

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XV)

직접민주제의 은혜: 시민의 덕성과 행복

2002년도 8월 20일자 [동아일보]에는 '250억 버는데 세금이 0'이라는 제하에 해외 조세 피난처(tax haven)를 이용한 탈세 혐의가 있는 65개 법인들과 개인들에 대한 세무 조사가 시작되었다는 기사가 실렸다. 국세청은 이들 법인들과 개인들이 해외 조세 피난처를 이용해 탈세한 금액이 4110억원에 달하는 것으로 추정했다. 국세청 담당자는 "기업들 사이에 죄의식을 느끼지 않을 정도로 조세 피난처를 이용한 탈세가 널리 퍼져 있다"고 토로했다.

사실, 저급한 시민의식 수준을 나타내는 탈세 관행이 우리 사회 전반에 만연되어 있음을 모르는 사람은 없다. 우리 사회의 지도층 인사들인 변호사·의사·공인회계사 등 전문직 자영업자들 중 자신의 소득을 세무당국에 사실대로 신고하는 사람들이 과연 몇 명이나 될까? 소득액을 성실 신고하는 전문직 자영업자가 화제거리가 될 정도로 탈세가 광범위하게 자행되고 있는 것이 공공연한 현실이다.

이처럼 땅에 떨어진 조세도의(租稅道義: tax morale)는 "법대로 하면 손해본다"는 통념이 횡행하고 법과 원칙을 지키려는 사람을 칭송

안성호/대전대 교수, 행정학

하기는커녕 용통성이 모자라는 고지식한 사람으로 비하하는 왜곡된 사회 분위기가 조세 분야에서 적나라하게 제 모습을 드러낸 것일 뿐이다.

스위스의 높은 조세도의

스위스에는 우리나라의 국세청에 해당하는 조세 관련 연방기구가 없다. 다만, 관세와 부가가치세 등의 국세 징수를 위해 소규모 세무기구가 있을 뿐이다. 스위스연방의 세무기구는 흔히 몇 천 명에 달하는 직원들을 두는 어느 나라의 세무기구에 비하면 그야말로 간소한 조직에 불과하다. 특히 소득세를 다루는 연방기구는 아예 존재하지 않는다. 소득세는 코빈정부가 징수하여 징수 결과를 칸톤에 보고하고 일정 지분을 칸톤에 분할한다. 이어 칸톤은 코빈들로부터 전달받은 소득세 지분을 취합하여 연방정부에 보고하고 다시 일정 지분을 할당한다. 또한, 코빈정부는 징세를 위한 강제력을 거의 행사하지 않는다.

스위스가 이처럼 기본적으로 자

발적 납세를 유도하는 간소한 세무 조직을 가지고 있음에도 불구하고, 국제 서베이 결과들은 한결같이 스위스가 세계에서 가장 탈세율이 낮은 나라임을 밝히고 있다. 실로 스위스는 조세와 관련하여 납세자들의 불만과 반발이 거의 없고 부패를 찾아보기 힘든 나라이다. 다른 나라들이 거대하고 강력한 세무기관을 통해 탈세를 단속하면서도 상당한 규모의 탈세가 자행되어 고민하고 있는 실정을 고려할 때, 스위스가 고도의 조세 순응율(tax compliance rate)을 확보하는 비결이 과연 무엇인지 궁금하지 않을 수 없다.

조세도의와 직접민주주의

"스위스가 높은 조세도의를 유지하는 까닭이 무엇이라고 생각하십니까?"라는 질문에 대하여 제네바시의 유명한 개인투자 은행가인 Ivan Pictet씨는 "스위스인들은 자신들에게 주어진 특권을 남용하는 경우에 잃게 될 것을 우려하여 체제에 자발적으로 순응합니다. 스위스인들은 무책임한 행동으로 체제가 도전받는 것을 원치 않습니다"라고 대답했다(G. A. Fossetal, 2002: 154). 그렇다면, 스위스인들에게 특권

을 부여하고, 스위스인들이 것처럼 지키고 싶어하는 '체제'란 무엇인가? Ivan Pictet씨가 언급한 '체제'의 개념 속에는 스위스인들을 명실상부한 주권자요 입법자로 만드는 연방제와 직접민주제가 자리하고 있음은 두말 할 나위가 없다. 이렇게 볼 때, Ivan Pictet씨의 대답은 스위스인들의 높은 조세도의가 스위스 정치체제의 근간인 연방제 및 직접민주제와 긴밀하게 연관되어 있음을 시사한다고 하겠다.

먼저, 연방제는 납세와 징세에 대한 행정적 통제를 지방, 특히 코빈에서 이루어지게 함으로써 납세자들의 자발적 조세순응을 유도한다. 이를테면, 전체 인구의 74%가 2만명 미만-코빈당 평균 인구는 2480명-의 작은 도시들과 마을들에 사는 스위스에서 변호사와 의사를 비롯한 자영업자들이 평생 얼굴을 맞대고 살아야 할 이웃의 기대와 신뢰를 저버리고 소득을 거짓 신고하여 탈세를 기도하기는 어려운 일이다. 게다가 사회적 압력에 의해 탈세가 사실상 봉쇄된 지역사회에서 이웃들이 모두 성실하게 세금을 내고 있다는 믿음이 납세자의 조세순응을 더욱 촉진한다.

다음으로, 근래 직접민주제가 스위스인들의 높은 조세도의 형성에 기여한다는 경험적 연구 결과들이 보고되고 있다. 직접민주제가 조세도의를 높이는 효과가 있다는 경험적 증거는 직접민주제를 가장 적극적으로 활용하는 스위스가 그렇지 못한 나라들의 조세도의보다 훨씬 더 높다는 사실에서도 찾아 볼 수

스위스인들의 높은 시민의식이 스위스 직접민주제의 원활한 운영을 촉진하는 것은 사실이다. 그러나 많은 사람들에 의해 과소 평가되고 엘리트들의 집단적 잠재의식에 의해 강하게 거부되어 온 한 가지 중요한 고전적 지혜는 직접민주제가 시민의 덕성을 함양한다는 점이다. 오늘날 스위스인들의 높은 시민의식은 직접민주제를 몸소 체험하는 과정에서 형성된 것이다. 무엇보다도, 직접민주제는 스위스인들을 사려 깊게 만들었다. 스위스인들은 중요한 정책쟁점을 그냥 지나치는 일이 없다. 정책쟁점을 정확히 이해하고 그것에 대해 자신의 관점을 정립하려고 힘쓴다. 머지 않아 정책쟁점이 시민투표에 회부될 것을 알기 때문이다. 아직 스위스에서는 직접민주제 반대론자들의 주장처럼 시민의 번덕과 선정적 반응이 크게 문제된 적은 없다. 오히려 스위스인들이 너무 진지하고 사려 깊어 지나치게 보수적이라는 비판이 제기될 정도다.

있지만, 스위스 내부의 직접민주적 개방성(direct democratic openness)이 높은 칸톤들에서 조세도의가 더 높게 나타난다는 사실에서도 확인되고 있다.

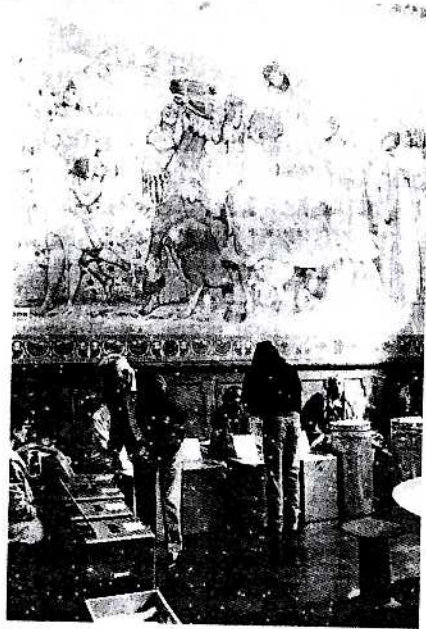
J. Alm과 B. R. Jackson 및 M. McKee(1993)의 연구결과에 의하면, 시민에게 공공서비스를 직접 결정하는 투표권이 주어지는 경우가 정 부서비스가 시민에게 일반적으로 제공되는 경우보다 조세순응율이 훨씬 더 높다. 반면에 인기 없는 정책이 정부의 판단에 따라 일방적으로 제공되는 경우에 탈세가 크게 증대하는 것으로 나타났다. W. W. Pommerehne와 Weck-Hanneman (1996)은 칸톤들의 자료 분석을 통해 직접민주제의 활용이 탈세를 현저히 감소시키는 경향이 있음을 밝혔다.

즉 탈세 금액이 직접민주제를 활용하는 칸톤들의 경우에 그렇지 않은 칸톤들보다 평균 약 1,500 SFr 더 적은 것으로 나타났다. B. S.

Frey(1997) 역시 칸톤들의 자료를 분석하여 직접민주제가 탈세를 줄이는 효과가 있음을 확인하였다.

B. S. Frey의 분석에 의하면, 조세당국에 신고하지 않고 은폐한 소득액이 직접민주적 개방성이 가장 높은 칸톤들의 경우에 중간 수준의 칸톤들보다 7.7% 포인트 낮았고, 절대액으로는 모든 칸톤들의 평균 은폐 소득액보다 납세자당 1,600 SFr 더 적었다.

반면에 은폐한 소득액이 직접민주적 개방성이 가장 낮은 칸톤들의 경우에 중간 수준의 칸톤들의 평균보다 1,500 SFr 더 많았다. 이런 일련의 연구 결과들은 K. W. Smith(1992)가 미국 주들의 자료를 분석한 결과와도 일치한다. 그리고 J. Alm와 G. H. McClelland 및 W. D. Schulze(1999)의 연구와 L. P. Feld와 J.-R. Tyran(2002)의 연구는 각각 실험적 상황에서도 직접민주제가 조세도의를 양양시키는 효과가 있음을 확인하였다.



비엘(Biel) 역구내에 설치된 임시투표소. 스위스인들은 이런 투표소에서 1년에 평균 4번 정도 일요일을 투표일로 정하여 20~30년의 공공정책들에 대해 투표한다.

날 스위스인들의 높은 시민의식은 직접민주제를 몸소 체험하는 과정에서 형성된 것이다.

무엇보다도, 직접민주제는 스위스인들을 사려 깊게 만들었다. 스위스인들은 중요한 정책쟁점을 그냥 지나치는 일이 없다. 정책쟁점을 정확히 이해하고 그것에 대해 자신의 관점을 정립하려고 힘쓴다. 머지 않아 정책쟁점이 시민투표에 회부될 것을 알기 때문이다. 아직 스위스에서는 직접민주제 반대론자들의 주장처럼 시민의 변덕과 선정적 반응이 크게 문제된 적은 없다. 오히려 스위스인들이 너무 진지하고

사려 깊어 지나치게 보수적이라는 비판이 제기될 정도다. 특히 대외정책 분야에서 스위스인들의 보수성은 유별나다. 이를테면, 대다수 스위스 정치지도자들이 숙원하던 스위스의 UN 가입이 2002년 3월 국민투표로 승인되기까지 장장 20년의 세월이 소요되었다. 아직도 스위스인들은 스위스의 EU 가입을 승인하지 않고 있다. 스위스가 EU의 정회원국으로 가입하는 날이 가까운 장래에 올 것으로 예상되지만, 아직 다수의 스위스인들은 스위스의 EU 가입 문제에 대해 좀더 심사숙고할 시간이 필요하다고 판단하고 있다.

더불어, 스위스인들은 18세 이후

남은 생애 동안 수많은 정책쟁점에 대해 입법권을 행사하는 과정에서 마치 대의민주제의 대표들이 다선(多選) 경험을 통해 입법능력을 향상시키는 것처럼 입법능력을 터득한다. 가령, 어느 스위스인이 78세까지 살아 60년 동안 투표권을 보유하면서 적어도 매년 25건의 연방·칸톤·코뮌 수준의 다양한 정책쟁점에 대해 투표한다고 가정하면, 그는 일생 동안 무려 1500건 이상의 중요한 정책쟁점에 대한 직접입법 경험을 쌓게 되는 셈이다. 어느 나라의 선출직 정책결정자들이 이보다 더 많은 직접입법 경험을 축적할 수 있을까? 이처럼 스위스인들은 일생 동안 수많은 직접입법 경험을 쌓는 과정에서 어느 나라의 직업정치인들 못지 않은 노련한 입법자들로 육성된다.

더욱이, 직접민주제는 스위스인들로 하여금 정부로부터 신뢰받고 있음을 자각시켜 법과 정책에 자발적으로 순응하도록 유도한다. 많은 사회심리학 연구들은 시민이 정부제도에 의해 어떻게 대우받고 있는가에 대한 지각이 다른 사람들과 협조할 의사에 큰 영향을 미친다는 사실을 입증해 왔다. T. Tyler와 R. M. Kramer(1996)는 정부제도에 의해 신뢰받고 있다고 느끼는 시민이 공공정신에 부합된 협동적 행동을 취하는 경향이 있음을 확인하였다. S. Kelman(1992)은 갈등해결제도로서 시민에 대한 불신을 전제한 대립제도(adversary institutions)를 광범위하게 활용하는 것은 시민의식을 허물며 정부와 시민간의 관계에서

거래비용(transaction cost)을 높이는 경향이 있음을 확인하였다. 이들 연구결과들은 기본 법제(法制)를 설계할 때 시민에게 신뢰감을 심어주는 법제가 상당한 동기유발력을 발휘한다는 점을 진지하게 고려할 필요가 있음을 시사한다.

시민의 덕성을 파괴하는 불신에 기초한 법제

그러나 전통적으로 공공선택론자들(public choice theorists)은 시민을 기회만 주어지면 무임승차하려는 악한(惡漢)으로 간주하고 이런 악한 기회주의적 행동을 방지하기 위한 법제 설계를 강구해 왔다. G. Brennan과 J. M. Buchanan(1983)은 인간이 제재받지 않는 경우에 악한으로 행동하기 일쑤고, 이럴 경우에 악한이 자행하는 행동의 해악이 너무 크기 때문에 평균인간의 도덕적 행동을 가정하여 법제를 만드는 것은 현명치 못하다고 보았다. 이들은 최악의 상황을 상정하여 악한의 일탈행위를 예방할 수 있는 엄격한 법제를 마련해야 한다고 주장하였다.

공공선택론자들이 처방하는 엄격한 통제 위주의 법제 설계는 시민의 덕성, 좀더 일반적으로 인간의 내재적 동기유발(intrinsic motivation)을 파괴한다는 심각한 문제점을 야기한다. 이와 관련하여 우리는 사회심리학에서 발달된 인지평가이론(cognitive evaluation theory)을 참고할 필요가 있다. 인지평가이론의 기본 명제는 '외부적 개입이 때로 내재적 동기유발을 파괴한다'는 것이

다. 이를테면, 보호시설에서 환자에게 침구를 정리하고 방 청소를 하도록 돈을 주는 것이 자발적으로 일할 동기를 빼앗을 수 있고, 물질적 보상이 자발적으로 기부금을 내려는 도덕적 동기를 파괴할 수도 있다.

인지평가이론의 명제는 스위스에서 핵폐기물 저장소의 입지결정 사례에서 명백히 입증된 바 있다(B. S. Frey et al. 1996). 연방정부가 핵폐기물 저장시설의 후보 입지로 선정된 지역의 주민 305명을 대상으로 개인면담조사를 실시한 결과, 대다수 면담자들(80.0%)이 핵폐기물 저장시설의 위험성을 잘 알고 있음에도 불구하고 면담자들 중 50.8%가 연방정부의 입지 선정에 동의했다. 그런데 연방정부가 입지 선정에 동의해 준 대가로 주민들에게 1인당 연간 일정액의 보상금-주민 117명에게 2500 SFr, 102명에게 5000 SFr, 그리고 86명에게 7500 SFr-을 지급하겠다고 말한 후에 연방정부의 입지 선정에 대한 동의 여부를 묻자 동의하는 면담자들이 24.6%로 급격히 줄었다. 면담자들의 중위(median) 가계소득이 63,000 SFr이 있음을 감안할 때, 연방정부가 제안한 금전적 보상이 상당한 수준이었음에도 불구하고 금전적 보상이 당초 동의율을 높이는 커녕 오히려 절반 이하로 떨어뜨린 것이다.

이런 놀라운 현상이 핵폐기물 시설의 입지 선정에 대한 주민 동의를 얻기 위해 상당액의 세금환불(tax rebates)을 제안했지만 별 소용이 없었던 미국 네바다 주의 사례

에서도 확인되었다. 미국 네바다 주의 사례에서 세금 환불액이 적어서 이런 결과가 나온 것이 아니냐는 의혹이 제기될 법하지만, 세금환불액을 크게 올려준 경우에도 주민들의 반응은 달라지지 않았다(H. Kunreuther & D. Easterling, 1990).

이처럼 외재적 보상이 내재적 동기유발을 감소시키는 심리적 메커니즘은 두 가지 방식으로 설명될 수 있다. 한 가지 설명은 사람은 자신이 외부 개입에 의해 통제받고 있다고 지각하는 경우에 내재적 동기유발을 유지하는 것이 과잉 정당화되고 있다고 지각하고 통제의 소재(the locus of control)를 자신의 내부로부터 외부로 이동시켜 내재적 동기유발을 감소시킨다는 것이다. 또 하나의 설명은 사람은 자신의 내재적 동기유발을 무시하는 외부 개입으로 자긍심과 자아실현 욕구에 손상을 입음으로써 역시 내재적 동기유발을 감소시킨다는 것이다.

인지평가이론의 이런 설명은 우리가 법제를 설계할 때 명심해야 할 한 가지 중요한 교훈을 시사한다. 즉 시민을 악한으로 간주하고 통제 위주의 법제를 만드는 것은 시민의 덕성을 파괴하는 경향이 있다는 것이다. 이를테면, 시민의 참정권이 극도로 제한되고 관료제와 경찰에 의한 통제가 극심한 상황에서 시민은 틈만 생기면 법을 어겨서라도 자기이익을 챙기는 데 여념이 없을 것이다. 시민의 이런 기회주의적 행동은 다시 시민에 대한 지도자들의 불신을 증폭시키고 통제를 강화하게 만든다.

이와 같은 불신과 통제강화의 악순환은 소의적 민관관계, 정치적 냉소주의, 그리고 정치체제의 높은 거래비용과 낮은 생산성을 초래한다. 과거 식민지배를 받았던 나라들과 공산국가들은 이런 현상을 뼈아프게 경험한 바 있다. 아직도 북한과 많은 권위주의 국가들에서는 이런 악순환 속에서 심각한 사회발전 장애로 고통받고 있다. 우리나라 역시 이런 악순환의 질곡에서 완전히 벗어나지 못하는 나라들 중의 하나일 것이다.

제도개혁의 과제

불신과 통제강화의 악순환의 고리를 끊는 법제 개혁의 일차적 과제는 통제 위주의 법제를 완화시키는 일부터 시작해야 한다. 물론, 모든 엄격한 법제가 해로운 결과를 초래하는 것은 아니다. 바람직한 법제는 착취적 일탈 행동을 효과적으로 차단할 만큼 엄격해야 한다. 그래야만 이런 착취적 일탈 행동이 만연하여 시민의 덕성이 허물어지는 것을 방지할 수 있다. 이를테면 무임승차를 방지하고 정의를 세우기 위한 법제는 엄격해야 한다. 무임승차와 비정의를 구성원이 법을 준수하려는 의지를 꺾고 협조의 동기를 빼앗는 가장 위험한 악덕이기 때문이다. 그러나 그동안 시민을 잠재적 범법자로 간주하고 만든 수많은 인허가제, 까다로운 등록기준, 복잡한 절차, 엄격한 자격제한 등의 규제들은 과감히 풀어야 한다. 그리고 법제 개혁의 목록에는 중앙집권적 정부간 관계(IGR)를 연방주의적

정부간 관계로 전환하는 획기적인 지방분권화 개혁도 포함되어야 한다.

시민의 덕성을 함양하는 좀더 적극적인 방안은 시민에게 광범위한 정치참여의 권리를 보장하는 것이다. 대의민주제가 정비된 현 상황에서 그것은 바로 직접민주제를 적극 활용하는 것이다. 시민에게 대표들의 의사결정을 반복할 수 있는 '시민투표권'과 정치인들이 관심을 갖지 않거나 반대하는 법과 정책을 발의할 수 있는 '시민발안권'을 부여하는 법제 개혁이야말로 시민의 덕성을 기르는 지름길이다. 이것이 스위스의 직접민주제 활용 경험이 우리에게 시사하는 귀중한 교훈이다.

제도개혁을 가로막는 민에 대한 불신의 악몽

규제를 혁파하고 직접민주주의를 활성화하기 위해서 먼저 극복해야 할 정신적 장애요인은 시민의 선의와 능력에 대한 불신이다. 우리나라에서 유난히 시민의 선의와 능력에 대한 불신이 뿌리깊은 것은 일제 식민통치의 민에 대한 불신의 악몽에 기인하는 바 크다고 생각한다.

일제는 한국강점과 식민통치의 정당성이 조선인의 우매함에 있다고 우겼다. 지방자치의 전통을 말살하고 헌병을 앞세운 무단통치(武斷統治)를 자행하던 일제(日帝)가 1919년 3·1독립운동에 놀라 문화정치(文化政治)를 표방하면서 민심 무마용으로 제안된 지방자치제도 도입을 검토한 끝에 도달한 결론은

"미개 유치한 식민지 백성"인 조선인에게 지방자치가 적합하지 않다는 것이었다. 1920년 작성된 조선총독부의 "조선지방제도 개정에 관한 의견서"는 "오늘날 조선인 중 자치정치를 동경하는 자란 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 그 문명의 정도와 경제력 또한 도저히 이를 시행함에 적당치 못한 것이다. 따라서 조선인만을 본위로 한다면 자치권을 허용할 필요는 조금도 없다는 단정을 내리지 않을 수 없다"는 말로 끝맺고 있다.

일제 식민통치가 남긴 최악의 유산인 민(民)에 대한 이런 불신은 아직도 완전히 청산되지 않고 있다. 1991년 지방의회 부활과 1995년 지방자치단체장 직선제 도입을 둘러싼 찬반논쟁에서 이른바 시기상조론자들은 "아직 민도가 낮아 지방자치 실시는 때가 이르다"고 주장했다. 근자에 직접민주제 활용에 반대하는 사람들은 "주민의 편협한 이기주의와 선정주의로 인한 혼란과 부작용을 막기 위해 주민의 참정권 행사를 선거로 제한해야 한다"고 강변하고 있다. 민에 대한 이런 불신의 관념을 극복하는 것은 일제 식민통치의 악몽을 청산한다는 의미를 내포하는 것이다.

직접민주제의 또 하나의 은택 : 시민의 행복증진

최근 취리히 대학의 B. S. Frey와 A. Stutzer(2000)는 서베이 조사 결과와 스위스 칸톤들의 정치제도를 비교하여 직접민주제가 시민의 행복을 증진시킨다는 연구 결과를 발

표하여 세인의 관심을 모으고 있다. 연구자들은 6000여 명의 스위스인들을 대상으로 삶의 전반적인 만족도가 얼마인가를 10점 리커트 척도로 질문하였다. 완벽하게 만족하는 경우에 10점에, 완벽하게 불만족하는 경우에 1점에 'V' 표하도록 하였다. 조사 결과, 스위스인들의 삶의 전반적인 만족도는 평균 82점이었고, 조사대상자들 중 무려 73%-29%가 10점, 17%가 9점, 27%가 8점에 응답-가 8점 이상에 응답하였다. 거의 4명 중 3명 꼴로 스스로 매우 행복하다고 응답한 것이다. 3점 이하에 응답한 조사대상자들은 고작 18%에 불과했다. 놀라운 일이다. 이 조사결과만으로도 스위스는 만인의 부러움을 사기에 충분한 나라임을 알 수 있다.

B. S. Frey와 A. Stutzer의 연구가 큰 관심을 끄는 까닭은 최초로 정치제도, 특히 직접민주제가 스위스인들의 행복을 증진시키는 중요한 요인이라는 사실을 밝힌 데 있다. 연구자들은 직접민주적 개방성이 높은 칸톤들에 사는 사람들일수록 더 큰 행복감을 느낀다는 사실을 확인했다. 연구자들은 경제적·인구통계적 요인들이 행복에 미치는 영향도 분석하였다.

분석 결과, 고용·혼인 여부 등과 같은 개인적 부지가 행복에 영향을 미침을 확인하였다. 낮은 인플레이션 역시 행복을 증진시키는 것으로 나타났다. 소득이 많을수록 행복이 증진되지만, 그 영향은 미미하고, 통계적 유의성도 매우 약한 것으로 드러났다. 반면에, 직접민주적 참여

가 행복 증진에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타났다. 이를테면, 직접민주적 개방성 수준(칸톤들의 직접민주적 개방성 수준을 1등급에서 6등급까지 구분)의 1등급 상승이 행복도에 미치는 영향을 금액으로 환산하면 개인의 최저 월 소득대(980~1285 SFr)에서 최고 월 소득대(4501 SFr 이상)로 뛰어오른 것의 거의 절반에 해당된다.

직접민주적 개방성 수준이 높을수록 시민의 행복감이 증진되는 이유를 두 가지로 설명될 수 있다. 한 가지 설명은 시민의 직접 참여로 대표들이 더 효과적으로 통제되어 결국 정책결정이 시민의 의사에 더 근접하게 된다는 것이다. 또 하나의 설명은 투표자는 설혹 투표결과가 자신의 의사와 다를지라도 정책결정 과정에 참여하는 사실 그 자체에 정치적 효능감을 느낀다는 것이다.

이 두 가지 설명 중 어느 것이 더 타당한가를 검증하기 위해 다른 요인들을 통제한 후에 투표권을 보유한 스위스 시민들과 직접민주제의 결과는 스위스 시민들과 같이 향유하지만 투표권을 보유하지 못한 외국인 거주자들을 비교한 결과, 직접민주제가 스위스 시민들과 외국인 거주자들의 행복을 모두 증진시키지만, 스위스인들이 정치제도로부터 얻는 만족도가 외국인 거주자들이 정치제도로부터 얻는 만족도보다 거의 3배 많음을 확인했다. 이것은 정치제도로부터 얻는 만족도의 3분의 2 가량이 단지 정치적 의사결정 과정에 참여하는 데서 비롯됨을 의미한다.

연구자들은 직접민주제가 연방제와 긴밀히 연관($r=0.605$)되어 있다는 사실도 확인하였다. 직접민주제는 연방제를 고무하는 경향이 있다. 왜냐하면, 시민들은 대다수 정치인들과 달리 지방의 권한강화에 많은 관심을 가지고 있기 때문이다(C. B. Blankart, 1998). 그리고 연방제는 직접민주제를 보존한다(B. S. Frey & A. Stutzer, 2000). 스위스가 세계에서 가장 연방주의에 충실한 나라이면서 동시에 직접민주제를 가장 적극적으로 활용하는 나라라는 것, 그리고 이런 정치제도에서 스위스인들의 행복도가 놀랄 정도로 높다는 것은 결코 우연이 아니다.

이러한 연구결과는 정치개혁을 구상하는 사람들에게 중요한 의미를 시사한다. 정치의 궁극적 목적이 시민을 행복하게 하는 것이라면, 정치개혁을 구상하는 사람은 시민의 물질적 안락과 주머니 사정을 개선시키는 일에만 몰두해서는 안될 것이다. 고용사정이 나아지고 물가가 내리며 소득수준이 올라가도, 전보다 더 행복해지지 않았다고 불평하는 사람들이 적지 않다. 부자들이 그렇지 않은 사람들보다 더 행복하지 않은 사례도 얼마든지 있다.

진정으로 시민의 행복에 관심을 갖는 사람이라면, 시민의 행복은 경제적 여건 이상으로 직접민주주의의 활성화와 이를 뒷받침하는 연방주의적 지방분권화 개혁을 통해서 촉진될 수 있음을 명심하는 사려깊음이 요구된다고 하겠다. **지병역자**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XVI)

전자투표 프로젝트의 특징과 과제

연방주의

안성호/대전대 교수, 행정학
shahn@dju.ac.kr

있다. 이번호에서는 스위스 전자정치의 현황과 일부 쟁점들을 중심으로 추진되어 온 전자투표 프로젝트 실험들을 검토함으로써 스위스 전자투표제의 특징과 과제를 파악해보기로 한다.

전자정치와 스위스 직접민주주의

스위스는 행정과 의회 분야에서 인터넷을 꽤 광범위하게 활용하고 있다. 전자교통통제시스템을 비롯해 전자관세납부제가 시행되고 있고, 인터넷을 통해 센서조사표와 조세신고서를 작성할 수도 있다. 그런가하면, 연방의회 토론이 인터넷을 통해 실시간으로 방영되고 있다.

그러나 정치 커뮤니케이션 분야에서 스위스의 인터넷 활용은 활발치 못하다. 스위스의 직접민주주의 전통에 비추어 볼 때 놀라운 일이다. 이름 있는 정치가들의 인터넷 홈페이지에 들르는 시민들은 매우 적다. 스위스에서는 2000년 한국의 총선시민연대가 인터넷을 통

인터넷을 통한 시민참여, 즉 온라인 시민참여는 세 가지로 구분될 수 있다. 오늘날 가장 널리 활용되고 있는 온라인 시민참여 방식은 홈페이지나 전자메일(e-mail)을 통한 쌍방향 대화 형식의 시민참여이다.

현재 우리나라의 모든 중앙관청들과 지방자치단체들 및 대다수 정치인들은 인터넷 홈페이지와 전자메일을 개설·운영하고 있다. 두 번째 온라인 시민참여 방식은 사이버 공간 상의 정책토론회인 사이버포럼(cyberforum)을 통한 시민참여이다. 현재 많은 공공기관들과 시민단체들이 정책쟁점에 대한 시민토론을 진작하기 위해 전자게시판을 운영하고 있다. 그러나 사이버포럼이 공론장(公論場)으로서 제 기능을 다하기 위해서는 극복해야 할 과제들이 많은 것으로 드러나고 있다. 세 번째 온라인 시민참여 방식은 전자투표(e-voting)를 통한 시민참여이다. 전자투표는 선거와 시민주표(referendum)에 모두 활용될 수 있지만, 우리나라에서는 아직 전자투표가 실시된 경험이 없다.

최근 준직접민주주의의 나라인 스위스에서 전자투표제 도입을 위한 준비작업이 시작되어 주목받고

행된 지도 10여년이 넘었다. 우리나라도 국가와 지방자치단체간의 기능배분이 명쾌하지 못한 점이 적지 않고 광역시·도와 기초 시·군·구간의 권한 배분이 명쾌하지 못한 구분들로 뒤섞여 있다.

특히 일본의 경우 지방자치의 조례제정권을 법령의 위임사항이 아닌 허용범위 내로 자율화시킨 것은 주목할 만한 사항이다. 지방자치단체끼리 이해가 충돌될 때 제도적 장치들이 준비되어 있지 않아 '님비현상'(NIMBY: Not In My Back Yard)이 발생해도 해결책이 없는 실정에서 일본의 지방자치제도 개혁을 벤치마킹 해보는 것도 유용할 것이다.

요컨대, 현대의 지방자치의 가장 중요한 역할은 '가까운 지방정부'를 활용하여 지역주민의 요구에 부응하는 서비스를 제공하는 것이다. 현대사회는 지역사회의 특수성 혹은 다양성에 뿌리를 두고 있기 때문에 중앙정부의 획일적인 시책으로는 해결할 수 없는 문제가 적지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역주민의 의사를 정확히 반영할 수 있는 '가까운 지방정부'가 반드시 필요하다. 지방자치제도가 헌법으로 보장된 것은 민주주의의 원점이기 때문이다. 지역주민의 직접 참여에 의한 지방자치의 본질을 실현하는 것이 오늘날 지방자치의 최대 과제라고 할 것이다. 지방자치

66 요컨대, 현대의 지방자치의 가장 중요한 역할은 '가까운 지방정부'를 활용하여 지역주민의 요구에 부응하는 서비스를 제공하는 것이다. 현대사회는 지역사회의 특수성 혹은 다양성에 뿌리를 두고 있기 때문에 중앙정부의 획일적인 시책으로는 해결할 수 없는 문제가 적지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지역주민의 의사를 정확히 반영할 수 있는 '가까운 지방정부'가 반드시 필요하다. 지방자치제도가 헌법으로 보장된 것은 민주주의의 원점이기 때문이다. 지역주민의 직접 참여에 의한 지방자치의 본질을 실현하는 것이 오늘날 지방자치의 최대 과제라고 할 것이다.

또는 권고, 자료제출요구, 협의, 시정요구를 할 수 있게 되었다는 점에서 국가의 지배·통제가 강화되었다고 할 수 있다.

둘째, 중앙정부의 권한을 지방공공단체에 위양하게 되어 있으나 중앙관료의 저항으로 개정의 대상이 된 법률은 불과 34개에 지나지 않았다. 그나마도 대부분은 도도부현으로부터 시·읍·면의 권한 위양으로 실질적인 위양이 진행되지 않았다.

셋째, 시·읍·면의 합병에 관한 문제이다. 지방공공단체가 먼저 요구한 것이 아닌 이 문제는 「시·읍·면의합병의특례에관한법률」(「시·읍·면합병특별법」)을 통해 2005년 3월 31일까지 전국 3239개의 시·읍·면을 1000개에서 800개 정도로 하는 '해세이 대합병'을 진행시키고 있다. 그러나 이러한 합병논의는 기존의 지방공공단체들로부터 커다란 저항을 받고 있다.

넷째, 지방공공단체가 국가의 관

여에 불복할 경우를 위해 '국지방계청처리위원회'가 설치되어 있음에도 고등재판소에 소송할 수 있게 함으로써 '국지방계청처리위원회'의 권고가 효력을 발휘하기 어려운 구조를 갖고 있다.

다섯째, 중앙정부가 지방공공단체를 지배·통제하는 강력한 수단으로 사용하는 국고보조금의 폐지·축소에 대해 전혀 언급이 없다. 국고 보조금은 배분의 기준이 법령으로 정해져 있는 지방교부세와는 달리 정부·중앙부처의 판단으로 배분되고 그 용도도 세부적으로 간섭되므로 중앙정부의 지방공공단체에 대한 지배·통제는 여전하다 하겠다.

일본 지방자치 개혁의 시사점

지방자치는 행정에서 경쟁의 원리가 도입되기 때문에 경쟁력 있는 지방정부를 만들고 행정의 효율성을 제고시킬 수 있는 제도임에 분명하다. 우리나라에 지방자치가 시

1998년 2월 스위스 연방정부가 "스위스를 전자정부(e-government) 영역에서 선두를 달리는 나라로 만들겠다"는 야심적인 장기전략을 발표 이후 연방·칸톤·코뮌 수준의 공공기관들은 일련의 전자정부 프로젝트들을 추진하기 시작했다. 전자정부 프로젝트들은 크게 두 분야에서 추진되었다. 한 분야는 조세절차·군대서비스·여권갱신 등과 같은 행정절차에 인터넷을 활용하는 것이었다. 또 한 분야는 선거와 시민투표에 인터넷을 활용하는 전자투표 프로젝트였다. 전자정부 프로젝트를 추진하는 각급 정부는 전자투표가 투표율, 특히 전통적으로 투표참여율이 낮은, 인터넷을 사용하는 젊은이들의 투표율을 높일 것으로 기대하고 있다. 그리고 이제까지 물리적인 이유로 투표참여가 어려웠던 여행자들과 신체장애인을 및 해외에 거주하는 50만 명의 스위스인들의 투표율도 높아질 것으로 기대하고 있다.

축축한 주거형태 역시 인터넷 활용의 필요성을 감소시키는 데 일조하고 있다는 견해도 있다.

전자투표의 도래를 예고한 우편투표
1970년대 말 스위스 연방정부는 투표율을 높이기 위해 우편투표제를 도입했다. 이어 1990년대 초까지 대다수 칸톤들이 우편투표제를 속속 도입했다. 참고로, 현재 EU 회원국들 중 우편투표제를 활용하는 나라들은 독일·영국·스페인·포르투갈·네덜란드·덴마크뿐이다. 그러나 이들 유럽국가들은 우편투표를 스위스보다 다소 제한적으로 활용하고 있다. 현재 스위스 투표자들의 약 60%는 우편을 통해 투표한다. 바젤과 제네바 등의 도시지역에서는 우편투표를 활용하는 투표자들이 무려 80%를 넘는다. 반면에, 흔히 교외 지역과 농촌지역의 많은 투표자들

은 금요일 저녁부터 일요일 오전까지 정해진 시간에 투표소에 가서 투표하는 전통적인 투표방식을 더 선호한다. 그러나 일부 도시들의 경우에도 투표소가 축축히 설치된 경우에는 우편투표 활용율이 낮은 것으로 나타나고 있다. 한 가지 흥미로운 사실은 우편투표율이 취리히 코뮌처럼 우편요금을 코뮌정부가 지불하는 경우와 투표자 개인이 부담하는 경우에 별 차이가 없다는 점이다. 우편투표제가 투표를 제고에 얼마나 기여하는지 단언하기는 어렵다. 그러나 적어도 제네바 시의 경우에 우편투표가 투표율을 상당히 끌어올린 뚜렷한 증거가 있다. 제네바는 한때 낮은 투표율로 악명이 높았지만, 우편투표제가 도입된 이후부터는 스위스 평균 이상의 투표율을 보이고 있다. 우편투표는 스위스 정치체제의

특성과 관련하여 두 가지 문제점-흔히 전자투표와도 관련된 문제점-을 이야기한다. 한 가지 문제점은 우편투표를 활용하는 투표자들 중 절반 가량이 정당당이 제공하는 정보자료를 받아보기 전, 그리고 투표에 부쳐진 정책쟁점에 대한 논의가 무르익기 전에 투표한다는 것이다. 이것은 시민투표가 조성하는 심의민주주의(deliberative democracy)의 장점을 크게 훼손하는 것이다. 게다가, 우편투표제의 도입으로 인한 투표기간 연장은 몇 주 또는 몇 달 전부터 투표운동을 전개할 만큼 여유가 있는 크고 부유한 집단들에게는 유리한 반면, 투표일 며칠 앞두고서야 투표운동을 전개할 수밖에 없는 영세한 집단들에게는 매우 불리하다는 문제를 야기한다.

우편투표제의 또 하나의 문제점은 연방헌법이 규정한 시민발안과 시민투표의 서명과 관련된 것이다. 우편투표제가 도입되기 전에는 투표운동을 조직하는 집단들이 투표소 출구에서 비교적 용이하게 서명을 받을 수 있었다. 그러나 우편투표제 도입으로 투표소에 나와 투표하는 사람들이 적어진 요즘에는 서명을 받는 일이 여간 어렵지 않고, 서명을 받는 데 드는 비용도 만만치 않다. 이것 역시 시민투표에서 크고 재력 있는 집단들의 입지를 강화시키는 반면, 영세한 집단들의 입지를 약화시키고 있다.

연방정부의 전자정부 추진전략
1998년 2월 스위스 연방정부는

"스위스를 전자정부(e-government) 영역에서 선두를 달리는 나라로 만들겠다"는 야심적인 장기전략을 발표했다. 그 후 연방·칸톤·코뮌 수준의 공공기관들은 일련의 전자정부 프로젝트들을 추진하기 시작했다.

전자정부 프로젝트들은 크게 두 분야에서 추진되었다. 한 분야는 조세절차·군대서비스·여권갱신 등과 같은 행정절차에 인터넷을 활용하는 것이었다. 또 한 분야는 선거와 시민투표에 인터넷을 활용하는 전자투표 프로젝트였다.

전자정부 프로젝트를 추진하는 각급 정부는 전자투표가 투표율, 특히 전통적으로 투표참여율이 낮은, 인터넷을 사용하는 젊은이들의 투표율을 높일 것으로 기대하고 있다. 그리고 전자투표의 도입으로 이제까지 물리적인 이유로 투표참여가 어려웠던 여행자들과 신체장애인을 및 해외에 거주하는 50만명의 스위스인들의 투표율도 높아질 것으로 기대하고 있다.

전자투표제의 도입은 다수의 스위스인들로부터 지지를 받고 있다. 2000년 11월 실시된 서베이 조사결과에 의하면, 약 60%의 스위스인들이 전자투표제를 지지한다. 이는 '공공기관과의 인터넷 통신'에 대한 지지를 74%와 '인터넷을 통한 여론연장'에 대한 지지를 72% 다. 정당들과 칸톤행정관협의회(Staatschreiber-konferenz)도 전자투표제 도입에 적극적이다. 2001년 봄 실시된 서베이 조사결과에 의하면,

모든 칸톤정부들은 연방정부가 전문기술과 소요경비의 상당 부분을 지원해주는 경우에 전자투표 프로젝트를 추진할 것임을 밝히고 있다.

그러나 이런 광범위한 지지에도 불구하고, 최근 연방정부는 전자투표제의 활용에 대해 비관적인 입장은 아닐지라도 전보다 더 신중한 입장을 표명하였다. 연방정부는 연방 수준에서 전자투표제가 공식 활용되는 시점을 연기해 2010년으로 잡았다. 그리고 전자투표제 도입에 소요되는 총경비가 4억~6억 Sfr-이중 절반은 칸톤들과 코뮌들이 부담에 이를 것으로 추정했다.

연방정부가 전자투표제 도입에 대해 이처럼 신중한 입장으로 돌아선 것은 근래 전문가들과 관련 기관들의 비판적 주장을 진지하게 고려했기 때문이다. 연방정부의 입장변화는 무엇보다도 전자투표제 도입으로 투표자들이 어느 지역에 서나 투표할 수 있게 됨으로써 스위스 투표제도의 영토적 기반(칸톤과 코뮌)이 약화되고, 투표운동과 토론문화처럼 시간을 필요로 하는 전통적 정치과정의 손상된다. 이는 비판을 연방정부가 어느 정도 수긍한 결과다.

스위스 연방주의와 칸톤들의 전자투표 실험
스위스 연방주의는 칸톤들과 코뮌들로 하여금 독자적 방식의 정책실험을 시도하도록 고무한다. 정책실험과정에서 야기되는 시행착오로 인한 비용과 위험은 소규모

실험이기 때문에 비교적 경미하다. 스위스는 투표절차를 설계하는데 연방주의의 이런 이점을 살려왔다. 예컨대 '정치적 권리에 관한 연방법'(BPR) 제84조는 모든 칸톤들이 "수기(手記)로 투표해야 하고, 투표용지에 개인 서명을 해야 한다"는 식으로 전통적 투표절차의 원칙을 천명하면서도 예외를 인정하고 있다. 이에 따라 칸톤들과 코뮌들은 제각기 독특한 전자투표절차를 실험해 왔다.

그러나 다른 한편으로 스위스 연방주의는 칸톤과 코뮌 수준에서 연방정책의 통일적 추진을 제한한다. 연방정부는 관행적으로 연방정책을 칸톤들과 코뮌들에게 강요하지 않는다. 심지어 연방헌법에 규정된 사항일지라도 칸톤들과 코뮌들에게 강요하는 것을 가급적 자제한다. 따라서 칸톤과 코뮌 수준에서 연방정책의 일사불란한 추진을 기대하기는 어렵다.

2001년 7월 칸톤들을 대상으로 전자투표제의 도입 노력에 관해 서베이 조사한 결과는 스위스 연방주의의 이런 한계를 드러냈다. 모든 칸톤들이 전자투표제 도입에 관심을 가지고 있지만 대다수 칸톤들이 전자투표제 도입에 필요한 법조항과 칸톤 내에서 표준화된 전자투표등록시스템조차 마련하지 않고 있다. 더욱 난처한 것은 칸톤들 역시 칸톤헌법에 명시되어 있지 않은 한 코뮌들에게 동일한 규칙과 절차를 강요할 수단을 갖고 있지 못하다는 점이다. 게다가 대다수 코뮌들은 독자적으로 전자투

〈표 1〉 칸톤들의 전자투표제 도입 노력 (2001. 7.)

질 문	응답 (칸톤 수)	
	예	아니오
연방정부와 협력하여 전자투표 프로젝트를 추진할 의향이 있습니까?	26	0
현재 전자투표 프로젝트를 수행 중입니까?	4	22
전자투표를 실시하는 데 필요한 법조항을 마련했습니까?	2	24
현재 전자투표를 위한 관련 법조항의 마련을 위해 노력 중입니까?	6	18
(코핀이 아니라) 칸톤에 의해 관리되는 투표등록시스템을 채택했습니까?	4	22
표준화된 전자투표등록시스템을 마련했습니까?	4	22
코핀들이 전자투표등록시스템으로 전환했습니까?	전부 전환 7 일부 전환 12	7

자료: Arbeitsgruppe (2001). Vorprojekt E-voting: Umfrage bei den Kantonen.
http://www.gov.admin.ch/dok/Erw_Auswertung_Umfrage_E-Voting.doc

표제를 도입하기에 재정력과 전문성이 부족하다. 인구가 1만5천명에 불과한 알펜켄 내륙 칸톤같이 작은 칸톤들도 코핀들을 지원하기에 역부족이기는 마찬가지다.

그러므로 스위스 전자투표제의 미래는 전국적 조정·통합이 가능한 동질적인 전자투표등록시스템을 마련하고 모든 칸톤들과 코핀들이 동질적 전자투표절차를 도입하는 데 필요한 인력과 기술을 제공하는 능력에 달려 있다고 하겠다.

더불어 연방정부가 칸톤들과 코핀들에게 동일한 규칙과 절차를 수용하도록 좀처럼 강요하지 않는 스위스에서 전국적으로 통합된 전자투표제는 시간이 걸리더라도 상향적 접근으로 실현될 수밖에 없다. 즉 코핀 및 칸톤들 간의 투표자등록 네트워크가 형성된 후에 연방정부가 칸톤들의 공동 서버에 접근하는 방식으로 전국적 전자투표등록을 확보하는 것이 가능하다.

그러나 전국적 전자투표제의 실

현이 순탄치 않을 조짐을 보이고 있다.

예컨대, 현재 전자투표 프로젝트를 추진중인 네 개의 칸톤들은 칸톤들마다 상이한 제도를 조정하는데 소극적인 뿐만 아니라 제각기 추구하는 목적도 다소 다르다. 그러나 일반적으로 직접민주제와 코핀자치의 전통이 상대적으로 약한 프랑스어권이 독일어권보다 전자투표제에 대한 좀더 야심적이고 총괄적인 프로젝트를 추진하는 경향을 보이고 있다.

네샤텔 칸톤의 전자투표 프로젝트
네샤텔 칸톤은 코핀들의 긴밀한 협력으로 모든 참정권을 포괄하는 총체적 전자투표제 도입전략을 세웠다. 이를테면, 네샤텔 칸톤은 2002년 말까지 코핀·칸톤·연방 수준의 모든 선거와 시민투표에 전자투표제의 도입과 더불어 시민발안·시민투표·시민정원의 온라인 신청제도를 도입하기로 하였다. 투표한 후에 인증코드(authorization

code)가 주어지는 제네바 칸톤의 방식과 달리 네샤텔 칸톤은 텔러뱅크(telebanking)를 이용할 때처럼 투표하기 전에 인증코드를 준다. 투표자는 주어진 인증코드로 인증을 거친 후에 패스워드(password)와 접속코드(access code)를 받아 공식 투표사이트에 접속할 수 있다. 투표를 끝낸 다음에는 미리 우편으로 받은 비밀번호를 입력해야 한다. 투표결과는 암호화되어 전자항아리(electronic urn)에 저장된다. 개표가 시작되면, 전자투표와 우편투표 및 투표소투표를 한 군데로 모은 후 한 사람이 한 표 이상 투표하지 않았는지 점검한다.

네샤텔 칸톤의 이런 다소 복잡한 투표사이트 접속방식은 개인이 일단 일련의 인증절차를 거쳐 곧바로 납세·교육등록·복지수혜 등의 다른 다양한 공공서비스 프로그램들로 연결되는 사이트에 접속할 수 있다는 장점을 지닌다.

네샤텔 칸톤 전자투표 프로젝트의 또 하나의 특징은 투표홍보물 배포, 투표등록 관리, 개표 등의 사무를 코핀에 일임한다는 점이다. 이를테면, 네샤텔 칸톤은 중앙집권적 등록제를 운영하는 제네바 칸톤과 달리 투표일에 62개 코핀 등록소들에 일일이 접속하는 방식으로 가상중앙등록(virtual central registry)을 확보하는 것에 만족한다.

이런 의미에서 네샤텔 방식은 제네바 방식보다 스위스 특유의 '협력적 연방주의'(cooperative federalism) 관행을 좀더 충실히 반

영한다고 하겠다.

취리히 칸톤의 전자투표 프로젝트
취리히 칸톤의 전자투표 프로젝트 실험은 독일어권의 강한 지방분권적 특성을 반영한다. 독일어권 지역의 2백명에서 35만명에 이르는 매우 자율적이고 이질적인 코핀들은 제각기 상이한 투표자등록시스템과 소프트웨어시스템을 갖추고 있다.

취리히 칸톤정부는 오직 코핀정부에 의해 운영되는 투표자등록에 근거하여 가상투표등록시스템을 구축하기로 계획하고 있다. 투표자는 코핀정부에 의해 사전에 부여되는 번호코드를 가지고 공식 투표사이트에 접속한다. 투표용지에는 투표자에게 부여되는 동일한 번호코드가 바코드(bar code)로 인쇄된다. 이 바코드는 투표소나 우편으로 투표한 사람이 온라인 상에 이증으로 투표했는지 점검한다. 만일 이증으로 투표한 것이 확인되면 전자투표는 무효화한다.

네샤텔과 제네바가 PC를 이용한 전자투표제를 계획하고 있는 데 비해, 취리히 칸톤은 향후 휴대폰이나 PDA(개인휴대용단말기) 등을 이용한 전자투표제까지 구상하고 있다. 결과적으로 취리히에서는 투표의 신뢰성·암호화·프라이버시 등을 다루는 매우 상이한 소프트웨어·전송규약·운영방식의 전자투표제가 시도되고 있다.

제네바 칸톤의 전자투표 프로젝트
현재 제네바 칸톤에서 실험중인

전자투표 프로젝트는 매우 진지하고 개척적인 전자투표제 실험으로서 국제적 명성을 얻고 있다.

제네바 칸톤은 전자투표제 도입에 유리한 몇 가지 조건들을 갖추고 있다. 첫째, 칸톤 수준의 통일적 전자투표등록시스템 구축으로 코핀들의 상이한 전자투표등록시스템 조정의 어려움을 덜고 있다. 둘째, 칸톤정부는 1982년 제정된 투표법에 의거하여 코핀들의 상이한 투표시스템을 조정할 법률적 권한을 갖는다. 셋째, 제네바에는 이미 투표소에 가서 투표하기보다 우편으로 투표하기를 선호하는 투표자들이 80%에 달해 전자투표제 도입에 요구되지 않는다. 넷째, 59%에 이르는 해의 거주 제네바 시민들이 전자투표제의 도입으로 좀더 용이하게 투표할 수 있다. 다섯째, 제네바대학·CERN 등과 같은 유수 기관들과 유능한 전문가들이 있어서 전자투표제 도입에 필요한 전문성을 제공받는 데 별 어려움을 겪지 않고 있다.

2000년 3월 제네바 칸톤은 제네바를 유럽의 전자수도(E-capital)로 만들겠다는 야심적 목표를 세우고 3년 이내에 전자투표제 도입을 마무리하겠다는 계획을 확정했다. 2000년 가을 시스템 설계와 소프트웨어 개발을 위해 Hewlett-Packard사와 Wisekey SA사가 선정되었다. 더불어 투표자의 신원확인·보안·투표비밀 등 전자투표절차의 다양한 쟁점들에 관해 연구할 전문가들이 제네바대학·CERN 등의

유수 기관들에서 선발되었다. 이어 2001년 7월부터 2002년 3월까지 몇 차례의 국민투표에서 소규모 전자투표제 실험이 시도되었다.

전자투표제 도입에 소요되는 총비용은 125만 SF이며, 이중 100만 SF는 연방정부의 보조금으로 충당하기로 계획되었다. 또 장기적으로 기존의 투표소투표와 우편투표에 전자투표제를 추가함으로써 투표절차에 소요되는 총비용은 8% 정도 늘어날 것으로 예측되었다.

제네바 칸톤이 계획하는 투표절차는 다음과 같다. 칸톤정부는 투표일로부터 3주 전에 투표 관련 문서를 유권자들에게 우송한다. 투표자는 우송된 개인투표카드를 가지고 투표일 전 토요일 정오까지 온라인이나 우편으로 투표하거나 투표 당일 투표소에 나가 투표한다. 투표사이트 접속은 보통 전자상거래 접속과 유사한 방식으로 한다.

즉 별도로 등록할 필요 없이 각자 포탈사이트(portal site)에 대고 브라우저(browser)를 누르면 모든 관련 정보와 투표자 신원확인을 위한 양식이 나오는 페이지에 연결된다. 양식에 제시된 빈 칸에 개인신상번호(PIN code)와 우송된 투표카드의 한 부분을 끊으면 보이는 패스워드(password) 및 생년월일을 적은 후 투표한다. 공식 등록은 투표를 유효화하기 위해 마지막 단계에서만 필요하다. 투표결과는 공식 등록절차를 밟은 후에야 투표서버(voting sever)로 전송된다. 투표자는 투표를 마친 후 인증절차를 거쳐 투표의 접수 여부를 즉

스위스의 전자투표 프로젝트 실험들은 스위스 정치체제의 특이성을 반영하는 성격을 띠지만 대체로 신중론의 타당성을 지지하는 경향이 있다. 스위스의 경험은 정보통신기술의 발달은 시민참여에 유리한 기술적 조건을 제공할 수 있지만, 이 유리한 기술적 조건이 자동적으로 이상적 사이버 민주주의(cyber democracy)의 실현을 보장하는 것은 아니라는 점을 상기시킨다. 실로, 시민참여 활성화 문제는 기술적 문제라기보다 프로젝트를 창안하고 운영하는 사람들의 가치선택의 산물이다. 그러므로 첨단 정보통신기술을 활용하여 시민참여를 활성화하려는 경우에 기술의 긍정적 효과를 살리면서도 새로운 기술을 이용할 때 나타나는 부작용을 예방하거나 줄이기 위해 부단히 노력하는 진지함과 신중함이 요청된다고 하겠다.

시 확인하거나 지정된 전자메일 주소를 통해 투표 접수 여부를 확인할 수 있다. 투표기간 중 암호화된 투표결과들은 아무도 접근할 수 없는 전자항아리에 누적된다. 전자항아리를 여는 두 개의 열쇠는 정당대표들이 감독하는 투표위원회의 대표에게만 공개한 후에 투표기간 동안 봉인된 상태로 캔톤변화사회의 회장에게 맡겨 보관된다. 개표가 시작되면, 변화사회 회장은 봉인된 열쇠를 꺼내 전자항아리를 연다.

이와 같은 투표절차는 전자서명(digital signature) 없이 비교적 간단하게 진행된다는 장점이 있지만, 정말 자격 있는 사람이 투표했는지 알 수 없다는 문제가 남아 있다. 그러나 이런 문제가 전자투표에서만 제기되는 것은 아니다. 우편투표와 심지어 투표소투표도 이런 문제를 안고 있다.

2002년 6월 캔톤정부에 의해 발간된 한 보고서는 정부에 의해 통

제되는 서버와 개표절차 등은 보안상의 결함이 비교적 쉽게 확인·해결될 수 있지만, 사용자가 통계하는 영역에서는 운영상의 고장·바이러스·해킹 등과 관련된 예측불가능하고 복잡한 문제들이 여전히 남아 있음을 인정하고 있다. 이 보고서는 이런 위험을 줄이기 위해 투표 소프트웨어를 일반 시민들이 쉽게 이용할 수 있는 CD-ROM을 만들어 모든 주변 컴퓨터들도 동일한 보안기준을 적용하도록 유도할 것을 제안하고 있다.

그러나 이런 조치는 소프트웨어 운영상의 어려움이나 디스켓 손상 등과 같은 다른 문제들을 야기할 수 있다. 이것은 한편으로 모든 사람이 쉽게 접속할 수 있도록 간단하게 설계되어야 할 필요성과 다른 한편으로는 보안·사기를 방지하기 위해 고도의 기술을 활용해야 할 필요성을 동시에 충족시켜야 하는 전자투표절차 설계의 기

본적 딜레마를 반영하는 것이다.

전자투표제 도입시 유의사항

스위스의 전자투표 프로젝트 실험에서 드러난 전자투표제의 몇 가지 함정들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전자투표는 정보의 생성·전환·저장의 전 과정이 종종 전문가들에게까지 분명히 드러나지 않는 블랙박스 속에서 진행됨으로써 투표과정의 투명성 상실이라는 문제를 야기할 수 있다. 투표과정의 투명성은 오류와 사기를 방지하기 위해 고도의 정밀한 기술이 사용되는 정도만큼 떨어진다. 일반적으로 소프트웨어는 독점적 성격을 띠기 때문에 오직 지적 소유권을 갖는 회사의 일부 전문가들만 예측불가능하고 복잡한 문제들이 여전히 남아 있음을 인정하고 있다. 이 보고서에서는 이런 위험을 줄이기 위해 투표 소프트웨어를 일반 시민들이 쉽게 이용할 수 있는 CD-ROM을 만들어 모든 주변 컴퓨터들도 동일한 보안기준을 적용하도록 유도할 것을 제안하고 있다.

둘째, 전자투표제의 도입은 온라인 상에서 정부의 정보왜곡에 의한 여론조작의 폐해를 초래할 수 있다. 전자투표를 활용하는 투표자들은 온라인 상에서 후보자들과 투표쟁점에 대한 정보를 얻은 후

곧바로 정치적 의사결정을 내리는 경향이 있다. 이런 상황에서 정부는 다양한 정보원을 연결시키는 원스톱 홈페이지(one-stop pages)를 만들 가능성이 높다. 물론, 정부가 개설한 사이트가 투표자들로 하여금 낮은 정보비용으로 더 많은 다양한 정보를 얻게 하는 데 기여할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 정부의 인터넷 매체활동(media activities) 증대는 정부로 하여금 정부의 입장과 다르거나 반대되는 정보를 의도적으로 차단하는 반면, 정부의 입맛에 맞는 정보만 제공하도록 만들 우려가 있다.

셋째, 전자투표제의 도입으로 인한 투표율 증대가 언제나 바람직한 것인가에 대해 의문이 제기될 수 있다. 전자투표제를 도입하는 일차적 이유는 전자투표제가 투표율을 증대시킬 것이라고 기대하기 때문이다. 2001년 3월 IPSO연구소가 제네바 시민 1천 명을 대상으로 서베이 조사한 결과에 의하면, 35%의 조사대상자들이 전자투표제가 도입되면 투표에 좀더 규칙적으로 참여할 것이라고 응답했다. 이것은 전자투표제 도입이 투표율을 약 9% 증가시킬 것임을 뜻한다.

그러나 베른 대학의 Wolf Linder 교수는 한 연구에서 전자투표제의 투표율 증대효과가 2% 미만일 것으로 추정하였다. 그 이유는 현재 인터넷 사용자들의 대다수가 이미 적극적인 투표참여자들이기 때문이라는 것이다. 아무튼, 전자투표제의 투표율 증대효과는 해외에 거주하

는 58만여명의 스위스인들에게서 가장 두드러지게 나타날 것이다. 해외 거주 스위스인들의 투표율이 1992년 이후 이미 거의 네 배나 증대(1만7천명에서 7만명으로) 늘었지만 아직도 주소착오와 비효율적 국제우편서비스 등으로 인해 낮은 실정이다.

그러나 이들 해외 거주자들이 대거 투표에 참여하게 되는 경우에는 민주적 의사결정의 합리성이 떨어지는 문제가 야기될 수 있다. 투표결과가 충분한 정보를 갖지 못하고 국내정치에서 이해관계를 갖지 않는 사람들에 의해 크게 영향을 받게 될 것이기 때문이다. 비슷한 이유에서 전자투표제의 도입에 참여하지 않았던 소극적 시민들의 투표참여 증대가 반드시 환영할 만한 현상인지 반성적 성찰이 필요하다. 이들의 투표참여는 충분한 정보와 분명한 판단력을 갖추지 못한 투표자들의 비율을 높이는 것이기 때문이다.

시민참여는 기술적 문제라기보다 가치선택의 문제

주지하는 바와 같이 인터넷으로 대표되는 정보통신기술의 발달이 민주주의에 미치는 영향에 관해서는 크게 낙관론과 신중론이 대립하고 있다. Alvin Toffler(1980; 1990)와 John Naisbitt(1982)를 비롯한 Benjamin Barber(1984), Ted Becker(1993) 등 많은 논자들은 정보통신기술의 발달이 권력의 집중 현상을 완화하고 시민참여를 확대

시킴으로써 종래 엘리트 중심의 대의민주주의를 시민의 직접참여가 활성화된 준직접민주주의(semi-direct democracy)로 전환시킬 것이라고 낙관한다. 반면에, Jean Elstain(1982)과 Christopher Arterton(1987) 등 적지 않은 논자들은 정보통신기술의 발달이 정치적 의사소통을 증진시킬 수 있지만 시민참여를 근본적으로 변화시킨다고 낙관할 수 없으며, 심지어 정보통신기술을 잘못 활용할 경우에는 정보격차를 심화시키고 진지한 토의를 가로막아 민주주의의 질을 떨어뜨릴 수 있음을 지적한다.

스위스의 전자투표 프로젝트 실험들은 스위스 정치체제의 특이성을 반영하는 성격을 띠지만 대체로 신중론의 타당성을 지지하는 경향이 있다. 스위스의 경험은 정보통신기술의 발달은 시민참여에 유리한 기술적 조건을 제공할 수 있지만, 이 유리한 기술적 조건이 자동적으로 이상적 사이버 민주주의(cyber democracy)의 실현을 보장하는 것은 아니라는 점을 상기시킨다.

실로, 시민참여 활성화 문제는 기술적 문제라기보다 프로젝트를 창안하고 운영하는 사람들의 가치선택의 산물이다. 그러므로 첨단 정보통신기술을 활용하여 시민참여를 활성화하려는 경우에 기술의 긍정적 효과를 살리면서도 새로운 기술을 이용할 때 나타나는 부작용을 예방하거나 줄이기 위해 부단히 노력하는 진지함과 신중함이 요청된다고 하겠다. 정병석

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XVII)

투표율과 직접민주주의의 정당성

안성호/대전대 교수, 행정학
shahn@dju.ac.kr

체 시민 또는 시민의 최소 50%+1를 의미한다. 그러나 이러한 주권자의 이론적 의미는 현실과 상당한 괴리가 있다.

결정권을 행사하는 다수와 민주적 정당성

스위스에서 투표할 자격이 있는 시민의 수는 전체 인구의 약 60%이다. 18세 미만의 스위스인들과 전체 인구의 거의 20%에 달하는 외국인 거주자들에게는 투표권이 주어지지 않는다. 게다가 유권자들 중 40% 가량만 투표에 참여한다. 만일 투표자들이 찬성과 반대로 대등 절반씩 나뉘다고 가정하면, 결정권을 행사하는 다수는 전체 인구의 12% (=100%×0.6×0.4×0.5)에 불과하다. 직접민주주의에서 결정권을 행사하는 다수란 통상 이론적 의미의 시민 다수가 아니라 전체 시민의 일부다.

실제로 스위스에서 지난 20여 년 동안 결정권을 행사한 다수는 12% 내지 18% 정도였고, 여성참정권이

인정되지 않은 1971년 이전에는 이보다 더 낮았다. 여성참정권이 인정되기 전에 결정권을 행사한 다수는 기껏 5% 내지 14%에 불과했다.

그렇다면, 직접민주주의를 포기하지는 말인가? 그렇지 않다. 요점은 환상과 오해에서 벗어나자는 것이다. 직접민주주의가 전체 시민의 의사가 아니라 투표에 참여한 소수의 의사에 의해 좌우될 수 있다는 점을 인정해야 한다.

직접민주주의가 투표에 참여한 소수의 의사에 의해 좌우될 수 있다는 것은 직접민주주의의 약점이 아닐 수 없다. 그러나 민주적 정당성은 주로 참여과정을 통해서 확보된다. 민주주의에서 투표한 사람들의 의사는 전체 시민의 의사보다 더 중시된다.

민주주의에서 의사결정이 정당성을 갖는 것은 모든 시민에게 참여할 기회가 주어졌고 결정권을 행사한 사람들이 시간과 노력을 들여 투표에 참여했기 때문이다. 더욱이, 시민투표는 회부된 안전에 대한 찬성 또는 반대 캠페인을 거쳐 실시된다. 공중집회, 정당의 권고, 로비스트들의 설득, 언론매체의 보도 등을 통한 찬성과 반대의 논의는 일종의 공적 심의과정으로서 여론

보아야 하나?

오 대한민국 지방자치의 왜곡이여.

봉사와 권력행사의 같은 점과 다른 점을 쓰시요라는 논술시험을 먼저 치게 하고 지방의원에 입후보할 자격을 주면 될까?

지방예산 확실히 넉넉한가 보지요? 달래면 주고 더 달래면 더 준다니. 세금 내는 주민만 봉중에 봉. 의원은 목에 철근 콘크리트 갑스 하고 멋진 건물에 가름에 콩나듯 둘러보신다?

뭘 모르셔도 한참 모르시나봐. 교육 프로그램은 말짱 유람으로 대체됩니까? 유람이라도 돈 똑바로 드고 다니면 뭐가 달라져도 크게 달라지게 되는 법인데.

문제는 또 잘못 짚은 손가락 탓 인가요? 너무 합니다. 그렇게 흠집 내선 곤란합니다. 정신들 차려야 합니다.

기초단체장, 정당공천제만 없애도 단체장을 경제사범시 하는 시각을 조금쯤 교정할 수 있을 것이다. 제도는 의식을 서서히 바꿔 주는 하드웨어적 역할을 분명히 하게 되어 있다.

국회가 그런 본을 보이지 않으면 터무니없는 지방의회의 웃지 못할 행태는 없었을 것이다. 하지만 지방자치도 이제 단체장 선거를 세 번이나 치루었고 많이 안정되어가고 있다. 너무 비판적으로 보지 말자.

잘 되게 내 힘을 어떻게 보탬까를 생각하자. 지방적

기초단체장, 정당공천제만 없애도 단체장을 경제사범시 하는 시각을 조금쯤 교정할 수 있을 것이다. 제도는 의식을 서서히 바꿔 주는 하드웨어적 역할을 분명히 하게 되어 있다. 국회가 그런 본을 보이지 않았으면 터무니없는 지방의회의 웃지 못할 행태는 없었을 것이다. 하지만 지방자치도 이제 단체장 선거를 세 번이나 치루었고, 많이 안정되어가고 있다. 너무 비판적으로 보지 말자. 잘 되게 내 힘을 어떻게 보탬까를 생각하자.

'우리는 해낼 수 있는, 자신 있는 국민이다. 세계에 이만한 저력을 갖춘 국민들이 어디 있는가? 스스로에 대해서 믿고 크게 외칠 필요가 있다. 운명이 비켜라, 내가 간다.' 라고

그렇게 흠집내서야 되겠습니까?

뉴스에 한꺼번에 지방자치 업어 치기하는 내용이 뜬다.

어머, 심했네.

단체장 4사람에 한사람 꼴로 급전과 연루된 사고로 형사범이 된다는 통계?

특정 기초자치단체는 단체장이 연이어 교도소행?

모 단체장 낙선자가 직무상 획득한 기밀을 이용한 백억대 망투기로 수백억 부당이득 기대 상황이 들통 나서 구속되었다는 내용.

생선가게를 고양이에게 맡겨도 유분수라고 입가진 사람 모두 눈썹 간다.

단체장은 소통령인데- 세계화 시대의 유일한 생존전략인 지방자치가 전전해야 하는 건 그냥 상식선의 이야기 이젠만-

그 사람 많은 사람 실망시키고

모두에게 기력을 뺏어 가는 짓거리를 제정신으로 했을까?

공무원 생활 28년 끝에 고급공무원 경력과 지도력을 인정받아 민선 단체장으로 당선되거나 했더니 아연일색일 수밖에 없다.

이런 경우 어떻게 해야 할까?

자치능력 없음을 시인하고 지방자치 반납을 해야 하나? 불신의 확대범에 대한 무시무시한 처벌 법규를 만들어 일벌백계해야 하나?

명예직 봉사직인 지방의원들이 봉급 내놓으라는 건 애교수준이고 기초의원, 광역의원 모두모두 의원회관 지어 호화 공간 마련해 내라. 관리해다오 비서내라.

요구가 산적하다는 이야기. 이젠 어떻게 봐야하나?

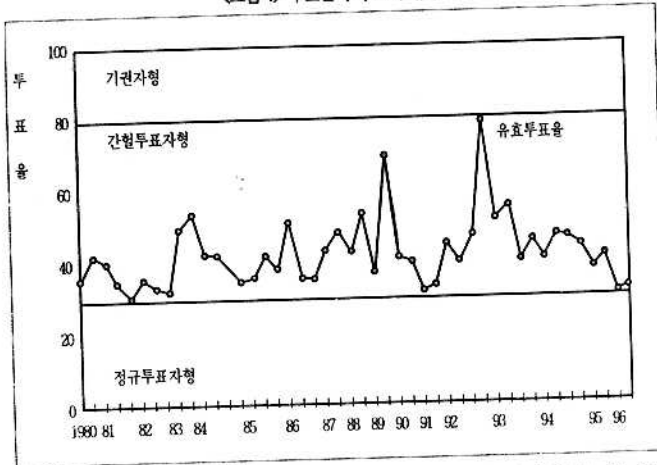
어느 선진국 지방자치에 공간이 문제라는 사례가 있나?

전문가임을 자처하는 내가 아무리 머리를 굴려봐도 없다.

독립 지방의회 건물을 본 것도 그것이 크고 웅장한 것도 기억에 없다.

뿐인가? 한술 아니 열술 더 떠서 지방의원 경력자(?) 전직계서 의정동우회를 결성해 공간을 확보하고 예산을 책정하여 지방자치단체에 부담시키고 있는 현실은 또 어떻게

<그림 1> 투표율과 투표자 유형



출처: Wolf Linder, Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies (London: Macmillan, 1998), p. 94.

과 개인의 의사에 증대한 영향을 미친다. 이런 일련의 민주적 절차가 의사결정의 정당성을 강화한다.

스위스 직접민주주의의 약점

민주주의의 정당성이 일차적으로 절차적 정당성에 기초한다고 할지라도 스위스 직접민주주의는 규범적으로 적어도 두 가지 점에서 불완전하다. 먼저, 스위스 전체 인구 중 거의 20%에 이르는 외국인 거주자들에게 투표권이 주어지지 않는다는 것은 문제가 아닐 수 없다. 외국인 거주자는 납세의무를 이행하면서도 투표권을 행사하지 못한다. 아직도 많은 스위스인들이 외국인 거주자들에게 투표권을 주는 것을 꺼리고 있다. 다만, 1850년부터 네샤텔 칸톤은 5년 이상, 네샤텔 칸톤 소속 코뮌들은 1년 이상 거주한 외국인들에게 선거권과 투표권을

주었다. 1978년 탄생한 주-라 칸톤과 주-라 칸톤에 속한 코뮌들은 10년 이상 거주한 외국인들에게 선거권과 투표권을 부여하였다. 그리고 최근 일부 칸톤들에서 일정 기간 거주한 외국인들에게 정치적 권리를 부여하려는 시민발안이 종종 제기되고 있다.

스위스 직접민주주의의 또 하나의 약점은 투표율이 낮다는 것이다. 지난 60년 동안 스위스의 평균 투표율은 연방·칸톤·코뮌을 막론하고 50%를 넘지 못했다. 물론, 군대 폐지, 외국인 거주자 수의 제한, UN 가입 등과 같이 많은 논쟁을 야기한 쟁점들에 대한 투표율은 예외적으로 높았다.

낮은 투표율과 투표자 유형

지난 60년 동안 연방·칸톤·코뮌 수준의 평균 투표율은 44.9%~

48.5%를 기록했다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 연방 수준은 48.5%로 가장 높았고, 코뮌 수준은 그 다음으로 46.4%이었으며, 칸톤 수준은 44.9%로 가장 낮았다. 그리고 투표율의 변동폭은 투표에 부처진 쟁점에 따라 연방 수준 29%~82%, 코뮌 수준 18%~77%, 칸톤 수준 21%~77%였다.

투표에 부처진 쟁점의 중요성에 따라 투표참여 여부를 결정하는 이른바 간헐투표자들은 전체 유권자들 중 거의 절반에 달했다. 1977년 이후 국민투표가 실시된 후 3주 이내에 무작위로 추출된 1,000명을 대상으로 실시된 복수 서베이(Vox survey) 결과에 의하면, 스위스 유권자들 중 약 50%가 간헐투표자들인 것으로 드러났다. 유권자들 중 약 20%는 정치에 무관심하거나 투표에 부처진 쟁점을 다룰 능력이 없어 참여하지 않는 사람들이었다. 그리고 나머지 30%만이 투표권 행사를 시민의 의무로 여겨 규칙적으로 투표하는 정규 투표자들이었다. <그림 1>은 복수서베이 결과에 근거하여 스위스 유권자들을 간헐 투표자형, 기권자형, 정규 투표자형으로 구분한 것이다.

10%를 밑도는 주민총회 참여율

스위스 직접민주주의의 낮은 참여율은 2,903개 코뮌들 중 약 5분의 4가 의회 대신 운용하고 있는 주민총회에서 가장 극단적인 형태로 나타나고 있다. 예컨대, 솔도넬 칸톤의 그렌첸(Grenchen) 코뮌에서는 1만1천명의 유권자들 중 보통 150명

~500명이 주민총회에 참여한다. 물론, 주민총회에서 논란이 큰 쟁점이 다루어지는 경우에는 1천명 이상의 주민이 참여하기도 한다. 그러나 주민총회에 참여하는 사람들이 전체 유권자들의 10%를 넘는 경우는 드물다. 주민총회를 운용하는 대다수 코뮌들의 형편은 그렌첸 코뮌과 비슷하다.

스위스 코뮌들처럼 주민총회(town meeting)를 운용해온 미국 뉴잉글랜드 지역의 타운들은 스위스 코뮌들보다 사정이 다소 낫지만 저조한 참여율 문제로 고심하기는 마찬가지다. 일부 작은 타운들을 제외하면, 대다수 타운들의 주민총회 참여율은 10% 내외를 넘나들고 있다. 가장 높은 참여율을 보이는 버몬트(Vermont) 타운들의 경우에도 고작 26%에 불과하다. 이는 주민총회가 사실상 투표자들 스스로 구성된 대의기관처럼 운영되고 있음을 의미한다.

그동안 뉴잉글랜드의 타운들은 낮은 참여율 등 집회형 직접민주제의 약점을 보완하기 위해 다양한 형태의 주민총회제를 실험해왔다. 이를테면, 19세기 말 이후 많은 타운들이 전문가들과 주민대표들로 구성된 재정위원회(finance committee)를 설치하여 주민총회를 차문화하도록 조치하였다. 좀더 최근에는 51개 타운들은 특정 사안들에 대한 결정권을 선출된 주민대표들에게 부여하는 주민대표총회(representative town meeting)제를 채택하였고, 34개 타운들은 세출의 승인을 위해 주민총회를 개최하였

<표 1> 1880년대~1990년대의 국민투표 참여율 변동 (단위: %)

기간	1880s	1890s	1900s	1910s	1920s	1930s	1940s	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s
평균 투표율	60.6	57.8	56.2	50.6	63.2	64.6	58.8	50.8	43.2	44.2	40.3	43.4

자료: K. W. Kobach, (1993), Recent Development in Swiss Direct Democracy, Electoral Studies, 12(4): 348; Swiss Federal Statistical Office, (2002), Plebiscites and Political Participation, http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/or17/eul706.htm

다. 그런가 하면, 35개 뉴햄프셔(New Hampshire) 타운들과 8개 버몬트(Vermont) 타운들은 심의만 전담하는 심의주민총회(deliberative town meeting)제를 채택하였다. 이 경우에 주민들은 심의주민총회가 열린 후 별도로 실시되는 주민투표에 참여한다.

투표율의 하락추세

일부 논자들은 1960년대 초부터 스위스 시민투표의 참여율 저하와 민주주의 침체를 경고하기 시작했다. 1970년대 말에서 1980년대 초 무렵에는 시민투표 참여율이 더 이상 40%대를 넘지 않을 것처럼 보였다. 1978년에서 1986년 사이에는 사정이 더욱 악화되어 평균 투표율이 37%로 떨어졌다. 그러나 1980년대 말 상당한 논쟁을 불러일으킨 사안들에 대한 국민투표 참여율이 다시 높아졌다. 토지투기 억제를 위한 임대료 감소 문제에 대한 투표율은 52.8%였고, 1989년 군대폐지에 관한 국민투표 참여율은 68.6%였다. 그러나 투표율은 1991년~1992년 떨어졌다가 1992년~1993년에는 다시금 뛰어올랐다. 1992년 12월 유럽경제지역(EEA) 회원국 가입에 관한 국민투표는 무려 78.3%의 투표율을

기록했다. 45년만의 최고 투표율이었다. 그러나 비교적 논란이 적은 쟁점이 국민투표에 부처지는 경우에 투표율은 다시 낮아졌다. 그 결과, 1990년대 평균 국민투표 참여율은 43.4%를 기록했다. 이후에 국민투표 참여율은 2002년 3월 실시된 UN 가입에 관한 국민투표에서 57.8%로 뛰어오르는 예외적인 경우가 있었지만 대략 40%를 조금 상회하는 수준에 머물러 왔다.

<표 1>은 1880년대 이후의 투표율 변동을 10년 단위로 살펴본 것이다. 1848년 국민투표가 도입된 이후 지금까지 투표율이 점차 낮아지는 추세를 보여왔음을 한눈에 알 수 있다. 1930년대의 투표율이 64.6%로 가장 높았다. 이는 스위스 유권자들이 세계대공황의 여파와 나찌즘·파시즘의 소용돌이 속에서 민주주의를 수호하기 위해 국민투표에 적극 참여했기 때문이다. 급진적 변혁을 도모한 정치적 극단주의자들 역시 1930년대 국민투표 참여율의 계고에 일조했다. 1970년대부터 1990년대까지는 대체로 1960년대의 추세가 이어진 시기였다. 가장 극적인 투표율 하락은 1940년대에서 1960년대 사이에 야기되었다. 이 기간에 투표율은 무려 21.4%나 낮아졌다.

이후에 투표율은 많은 논쟁을 야기한 쟁점들에서 다소 올라간 경우도 있었지만 대체로 40%를 조금 넘는 수준을 맴돌았다. 이로 말미암아 스위스 민주주의가 침체의 늪에 빠진 것이 아니냐는 의문이 강하게 제기되었다.

탈진론의 부적절성

1940년대 이후 스위스의 투표율이 급락한 이유는 무엇인가? 일부 논자들은 그 이유가 스위스 유권자들이 빈번하게 치러지는 직접민주적 참정권 행사에 지친 데 있다는 이른바 탈진론(burn-out theory)을 주장했다. 그러나 탈진론은 1940년대 이후의 투표율 하락을 설명하는 이론모형으로서 몇 가지 심각한 문제점을 드러낸다.

탈진론의 타당성을 의심케 하는 한 가지 문제점은 투표율 하락의 시기와 관련된 것이다. 탈진론은 왜 투표율 하락이 하필 1940년대 이후에 두드러지게 나타났는지 설명하지 못한다. 아울러, 탈진론의 논리로 1970년대 이후 국민투표 실시 횟수가 부쩍 늘었지만 더 이상의 투표율 하락이 초래되지 않은 이유를 설명할 수 없다. 탈진론의 타당성을 의심케 하는 두 번째 문제점은 1971년 연방 수준에서 여성에게 투표권이 주어지 이후에도 투표율에 큰 변동이 없었다는 점이다. 만일 탈진론의 논리대로 투표율 하락의 이유가 유권자들이 너무 빈번한 투표참여로 지쳤기 때문이라면, 1971년 국민투표 참여율이 여성 투표자들의 유입으로 크게 높아졌어야 했다. 왜

냐하면 처음 투표권을 행사하게 된 여성 유권자들이 1971년 투표권을 획득하기 전에 빈번한 투표로 지쳤을 리 만무하기 때문이다.

남성 투표율보다 더 낮은 여성 투표율

1971년 연방 수준에서의 여성 투표권 인정은 투표율을 높이기 커녕 오히려 떨어뜨렸다. 스위스 사례는 새로 투표권을 인정받은 집단이 투표에 참여하는 습관을 익히기 전까지 상당 기간 동안 낮은 투표율을 보이는 경향이 있음을 다시금 확인시켜 주었다. 20세기 초 미국으로 이민온 사람들도 투표권을 인정받은 후 상당 기간이 지나야야 비로소 다른 집단과 비슷한 투표율을 보인 바 있다. 투표권을 갖지 못한 과거의 경험이 이들을 비정치화(非政治化)시킨 결과였다. 이런 현상은 1971년 투표권을 쟁취한 스위스 여성 유권자들이 최초로 선거에 참여한 연방회의의원선거에서 명백히 드러났다. 여성의 투표참여로 말미암아 전체 투표율은 1967년 65.7%에서 1971년 56.9%로 급락하였다. 1971년 선거에서 남성 유권자들 10명 중 7명이 투표에 참여한 데 비해, 여성 유권자들은 2명 중 1명 꼴로 투표에 참여했다. "스위스의 여성 유권자들이 남성 유권자들과 동일한 투표율을 보이는 데는 적어도 두 세대가 소요될 것"이라고 Philip Converse (1969)이 예측한 바대로 여성 투표율 증가는 더디게 진행되었다.

1977년 3월 실시된 국민투표에서 남성 투표율이 64%였는 데 비해,

여성 투표율은 47%에 불과했다. 여성 참정권이 인정된 지 6년이 지났지만 아직 17%의 성별격차가 벌어진 것이다. 투표율의 성별격차는 1985년 3월 국민투표에서 14%로 내려갔고, 1987년 선거에서는 10%로 떨어졌다. 그러나 1988년 이후 투표율 성별격차는 감소추세가 둔화되거나 오히려 역전되는 경우도 있었다. 1990년 4월 국민투표에서 투표율 성별격차는 다시 17%로 증대했다.

지난 30년 동안 투표율의 성별격차를 평균 10%라고 보수적으로 가정할 때, 1971년 이후 평균 투표율의 5% 하락은 다른 아닌 여성 유권자들의 낮은 투표율에 기인된 것이다. 그렇다면, 1980년대 투표율이 1960년대 투표율보다 3% 하락한 것은 1971년 이후 남성 유권자들의 평균 투표율이 약간 늘어난 것임을 뜻한다. 결국, 여성 유권자들의 느린 정치적 통합이 남성 투표율 하락보다 지난 30년의 전반적 투표율 하락에 더 큰 몫을 한 셈이다. 이 기간 동안 남성 유권자들의 투표율은 다소 늘어나서 여성 참여율 하락으로 인한 투표율 급락을 다소 완화했다. 이것 역시 탈진론의 주장과 모순된다.

투표율 하락과 만족감의 상관관계

〈표 1〉에서 확인되는 또 한 가지 두드러진 현상은 투표율이 1940년대의 58.8%에서 1960년대의 43.2%로 급락한 것이다. 그 까닭이 무엇인가? Kris W. Kobach(1993)는 이 질문에 답하기 위해서 1959년부터 연방의회 양원합동회의가 연방각료

7명을 정당비례원칙에 따라 자유민주당 2명, 사회민주당 2명, 기독교민주당 2명, 스위스국민당 1명을 선출하는 이른바 '마법의 공식'(magic formula)에 입각한 전당내 각계적(全黨內閣制) 성격의 대연정(大聯政)을 구성하는 전통을 지켜온 점에 주목할 필요가 있다고 보았다.

그는 연방정부에 협의민주제(consociational democracy)가 확립됨으로써 정부입법에 불만을 품는 사람들이 감소되었고, 이로 말미암아 국민투표를 통해 불만을 토로하고 싶어하는 유권자들의 수가 줄어들어 1960년대 투표율 급락의 주요 원인이 되었다고 해석했다. 말하자면, Kris W. Kobach는 1960년대의 투표율 급락 현상으로 나타난 스위스 유권자들의 직접민주제에 대한 무관심은 안정된 협의민주적 정치체제와 전후 괄목할 만한 경제성장에 대한 스위스인들의 일반적 만족감을 반영한 것으로 이해했다.

필자는 2002년 7월 말 슈비츠(Schwyz) 칸톤의 수도 슈비츠 코뮌을 방문하여 코뮌정부 공무원 Hansruedi Hediges씨와 주민총회의 낮은 참여율에 관해 이야기를 나누는 특별히 큰 논쟁거리가 없는 경우에 보통 9천여명의 유권자들 중 고작 몇 백명만 주민총회에 참여하는 것이 바람직한 현상은 아니지만 "낮은 참여율 때문에 주민총회의 의사결정을 문제삼을 필요는 없다"고 주장했다. 그는 주민총회 참여율이 낮은 것은 "대다수 주민들이 지역

사회가 잘 돌아가고 있다고 생각하기 때문에 굳이 주민총회에 나가 불만을 토로할 필요를 느끼지 않기 때문"이라고 강조했다. 이어 Hansruedi Hediges씨는 대다수 주민들이 불참한 가운데 열리는 주민총회의 의사결정이 특수이익을 도모하는 소수 물어꾼들에 의해 좌우될 우려에 대해 "지금까지 슈비츠 칸톤에서는 그런 불미스런 일로 물의를 일으킨 적이 없었다"고 대답했다.

일찍이 G. A. Almond와 S. Verba(1965) 역시 정치체제에 만족하는 유권자들이 정치참여에 소극적일 수 있음을 인정했다. 아울러, 높은 참여율이 사회적 갈등과 정(正)의 상관관계가 있다는 경험적 연구결과도 제시되었다. 이런 관점에서 보면, 투표율 하락은 사회적 분열을 감소시키고 대다수 유권자들을 만족시킨 결과라고 하겠다.

더불어, 낮은 투표율을 논의할 때 시민참여가 시민에게 적지 않은 부담을 지운다는 점을 감안해야 한다. 스위스의 유권자들은 때로 매우 복잡한 쟁점에 대해 투표한다. 보통 4~5개 제안들을 소개한 공식문서를 읽는 데에만 몇 시간씩 걸린다. 게다가, 스위스 유권자들은 매년 연방 수준에서 국민투표에 회부되는 평균 대여섯 건과 칸톤과 코뮌에서 주민투표에 부쳐지는 건수를 포함해 매년 20건~30건의 안건들에 대해 판단을 내려야 한다. 유권자들은 자신들의 투표참여가 투표결과에 결정적 영향을 끼치지 못한다는 사실을 알고 있다. 따라서 목전의 개인적 이해득실만 따지는 유권자는

투표장에 나가지 않을 것이다.

이런 현실을 감안할 때 유권자들 중 40%가 시민투표에 참여한다는 것은 예사로운 일이 아니다. 따라서 40%의 투표율이 과연 높은 것인지 낮은 것인지 판단할 절대적 기준은 없다. 따라서 우리는 40%의 투표율이 건전한 민주주의와 성숙한 시민 문화에 좋은 조짐인지 아니면 나쁜 신호인지 단언하기 어렵다.

투표율 하락과 허위다수의 위험성

그러나 낮은 투표율을 우려하는 데는 몇 가지 타당한 이유가 있다. 첫째, 모든 기권을 만족의 표현으로 해석할 수 없다. 적지 않은 유권자들이 기권하는 까닭은 만족하기보다 오히려 실망과 무력감을 느끼기 때문일 것이다.

둘째, 스위스의 시민참여에 대한 연구들은 참여가 많은 것을 요구할 수록 사회경제적 지위가 높은 집단들과 낮은 집단들 간의 투표율 격차는 더 크고, 또 투표율이 낮을수록 사회경제적 지위가 높은 집단들과 낮은 집단들 간의 투표율 격차가 더 크다는 사실을 밝히고 있다. 특히 투표율이 낮을 때, 교육수준이 높고 소득이 많은 중년 남성이 노동자들보다 투표율이 높다는 것은 예사로운 일이 아니다.

사실, 스위스 직접민주주의에서 시민참여의 민주주의적 규범에 대한 하나의 도전은 사회계층을 고르게 대표하지 못하는 투표자들의 불균등한 대표성을 간과할 수 없다. 투표율 하락 현상은 비록 정치체제와 경제적 번영에 대한 유권자들의

만족감 증대에 부분적으로 기인한다고 할지라도 직접민주적 의사결정의 정당성을 떨어뜨리는 스위스 직접민주주의의 가장 취약한 부분임을 부인할 수 없다.

셋째, 투표율 하락은 직접민주적 의사결정의 왜곡 가능성은 높인다. 말하자면, 유권자들의 무관심이 커질 때, 특수이익이 이런 상황을 손쉽게 이용할 우려도 높다. 특히 투표율이 매우 저조한 경우에 특수이익에 의해 동원된 '허위 다수' (false majority)가 일반시민의 의사와 괴리된 의사결정을 할 위험성은 더욱 높다.

스위스에서 허위 다수 현상이 나타난 확실한 증거를 제시하기는 어렵지만, 그 개연성을 시사하는 유력한 증거가 있다. 이를테면, Kris W. Kobach(1993)는 복스 서베이 결과와 실제 국민투표 결과 사이에 약 9%의 격차가 있음을 확인하였다. 1983년 2월 고작 32.4%의 낮은 투표율을 기록한 국민투표 결과는 다수 유권자들의 무관심이 허위 다수의 폐해를 야기할 수 있음을 여실히 보여 주었다.

이 국민투표에서 칸톤에서 연방정부로 에너지정책 권한을 이관하는 헌법개정안에 찬성한 투표자들은 50.9%였다. 그러나 복스 서베이 결과는 유권자들 중 단지 41%만 찬성하는 것으로 나타났다. 실제 국민투표결과와 복스 서베이 결과 사이에는 9.9%의 격차가 있었던 것이다. 그러므로 만일 헌법개정안 통과에는 반드시 투표자들의 다수 지지와 함께 칸톤들의 다수 지지를 얻

어야 하는 이중다수(二重多數) 지지 요건이 없었다면, 유권자들 중 오직 41%만 찬성하는 헌법개정안은 투표자들 50.9%의 지지로 통과될 뻔했다. 다행히 이 헌법개정안은 다수 칸톤들의 반대로 부결되었다. 허위 다수가 최종결과에 실제적 영향을 미치지 못한 것이다. 물론, 특정 정책에 대한 유권자들의 의견을 묻은 복스 서베이 조사결과를 투표자들이 투표참여비용을 감수하고 직접 결정한 국민투표 결과를 단순 비교하는 것이 과연 타당한지 의문이 생긴다. 그러나 복스 서베이 조사결과와 실제 국민투표 결과의 비교는 투표율이 매우 낮은 경우에 허위 다수에 의한 직접민주적 의사결정이 심각히 왜곡될 가능성이 있음을 경고한다.

스위스에서 1848년 국민투표제가 처음 도입되었을 때, 반대자들은 무책임한 대중이 선출된 대표들의 사례 깊은 정책을 마구 폐기시켜 버릴 것으로 우려했으나 결국 기우에 지나지 않았다. 그러나 이런 예견은 빗나갔다. 지난 150여 년 동안 스위스 직접민주주의의 경험은 대체로 투표자들이 신중하고 보수적인 결정을 내리는 경향이 있음을 보여주었다. 오늘날 스위스인들이 대단한 자부심을 느끼고 많은 연구자들이 부러운 눈으로 주목하고 있는 스위스 직접민주주의가 약점을 갖고 있다면, 그것은 무책임하게 감정적으로 반응하는 투표자들의 문제가 아니라 많은 시민의 권리이자 의무인 참정권 행사에 소홀한 유권자들의 무관심이라고 하겠다.

서베이 결과와 실제 시민투표 결과의 차이

혹자는 시민의 의사에 부응하는 정책을 결정하기 위해서는 굳이 상당한 비용을 들여 직접민주제를 활용하는 것보다 시민을 대표하는 일부 사람들을 표본 추출하여 특정 정책쟁점에 대해 서베이 조사한 결과에 따라 대표들이 정책을 결정하는 것이 더 효율적이지 아니냐고 주장한다. 그러나 선출된 대표들이 서베이 결과에 기초해 정책을 결정하는 것은 먼저 규범적으로 직접민주제를 통한 정책결정보다 민주주의의 절차적 정당성이라는 측면에서 더 취약하다. 더욱이, 서베이 결과에 기초한 대의민주적 정책결정은 직접민주적 정책결정을 대신할 수 없다. 왜냐하면 일반적으로 서베이 결과는 시민투표의 결과와 일치하지 않기 때문이다. 마치 물이 기온 변화에 따라 액체에서 고체 또는 기체로 바뀌는 것처럼, 주민의 의사도 조건이 변화하면 달라진다. 물론, 서베이 조사가 불필요하다거나 그 결과가 그릇된 정보라는 말은 아니다.

우리는 일상생활에서 자신의 의견이 최종 의사결정에 가시적 영향을 행사할 것인지 여부에 따라 사안에 대한 정보획득 노력과 심사숙고의 정도가 달라짐을 경험한다. 만일 배심제판제도(陪審裁判制度)가 도입되는 경우에 증대한 소송을 다룰 배심원으로 선정된 사람이 일반 주민과 비교할 수 없을 정도로 진지한 자세로 소송사건에 접근하게 되는 것은 당연한 일이다. 주민이 단

자 관적으로서 대표들의 정책결정을 관망하는 경우와 투표자로서 직접 정책결정권을 행사하는 경우에 사안을 다루는 자세에는 큰 차이가 나기 마련이다. 정녕 별 부담 없이 서베이 조사에 응답하는 주민의 자세는 나라나 지역사회의 중대사를 결정하는 시민투표에 임하는 투표자의 자세와는 사뭇 다르다.

투표율 제고방안 강구

스위스는 투표율을 제고하기 위해 다양한 방안을 강구해왔다. 먼저, 우편투표제 도입이 시도되었다. 우편투표제는 1970년대 말 연방 수준에서, 이어 1990년대 초까지 대다수 칸톤들에서 채택되었다. 근래 코빈 수준에서도 우편투표제 도입이 늘고 있다. 스위스의 우편투표제는 부재자만 활용하는 우리나라의 우편투표제와 달리 부재자가 아닌 유권자가 자유롭게 활용할 수 있는 제도다. 그 결과, 현재 스위스 투표자들의 약 60%가 우편투표제를 활용하고 있다. 특히 바젤과 제네바 등의 도시지역에서는 우편투표제를 활용하는 투표자들이 80%를 상회한다. 우편투표제 도입은 어느 정도 투표율 상승에 기여한 것으로 분석되고 있다. 특히 한때 낮은 투표율로 악명이 높았던 제네바는 우편투표제가 도입된 이후부터 스위스 평균 이상의 투표율을 보여왔다.

최근 우편투표제에 이어 전자투표제 도입이 시도되기 시작했다. 전자투표제 도입으로 기대되는 일차적 효과는 역시 투표율의 제고다. 1998년 2월 연방정부가 전자정부

장기전략을 발표한 이후 제네바·네샬·취리히 등의 칸톤들이 전자투표 프로젝트를 추진해왔다. 스위스에서 시도되고 있는 전자투표제는 투표자가 전통적인 투표함투표·우편투표·전자투표 중 한 가지 방식을 선택해 투표할 수 있게 하는 제도이다. 아직 전자투표 프로젝트는 실험 중이기 때문에 전자투표제 도입이 투표율을 얼마나 높일 것인지 단언하기는 어렵다. 제네바의 IPSO연구소는 전자투표제의 도입으로 투표율이 9% 정도 높아질 것으로 전망하고 있으나, 베른대학의 Wolf Linder교수는 전자투표제의 투표율 증대효과가 2% 미만일 것으로 추정하고 있다.

그러나 우편투표제와 전자투표제 도입은 투표율 제고에 다소간 기여할지라도 스위스 직접민주주의의 장점인 심의민주주의(deliberative democracy)를 다소간 손상시키고, 투표운동 및 시민발안·시민투표의 서명과 관련하여 영세한 집단들의 입지를 약화시키는 등 역기능을 야기하는 것으로 지적되고 있다.

투표율 제고를 위해 우편투표제와 전자투표제 이외에 동반투표제 활용이 권장되기도 한다. 이를테면, 국민투표가 실시될 때에 맞추어 칸톤 또는 코빈 수준의 시민투표를 함께 치르는 것이다. 관례적으로 연방정부가 1년에 4번 건도 국민투표 날짜를 정하면, 칸톤정부와 코빈정부가 뒤따라 투표일을 정한다. 이때 칸톤정부와 코빈정부는 제각기 동반투표 여부를 결정한다. Andreas Landner(2002)의 분석에 의하면, 투

표율은 코빈 수준의 주민투표가 국민투표와 함께 실시될 때 높아지는 경향이 있었다. 그러나 코빈 수준의 주민투표가 칸톤 수준의 주민투표와 결합될 경우에는 투표율에 별다른 변화가 없는 것으로 밝혀졌다.

이밖에도 투표율 제고를 위해 최소투표율제를 도입해야 한다고 주장하는 사람들도 있다. 이를테면, 이탈리아처럼 투표율이 40~50% 미만일 경우에 투표결과를 무효로 간주하는 것이다. 그러나 최소투표율제는 소극적 다수를 투표에 참여하도록 유도하기보다는 적극적인 투표자들을 처벌하고 실망시킬 위험성이 크다. 결국, 최소투표율제는 채택되지 않았다.

그런가 하면, 투표율을 높이기 위해 의무투표제 도입을 주장하는 사람들도 있다. 사실, 의무투표제는 1904년 이후 샤프하우젠 칸톤에서 시행해온 제도이다. 샤프하우젠 칸톤에서는 투표에 불참한 시민에게 3 SF의 벌금을 물려왔다. 의무투표제 도입을 주장하는 사람들은 투표 참여를 시민의 권리인 동시에 의무로 간주해야 한다는 것이다. 그러나 의무투표제에 대해 반대하는 사람들의 논거도 만만치 않다. 의무투표제는 민주주의의 핵심 가치인 자유를 손상시킨다는 것이다. 이들은 민주주의적 자유의 관념에는 투표에 참여할 자유뿐만 아니라 기권할 자유도 포함되어야 한다고 본다. 게다가, 의무투표제는 투표참여를 강제함으로써 자발성을 생명으로 하는 직접민주주의의 시민교육효과를 떨어뜨린다는 것이다. **정병지**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(18)

권력공유를 통한 상생정치 : 협의민주주의

스위스의 정치엘리트들은 시민투표에 회부될 위험을 극소화하기 위해 주요 정치집단들을 두루 만족시키는 정치적 타협을 이루고자 노력한다. 권력공유는 이질적 다문화사회를 통합시키는 정치적 열쇠였다. 스위스의 정치적 권력공유는 역사와 규모가 다른 칸톤들을 하나의 연방으로 결합시키고, 두 개의 종교와 네 개의 다른 언어로 분할된 사람들을 하나의 국민으로 통합시키는 데 결정적으로 기여했다. 스위스의 권력공유는 유럽이 전쟁에 휩싸인 와중에서도 스위스인들에게 정치적 독립을 유지시킬 만큼 강력한 집단정체성을 제공했으며, 경제적 계급투쟁을 극복하는 데도 기여했다.

많은 연구자들은 한국정치의 특징으로서 "정당들간의 양극적 대립과 교착"을 지적한다. 정당들이 본분을 외면한 채 대권쟁탈(大權爭奪)을 겨냥해 이전투구(泥田鬪狗)를 벌이기 일쑤이다. 이로 말미암아 정치는 사회적 갈등을 완화·해소하기는커녕 오히려 증폭시킴으로써 민주주의의 기반을 허약하게 만들고 나라의 경쟁력을 약화시키고 있다.

과연 한국정치의 불안과 파행을 야기하는 원인은 무엇인가? 흔히 사람들은 정치인들의 저급한 자질과 도덕성을 탓한다. 물론, 한국정치의 발전을 위해 정치인들의 자질 향상과 도덕적 각성이 필요하다. 그러나 특별히 보통사람들과 다를 바 없는 정치인들을 소모적 정쟁에 빠뜨리는 구조적 원인을 방치한 채 정치인들의 자질향상과 의식개혁만 촉구한다고 비타협적 대결정치의 고질이 고쳐질 수 있을까? 이번 호

안성호/대전대 교수, 행정학
shahn@dju.ac.kr

에서는 우리나라가 채택하고 있는 다수결 민주주의 (majoritarian democracy)와 전혀 다른 방식으로 갈등을 해결하는 데 성공을 거둔 스위스 협의민주주의(consociational democracy)의 실태를 살펴봄으로써 교훈을 얻어보고자 한다.

평화적 갈등해결기제로서의 협의민주주의

Liphart(1984, 1997)는 균열이 심한 사회에서 민주주의를 유지하기 위해서는 협의민주주의를 채택하는 길밖에 없다고 주장한다. 그는 "대다수 비서구(非西歐) 다원사회에게 주어질 선택대안은 오직 협의민주주의나 비(非)민주주의 중 하나를

선택하는 것"임을 강조한다. Bogdanor(1997) 역시 균열된 사회에서 내부적 갈등을 성공적으로 극복하는 유일한 방안은 권력공유를 제도화하는 길이라고 주장한다. 그는 균열된 사회가 "권력공유 이외에 안정을 이루는 다른 방안은 없으며", "균열된 사회에서 민주주의란 다수결 원칙이 아니라 권력공유와 동일한 것"이라고 역설한다. 이런 협의민주주의 관점에서 볼 때, 지역주의로 균열된 한국사회에서 정당들간의 이전투구적 대립과 갈등은 주로 승자독식(勝者獨食 : winner-take-all)의 다수결 민주주의에 기인한다. 그러므로 승자독식의 다수결 민주주의를 권력공유의 협의민주주의로 전환하는 것이 소모적 정쟁의 늪에서 벗어나 상생정치(相生政治)를 실현하는 유일한 길이다. 근래 우리나라에서도 일부 학자들이 남한 내부 혹은 통일 이후 남북한 사

이의 지역갈등을 평화적으로 해결하는 유력한 대안으로서 협의민주주의를 주목하기 시작했다.

협의민주주의를 지지하는 경험적 증거

1990년대 이후 협의민주주의의 논거를 지지하는 경험적 연구들이 축적되어 왔다. 예컨대, Huber와 Powell(1994)은 경험적 연구를 통해 시민과 정당의 선호(選好) 일치도가 다수결 민주주의보다 협의민주주의에서 더 높다는 사실을 확인하였다. Crepaz(1996)는 18개국 162개 선거들을 대상으로 35년 동안의 자료를 분석한 결과 협의민주주의가 다수결 민주주의보다 시민의 여망에 더 민감하게 반응한다는 증거를 확인하였다. 특히 협의민주주의 정부들은 실업과 파업 및 직장폐쇄를 감소시키는 데 효과적인 것으로 밝혀졌다. Cohen(1997)은 100개국 233개 종족집단들을 대상으로 45년에 걸친 다양한 종류의 종족갈등 사례들을 분석하여 협의민주주의가 다수결 민주주의보다 종족갈등 해결에 더 효과적임을 확인하였다. 그리고 Anderson과 Guillory(1997)는 11개 유럽 시민을 대상으로 서베이 조사한 자료를 분석한 결과 협의민주주의체제에 사는 패자(敗者)들이 다수결 민주주의체제에 사는 패자들보다 자신들이 속한 민주주의에 대해 훨씬 더 만족하며, 역으로 다수결 민주주의에 사는 승자(勝者)들은 협의민주주의에 사는 승자들보다 자신들이 속한 체제에 대해 훨씬 더 만족한다는 것이 밝혀졌다.

상생정치를 구현한 스위스 협의민주주의

스위스 정치사에는 승자가 모든 것을 차지하고 패자에게 아무 것도 돌아가지 않는 상황을 방지하려는 욕구, 즉 권력공유에 대한 열망이 면면이 이어져 왔다. 스위스인들의 권력공유 성향은 연방헌법, 신·구교 협상, 중앙집권자들과 칸톤주의자들 간의 타협, 각종 선거에 비해 대표제의 도입, 사진청취제도의 운영 등에서 나타난다. 이 모든 것들은 소수들에게 참여기회를 제공한다. 스위스의 정치엘리트들은 시민투표에 회부될 위험을 극소화하기 위해 주요 정치집단들을 두루 만족시키는 정치적 타협을 이루고자 노력한다.

권력공유는 이질적 다문화사회를 통합시키는 정치적 열쇠였다. 스위스의 정치적 권력공유는 역사와 규모가 다른 칸톤들을 하나의 연방으로 결합시키고, 두 개의 종교와 네 개의 다른 언어로 분할된 사람들을 하나의 국민으로 통합시키는 데 결정적으로 기여했다. 스위스의 권력공유는 유럽이 전쟁에 휩싸인 와중에서도 스위스인들에게 정치적 독립을 유지시킬 만큼 강력한 집단정체성을 제공했으며, 경제적 계급투쟁을 극복하는 데도 기여했다.

스위스 협의민주주의는 크게 연방주의, 직접민주주의, 그리고 비례주의를 통해 권력공유를 실현해왔다.

연방주의에 의한 권력공유

1948년 스위스가 국민국가를 형성할 때 연방주의를 채택하게 된

것은 부분적으로 스위스인들의 강한 지방분권 전통 때문이지만 실은 이보다 훨씬 더 중요한 다른 이유가 있었다. 연방정부를 창설하는 과정에서 보수적 구교 칸톤들과 진보적 신교 칸톤들 간에 심각한 갈등을 빚고 심지어 내전까지 치른 상황에서 칸톤들의 자발적 합의로 국민통합을 이루기 위해서는 약자의 입장에 있었던 소수 구교 칸톤들의 이익을 충분히 고려하지 않을 수 없었기 때문이다.

신생 스위스연방 정체(政體)의 설계는 종래의 느슨한 연맹체와 중앙집권적 단방제 사이의 중간 노선을 따르도록 예정되어 있었다. 스위스연방은 중앙집권화에 극렬히 반대했던 보수주의자들과 공동이익을 효율적으로 추구할 수 있을 만큼 강력한 중앙정부를 원했던 진보주의자들 사이의 타협의 산물이었다. 1848년 연방헌법 제정자들은 칸톤이 개별 국가로서 주권의 일부를 중앙정부에 일임하는 절충안인 연방제안을 구상했다.

연방제는 연방과 칸톤들 간에 권력을 공유하게 만들었다. 연방주의의 수용으로 칸톤들은 권한범위 내의 모든 문제에 대해 상이한 언어·종족·종교 집단들의 선호에 부응한 결정을 내릴 수 있었다. 연방주의는 상이한 문화를 공존시키고 소수집단을 보호했다. 연방과 칸톤들 간의 권력공유를 통해 칸톤들에게 준주권적 자치권이 허용되었고, 민족적·문화적 특수성이 인정되었다. 1848년 제정된 스위스연방헌법이 연방보다 칸톤들에게 더 많

연방제는 연방과 칸톤들 간에 권력을 공유하게 만들었다. 연방주의의 수용으로 칸톤들은 권한범위 내의 모든 문제에 대해 상이한 언어·종족·종교 집단들의 선호에 부응한 결정을 내릴 수 있었다. 연방주의는 상이한 문화를 공존시키고 소수집단을 보호했다. 연방과 칸톤들 간의 권력공유를 통해 칸톤들에게 준주권적 자치권이 허용되었고, 민족적·문화적 특수성이 인정되었다. 1848년 제정된 스위스연방헌법이 연방보다 칸톤들에게 더 많은 권한을 부여한 것은 보수적 구교 소수에 대해 진보세력이 양보했음을 의미한다. 이는 곧 국민투표에 의해 새 연방헌법이 채택될 가능성을 높였다. 연방주의는 종교적 참호에서 몸을 사리던 신·구교 양측으로 하여금 무기를 버리고 대화의 광장으로 나오게 만들었던 것이다.

은 권한을 부여한 것은 보수적 구교 소수에 대해 진보세력이 양보했음을 의미한다. 이는 곧 국민투표에 의해 새 연방헌법이 채택될 가능성을 높였다. 연방주의는 종교적 참호에서 몸을 사리던 신·구교 양측으로 하여금 무기를 버리고 대화의 광장으로 나오게 만들었던 것이다.

연방주의는 칸톤들을 국가적 정책결정의 중요한 동반자들로 만들었다. 연방의회를 스위스 국민을 대표하는 하원과 칸톤들을 대표하는 상원의 양원제로 구성함으로써 칸톤들의 국정참여를 제도적으로 보장했다. 더욱이 작은 칸톤들의 이익을 최대한 보장하기 위해 상원 의석을 칸톤의 인구규모와 관계없이 일반 칸톤에게는 2명씩, 반(半)칸톤에게는 1명씩 배정했다. 그리고 연방헌법 개정은 국민 다수와 칸톤들 다수가 동시에 찬성하는 경우에만 가능하도록 했다. 이처럼 스위스연방헌법은 국민통합을 도모하기 위

하여 '일인일표'의 민주적 다수결 원칙을 '모든 칸톤들에게 동등한 투표권'을 부여하는 연방적 다수결 원칙과 적절히 융합시켰다.

연방주의는 2926개 코뮌들을 스위스 정치의 든든한 초석으로 만들었다. 코뮌들은 고도의 자치권을 누리고 스위스인들의 정치와 문화의 근간을 이룬다. 코뮌들은 연방 및 칸톤들과 함께 통치권을 공유하며 연방헌법규정에 따라 서로 협력한다. 코뮌의 주민은 연방·칸톤·코뮌 수준에서 각각 대표들을 선출하고, 중요한 정책쟁점에 대해 투표권을 행사하며, 연방·칸톤·코뮌의 법률이 규정한 권리와 의무를 행사한다. 그러므로 스위스인들은 코뮌의 시민인 동시에 칸톤과 연방의 시민이다.

스위스 연방주의는 일종의 권력 공유체로서 소수들의 불만을 잠재우는 제도적 장치들을 갖추고 있다. 예컨대, 연방주의는 프랑스어, 이탈

리아어, 레토-로만어를 사용하는 소수들이 칸톤의 문화적 보호막 속에서 차별의식이나 소외감을 느끼지 않고 살 수 있도록 보호한다. 언어적 소수들은 연방정부의 의사결정에서 응분의 정치적 발언권을 행사한다. 연방정부에서 언어적 소수들이 행사하는 발언권의 역사적 가치는 오늘날까지 하원의원들의 좌석에서 언어권별로 배정되어 있는 것에서도 확인된다. 더욱이, 언어적 소수들은 법률로 보장된 완벽한 언어 자치권을 향유한다.

칸톤들은 영토성 원칙(territoriality principle)에 따라 관할권 내 코뮌들에서 사용되는 고유 언어들을 보호해야 할 법적 책무를 진다. 따라서 어느 코뮌도 고유 언어를 바꾸도록 강요받지 않는다. 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 레토-로만어가 모두 국어로 인정되고 있다. 1938년 연방헌법은 레토-로만어를 스위스의 네번째 국어로 지정하였다. 이것은 1935년에 레토-로만어의 존속을 열망한 그라우비덴 칸톤정부의 발의로 성사된 것이다. 레토-로만어가 국어로 인정된 직후 연방정부의 문서와 지폐도 네 가지 언어로 발행되었다. 1996년 연방헌법 개정으로 스위스 국민의 겨우 1% 미만이 사용하는 레토-로만어도 독일어, 프랑스어, 이탈리아어와 함께 당당히 스위스 공용어의 지위를 획득하였다.

직접민주주의를 통한 권력공유

직접민주주의는 강력한 권력공유 수단이다. 시민투표를 통한 권력공유를 연방내각의 구성과 입법과정

을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 시민투표를 통한 연방내각의 권력공유

1874년 선택적 시민투표제가 도입된 이후 소수와 구교보수진영은 다수와 신교진보진영의 프로젝트들을 시민투표로 무차별적으로 좌절시켰다. 이런 상황에서 다수와 진보진영은 소수와 구교보수진영과 타협할 수밖에 없었고, 마침내 종래 독점하던 연방각료 7명 중 1명을 소수와 구교보수진영에 양보했다. 이 조치는 연방내각의 의사결정에 대한 정치적 책임공유를 뜻했다. 이런 '우호적 합의'가 이루어진 것은 다수와 신교진보진영과 소수와 구교보수진영 간에 협조하도록 만든 유인 내지 압력이 있었기 때문이다. 진보주의자들은 의회에서 다수가 구교 소수에 의한 시민투표의 도전을 막지 못할 경우에 그야말로 무력한 다수로 전락한다는 사실을 절감한 것이다. 이와 동시에 구교 소수는 자신들이 의회의 주도권을 장악할 가능성이 희박하다는 사실을 인정하고 체제적 반대(systemic opposition)를 통해 얻을 수 있는 것보다 연방정부의 정책에 부분적으로 협조함으로써 더 많은 것을 얻을 수 있음을 깨달았다.

이후에도 진보적 다수는 구교 보수주의자들을 비롯한 다른 주요 정치세력들과의 화해와 통합을 위해 연방내각의 권력공유를 점차 확대했다. 구교 보수주의자들 역시 자신들의 연방각료 몫을 늘이기 위해 협상에 응했다. 진보진영에서 분리

된 농·시민당에게도 1928년 연방각료 1명이 할당되었다. 1935년 사회민주당은 하원에서 최대 정치세력으로 부상하여 연방각료 몫을 요구했다. 그러나 이 요구는 당시 널리 퍼진 계급투쟁에 대한 경계심을 늦추지 않았던 부르주아 정당들의 완강한 반대로 좌절되었다. 그러나 1943년 2차 대전 중 정치적 통합이 절실히 요구되는 상황에서 마침내 사회주의자들에게 1명의 연방각료가 배정되었다. 연방각료에 사회민주당의 참여가 없었던 짧은 시기가 지난 후 1939년 연방각료들의 선출에는 이른바 '마법의 공식'이 적용되기 시작했다. 이후 연방내각은 자유민주당 2명, 기독교민주당(과거 구교 보수진영) 2명, 사회민주당 2명, 국민당(과거 농·시민당) 1명으로 구성되었다.

2) 시민투표를 통한 입법과정의 권력공유

스위스 정치에서 주요 정당들이 대거 참여하는 연립정부의 구성이 정치세력들간의 타협을 자동적으로 보장한 것은 아니다. 1930년대 대공황기에 부르주아 정당들이 제휴하게 된 까닭은 정치적 좌익의 압력과 함께 연방의회에 제출된 법안들에 도전하는 이익집단의 압력 때문이었다. 더구나, 독일 나치와 이탈리아 파시스트 선전에 고무된 극단세력은 민주주의와 의회제도에 대한 믿음을 무너뜨리려 했다. 극단세력이 새로운 정치질서를 주장하며 제시한 이른바 '최전선 발안'(Frontist Initiative)은 국민투표에서

압도적 반대로 거부되었으나, 당시 스위스의 입법과정은 시민투표로 전으로 마비될 지경이었다.

스위스 정치기관들은 시민투표가 소규모 집단에 의해 이용될 수 있으며, 이익집단과 정당의 지지로는 충분한 다수를 확보하기 어렵다는 사실을 깨달았다. 이런 문제점을 극복하기 위해 연방의회는 2차 대전 이전부터 긴급한 결정이 필요할 경우에 시민투표를 거치지 않고 연방의회에서 통과된 법안이 즉시 효력을 발하도록 하는 연방헌법 '긴급조항'을 활용하기 시작했다. 이런 식으로 일반 입법절차를 피해 '긴급조항'을 활용하는 것이 1930년대 경제공황을 극복하는 데 도움이 되었다. 그러나 시민단체들은 이 조항을 연방정부가 빈번하게 이용하는 것을 신랄히 비판했다.

마침내 2차 대전 이후 입법과정 이 수정되었다. 1949년 '긴급절차'의 규칙을 제한하는 시민발안이 제기되어 시민투표로 승인되었다. 더욱이, 정부당국은 입법과정에서 정당·이익집단·칸톤이 더 확실한 화합을 이루는 메커니즘을 개발하였다. 1947년 개정된 연방헌법은 이해당사자들에게 경제법안에 대한 협의권한을 부여하였다. 이후 이른바 '의회전 사전청취제'(議會前事 前聽取制)는 스위스 입법과정에서 가장 중요한 절차가 되었다.

사전청취제도는 두 가지 요소를 포함한다. 첫째, 연방내각은 새로운 입법이 필요한 경우 새 법안의 필요성과 대안들을 평가할 연구팀이나 전문가위원회를 구성한다. 이 때

〈표1〉 2002년 현재 스위스 하원과 상원의 정당별 의석분포

	하원의원 수(명)	상원의원 수(명)
사회민주당(SP)	52	6
진보민주당(FDP)	42	18
기독교민주당(CVP)	35	15
스위스국민당(SVP)	45	7
녹색당(GPS)	10	-
자유당(FP)	6	-
기타 정당 (독립당·복음당·연방민주당)	5	-
무소속	-	-
총 계	200	46

1 : <http://www.parliament.ch/policy/francesss/E/Frame-E.htm>

방입법으로 영향을 받게 될 집단의 관점을 대표하는 인물들로 연담이나 전문가위원회를 구성하고 힘쓴다. 둘째, 사전청취제도는 도의 자문절차를 둔다. 관련 부처·전문가위원회가 작성한 보고서 기초로 법안의 첫 시안을 만들 캠프·정당·이익집단에게 배포다. 이들의 반응을 평가한 후에 법안을 계속 추진할 것인지 여부를 결정한다. 만일 계속 추진하기 결정이 되면, 법안을 연방하원과 방상원에 각각 송달한다. 이런 사전청취 절차는 선택적 시투표의 경우에는 시민투표의 가능성을 줄이고, 의무적 시민투표의 경우에는 시민투표에서 실패 가능성을 낮춘다. 전문가위원회 활동은 이해당사자들이 법안에 한 상이한 의견을 이해하는 정보 공유과정인 동시에 상이한 의견 조율하는 협상과정이다. 가령, 전문가위원회에서 정부의 사회보장 방안을 다룰 때 사용자단체와 노동조합은 제각기 어떤 조건에서 이

법안을 지지 혹은 반대할 것인지를 밝히고 의견을 조율하는 협상을 벌인다. 이때 행정부 측은 흔히 지나친 보조금 요구에 대한 연방의회의 입장을 옹호하면서 사용자단체와 노동조합의 이해관계를 저중 조정하는 역할을 수행하고자 노력한다. 이어 행정부는 전문가위원회의 활동과 자문절차의 결과를 평가하여 관련 이해당사자들로부터 충분한 지지를 얻을 만한 개혁내용만을 선별하여 법안에 포함시킨다. 이런 식으로 행정부는 새로 만들어지는 법안으로 말미암아 이전보다 더 불이익을 받게 될 이해당사자들이 없는지 신경을 쓴다. 이와 같은 사전청취 절차를 통해 마련된 초안은 심각한 의견충돌이나 별다른 수정 없이 법률로 통과될 가능성이 높다. 물론, 연방의회는 행정부에서 넘겨받은 초안에 다른 의견을 추가하거나 수정할 수 있다. 그러나 이미 사전청취과정에 참여하여 타협의 어려움과 취약성, 이미 강구된 해결책이 견고함을 잘

알고 있는 연방의회의원들은 심의 과정에서 이 법안에 대해 어느 세력이 지지 또는 반대하는 지를 동료의원들에게 알려준다. 이런 식으로 연방의회 역시 가능한 한 시민투표에 회부되지 않도록 많은 이해당사자들의 지지를 받게 될 타협안을 만들고자 노력한다.

실로, 스위스의 입법과정은 일종의 권력공유과정이다. 입법과정은 의회 이전 단계에서는 주로 경제적 이익집단들이, 의회심의회과정에서는 주로 정당들이 중요한 역할을 수행한다. 스위스인들이 추구하는 합의와 공생의 관념은 단순하다. 승자가 모든 것을 독식하지 않고, 모두가 협상을 통해 조금씩 양보하고 조금씩 얻는 해결책을 모색하는 것이다. 합의와 공생의 이념은 시민투표가 존재하는 한 모든 정치행위자들의 행동을 규율할 것이다. 이런 상황에서 스위스의 정당들과 이익집단들은 아무리 심각한 갈등상황에 처해서도 타협을 모색하게 된다.

비례주의를 통한 권력공유

스위스에서 비례주의(propotionalism)를 통한 권력공유는 선거제도와 공직선임 및 공공자금의 배정 등에서 충실히 실현된다.

1) 비례대표제

1918년 스위스의 총파업은 예상치 못했다. 어느 쪽이든 조금만 더 과격했거나 비타협적이었어도 총파업은 내전으로 치달았을 것이다. 그러나 스위스는 최악의 사태를 피했는데, 이때 비례대표제의 도입

이 큰 몫을 했다. 스위스 국민은 비례대표제 도입에 관한 국민투표에서 현명한 결정을 내렸다. 1918년 국민투표 결과는 288,550명의 찬성과 149,035명의 반대, 195개 캠프들의 찬성과 25개 캠프들의 반대로 나타났다. 비례대표제 도입은 나라를 내란의 위기로 몰았던 사회주의자들에게 보상을 주는 꼴이 되었지만 과격한 노동운동세력을 순화시켜 제도정치권으로 끌어들이는 데 기여했다.

비례대표제의 도입으로 연방하원에서 진보세력이 절대다수를 차지한 시대는 종말을 고했다. 비례대표제가 도입된 후 일련의 선거들로 기독교민주당과 사회민주당은 제각기 유권자 지지율에 비례하여 일약 하원의석의 20% 내지 25%를 차지했다. 19세기의 구교 반대자들이 20세기에 진보세력의 가장 가까운 동반자들로 바뀐 것이다.

스위스의 비례대표제는 이념과 주장을 달리하는 수많은 정당들을 정치체제 내에 동참시킴으로써 체제를 안정시켰다. 그 대가로 정치세력들을 약화시켜 주도적 정치세력에 의한 쇄신과 변화를 어렵게 만들었지만, 스위스 정당체제의 다원주의는 정당들로 하여금 기꺼이 타협과 협력을 모색하게 만들었다. 이제 더 이상 어느 정당도 절대 다수를 확보할 수 없는 상황에서 정당들은 타협과 협력을 통한 공존의 길을 찾지 않을 수 없게 되었다.

2) 비례주의에 입각한 공직 선임
스위스에서는 공직 선임이 비례

〈표2〉 언어권별 비례주의에 입각한 공직 선임 (단위: %)

	독일어권	불어권	이탈리아어권	
인구 (외국인 제외)	74.5	20.1	4.0	
연방행정기관	전체 공무원	76.5	15.4	5.2
	고급공무원	73.6	20.9	3.5
	최고관리층	78.8	19.0	3.5
연방정부 전문가위원회	76.9	20.0	3.1	
연방의회 위원회위원장	76.0	20.0	3.1	

자료 : (Linder, 1998: 23).

〈표3〉 공직의 선임에서 고려되는 비례주의 기준

	언어	정당	종교
연방내각	X	X	(X)
연방각료	X	X	
연방법원	X	X	
하원의원 선거	X		
연방의회 위원회	X	X	
연방정부 전문가위원회	X	(X)	
연방정부 고위공무원	X	(X)	

방법: 'X' 표는 일반적으로 적용되는 기준, '(X)' 표는 가끔 중요하게 고려되는 기준을 말한다.

자료 : (Linder, 1998: 32).

주의에 입각해 이루어진다. 연방각료 7명 중 2명은 프랑스어권 출신, 1명은 이탈리아어권 출신에서 선출되는 것이 불문율이다. 단, 예외적으로 1명의 이탈리아어권 연방각료가 선출되지 않은 경우에 이탈리아어권 몫의 연방각료 1명은 반드시 프랑스어권에서 뽑힌다. 연방의 각종 전문가위원회나 연방의회 위원회의 구성에서 언어권 대표성은 비례주의가 요구하는 것 이상으로 준수된다. 가끔 불어권이 '독일어권 우대'에 대한 불만을 토로하는 경우가 있다. 그러나 연방공무원의 언어권별 안배에 관한 통계(표 2) 참고)는 이런 불만이 터무니없음을 보여준다. 실제로, 스위스 정부기관들은 비례주의 원칙을 철저히 준수한다.

언어만이 공직선임에 적용되는 비례주의 기준은 아니다. 표 3)에서 보는 바와 같이, 정당 또는 종교(연방각료의 경우)도 공직의 선임에 중요시된다. 예컨대, 연방각료의 선출에는 언어와 함께 정당이 중요하게 고려된다. 1959년 이후 연방의회는 7명의 연방각료들을 정당비례 원칙에 따라 4개 정당들에게 배정해왔다. 이른바 '마법의 공식'(magic formula), 즉 자유민주당 2명, 사회민주당 2명, 기독교민주당 2명, 스위스국민당 1명을 연방각료로 선출해왔다. 게다가, 스위스연방헌법 규정은 동일한 캠프에서 1명 이상의 연방각료가 선임되는 것을 금지하고 있다. 연방각료는 물론 군장성과 스위스철도·스위스우편서

아직 우리에게 협의민주주의라는 개념은 낯설지만, 1990년대 이후 한국정치에서도 협의주의적 권력공유의 필요성이 제기되어 이에 대해 정치권도 반응해왔다. 이를테면, 3당 합당을 통한 김영삼 정부의 집권, 국민회의와 자민련의 제휴를 통한 김대중 정부의 등장, 그리고 민주당·자민련·민국당의 정책연합 결성 등은 비록 집권의 전략적 도구로 이용되긴 했지만 권력공유로 이용된 사례들로 간주될 수 있다. 근래 고위공무원들의 선임에서도 출신지역의 안배가 중요하게 고려되기 시작한 것도 협의주의적 권력공유를 요구하는 사회적 압력에 대한 반응이라고 하겠다. 문제는 이런 사회적 압력에 마지못해 부응하지 않고 협의주의적 권력공유 선진 사례들을 타산지석으로 삼아 능동적이고 창조적으로 상생정치의 여건을 만드는 지혜를 발휘하는 것이다.

다음과 같은 교훈을 시사한다.

첫째, 협의민주주의는 이해당사자들로 하여금 협상과 타협을 모색하도록 고무하며, 사회적 통합과 상이한 문화의 평화적 공존이 존중되는 사회를 만든다. 갈등과 분열의 폐해가 크고, 협력이 모두에게 이득이 되며, 외부의 압력이 존재하는 경우, 사회통합과 상이한 문화의 평화공존에 대한 구성원들의 열망은 절실해진다.

둘째, 협의민주주의는 결코 패권주의를 추구하지 않고, 어느 특정 문화만을 옹호하거나 강요하지 않으며, 하나의 언어·종교·종족에 기초한 국민국가를 이루겠다는 꿈도 단념케 만든다. 문화적 갈등의 평화적 해결에는 모든 문화집단들 간의 상호존중과 문화집단을 관통하는 공동가치의 개발이 필요하다. 협의민주주의적 집단정체성과 정치문화는 특정 문화집단에 대한 정부당국의 고도의 중립성과 공평성을 요구한다.

셋째, 비례주의는 상이한 문화집단들 간의 상호존중을 장려하는 상징적 가치를 발휘한다. 비례주의가 초래하는 권력공유는 소수 집단들에게 자긍심을 심어주고 심리적 위안을 준다. 이런 상징적 가치는 차별대우로 인한 고질적 갈등을 푸는 계기를 제공할 수 있다.

넷째, 정치엘리트들 간의 정치적 협력은 상이한 문화집단들 간의 문화적 협력을 촉진시킨다. 의회 및 행정부의 의사결정과정에서 상이한 문화집단들을 대표하는 정치엘리트들 간의 협력은 정치적 쟁점들에

대한 타협의 전제인 동시에 상이한 문화집단들의 상호이해를 증진시켜 공동가치 형성한다.

다섯째, 협의민주주의는 다문화사회의 평화건설에 이바지한다. 물론, 스위스와 같이 잘 다져진 협의민주주의에서도 권력공유가 때로 비례주의가 요구하는 비례적 영향력 행사를 보장하지 못하며, 직접민주주의에서도 정치엘리트들 간에 권력의 담합현상이 나타날 수 있다. 이런 위험성에도 불구하고, 협의민주주의는 다수결민주주의보다도 갈등을 평화적으로 해결할 가능성을 한층 높인다.

여섯째, 협의민주주의의 구축은 시간이 걸리는 사회적 통합과정이다. 협의민주주의는 갈등으로 야기된 소의를 극복시키는 과정에 상당한 시간이 필요하다. 타협을 통한 정치적 의사결정과정은 사회적 가치의 변화와 상이한 문화들 간에 공동가치가 형성되는 일종의 사회적 통합과정이기 때문이다.

일곱째, 스위스 협의민주주의는 협의민주주의의 모든 원칙들을 일거에 모두 도입한 결과가 아니라 상황의 요구에 따라 일부 원칙들을 조금씩 점진적으로 수용한 결과이다. 스위스의 다수파는 소수파들을 동반자로 만들기 위해 1848년 연방헌법 제정 당시 연방제를 도입했고, 1974년 시민투표제를 도입했으며, 1918년 하원의원선거에 비례대표제를 도입했고, 수십 년에 걸쳐 소수파들과 7명의 연방각료 자리를 나누어 갖는 관행을 정착시켰다. 이 과정에서 스위스의 다수파는 상황

의 요구에 거스르지 않고 양보의 미덕을 보여주는 용기를 발휘했다.

상생정치 실현을 위한 개혁과제

한국은 전형적인 다수결 민주주의의 국가이다. 사람들은 흔히 다수결 민주주의를 민주주의의 유일한 대안으로 여겨왔다. 50%+1의 다수 지배를 당연하고 정당한 것으로 간주하고, 다수가 지배하는 과정에서 빚어지는 갈등을 민주주의의 불가피한 대가라고 생각해왔다. 그러나 지역주의로 균열된 한국사회에서 승자독식의 다수결 민주주의는 정당들간의 이진투구적 대립과 반목을 증폭시키고 정치와 정치인들에 대한 불신과 냉소주의를 팽배시켰다. 근래 대권쟁탈(大權爭奪)을 둘러싸고 벌어지는 정당들간의 소모적 정쟁을 승자독식의 다수결민주주의를 그대로 둔 채 의식개혁을 외치거나 도덕성에 호소하는 것만으로 말끔히 해소될 것으로 기대하기는 어렵다.

아직 우리에게 협의민주주의라는 개념은 낯설지만, 1990년대 이후 한국정치에서도 협의주의적 권력공유의 필요성이 제기되어 이에 대해 정치권도 반응해왔다. 이를테면, 3당 합당을 통한 김영삼 정부의 집권, 국민회의와 자민련의 제휴를 통한 김대중 정부의 등장, 그리고 민주당·자민련·민국당의 정책연합 결성 등은 비록 집권의 전략적 도구로 이용되긴 했지만 권력공유로 이용된 사례들로 간주될 수 있다. 근래 고위공무원들의 선임에서도 출신지역의 안배가 중요하게 고려

되기 시작한 것도 협의주의적 권력공유를 요구하는 사회적 압력에 대한 반응이라고 하겠다. 문제는 이런 사회적 압력에 마지못해 부응하지 않고 협의주의적 권력공유 선진 사례들을 타산지석으로 삼아 능동적이고 창조적으로 상생정치의 여건을 만드는 지혜를 발휘하는 것이다.

그러나 협의주의의 실현은 매우 어려운 일이다. 지방분권개혁의 추진, 상원의 설치, 온전한 비례대표제의 도입, 성별·지역 등을 안배한 대표관료제의 도입, 직접민주제의 도입 등 협의주의적 권력공유체 확립은 중앙과 지방, 거대정당들과 중소정당(또는 재야 세력), 정관계 엘리트들과 시민 사이의 권력관계를 근본적으로 변화시키는 중대한 개혁이기 때문에 기득권 상실을 우려하는 정치세력들의 반대와 저항이 만만치 않을 것임을 쉽게 예상할 수 있다. 현 정부가 대선공약으로 제시했던 지방자치경찰제의 도입, 기관위임사무의 자치사무 전환, 지방소비세의 도입 등 지방분권개혁이 제대로 지켜진 것이 거의 없다는 사실만으로도 협의주의적 권력공유체의 도입이 얼마나 어려운 개혁과제인지 가늠할 수 있다. 바로 이 점에서 스위스는 여느 나라와 달랐다. 스위스의 엘리트들은 기득권을 처음부터 흔쾌하게 포기한 것은 아닐지라도 더뎠어 살아가기 위해 기득권을 기꺼이 포기하는 용단(勇斷)을 번번이 보여왔다. **저명적지**

비스 등의 최고관리자 등 다른 많은 정부공무원들도 그 자리에 선임되기 위해서는 하나 이상의 비례기준을 충족시켜야 한다.

물론, 비례주의의 적용으로 직무수행능력이 경시될 수도 있다. 그러나 스위스 국민은 권력공유제도로 인한 대가를 기꺼이 감수한다. 가령, 프랑수아르 출신 중장(中將)이 퇴역하는 경우에 이 자리를 채울 후보자는 프랑수아르 주민에게 한정된다. 이 경우에 더 적합한 능력을 가진 독일어권 주민은 언어소속이 다르다는 이유로 차별대우를 받는 셈이다. 그러나 그 대가가 과장되어서는 안 된다. 적격자 독일어권 주민은 독일어권 출신 장군이 퇴역할 때까지 기다리면 된다.

3) 공공자금 배정과 기타 영역에서의 비례주의 적용
공공자금 배정에서도 비례주의를

따른다. 심지어 비례주의의 요구를 넘어 소수파에게 유리한 재정배분이 이루어지는 경우도 종종 있다. 예컨대, 스위스에는 각 언어권마다 하나씩 라디오 및 TV 방송망을 갖는데, 1992년 가장 작은 스위스 이탈리아어 라디오·텔레비전방송에 연방정부 라디오·TV 방송망 총예산의 25%에 해당하는 1억5천만 스위스 프랑이 배정되었다. 이 금액은 이 방송사가 언어권별 인구비례 몫의 무려 5배에 달하는 것이다.

비례주의는 공공영역뿐만 아니라 문화계, 경제계, 심지어 스포츠계까지도 적용된다. 이를테면, 스위스 축구협회의 집행위원회를 독일어 사용자들로만 구성한다는 것은 상상할 수 없다. 이처럼 언어적 비례성은 거의 모든 영역에 두루 적용된다.

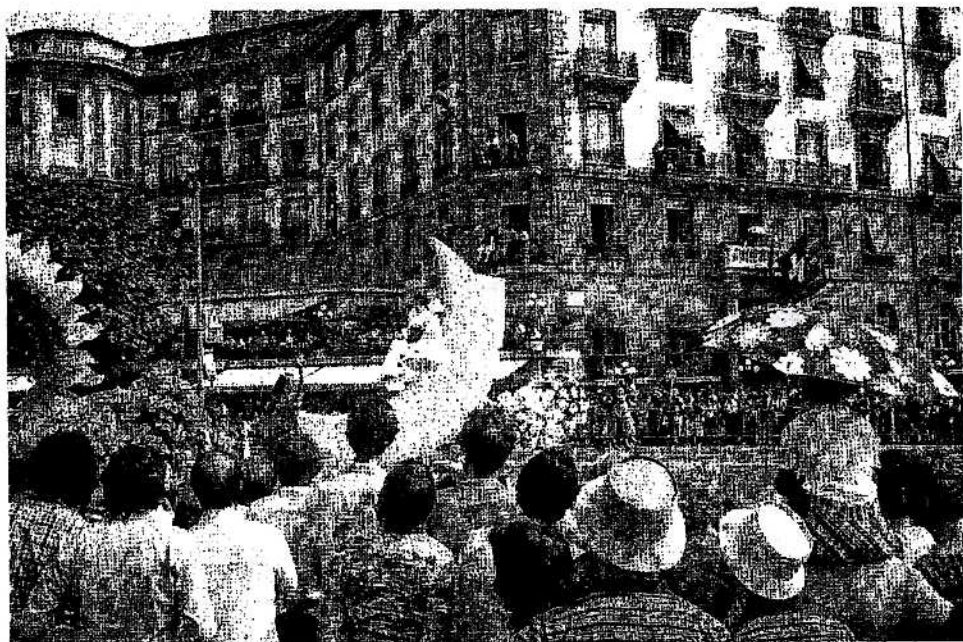
스위스 협의민주주의의 교훈
스위스 협의민주주의는 우리에게

□ 외국의 지방자치 8

75. 8

스위스식 직접민주주의(1) 주민제안

임도민/충남대 교수, 행정학



스위스 사람들은 자신들이 뽑은 대표자에게 의존하지 않고도 공동체 의사형성에 직접 참여할 수 있는 가능성을 충분히 가지고 있다

4 만 1천km²의 면적에 6백60만의 인구를 가진 조그만 나라 스위스는 장차크 루소가 '사회계약론'에서 제시하고 있는 국민주권론과 직접민주주의를 가장 잘 적용하고 있는 나라다.

그러나 스위스는 국토의 중앙부분이 험난한 산악지역으로 되어 있어 한쪽에서 다른 한쪽까지 이동하기에 불편한 정도여서 중앙집권적인 단일공동체를 형성하기 어려운 지리적 조건하에 있다. 따라서 각 지역이 서로 매

우 이질적인 언어·종교·문화 공동체로 구성되어 있는 복합다원적인 공동체집합이라고 봐도 과언이 아니다. 정치제도도 각 지역마다 상이한 것은 물론이다. 그렇지만 크게 보면 중앙연방정부(confédération), 다른 연

방국가의 주(州)에 해당한다고 할 수 있는 23개의 광목(canton), 그리고 기초자치단체인 3천 개의 코뮌(commune)이라는 3단계의 정치행정체제를 채택하고 있다. 국민들의 입장에서 보면 기초자치단체인 코뮌의 의사결정력이 가장 강하고 순차적으로 광목, 그리고 연방정부의 권력이 중요하다고 할 수 있다. 이러한 수준별 권리배분과 더불어 중요한 것은 어느 수준이든 방할 것 없이 주민들의 직접참여를 제도화하고 있다는 점이다.

스위스에서 공동체의사결정에 주민이 직접 참여할 수 있는 양대 장치는 국민(주민)제안과 국민(주민)투표 제도라고 할 수 있다. 국민제안은 국민(혹은 주민)이 직접 정책을 발의하는 것으로 대부분의 광목과 코뮌에서 전민적인 분야에 대하여 인정하고 있다. 국민투표는 의무적인 사항과 선택적인 사항 두가지가 있다. 자동차로 비유컨대 국민제안은 어떠한 한 제도를 입법사항으로 채택되도록 요구하는 액셀러레이터라고 한다면, 국민투표는 이미 국민의 대표기관에 의하여 시작된 입법과정에서 제동을 거는 브레이크라고 하겠다. 액셀러레이터와 브레이크가 없는 자동차를 상상할 수 없듯이 국민제안과 국민투표가 없는 직접민주주의는 상상할 수 없는 것이다.

우선 이 글에서는 연방(중앙)수준에서의 직접민주주의를 분석하도록 하겠다.

분석에 앞서 연방의 기관구성을 설명하기로 한다. 스위스는 양원제를 택하고 있다. 임기 4년인 2백명의 의원으로 구성되는 하원(In Conseil national)과 각 광목별로 2명의 의원

스위스에서 공동체의사결정에 주민이 직접 참여할 수 있는 양대 장치는 국민제안과 국민투표제도라고 할 수 있다. 자동차로 비유컨대 국민제안은 어떠한 한 제도를 입법사항으로 채택되도록 요구하는 액셀러레이터라고 한다면, 국민투표는 이미 국민의 대표기관에 의하여 시작된 입법과정에서 제동을 거는 브레이크라고 하겠다. 액셀러레이터와 브레이크가 없는 자동차를 상상할 수 없듯이 국민제안과 국민투표가 없는 직접민주주의는 상상할 수 없는 것이다.

으로 총 46명으로 구성되는 상원(Le Conseil des Etats)이 그것이다. 집행부의 구성은 의원내각제의 형태와 유사하다고 할 수 있는데, 국회가 4년의 임기로 선출하는 7명의 위원으로 구성되는 연방위원회(Le Conseil fédération)가 받는다.

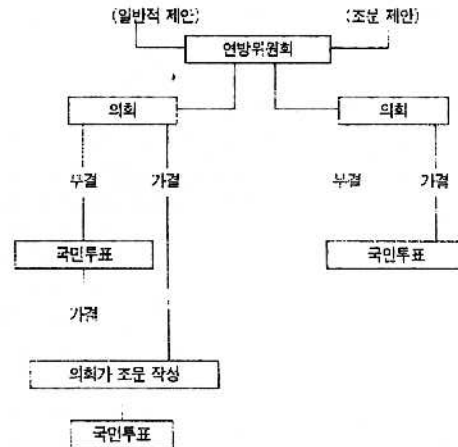
국민제안제도의 내용

연방수준에서의 국민제안은 헌법적인 사항에만 한정된다. 원래 선진적인 사항만 가능했으나, 1891년 이후 부분개헌도 가능하게 되었다. 국민제안

은 10만명 이상의 국민이나 하나의 광목의 5분의 1에 의하여 시작된다. 그러나 남용을 방지하기 위하여 필요한 수만큼의 서명을 받는 기간을 18개월 이내에 끝내야만 한다는 조건을 명시하고 있다.

국민제안은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 발안하는 국민들이 일반적인 문제만 제기하고 정부가 국회가 필요한 개헌안 조문을 작성하는 방식(일반제안)과 국민들이 헌법조안까지 작성하여 발안하는 방식(조문제안)의 두가지가 있다.

(그림 1) 국민제안의 절차도



〈표 1〉 국민제안의 주요내용별 분포

분 야	건 수
환경(개발문제 포함)	9
주택임대차 및 소비자보호	9
노동시간 등 노동자보호	7
외국인문제	7
군대, 군축	6
재정	6
여성문제(낙태, 처권신장 포함)	4
사회보장	3
경제	3
기타	15

국민제안이 발의되면 일단 의회에서는 토론하여 표결한다. 만약 의회가 국민제안의 내용에 대하여 반대하면 이를 단순히 부결하거나, 혹은 이에 대한 수정안을 제시하여 국민투표에 회부할 수 있다. 그리고 일반적 제안에 대하여 의회가 동의하면, 그 취지를 살려 의회가 법조문을 작성한 후 국민투표에 회부한다.

국민제안제도의 실제

중요한 것은 의회가 부결하든지 찬성하든지 국민투표에 부쳐진다는 점이다. 즉 국민이 제안한 것을 의회가 일방적으로 중지시킬 수 없다는 것이다. 국민투표는 단순히 부결한 경우는 이 가부에 대하여, 그리고 의회가 수정안을 제시한 경우는 가부와 더불어 수정안에 대하여 국민전체의 의사를 타진하는 것이다. 반대로 어느 단계에서든 제안자들 자신은 그들의 제안을 철회할 수 있다.

이렇듯 모든 경우에 있어서 국민투표가 의결되면 국민전체 과반수의 찬성과 23개의 광동 중 절반 이상의 광동에서 가결되어야 한다는 두가지 조건은 충족시켜야 한다.

그렇다면 국민제안제도의 실제 운용에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 1951년에서 1989년 사이에 국민투표에 회부된 국민제안의 주요내용별 분포는 〈표 1〉과 같다. 환경, 임대차 및 구매력 유지, 사회문제 등이 주된 이률을 알 수 있다.

〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 부분적 개헌을 허용하기 시작한 1891년 이후 1989년까지 스위스 국민들이 통과한 국민제안의 총건수는 1백82회였다. 이중 42건이 1981년에서 1989년 사이에 이뤄졌으므로 최근에 이르러 국민제안제도가 더 활발히 이용되고 있다고 해석할 수 있다.

이중 형식요건을 갖추지 못하여 결국 정식 국민제안으로 성립되지 못하거나 중도철회, 연기 등 여러가지 이유에서 국민투표에까지 이르지 못한 경우도 상당수에 이른다. 〈표 2〉에서 실제건수는 괄호 속에 있는 숫자다.

그리고 연도별로 실제건수와 국민투표회부건수와 일치하지 않는 이유는 연년도로 미뤄볼 경우가 있기 때문이다.

이상의 실적을 검토하면서 얻을 수 있는 결론은 국민들이 제안한 원안이 국민투표에 의하여 원안 그대로 채택되는 경우가 매우 드물다는 점이다. 국민과반수 이상의 찬성과 광동(州)의 선반에서 가결된다는 이중적 과반수 조건을 충족시키기 어렵기 때문인 것으로 생각된다.

주(광동)에서의 주민제안

스위스는 연방제를 택하고 있기 때문에 연방보다는 광동의 권한이 더 크다. 연방과 마찬가지로 광동에서도 주민의 직접참여를 보장하고 있다. 특히 주목할만한 것은 스위스의 중부 및 동

부지역의 다섯개 광동에서는 모든 주민들이 광동의회에 참여하여 발언하고 표결할 수 있는 개방식 의회(Landsgemeinde)를 운영하고 있다는 점이다. 직접주민사치의 극단을 이루는 예라고 하겠다.

개방식 의회를 운영하고 있지 않은 광동에서도 주민제안을 제도화하고 있는 곳이 거의 대부분이다. 주민제안의 범위를 주(광동)헌법 및 법률사항에 국한할 수 있다거나, 그 방법을 일반제안과 소문제안으로 할 수 있다는 것은 연방수준에서 설명한 것과 동일하다.

23개 광동 중의 하나인 보(Vaud)의 경우를 예로 들기로 하였다. 이 광동은 인구가 약 56만명이고, 3백85개의 기초자치단체(코뮌)을 가지고 있다. 이곳은 다른 주와 비교하여 프랑스와 같이 광동내에서 상당한 중앙집권화된 정치구조를 보이고 있는 곳인데, 권력기관으로는 사가 주민직선에 의해 구성되는 2백명의 광동의회(Le Grand Conseil)와 7명의 정부(Le Conseil d'Etat)가 있다.

주민제안을 발의할 수 있는 최소 주민수는 1만2천명이다. 절차에 관한 설명은 연방의 것과 유사하므로 생략하고 실적을 모도해 하겠다.

보 광동에서는 1951년부터 1989년 사이에 34건의 주민제안이 있었다. 이중 70년대에 11건, 80년대에 14건이 발의되었다는 점에서 최근들이 이 제도의 이용이 높아지는 추세에 있다고 판단할 수 있다. 34건의 주민제안 중 13건은 헌법사항이고 21건은 일반사항이었다. 그런데 13개의 헌법사항 중 7건은 채택되었고 6건은 불 채택되었다. 이에 비하여 21건의 일반사항 중 8건은 채택되었고 13건은

불 채택되었다. 따라서 연방수준의 국민제안보다 광동수준이 더 활성화되어 있다고 할 수 있다.

구체적인 안전별 분류를 보면 〈표 3〉과 같다.

경관보호, 도로문제에 의한 환경문제, 수력 및 원자력 발전 등에 의한 환경문제가 주요 대상이 되고 있음은 그림과 같이 아홉다고 청정한 환경을 자랑하는 스위스의 현실과 매우 밀접한 것으로 생각된다.

기초자치단체(코뮌)에서의 주민제안

기초자치단체가 어떠한 권한과 기능을 가지는가는 전적으로 주(광동)가 정하기 나름이다. 즉 연방수준에서 정한 법칙은 없다. 따라서 코뮌의 지위, 권력기관 형성, 권한 등은 광동에 따라서 상당한 차이를 보인다.

그러나 코뮌 공동체의 의사결정을 하는 기관은 존재한다. 주민직선에 의하여 구성하는 코뮌의회가 있는 곳도 있고, 주민 모두가 참여하는 개방식 의회, 즉 주민총회가 있는 곳도 있다. 그리고 대부분의 코뮌에는 집행기관이 있으나 이의 구성방식도 확립적이지 않다.

주민제안제도도 거의 모든 코뮌에서 인정하고 있다. 구체적으로는 다음 세가지 유형이 있다. 첫째는 주민투표의 주민제안으로 일정한 수의 주민의 발의로 특정안건을 주민투표에 부칠 것을 제안하는 것이다. 둘째는 개인적 주민제안으로 개인 혹은 일정수의 주민이 발의하면 주민투표를 거치지 않고 담당기관이 심의검토하는 것이다. 세번째가 협의의 주민제안인데 일정수의 주민발의가 이뤄지면 주민투표가 이뤄지는 유형이다.

〈표 2〉 연도별 국민제안 건수

연 도	총제출건 (실제건)	원안 국민투표회부건			의회수정안 국민투표회부건		
		가결	반대	소계	원안	수정안	둘 다 부
1891-1900	6(5)	1	4	5			
1901-1910	4	1	2	2		1	
1911-1920	8	1	1	2	1		
1921-1930	9(8)	2	10	12		1	
1931-1940	21(10)	0	5	5		3	
1941-1950	11(9)	1	6	7		1	
1951-1960	23(11)	0	7	7		2	2
1961-1970	16(7)	0	7	7			
1971-1980	40(31)	0	16	16		4	3
1981-1989	42(17)	1	20	21	1	5	1

〈표 3〉 보 광동에서의 주민제안에 대한 안전별 분류

헌법사항		일반사항	
환경(경고나, 자연보호 포함)	8	조세	6
권력구조(선거제 포함)	3	환경	4
조세	1	고용	3
사법	1	사회복지	2
		교육	2
		사냥	2
		국토개발	1
		주택	1
계	13	계	21

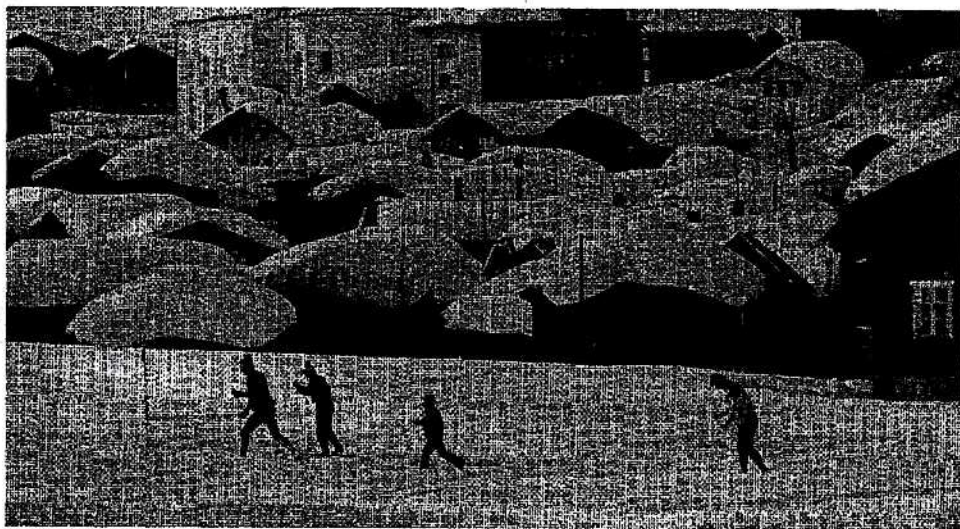
주민대표로 구성되는 코뮌의회가 있는 경우에는 세번째 유형의 주민제안제도가 모든 의사결정분야에 인정되며 나아가서 코뮌이 발하는 규칙명령도 주민제안의 대상이 될 수 있다. 둘째는 개인적 주민제안으로 개인 혹은 일정수의 주민이 발의하면 주민투표를 거치지 않고 담당기관이 심의검토하는 것이다. 세번째가 협의의 주민제안인데 일정수의 주민발의가 이뤄지면 주민투표가 이뤄지는 유형이다.

(즉 의원)에게 의존하지 않고도 공동체 의사형성에 직접 참여할 수 있는 가능성을 충분히 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 이렇게 되면 각급 의원이나 집행관을 가진 사람들이 의무를 게을리 한다거나 권력을 남용할 수 없을 것은 명약관화한 일이다.*

이상의 논의를 종합해 볼 때 스위스 사람들은 자신들이 뽑은 대표자

스위스식 직접민주주의(2) 주민투표

임도빈/충남대 교수, 행정학



스위스에서 주민투표는 주민제안과 함께 정책결정의 주체로서 주민의 역할을 보장하는 중요한 축이다.

여 러 민족으로 구성된 나라인 스위스에서는 각 지역의 자율성이 부여되는 제도인 지방자치에 국가 운영의 중요한 매카니즘이 되고 있다. 지역에 따라 지배적인 언어와 문화권이 달라지므로 지역권에 따라 독일, 프랑스 등의 제도를 적용·발전시키고 있음을 알 수 있다. 인접국가에서 모방한 것은 기관구성의 방식 등 여러 가지 측면이다. 그러나 스위스인들이 더 발전시킨 것은 주민이 공동체의 업

무에 직접 참여하는 직접민주주의의 방식이다. 왜냐하면 루소가 '사회계약론'에서 주장한 주민(국민)주권론을 국가형성의 기본원리로 채택하고 있기 때문이다. 주민주권론은 오직 주민들 자신만이 최종적인 주권을 가지고 있다는 이론이다. 여기에서 한가지 부연할 것은 주민의 범위가 종전의 스위스에서 출생한 스위스 국적자로 한정된 것을 점차로 외국인에게까지 확대하는 경향이

있다는 점이다. 예컨대 쥐라(Jura)지역에서는 10년 이상 거주한 외국인에게 투표권과 피선거권을 주고 있고, 노이차텔(Neuchâtel)지역에서는 광역자치단체(canton)는 5년 그리고 기초자치단체(commune)는 1년 이상 거주한 외국인에게 투표권만을 부여하고 있다. 외국인도 장기적으로 거주하면 공동체의 일원으로서 의사결정에 참여하는 것이 마땅하다는 이유에서이다.

어떻든 주민주권론의 구체적인 실행방법은 보통 주민들이 선출한 대표가 공동체의 업무를 수행하기도 하지만, 첫째 중요한 정책결정일 경우 반드시 주민이 직접 투표해야 하고(주민투표), 둘째 선출되지 않은 일반인도 언제나 공동체를 위한 바람직한 정책대안을 제시할 수 있는(주민제안) 것으로 되어 있다. 주민제안은 지난호에서 다루었으므로 이번호에서는 주민투표를 다루기로 하겠다.

참고로 스위스의 지방자치제도는 연방, 광역자치단체인 지역(canton, 이하 광동), 기초자치단체인 시·읍·면(commune, 이하 코뮌)의 2계층제로 되어 있고, 광동이 연방에 대하여 상당한 자율성을 가지고 있기 때문에 주(州)라고 번역하는 사람도 있다.

연방에서의 국민투표제도

국민투표는 특정 사안에 관한 정책결정을 할 때 반드시 국민투표에 회부해야 하는 의무적 국민투표와 일정수 이상의 국민들의 요구가 있을 때 국민투표가 실시되는 선택적 국민투표의 두가지 종류가 있다.

의무적 국민투표는 헌법개정안, 중요한 국제조약체결, 헌법사항에 관한 조치 등이 주요 대상이다. 국민투표가 가결되기 위해서는 총투표자의 과반수 이상의 찬성을 얻을 뿐만 아니라 23개 광동 중 과반수 이상의 광동에서 과반수 이상의 지지를 얻어야 한다. 즉 국민의 과반수 이상의 찬성을 얻더라도 소수의 대규모 광동에서 절대적 지지를 얻어가지고는 가결될 수 없다는 점을 주목해야 한다.

선택적 국민투표는 일반법률, 일 반적 성격을 띠는 연방의 결정, 조약, 헌법에 기초한 연방의 특별조치 등이

주민투표에 회부되는 내용도 공허한 정치이념에 관한 것보다는 주민생활에 직접적인 영향을 미치는 실질적인 것에 집중되고 있다. 지금까지 투표에 부쳐진 안건의 내용을 보면, 비행장 설치, 체육관 설치, 도로 신설 등 환경에 관한 것이 4건이고, 지방세 1건, 학교개혁 1건, 집행부의 보수에 관한 개혁 1건, 교도소 개축 1건 등이다. 환경문제가 주류를 이루고 있는 점에서 오늘날 우리가 눈으로 확인할 수 있는 그림같이 아름답고 깨끗한 스위스가 된 이유를 이해할 수 있다.

모두 대상이 될 수 있는데, 5만명 이상의 요구나 혹은 8개 이상의 광동이 공동으로 요구할 경우에 실시된다. 국민투표 요구는 법적으로 요구가 가능한 시점으로부터 90일 이내에 위의 요건을 충족시켜야 성립되고 이 기간이 경과하면 자연적으로 법률의 효력이 발생한다. 즉 국회가 법률을 제정 하더라도 국민들로부터 국민투표가 요구되어 부결될 소지는 언제나 있다. 의무적 국민투표와는 달리 선택적 국민투표는 의결정족수를 투표참가자의 과반수 이상으로만 규정하고 있다. 이미 국민투표를 요구하는 단계에서 특정 법안이 국민들의 반응을 얻었다고 볼 수 있으므로 그 요건을 완화하고 있다고 해석된다.

그러나 국민투표는 빈번히 이용되는 제도라고 하기는 힘들다. 1891년 이후 최근까지 약 1백여 건의 선택적 국민투표가 실시되었다. 이중에서 56개가 부결되었으므로 국민투표가 요구된다고 하더라도 절반 이상의 법률이 원래 국회가 제정한대로 효력을 발생한다고 생각된다. 그렇다고 하더라도 국민투표를 유명무실한 제도라고 평가절하해서는 안된다. 의무적 국민투표는 정치인들이 국민들의 지지를 확인하는 수단일 뿐 아니라 국민주권 이론을 보장하는 중요한 제도다. 선택

적 국민투표는 고용주협회(우리나라의 전경련과 유사)나 노동조합 등 소수 집단들이 국민투표를 요구하겠다고 위협함으로써 자신들의 이해관계를 정책에 반영케 하는 하나의 중요한 수단이 되고 있다.

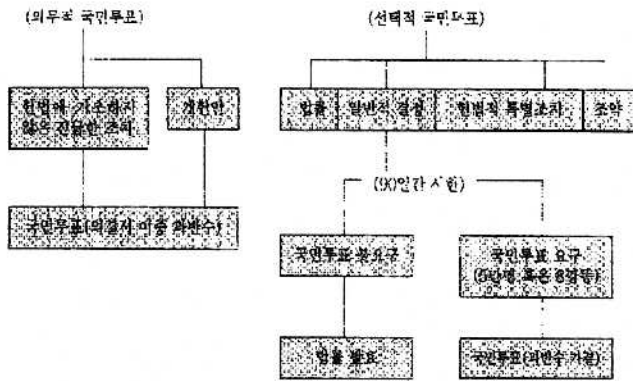
광동에서의 주민투표

광역수준에서 연방의 주와 같이 중앙에 대하여 자율성을 누리는 광동에서 주민이 누리는 권한은 연방에서 보다 더 강화되어 있다. 5개의 광동에서는 주민의 직접참여가 보장되어 있는 개방형 주민의회가 광동의회를 대신하고 있으므로 주민투표 등의 별도의 제도에 의하지 않더라도 직접민주주의가 잘 운영되고 있다.

그외의 광동에서는 의무적 주민투표와 선택적 주민투표를 허용하고 있다. 의무적 주민투표는 광동의 헌법에 관한 사항을 결정할 때이고, 선택적 주민투표는 광동의 법률(조례에 해당)이 모두 대상이 될 수 있다. 나아가서 일정한 액수 이상의 지출을 할 때면 반드시 유권자들에게 의견을 묻도록 하는 재정 주민투표를 제도화하고 있는 광동이 대부분이다.

보(Vaud)광동도 의무적 주민투표와 선택적 주민투표를 인정하고 있다. 인구는 55만5천명에 불과한데 선택적

(표 1) 국민투표 종류



(표 2) 보 강동의 주민투표 현황

연도	의무적 국민투표	선택적 주민투표	계	결과(합의수)
1961-1970	8	1	9	7
1971-1979	5	1	6	5
1980-1989	3	2	5	3
1990-현재	4	4	8	4
계	20	8	28	19

주민투표가 이뤄지기 위해서는 주민 1만2천명 이상의 요구가 있어야 한다. 또한 1948년 이전까지는 예산에 명시된 이외의 목적으로 약 8백만원 이상의 지출을 할 경우에는 반드시 주민투표를 거쳐야 하는 자정 국민투표 제도가 있었으나 현재는 사라지고 없다.

주민투표는 10년 동안 약 5~10만 정도 실시되었다. 투표결과를 보면 의무적 국민투표의 경우 20건 중 겨우 2건이 부결되었을 뿐이다. 1951년 여 성들에게 선거권을 부여하는데 관한 주민투표를 실시했는데 61%의 반대로 부결된 것이 한 예다. 이 여성의 참정권은 1959년에 실시된 주민투표에서 52%의 찬성으로 가결되었다.

반면에 선택적 주민투표는 8건 중 1건만 가결된 것으로 보아 지방의회가 추진하는 정책에 실질적 제도장치 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 주민들은 지방의원들이 특정한 정책을 추진하려 할 때 단순히 그들의 의사표시하기 위해 주민투표를 요구하고 이를 부결시키는 시민통제장치를 활용하고 있는 것이다.

주민투표에 회부되는 내용도 공허한 정치이념에 관한 것보다는 주민생활에 직접적인 영향을 미치는 실질적인 것에 집중되고 있다. 지금까지 투표에 부쳐진 안건의 내용을 보면, 비행장 설치, 체육관 설치, 도로 신설 등 환경에 관한 것이 4건이고, 지방세 1건, 학교개축 1건, 집행부의 보수에

관한 개혁 1건, 교도소 개축 1건 등이 있다. 환경문제가 주류를 이루고 있는 점에서도 오늘날 우리가 눈으로 확인할 수 있는 그림같이 이롭다고 깨끗한 스위스가 된 이유를 이해할 수 있다.

기초자치단체에서의 주민투표

기초자치단체인 코뮌에서의 주민투표도 의무적인 것과 선택적인 것이 있다. 의무적 주민투표제도의 허용여부는 강동의 헌법이 규정하는 사항인데 전체 강동의 절반 이상에서 채택하고 있다. 주민투표의 대상이 될 수 있는 업무는 상동과 코뮌이 공동으로 결정하는데, 여기에 각 코뮌이 사정에 따라서 수정을 할 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 의무적으로 주민투표에 부쳐야 하는 내용은 코뮌의 예산, 중요한 지출사항, 부동산 양도, 조세 변경 등이다.

선택적 주민투표는 지방의회가 의 사결정을 하여 집행하기 이전에 일정한 기간을 두어 일정수 이상의 주민의 요구가 있으면 주민투표를 실시하는 것이다. 대부분의 코뮌에서 활용되고 있는 제도인데, 구체적인 주민투표의 범위는 각 코뮌에서 정한다.

의와 같은 의무적 주민투표와 선택적 주민투표가 대부분의 지방에서 인정하고 있는 전형적인 주민투표의 두 가지 유형이다. 그런데 몇몇 곳에서는 선택적 주민투표의 또다른 형태도 아울러 인정하고 있다. 그것은 지방의회의원의 3분의 1 혹은 과반수 이상의 찬성으로 주민투표를 요구할 수 있도록 하는 것이다.

보(Vaud) 강동의 경우 1백20개의 코뮌 중 74개의 코뮌에서 주민투표가 실시되었다. 1951년부터 1980년 사이 약 30년 동안 1백34건의 주민투표

가 실시되었으므로 자주 활용되는 제도라고 볼 수는 없다. 주민투표가 실시된 주요 안건은 시 건물의 건설·철거·수리·매입 등 건축물에 관한 것, 도로 등 하부구조(infrastructure)의 건설, 지방세, 지역개발계획 등이다. 그러나 전체건수의 약 절반 이상이 지방세와 하부구조에 관한 것이다.

구체적으로 인구 12만명의 대도시인 로잔(Lausanne)시의 경우를 살펴보기로 한다. 로잔에서는 유권자의 약 6.5%에 해당하는 5천명 이상의 주민요구로, 그리고 의회가 허용하는 시기의 20일 이내에 선택적 주민투표를 요구하여 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

주민투표가 처음 실시된 시기인 1923년부터 최근까지 총 21번의 주민투표가 실시되었다. 시기별로 보면 1923년에서 1948년까지가 9건, 1961년 이후 최근까지가 12건이다. 그런데 1948년 이전에는 지방의회의 구성방식이 선거에서 승리한 당이 의회 및 집행부를 독점하다시피 한 시기이므로 공식적 정책과정에서 배제된 야당이 정치적 목적으로 주민투표를 활용했던 것으로 분석된다. 그러나 그 이후에는 비례대표제가 도입되어 소수당도 지방의회의 의석 및 집행부의 일부에 참여하게 됨에 따라 주민투표를 활용하는 주체는 사회운동단체나 협회 등이 주류를 이루게 되었다.

주민투표를 요구하는 동기가 정치적이었던 순수한 집단이해관계였든간에 그 안건은 환경문제 등 실질적인 것이 주류를 이룬다는 점에서 일관성을 보이고 있다. 즉 대부분의 안건은 도시계획과 지방세에 관한 것이었다. 21번의 주민투표 결과 15건이 부결되었으므로 주민투표가 의회의 형식적

본격적인 지방자치시대를 맞은 우리나라의 지방자치는 주민이 직접 참여한다는 측면이 도외시되고 주민의 대리자인 단체장과 의원에게 지나치게 초점을 맞추고 있는 것이 사실이다. 스위스에서 주민투표는 주민제안과 함께 정책결정의 주체로서 주민의 역할을 보장하는 중요한 두 축이다. 통계를 보면 스위스에서도 이 제도를 활용하는 빈도나 투표참여율이 상당히 높음을 알 수 있다. 그러나 이러한 수치가 민주적 지방자치의 질적인 면까지 말해 주는 것은 아니다.

인 추진제도에 불과하지는 않다는 것을 말해준다. 전세계적으로 전국민을 대상으로 하는 국민투표의 경우 부결되는 경우가 거의 없다는 점과 대조적이다. 즉 주민생활과 밀접한 지역문제 의 경우 국가적인 문제보다 좀더 현실적인 판단을 하고 있다고 해석할 수도 있다. 그러나 최근 평균 투표참여율은 26% 정도로 대다수 주민들의 절대적인 참여는 얻어내지 못하고 있다.

이제 스위스의 주민투표의 의의를 정리해 보도록 하자. 첫째, 주민투표는 주민들이 선출한 대표들이 자의적인 정책결정을 하지 않고 유권자에게 최종적인 결정권을 돌려준다는 데 중요한 의의가 있다. 간접민주주의에 사는 주민이 선거시에만 유권자 역할을 하는 데 그치지 때문에 주민참여를 중시하는 지방자치 정신에 비추면 때 주민투표는 중요한 제도다. 둘째, 중요문제에 대하여 주민투표를 실시할 수 있도록 가능성을 개방함으로써 주민들이 민주주의를 배울 수 있는 민주주의 학교의 역할을 한다. 셋째, 주민은 연방제 국가가 해체되지 않고 계속성을 유지할 수 있게 한다.

그러나 주민투표가 장점만을 가지고 있는 것은 아니다. 우선 정책과정을 필요 이상으로 복잡하게 함으로써

정치행정의 능률성을 저하시키다. 둘째, 찬성이나 반대나 라는 양자택일을 요구하는 제도이므로 주민들의 다양한 의견이 정책의 내용에 반영될 수 없다는 치명적인 단점이 있다. 셋째, 의무적 주민투표뿐만 아니라 선택적 주민투표가 빈번히 사용되고 부결과 가결이 교차하면 장기적으로 볼 때 정책의 일관성을 유지하기 힘들게 된다.

본격적인 지방자치시대를 맞은 우리나라의 지방자치는 주민이 직접 참여한다는 측면이 도외시되고 주민의 대리자인 단체장과 의원에게 지나치게 초점을 맞추고 있는 것이 사실이다. 스위스에서 주민투표는 주민제안과 함께 정책결정의 주체로서 주민의 역할을 보장하는 중요한 두 축이다. 통계를 보면 스위스에서도 이 제도를 활용하는 빈도나 투표참여율이 상당히 높음을 알 수 있다. 그러나 이러한 수치가 민주적 지방자치의 질적인 면까지 말해 주는 것은 아니다. 어떠한 이러한 제도가 정착되고 완벽한 지방자치를 위하여 잘 활용되느냐 여부는 그 나라의 정치문화와 역사적 경험에 달려 있다. *

□ 개정된 주의회의원(州議會議員)의 선거제도

주의 경우는 차회(次回)의 선거(2004년)부터 제도가 개정되어 「拘束名簿 二回 投票式 多數派 프리미엄 · 比例代表 併用制」라고도 호칭되는 선거구조로 바뀌게 된다.

표문과 다른 것은 다수와 프리미엄의 크기로써 다수에 우선권을 주는 것을 전체의석수의 1/4 만으로, 나머지 3/4이 비례배분으로 돌아간다. 그래서 유효투표의 1/3을 초과 획득해서 처음으로 의석과반수를 얻을 수 있다.

지금까지의 주의회선거는 주내각을 선거구조로 하는 구속명부식의 단순비례대표제 투표는 1회 뿐이었다.(유효투표 총수의 5%이상의 득표를 한 명부에 바로 비례해서 의석배분)이 때문에 처음부터 많은 정당이 존재하는 불란서에서는 주의회 내는 다수가 형성되기 어려워 정치가 언제나 불안정해서 회계연도 마다 신년도 예산의 성립없이 국가의 개입을 자초하는 수가 나타나고 있다.

따라서 선거제도 개정으로 이러한 결점을 고쳐서 안전다수파의 형성을 지금보다 쉽게 하는 것을 기대하고 있다.

□ 지방에도 행정집행에는 「의원 내각제」

이상에서 본 바와 같이 자치계층이나 인구 규모에 따라 각기 다르게 개정된 선거제도로 다수 정당이 존재하더라도 안정다수파를 쉽게 형성할 수 있게 되었다.

이 다수와 세력을 얻은 정치지도자로서의

단체장을 중심으로 의원들이 행정집행의 책임을 지는 「의원내각제」와 유사한 제도가 성립된 것이다. 더욱이 예를 들어 명부식 투표 방식을 채택한 표문이나 주의 경우는 의회내에서 호선으로 장이 될 수 있는 인물이 누구인가는 그 인물이 명부 맨위에 게재되어 있으므로 투표때 명확하게 나타나므로 이것을 참고한 선거인의 투표에 따라 의회의 다수파가 형성된다.

다시 말해서 통상 명부의 맨위에 위치한 인물이 그 당파의 리더이므로 선거인은 대통령의 직접선거제와 같이 특정 정치지도자에 대한 신임을 투표로 나타낼 수 있다.

이렇게 해서 의원 중에서 호선된 장을 중심으로 같은 정치세력으로부터 지지를 얻은 상당수의 부단체장도 호선되어 이들이 자치단체 내에서 「내각」과 같은 집행부를 형성한다.

각 행정분야별로 장으로부터 일체의 권한을 수입한 「각료」격의 부단체장의 지휘감독하에 사무조직이 이루어지고 공무원은 행정실무에 임하게 된다. 사무조직의 최상위 공무원이 사무총장이 되고 그의 총합조정하에서 행정부분별 담당 국과장으로 조직이 이루어진다.



미국의 주민소환제도(II)



김영기
경상대학교 행정학과 교수

I. 들머리

지난 번에는 미국에서 주민소환제가 대두한 배경과 찬·반론을 포함하여 그 채택과정을 살펴보고, 또한 주민소환제의 이용현황과 그에 대한 평가를 살펴보았다.

이번에는 미국에서 주민소환제를 설치할 때 근거로 삼는 법령, 주민소환의 절차 등을 뉴욕주립대학교(올바니) 짐머만 교수의 저서를 부족하지만 필자가 번역·출간한 『미국의 주민소환제도』(서울, 대영문화사, 2002)를 바탕으로 정리해 본다.

II. 소환제의 법률적 기초와 적용범위

1. 법률적 기초

지방자치처럼 헌법에 보장하는 제도가 될 수도 있고, 법률에 규정할 수도 있을 것이며,

아니면 지방자치정부의 조례에 규정하는 방법도 가능할 것이다. 미국에는 이 세 가지 방법이 모두 채택되고 있다.

첫째, 지방자치를 관장하는 미국의 주 정부가 헌법에 주민소환제를 규정하는 경우는 알래스카, 캘리포니아, 콜로라도, 아이다호, 캔사스, 루이지애나, 미시간, 미네소타, 네바다, 뉴저지, 뉴멕시코, 노스 다코타, 오리건, 워싱턴, 위스콘신 등 18개 주이다. 예컨대 알래스카 주 헌법 제11장 8조는 "사법부 공직자를 제외한 주 내의 모든 선거직 공직자들은 주의 유권자나 해당 공직자를 선출한 구역의 유권자에 의한 주민소환제의 대상이 된다. 이에 관한 절차와 근거는 주 의회가 정한다"고 규정하고 있다.

둘째, 주의 법률에 주민소환제 조항을 설치하고 있는 주는 앨라배마, 아칸소, 플로리다, 조지아, 메인, 미주리, 몬태나, 네브래스카, 사우스 다코타, 테네시 등 8개 주이다.

셋째, 매사추세츠와 코네티컷 주에서는 지방정부의 헌장에 주민소환제와 관련된 조항을 설치하여 운용한다. 예컨대 매사추세츠 주 빌러리카(Billerica)타운의 헌장에는 "타운의 선거직 공직자는 누구나 임기가 시작된 후 6개월부터 유권자에 의하여 그 직으로부터 소환될 수 있다"고 규정하였으며, 옥스퍼드(Oxford) 타운의 헌장은 "선거직 공직자는 누구나 이 헌장에 의하여 소환되어 해임될 수 있다"고 간단하게 규정하였다.

2. 적용범위

미국에서 주민소환제의 적용대상은 선거직

이다. 그러나 모두 그런 것은 아니다.

첫째, 사법부 공직자에게 주민소환제를 적용하는 경우이다. 사실 주민소환제가 채택된 곳에서 법관을 소환제의 대상으로 포함시키느냐에 관하여 가장 논란이 심하게 일어났다. 알래스카, 아이다호, 루이지애나, 미시간, 워싱턴 주의 헌법과 캔사스 주의 법률은 법관을 소환제의 적용대상에서 제외한다고 못박아 규정하고 있다. 그러나 위스콘신 주에서는 1977년 데인(Dane) 카운티의 판사의 소환을 추진하였으며, 캘리포니아 주에서는 1982년 주 대법원의 버드(Rose E. Bird) 판사에 대한 소환운동이 일어나기도 하였다.

둘째, 임명직 공무원에게도 소환제를 적용하는 경우이다. 몬태나 주의 소환제와 관련된 법률은 선거직 뿐만 아니라 임명직 공직자의 경우에도 "임무수행의 결과이든 소환제의 적용대상이 되는 행위를 공직자가 수행하지 않았다는 이유로 소환대상이 되어서는 안 된다"는 조항을 적용하는 유일한 사례로 지적되고 있다. 그러므로 몬태나 주는 임명직 공무원도 소환제의 적용대상으로 포함시키고 있는 유일한 주에 해당한다.

III. 소환제의 정치적 해석과 사법적 해석

소환제를 정치적 절차로 볼 것인가 아니면 사법적 절차로 볼 것인가에 관하여 미국에서는 많은 논란을 불러 일으켰다. 주민소환제가 정치적 절차로 간주된다면, 소환대상이 되는 공직자가 배임, 직권남용, 의무불이행, 공직선서의 위배와 같은 혐의가 반드시 존재하지

않더라도 주민소환제는 발의될 수 있다.

1. 정치적 절차로서 주민소환제

캘리포니아 주 헌법은 소환제 청원의 배경에 관하여 법원이 심사할 수 없다고 규정함으로써 정치적 절차라는 점을 분명히 하고 있다. 콜로라도 주 헌법도 "소환제와 관련된 배경의 합법성, 타당성, 충분성에 관한 사항은 유권자들의 독자적이고 배타적인 판단에 관한 것이며, 사법적 심사의 대상이 되지 않는다"고 규정하였고, 이 주의 대법원은 1974년 소환권은 본질적으로 정치적인 것이라고 확인하였다. 이와 같은 입장을 취한 주는 미시간, 알래스카, 아칸소, 네바다, 오리건, 플로리다, 루이지애나 주 등이 소환제를 정치적 절차로 해석하는 경우이다.

2. 사법적 절차로서 주민소환제

조지아 주는 "공직자가 그 직무에 반하거나 공공의 권익에 반하여 행동한 경우와 직권남용, 선서위반, 임무수행의 실패, 공용재산의 전용 등의 행위"를 소환제 발동의 근거로 규정하고, "재량행위는 공직자의 소환사유를 구성하지 아니한다"고 못박았다. 즉 사법적 관점에서 소환제의 근거사유를 규정한 것이다. 이러한 입장을 취하고 있는 주는 캔사스, 몬태나, 뉴멕시코, 워싱턴 주가 있다. 이들 주에서 소환제는 법률이 규정한 불법행위를 저질렀을 경우에만 발동할 수 있다. 이런 점에서 재량적 행위에 대해서도 소환제를 발동할 수 있는 경우와 분명히 다르다.

IV. 소환제의 추진절차

주민소환제는 유권자의 주권행사라는 점에서 주민발의와 주민투표와 유사한 절차를 거치게 된다. 중요한 절차를 그 단계에 따라 정리한다.

1. 주민소환의 청원

특정한 공직자에 대한 소환절차는 유권자들이 그 공직자를 소환하려는 의사를 담은 통보서를 그 업무를 담당하는 기관에 접수함으로써 시작된다. 예컨대 공직자를 소환하려면 특정 공직자의 소환절차를 주관하는 측에서 담당부서에 소환추진과 관련된 통보서를 접수시켜야 하며, 이 통보서에는 대상 공직자의 성명과 직책, 그리고 200 단어 이내의 고발내용, 소환을 지지하는 유권자 10명 이상의 주소와 이름을 포함하도록 규정하고 있다. 이 통보서는 또 대상 공직자에게 직접 전달하거나 등기우편으로 전달하여야 한다.

이 통보서를 전달받은 해당 공직자는 그로부터 7일 이내에 자신의 입장을 담은 200단어 이내의 해명서를 작성하여 담당부서에 접수할 수 있고, 복사본 1부를 소환운동 주관 측에 직접 또는 등기우편으로 보내어야 한다.

2. 소환청원서의 인쇄와 서명활동

소환절차를 담당하고 있는 부서는 해당 공직자의 청원과 관련된 고발자와 그 내용, 공직자의 답변 내용을 담은 소환청원서를 공식적으로 인쇄, 공급하며 이를 바탕으로 서명할

동이 전개된다.

여기서 가장 중요한 요건은 서명자 수를 얼마로 하느냐 이다. 대개 소환대상이 되고 있는 공직자를 선출할 때 투표에 참여한 유권자 수의 25%의 서명을 받도록 하고 있다. 그러나 이에 관해서는 편차가 있는데, 매사추세츠 주 Methuen타운은 50%의 서명을 요하며, 캔사스 주는 40%, 샌프란시스코 시는 10%의 서명을 받도록 규정하고 있다. 여기서 특히 유의할 것은 공직자 선거구가 넓은 경우, 지역적 분산을 요구한다. 즉 주정부 공직자의 경우라면, 5개 이상의 카운티에서 유권자 1% 이상의 서명을 받도록 규정하는 것과 같다. 그리고 서명은 소환추진 측이 직접 받거나 대행기관의 활용이 허용된 주에서는 대행기관을 통하여 서명을 받는다.

서명이 끝나고 그 내용이 소환업무 담당 부서에 제출되면, 이 부서는 서명의 진위를 가리는 작업을 벌인다. 진위확인 방법은 서명자를 대상으로 무작위 표본을 추출하여 설문 조사를 하거나 면접 등의 방법을 사용한다. 서명활동에는 부당한 방법이 사용되거나 거짓 서명자가 포함되어 이 때문에 소환청원이 기각되기도 한다.

3. 소환을 위한 주민투표와 해임

서명의 진위를 확인하는 절차가 끝나고 나면, 소환업무 담당 부서는 해당 공직자의 해임 여부를 결정할 주민투표를 실시하게 된다. 그러나 그 이전에 소환제를 채택하고 있는 지방정부에서는 대개 소환청원의 대상이 되는 공직자에게 투표가 실시되기 전(대개 서

명확한 후 5일에서 10일 사이)에 사퇴할 기회를 준다. 공직자가 사퇴를 결정하면 물론 주민투표는 실시되지 않으며, 사퇴가 없는 경우 소환업무 담당 부서는 일자를 정하여(서명작업 후 대개 60일에서 120일 사이) 다음의 상황이 포함되는 주민투표를 실시하게 된다.

첫째, 해임 여부를 결정할 주민투표를 앞두고 소환추진 측과 해당 공직자 측이 그 찬성과 반대를 위하여 치열한 공방전을 펼치게 된다. 예컨대, 1983년 샌프란시스코의 화인스틴(Dianne Feinstein) 시장의 소환과정에는 시장을 지지하는 37건의 광고와 소환을 지지하는 12건의 광고가 게재되었고, 화인스틴 시장은 광고비로 33만 4천달러를 지출하였다. 그리고 화인스틴 시장이 주민투표에서 이기자 샌프란시스코 시는 그녀에게 캠페인 비용 전액을 지불해야 했다.

둘째, 공직자의 해임 여부와 관련된 주민투표는 애리조나와 캘리포니아처럼 임시투표를 실시할 수도 있고, 알래스카, 조지아, 오하이오처럼 예비선거나 총선거와 병행하여 실시할 수도 있다.

셋째, 해임 여부를 결정하는 투표수에서도 차이가 있다. 대개는 투표 참여자의 과반수 득표로써 해임 여부를 결정하지만, 매사추세츠의 Oxford 타운의 현장은 유권자의 50% 이상이 투표에 참여하지 않았거나 소환대상 공직자를 선출할 때 그가 얻은 표를 넘지 않으면 무효로 규정하기도 한다.

이 밖에도 소환을 위한 주민투표에서도 부재자 투표가 허용되는 경우가 많다는 점을 지적할 수 있다.

위와 같은 요건에 따라 투표결과가 해당공

직자의 소환의 확정이나 부결로 나타나게 된다. 물론 그 결과의 공고절차가 다르게 된다.

4. 해임 후의 조치

일단 주민투표를 통하여 공직에서 해임된 자는 동일한 공직에의 취임을 막기 위하여 대개 2년 간 동일하거나 유사한 공직에 취임하는 것을 금하고 있다. 지방의회는 소환제의 실시로 인하여 정족수에 미달하는 경우가 발생할 수 있고, 이런 경우 특정한 주에서는 주지사도 하여금 정족수를 확보하기 위하여 공직자를 임명할 수 있는데, 이 경우에도 소환된 공직자는 임명될 수 없도록 못박고 있다.

V. 마무리

앞서 밝힌 대로 짐머만(Joseph F. Zimmerman)교수의 주민소환제(The Recall, 1997)를 번역·출간한 『미국의 주민소환제(서울, 대영문화사, 2002)』를 요약하여 소개하였다.

우리의 지방자치제도 일부 공직자들의 도덕적 해이와 무책임 등이 심각한 상황에서 지방자치개혁의 수단으로서 주민소환제는 공직자와 국민이 관심을 가져야 할 주제라고 생각된다. 우리의 지방자치를 완숙시키기 위해서는 주민소환제는 물론이요 주민발의와 주민투표까지 제도화할 필요가 있다고 본다.

지방자치 재출발 10년을 넘어선 이제부터 직접참정제에 관한 논의가 시작되기를 기대하며, 이 글이 작으나마 도움이 되기를 기대한다.

설득에도 방법이 있다



김호정
국제매너센터 원장

설득이란 상대방을 공감시키는 것이다.

그러나, 강요하는 것으로 상대방을 설득시키는 것은 설득이라고 말할 수 없다. 상대방이 마음속으로 납득하지 않으면 진정한 설득이라고 말하기는 어려울 것이다.

즉, 설득이란 나의 의견을 상대방이 마음속으로 납득하고, 자발적으로 행동해 줄 것을 전제로 한다. 또한, 내면적으로 설득하는 사람도 설득하려고 하는 의지(근성)를 가질 때 좋은 결과를 볼 수 있다.

아리스토텔레스는 수사학에서 다음과 같이 설득을 위한 방법을 제시하고 있다.

이성적 방법(rational appeal), 감성적 방법(emotional appeal), 인격적 방법(ethical appeal)을 제시하고 있다.

먼저 이성적 방법이란 상대를 설득하려면 심리를 먼저 알고 설득해야 할 대상에 대하여 철저히 연구하라는 것이다.

누군가를 설득한다는 것은 결코 쉽지 않은 일이다. 확실한 논거를 바탕으로 이성적인

합의뿐 아니라 감정적인 호응도 이끌어내야 하기 때문이다. 따라서 사전에 대상에 대한 정보를 가능한 한 많이 수집하라. 그리고 아주 작은 성향까지도 파악해서 결정권을 갖고 있는 대상에 맞는 설득 스타일을 개발하라. 상대가 한 분야의 전문가라면 설득하고자 하는 부분에서 상대의 분야에 대한 것을 잘 알고 있어야 한다.

그 외에도 그가 생각하지 못한 부분에 대한 것을 갖고 있어야 한다. 그러나 상대가 개성을 중시하는 자유로운 스타일이라면 장구한 보고서와 구태의연한 프리젠테이션 방식은 피하고 이는 설득 대상의 여러 속성에 따라 다르다.

교육수준이 높은 사람들일 경우에는 양방적 주장이 일방적 주장보다 더 효과적이다. 그러나, 상대가 설득할 내용에 대해 잘 알고 있지 못한 사람들일 경우에는 일방적인 주장이 더 효과가 있다. 상대가 문제에 대해 잘 알고 있을 경우 일방적인 주장이 제시되면 상대는 그 주장이 편향되었다고 추론하는 경향이 있다. 또한, 심리적으로 반발감을 유발할 수 있고 일방적으로 의견을 받아들일도록 강요받았을 때, 자신의 자유 의지감을 보호하기 위하여 이에 강력하게 반발한다. 그러나 양방적 주장은 덜 편향적이며, 자유 선택의 착각을 줄 수 있으므로, 사람들은 그 주장을 덜 방어적으로 평가하게 된다. 그러므로 이성적으로 상대를 판단하여 커뮤니케이션 스킬을 갖는 것이 설득의 노하우 첫 번째이다.

※국제매너센터 Tel.02-733-3040

미국의 주민소환 제도

The Recall: Tribunal of the People

Joseph F. Zimmerman 지음

김영기 옮김

도서출판 대영문화사, 2002

- 57) *The Historical Development and Use of the Recall*, p.3.
 58) Roger H. Wells, "The Initiative, Referendum, and Recall in German Cities," *National Municipal Review* 18 (January 1929): 31.
 59) *Ibid.*, p.33.
 60) *Reports of the American Bar Association* 36(1911): 231-32.
 61) *Constitution of the United States*, art. 4, §3.
 62) *Sterns v. Minnesota*, 179 U.S. 223 (1900); *Erviem v. United States*, 251 U.S. 41 (1919).
 63) House Joint Resolution No. 14 of 1911.
 64) *Congressional Record*, August 15, 1911, p. 3964.
 65) Delos F. Wilcox, *Government by All the People* (New York: Macmillan, 1912), p. 218.
 66) *Ibid.*, p.223.
 67) William H. Taft, *Popular Government: Its Essence, Its Permanence and Its Perils* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1913).
 68) *Ibid.*, p. 83.
 69) *Ibid.*, pp. 89-90.
 70) *Report of the Committee to Oppose Judicial Recall* (Washington, D.C.: American Bar Association, 1914), p.8.
 71) *Ibid.*, p.1.
 72) *Ibid.*
 73) *Ibid.*, p.4.
 74) Charles Kettleborough, "Removal of Public Officers: A Ten-Year Review," *The American Political Science Review* 8 (November 1914): 623-29; *The Removal of State Public Officials from Office* (Madison: Wisconsin Legislative Reference Bureau, 1980).
 75) *Constitution of Illinois*, art. 13, §1.
 76) Benjamin R. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), p.145.
 77) *Ibid.*, p.147.

제 2 장

소환제의 법률적 기초

소환제는 주의 헌법에 의하여, 또 유사하게 법률에 의하여 직접적으로 또는 간접적으로 허용될 수 있다(표 2-1). 간접적인 허용은 전부 또는 특정한 형태의 종합 지방자치정부의 유권자에게 지방헌장을 기초, 채택, 수정할 수 있도록 자치헌장을 인정하는 헌법 또는 법률 조항을 설치하는 것이다.¹⁾ 자치헌장을 인정하는 주의 많은 종합자치정부는 소환제 조항을 포함하는 새로운 헌장을 기초하는 방식을 이용하며, 다른 형태의 지방자치정부들은 소환제를 포함시키기 위하여 그들의 헌장을 개정하였다. 1909년 워싱턴 주의 대법원에 의하여 확정됨으로써 시 헌장에 소환제 조항이 처음으로 합헌성을 갖게 되었는데, 이 법원은 헌법상의 제한이 없는 가운데 소환제에 관한 권한은 유권자에게 내재하는 권한의 하나라고 판결하였다.²⁾

제 1 절 헌법상의 소환제 조항

현재 주정부의 공직자를 해임하기 위한 소환제는 16개 주의 헌법 또는 법률에 의하여 승인되고 있으며, 16개 주는 알래스카, 애리조나, 캘리포니아, 콜로라도, 조지아, 아이다호, 캔자스, 루이지애나, 미시간, 몬태나, 네바다, 뉴저지, 노스 다코타, 오리건, 워싱턴, 위스콘신이다. 이들 중 6개 주는 법관을

소환제 대상에서 제외시키고 있으며, 그것은 알래스카, 아이다호, 캔자스, 루이지애나, 미시간, 워싱턴이다.

〈표 2-1〉 헌법상 및 법률상의 소환제 조항(1997년 현재)

주 이름	헌법 조항	법률 조항
앨리캐마	없음	법률 제11장, 제9조11-44-134절 11-44E-168(위원회형 도시)
알래스카	제11장 8조	법률 14.08.081조, 15.45.570-710조, 15.60.010조, 29.26.250-350조
애리조나	제8장 1~6조	수정법률 19-201-19-234조
아칸소	없음	법률 14-47-112조, 14-48-114조, 14-61-119조, 14-92-209조
캘리포니아	제2장 13조, 제23장 1조	선거법 27000-27104조
콜로라도	제2장 1조	수정법률 1-12-102 - 1-12-122, 23-71-120.5, 31-4-501 - 31-4-505
플로리다	없음	법률 주석 100.361조
조지아	없음	법률 주석 21-4-21 - 21-4-21
아이다호	제6장 제6조	선거법 34-1701 - 34-1715
캔자스	제4장 제3~5조	법률 주석 25-4301 - 25-4331
루이지애나	제10장 제26조	법률 주석 18-1300-18-1300.17
메인	없음	수정법률 주석 2602조
미시간	제2장 8조	인준법 주석, 선거법 168.951-168.975조
미네소타	VIII장 6조	법률 주석 351.14-351.23(카운티 공직자만)
미주리	없음	주석법률 77.650, 78.260
몬태나	없음	법률 주석 2-16-601 - 2-16-635
네브래스카	없음	수정법률 32-1301 - 32-1309
네바다	제2장 9조	수정법률 294A.006-294A.280 306.15-306.130, 539.160-539.183
뉴저지	제1장 2조	수정법률 주석 19-27A-I - 19-27A.18
뉴멕시코	제10장 1조(카운티) 12장 14조(교육위)	없음
노스 다코타	제3장 1조 10조	법률 주석 16.1-01-09, 44.08.21
오리건	제2장 18조	수정법률 249.865-249.880
사우스 다코타	없음	법률 주석 9-13-29 - 9-13-35(1,2급 도시)
테네시	없음	법률 주석 6-31-301(시교육위)
워싱턴	제1장 33~34조	수정법률 29.82.010-29.82.020
워스콘신	제13장 12조	법률 주석 9,10조

헌법상의 소환제 조항은 자동으로 시행되거나(self-executing) 집행을 위한 입법이 필요한 두 가지 경우가 있다. 워스콘신 주의 소환제 조항은 자동으로 시행되는 경우로서, “소환제를 방해하고 제한하거나 해치기 위하여 어떠한 법률도 제정할 수 없다”고 규정함으로써 소환제와 관련된 입법적 참견을 막고 있다.³⁾ 이와 달리 알래스카 주의 소환제 조항은 주의회에 그 집행을 의존하고 있다. 1908년 소환제의 집행을 위한 입법이 없는 상황에서 오리건 주의 헌법에 소환제를 설치할 수 있는지에 관하여 의문이 제기되었다. 1914년 오리건 주의 대법원은 소환제 조항이 자동적으로 발효된다고 판결하였다.⁴⁾ 1942년 애리조나 주 대법원은 헌법상의 소환제 조항은 자동적으로 시행되며, 소환제 집행을 위한 법률에 관한 구역 대상 공직자에 관한 조항이 없는 경우 관할 구역의 치안판사(justices of the peace)에게도 적용한다고 판결하였다.⁵⁾

캘리포니아 주처럼 헌법상의 소환제 조항을 상당히 상세하게 규정하거나 루이지애나 주처럼 등기법원(court of record)의 판사를 제외하고 주, 디스트릭트, 선거구 또는 지방자치단체의 공직자와 관련하여 투표에 의한 소환제를 위해서는 의회가 법률로써 규정한다고 간단하게 규정하기도 한다.⁶⁾ 1912년 애리조나 주 헌법 조항에는 다음과 같이 규정하였다.

· 선출되었던 임명되었던, 애리조나 주에서 선거직을 점유하고 있는 모든 공직자는 그가 후보로서 그 공직에 선출된 선거구의 유권자에 의하여 소환의 대상이 된다. 주 전체도 그러한 선거구에 해당된다. 소환제 대상 공직자가 담당하는 공직을 위해 경쟁한 모든 후보자들을 위하여 직전의 총선에서 투표한 유권자의 25%에 해당하는 정해진 수로써 소환청원이라고 알려진 청원을 통하여 그의 해임을 요구하게 될 것이다.⁷⁾

소환제 조항을 가진 최근의 알래스카 주 헌법은 단순히 “사법부 공직자를 제외하고 주 내의 모든 선거직 공직자들은 주의 유권자 또는 그를 선출한 정치적 하부 단위 구역 유권자에 의한 소환제에 복종한다. 소환제의 절차와 근거는 의회가 규정한다”고 하였다.⁸⁾

제 2 절 법률상의 소환제 조항

헌법에 소환제 조항을 설치한 주들은 또한 법률에 의하여 전체 또는 일부 종합 목적의 지방자치정부의 전체 또는 일부 공직자를 대상으로 소환제를 채택하고 있다. 뉴멕시코 주는 주 공직자에 대하여는 소환제 조항을 두지 않았지만, 주 헌법은 교육위원의 소환제는 채택하고 있다.⁹⁾ 앨라배마 주는 위원회형 지방정부의 경우 소환제를 제한하고 있으며, 미네소타 주는 또 카운티 공직자에 대한 소환제를 제한하고 있다.¹⁰⁾ 그 외에도 18개 주는 일반법, 특별법, 또는 지방에서 기초하고 채택한 헌장에 의하여 지방 공직자들을 소환할 수 있도록 규정하였다.¹¹⁾ 캘리포니아 주 헌법은 의회로 하여금 지방 공직자들에게 적용할 소환제 조항을 제정하도록 하였으나, 소환제를 규정한 자치현장을 가진 시 및 카운티에는 효력을 미치지 못한다.¹²⁾ 1935년 캘리포니아 대법원은 샌디에이고 시가 소환제를 사용하는 것에 제재를 가하였는데, 이 시는 소환제를 구체적으로 규정한 조항도 없이 일반법의 소환제 조항을 참조하여 소환제를 설치하였기 때문이다.¹³⁾ 1980년 플로리다 주 대법원은 선거법을 참조하여 로렐 힐(Laurel Hill) 시의 현장은 소환제를 채택했다고 판결하였다.¹⁴⁾

뉴저지의 조건부 자치헌장법(New Jersey Optional Municipal Charters Law)은 “선거직 공직자는 누구나 최소한 1년을 근무한 후에 그의 직무와 관련된 사유로 소환제 청원을 거쳐, 해임 여부를 묻는 총선, 정기적 지방자치선거, 또는 임시 선거에서 다수결을 거쳐 소환될 수 있다”고 규정하였다.¹⁵⁾

매사추세츠 주에서는 지방 단위로 기초된 헌장에 소환제를 규정하고 있다. 빌러리카(Billerica) 타운의 현장은 “선출된 타운총회 구성원을 제외하고 선거직인 공직자는 누구나 임기 후 6개월부터 유권자에 의하여 그 직으로부터 소환될 수 있다”고 규정하였다.¹⁶⁾ 옥스퍼드(Oxford) 타운의 현장은 “선거직은 누구나 이 헌장에 의하여 소환되어 해임될 수 있다”고 간단하게 규정하

였다.¹⁷⁾ 코네티컷 주에서는 20개 타운의 헌장에 소환제 규정을 두고 있으며, 그 중 15개 현장은 지방자치단체 단위로 기초하여 채택한 것이고, 5개는 특별법 조항에 포함되어 있다.

전문행정가로서 매니저 제도를 규정하고 있는 지방자치현장은 흔히 매니저에 대하여 소환제를 적용하도록 하고 있는데, 그것은 의회-매니저 형태의 정부를 반대하는 측에서 선거직이 아닌 공직자에게 의회가 임명한 매니저에게 위임하는 정도의 권한을 갖게 해서는 안 된다는 입장을 가지고 있기 때문이다. 의회-매니저형 정부를 지지하는 측은 의회의 단순 다수결로써 언제든지 매니저를 해임할 수 있다고 지적하는 경우에 반대자들은 종종 매니저가 그 직에 머물기 위하여 해야 하는 일이란 오로지 통치기관의 의원 대다수가 만족하도록 그들의 선호를 실행하는 것이며, 그러므로 의원들은 매니저의 유임을 위하여 투표할 것이라고 응수하였다. 이러한 반대에 대응하여 의회-매니저형의 지지자들은 무능한 매니저를 해임하기 위하여 투표하지 않는 의원들을 유권자들이 해임할 수 있도록 소환제 조항을 헌장에 설치하였다.

제 3 절 법률적 해석

법원은 소환제 조항을 좁게 해석하거나 전향적으로 해석함으로써 소환제의 효과에 영향을 미칠 수 있다. 1915년 캘리포니아 주 상고법원은 소환제법과 법률에 소환제를 허용하는 헌법 조항은 전향적으로 해석되어야 하며, 유권자들에게 부여된 권력은, 법률을 분명히 위반하려는 의도가 없다면, 방해하지 말아야 한다는 견해를 밝혔다.¹⁸⁾ 1979년 애리조나 주 대법원은 소환제 조항은 소환제 투표를 선호하는 방향으로 전향적으로 해석한다고 판결하였다.¹⁹⁾ 1983년 콜로라도 주 대법원은 소환제는 기본적인 헌법상의 권리이므로 전향적으로 해석되어야 한다고 판결하였으며, 1989년 위스콘신 주 대법원도 동일한 내용의 판결을 하였다.²⁰⁾

법원이 종합 지방자치단체의 유권자들에게 현장을 기초하고, 채택하고, 수정할 수 있는 권한을 부여하는 헌법상 또는 법률상의 자치현장 조항은 소환

제를 배제하는 것으로 해석한 사례는 소수였다. 1973년 코네티컷 주의 대법원은 헌장의 소환제 조항은 “기본적이고 본질적인 특징”이 아니며, 주의회도 명시적으로 소환제를 부여한 것이 아니라고 판결하였다.²¹⁾ 1985년 코네티컷 주의 대법원은 자치현장의 소환제 조항이 헌법적 또는 법률적 권한을 결여하고 있다는 점에서 비판을 가하였다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 스트랫퍼드(Stratford, 1921), 브리스톨(Bristol, 1939), 뉴헤이븐(New Haven: 시장의 경우만 해당, 1952), 웨스트포트(Westport, 1957), 밀퍼드(Milford, 1959) 등 5개의 코네티컷 지방자치단체들은 주의회가 특별법에 의하여 소환제를 부여하였기 때문에 이 제도를 보유하고 있다.

제 4 절 유권자 주도의 기타 공직자 해임 절차

오하이오, 버지니아, 미시시피 주 등은 유권자 청원에 의하여 공직자의 해임 절차가 이루어지지만 소환 선거가 실시되지 않는다는 점에서 특이한 소환제 조항을 가지고 있다.

오하이오 주 헌법은 주의회로 하여금 법률에 의하여 도덕적 배임이나 여타 사유를 포함한 어떤 부정 행위에 대하여 주 공무원, 판사, 의원을 포함하는 모든 주정부 공직자에 대하여 불평과 청문에 의하여 신속하게 공직에서 해임할 수 있도록 규정하는 법률을 제정하도록 규정하였다.²³⁾ 오하이오 주 법은 카운티의 시민들이 특정 공직자에 대하여 법원에 고발하는 권한을 부여하며, 해당 구역에서 실시된 직전의 주지사 선거 투표자의 최소한 15%의 서명을 확보하여 고발하는 청원이 이루어지면 해임 절차가 시작된다고 하였다. 해당 공직자가 배심을 요구하지 않으면, 판사에 의하여 해임 절차에 착수하게 되며, 배심은 12명으로 구성되어야 하며, 해임을 위해서는 그 중 9명의 찬성이 필요하다.²⁴⁾ 1948년 오하이오 주 대법원은 고발과 청문회도 규정하지 않고 공직자의 소환제를 규정하고 있는 시 헌장에 대하여 합헌성 판결을 내렸다.²⁵⁾ 이 법원의 판결은 지방자치단체에 대한 헌법의 자치권 이양에 근거한 것이다.²⁶⁾

버지니아 주 유권자들은 직전 선거에서 그 공직에 대한 후보자가 얻은 표의 10%에 해당하는 서명을 확보하여 청원을 내게 되면 순회법원에서 해임 절차를 착수할 수 있으며, 해당 공직자는 배심을 청구할 수 있다.²⁷⁾

미시시피 주 유권자들은 부정 행위를 저지른 카운티 공직자의 해임을 주지사에게 청원할 수 있으나, 주지사는 그 청원을 무시할 수 있다.²⁸⁾

제 5 절 연방 의원에 대한 소환제

미국의 하원 의원이나 상원 의원이 유권자에 의하여 소환될 수 있는가? 위스콘신 주 헌법은 의원선거구의 유권자들에게 어떤 선거직 공직자라도 소환제 청원을 할 수 있도록 규정하고 있으며, 이것은 미국 연방의회 하원 의원에 대해서도 소환제를 적용할 수 있다는 것을 의미한다.²⁹⁾ 1979년 위스콘신 주 검찰총장은 주 선거관리위원회 사무총장(executive secretary)의 요구에 따라 “연방 상원의원에 대한 소환을 위한 청원이 선거관리위원회에 접수된 사건에서 법원이 따로 규정하고 있지 않는 한, 위스콘신 헌법 제XIII항과 주 법률 제12절, 제9절, 제10절에 따라 선거관리위원회 사무총장은 소환제를 실시할 책임이 있다”는 견해를 밝혔다.³⁰⁾ 위스콘신 주 검찰총장은 이러한 소환제가 미국의 헌법을 위반하는 것인지에 관하여 의문이 있다고 시인하였으나, 위스콘신 주 대법원이 그 결과가 비록 헌법 합치의 의문이 있는 경우일지라도 행정부와 그 공직자는 행정상의 임무를 수행할 책임이 있다고 판결한 바를 지적하였다.³¹⁾ 미시간 주와 뉴저지 주의 법률은 연방의 상원 의원과 하원 의원이 소환제에 복종하도록 구체적으로 규정하고 있다.³²⁾

그럼에도 불구하고 소환제를 인정하도록 미국 헌법을 수정하지 않고는 연방의회 의원을 대상으로 한 소환제의 채택은 불가능하다는 것은 명백하다.³³⁾ 애리조나 주 법률은 사퇴의 도덕적 임무와 관련된 조항을 포함하고 있는데, 이 조항은 연방 상·하원 후보자는 소환 투표에 의하여 그들의 의원직을 사퇴할 것을 미리 서약하도록 규정하고 있다.³⁴⁾

제6절 법률상의 소환제 조항

소환제에 관한 헌법, 법률, 헌장의 조항에는 대개 그 이용에 관한 제한을 두고 있다. 알래스카, 아이다호, 루이지애나, 미시간, 워싱턴 주의 헌법과 캔자스, 미시간 주의 법률은 법관을 소환제의 대상에서 제외시키고 있다. 1914년 케일스(Albert M. Kales)는 “법관은 모든 선거직 공직자들 가운데서도 가장 무력한 공직자이다. 법관은 정당 강령이 없으며, 정치적 프로그램도 없다. 그는 시민의 입장에서 볼 때 극적인 성과도 없다. 그가 좋은 법관인지 아닌지는 단지 소수의 사람들만이 판정할 수 있는 전문성의 문제이다. 그의 명성은 잘못된 몇 가지 언명에 의하여 훼손될 수 있으며, 특수한 경우에는 그의 임무 수행의 성과에 의하여 피해를 입을 수도 있다”고 강조하였다.³⁵⁾

몬태나 주의 소환제 관련 법률은 공직자는 강제적 의무의 수행 결과나 해당 공직자가 자신을 공식적으로 규정된 부정 행위를 저질러서 기소될 수 있는 어떤 행동을 수행하지 않았다는 이유로 소환제의 대상이 되지 않는다는 규정을 선거직뿐만 아니라 임명직 공직자에게도 적용하는 유일한 법률이다.³⁶⁾

많은 자치단체의 헌장은 선거직뿐만 아니라 임명직 공무원에게도 소환제를 적용하도록 하고 있다. 콜로라도 주의 그릴리(Greeley) 시는 매니저의 임기를 종료시키기 위하여 매 6년마다 유권자들에게 투표를 실시할 수 있도록 규정하고 있는 특이한 경우이다.³⁷⁾ 시 매니저를 소환할 수 있도록 규정한 캘리포니아 주의 롱비치(Long Beach)의 헌장의 소환제 관련 절은 1972년에 폐지되었다.³⁸⁾

1922년 오하이오 주 대법원은 헌법상의 소환제 조항은 “고발과 청문”에 의해서만 해임할 수 있도록 규정하고 있으며,³⁹⁾ 1948년 이 법원은 “순수하게 지방적인 문제에 관한 헌장의 조항이 현명한 것인지 아니면 바람직한 것인지에 관하여 문제를 제기하는 것은 법원이 할 일이 아니기 때문에” 헌법상의 소환제 조항을 위반하는 것이 아니라면 헌장에 소환제 조항을 둘 수 있

다는 입장을 취함으로써 예외를 인정하였다.⁴⁰⁾ 그러나 1916년 민사법원이 교육청은 지방자치단체가 아니고 또 법률 조항은 선거직에게만 적용하므로 소환제를 교육위원에게는 적용할 수 없다고 판결하였다.⁴¹⁾ 1965~1976년 사이에 오리건 주에서는 159건의 소환제 청원 가운데 65건(41%)이 교육위원과 관련된 것이었다.⁴²⁾

소환제를 규정한 종합 지방자치단체의 헌장은 대개 특정한 선거직 공직자들을 제외시키고 있다. 매사추세츠 주의 빌러리카(Billerica), 나틱(Natick), 소거스(Saugus)에서는 선출된 타운총회 멤버들은 소환제 대상에서 제외시키고 있으며, 에이븐(Avon)에서는 도서관 위원은 제외시키고 있다. 미네소타 주의 법률은 카운티에 소환제의 채택을 허용하고 있으나 다만 배임과 직권 남용의 경우에 한한다.⁴³⁾

캘리포니아와 워싱턴 주는 대상 공직자가 그 직에 취임한 시기부터 소환절차가 시작되도록 하고 있다. 소환제를 채택할 수 있도록 허용하는 다른 주의 헌법과 법률은 선거직 공직자의 임기의 첫 해에는 적용하지 못하게 하거나(뉴저지와 위스콘신 주), 첫 해의 두 달간은 적용하지 못하게 하거나(몬태나 주), 임기의 마지막 180일 간은 소환제의 적용을 금하고 있다(알래스카, 캘리포니아, 조지아, 캔자스, 미네소타 주).⁴⁴⁾ 애리조나, 콜로라도, 오리건 주는 주의회 의원에게는 의회 회기 시작 후 5일 이후부터 소환제를 적용하도록 하였다.⁴⁵⁾ 1992년 조지아 주의 검찰총장은 임기 초와 임기 말 180일 동안 소환제 적용을 금지한 조항은 시도된 소환청원이 원래 정해진 임기의 초와 말 180일 기간 안에 일어난 것이 아니면 그 공직자의 잔여 임기를 채우기 위하여 선출되거나 임명된 공직자에게는 임기 초와 임기 말 180일 소환 금지는 적용되지 않는다고 조언하였다.⁴⁶⁾ 애리조나, 몬태나, 네바다 주에서는 소환제 청원자들이 1차 소환제 투표의 비용을 주에 상환하지 않은 경우, 공직자의 임기 중에 제2차 소환제를 추진하지 못하도록 하였다.⁴⁷⁾ 아이다호, 캔자스, 미주리, 노스 다코타, 오리건, 워싱턴, 위스콘신 주는 공직자의 임기 중에 단 1회의 소환제 투표를 인정한다.⁴⁸⁾

애리조나 주 헌법은 다음과 같이 규정하고 있다:

선출된 후 첫 회기의 시작된 지 5일 후 어느 때든 의원의 소환 절차를 시작하는 경우를 제외하고는 선출된 공직자의 임기가 6개월이 되기 전까지는 어떤 경우도 소환제를 위한 청원이 이루어질 수 없다. 한 차례의 청원과 그에 대한 투표를 실시한 후에는 그 투표 진행과 관련된 모든 비용을 부담하는 재정 부서에 첫 투표 비용을 청원 서명자들이 지불하기 전에는 동일한 공직자를 대상으로 청원 절차를 재추진할 수 없다.⁴⁹⁾

캘리포니아 주에서는 임기의 첫 90일과 마지막 6개월간 또는 현재의 공직자가 임기 시작 6개월 중에 소환투표에서 이겼을 경우에는 그 지방 공직자를 대상으로 소환제를 추진하지 않는다.⁵⁰⁾ 샌프란시스코 시의 자치현장은 공직자의 임기 첫 6개월 간에는 소환제 투표를 인정하지 않는다.⁵¹⁾

캘리포니아, 노스 다코타, 오하이오, 사우스 다코타, 와이오밍 주에서는 기간, 빈도를 제외하고는 소환제에 제한이 없다.

제 7 절 소환제: 정치적 절차인가, 사법적 절차인가?

헌법상의 조항 및 법률적 조항, 그리고 법원은 소환제가 정치적 절차를 포함하는지 아니면 사법적 절차를 포함하는지에 관하여 서로 견해가 다르다. 만약 소환제가 정치적 과정으로 보인다면, 방어자의 권리를 보호하기 위한 사법적 장치를 적용하지 않는다. 왜냐 하면, 소환 대상이 되는 공직자가 배임, 직권 남용, 의무 불이행, 공직선서 위배와 같은 혐의를 요건으로 하지 않기 때문이다. 이와 반대로 탄핵은 대상 공직자가 사법적 보호를 받는 사법적 절차이다.

1. 정치적 절차로서 소환제

캘리포니아 주 헌법은 소환제 청원의 배경에 관하여 법원이 심사할 수 없는 것이라고 규정함으로써 정치적 문제를 내포한다는 점을 분명히 하고 있다.⁵²⁾ 콜로라도 주 헌법은 “소환제에 관련된 배경의 합법성, 타당성, 충분성

에 관한 사항은 등록된 유권자들의 독자적이고 배타적인 판단에 관한 것이며, 그것은 심사 대상이 되지 않는다고 규정하였다.”⁵³⁾ 1974년 콜로라도 대법원은 주 헌법의 기초자들이 소환권은 그 본질상 순수하게 정치적 의도라고 판단하였다.⁵⁴⁾

미시간 주의 헌법은 “절차적으로 요구된 사유나 배경에 관한 진술의 충분성은 사법적 문제이기보다 정치적인 것이라는 점”을 선언하고 있다.⁵⁵⁾ 미시간 주의 법률은 카운티의 선거위원회로 하여금 “청원에 진술된 소환제의 사유들이 대상 공직자의 소환이 추구될 수 있고, 유권자들이 소환의 근거로서의 행동 경로를 확실히 할만큼 충분하게 분명한지 또는 아닌지를 결정하는” 권한을 부여하고 있다.⁵⁶⁾ 1979년 미시간 주의 검찰총장은 소환의 배경으로서 배임, 직권 남용, 의무 불이행으로 제한하는 법률을 제정하는 것은 헌법에 합치되지 않는다는 의견을 내었다.⁵⁷⁾ 미시간 상소법원은 같은 해에 단순히 “행정적 무능”을 표명하는 소환청원은 청원이 “해임의 사유를 분명하게 진술할 것”이라는 요건을 충족시키지 못하였으며, 그럼에도 불구하고 이러한 약점이 청원 자체를 부당한 것으로 만드는 것은 아니라고 판결하였다.⁵⁸⁾

알래스카 주의 법률은 “소환제는 배경이 불충분하다고 하여서 무효라고 주장될 수 없다”고 규정함으로써 분명히 고발의 타당성에 대한 사법적 심사를 제한하였다.⁵⁹⁾ 1973년 플로리다 주의 구역 상소법원은 “고발은 공직상 불법 행위라고 주장된 행위이거나 근거도 없이 불법 행위를 저질렀다는 것을 유권자들에게 충분한 사실을 드러내어 주어야 하기 때문에” “거론된 4명 전원이 파커(Parker) 시의 현장과 플로리다 주 법률에 복종하거나 순응하지 못해서” 소환 대상으로 삼는다고 표명한 사유들이 불충분한 것으로 보고 이를 기각하였다.⁶⁰⁾ 1988년 미주리 주의 상소법원은 소환제의 사유에 대한 타당성을 심사하는 법원은 고발의 진실과 오류를 판정할 권한이 없다고 결정하였다.⁶¹⁾

아칸소 주의 소환제 관련 법률은 “소환청원은 해임을 추진하는 근거나 사유에 관한 진술들이 포함되어야 한다”고 규정하였다.⁶²⁾ 1925년 애리조나 주 대법원은 판사에 대한 소환의 사유들은 어떤 사유라도 충분하기 때문에 직무상의 불법 행위에 관하여 구체화할 필요가 없다고 판결하였다.⁶³⁾ 조지아

주의 대법원은 1988년 소환제의 집행과 관련된 법률은 소환과 관련된 배경, 절차, 기타 내용들을 적시하여야 한다는 헌법상의 요건을 위배하고 있는 적시 요건 불비의 소환제 법률을 무효화하였다.⁶⁴⁾ 1964년 뉴저지 주의 상소법원은 원고가 소환의 사유를 적시하지 않은 소환청원을 무효화하기를 거부하고, “미국 전역에서 법원은 대개 소환제의 절차를 통하여 특정한 공직자를 해임하도록 자치단체의 유권자에게 부여한 권한은 본질적으로 정치적인 성격이며, 해임과 관련하여 주장된 근거의 진실성과 충분성을 결정하는 것은 법원의 몫이 아니라 시민의 몫이다”라는 입장을 채택하여 주목을 받았다.⁶⁵⁾

네바다 주의 대법원은 1965년 소환제 법률은 구체적 적시를 요구하지 않았다고 판결하였으며, 필요한 모든 것은 소환청원의 사유가 구체적인 것이든 좋은 것이든 관계 없이 그 사유가 진술되어야 한다는 것이라고 판결하였다.⁶⁶⁾ 이 법원은 해당 공직자의 해임을 청구하는 배경으로서 사유를 제시하는 경우의 장점은 법원이 응답하여야 할 법률적 문제가 아니라 그러한 사유들이 투표에 의하여 해결되어야 할 정치적 쟁점들을 포함하기 때문이라고 부연하였다.

오리건 주의 헌법은 청원은 그것을 요구하는 사유들로부터 시작될 수 있도록 규정하였다.⁶⁷⁾ 사우스 다코타 주의 법률은 해임이 추진되는 배경의 구체적 진술이 청원 안에 포함되어야 한다고 규정함으로써 오리건 주와 유사한 내용을 담고 있다.⁶⁸⁾

소환제를 승인하고 있는 알래스카 주 헌법은 “공무상의 불법 행위, 무능력, 또는 규정된 임무를 수행하는데 실패한” 선거직 공직자는 해임될 수 있다고 법률에 규정함으로써 집행된다.⁶⁹⁾ 알래스카의 소환제와 관련된 법률에 관하여 대법원은 마이너스(Meiners) 대 베링 스트레이트(Bering Strait) 교 육청의 사건에서 처음으로 법적 해석을 하였으며, 그 내용을 보면 “소환청원은 주와 멀리 떨어진 작은 인구를 가진 구역에서 제한적인 수단으로서 유권자들이 종종 발의할 것”이라고 지적하고, 소환제 법률의 해석은 전향적으로 이루어져야 한다고 결론지었다.⁷⁰⁾

알래스카의 법원들은 소환과 관련된 모든 당사자들이 청원의 첫 두 줄은 충분한 고발 사유를 담고 있으나 셋째 줄에는 충분한 배경을 담고 있지 않다

는 데 합의하고 있는 한 사건에서 상급법원(Alaska Superior Court)이 내린 결정을 검토하고 있었는데, 결과적으로 그 상급법원은 전체 청원이 타당하지 않다고 결정하였다. 상고심에서 알래스카 대법원은 첫 두 줄에 담겨 있는 고발 내용의 결정은 투표를 통하여 확인하도록 허용함으로써 청원 전체를 각각한 그 결정을 뒤집었다.⁷¹⁾ 이 법원은 계속해서 법률에 규정된 절차의 일부로서 사법부가 불필요하게 인위적이고 기술적인 장애를 설정한다면 소환제의 목적에 이바지하기 어렵다고 선언하였다.⁷²⁾ 법원은 주의회를 비난하면서 좀더 신중하게 내용을 기초함으로써 소환제의 절차에 사법부 참여의 필요를 줄일 수 있다고 부연하였다.⁷³⁾

플로리다 주의 소환제법은 배임, 직권 남용, 임무의 소홀, 취태(drunk-ness), 무능, 공직 수행의 영원한 무능력, 도덕적 해이를 비롯하여 중죄의 자행 등 공직자 해임의 사유들을 구체적으로 나열하였다.⁷⁴⁾ 1976년 플로리다 상소법원은, 소환제 청원에서 어떤 고발이 타당하다면, 다른 주장들이 불충분할지라도 청원에서 주장된 항목 전체를 투표에 부칠 수밖에 없다고 주장하였다.⁷⁵⁾

1981년 루이지애나 주 상급법원은 주 헌법이 “공직자를 소환할 것인지 않을 것인지 오로지 그 한 가지가 쟁점”이라고 규정하고 있기 때문에 유권자는 어떤 사유로도 아니면 아무런 사유가 없더라도 공직자를 소환할 수 있는 절대적 권한을 보유하고 있고, 그 때문에 유권자의 소환권은 직권 남용이라는 사유에 반드시 근거하지 않아도 된다고 하였다.⁷⁶⁾

2. 사법적 절차로서 소환제

조지아 주의 법률은 소환제의 근거들을 다음과 같이 규정하고 있다:

(A) 공직자가 그의 직위의 업무에 관련하여 그것에 반하는 영향을 미치며, 공공의 권리와 이익에 반하여 영향을 미치는 방식으로 행동한 경우와…… (B) 공직자가 (i) 공직에서 직권 남용의 행위들을 저지르고, (ii) 직무와 관련된 선서를 위반하고, (iii) 직무상의 불법 행위를 저지르며, (iv) 법률이 규정한 의무를 수행하는 데 실패하여 유죄이거나, (v) 공공재산을 의도적으로 잘못 사용하고, 전용거

나 남용하며, 권한도 없이 선거직을 위하여 또는 그와 관련하여 기금을 기탁하는 경우이다.⁷⁷⁾

조지아 주의 법률은 또 “적법한 행위나 규정된 임무의 재량적 결과는 선거직 공직자의 소환의 사유를 구성하지 아니한다.”⁷⁸⁾고 규정하였다.

캔자스 주에서는 공직자 소환의 사유로서 확정된 증범죄, 불법 행위, 무능력, 법률이 규정한 임무 수행의 실패 등을 들었다.⁷⁹⁾ 그러나 여기서는 재량 행위의 결과도 공직자 소환 사유에 해당한다.⁸⁰⁾ 이와 관련하여 캔자스 주의 대법원은 1987년 다음과 같이 지적하였다:

소환청원에 기술된 사유는 공직에서 그 공직자의 행위가 정당하다는 진술을 준비할 기회를 허용할 수 있을 만큼 구체적이어야 한다. 여기서, 고발은 웅거(Unger)와 템플(Temple)이 회의공개법을 위반하였다는 일반적인 주장에 불과하다. 회의공개법의 위반에 관한 구체적인 주장이 진술되지 않으면, 웅거와 템플은 그 고발을 논박할 기회를 갖지 못한다. 웅거와 템플의 소환에 관한 청원은 소환의 근거를 구성하는 행위나 행위들에 관한 명백한 진술을 포함하지 않고 있다.⁸¹⁾

맥팔랜드(Kay McFarland) 판사는 유일한 반대자로서 다음과 같이 강조하였다:

대다수의 법원이 제기된 문제를 결정하기에 부적절한 관점에서 선거직 공직자의 법률적 소환 절차를 보고 있다……. 형사 활동에서 규정은 더욱 엄격하다……. 그러므로 대다수가 사법적으로 당사자주의의 절차로서 무엇이 적합한가 하는 관점에서 문제들을 보는 것은 놀랄 일이 아니다. 그러나 내 생각으로는 소환제에는 그러한 관점이 적절하지 못하며, 그래서 부적절한 관점 때문에 대다수가 제기한 바로 그 문제를 부적절하게 결정하는 결과가 된다. 소환제 투표는 사법적 절차와 달라서 동일한 관점이나 동일한 기준으로 볼 수 없는 것이다.⁸²⁾

1995년 캔자스 주의 항소법원은 카운티나 디스트릭트 검사기 지방 공직자의 소환청원에 진술된 사유의 타당성을 결정하는 데 지침이 될 소환제 법률 조항의 해석을 요구받았다.⁸³⁾ 이 법원은 캔자스 주 대법원의 1987년 결정과 소환제 청원 사유의 진위는 유권자들에 의하여 결정된다는 입장을 가진 검

찰총장의 1991년 견해를 참조하였으며, 여기에 “그들도 동의한다”는 점을 부가하였다.⁸⁴⁾

몬태나 주의 소환법은 공직자가 소환 대상이 되는 사유로서, “신체적 또는 정신적 적합성의 결여, 공무상 불법 행위, 또는 중죄의 확정 등을 규정하였으며…… 그에게 부과된 공무상의 의무를 수행하거나 그것을 수행하는 경우에 공무상의 범죄로 소추될 행위를 수행하지 않았다고 하여 어느 누구도 소환되지 않을 것이다.”⁸⁵⁾라고 규정하였다. 몬태나 주에서는 “1980년 11월 7일 스위트 그라스(Sweet Grass) 카운티에서 일어난 사고에서 비롯된 공무상의 범죄로 그 자신과 그의 부서에 불명예를 초래하는 행위를 한” 한 보안관과 관련하여 소환청원이 제기되었다.⁸⁶⁾ 1982년 몬태나 주 대법원은 소환청원의 진술이 “그 보안관의 범죄를 구성한다고 주장된 행위들이 공공에 익숙하지 않기도 하고, 또 샤퍼(Shaffer) 보안관에게 투표가 실시되는 경우에 범죄 행위라는 주장에 관하여 그가 대응하고 그를 적절하게 방어할 기회를 허용하지 않았기 때문에 부당하다”고 결론지었다.⁸⁷⁾

1982년 몬태나 주의 대법원은 또 소환제가 “특수하고, 예외적이며, 일상적이지 않은” 것이며, 정해진 임기가 도래하기 전에 공직자를 해임함으로써 “가혹한” 교정 수단을 포함하는 과정이라고 기술함으로써 소환제의 사법적인 측면을 강조하였다.⁸⁸⁾ 그로부터 법원은 법률상의 해임 사유들을 해당 공직자에게 한정하여 그에게 호의적으로 좁게 해석하며, 소환 절차에서 어떤 오류가 생기면 소환청원은 부당한 것이 된다고 해석하였다.⁸⁹⁾

1959년 몬태나 주 대법원은 공직으로부터 해임하는 절차로서 소환제는 불법 행위와 직권 남용의 경우에 한하여 고발된 경우에 소환하는 것으로 제한한 헌법 조항에 의하여 지배된다고 판결하였다.⁹⁰⁾ 이러한 사례에 프리들리(Fridley) 시의 시의원을 소환하려는 시도가 포함되며, 이 시는 주 법률과 헌법이 부여한 자치현장의 소환제 조항을 보유하고 있었다.⁹¹⁾ 법원은 “공무상의 능력에서 직권 남용은 정확하게 정의하기 어렵다”고 설명하고, “직권 남용이나 의무 불이행을 구성하는 행동은 공무원 개인의 성격에 영향을 미치는 행위이기보다는 공무상의 임무 수행에 영향을 미치는 그런 것이어야 한다”고 덧붙였다.⁹²⁾

뉴멕시코와 워싱턴 주의 헌법은 배임과 직권 남용, 공직선서의 위반과 같은 소환의 사유를 나열하였다.⁹³⁾ 워싱턴 주의 수정 법률은 다음과 같은 내용을 통하여 소환제의 헌법상의 사유들을 확대하고 있다:

주나 그 주의 정치적 하위 단위의 법률상의 유권자들은 개인적이든 조직의 입장이든 그 선거직 공직자를 소환 및 해임을 요구하는 경우에는 언제나 헌법 제1장 33절과 34절에 따라 청원자가 이름과 공직을 지적하여 그 공무원이 배임 행위나 직권 남용 행위, 또는 선서 사항을 위반하였거나 소환 사유로서 헌법에 나열된 둘 이상의 행위에서 유죄라는 점을 진술하는 타이프된 문서로써 고발장을 준비하여야 한다. 고발장은 간결한 언어로 불평을 산 행위를 진술하고, 불평을 사고 있는 행위가 이루어진 일자, 장소, 행위의 성격 등을 비롯하여 상세하게 기술하고, 고발자들이 서명하고, 우편과 관련된 주소를 쓰고, 고발이 진실하다고 믿는 선서를 하고, 진술된 사유나 근거와 관련하여 주장한 사실들에 관하여 알고 있어야 한다.⁹⁴⁾

소환제와 관련된 워싱턴 주의 1912년 헌법 조항은 대상 공직자에 대한 고발의 타당성, 고발(facial charges)에 관한 법원의 심사의 범위를 넘어서는 심사를 실시할 수 있는지에 관련된 법원의 여러 결정을 유발하였다. 워싱턴 주의 대법원은 먼저 1913년에 이러한 문제와 직면하게 되었다. 고발자는 고발의 진실 여부를 결정하기 전에 소환제 청원과 관련하여 카운티 회계관에게 고발하도록 요구하였다. 상급 법원은 영장의 발급을 위한 청원을 거부하였고, 대법원은 법원의 역할은 고발과 관련된 진술의 타당성을 결정하는데 그치며, 고발이 진실이나 아니냐는 투표자들이 결정하여야 할 정치적 문제라는 의견을 통하여 앞의 결정을 지지하였다.⁹⁵⁾ 대법원은 특별히 언급하기를, “법원은 해임의 사유들이 정당한 과정을 거쳐 제시된 주장의 내용이 타당한가를 결정하는 것을 업무 영역으로 하지만 …… 그러한 사유가 실제로 존재하는지에 관한 문제를 심리하고, 그 공직자가 해임되어야 하는지에 관한 문제를 심리하는 것은 시민의 판단을 따르게 될 것이다”라고 하였다.⁹⁶⁾

1939년 워싱턴 주 대법원은 주의 헌법과 법률이 공직자에게 소환제를 시행하는 권한을 부여하지 않았거나 아니면 법원에 소환청원과 관련하여 주장

된 고발의 진위와 청원의 동기를 심사할 권한을 부여하지 않았다는 견해를 제시하였다.⁹⁷⁾ 1967년 법원은 어떤 수도구(水道區) 위원이 새로운 수도구의 설립을 청원함으로써 배임과 직무 불이행의 죄를 범한 것은 헌법상 타당한 고발이라는 입장을 취하였는데, 청원자들은 그 위원이 기존의 상수도 체계를 운용하고 유지할 위원의 본래 임무를 위반한 것이라는 사유를 제시하였던 것이다.⁹⁸⁾ 법원의 다수 의견은 수도구 위원에 의한 새로운 수도구 설치의 주장은 새로운 수도구가 설치되면 고객을 유치하기 위한 경쟁을 하게 되고, 또 기존 수도구의 세입을 감소시킬 것이므로 그의 본래 임무에 합치되지 않는다는 사실을 알았다.⁹⁹⁾

1968년 법원은 State ex rel. LaMon 대 웨스트포트 사건에서 타당한 주장의 두 가지 요소들을 적시하였는데, 고발은 배임이나 직권 남용을 주장하여야 하며, 그러한 주장들은 충분히 명확하여야 한다는 것이다.¹⁰⁰⁾ 법원의 배임에 관한 정의는 1948년 카운티 총무국장의 부인을 카운티 감사실에 채용함으로써 빚어진 것으로, 총무국장에게 잘못 지급된 돈을 환불하도록 하는 주의 조치를 포함하는 주정부 대 밀러(Miller) 사건에 관한 판결에 근거하여 그러한 정의가 내려졌다.¹⁰¹⁾ 밀러 사건에서 주 대법원은 배임과 직무 불이행을 공직의 의무 수행에 영향을 미치는 잘못된 행위를 포함하는 포괄적인 것으로 정의하였다.¹⁰²⁾ 1972년 법원은 사실상의 인종 분리를 없애기 위하여 교육청이 의무적으로 통학 제도를 실시한 것은 소환제의 세 가지 사유 중의 하나를 구성하지 못하는 것이라고 판결하였다.¹⁰³⁾

1984년 워싱턴 주 대법원은 종래 72년간 헌법상 소환제 조항의 해석은 잘못되었다고 결론지었다. 소환제와 관련된 사건에는 쇼어라인(Shoreline) 교육청의 교육위원들을 대상으로 한 고발 등 5건이 포함되어 있었다. 킹(King) 카운티의 상급 법원은 고발과 투표의 개요를 검토한 뒤, 4개의 고발은 타당하다고 결론지었다. 상고에서 대법원은 1984년의 소환법 개정 내용을 심사하고, 법의 개정은 “소환 사유를 통하여 소환권의 범위를 제한하고, 그로 인하여 경솔한 고발이나 단순한 암시에 근거한 소환투표에 의한 공직자의 시달림을 막으려는 의회의 의도를 분명히 드러낸 것이라는 견해를 내었다 …… 이러한 판결은 소환제를 기초한 헌법 조항의 의도에 일치하는

것이다"라고 하였다.¹⁰⁴⁾ 법원은 이러한 판결이 유권자로 하여금 고발이 구체적이고 명확하게 사유가 제시된 경우에는 선출된 공직자를 소환할 수 있는 권한을 여전히 허용하는 것이라는 입장을 유지하였고, 법원은 고발의 진위를 심사할 권한이 없다고 부연하였다.¹⁰⁵⁾

도어(Fred H. Dore) 판사는 이에 대하여 강한 반대 의견을 내었는데, 그는 종래의 법원은 판결에 포함된 원칙을 따랐고, 4개의 고발은 타당했다고 지적하였다.¹⁰⁶⁾ 두 건의 고발은 한 고등학교와 두 초등학교의 폐쇄를 결정한 교육청의 재량적 결정과 관련되어 있었다. 도어 판사는 "그러한 조치가 직권 남용이었는지 하는 문제는 법원이 결정할 사항이 아니다. 소환제의 목적에 비추어 재량의 남용이 있었는지에 관한 것은 유권자의 특별한 권리에 해당 하는 것이며, 어느 공직자가 재량을 남용하였는지에 관하여 사유를 심사하는 것은 주관적인 문제에 해당한다"고 하였다.¹⁰⁷⁾

나아가 도어 판사는 "판결의 일관성이 결여된 점이 소환 절차의 장점에 영향을 미치지 않으면, 과거에 법원이 법률의 지침을 따르지 못하여도 소환을 불법화하지 못하는 것으로 판결하였기 때문에 이 사건에 제시된 고발이 위반의 일자를 적시하지 않았음에도 불구하고 네 번째의 고발은 타당하다는 점을 밝혔다.¹⁰⁸⁾ 그는 또 법원이 종래 4개의 판결에서 소환제의 타당한 사유를 확보하고 있음을 밝혔기 때문에 교육청이 무능한 교장을 채용하였다는 사유로 이루어진 다섯 번째 고발도 타당하다고 판결하였다.¹⁰⁹⁾

1989년 법원은 재량을 적정하게 행사한 선거직 공직자는 해임되지 않는다는 입장을 밝혔다.¹¹⁰⁾

제 8 절 소환제의 기타 쟁점들

소환제 청원에 포함되어야 하는 고발은 현재의 공직 임기중의 행위에 한정되는 것인가, 아니면 전의 임기중의 행위도 해당이 되는가? 헌법이나 법률상의 조항에는 이 문제를 언급하지 않고 있다. 그러나 워싱턴 주 대법원은 1925년 해당 공무원인 보안관이 그의 두 번째 임기를 수행하고 있으며, "불

평을 산 행위들이 첫 번째 임기중의 것인지 두 번째 임기중의 것인지를 나타내는 것은 아무것도 없기 때문"에 고발이 부당하다고 판결하였다.¹¹¹⁾ 1990년 미시간 주의 상고 법원은 선출되기 전의 공직자의 일부 행위에 근거한 청원은 타당하지 않다고 판결하였다.¹¹²⁾

소환제 청원자들은 증상이나 명예훼손의 죄가 있을까? 1923년 애리조나 주 대법원은 "귀하는 우리가 지금까지 가졌던 가장 무식하고 가장 무능한 카운티 기록관(recorder)이며, 귀하는 아무 일도 하지 않으시, 지금은 내가 말하는 바를 실행할 유일한 시간입니다"라는 말은 기록관이 무능하고 직무태만의 죄를 범한 것을 의미하기 때문에 그 말 자체가 명예훼손이라고 결정하였다.¹¹³⁾ 한편으로, 1925년 워싱턴 주 대법원은 소환청원에 포함된 유권자의 잘못된되고 악의적인 고발은, 비록 소환제 투표를 위한 헌법 조항과 투표의 자유, 투표권 등이 언론의 자유와 유사하다고 하지만, 형사상의 명예훼손이 된다고 판결하였다.¹¹⁴⁾

제 9 절 소환청원의 요건

소환제는 유권자로부터 시작되는 활동이라는 점에서 주민투표와 주민발의의 청원과 유사하다. 알래스카, 애리조나, 캘리포니아, 조지아, 아이다호, 캔자스, 오리건, 워싱턴 등 8개 주는 주정부 공직자에 대하여 유권자가 소환을 발의하는 첫 단계는 소환청원을 배부하기 위하여 그 의도를 담은 통보서의 접수와 발간 또는 게시이다 ([그림 2-1]).¹¹⁵⁾ 알래스카와 캔자스에서는 청원 접수 때 100달러의 접수비를 받으나, 이 비용은 소환투표에 필요한 수의 서명자를 확보하여 청원 시한을 지켜 접수하면 환불한다.¹¹⁶⁾

캘리포니아 주에서는 소환 추진 통보서는 주관자가 직접 또는 등기우편으로 전달하여야 하며, 처리 방법과 시간과 관련된 진술문을 주 총무부에 접수시켜야 한다. 이 통보서에는 소환하고자 하는 공직자의 이름과 직책, 200단어 이내의 소환하고자 하는 사유에 관한 진술, 10명의 소환 지지자의 이름과 주소 등이 포함되어 있어야 한다. 이 통보서를 받고 7일 이내에 소환 대상이 되

는 공직자는 200단어 이내의 해명서를 총무부에 접수할 수 있으며, 해명서의 복사본 1부를 직접 또는 등기우편으로 통보서에 있는 소환 지지자에게 보내야 한다. 이러한 공식적 절차들이 이루어진 후, 주의 총무부가 공식적인 청원을 인쇄하고, 청원통보서를 낸 소환의 지지자들이 이용할 수 있게 된다.

[그림 2-1] 소환청원 배부 의사의 통보

(소환 대상 공직자 이름)님께

캘리포니아 선거법 제27020절에 의하여 아래에 기명한 캘리포니아 주(카운티/시/디스트릭트)의 등록하여 자격을 갖춘 유권자들로서 우리는 소환청원을 지지하면서, 캘리포니아 주, (카운티/시/디스트릭트 이름)의 (공직명)직으로부터 귀하를 소환, 해임하려고 하며, 그 후임의 선출을 추진하고 있음을 알려드립니다.*

소환의 사유는 다음과 같습니다.

(200단어 안팎으로 사유를 진술함.)

소환을 지지하는 이들의 이름, 서명, 직업이나 주소는 다음과 같습니다.

이름	주소	서명
1.		
2.		

(지지자의 이름, 주소, 서명 기재. 최소한 10명이지만 법률은 10명 이상을 요구함.)

10명 이상

연락을 위한 소환 지지자의 전화번호(선택적임)() [이 내용의 사본과 확인증을 주 총무장관, 카운티 총무국장, 디스트릭트 총무과장 등 관련 공직자가 접수하게 된다.

이 청원의 접수 후 7일 내에 귀하는 소환의 지지자들이 제출한 진술에 대하여 200단어를 넘지 않는 범위에서 답변을 (주 총무장관, 카운티 총무국장, 디스트릭트 총무국장)에게 접수할 수 있다.

공직자의 답변서가 접수되면, 7일 내에 그 사본 한 부를 위에 기명된 소환의 지지자 한 사람에게 직접 또는 등기우편으로 보내 주어야 한다. 대상 공직자의 답변서에는 이름, 서명, 직업, 주소가 포함되어야 한다.**

주 * 지방자치단체 공직자 소환인 경우는 “후임자 선출을 요구하기 위하여”란 말은 생략하며, 상소법원 법관 소환인 경우에는 주지사가 후임자를 임명한다.

** 소환청원의 의사는 지방 공직자는 총무국장, 주공직자는 주총무장관에게 접수할 당시에 청원 추진축이 인쇄·발간하여야 한다는 점을 유의하여야 한다.

위스콘신 주 소환제에 관한 헌법 조항을 집행하는 법률은 소환 사유들이 청원에 포함되어야 한다는 요건을 담고 있지만, 검찰총장은 1948년 헌법 조항에서 명시적으로 누락되어 있는 조건을, 소환제를 집행하기 위한 법률이 유권자들에게 강제할 수 없다는 의견을 내었다.¹¹⁷⁾

각 소환청원에 포함된 서명자는 친필 서명자임을 청원 주도자가 밝혀야 한다 ([그림 2-2]).¹¹⁸⁾ 청원은 확인을 담당하는 공무원으로부터 제안된 청원의 형태와 문장 등이 정확하다는 통보를 받은 후 규정된 시일 — 위스콘신 주는 60일, 워싱턴 주는 주정부 공무원에게는 270일, 여타 공무원에게는 180일 — 안에 담당 공무원에게 접수되어야 한다 (<표 2-2>).¹¹⁹⁾

[그림 2-2] 소환청원서

(주 총무장관/카운티 총무국장/의장 등 소환 접수 담당 공직명) 귀하:

캘리포니아 주 헌법과 선거법에 따라, 아래에 기명한 캘리포니아 주(카운티/시/디스트릭트)의 등록하여 자격을 갖춘 유권자들로서 우리는 삼가 캘리포니아 주, (카운티/시/디스트릭트)의 (공직명)의 직을 가지고 있는 (공직자 이름)을 소환, 해임하고자 진술합니다. 우리는 그 후임의 선출을 요구합니다.

다음의 소환청원을 배부하기 위한 의향서의 통보는 (소환 대상 공직자 명)씨에게 (일)자로 전달하였습니다.

(소환청원 의향서의 전문 삽입)

소환 대상 공직자의 진술문은 다음과 같습니다.

(200단어 내외의 진술을 삽입함, 진술문을 받지 못한 경우 그 사유 기재)

각 서명자는 본인이 캘리포니아 주, (카운티/시/디스트릭트)에 등록된 자격 있는 유권자임을 진술하였습니다.

이름	주소	이 난은 공식적
유권자 서명	시 우편번호	사용을 위한 것임
이름	주소	위와 같음
유권자 서명	시 우편번호	

소환청원서 배부자의 선언

나, (이름)은 선언하는 바:

1. 주소는 캘리포니아 주, () 카운티의 ()이며, (소환 대상 공직자 000의 카운티/시/디스트릭트)의 유권자입니다.
2. 첨부한 청원에 본인이 서명하였습니다.
3. 나는 이 청원서에 기명·첨부된 서명은 나의 최고의 정보와 신념에 입각하여 각 서명은 표명한 내용을 위하여 본인이 서명하였음을 입증하며,
4. 첨부된 서명은(일시)와(일시) 사이에 이루어졌습니다.

나는 캘리포니아 주의 법률의 위증죄 조항에 따라 진술한 내용의 진실성과 정확성을 선언합니다.

(일시), (서명 장소)에서 작성되었음.

(서명 주도자의 서명)

규정된 서명자 수를 성공적으로 확보하고 나면 소환 대상이 된 공직자가 그의 남은 임기 동안 공직을 보유할 수 있을 것인지를 결정하기 위하여 가까운 시일에 실시될 일반 선거와 연결시키거나 임시선거를 실시한다. 캘리포니아 주에서는 확보한 서명자를 가지고 접수가 이루어지면 주지사가 서명자에 관한 타당성을 확인한 후 60일 이내에 임시선거를 요구하게 된다.¹²⁰⁾

청원 서명자들이 틀림없다는 확인을 받고 난 후 14일 이내에 캘리포니아 주의 지방정부는 이 정부가 선거를 실시하도록 한 명령을 발한 후 80일에서 125일 사이에 투표가 이루어지도록 하고 있다.¹²¹⁾ 그러나 샌프란시스코 시의 자치현장에는 소환투표는 60일에서 70일 이내에 실시되도록 규정하고 있다.¹²²⁾

가장 일반적인 소환 요건은 지난 주지사 선거에서 모든 후보들에게 투표한 투표자 수나 소환 대상이 되어 있는 공직자 후보에게 투표한 투표 수의 25%에 해당하는 서명을 확보하는 것이다(표 2-2). 캔자스 주는 주 전역에 걸쳐 가장 높은 비율의 서명을 요구하고 있는데, 즉 지난 총선에서 소환 대상이 되고 있는 직위의 공직자에게 투표한 투표자 수의 40%에 해당하는 서명을 받아야 한다. 캘리포니아 주의 소환청원 요건은 주 전역을 대상으로 한 가장 낮은 비율의 서명자 수, 즉 the boards of equalization의 위원, 판사, 주 의원의 경우는 20%, 여타 공직의 경우는 단지 12%의 서명자 수를 요구하고 있다. 매사추세츠 주의 메튜언(Methuen) 타운의 경우는 등록된 유권자의 50%의 서명을 요하며, 이에 반해 샌프란시스코 시와 카운티의 자치현장은 소환청원에서 등록 유권자의 10%에 해당하는 서명자를 확보하고, 그 수가 확인된 경우는 소환선거가 실시된다고 규정하고 있다.¹²³⁾ 메인 주의 사우스 포틀랜드(South Portland) 시의 현장은 유사한 청원 요건을 규정하고 있다.¹²⁴⁾ 서명 요건이 낮으면 분명히 소환제 채택을 촉진한다.

캘리포니아와 조지아 주는 주 전역을 선거구로 하여 선출된 공직자의 소환을 위한 서명의 최소 요건에 비례하여 지리적 요건을 규정하고 있다. 즉 캘리포니아 주 헌법은 주정부 공직자의 소환을 위해서는 지난 선거 투표자 수의 12%의 서명과 함께 5개 카운티에 걸쳐서 최소한 1%의 서명을 확보하도록 규정하고 있다.¹²⁵⁾ 1989년 조지아 주의 소환법은 “공직자의 소환을 위한 청

〈표 2-2〉 각 주의 소환 조항: 주 공직자와 청원 추진의 적용 범위

주, 기차 선거구	적용 공직자	소환 시도 가능 횟수	소환 대상 기간	(취임 후의 퇴임 전)	서명 요건 (주공직자)	서명 요건 (기타)	서명 기간
앨라배마	-	-	-	-	-	-	-
알래스카	법관의 전원	-	120일	180일	VO 25%	VO 25%	-
애리조나	전 공직자	-	6개월~5일	-	VO 25%	VO 25%	120일
캘리포니아	전 공직자	-	무제한	-	VO 15%, 5개 카운티에서 1%씩	VO 20%	160일
콜로라도	전 공직자	-	6개월~5일	-	VO 25%	VO 25%	60일
조지아	전공직자	-	180일	180일	EV 15%, 에 하원선거구 1/15	EV 30%	90일
아이다호	법관의 전원	-	90일	-	EV 20%	EV 20%	60일
캔자스	법관의 전원	1회만	120일	200일	VO 40%	VO 40%	90일
루이지애나	법관의 전원	-	-	6개월	EV	EV	180일
미시간	등기법관의 전원	-	6개월	6개월	VG 25%	VG~25%	-
몬태나	선거·임명지 모든 공직자	-	2개월	-	EV 10%	-	3개월
네바다	모든 공직자	-	6개월	-	EV 25%	EV 25%	60일
뉴저지	모든 선거직	-	-	-	-	-	-
노스다코타	하원 의원의 전 공직자	1회만	-	-	EV 25%	EV 25%	-
오리건	하원 의원의 전 공직자	-	6개월~5일	-	15%	15%	90일
로드아일랜드	지사, 부지사 총무, 법무장관	-	6개월	1년	15%	-	90일
사우스다코타	12급 지단 공직자만 적용	-	-	-	-	EV 15%	-
워싱턴	법관의 전 공직자	-	IM	180일	VO 25%	VO 33%	-
워싱턴	전 공직자	1회만	1년	-	VG 15%	VP 25%	60일
비전군도	전 공직자	-	1년	1년	VO 30%	VO 30%	-

주: VO는 투표자 수, EV는 자격 있는 유권자, VG는 지사선거의 투표자, VP는 지난 대통령선거의 투표자, IM은 immediately의 약자임.

원에 필요한 유권자 수의 1/15은 현재나 금후 존재하게 될 연방 하원의원 선거구에 거주하고 있어야 한다”고 규정하고 있다.¹²⁶⁾ 비슷한 경우로, 시의 현장은 대개 일정한 수의 서명자를 각 투표구에서 확보하도록 규정하고 있다.

여러 주에서는 주민발의, 주민투표, 주민소환을 위한 청원의 주도자는 자원봉사자이거나 유급적이다. 캘리포니아 주에서는 유급의 청원 주도자를 이용하는 것이 일반적인 관행이다. 특수 이익을 가진 부유층들이 유급의 청원 주도자들의 도움을 받아서 입법 또는 법률의 거부를 발의할 수 있다는 공포

감이 나타났다. 이러한 가능성을 억제하기 위하여 콜로라도 주의회는 “주민 발의나 주민투표 청원의 주관을 고려하거나 유인 또는 그러한 청원의 서명을 고려하거나 유도하는 돈이나 어떤 가치를 가진 것을 개인, 단체 또는 개인의 연합으로부터 직접적으로나 간접적으로 지불하거나 수수하거나, 또는 지불 또는 수수할 것을 동의하는 어떤 개인, 단체, 개인의 연합은 5급 중죄를 범하는 것이며, C.R.S. 18-1-105절(1973년)에 규정된 바에 따라 처벌될 것이다”라는 내용의 법을 제정하였다.¹²⁷⁾

콜로라도 주의 공기업위원회의 관할 구역으로부터 차량 견인 담당관(motor carriers)을 해임하는 주민 주도의 청원 발의자들은 만약 그들이 주어진 기간 안에 규정된 수의 서명자를 확보할 수 있기 위해서는 유급의 서명 주도자를 필요로 한다는 결론을 내렸다. 그들은 1983년 유급의 서명 주도자에 대한 법적 금지가 미국 헌법의 첫 번째 수정 조항을 위반한 것이라는 선언적 판결을 모색하여 콜로라도 주를 대상으로 1871년 시민권리장전의 한 절을 두고 연방지방법원에 소를 제기하였다.¹²⁸⁾

디스트릭트 법원은 법률에 의하여 청원자들의 의견을 표현하는 그들의 능력에 어떤 제약을 가하지도 않았고, 청원자들은 또 광고를 통하여 어떤 쟁점에서 그들의 입장을 확산시키기 위하여 자금을 사용할 수 있기 때문에 그 법률을 지지하였다. 더구나 이 법원은 그 법률이 투표에 문제를 제기하는데 광범위한 민중의 지지가 있음을 확실히 하고, 유급의 서명 주도자에 의한 부정적인 서명을 접수하려는 유혹을 제거함으로써 청원 과정의 성실성을 보장하려는 의도로 그 법을 구상한 콜로라도의 입장에 동조하였다.

미국의 상고법원은 입장이 갈려서 처음에는 디스트릭트 법원의 결정을 지지하였으나 재차 청문회를 가진 후에 입장을 바꾸었다. 선거운동에 사용될 수 있는 후보 자신의 자금 액수에 대한 의회의 제한을 폐기한 버클리(Buckley) 대 발레오(Valeo) 사건에서의 연방대법원 판결에 결정의 바탕을 두고, 상고법원은 유급의 서명 주도자들이 저지를 수 있는 부정 행위로부터 일반 시민을 보호하기 위해 금지가 필요하며, 금지 조치를 위한 주민발의에 대하여 광범위한 시민의 지지가 있었다는 점에서 제한이 불필요하다는 주장을 거부하였다. 이러한 결정은 1988년 다음의 두 가지 사유로 연방대법원이

지지하였는데, “첫째, 이로써 항소자들의 메시지를 전달할 목소리의 수와 그들이 발언할 수 있는 시간을 제한하고, 그로 인하여 그러한 메시지를 들을 수 있는 대상을 제한한다는 것과 둘째, 이로써 항소자들이 어떤 사안을 투표에 부치는 데 필요한 서명자 수를 확보하는 것과 주 전역에 걸친 토론에 그들의 문제를 부각시키는 항소자의 능력을 제한한다는 것이다.”¹²⁹⁾ 이러한 결정의 내용을 소환제 청원의 유급 주관자에게 적용한다.

접수된 청원은 아이다호, 루이지애나, 오리건, 워싱턴 주에서는 10일 내에, 애리조나 주에서는 75일 내에 확인 과정을 거쳐야 한다(표 2-3). 청원의 접수가 거부된 주관자는 접수 거부의 취소와 함께 소환투표에 회부하도록 법원에 소를 제기할 수 있다.

노스 다코타 주의 총무부는 “서명의 타당성을 결정하기 위하여 청원에 포함된 서명자를 대상으로 설문지를 사용하거나 우편엽서, 개인적 면접, 또는 통용되는 정보 수집의 방법, 또는 이들 가운데 몇 가지를 조합하여 무작위로 대표적 표본 수집을 시도하였다.”¹³⁰⁾ 노스 다코타 주의 대법원은 유권자가 바로 전의 투표에서 투표하지 않았어도 자격 있는 유권자는 소환청원에 서명할 수 있으나, 청원에 서명한 유권자는 그것이 접수된 후, 그리고 투표 요구가 있기 전에는 서명을 철회할 수 없다고 규정하였다.¹³¹⁾ 오리건 주의 법률은 15,000명이 넘는 서명자를 확보한 청원은 표본 추출을 통하여 확인하게 된다고 규정하였다.¹³²⁾

1980년 조지아 주의 배로(Barrow) 카운티의 유언검증법원의 판사 브램렛(Laurie Bramlette)은 투표 기록과 연관된 서명은 등록 유권자 전체의 30%도 되지 않기 때문에 그녀에게 접수된 소환청원을 기각하였다. 그녀의 결정은 일단 조지아 주 상급법원에 의하여 지지되었다. 그러나 소환법이 “유권자는 선거인 명부에 나타난 대로 그의 이름을 서명한다”고 규정하고 있음에도 불구하고 청원에 서명하려는 유권자의 “의도”에 근거하여 판단한 하급법원의 판결은 주 대법원에 의하여 뒤집어졌다.¹³³⁾

1965년 루이지애나 주의 항소법원은 소환권을 부여하는 법률은 “소환청원 서명자 확보 후 신속하게 조치를 취하기 위하여 구상된 것이며, “이 법원이 따르는 법리로는 소환청원이란 청원자들이 청원을 실행할 목적으로 처음 정

〈표 2-3〉 주의 소환제 조항: 청원심사, 이의 제기, 투표

주, 기 구역	서명 확인자	수정	이의 제기	이의제기 필요 일치	서명 확인 기간	유예 기간	확인 후 선거 시기	선거 유형	정송 기간
알래스카	DE	20일 내	30일 내	B급 범죄	30일	-	60~90일 사이	SP, GE, or PR	5일 내
애리조나	SS, CR	-	-	1급 범죄	75일	5일	100~120일 사이	SP	7일
캘리포니아	CC, RV	60일 내	-	-	-	-	60~80일 사이	SP	5일 내
콜로라도	SS	불허함	-	-	1천 불, 1년	36~60일	5일	60~90일 사이	SP or GE
조지아	ES	-	10일 내	1천 불, 1년	30~45일	-	30~45일 사이	SP, PR or GE	20일
아이다호	CC	-	10일 내	5천 불, 2년	10일	5일	45+ 일	SP or GE	20일
캔자스	CEO	-	-	B급 범죄	30일	-	60~90일 사이	SP or GE	30일
루이지애나	RV	-	-	100-1천 불 30-90일	10일	-	-	SP	30일
미시간	CC, TC	20일 내	-	-	35일	-	60일 사이	SP	2일
몬테나	CC, RE	-	-	500불, 6개월	30일	5	3개월 사이	SP or GE	-
네바다	CC, RE	-	-	1만 불 1~10년	20-50일	5	-	SP	10일
노스다코타	SS	20일 내	-	-	35일	10	-	SP, GE or PR	14일
오리건	SS, CC	-	-	C급 중죄	10일	3일	40일 사이	SP	40일
사우스다코타	MFO	-	-	-	-	-	-	SP	-
워싱턴	SS, CA	-	10일 내	중죄	10일	1M	45~50일 사이	SP	3일
위스콘신	FO	5일 내	7일 내	1만불 이하	31일	10	6주간	SP	3일
버진군도	-	-	-	-	60일	-	-	GE	-

주: DE는 선거국장, SS주 총무장관, CR은 카운티 기록관, RV는 유권자 등록관, ES는 선거과장, CC는 카운티 총무국장, CEO는 카운티 선거담당관, TC는 타운 총무과장, RE는 유권자 등록관, MFO는 자치단체재무국장, CA는 카운티 회계담당관, FO는 접수담당관을 가리킨다.

부 당국에 그것을 제시한 후 일정한 기간 안에 신속하게 소환선거가 실시될 수 있도록 규정된 법적 요건에 충실히 따르지 않았을 경우에는 청원을 포기한 것으로 간주한다는 입장이다”라고 강조하였다.¹³⁴⁾ 청원자가 약 5개월 반 전에 패리시 유권자 등록관에게 접수시킨 청원을 이 업무를 담당하는 주정부 공직자에게 송달하도록 요구할 권한이 있는지에 관한 문제가 바로 위의 사례에 해당되었다. 이 청원은 1964년 7월 26일 접수되었고, 지방법원은 청원의 발송을 위하여 유권자 등록관에게 요구할 수 있도록 허용하였다. 그러나 수개월 간 그에 대한 항의가 없었던 것이다.

청원과 관련된 부정 행위는 세 개의 참여 민주주의 메커니즘 — 주민발의, 주민투표, 주민소환 — 에 내포된 하나의 위험 요소이다. 1908년 오리건 주