

헌법의 소환제 조항은 청원 부정 행위에 대한 제재를 포함하지 않았다. 주의 회도 유권자들이 그 청원에 서명을 유도하기 위하여 그 청원에 관하여 잘못된 진술을 하고, 보기에 잘못된 서명자가 포함된 청원을 주도하거나 접수하며, 소환 대상 공직자로부터 돈을 얻어 내려는 의도로 소환을 시도하는 경우에 형법상의 제재를 규정한 소환집행법은 1923년에 가셔야 제정되었다.¹³⁵⁾ 잘못된 청원을 접수하는 행위는 알래스카와 애리조나 주에서는 경범죄로, 오리건과 워싱턴 주에서는 중범죄로 규정하고 있다. 특정한 주에서는 잘못된 청원을 접수한 자에게는 구체적인 처벌을 규정하고 있는데, 예컨대 조지아 주에서는 1천 달러의 벌금이나 12개월의 징역에 처하며, 아이다호 주에서는 5천 달러의 벌금과 2년간의 징역에 처하며, 네바다 주에서는 1만 달러의 벌금과 10년 이내의 징역에 처한다.

1933년 오리건 주의회는 소환청원의 후원자로 하여금 기부자와 지출을 명시하는 보고서를 완성시켜서 접수하도록 규정하는 소환제 청원의 접수 절차를 마련하였다.¹³⁶⁾ 더구나 법률은 후원자가 정해진 서명자의 수를 확보하고, 후원자가 자신의 정책목표를 지지하도록 공직자를 설득하기 위하여 대상이 되는 공직자의 신변을 위협하는 수단으로 청원을 이용하는 것을 막기 위하여 청원 기간을 90일로 제한하고 있다.

1930년 캘리포니아 주의 소환제에 관한 글에서 버드(Frederick L. Bird)와 라이언(Frances M. Ryan)은 “법원은 소환제의 대상이 되는 여러 공직자들의 피안의 인식처가 되어 어떠한 공직자들도 현명한 검사의 도움을 받아서 거의 완벽하게 스스로 소환 절차를 방어할 수 있는 능력을 갖출 수 있다고 일부 당국들은 선언하게 되었다고 하였다.”¹³⁷⁾ 그러나 1930년 이후의 소환제와 관련된 경험은 그의 결론을 지지해 주지 않았다.

제10절 소환투표

소환제 청원과 관련된 서명 확인이 이루어지면 애리조나, 콜로라도, 아이다호, 몬태나, 네바다, 오리건 등의 주에서는 5일, 노스 다코타, 워싱턴 주에

서는 10일로 한정하여 대상이 된 공직자가 사임할 수 있는 기간을 부여하기 때문에 필요한 서명자 수를 확보하였다고 하여 언제나 소환투표가 실시되는 것은 아니다 (그림 2-3). 나아가 애리조나 주의 검찰총장은 반대하는 후보가 없으면 공직자는 소환되지 않는다는 의견을 내었으며, 애리조나 대법원은 1988년 애리조나 주는 주지사의 탄핵과 해임 후에 소환투표를 취소할 수 있다고 판결하였다.¹³⁸⁾

애리조나 주의 헌법은 소환청원 서명을 확인한 후 5일 안에 그 공직자가 사임하지 않으면, 임시선거의 명령을 내고, 그 후 100일에서 120일 사이에 투표를 실시하도록 규정하고 있다.¹³⁹⁾ 뉴저지 주 자치단체의 선택 현장에서 소환 대상이 된 공직자에게는 서명자 확인 후 2일 내에 총무국장이 그 공직자에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 후 5일 내에 그 공직자가 사임하지 않으면, 소환청원 접수 후 60일에서 90일 사이에 소환선거를 실시하도록 요구하여야 한다.¹⁴⁰⁾ 유사한 조항이 매사추세츠 주의 빌러리카(Billerica) 타운 현장에도 포함되어 있다.¹⁴¹⁾

그 공직자의 소환을 지지하는 사유들은 소환투표지에 인쇄되지만, 낱말의 수는 제한되는 바, 200 단어가 가장 일반적인 한계선이다 (그림 2-3).¹⁴²⁾ 1976년 오리건 주의 보고서에는 소환제의 사유는 주관적이거나 감정적으로 기술될 수 있다는 입장이었다.¹⁴³⁾ 소환 대상이 된 공직자는 200단어 범위에서 자신의 공직과 관련한 행위의 정당성에 관한 진술을 제출할 수 있다. 샌프란시스코 시는 투표용지 모양과 소환청원자의 사유, 대상 공직자의 해명, 유료 광고 등이 포함된 유권자에게 필요한 정보를 담은 팸플릿을 발행한다. 1983년 파인스타인(Dianne Feinstein) 시장의 임시 소환투표를 위하여 49개의 유료 광고—37개는 시장 지지 광고, 12개는 소환 지지 광고—가 포함된 팸플릿을 발행하였다.¹⁴⁴⁾

미시간 주의 소환법은 “소환에 반대합시다’ 또는 ‘소환에 찬성합시다’ 또는 ‘그와 유사한 뜻을 가진 말’을 투표용지에 게재하는 것을 허용하지 않는다. 소환을 요구하는 사유나 그에 대한 해당 공직자의 해명은 이탤릭체나 밑줄이나 다른 방법으로 강조할 수 없다”고 규정하였다.¹⁴⁵⁾

주에 따라서, 소환투표는 애리조나와 캘리포니아 주처럼 임시선거로 실시

[그림 2-3] 소환용 투표지

SAMPLE
A. V. INSTRUCTION BALLOT
OFFICIAL BALLOT
CITY OF HIGHLAND PARK
COUNTY OF WAYNE, STATE OF MICHIGAN
SPECIAL MUNICIPAL RECALL ELECTION
Saturday, February 19, 1977

REASON FOR DEMANDING RECALL

1. We charge that Jesse P. Miller has mismanaged (and will) to administer the affairs of this City as detailed below . . .

- a. Miller failed to curtail the \$8 million budget deficit.
- b. Miller spent taxpayers' money holding needless meetings.
- c. Miller lied by promising in 1968 \$675,000, while accepting \$1,000 from the owner of the Celebrity House.
- d. Miller failed to curb crime.
- e. Miller, as a member of the Hospital Board of Managers, and most recently as Mayor, has permitted Highland Park General Hospital and 288 beds.
- f. Miller's incompetence in strengthening future funding of Federal, State and County programs.
- g. Miller lied by refusing to keep his promise to return the \$10,000 yearly increase to the City Treasury.

2. We charge that Jesse P. Miller has violated 8 different sections of the City Charter, as detailed below . . .

- a. Sec. 2-30 - Hiring non-residents
- b. Sec. 2-31 (2) - Failure to hold public hearings resulting in \$200,000 loss at hospital
- c. Sec. 2-116 (4) - Selling equipment and benefits
- d. Sec. 2-4 (4) - Improper disposal of hospital assets
- e. Sec. 2-4 and 2-7 - Operating under an illegal budget
- f. Sec. 2-2 (1) - Preventing City Attorney from advising Council
- g. Sec. 2-4 and 2-5 - Encouraging late construction (liquor)
- h. Sec. 2-3 (4) - Failure to prosecute corrupt and criminal violations

THE ELECTED OFFICIAL'S JUSTIFICATION OF HIS CONDUCT IN OFFICE

The charges made in this ballot are a mixture of misleading half-truths and deliberate vilification by the political group that brought chaos and near bankruptcy to our City and were formulated last year by the voters. My administration inherited, from this group, a budget deficit of \$2,000,000.00. I found in Great Highland Park financial chaos, but because of years of neglect and mismanagement by former administrators, the State of Michigan closed it for building deficiencies.

My one reason to be elected and will be reelected upon completion of my first year.

Some accomplishments of my administration include:

- (1) closing all model studios and bringing about 30 pornography stores to Court.
- (2) closing model studios on East Grand Avenue and building new housing.
- (3) creating ground for an \$11 million, 200 unit housing development.
- (4) rehabilitating two flood and flood-prone areas through maintenance facilities.
- (5) securing emergency funding for police programs.
- (6) negotiating to reorganize Highland Park Hospital as a private, modern facility employing 800-1000 persons.
- (7) negotiating to reorganize Highland Park Hospital as a private, modern facility employing 800-1000 persons.

In summary, in one year, despite the crushing burdens of mismanagement from former administrations and the lack of cooperation from Council, we are progressing toward our goals.

SHALL JESSE P. MILLER BE RECALLED FROM THE OFFICE OF MAYOR OF THE CITY OF HIGHLAND PARK.

YES — 18 —>
NO — 19 —>

SAMPLE
ABSENT VOTERS INSTRUCTION BALLOT

PLEASE NOTE:

Punch the black dot just above the Number of YES or NO that you wish to Vote For.

YES - To Recall NO - Not To Recall

TREMONT McDERMOTT
City Clerk

되는 경우도 있고, 알래스카, 조지아, 오하이오 주처럼 예비선거나 총선거와 병행하여 실시되기도 한다. 정기 투표와 같이, 소환투표의 결과는 위스콘신 주의 경우는 3일, 오리건 주의 경우는 40일 등 규정된 기간 안에 이의를 제기할 수 있다(표 2-3).

살펴본 대로 1908년 오리건 주의 헌법이 처음으로 주 전역에 걸쳐 소환제를 인정하였다. 그러나 오리건 주의 헌법은 해당 공직자가 소환된 사건에서 대체 공직자가 그 투표에 거론되어야 하는지에 관하여 규정하지는 않았다. 1914년 오리건 주의 대법원은 두 가지의 분명한 문제가 소환투표지에 나타나야 한다고 결정하였다.¹⁴⁶⁾ 이러한 결정은 대다수의 유권자가 소환을 지지하고, 동시에 다수의 유권자들이 그를 재선출할 수 있는 문제를 낳았다. 1926년 오리건 주의 유권자들은 해당 공직자가 소환되어야 할 것인지에 관한 문제만이 투표지에 나타나야 하며, 대체 공직자는 보궐선거와 관련된 법에 따라 선출되어야 한다는 내용으로 헌법을 개정하였다.¹⁴⁷⁾

9개 주에서는 소환투표에서 유권자는 단지 해당 공직자가 당장 해임되어야 하는가의 문제에 관해서만 투표한다. 대다수의 찬성으로 확정된 투표는 사실상 대부분의 구역에서 해당 공직자를 해임하게 된다. 그러나 매사추세츠 주의 옥스퍼드 타운의 헌장은 "선거직 공직자의 소환에 대한 다수 투표는 투표해야 할 유권자의 최소한 50%가 해당 문제에 관하여 투표하지 않았거나 소환 찬성자의 수가 해당 공직자가 선출될 당시에 얻은 득표 수를 능가하지 않으면 무효"라고 규정하고 있다.¹⁴⁸⁾

공직자의 소환 여부만 가지고 별도로 투표를 실시하는 것은 그 공직자가 소환된 공석은 충원하기 위하여 임시선거를 실시하는 경우 정부 비용을 증가시키는 단점을 제외하고는 다른 후보자의 주장 등으로 인한 유권자의 관심의 분산 없이 현직의 해임 여부에만 유권자의 관심을 집중시킬 수 있는 장점이 있다.

동일한 투표지에 두 가지 문제를 게재한 곳에서는 소환의 찬성자들은 대개 대신할 후보의 선택과 후원, 선거운동을 병행한다. 위스콘신 주의 판사 해임안의 경우에만 소환 찬성자들이 1977년 데인(Dane) 카운티의 판사 시몬슨(Archie Simonson)의 해임 투표에서 표가 분산될 것을 우려하여 시몬슨의 경쟁이 되는 후보를 지원하지 않았다.¹⁴⁹⁾

소환투표에서는 다른 선거처럼 부재자 투표가 허용되며, 이것은 소환 활동의 결과에 중요한 역할을 할 수 있다(그림 2-4). 캘리포니아 주의 법률은 부재자 투표를 활용하며, 이러한 사실은 부재자 투표가 전체 투표자의 36%를 넘어선 1983년 샌프란시스코 시 파인스타인 시장의 해임 투표에서 반영되었다.¹⁵⁰⁾

제3장에서 설명하는 대로 주 전역을 선거구로 하는 공직자를 대상으로 한 소환은 흔하지 않다. 1921년 노스 다코타 주의 유권자들은 주지사 프레이저(Lynn J. Frazier), 검찰총장, 농업위원을 해임하였다. 흥미롭게도 프레이저는 1922년 공화당 연방 상원 의원 후보로 지명되어 선출되었으며, 1924년 라 폴렛(Robert M. La Folette)을 대통령 후보로 지지함으로써 공화당에서 제명되었다.

주지사로서 프레이저의 소환은 처음이었고, 유일하게 해임이 이루어진 경우이다. 샤프(Theodore C. Sharpe)는 프레이저 지사에 대한 고발은 부패나 의무의 태만을 포함한 것이 아니라 “채권 발행과 관련된 노스 다코타 은행의 특정 정책, 농민들에 대한 위협도가 높은 대출, 주 내의 소규모 은행들을 위한 노스 다코타 은행에 의한 채예탁과 관련된 편중 정책 등 지혜롭지 못한 정책에 초점이 모아졌다”고 보고하였다.¹⁵¹⁾

1988년 애리조나 주 유권자들은 미캠(Evan Mecham) 지사의 소환을 위한 임시투표를 실시하기 위하여 적절한 서명자 수를 확보하여 성공적으로 청원을 접수시켰으며, 이 투표는 5월 17일로 일정이 잡혔다. 그러나 애리조나 주의 상원은 4월 4일 미캠 지사에 관한 두 가지 비리를 확인하였으며, 21대 9로 탄핵안을 가결하여 그를 공직에서 해임하였다.¹⁵²⁾ 미캠 지사는 2월 5일 주 하원에서 45 대 14로 탄핵안이 가결되었다.

루이지애나 주지사의 해임을 위한 소환청원을 후원한 이들은 1992년 투표 장소에서 반경 600피트의 자유 캠페인 지역을 규정하고 있는 소환법의 조항에 이의를 제기하였다.¹⁵³⁾ 이 조항은 캠페인 T셔츠와 단추를 포함하여 수동적인 캠페인에도 적용하였다. 연방 지방법원은 그들의 이의를 기각하였고, 5차 순회항소법원에 항소가 이루어졌는데, 5차 순회법원은 1993년 제1차와 14차 개정안을 거부하고, 투표 장소 주변의 자유 캠페인 지역을 규정하는 데는 중요한 관심을 가지고 있다고 밝혔다.¹⁵⁴⁾

[그림 2-4] 소환투표용 부재자 투표지

ABSENT VOTER

OFFICIAL BALLOT

CITY OF ROY
PIERCE COUNTY, WASHINGTON

SPECIAL ELECTION—MAY 25, 1976

INSTRUCTIONS: To vote for or against a proposition place "X" in appropriate following the proposition

	<p>PROPOSITION NO. 1</p> <p>RECALL—MAYOR GARY ROUSH</p> <p>Shall Gary Roush, the elected Mayor of the City of Roy, be recalled on the following charge which alleges malfeasance, misfeasance or violation of his oath of office: He utilized Pierce County Manpower Program employees (Ralph D. Craddock, Jeffery B. Craddock, Michael W. Cooper) to perform manual yard work services at the Mayor's personal property during summer 1975?</p> <p>FOR the Recall of Gary Roush, Mayor of the City of Roy <input type="checkbox"/></p> <p>AGAINST the Recall of Gary Roush, Mayor of the City of Roy <input type="checkbox"/></p>	
--	--	--

출처: Pierce County Board of Elections.

애리조나, 아이다호, 몬태나, 네바다, 오리건 등 5개 주에서는 만약 1차 소환이 실패하면, 추진자들이 앞의 소환 절차에 든 비용을 부담하는 조건으로 또 다른 해임안을 발의할 수 있다. 캘리포니아와 루이지애나 주에서는 비용의 부담을 규정하고 있지는 않지만, 소환의 재시도는 대개 6개월에서 18개월 동안은 불가능하다. 콜로라도 주에서는 제2차 소환청원을 서명자 수가 1차 소환 시도의 두 배인 직전 총선 투표자의 50%를 넘는 경우에만 허용하고 있다. 아이다호, 캔자스, 미주리, 노스 다코타, 오리건, 워싱턴, 위스콘신 주는 특히 공직자 해임 시도는 재임중에 단 한 번의 추가 시도만 허용한다.

제11절 임명직 해임에 대한 제한 조치

공직으로부터 해임하는 소환제의 적용을 받는 공직자가 동일한 공직에 임명되는 것을 방지하기 위하여 주 법률과 지방정부의 현장은 보통 2년간 일정 기간 동일하거나 유사한 공직에 임명되는 것을 금지하고 있다. 연방과 주의 판례법은 이러한 조항이 미국 헌법의 수정 제14조의 동등한 보호 조항을 위반하는 것이 아님을 분명히 하고 있다.

미시간 주의 법률은 해임된 공직자가 소환으로 인하여 공석이 된 공직의 후보가 되는 것을 금할 뿐만 아니라 그 자리에 임명되는 것도 금하고 있다.¹⁵⁵⁾ 유사하게도 소환청원이 접수된 이후에 사임하는 공직자도 “해임된 그 공직의 임기 동안” 공직에 임명될 수 없도록 하고 있다.¹⁵⁶⁾

제12절 캠페인 비용

소환투표에는 해당 공직자와 관련된 정부 양쪽으로 비용이 든다. 샌프란시스코의 파인스타인 시장은 소환투표에서 이기기 위한 캠페인 비용으로 334,000달러를 썼으며, 샌프란시스코 카운티와 시정부도 투표 비용으로 450,000달러를 지출하였다.¹⁵⁷⁾ 캘리포니아 주의 부패방지법이 소환제에는

적용되지 않는다.¹⁵⁸⁾

오리건 주의 소환법은 해임안의 후원자는 유권자의 서명을 받기 전에 모든 후원자와 후원조직의 구성원의 이름과 주소를 밝히는 가운데 선서문을 첨부하도록 요구하고 있다.¹⁵⁹⁾ 워싱턴 주의 소환법은 부패방지 조항에 “소환청원에 서명을 하거나 하지 않도록 유도하기 위하여 어떤 배려, 보상, 선물, 사례나 가치 있는 어떤 것을 약속하는 것”을 금하고 있다.¹⁶⁰⁾

조지아 주의 법률은 정부 활동의 윤리 조항을 다른 선거와 마찬가지로 소환 절차에 적용한다.¹⁶¹⁾ 워싱턴 주의 법률은 주의 반부패법에 따라 소환 캠페인 주관자에게 청원과 소환 캠페인을 벌일 때 든 비용에 관한 보고서를 제출하도록 요구하고 있다.¹⁶²⁾

주에서 소환 대상이 된 공직자는 소환청원을 극복하기 위한 캠페인의 비용 지출에서 반부패법의 제한을 받지 않는다. 1976년 버클리(Buckley) 대 발레오(Valeo) 사건에서 연방대법원은 “개인이든 조직이든 캠페인 비용이나 개인 후보자의 사적 기금에 의한 지출에 대한 제한은 헌법상 효력이 없다.”¹⁶³⁾고 판결하였다.

언급한 대로 캘리포니아 주의 헌법은 소환제 시도에 맞서 승리하기 위하여 해당 공직자가 지출한 캠페인 비용을 환불하는 조항을 두고 있다. 콜로라도 주의 헌법은 해당 공직자가 해임되지 않거나 청원이 성립되지 않은 경우는 자치단체로 하여금 그에게 캠페인 비용을 지불하도록 하고 있다.¹⁶⁴⁾ 1989년 콜로라도 주 검찰총장은 소환청원에 성공적으로 도전한 공직자는 소환투표가 이루어지지 않았기 때문에 그에 대한 비용을 부담하지 않도록 훈령을 발하였다.¹⁶⁵⁾ 샌프란시스코 카운티와 시의 현장은 소환투표에서 이겨 공직을 보유하게 된 공직자는 그 비용을 환불하도록 하고 있다.¹⁶⁶⁾

제13절 지방정부의 소환제 절차

지방자치현장의 소환제 절차도 본질적으로 주 헌법이나 법률상의 소환 절차와 유사하여 선서문 또는 해임하고자 하는 공직자의 성명, 소환을 시도하

는 사유, 서명을 통한 청원의 시한 이후 청원투표의 계획의 요구 등 지정된 지방 공직자의 자료와 함께 10명의 유권자의 서명에 의한 청원이 포함된다.

주의회는 지방정부를 위하여 제정된 소환제 조항을 설치하며, 특정한 지방 정부는 소환제 조례를 기초하고, 제정할 수 있는 권한을 부여하고, 모든 종합 지방자치단체에게는 주의 소환법 채택을 인정하며, 종합 지방자치단체에게는 소환제 조항을 포함한 자치현장의 기초와 채택권을 인정한다. 제3의 방식으로 플로리다 주 대법원은 주 법률을 참조함으로써 소환제를 채택하는 조항을 포함하고 있는 로렐 힐(Laurel Hill) 시의 현장 조항을 타당한 것으로 인정하였다.¹⁶⁷⁾ 뉴햄프셔 주는 1991년까지는 시나 타운이 그들의 현장에 소환제 조항을 설치하는 것을 인정하지 않았으나, 지금은 베드퍼드(Bedford), 데리(Derry), 더햄(Durham), 훅셋(Hooksett), 뉴마켓(Newmarket) 등 5개 타운이 소환제 조항을 포함한 현장을 보유하고 있다.¹⁶⁸⁾

주의 소환법이나 기타 선거법이 자치단체의 자치현장의 소환 조항에 대하여 우선권(preemption)을 갖는지에 관한 문제가 자주 제기되고 있다. 캘리포니아 주의 선거법은 선거법의 소환제 조항은 “시나 카운티의 현장 또는 시나 카운티의 소환제와 관련된 내용을 실시하기 위하여 채택된 조례”에 설치되어 있는 조항을 침해하지 않는다고 판결함으로써 위와 같은 문제에 명확하게 답하고 있다.¹⁶⁹⁾

1909년 워싱턴 주의 대법원은 자치현장의 소환제 조항의 합헌성을 지적하고 다음과 같은 내용의 의견을 내었다:

현장을 기초하면서 에버렛(Everett) 시의 시민들은 그들의 대표자들이 모든 지방 문제에 관하여 현존하는 정서와 변화하는 정서 모두에 엄격하게 따라야 하며, 만약 어떤 선거직 공직자들도 이에 대응하는데 실패하면, 대다수의 유권자들이 결정하면 해임되어야 한다고 생각하였다. 공직자가 선거구민의 이러한 권력에 종속된다는 사실을 수용한다면, 그의 공직의 임기는 투표를 통하여 표현된 다수의 소망에 따르게 된다. 해임의 추진은 헌법에 규정된 특성만은 아니다. 공공의 관심사에 대한 공직자 개인의 관점을 과감하게 고수하는 것이 그 시의 이익에 잘 기여할 것인지에 관한 문제는 정치적인 것인지 사법적인 것이 아니다.¹⁷⁰⁾

미시간 주의 헌법과 법률은 주의 소환법 조항을 자치현장에 그대로 적용할 수 있는지에 관하여 명백하게 밝히지 않고 있으며, 자치현장의 조항이 우선권을 가질 수 있는지에 관하여 법원에 심판을 청구하였다. 1949년 미시간 대법원은 Michigan Compiled Laws의 소환제 관련 조항은 최고권을 가진다고 판결하고, 상이한 내용을 포함하고 있는 자치현장의 소환제 조항을 무효화하였다.¹⁷¹⁾

1959년의 판결에서 미네소타 주 대법원은 자치현장의 소환제 조항의 합헌성을 인정하였지만, 현장의 소환제 조항은 공직에서 배임과 직권 남용을 이루는 사유들을 청원자들이 열거하여야 한다는 점을 확인하였다.¹⁷²⁾

1971년 코네티컷 주 상급법원의 테스트(Robert J. Testo) 판사는 소환제 투표를 규정하고 있는 웨스트포트(Westport)의 현장의 소환제와 관련된 절은 교육위원회 위원들은 주의 공직자이지 지방정부 공직자들이 아니기 때문에 그들에게 적용할 수 없다고 판결하였다.¹⁷³⁾ 4년 후, 조지아 주 대법원은 특정한 상황에서 공직자를 해임하도록 규정한 주 헌법은 우선권을 가진 것이 아니며, 소환제의 채택을 가로막는 것이 아니라고 판결하였다.¹⁷⁴⁾

1976년 플로리다 주의 검찰총장은 주 소환법은 자치단체의 공직자에게는 그 적용이 제한된다는 의견을 내었으며, 1979년에는 데이드(Dade) 카운티를 제외하고는 모든 지방자치단체와 현장을 보유한 카운티의 소환제 절차를 규정한다고 해석하였다.¹⁷⁵⁾ 1982년 플로리다 주의 검찰총장은 주 소환법은 데이드 카운티 내의 모든 지방자치단체들에 적용되며, 자치현장의 소환제 조항과 상충될 때는 주 소환법 조항이 우선한다고 결정하였다.¹⁷⁶⁾

매사추세츠 주 자치현장절차법(Massachusetts Home Rule Procedure Act)은 “자치법이나 조례로는 조항의 구성, 선출이나 임명의 방법, 공직의 임기 등을 변경할 수 없다”고 규정하고 있다.¹⁷⁷⁾ 그럼에도 불구하고 여러 시와 타운들이 자치현장이나 현장의 개정을 통하여 소환제에 관한 규정을 설치하고 있다.

매사추세츠 주의 33개 시와 타운이 소환제를 채택하고 있다고 보고하면서, 매사추세츠 주 의회연구위원회는 그러한 현장이 “지방자치현장을 통하여 선거에 관하여 규정하는 것”을 금지한 헌법의 자치현장을 규정하고 있는 수정

조항을 위반하는지에 관하여 문제를 제기하였다.¹⁷⁸⁾ 이 보고서는 다음과 같이 언급하였다:

최근 캠페인 비용을 제한하는 보스턴 시의 조례를 무효화하여 제기된 논쟁의 근원이 되기도 하였지만, 이 조항을 해석한 판례가 없다……. 그러나 총무부의 선거관리국은 종래에 제7절(1)은 투표권, 선거 행정의 세부 내용, 달리 말하자면 주 법률에 의하여 규제되는 사항을 헌장에 규정하는 것을 금하는 것으로 해석하였으며……. 그러므로 비록 권위 있는 사법적 결정이 이루어지기 전에는 의문의 여지가 있기는 하지만, 주의회가 설정한 특정한 기준에 충족되는 자치현장의 소환제 조항만 타당한 것으로 간주한다.¹⁷⁹⁾

코네티컷 주의 자치현장에 규정된 소환제 조항도 유사한 문제가 제기되었다. 코네티컷 주의 시와 타운에 대한 주 헌법에 의한 재량권 조항을 둘러싸고 모호성의 문제가 제기되었다. 20개의 지방자치현장이 소환제 조항을 규정하고 있다. 5개의 소환제 조항은 의회나 여타의 특별법에 의하여 승인된 특별법헌장에 의하여 인정된 것이며, 결과적으로 이들 조항의 법적 지위는 명백하다. 그러나 지방정부 수준에서 기초하여 채택한 15개의 현장이 소환제 조항을 포함하고 있으며, 지방의 재량권에 관한 헌법상의 규정을 시행하는 법률은 “이 장(章)의 어떤 조항도 타운, 시, 버러(borough)가 유권자의 자격과 허가…… 선거의 운영, 절차, 선거의 다툼에 영향을 미치는 문제를 기초하고 채택하거나 개정할 수 있는 권한을 부여하는 것이 아니다”라고 규정하고 있기 때문에 이들 조항에 관한 타당성에 관하여 지방정부의 전문가들이 의문을 제기하였다.¹⁸⁰⁾

1985년 코네티컷 주의 대법원은 주 하원이 구체적인 권한을 자치단체에 위임하고, 또 만약 주의회가 지방자치단체에 소환권을 부여하려고 하였다면, 명시적으로 부여하였을 것(a fortiori)이라는 점을 주목하면서 워터타운(Watertown)이 자체적으로 기초하여 채택한 현장의 소환제 조항은 만장일치로 무효화하였다.¹⁸¹⁾

자치현장에 포함된 소환제 조항의 합헌성에 관련된 법원의 가장 많은 판결은 1976년 펜실베이니아 주 대법원에 의하여 이루어졌으며, 필라델피아

시의 리조(Frank L. Rizzo) 시장에 반대하는 이들이 채택한 그 시의 자치현장의 소환제 조항도 불법화하였다.¹⁸²⁾ 법원의 다수 결정도 공직자를 해임하는 방법을 구체화한 1874년의 주 헌법의 한 절을 다양하게 해석하는 데 근거하였다.¹⁸³⁾

필라델피아 시의 현장은 만약 청원 서명자가 지난 선거에서 시장에게 투표한 수의 25%에 이르면 소환투표를 실시하도록 하였다.¹⁸⁴⁾ 소환투표가 실시되는 데는 전체적으로 145,448명의 서명자를 요하였다. 리조 시장의 해임을 주장하는 이들은 210,806명의 서명자를 확보하여 선거관리위원회에 제출하였으며, 선관위는 121,902명의 서명은 인정하지 않았고, 115,818명의 서명은 소환 찬성자들 16명이 서명하여 인정되지 않았다. 펜실베이니아 대법원은 서명자의 수가 충분하기에 관하여 판결을 유보하는 대신에 필라델피아 시의 자치현장에서 소환제 조항을 불법화함으로써 판결의 효과를 확대하였고, 그로써 주 내의 모든 자치현장의 소환제 조항을 불법화하였다.

흥미롭게도 자치현장의 소환제 조항의 합헌성에 관한 도전은 두 차례의 취임식에서 소환제 조항을 포함하고 있는 시 현장을 준수할 것을 선서해야 했던 한 시장에 의하여 이루어졌다. 펜실베이니아 주의 법원의 판결과 달리 1957년 테네시 주 상소법원은 시장은 현장의 합헌성에 대하여 의문을 제기할 수 없다고 판결하였다.¹⁸⁵⁾

펜실베이니아대학교 법과대학 전 학장인 포드햄(Jefferson B. Fordham)은 펜실베이니아 대법원의 판결을 비판하는 글을 썼다. 1977년 그는 계속하여 “헌법 개정이 가능한 이래 1,922개의 자치현장의 개정은 기본적으로 합리적인 문제로서 1874년의 합치하지 않는 헌법 조항에 대한 통제로 간주되어야 한다는 입장을 취하였으며…… 법원의 의견과 그에 동의하는 의견들은 1968년 수정 조항을 인용조차 하지 않으며, 텍스트를 참조하지도 않고, 헌법 수정에 의하여 직접 수여된 자치현장권의 성격 및 범위와 관련하여 구체적으로 언급하는 데서 초래하는 영향을 고려하지도 않았다”고 비판하였다.¹⁸⁶⁾

제14절 정족수 상실의 문제

소환제의 성공적 채택은 공직자의 해임으로 인하여 활동에 필요한 의사 정족수가 부족하여 지방자치단체의 의결기구가 무력화되는 결과가 될 수 있다. 물론 문제는 주 법률이나 자치현장이 소환된 공직자를 대신할 공직자의 선출을 동시에 규정하거나 의사 정족수를 확보하기 위하여 충분한 수의 공직자를 임명하도록 규정하고 있는 경우에는 이러한 문제는 발생하지 않는다.

캔자스 주의회는 1978년 “동일한 정부에 봉사하는 지방 공직자 가운데서 동시에 소환 대상이 되는 지방 공직자의 수를 과반수에서 1명을 제외한 수로 한정하여” 규정함으로써 의사 정족수 미달의 문제를 다루었다.¹⁸⁷⁾ 나아가 주 법률과 지방자치단체 현장은 대개 지방의회로 하여금 의회의 공석을 채우기 위하여 구성원을 선임할 수 있도록 허용하고 있다. 그럼에도 불구하고 대개 모자라는 정족수의 선임도 의사 정족수가 유지되지 않으면 불가능하다.

워싱턴 주에서는 1916년 야키마(Yakima) 카운티의 3명의 커미셔너를 해임함으로써 특이한 상황이 초래되었다. 공식중인 3명의 커미셔너를 임명하는 주지사의 조치에 이의가 제기되었으나, “주지사는 모든 공직자가 충원되어 있는지, 그로부터 임무가 수행되는지를 살필 권한이 주어져 있다”고 규정하고 있는 1890년의 주 법률을 참조하여 워싱턴 주 대법원은 주지사의 임명이 타당하다고 하였다.¹⁸⁸⁾

1939년 캘리포니아 주 아카디아(Arcadia)는 의원 2명이 해임되고, 1명은 소환 투표의 결과로 사임하였기 때문에 5명으로 구성된 의회는 정족수가 부족하게 되었다. 현재의 캘리포니아 법률은 유권자들이 소환투표에서 의회의 공석을 충원하거나 임시선거를 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 유권자들이 임시선거를 요구하지 않았기 때문에 법원은 주 법률이 다수로써 의사 정족수를 구성한다고 규정한 것과 관계 없이 남은 2명으로 공식중인 의석을 충원할 수 있는 의사 정족수를 구성하도록 결정하였다.¹⁸⁹⁾ 일찍이 켄터키 주

대법원은 교육위원회의 공석을 잔여 위원들에 의하여 충원하는 것은, 의사 정족수의 결여와 대체적인 법률 조항이 결여되어 있음에도 불구하고, 타당하였다고 판결하였다.¹⁹⁰⁾

1970년 워싱턴 주의 타코마(Tacoma) 시는 자격이 없는 매니저를 채용한 혐의와 타코마 케이블 회사에 케이블 TV 관할권을 부여한 혐의로 고발된 9명 중에서 5명을 해임하였다.¹⁹¹⁾ 나머지 4명의 의원으로는 의사 정족수를 구성하지 못하기 때문에 선임에 의하여 공식중인 구성원을 충원할 수 있게 하는 현장 조항을 채택할 수 없었다. 공식중인 공직을 충원하는 방법을 결정함에 있어서, 타코마 시의 검사보가 시의 매니저에게 공석을 충원하는 규정이 없는 경우 주 법률은 주지사에게 “모든 공직이 충원되어 있는지를 감독”하도록 하여 주 헌법은 주지사에게 주 공직자의 공석을 충원할 권한을 부여하고 있다고 조인하였다.¹⁹²⁾ 타코마 시는 에반스(Daniel J. Evans) 주지사에게 의사 정족수를 채우기 위하여 의회 구성원을 임명하도록 청원하였고, 주지사는 빌렛(Allan R. Billett)을 공식중인 의원에 임명하였다.¹⁹³⁾

제15절 요약과 결론

26개 주에서는 주 헌법이나 법률에 의하여 여러 주정부와 지방정부에서 모든 선거직이나, 주정부 공직자에 한하거나, 모든 지방 공직자나 특정한 지방 공직자를 해임하기 위하여 소환제를 사용할 수 있는 권한을 유권자들에게 부여하고 있다. 나아가 소환제를 위한 구체적인 권한을 결여하고 있는 여러 주에서는 헌법이나 법률적 자치현장 조항은 모든 또는 특정한 종합 자치단체가 소환제를 규정하는 현장을 기초하여 채택할 수 있도록 하였다. 살펴본 대로, 코네티컷 주와 펜실베이니아 주 대법원은 자치현장의 소환제 조항을 불법화하였다.

여러 주에서는 헌법상의 소환제 조항이 자동으로 시행되는 것이 아니어서 그 집행은 시행법을 제정하는 주의회의 협력에 의존하고 있다. 주의 법원은 소환제가 정치적인 절차인지 아니면 사법적인 절차인지를 결정하는 데 중요

한 역할을 수행하였다. 법원이 소환제가 사법적인 절차라고 판결한 곳에서는 유권자들이 소환제를 통하여 공직자를 해임하는 데 큰 어려움을 겪었다.

많은 헌법 및 법률상의 소환제 조항들은 판사나 여타 지정된 공직자를 제외하고, 유예 기간 동안—대개 임기의 첫 6개월—및 총선 직전의 기간에는 소환제의 이용을 금지하고, 주어진 임기중에 단 한 번의 소환만 허용함으로써 많은 제한을 가하고 있다. 소환 캠페인의 성공은 청원 요건인 서명자 수의 영향을 크게 받는다. 바로 앞에 실시된 공직선거에 투표한 유권자의 10%와 같은 약한 규제적 요건에 비하면 강한 규제적 요건, 특히 등록 유권자의 높은 비율은 소환 지지자들에게는 넘기 어려운 큰 장애가 된다. 주민발의와 주민투표와 마찬가지로 청원을 위한 서명 등과 관련된 부정 행위와 캠페인 재정의 불균형성은 소환제와 관련된 잠재된 문제들이다. 그럼에도 불구하고 경험의 쌓이면서 대부분의 소환 캠페인에서 그것은 큰 문제가 되지 않았다. 제3장에서는 주 공직자를 해임하기 위한 소환제의 이용을 검토하고, 참여 민주주의의 장치로서 소환제의 평가를 촉진하고자 한다.

각 주

- 1) *Constitution of the State of New York*, art.9, §2 참고.
- 2) *Hilzinger v. Gillman*, 56 Wash. 228, 105 P.471(1909).
- 3) *Constitution of Wisconsin*, art. 13, §12.
- 4) *State v. Harris*, 114 P. 109(1914).
- 5) *Miller v. Wilson*, 59 Ariz. 403, 129 P.2d 668(1942).
- 6) *Constitution of Louisiana*, art. 10, §26.
- 7) *Constitution of Arizona*, art. 8, §1.
- 8) *Constitution of Alaska*, art. 11, §8.
- 9) *Constitution of New Mexico*, art. 12, §14.
- 10) *Code of Alabama*, § §11-44E-168, 11-44-134; *Minnesota Statutes*, § §351. 15-351.22.
- 11) Arkansas, Florida, Georgia, Hawaii, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Missouri, Nebraska, New Jersey, New Mexico, New York, Ohio, Pennsylvania, South Dakota, Tennessee, West Virginia, Wyoming
- 12) *Constitution of California*, art. 2, §19.
- 13) *Muehleisen v. Forward*, 4 Cal. 2d 17, 46 P.2d 969(1935); *Becker v. Council of City of Albany*, 47 Cal.App.3d 702, 118 P.2d 924(1941).
- 14) *City of Saurel Hill v. Sanders*, 392 So.2d 33(Fla. App. 1980).

- 15) *New Jersey Laws of 1960*, chap. 210; *New Jersey Statutes Annotated*, §40. 69A-210.
- 16) *Town of Billerica (Massachusetts) Charter*, art. VI, §6-4.
- 17) *Town of Oxford (Massachusetts) Charter*, chap. 7, §6.
- 18) *Laam v. McLaren*, 28 Cal.App. 632, 153 P. 985(1915).
- 19) *Johnson v. Maehling*, 123 Ariz. 15, 497 P.2d 1(1979).
- 20) *Groditsky v. Pinckney*, 661 P.2d 279(1983); *Matter of Recall of Redner*, 153 Wis.2d 383, 450 N.W.2d 808(1989).
- 21) *Caravan v. Messina*, 31 Conn.Sup. 447-450, 334 A.2d 237(1973).
- 22) *Simon v. Canty*, 195 Conn. 524(1985).
- 23) *Constitution of Ohio*, art. 2, §38.
- 24) *Ohio Revised Code*, §3.08.
- 25) *State ex rel. Hackley v. Edmonds*, 150 Ohio St. 230(1948).
- 26) *Constitution of Ohio*, art. 8, § §3, 7.
- 27) *Virginia Laws of 1975*, chap. 515, 595; *Code of Virginia*, § §24.1-79.5, 24.1-79.7.
- 28) *Constitution of Mississippi*, §139; *Mississippi Code Annotated*, §25-5-7.
- 29) *Constitution of Wisconsin*, art. 13, §12.
- 30) 68 OAG(Wisconsin) 148(1979).
- 31) *Ibid.*, 146. *State ex rel. Martin v. Zimmerman*, 223 Wis. 16, 288 N.W. 454(1939).
- 32) *Michigan Public Acts of 1954*, Number 116; *Michigan Compiled Laws Annotated*, § §168.121, 168.149(1967). *New Jersey Laws of 1935*, chap. 105, §2.
- 33) *Constitution of the United States*, art. 1, § §5-6. Fourteenth Amendment, §3. *Keogh v. Horner*, 8 F.Supp.923, D. Ill.(1934); *Burchell v. State Board of Election Commissioners*, 252 Ky. 823, 68 S.W. 427(1934); *State ex. rel. 25 Voters v. Selvig*, 170 Minn. 406, 212 N.W. 604(1927).
- 34) *Arizona Laws of 1973*, chap. 159; *Arizona Revised Statutes*, § §19-221, 19-222.
- 35) Albert M. Kales, *Unpopular Government in the United States* (Chicago, Ill.: University of Chicago Press, 1914), p.125.
- 36) *Montana Laws of 1977*, chap. 364; *Revised Code of Montana*, §2-16-603(3).
- 37) *Greeley (Colorado) City Charter*, §4.3.
- 38) 1984년 3월 28일, 롱비치(Long Beach) 시 대변인 파킨(Robert W. Parkin)으로부터 필자에게 온 편지.
- 39) *State ex rel. Hoel v. Brown*, 105 Ohio St. 479-487(1922).
- 40) *State ex rel. Hackley v. Edmonds*, 150 Ohio St. 203-218(1948).
- 41) *Dayton v. Thomas*, 28 Ohio Dec. 261, 20 Ohio N.P.(n.s) 539(1916).
- 42) *The Historical Development and Use of the Recall in Oregon* (Salem: Legislative Reserch, 1976), p. 13.
- 43) *Minnesota Statutes Annotated*, § §351.15-351.22.
- 44) *Montana Code Annotated*, §2-16-613(2); *New Jersey Statutes Annotated*, § 40:69A-168; *California Election Code*, §11007; *Code of Georgia*, §21-4-5; *Kansas Statutes Annotated*, §25-4323; *Minnesota Statutes Annotated*, §351.16; *Constitu-*

Yishai, Y.(1992), "From an Iron Triangle to an Iron Duet?: Health Policy Making in Israel," *European Journal of Political Research*, 21.

독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스*

정 원 식(경남대학교 법행정학부)

독일은 동·서양의 여러 나라와 비교하여 상대적으로 강한 지방자치를 실시하고 있는 국가에 속한다. 1990년대 초 그동안 제한되었던 직접주민참여의 문제에 중점을 두고 지방자치제도의 근본적인 개혁이 단행되었으며, 그 골자는 전통적으로 지배해 온 대의민주주의 원칙에서 벗어나 지방수준에서 직접민주주의를 강화시키는 것이었다. 본 논문은 독일의 이러한 지방자치제도의 역사와 개혁을 중심으로 지방자치단체의 정치·행정시스템의 변화과정과 주민참여에 대한 것을 로컬 거버넌스의 관점에 초점을 두고 분석한다. 개혁된 주민참여제도는 지방정치인의 직접선출과 불신임 및 해임건의, 의회의결의 참여 등 다양한 형태의 직접참여를 제도화시킴으로써 지방자치에 있어서 주민을 자치단체 정치·행정의 수요자나 통치의 대상이 라기보다는 지방정책의 형성과 집행과정에서 참여의 주체임을 분명하게 보여주고 있다. 이러한 주민참여 활동을 기반으로 주민은 개인 또는 각종의 영리 및 비영리 사회단체를 통해 정책과정의 파트너로 역할하면서 유연하고 탄력성이 있는 거버넌스 중심의 지방자치를 주도하고 있다.

□ 주제어: 지방자치, 주민참여, (로컬) 거버넌스, 직접민주주의, 주민투표, 주민소환

I. 머리 말

독일의 지방자치는 프로이센시대부터 현재까지 약 200여 년의 역사와 전통을 갖고 있으며, 1) 특히 주민이 정책과정에 직접 개입한 것은 바이마르공화국시대부터 관찰되

* 이 논문은 2003학년도 경남대학교 학술논문 게재 연구비의 지원에 의해 수행되었음.

1) 독일지방자치의 역사적 근원은 1808년 프로이센제국 도시법(Preussische Staedteordnung)에서 찾을 수 있다. 이 법은 국가경제와 국민생활의 향상을 위한 일종의 국가개혁프로그램으로서 각 도시의 자치권 인정과 상공업에 대한 국가규제 철폐와 자치단체의 자율권 보장의 지방자치 내용을 명시하고 있다. 그러나 도시자치에 있어 주민참여는 지주나 자본가 그리고 남성들에게 한정되어 있었으며, 국민주권이나 분권 또는 자치단체의 자치권 등을 실현하기 위한 취지보다는 근본적으로 국가의 임무를 자치단체에 전가시켜 통치문제를 해결하고 국민경제활성화를 통한 국가재정확보의 수단으로 제정되었던 것이다(Gpringcrum 2002; Nassermacher 1999: 38-45).

* 권 기 창 : 한양대학교에서 행정학박사학위(논문: 기술혁신에 대한 정부자원정책의 영향분석, 1993)를 취득하고, 현재 국회사무처 예산정책국에 예산분석관으로 재직하고 있다. 관심분야는 과학기술 및 정보통신정책, 예산분석, 정책분석 및 평가 등이며, 주요논문은 각종 분석보고서 및 한국행정연구 등에 기고되었다. 한양대학교 등 강사와 국회 입법조사분석관을 역임하였다(gckim@assembly.go.kr).

어지고 있다. 이러한 전통 위에서 국가사무의 입법 및 정책결정권은 연방정부에 있지만 정책의 집행 및 행정권은 전적으로 주(Länder)에 부여되었으며, 주정부도 역시 대부분의 행정적 결정과 집행권을 기초자치단체에 위임시키고 있다. 따라서 독일은 동·서양의 여러 나라와 비교하여 상대적으로 강한 지방자치를 실시하고 있는 국가로 인식되고 있다(Wollmann 2002; Gunlicks 1986).²⁾ 이 같은 특성은 독일이 오랫동안 지역적으로 통치권이 나누어져 있었던 국가분열의 역사와 1871년 이후 1933년 이전까지 독일연방제국시대의 지방분권적 정치행정시스템이 1949년에 건국된 독일연방공화국의 정치·행정문화와 제도로 상당부분 계승된 것에 기인하고 있다. 특히 독일 연방헌법 제28조에 따르면 지방자치단체는 지방자치권 및 자율권을 누리고 있으며 연방과 주정부 어느 누구도 그들의 영역에 개입하는 것을 인정하지 않는다고 규정함으로써 강력한 헌법적 지위를 보장받고 있다(Reichard 2003: 346).

그러나 독일의 지방자치 역사와 전통에 비추어 연방과 주정부에 대한 지방자치단체의 강한 자치권한이 반드시 풀뿌리 민주주의의 확립과 폭넓은 주민참여를 의미하는 것은 아니다. 지방자치단체의 권한은 주민의 직접참여를 위한 전제 또는 필요조건이지 결코 충분조건은 아니었다. 바이마르공화국 당시 지방자치단체에서 실시되었던 직접선거와 주민소환, 주민발안, 주민투표 등의 주민직접참여제도 및 직접민주주의 요소들이 바덴-뷔어템베르크 외의 지역에서는 찾아보기 어려웠다(Bogumil 2001; Jung 1999; Schifffers 1999; Knemeyer 1993; Engeli 1985). 현행 독일헌법 제28조 2항의 주민총회와 연방건축법 제3조의 도시계획 규정 외에는 주민참여에 대한 제도적 보장을 찾을 수 없다. 연방헌법 28조 1항은 대의민주주의(representative democracy)를 지방자치단체의 정치·행정의 원칙으로 하고 있다. 오히려 지방자치의 주민참여는 공식적·제도에서보다는 비공식적 정치·행정과정의 측면에서 지방 정치·행정문화의 전통에서 이루어졌었다(Danwitz 2000; Schmid 1996; Beyme 1991; Thraenhardt 1981). 정치·문화적으로 지방자치단체의 전통적 압력단체 또는 파트너 역할을 하였던 사회단체 및 조합들과 지방자치단체 3자가 하나의 비공식적 협력체제를 이루면서 독일의 로컬거버넌스를 형성하였던 것이다. 이러한 전통하에서 주민은 지역사회단체들을 통하여 단지 자신들의 정치적 요구를 표현하였을 뿐이며 지방의 정치·행정의 직접참여는 제한되어 있었다. 그러나 1990년대 초 이와 같은 주민의 직접참여 문제를 개선하기 위해 독일 지방자치법에 대한 근본적인 개혁이 단행되었으며, 그 골자는 전통적으로 지배해 온 대의민주주의 원칙에서 벗어나 지방수준에서 직접민주주의를 강화시키는 것이었다(Wollmann 2001, 2002). 현재 독일 대부분의 주는 자치단체장과 의

2) 예컨대 지역행정기관의 설립 경우에 있어서도 모병 및 국경업무와 같은 일부만을 제외하고는 지방정부의 고유권한으로 하고 있다. 이러한 점은 연방정부가 필요에 따라서는 언제든지 지역행정기관을 설립할 수 있는 미국과도 구별된다(Wollmann 2002: 3-4). 독일 현대사에서 히틀러 정권과 1990년 통독 이전의 동독에서 지방자치는 단지 연방정부의 하급행정에 불과하였고 자치권은 실질적으로 전무한 상태였다.

원들에 대한 직접선거 및 주민소환, 주민발안, 주민투표제 등의 직접민주주의와 주민참여 제도를 갖추고 있다.

이러한 독일 지방자치제도의 역사와 개혁을 중심으로 본 연구에서는 바덴-뷔어템베르크주의 지방자치법을 모델로 하여 지방자치의 개혁이후 지방자치단체의 정치·행정시스템의 변화과정과 주민참여에 대한 것을 로컬 거버넌스의 관점에 초점을 두고 분석한다. 이러한 연구목적 달성을 위하여 우선 1990년대 지방자치법 개혁이후 직접 주민참여의 형태와 활동을 개괄적으로 살펴보고, 주민직접참여의 활성화 및 전제조건이 무엇인지 검토·분석한다. 둘째, 이러한 직접적 주민참여제도의 도입이 지방의 정치·행정시스템에 어떠한 변화와 영향을 미쳤으며 이를 바탕으로 독일의 로컬 거버넌스가 어떠한 형태로 형성되고 변화되었는지를 주민참여와 관련하여 분석한다.³⁾

II. 독일의 주민참여와 로컬 거버넌스의 이론적 논거

1. 주민과 지방자치단체간의 관계

독일의 지방자치에 있어 주민참여는 독일연방공화국 정치·행정체제와 지역사회의 정치·행정문화라는 두가지 측면에서 이해할 수 있다. 하나는 연방정부와 주정부에 대한 지방자치단체의 권한과 임무에 있어 상대적 관계 즉, 수직적 임무·권한의 배분에서 지방자치단체의 권한과 관련되어 있다. 다른 하나는 자치단체와 지역사회와의 관계를 중심으로 지방자치단체의 정치·행정행위, 특히 정책결정과 집행에 있어 양자간의 상호의존적 협력관계에 두고 있다. 그러나 독일전체 정치·행정시스템 하에서 수직적 임무·권한의 배분에 따른 지방자치단체의 권한이 독일지방자치에 있어 주민참여의 간접적 조건 및 환경이라면, 자치단체와 지역사회와의 관계는 지역주민들이 자치단체 정치·행정에 참여할 수 있는 보다 직접적인 환경을 제공하고 있다. 그러므로 지방자치에 있어 주민참여는 지방자치단체와 지역사회와의 관계에서 파악하는 것이 바람직하다.

1990년대 초까지만 하더라도 독일지방자치는 전통적으로 직접민주주의의 형태라기보다는 간접민주주의에 가까운 형태였다. 물론 주민발안과 주민투표, 주민소환, 주민소송제도가 이미 오래 전부터 실시되어 온 독일 남서부지방인 바덴-뷔어템베르크주의 경우는 예외이다. 제도적 원칙, 특히 지방자치법의 측면에서 이들 두 지역을 제외한 나머지 지역의 경우 지방자치단체의 정책결정과 집행에 대한 의결권은 선거를 통하여 선

3) 본 연구에서는 거버넌스와 관련하여 거버넌스 형성의 세가지 핵심적인 요소인 정부, 시민사회, 시장 및 기업 중 정부와 시민사회간 관계에 초점을 두고 있으며, 여기에서 주민참여가 그 핵심적인 역할을 하고 있다는 점에 관심을 두고 있다.

출된 주민대표 기구인 지방의회에 있으며 그 시행은 자치단체 행정기관에 있었다.4)

그러나 자치단체의 실질적인 정치·행정행위의 진행과정을 살펴보면, 의회와 행정기관이 모든 정책과제를 독단적으로 설정·집행하거나 또는 시민사회 위에서 군립·통치하는 형식의 폐쇄적이고 종적인 정치·행정체제를 보여주고 있지는 않는다. 오히려 여러 사회단체들 특히 조합형태의 각종 경제이익단체와 사회단체 그리고 자조집단들이 자치단체와 공동으로 의제 및 정책과제를 발굴·설정하고 집행하는 로컬 거버넌스의 형태를 띠고 볼 수 있다.5)

2. 독일 로컬 거버넌스의 특성

독일의 지방정치·행정시스템에 있어 로컬 거버넌스의 특성은 거버넌스의 기능과 거버넌스의 구성 행위자라는 두 가지 측면에서 설명되어 질 수 있다. 우선, 기능적 측면에서 독일 로컬 거버넌스는 한편으로 정책형성에 있어 다양한 사회단체들과 자치단체가 함께 참여하는 '정책네트워크체제'로서 서로 상이한 정치적 이해와 관심들을 수렴·조정하는 기능을 한다. 다른 한편으로 정책집행에 있어 사회단체들의 인적·물적 자원이 자치단체 정치·행정부표를 달성하는데 활용되는 '공·사파트너십체제'로서 지방자치단체의 정책집행의 협력적 기능을 한다. 그러나 아직 독일 로컬 거버넌스에 있어 주된 행위자는 지역주민 각 개인이라기보다는 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있으며 조직화정도가 아주 높은 사회단체 및 조합들이 여전히 존재하고 있는 것을 부인하기는 어려울 것이다(Heinze 1999: 227).6) 즉, 독일 로컬 거버넌스의 시스템 하에서 자치단체 정치·행정에 직접적 참여자는 조직의 최고 지도자 또는 책임자이다. 그리고 자치단체 정치·행정에 주민의 참여는 그들이 소속되어 있는 조직을 통하여 이루어지는 간접적 형태이며, 직접적인 참여의 형태는 아니다. 따라서 기능과 행위자들의 관점에서 보면 독일의 로컬 거버넌스는 '신코orpor티즘'(new-corporatism)7)에 가장 근접

- 4) 연방건축법에 따르면 지방자치단체가 토지이용계획과 도시계획 등을 수립할 시에 주민들의 직접참여를 제도적으로 보장하고 있다.
- 5) 자치단체의 정책결정과정에서 지방의회 및 행정기관의 정책적 발안 또는 의제들은 대부분 사회단체들과의 합의를 거친 이후에 지방의회의 공식적 의제로 선택된다. 그러나 의회의 의결은 제도적 효력을 발생하기 위한 공식적 행위로서 자치단체의 실질적 의결은 이미 사회단체들과의 협의과정에서 확정된 것이나 다름없다(Schmid 1996).
- 6) 자조집단이 지방자치단체 정치·행정행위에 의미를 가지기 시작 한 것은 1980년대 이후부터이며, 1990년대에 접어들면서 지방자치단체의 복지정책시행의 위임·위탁단체로서 기능이 주목받고 있다. 그러나 자조집단은 지방자치단체의 정치·행정에 직접적 영향력을 과시하는 주된 Actor로 정의 할 수 없다(Thiel, 1999, p.263-270).
- 7) Beyme(1991: 129)에 따르면 1970년대 이후 독일의 사회 및 이익단체들은 정부와 시민사회 양자의 중간에서 그들 구성원들의 정치적 요구를 정치·행정과정에 반영시키기 위해 압력을 행사하고, 다른 한편으로는 공공정책에 협조하는 정치관리자(political manager)의 기능을 한다. 이와 같은 사회단체와 국가간의 관계를 Klaus는 신코orpor티즘이라 지칭하고 있다.

해 있는 조합형 로컬 거버넌스(corporatist local governance)8)로 파악되어진다.

그럼에도 불구하고 조합형 로컬 거버넌스에 대한 독일 지방자치학자들의 평가와 견해는 크게 둘로 나뉘어져 있다. 즉, 지방자치단체 정치·행정의 효율성 및 통치문제의 관점과 주민의 직접적 참여를 통한 풀뿌리민주주의의 실현이라는 관점에 대한 접근이다(Heinze 1999: 237-239). 전자의 관점에서는 i)서로 상이한 사회적 이해관계와 갈등을 조율하는데 용이하며, ii)정보 및 사회적 자원을 자치단체 정치·행정행위에 끌어들이기에 편리 할 뿐만 아니라, iii)사회문제에 대한 정책적 대안을 수립하는데 있어 정치적 행위의 투명성과 정당성을 높임으로써 지방자치단체 정치·행정행위의 효율성과 통치문제를 해결하는데 조합형 로컬 거버넌스가 많은 기여를 한다고 주장한다. 후자의 관점 즉, 지방자치재의 민주성 문제에서 로컬 거버넌스에 대한 접근을 시도하고 있는 학자들은 조합형 로컬 거버넌스의 장점보다는 문제점 및 단점들에 대해 지적하고 있다(Schmid 1996; Thraenhardt 1981).

- 1) 조합형 로컬 거버넌스를 통한 의견 수렴 및 정책결정 그리고 정책의 집행은 자치단체 정치·행정에 지역주민의 직접적 참여를 제한하고 있다.
- 2) 현재 독일지방자치단체에 영향력을 과시하고 있는 사회단체 및 이익단체들은 독일이 산업화되기 시작했던 19세기말부터 오랜 역사를 거치면서 정부조직 못지 않게 관료화되어 있었으며, 이것으로 인한 조직의 경직성문제는 조직내부에 있어 의사소통의 문제를 초래하였고 각 개인 및 일반회원들의 정치적 이해를 관철시키지 못하는 민주성의 문제를 낳고 있다.
- 3) 사회단체와 이익단체의 책임자들은 조직전체의 이익보다 개인적인 이해나 관심을 더 중요시할 수 있다.
- 4) 사회단체나 이익단체들은 중간매개집단으로서 지방자치단체와 지역주민간의 중간자 역할보다는 정치행정의 파트너로서 부패될 수 있다. 따라서 조합형 로컬 거버넌스는 지역주민의 의견수렴에도 많은 문제가 있으며, 결국 민주성이 결여됨으로 인해 행정의 효율성은 물론 정치적 효과성을 기대하기 어렵다.
- 5) 조합형 로컬 거버넌스 하에서 이익단체 및 사회단체의 역할이 중요시되면 될수록 선거에 의하여 선출된 주민의 대표기구인 자치단체의 기능 특히 자치단체의회 및 자치단체장의 정치·행정적 결정권한이 약화된다고 지적하고 있다.

조합형 로컬 거버넌스에서 나타난 지방자치단체 행정의 효율성과 정치적 민주성의 문제는 1990년대 직접 주민참여를 골자로 하는 지방자치제도 개혁으로 다소 해소되었

- 8) 조합형 거버넌스는 국가 사회주의 전통이 강한 국가에서 분배에 초점을 두는 형태로서 지방정부와 사회집단 간 조직화된 이해관계를 특성으로 하고 있다. 지방의 정책결정과정은 다양한 이익집단간 협상의 과정이며 지방정부는 합의를 도출하는 수단이며 관민협력의 장으로서 역할을 수행한다(김석준 외 2002: 178-135).

다. 이는 지방자치제도에 대한 공식적 개혁이었을 뿐만 아니라 로컬 거버넌스의 형태에 있어서도 중대한 영향을 미치게 되었다. 즉 간접·대의제 민주주의형태에서 직접민주주의로 변화하면서 조합형 로컬 거버넌스체제는 자조집단이나 주민이 중심이 된 신로컬 거버넌스의 형태로 이전·전환되는 물결이 거세게 일어났으며⁹⁾ 사회단체 및 자조집단들이 지방자치단체 정치·행정행위에 중요한 의미를 갖게 되었다.

III. 주민참여의 형태와 로컬 거버넌스의 기능

1. 지방자치제도의 개혁과 주민참여

1990년대 초 독일지방자치단체에 대한 제도적 개혁의 기본방향은 자치단체 내부조직의 개혁으로서 지방의회와 행정기관간 관계의 재설정¹⁰⁾과 그리고 자치단체와 주민간 관계의 개혁이라는 크게 두 가지로 분류되어 진다(Grunow 2000: 46-47, 67).

자치단체와 주민과의 관계에서 지방자치법의 개정은 주민직접참여의 확대를 통하여 보다 주민들 편에서 지역사회의 문제들을 파악함은 물론 문제해결을 위한 자치단체의 정책적 대안을 주민들과 함께 수립하고 집행하자는 데 있다. 그리고 주민의 직접참여수단은 정치투입과정에서 지방정치·행정의 민주성과 투명성 및 정책프로그램의 효과성을 증가시켰다. 또한 정책집행 및 시행과정에 사회자본(social capital)을 활용함으로써¹¹⁾ 자치단체의 재정 및 정치행정행위를 제한하는 문제들을 해결하기 위한 개혁방안이 단행되었다. 주민의 직접참여를 위한 개혁의 수단은 크게 두 가지로 분류된다. 그 첫째가 주민발안과 주민투표(주민결정)제도의 실시를 통하여 자치단체 정책수립 및

9) 이러한 배경에는 1990년대 이후 중산층을 중심으로 팽배해진 신자유주의와 '국가현대화전략'이 자리잡고 있었다. 당시 국가정치행정시스템 현대화 전략의 기본 방향은 소국가주의, 지역 및 지방의 정치·경제적 잠재력 향상을 통한 지방화 그리고 기업 및 사회단체와의 협력을 통한 자체관리·통치능력향상과 자생력 확보에 두었다(Kleinfeld 1996: 68-69).

10) 의회와 행정기관의 관계에 대한 개혁의 초점은 자치단체장의 임무와 권한을 확대하여 행정의 효율성을 높이는 데 있다. 과거에는 의회의장과 행정기관의 수반은 분리되어 있었으나, 지방자치법개혁 이후 대부분의 주에서는 바덴-뷔어템베르크주와 같이 행정부수반으로서의 자치단체장이 의회 의장을 겸직하게 되었다. 따라서 개혁이후 자치단체장은 "의회의 의결사항인 안전을 조정할 권한"과 "의사일정"에 영향을 미칠 수 있을 뿐 아니라, 의회의 일원으로서 표결권을 가지게되었다. 그러나 독일 대부분의 주에서는 행정의 실질적 책임자인 바이게오르트네트(Beigeordnet: 우리나라 자치단체의 국장에 해당됨)의 선출에 대한 권한이 의회에 있으며, 바덴-뷔어템베르크와 니들작센주 등 몇몇 주에서만 자치단체장 역시 의회의 의원들과 동등하게 바이게오르트네트에 대한 선출권을 가진다(Gisevius 1999: 33-43).

11) 비영리기관으로 구성된 제3섹터인 시민사회부문이 창출하는 사회자본은 신뢰, 규범 및 네트워크로 형성되어 있다. 따라서 건강한 시민사회란 사회자본의 선순환으로 높은 수준의 협조, 신뢰, 상호호혜, 시민참여 및 공동부리를 지닌 사회적 균형을 결과로 나타나는 것이다. 결국 사회자본은 민주주의를 작동시키는 핵심이라 할 수 있다.

집행에 주민의 직접참여를 가능하게 하는 것이다. 두 번째는 자치단체장의 직선과 주민소환제도의 실시를 통하여 주민들이 자치단체 인사결정에 직접 참여 할 수 있게 하는 것이다(Bogumil 2001: 1).

1) 지방선거를 통한 주민참여

지방자치단체장 선거를 통한 주민참여는 대의제 민주주의에 있어 대표적인 주민참여의 형태이다. 즉, 선거권과 피선거권을 가진 주민은 지방의원과 단체장의 선거에서 자신의 정치적 의지를 대신하는 대표자의 선출을 통하여 지방의 정치·행정에 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 선거권을 가진 주민들은 자치단체장과 지방의원을 신임 할 수 없을 때, 자치단체장과 의원의 탄핵을 요구하는 주민발의제도를 두고 있다. 또한 지방의회의 의결 즉, 의회발의에 의하여 단체장과 의원이 해임되어 질 수도 있다. 그리고 피선거권을 가진 주민들은 선거에 출마하여 당선된 경우 주민대표로서 자치단체의 정치·행정에 직접 참여 할 수 있다.¹²⁾

1990년대 초 지방자치법이 개혁된 이후 독일의 모든 지방자치단체장은 주민들의 직접선거에 의하여 선출되고 있다. 그러나 특이한 것은 지방의회 의원의 선출방법에 있다. 독일의 지방의원은 다수득표선거가 아니라 비례대표선거 제도에 의하여 선출된다. 즉, 전체 의원의 반은 선거권을 가진 주민들에 의하여 직접 선출되고 나머지 반은 직접선거에 의하여 선출된 사람들에 비례하여 정당리스트에 따라 선출된다. 예컨대 도르트문트시의 경우 40석의 의석수에 선거구가 20개라면 각 선거구마다 주민들이 각각 1명씩 총 20명의 의원들을 직접 선출한다. 만약 도르트문트시의회에 A정당 소속의원이 19명이고 그 중 12명이 선거지역구에서 직접 선출된 의원이라면, 나머지 7명의 의원은 주민들의 직선에 의하여 선출된 12명의 지역구의원에 비례하여 선출된 것이다.

그리고 대부분의 독일지방자치단체에 있어 비례대표 의원들은 그들의 소속정당에 의하여 설정된 후보자순위 리스트에 따라 선출된다.

그러나 독일남부지방인 바덴-뷔어템베르크주와 바이에른주에서는 비례대표의원 후보들의 리스트가 직접 주민에 의하여 정해진다. 따라서 바덴-뷔어템베르크주와 바이에른주의 비례대표의원과 지역구의원 모두 선거권을 가진 주민들에 의하여 선출된다(Henke 1997: 170-171). 그러나 바덴-뷔어템베르크주와 바이에른주의 지방의회의원은 다수득표제에 따라 선출되는 것이 아니라, 쿠무리엔(Kumulieren)과 파나쉬어렌(Panaschieren)이란 독특한 선거제도에 따르고 있다(Henke 1997: 169-180).

12) 해선주의 경우와 같이 주민의 참정권 확대를 위해 지방행정단위에서 외국인 거주자에게도 투표권을 보장하는 지역도 있다.

선거제안 1 A정당				선거제안 2 B정당				선거제안 3 C정당			
1. Adelheid, Fink				1.				1. Senst, Ursula	X	X	
2. Rath, Braun	X	X	X	2.				2.			
3. Koch, Klaus	X	X	X	3.				3.			
4.				4. Grund, Helma	X			4.			
5.				5.				5.			
6.				6.				6.			

자료: Gisevius 1999: 107.

〈그림 1〉 쿠무리어렌과 파나쉬어렌 투표용지

쿠무리어렌과 파나쉬어렌 선거제도의 경우 유권자의 투표수는 지방의회 의석 수와 동일하다. 만약 콘스탄츠시의 의석 수가 11개라면, 유권자들은 총 11개의 투표를 할 수 있다. 〈그림 1〉에서와 같이 유권자는 A정당의 기호 2번과 기호 3번에게 각각 3표씩 6개의 투표를 하고, B정당의 기호 4번에게 1표 그리고 C정당의 기호 1번에게 2표 총 9개의 투표를 하고 난 이후 나머지 2표는 자신이 가장 선호하는 정당에 투표함으로써 의회 의석 수와 동일하게 자신에게 주어진 투표수 11개를 모두 유용하게 투표하게 된다. 이 예에서 A정당의 기호 2번과 기호 3번 그리고 C정당의 기호 1번에게 여러 표를 투표 할 수 있는 투표제도 또는 방법을 쿠무리어렌이라 한다. 쿠무리어렌제도에 따라 유권자들은 자신이 희망하는 유권자 각각에게 최대한 3표를 투표 할 수 있다.

파나쉬어렌 선거제도란 유권자가 여러 정당의 후보에게 투표를 할 수 있을 뿐 아니라, 각 정당의 후보자들에게 각각 상이한 투표수를 줌으로써 특정 정당 내에서 특정 후보의 선출 우선순위를 결정하게 되는 것이다. 즉, 파나쉬어렌 선거방법에 따라 비례대표의원선출을 위한 각 정당의 "후보자순위 리스트"가 결정된다.

이 같이 쿠무리어렌과 파나쉬어렌 선거제도에서 유권자들은 정당과 후보자 개인 모두를 직접 선출할 수 있을 뿐 아니라, 각 정당에서 소속의원 및 소속후보자들의 서열을 유권자가 직접 결정 할 수 있다. 따라서 선거를 통하여 주민들은 특정 정당의 정책 프로그램을 선택할 수 있으며, 동시에 참신한 정치인을 지지할 수 있는 장점이 있다.

선거에 있어 많은 유권자들은 일반적으로 특정 정당의 정책적 프로그램을 선택 할 것인가? 아니면 특정 후보자를 지지 할 것인가? 에 대하여 고민 하게되는 경우가 많다. 쿠무리어렌과 파나쉬어렌 선거제도는 이 같은 문제점을 해소해 주고 있다. 그러나 투표방법에 익숙하지 않을 경우 유권자에 혼선을 초래 할 수 있으며 선거에 대한 관심이 낮을 경우 다수득표제에 비하여 투표율이 저조 할 수는 있다.

2) 단체장 및 의원의 해임

독일 지방자치단체의 단체장과 의원들은 주민발의와 의회발의에 의해 해임 및 파면 될 수 있다. 주민발의에 의한 해임은 주마다 상이하지만, 부란덴부르크주와 노르트라인-베스트팔렌주는 전체 유권자의 25%, 작센주는 50%이상으로 결정된다.

의회에 의한 해임은 주민신청으로 의회가 의회의결을 통하는 경우와 주민에 의한 해임신청 없이 단독적인 의회발의에 의한 두 가지의 방법이 있다. 주민발의에 의한 방법에 있어 부란덴부르크주의 경우 전체 유권자의 10%, 쉴레스비히-홀스타인주는 25% 그리고 작센주의 경우 1/3의 주민결정으로 의회에 해임신청을 제출 할 수 있으며, 일반적으로 1/2이상의 찬성으로 해임이 의결된다. 단독적인 의회발의 경우에는 일반적으로 전체 의원의 3/4의 찬성으로 해임이 의결된다.

1990년도 이후 부란덴부르크주의 경우 23건의 해임신청이 있었으며, 그 중 16건이 주민발의에 의한 것이고 7건이 의회발의에 의한 것이다. 그리고 총 23건의 해임신청으로 10명의 단체장이 해임되었다. 그러나 단체장 및 의원의 해임제도는 바덴-뷔어템베르크와 바이에른주에서는 시행하지 않고 있다.

3) 지방의회 의결을 통한 주민참여

주민들은 지방의회의 공식적 절차에 의한 의결전과 후에 다양한 방법으로 자치단체 의사결정에 참여 할 수 있으며 이를 통하여 자신들의 정치적 의지와 요구를 지방정치·행정에 관철시킬 수 있다. 독일지방자치에 있어 의회의결 이전의 주민참여는 제도화되어 있으며 비공식적 주민참여와는 구분되어 진다. 여기에는 i) 주민요구와 주민의결, ii) 주민청원, iii) 청취를 통한 주민참여, 그리고 vi) 특정집단의 주민참여로 분류되어 진다. 이러한 주민참여 형태는 대의민주주의를 보완한다는 측면에서는 직접민주주의의 대표적인 주민참여형태이다. 지방선거에 의한 주민참여가 주민들이 지방정치·행정조직의 구성 및 편성에 직접적 참여기회를 부여하였다면, 의회의결에 대한 주민참여는 자치단체의 정책적 사안에 대한 주민참여의 기회를 부여한 것이라고 할 수 있다 (Detjen 2000: 54; Grunow/Pamme 2000: 64).

(1) 주민요구와 주민의결¹³⁾

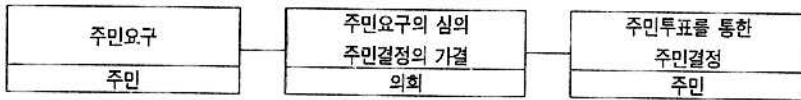
주민요구는 주민발의의 한 형태라는 측면에서 주민청원과 유사하나, 주민의결을 위한 사전단계라는 측면에서 주민청원과 구분된다(Wollmann 1999: 40-41). 주민요구는 주민들의 서명으로 이루어지며, 각 주마다 상이하지만 일반적으로 다음과 같은 사항을 충족시킬 때 지방의회에 주민결정을 위한 의결을 신청할 수 있다(Gern 1997: 361-367).

첫째, 자치단체의회에 주민결정을 신청하기 위한 주민요구는 선거권을 가진 전체 주민의 10%나 20%의 서명이 있어야 한다.¹⁴⁾

둘째, 주민요구는 모든 자치단체의 사무가 아니라 자치단체 스스로 결정 할 수 있는 사무 중에서 최근 2년 또는 3년 이내에 주민결정이 없었던 사항이어야 한다. 그러나 자치단체 고유사무영역이기는 하나, 특히 자치단체의 행정조직 내부의 인사, 예산안과 재무 그리고 지방세와 관련된 사무는 제외된다. 대부분의 자치단체에서는 주민요구에 속하는 사무와 속하지 않는 사무를 조례로 정해두고 있다.

셋째, 자치단체와 의회의 의결을 반대하여 주민요구를 할 경우에는 각 주마다 상이하지만 4주에서, 2개월 내에 주민요구를 지방의회에 신청하여야 한다. 그 예를 보면 부란덴부르크주, 헤센주, 메클렌부르크-포아폼메른주, 노르트라인-베슬팔렌주는 4주 이내에, 작센-안할트주는 6주, 작센과 라인란트-팔츠주는 2개월 이내 그리고 튀링언주는 1개월 이내에 주민요구를 지방의회에 신청하여야 한다.

넷째, 주민요구를 위해 소용되는 비용은 바이에른을 제외하고 모든 주에서 자치단체에서 부담하고 있다. 그리고 주민요구는 자치단체의회 정원의 2/3의 가결로 주민결정을 위한 법적 효력을 발생한다. 의회의 의결이 이른 이후 3개월 이내에 시행되어야 한다. 주민요구에 의한 주민결정의 과정은 <그림 2>와 같다.

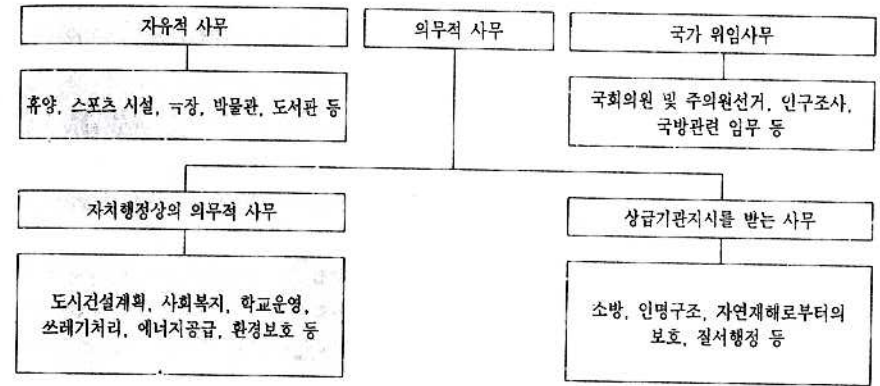


<그림 2> 주민요구에 의한 주민결정의 과정

- 13) 독일 지방자치단체에서 주민들이 주민요구와 주민결정을 통하여 자치단체의 정치·행정에 직접적인 참여한 역사는 바이마르헌법에서 그 뿌리를 찾을 수 있다(Wollman: 1999: 37). 바이마르 헌법은 1919년 대의 제 민주주의원칙에 직접민주주의의 요소를 추가하였는데, 그 중 하나가 국민요구와 국민결정이었다.
- 14) 예를 들면 바덴뷔어템-베르크, 라인란트-팔츠주, 작센주와 작센-안할트주의 경우 최소 선거권을 가진 전체 주민의 15%가 서명을 요구하고 있으며 부란덴부르크주, 헤센주, 슈레스비히-홀스타인주, 메클렌부르크-포아폼메른주, 니들작센주, 노르트라인-베스트팔렌주의 경우는 10%의 주민서명으로 주민요구는 이루어진다. 그밖에 튀링언주의 경우 20%, 바이에른주에서는 자치단체의 주민 수에 따라 각각 상이하나 3-10%의 주민 서명으로 주민요구는 성립된다.

주민결정의 형태는 크게 두 가지로 구분되어 진다. 하나는 전술한바와 같이 주민요구를 전제로 한 형태로서 주민이 의회에 요구사항을 신청하면 의회가 이를 받아들여 주민투표를 통하여 가결하는 형태이다. 이 형태를 취하는 주는 헤센, 노르트라인-베스트팔렌주, 니들작센주, 튀링언주, 라인란트-팔츠주, 브란덴부르크주 등이다.

<표 1> 주민요구와 주민결정에 속하는 임무



이들 주에서의 주민결정은 주민요구에 의해서만 의회가 주민결정을 가결할 수 있으며, 의회요구에 의한 주민결정은 허락되지 않고 있다(Gern 1997: 361). 또 다른 하나는 의회발의의 한 형태로서 의회요구를 전제로 한 주민결정의 방법이다(Wollmann 1999: 47). 여기에는 바덴-뷔어템베르크주, 바이에른주, 메클렌부르크-포아폼메른주, 작센주, 작센-안할트주 등의 추가 속해 있다. 이들 지역에서의 의회는 전체 의석수의 2/3의 가결로 자치단체사무 및 정책적 사안들에 대해 주민결정을 위한 주민투표를 실시할 수 있다. 주민결정은 주민투표에서 선거권이 있는 주민 전체의 25% 또는 30%의 찬성으로서 의회의 가결과 동일한 법적 효력을 가진다.¹⁵⁾ 주민결정과 주민요구를 통하여 지방의 정치·행정에 직접적으로 참여할 수 있는 영역은 <표 1>의 검정색으로 표시된 영역으로서 자치단체의 자유사무영역과 의무적 사무영역 중 상급기관의 지시를 받아서 수행하는 임무를 제외한 의무적 사무영역이다.

독일에서 최초로 지방자치단체에서 주민요구와 주민결정을 시행한 곳은 남부의 바

15) 25%이상의 찬성이 필요한 주는 부란덴부르크, 메클렌부르크-포아폼메른, 헤센, 노르트라인-베스트팔렌, 니들작센, 튀링언, 슈레스비히-홀스타인 등이며, 30%이상의 찬성을 필요로 하는 주는 바덴-뷔어템베르크, 작센-안할트, 라인란트-팔츠 지역이다.

덴-뷔어템베르크주이며 40년 이상의 전통을 갖고 있다.¹⁶⁾ 바덴-뷔어템베르크주를 제외한 대부분의 지방에서는 90년대 초부터 주민요구와 주민결정이 시행되어 모두 10년 이상의 전통을 갖고 있다. 쉬레스비히-홀스타인주의 경우 1990년 4월에 최초로 시작되었으며, 현재까지 23건의 주민요구와 9건의 주민결정이 있었다. 노르트라인-베스트팔렌주의 경우 1994년 10월에 최초로 시작되었으며, 1994년에서 1997년까지 약 2년 6개월 사이에 20건의 주민요구가 있었다.¹⁷⁾

(2) 주민청원

주민청원도 주민발의의 한 형태이다. 주민요구와는 달리 주민청원은 주민결정을 전제로 한 주민발의가 아니라, 지방의회에 의한 결정을 요구하는 주민발의이다. 의회의 결에 반대하여 주민청원을 할 경우 각 주마다 상이하지만 일반적으로 주민들은 그들의 청원서를 의회결정이 있는 날로부터 2주에서 6주 이내에 의회에 제출하여야 한다. 그리고 주민청원을 위한 또 하나의 전제조건은 주민들의 서명인데, 일반적으로 선거권을 가진 주민의 2%에서 30%의 서명으로 주민청원서를 의회에 제출할 수 있다. 주민청원에 대한 의결권은 의회사, 의회전문분과 위원회에 있다. 부란덴부르크주, 바덴-뷔어템베르크주, 노르트라인-베스트팔렌주, 라인란트-팔츠주, 작센주, 작센-안할트주 그리고 튀링겐주에서는 자치단체의회가 주민청원에 대한 사항을 심의·의결할 권한이 있다. 그러나 니들작센주의 경우는 행정전문분과 위원회에 권한이 있는가 하면, 자란트주는 자치단체장에게 그 권한이 부여되어 있다(Gern 1997, p.361-364).

(3) 청취를 통한 주민참여

독일의 지방자치단체는 자치단체의 정치·행정적 의사결정을 하기 이전에 자치단체에서 계획하고 있는 사안들을 주민소집을 통하여 알리고 이 자리에서 주민들의 의견을 수렴한다(Gisevius 1999: 17). 주민소집에서 자치단체는 그들의 계획을 주민에게 알리고 교육할 수 있으며, 주민들은 자치단체의 계획을 보다 정확히 파악할 수 있는 기회를 가짐으로써 자치단체의 정책에 대한 정보를 획득할 수 있다. 그러므로 주민소집에서 청취를 통한 주민참여는 자치단체와 주민 양자간의 의사소통과 정보창구 역할을 한다. 이 같은 정보창구 없이는 주민과의 직접적 접촉을 통한 주민의견수렴이 어렵다. 일반적으로 주민소집에서는 주민질의, 주민질의시간, 청취, 교육, 설명의 형태로 이루어

어지고 있다(Detjen 2000: 54-55).

주민청취의 요구는 주민이 자치단체의회에 할 수도 있으며, 의회 역시 주민들의 의견 수렴을 위하여 주민소집을 할 수 있다. 그리고 주민들에 의한 주민청취 요구가 있을 때, 의회가 주민소집여부 즉, 주민청취에 대한 허락의 심의·결정권은 지방의회에 있다. 특히 도시계획과 도시재개발계획 수립에 있어 주민청취는 자치단체의사결정과정에서 의무화되어 있다. 즉, 지방자치단체는 토지이용 및 도시계획 그리고 도시재개발계획을 수립하기 이전에 자치단체의 토지이용계획에 대한 경제·환경·문화·복지·교통·교육 등의 목적과 계획추진에 대한 구체적 방법을 주민소집을 통하여 주민에게 알리고 의견을 수렴하여야 한다.

(4) 특정집단의 주민참여

독일사회에도 개인 및 집단간 정치적, 경제적, 사회적 영향력의 차이로 인한 불균형은 존재하고 있다. 이러한 불균형으로 인해 사회적으로 열악한 위치에 있는 특정집단들이 지방자치단체 정치·행정에 그들의 정치적 요구 및 의지를 관철시키기란 아주 어렵다. 지방자치단체 정치참여기회와 영향력에 있어 불균형성의 문제점을 수정하고, 모든 주민에게 실질적인 정치참여기회의 평등을 실현하기 위한 방안으로서 사회적으로 열악한 위치에 있는 특정집단을 위한 참여제도가 자문 및 고문위원 제도이다(Detjen 2000: 55).

자문 및 고문위원 형태의 주민참여에는 일반적으로 외국인으로 구성된 외국인 자문위원, 원로자문위원, 청소년자문위원, 교통자문위원, 여성자문위원 등이 있다. 이들 자문 및 고문위원들은 그들 집단과 직접적으로 관련된 자치단체의 정책수립 시에 그들의 견해를 의회 및 자치단체의 정책결정에 참여하는 자들에게 전달함으로써 자치단체의사결정에 직접적인 영향을 미친다. 그리고 지방자치단체 역시 이들 자문위원들을 통하여 실질적인 정보를 획득할 수 있음으로 보다 효과적인 그리고 실효성 있는 정책을 수립할 수 있다. 그러므로 특정집단의 주민참여를 자치단체의 측면에서 보면 정보획득과 보다 효과적인 정책수립의 수단이며, 주민의 측면에서 보면 주민 그들의 정치적 의지를 자치단체의 정책수립에 보다 더 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 획득한다(Scheffer 1999: 776-777). 그러나 일부에서는 자문 및 고문위원제도가 비민주주의적 제도라고 비난하는 사람들도 있다. 왜냐하면, 자문 및 고문위원은 주민에 의하여 선출된 주민의 대표가 아니기 때문에 주민전체의 이해 및 이익을 대변하지 못하고 있을 뿐 아니라 오히려 특정집단의 정치적 요구에 편협하게 치우쳐져 있다는 것이다(Gern 1997: 274).

대부분의 주에서 자문 및 고문위원은 자치단체의회의 조직에 속하며 의회전문분과 위원회에 자문역할을 한다. 자문 및 고문위원이 자치단체 의회의 한 조직으로 구성되

16) 시행 첫해인 1956년에서 1976년까지 20년 사이에 52건의 주민요구와 24건의 주민결정이 있었으며, 그 이후 1988년까지는 110건의 주민요구와 43건의 주민결정이 있었다(Bogumil 2002: 8).

17) 주민요구와 주민결정은 자치단체의 시설물건립과 관련된 경우가 가장 많았다. 예를 들어 시청강당건설, 학교시설과 학교건립장소의 결정, 시내에 보행길의 설치, 주차시설과 운영 등이다. 그리고 주민요구와 주민결정은 대도시보다는 중·소도시가 더 많았다(Wollmann 1999: 44).

어 있는 주는 바덴-뷔어템베르크주, 라인란트-팔츠주, 자란트주, 튀링엔주 지역이다. 쉬레스비히-홀슈타인주와 작센주 지역과 같이 지방자치법에서는 명시하고 있지 않으나 자문 및 고문위원을 두고 있는 주도 있다(Gern 1997: 273).

2. 헌법상 기본권에 기초한 주민참여

지방자치단체 정치·행정에 대한 또 다른 주민참여 형태로서 지방자치법에 직접적으로 명시해 두지 않았으며 동시에 그 시행에 있어 특별한 절차상 규정도 없지만, 헌법상의 기본권에 근거하고 있는 주민참여 형태가 있다(Gisevius 1999: 14). 이 같이 헌법상의 기본권에 기초한 비공식적 주민참여를 유형별로 살펴보면 데모, 낙선운동, 정치인과의 대화 등과 같은 집회나 개인적인 참여형태들이 있는가 하면, 정당, 시민연대 및 협회, 이익집단, 자조집단 등 조직을 통한 또는 조직의 일원으로서 자치단체 정치·행정에 참여하는 형태들이 있다.

1) 집단시위

집회·결사의 권리에 따라 주민들은 주민집회와 데모를 통하여 자치단체의 정치 및 정책에 그들의 정치적 의지를 관철시킬 수 있다. 독일에서 발생한 집단시위의 50% 이상이 지방자치단체의 정치·행정과 관련하고 있다(Roth 1999: 6). 따라서 연방정부나 주정부를 대상으로 한 시위에 비하여 지방자치단체를 대상으로 한 주민들의 시위 비율이 현저하게 높다는 것을 알 수 있다. 이 같은 원인은 무엇보다 주민들이 그들의 정치적 요구와 수요를 연방이나 주정부 보다는 지방자치단체를 대상으로 한 시위를 통하여 더욱더 용이하게 관철시킬 수 있을 뿐 아니라 주민들이 지방자치단체의 정치행정에 대한 권한이 자신들에게 있음을 깊이 인식하고 있기 때문이다(Roth 1999: 6). 지방자치단체를 대상으로 한 주민시위의 주된 정책대상은 교통, 환경, 교육 및 문화정책 영역들이다.

2) 정당 및 시민단체를 통한 주민참여

독일에는 각 지방자치단체별로 많은 군소 정당들이 있으며, 독일지방자치에 있어 정당정치는 아주 활성화되어 있다(Holtmann 1999: 208-226). 주민들은 이 정당참여를 통하여 지방자치단체의 정치와 행정에 영향을 미친다.

독일의 지방정치 및 행정과정에서 각종 사회단체의 역할은 독일이 전통적으로 조직사회로 구성되어 있다는 점에서 그 중요성을 엿볼 수 있다. 대략 국민의 반 이상이 어

떤 단체에든 가입하고 있으며 여기에 교회소속까지 합하면 어떤 단체에도 가입하지 않고 있는 국민은 극소수에 불과하다(전독주 외, 1995: 255). 사회단체 활동을 통한 비공식적 주민참여에는 정당, 시민연대 및 협회, 이익집단, 사회봉사집단 등의 활동을 통해 지방정치·행정에 참여하는 주민참여형태가 있다. 이들 사회단체들은 도시계획, 교통, 지역경제, 문화·교육, 보건·복지, 환경정책 등 자치단체의 모든 정책영역에 관여한다. 특히 이러한 사회단체들은 주민과 자치단체의 중간적 위치에서 지방의회의 공식적 의사결정의 이전과정에서 지방의회와 행정관료들과의 만남을 통하여 정책결정의체를 논의하는 자치단체 의사결정의 실질적 파트너로서의 역할을 수행한다(Gisevius 1999: 92; Heinze 1999: 237-239). 즉, 자치단체의 비공식적 의사결정과정에서 주민과 지방자치단체 사이에서 정보교량역할을 할 뿐만 아니라, 특정 정책영역에서 주민들의 실질적 불편과 문제점들을 주민 개개인을 대신하여 자치단체들과 협상을 하며 주민이 원하는 방향으로 정책결정이 될 수 있도록 유도하는 역할을 한다(Nassmacher 1999: 308-328). 그리고 주민들의 정치적 요구가 정책결정과정에서 관철되지 않을 때, 자치단체의 저항 또는 반대자가 되기도 한다(Albrecht 2000: 11). 따라서 이들 사회단체들은 지방자치단체와의 관계에서 정치관리자(political manager) 또는 이익대표자로서 지방정부와 교섭 및 타협을 주관함으로써 지역사회에서 신코프라티즘의 특징을 반영해 주고 있다(Williamson, 1985; Nassmacher 1999: 318; Heinze 1999: 227-229, 김영래 외, 1997: 62).

(1) 사회경제단체 및 이익단체

지역경제발전과 관련한 각종의 정책과정에 있어 자치단체의 동반자적 역할을 하는 가장 지배적인 단체는 경제분야의 이익단체들일 것이다. 그 대표적인 단체는 독일전역에 250,000개 이상의 기업체들이 회원으로 가입해 있는 독일 각 지역의 공업·수공업회의소, 상공회의소 그리고 독일노조연방의 각 지방사무소들이다(Albrecht 2000: 14). 또한 자치단체 경제육성정책에 영향을 미치는 사회단체는 지방기업인단체, 각종 직업마다 동일직업인들이 그들 이익을 지키기 위해 조직화한 직업인단체들이다. 이들 사회단체들은 자치단체경제육성정책 뿐만 아니라, 실업 및 노동시장정책 그리고 실업교육정책과 시행에 직접참여 한다. 지방자치단체가 이들 사회단체들을 지방경제육성정책관련 여러 정책영역들에 참가시키는 중요한 수단 중에 하나로서 원탁회의제가 있다(Heinze 1999: 235). 즉, 자치단체와 사회단체가 상호 정치적 의견의 조율과 협상을 통하여 자치단체의 정책이 수립되어 진다.

(2) 시민연합 및 사회단체협회와 자조집단

이익단체 외에 지방자치단체 정치·행정에 중요한 역할을 하는 단체로서 비영리분야의 시민연합회 및 협회들이 있다. 시민연대 및 협회 등의 사회단체 외에 규모가 작고 조직화 정도가 낮기는 하지만 주민 스스로가 그들 자신의 문제를 해결하는 자조집단(*Selbsthilfegruppe*)들이 있다. 자조집단이 시민연대 및 협회와 구분되는 가장 큰 차이점은 주민들이 가까운 이웃 또는 동 단위 정도의 소규모 지역 내의 주민들간 상호 협조를 위해 조직을 결성하여 그들의 문제를 스스로 해결한다는 데 있다. 이들 자조집단들은 주로 입양, 질병, 실업, 어린이양육 등 다양한 생활문제들을 주민스스로가 해결하는 집단이다. 2001년 현재 독일에는 약 77,500개의 자조집단이 있으며 이러한 집단에서 적극적으로 활동을 하고 있는 주민의 수는 약 2백65만 명에 이르고 있다. 이 자조집단들은 특히 독일지방자치단체의 핵심적 임무 중의 하나인 보건·복지에 대한 문제들을 직접 해결함으로써 자치단체의 예산절감에 많은 기여를 하고 있다. 그래서 대부분의 지방자치단체에서는 자치단체의 예산으로 자조집단들을 지원하기도 한다.¹⁸⁾

자조집단은 자치단체의 보건·복지정책수립의 동반자로서 많은 장점을 갖고 있다. 첫째, 자조집단은 사회의 어떤 복지단체나 사기업 그리고 공공기관보다 주민가까이 있다. 따라서 주민의 보건복지에 대한 주민의 정치적 수요를 가장 잘 파악하고 있음으로 보건 및 사회복지와 관련된 정보뱅크의 역할을 한다. 둘째, 보건복지정책집행의 관점에서 자조집단은 사기업이나 자치단체 보다 더 유연하고 탄력적으로 주민에게 보건복지의 혜택을 줄 수 있다. 뿐만 아니라 비용/편익분석의 관점에서 자조집단을 통한 보건복지정책의 집행이 자신들의 이윤만을 추구하는 사기업체나 자신의 권력유지와 확대를 추구하는 자치단체들 보다 경제적이다. 사기업체에 수탁을 하는 방법, 자치단체가 직접 복지정책을 집행하는 방법 보다 경제적 효율성과 민주적 효과성 모두에 있어 상대적으로 장점을 갖고 있는 자조집단에 대한 인식이 높아지면서, 현재 독일지방자치단체에서는 자조집단에 보다 많은 예산을 지급하고 시민스스로 자신들의 문제를 해결 할 수 있는 방법 및 방안들을 다시 재고하고 있다. 자조집단에 대한 재정지원의 한 방법 또는 모델로서 주정부, 지방자치단체 그리고 의료보험회사 3자로 구성된 재정지원 협의체 구성을 모색하고 있다(Thiel 1999).

18) 베를린시는 1983년에 최초로 7백5만 마르크를 자조집단에 지원하기 시작하여 1995년에는 두배 증가한 1,230만 마르크를 지원하였으며, 함부르크시는 1984년에 최초 90,000마르크의 지원에서 1995년에는 1백10만 마르크, 1997년에는 1백2십만 마르크를 지원한 바 있다. 전국적으로 1995년 지방자치단체의 자조집단에 대한 재정지원 총액은 3천1백만 마르크 이상이였다. 지방자치단체를 제외 한 자조집단에 대한 대규모 재정지원자는 의료보험회사로서, 이 회사는 1995년의 경우 약 1천만 마르크의 예산을 자조집단에 지원하였다(Thiel 1999: 270).

3. 독일 주민참여제도의 변천과 로컬 거버넌스의 함의

로컬 거버넌스의 내적 구성요소인 지방정부와 지역주민간 관계의 관점에 비추어 위에서 살펴본 독일의 공식 및 비공식적 주민참여 형태와 활동은 로컬 거버넌스체제에서 핵심적인 역할을 수행하고 있는 것으로 보여진다. 특히, 1990년대 지방자치 개혁이후 지역주민이 지방 공공정책의 분야별 거버넌스에 대한 의견제시, 의사결정 및 업무에 직접 참여가 확대·보장되었다는 점에서 그 중요성을 찾을 수 있다. 뿐만 아니라 비공식적 주민참여 형태로 수행되고 있는 영리 및 비영리 사회단체의 활동이 다양한 이익대표체계의 형태로 제도적으로 보장되어 있는 신코프라티즘의 논리에서도 로컬 거버넌스 중심의 주민참여를 엿볼 수 있다. 이를 통해 지방의 공공정책과정에서 새로운 관리시스템의 필요성이 등장하였다. 그 대안으로서 내부적으로는 지방자치단체의회와 지방행정기관과의 관계 개선을 위한 개혁이 있었으며, 외부적으로는 민간과 사회단체의 정치행정 참여를 통한 민주성과 효율성 확보에 관심을 두게 된 것이다. 특히 자조집단은 1990년대에 접어들면서 지방자치단체의 복지정책시행의 위임·위탁단체로서 기능이 주목받게 되었다(Thiel 1999: 263-270).

한 마디로 독일의 지방자치는 주민참여를 통해 '함께 다스린다' (김석준 외, 2002: 252)는 의미의 로컬 거버넌스체제를 확립해 나가고 있다. 이러한 관점에서 1990년대 이후 주민중심의 독일 지방자치 개혁의 핵심은 정부와 민간이익대표체계가 공식적으로 밀착해 있었던 과거의 조합형 로컬 거버넌스에서 탈피하여 주민 개인 또는 소규모 또는 조직정도가 약한 자조집단을 중심으로 하는 새로운 형태의 로컬 거버넌스를 유도하는 데 있는 것으로 보여진다(Bogumil 2002: 5-7).

IV. 맺는 말

본 논문은 1990년대 독일 지방자치제도의 일대 개혁과 관련하여 주민참여가 어떻게 변했으며, 이러한 주민참여의 다양한 형태와 활동의 변화가 로컬 거버넌스체제에 어떠한 영향을 미치게 되었는지를 문헌연구를 통해 분석해 보았다. 전후 독일의 지방자치는 한 때 무너진 민주주의를 재건하는데 핵심적인 기반이 되었다는 점에서 성공적인 지방자치라고 할 수 있으며, 그 이면에는 직·간접의 주민참여가 중심역할을 하게 되었던 것은 주지의 사실이다. 특히 1990년대 지방자치의 대대적인 개혁으로 인하여 확대된 주민참여를 통해 주민들은 정치·행정적으로는 지방분권화에 그리고 사회경제적으로는 지역사회문제에 관심을 갖게 됨으로써 로컬 거버넌스의 핵심 참여자로서 역할을 하게 되었던 것이다. 개혁의 핵심으로서 종래의 의회형 정부가 시장형 정부로 전환

되었으며 시장의 주민직접선거와 주민투표 및 주민소환제를 도입함으로써 지방에서 직접민주주의가 강화되었던 것이다. 개혁된 주민참여제도는 지방정치인의 직접선출과 불신임 및 해임건의, 의회의결의 참여 등 다양한 형태의 직접참여를 제도화시킴으로써 지방자치에 있어서 주민을 자치단체 정치·행정의 수요자나 통치의 대상이라기보다는 지방정치·행정 그리고 정책을 형성하고 집행하는 주체임을 분명하게 보여주고 있다. 특히, 지방자치단체의 중요한 정책적 사안에 대하여 주민이 직접 의결을 할 수 있는 주민의결제도와 자치단체의회에 주민들 스스로가 의결을 요구하거나 강요하는 주민요구 그리고 주민청원제도를 두어 대의제 민주주의에 의한 여러 문제점들을 보완 할 수 있는 방안을 모색해두고 있다. 또한 자치단체들은 주민청취의 제도를 통하여 자치단체의 정책적 사안을 주민에게 미리 알리고 보다 주민 가까이에서 주민들의 의견을 수렴한다. 특히 도시계획과 도시개발계획 수립에 있어 주민들은 먼저 주민청취를 통하여 자치단체의 사업을 정확히 파악하고 그리고 주민 자신들의 의견을 주민소집에서 분명히 밝힘으로써 자신들의 정치적 요구를 관철시킬 수 있다. 뿐만 아니라 사회적으로 열악한 위치에 있는 소수집단의 참여를 유도하는 자문 및 고문위원 제도를 두어 실질적인 주민참여의 기회균등을 실현하고 있다.

이러한 주민참여 활동을 기반으로 주민은 개인 또는 각종의 영리 및 비영리 사회단체를 통해 정책과정의 파트너로 역할하면서 유연하고 탄력성이 있는 거버넌스 중심의 지방자치를 주도하고 있다. 지방경제육성정책의 직접적 수혜자인 사회경제단체 및 이익단체들은 지방정부와 함께 정책네트워크를 형성하여 그들의 정책적 견해와 의지를 수용하고 상호간의 의견갈등을 조율하여 서로 수궁할 수 있는 경제정책을 수립한다. 또한 자조집단에 재정적 지원을 통하여 주민들의 문제를 스스로 해결하게 함으로써 정치적 효과성 뿐 아니라 경제적 효과성을 높이고 있다.

독일지방자치체가 우리에게 시사하는 것은 그 무엇보다 자치단체 정치·행정에 주민참여의 기회가 높으면 높을수록 주민중심의 합리적인 정책수립과 집행이 이루어질 수 있다는 것이다. 그렇게 될 때 주민은 결코 지방자치의 공공서비스를 소비하는 고객 또는 객체 그리고 통치의 대상자가 아닌 자치단체와 함께 지방정치행정을 이끌어 가는 주체로서의 역할을 다하게 될 것이다. 어느 국가에서나 주민참여는 민주주의 복지를 위한 기본 토대로서 정치·행정적으로 지속적인 관심의 대상이 되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김석준 외(2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 김영래 외(1997). 「이익집단정치와 이익갈등」. 서울: 한울 아카데미.
- 전득주 외(1995). 「독일연방공화국」. 서울: 대왕사.
- Albrecht, Peter-Georg(2000). Hoffnungstraeger oder Randerscheinung? Buergerengagement in der Kommune. in: Bellers Juergen/Rainer Frey/Claudius Rosenthal, *Einfuehrung in deiKommunalpolitik*, Oldenbourg.
- Beyme, von K(1991). *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*, Frankfurt A.M.
- Bogumil, Joerg(2002). *Direkte Demokratie als verhandlungsdemokratischer Impuls- Wirkungen kommunaler Referenden in NRW*, Marburg.
- _____ (2001). *Kooperative Demokratie - Formen, Potentale und Grenzen*, Marburg.
- Danwitz, Thomas von(2001). The Constitutional Guarantee of Local-Self Government in Germany. *Public Administration* 78(2).
- Detjen, Joachim(2000). *Demokratie in der Gemeinde Buergerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen*, Hannover.
- Eigeli, Christian(1985). Volksbegehren und Volkersentscheid im Kommunalverfassungsrecht der Weinarer Zeit in: *Archiv fuer Sozialgeschichte: Bd. 25/ 1985: 299-331*.
- Gern, Alfons(1997). *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden.
- Gpringorum, Ulrich(2002). Comparative Review of Local Self Government in Germany and Georgia. *Georgian Law Review* 5.
- Grunow, Dieter/Hildegard Pamme(2000). Staedte und Gemeinden aus verfassungs, Perspektive, in: Bellers Juergen/Raine Frey/Claudius Rosenthal, *Einfuehrung in dei Kommunalpolitik*, Oldenbourg.
- Heinze, Rolf G./Helmut, Voelzkow(1999). Verbaende und Neokorporatismus, in: *Kommunalpolitik politisches Handeln in den Gemeinden*, Wollmann H. Roth R. (Hg.), Opladen.
- Holtmann Everhard(1999). Parteien in der lokalen Poltik, in: Helmut Wollmann/Roland Roth (Hg.), *Kommunalpolitik*, Opladen.
- Jung, Otmar(1995). Direkte Demokratie: Forschungsstand und Forschungsaufgaben, in: *Zparl*, Heft 4: 658-677.
- Kleinfeld, Ralf(1996). *Kommunalpolitik eine Problemorientierte Einfuehrung*, Opladen.
- Nassmacher, Hiltrud(1999). *Kommunalpoliti in Deutschland*, Opladen.
- Reichard, Christoph(2003). Local Public Management Reforms in Germany. *Public*

정부혁신에 대한 지방공무원의 인식에 관한 연구*

류 지 성(단국대학교 행정학과)

한국지방정부의 혁신에 관한 대부분의 연구들은 지방정부의 혁신에 중요한 영향을 미치는 요인으로 지방자치단체장, 공무원집단, 지방의회, 학계, 언론, 시민단체 등을 언급하고 있다. 이러한 요인들 가운데 지방자치단체장의 리더십과 지방공무원의 혁신에 대한 인식과 역할은 지방행정혁신의 성패를 가늠할 수 있는 중요한 요인으로 지적된다. 이러한 관점에서 지방정부의 혁신이 의도한 목적을 성취하기 위해서는 지방자치단체장과 지방공무원들의 혁신에 대한 인식이 매우 중요하다고 할 수 있다. 본 연구는 한국지방정부들 대상으로 지방정부혁신을 주도하고 있는 기획업무 담당공무원들의 행정혁신에 대한 인식차이가 소속 지방정부의 행정혁신에 어떠한 영향을 미치는지를 조사 분석하였다. 특히 본 연구는 지방자치단체장의 직선 이후 현재까지 진행되어 온 한국 지방정부들의 행정혁신의 내용을 민원서비스 향상, 지방정부 생산성 제고, 지역경제 활성화, 삶의 질적 수준 향상 등으로 나누어 각 지방정부의 기획업무 담당공무원들을 대상으로 혁신에 대한 인식차이를 실증적으로 규명하고자 하였으며, 연구 결과는 지방정부의 혁신을 성공적으로 추진·지속시키는데 기여 할 수 있을 것이다.

□ 주제어 : 정부혁신, 행정개혁, 지방정부의 생산성, 지방공무원의 인식

I. 서론

1995년 지방자치단체장과 지방의원을 선출한 6·27 통합지방선거에 의해 34년만에 지방자치가 부활되었다. 한국지방정부들은 1990년대 중반이후 실시된 자치단체장의 직선제 실시, 급속한 행정환경변화에 대한 인식, 금융위기 등을 겪으면서 빠르게 변화하고 있다. 지방정부들은 재정력 향상을 위한 수익사업을 전개하는가 하면 지방정부의 효율성을 제고하기 위한 감량경영, 구조조정, 민영화 등을 통하여 빠르게 변화하는 행정환경에 부응하기에 이르렀다. 아울러 이와 같은 맥락에서 정부혁신을 주제로 다양한 연구가 진행되었으며, 행정혁신에 대한 다양한 이론의 소개는 물론 구체적인

* 본 연구는 2003학년도 단국대학교 대학연구비에 의하여 연구되었음

Administration 81(2).

Scheffer, Thomas(1999). Auslaenderpolitik in der Kommune, in: *Kommunalpolitik politisches Handeln in den Gemeinden*, Wollmann H. Roth R. (Hg.), Opladen.

Schmid, Josef/Helmut Voelzkow(1996). Funktionsprobleme des westdeutschen Korporatismus in Ostdeutschland, In: O. Niedermeyer(Hg.), *Intermediaere Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen.

Thiel, Wolfgang(1999). Selbsthilfe und informeller Sektor auf der lokalen Ebene, in: *Kommunalpolitik politisches Handeln in den Gemeinden*, Wollmann H. Roth R. (Hg.), Opladen.

Thaenhardt, Dieter(1981). Kommunaler Korporatismus, Deutsche Traditionen und moderne Tendenzen, in: D. Thaenhardt und H. Uppendahl(Hg.), *Alternativen lokaler Demokratie*, Koenigstein, Ts.

Wehling, Hans-Georg(1991). Parteipolitisierung von lokaler Politik und Verwaltung? Zur Rolle der Parteien in der Kommunalpolitik, in: Hubert Heinelt/Hellmut Wollmann(Hg.), *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik undlokale Politikforschung in den 80er und 90er Jahren*, Basel.

Willamson, P. J(1985). *Varieties of Cotporatism: A Conceptual Dimension*. London: Cambridge University Press.

Wollmann, Hellmut(2002). German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct, Democratic Citizen Rights. Paper prepared for the International Conference on Reforming Local Government. University Stuttgart Sep. 26-27.

_____ (1999). Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung in internationalen Vergleich in : *Kommunalpolitik politisches Handeln in den Gemeinden*, Wollmann H. Roth R. (Hg.), Opladen.

_____ (1999). Kommunalvertretung: Verwaltungsorganisatione oder Parlamente?, in: *Kommunalpolitik politisches Handeln in den Gemeinden*, Wollmann H. Roth R. (Hg.), Opladen.

* 鄭元植: 뉴욕시립대학교에서 정치학박사 학위취득(논문: The Role of the State and Urban Development Policy, 1995), 현재 경남대학교 법행정학부 행정학전공 교수, 한국행정학회 운영이사, 한국 지방정부학회 연구이사, 한국정부학회 이사로 활동. 주요 관심분야: 도시정치 및 행정, 지역(사회)개발, 주택 정책. 주요저서: 「공공행정과 정치」, 「신행정학원론」(공저), 주요논문: "The Urban Development Politics of Seoul as a Colonial City", "도시발전정책의 정치경제학", "지방자치시대의 도시간 지역격차의 실태와 영향요인 분석" 외 다수(E-mail: wsjeong@kyungnam.ac.kr).

경쟁중립성의 원칙은 일반적 평등원칙의 조세법상 다른 표현인 경쟁평등의 구체화를 위한 비교척도로서 기능하며, 헌법상 직업의 자유의 한 내용을 이루는 경쟁의 자유에서 연원하는 헌법원칙이다.

조세법상의 경쟁사상은 이처럼 경쟁중립성의 원칙과 경쟁의 평등을 내용으로 하는 것으로서 입법자의 주된 의도는 경쟁중립적인 과세를 보장하는 데에 있었고 이를 통하여 궁극적으로는 당사자들간에 경쟁의 평등을 실현하고자 하였다.

조세의 경쟁중립성사상은 특히 조세특혜의 제한을 위한 중요한 한계원리로서의 기능을 한다. 조세특혜가 정당화되는 가장 중요한 이유는 공익성에 있는데 조세법상 공익성근거는 언제나 조세의 경쟁중립성 원칙과의 한계선상에 선다. 즉 양자의 비교형량 결과 경쟁관계에 서는 다른 납세의무자의 경쟁상의 사익이 우세한 경우에는 당해 조세특혜는 그러한 한에서 제한·폐지되어야 하는 것이다.

결국 경제적 금부능력의 원칙과 더불어 조세의 경쟁중립성의 원칙은 주관적 납세의무를 근거지우거나 한계지울 수 있는 중요한 조세법질서의 바탕을 이루는 기본원리에 해당한다할 것이다.

獨逸의 法制와 判例로 본 住民召還制의 要件과 節次

소관원차

崔 峰 碩*

I. 論議의 必要性和 範圍

이제 우리의 지방자치제도가 부활된 지도 10년을 경과하였으며 그동안 다양한 제도적 변화와 성숙을 경험하여 왔다. 특히 1995년 이후의 지방자치단체장직선제의 실시와 1999년 이후 주민참여제의 시행¹⁾은 '지방자치(Kommunitarismus)'의 의미를 '지방행정(Kommunalverwaltung)'이라는 소극적인 범주에 안주시키지 않고 하나의 역동적인 '정치적 자치운영체계(politisches Selbstführungssystem)'라는 적극적 영역으로 확대하였다. 이 과정에서 소위 영미법적 '주민자치'와 구분하여 대륙형의 '단체자치'로 분류되던 우리 지방자치법의 규범적·제도적·특성 역시 과거의 분류방식을 초월하여 보다 '주민과 가까운(Bürgernähe)' 내용으로 수정되어온 것으로 보여진다. 다만 현재까지도 '주민소환제(Recall/Abwahl)'에 대해서만은 일반적으로 이를 '민중정치화의 위협'을 지닌 가장 극단적인 '직접민주제적 주민통제(direktdemokratische Bürgerkontrolle)' 방식으로 경계하는 가운데 이에 대한 깊이 있는 검토가 이루어지지 못했던 것으로 보여진다.

* 고려대학교 교수, 법학박사

1) 다만 최근까지 주민투표법의 미제정으로 인해 '주민투표제'가 시행되지 못한 가운데 헌법재판소가 '주민투표법제정에 관한 입법부작위'에 대한 헌법소원에 대해 각하결정(헌법재판소 전원재판부 2001. 6. 28. 2000헌마735)을 하였음에 유감을 가지게 된다.

그러나 우리의 경우와 같이 지방자치단체장의 권한이 지방의회에 비해 상대적으로 강화되어있는 지방자치제의 경우, 직선제를 통해 확보된 지방자치단체장의 '민주적 정당성'이라는 정치적 표지는 그의 강력한 '권한'과 이를 뒷받침하는 '법제' 그리고 적절한 '통제의 부재'라는 상황가운데 자치단체장에 의한 지방정치의 '절대주의(Absolutismus)화'라는 위협으로 나타나게 될 여지가 크다고 하겠다. 특히 이러한 위협은 지방의회의 견제 기능이 현저히 취약한 우리의 경우 더욱 증폭될 수 있는데, 주민소환은 이러한 절대주의화에 대해 주민에 의해 수행되는 의회의 견제기능에 대한 보강 내지 대의민주제적 대표체계에 대한 보완으로 기능하게 된다.

주민소환제에 관한 이러한 인식은 우리의 경우뿐만 아니라 우리와 법적·제도적으로 유사한 독일의 경우에도 근년(통일과 1990년대의 지방자치개혁)에 이르기까지도 우리와 비슷한 모습으로 전개되어 왔다. 우리가 지방자치제의 본격적 실시와 변화를 경험하던 지난 10여년간 독일도 우리와 마찬가지로 광범위한 지방자치개혁을 경험하였는데, '직접민주제적 주민참여의 광범위한 실시'²⁾ 그리고 그 내용으로서 '주민소환제의 일반화'가 가장 특징적인 변화로 평가되고 있다. 무엇보다 주민소환제의 전면적 실시와 이를 법적으로 근거지우는 '주민참여권'에 대한 기본권적 이해를 바탕으로 한 소위 '단체자치적 특성과 한계의 초월'은 주민과 대표(자치단체장과 의회) 그리고 지방자치제 전반에 대해 다양한 시행착오를 수반한 지속적인 연구와 입법의 정비를 강요해 왔다.

이제 우리의 경우에도 정부와 정당들을 중심으로 주민소환제의 입법화를 위한 논의³⁾와 이를 바탕으로 한 지방자치법의 개정작업⁴⁾이 진행 중에

2) 이에 관한 상세는 좋지. Die unmittelbare demokratische Bürgerbeteiligung am kommunalen Entscheidungsverfahren. Dissertation von Universität Hannover, 2000. 참조.
3) 주민소환제에 관한 각계의 최근 논의에도 불구하고 민주당은 '지방자치법개정안'에서 주민소환제 대신에 '주민청구징계제'의 도입을 발표한 바(한겨레21, 2001.10.25일자 참조) 있다. 이는 위법한 직무집행을 한 지방자치단체장을 별도의 전문기구를 통해 징계하는 것으로서 제도내용의 확정과 운영에 관한 법적·정책적 과제 외에도 이 제도가 지방자치제의 본질과 부합하지 않는 '행정통제적 구상'이라는 점에서 재고가 필요한 것으로 보인다.
4) 이에 관한 정부와 국회 그리고 각 정당의 반응과 준비 등에 대해서는 국민일보 2001. 3. 15 일사 참조.

있으며, 주민 및 시민운동단체들(NGO)에 의한 주민소환제 도입을 주장하는 다양한 활동⁵⁾들이 이루어지고 있는 것으로 보여진다.

이 논문은 이러한 현실적 요청에 근거하여 우리 지방자치제 내에 설치되어야 할 바람직한 '주민소환제'의 모습을 예측·제안하고자 하는 뜻에서 집필되었음을 밝혀 두고자 한다. 특히 독일과 우리는 일반적인 법체계와 규범질서에 있어 그 유사성이 매우 높다고 할 수 있으므로 '소환제'에 관한 독일에서의 논의와 현재의 법제 그리고 이와 관련한 그들의 경험은 우리에게도 시사하는 바가 크다고 하겠다. 다만 독일의 경우 지방자치제의 구체적 모습은 개별 지방자치단체마다 상이하고 경우에 따라 매우 이질적인 요소를 포함하고 있는 등 우리의 지방자치법제와는 상당한 차이를 가지기도 한다. 따라서 이에 대한 엄격한 조사와 검토도 병행되어야 하리라고 본다.

이 논문에서는 주민소환제와 관한 독일에서의 보편성과 이질성을 동시에 나타내는 최근의 한 판례를 제시함으로써 소환제와 관련한 독일법제의 내용과 현황을 우리와의 관련성 가운데 살펴보고자 한다. 이에 본고에서 제시된 독일판결은 '평석'의 대상이라기보다는 '주민소환'이라는 화두와 관련한 'Motiv설정'이라는 점에서 독자들의 이해를 구하는 바이다.

II. 獨逸判例로부터의 시사

1. 獨逸判例

OVG LSA Magdeburg, Beschluss von 16.11.1995, 1B 55/95⁶⁾

5) 전북 정읍시와 충북 청원군 및 전남 순천시 등지에서 지방자치단체장의 비리를 이유로 주민들에 의해 다양한 소환운동이 이루어졌던 바 있다. 이에 관해서는 경향신문 2001. 3. 15 일자 참조.
6) 이에 관한 상세는 vgl. Klang/Grundlach, Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, 1998, S. 54 Rn. 6f.

(1) 判決의 內容

- 지방자치단체장은 卅지방자치법 제36조 제1항이 규정하고 있는 바와 같이 지방의회의 구성원으로서의 지위를 동시에 가지는 바, 지방자치단체장을 소환하기 위한 지방의회의 소환발의의 정족수 산정에 있어서는 지방의회의원 외에 지방자치단체장도 포함된다.
- 지방자치단체장의 의회구성원으로서의 지위는 지방자치법 제36조 제1항의 규정 외에도 그가 지방의회에서 선출된다는 점과 지방의원으로서의 임기종료와 함께 차기 선거에의 입후보를 위해 그의 지방자치단체장으로서의 임기 역시 종료된다는 점에 근거한다.
- 지방자치단체장을 소환하기 위한 지방의회의 소환발의와 수환투표를 위한 의결은 법률이 정한 의결정족수를 충족시키지 못하는 것으로서 무효이며 이 의결에 근거한 소환절차는 전체로서 무효이다.

(2) 事件의 概要

被告(Dessau)는 原告(지방의회) 소재지 지방자치단체(Kreis)에 부속된 기초자치단체(Gemeinde)이다. 이곳 지방의회 의원의 정수는 Sachsen-Anhalt주(州) 지방자치법(GemO LSA) 제36조 제3항이 규정하는 바와 같이 12명이다. 이 사건의 訴外 參加人(Beigel)인 被告 지방자치단체의 자치단체장(Bürgermeister)에 대한 召還(Abwahl)을 위해 지방의회는 찬성 9명, 반대 2명 및 기권 1명으로 召還發意(Abwahlbegehren)를 의결하여 소환절차를 개시하였다. 소외 참가인인 지방자치단체장은 이 의결에 참가하지 않았다. 原告 지방의회는 1995년 9월 29일의 소환발의 의결에 따라 1995년 12월 3일에 소외 지방자치단체장에 대한 召還投票(Bürgerentscheid für die Bürgermeisterabwahl)를 실시하기로 결정하였다.

이에 被告 지방자치단체는 原告 지방의회에 대해 소외 지방자치단체장에 대한 소환절차는 지방의회 구성원(§36 I) 총수 3/4의 다수결(§61I)로 개시되는데 이를 위해서는 10명 이상의 찬성이 요구된다며 지방의회의 소환발의 결정은 법률에 의해 요구되는 소환발의의 정족수(Quorum)를 충족시키지 못한 위법한 것이라며 再議를 요구하였다. 原告 지방의회는 再議를

통해 본래의 결정대로 다시금 再議決하였으며, 이에 被告 지방자치단체는 原告 지방의회의 의결의 효력과 절차의 속행을 잠정적으로 정지하였다. 이에 대해 지방의회는 피고지방자치단체의 처분에 불복하며 Magdeburg상급행정법원(Oberverwaltungsgericht)에 소송을 제기하였으며 법원은 이 청구를 기각하였다.

<관련법령>

GemO LSA 1994 : 작센안할트州 지방자치법(1994)

제36조 제1항 : 지방의회는 주민의 직접선거로 선출되는 명예직 의원과 지방자치단체장으로 구성된다.

제61조 제1항 : 주민소환의 절차는 지방의회 구성원 총수 3/4이상 다수결에 의한 소환발의결정을 통해 개시된다.

(3) 判例에 관한 要約評釋

판결의 사실관계에서 나타나는 바와 같이 이 사건은 지방의회에 의해 선출된 '간선제 자치단체장'에 대한 '소환절차'에 있어 '주민에 의한 소환투표'의 실시를 위한 '지방의회의 소환발의 의결'의 유효성에 관한 분쟁이다.

이 사건에서 있어 문제의 소재는 무엇보다 지방자치단체장을 지방의회의 구성원으로 규정하고 소환발의의 정족수를 기산(起算)하는 다수결의 전제를 지방의회의원의 총수가 아닌 지방의회구성원 총수로 규정한 Sachsen-Anhalt주 지방자치법(GemO LSA) 제36조 제1항과 제61조 제1항의 규정에 있다고 하겠다. 이 규정에 의하면 지방자치단체장은 자신에 대한 소환발의 표결에 있어 투표권을 행사할 수 있을 뿐만 아니라 정족수의 기산에 있어서도 '자신의 의사(투표)'를 반영시킬 수 있다. 이는 자치단체장 자신에 대한 스스로의 평가가 의사결정에 반영되게 하는 것으로서 결국 지방의회 의결에 대한 신뢰와 공정성을 저해하는 것이라 하겠다. 따라서 이와 같은 문제는 우선적으로 지방자치법상의 관련 규정에 대한 규범통제를 통해 이들 규정상의 문제점을 제거하여야 할 것으로 보인다. 그러나

판결은 이에 대해 심리하지 않은채, 관련 법률의 유효성을 바탕으로 정족수 산정에 관한 기술적 판단에만 주목하고 있는 것으로 보여지는 만큼, 이에 대해서는 다양한 비판과 평석이 가능하리라고 본다. 다만 이 논문에서 본 판례를 다루는 취지는 독일에서의 다양한 주민소환제를 바탕으로 지방자치단체장 소환의 요건과 절차를 살핌으로서 향후 소환제에 관한 우리법제 구성에 참고하는데 있으므로 여기에서 이 판례에 관한 구체적 평석은 피하고자 한다.

(4) 判例로 부터의 시사점

위 판례는 '지방자치단체장소환제'에 관한 분쟁에서 나타나는 '소환제' 관련 법적 문제점들의 단초를 제시하고 있는 것으로 보인다. 여기에는 첫째, 소환의 대상과 소환의 주체라는 '소환제의 당사자'에 관한 문제와 둘째, 소환의 절차와 관련하여 소환발의와 소환결정의 정족수 등 요건에 관한 문제 그리고 셋째, 소환투표와 소환발의 결정의 효력과 이에 대한 불복 절차에 관한 문제가 해당하는 것으로 나누어 볼 수 있다.

위 판례에는 지방의회는 소환발의결정에 대해 지방자치단체가 재의요구를 하고 소송에 있어서도 지방자치단체가 피고로 되는 점 등은 우리의 법제를 바탕으로 할 때에는 이해하기 어려운 이질적인 면이 나타나고 있다. 독일의 경우 지방자치단체 외에 자치단체장과 지방의회가 각각 공법상의 법인(Rechtsperson)으로서 독립한 법인격을 갖고 있으며 지방자치단체는 자치권(自治權)의 주체로서 그 권한과 직제(職制)에 속하는 자치단체장과 지방의회에 대해 감독청의 지위를 갖게된다는 점에서 우리의 법제와 차이를 갖고 있다. 이에 따라 위 사건의 경우 지방자치단체는 지방의회에 의결에 대해 재의요구권과 집행정지(절차속행정지)권을 갖게되고 지방의회는 지방자치단체의 감독조치에 대해 취소소송을 제기하게 되었다. 이는 우리 지방자치법상 감독청에 의한 자치단체장이나 지방의회에 대한 관여 및 이와 관련한 소송(제157조, 제159조)과 유사한 모습으로 보여진다. 결국 위

판례가 나타내는 독일지방자치법제는 우리 지방자치법제 즉 자치단체장과 지방의회는 법적 지위(법인격) 등에 있어 상이한 차이가 전제되어있는 것으로서, 위 판례상 나타나는 Sachsen-Anhalt주의 주민소환법제는 우리에게 직접 수용되기는 어려운 것으로 보여진다. 다만 소환과 관련한 개별절차에 대해 사법적 구제방식이 갖추어져 있음은 앞으로의 입법과제와 관련하여 참고할만한 것으로 지적해 두고자 한다.

이하에서는 '소환제의 요건과 절차'에 관해 이상에서 발견되는 바와 같은 소환의 당사자(주체와 객체), 소환사유 그리고 소환의 요건과 절차에 관한 법적 문제를 독일에서의 논의와 법제를 바탕으로 살펴보고자 한다. 무엇보다 이 논문은 '자치단체장소환제'에 관한 우리의 법제수립에 참고하고자 하는데 취지를 두고 있는 만큼, 논의의 범위 역시도 이와 관련된 범주에 한정하고자 한다.

Ⅲ. 召還制의 意義와 法制(要件·節次)

1. 召還制의 制度的 意義

(1) 召還制의 意義

소환제는 국가 혹은 지방자치단체의 대표를 현재의 공적 신분과 권한으로부터 배제(퇴출)시키는 '法的地位의 免脫(Absetzung der Rechtsposition)'을 의미하는 것으로서, 이는 법적·제도적 측면에서 '법적지위의 형성(Gestaltung der Rechtsposition)'과 그 인정근거, 내용 및 실현절차와 관련하여 직접적인 관련성을 가진다.⁷⁾

7) Vgl. Münch-Wulf, Abberufung der Bürgermeister im Land Brandenburg, 1999, S. 17f.

'법적 지위의 면탈'을 의미하는 소환제는 '有權者(의회의 관여를 포함)의 投票를 통한 決定'을 그 실체적·절차적 요건으로 한다. 여기에는 '권한의 근거'(실체적 요건)와 관련하여 '有權者의 主權'(국민주권주의)이, 권한의 행사·결정방식(절차적 요소)과 관련하여 '投票를 통한 決定' 그리고 '多數決의 原理'가 그 헌법적 근거로 된다. 이는 소환제가 소환대상인 된 대표의 '법적 지위의 형성' 과정과 동등한 수준의 실체적·절차적 요건을 기본적으로 전제하고 있음을 의미한다. 결국 소환제의 인정(실시가능성)여부는 '대표의 법적지위형성'이 유권자의 투표와 선거를 통해 이루어졌음을, 보다 직접적으로는 '代表의 直選制(Direktwahl)'를 제도적 전제(institutionelle Voraussetzung)로 한다"고 할 수 있다.⁸⁾ 지방자치단체장에 대한 주민의 직선제가 보장되어 있는 대부분의 독일 연방주에서는 이들에 대한 주민투표(Bürgerentscheid·Personalreferendum)를 통한 소환(Abwahl·Abberufung)의 가능성이 아울러 보장되고 있다. 현재 이러한 지방자치단체장소환제는 Baden-Württemberg주와 Bayern주¹⁰⁾를 제외한 모든 주에서 실시(시행유보¹¹⁾)되고 있으며 상당수 지방자치단체의 경우 자치단체장과 유사한 방식으로 지방의회 의원을 비롯하여 보다 확대된 대상에 대해 소환제가 실시되기도 하고 있다.

8) Vgl. Hohmann-Koeppel, Konturen innerparteilicher Demokratie bei Bürgern-Kandidatenaufstellung und Grundgesetz-, ZParl 1994, S. 369ff.

9) '직선제'라는 제도적 전제가 형성된 경우에도 소환제가 인정되는 데에는 소환대상자에 대한 '신뢰보호(Vertrauensschutz)'가 아울러 문제로 되는데, 독일 연방헌법재판소는 '소환'을 위해서는 소환대상자의 선거 전에 제정된 소환법제의 존재가 '입법적 전제(legislative Voraussetzung)'가 된다고 한다. 이에 관해서는 vgl. BVerfG Pressemitteilung Nr. 9, vom 22.01.1999.

10) Baden-Württemberg주와 Bayern주는 현행 독일 기본법(GG)하에서 지방자치단체장의 직선제가 최초로 실시된 주들(Erzländer)이다. 이들 주만이 주민소환제를 두고 있지 않음에 대해서는 다양한 분석이 내려지고 있으나 이들 주(州)들이 19C. Stein 등에 의한 Preußen의 도시법(Städteordnung)정비와 지방자치제 주창에 적극 동조하여 최초로 주민소환제(Abwahl)를 입법화했던 경험이 있으며 Bayern주의 경우 Weimar공화국과 국가사회주의(Nazi)시절을 거쳐 1946년에도 주민소환제를 입법화(18 III BKV)했던 점 등을 감안할 때, 주로는 보수적 보수파정당(CSU)중심의 지역할거 정치의 영향인 것으로 이해되는 것으로 보인다. vgl. Knemeyer, a.a.O. (Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik), S. 29ff.

11) Niedersachsen주에서는 1996년의 지방자치법 개정을 통해 주민소환제를 도입(§ 61 NGO)하고 이의 실시를 2002년 이후로 유보하고 있다.

남독일형(Süddeutsche Modell)의 지방자치제로부터 출발하여 점차 전독일지역으로 확대되어 온 지방자치단체장직선제는 "1993/94년 구(舊)동독지역연방주의 지방자치법에 관한 제언¹²⁾"에서 적시되고 있는 바와 같이 법적·정치적으로 강력한 지방자치단체장을 지향(指向)하는 방식이다.¹³⁾ 따라서 이의 실시를 합헌적·합리적으로 안정화시키고 제도적·정치적 오남용을 방지하기 위해서는 직선제에 상응하는 또 하나의 '직접민주제적 반대추(direktdemokratische Gegengewicht)'가 필요하다. 소환제(Abwahl)는 이러한 '정치적 균형추(Balancegewicht)'의 역할을 담당하면서 나아가 지방자치의 민주성보장을 위한 제도적 보호장치로서의 기능을 수행하는 것으로 이해되고 있다. 따라서 소환제는 지방자치단체장직선제와 더불어 하나의 공통된 제도적 범주에서 다루어져야 할 것이다.¹⁴⁾

(2) 召還制와 代議制의 關係

헌법이 예견하고 있는 바와 같이 민주주의와 국민주권주의를 제도적으로 담보할 철저한 '정당주의'와 '대의제 메카니즘(repräsentationelles Mechanismus)'이 관철되지 못하는 상황하에서 피대의자(국민/주민)에 의한 보충적 권력통제(Machtkontrolle)마저 실효성을 가지지 못하는 경우, 대의제적 현실정치상황은 대의제적 정식이 예측하고있지 못하는 '제도적 위험상태'에 도달하게 된다. 또한 이로 인해 파생되는 '대의자와 피대의자의 이질화(Erfremdung zwischen Repräsentaten und Rpräsentierten)'는 종국적으로 대표에 반대하는 유권자가 다수를 점하게 되는 '반대자의 다수화'라는 '탈대의제적 정치상황으로의 응급변이(Notfremdung der politischen Situation auf Außen-Rpräsentation)'로 나타나게 될 수 있

12) 「Die Beratungen über die neuen Kommunalverfassung in den ostdeutschen Ländern 19 93/94」.

13) Vgl. Münch-Wulf, a.a.O., S. 17f.

14) Vgl. Henneke, Rechtsfragen zu Status und Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten, S. 36.

다.¹⁵⁾ 이는 대표에게 인정된 대표성의 근거와 지속가능성이 실질적으로 상실됨을 의미하는 것으로서 그 대표의 잔여임기 동안에는 사실상 '비대표에 의한 대의제(Repräsentation durch keinen Repräsentaten)'가 실시되어야 하는 상황이 나타나게 된다. 이러한 상황하에서 대의제는 그 본래적 내용(Inhalt)과 실효성(Wirklichkeit)을 상실한 채, 오로지 그 대의제라는 '외적형식성(Außen-Formellismus)'만을 고수하게 되는데 이는 '국민주권주의'와 '다수결의 원리'에 배치된 채, 오직 '무귀속위임의 원칙'만에 집착하는 '절반의 합헌성(Die Hälfte der Verfassungsmäßigkeit)'의 상황으로 나타나게 된다.¹⁶⁾ 소환제(Recall·Abwahl)는 이와 같은 대의제적 헌정질서의 응급변이에 대해 '긴급제동장치(Notbremse)'의 역할을 담당하는 수단으로서 비대의제적 권력통제방식이기 보다는 오히려 대의제적 질서를 전제로 한 대의제의 보강책으로, 나아가 '대의제의 수문장(Torschützer)'으로서의 기능¹⁷⁾을 담당하는 제도적 장치로 이해될 수 있을 것이다.

2. 召還의 要件

(1) 召還의 主體와 對象

주민소환제는 유권자인 주민에 의해 '직접 선출된 대표(direktgewählte Repräsentaten : 자치단체장)'를 유권자인 주민이 해직(Abberufung)시키는 것으로서 엄격하게는 '유권자인 주민(Bürger)'의 '소환주체성

15) Vgl. Scheuner, Repräsentation, imperatives Mandat und Recall: Zur Frage der Demokratisierung im Parteienstaat, in: Beyme(Hrsg.), Festschrift für Carsten Friedrich, 1971, S. 497f.

16) Vgl. Hoffmann/Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: Schneider/Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 165ff.

17) Vgl. Münch-Wulf, a.a.O., S. 12f.

(Subjektwesen der Abwahl)¹⁸⁾과 그에 대한 '대의자(자치단체장)'의 '객체성(Objektwesen als Gegenstand)'을 그 당사자관계의 기본 정식으로 한다.

주민소환대상의 범위는 최근 들어 점차 확대되어 독일의 일부 지방자치단체의 경우에는 '간선제 자치단체장'과 '지방의회의원' 및 지방자치단체장이나 지방의회가 임명하는 '명예직 공무원'과 '각종 위원회위원' 등 '선거직·비선거직 지방공무원' 일반에까지 이르고 있다.¹⁹⁾ 다만 이러한 경향에도 불구하고 대부분의 지방자치단체에서는 앞에서 살핀 바와 같은 '직선제와 소환제의 관계'를 전제로 지방자치단체장 등의 직선제 대의기관을 주민소환의 주된 대상으로 하고 있다. 다만 '대표에 대한 주민의 대의권한의 철회'라는, 국민주권주의에 기반한 소환제의 제도적 의의에도 불구하고 대부분의 지방자치단체에서는 소환의 청구와 발의, 투표 등 소환절차에 있어 소환의 직접적인 주체가 되는 유권자인 주민 외에 지방의회를 그 절차에 참여(관여)하게 함으로써 대의민주제적 법질서를 존중하려 하고 있다.

특히 독일의 일부지방자치단체에서는 간선제자치단체장에 대해 그를 선출한 지방의회가 직접 당해 자치단체장을 소환하게 하고 있는데에서 나타나는 바와 같이 독일에서 주민소환제는 더 이상 '직접민주제적 본성'에 머무르기 보다 '의회주의의 물리적 보완책(sachliche Ergänzungsmittel des Parlamentarismus)'으로서의 위상을 지닌다고 할 수 있다.²⁰⁾

18) 이에 대해 '지방자치주의(Kommunitarismus)'의 본질에 입각할 때 주민소환의 주체성이 선거권의 유무를 넘어 유권자 아닌 '거주자인 주민(Einwohner)'으로 까지 확대되어야 한다는 주장이 있으나, 주민소환의 제도적 목적과 전제 및 현실적 기능과 효과 등을 고려할 때 이는 적절치 못한 것으로 평가된다. vgl. Schliesky, a.a.O., S. 320f.

19) Mecklenburg-Vorpommern (§32 Abs. 4 S. 4 KV), Nordrhein-Westfalen (§66 GO), Sachsen (§51 Abs. 7 GO), Saarland (§58 KSVG), Schleswig-Holstein (§57 d GO) 등의 州의 지방자치법규(지방선거법)는 직선제 지방자치단체장 회의 각종 기관장과 공직자들을 소환의 대상으로 하고 있다.

20) Schliesky는 나아가 '소환제의 미래(Zukunft der Abwahl)'에 대해 소환제는 장차 의회주의와 대표형성에 관한 법논리적 범주를 벗어나 지속적으로 그 범위가 확대될 것으로서, '대표로부터의 신뢰상실(Vertrauensverlust)'에 대한 '주권자 스스로의 입법적 결정(legislative Selbstentscheidung von Volke)'을 의미하는 것으로서의 제도적 위상을 가지게 될 것이라 하고 있다. vgl. Schliesky, a.a.O., S. 324.

앞의 판례에서 제시된 소환절차 역시도 간선제자치단체장에 대한 소환절차로서 간선제자치단체장의 경우에는 그 자치단체장의 법적지위 형성이 지방의회를 통해 간접적으로 이루어진 것인 만큼 그에 대한 법적지위의 면탈인 소환 역시도 지방의회의 소환발의를 매개로 하여 이루어지도록 하고 있다. 이와 같이 소환절차와 소환제의 당사자관계는 그 대상이 된 자치단체장의 법적지위 형성과정과 밀접하게 관련되어 있다. 다만 지방의회는 주민의 대표기관으로서 지방의회의 의사결정은 곧 주민의 의사로 간주되며 주민의 지방행정에 대한 참여의 통로를 제공하는 만큼 지방의회는 주민과 정치적·제도적 밀접성²¹⁾을 갖는다고 하겠다. 따라서 주민과 지방의회간의 원론적 일체성과 대의제적 질서의 존중을 고려할 때 직선제자치단체장에 대한 소환에 있어 주민과 함께 지방의회가 그 절차에 관여하는 것은 '주민의 자기지배체제'로서의 지방자치제의 본질에 배치되는 것이 아니며 주민의 대표기관인 지방의회의 활성화라는 제도적 요청과 더불어 오히려 정책적으로 요청되는 바라 하겠다. 독일의 경우 대부분의 지방자치단체가 직선제자치단체장소환에 관해 지방의회의 소환발의와 주민의 소환투표를 그 소환절차의 내용으로 정하고 있는 점은 이와 같은 판단에 기초한 것이라고 한다.²²⁾

1) 召還制와 地方自治團體長 直選制의 關係

소환제(Abwahl)와 직선제(Direktwahl)의 관계에 관해서는 독일 Weimar헌법의 제정과정에서 그 중요한 시사점²³⁾을 발견할 수 있다.

21) 현실적으로는 지방의회와 주민 특히 시민단체와의 관계는 우호적이지 못한 것으로 나타나고 있다. 이는 무엇보다도 정당(지구당)과 정치적 엘리트와 주민의 관계에 있어 상호불신과 자기중심적 이해타산의 반영이라는 과도한 '정치적 긴장'이 그 원인이 되는 것으로 지적되고 있다. 이에 관한 상세는 신원형, 지방의회와 시민단체, 지방자치행정, 2001, 05., 40면 이하 참조.

22) Vgl. Hennecke, a.a.O., S. 36f.

23) Hugo Preuss는 Weimar헌법제정에 있어 소환제의 수용 등 강력한 직접민주제적 요소가 반영된 데 대해 Max Weber식의 이상적 정치모델과 미국과 독일의 의회주의하에서의 강력한 대통령제의 예시들을 주된 표본으로 하였음을 밝히고 있다. 이에 관해서는 vgl. Schiffers, Elemente direkte Demokratie im Weimarer Regierungssystem, 1971, S. 117f.

Weimar헌법은 통치구조(Regierungsstruktur)의 수립에 있어 소위 '이중대의의 원칙(Prinzip der Doppelrepräsentation)'에 입각하여 의회(제17조 제1항)와 대통령(제41조 제1항)을 국민의 직접선거로 선출·구성되게 함으로써 국민의 주권의사가 양자를 통해 반영되게 하여 일방에 의한 통치의 왜곡을 방지하려 하였다.²⁴⁾ 그러나 직선제에 의한 대의기관의 구성은 대의자로 하여금 강한 정당성에 기반한 절대주의(Absolutismus)를 가져올 위험을 내포하고 있는 것으로서 이는 양자간의 감독과 견제라는 세력균형(Machtbalance)과 더불어 제3자(국민)에 의한 강력한 '통제의 가능성 보장'을 통해 그 제도적 안정성이 보다 견고해지는 것으로 이해되었다. 이러한 국민에 의한 대의기관의 통제에 나타난 것이 국민투표(Volksabstimmung)에 의한 '대통령소환제(Abwahl des Reichspräsidenten)'와 입법에 대한 거부권(Veto)을 포함한 '국민의 입법참여(Volksbeteiligung an der Gesetzgebung)'라 할 수 있다.

또한 대통령의 경우와 달리 의회의원에 대한 직접소환제가 실시되지 않은 데에는 의회의 경우 '의원선거'와 피선의원들에 의한 '의회의 구성'이라는 '2단계 대표과정(zweistufiges Vertretungsverfahren)'를 통해 구성되어 대통령의 경우와는 그 '법적지위의 형성' 과정에서 차이가 있으며 의원(Abgeordneten)에 대한 개별적 통제로서의 소환제가 제국의회(Reichstag) 전체에 대한 실효적 통제가 되지 못한다는 제도론적·정책적 배경이 존재한다²⁵⁾고 한다.

이와 같은 Weimar시대의 소환법제는 국가뿐만 아니라 지방자치의 영역에서도 시행되었는데, Baden(1921년), Oldenburg(1921년), Sachsen(1923년), Thüringen (1926년) 및 Bayern(1927년)주 등에서 지방자치단체장 등 '대표에 대한 소환제(Abberufung der Vertretungs-

24) Gern은 이러한 인식을 바탕으로 지방의회에 의한 지방자치단체장의 간접소환제를 전제로 '소환제의 기초(Begründung)'를 지방의회와 자치단체장간의 '정치적 동질성(politische Gleichgestimmtheit)'에 근거한 상호 견제의 필요(동지: BVerwG NVwZ 1985, S. 275; 1990, S. 772; BVerfG 1994, S. 473)로부터 발견하고 있다. vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1994, S. 216f.

25) Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI, 1981, S. 39f.

organen)'가 실시되었던 바 있다.²⁶⁾ Weimar공화국의 예에서 발견되는 바와 같이 소환제가 인정되는 데에는 원칙적으로 법이론적·법정책적 고려에 입각한 '제도적전제로서 직선제'의 실시가 요구된다고 하겠다. 특히 지방자치의 영역에 있어 '지방자치단체장의 직선제'는 자치단체장에 대한 '주민소환제'의 전제가 되며 나아가 소환제는 직선제에 의해 선출된 강력한 자치단체장의 위상과 권한행사로부터 야기될 수 있는 '절대주의의 위험(Gefahr des Absolutismus)'에 대한 가장 실효적이고 강력한 대비책이 될 수 있을 것이다.²⁷⁾

2) 地方自治團體長의 法的地位와 召還制의 多樣性

독일의 경우 이상과 같이 '소환제'와 직접적 관련성을 갖는 '소환제의 제도적 전제'로서의 '자치단체장직선제'가 근년에 이르기까지도 전국적으로 시행되지 못한 가운데 오직 직선제와 관련하여 100여년의 전통을 가진 Baden-Württemberg주와 Bayern주에서만 실시되어 왔다. 그러나 통독 이후 최근에 이르기까지 지속적인 '지방자치체계개혁(Reform des Kommunal-systems)'을 통해 현재에는 16개 연방주 모두가 '자치단체장직선제'를 입법화하고 있다.

다만 지방자치단체장의 법적·실질적 지위는 개별 자치단체마다 상이하게 나타나고 있는데, 추상적인 대표성만을 가지는 '명예직 단체장

(ehrenamtlicher Bürgermeister)'과 '완전한 권한을 행사(vollzuständige Machtausführung)하는 자치단체장' 등이 '직선제(direktgewählt)자치단체장'이란 하나의 형식적 개념에 함께 포섭되고 있다. 또한 지방자치단체장의 선출방식에 있어 '직선제'가 확보되었다는 일반성 이면에 상이하게 존재하는 지방자치단체장의 실질적 지위와 권한의 차별성은 '직선제와 소환제의 관련성'을 보편적·일반적인 것으로 인정하는 데에 있어 상당한 변수를 제공하고 있다. 이는 독일의 경우 개개의 지방자치단체마다 다양한 형식으로 나타나는 '주민소환제'의 모습과도 필연적 관련성을 갖는 것으로 평가²⁸⁾되고 있다.

결국 '소환제'는 '직선제'라는 형식적 전제와 함께 자치단체장의 실질적인 법적 지위와 권한의 다양성에 대한 분석을 전제로 그 실시의 가능성과 필요성 그리고 그의 제도의 구체적 내용이 판단·결정되어야 할 것이다. 더욱이 최근 지방자치영역에서의 직접민주제적 요소의 강화에 관한 '연쇄효과(Domino-Effekt)'²⁹⁾와 더불어 앞의 판례에서 나타나는 바와 같이 일부 지방자치단체에서는 지방의회에 의해 선출된 '간선제 자치단체장'에 대해서도 주민소환제가 실시되는 등 다양한 변화된 모습이 나타나고 있다.³⁰⁾ 이와 같이 독일은 현실적으로 주민소환제에 대해 원칙적인 법이론적 사고로부터 벗어나 정책적 견지에서 보다 유연한 고려와 판단이 이루어지고 있는 것으로 보여진다.

(2) 召還事由

소환은 적법하게 선출된 자치단체장 등을 그 현재의 직책으로부터 완전

26) Vgl. Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik mit Bayern-Bilanz, 1997, S. 41f.

27) 소환제가 가지는 이러한 긍정적 측면과 아울러 많은 문헌에서는 소환제의 위험성을 지적하고 있다. 소환제의 실시는 지방행정에 대해 '주민친화(Bürgernähe)'와 '행정능률(Verwaltungseffizienz)' 사이에서 끊임없는 '指向의 갈등(Zielkonflikt)'을 낳게 하고 헌법과 법률에 의해 설정된 대의기관의 지위를 불안한 상태에 놓이게 함으로써, 완전한 입법에 의해 완벽히 실시되지 못하는 경우 오히려 '주민에 의한 위험의 제도화(Institutionalisierung der Gefahr von Bürgern)'로 변질될 수 있다고 한다. vgl. Schliesky, Unmittelbar-demokratische Elemente in den Kommunalverfassungen Deutschlands, Archiv für Kommunalwissenschaften, 37. Jahrgang, 1998, S. 324; Henneke(Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen der inneren Kommunalverfassung, 1996, S. 56 f; Arnim, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung, in: Staat und Verwaltung, 1997, S. 309f.

28) Vgl. Wüsch-Wulff, a.a.O., S. 79f.; Knemeyer, Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik-Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene, 1999, S. 165ff.

29) Vgl. Jung, Jüngste plebisitäre Entwicklungstendenzen in Deutschland auf Landesebene, JÖR 1993, S. 29ff.

30) 이러한 간선제 단체장에 대한 주민소환제에 대해 이는 주민소환이 아닌 의회적 통제(의회에 의한 소환 등)에 의해 해결해야 하는 것이라는 비판이 제기되고 있다. vgl. Schliesky, a.a.O., S. 321ff.

히 해직시켜 대표로서의 법적 지위를 박탈하는 것으로서, 소환절차의 개시를 위해서는 무엇보다 소환대상자의 업무상 중대한 과실 등 그가 현직을 더 이상 수행하지 못할 만한 중대사유가 존재됨이 통상의 예일 것이다. 그러나 주민소환에 관한 독일 연방주들의 현행법규에는 그 구체적인 소환사유가 구성요건화 되어있지 않은 실정이다. 이는 소환대상자의 과오가 소환사유에 해당하는지의 여부가 구체적인 소환절차에서 이에 참가하는 주민 및 지방의회에 의해 검토된다는, 다시 말해 '실질적인 심사(praktische Untersuchung)'가 소환절차 중에 내재되어 있다는 점과 소환의 여부에 대한 판단이 소환의 '발의'와 함께 최종적으로 주권자인 주민의 소환투표에 의해 중첩적으로 이루어진다는 된다는 점에 근거하고 있다.³¹⁾

또한 '소환사유'는 일반적으로 위법한 직무집행 등과 같은 전형적인 유형의 소환사유 외에 정치적 함의를 가진 다양한 비법적·비유형적 사실관계 등이 그 사회의 문화적 인식이나 불만(不滿)의 지속기간 등 다양한 변수들의 영향하에 변화·혼재된 모습으로 나타난다. 따라서 이를 분류·유형화하고 법문의 형식으로 구성요건화 하는 것은 법기술적으로 어려울 뿐만 아니라 실질적 으로는 오히려 불합리한 것으로 이해되기도 한다. 결국 복잡한 정치적 판단을 정치적 방식으로 해결하게 하여, 숙고(熟考)를 위한 충분한 토의와 판단의 기회를 소환절차 내에 보장함으로써 소환사유의 구성요건화에 관한 입법자의 부담을 합리적으로 제거할 수 있다고 한다.

다만 현재까지의 제도의 시행경험과 소환사유를 예시적으로 규정한 일 부자치단체의 관계법령으로부터 일단의 공통된 '소환사유의 예'를 발견할 수 있는 바, 일반적으로 ① 자치단체장과 대의기관(지방의회 등)간의 시정 운영(Stadtentwicklung)과 관련한 심각한 갈등(Konflikt), ② 자치단체장의 업무처리방식(Führungsstil)에 대한 강한 비판(Kritik)의 제기, ③ 재정적 부정(finanzielle Unkorrektheit)에 대한 비난과 강한 의혹의 제기, ④ 전문적 능력(fachliche Kompetenz)에 대한 의심 등이 소환사유에 해

31) Vgl. Münch-Wulff, a.a.O., S. 72f.

당하는 것으로 예시적으로 소개되고 있다.³²⁾

3. 地方自治團體長 召還의 節次

(1) 概 觀

일반적으로 주민소환은 주민 혹은 지방의회의원들에 의해 이루어지는 '소환의 청구(Antrag auf die Abwahl, Abwahlinitiativ)'와 그 청구에 기해 소환투표의 실시여부를 결정하는 '소환발의(Abwahlbegehren)' 그리고 '주민에 의한 소환투표(Abstimmung durch die Bürger)'를 통한 소환결정(Abwahlentscheid)의 '3단계절차(dreistufiges Verfahren)'로 이루어진다.³³⁾ 또한 소환청구를 소환절차의 개시(Initiierung)로서 소환발의에 포함되는 것으로 보아 소환절차를 크게 소환발의와 소환투표의 '2단계절차(zweistufiges Verfahren)'로만 나누어 구분하기도 한다.³⁴⁾ 이와 같은 소환절차의 단계구분은 소환의 주체가 누구인가에 따라 그 진행절차도 달라진다는 점에 직접적으로 근거하고 있는데, 주민에 의한 소환의 경우에는 일정수 '주민의 발의(Bürgerbegehren)'와 '투표(Abstimmung)'라는 2단계절차가 된다. 반면에 지방의회에 의한 소환의 경우는 일정수 의원에 의한 '소환청구'와 '의회의 소환발의(Ratsbegehren)'에 관한 의결(Beschluß)' 그리고 '소환투표'라는 3단계절차로 진행되게 된다.³⁵⁾

이러한 소환절차는 최종적으로 소환투표를 통해 확정된다는 점에서 그리고 법정절차인 소환발의를 통해 이루어진다는 점에서 가장 전형적인 '직

32) 소환사유에 관한 정리는 유일하게 Münch-Wulff의 논문에서만 제시되고 있다. 다만 구체적인 소환사유는 이들 중 어느 하나로 특정되기 보다는 다수의 사유가 복합적으로 혼재된(vermischend) 모습으로 나타난다고 한다. vgl. Münch-Wulff, a.a.O., S. 97f.

33) Vgl. Schliesky, a.a.O., S. 322.

34) Vgl. Schfold/Neumann, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassung in Deutschland, 1996, S. 103.

35) 다만 독일의 경우 현재까지 대다수의 주에서는 의회발안(Ratsbegehren)을 통한 주민의 소환투표(Abwahl Abstimmung)를 주민소환의 절차로 입법화하고 있는 바, 대부분의 문헌 역시 주민소환을 '3단계절차'로 설명하고 있다. vgl. Schfold/Neumann, a.a.O., S. 102f.

접민주제적 주민참여(plebiszitäre Bürgerteilnahme) 방식의 하나인 '주민 발의(Bürgerbegehren)에 의한 주민투표(Bürgerentscheid)와 유사한 것으로서 주민투표의 일종으로 파악되기도 한다. 이에 따라 통상적인 주민투표를 '사안적(물적)투표(sachliche Abstimmung, Sachreferendum)'로 그리고 소환투표를 '인적투표(persönliche Abstimmung, Personalreferendum)'로 지칭하여 구분하기도 한다.³⁶⁾

청구와 발의 그리고 투표에 이르는 주민소환의 개별절차는 일정한 정족수(Quorum)를 요구하는 법정절차로서 지역마다 각각 상이한 법적기준이 입법화 되어있다. 이와 관련하여 특히 지나치게 높거나 낮은 제약(Hürden)은 주민소환제의 제도적 유용성과 가능성을 파괴하거나 제도의 남용을 통해 '지방행정의 혼동(Konfusion der Kommunalverwaltung)'을 야기시키는 폐단으로 나타날 수 있다는 점³⁷⁾에서 제도의 시행경험에 입각한 다양한 개선과 연방차원에서의 통일된 기준제시가 시도되고 있다.³⁸⁾

(2) 召還의 發意

주민소환의 절차는 유권자인 '주민의 발의(Bürgerbegehren)' 혹은 '지방의회의 소환청구'에 의해 개시된다. 또한 지방의회의 소환청구는 소환투표의 가부에 관한 '지방의회의 소환발의의결'과 결합하여 전체로서 '의회 발의(Ratsbegehren)' 절차로 나타난다. 이러한 주민발의와 의회발의 간의 차이는 원칙적으로 소환대상이 되는 대의자(Repräsentaten)의 법적지위와 선출방식 등과 연계된다. 그러나 '대의제적 참여방식'이라는 소환제의

제도적 본질'과 '이중대의의 원칙'에 입각한 '주민-단체장-의회' 3자간의 상호 견제(협조)구조는 소환투표라는 '주민의 최종결정권(Letzentscheidungs-befugnis der Bürger)'을 전제로 소환발의 절차에 지방의회가 참여하는 복합적인 구조를 출범시키게 되었다.³⁹⁾

1) 住民에 의한 召還發意

주민발의는 소환투표의 실시여부를 주민이 직접 결정하는 것 - 소환절차의 개시 - 으로서 가장 전형적인 주민소환의 형태로 볼 수 있다. 이는 가장 강력한 직접민주제적 주민참여의 방식으로 평가되는 주민투표(Bürgerentscheid)의 사전절차에 해당하는 주민발의(Bürgerbegehren)와 유사한 '實質的 強度(praktische Stärke)'를 지닌다. 따라서 이러한 소환발의 방식은 독일의 경우 현재까지도 Schleswig-Holstein주와 Sachsen주 그리고 Brandenburg주에서만 실시되고 있다.⁴⁰⁾

주민에 의한 소환발의는 그 발의정족수(Initiativ-Quorum)의 높고 낮음에 따라 소환제의 가능성 봉쇄나 소환제의 남발 등의 각종 문제점을 나타내게 된다.⁴¹⁾ Schleswig-Holstein주에서는 소환발의의 정족수로 유권자 주민총수의 25%를,⁴²⁾ Sachsen주에서는 유권자 주민총수의 1/3을⁴³⁾ 각각 요구하고 있다. 그러나 Brandenburg주의 경우에는 1998년까지 소환발의의 정족수를 유권자 주민총수의 10%로 낮게 정함으로 인해 1994년부터 1997년에 이르는 3년동안 12명의 지방자치단체장에 대해 소환투표(이중 6명의

39) Vgl. Henneke (Hersg.), a.a.O., S. 46f.

40) 이는 1999년까지의 상황이다. 진술한 바와 같이 독일지방자치 영역에서의 직접민주제적 요소화대의 연쇄효과(Domino-Effekt)에 따라 지속적인 지방자치민주의 개성이 이루어진다는 점을 감안할 때 보다 많은 지방자치단체가 주민발의 방식을 택할(태한) 것으로 예측된다.

41) 일본의 경우에는 유권자 1/3의 연서로서 발의하도록 하고 있으나 지나치게 발의요건이 엄격하여 현실적으로 주민소환을 행사하기 어렵게 만들고 있다고 한다. 김희곤, 지방자치단체장에 대한 해직청구제도에 관한 연구, 한국토지공법학회, 토지공법연구 V, 2001, 95면 이하 참조.

42) §57 d GO SH.

43) §51 Abs. 7 GO SA.

36) Vgl. Henneke, a.a.O., S. 35f.

37) 독일 연방헌법재판소(BVerfG)는 Hessen주의 주민소환 관계 법규정들에 대해 지나치게 높은 정족수 등의 제약으로 인해 주민소환의 청구가능성을 실질적으로 봉쇄한 것으로서 이는 위헌에 해당한다고 판단한 바 있다. vgl. 3. Kammer des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 20. 12. 1998, DÖ V 1998, S. 516f.

38) Ipsen은 낮은 정족수의 요구를 통한 소환제의 남용가능성에 대해 이는 결국 지방자치단체장을 '단순한 지방행정의 사회자(Nur-Verwaltungsleiter)'로 만드는 등 지방행정의 능력과 기능을 위축시킬 위험을 내포하는 것으로 경고하고 있다. vgl. Ipsen (Hersg.), Kommunität oder Reform-Die Gemeindeverfassung auf dem Prüfstand, Symposium des Instituts für Kommunalrecht der Uni, Osnabrück, 1998, S. 37ff.

자치단체장이 소환됨)가 이루어지고⁴⁴⁾ 전체 지방자치단체 중 약 10%가 소환절차의 대상이 되는 등 소환발의가 남발되어 소환절차의 진행에 따라 지방자치의 행정운영이 심각한 장애를 경험하게 되었다. 이러한 경험을 바탕으로 Brandenburg주는 1998년 관련법규를 개정⁴⁵⁾하여 인구 20000명 이하의 자치단체의 경우는 25%를, 인구 20000명 이상 60000명 미만의 자치단체의 경우는 20%를, 인구 60000명 이상의 자치단체는 15%를 각각 소환발의정족수로 정하고 있다.⁴⁶⁾ 그러나 이 역시 다른 주들에 비해 현저히 낮은 정족수로서 Brandenburg주 내부에서 뿐만아니라 다수의 학자들에 의해 이러한 '소환발안에 호의적인(abwahlnitiativfreundlich) 입법'에 대해 다양한 문제제기와 논의가 진행 중에 있다.⁴⁷⁾

2) 議會에 의한 召還發意

의회발의 방식은 근년에 독일 대부분의 주에서 시행되고 있는 가장 일반적인 소환절차의 개시방식에 해당한다. 그러나 1994년까지 독일 대부분의 주에서는 주민의 소환투표가 배제된 순수한 의미에서의 '의회에 의한 소환제(Abwahl durch den Gemeinderat)'가 소위 '지방자치단체장과 지방의회간의 정치적 동질성(politische Gleichgestimmtheit)'에 입각한 일반적인 소환방식으로 시행되어 왔다. 의회발의와 소환투표로 이루어지는 이러한 소환제는 통독후 구동독지역에서의 헌법개혁(Verfassungsreform)과 독일 전역에서의 지방자치개혁과 함께 비로소 Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen주에서 최초로 시행되었

44) Brandenburg주와 Sachsen주에서는 주민발의와 의회발의를 아울러 규정하고 있다. Brandenburg주의 경우 위 1994년-1997년의 3년간 의회발의에 의한 주민소환은 총 6건에 그치고 있다. vgl. Schliesky, a.a.O., S. 323.

45) §62 GO Bbg, §81 BbgKWahlG, Neufassung vom 20.5.1998, GVBl., 1/98, S. 130.

46) Vgl. Münch-Wulff, a.a.O., S. 22ff.

47) 이에 관한 논의는 주로 현지 언론들을 중심으로 「Bürgermeisterkegeln», 「Basisdemokratischer Volkssport」등의 題下에서 논의되고 있다. vgl. "Bürgermeisterkegeln im Osten", Süddeutsche Zeitung vom 2.10.1998.

다.⁴⁸⁾

의회발의 방식은 재적의원 과반수⁴⁹⁾로부터 2/3⁵⁰⁾ 혹은 3/4⁵¹⁾에 이르는 의원들의 '소환발의의 청구(Antrag auf ein Abwahlbegehren)'와 출석 인원 2/3⁵²⁾로부터 3/4⁵³⁾ 혹은 재적의원 2/3⁵⁴⁾의 찬성으로 소환발의를 의결하게 된다.

(3) 召還投票(召還決定)

주민소환의 절차는 주민과 지방의회의 발의절차를 거쳐 최종적으로 유권자인 주민의 투표(Abstimmung)와 결정(Entscheidung)을 통해 종료된다. 현재 주민소환제를 입법화하고 있지 않은 Bayern주와 Baden-Württemberg주 그리고 주민소환제의 실시를 2002년 이후로 연기하고 있는 Niedersachsen주를 제외한 독일의 모든 주에서는 이러한 소환투표를 주민소환의 최종결정(Letztentscheidung)절차로 입법화하고 있다.

소환투표 역시 주민의 투표참가와 투표를 통한 결정의 2단계 절차에 걸쳐 일정한 법정정족수가 요구된다. 독일의 연방주들은 이에 관해 유권자 주민총수의 25%⁵⁵⁾(Brandenburg주와 Nordrhein-Westfalen주), 30%(Rheinland-Pfalz주와 Saarland주 그리고 Sachsen-Anhalt주와 Thüringen주), 1/3(Schleswig-Holstein주) 혹은 50%(Sachsen주)의 투표참가와 투표참가자 과반수의 찬성을 통해 소환결정을 내리는 것으로 입

48) Vgl. Gern, a.a.O., S. 215ff.

49) Hessen주(§76 Abs. 4 S. 3 HGO), Nordrhein-Westfalen주(§66 Abs. 1 S. 2 GO NW), Rheinland-Pfalz주(§55 Abs. 1 S. 2 GemO RhPf), Saarland주(§58 Abs. 1 S. 2 KSVG Sld), Mecklenburg-Vorpommern주(§20 Abs. 4 S. 1 KV MV).

50) Sachsen-Anhalt주(§61 Abs. 1 S. 3 GO LSA).

51) Niedersachsen주(§61a S. 2 NGO), Sachsen주(§51 Abs. 9 GO Sa).

52) Mecklenburg-Vorpommern주(§20 Abs. 5 S. 3 KV MV).

53) Niedersachsen주(§61a S. 5 NGO).

54) Hessen주(§76 Abs. 4 S. 3 HGO), Nordrhein-Westfalen주(§66 Abs. 1 S. 2 GO NW), Rheinland-Pfalz주(§55 Abs. 1 S. 2 GemO RhPf), Saarland주(§58 Abs. 1 S. 2 KSVG Sld).

55) 입법예고된 Niedersachsen주의 지방선거제도 유권자 주민의 25%의 투표참여를 참가정족수(Teilnahmequorum)로 규정하고 있다(§45 j Abs. 4 KWG Nds).

법화하고 있다.

이와 같은 투표에 의한 소환결정은 그에 앞선 소환발의의 절차를 거쳐 그 소환투표의 시행여부가 결정되고 이미 소환발의절차에 대부분의 민의가 반영됨으로 인해 그간의 시행경험에 의하면 소환결정 비율이 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 주민발의 절차를 걸쳐 이루어지는 소환투표에서는 과반수 이상의 경우에 소환결정이 내려지고 있는데 이는 소환발의를 위한 정족수가 이미 투표참가의 정족수를 상회(Sachsen주)하거나 유사(Schleswig-Holstein주와 Brandenburg주)한데 그 원인이 있다고 한다. 또한 주민발의에 의한 표결의 경우에는 소환발의의 타당성 여부에 관한 제3의 기관에 의한 관여와 검토가 이루어지지 않은 채, 발의자 다수의 투표참가를 통해 소환결정이 내려질 수 있다는 비판⁵⁶⁾과 함께 주민발의시에는 지방의회에 의한 심의·의결이 병행되어야 한다는 개혁안이 제기되고 있다.⁵⁷⁾

독일의 경우 이러한 소환표결을 통해 현재까지 Brandenburg주의 경우 약 10%의 직선제 지방자치단체장과 0.3%의 명예직 및 비선거직 공무원들이 소환되었으며 최근 들어 Potsdam시장과 Görlitz 등지에서 시장이 해임되는 등 1993년 이후 현재까지 총 1000여개 지방자치단체에서 소환절차가 진행되어왔던 바, 주민소환은 가장 강력한 주민(국민)에 의한 '권력통제(Machtkontrolle)장치'로 기능하고 있는 것으로 평가되고 있다.⁵⁸⁾ 이와 같은 주민소환의 강력한 통제기능과 소환절차에 소요되는 시간·비용 등의 부담에 비추어 일반적으로 지방자치단체장의 취임 직후와 퇴임직전의 일정 기간동안(일반적으로 6개월)에는 소환발의를 제한하고 있으며, 소환투표에서 소환이 부결된 자치단체장에 대해서도 일정기간 내(일반적으로 1년)에

56) Vgl. Schliesky, a.a.O., S. 323. Schliesky는 이러한 이유를 들어 오직 주민에 대해서만 소환의 청원권(Initiativrecht)을 인정하는 방식의 소환제에 대해 강한 비판을 제기하고 있다.

57) Vgl. Schliesky, a.a.O., S. 324f. 주민발의에 의한 소환의 경우에 지방의회의 관여와 심리·의결에는 의회발의에 의한 경우보다는 좀더 완화된 정족수로 족하다고 한다.

58) Vgl. "Schweriger Neuanfang in Potsdam", in: Berliner Morgenpost vom 19.5.1998; Evelyn Roll, Süddeutsche Zeitung vom 10.2.1998; Schäfer/Neumann, a.a.O., S. 102f.

소환발의의 반복을 제한⁵⁹⁾하고 있다.⁶⁰⁾

IV. 우리法制에의 適用

우리 지방자치제 하에서 소환제를 실시하기 위해서는 무엇보다도 법률을 통해 관련 법제를 구축하는 것이 우선적으로 선행되어야 할 과제이다. 그러나 이러한 입법은 지방자치법에 이에 관한 일반적 근거와 주민소환의 대상과 주체, 발의절차와 투표절차에 관한 중요한 내용에 관해 규율하는 것으로 족하며 세부적인 사항은 지방자치단체의 규모와 지역적 여건 등 다양성을 존중하여 자치입법(조례)을 통해 규율할 수 있을 것으로 보인다.⁶¹⁾ 특히 소환제를 위해 별도의 입법이 제정될 필요는 없다고 할 것인데, 이는 지방자치단체의 다양성 존중⁶²⁾과 지방자치영역에서의 다양한 자기결정의 존중이라는 적극적 의미와 함께 이를 법률(국회)에 맡김으로써 파생될 수 있는 '제도 고사(枯死)의 위험'⁶³⁾에 대한 '방어적 의의'에로 부터 비롯된다.

소환제의 구체적 내용과 관련하여서는 먼저 소환의 대상은 선거직의 공무원 즉, 지방자치단체장에 한정되어야 하리라고 본다. 이는 지방의회의원에 대한 소환은 앞서 살핀바와 같이 실효적이지 못할 뿐만 아니라 우리의 경우처럼 자치단체장의 권한이 강화된 지방자치제 하에서는 약한 지방의회의 지위와 권한을 더욱 위축시킬 우려가 있고, 더욱이 이는 앞에서 제시한

59) 일본의 경우 취임일로부터 1년, 동일인에 대한 해직투표일로부터 1년 이내에는 해직청구가 제한되고 있다. 김희곤, 전계논문, 95면.

60) Vgl. Kne Meyer, a.a.O., S. 101ff.

61) 이에 관해서는 이기우, 지방자치제도의 다양성과 통일성, 자치행정, 제153호, 2000, 12., 24면 이하 참조.

62) 특히 다양성의 존중은 제도도입의 초기에 나타날 수 있는 '제도상의 하자'로 인한 오류 발생의 위험'을 분산한다는 차원에서 한시적으로나마 적극적으로 고려될 필요가 있을 것으로 보인다.

63) 이의 예로 '주민투표법 미제정'을 들 수 있다. 1994년 지방자치법 개정을 통해 주민투표제의 근거가 마련(제13조의 2)되었으나 국회에서 이해관계의 상충 등 다양한 정치적 문제가운데 현재까지 '주민투표법'이 제정되지 않아 주민투표제는 한시적이나마 7년이 넘게 반고사(半枯死)의 상태에 놓여있다.

바와 같은 권한(법적지위)의 '형성(선거)'과 '면탈(소환)' 간의 형평성에 대한 법이론적 요청에도 부합하지 않는 것으로 보여진다. 또한 비선거직의 공직자에 대해서는 현행법상으로도 다양한 징계와 법적 대응수단이 인정되고 있으므로 이들 수단을 활용하여 소환의 목적을 달성할 수 있을 것으로 보인다. 특히 일반직 공무원에 대한 폭넓은 소환제의 실시는 오히려 소신 있는 책임행정을 위축시킬 우려가 있으므로 신중한 검토와 입법론적 자제(自制)가 요구된다고 하겠다.

이와 함께 소환의 발의절차에 있어서도 소환제의 본래적 취지에 따라 주민에 의한 발의를 원칙으로 하되 지방의회에 의한 발의도 동시에(선택적으로) 인정함으로써 지방의회의 활성화와 주민과 지방의회의 협력제도에 기여하도록 하는 정책적인 고려와 입법이 필요할 것으로 보인다.

또한 앞의 Brandenburg주의 예에서 발견되는 바와 같이 소환발의와 소환투표 참여에 있어 지나치게 낮은 정족수와 소환제의 빈번한 실시는 행정의 능률저하와 지방정치의 혼동을 유발할 수 있으므로 이에 대한 규율에 있어서도 신중을 기하여야 할 것으로 보인다. 우선 자치단체장의 취임 후 6개월 이내와 임기만료 전 1년 내 그리고 동일인에 대해 소환부결 후 1년 이내에는 소환청구(발의)를 할 수 없도록 하는 것이 바람직하리라고 본다. 이는 자치단체장에 대한 기회의 부여와 소환절차의 소요기간에 관한 고려 및 다양한 정치적 기도에 의한 남용방지를 위해 반드시 고려되어야 할 것으로 보인다. 다만 발의와 투표참여의 정족수를 지나치게 엄격히 할 경우 오히려 소환제의 실시를 봉쇄할 우려가 있으므로 소환발의 요건은 주민총수에 근거하여 다단계로 나누어 유권자주민 총수의 15~25% 이상이 연서로 발의하게 하고, 소환투표에의 참가정족수는 주민총수의 30% 이상으로 그리고 의결정족수는 단순과반수(투표자의 과반수)로 하는 것이 바람직할 것으로 보여진다.

다만 지방의회에 의한 소환발의에 있어서는 요건을 보다 엄격히 하여 기초자치단체의 경우 재적의원 2/3 이상의 청구와 재적의원 3/4과반수의 찬성으로 발의의결 하도록 하여야 할 것으로 보인다. 이는 우리 지방의회가 정당의 지역할거 등으로 인해 지역별로 특정정당에 의한 의석의 독과점

상태가 나타나고 있다는데 기인한다. 이와 같은 이유로 '정당공천제'가 인정되는 광역의회에 대해서는 특정정당소속 의원이 재적의원 총수의 2/3을 초과하는 경우에는 의회발의를 인정하지 않는 등의 규율내용이 추가되어야 하리라고 본다.

V. 結語

이상에서 살핀 바와 같이 소환제는 그 동안의 인식과는 달리 극단적인 직접민주제적 주민통제의 방식이기보다는 오히려 대의제를 전제로 하여 대의제적 통치구조의 취약성과 위험을 보완하고 중국적으로 대의제적 통치구조를 최종적으로 수호하는 기능을 수행하는 '친대의제적 주민참가방식(repräsentativfreundliche Bürgerbeteiligungsmethode)'으로 이해될 수 있다.

또한 소환제가 주민투표를 최종적인 결정방식으로 하고 있음은 소환에 있어 직선제라는 대표의 선출방식과 동일한 비중의 소환방식이 요구됨을 의미하는데, 이는 '직선제'와 '소환제'가 법적지위의 '형성'과 '해체'라는 대응관계에 있어 양자가 동일한 비중의 절차와 방식을 통해 상호 형평성이 실현될 것을 요구한다는 점에 근거하고 있다. 이와 함께 소환제가 최초 지방의회에 의해 실시되었음을 감안할 때, 소환제는 지방의회와 지방자치단체간의 '정치적 동일비중성(politische Gleichgestimmtheit)'을 바탕으로 양자간 세력균형을 확보하여 지방자치단체장에 의한 지방정치의 절대주의화를 방지하는 것을 그 정책적 목적으로 하고 있으며, 이러한 점이 소환제의 제도내용을 정하는 기본 방향이 된다고 하겠다. 따라서 '자치단체장에 대한 소환제'는 우리와 같은 '자치단체장 강화형 자치제'의 경우에는 필수적으로 요구되는 제도이며 이는 주민참여의 활성화나 대의제의 보강이라는 본래적 취지와 함께 간접적으로 지방의회의 강화에 이바지하여 보다 완성도 높은 자치체가 실현되도록 유도하는 포괄적 기능을 담당한다고 하겠다.

소환제는 지방자치의 중심이 '지방행정'으로부터 보다 발전된 '민주적 자치주의(demokratisches Kommunitarismus)'로 옮겨지도록⁴⁾하는 중요

한 계기가 될 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 소환제에 관한 법제의 구축이 요구되며 앞으로 입법화될 소환제의 내용 또한 이러한 소환제의 제도적 취지가 충분히 실현될 수 있고 관련된 맹점과 불합리성이 배제될 수 있는 실효적이고 완성도 높은 것이 되어야 할 것이다. 이러한 작업은 소환제에 대한 심도 있는 연구와 지방자치 일선에서의 실험 그리고 우리와 유사한 법제를 가진 외국의 경험들에 대한 연구와 검토를 통해 내실화 될 수 있을 것이다.

독일에서 주민소환제의 실시는 통일이후 구 동독지역의 헌법개혁과 지방자치개혁을 배경으로 '사회주의적 공동체질서의 부정적 유산 철폐'와 '긍정적 요소의 서독적 제도권 내부로의 흡수'를 그 주된 과제로 하였다. 이러한 개혁과정에서 남독일형의 지방자치시스템은 사회국가(Sozialstaat)적 공분을 바탕으로 구 동독지역의 연방주들로 급속히 파급되었고 남독일형 지방자치제의 특색으로 인정되던 주민소환제는 구 동독지역을 거쳐 독일전역으로 확대되었다. 1993년 이후 현재에 이르기까지 독일의 각주(各州)와 지방자치들은 소환제의 실시에 따라 상당한 인적·행정적 불편과 민주주의적 성과를 동시에 경험하였고, 이들 경험과 지방자치단체들간의 경험의 교류 그리고 학계의 심도 있는 연구는 소환제에 관한 법적·제도적 기반을 보강해왔다.

이 논문에서 소개한 바와 같은 소환제를 둘러싼 독일의 경험과 법이론적·제도적 내실화작업은 소환제를 목전에 두고 이에 관해 논의와 탐구를 집중하고 있는 우리에게 많은 시사점을 던져준다고 하겠다. 특히 소환제의 법제구축과 관련하여 앞에서 살펴본 바와 같은 소환의 주체와 객체, 소환사유 그리고 소환의 구체적 요건과 절차, 소환의 효과와 사법심사 등과 같은 입법론적 과제들에 대한 독일에서의 이론과 경험들은 우리에게도 의미 있는 참고가 될 것이다.

64) '지방자치정부의 IULA세계선언(1993. 6. Toronto)'은 그 前文에서 지방자치제와 지방정부권한의 기초를 세계인권선언 제21조의 '인간의 의지'에서 찾고있으며, '시민을 위한, 시민에 가까운 지방행정'과 함께 시민의 참여와 책임을 지방자치제의 전제로 제시하고 있다. 이에 관해서는 경실련 국제국, 지방정부의 IULA세계선언, 2000 참조.

절도죄 관련 죄형법규의 체계

문 채 규*

I. 머리말 상습절도

절도죄 관련 죄형법규는 일반 형법 외에도 특별형법 내지 부수형법에 규정되어 있기도 하다. 특정범죄가중처벌등에관한법률(이하 '특가법'으로 표기함)상의 상습범등 가중처벌규정이나 절도목적단체등의조직죄 규정, 또는 산림법상의 산림절도죄 및 특수산림절도죄 규정 등이 그것이다. 그런데 절도죄 관련 죄형법규의 체계화의 관점에서 의미를 갖는 것은 일반 형법상의 절도죄 규정과 '특가법'상의 상습절도죄의 가중처벌 규정이다.

먼저 형법은 영득절도와 사용절도로 이원화 한 후, 영득절도는 다시 단순절도, 야간준거침입절도, 그리고 특수절도의 3가지 유형을 두고 있으며, 사용절도는 자동차등 특수한 재물에 한정하여 인정하고 있다. 그리고 이 모든 형태의 절도에 대해서는 다시 미수범의 처벌규정과 상습범의 가중처벌규정을 두고 있다.

타면 '특가법'은 절도죄에 대한 상습범가중과 특수한 누범가중을 규정하고 있다. 누범가중은 개별적인 죄형법규의 체계화와는 무관하므로 논외로 하고, 상습범가중규정을 볼 때 형법규정과 몇 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 자동차등 사용절도는 상습범의 대상에서 제외하고 있다. 둘째,

*) 안동대 법학과 교수

지방자치와 지방직접민주주의

— 최근의 독일지방정부의 개혁을 중심으로 —



Hellmut Wollmann
독일 쾰른 벵골린 대학교 교수
지방민주주의의 규칙들이 많은 영향을 받았다.

독일의 최근 정치개혁의 현상을 파악하기 위해서는 무엇보다 독일 지방정부에서의 행정개혁을 보면 된다. 이는 1990년대에서 보여지는 신 공공관리(New Public Management)에 대한 논의와 직접 민주주의 절차의 소개로 지방민주주의의 규칙들이

(Christchurch)가 상위를 차지하였고 독일의 도시들은 하위를 차지하는 것으로 나타났다. 이런 충격은 전통적인 관리 모형의 정당성에 대한 의구심을 갖게하였고, 새 공공관리에 대한 준비와 이를 촉진해야함을 깨닫는 계기가 되었다.

전통적 구조인 공공행정은 "마스 베버 모델"을 토대로 하고있다. 그러나 1991년 극적 변화가 일어나, "신 조정 모델"(New Steering Model)이 적극적으로 개발되어, 독일의 중소 규모에 적용이 시도되었고, 이것은 새로운 행정개혁이 되었다. 이 모델은 빠른 홍보와 유행으로 지자체와 소도시에 급속히 전파되어 갔다.

신 조정모델(NSM)의 주요 구성요소들을 살펴 보면 내부 관리 능력에 대한 개선과 선출된 의회의 강화된 입부, 과세 평가를 들 수 있다.

내부 관리 능력에 대한 개선은 사적 부문 관리의 원리가 전제된 "서비스 제공 기업"으로서의 변화가 주요 개념으로 자원 관리와 책임의 조직 내부 분산을 통해 상위담당식 계층제를 극복하는 것이 첫 목표이다. 독일 지방자치단체협회는 초기에 가장 중요한 개념적 청사진을, 공공행정에서 전통적인 "업무(tasks)"에서, 목표에 대한 적절한 정보를 가져오는 기능을 수행하는, "성과(products)"로 해석하여 전적으로 새로운 비용 달성 계산과 통제체계에 대한 중추적 역할을 담당하게 되었다.

선출된 의회의 강화된 입부에서 신조정모델은 예산 과정을 이전의 "부입"지방 예산에서, 새로운 산출 지향적이고 "정액(jump sum)"적인 예산으로

1990년대 독일 지방 민주주의에 주민 직접투표제와 단체장 직선제가 도입되었다.

개혁함으로써 선출된 의회의 영향과 통제를 강화하였다.

과세 평가를 살펴보면 두 전략적 차원에서, 신조정모델은 지금까지 심각한 어려움과 방해물에 직면하게 되었고, 신조정모델의 중심으로서의 "성과"가 주요한 문제가 되었다. 많은 지방에서 노력의 고심적인 "산출목록"이 너무 세분화되어 오히려 방해가 되었고, 여잡히 비용 달성 계산 체계의 필수조건으로서 자원/비용과 관련한 집행 목표의 열거가 부족하였다. 또한 체계의 정치, 경신, 그리고 수행에 있어서의 높은 비용이 문제가 되고 있었다. 따라서 단순화되고, 기술적으로 덜 거대한 모형으로의 변화가 필요했다.

새 예산체계는 다듬어지지 않은 채 있다. 새 예산 제도를 압박하는 현 예산과, "정액" 예산의 외관 아래서 자원의 배치와 책임, 부족한 자원의 이동이 이루어졌다. 예산 산출 측정과 피드백 고리의 통제를 통한 선출된 의회역할의 강화는 아직 이루어 지지 않고 있다.

신조정모델을 유도하는 현대화 흐름에 의해 지방 시민뿐만 아니라 선출된 지방의회도 무시되고 제외되었으며, 최근 조사에서처럼, 지방의회는 신조정모델 현대화와 함께 점차 깨어나야만 한다. 이에 대한 반응으로, 최근에 시민을 연루시키려는 "시민 지방자치체(citizen commune)"의 개념이, 신조정 모델과 관련한 논의에서 발견되었고 이러한 논의의 엄격한 지방 민주주의를 강화하는 움직임과 함께, 개념적 연계와 중복을 가진다.

현대화의 움직임에 대한 개념적 결점과 실행상의

문제점에도 불구하고, 지방행정은 이미 달성된 실제적인조직, 절차상 조직개편(restructuring)에 대해 아직은 멀하지만 많은 변화를 이룬다. 진행 중인 현대화 움직임의 역동성은, 이전에 근본적으로 소개되고 실행되었던 개혁주의자들의 개념과 적도를 부활시키고 새로운 추진력을 준, 1990년대 초기 현대화에 대한 고조의 사실을 통해 강화되었다. 그러한 전통적 개혁의 개념과 신공공관리/신조정모델주도의 구성요소가 융합되었다. 1960-70년대에 급증하였던 개혁이, 주기(cycle)와 쇠퇴에 의해, 신조정모델의 만족감이 앞으로 가라앉을 것은 당연한 것이었다. 그러나 지방 수준 행정에 깊이 영향을 준 현재의 현대화 물결은, 독일의 배경에서 지방수준 현대화 물결이, 상위정부 수준으로부터 증대되거나 감소되지 않고, 주로 지방 변호사에 의해 시작되었기 때문에 적어도 마지막은 아닐 것이다. 이러한 지방현대화의 "하위상당식" 기원과 운영은 장기간 학습과 과정 채택의 연속성을 키워왔다.

2. 지방정부와 직접민주주의의 절차

1990년대에 들어서면서 지방정부의 제도적 형성에 크게 영향을 준 또 하나는 지방 주민투표와 지방 최고의사결정권자의 직접선출을 포함하는 직접 민주주의의 절차이다. 일반적으로 지방자치는 그 대의정치의 요소에 의해서 특징을 이루어 왔고, 정당에 영향과 역할이 지대하였다.

1) 주민 직접투표제

주민 직접투표, 시장소환등은 동독내의 민주주의 운동의 영향을 받았다.

최근 1950년대 중반까지 주민 직접투표제를 도입하고 있는 주는 바덴-뷔렌베르크가 유일한 주였는데, 이제는 거의 모든 주에서 실시되고 있다.

주민 직접투표제의 도입을 첫 시도한 주는 헬스타인-홀스타인이며, 이는 1990년 4월이었다.

공산주의체제 붕괴에 지대한 역할을 한 민주적 시민운동을 반영하는 지방자치조항은, 당시 현존하는 동독에서 민주주의로 선출된 국회에 의해서 1990년 5월 제정되었고, 이는 주민 직접투표제를 구속적으로 촉진하였다. 이후 거의 전 지역에서 이 제도가 도입되었다.

주민 직접투표를 발의하기 위한 유권자수의 분포를 보면, 최소 3%에서 최대 20%에 이르고 있으며, 통과하는데 필요한 비율은 주간에서 보면 10-30%이다.

주민 직접투표는 지방정부의 사법부내에서 실패한 모든 문제를 다루며, 이는 실제로 자치단체의 모든 문제에 대해 결정할 수 있는 것이며, 이는 기본법 28조에 수록되었다. 다만 지방행정의 예산과 그리고 행정조직 문제에는 예외적으로 적용할 수 없다. 이런 예외적용을 제한한다면, 주민 직접투표제는 의회나, 자치단체가 결정내리는데 곤란하거나, 또는 주저하는 문제들을 다룰 수 있게 되어 있다.

주민 직접투표절차는 지방정치에서 어떤 모호한 면을 보여주기도 하지만, 독일은 이 절차에 있어 유럽의 직접 민주주의의 모국인 스위스를 제외하면 선두주자이다. 물론 입법기능으로서 주민투표제는 발의나 결정에 최소한의 규정을 두고 있는 스위스나 미국에 비교하면 상당히 뒤진 것이다.

2) 시장의 직접선출

독일의 또 다른 주에서 보여지고 있는 것은 주의 대표를 직접선거로 선출하는 방식이다. 어떤 주에서는 주민의 투표에 의한 시장의 소환규정도 두고 있다. 1945년 이후에 단지 바덴-뷔렌베르크와 바이런에서, 이는 "남독일 시장/의회모형(South German mayor/council model)"이라 불리는데, 시장을 직접 선출하는 방식을 택하였고, 그 외 다른 곳에서는 지방의회에서 간접으로 선출하는 방식을 가졌다. 마찬가지로 운영이사회도 의회에 의해 선출되었다. 이를 간단히 요약하여 본다면, 남독일 모형에서 일종의 대통령제의 변형을 보는 것이다. 다른 유형은 내각의회의제의 변형이라 할 수 있다.

특히 동독지역 주에서는 시장과 직접선출은 당시 민주주의에 대한 관심에 의해서 촉진되었다고 본다. 이와 대조로 서독에서는 경영자의 능력을 강화하며, 집행부의 기능강화차원이 강조되었다.

3) 주민 직접투표에 의한 시장의 "소환"

대부분 주에서 시장의 직선은 지역주민이 시장을 해임하는 주민 직접투표제와 함께 주어졌다. 시장의 소환은 의회의 절대 과반수에 의해 발의된다.(다른 두 주에서는 2/3를 요구). 이들 주에서는 당연히 주 의회가 민주주의의 수호자로서 역할을 한다. 그리고, 3개의 주 즉, 헬스비히그-홀스타인, 그리고 동독지역의 브란덴부르크와 작센주에서만 지역 주민에게 시장 소환의 발의권리를 주고 있다. 그리고, 이런 소환의 발의를 위해서 필요한 시민의 수는 유권자의 10-33.3%이다.

이런 주민 직접투표제의 도입은 지방민주주의와

시장의 직접선출은 시장의 지위를 강화하고 주민에 대한 책임감을 증가 시켰다.

지방정부의 구상, 지방정치의 행태에 새로운 변혁이 된다.

직선에 선출된 시장과 의회와의 관계는 양면적인 모습을 보여준다. 우선 시장의 지위가 상당히 강화되었음을 볼 수 있다.

4) 평가

주민 직접투표제의 도입은 지방정치의 구성과 실행에 있어서 매우 획기적이며, 중요한 변화임에 틀림없지만, 실제로 지방정치에서 볼 때 이는 시민에 의해서 시행되어가는 고려의 대상이다. 가령 1990년대 이래로 지금까지 해 온 직접 주민투표를 주와 연도별로 나누어 계산해 보면 실제로 200년 마다 투표가 실행되는 것으로 나타난다. 제도적 토대 아래 지방주민에 의한 직접투표의 실행이 여전히 어려움이 있다는 것이 증명되고 있었다. 문제는, 직접 민주주의의 절차가 알려지지 않았고, 또한 정치문화의 면에서 본다면, 그 발의의 근원을 찾는 절차가 여전히 느린 과정으로 보여지기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대외적인 민주주의에서 이런 직접 민주주의는 새 활력소이다.

시장의 직접 선출에 대한 효과를 측정하기 위해서는 선출된 지방의회와의 관계와 지자체 행정과의 관계, 지방주민과의 관계, 국가권위와의 관계 등 4가지 차원으로 구별될 수 있다.

이는 경험적 증거를 통해서 알 수 있는 문제이나, 실제로 시장의 직선이 이루어진 두 주(바덴-뷔렌베르크, 바이런)를 제외하고는 시장의 직선에 대한 소개가 거의 최근에 이루어졌기 때문에 이에 대한 평가는 어느 정도 제한을 받고 있다.

직선시장/지방의회와의 관계를 살펴 본다면 지방 "의회"와 관련한 시장의 직선효과는 양면적인 모습을 보여주는데 먼저 시장의 지위가 매우 강화되었다고 볼 수 있다. 첫째, 시장은 직선으로 인해 민주적 정당성을 지니는 반면, 선거유세 기간 동안에는 정당의 후보자로서 행동하고, 선출된 후에는 무소속으로서, 그리고 "지방대통령"으로서 행하므로, "담의 정치"와는 간접적이 생기게 되었다. 둘째, 지방 의회와 관련한 제도적 입력이 확정되고, 특히 지방행정을 지휘하고 감독할 뿐 아니라, 중대한 투표를 할 수 있는 의회와 위원회가 지위를 갖는, "남독일 모형의 순수한 변형"이 되었다.

반면, 무소속과 "반 대통령"을 유지함에 있어, 지방 당 정치에서 자신을 소외하는 경향이 있고, 지방의회 내부의 정당과 당 집단에서 활동적인 참여가 이루어지는데 장애가 되었다.

직선시장/지방행정 관계에서는 시장의 "반 대통령" 지위는 지방 "최고 관리자"로서 시장 지위를 또한 강화시켰다고 볼 수 있으며, 선출된 시장/지방주민/선거인 관계에서 직접선거 절차는, 시장과 지방주민간의 "직접적 연계"를 만들고, 선출된 시장은 다시 재당선을 위해 선거인에 대한 "정치적 책무"를 수행하게 된다. 선거인은 "정치적 책무"를 "소환 절차"의 수단으로, 시장을 "위협"함으로써 시장의 정치적 용기를 떨어뜨리게 할 수도 있다.

직선시장/상위국가 수준의 관계는 경험적증거에서 볼 때 민주적 정통성을 지닌 시장은 상위 국가 정부 수준과 그 기관들의 관계에서 자신의 분명한 인식과 정치적 자신감을 갖고 있음이 보여진다.

직선시장은 상위기관과 정부에 대해 자율성과 정치적 자신감을 갖는다.

선출된 시장을 해임시키는 권리가 선거민에게 주어졌던 소환 일반투표의 절차는 최소 10%이상의 유권자의 서명이 필요한 직접민주주의 절차이다. 그리고 1990년대에 소개된 직접민주주의 절차와 메커니즘에 의해 크게 영향을 받은 지방정치와 정부에 대한 증거의 관찰은 주민들의 특권이다. 이러한 변화 가운데 시장의 직선은, 점수에 영향을 주는 가장 즉각적이고 멀리 도달하는 효과를 가진다.

3. 맺는말

신조정보의 개념에서처럼, 관리주의는 공공 부문 활동에서 경제적 효율성과 합리성을 강조하였으며, 직접민주주의 제도의 발전은 공공행정의 정치적 자세, 정치적 책임성과 합리성을 강조하였다. 이 두 요소는 양립하거나 또는 심지어 보완되고 상승작용을 일으킬 수 있다. 그러나, 만일 개인 부문 관리주의와 그 경제적 합리성이 너무 강조된다면, 신조정보는 지방정부의 정치 문화적 기정 사실 뿐만 아니라 기본적 전제도 무시할 수 있고, 반대의 상황도 마찬가지로 결과를 나타낼 수 있다. 현재 독일에서 현대화 과정은 대부분 이 두 흐름과 다른 논리의 합류의 관찰에 대한 "실질 타입"의 논의를 전개하고 있다.

본 글은 한양대학교 지방자치연구소와 독일 프리드리히 나우만재단이 지난 10월 8일 서울에서 공동주최한 제14차 국제합동세미나 "시민사회와 지방자치"에서 발표된 글을 요약한 것이다.

회원가입안내

● 본 연구소는 우리나라 지방자치의 정착과 발전을 위해,

- ▷ 국제 및 국내 학술세미나 개최
- ▷ 연구보고서 발간
- ▷ 지방자치 관련 상담
- ▷ 외국 지방자치 연구방문
- ▷ 지방의회의원 연수
- ▷ 지방자치정보지 발간
- ▷ 지방의회 정책발전과정 개설 및 운영 등의 '학술적 연구 사업'과 정보 및 자료제공을 통한 교육활동을 추진해 오고 있습니다.

이러한 연구사업에 대한 적극적이고 광범위한 참여와 보다 효율적이고 지속적인 지식 및 정보제공을 위하여 회원제를 실시하고 있습니다.

1. 회원가입방법

- ▷ 방법1: 우송(기관회원은 5만원, 일반회원은 2만원, 학생회원은 1만원)을 연구소에 직접 납입합니다.
- ▷ 방법2: '은행지로' 또는 아래의 계좌번호로 무통장 입금하신 후 그 영수증과 함께 성명, 주소 전화번호를 기재하여 연구소로 우송합니다.

- 조흥은행: 597-01-004438

- 농협: 015-01-206061

- 우체국: 012500-0031098

(우체국 소액환 가능)

2. 회원의 특전

- ▷ 특전1: 본 연구소가 개최하는 모든 국내 외 학술세미나에 초청됩니다.
 - ▷ 특전2: 본 연구소가 매월 발행하는 지방자치정보지, 기타 본 연구소가 출간하는 모든 연구보고서를 제공합니다.
 - ▷ 특전3: 지방자치와 관련된 상담을 받으실 수 있습니다.
- ☞ 자세한 사항은 본 연구소 행정실로 문의해 주십시오.

Tel : (02)2290-1513~4, Fax : (02)2292-1935