

住民投票制度의 一考察

張 校 湜

(建國大學校 法科大學 教授)

< 目 次 >

I. 들어가는 말	4. 住民投票의 發議者
II. 住民投票制度의 意義 및 機能	5. 住民投票의 效力
1. 住民投票制度의 意義	V. 住民投票 實施上의 留意點
2. 住民投票制度의 機能	1. 住民投票의 實施地域
III. 住民投票制度의 諸類型	2. 實施機關
1. 住民投票의 類型	3. 情報提供과 贊否의 運動
2. 韓國의 事例	4. 投票權者
IV. 住民投票制度의 立法方向	5. 投票方式
1. 住民投票制度의 爭點	6. 投票率
2. 立法의 形態	VI. 結 語
3. 住民投票의 對象	

I. 들어가는 말

2000년 12월 27일 대한상공회의소에서는 한국지방자치학회와 한국지방행정연구원 주최로 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회가 개최되었다. 그 중 제1주제는 자치행정의 책임성 확보방안¹⁾과 관련하여 주민투표제도에 관한 논의가 있었다. 행정자치부 역시 주민참여의 일환으로 주민투표법 제정을 위한 노력을 하고 있다.

일찍이 Barber는 “자신이 선호하는 민주주의는 지속적인 주민참여를 통하여 이루어지는 정책에 의하여 국가가 통치되는 것, 즉 의존적인 개개인이 모두 진정한 의미의 자유시민으로 발전되고 부분적인 개인의 이익이 공공재로 발전되는 것이다”고 정의하였다.²⁾ 이는 주민의

1) 자치행정의 책임성 확보방안으로는 국가에 의한 외부적인 통제와 지방자치단체장과 지방의회간의 상호 견제, 주민에 의한 통제 등과 같은 내부적인 통제로 나눌 수 있다. 그 중 주민에 의한 통제는 다시 주민소환, 주민발안, 주민투표 등을 들 수 있다.

직접참여에 의한 정책결정의 중요성을 간파한 것이라 할 수 있다. 지방자치에의 주민의 참여는 지방행정의 민주화, 사권의 보장, 행정의 합리화라는 측면에서 적극적으로 검토되어야 한다.³⁾

일반적으로 주민의 직접참여의 방식으로는 주민발안(initiative), 주민소환(recall), 주민투표(referendum)를 들 수 있다. 이 중 주민투표제도는 세계 각국에 있어서 국가 차원 혹은 지방자치단체 차원에서 널리 활용되고 있는 실정이다. 예컨대 국민이 국가의 중요사항에 대하여 가부를 결정하는 국민 투표나 지방자치단체가 자치단체의 중대한 정책에 대하여 가부를 결정하는 주민투표는 큰 장점을 지니고 있는 것은 사실이다. 우리 헌법 제72조에서는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제13조의 2 제1항은 “지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다”는 규정을 두고 있다.

따라서 우리나라 역시 국가 차원의 국민투표에 대하여는 헌법에 규정을 두고 있고 지방자치단체 차원의 주민투표에 관하여는 지방자치법에 규정하고 있는 바이다. 다만 지방자치법이 1994년 3월 16일에 개정되면서 주민투표에 관한 사항을 도입하면서 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 발의절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다(법 제13조의 2 제2항)는 규정을 두고 있었으나 7년이 가까워오는 지금까지 주민투표법이 제정되지 않아 유명무실한 조항에 그치고 있다.⁴⁾

이에 대하여 그동안 주민투표는 주민참여의 일환으로서 민의를 직접적으로 반영할 수 있다는 점에서 그 도입의 필요성이 강조되어 왔다. 그 지역사회의 지역문제에 대하여는 지역주민이 책임을 지고 지역실정에 맞는 해결책을 강구할 수 있는 길을 열어주는 것이 바람직하다. 따라서 주민의 직접참여의 일환으로서 논의되고 있는 주민투표의 실질적 활용을 위해서는 국회가 입법하기만을 기다릴 것이 아니고 적극적인 노력이 뒤따라야 한다. 이를 위하여 본고에서는 지방자치제도 개혁의 일환으로 주장되는 주민투표의 도입과 관련하여 각국의 예는 어떠하며 현실적으로 도입시에 발생하는 법적인 문제점에 대하여 고찰하여 보고자 한다. 특히 현행법 하에서 주민투표에 관한 지방자치법을 중심으로 그 구체적인 문제점을 살펴보고 그 입법형태를 국회의 입법에 의할 것이 아니고 지방의회의 조례로서 규율해 가는 방안에 대하여 알아보려고 한다. 이를 위하여 각국의 주민투표에 대한 입법례 및 운용현황을 보

2) Benjamin, Barber, Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age(Berkeley:University of California, 1984), p.132.

3) 丘秉期, 「註釋 地方自治法」, 博英社, 1995, 158面.

4) 물론 주민투표법 제정을 위한 일부 국회의원들의 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 1994년 여야의원들에 의해 각각 주민투표법안이 국회에 제안되었으나 소관 상임위원회에 상정되지도 못하고 의원들의 임기만료로 폐기되었으며, 1996년 9월 다시 일부 의원들에 의해 주민투표법안은 의원들의 무관심 속에 임기만료로 폐기되었다.

고 향후 주민투표의 입법방향을 모색해보고 그 실제적 운용상의 유의점을 규명하고자 한다.

II. 住民投票制度의 意義 및 機能

1. 住民投票制度의 意義

주민투표란 주민이 미리 정해진 질문에 의거하여 공적 쟁점에 대하여 개인의 의견을 투표로 표현하는 일련의 절차를 말한다. 이는 국민투표가 전국민에 관련된 쟁점에 대하여 전국적으로 실시되는 반면에 지방자치 단체에서 지방자치단체 주민에 관련된 쟁점에 대하여 실시된다는 점에서 구분된다. 이러한 주민투표는 다음과 같은 네가지 요소를 포함한다 할 수 있다.⁵⁾

첫째, 주민투표는 관련 주민의 의사를 묻는 것이다. 공공기관이 시행하는 여론조사는 표본을 대상으로 조사한 여론의 근사치를 알려는 것인데 반하여 주민투표는 주민의 의사를 묻는 것이다. 그러므로 주민투표의 결과는 논란의 여지가 없는 것이다. 또한 주민은 투표의 결과에 따라 영향을 크게 받을 것인 바, 그렇지 않은 여론조사에 응할 때와는 달리 진지한 자세로 응하게 될 것이다.

둘째, 주민투표는 주민이 미리 정해진 질문에 응답하는 것이다. 주민은 미리 정해진 해결책 중에서 선택하여야 한다. 이 점에서 주민투표는 스스로 의견을 창안해 제시할 수 있는 양케이트와 다르다. 주민투표에서의 응답은 찬성·반대·기권뿐이다. 물론 스위스의 예처럼 의회가 발안에 대한 대안을 만들어 발안과 함께 투표에 회부하는 것처럼 응답의 범위가 다소 확장될 수는 있다.

셋째, 주민투표의 대상은 원칙적으로 인사문제가 아닌 공적 쟁점이다. 선거가 대표를 뽑는 것이라면 주민투표는 공적 쟁점에 대한 주민의 의사를 결정하는 것이다. 그러나 실제에 있어서 양자의 구별이 절대적인 것은 아니다. 예컨대 주민투표에 거부당한 대표가 책임을 지고 물러나는 경우가 있으며, 주민소환을 확정짓기 위해서 주민투표가 실시되는 경우도 있다.

넷째, 주민투표는 공적 의사결정과정에 주민이 참여하는 것이다. 그러나 주민투표가 반드시 의사결정 자체를 의미하는 것은 아니다. 자문적 주민투표는 자치단체의 평가의 요소만을 내포하며, 방향 제시적 주민투표는 지방자치단체가 일정한 범위 내에서 정책수단을 선택하도록 기본적인 방향을 제시하는데 지나지 않으며, 의사결정적 주민투표만이 직접적으로 법적 구속력을 갖는다.

5) 안성호, "市民投票의 理論的 基礎와 爭點", 「自治行政」통권 제153호(2000, 12), 44-45面.

2. 住民投票制度의 機能

플뿌리 민주주의 실현의 장인 지방자치에서 주민이 직접 자신의 지역의 문제에 대하여 투표를 통하여 지역의 중요문제를 결정하는 주민투표는 주민에게 소속감과 만족감을 주며 간접민주제에서는 얻을 수 없는 역할을 수행한다. 그러나 직접참여 형태의 일환인 주민투표는 주민소환이나 주민발안 등과 함께 간접민주제와는 달리 다음과 같은 기능을 들 수 있다.

(1) 間接民主制의 補完機能

주민투표는 간접민주제의 보완기능을 수행한다. 지방자치단체에 있어서 주민자치에 대하여는 직접선거에 의한 자치단체장과 의회의 이원적 대표제를 취하며, 특히 주민은 자치단체장의 선거를 통하여 의회구성과는 별개로 자치단체 행정방침의 직접선택권을 행사할 수 있다.⁶⁾ 그러나 자치단체장 선거에 있어서도 의회의원의 선거에 있어서도 선거 그 자체가 갖고 있는 한계에는 변함이 없다. 즉 선거는 단일의 쟁점에 대하여 행하여지는 것은 아니며 정당이 제시한 정책이나 공약을 축으로 행하여진다. 따라서 간접민주제에 있어서는 개개의 정책에 대한 주민의 찬부의 의사는 반영되기 어렵다. 통상 어느 유권자가 후보자 A에게 1표를 행사하는 것은 그의 공약 하나 하나를 지지한 것이라 보기보다는 다른 후보자의 공약과 비교하여 보다 낫다고 판단하였기 때문이다. 예컨대 후보자 A의 복지정책에는 찬성하지만 환경정책에는 반대하는 경우도 상정할 수 있다. 또한 선거할 당시에는 쟁점으로 부상하지 않았던 문제가 후에 중대한 문제로 되는 경우도 있다. 선거 시점에서는 미지의 잠재적인 문제에 대하여 유권자는 후보자 A의 인격과 식견을 믿고 그러면 적절하게 처리할 것이라고 기대하고 투표하였어도 그 문제가 현재화한 때의 A의 처리에 대하여 불만을 갖을 수도 있다. 더욱이 주민이 특정의 문제의 처리에 대하여 커다란 불만을 갖는 경우, 주민의 직접적인 의사표명을 구하게되는 것은 어쩌면 필연적이다. 나아가 특정의 쟁점에 대하여 민의를 순수하게 추출할 수 있는 주민투표는 선거가 갖는 고유의 한계를 보완하는 기능을 수행하는 것을 기대할 수 있다.⁷⁾

(2) 正當性 賦與機能

주민투표를 통한 의사결정은 선출된 대표들이나 임명된 공무원들이 내린 결정보다는 강력한 민주적 정당성이 부여된다. 민주주의 정체에서 정통성의 기반은 시민의 동의이다. 따라서

6) 兼子仁, "自治体住民の直接民主主義的權利", 東京都立大學法學會雜誌 第33卷 第1号(1991), 20面.

7) 福岡英明, "間接民主制と住民投票の实效性", 「法律のひろば」 第52卷 第8号(1999.8), 22-23面.

주민투표에 의한 주민의 직접결정은 선출된 대표들에 의해 내려진 결정이 도달할 수 없는 정당성이 부여된다. 그러나 주민투표에 보다 강한 정당성이 부여된다고 해서 모든 결정을 주민이 직접 투표로 하여야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 주민투표에 의해 내려진 결정이 대표들에 의해 내려진 결정보다 더 현명하다고 가정하는 것도 아니다. 단지 대의민주주의 체제 하에서 중대한 결정을 하는 경우 최대의 정당성을 획득하는 결정을 내리기 위한 방안으로서 주민투표에 회부하는 방법이 있음을 인정하는 것이다.⁸⁾

선진외국의 사회의 안정성과 지속성의 하나의 원인은 직접민주제에서 찾는다. 그러나 이러한 정당성의 부여기능은 어떤 의미에서 대중민주주의에 있어서 하나의 단점이라 할 수 있는 선동정치로 빠질 위험이 있기 때문에 이를 방지하기 위해서는 조직적 이익집단에 대한 폭넓은 시민적 집단의 존재가 필요하다.⁹⁾

(3) 住民教育機能

주민투표는 주민을 공적 결정에 대한 관심을 환기하고 정보를 제공하며 직접 참여케 하여 주민의 잠재적 덕성을 계발하는 주민 교육기능을 수행한다. 주민투표는 주민을 사사로운 관심에서 벗어나 공적 대화의 광장에 참여하게 함으로써 공공정신을 기르는 기회를 제공하는 유력한 수단이다.¹⁰⁾ 민주주의론 자들은 이러한 교육기능이 지방수준의 주민투표를 통하여 가장 효과적으로 발휘된다고 강조해 왔다. 일찍이 루소가 “인간은 자유롭기 위해서 강제된다”고 말한 것은 소규모 지역사회 공동체에서 직접 참여하는 경험을 통해 강제로 공공정신을 교육받는다는 의미로 해석된다. J. S. 밀 역시 지방수준에서의 참여를 부정한 채 국가 수준에서만 참여를 인정하는 것은 공허하며, 민주정치는 지방 수준에서의 참여를 통해 배우는 것이라고 강조하였다.

(4) 葛藤解消機能

주민투표제도를 통한 중요한 의사결정은 투표결과와 다른 의사를 가진 소수파에게 있어서도 주민투표등을 행사함으로써 소외되는 불만을 해소 할 수 있으며 또한 소수자의 이익을 보호하는 기능을 수행한다. ‘모든 권력은 인민으로부터 나온다’는 공리를 받아들인다면, 受任者들이 특정쟁점에 대해 갈등이 발생한 경우에 있어서 그 최종 판단은 주민에게서 직접 구하는 것이 논리적이다. 아울러 표면화된 주민의 갈등은 공식적인 주민투표를 통하여 결정됨으로써 그 결과에 승복하고 갈등이 해소되는 기능을 수행하게 된다.

8) 안성호, 前掲論文, 47面.

9) 朴英道, “住民의 直接參與 通路擴大”, 『自治行政』 통권 제114호(1997.9), 58面.

10) 안성호, 前掲論文, 48面.

Ⅲ. 住民投票制度의 諸類型

1. 住民投票의 類型

주민투표는 주민의 의사를 묻기 위하여 실시되는 지방 레퍼런덤(local referendum)으로 그 형태는 (1) 근거규정, (2) 법적효력, (3) 실시조건, (4) 발안자 등에 따라 다음과 같이 다양한 유형이 성립 할 수 있다.¹¹⁾ 일반적으로는 법률이나 조례를 근거로 하여 의회나 주민을 발안자로서 의무형내지 임의형으로 실시되는 경우가 많다. 지방자치단체를 단위로 하는 경우에는 그 성격상 대상에서 헌법개정이나 조약승인 등은 대상으로부터 제외된다. 그리고 이러한 지방의 주민투표는 주민발안과 결합하여 실시되는 경우가 많기 때문에 주민발안과의 관계에 따른 유형을 구별하는 것이 가능하다. 현재에는 대개 다음의 4개의 유형으로 나누어 볼 수 있다. ① 발안자가 배타적으로 의회에 귀속하는 형(스웨덴, 포르투갈 등), ② 발안자는 일정수의 주민이지만 주민투표권의 결정은 의회에 귀속하는 형(핀란드:유권자의 2%가 청구의 요건, 스페인:유권자의 10%가 청구의 요건, 프랑스:유권자의 20%가 청구의 요건), ③ 일정수의 주민의 청구가 있으면 자동적·의무적으로 주민투표를 실시하는 형(룩셈부르크:유권자의 20%가 청구의 요건, 체코:인구에 따라 유권자의 6-30%가 청구의 요건, 오스트리아:원칙적으로 유권자의 10%가 청구의 요건), ④ 주민투표가 의무적으로 실시되는 조건이나 사항을 법률로 규정하고 있는 형(이탈리아, 독일, 스위스의 일부 칸트)으로 구분되어진다.

③④의 유형보다는 ①②의 유형이 직접 민주제의 실현도는 높다. 또한 주민투표에 있어서 유권자의 구성과 관련하여 외국인을 배제하는 형과 용인하는 형으로 구분할 수 있으며 거주요건과 관련하여서도 당해 지방에 주소를 갖는 자만을 유권자로 하는 형과 당해 지방을 활동의 거점으로 하는 자도 포함하는 형으로 구별된다.

2. 韓國의 事例

우리의 경우 지방자치법은 제13조의 2 제1항에서 “지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합·또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다”고 규정하고, 이어 제2항에서 “주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다”고 규정하고 있다.

원래 주민투표제는 주민들의 투표청구에 의하여 시행되는 투표제와 일정한 중요사항을 결

11) つじむらみよこ, “住民投票の憲法的意義と課題”, 「ジコリスト」 第1103号(1996.12), 35面.

정함에 있어서 주민의 의사를 묻는 절차의 하나로써 시행되는 투표제가 있는데, 현행 지방자치법은 후자의 투표제를 제도화 한 것이다. 또한 중요사항의 결정에 있어서 주민의 의사를 묻는 절차인 주민투표제는 강제적(필수적) 투표제와 선택적(임의적) 투표제가 있는데 우리의 경우는 후자를 채택하고 있다.¹²⁾

그러나 1994년 지방자치법 개정과 관련하여 도입되었던 주민투표제는 그동안 주민투표법을 제정하지 않음으로서 실제적으로 유명무실한 조항에 불과하였다. 또한 현행 지방자치법에 따르면 주민투표에 관한 사항을 법률로써 정한다고 규정하고 있어 이를 위한 입법이 필요하다 할 것이나, 과연 주민투표에 관한 사항을 반드시 법률로 규율해 나가야 할 것인지도 고려해 보아야 할 문제이다. 이러한 차제에 지방자치제도의 개선의 일환으로 주창되는 주민투표의 입법방향에 대하여 검토하고자 한다.

IV. 住民投票制度의 立法方向

1. 住民投票制度의 爭點

현행 법체계 하에서 주민투표의 활성화에 대한 논의는 여론을 환기시키고 그 비판을 겸허히 수용함으로써 보다 현실적이고 합리적인 방안을 도출해 낸다는 점에 있어서 유의미한 일이라 할 것이나 법률적인 관점에서는 적잖은 문제점을 내포하고 있다. 우선 주민투표에 관한 사항에 대하여 어떠한 입법의 형태를 취할 것이며, 주민투표에 회부하는 대상은 어떻게 규정할 것이며, 주민투표의 발의자에 있어서도 주민의 발의를 인정할 것인지 아닌지에 대한 사항도 결정하여야 한다. 아울러 주민투표에 의하여 결정된 결과에 대한 법적 구속력의 인정여부도 문제된다. 이를 위하여 주민투표법의 제정논의에 있어서 현행법제에 상응하는 본질적 논점을 세부적으로 분석하는 한편, 그 제도의 도입을 검토하는 경우에는 선진국의 선례에 대하여 냉정하게 재검토하고 문제점을 타산지석으로 삼아 우리 현실에 맞는 제도를 고안해 내는 일이 긴요하다.

구체적으로 이를 위하여 주민투표로 해결할 사항은 무엇이며, 어떠한 사항이 주민투표에 적합한 것이냐를 고려하여야 한다. 또한 주민투표의 결과는 참가자의 지역과 범위가 중요하므로 어떠한 범위의 사람들을 참가시키는 경우에 공정한 결과가 도출될 것이냐에 대하여 사항별로 검토하여 주민투표로서는 어떠한 사항을 어떻게 묻는 것이 좋은가, 사전에 어느 정도의 기간을 두고 준비기간을 통하여 문제제기나 정보의 제공은 어느 정도로 어떠한 절차를 통하여 할 것이냐 등의 법 기술적인 문제에 대하여도 상세하게 검토하여야 한다. 아울러 진

12) 地方行政研究所編, 「逐條 地方自治法解説」, 1995, 98面.

정한 합의를 이루기 위하여 주민투표의 결정에 대하여 단순다수결로 할 것인지 아니면 가중된 형태의 특별 다수결로 할 것인가도 고려하여야 한다.¹³⁾

2. 立法의 形態

지방자치법 제13조의 2는 “주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여 따로 법률로 정한다”고 규정하여 주민투표제도의 입법형식을 법률로 국한시키고 있다. 따라서 주민투표를 제도화할 경우 현행 지방자치법에 따라 주민투표법을 제정하는 방식이다. 이 경우 그 입법형태는 기본법적 성격을 갖는 것으로 하고, 구체적 실시방법·절차 등은 조례에 맡기는 방식과 주민투표에 관한 세부적·구체적 사항을 전부 법률로서 규정하는 집법법적 성격을 가지는 것으로 하는 방식이 있다.

이에 대하여 중앙정부에서 법률이 제정되기를 7년이나 기다려 왔으나 가까운 시일내에 주민투표법이 제정되리라는 기대도 하기 어려우며, 중앙정치인들은 주민투표제도의 선택여부에 정치적인 손익관계가 없기 때문에 그들에게 맡겨둘 것이 아니라 지방자치법에서는 주민투표에 관한 도입여부만을 정하고 그 구체적인 내용은 지방자치단체의 조례로 정하도록 함으로서 지방마다 다양한 주민투표제도를 선택할 수 있도록 하자는 주장도 있다.¹⁴⁾ 이러한 주장은 주민투표에 관한 별도의 법률을 제정할 것이 아니라, 현행 지방자치법을 개정하여 주민투표에 관한 기본적인 사항을 규정하고, 그 자세한 시행은 조례로 정할 수 있도록 하는 방식이다.¹⁵⁾ 이 경우 주민투표조례를 제정할 경우 일반조례형으로 하는 방식과 개별사항형으로 하는 방식이 있다.¹⁶⁾

생각건대 지방자치단체의 장과 의회는 주민에 의하여 직접 선출된 명실상부한 주민의 대표기관이라 할 수 있다. 따라서 주민투표에 관한 사항을 국회의 입법사항인 법률로 할 것이 아니라 주민의 대표기관인 지방의회에 의하여 조례로 규율함으로써 스스로 주민투표에 관한 내용을 결정하고 주민투표에 따라 의사결정을 하는 것이 지방자치의 이념과 본질에 부합한다 할 것이다. 또한 주민투표의 영향은 대부분 당해 지방자치단체에 국한된다는 점을 생각하더라도 국회에서 법률로 정할 것이 아니라 당해 지방의회로 하여금 조례로 정하는 것이 순리이리라 본다.¹⁷⁾ 구체적으로는 지방자치법을 개정하여 주민투표제도의 도입과 기본적인 사항을 정하고, 세부적인 사항이나 쟁점사항에 대하여 여러 가지 대안이 대립되는 경우에는 대통령령으로 정하고, 그 나머지 사항은 자율적으로 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하리라 본다.

13) 朴英道, 前掲論文, 64-65面.

14) 李奇雨, “地方自治制度의 多樣性과 統一性”, 「自治行政」 제153호(2000.2), 28面.

15) 스위스의 칸톤과 미국의 주와 지방이 제각기 주민투표제도를 자치법규로 규정하고 있다.

16) 朴英道, 前掲論文, 66面.

17) 안성호, 전계논문, 49面.

3. 住民投票의 對象

주민투표의 수단에 의하여 해결할 수 있는 사안 내지 쟁점은 국내·해외사례 뿐만 아니라 장래에 있어야 할 것까지도 포함하여 수없이 많다.¹⁸⁾ 그러나 주민투표에 의한 남발을 방지하고 그에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 주민투표의 대상을 신중하게 선정하여 둘 필요가 있다. 이를 위하여 주민투표제도를 새로운 법률로 제정하거나 또는 조례로서 규정하든간에 주민투표의 대상으로서의 타당성은 개개의 사례에 관한 구체적 검토를 필요로 하나, 지방자치에 있어서 주민투표제도가 정당성을 획득하고 지방자치의 실현에 기여하기 위해서는 다음 사항이 충분히 고려되어야 할 것이다.¹⁹⁾

첫째, 주민투표에 회부되는 문제가 주민의 의사를 직접적으로 묻는데 적합한 것이어야 한다. 주민의 정치적 판단에 맡기는 것이 가능하고 의회의 의사결정에 맡기는 것보다도 적절한 문제이어야 한다.

둘째, 위와 관련하여 주민이 찬성 또는 반대의사를 표명하는 것이 가능한 것이어야 한다. 조건이 없으면 판단할 수 없는 것이나 다양한 선택이 가능한 문제는 바람직하지 않다.

셋째, 주민투표에 즈음하여 주민의 판단을 내릴 수 있는데 필요한 정보가 충분히 제공되어야 한다. 이를 위하여 정보공개나 알권리의 보장이 절대적으로 필요하다.

넷째, 주민투표가 인권의 침해 내지 제약을 수반하는 정책이나 소수자의 억압을 정당화하는 것이어서는 안된다. 즉 다수결로 결정하는 것이 허용되지 않는 문제를 다루는 것은 바람직하지 않다.

주민투표의 대상이 되는 사안에 관해서는 ① 대상이 되는 사안을 열거하는 방식(positive list 방식), ② 주민투표의 대상이 될 수 없는 사안을 열거하는 방식(negative list 방식), ③ 주민자신의 판단에 맡기는 방식(규정을 하지 않는 방식 혹은 몇 가지 사안만을 예시하는 방식)으로 나눌 수 있다.²⁰⁾

생각컨대 주민투표의 대상이 되는 사항으로는 일상적인 행정사무가 아니라 긴요한 영역에서 주민의 논의가 필요한 사항이어야 하며, 결정비용에도 적합한 사항이어야 한다. 현행 지방자치법에 의하면 지방자치단체의 장이 주민투표에 붙일 수 있는 대상은 ① 지방자치단체의 폐치·분합, ② 주민에게 과도한 부담을 주는 사항, ③ 지방자치단체에 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항이다(제13조의 2 제1항). ①의 경우와 같은 지방자치단체의 폐치·분합, 구역·명칭변경과 같은 사항은 원래 국가의 조직권에 속하는 사항으로 지방사무가 아니지만 이를 주민투표사항으로 규정한 것은 법률로서 특별히 주민의 의사에 따르게 하려는 것으로 바람직하다. ②의 과도한 부담과 ③의 중대한 영향을 미치는 주요결정사항

18) 三本木健治, "住民投票の法的構成に關する論点", 「法律のひろば」第52巻 第8号(1999.8), 19面.

19) 朴英道, 前掲論文, 69-70面.

20) 권순복, "일본에서는 「주민투표에 관한 특별조치법」 제정이 추진되고 있다", 「自治行政」 제149호(2000.8), 37面.

은 불확정 개념이며, 이 개념의 해석·적용에 대하여 지방자치단체의 장은 판단여지를 갖는다고 볼 것이다.²¹⁾ 다만 이러한 불확정 개념을 사용한 일반조항을 둔 것은 이를 열거적으로 규정할 경우 오히려 주민자치의 경직성을 초래할 우려가 있다는 측면에서 볼 때 비교적 타당하다고 할 수 있다.²²⁾ 따라서 주민투표의 대상은 현행 지방자치법을 기반으로 하여 규정하되 주민투표의 대상이 될 수 없는 사항에 대하여도 명확하게 규정하는 것이 주민투표의 진정한 실천 및 지방자치의 본질을 구현하는데 있어서도 바람직 할 것이다. 구체적으로 그 규정방식은 주민투표로 결정할 수 없는 사항을 열거적으로 제시한 다음 주민투표 사항은 포괄적으로 규정하는 것이 바람직하다.²³⁾ 또한 동일사항에 대해 일정기간의 주민투표 금지조항도 두어야 한다. 이는 잦은 주민투표로 인해서 당해 지방자치단체의 행정낭비를 초래하지 않기 위한 것이다.²⁴⁾

4. 住民投票의 發議者

주민투표의 발의자에 대하여는 각국의 입법에 따라 다양하다.²⁵⁾ 발의자에 대하여는 일정수 이상의 주민이 연서를 확보한 주민의 대표자, 지방의회 및 지방자치단체장을 생각할 수 있다.²⁶⁾ 현행 지방자치법은 지방자치단체의 장만을 주민투표의 발의자로 규정하고 있으나²⁷⁾, 일정수의 주민과 지방의회에게도 발의권을 부여하는 것이 바람직하다.²⁸⁾

주민투표가 지방자치단체의 중요한 현안문제에 대한 의사결정이라는 점에서 주민투표의 발의자를 지방자치단체의 장에게만 한정된 것은 주민투표제도의 취지를 오해한 것이라 할 수 있다.²⁹⁾ 지방의회가 발의하는 경우에는 특별정족수를 요구하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 주민투표가 지방의회의 정치적인 책임회피의 수단으로 남용되어서는 안되기 때문이다. 따라서 재적과반수 출석에 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 발의하도록 한다.

그리고 주민이 발의하는 경우에 있어서는 일정수 이상의 연서에 의하도록 하여야 한다. 이

21) 洪井善, 「地方自治法學」, 法英社, 2000, 109面.

22) 朴英道, 前掲論文, 71面.

23) 주민투표의 대상이 될 수 없는 사항으로는 ① 법률에 위반되는 사항, ② 지방자치단체의 자치권한을 넘어서는 사항, ③ 재판에 관한 사항, ④ 사용료 및 수수료 등 빈번한 변경이 필요한 사항, ⑤ 예산·결산·회계에 관한 사항, ⑥ 다른 법률에 별도의 주민참여절차가 규정되어 있는 경우 등을 들 수 있다.

24) 朴英道, 前掲論文, 72面.

25) 주민투표제도를 대의민주제를 보완한다는 측면에서 파악하는 유럽국가에서는 대체로 지방의회가 주도권을 가지고 있어서 지방의회의 발의에 의하는 경우가 많다. 반면에 대의제의 보완이라는 측면보다는 주민자치나 주민참여를 강조하는 국가의 경우에는 일정수의 주민에 의한 발의를 인정하고 있다.

26) 권순복, 前掲論文, 37面.

27) 지방자치단체의 장이 주민투표를 제안하는 경우에 지방의회의 동의를 얻어 주민투표를 실시하여야 한다는 주장도 있으나 지방자치단체의 장 역시 주민의 직접선거에 의해서 정당성을 득하고 있다는 측면에서나 헌법상 인정되는 국민투표에 있어서 대통령이 국민투표에 붙이는 경우에 국회의 관여절차를 인정하지 않고 있는 경우와 균형을 고려하여서 굳이 지방의회의 관여를 인정할 필요는 없다고 생각한다.

28) 洪井善, 前掲書, 109面.

29) 朴英道, 前掲論文, 67面.

는 주민투표에 대한 발안의 남용을 방지하고 그 진지성을 확보한다는 측면에서 중요하다. 그러나 너무 많은 주민의 연서를 요구하는 것은 주민에 의한 주민투표의 발의를 형해화 할 수 있다. 주민투표제도를 채택하고 있는 미국 주들의 경우에는 직선 총선에 참여한 투표자의 평균 5%(주에 따라 최저 2%에서 최고 15%)의 연서로 발의할 수 있다.³⁰⁾ 우리도 주민에 의한 발의요건은 지방자치단체의 규모에 따라 달리 규정하는 것이다. 그리하여 주민투표 실시지역의 유권자의 5% 내지 10%의 범위내에서 연서로서 발의 할 수 있도록 하여하는 것이 바람직 하리라 본다.

5. 住民投票의 效力

주민투표를 통하여 얻은 결과를 어떻게 지방자치단체를 통하여 구현해 나가느냐의 문제가 발생한다. 우선은 법적 구속력을 갖는 주민투표를 제도화할 수 있느냐 아니냐가 문제로 된다.³¹⁾ 이에 대하여는 대체로 두 가지 입법례로 나누어 볼 수 있다.³²⁾

첫째, 주민투표의 결과에 법적인 효력을 부여하는 유형(binding referendum)이다. 이 유형은 독일, 오스트리아의 국가에서 채용하며 주민투표의 결과는 지방정부의 의사결정을 구속하는 성격을 가진다.

둘째, 주민투표의 결과에 법적 구속력을 부여하지 않는 유형(consulting referendum)이다. 이 유형은 프랑스, 영국 등 대표민주주의를 중시하는 국가에서 채용하고 있으며 여기에서 주민투표는 단순히 지방정부의 의사결정에 참고하기 위하여 주민의 의사를 미리 확인하는 성격을 가진다.

현행 지방자치법에는 주민투표의 효력에 대하여 특별한 정함이 없다. 원칙적으로는 주민투표의 효력에 대하여 법적 구속력을 인정하기보다는 권고적·자문적 효과를 인정하는 것이 바람직하다. 다만, 주민투표의 효과가 법적 구속력이 없고 권고적·자문적인 효과를 거두는데 불과하더라도 투표결과는 현실적으로 커다란 의미를 지니며 의회나 집행기관에게는 주민투표에서 제시된 주민의 의사를 존중할 정치적 책임이 발생하게 된다. 문제는 동일한 사항에 대한 지방의회의 의결과 주민투표의 결과가 상이한 경우이다. 생각건대 대표제의 성질을 해하지 아니하는 범위 안에서 주민투표의 효력이 우선하는 것으로 볼 것이다.³³⁾

그리고 주민투표의 결과로 확정된 사안에 대하여는 일정기간 주민투표나 지방의회의 의결로 변경할 수 없도록 규정하는 것이 바람직하다.

30) Butler, D./ A. Ranney. Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy, The AEI Press(Washington, D.C), 1994, p.226.

31) 福岡英明, 前掲論文, 23面.

32) 朴英道, 前掲論文, 75面.

33) 洪井善, 前掲書, 109-110面.

V. 住民投票 實施上の 留意點

주민투표는 본질적으로 정치적 활동이기 때문에 향후 주민투표의 실시방법 등에 대하여 미리 일정의 틀을 짜놓는다는 것은 불가능하다. 다만 '조리에 따를 것, 형평에 맞을 것, 마찰이 적을 것' 등이 법적 구성의 요청³⁴⁾이라고 한다면 최소한도 다음과 같은 사항에 유의하여야 할 것이다.

1. 住民投票의 實施地域

주민투표를 실시하는 지역적인 범위를 어떻게 할 것인가가 주민투표에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 주민투표의 실시지역을 어떻게 산정 하느냐에 따라 실질적인 주민의 의사를 왜곡할 수도 있으므로 신중을 기해야 할 문제이다. 원칙적으로는 주민투표사항이 주민전체의 이해관계에 관한 문제라면 지방자치단체의 관할 구역을 단위로 실시하여야 한다. 그러나 지방자치단체의 일부에만 영향을 미치는 경우에 있어서는 당해 지방자치단체의 지방의회의 의결로써 그 지역에 한하여 실시하도록 하는 것이 바람직하다. 지방의회가 지역적 범위를 결정함에 있어서는 자연적·사회적 이해관계와 영향이 미치는 범위를 기준으로 책정하여야 할 것이다.

2. 實施機關

주민투표 사안의 중대성의 정도에 따라 지방자치단체가 자율적으로 실시하거나 또는 선거관리위원회로 하여금 담당하게 하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 주민투표의 실시기관에 대하여는 주민투표는 선거에 준하는 공정성이 유지되어야만 정확한 주민의 의사를 도출할 수 있기 때문에 중립적인 기관으로 하여금 담당하게 하는 것은 당연하다. 따라서 주민투표를 선거의 경우와 같은 공정성을 엄격히 유지하기 위하여 헌법기관인 선거관리위원회가 관리하는 것이 타당하다고 볼 수 있으나, 전국적으로 행해지는 선거와는 달리 특정지역에 한정하여 실시되는 주민투표에까지 헌법기관인 선거관리위원회로 하여금 그 관리와 집행을 담당하게 하는 것은 주민자치라는 취지에 부합하기 어렵다 하겠다.

주민투표의 성격, 주민자치의 원리에 비추어 주민투표는 당해 지방자치단체가 자율적으로 이를 관리하고 집행하는 것이 바람직하다. 다만, 투표사무의 기술적·전문적 성격으로 인하

34) 三本木健治, 前掲論文, 21面.

여 당해 지방자치단체가 필요한 경우 선거관리위원회에 그 사무의 일부를 위탁할 수 있도록 규정하는 것이 타당하다.

3. 情報提供과 贊否의 運動

주민투표가 주민의 의사를 지방의 정치적·행정적 결정의 방향을 정하는 잣대로 제대로 작용하기 위해서는 의사표시가 구해지는 투표자가 그 문제의 시비에 대하여 충분한 지식과 이해를 하고 있어야 한다. 적절한 정보제공은 주민의 의사를 묻기 위한 전제로서 중요한 의미를 갖는다. 그 때문에 완전하게 중립적이며 공정한 것은 아니다 할 지라도 그 문제에 관하여 기본적 사실과 이유, 그리고 다양한 견해들이 전달되어야 한다.³⁵⁾ 이를 위하여 필요한 정보에 대하여는 주민투표가 행하여지기 이전에 주민에게 열람되어지도록 당해 지방자치단체의 관공서에 게시되도록 규정하는 것이 바람직하다.

또한 주민투표에 회부되는 사안에 대하여는 사전에 찬부운동을 할 수 있어야 한다. 물론 이러한 주민투표의 운동에 있어서는 지역주민의 다양한 의견을 종합조정하고 이를 자치단체의 의사로 하는 것이므로 주민의 다양한 의견이 수렴될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여는 주민투표운동에 대한 지나친 제약은 바람직하지 않다. 따라서 지역주민의 의사를 널리 수렴한다는 측면에서 주민투표운동에 대해서는 부작용의 방지를 위한 최소한의 규제와 제한에 그쳐야 할 것이다.³⁶⁾

4. 投票權者

주민투표의 투표권자에 대하여 일반선거법상의 선거연령과 같이 20세 이상으로 할 것이냐 아니면 좀 더 연령을 낮추느냐의 문제가 있다. 민주주의의 시험장인 지방자치에 있어서 주민투표사항에 대하여 18세 이상의 주민에게 투표권 행사의 기회를 부여함으로써 민주시민으로서의 덕성을 계발할 수 있도록 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있다.³⁷⁾

또한 주민투표에 있어서 주민의 범위와 관련하여서도 주민투표가 당해 자치단체의 의사를 결정하기 위한 투표인 이상 그 자치단체의 구역이 투표구역이며 그 자치단체에 거주하는 주민이 유권자이나, 특정지역에서의 주민투표사항이 다른 지역의 주민에게도 많은 영향을 미치는 경우에 있어서 영향을 받는 주민들의 문제를 어떻게 할 것이냐의 문제도 있다. 이는 주민투표로서 해결하기보다는 다른 형태의 주민참가의 방법으로 해결하는 것이 바람직하다.³⁸⁾ 아

35) 椎名櫛太郎, 「行政手續法と住民参加」, 成文堂, 1999, 156面.

36) 朴英道, 前掲論文, 73面.

37) 孫赫載, 「주민투표법의 바람직한 제정방향」, 「법과 사회」 제10호(1996), 261面.

38) 일정한 기간 이상 통근하는 자나, 토지의 환경을 애호하는 별장소유자 등에게도 자격을 인정하자는 주장도 있다(三

올리 거주주민은 아니지만 통근자로서 생활의 주 근거지로 활동하고 있는 주민에 대한 고려도 행해져야 하리라 본다. 반면에 주민투표의 대상이 되는 사안은 기존 주민의 이해에 관계되는 것이므로 주민투표를 노리고 위장 이주하는 자에게 투표권이 부여되는 일이 없도록 하여야 한다. 이를 위하여 주민투표를 노리고 위장 이주하는 것을 막는 입법적 대응이 행해져야 하리라 본다.³⁹⁾

그리고 외국인 주민에 대하여 주민투표에 있어서 투표권의 행사를 인정할 것이냐의 문제이다. 물론 현행법 하에서는 외국인에게 참정권이 인정되고 있지 않으나, 일정기간 이상 거주한 외국인 주민에게 투표권을 주는 방안도 고려해 보아야 한다. 다가오는 21세기는 다민족·다문화 공동사회의 실현과 그 제도보장의 일환으로 지역사회를 구성하는 외국국적 주민에 대한 참정권의 실질적이고 구체적인 보장이 도모되어야 한다.⁴⁰⁾ 외국인 주민에게 투표권을 인정하는 것은 세계화 시대에 지구촌 공동체로 나아가는 작은 시도가 될 것이다.⁴¹⁾

5. 投票方式

주민투표의 투표방식은 인물을 선택하는 선거와는 달리 정책에 대한 찬성 또는 반대를 묻는 것이므로 설문의 형식은 원칙적으로 양자택일적 방식으로 주어져야 한다. 이는 주민투표에 수반되는 필연적인 난점이지만 자칫 쟁점을 극도로 단순화함으로써 대체안의 존재를 무시하고 쟁점의 실질을 왜곡하는 가능성을 부정할 수 없다.⁴²⁾ 오늘날과 같이 복잡·다양한 가치관이 혼재하고 난해한 정책에 관한 결정을 찬부의 양자택일적 방법만으로 해결하기는 어렵다. 따라서 주민투표의 방식은 명확한 의사표시가 가능하도록 원칙적으로 양자택일이 바람직하지만 자문적 주민투표의 경우에는 삼자택일의 방식이 적절한 경우도 없지 않다.⁴³⁾

또한 고도로 전문적인 사항이나 종합적인 문제에 대하여 일반주민에게 평가판단을 요구하는 것 자체가 어렵다고 여겨지는 문제에 대하여 주민투표에 회부하려는 경우에는 주민에게 충분한 이해를 구하는 것이 선행되어야 하리라 본다.

6. 投票率

주민투표는 지방자치단체의 의사를 최종적으로 결정하는 것인 이상 투표율이 현저하게 낮

本木健治, 前掲論文, 21面)

39) 孫赫載, 前掲論文, 261面.

40) 岡崎勝彦, “外國人地方參政權問題の動向 - 21世紀の共生社會のために”, 「法律時報」第72卷 第12号(2000. 11), 1-3面.

41) 안성호, 前掲論文, 51面.

42) 久邇良子, “フランスにおける住民投票”, 「自治研究」 第36卷 第5号 (1994), 59面.

43) 福岡英明, 前掲論文, 27面.

거나, 투표결과가 도저히 주민의 의사를 표시한 것으로 보기 어려운 경우에는 그 결과를 주민 전체의 의사표시라고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 주민투표가 유효한 것이 되기 위한 요건으로서는 최저 투표율제도 규정할 필요가 있다.⁴⁴⁾ 그러나 주민투표의 의사정족수를 너무 높게 규정하는 것도 모처럼 실시하는 주민투표를 비현실화 할 수 있으므로 투표권자의 4분의 1이상 정도에서 규율하는 것이 바람직하리라 본다.⁴⁵⁾

VI. 結 語

대의제 민주주의 하에서 주민의 의사는 선출된 대표들에 의하여 결정되고 집행되었다. 그러나 대의제에 대한 회의가 팽배해지고 주민이 자신들의 문제를 직접 결정하려는 주장이 강하게 대두되기에 이르렀다. 이러한 지역주민의 지방자치에의 참가하고자 하는 욕구의 증대는 적극적으로 평가되어야 한다. 지역주민의 직접 참여의 방안으로는 주민발안, 주민소환, 주민투표를 들 수 있으며 현행 지방자치법은 주민발안의 일환으로서 주민의 조례 제정·개폐 청구권을 인정하고 있고, 주민투표와 주민소환제도의 적극적인 운용 및 도입에 관하여 논의되고 있다. 특히 주민투표제도는 1994년 지방자치법을 개정하면서 도입하였으나 그 후속조치인 주민투표법안이 입법되지 않아 무용지물에 불과한 조항으로 전락하고 말았다. 따라서 지금 논의되고 있는 주민투표제도의 적극적인 활용은 주민의 정치적 의사형성 및 지방자치에 대한 주민의 관심을 고조시킬 수 있다는 점에서 고무적이라 할 수 있다. 또한 주민투표의 실시가 지역주민의 정치의식을 변혁시키면서 지방자치의 질의 향상에도 기여하리라 본다.⁴⁶⁾ 더욱이 현행 지방자치법에는 지방자치단체장과 지방의회 의원의 선출 이외에는 주민에 의한 직접적인 참여나 통제장치가 미흡하다 할 것이다. 이러한 지방자치법의 미비점을 보완하고, 주민의 지방 정치 및 행정에 대한 적극적인 참여와 통제의 강화를 통한 간접민주제의 보완이라는 측면에서 주민투표제도의 실시는 긴요한 문제라 할 것이다.

주민투표제도가 간접민주제를 보완하는 것이라라는 점에 이론이 없다 할지라도 간접민주제가 일정의 효율성을 인정해 가면서 토론과 타협의 과정을 경유하여 적절한 결론을 도출해 내는 가능성을 갖고 있다는 점이 간과되어서는 안 된다. 동시에 기본적으로는 이자택일을 강요하는 주민투표의 한계에 유의할 필요가 있다. 물론 주민투표는 최후의 수단으로서 활용되어야 하며 남용되어서는 안 된다.

44) 朴英道, 前掲論文, 74-75面.

45) 외국의 주민투표제도의 실태를 보면 주민투표와 투표율의 관계는 역설적인 관계에 있다. 즉 주민의 투표율이 높으면 원안이 부결되는 경향이 강하다. 이는 동상 투표에 참가하지 않는 사람은 현실적으로 불만파가 많으나, 그들이 각종 참여 운동에 의해 관심을 가지고 투표에 참가하면 반대 투표율을 높이기 때문이다.

46) 秋田周, "住民投票は問いかける", 「法律のひろば」第52巻 第8号(1999.8), 7面.

주민투표가 제대로 시행되기 위하여는 여러 가지 제도적인 대응이 뒤따라야 한다. 우선 주민의 의사를 결정하기 위한 적절하고 유효한 수단으로서 기능하기 위해서는 충분한 정보공개와 자료에 의하여 주민이 판단할 수 있어야 한다. 또한 충분한 시간과 여유를 갖고 주민들이 토론할 수 있어야 하며, 이를 위하여 찬반의 다양한 의견을 표출하고 수렴하여야 한다. 아울러 주민투표의 결과가 특정 이익단체나 압력단체에 의하여 좌우되지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 한다. 왜냐하면 이익단체나 압력단체의 경우에는 일반시민단체와는 달리 조직과 자금력을 동원하여 영향력을 행사함으로써 주민의 가치판단을 좌우할 우려가 있기 때문이다. 따라서 무엇보다도 주민의 민주적 소양이 함양되고 성숙한 시민으로서의 행동이 요구된다 할 것이다.

《參考文獻》

- 丘秉朔, 「註釋 地方自治法」, 博英社, 1995.
- 권순복, “日本에서는 「住民投票에 관한 特別措置法」 制定이 推進되고 있다”, 「自治行政」 제 149호(2000.8).
- 朴英道, “住民의 直接參與 通路擴大”, 「自治行政」 通卷 제114호(1997.9).
- 孫赫載, “住民投票法の 바람직한 制定方向”, 「法과 社會」 제10호(1996).
- 안성호, “市民投票의 理論的 基礎와 爭點”, 「自治行政」 通卷 제153호(2000.2).
- 李奇雨, “地方自治制度의 多樣성과 統一性”, 「自治行政」 通卷 제153호(2000.2).
- 洪井善, 「地方自治法學」, 法英社, 2000.
- 地方行政研究所編, 「逐條 地方自治法解說」, 1995.
- 岡崎勝彦, “外國人地方參政權問題의 動向 - 21世紀의 共生社會의 ために”, 「法律時報」 第72卷 第12号(2000. 11).
- 兼子仁, “自治体住民의 直接民主主義的權利”, 東京都立大學法學會雜誌 第33卷 第1号(1991).
- 三本木健治, “住民投票의 法的構成에 關する論点”, 「法律のひろば」 第52卷 第8号(1999.8).
- 福岡英明, “間接民主制と住民投票의 實效性”, 「法律のひろば」 第52卷 第8号(1999.8).
- 椎名愼太郎, 「行政手續法と住民參加」, 成文堂, 1999.
- 秋田周, “住民投票は問いかける”, 「法律のひろば」 第52卷 第8号(1999.8).
- 久邇良子, “フランスにおける住民投票”, 「自治研究」 第36卷 第5号 (1994).
- つじむらみよこ, “住民投票의 憲法的意義と課題”, 「ジコリスト」 第1103号(1996.12).
- Benjamin, Barber, Strong Democracy : Participatory Politics for a New Age(Berkeley : University of California), 1984.
- D, Butler / A. Ranney. Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy, The AEI Press(Washington, D.C), 1994.
- S. H. Bailey, Cross on Principles of Local Government Law, Sweet & Maxwell, 1997.