for any important articles. So, the United States is called a "country coercive about referendum". In Japan, there are two systems. One is formal referendum; the other is a practical referendum. Of the first is the constitutional referendum of regulations.

Also in the case of other countries, the referendum system is alive and well. However, in the case of Korea, referendum awareness has been insufficient up to the present time. These days, one of the rules of local government is about the introduction of referendums, Article 13-2. But some necessary laws are missing. A country that makes the pertinent law of referendum must consider several things: the basic purpose of the referendum and the laws pertinent to the

referendum process.

First, residents have to have a sense of mastery and responsibility because they are the primary subjects of local government. Second, since the local assembly in a democratic system is a fundamental institution of local government, it must unify and mediate the needs of residents actively and with diversity. Third, since the referendum system allows room for abuse, the procedural system has to be repaired and information must be open. Fourth, Articles that clearly define and include the legalization of referendum, referendum object, referendum procedure, referendum initiative and referendum force are necessary. Fifth, the referendum laws should produce articles of a general nature; it is reasonable to entrust free judgment to local governments concerning more specific articles.

And the opening of information, under the recognition that administrative information is not the private property of the government office but the public property of citizens and the government office, includes both sides, the opening of information and public relations. The one is the side that the government office admits its duty to respond in such a case as citizens ask for the opening of information. The other is the side that government office positively provides information for citizens.

To build a free and rich society, the opening of information will have to be developed into the following direction. Firstly, the law system of the opening of information has to be established. Secondly, administrative public relations must be performed in the

stage of decision-making, not in the stage of policy implementation as a means of obtaining citizens' cooperation. So to speak, for the realization of ideals of the true citizen participation, citizens' right for opening of information must be guaranteed and a more positive information supply should also be ensured. Thirdly, the management of official documents and data should be improved to be proper to the goal of the opening of information. And finally, civil servants and citizens' behavior on the opening of information must be led to become positive toward the opening of information through local administration and experience education in the real training field.