

〈표 3〉 코뮌의회의 명칭과 구성

| 칸톤 | 코뮌의회의 명칭과 구성 |
|--------|---|
| 취리히 | Grosser Gemeinderat (인구 2000명 이상 코뮌에서 임의로 설치) |
| 베른 | Grosser Gemeinderat / Stadtrat |
| 루체른 | Einwohnerat / Grosser Stadtrat |
| 우리 | 없음 |
| 슈비츠 | 없음 |
| 옵발덴 | 없음 |
| 니드발덴 | 없음 |
| 글라루스 | 없음 |
| 주-그 | Grosser Gemeinderat |
| 프리부르크 | Generalrat (인구 3000명 이상 코뮌에서 강제로 설치) |
| 솔로톤 | Grosser Gemeinderat |
| 도시바젤 | Einwohnerat / Grosser Rat |
| 농촌바젤 | Einwohnerat (유권자 2000명 이상의 찬성으로 설치) |
| 사프라우엔 | Einwohnerat / Grosser Stadtrat |
| 아펜젤 외곽 | Gemeindeparlament / Einwohnerat |
| 아펜젤 내곽 | 없음 |
| 장크트 갈렌 | Grosser Gemeinderat / Parlement |
| 그라우비덴 | Gemeinderat (독일어권) Consiglio comunale (이탈리아어권) Cussej cunmunele (레토-로만어권) |
| 아르가우 | Einwohnerat |
| 두르가우 | Grosser Gemeinderat (인구 800명 이상 코뮌에서 임의로 설치) |
| 티치노 | Consiglio comunale (인구 300명 이상 코뮌에서 임의로 설치) |
| 보 | Conseil communal (인구 800명 이상 코뮌에서 강제로 설치) |
| 발레 | Generalrat (인구 700명 이상 코뮌에서 임의로 설치) |
| 네샬 | Conseil g n ral (강제로 설치) |
| 제네바 | Conseil municipal (강제로 설치) |
| 주라 | Conseil g n ral (임의로 설치) |

코뮌은 칸톤과 달리 사법권이 없다. 코뮌에서 행정권은 입법권보다 강하다. 코뮌의 입법기관과 행정기관의 권한은 칸톤법에 구체적으로 규정되는데, 코뮌의 행정기관은 흔히 칸톤으로부터 규칙제정권을 포함한 광범한 집행권을 위임받아 처리한다. 그러나 입법기관도 코뮌재산의 관리 등에 관하여 일정한 권한을 행사할 만큼 코뮌 수준에서 입법권과 행정권의 분립은 철저하지 않다.

농촌지역의 코뮌 정치는 비교적 활발한 편이며, 인간관계·파벌·개성 등이 중요한 변수로 작용한다. 연방이나 칸톤 수준에서 활동하는 정치가들은 대부분 코뮌에서 정치 경력을 쌓은 사람들이다.

코뮌의 정부형태

코뮌들은 칸톤법의 범위 안에서 제각기 적절한 정치구조를 선택하고 독자적 행정을 수행할 자유를 누린다. 주민총회 중심의 직접민주

주의 전통은 독일어권과 레토-로만어권 코뮌들에서 더 강하다. 반면에 프랑스어권과 이탈리아어권 지역의 코뮌들은 입법기관과 행정기관을 갖는 간접민주주의를 선호한다. 그러나 코뮌들의 정부형태를 결정하는 가장 중요한 요인은 인구규모이다. 작은 코뮌정부들은 주민총회와 소수의 선출된-보수가 매우 낮은-시간제 공무원들로 구성되지만, 큰 도시정부들은 별도의 의회와 전업(專業)으로 행정업무를 보는 직원들로 구성된 집행부를 가지고 있다.

코뮌주민총회

대체로 작은 코뮌에서는 코뮌주민총회가 의회의 역할을 대신한다. 1년에 4~5회 정도 열리는 코뮌주민총회의 명칭은 다양하다. 독일어권에서는 흔히 Gemeindeversammlung으로, 프리부르크와 주라 칸톤에서는 Assembl e Communale 또는 Assembl e de Commune으로, 보 칸톤에서는 Conseil g n ral로, 발레 칸톤에서는 Assembl e Primaire로, 그리고 티치노 칸톤에서는 Assemblea Comunale로 호칭된다.

모든 유권자들은 코뮌주민총회에 참여할 권리를 갖는다. 그러나 일부 칸톤에서는 코뮌주민총회에 참여하는 것을 주민의 의무로 간주하여 불참하는 주민에게 소액의 벌금을 물리기도 한다. 일정 수의 유권자들이 의제를 선정하여 코뮌주민총회의 개최를 요구할 수 있다. 농촌바젤·프리부르크·솔로톤 칸톤에서는 칸톤정부가 직접 코뮌주민총회를 소집할 수 있다.

주민은 코뮌주민총회에서 발안권을 행사할 수 있다. 그라우비덴 칸톤과 발레 칸톤에서는 코뮌주민총회가 열리는 현장에서 각 유권자가 발안권을 행사할 수 있으며, 니드발덴 칸톤과 취리히 칸톤 등에서는 각 유권자가 코뮌주민총회 전에 코뮌 당국에 발안을 제출할 수 있다. 아르가우·농촌바젤·솔로톤·발레·장크트 갈렌 칸톤 등에서는 주민투표제를 도입하고 있다. 이 경우에 주민투표는 일반적으로 코뮌의 조직규칙이나 정부형태 변경 등 중대한 사안에 대해서는 의무적으로, 이밖의 문제에 대해서는 선택적으로 실시된다.

대부분의 스위스인들은 코뮌주민총회를 자신들의 정체성의 일부로 간주한다. 그러나 코뮌주민총회의 낮은 참여율이 문제점으로 지적되고 있다. 예컨대, 솔로톤 칸톤의 그렌첸(Grenchen) 코뮌의 경우에 유권자 1만1천 명 중 코뮌주민총회에 참여하는 유권자들이 고작 150명에서 500명 정도에 불과하다. 물론, 논란이 많은 안건을 다룰 때에는 1천 명 이상 모이기도 하지만, 참여율이 10%를 넘는 경우는 드물다. 특히 제네바 시는 낮은 참여율로 악명이 높지만 다른 코뮌들의 형편도 크게 나을 게 없다. 낮은 참여율의 원인은 유권자들의 관심부족보다 바쁜 생활 때문인 것으로 분석된다. 따라서 코뮌주민총회의 대안으로 우편투표(postal ballot)를 실시하는 방안을 고려하는 코뮌들이 있다. 이렇다면, 현재 루체른 칸톤의 107개 코뮌들 중 2개 코뮌들이 코뮌주민총회

〈표 4〉 코뮌행정위원회 및 수장의 명칭

| 칸톤 | 코뮌행정위원회의 명칭 | 코뮌수장의 명칭 |
|-----------|-----------------------------|--------------------------------|
| 취리히 | Gemeinderat / Stadtrat | Präsident |
| 베른 | Gemeinderat / Stadt | Präsident / Maire |
| 루체른 | Gemeinderat / Stadtrat | Präsident |
| 우리 | Gemeinderat | Präsident |
| 슈비츠 | Gemeinderat | Präsident / Bezirksamman |
| 옵발덴 | Gemeinderat | Präsident / Talamann |
| 니드발덴 | Gemeinderat | Präsident |
| 글라루스 | Gemeinderat | Präsident |
| 주-그 | Einwohnerat / Stadtrat | Präsident |
| 프리부르크 | Gemeinderat / Stadtrat | Amman / Syndic |
| 솔로톤 | Gemeinderat / Stadtrat | Amman / Präsident |
| 도시바젤 | Gemeinderat / Regierungsrat | Präsident |
| 농촌바젤 | Gemeinderat | Präsident |
| 사프라우엔 | Gemeinderat / Stadtrat | Präsident |
| 아펜젤 외곽 | Gemeinderat | Gemeinde-Hauptmann |
| 아펜젤 내곽 | Bezirksrat | Bezirks-Hauptmann |
| 장크트 갈렌 | Gemeinderat / Stadtrat | Amman |
| 그라우비덴 | Vorstand / Stadtrat | Präsident / Amman / Landammann |
| (이탈리아어권) | Municipio | Sindaco / Presidente/Pidest |
| (레토-로만어권) | Suprastanza / Stadtrat | Präsident communal |
| 아르가우 | Gemeinderat / Stadtrat | Amman |
| 두르가우 | Gemeinderat / Stadtrat | Amman |
| 티치노 | Municipio (독일어권) | Syndaco |
| 보 | Municipalit | Syndic |
| 발레 | Gemeinderat / Stadtrat | Präsident |
| 네샬 | Conseil communal | Président |
| 제네바 | Conseil administrative | Maire |
| 주라 | Conseil communal | Maire / Président |

대신 우편투표를 실시하고 있다. 이 밖에도 코뮌주민총회가 회의 중 다소 소란스러운 태도가 집단심리가 작용하여 합리적 의사결정을 어렵게 한다는 비판도 있다.

코뮌의회

일반적으로 규모가 큰 코뮌들은 코뮌의회를 둔다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이, 코뮌의회의 명칭은 칸톤에 따라 다르고, 코뮌의회의 정수는 인구나 유권자의 수에 따라 코뮌마

다 다르다. 코뮌의회의원은 칸톤이나 코뮌이 정한 선거방법에 따라 다수제나 비례대표제로 선출된다. 많은 칸톤들이 칸톤법으로 코뮌이 코뮌의회의원의 선거방법을 자율적으로 선택할 수 있도록 하고 있다.

코뮌의회의 권한은 코뮌에 따라 다양하다. 코뮌의회는 일차적으로 코뮌의 조세를 제정한다. 코뮌의 조세에는 일반적으로 경찰조세와 코뮌세(稅)조세 등이 포함된다. 코뮌주민총회 등 준직접민주주의가 발

서울추모공원, 장묘문화 개선의 계기 되어야

서초구 원지동에 들어설 서울추모공원에 시장 공관, 승화원, 추모의 집, 장례식장 등의 시설이 들어가는 기본구상안이 확정돼 지난달 10일부터 공람에 들어갔다. 기본구상안에 의하면 서울추모공원은 크게 장묘시설과 추모공원 구역으로 나뉘며 장묘시설에는 은 깊숙히 은폐된 공간에 승화원(화장장)과 장례식장을 배치하고 추모공원 구역은 추모의 집(납골당)을 정점으로 다양한 주제공간으로 조성한다. 서울시는 9월 초 시의회 의견청취, 시 도시계획위원회회의를 거쳐 9월 말까지는 추모공원 부지를 도시계획시설로 결정, 고시 할 계획이며 늦어도 내년 봄에는 추모공원 착공에 들어갈 예정이다. 그러나 원지동 추모공원 건립은 서울시와 서초구의 갈등으로 내년 초 착공도 힘들 것으로 보인다. 서초구청뿐만 아니라 지역주민들의 반대여론 또한 만만치 않다.

류학렬/자유기고가

서초구 원지동에 들어설 서울추모공원에 시장 공관, 승화원, 추모의 집, 장례식장 등의 시설이 들어가는 기본구상안이 확정돼 지난달 10일부터 공람에 들어갔다.

기본구상안에 의하면 서울추모공원은 크게 장묘시설과 추모공원 구역으로 나뉘며 장묘시설에는 은 깊숙히 은폐된 공간에 승화원(화장장)과 장례식장을 배치하고 추모공원 구역은 추모의 집(납골당)을 정점으로 다양한 주제공간으로 조성한다.

서울시는 9월 초 시의회 의견청취, 시 도시계획위원회회의를 거쳐 9월 말까지는 추모공원 부지를 도시계획시설로 결정, 고시 할 계획이며 늦어도 내년 봄에는 추모공원 착공에 들어갈 예정이다.

내년 초 착공 힘들 듯

그러나 원지동 추모공원 건립은 서울시와 서초구의 갈등으로 내년 초 착공도 힘들 것으로 보인다.

서초구는 조남호 구청장 명의의 성명을 통해 "해당 지역 구청장과 의 어떠한 협의도 거치지 않은 채 발표된 추모공원 건립부지는 지방자치의 원칙을 배격한 반민주적 행정사태"라며 화장장 부지선정의 백지화를 요구한 뒤 권역별, 지역별로 10곳 내외의 화장장 건립을 촉구했다. 서초구는 또 "서울시가 현행법을 개정해 구청장의 고유 권한을 빼앗는 초법적 무리수를 강행한다면 서초구 또한 모든 법적·행정적 대응방안을 강구할 수밖에 없다"고 밝혔다.

조남호 구청장은 "앞으로 서울시

측에서 대화제도가 와도 응하지 않을 방침"이라며 "서울시가 개니 골 일대 부지를 도시계획시설로 정하는 등 행정처분을 하면 이 대해 즉각 행정소송을 제기할 것"이라고 말했다.

이와 함께 서초구는 이날 그린트 지역내 3만㎡이상의 개발은 청장의 허가를 얻도록 제한하는 용의 조례가 구의회에서 통과됨 따라 이를 공포했으며, '그린벨 내에서 행위허가를 금지하는 지역을 별도 고시할 수 있도록 하는 추모공원 건립부지의 개발을 사상 제한하고 나섰다. 서초구는 추모공원 부지에 그동안 추진해오던 청소년수련원 건립도 강행키 했다.

서초구청뿐만 아니라 지역주민

달된 스위스에서 코뮌의회의 입법 활동은 그다지 활발하지 않다. 전혀 입법활동을 하지 않는 코뮌의회들도 있다.

코뮌의회는 코뮌행정을 감독한다. 행정보고서를 승인하고, 예산을 채택하며, 결산을 승인한다. 코뮌의회는 연방이나 칸톤의 입법기관과 마찬가지로 일정 금액 이상의 지출에 대해서 재정권을 행사한다. 코뮌에 권한이 이양된 칸톤에서는 토지 이용계획을 코뮌의회가 결정한다. 토지이용계획·도로·광장·공공건축물 등 사회기반시설의 설치에 관한 권한도 코뮌의회가 가지고 있다. 또한, 코뮌은 주요 부동산을 소유한다. 코뮌이 소유한 부동산의 건설·해체·취득·양도는 코뮌의회의 권한에 속한다. 중요한 재정적 계약을 맺거나 기부를 하거나 증여를 받는 경우에는 코뮌의회의 승인을 받도록 규정한 칸톤들이 많다.

시민코뮌이 없는 칸톤에서는 코뮌의회의 결정으로 시민권을 준다. 코뮌의회가 특정 공무원과 목사의 임명권을 행사하는 경우도 있다. 예컨대, 네사텔 칸톤에서는 코뮌의회가 행정위원을 임명한다.

코뮌행정위원회

코뮌행정위원회는 연방내각 및 칸톤내각과 마찬가지로 몇 명의 행정위원들로 구성된 동료제 집행기관(collegiate executive)이다. 코뮌의 수장은 스위스의 전통에 따라 행정위원들이 1년씩 돌아가며 맡는다. 연임하여 코뮌수장을 맡는 것은 금지된다. 코뮌수장이라고 해서 특별

한 권한이 주어지는 것은 아니다. 코뮌수장은 프리 마돈나(prima donna)가 아니라 단지 '동료들 중의 수석'(a primus inter pares)일 뿐이다. 회의를 주재하고 코뮌정부를 대외적으로 대표하는 역할 정도가 다른 행정위원들과 다를 뿐이다. 의사결정은 행정위원회의 명의로 발효되며, 행정위원의 결정에 대해서는 수장을 포함한 모든 행정위원들이 공동으로 책임진다. 행정위원들은 일반적으로 주민이 직접 뽑지만, 네사텔 칸톤과 같이 코뮌의회에서 선출되는 경우도 있다. 보통 작은 코뮌에서는 행정위원들이 시간제로 직무를 수행한다.

보통 전일제로 근무하는 서기와 출납원 등 중요한 공무원들은 코뮌 주민총회에서 선출된다. 흔히 교사들도 코뮌주민총회에서 선출된다. 행정기관은 몇 개의 부서들로 나누어진다.

작은 코뮌의 공무원들은 흔히 자원봉사자로서 시간제로 근무한다. 인구 1,000명에서 10,000명의 코뮌에서는 인구규모에 따라 최대 400명의 직원들이 근무하는데, 코뮌당 평균 30명의 직원들을 두고 있다. 독일어권에서는 학교와 사회복지 등에 대한 일정 권한이 코뮌직원이 아닌 사람에게 위임될 수 있고, 많은 업무가 주민의 자원봉사로 처리된다.

〈표 4〉는 코뮌행정위원회와 코뮌수장의 명칭을 칸톤 별로 정리한 것이다. 코뮌행정위원회와 코뮌수장의 명칭은 칸톤 별 또는 동일한 칸톤 내에서조차 다르다. 예컨대,

취리히·루체른·사프하우젠 칸톤 등에서는 코뮌행정위원회를 'Gemeinderat' 또는 'Stadttrat'으로, 코뮌수장을 'Präsident'으로 부른다. 압펜젤 내각 칸톤에서는 코뮌행정위원회를 'Bezirksrat'으로, 코뮌수장을 'Bezirks-Hauptmann'으로 호칭한다. 심지어 그라우비덴 칸톤에서는 코뮌행정위원회를 'Vorstand'·'Stadttrat(독일어권)'나 'Municipio'(이탈리아어권) 또는 'Suprastanza'·'Stadttrat'(레토-로만어권)로, 코뮌수장을 'Präsident'·'Ammann'·'Landammann'(독일어권)이나 'Sindaco'·'Presidente'·'Pidest'(이탈리아어권) 또는 'President communal'(레토-로만어권)로 달리 부른다.

이처럼 코뮌행정위원회와코뮌수장의 명칭이 칸톤 또는 코뮌마다 다른 것은 통일성보다는 다양성을 중시하는 세분적 성격의 '스위스다움'(Swissness)과 칸톤과 코뮌의 자율성을 최대한 존중하는 스위스연방주의의 '비중앙집권성'(non-centralization)의 표현이라고 하겠다.

지방자치

스위스 지방자치의 현실과 교훈(IV)

안성호/대전대 교수, 행정학

연방헌법 제1조는 "스위스 국민과 취리히, 베른, 루체른, 우리, 슈비츠, 음발덴, 니드발덴, 주그, 프리부르그, 솔로톤, 도시바젤, 농촌바젤, 샤프하우젠, 압펜젤 외곽, 압펜젤 내곽, 장크트 갈렌, 그라우비덴, 아르가우, 투르가우, 티치노, 보, 발레, 네샬텔, 제네바, 주라 칸톤이 스위스연방을 구성한다"고 규정하고 있다.

이것은 칸톤이 스위스 국민과 함께 스위스 연방을 구성하는 본질적 요소임을 천명한 것이다. 따라서 스위스연방을 구성하는 칸톤에 변화가 있을 때에는 반드시 국민과 칸톤들의 다수 동의를 필요로 하는 연방헌법의 개정이 수반되어야 한다. 따라서 1979년 주라 지역이 베른 칸톤에서 분리되어 새로운 칸톤으로 창립되었을 때 당연히 국민투표에 의한 연방헌법의 개정이 이루어졌다.

26개 칸톤들로 구성된 스위스연방 연방헌법 제1조는 26개 칸톤들의 목록을 열거하고 있지만, 본래 이들 중 6개 칸톤들은 3개의 일반칸톤들이 들로 나누어져 생긴 반(半) 칸톤들(semi-cantons)이다. 음발덴과

니드발덴 13세기 말 서약자동맹이 성립할 당시 지역적 요인 때문에 운터발덴이 분리된 것들이고, 압펜젤 내곽과 압펜젤 외곽은 1597년 신·구교도들 간의 대립으로 압펜젤이 분리된 것들이며, 도시바젤과 농촌바젤은 1833년 정치적 항쟁이 원인이 되어 바젤이 분리된 것들이다.

반칸톤과 일반칸톤이 다르게 취급되는 것은 연방상원에 2명이 아니라 1명의 대표를 보내는 것과 연방 수준에서 반칸톤과 투표가 일반칸톤의 2분의 1로 계산되는 것뿐이다. 이밖에 반칸톤은 일반칸톤과 권리와 의무에 있어서 동일하다.

칸톤의 일반적 특징

〈표 1〉은 26개 칸톤들의 연방(연맹) 가입연도, 면적, 인구, 코핀 수, 수도를 적은 것이다. 우리는 〈표 1〉을 통해 칸톤들의 몇 가지 일반적 특징들을 확인할 수 있다.

첫째, 스위스는 13세기 이후 칸톤들의 연합으로 형성된 나라이다. 물론, 스위스연방이 정식 출범한 해는 이 연방헌법이 제정된 1848년이다. 그러나 스위스연방의 맹아(萌芽)는

이미 1291년 우리·슈비츠·음발덴·니드발덴이 결성한 서약자동맹에서 태동했다. 최근에는 1979년 주라 칸톤이 베른 칸톤에서 분리되어 스위스연방에 추가되었다.

둘째, 칸톤의 규모는 천차만별이며, 일반적으로 어느 나라의 광역자치단체보다 훨씬 작다. 면적이 7,106km²에 달하는 그라우비덴 칸톤이 있는가 하면, 37km²에 불과한 도시바젤 칸톤이 있다. 칸톤 당 평균인구는 약 27만4천 명에 불과하다. 그러나 스위스 칸톤의 평균인구는 우리나라 광역자치단체의 평균인구의 10분의 1도 안 되는 셈이다. 취리히(118만2천 명)·베른(93만9천 명)·보(60만8천 명) 등과 같이 평균인구보다 많은 인구를 갖는 칸톤들은 8개뿐이다. 10만 명도 안 되는 작은 칸톤들이 9개에 달한다. 심지어 글라루스(3만9천 명)·니드발덴(3만2천명)·음발덴(2만9천 명)·압펜젤 내곽(1만5천 명) 칸톤들은 우리나라의 웬만한 동사무소 크기에 지나지 않는다. 이것은 스위스연방을 구성하는 칸톤이 규모 등을 고려해 인위적으로 설정된 자치단위가 아니라 오랜 역사와 전통을 통해 형

성된 정치 및 생활공동체임을 뜻한다.

셋째, 스위스연방을 구성하는 26개의 칸톤들에 총 2,985개 코핀들이 존재한다. 각 칸톤에 속한 코핀 수의 격차는 매우 크다. 베른 칸톤이 무려 412개의 코핀들로 구성되는 데 비해, 도시바젤은 단 3개의 코핀들로 구성되어 있다.

넷째, 칸톤마다 수도를 가지고 있음은 칸톤이 과거에 주권국가였음을 시사하는 것이다. 오늘날에도 칸톤은 주권의 모든 속성, 즉 헌법과 입법부·행정부·사법부를 비롯하여 고유한 법체계의 관행을 유지하고, 칸톤기(旗)를 갖고 있다. 칸톤정부의 법제와 관행만이 아니라 분위, 기초차 주권국가의 위상을 느끼게 한다. 예컨대, 그라우비덴 칸톤의 수도 추르에 있는 칸톤정부를 들른 방문객은 5명의 각료들이 매주 월요일 오후에 만나는 상설리에 들어선 방에서부터 지하에 있는 포도주 저장실에 이르기까지 창사(倉庫)의 분위기가 마치 한 나라의 내각, 심지어 궁전에 들어온 느낌을 갖게 된다.

칸톤은 자치제도의 실험장

칸톤은 민주적 행정질서를 유지하고 연방법에 반하지 않는 헌(연방헌법 제5조) 자치제도를 자유롭게 채택할 수 있다. 실제로 칸톤은 적절한 자치제도를 탐색하는 스위인들의 실험정신이 끊임없이 발휘되어 온 정치적 실험실이었다. 이를 보면, 1965년부터 1985년까지 30년 동안 12개 칸톤들이 헌법을 전면

〈표 1〉 스위스연방 26개 칸톤들의 현황

| 칸톤 | 면적(km ²) | 인구 | 코핀 수 | 수도 | 가입연도 |
|--------|----------------------|-------|------|-----|--------------|
| 취리히 | 130 | 1,728 | 112 | 17 | Zürich |
| 베른 | 1,532 | 6,051 | 623 | 412 | Bern |
| 루체른 | 1,532 | 1,482 | 914 | 107 | Lucerne |
| 우리 | 1,238 | 1,075 | 34 | 20 | Uri |
| 슈비츠 | 1,130 | 907 | 67 | 30 | Schwyz |
| 음발덴 | 1,204 | 482 | 29 | 7 | Soleure |
| 니드발덴 | 1,200 | 279 | 32 | 11 | Nidvalde |
| 글라루스 | 1,332 | 1,041 | 37 | 24 | Glarus |
| 주그 | 1,332 | 228 | 88 | 15 | Zug |
| 프리부르그 | 1,461 | 1,470 | 164 | 259 | Fribourg |
| 솔로톤 | 1,481 | 761 | 223 | 120 | Solothurn |
| 도시바젤 | 1,501 | 67 | 193 | 3 | Basel |
| 농촌바젤 | 1,501 | 421 | 542 | 73 | Landschaft |
| 샤프하우젠 | 1,501 | 284 | 70 | 54 | Schaffhausen |
| 압펜젤 외곽 | 1,535 | 282 | 48 | 20 | Hauter |
| 압펜젤 내곽 | 1,535 | 172 | 13 | 6 | Nidter |
| 장크트 갈렌 | 1,879 | 203 | 382 | 90 | Sankt Gallen |
| 그라우비덴 | 1,913 | 7,106 | 168 | 213 | Graubünden |
| 아르가우 | 1,833 | 1,491 | 416 | 222 | Argau |
| 투르가우 | 1,819 | 101 | 188 | 119 | Turgau |
| 티치노 | 1,419 | 241 | 275 | 247 | Tessin |
| 보 | 1,600 | 3219 | 548 | 365 | Vaud |
| 발레 | 1,035 | 526 | 223 | 193 | Valais |
| 네샬텔 | 1,616 | 76 | 167 | 42 | Néuchâtel |
| 제네바 | 1,615 | 294 | 369 | 6 | Genève |
| 주라 | 1,579 | 377 | 68 | 82 | Jura |

개정했고, 8개 칸톤들이 헌법의 전면 개정을 준비해 왔다. 이 기간 동안 헌법의 전면 개정을 완료하지 않았거나 준비하지 않은 칸톤들은 고작 6개에 불과했던 셈이다. 칸톤이 자치제도의 실험장이라는 사실은 어느 칸톤도 대표성을 띤다고 말할 수 없게 만들었다. 따라서 우리는 스위스의 칸톤자치제도를 논할 때 한 칸톤의 사례를 일반화하는 것을 매우 조심해야 한다.

칸톤의회

칸톤의회는 하원과 상원으로 구성되는 연방의회와 달리 모두 단원제(單院制)로 구성된다. 칸톤의회의원은 칸톤주민의 직접선거로 선출되며, 원칙적으로 다른 직을 겸할 수 있다. 사실, 스위스에서는 경직이 칸톤의회의원뿐만 아니라 연방 의회의원에게도 자유롭게 허용된다. 의정활동이 일상 직업을 그만두어야 할 만큼 벅찬 일이 아니라 는 생각에 따라 적절한 보수가 주어지지 않고 있다. 그래서 스위스의 의원들은 의정활동에 상당히 많은

〈표 2〉 2개 칸톤의회의 현황

| 칸톤명 | 칸톤의회의 명칭 | 의정제 | 의정수 | 의정기간 |
|-------|-----------------------------|--------|-----|------|
| 바젤 | Kantonrat | 비례제 | 180 | 4 |
| 베른 | Gesetz Rat/Grand Conseil | 비례제 | 200 | 4 |
| 루체른 | Gesetz Rat | 비례제 | 170 | 4 |
| 우리 | Landrat | 다수제 | 64 | 4 |
| 슈비츠 | Kantonrat | 비례제 | 100 | 4 |
| 옵팔덴 | Kantonrat | 비례제 | 52 | 4 |
| 니드발덴 | Landrat | 비례제 | 60 | 4 |
| 글라루스 | Landrat | 다수·비례제 | 80 | 4 |
| 주그 | Kantonrat | 비례제 | 80 | 4 |
| 프린시프그 | Grand Conseil/Conseil Etat | 비례제 | 130 | 5 |
| 솔로투른 | Kantonrat | 비례제 | 144 | 4 |
| 온타리오 | Gesetzrat | 비례제 | 130 | 4 |
| 농촌비정 | Landrat | 비례제 | 64 | 4 |
| 스트가우센 | Gesetz Rat | 비례제 | 50 | 4 |
| 암펠외버 | Kantonrat | 다수제 | 61 | 3 |
| 암펠외너 | Gesetz Rat | 비례제 | 63 | 1 |
| 장크트갈렌 | Gesetz Rat/Conseil/Coraggio | 다수제 | 180 | 4 |
| 그리송알덴 | Gesetz Rat | 비례제 | 120 | 2 |
| 바르가우 | Gesetz Rat | 비례제 | 200 | 4 |
| 투르가우 | Gesetz Rat | 비례제 | 130 | 4 |
| 바르네 | Grand Conseil | 비례제 | 90 | 4 |
| 바젤 | Grand Conseil/Gesetz Rat | 비례제 | 200 | 4 |
| 샬레 | Grand Conseil | 비례제 | 150 | 4 |
| 샬레 | Grand Conseil | 비례제 | 110 | 4 |
| 루타 | Grand Conseil/Parlament | 비례제 | 80 | 4 |

* 표가 붉은 3개 칸톤들은 칸톤의회 이외에 칸톤주민투표인 란즈게마인더를 개회한다.

시간을 할애하면서도 생계를 위한 직업을 갖고 있다. 물론, 의원들은 전용 사무실도, 보좌관도, 비서도 주어지지 않는다.

칸톤의회의 명칭은 통일되어 있지 않다. 이것은 언어권 별로 칸톤 의회를 부르는 방식이 다르다는 이유 이외에 칸톤이 자신의 정부형태를 스스로 선택할 수 있는 권한을 보유하고 있음을 시사한다.

칸톤의회의원의 선거방법으로는 다수제를 택하는 우리, 암펠외버, 암펠외너, 바르네, 바젤, 샬레, 루타

와 다수·비례제를 택하는 글라루스 칸톤을 제외한 모든 칸톤들이 비례제를 채택하고 있다. 칸톤의회는 대의회제(大議會制)를 채택하고 있다. 칸톤의회 의원의 정수는 옵팔덴 칸톤의회의 20명에서 베른·아르가우·보 칸톤의회의 200명에 이르기까지 다양하다. 칸톤의회 의원의 임기는 대부분 4년이지만, 프리암펠외너 칸톤은 5년, 암펠외버 칸톤은 3년, 그라우비덴 칸톤은 2년, 암펠외너 칸톤은 단 1년이다. 칸톤의회의 정당들의 세력은 비

교적 안정적이다. 그래서 선거에서 당의 대표성에 작은 변화만 보여도 언론은 "선거의 일방적 승리"라는 식의 과장법을 쓴다. 칸톤의회 의원들은 연방의회의원들과 마찬가지로 비전문직(nonprofessional)이다. 의원들은 전문적인 의정보좌서비스를 받지 못한다. 행정기관으로부터 의정보좌를 받는 것이 고작이다. 그렇다고 해서 칸톤의회가 힘이 없거나 행정기관에 종속되어 있는 것은 아니다. 흔히 행정기관이 제출한 법안은 의회에서 크게 바뀌거나 부결된 다.

주민총회, 란즈게마인데

아직도 칸톤 최고의 입법기관으로서 주민총회인 란즈게마인데(Landsgemeinde)를 운영하는 칸톤들이 있다. 란즈게마인데의 역사는 꽤 길다. 1200년 이미 우리 칸톤에 란즈게마인데가 존재했다는 증거가 있다. 주그 칸톤에는 1376년, 암펠외너 칸톤에는 1378년, 글라루스 칸톤에는 1387년 첫 란즈게마인데가 열렸다. 슈비츠·옵팔덴·니드발덴·우리 칸톤에서는 14세기 초부터 란즈게마인데가 정규적으로 개최되었다.

스위스 직접민주주의의 가장 순수한 형태인 란즈게마인데는 최근까지 알프스 산악지대에 위치한 옵팔덴·글라루스·니드발덴·암펠외버, 암펠외너의 5개 칸톤에서 일년에 한번 4월 마지막 일요일이나 5월 첫 일요일에 열렸다. 그러나 1866년 니드발덴·칸톤, 1967년 암펠외너 칸톤이 각각 란즈게마인

데를 폐지하기로 결정하였다. 따라서 현재 옵팔덴·글라루스·암펠외버 외곽의 3개 칸톤들만 란즈게마인데를 유지하고 있다. 이처럼 란즈게마인데 칸톤의 수가 줄어든 현상을 스위스 정치에서 란즈게마인데의 중요성이 사라지고 있는 증거로 보는 것은 옳지 않다. 란즈게마인데는 스위스 직접민주주의의 원형으로서 스위스민주주의에 미친 영향이 지대하다. 따라서 스위스민주주의의 심층(深層)을 이해하기 위해서는 란즈게마인데를 이해해야 한다.

란즈게마인데는 연방법과 범지구 의원 및 칸톤헌법에 부합하는 범위 내에서 사법권을 제외한 광범위한 입법권을 행사한다. 란즈게마인데가 행사하는 입법권에는 칸톤헌법을 제정·개정하는 권한뿐만 아니라 칸톤헌법의 범위 내에서 법률과 조약을 제정·개정하는 권한이 포함된다. 따라서 란즈게마인데를 운영하는 칸톤에서는 란즈게마인데가 칸톤의회를 능가하는 칸톤 최고의 입법기관이다.

란즈게마인데는 칸톤헌법 등에 의해 부여된 부행정권(副行政權)도 행사한다. 옵팔덴·글라루스 칸톤의 헌법은 란즈게마인데에서 세율과 일정액 이상의 세출을 결정하도록 규정하고 있다. 그리고 칸톤에 따라 다소 차이는 있지만 란즈게마인데에서 칸톤의 상징적 대표인 칸톤지사, 칸톤법원의 판사와 검사, 칸톤각료, 연방상원의원, 회계감사 등 위원, 재무장관, 사법·경찰장관 등이 선출된다. 이밖에 란즈게마인

데는 법률이나 관습에 따라 코핀의 경제변경 등의 특정 행정행위에 대한 의사결정권을 행사한다.

란즈게마인데에 참여한 개인은 자유롭게 발언하고 토론하며 그 자리에서 직접 거수로 의사결정에 참여한다. 무엇보다도, 란즈게마인데 칸톤에서는 개인발안권(individual initiative)이 광범하게 인정된다. 예컨대, 옵팔덴 칸톤헌법 제63조는 "유권자 500인이 칸톤헌법의 전면 개정이나 부분개정을 요구하는" 발안을 제기할 수 있으며, 각 유권자가 "법률 또는 란즈게마인데의 권한에 속하는 재정결의(財政決議)의 제정·개정·폐지를 요구하는" 발안을 제기할 권리를 갖는다고 규정하고 있다. 유권자 한 명이 법률 또는 란즈게마인데의 권한에 속하는 재정결의에 대하여 발안권을 행사할 수 있다는 말이다. 글라루스 칸톤과 암펠외너 칸톤에서는 단 한 명의 유권자가 심지어 칸톤헌법의 전면개정이나 부분개정까지 발의할 수 있다.

유권자가 칸톤 당국에 발안을 제출한 다음부터 란즈게마인데에서 채택되기까지의 절차는 다음과 같다.

① 제안단계 : 제안은 문서로 하는 것이 보통이다. 그러나 암펠외너 칸톤에서는 칸톤의회의장에게 구두로 제안하는 것도 가능하다. 제안의 기일은 칸톤마다 다르다. 옵팔덴 칸톤에서는 1월 1일까지, 글라루스 칸톤에서는 10월 1일 이전에, 암펠외너 칸톤에서는 란즈게마인

데가 열리기 직전 의회의 회기 말까지 제안해야 한다. 그리고 발안은 일반적 발의행식을 취하든 완성된 초안행식을 취하든 모두 가능하다. 그러나 옵팔덴 칸톤에서는 전면개정 경우에는 일반적 발의행식을, 부분개정의 경우에는 완성된 초안행식을 취하도록 요구하고 있다.

② 칸톤의회 심의단계 : 칸톤의회가 제기하는 발안과 달리 시민발안은 란즈게마인데에 회부되기 전에 칸톤의회에서 법안(鑑定)을 받는다. 칸톤의회에서 법안(鑑定)을 받은 후 칸톤의회는 발안을 직접 바꿀 수는 없지만, 대안이나 수정안을 만들 수 있다. 이 경우에 칸톤의회는 란즈게마인데에 시민이 제기한 발안과 대안(또는 수정안)을 모두 제시한다. 단, 글라루스 칸톤에서는 의원 10명의 지지를 얻지 못한 시민발안은 란즈게마인데에 상정될 수 없다. 그러나 이 경우에도 시민발안은 차기 란즈게마인데에 다시 상정될 수 있다. 그리고 최근 란즈게마인데를 폐지한 암펠외너 칸톤은 시민발안과 대안(또는 수정안)을 란즈게마인데에 상정하기 전에 이에 대한 주민투표의 절차를 거친 바 있다.

③ 란즈게마인데에 의한 결정 : 칸톤의회는 시민발안을 제안자의 의견과 함께 자신의 의견을 첨부하

여 판쓰게마인테에 제출하기 4주 전에 판쓰게마인테에 참여할 시민이 의사결정을 하는 데 도움이 될 정보를 담은 '의사일정'(Geschäftsordnung)을 인쇄하여 공표한다. 그후 판쓰게마인테에 참여한 유권자들은 쾰른지사로부터 의제에 대한 간단한 설명을 들은 뒤 토론없이 채택 여부를 결정한다.

유권자는 판쓰게마인테에서 결정된 안건을 사전에 쾰른 당국에 제출할 수 있을 뿐만 아니라 판쓰게마인테가 열리는 자리에서 직접 발언할 수 있다.

우선 유권자는 판쓰게마인테에서 선출되는 공직후보자를 쾰른지사를 향해 큰 소리로 찬거할 수 있다. 이 밖에도 유권자는 흔히 않지만 법률의 개정안 등을 사전절차 없이 발언할 수도 있다. 1830년대 이후 판쓰게마인테에서 유권자들이 행사하는 자유롭고 개방적인 시민발안권이 쾰른정책의 실행과 마침내 연방정책의 쇄신을 초래한 원동력으로 작용해 왔다.

동료제 집행부(collegial executive)인 쾰른내각

쾰른내각은 쾰른의 행정을 수행한다. 쾰른내각의 구성과 권한은 각 쾰른의 법령에 따라 다르지만, 대체로 연방정부의 조직과 유사하다. 특히 쾰른내각은 연방내각과 마찬가지로 합의제를 취하며, 쾰른각료들은 연방각료들처럼 서로 동료들이다.

쾰른내각과 쾰른지사의 명칭은 <표 3>와 같다. 우리는 쾰른내각과

<표 3> 쾰른내각과 쾰른지사의 명칭

| 쾰른 | 쾰른내각의 명칭 | 쾰른지사의 명칭 |
|--------|---------------------------------|---------------------|
| 취리히 | Regierungsrat | Präsident |
| 비른 | Regierungsrat/Council Executive | Schultheiss |
| 루체른 | Regierungsrat | Landammann |
| 슈비츠 | | |
| 옵팔덴 | | |
| 니드발덴 | | |
| 글라루스 | | |
| 그루 | | |
| 프리부르크 | Conseil d'Etat / Staatsrat | Präsident/Präsident |
| 솔로톤 | Regierungsrat | Landammann |
| 도시바덴 | | Präsident |
| 농촌바덴 | | |
| 사프라우엔 | | |
| 암펠링 외파 | | Landammann |
| 암펠링 내파 | | |
| 강크르 집엔 | Regierungsrat | |
| 그라우비덴 | Kleiner Rat / Governo | Präsident |
| 아르가우 | Regierungsrat | Landammann |
| 두르가우 | | Präsident |
| 타치노 | Consiglio di Stato | Presidente |
| 로 | Conseil d'Etat | Präsident |
| 발레 | Conseil d'Etat / Staatsrat | Präsident/Präsident |
| 네사탈 | Conseil d'Etat | Präsident |
| 제네바 | | |
| 주라 | Conseil d'Etat / Gouvernement | |

쾰른지사의 공식 명칭을 통해 많은 쾰른들이 연방 탄생 이전에 주권을 갖는 국가들로서 존재했음을 감지할 수 있다. 예컨대, 프랑스어권 쾰른들은 흔히 쾰른지사를 '대통령'(Präsident), 쾰른내각을 '국가평의회'(Conseil d'Etat), 쾰른내각의 각료를 '장관'(ministere)으로 호칭한다. 이런 명칭들이 시사하듯이, 연방이 생기기 전 쾰른들은 사실상 국가로서 영토적으로 주권을 행사했다. 관세를 부과하고, 독자적인 통화를 가졌다. 오직 대외정책에 영향 미치는 문제들만을 서로 조정

하기 위해 모였다. 1848년 연방헌법의 제정으로 특경의 사무를 연방 공동으로 수행하기 위해 자발적으로 결사를 맺은 연방국가불 형성한 것이 곧 스위스연방의 탄생이다.

쾰른각료
쾰른내각은 5명이나 7명 또는 9명의 각료들로 구성되고 합의제로 운영된다. 흔히 작은 쾰른들에서 오히려 쾰른각료들의 수가 많다. 왜냐하면 작은 쾰른들에서는 각료들이 시간제 자원봉사자들이기 때문이다. 쾰른각료의 구성에서도 연방 수

준에서와 같이 지역대표성이 신중하게 고려된다. 쾰른각료의 임기는 프리부르크 쾰른의 경우에 5년, 암펠덴 두 반(半)쾰른의 경우에 1년이고, 그밖의 쾰른에서는 4년이다. 쾰른각료는 연방의회에서 간선되는 연방각료와 달리 주민의 직접선거로 선출된다. 쾰른각료는 비례제를 채택하는 주-그 쾰른과 타치노 쾰른을 제외한 모든 쾰른들에서 다수대표제로 선출된다. 옵팔덴·글라루스·암펠덴 내파 쾰른에서는 쾰른각료가 판쓰게마인테에서 선출

된다. 쾰른각료들은 관례적으로 재선된다. 정당들은 보통 그들의 몫으로 목인된 수만큼 후보자들을 추천한다. 따라서 관례상 상이한 정당들의 대표들로 구성되는 쾰른내각에는 여·야가 따로 없다. 쾰른내각은 일반적으로 쾰른의회에 대해 책임지지 않는다. 그러므로 쾰른의회는 쾰른내각을 해산시키거나 쾰른각료를 사임시킬 수 없다. 예외적으로 베른 쾰른에서는 쾰른의회가 쾰른각료를 경계처분할 수

있고, 솔로톤 쾰른과 타치노 쾰른에서는 쾰른주민이 쾰른각료를 해직할 수 있다. 우리·옵팔덴 니드발덴 등 비교적 작은 8개 쾰른들에서는 쾰른각료의 경적이 허용되지만 나머지 쾰른들에서는 경적이 허용되지 않는다. 경적이 허용되는 경우에 쾰른각료는 흔히 연방하원의원을 겸직한다. 쾰른각의는 연방각의보다도 더 낮은 기조로(at a low key) 운영되는 경향을 띠며, 쾰른각료들은 흔히 영국형 정치적 각료들이라기보다는 행정부서들을 맡은 행정적 각료들로서 임무를 수행한다.

일인씩 돌아가며 맡는 쾰른지사
쾰른지사는 연방대통령이나 코핀수장과 마찬가지로 단지 동료 쾰른각료들 중의 수석에 불과하다. 일반적으로 쾰른지사의 임기는 1년이며, 쾰른각료들이 윤번제로 맡는다. 쾰른지사는 우리 쾰른에서는 다수제 직접선거로, 옵팔덴·글라루스·암펠덴 내파 쾰른에서는 판쓰게마인테에서 다수제로 직선되며, 나머지 쾰른들에서는 쾰른내각이나 쾰른의회에서 간선으로 선출된다. 아르가우·글라루스·암펠덴 내파 쾰른을 제외한 다른 쾰른에서는 쾰른지사의 재선이 금지되고 있다.

쾰른행정부는 스위스 행정의 중추
쾰른행정은 스위스 행정의 중추이다. 연방정부가 연방정책을 직접 집행하는 경우는 예외적으로 매우 드물다. 새로운 연방법이나 연방정

<표 4> 쾰른각료와 쾰른지사의 선출방법 등

| 쾰른 | 쾰른각료의 선출방법 | 쾰른지사의 선출방법 |
|--------|------------|------------|
| 취리히 | 다수제 | 쾰른의회 |
| 비른 | 다수제 | 쾰른의회 |
| 루체른 | 다수제 | 쾰른의회 |
| 슈비츠 | 다수제(주민총회) | 쾰른의회 |
| 옵팔덴 | 다수제(주민총회) | 주민총회, 다수제 |
| 니드발덴 | 다수제 | 다수제 |
| 글라루스 | 다수제(주민총회) | 주민총회, 다수제 |
| 그루 | 비례제 | 쾰른의회 |
| 프리부르크 | 다수제 | X |
| 솔로톤 | | X |
| 도시바덴 | | X |
| 농촌바덴 | | X |
| 사프라우엔 | | X |
| 암펠링 외파 | 다수제 | O |
| 암펠링 내파 | 다수제(주민총회) | O |
| 강크르 집엔 | 다수제 | X |
| 그라우비덴 | | X |
| 아르가우 | | X |
| 두르가우 | | X |
| 타치노 | 비례제 | X |
| 로 | 다수제 | X |
| 발레 | | X |
| 네사탈 | | X |
| 제네바 | | X |
| 주라 | | O |

〈표 5〉 켈른헌법의 전면·부분개정 시민발안과 법률시민발안에 필요한 서명자 수

| 구분 | 전면개정 | 부분개정 | 법률시민발안 |
|--------|-------------|-------------|--------|
| 취리히 | 10,000 | 10,000 | 10,000 |
| 바젤 | 15,000 | 15,000 | 12,000 |
| 루체른 | 5,000 | 5,000 | 4,000 |
| 유리 | 300 | 300 | 300 |
| 슈비츠 | 2,000 | 2,000 | 2,000 |
| 글라루스 | 500 | 500 | 1 |
| 니드발덴 | 유권자의 20분의 1 | 유권자의 20분의 1 | 1 |
| 글라루스 | 1 | 1 | 1 |
| 주-그 | 1,000 | 1,000 | 800 |
| 프라이부르크 | 6,000 | 6,000 | 6,000 |
| 솔로트른 | 6,000 | 6,000 | 6,000 |
| 오버발덴 | 4,000 | 4,000 | 4,000 |
| 유엔탈렌 | 1,500 | 1,300 | 1,500 |
| 바젤레옌 | 1,000 | 1,000 | 1,000 |
| 아펜젤러 | 50 | 50 | 50 |
| 아펜젤러 | 1 | 1 | 1 |
| 글라루스 | 400 | 400 | 400 |
| 그라우비덴 | 5,000 | 5,000 | 3,000 |
| 아르가우 | 3,000 | 3,000 | 3,000 |
| 투르가우 | 2,500 | 2,500 | 2,500 |
| 피츠 | 10,000 | 10,000 | 7,000 |
| 반 | 12,000 | 12,000 | 12,000 |
| 발레 | 12,000 | 12,000 | 8,000 |
| 네샬 | 10,000 | 6,000 | 6,000 |
| 제네바 | 10,000 | 10,000 | 10,000 |
| 부라 | 2,000 | 2,000 | 2,000 |

* 표가 붙은 3개 켈른은 한조개어인에 켈른인.

책은 거의 대부분 연방감독 하에 켈른에 의해 집행된다.

켈른내각의 사무는 일반적으로 켈른(局)과 과(課)로 분장되어 처리된다. 일반적으로 켈른행정은 내무국·사법국·경찰국·군사국·재정국·경제국·보건복지국·교육국·건설국 등으로 분장되어 수행된다. 켈른각료는 연방각료가 각 부를 맡는 것처럼 각 국을 나누어 담당한다. 단, 한 켈른각료가 두 개의 국들을 담당하는 경우도 있다. 그러나 큰 켈른을 제외하면, 켈른행정의

부서와 수준은 낮고, 직원 수도 적다. 그라우비덴·주-라·루체른·슈발덴·우리 켈른에서는 켈른헌법에 따라 행정위원회를 설치하여 켈른행정을 보조하고 있다. 실국(室) 간 또는 켈른의회와의 관계를 조정하기 위해 행정위원회, 실국협의회, 사무국 등이 설치되어 있다. 켈른행정은 직업공무원들에 의해 수행되는 것이 보통이지만, 일부 작은 켈른들의 행정은 공무원들의 시종간 근무나 다른 생업을 가진 시민들의 자원봉사로 이루어진다. 연

방정부는 켈른권을 존중하며, 원칙적으로 켈른의 행정조직에 대해서 간섭하지 않는다. 다만, 연방정부는 연방 전역에서 연방법이 적정·균일하게 적용되게 하기 위해 켈른에 지역개발·환경보호·수질보전·식품거래를 관리하는 기관, 호적·토지등기부·상업등기부를 관리하는 사무소, 군사조직을 관리하는 기관 등을 설치할 수 있다.

켈른의 사법기관

각 켈른은 독자적 사법기관을 갖는다. 켈른 수준에는 연방법원이 없다. 연방법원과 몇 개의 항소법원을 제외한 모든 사법기관들은 켈른에 소속된다. 민법과 형법 분야의 입법은 연방사무지만, 민사와 형사에 있어서 법원조직·재판절차 및 사법은 켈른사무이다(연방헌법 제122조와 제123조).

민사·형사·행정·특별법원은 켈른마다 다르다. 예컨대, 노사분쟁을 다루기 위해 일반 민사법원과 다른 특별민사법원이나 조정위원회를 두는 켈른들이 있는가 하면, 중대한 형사범죄를 다루기 위해 배심 재판제도를 운영하는 켈른들도 있다. 그리고 근대 20개의 켈른들이 행정재판을 전담하는 행정법원들을 설치했다. 아직 행정법원을 설치하지 않은 켈른들은 행정소송을 켈른정부나 특별항소위원회에서 다룬다.

일반적으로 켈른의 고등법원판들은 켈른의회에서 선출되고, 보통법원판관들은 해당 지역주민들이 직접 선출한다. 법관선출에는 정당

노선이 다소 고려되지만, 법관들이 정당노선 때문에 계산에 실패하는 경우는 드물다. 이런 의미에서 스위스의 사법부는 비당파적이다.

켈른 수준의 참정권:

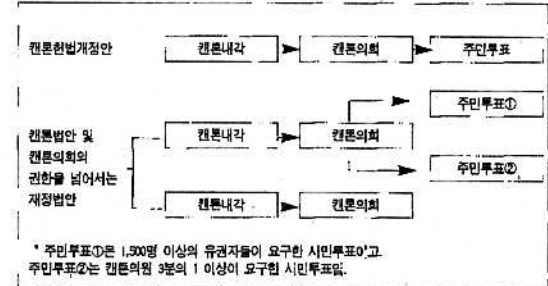
주민발안·주민투표·주민소환

일반적으로 켈른 수준에서 시민이 누리는 정치적 권리는 연방 수준에서 누리는 정치적 권리보다 더 광범위하다. 켈른 수준에서 선거권과 피선거권을 비롯하여 주민발안제와 주민투표제가 인정된다. 특히 7개의 켈른들에서는 일부 유권자들의 서명으로 의회해산과 고위 공직자의 해직을 요구하는 주민소환제가 인정되고 있다. 우리 나라의 주민이 뒷자리에 앉아 있는 속개이라면, 스위스의 주민은 운전대를 잡고 있는 격이라고 하겠다.

연방수준에서는 연방헌법의 개정에 대해서만 국민발안이 인정되는 것과는 달리, 켈른 수준에서는 켈른헌법만이 아니라 조세법을 비롯한 일반 켈른법률에 대해서도 주민발안권이 인정된다. 켈른헌법의 개정에 관한 주민발안과 켈른법률에 대한 주민발안을 요구하는 데 필요한 서명자 수는 〈표 5〉와 같다.

전면·부분개정을 요구하는 주민발안과 법률주민발안을 요구하는 데 필요한 서명자 수는 켈른 별로 다르다. 글라루스 켈른과 아펜젤러 켈른에서는 단 한 명의 유권자가 켈른헌법의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안을 제안할 수 있는가 하면, 보 켈른에서는 1만 2천 명 이상의 유권자가 켈른헌법

〈그림 1〉 주-그 켈른의 법률안 및 재정법안의 통과절차



의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안을 제안할 수 있다. 거의 모든 켈른들에서 켈른헌법의 전면 개정 주민발안과 부분개정 주민발안 간에는 요구되는 서명자 수에 차이가 없지만, 켈른헌법의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안 간에는 요구되는 서명자 수에 차이를 두고 있다. 대부분의 켈른들에서 켈른헌법의 개정보다 켈른법의 개정을 더 용이하게 하기 위해 켈른법의 개정을 위한 주민발안 서명자 수를 켈른헌법의 개정을 위한 주민발안 서명자 수보다 적게 요구하고 있다.

켈른 수준에서 주민투표의 대상은 연방 수준에 비해 광범위하지만, 켈른마다 약간 다르다. 그러나 켈른헌법을 개정할 때에는 모든 켈른들이 주민투표를 실시한다. 켈른법의 제·개정 시에 주민투표를 의무적으로 실시하는 대부분의 켈른들은 다른 켈른들보다 실시하는 일부 켈른들로 구분할 수 있지만, 오늘날 모든 켈른들이 주민투표를 실시하는 방향으로 나아가고 있다.

켈른 수준에서는 일정 금액 이상의 지출을 하는 사업에 대해 일정

수의 유권자와 켈른의회가 요구하는 경우에 이른바 재정주민투표(financial referendum)가 실시된다. 예컨대, 1894년 제정되어 지금까지 30여 회 부분개정된 주-그 켈른헌법이 규정하고 있는 주민투표제와 법률안 및 일정 금액 이상의 재정법안(financial bills)의 통과절차를 살펴보면 〈그림 1〉과 같다.

켈른헌법 개정안은 켈른내각과 켈른의회를 거쳐 시민투표에 부쳐진다. 그리고 켈른법안은 켈른내각을 거쳐 켈른의회에서 결정되지만, 1,500명 이상의 유권자 또는 켈른의 원 3분의 1 이상이 요구하는 경우와 켈른의회의 권한을 넘어서는 일정액 이상의 재정법안은 주민투표를 통해 최종 결정된다.

정치적 권리를 행사하는 연령은 10개의 켈른들에서 18세, 나머지 켈른들에서는 20세로 정하고 있다. 그리고 두 개의 켈른들은 다른 켈른으로 이적(移籍)한 사람들에게도 정치적 권리를 주고 있다. 나머지 켈른들에서는 거주자 정치적 권리를 행사하기 위한 필요조건이다.

(다음 호에 계속) **김영자**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(V)

안성호/대전대 교수, 행정학

지방자치의 나라 스위스에는 오늘날에도 공직을 자원봉사로 여기는 전통이 강하게 남아 있다. 주당 몇 시간에서 며칠에 이르기까지 자원봉사로 공무를 수행하는 이른바 자원봉사행정(Mitzewaltung)이 스위스의 연방·칸톤·코뮌 수준에서 일상화되어 있다. 물론, 자원봉사행정에 대해서는 일의 성격과 양에 따라 약간의 보수가 지급되기도 한다.

공직을 자원봉사로 여기는 전통
자원봉사행정이 가장 활발하게 활용되는 정부 수준은 코뮌정부이다. 주민 1천 명 미만의 작은 코뮌에서는 보통 전임직원들이 행정관과 서기 단 두 명뿐이다. 나머지 행정위원·사회서비스요원·소방대원·토지이용계획위원·교직원 등은 모두 시간제 직원들이거나 자원봉사자들이다. 물론, 큰 코뮌에도 자원봉사행정의 전통이 살아 있다. 큰 코뮌에서는 주민에 의한 자원봉사행정과 전임직원들에 의한 행정이 공존한다.

자원봉사행정은 연방과 칸톤 수준에서도 다양한 형태로 활용되고 있다. 현재 연방정부의 400여 개 전문위원회들에서 약 4천여 명의 주민이 위원들로 참여하고 있다. 이

들 중 약 10%는 입법과정에서 자문하고 나머지는 행정업무에 관여한다. 대다수 칸톤법원들과 디스트릭트법원들(district courts) 역시 자원봉사행정의 도움으로 운영되고 있다. 연방의회와 칸톤의회의 의원들도 시간제로 공무에 종사하는 자원봉사자들이다. 사실, 스위스에서 연방각료나 일부 칸톤각료를 제외한 대부분의 선출직 공직자들은 공직 이외에 다른 생업을 가지고 있는 자원봉사자들이다.

주민이 자원봉사행정에 참여하는 절차는 매우 간단하다. 시민이 자원봉사로 연방정부의 고위직을 맡는 경우에도 예외가 아니다. 1980년 말 스위스 경찰이 반에국적 활동의 혐의가 있는 주민들을 사찰하여 문제를 일으킨 비밀기록사건(Fischmaffre)을 조사하기 위해 특별검사를 자원봉사자로 임명한 사례를 보면 거주장소인 요식절차나 서식주의(med-tapism)를 싫어하는 스위스인들의 일처리 방식을 잘 알 수 있다.

어느 날 스위스연방 사법·경찰부장관인 아놀드 콜러(Arnold Koller)씨는 당시 16년 제 루체른 칸톤내각의 각료로 봉직하던 발터 구트문가워위원회에서 약 4천여 명의 주민이 위원들로 참여하고 있다. 이

씩은 전화로 이 요청을 받아들이겠다고 약속했다. 구트씨가 국가적 중대 사안을 다룰 특별검사직을 맡는 데는 계약서나 임명장은 발할 것도 없고 공문서 한 장이나 편지 한 장 없었다.

자원봉사행정은 스위스 정치에서 중요한 기능을 수행한다. 첫째, 자원봉사행정은 평균인구가 고작 2천 4백여 명에 불과한 코뮌들이 어엿한 자치정부를 운영할 수 있도록 만들고 있다. 심지어 주민 수가 몇 백 명에 불과한 작은 코뮌들까지 재정적으로 별 어려움 없이 자치정부를 꾸려나갈 수 있는 비결은 바로 자원봉사행정에 있다.

둘째, 자원봉사행정은 행정에 대한 주민참여의 통로로 활용된다. 많은 스위스인들이 자원봉사행정을 통해 행정을 이해하고 정치적 의사결정에 영향력을 행사한다.

셋째, 스위스인들은 자원봉사행정을 통해 자신들의 심층의식을 지배하는 공동체주의를 실현한다. 빈민구호·장애인복지·문화진흥·환경보호 등의 공공서비스들을 제공하는 수많은 자원봉사단체들은 정부와 함께 공동체정신의 구현에 기여하고 있다.

넷째, 자원봉사행정은 정부의 비

율을 줄이고, 시민참여를 촉진하며, 정부의 대응성을 제고하고, 행정엘리트들의 폐쇄적 계급형성과 관료제화를 막는 데 기여한다. 그러나 점차 정부의 임부가 크게 늘고 복잡해지면서 자원봉사행정의 문제점도 지적되어 왔다. 이런 의증에 지난 20~30년 동안 의원들에게 지급하는 일당이 올랐고, 칸톤각료를 무보수 명예직에서 전업직으로 전환하는 칸톤들이 늘었다.

이웃집 아저씨 같이 소박하고 친근한 시장

공직을 자원봉사로 여기는 전통이 살아 있는 스위스의 공무원들은 과연 어떤 모습일까? 우리는 취리히 시 행정위원으로 24년 동안 (17년간 시장 역임) 봉직한 에밀 란트홀트(Emil Landholt)씨의 부고기사(訃告記事)를 통해 스위스의 모범적 공무원상을 엿볼 수 있다.

란트홀트씨는 71세에 시장 자리에서 스스로 물러났다. 1955년 4월 21일 작고하였다. 취리히의 한 신문(Die Neue Zürcher Zeitung)은 란트홀트씨에 대해 다음과 같은 부고 기사를 실었다.

"란트홀트씨는 그가 공직에서 일한 동안 취리히를 마을의 매력과 친밀한 경관을 느끼게 하는 도시로 만들었다. 고인은 취리히 전 시민을 모두 아는 사람처럼 시민 한 사람 한 사람에게 애정을 쏟았다. 고인은 시민을 만나면 친근하게 말을 걸었다. 고인은 누구의 초대라도 마다하지 않고 응했다. 만일 당신이 계속 이어지는 리셉션에 가고 있는 그를

거리에서 만났다면, 그는 어김없이 그 리셉션이 거창한 공식행사든 사회적 모임이든 상관없이 당신에게 함께 가지고 권했을 것이다."

실로, 란트홀트씨는 스위스인들이 귀중히 여기는 정치적 미덕을 충실히 실천했다. 그는 으쓱대거나 쓸데없이 마찰을 일으키지 않았다. 그는 오랜 세월의 좌파 지배 후에 첫 부르주아 시장이 되었지만 이념보다 합의와 공동체를 중시했다. 그는 시민을 만나면 오랜 친구를 만난 것처럼 사투리를 써가며 다정하게 말했고, 인구 37만의 스위스의 최대도시 취리히를 다정다감한 작은 마을처럼 만들려고 힘썼다. 취리히에 본사를 둔 쾰바-가이지(Ciba-Geigy) 초국적기업의 중역들이 전차를 타고 출퇴근하는 것처럼, 란트홀트씨는 24년 동안 취리히 시의 행정을 수행하면서 한결같이 마음씨 착한 이웃집 아저씨의 모습으로 시민에게 친근하게 다가갔다. 이것이 고인이 정치적으로 성공한 비결이었다.

너무나 평민적인 연방각료

란트홀트씨와 같은 코뮌정부의 공무원들뿐만 아니라 칸톤정부와 연방정부의 공무원들도 소박하고 친근하며 헌신적이기는 마찬가지다. 1940년 초 20여 년 동안 연방각료로 일했던 모타(Giuseppe Motta)씨가 서거했을 때 라디오에서는 다음과 같은 송덕분이 흘러나왔다.

"고인(故人)은 모든 사람의 귀감이 될 만큼 소박한 분이었습니다. 배운 시민은 고인이 거의 30년 동

안 걸어서 사무실로 출근하고, 점심 먹으러 집으로 가기 위해 버스를 기다리며, 다시 사무실로 돌아와서 나라의 운명을 좌우하는 국사(國事)를 처리한 후에 다시 걸어서 귀가하는 모습을 보아 왔습니다...(중략)...고인은 인내심을 가지고 침착하며 정중하게 모든 사람들을 대했습니다. 그는 국민의 질의에 품소 대답하고 편지를 썼습니다. 때로 단 한 줄이라도 연제나 친필로 답장을 보냈습니다. 사람들은 이구동성으로 '고인은 우리가 질문할 때마다 친절히 대답해 주었고, 길에서 만날 때마다 일일이 기억해 주었으며, 우리의 심정을 진정으로 이해해 준 분이였다'고 애도했습니다."

연방각료들의 평민적인 생활은 오랜 전통이다. 과거 어떤 연방각료가 출신 고장으로 가는데 "왜 3등차를 타느냐?"는 질문을 받아 "3등차가 없어서 3등차를 탄다"는 대답을 했다는 이야기는 살아있는 전설이다. 스위스에서는 의무부 장관이 스스로 운전하여 출근하고, 대통령 겸 내무부장관은 도보로 15분 길리는 출퇴근 거리를 걸어서 통근하는 것이 예사롭다. 이렇게 때문에 이들이 지방에 나갈 때 시민들이 마을에서 우러나는 미소와 박수로 환영받는 경우를 종종 목격한다.

정부청사의 경비원이 대통령의 이름을 모른다?

정부청사의 경비원이 대통령의 이름을 모른다면 그게 도대체 가당할 일인가? 그러나 스위스에서는 이런 일이 일어날 수 있다.

7명의 연방각료들이 1년씩 돌아가며 대통령직을 맡을 뿐만 아니라 대통령의 집무실도 따로 없기 때문에, 정부청사의 경비원이라도 특별히 신경을 쓰지 않으면 그 해의 대통령 이름을 모를 수도 있는 것이다. 사실, 장관직을 겸임하는 스위스의 대통령은 연방각료를 주재하고 외교사절을 맞는 등 약간의 권한을 제외하고는 다른 연방각료들과 동등한 권한을 행사한다. 그래서 스위스에서는 대통령이 인어권이 다른 지방에 출장가야 할 경우에 흔히 해당 지방 주민의 정서를 배려하여 동일 언어권 출신 장관이 대통령을 대신하여 가는 것이 조금도 이상할 것이 없다.

희생정신이 요구되는 공직

스위스인들이 정치에 임하는 태도는 독특하다. 스위스에서 권력의 매력은 다른 나라들에서처럼 크지 않기 때문이다. 스위스에서는 권력을 잡아도 생기는 이익이 거의 없다. 국회의원조차 회의수당만 지급 받기 때문에 다른 생업을 가져야 한다. 규모가 작은 칸톤의 각료와 코핀의 행정위원 역시 자원봉사가들이 많다. 보수를 받는 경우에도 보수수준은 높지 않다. 더욱이 스위스에서 공직에 앉아 관세를 부리는 것은 정말 어려운 일이다. 심지어 정든 고향을 떠나 베른에 이사가는 것이 싫어 대통령직이 보장된 연방 각료 자리마저 마다한 프랑수아주 주민이 있었을 정도로 스위스에서 권력의 유혹은 적다.

이런 행편을 고려할 때 스위스인

들이 공직에 출마하는 것은 정치적 야심을 충족하기 위해서라기보다 자기 고장의 이익을 옹호하기 위함이며, 스위스인들이 공직을 수락하는 것은 시민정신, 심지어 희생정신의 발로라는 견해가 설득력 있게 들린다. 물론, 스위스인들이 별난 사람들은 아니다. 그러나 스위스의 정치제도는 공직을 봉사정신 없이 수행하기 어렵게 만들어 놓았다. 스위스에서는 업무의 증대를 기구의 확대보다는 임무의 겸임을 통해 해결하는 것이 관례다. 이를테면, 연방사무총장은 연방의회에서 선출되는 연방공무원의 우두머리로서 연방사무처를 총괄하고 연방각료에 참석하여 자문적 성격의 부대표권을 행사하면서도 연방상원과 하원의 공식회의에서는 의장의 통역까지 맡는다. 즉히 전율을 느낄 만한 뉴스거리이다. 연방사무총장만이 아니라 연방각료들도 후사를 당하기는 마찬가지다. 장관을 후사하는 실증으로 차관제도가 없다는 사실을 들 수 있다. 정부의 직제를 보면 각 부에 장관대리의 직책이 있다. 그러나 그것은 의무부장관대리를 공공경제부장관이 대리하고, 공공경제부장관대리를 재무부장관이 겸임하는 식으로 연방각료 7명 사이의 엮임에 지나지 않는다. 더욱이 연방정부 부의 수가 오직 7개(스위스연방의 행정부는 외무부, 내무부, 사법·경찰부, 국방부, 재무부, 공공경제부, 교통·에너지부)의 7개 부들로 편성되어 있다)에 불과하다는 사실을 고려할 때 차관이 없는 장관들의 사무부담이 어느 정도일

지 짐작이 간다.

한때 스위스에서 대사를 역임한 이반린 박사는 자신의 경험을 이렇게 회상하였다.

“어떤 장관실을 예방하여 보던 사무용 책상 위는 물론 회의용 테이블 위, 심지어 응접 세트와 의자 위까지도 메모와 결재서류가 놓여 있는 것을 볼 수 있다. 특히 가장 업무량이 광범위하기로 평명이 난 공공경제부에는 농림·상공·대의 통상 등 다른 나라 같으면 적어도 두개 내지 3개의 부들이 맡을 업무량이 한군데 모여 있다. 보통 외무부 소관의 대외통상교섭에 관한 사무까지 이 부의 소관이다. 이를 위해 대사와 공사 여러 명이 이 부에 배속되어 일하고 있는 것은 주목할 만하다...(중략)...정부의 국·과장들 역시 소수 정예의 직업공무원들로서 중립으로 겸임하는 예들을 많이 볼 수 있다. 관청조직은 종적 계단도 적고 횡적으로도 기구의 확장을 극도로 억제하는 기풍을 볼 수 있다. 업무의 수가 늘었다는 구실로 횡적으로 국·과를 자꾸 만들어내고 업무량이 많아졌다고 종적으로 결재의 사다리를 더 늘이는 것을 스위스인들은 매우 싫어하는 것을 눈으로 볼 수 있다.”

게다가 연방의회는 1974년 이후 연방정부에 근무하는 공무원 수를 철도와 우편사업 종사자들을 제외하고 3만3천 명으로 묶어 놓았다. 따라서 그 동안 연방정부의 업무량이 크게 늘어났음에도 불구하고 공무원 수는 일체 늘지 않았다. 너무 경직된 인력관리가 아니냐는 비판

이 제기될 법도 하지만, 대부분의 스위스인들은 정부를 가끔씩 갑작스럽게 유지하는 이런 전통을 당연하게 여긴다.

정치적 스태가 없는 정치

외국인 관찰자들에게 있어서 스위스 정치는 답답하게 보일 수 있다. 브라이스 경(Lord Bryce)이 지적인 바와 같이, “스위스의 정치에는 경쟁심과 승부욕을 충족시키는 투기적 본능(sporting instinct)이 없다”. 스위스인들에게 정치는 게임이 아니라 심각한 문제이며 중요한 사업이다. 실제로, 스위스인들은 정치에서 감정을 불러일으키는 흥분과 자극을 가끔씩 제거하려 한다. 이를테면, 연방의회는 한 번 선출된 연방각료를 본인이 고사하지 않는 한 20%에 달하는 외국인들을 포함해 70%에 불과한 작은 나라 스위스 관례적으로 계속 뽑는다. 그 결과, 연방각료의 평균 재임기간이 10년이 넘는다. 연방·칸톤·코핀정부의 다른 선출직 공무원들도 특별한 하자가 없는 한 계속 선출된다. 그래서 20년 이상 공직에 봉직하는 선출직 공무원들을 만나는 것도 어렵지 않다.

선출직 공무원들의 이런 장수(長壽)는 스위스 정치의 조용하고 안정적인 분위기를 조성한다. 스위스의 정치제도와 관행은 너무 뛰어난 인물을 기피한다. 연방내각의 대통령과 칸톤내각의 지사 및 코핀행정위원회의 수장은 ‘동료들 중의 수석’(a primus inter pares)에 불과하도록 만든 것은 개인보다 제도를 중시하고, 정부를 가능한 한 비사인화(非私人化: impersonalize)하려는

스위스인들의 성향을 반영한다. 한때 재무부장관을 역임한 연방각료가 자신이 주장하던 조세법안이 국민투표에서 부결되었다는 이유로 사임한 일이 있었다. 스위스인들은 그를 소신 있는 정치가라고 칭송하기 꺼림 오히려 “저질의 낙오자”(a bad loser)라고 비난했다.

민병제: 국방도 자원봉사로

스위스는 1788년 나폴레옹이 침입한 이래 200여 년 동안 외침을 받아 본 적이 없고, 1815년 비엔나 회의 이후 국제적으로 영세중립을 인정받아 오면서도 서유럽에서 두 번째 규모의 지상군을 유지할 만큼 군비(軍備)에 열중해 왔다. 인구 중 20%에 달하는 외국인들을 포함해 70%에 달하는 스위스인들을 포함해 70%에 불과한 작은 나라 스위스가 정부(연방·칸톤·코핀정부) 총지출의 7~8%를 국방비로 쓰면서도 이처럼 막대한 병력을 유지할 수 있는 비결은 무엇인가? 그것은 한마디로 민병제 덕분이다.

구연방헌법 제13조는 연방이 상비군을 둘 수 없으며, 칸톤은 “연방 정부의 허가 없이 부정경찰관을 제외하고 300명 이상의 상비군을 두어서는 안 된다”고 규정했다. 따라서 연방은 칸톤과 함께 원칙적으로 상비군을 보유할 수 없었다. 그러나 1939년 전면 개정된 연방헌법 제58조는 상비군에 대하여 구연방헌법처럼 구체적으로 규정하지 않고 단지 “스위스는 군대를 가지며, 군대는 원칙적으로 민병원칙에 따라 조직된다”고 포괄적으로 규정하고 있다. 스위스연방의 직업군인은 군본

부·정보기관·군사교육기관에 근무하는 장교와 하사관 등 약 1000명뿐이다. 평시에 군의 최고 계급은 대령이다. 다만, 전시 또는 동원 시에는 연방의회가 고급 장교들 중에 그를 소신 있는 정치가라고 칭송하기 꺼림 오히려 “저질의 낙오자”(a bad loser)라고 비난했다.

군대의 관리책임은 연방과 칸톤이 분담한다. 모든 군사훈련과 군장비에 관한 사항은 연방에서 관장하지만, 피복과 장비의 보급 및 보관의 책임은 칸톤이 진다. 이로 인해 칸톤이 부담하는 경비의 일부는 칸톤의 재정사정을 고려하여 연방이 보상해준다. 그리고 개인에게 지급된 총기와 장비 및 피복에 대한 관리의 책임이 개인이 책임진다.

“가장 많이 무장되어 있으면서도 가장 자유로운 나라”

오늘날 스위스연방의 민병제는 연방국가 성립 이전부터 각 칸톤이 유지하던 민병제의 전통을 이어받고 뛰어난 용병(傭兵) 경험에 대한 반성에 기초하여 1848년 연방헌법 제정 때 채택된 것이다. 오늘날 군대의 본적이 칸톤에 속하며, 직업군

이 아닌 민병대가 주축을 이루고 있는 것은 이런 전통과 경험에서 비롯된 것이다.

스위스의 옛 민요에는 이런 구절이 있다. "전자 스위스 남자에게 필요한 건 무엇일까요? 그건 벽에 걸린 말뚝한 작은 총과 조국을 향한 충정에서 우리나는 노래지요" 일찍이 마키아벨리가 "가장 많이 무장되었으면서도 가장 자유로운 나라"라고 갈파했던 스위스는 언제나 무장한 나라였다. 스위스는 전쟁 속에서 강설되었고, 정복으로 현재의 국경을 확보했으며, 그후 무장중립으로 자신을 방어해 왔다. 오늘날에도 일부 캠프들에서 열리는 주민총회인 란즈게마인데(Landsgemeinde)에 참여하는 남자들은 총을 들고 참여하는 전통을 이어오고 있다. 실로 '자유'와 '총'의 연관성은 스위스 생존의 열쇠이며 스위스의 원초적 정체성이다. 스위스 민병제의 정신적 기반은 직접민주주의를 예호하고 국방을 시민의 의무로 간주하는 사회적 통념이다. 스위스 병사들이 소지하는 '병사독본'(Soldatenbuch) 서문에는 "20세의 젊은이는 투표용지와 총을 받는다. 이 두 가지는 시민의 의무이자 권리이다. 군대(Volksheer)에 소속하는 것은 민주정체(Völksherschaft)의 주체임을 뜻한다"고 쓰여 있다. 총·탄약·군복 등 각자의 군사장비를 가정에서 보관하는 제도가 위협스럽지만 스위스에서는 당연한 일로 간주된다. 스위스 민병제의 정신적 기초는 모든 스위스 국민이 사회적 신분과 관계 없이 병사(兵士)에서 출발한다는

병역의무에 대한 믿음이다. 1971년까지 연방 수준에서 여성참정권 인정은 정치에 참가할 수 있는 권리가 주어지지 않는다는 사회적 통념이었다.

국민의 사랑을 받는 군대

스위스인들이 자기네 군대를 얼마나 자랑스럽게 생각하는지를 보면 연방병식에 가면 된다. 세상에 군대의 열병식에 입장권을 사서 들어가는 나라는 아마 스위스 이외에 없을 것이다. 이한빈 박사는 이렇게 쓰고 있다.

"나는 취리히 근교 뉘벤돌프 연방장에서 거행된 열병식에 운집한 20만 명의 관중이 운동시합과 맞먹는 입장료를 내고 들어와서 보는 것을 보고 크게 놀란 일이 있다. 나만이 아니라 이웃나라 오스트리아 신문에서 어떤 군사평론가가 그 사실을 매우 부럽게 보도한 것을 읽은 일도 있다. 실로 직접적인 상비군으로는 도무지 기대할 수 없는 민중의 태도라고 할 수 있겠다. 군대의 행렬 속에 자신의 남편과 오빠와 아버지를 발견하는 민중의 실중에서 가정과 군대의 거리는 매우 가까울 수밖에 없다."

민병대의 조직과 운영

스위스 군대의 조직과 관련하여 연방헌법은 이렇게 규정하고 있다. 연방은 군사에 대한 입법과 군대의 조직·훈련·장비에 대해 입법할 수 있고(제60조 제1항), "캠프의 군

사시설을 적절히 보충하고 인수할 수"(제60조 제3항) 있으며, "무기와 관련 장비 및 탄약의 오용에 관한 범규를 제정"하고 "전쟁물자의 제조·취득·분배·수입·수출·통관에 관한 법규를 제정한다"(제107조). 스위스 군대의 투입은 원칙적으로 연방의 권한에 속하나, 예외적으로 캠프가 "민간의 수단만으로는 대내적 안전의 중대한 위협을 방어하기에 더 이상 충분하지 않을 때"에 캠프의 영토에서 공공질서 유지를 위하여 군부대를 투입할 수 있다(제38조 제3항). 그리고 캠프는 "연방법의 범위 내에서 캠프군대의 구성, 장교의 임명과 승진, 의복과 장비의 일부 조달에 대한 권한이 있다"(제60조 제2항).

1965년 개정되기 이전의 스위스 연방 군대조직법은 병역의무를 수행하는 연령을 20세부터 시작하여 병 및 하사관의 경우에 50세까지, 장교의 경우에는 55세까지로 규정하였다. 그리고 19세에 징병검사를 받아 징병적격자·보조역무적격자·징병부적격자로 구분되었다. 징병적격자는 연령에 준하여 20세부터 32세는 정예부대(Auszug), 33세부터 42세는 국토방위부대(Landwehr), 42세부터 50세는 향토방위부대(Landsturm)에 각각 배속되었다. 군사훈련은 20세에 병사학교에서 통상 17주간의 훈련을 받은 후에 정예부대에 배속되어 1회 3주 동안 복속과정의 군사훈련을 병·하사관의 경우에 8회, 상급하사관의 경우에 10회 받았다. 향토방위부대에 소속하는 동안에는 2주 과정의

1회 또는 1주 과정을 2회 받았다. 결국, 스위스연방 군대조직법이 개정되기 이전의 스위스 국민은 일생 동안 거의 1년 동안 군사훈련을 의무적으로 받았던 셈이다. 그러나 1969년 11월 26일 실시된 국민투표에서 투표자들의 36%가 군대폐지에 찬성한 데 대해 크게 놀란 연방 내각은 투표결과를 상당수 국민이 군대제도의 변화를 요구하는 것으로 해석하고 군대제도의 개혁방향을 제시한 '전환기의 스위스 안보 정책'을 연방의회에 제출하였다. 곧바로 스위스 군 당국은 실무조사반을 구성하여 군대에 대한 비판을 면밀히 조사하고 구체적인 개혁방안을 마련하였다. 실무조사반이 제시한 '군대 65 프로그램'에는 '병역'을 '협력'과 '대화'로 전환하고, 훈련이나 신분과 상관없이 평등시에 실시되던 열병식을 폐지하는 것 등이 포함되었다. 이 개혁방안에 기초한 스위스연방 군대조직법 개정안이 1969년 2월 3일 연방의회에서 통과되었다. 스위스연방 군대조직법의 개정으로 군복무기간이 종래 20세에서 50세까지 30년이던 것을 20세에서 42세까지 22년으로 대폭 줄었고, 군복무일수도 종래 331일에서 283일 또는 265일로 단축되었다. 이를테면, 20세가 된 스위스 남성은 15주 동안 신병교육을 받은 후 42세까지 매 2년마다 19일씩 10회에 걸쳐 총 265일의 병과훈련을 받거나 매년 12일씩 16회에 걸쳐 총 265일의 병과훈련을 받아야 한다. 그리고 과거에 연령대별로 세 종류로 나누던 부대구분을 없앴다.

스위스 민병제는 평등이념에 입각하고 있다. 직업이나 신분에 의한 징병면제가 인정되지 않는다. 그리고 장래 장교나 하사관이 되려고 하는 사람도 모두 징집되어 병사교육을 받아야 한다. 하사관지원자는 하사관학교에서 27일의 교육을 받은 다음에 임관된 후 병사학교의 교관으로 일정기간 근무한다. 장교 지원자는 하사관을 거친 후에 장교학교에서 17주 교육을 받고 장교로서의 적성 및 일반교육과 시민으로서의 도덕성 등에 대한 심사를 거쳐 소위에 임명된다. 따라서 연방사무처의 고급관리나 초국적기업의 중역도 예외 없이 매년 군사훈련을 받는다. 이들의 경우는 대개 지휘관급에 속하기 때문에 더 철저한 국방의무를 수행하기 때문이다. 실로 직업이나 신분과 상관없이 평등시에 실시되던 열병식이 소총을 메고 사격장으로 향하는 광경은 스위스 민병제의 상징적 풍경이다. 스위스는 핵무장을 하고 있지는 않지만 법제상으로는 핵무장을 금지하지 않는다. 1962년 연방헌법에 핵무장 금지조항(구연방헌법 20조의 2)을 강화하려는 국민발안이 제기되었으나 국민투표에서 부결되었고, 다시 1963년 군의 핵무장에 관한 결정권을 국민에게 위임하는 조항(구연방헌법 20조의 2)의 강화를 요구한 국민발안 역시 국민투표에서 부결되었다.

병역의무 : 남성은 의무제,

여성엔 지원제

연방헌법 제59조는 다음과 같이

규정하고 있다. 즉 ① 스위스 남성은 누구든지 국방의 의무를 진다. 연방법률은 민간 대체복무를 규정한다. ② 스위스 여성의 병역은 자유의사에 따른다. ③ 국방의 의무 또는 대체복무를 수행하지 않는 스위스 남성은 과징금을 내야 한다. 과징금은 연방이 부과하고 캠프가 산정하여 징수한다. ④ 연방은 수입결손의 적절한 보충에 관한 법규를 제정한다. ⑤ 병역의무나 대체복무의 수행으로 인해 건강에 손상을 입거나 생명을 잃은 자는 자신 또는 친족을 위하여 연방의 적절한 원호를 청구할 권리를 갖는다.

구연방헌법 제18조 제1항은 병역의무자를 "모든 스위스 국민"이라 규정하였지만 실제로는 남성만 국방의 의무를 부담하는 것으로 해석되었다. 그러나 1969년 전면 개정된 연방헌법은 "스위스 남성은 누구든지 병역의무"가 있고 "여성의 병역은 자유의사에 따른다"고 구체적으로 명문화하였다(제59조 제1항과 제2항).

스위스는 16세기 이후 양심에 따른 징병거부를 인정하지 않았다. 스위스에서 징병거부는 어떠한 이유에 의한 것이든 범죄로 간주되어 군법회의에 회부되었다. 전통적으로 스위스에서 총(징병)과 투표용지(정치적 권리)는 동전의 양면과 같은 관계로 인식되었다. 구연방헌법 제48조 제1항은 "신앙의 자유와 양심의 자유는 침해되지 아니한다"고 규정하면서도, 제5항에서 "신앙상의 견해를 이유로 국민으로서의 의무이행을 면제받지 못한다"고 규

정하였다.

그러나 양심적 징병거부를 인정해야 한다는 주장이 계속 제기되었다. 특히 1973년 종교적·윤리적 이유로 병역을 수행하지 않는 자에게는 병역 등에서 복무시키는 이른바 민간 대역제도(代役制度)를 도입하려는 구연방헌법 18조의 개정안이 제기되었다. 그러나 1977년 이 개정안에 대해 실시된 국민투표는 반대 88만 명, 찬성 53만 명과 상원의 반대로 부결되었다. 그리고 양심적 징병거부를 합법화하려는 전문가위원회가 1977년 마련한 연방헌법 개정 초안은 "징병이 자신의 양심과 합치하지 않는 사람은 인간의 대체복무를 수행한다"는 조항을 포함했다. 1989년 전면 개정된 현행 연방헌법은 명문으로 양심적 병역거부제를 인정하는 규정을 두는 대신 "법률은 인간 대체복무를 규정한다"(제30조 제1항)고 규정함으로써 양심적 징병거부자가 대체복무로 병역의무를 대신할 길을 터놓았다.

히틀러의 원공약육을 꺾은

‘고슴도치’ 스위스의 무장중립

민병제는 상비군에 비하여 조직·장비·훈련 등에 있어서 질적으로 떨어질 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 역사는 스위스 민병제가 다른 나라의 상비군에 비하여 손색이 없다는 것을 입증했다. 오히려 2차 대전 중에 이웃나라들이 모두 히틀러의 점령 하에 들어갔을 때에도 민병들이 알프스 산록에 2만2천 개의 지하병거들을 건설하고 결사항전의 의지로 국경을 수비하여 나치

군대의 침공을 예방함으로써 스위스 민병제의 위력을 유감없이 발휘하였다.

2차 대전이 발발하기에 앞서 나치 독일이 같은 게르만 민족의 국가인 오스트리아를 강압으로 합병하자, 스위스 연방의회는 스위스가 결코 오스트리아와 같은 운명에 빠지지 않을 것이며 의침이 있을 경우에 결사 항전할 것을 결의하였다. 곧 이어 나치 독일이 체코슬로바키아의 독일어 사용지방을 흡수했을 때에는 스위스연방정부는 모든 교통망의 요소에 폭발물을 부설하였다. 식량과 공업원료의 대부분을 수입해야 하는 스위스는 이미 실제 전쟁이 시작되기 1년 6개월 전부터 전시경제동원기구를 비밀리에 만들고 동원준비에 착수했다.

1939년 8월 28일 불·영·독이 군대동원령을 내리자, 스위스는 국경 경비군을 소집했고, 다음 날 29일에는 준전시동원령을 내렸고, 30일에는 긴급 소집된 연방의회가 연방내각에 비상권한을 부여하는 동시에 전쟁을 지휘할 장군을 선출했다. 이때 선출된 사람이 바로 오늘날에도 스위스인들이 존경하여 마지않는 앙리 기상(Henry Guisan) 장군이다. 31일 연방내각은 스위스가 엄중 중립을 지키겠다고 선포하고, 이어 9월 1일 총동원령을 선포하니, 마침내 2일에는 전체 인구의 10%가 넘는 45만 명의 장정들이 소집되었다.

전쟁이 시작된 이듬해인 1940년 초여름엔 벌써 프랑스가 나치 독일에 무릎을 꿇었다. 무솔리니의 이탈리아는 독일의 괴뢰에 지나지 않았

다. 이제 사방으로 나치 독일군에 둘러싸인 스위스는 독 안에 든 쥐처럼 보였다. 언제라도 나치 독일은 편리한 알프스 교통망을 가지고 있는 스위스를 손아귀에 넣을 기세였다.

스위스 국민의 마음이 동요하기 시작한 것은 물론이다. 동북쪽에서 서남쪽으로 피난하는 사람들이 많이 생겼다. 식량이 큰 문제였다. 수입하지 않고는 한 해도 건널 수 없었다. 이런 난국에서 나온 두 가지 구국의 방책들이 이른바 국가요새 계획(Le Rduit National)과 바일렌 계획(Le Plan Wahlen)이었다.

1940년 7월 25일 앙리 기상 장군은 모든 고급 지휘관들이 참석하는 군사회의를 소집했다. 회의장소는 1291년 스위스 건국의 모태인 옛 서약자동맹이 결성되었던 뤼블리 초원이 선택되었다. 이 역사적 장소에서 앙리 기상 장군은 군대를 알프스 산 속의 2만2천 개 지하병거 진지들에 배치하고 이 천연요새들로 통하는 접근로들에 폭발물을 장치하여 최후의 순간까지 극토를 수호하는 것을 골자로 하는 국가요새계획을 개진하였다. 앙리 기상 장군의 이 연설은 군대의 사기를 충천시켰을 뿐만 아니라 온 국민의 항전의 의지와 결속을 다지는 계기가 되었다. 이는 감상이 적고 권위를 의심하는 스위스인들의 기질로 볼 때 진기한 현상이었다. 평시에 군사교육과 농학에 종사하던 평민적인 군사지도자가 비상시에 발휘한 탁월한 지도력은 스위스인들이 위기를 돌파하는 데 결정적으로 공헌하였다.

앙리 기상 장군 이외에 나치 독일의 침공 위협으로부터 스위스를 구한 또 한 사람의 국민적 영웅이 있다. 그는 바일렌계획을 발표하기 이전까지 별로 이름이 알려지지 않았던 취리히공과대학(ETH) 출신의 농업전문가인 바알렌(F. T. Wahlen) 교수였다.

바일렌 교수는 평시에 식량의 절반 이상을 수입하던 스위스의 전시 식량문제를 해결하기 위하여 국토의 토양분석을 토대로 밀과 감자와 보리를 심는 경작면적을 18만 헥타르에서 50만 헥타르로 늘리는 야심적 계획을 발표하였다. 이 계획에 따라 스위스는 산기슭과 냇가를 개간하고 작은 숲은 모두 드러내 개간하였다. 심지어 공원과 사유의 정원 및 운동장의 잔디까지 잡아 밀·감자·보리를 심었다. 도시민 들조차 교외에 나가서 조그만 채소밭을 가꾸는 것이 장려되었다.

이 바일렌계획의 추진으로 밀 경작면적이 1만4천 헥타르에서 7만2천 헥타르로 늘어났고, 대부분 수입에 의존하던 식물성 식유작물의 경작면적이 1만 헥타르나 생겼다. 감자 생산량은 8만 차랑에서 18만 차랑으로, 야채는 2만3천 차랑에서 5만 차랑으로 증산되었다. 이로 인해 낙농업의 나라인 스위스가 우유·버터·치즈의 배급제 실시가 불가피하게 되었지만, 감자와 야채 및 과일도 자급자족할 수 있었다. 이 공적으로 바일렌 교수는 2차 대전 후 세계식량기구(FAO)의 차장으로 초빙되어 근무하다가 연방각료로 선출되어 의무부 장관과 대통령

을 역임하게 되었다.

이처럼 나치 독일의 침공 위협에 직면하여 군사와 경제 양면에서 적절한 방책을 세우고 탁월한 지도력에 따라 전쟁 절정기에 무려 65만 명의 민병들이 지하병거에서 결사항전의 전의를 불사르고 온 국민이 최후의 한 핏까지 갈아서 부족한 식량을 자체 조달하려는 필사적인 노력을 기울였기 때문에, 히틀러 군대는 이탈리아 전선에서 연합군과 전투를 벌이는 동안에도 독일과 이탈리아 전선을 연결하는 최단 보급로인 스위스를 감히 손대지 못했던 것이다.

스위스의 자원봉사행정과 민병제 국방의 교훈

스위스의 자원봉사행정과 민병제 국방이 우리에게 시사하는 교훈은 무엇인가? 우리는 스위스의 경험에서 적어도 두 가지 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 공직을 자원봉사로 여기는 전통이 살아 있는 스위스 사례는 공직을 권세 부리는 벼슬자리로 여기는 폐습에서 아직 완전히 벗어나지 못한 우리에게 공직관에 대한 맹성(猛省)을 촉구한다. 그러나 높은 자리에 오르면 권력·돈·명예를 한꺼번에 거머쥌 수 있게 만들어 놓고서 자리 욕심을 버리라고 요구하는 것은 무리가 아닐 수 없다. 스위스 사례가 시사하는 좀더 중요하고 근원적인 해결책은 사람들로 하여금 공직을 권세 부리는 벼슬자리가 아니라 민에게 봉사하는 자리로 여기도록 만드는 제도들

마련하는 것이다. 스위스의 사례는 특히 선출직 공무원들이 맡을 자리에서 권력과 돈의 매력을 약화시키는 대신 명예를 높여주는 동기유발 시스템, 이른바 ‘명예시스템’을 적극 활용할 것을 시사한다.

둘째, 유럽을 삼킨 히틀러의 침공 약육을 좌절시킨 스위스 민병제 국방은 고도의 지방분권체제가 유사 국가난을 극복하는 데 매우 효과적으로 대처할 수 있음을 보여준다. 고도의 지방분권체제를 유지하던 스위스는 이웃 나라들이 모두 나치 독일에 점령당하는 위기상황에서 지도자를 중심으로 온 국민이 똘똘 뭉쳐 전쟁에 대비함으로써 히틀러의 침공을 미연에 방지할 수 있었던 것이다.

아직도 일부 사람들은 우리 나라가 남북 대치상황에서 위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 고도의 중앙집권체제가 필요하다고 주장한다. 그러나 곰곰이 생각해보면 이 주장은 설득력이 없다. 오늘날 우리 나라의 사정을 보면, 오히려 고도의 중앙집권체제가 정파들로 하여금 내권쟁탈전(大權爭奪戰)에 사활을 걸게 만들어 소모적 경쟁은 잠잠할 없고, 지역감정의 골은 더욱 깊어지고 있음을 알 수 있다. 지방자치의 나라 스위스의 민병제 국방이 우리에게 주는 귀중한 교훈은 지방분권체제가 중앙집권체제보다 평시에 정치적 안정을 도모하는 데 유리한 것은 물론이고 유사시 위기에 대처하는 데 있어서도 더 우월할 수 있다는 점이다. 정경자

스위스 지방자치의 현실과 교훈(VIII)

스위스 **준직접민주주의**는 시민이 대표들을 간헐적으로 선출하는 데 그치지 않고 주권자로서 **정치과정**에 지속적으로 참여하게 만든다. 스위스 준직접민주주의에 약점이 없는 것은 아니지만, 지금까지 스위스는 19세기에 일부 사람들이 우려한 바와 같은 무정부 상태에 빠지지 않았으며, 당시 다른 일부 사람들이 기대했던 정치적 혁명도 경험하지 않았다. 스위스의 경험에 비추어 볼 때, 직접민주주의와 현대사회의 복잡성은 상호 배타적이지 않다. 오히려 스위스에서 **직접민주주의**는 사람들을 정치적으로 각성시키고 **훈련**시키는 학습과정이었다.

안성호/대전대 교수, 행정학

스위스는 세계에서 직접민주주의를 가장 적극적으로 활용하는 나라다. 다른 나라에서 흔히 임명직으로 임용되는 공직자를 스위스에서는 시민이 직접 선출한다. 예컨대, 쿨리히 시민은 하원의원, 2명의 상원의원, 칸톤의회의원, 시의회의원, 시행정위원, 베지르크(Bezik: 칸톤과 코뮌 사이에 존재하는 행정구역)의 회의원, 베지르크행정위원, 베지르크검사, 베지르크학교위원회위원, 구역학교위원회위원, 중재판사, 과산 및 재산기록보관공증인, 심지어 초·중등학교 교사까지 뽑는다.

스위스 정체성의 정수, 직접민주주의 스위스인들은 코뮌·칸톤·연방 수준에서 주요 정책쟁점에 대해 시민투표(referendum)와 시민발안(initiative) 권한을 행사한다. 스위스의 시민참여 전통의 뿌리는 13세기 말까지 소급될 수 있지만, 칸톤과 코뮌 수준에서 직접민주제가 광범

위하게 도입된 것은 19세기 초·중반이었다. 그리고 연방 수준에서 연방헌법에 대한 의무적 국민투표제와 연방헌법의 전면개정을 위한 국민발안제는 1948년 연방헌법 개정시에, 연방법률과 명령에 대한 선택적 국민투표제는 1874년에, 연방헌법의 부분개정을 위한 국민발안제는 1891년에 각각 도입되었다. 오늘날 스위스인들은 해마다 연방 수준의 4~6개 정책쟁점들과 함께 칸톤 및 코뮌 수준의 약 20개 현안들에 대해 봄·여름·가을·겨울의 어느 일요일(연간 3~4회)에 투표한다. 실로, 주요 국사(國事)와 지방의 현안을 직접 결정하기 위해 투표장이거나 주민총회에 참여하는 스위스인들의 모습은 연방주의와 함께 스위스 정체성의 정수를 가장 잘 나타낸다. 스위스의 특이성(Sonderfall Schweiz)을 자랑스럽게 여기는 스위스인들, 특히 스위스연방의 맹아(萌芽)인 구서약자동맹

(Eidgenossenschaft)의 구성원들이었던 알프스의 작은 칸톤들에 사는 스위스인들은 자신들의 직접민주주의 전통이 손상될 것을 염려하여 국민투표를 통해 스위스의 유럽연합(EU) 가입을 원하는 연방정부의 외교정책에 반대해 왔다.

준(準) 직접민주주의의 나라 '스위스'
버틀러(D. Butler)와 레니(A. Ranney)가 1993년까지 전 세계에서 실시된 국민투표들을 10년 간격으로 스위스와 지역별로 계산하여 작성한 표에 의하면, 1993년까지 전 세계에서 실시된 799번의 국민투표들 중 414번이 스위스에서 실시되었다. 말하자면, 스위스에서 실시된 국민투표들의 횟수가 스위스를 제외한 모든 나라들에서 실시된 국민투표들의 수효보다 많았던 셈이다. 스위스연방은 이처럼 빈번하게 직접민주제를 활용한 결과 다른 민주주의국가들과 구별되는 독특한 정

치체제인 준직접민주주의(semi-direct democracy)-대의제에 의해 매개되는 직접민주제-를 발달시켜 왔다.

직접민주주의는 연방 수준에서 훨씬 더 광범위하고 빈번하게 활용되고 있다. 이렇다면, 모든 칸톤들이 칸톤헌법을 개정할 경우에 주민투표를 실시한다. 칸톤법의 제·개정에는 주민투표를 의무적으로 요구하는 칸톤들과 주민의 요구에 의해 임의로 거칠 수 있는 칸톤들로 구분되지만, 실제로 모든 칸톤들이 주민투표를 실시하는 쪽으로 나아가고 있다. 일부 칸톤들은 중요한 행정행위에 대해서도 의무적으로 주민투표를 실시한다. 거의 모든 칸톤들과 코뮌들에서는 정부가 추진하는 일정 금액 이상의 투자사업도 주민투표에 부처진다. 대부분의 칸톤들과 코뮌들에서는 주민발안제가 인정된다. 그리고 배론 등 7개의 칸톤에서는 칸톤 각료들 전체에 대한 주민소환(recall)도 가능하다.

스위스 준직접민주주의의 특징
스위스 준직접민주주의는 시민이 대표들을 간헐적으로 선출하는 데 그치지 않고 주권자로서 정치과정에 지속적으로 참여하게 만든다. 스위스 준직접민주주의에 약점이 없는 것은 아니지만, 지금까지 스위스는 19세기에 일부 사람들이 우려한 바와 같은 무정부 상태에 빠지지 않았으며, 당시 다른 일부 사람들이 기대했던 정치적 혁명도 경험하지 않았다. 스위스의 경험에 비추어 볼

〈표 1〉 대의민주주의와 준직접민주주의의 비교

| 대의민주주의 | 준직접민주주의 |
|----------------------|----------------------|
| 1. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 1. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 2. 국민발안(초·중·고급 선거권) | 2. 국민발안(초·중·고급 선거권) |
| 3. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 3. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 4. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 4. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 5. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 5. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 6. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 6. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 7. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 7. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 8. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 8. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 9. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 9. 국민투표(초·중·고급 선거권) |
| 10. 국민투표(초·중·고급 선거권) | 10. 국민투표(초·중·고급 선거권) |

때, 직접민주주의와 현대사회의 복잡성은 상호 배타적이지 않다. 오히려 스위스에서 직접민주주의는 사람들을 정치적으로 각성시키고 훈련시키는 학습과정이었다.

직접민주주의는 스위스의 정치체제에 많은 변화를 가져왔다. 빈번한 시민투표는 스위스 정치체제를 협상과 타협 및 권력공유(power-sharing)를 특징으로 하는 전형적인 협의민주제(consociational democracy)로 변화시켰다. 주요 정치세력들 간의 협력을 강제하는 협의민주주의는 이익집단들과 정치엘리트들 사이의 협력을 통한 입법과 상호조정으로 이어졌으며, 때로 시민투표를 회피하게 만들었다. 시민투표가 입법과정에 미치는 간접적 영향이 투표 자체보다도 더 중요해졌다. 반면에 선거를 통한 시민의 발언권은 점차 줄었다. 주요 정당들로 구성되는 대연정(大聯盟) 하에서 정부에 만족하지 못하는 투표자들은 반대당에게 정권을 넘겨줄 수 없게 되었다.

스위스의 준직접민주주의는 대의민주주의와 근본적으로 다르다. 〈표 1〉은 준직접민주주의와 대의민주주의

의의 부질은 스위스와 영국을 예로 들어 비교한 것이다. 무엇보다도 스위스와 영국은 주요 정책쟁점들을 다루는 방식에 있어서 다르다. 영국에서 정치권력은 집권당에 집중된다. 승자가 모든 것을 차지하는 영국에서는 선거운동에서 정당들 간의 경쟁이 치열하다. 선거제도는 하나나 둘로 구성되는 의회 다수를 교착하도록 설계되어 있다. 집권당은 유권자들에게 제시한 선거공약을 집행한다. 그러나 만일 집권당이 양원의 비협조로 선거공약 이행이 어렵고 불신임을 받으면 새로운 연정을 시도하거나 의회를 해산하고 새로운 선거를 요구할 수 있다. 영국에서 선거는 집권당의 정치적 프로그램 선택을 의미한다. 때로 정치적 프로그램은 중대한 정책변동을 수반한다. 따라서 선거는 집권당이 내세운 정치적 프로그램의 정당성 기반이며 정부정책의 변동과 쇠퇴를 초래하는 유력한 수단이다.

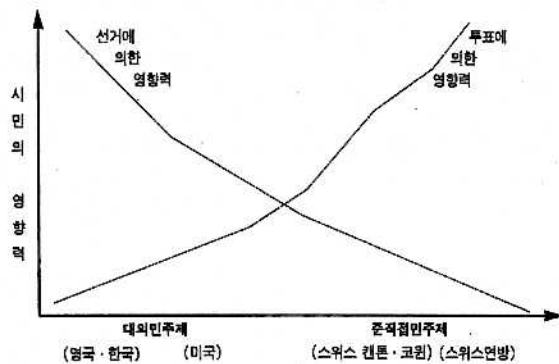
그러나 준직접민주주의에서는 모든 주요 정치적 쟁점의 최종 통제권을 시민이 행사한다. 제도적 정통성은 시민이 내린 주요 결정에서 비롯된다. 선거에서 비례성원칙과

입법과정에서의 상호조정(相生)은 승자독식(勝者獨食)이 아니라 모두 무엇인가 조금씩 얻는 상생(相生)의 이념을 지향한다. 직접민주주의에서 투표는 근본적 쟁점에 관한 것일지라도 오직 하나의 명백한 결정을 포함하며, 투표 전후 관련 조직들의 행동에 영향을 받을 수 있다. 그러나 재선에 실패할 두려움에서 비교적 자유로운 스위스 정치인들은 정책개발에 많은 시간을 투자할 유인이 적다. 주요 정당들의 연정으로 인한 좁은 운신의 폭과 시민투표에 부쳐질 위험은 포괄적 정부프로그램의 실행을 어렵게 만든다.

대의민주주의에서 투표자들은 구미에 맞는 정부를 선택한다는 점에서 프로그램적 영향력을 행사한다고 볼 수 있다. 그러나 대의민주주의에서 투표자들은 차기선거 때까지 거의 발언권이 없다. 이와는 달리 스위스에서는 차기선거를 기다릴 필요 없이 언제나 시민이 헌법적 정책의 단일 쟁점에 대해 막강한 영향력을 행사한다. 스위스 시민은 정부가 추진하려는 새로운 일을 최종 승인한다. 반면에 스위스 시민은 선거에서는 별 영향력을 행사하지 못한다. 이런 의미에서 선거와 투표 사이에서 시민의 영향력은 상충관계에 있는 것 같다.

〈그림 1〉에서 보는 바처럼, 우리는 정확히 선거 또는 투표를 통한 시민참여를 기준으로 왼쪽 끝 대의민주제로부터 오른쪽 끝 준직접민주제에 이르는 일련의 스펙트럼을 상정할 수 있다. 그리고 스펙트럼의 왼쪽 끝에는 직접민주제를 거의 활

〈그림 1〉 대의민주주의와 준직접민주주의에서 선거와 투표에 나타난 시민의 영향력



용치 않는 우리나라를, 오른쪽 끝에는 중요한 정책결정을 시민의 직접참여로 결정하는 스위스연방을 놓을 수 있다. 우리나라에서 시민참여는 선거를 통해 극대화되지만, 주민투표를 통한 시민의 영향력 행사는 거의 발휘되지 않는다. 반면에, 스위스연방에서는 시민참여가 주민투표를 통해 극대화되지만, 선거를 통한 의회의 영향력 행사는 미약하다. 이 스펙트럼의 양 극단 사이에는 중간 형태의 민주주의들이 있다. 스위스의 쾰른과 코펜은 쾰른내각과 코펜행정위원회가 주민에 의해 직접 선출된다는 점에서 연방 수준보다 선거의 영향력이 더 크다고 볼 수 있다. 그리고 일부 쾰른들에서는 연방수준에서보다 정당들간의 권력공유 수준과 주민투표 및 주민투표의 사용빈도가 더 낮다. 이에 비해 미국은 대의민주제 쪽에 더 치우쳐 있다. 미국에서는 주의회와 주지사의 경쟁적 선거로 정치적 변

화의 가능성이 높다. 그러나 미국의 많은 주들은 주민투표·주민발안·주민소환 등 직접민주제를 매우 빈번하게 활용한다.

어떤 민주주의가 시민의 영향력을 극대화시키는 바람직한 정치체제인지 결정하기 위해서는 선거와 투표에 대한 시민의 평가를 고려해야 한다. 근래 많은 나라에서 주민투표를 비롯한 직접민주제가 자주 활용되기 시작한 것은 대의민주제가 보완될 필요성이 있음을 시사한다. 그런데 주민투표의 실시는 선거의 중요성을 다소 약화시킨다. 마찬가지로 직접민주제에서 선거의 경쟁을 진작하는 것 역시 어느 정도 시민의 영향력을 강화한다. 그러나 대의민주제는 직접민주제의 감소 없이 실현될 수 없다. 이처럼 선거와 주민투표에 의한 시민의 영향력 을 동시에 극대화하는 것이 불가능한 상황에서 정부에 대한 시민의 대응성을 높이는 현실적 방안은 단

일정점의 주민투표와 프로그램적 선거의 적절한 결합을 모색하는 것이다.

추미콘 시의 재정주민주부 사례

스위스 준직접민주주의의 운영 실상을 추리해 칸톤 추미콘 시(인구 4643명)의 재정주민주부 사례를 통해 살펴보자. 1993년 3월 7일 추미콘 시 당국이 경영난으로 문을 닫게 된 한 사설 음악학교(교사 21명, 학생 235명)를 인수할 것인지의 여부를 묻는 주민투표가 실시되었다. 당시 현지를 방문 취재한 강천석 기자의 르포기사를 소개하면 다음과 같다.

“조그만 도시라 학교 인수문제는 주민들의 아주 다급한 관심사가 됐다. 지역신문에서도 학교의 경영상태 등을 자세히 다루었다. 1990년 설립된 이후 누적된 적자가 232,000스위스 프랑이었다. 시 당국이 학교를 인수하려면 앞으로의 운영은 차치하고라도 당장 적자부터 떠안아야 했다. 시의 살림이 어려운 마당에 굳이 이를 인수할 필요가 있는냐는 의견이 제기됐다. 반면에 이 학교가 학생들의 음악교육에 적지 않게 기여하고 있다는 주장에 대한 지지도 높았다. 투표가 있기 3개월 전에 각 가정에는 투표공고문과 함께 8쪽짜리 안내문이 우송됐다. 투표절차뿐만 아니라 음악학교의 운영실태까지 담긴 안내문이었다. 시가 인수하더라도 경영상태는 개선되지 않을 것이며, 1995년에는 적자 폭이 264,000스위스 프랑으로 더욱 늘어날 것이라는 시 당국의 분석도 있었다. 파란색 투표용지에 ‘예’ 또

는 ‘아니오’를 기재하는 주민투표에는 유권자 3150명 중에서 1555명이 참여하여 49.36%의 투표율을 기록했다. 찬성이 1244표, 백지 표가 43표였다. 그후 20일 동안 투표결과에 대해 이의 제기가 없자, 음악학교의 인수가 확정되었다.”

대전광역시시의 지하철 건설 사례

추미콘 시의 사례에서 보는 바와 같이 스위스의 직접민주주의적 일처리방식은 우리나라 지방자치단체의 일처리방식과 너무나 다르다. 추미콘 시에서는 232,000스위스 프랑(약 1천8백여만 원)의 누적 적자를 보인 한 사설 음악학원을 시 당국이 인수할 것인지의 문제를 주민투표로 결정하였지만, 우리나라 대도시들에서는 무려 수조 원이 소요되는 도시지하철 건설 문제에 대해서는 도시지하철 건설 문제에 대해서조차 주민의 의사를 묻는 일이 없다. 재정주민주부제라는 일견 대수롭지 않게 보이는 직접민주제도가 정치공공체의 운영방식에 있어서 스위스와 한국의 차이를 하늘과 땅만큼 벌여 놓았다.

필자가 사는 대전광역시 지하철 건설 사례를 살펴보자. 7년 전 대전광역시가 지하철 건설을 위해 첫 삽을 뜰 무렵 필자는 공식석상에서 지하철본부장에게 “대전광역시의 재정능력으로는 중앙정부의 보조금을 받는다고 할지라도 시가 구상하고 있는 5개 지하철 노선들 중 1호선만 건설해도 심각한 재정적 어려움에 직면할 것이 분명한 데다가 1호선만으로는 교통난 해결에 별 도움이 되지 않을 것이다. 브라질의

푸리찌바 시는 대전광역시 인구보다 많은 170만 명이지만 재정적 이유로 지하철 건설비보다 수백 배 저렴한 버스 중심의 대중교통체제의 구축으로 교통난을 해결하고 연료소비를 30% 이상 줄여 대기오염을 획기적으로 저감시키는 성과를 올림으로써 UN으로부터 ‘생태도시’로 선정되는 영예를 얻었다. 시 당국은 지금이라도 푸리찌바 시의 사례를 참고하여 지하철 건설과 버스 중심의 대중교통체계 중 어느 대안을 택할 것인지를 다시 결정해야 할 것이다. 그럴 용의가 있는가?”고 물었다. 이 질문에 대해 본 부장은 “이미 지하철 건설을 준비하기 위해 수백억 원의 돈이 들어갔다. 게다가, 지하철 건설을 하면 [도시철도법] 제14조에 근거해 거액의 보조금을 받게 된다. 지하철을 건설한 다른 도시들의 경우엔 건설비의 30% 이상을 보조금으로 지원 받았다. 이런 전례를 감안할 때, 대전광역시는 중앙정부로부터 1호선 건설비 1조2천억 원의 30%인 3천6백억 원을 보조금으로 받게 될 것이다. 그러나 버스운송체계를 도입하는 경우엔 보조금을 준다는 법률규정이 없다”고 대답했다. 지하철 건설을 포기할 수 없다는 완곡한 표현이었다. 한타까운 일이었다. 물론, 당시 대전광역시가 지하철 건설을 추진한 것이 유일하고 불가피한 선택이었다고 볼 수는 없다. 그러나 민선 단체장 시대일지라도 대전광역시가 중앙정부의 엄청난 보조금 유혹으로부터 자유롭지 못한 상태에서 대안을 선택한 것은 분명하다.

2001년 말 현재 건설중인 대전광역시 지하철 1호선 총 사업비는 137천31억 원인데, 이 중 50%인 8천247억 원을 국고보조금으로 받게 되어 있다. 이미 자금난 때문에 공기(工期)를 의도적으로 늦추어 도 삼교동은 7년째 극심한 정체현상을 빚어 왔으며, 시의 재정상태는 오래 전부터 위기적 국면에 접어들었다. 시당국은 1호선만 끝내고 2호선은 지하철 건설비의 50~60% 가량 소요되는 경전철(輕電鐵)로 건설하겠다고 하지만, 이미 지하철을 건설한 도시들의 경우 건설비만 문제가 아니라 운영비도 연간 수십억 원씩 적자를 내고 있는 사실에 비추어 볼 때, 앞으로 지하철이 대전광역시의 골격차리로 남을 게 뻔하다.

2001년 4월 건설교통부는 "그동안 지하철 건설사업이 치적 위주의 정치논리에 따라 부분별하게 추진돼 지방재정과 주민에게 큰 부담을 안겼다"면서 "더 이상의 피해를 막기 위해 신규 건설사업의 승인을 중단할 계획"이라고 밝혔다. 건설교통부가 지하철 건설의 탓을 민선 단체장에게 돌리고 있는 것이다.

그러나 만일 지하철 건설 보조금 제도가 법률로 규정되지 않았고 중앙정부가 행·재정적으로 지하철 건설에 관여하지 않았다면, 어떤 결과가 초래되었을까? 더 나아가 스위스처럼 지방자치단체에게 거의 완벽한 과세권이 주어지고 일정액 이상의 경비가 소요되는 사업에 대해 반드시 주민투표에 부쳐 시행 여부를 결정하게 하였다면 어떤 결과가 초래되었을까? 우매한 주민일

우리나라 정관계(政界)의 오랜 관행에는 직접민주주의가 민주주의의 본령(本領)인 대의민주주의를 허무는 바랄적이지 못하고 심지어 위험한 제도라는 인식이 자리잡고 있다. 국회가 지방자치법이 요구한 주민투표법 제정을 7년이 넘도록 미루고 있는 것은 직접민주주의에 대한 중앙정권의 소극적 내지 저항적 자세를 반영한다. 국회뿐만 아니라 법조계도 직접민주주의에 대해 부정적 견해를 갖고 있기는 마찬가지이다. 헌법재판소는 지방자치법에 규정된 주민투표를 "지방자치단체장의 재량에 의한 임의적 청문으로서 전혀 법적 구속력이 없는" 주민의견조사에 불과하다고 판결하였다(94헌다175와 94헌다201).

지라도 1~2개 호선의 건설로는 교통문제를 제대로 해결하지도 못하면서 시세정을 위기로 몰아 결국 주민이 주머니를 털어 더 많은 세금을 내고 엄청난 빚을 떠안아야 할 '지하철 건설안'을 택하지는 않았을 것이다. 만에 하나 이런 중대한 결정을 내리는 주민투표과정에서 중우정치(衆愚政治: mobocracy)의 해악이 작용하거나 대안들 간에 우열을 가리기 어려워 결과적으로 바람직하지 못한 대안을 선택한 경우에도 주민은 시행착오를 통해 학습의 기회를 얻어 다음엔 그런 실수를 저지르지 않으려고 힘쓸 것이다.

이와 같이 직접민주주의를 통한 문제해결은 다른 장점은 그만두고라도 적은 세금으로 주민이 원하는 양질의 공공서비스를 제공하는 지방자치단체를 만드는 데 크게 기여할 것이다. 바로 이것이 직접민주제를 가장 적극적으로 활용해온 스위스가 우리에게 시사하는 한 가지 귀중한 교훈이다.

직접민주주의를 금기시해 온 한국 물론, 우리나라에서도 근래 대의민주제에 대한 불신이 커지면서 직

접민주제의 도입을 주장하는 논자와 시민단체들이 늘고 있는 상황에서 미흡하나마 주민참여의 확대를 꾀하는 지방자치법 제13조의 개정이 있었다. 1994년에는 지방자치단체장이 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있도록 구체적인 주민투표 절차를 별도의 법률로 제정할 것을 규정하였고, 1999년에는 조례제정·개폐청구권과 주민감사청구권 제도가 추가적으로 도입되었다.

그러나 우리나라 정관계(政界)의 오랜 관행에는 직접민주주의가 민주주의의 본령(本領)인 대의민주주의를 허무는 바랄적이지 못하고 심지어 위험한 제도라는 인식이 자리잡고 있다. 국회가 지방자치법이 요구한 주민투표법 제정을 7년이 넘도록 미루고 있는 것은 직접민주주의에 대한 중앙정권의 소극적 내지 저항적 자세를 반영한다. 국회뿐만 아니라 법조계도 직접민주주의에 대해 부정적 견해를 갖고 있기는 마찬가지이다. 헌법재판소는

지방자치법에 규정된 주민투표를 "지방자치단체장의 재량에 의한 임의적 청문으로서 전혀 법적 구속력이 없는" 주민의견조사에 불과하다고 판결하였다(94헌다175와 94헌다201). 심지어 대법원은 주민이 지방의회에 방청하여 의견을 진술하는 것조차 대의민주주의에 대한 심각한 위협으로 간주하고 금지시켰다. 몇 년 전 원주군의회가 주민이 출신지역 의원의 소개를 받아 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여 발언권을 행사할 수 있도록 허용하는 회의규칙 개정안을 의결한 데 대해, 대법원은 방청인에게 발언권을 주는 것은 대표제의 원리를 침해하기 때문에 위법이라고 판결한 것이다. 원주군의회 회의규칙 개정안이 상정된 안전에 대하여 가부에 영향을 줄 수 있는 발언을 못하도록 하고, 발언하고자 하는 주민이 발언내용을 24시간 전에 의장에게 제출하여 허가를 받도록 제한하였다. 이는 선진국의 지방의회들에 비해 방청인의 발언을 지나치게 규제하는 것임에도 불구하고 이처럼 낮은 수준의 주민참여조차 대의민주주의 원칙에 저촉되므로 용인될 수 없다고 판결한 것은 직접민주주의에 대한 대법원 판사들의 저급한 이해수준과 강한 부정적 시각을 드러낸 것이다.

직접민주주의의 근본적 장애요인은 **민(民)에 대한 불신**이다. 오늘날 우리나라에 직접민주주의에 대한 강한 부정적 시각이 지배하고 있는 현상은 민에 대한 뿌리

깊은 불신과 관련된다. 정치인들은 길으로는 환심을 사려고 기회 있을 때마다 민을 칭찬하고 존경한다고 장치적 수사(修辭)를 되뇌면서도 속으로는 민을 우대하고 감정에 휩쓸리는 존재라는 이중적 태도를 보인다. 정치인들만이 아니라 민 스스로도 자신들을 혹평하는 경향이져 있다. 이처럼 민을 불신하는 사람들이 희망하는 민주주의는 기껏 민보다 능력과 자질을 갖춘 선출된 대표들에 의해 다스려지는 대의민주주의일 뿐이다.

대의민주주의를 옹호하는 논자들은 민의 역량에 대해 한결같이 불신해 왔다. 대의민주주의가 직접민주주의보다 훨씬 더 우량한 정치제도라고 주장한 밀(J. S. Mill)은 민이 직접민주주의를 실천할 만큼 충분한 능력과 자질을 갖추지 못했다고 생각했다. 직접민주주의가 일정한 조건 하에서 작동될 수 있음을 인정하면서도 복잡한 대규모 사회에서는 정치적 불안정과 행정의 비능률을 초래한다고 보았던 베버(M. Weber) 역시 일반적으로 민은 정 책에 대해 분별력을 결여하고 있으며 피동적으로 행동한다고 보았다. 민주주의란 직접정치인들이 대중의 지지와 정권을 획득하기 위해 경쟁하는 일종의 '정치시장(政治市場)'이라고 생각했던 슈페터(J. Schumpeter)는 민의 능력과 자질에 대해 심각한 의문을 제기하였다. 슈페터는 민을 비합리적 편견과 충동에 이끌리기 쉬운 존재로서 공공문제에 대해 대체로 무관심하고 무지하며 합리적 판단을 결여하고 있다

고 혹평하였다. 이와 같이 민의 능력과 자질을 철저히 불신했던 슈페터가 민에게 허용되는 참여수단을 오직 대표를 뽑는 선거와 토론에 한정되어야 한다고 주장한 것은 당연한 일이었다. 그는 심지어 민이 대표들에게 자신들의 의사를 관철시키기 위해 편지공세를 하는 것조차 허용되어서는 안된다고 주장했다.

스위스인들의 민에 대한 깊은 신뢰 그러나 준직접민주주의를 실천하는 스위스인들은 민에 대한 다른 전제에서 출발한다. 스위스인들은 민, 곧 자신들을 신뢰한다. 700년 전 스위스연방의 맹아(萌芽)인 구서약자동맹(Eidgenossenschaft)의 구성원이었던 슈비츠 칸톤의 옛 기본법은 "5월의 란즈게 마인데(Landsgemeinde: 칸톤주민총회)는 최고의 권력을 가진 이 땅의 주권자로서 조건 없이 어떤 결정이라도 내릴 수 있다. 만일 이를 부정하여 란즈게마인데가 최고의 권력을 갖는 이 땅의 주권자가 아니므로 조건 없이 어떤 결정이라도 낼 수 없다고 주장하는 사람에게는 금화 100량의 벌을 내려야 한다"고 규정하고 있다. 옛 스위스인들은 란즈게마인데에서 모아진 최고의 법인 민의(民憲)를 부정하는 사람에게는 건지기 어려운 가혹한 처벌이 가해져야 한다고 믿었다. 그래서 이들은 민의를 저버리는 사람은 공동체의 구성원이 될 자격이 없다고 생각했다. 역사상 가장 열렬한 직접민주주의론자였던 루소(J. J. Rousseau)는 1712년 제네바공화국에서 태어났다.

저서마다 서두에 자신이 자유의 나라 제네바 시민임을 자랑스럽게 밝혔던 루소는, [강한 민주주의] Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age(1984)의 저자 바버(B. R. Barber)가 지적한 바와 같이, 제네바사람을 닮았다기보다 오히려 더 스위스인이었다. 이런 루소에게서 "정말로 자유로운 나라"란 "인민이 만사를 자기 손으로 직접 결정하고 처리하는" 나라였다. 루소는 직접민주주의를 완벽하게 구현하는 것이 불가능함을 인정했다. 그러나 그는 직접민주주의를 현실정치가 지향해야 할 이상이라고 믿었다. 루소가 [사회계약론]Du Contract Social(1761)에서 "만일 신성(神性)을 지닌 인민이 있다면, 그 인민은 민주정치로써 통치될 것"이라고 말한 것은 그가 직접민주주의를 정치적 이상으로 삼았음을 시사한다.

군대폐지 국민발안까지 국민투표에 부친 스위스

민에 대한 스위스인들의 믿음은 견고하다. 1989년 스위스사회주의청년단이 요구한 '군대폐지' 국민발안을 국민투표에 부치기로 결정한 연방내각과 연방의회의 조치는 민에 대한 스위스인들의 신뢰가 얼마나 깊은지를 여실히 보여준다. 처음 '군대폐지' 국민발안을 접수한 연방내각은 이 국민발안이 국가(國體)를 뒤흔드는 위험한 제안이므로 국민투표에 회부되어서는 안 된다는 의견이 있었지만 결국 민의 양식에 맞기자는 결론에 이르렀다. 이

연방의회도 논란을 벌인 끝에 같은 결론에 도달하여 국민투표에 부치기로 결정하였다. 민에 대한 깊은 신뢰가 없었다면 도저히 상상할 수 없는 어려운 결단이었다. 마침내 1989년 11월 17일 '군대폐지' 국민발안에 대한 국민투표가 실시되었다. 68.6%의 투표율을 보인 가운데 투표자들의 35.6%가 군대폐지에 찬성하여 이 국민발안은 부결되었다. 그러나 국민투표의 결과에 대해 스위스 연방정부는 물론이고 국민발안을 발의한 스위스사회주의청년단조차 놀랐다. 연방내각은 국민투표의 결과를 상당수의 국민이 민병제의 변화를 요구하는 것으로 해석하고 [전환기 스위스의 안보정책]이라는 보고서를 연방의회에 내놓았다. 이어 군 당국은 실무조사반을 구성하여 구체적인 군대개혁안을 마련했고, 마침내 1995년 2월 3일 연방의회에서 새로운 군대법이 통과되었다. 결국 '군대폐지' 국민발안은 대다수의 국민발안처럼 국민투표에서는 부결되었지만 국민발안을 제기한 사람들의 의도대로 군대제도에 적지 않은 변화를 초래했던 것이다.

투표자들이 선정주의에 휩쓸릴 것이라는 기우

대의민주주의론자들은 흔히 감정적 요소를 내포한 정책쟁점에 대한 의사결정을 선정주의(sensationalism)에 휩쓸리기 쉬운 보통 사람들의 판단에 맡기는 것은 위험하다고 경고한다. 이들은 이런 정책쟁점에 대해 객관적이고 이성적인 의사결정

을 담보하기 위해서 대표자들을 뽑는 것이라고 주장한다. 그러나 스위스의 경험은 투표자들의 이성적 판단능력에 대한 이런 냉소주의가 객관적인 사실에 입각한 것이 아님을 밝히고 있다. 1960년대에 스위스인들은 다른 유럽인들과 마찬가지로 외국인 혐오(外國人嫌惡: xenophobia)의 돌풍에 휘말렸다. 스위스에 너무 많은 외국인들이 살고 있어서 정직한 스위스인들이 직업을 빼앗기고 있다는 불만이 컸다. 스위스에 사는 외국인들에 대한 혐오감이 증폭되었다. 그러나 몇 차례의 국민투표를 포함한 긴 투쟁 끝에 나타난 결과는 스위스인들이 놀라울 만큼 자제력을 발휘한 것이었다. 비록 스위스에 일하기 위해 들어올 수 있는 외국인들의 수에 제한이 가능했지만, 그 제한은 단지 당시 스위스에 살고 있던 외국인들의 수보다 약간 적은 수에 불과했다. 더욱 놀라운 사실은 입국하는 외국인들의 수를 제한하는 조치가 오히려 스위스에 거주하는 외국인들의 수를 늘리는 방향으로 취해졌다는 점이다. 그 결과 오늘날 스위스에는 스위스 노동력의 약 28%, 총인구의 거의 20%를 외국인들이 차지하고 있다. 스위스에서 외국인 거주와 같이 감정적 요소를 다분히 내포한 정책쟁점에 대해 의사결정을 할 경우에 민이 선정주의에 빠질 것이라는 우려는 기우에 지나지 않았던 것이다. 적병역

스위스 지방자치의 현실과 교훈(IX)

스위스인들은 완벽한 직접민주주의의 구현이 실현 가능한 것이 아님을 인정하고, 아주 중요한 쟁점은 반드시 시민이 직접 결정하고, 중요한 쟁점은 일차적으로 의회가 결정하되 시민의 요구에 의해 선택적으로 시민이 결정권을 행사할 수 있도록 하며, 비교적 덜 중요한 사항은 의회나 행정부가 결정하도록 하였다. 물론, 이 경우에 스위스인들은 '아주 중요한 쟁점'의 범위를 어느 나라보다 훨씬 넓게 설정하고 시민의 결정권 행사 요구기준을 낮게 책정함으로써 직접민주제를 정치체제의 지배적 속성으로 굳혀 왔다.

안성호/대전대 교수, 행정학

지난 1년 동안 스위스 연방·칸톤·코뮌 수준에서 실시된 몇 가지 시민투표 사례들을 살펴보면 다음과 같다.

'평화유지군의 무장' 등을 승인한 국민투표

2001년 6월 10일 실시된 국민투표에서 스위스 국민은 해외에 파견하는 평화유지군의 무장을 요구한 정부안을 찬성 51%, 반대 49%의 근소한 표차로 승인하였다. 투표율은 어느 국민투표율과 비슷한 41%이었다. 이로써 UN 비회원국이면서도 지난 수십 년 동안 한국·남미·비아·발칸계국 등에 비무장(非武裝) 평화유지군을 파견해 온 스위스가 이제 다른 나라 군인들과 마찬가지로 무장시킨 군인들을 해외

에 파견할 수 있게 되었다. 얼마 전 코소보(Kosovo)에 파견된 비무장 스위스 평화유지군은 자위(自衛)를 위해 부득이 이웃 나라 오스트리아 군부대의 보호를 받지 않을 수 없었던 것이다.

국민투표가 끝난 후 슈미드(Samuel Schmid) 국방장관은 정부안에 반대한 스위스 국민이 적지 않음을 의식하여 "항후 오직 자위를 위해서만 평화유지군을 무장시킬 것이며, 평화유지군의 무장 여부 결정에 대해서는 반드시 연방의회의 동의를 구할 것"임을 재삼 약속하였다. 투표운동과정에서 민족주의자들과 평화운동가들은 평화유지군을 무장시키는 것은 1798년 나폴레옹이 스위스를 침공한 이후 200여 년 동안 세계의 갈등에 휘말리

지 않았던 기록을 깨는 처사라고 강력히 반발했다. 이들이 제작한 포스터와 팸플릿에는 소말리아에 파견되었던 미국 평화유지군 병사들의 즐비한 시체들과 백십자(白十字) 표지로 가득 찬 군인묘지 사진이 실렸고, "군인들은 전쟁에서 다치고 병들어 손발이 잘리거나 죽어서 돌아온다"는 자극적인 투표홍보 문구가 적혀 있었다.

이 날 평화유지군 무장에 관한 국민투표 이외에 다른 두 가지 정부안도 국민투표를 통해 승인되었다. 그 중 하나는 스위스군이 NATO군과 합동 훈련을 할 수 있도록 하려는 정부안에 대해 찬부를 묻는 것이었다. 이 국민투표는 평화유지군 무장에 관한 상기 국민투표와 함께 NATO군과의 합동훈련을

연방의회가 의결한 데 대해 불만을 품은 일단의 민족주의자들과 평화운동가들의 요구로 실시된 선택적 국민투표였다. 투표 결과, 정부안은 역시 51% 찬성과 49% 반대로 가까스로 승인되었다.

이로써 스위스군은 해외에서 훈련할 수 있고, 또 외국군이 스위스 영토 내에서 스위스군과 함께 군사 훈련을 할 수 있게 됨으로써 NATO와 스위스가 더욱 긴밀한 관계를 맺을 수 있는 근거가 마련되었다. 1999년 가을 연방의회는 평화유지군의 무장 건과 함께 NATO군과의 합동훈련 건을 의결한 바 있다. 이에 대해 반대자들은 연방의회의 결정에 대해 거부권을 행사할 수 있도록 규정한 연방헌법조항에 근거하여 국민투표를 요구했던 것이다.

같은 날 실시된 또 하나의 국민투표는 새로운 로마카톨릭 "주교관구(主教管區: diocese)를 설립할 때에는 반드시 연방정부의 승인에 얻어야 한다"고 규정한 연방헌법 제 72조 제3항의 폐지를 요구한 정부안에 대한 찬부를 묻는 것이었다. 본래, 이 조항은 신·구교도들 간에 갈등이 있는 후 1874년에 삽입된 것이다. 이 국민투표는 연방헌법의 개정이 의무적 국민투표 사항에 해당되므로 실시된 것이었다. 투표 결과, 정부안은 64%의 찬성과 36%의 반대로 승인되었다.

Swissair 인수 항공사의 재정지원'을 승인한 취리히 칸톤의 주민투표

2002년 1월 13일 취리히 칸톤은

Swissair를 인수할 새 항공사에 2억4천만 달러의 재정지원을 하겠다는 칸톤정부의 제안에 대해 주민투표를 실시하였다. 이 주민투표는 칸톤 정부가 일정 금액 이상의 재정지출을 하는 경우에 반드시 주민투표에 부쳐야 하는 이른바 재정주민투표(financial referendum)로서 실시된 것이다. 이미 지난해 10월 파산보호 신청을 낸 Swissair는 금년 3월 신설되는 항공사에 의해 인수될 예정이다. 칸톤정부안은 56%의 찬성과 44%의 반대로 승인되었다. 투표율은 43%이었다.

금년 3월까지 Swissair가 보유한 항공기들의 3분의 2를 인수할 예정인 새 항공사는 이미 연방정부·은행·민간부문 등에서 25억 달러의 구조자금을 조달받아 재정적으로 안전하다. 그러나 만일 Swissair의 본사가 위치한 취리히 칸톤의 투표자들이 칸톤정부안을 거부했다라면, 아직 이름조차 정해지지 않은 새 항공사의 미래는 매우 불투명했을 것이다. 전문가들에 의하면, 만일 그랬더라면 다른 칸톤들이, 취리히의 전례를 따랐을 터이고, 이는 결국 개인투자자들로 하여금 새 항공사에 등을 돌리게 했을 것이기 때문이다.

'귀화 신청자들 전원에게 시민권 부여를 결정'한 엠멘 시의 주민투표

2001년 10월 6일 루체른 칸톤 엠멘(Emmen) 시의 투표자들은 주민투표를 통해 22명의 시민권 신청자 전원에게 시민권을 부여하기로 결

정하였다. 이는 1년 4개월 전 대다수 귀화 신청자들(86%)의 시민권 요구를 거부하여 국내·외의 호된 비판을 받았던 엠멘 시의 투표자들이 전향적으로 마음을 바꾼 결과였다. 인구 2만7천 명의 엠멘은 일찍이 귀화 신청자에게 시민권 부여를 주민투표로 결정한 최초의 중견도시였다. 이처럼 주민투표를 통해 귀화(歸化) 여부를 결정하는 절차는 주로 소규모 코뮌들에서 널리 활용되어 왔다.

이번 주민투표 결과는 시의회가 주민에게 "엠멘 시가 반(反)외국인 도시가 아님을 스위스와 세계에 보여주자"고 호소한 후에 나온 것이다. 시의회는 심지어 투표홍보 팸플릿에 실릴 시민권 신청자들의 사진을 좀더 잘 찍어 투표자들의 호감을 사게 하기 위해 전문 사진사까지 고용할 정도로 많은 신경을 썼다. 그 결과, 1년 4개월 전에는 8명의 이탈리아인들을 제외한 유고슬라비아인과 다른 동유럽 국가 출신 외국인들의 시민권 요구를 거부했던 투표자들이 2001년 10월 6일 주민투표에서는 12명의 구(舊)유고슬라비아인들과 1명의 터키인을 포함한 귀화 신청자 22명 전원에게 시민권을 내주었다.

직접민주제가 체질화된 스위스 준직접민주주의

시민이 중요한 공적 문제들을 직접 결정하고 있음을 생생하게 보여주는 상기 시민투표 사례들은 대의민주제를 민주주의의 유일한 대안처럼 여겨 온 우리에게 경이감마저

느끼게 한다. 실로, 스위스인들은 지난 150여 년 동안 세계 모든 국가들에서 실시된 국민투표 총수의 절반 이상을 차지할 만큼 직접민주주의 전통을 스위스 민주주의의 가장 소중한 요소이자 자신들의 정체성의 일부로 정착시켜 왔다.

1848년 스위스연방이 출범한 이후 2002년 1월 말까지 154년 동안 463회의 국민투표가 실시되었다. 스위스 국민은 그 동안 해마다 3건 이상의 국가적 쟁점들을 직접 결정한 셈이다. 세월이 흐르면서 국민투표의 실시빈도가 점차 늘어 1991년 이후 현재까지 무려 112건의 국민투표가 실시되었다. 지난 11년 동안 스위스 국민은 매년 10번 국가적 쟁점들을 직접 결정한 것이다. 여기에 국민투표 횟수의 2배, 심지어 3배에 이르는 칸톤과 코뮌 수준의 주민투표를 추가한다면, 일찍이 브라이스 경(Lord Bryce)이 "스위스는 더 이상 진척시킬 수 없는 수준의 민주주의를 실천하고 있는 나라"라고 격찬한 이유를 이해할 수 있을 것 같다.

중요한 쟁점에 대한 직접민주제 활용

스위스의 직접민주주의 실험은 일부 대의민주주의론자들의 주장처럼 대의민주제를 허물거나 제한함으로써 정치체제의 비효율을 초래하지 않았다. 스위스의 경험은 오히려 다음 두 가지 측면에서 직접민주제와 대의민주제가 융합된 준직접민주주의(semi-direct democracy)를 형성함으로써 이런 우려가 기우

<표 1> 쟁점의 중요도에 따른 직접민주제 활용

| 쟁점의 중요도 | 국민투표 | 코뮌투표 | 칸톤투표 |
|---------|------|------|------|
| 매우 중요 | 93% | 78% | 57% |
| 중요 | 77% | 78% | 57% |
| 중요하지 않음 | 13% | 22% | 36% |

에 불과함을 증명하였다.

첫째, 스위스인들은 완벽한 직접민주주의의 구현이 실현 가능한 것이 아님을 인정하고, 아주 중요한 쟁점은 반드시 시민이 직접 결정하고, 중요한 쟁점은 일차적으로 의회가 결정하되 시민의 요구에 의해 선택적으로 시민이 결정권을 행사할 수 있도록 하며, 비교적 덜 중요한 사안은 의회나 행정부가 결정하도록 하였다. 물론, 이 경우에 스위스인들은 '아주 중요한 쟁점'의 범위를 어느 나라보다 훨씬 넓게 설정하고 시민의 결정권 행사 요구기준을 낮게 책정함으로써 직접민주제를 정치체제의 지배적 속성으로 굳혀 왔다.

둘째, 스위스에서 의회와 행정부의 대표들은 직접민주제의 운영에 상당한 매개적 영향력을 행사해 왔다. 이를테면, 의회전(議會前) 및 의회과정에서 정치엘리트들은 이른바 '협력전략'(cooperative strategy)을 구사하여 시민투표에서 정부안이 채택될 가능성을 높이고 선택적 시민투표의 요구가능성을 줄이려고 힘써 왔다. 더불어, 일단 시민투표의 실시가 결정된 후에는 정치엘리트들이 투표권과 정보제공 등을 통해 시민투표 전 여론형성에 지

않은 영향력을 행사해 왔다.

최근(1998년) 트레슬과 시아리니(A. H. Trechsel & P. Sciarini)는 1947년에서 1985년까지 국민투표의 결과와 연방의회의 최종 의결의 일치도가 평균 77%-국민발안의 경우 93%, 의무적 국민투표의 경우 78%, 선택적 국민투표의 경우 57%-에 달하고, 연방의회 내의 합의수준이 높을수록 국민투표 요구율이 낮아지며 연방의회 내의 합의수준이 높을수록 국민투표에서 정부의 입장이 관철될 가능성이 크다는 사실을 확인하였다. 이는 '스위스 준직접민주주의에서 대의민주제가 견제하여 직접민주제의 운영에 상당한 영향을 미쳐 왔음을 시사한다.

대의제의 도움을 받은

아테네 직접민주주의 스위스 준직접민주주의가 시사하는 한 가지 교훈은 현실세계에서 대의민주제의 도움을 전혀 받지 않는 완벽한 직접민주주의를 구현하는 것이 거의 불가능하다는 점이다. 이 점은 참정권을 갖는 남성시민이 전체 인구 중 기껏 40%에 불과했던 한계는 있었지만 역사상 직접민주주의의 이념형에 가장 근접했던 BC 400년경 아테네 도시국가의 직

접민주주의조차 어느 정도 대의제의 도움을 받지 않을 수 없었던 사실에서도 확인된다.

아테네 직접민주주의의 핵심적 주권단체는 20세 이상의 남성 시민들로 구성된 민회(民會: ecclesia)였다. 매년 40회 이상 개최된 민회의 의결에 필요한 정족수는 6,000명이었고, 의사결정은 만장일치(homoncia)를 이상으로 삼았지만, 이것이 여의치 않을 경우에는 다수결원칙에 따랐다. 그런데 이 민회에서 일일이 의제를 설정하고 법안을 준비하며 발안을 접수하는 일이 쉽지 않았다. 그래서 아테네인들은 100개의 지역구(demes)에서 각각 달하고, 연방의회 내의 합의수준이 높을수록 국민투표 요구율이 낮아지며 연방의회 내의 합의수준이 높을수록 국민투표에서 정부의 입장이 관철될 가능성이 크다는 사실을 확인하였다. 이는 '스위스 준직접민주주의에서 대의민주제가 견제하여 직접민주제의 운영에 상당한 영향을 미쳐 왔음을 시사한다.

스위스 다음으로 직접민주주의를 적극 활용해 온 미국

현존하는 국가들 중 미국은 스위스 다음으로 직접민주주의를 적극 활용해 온 나라이다. 1890년부터 1920년까지 스위스가 미국의 직접민주주의를 벤치마킹할 만큼 미국은 직접민주주의에 앞선 나라였다. 이미 19세기 초 미국을 방문한 토크빌(Alexis de Toqueville, 1805~1859)은 뉴잉글랜드의 town meeting에 감명을 받아 뉴잉글랜드의 town을 "인간의 야망을 부추기지 않으면서 가장 따뜻한 애정을 불러일으키는 정치공동체라고 칭송하지 않았던가. 그러나 이제 미국이 스위스의 직접민주주의를 배워야 할 형편이 되었다. 무엇보다도, 미국에서는 연방 수준에서 직접민주주의가 활용된 적이 없다. 물론, 주 및 지방 수준에서는 직접민주주의가 비교적 활발하게 활용되어 왔다. 더욱이, 근래 주 및 지방정부 수준에서 직접민주주의의 활용빈도는 크게 늘었다. 현재 델라웨어(Delaware) 주를 제외한 49개 주들에서는 주의회가 제안한 주헌법 개정안이 주민투표를 통해 확정되며, 중·서부 지역을 중심으로 27개 주들에서는 주헌법 및 법률의 개정 등에 대한 주 수준의 시민발안이나 시민투표를 활용되고 있다. 그리고 47개 주들은 지방정부 수준에서 활용되는 직접민주주의에 관한 법률규정을 두고 있다. 1996년 서베이 조사한 결과에 의하면, 지방정부들의 90%가 시민투표제를, 58%가 시민발안제를, 69%가 시민

소환제를, 36%가 주민청원제를 채택하고 있다.

직접민주주의의 확대를 꾀하는 나라들

이탈리아는 1970년대 이후 서유럽 국가들 중 스위스 다음으로 빈번하게 이혼(離婚) 및 유산(遺産)과 같은 중요한 사회적 문제와 헌법개정 등을 국민투표로 결정해 왔다. 1970년대에 3회, 1980년대에 12회, 그리고 1990년부터 1998년까지 31회의 국민투표를 실시했다. 이탈리아에서 실시된 많은 국민투표들은 단지 자문적인 성격을 띠거나 기존의 법조항을 폐기하는 것들이었지만 투표 결과는 정부로 하여금 투표에 나타난 국민의 정책노선에 부응한 정책을 펴도록 강한 압력을 가했다.

영국에서는 1940년부터 1998년까지 단 한 번 국민투표가 실시되었을 뿐이다. 지방 수준에서도 최근까지 주민투표가 거의 활용되지 않았다. 그러나 노동당 블레이어(Tony Blair) 정부가 들어선 1997년 이후에는 사정이 달라졌다. 블레이어 정부는 그 동안 과세권을 갖는 스코틀랜드 의회(Scottish Parliament)의 부활에 관한 주민투표, 웨일즈의회(Welsh Assembly)의 부활에 관한 국민투표, 런던광역시(Greater London Authority)의 부활과 런던광역시장

제의 도입에 관한 주민투표 등을 실시했다. 최근에는 지방정부별로 수장(首長) 선출을 비롯한 지방정부들의 90%가 시민투표제를, 58%가 시민발안제를, 69%가 시민

프랑스에서는 대통령이 의회를 무시하고 대의정책이나 헌법문제와 같은 중대 사안을 국민투표에 부쳐 왔다. 프랑스는 1940년 이후 1998년 까지 12회의 국민투표를 실시하였다. 그리고 지방 수준에서는 오직 코뮌들이 통합될 경우에만 주민투표 실시가 허용되다가 1992년 2월 이후 자치사무에 대해 지방의회의 발의로 주민투표를 실시될 수 있는 길이 열렸다.

일본에서는 아직 법률로 인정되는 주민투표가 오직 지방자치특별법(특정 지방공공단체에만 적용되는 특별법)의 제정과 관련된 주민투표, 의회의 해산 및 단체장·의원 등의 해직청구에 따른 주민투표, 단 두 가지뿐이다. 물론, 환경문제 등에 대한 주민의 의견을 묻는 주민투표가 조례에 근거하여 일부 지방공공단체들에 의해 실시되어 왔다. 그러나 이처럼 조례에 근거해 실시된 주민투표의 결과는 법적 구속력이 없었다. 그래서 그동안 주민투표 조례(住民投票條例)를 제정하기 위한 주민발안이 몇 차례 시도되었으나 의회의 반대로 번번이 무산되었다. 근자에는 민간단체인 주민투표입법포럼을 중심으로 주민투표법 제정운동이 전개되고 있다.

아일랜드는 1970년대 이후 18회의 국민투표를 실시해 왔다. 그밖의 유럽국가들은 주로 EU 정책과 관련하여 국민투표를 실시해 왔다. 근래 호주와 뉴질랜드도 직접민주제의 활용에 적극 나서고 있다. 1990년대에는 중·동부 유럽국가들이 개방과 개혁의 물결을 타고 직접민주주의를 활용하는 빈도가 크게 늘었다.

우리 나라에서는 지금까지 1992년 12월 17일 제3공화국 헌법에 대한 국민투표를 필두로 1999년 10월 18일 대통령 3선 연임에 관한 국민투표, 1972년 11월 21일 유신헌법에 대한 국민투표, 1975년 2월 12일 대통령과 헌법에 대한 지지를 묻는 국민투표, 1980년 10월 22일 제5공화국 헌법에 대한 국민투표, 대규모 민주화 시민항쟁 이후 1987년 10월 27일 실시된 5년 단임 대통령직선제와 군대의 정치적 중립 등을 규정한 제6공화국 헌법에 대한 국민투표 등 6 차례의 국민투표가 실시되었다. 지방 수준에서는 1994년 3월 지방자치법 개정으로 주민투표에 관한 근거규정(제13조의2)만 마련된 상태에서 구체적인 절차를 규정한 주민투표법이 제정되지 않아 단지 주민의견조사 성격의 주민투표가 간헐적으로 실시된 바 있다.

직접민주주의에 낯선 한국

이들때면, 1994~1995년 이후 시·군통합 방침에 따라 실시된 주민투표들을 비롯해 1997년 11월 26일~28일 부산 사하구청에 의해 신평소각장 가동에 대해 인근 주민을 대상으로 실시된 주민투표, 2001년 5월 28일 울산시 북구청에 의해 화장장을 포함한 공설 장묘시설의 유치에 대해 실시된 주민투표 등이 있다. 그리고 1999년 8월에는 지방자치법 개정으로 주민조례제정·개폐청구제(제13조의3)와 주민감사청구제(제13조의4)가 새로 도입되었

다. 그러나 지금까지 제도의 미비와 인식부족 등으로 활용도는 극히 낮은 상태이다. 이런 상황에서 최근 지방자치의 활성화를 위해서는 주민투표제와 주민소환제 등의 직접민주제 활용을 뒷받침할 법제화의 필요성이 논의되고 있다.

대의제와 직접민주제의 배합유형

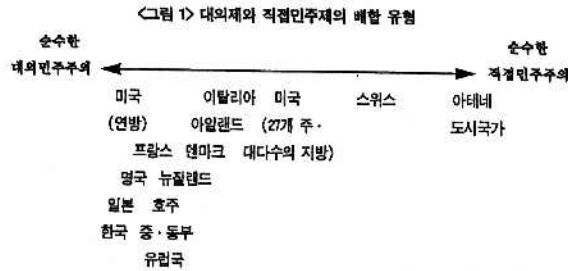
대의제와 직접민주제의 배합유형

우리는 순수한 직접민주주의와 순수한 대의민주주의의 양극단을 잇는 연속선 위에 다양한 형태의 중간적 민주주의 국가들이 존재한다고 볼 수 있다. 여기서 순수한 직접민주주의란 시민이 전혀 대의제의 매개 없이 모든 공적 쟁점들을 직접 결정하는 민주주의를 뜻하고 순수한 대의민주제란 시민이 대표를 선출하는 것 이외에 선출된 대표들의 정책결정은 일체 영향력을 행사하지 않는 민주주의를 말한다. 직접민주제와 대의민주제 배합 정도를 기준으로 이 연속선 위에 앞서 살펴본 나라들의 대략적인 위치를 가늠해보면 <그림 1>과 같다.

스위스와 미국 직접민주주의의 경험 비교

직접민주주의를 적극적으로 활용해 온 스위스와 미국의 경험을 통해 직접민주주의가 정치체제에 미친 영향을 기존의 연구성과에 기초하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 스위스와 미국의 직접민주주의는 정부의 대응성과 책임성을 향상시키는 데 크게 기여해 왔다. 스위스와 미국의 직접민주주의는 정치적·사회적·경제적 결별을 고



치는 만병통치약은 아닐지라도 입법의 무기력과 입법권의 오용을 치유하고 완화하는 데 주효했으며, 자치정부의 전통을 유지하고 시민을 보호하는 효과적 수단으로 작용해 왔다.

둘째, 그러나 직접민주주의가 곧바로 이상적 시민통치(citizen governance)를 보장한다고 장담할 수는 없다. 지금까지 스위스와 미국의 주들에서 주요 의회결정의 90% 이상이 도전 받지 않았고, 시민발안은 정치적 의제에 영향을 미치지만 입법기관으로서 의회의 역할을 무력화시키지 않았다. 게다가 두 나라의 직접민주주의는 모두 참여의 불평등 문제를 안고 있다. 일반적으로 시민의 교육수준이 높고 사회경제적 지위가 높을수록 직접민주주의에 대한 참여율이 더 높았으며 참여 격차가 복잡할수록 참여의 사회적 격차는 더 크게 벌어졌다.

셋째, 직접민주주의는 불합리한 입법이나 저질 정책을 예방해 왔다. 일반적으로 두 나라 시민이 모두 쟁점에 관해 비교적 빈약한 정보를 갖고 투표했지만 투표결과가 불합

리한 입법이나 저질 정책을 초래하지 않았다. 입법과정과 정책결정과정의 역할수행에서 직접민주제는 의회와 본질적으로 다르지 않다. 미국과 스위스의 경험에 의하면, 다수결원칙에 입각한 의사결정과정에서 소수가 패할 위험성은 대의민주제보다 직접민주주의에서 더 클 수 있다. 그러나 직접민주주의에서 투표자들은 과소 대표되거나 덜 조직화된 사회영역에서 자신들의 권리와 자유를 감소시키는 법률이나 정책을 단호히 거부하는 경향이 있다.

넷째, 직접민주주의는 덜 조직화된 이익집단들이 중시하는 쟁점을 정치적 의제로 부각시키는 데 기여해 왔다. 미국의 캘리포니아와 스위스의 환경주의자들은 경제적 이익집단들보다 조직화 수준이 떨어져도 종종 직접민주주의 덕분에 환경문제를 정책의제로 부각시켰다. 이와 관련하여 주목을 끄는 현상은 가난한 사람들이나 조직화되지 않은 이익집단들에게 유리한 정책책신이 흔히 연방보다 지방이나 주 또는 칸톤 수준에서 먼저 이루어졌다는 점이다. 이를테면, 스위

스 여성의 정치적 평등과 교육개혁은 칸톤이 주도하고 연방이 뒤따랐다.

다섯째, 직접민주주의는 공공지출과 과세 수준을 낮추는 경향을 보여 왔다. 혹자는 주민투표와 같은 직접민주주의가 공공지출과 과세 수준을 높인다고 우려하지만 실은 직접민주주의가 정부의 방만한 운영을 견제하고 증세(增稅)를 제한함으로써 그 반대 현상이 나타났다.

여섯째, 직접민주주의는 일반적으로 포괄적 프로그램을 지향하는 정당보다 단일쟁점을 추구하는 이익집단들을 강화해 왔다. 직접민주주의가 정당에 미치는 영향에 대해서는 의견이 분분하다. 그러나 직접민주주의를 적극 수용하면서도 정당이 견제하는 미국의 주들과 스위스의 경험을 살펴볼 때, 직접민주주의의 입지를 강화하는 경향을 보였지만, 정당을 결정적으로 약화시키거나 단일쟁점 이익집단으로 대체하지는 않았다.

일곱째, 나이가 더 많고 공식교육을 더 많이 받았으며, 사회경제적 지위가 높은 사람일수록 시민투표에 더 적극적으로 참여하는 경향이 있는 것으로 밝혀졌다. 나이와 공식교육 및 사회경제적 지위 등 시민투표 참여자들의 인구통계학적 특성들은 정치적 지식 및 이해와 상관성이 있는 것으로 나타났다. 이는 시민투표의 결과가 일반시민의 고른 의사를 대변하기보다 다소간 편향된 시민의사를 반영할 수 있음을 시사한다.

여덟째, 시민투표를 통한 정책결정이 선출된 대표들에 의한 정책결정보다 소수의 권리를 발달할 가능성이 크다는 주장은 근거가 없다. 스위스와 미국 주들의 사례를 분석해보면, 시민투표가 소수의 권리를 무시한다는 주장을 입증할 만한 경험적 증거를 찾아볼 수 없다. 선출된 대표들이 시민투표에서 다수보다 소수의 권리보호에 더 적극적인 경우가 있다고 할지라도 그 차이는 미미했다.

아홉째, 돈이 직접민주주의의 입법과 정책결정에 미치는 영향을 무시할 수 없다. 시민투표나 시민발안을 위해 서명을 받고 유권자들에게 우편물을 보내며 언론의 관심을 끄는 등 조직적 득표운동을 전개하기 위해서는 적지 않은 돈과 노력이 요구된다. 최근 미국에 이어 스위스에도 투표운동을 대행해 주는 전문회사들이 생겼다. 그런데 투표운동 전문회사들을 이용하려면 적지 않은 돈이 들어간다. 일반적으로 미국의 주들과 스위스에서 돈을 많이 쓰는 편이 승리할 확률은 80~90%에 이르는 것으로 분석된다. 특히 투표자들의 직접경험이나 가치관과 별 관련이 없거나 꽤 복잡하고 추상적인 쟁점에 대해 투표하는 경우 투표홍보가 투표결과에 미치는 영향이 매우 큰 것으로 밝혀지고 있다.

열째, 미국에서는 스위스와 달리 직접민주주의가 정치적 권력공유(power sharing)를 초래하지 않았다. 양당제와 승자독식(勝者獨食)의 선거제도도 앵글로색슨 신교도들이

주도권을 갖는 비교적 동질적인 다수로 구성된 미국에서는 시민투표가 흑인과 같은 문화적 소수들에게 권력에 대한 접근성을 높여 주거나 비례대표성을 확보해 주지 못했다. 스위스에서 시민투표에 도전할 가능성이 때문에 조성되는 협상과정도 미국의 주들에서는 찾아보기 힘들다. 일반적으로 미국의 이익집단들은 스위스의 이익집단들보다 의회 협상과정을 통해 더 큰 영향력을 행사해 왔다. 미국의 입법 전통에서 로비스트들은 자신들의 이익을 '추가조항'으로 다른 개정안에 포함시켜 관찰시킬 수 있기 때문이다. 그러나 유럽국가들의 입법 전통에 따라 스위스에서는 상이한 쟁점은 반드시 별도의 법안으로 처리되어야 하기 때문에 이런 일이 일어나지 않았다. 스위스의 관점에서 볼 때, 미국의 직접민주주의는 정치적 통합기능을 결여하고 있다. 반면에, 미국의 직접민주주의에서는 스위스의 연방 수준에서 관찰되는 선거의 평가절하 현상이 거의 나타나지 않는다.

열한째, 스위스의 직접민주주의가 정치체제 전반을 변형시켰다면 미국의 직접민주주의는 대의민주주의를 보완하는 요소로 작용하였다. 19세기 말 시민투표제의 도입으로 당초 대의민주제의 이상을 추구했던 스위스 정치체도는 다수결민주주의(majoritarian democracy)에서 전혀 새로운 협의민주주의(consociational democracy)로 전환되었다. 시민투표에서 패배를 면하기 위해서는 협상을 통한 정책결정과

권력공유가 불가피했던 것이다. 그러나 미국에서는 비례대표제의 도입과 같은 권력공유의 제도변혁이 없었다. 스위스와 비교할 때, 미국의 주들에서는 대의민주주의와 직접민주주의가 훨씬 더 독립적으로 운영되었다.

열두째, 스위스 직접민주주의는 대외정책에 지대한 영향을 미쳐 왔다. 스위스는 미국과 달리 직접민주주의를 연방 수준에서도 적극 활용해 왔기 때문이다. 물론, 스위스연방이 창설된 이후 한 동안 연방정부는 외국과의 협상에서 완벽한 자유를 누렸다. 그러나 1920년과 1977년 개정된 연방헌법은 항구적이고 폐기 불가능한 국제조약, 다국 간의 법률적 통일성을 요구하는 조약, 국제조직에 가입하는 결정은 반드시 국민투표에 회부하도록 규정하였다. 이에 따라 스위스 연방정부는 국제조약이나 집단안전보장체제에 가입하고자 하는 경우 반드시 국민투표를 거치게 되었고 이로 인해 스위스 대외정책의 보수성 내지 고립주의가 초래되었다. 각각각각

스위스 지방자치의 현실과 교훈(X)

직접민주주의의 갈등 진정 효과

21세기의 문턱에 들어서서 한국이 알아 온 대의민주제의 일부 심각한 질병들을 치유하고 소외된 집단들을 포용하기 위해서는 직접민주주의의 활용이 절실하다. 사람들은 흔히 한국의 극심한 사회갈등과 정치불안을 비민주적 성향 탓으로 돌리고 시민정신의 함양을 위한 의식개혁과 행동변화를 역설한다. 그러나 문제는 이것이 구호나 설득만으로는 좀처럼 달성되지 않는다는 점이다. 문제에 대한 좀더 근본적인 처방은 한국인들을 관용과 타협 대신 과격과 극단으로 치닫게 만드는 원인을 찾아내서 이를 제거하는 것이다. 몇 년에 한 번씩 대표들을 뽑는 선거만으로 일반시민이 지닌 에너지와 자원을 사회발전의 원동력으로 활용하기에는 역부족이다. 지금은 건강하고 활기찬 한국사회를 건설하기 위해 일반시민의 잠재력을 일깨워 활용하는 '시민 입파워먼트 전략'이 절실해 요구되는 때이다.

안성호/대전대 교수, 행정학

스위스의 사회평화와 정치안정은 유명하다. 스위스는 파업과 직장폐쇄로 인한 근무일 결손이 거의 없고, 과격한 데모나 소요의 발생 빈도도 매우 낮다. 스위스는 유럽국가들 중 소득의 분포상태가 가장 불평등하면서도 이에 대해 국민의 불만이 가장 적을 뿐만 아니라, 정당 세력들간에 심각한 대립과 갈등도 찾아보기 어렵다. 그래서 심지어 스위스 정치가 극적 생존감을 결여하고 있다고 짜증을 내는 스위스인들이 있을 정도이다. 정말 놀랍고도 부러운 일이 아닐 수 없다. 극렬한 노사분규가 연례행사처럼 계속되고, 시가전(市街戰)을 방불케 하는 과격한 데모와 소요가 끊이지 않으며, 정치권마저 대권쟁탈(大權爭奪)

을 겨냥한 소모적 정쟁을 벌이느라 사회적 갈등을 해소하기는커녕 오히려 증폭시킴으로써 늘 마음을 졸이며 살아야 하는 우리에게 스위스의 평화롭고 안정된 생활은 마치 동화 속의 이야기처럼 들린다.

사회평화와 정치안정의 비결: 직접민주주의의 활용

사람들은 흔히 한국의 극심한 사회갈등과 정치불안의 원인을 관용과 타협에 서분 비민주적 성향 탓으로 돌리고 시민정신의 함양을 위한 의식개혁과 행동변화를 역설한다. 그러나 문제는 의식개혁과 행동변화가 구호나 설득만으로는 좀처럼 달성되지 않는다는 점이다. 문제에 대한 좀더 근본적인 처방은 한

국민들을 관용과 타협 대신 과격과 극단으로 치닫게 만드는 원인을 찾아내서 이를 제거하는 것이다. 이와 관련하여 우리는 역사적으로 다문화 사회의 종교·언어·민족·지역의 이질성과 다양성을 정치적으로 통합하고 발전의 원동력으로 승화시킨 스위스의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다.

많은 연구자들은 한결같이 스위스가 이룩한 고도의 국민통합과 정치안정의 비결이 연방주의·비례주의의(propotionalism)와 함께 직접민주주의를 적극 활용한 데 있음을 지적해 왔다. 린더(Wolf Linder, 1998)는 시민투표가 소수로 하여금 다수가 추진하는 정책에 제동을 걸 수 있는 기회를 제공함으로써 정치세

력들 간의 타협을 고무하는 경향이 있음을 강조하였다.

이렇다면, 19세기 말 스위스의 진보적 다수는 보수적 소수가 시민투표를 이용하여 자신들의 의도를 무력화시킬 수 있음을 깨닫고 연방내각의 다수지배 방침을 바꾸어 연방각료 7명 중 1명을 구교 보수세력에게 할당하여 보수적 소수와 정치적 타협을 모색하기 시작하였다. 이때부터 정치적 타협은 국민통합을 위한 스위스 의사결정방식의 특징이 되었다.

부흐만과 사기(Markus Buchmann & Stefan Sacchi, 1995)는 유럽에서 가장 불평등한 소득분포를 가진 스위스 국민이 여느 나라 국민보다 오히려 불만이 적은 까닭은 언제라도 일정한 요건을 갖추어 시민발안을 제기할 수 있고, 시민투표를 통해 중요한 정책을 직접 결정할 수 있는 길을 열어준 직접민주주의 때문이라고 진단하였다. 그리고 크리지 등(Kriesi et al, 1995)은 대체로 스위스의 사회운동이 프랑스·독일·네덜란드의 사회운동보다 온건한 경향을 띠는데, 그 주요 원인이 스위스가 유난히 직접민주주의를 적극 활용한 데 있다고 해석하였다.

이들의 분석에 따르면, 과격한 양상으로 전개된 사회운동들의 비율이 스위스의 경우 26%에 불과한데 비해 프랑스의 경우는 56%에 달했다. 독일과 네덜란드는 그 중간에 속했다. 이들은 직접민주주의와 같은 '정치적 기회구조'(political opportunity structure)가 넓게 개방되어 있는 정도만큼 급진적 사회운동

의 정당성과 성공가능성이 적어진다고 역설하였다.

한국 정치불안의 구조적 원인

한국사회가 험사리 분란에 휩싸이고 정치불안이 지속되는 까닭은 무엇일까? 일제(日帝)가 잔혹한 식민통치를 정당화하기 위해 "조선인들은 불평이 많고 분란을 좋아하는 민족"이라고 낙인찍었던 일토당토 않는 논리가 날조된 것임이 명백할진대, 과연 무엇이 한국인들을 분란과 대결로 치닫게 하는가? 우리는 한국과 스위스의 경험을 대비함으로써 그 해답의 실마리를 포착할 수 있다. 그것은 바로 한국 정치체제의 무게중심이 스위스와 정반대로 권력 피라미드의 최정상에 놓여 있다는 사실이다.

스위스는 연방주의와 직접민주주의를 통해 정치체제의 무게중심을 아래-지방(켄톤과 코뮌)과 시민-로 움직이므로써 고도의 사회평화와 정치안정을 구가하지만, 한국은 정치권력을 중앙에 집중시킴으로써 늘 불안하고 위태롭다. 더욱이, '대권주의(大權主義)'는 한국인들의 관심과 에너지를 온통 어느 지역 출신이 대권을 장악하느냐에 쏠리게 만들어 사회분란과 정치불안을 부채질한다. 대권 장악을 위한 치열한 권력투쟁의 대열에는 정치집단들뿐 아니라 지역주의의 포로가 된 온 국민이 가세하고 있지 않은가. 정치의 스텔과 서스펜스를 만끽하고 흥미를 자극하는 무협지 활극의 소재나 상업주의적 기사거리를 찾는 데는 한국만한 나라가 또 있을까 싶다.

실로 크고 작은 사회·정치적 갈등들로 인해 마음 편할 날이 없는 우리에게 스위스의 경험은 타산지석(他山之石)의 교훈을 제공한다. 스위스의 경험이 우리에게 시사하는 가장 중요한 교훈은 사회평화와 정치안정을 도모하는 비결은 정치체제의 무게중심을 권력 피라미드의 최정상으로부터 지방과 시민에게로 이동시켜야 한다는 것이다.

직접민주주의의 갈등 진정 효과

직접민주주의의 갈등 진정 효과는 스위스와 다른 나라들간의 비교뿐만 아니라 스위스내의 지역별 비교를 통해서도 확인된다. 고도의 자치조직권을 누리는 스위스의 켈톤과 코뮌은 시민의 직접민주적 권리를 나름대로 정할 수 있다. 그 결과, 각 켈톤 또는 코뮌은 직접민주주의의 개방성(direct-democratic opening) 수준에서 상당한 차이를 보인다. 특히 독일어 사용지역과 프랑스어·이탈리아어 사용지역(라틴지역) 간에는 직접민주주의의 개방성 수준에서 대체로 일관된 격차가 확인된다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 대체로 독일어권 켈톤들은 라틴 켈톤들보다 직접민주주의의 더 개방적이다. 물론, 예외적으로 도시바젤은 독일어권에 속하면서도 선거정족수(electoral quorum) 제한을 수반한 비례제(propotional system)를 채택하고 있으며, 그라우비덴·압펜젤·우리는 비례제 대신 다수제(majority electoral system)를 채택한다. 그러나 이런 예외에도 불구하고

〈표 1〉 캔톤들과 4대 도시들의 직접민주주의 개방성 비교

| 지역 | 1990 | 1980 | 1970 | 1960 |
|----------|------|------|------|------|
| 아라우가우 칸톤 | 44.1 | 40.1 | 38.3 | 35.8 |
| 바젤리 칸톤 | 41.8 | 39.8 | 38.3 | 35.8 |
| 바젤스토틀 칸톤 | 38.7 | 35.7 | 34.0 | 31.5 |
| 솔루스 칸톤 | 39.9 | 35.9 | 34.0 | 31.5 |
| 유라 칸톤 | 32.1 | 30.1 | 28.3 | 25.8 |
| 글라루스 칸톤 | 37.5 | 32.5 | 31.0 | 28.5 |
| 루체른 칸톤 | 32.8 | 30.8 | 29.0 | 26.5 |
| 루체른 도시 | 31.9 | 29.9 | 28.0 | 25.5 |
| 루체른 시 | 27.3 | 25.3 | 23.5 | 21.0 |
| 바젤리 도시 | 22.8 | 20.8 | 19.0 | 16.5 |
| 바젤스토틀 도시 | 22.9 | 20.9 | 19.0 | 16.5 |
| 솔루스 도시 | 22.7 | 20.7 | 19.0 | 16.5 |
| 유라 도시 | 22.7 | 20.7 | 19.0 | 16.5 |
| 글라루스 도시 | 22.7 | 20.7 | 19.0 | 16.5 |
| 루체른 도시 | 22.7 | 20.7 | 19.0 | 16.5 |
| 총계 | 32.9 | 30.9 | 29.0 | 26.5 |
| 시정수(%) | 27.3 | 25.3 | 23.5 | 21.0 |

① P는 비례제, M은 다수제, PQ는 () 안에 표시된 정수수 제한을 수반한 비례제를 의미함.
 ② 로잔느 시는 연립원형법안제와 병립법안제를 두지 않음.
 출처: Research and Documentation Center on Direct Democracy (C2D) of the University of Geneva, Zurich.

스위스에서 직접민주주의의 개방성 수준은 크게 독일어권 칸톤들과 라틴 칸톤들로 양분(兩分)하는 데 큰 무리가 없다. 일반적으로 독일어권 칸톤들은 유권자 대비 서명자 수의 백분비가 낮고, 서명기간은 비교적

길며, 선거에서 일정한 득표율을 상회하는 경우에만 의회의석을 배정하는 정족수 제도를 두지 않는다. 이와 대조적으로, 라틴 칸톤들은 유권자 대비 서명자 수의 백분비가 높고, 서명기간은 비교적 짧다. 게

다가 주라와 티치노를 제외한 나머지 라틴 칸톤들은 의회의석 배정시 최소득표율을 요구한다. 독일어권 칸톤들과 라틴 칸톤들 사이에서 발견되는 이런 직접민주주의의 개방성 격차는 독일어권 도시들인 취리히·바젤과 프랑스어권 도시들인 로잔느·제네바 간에도 일관되게 확인되고 있다.

크리지와 비즐러(Hanspeter Kriesi & Dominique Wisler)는 "직접민주주의의 개방성 수준이 낮은 라틴 칸톤들이 독일어권 칸톤들보다 직접민주제를 활용하는 빈도가 더 낮고, 사회운동이 더 과격한 양상을 띠는 경향이 있다"는 "정치적 기회구조" 가설을 경험적으로 검증한 바 있다. 연구 결과, 이 가설은 경험적으로 타당한 것으로 밝혀졌다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이, 직접민주주의는 라틴 칸톤들보다 독일어권 칸톤들에서 더 빈번하게 활용되었는데, 독일어권 칸톤들과 라틴 칸톤들간의 직접민주제 활용빈도 격차는 주민투표의 경우보다 주민발안의 경우에 더 두드러졌다. 그리고 예상대로 독일어권 칸톤들의 사회운동보다 라틴 칸톤들의 사회운동이 더 과격한 양상을 띠었다. 이는 직접민주제 개방성 수준이 사회운동의 과격성을 완화시키는 데 중요한 역할을 수행한다는 사실을 다시금 확인한 것이다.

사회운동에 대한 취리히 시와 제네바 시의 심미한 대응
 우리는 취리히 시와 제네바 시의 사례를 비교함으로써 두 도시들간

의 직접민주제의 개방성 격차가 갈등 진정 효과의 차이뿐만 아니라 사회운동에 대한 시정부의 상이한 대응을 초래한다는 사실도 확인할 수 있다. 앞서 언급한 크리지와 비즐러의 연구는 두 도시간 직접민주제의 개방성 격차가 사회운동에 대한 두 도시정부의 대응에도 현저한 차이를 초래하였음을 확인하였다. 이를테면, 직접민주제의 개방성 수준이 높은 취리히에서는 시정부가 관련 쟁점을 해결하기 위해 사회운동단체들과 협상대이불에 마주 앉는 경우가 드물었고, 직접민주제를 사용하지 않고 저항운동에 가담한 단체들에 대해서도 강력한 제재를 가했다. 취리히 시민들 역시 과격한 저항운동에 강경 대응하는 시정부의 입장을 두둔하는 경향을 보였다. 이와는 대조적으로, 직접민주제의 개방성 수준이 낮은 제네바 시에서는 시정부가 관련 쟁점을 해결하기 위해 사회운동단체들과 자주 협상을 벌였으며, 사회운동단체들의 이익체기에도 비교적 관대하게 대응하였다.

이처럼 두 시정부가 사회운동에 대응하는 방식에 큰 차이를 보인 까닭은 부분적으로 직접민주제의 개방성 수준이 사회운동에 대응하는 시정부의 제량권을 제약했기 때문이다. 직접민주제의 개방성 수준이 높은 만큼 취리히 시정부의 제량권은 크게 제한되었다. 사회운동단체들이 직접민주제를 비교적 쉽게 활용할 수 있는 취리히 시에서는 사회운동에 대한 시정부의 양보가 의무적 주민투표 대상이기 때문

〈표 2〉 캔톤과 코뮌 수준의 사회운동들이 위한 행동양태

(단위: %)

| 지역 | 1980 | 1970 | 1960 | 1950 |
|--------|-------|-------|-------|-------|
| 주민투표 | 181 | 88 | 229 | 915 |
| 주민발안 | 433 | 126 | 485 | 276 |
| 신사계 | 56.8 | 21.1 | 61.4 | 29.3 |
| 총계 | 146.4 | 61 | 36 | 169 |
| 제량권 | 27.8 | 11.5 | 16.8 | 28.8 |
| 협상 | 36 | 12.6 | 5 | 11.6 |
| 폭력행위 | 83 | 11.5 | 26 | 17.8 |
| 총계 | 100.9 | 100.6 | 100.8 | 100.0 |
| 시정수(%) | 27.3 | 25.3 | 23.5 | 21.0 |

출처: H. Kriesi & D. Wisler (1986), Social Movements and Direct Democracy in Switzerland, European Journal of Political Research, 30: 26.

에, 취리히 시정부는 사회운동에 대한 시정부의 양보가 시민투표에서 거부될 가능성을 진지하게 고려하지 않을 수 없었다. 예컨대, 1990년대 초 취리히 시의 한 청년자치센터(Autonomous Youth Center)는 사회운동 프로그램의 수행에 소요되는 경비 지원을 시정부에 요청한 바 있다. 당시 증도-좌파 연정(聯政)을 이룬 시정부는 청년자치센터의 사회운동 프로그램에 대해 협조적이었다. 그런데 청년자치센터가 시정부에 재정지원을 요청한 사회운동 프로그램은 연간 50만 스위스 프랑을 상회하는 대규모 사업으로 의무적 주민투표의 대상이었다. 따라서 1990년 주민투표에 회부되었으나 부결되었다. 이에 대해 시정부는 이 프로그램의 주관기관을 Pro Juventute로 바꾸고 내용도 대폭 수정해서 다시 주민투표에 부쳤다. 그러나 주민투표에서 수정된 프로그램마저 거부되었다. 이와 대조적으로, 제네바 시정부는 이와 유사한

시민운동 프로그램과 관련하여 상당한 제량권을 행사하여 1980년대에 시민운동 프로그램을 수행하는 청년단체에 20만 스위스 프랑을 보조할 수 있었다. 제네바 시에서는 이런 재정지원이 의무적 주민투표 사항이 아니었고, 선택적 주민투표의 요건도 보수파의 반대를 막는데 유리하게 설정되어 있었다. 그 결과, 직접민주제의 개방성 수준이 낮은 제네바 시에서는 사회운동단체들이 과격한 행동을 표출하는 빈도가 잦았고, 시정부가 제량권을 행사하여 과격한 사회운동단체의 요구에 관대하게 대응하였던 것이다.

직접민주주의로 주라 분리주의 갈등 해결

필자는 스위스 정치체제를 연구하는 행정학도로서 최근 몇 년 동안 한국사회를 혼란에 빠뜨리고 막대한 비용을 유발한 의약분업과 지역의보통합(地域鞏保統合)과 같은 문제가 스위스라면 과연 어떻게 처

리되었는지 의문을 제기하지 않을 수 없었다. 이 의문에 대한 대답은 너무나 명백하다. 먼저, 보건외교사 무가 대부분 지방사무인 스위스에서 이런 문제가 좀처럼 국가적 쟁점으로 다루어지지 않았을 것이다. 게다가 시민이 중요한 정책을 직접 결정하는 스위스에서는 의약분업과 지역의보통합과 같이 중요한 문제는 당연히 주민투표에 부쳐졌을 것이다. 만일 우리나라에서 의약분업과 지역의보통합 문제가 스위스 방식으로 지방 수준에서 직접 민주주의를 통해 처리되었다면 어떤 결과가 초래되었을까? 필자는 만일 그랬더라면 의약분업과 지역의보통합 문제는 합리적인 방향으로 비교적 순탄하게 해결되었을 것으로 믿는다. 지난 몇 년 동안 한국 사회가 치른 엄청난 진통과 대가의 대부분은 정치인들과 고위 공무원들의 전문성 부족이나 도덕성 결여에서 비롯된 것이 아니라 직접민주주의를 배제한 과잉 중앙집권적 일처리 방식이 빚어낸 불가피한 결과라고 생각한다. 이와 관련하여 한국의 의약분업과 지역의보통합 문제 못지 않게 심각한 갈등을 야기했던 주-라 분리주의 문제를 직접민주주의를 활용하여 평화적으로 해결한 스위스의 경험을 살펴보기로 하자.

문화적 소수들이 서로 평화롭게 어울려 사는 스위스 통합의 역사에서 이해적으로 빚어진 주-라 분리주의 갈등의 전말은 다음과 같다. 1815년 프랑스어를 사용하는 구교도들이 살던 주-라 지역이 비엔나 회의에서 타의(他意)에 의해 독일

어를 사용하는 신교도 중심의 베른 칸톤에 통합되었을 때 이미 주-라 분리주의 갈등의 불씨가 잉태되었다. 이 때부터 주-라 지역주민은 베른 칸톤의 북쪽 변경에 위치한 소수로서 정치적으로나 경제적으로 차별대우를 받고 있다고 느끼기 시작했다. 2차대전 후에는 분리주의 운동이 촉발되었다. 그 후 거의 30년 동안의 우여곡절을 거쳐 1978년 새 칸톤의 분리과정은 주-라 지역내 주민의 분열로 이어져 매우 복잡하게 전개되었다. 16세기 이후 신교도 칸톤과의 관계도 좋았기 때문에 베른 칸톤에 남아 있기를 원했다. 이후 결국 이들과 주-라 지역 전체 주민을 새로 만들어질 칸톤에 소속시키기를 원했던 분리주의자들 간의 충돌이 이어졌다.

주-라 분리주의 갈등과 관련하여 적어도 세 부류의 당사자들이 이해 관계를 갖고 있었다. 첫번째 당사자들은 베른 칸톤으로부터의 분리 여부를 결정해야 할 주-라 지역주민이었고, 두번째 당사자들은 분리 주-라 지역주민 다수의 뜻인 경우에 어떤 조건으로 분리를 수용할 것인지에 결정해야 할 베른 칸톤 주민이었다. 그리고 세번째 당사자들은 베른 칸톤과 주-라 지역주민이 분리를 결정할 경우에 신설될 칸톤을 연방의 구성원으로 승인할 것인가를 결정해야 할 국민과 칸톤들이었다.

사실, 베른 칸톤은 오랜 세월 동

안 주-라 문제를 그렇게 심각하게 여기지 않았었다. 그러나 주-라 분리주의 운동이 본격적으로 전개되기 시작하자 이 갈등을 더 이상 방치할 수 없다고 판단한 베른 칸톤 정부는 1967년 주-라 지역주민에게 새 가지 선택대안들을 제시했다. 즉 현재 상태를 그대로 유지하는 방안, 주-라 지역에 특별한 자치권을 부여하는 법률을 제정하는 방안, 그리고 베른 칸톤에서 분리해 새 칸톤을 신설하는 방안이 그것들이다. 이듬해 주-라 문제를 다루는 연방자문위원회가 전일 연방각료 2명과 연방의회의원 2명으로 구성되었다. 연방자문위원회는 공식적인 제삼자 조정기관이라기보다 연방당국이 국가적 중대 사안인 지역갈등 문제의 해결을 측면에서 돕기 위해 만든 비공식 기관이었다. 이어 몇 해 동안 분리주의자들의 주-라 독립운동이 계속되자, 베른 칸톤 정부는 베른 칸톤과 주-라 지역에서 일련의 주민투표를 실시할 것을 제안했다. 베른 칸톤정부가 제시한 단계적 주민투표 실시방안은 아래와 같다.

◇ 주-라 지역 유권자들에게 "당신은 새로운 칸톤의 신설을 원하십니까?" 라고 묻는 첫번째 주민투표를 실시한다.

◇ 만일 첫번째 주민투표에서 주-라 지역내 특정 구역의 주민 다수가 새로운 칸톤을 만들고자 하는 경우에 유권자들의 5분의 1은 "당신은 새 칸톤에 참여하기를 원하십니까? 그렇지 않으면, 베른 칸톤에 잔류하기를 원하십니까?"를 묻는

두번째 주민투표를 요구할 수 있도록 한다.

◇ 두번째 주민투표를 통해 칸톤의 경계에 정해지면, 경계에 위치한 코윈의 유권자들의 5분의 1은 "당신은 새 칸톤에 가입하기를 원하십니까?" 그렇지 않으면, 베른 칸톤에 잔류하기를 원하십니까?"를 묻는 세번째 주민투표를 요구할 수 있도록 한다.

베른 칸톤정부가 이와 같은 단계적 주민투표를 실시하려는 의도는 분명했다. 첫번째 주민투표는 주-라 지역주민이 정말 새로운 칸톤의 신설을 원하는지를 확인하려는 것이었다. 그러나 분리주의자들과 잔류희망자들간에 내부 분열이 있는 경우에 어느 누구도 주-라 지역내 구역(district)이나 코윈을 주민 의사에 반하여 분리 또는 잔류를 강요할 수 없는 일이었다. 따라서 주-라 지역내의 각 구역 및 코윈주민이 분리 또는 잔류에 관한 의사를 표명할 기회를 주기 위해 두번째와 세번째 주민투표를 주민의 요구로 실시할 수 있도록 한 것이다.

1970년 베른 칸톤주민은 6대 1의 다수로 단계적 주민투표를 실시하기로 한 칸톤헌법 개정안을 통과시켰다. 이 주민투표에서 베른 칸톤주민은 오직 주-라 주민이 새 칸톤의 창설 여부를 자율적으로 결정하는 분리절차에 대해서만 투표했다.

1974년과 1975년 주-라 지역주민은 다시 칸톤헌법 규정에 따라 주민투표를 실시했다. 첫번째 주민투표의 결과는 찬성 37,000명과 반대

34,000명으로 주-라 지역내 분리주의자들과 잔류희망자들의 분열상(分裂像)을 여실히 드러냈다. 주-라 지역 북쪽 구역들은 3대 1로 분리에 찬성한 반면, 남쪽 세 구역들은 2대 1로 베른 칸톤에 잔류하기를 원했다. 1975년 두번째 주민투표에서 남쪽 세 구역 중 두 구역의 주민은 베른 칸톤에 남겠다는 의사를 명백히 밝혔다. 그러나 나머지 한 구역 주민의 의사는 분열했다. 그래서 나머지 한 구역에서 세번째 주민투표가 실시되었다. 그 결과, 이 구역의 주요 도시인 무티어(Moutier)는 베른 칸톤에 잔류하기로 결정했고, 북쪽에 위치한 몇 개의 코윈들은 창설될 주-라 칸톤을 선택했다.

새 차례의 주민투표를 통해 새로 탄생할 주-라 칸톤의 경계에 정해졌다. 1976년 주-라 칸톤주민은 칸톤회의원들을 뽑았고, 칸톤회의는 새로운 칸톤헌법안을 마련하였다. 이 칸톤헌법안은 1977년 주-라 지역주민을 대상으로 실시된 주민투표에서 채택되었다. 이어 1년 후 주-라 칸톤의 신설에 대한 국민의 동의를 얻기 위한 국민투표가 실시되었다. 1978년 실시된 국민투표에서 국민의 절대 다수(찬성 1,310,000명, 반대 280,000명)와 모든 칸톤들은 주-라를 스위스 연방의 26번째 칸톤으로 승인했다.

새 칸톤의 창설로 주-라 지역은 베른 칸톤에서 분리되었다. 그러나 이것은 중족·문화·언어에 근거하여 전체 주-라 지역의 분리를 요구했던 대다수 분리주의자들의 당초

기대와 달랐다. 이들은 투표권이 현 주거지에 상관없이 모든 주-라 지역 출신 스위스인들에게 주어져야 한다고 주장하였으나 끝내 받아들여지지 않았다. 결국, 대다수 분리주의자들의 기대와는 달리 주-라 지역내의 세 구역들은 베른 칸톤에 남게 되었다. 주-라 칸톤의 경계는 직접민주주의를 활용하여 가능한 한 가장 작은 규모로 영토자결원칙(領土自決原則)에 따라 정해졌다. 처음에는 주-라 지역 전체에게, 그 다음에는 주-라 지역내의 구역들에게 선택의 기회가 주어졌다. 가능한 작은 규모로 해당 지역주민의 의사를 존중하여 경계를 정하는 방식이 합리적이고 현실적인 경계 설정 방식으로 인정되는 가운데 1993년 독일어를 사용하는 구교 구역인 라우펜탈(Laufenthal)이 단계적 직접민주주의 절차를 거쳐 농촌바깥 칸톤에 편입되었다. 이어 1995년 실시된 국민투표에서 스위스인들은 벨라트(Vellerat) 코윈의 70명의 투표자들이 자신들의 코윈을 베른 칸톤에서 분리하여 주-라 칸톤으로 편입하기로 한 결정을 승인하였다.

주-라 칸톤의 신설과정에서 연방 정부는 오직 비공식적 연방자문위원회를 구성했지만 주-라 분리문제를 칸톤 및 코윈주민이 자율적으로 결정할 수 있도록 측면에서 지원하는 데 그쳤다. 그 결과, 연방자문위원회는 분리를 찬성하는 자들과 반대하는 자들 양측 모두로부터 신뢰를 얻었다.

주-라사태가 해결되기까지는 장장 30년의 세월이 걸렸다. 주-라사

태의 해결과정은 적잖은 갈등과 소요를 수반했지만 직접민주주의를 적절히 활용한 덕분으로 심각한 폭력을 수반하지 않고 진행된 일종의 '평화과정'(peace process)이었다. 실로 주-라 분리주의 갈등의 평화적 해결은 직접민주주의가 적절히 활용되지 않았더라면 도저히 이루어질 수 없는 것이었다.

21세기의 도전과 직접민주주의의 활용

지난 2세기 동안의 민주화 과정은 점점 더 많은 사람들, 즉 중간계층·소수민족·노동자들·여성 등의 참정권이 확대된 과정으로 볼 수 있다. 그동안 참정권 확대는 이들에게 자신들의 이익을 옹호할 대표들을 선출하는 투표권을 부여했다. 이제는 외국인 거주자들을 제외한 대부분의 성인들이 참정권을 갖게 된 상황에서 논의의 초점이 직접민주주의의 활용을 강조하는 쪽으로 모아지고 있다. 요즘은 투표자들의 권력강화를 요구하는 목소리가 높아지고 있지만 투표자들의 능력에 대한 의구심은 좀처럼 사라지지 않고 있다. 무지하고 무책임한 보통사람들의 권력을 강화해주면 투표자들의 마음을 사려는 선정주의적 정치인들에 의해 민주정치가 불안정해지고, 정책결정의 질은 떨어지며, 다수의 횡포가 초래될 것이라는 우려와 비판이 여전히 제기되고 있다.

그러나 참정권 확대에 대한 이런 비판적 견해를 지지하는 경험적 증거를 찾기는 어렵다. 19세기와 20세

기의 참정권 확대는 이런 비판적 견해를 불식시키기에 충분한 긍정적 결과를 가져왔다. 새로운 투표자들은 책임 있게 행동했고, 선출된 대표들은 헌법의 테두리 안에서 행동했다. 새로운 투표자들이 지지하는 정당들은 기존의 정당들과 평화적으로 경쟁했다. 그리고 이들이 도입한 개혁정책들은 온건했고, 사회장의를 촉진했으며, 무엇보다도 사회와 정치를 안정시켰다. 만일 그동안 참정권 확대가 지연되었더라면 혁명이 일어났을지도 모를 일이며, 적어도 심각한 소외와 불안이 가중되었을 것이 분명하다.

지난 2세기 동안의 이런 민주화 경험의 연장선에서 21세기를 전망할 때, 앞으로도 계속 정책결정권 행사를 선출된 대표들과 관청에 국한시키려 한다면, 일반시민의 지지와 참여를 배제한 대가로 테오와 소오, 소외와 불안을 감수해야 할 것이다. 실은 지금까지 우리는 이런 대가를 적잖게 치러 왔다. 지난 수십년 동안 중요한 정책쟁점들이 기존의 정당들과 입법기관을 통해서가 아니라 테오나 과격한 집단행동을 통해서 제기된 사실은 무엇을 말하는가? 그것은 길거리에서 집단행위로 새로운 정책쟁점을 제기한 사람들이 기존 정책결정과정에서 참여할 기회가 차단되어 있거나 적어도 무리감에 빠져 있음을 뜻한다. 새로운 쟁점을 정부의 정책의제로 채택되게 만드는 것을 가로막는 체제의 편향성(system bias), 정치인들에게 유리한 이기적 선거법, 정치인들과 관료들의 이익 쟁기 경쟁에

식상한 일반시민의 불만과 저항이 이미 심각한 지경에 이르렀다.

이런 상황에서 일반시민이 정책을 지지하거나 추진하는 효과적인 수단은 테오·스트라이크·소오·테러리즘뿐이다. 일반시민이 비민주적이기 때문이 아니라 의사를 표출할 다른 길이 열려 있지 않기 때문이다. 만일 주민투표제와 주민발안제가 제대로 도입된다면, 이런 문제가 대부분 해결될 것이다. 합법적으로 의사를 표현할 수 있는 길을 터놓아야 과격한 비관례적·불법적 집단행동이 자취를 감출 것이다. 이것이 준(準)직접민주주의의 나라 스위스가 우리에게 시사하는 귀중한 교훈이다.

21세기의 문턱에 들어서서 한국이 알아 온 대의민주제의 일부 심각한 결병들을 치유하고 소외된 집단들을 포용하기 위해서는 직접민주주의의 활용이 절실하다. 물론, 직접민주주의의 활용이 이런 소극적인 효과만 내는 것은 아니다. 직접민주주의는 일반시민의 에너지와 자원을 최대한 발휘하게 하는 적극적인 효과도 발휘한다. 몇 년에 한 번씩 대표들을 뽑는 선거만으로 일반시민이 지닌 에너지와 자원을 사회발전의 원동력으로 활용하기에는 역부족이다. 지금은 건강하고 활기찬 한국사회를 건설하기 위해 일반시민의 잠재력을 일깨워 활용하는 '시민 임파워먼트 전략'(citizen empowerment strategy)이 절실히 요구되는 때이다. **정동원**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XI)

스위스 직접민주제의 유형

안성호/대전대 교수, 행정학

스위스에서 활용되고 있는 직접 민주제의 종류는 다양하다. 아직도 압편벨 내곽 칸톤과 글라루스 칸톤의 유권자들은 각각 매년 4월 마지막 일요일과 5월 첫 일요일 '람프 게마인데' (Landsgemeinde) 광장에 모여 주요 공직자들을 선출하고 주요 안건들을 직접 결정한다. 스위스의 총 290개 코뮌들 중 약 5분의 4는 이에 지방의회를 두지 않고 매년 4~5회 정도 주민총회를 열어 주요 공직자들을 선출하고 주요 정책들을 결정한다.

칸톤과 코뮌 수준에서는 이런 집회형(集會型) 직접민주제와 함께 주민투표(referendum)·주민발안(initiative)·주민소환(recall) 등의 비 집회형(非集會型) 직접민주제가 광범위하게 활용되고 있다.

이번 호에는 스위스의 연방·칸톤·코뮌 수준에서 활용되고 있는 다양한 직접민주제를 간략히 살펴보기로 한다. 스위스 직접민주제의 소개가 다소 딱딱하고 지루한 내용일 수 있지만 스위스 직접민주주의의 실상을 이해하고 향후 우리나라에 도입될 직접민주제를 설계하는데 참고할 만한 가치가 있는 귀

중한 정보이다.

1. 연방 수준의 직접민주제

1) 연방헌법에 대한 국민투표제

스위스에서는 1848년 연방헌법이 제정된 이후 연방헌법의 부분·전면개정을 의무적 국민투표로 규정해 왔다. 1977년부터는 연방정부가 국제조직에 가입하려는 경우에도 반드시 국민투표를 통해 승인받아야 한다. 이에 따라 1986년 'UN 가입' 전과 1992년 '유럽경제지역(EEA) 가입' 전이 국민투표에 부쳐져 거부된 바 있다. UN 가입 전은 2002년 3월 다시 국민투표에 회부되어 가결되었다. 그리고 연방헌법 제135조는 연방헌법의 부분·전면 개정시 반드시 국민과 칸톤들의 이중다수(二重多數)의 동의를 얻도록 규정하고 있다.

2) 연방법 또는 연방결의에 대한 국민투표제

연방법에 대한 선택적 국민투표제는 1874년 전면개헌 때 도입되었다. 1999년 전면개정된 현행 연방헌법 141조는 5만 명의 유권자들 또

는 8개 칸톤들은 연방법 또는 연방결의에 대해 국민투표를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 정치권리법 제59조는 연방의회의 결의로 성립된 연방법이 관보(官報)에 실린 지 90일 이내에 국민투표의 실시 요구를 받는 경우에 효력이 정지된다고 규정하고 있다. 국민투표에서 거부된 연방법은 당연히 효력이 정지된다. 반대로 법률이 이 기간에 국민투표 실시 요구를 받지 않으면 묵인된 것으로 간주된다.

3) 긴급한 연방결의에 대한 국민투표제

1949년 신설된 '긴급한 연방결의'는 발효 후에 의무적 또는 선택적 국민투표의 대상이 된다. 1999년 전면 개정된 현행 연방헌법 제140조는 "긴급한 것으로 선언된 연방법률이 헌법적 근거가 없고 유효기간이 1년을 넘는 경우에 연방의회에서 채택된 지 1년 이내에 반드시 국민투표에 회부되어야 한다고 규정하고 있다. 연방헌법 제141조는 "긴급한 것으로 선언된 연방법률의 유효기간이 1년을 넘는 경우에 5만 명의 유권자 또는 8개 칸톤들의 요

구로 국민투표에 회부될 수 있다고 규정하고 있다.

4) 조약에 대한 국민투표제

연방헌법 제141조는 "무기한이고 폐기불능의 조약, 국제기구에 가입을 규정하는 조약, 다자 간의 법적 동일을 초래하는 조약" 등의 국제법적 조약에 대해 5만 명의 유권자 또는 8개 칸톤들의 요구가 있는 경우와 "이 밖의 국제법적 조약"에 대해 연방의회의 요구가 있는 경우에 국민투표를 실시하도록 규정하고 있다. 1921년 처음 도입된 조약에 대한 선택적 국민투표제는 1977년 연방헌법의 부분개정을 통해 그 대상이 좀더 확대된 것이다.

5) 연방헌법의 부분·전면 개정에 대한 국민발안제

연방 수준에서 국민발안의 대상은 헌법뿐이다. 일반 연방법률은 국민발안의 대상이 아니다. 전면개헌을 요구하는 국민발안은 1848년 연방헌법 제정 때, 부분개헌을 요구하는 국민발안은 1891년에 각각 도입되었다. 유권자 10만 명은 연방헌법의 전면개정을 위한 국민발안을 제기할 수 있다. 필요한 서명이 모아지면 전면 개헌에 대한 '찬성' 또는 '반대'의 형식으로 국민투표에 회부된다. 국민투표에서 투표자들과 칸톤들의 과반수가 찬성하면 연방의 양원이 전면 다시 선출되어 헌법개정을 준비한다.

역시 유권자 10만 명은 연방헌법의 부분개정을 요구할 수 있다. 부분개헌의 경우에는 국민발안을 일

<표 1> 연방 수준의 직접민주제의 유형

| 연방수준 | 연방개헌 | 연방법 | 연방결의 | 조약 | 국민발안 | 연방 | 국민발안 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| (과부제) | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 연방 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| (선택적) | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |
| 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 | 국민투표 |

반적 발의형식이나 구체적으로 작성된 초안형식으로 제기할 수 있다. 연방 수준에서 법률에 대한 국민발안이 인정되지 않는 스위스에서는 구체적으로 작성된 초안형식의 부분개헌 국민발안이 법률에 대한 국민발안을 대신하고 있다고 볼 수 있다.

연방의회는 형식과 주제의 통일성 원칙이나 국제법의 강행규정을 침해하는 국민발안의 전부 또는 일부를 무효로 선언한다. 연방의회가 일반적 발의형식의 발안에 동의한 경우에는 부분개정을 발안의 의미대로 작성해서 국민과 칸톤들의 표

결에 부친다. 그러나 연방의회가 국민발안에 반대하는 경우에는 연방정부의 반대를 국민투표에 부친다. 이 경우에 국민이 동의하면 연방의회는 접수된 국민발안에 상응하는 법안을 구체적으로 작성해야 한다.

연방의회는 구체적으로 작성된 초안형식으로 제기된 국민발안에 동의한 경우에는 채택할 것을 권고하고 국민과 칸톤들의 표결에 회부하며, 동의하지 않는 경우에는 국민발안과 함께 자신의 대안(counter proposal) 또는 거부권고안을 만들어 국민투표에 부친다.

연방의회가 대안을 작성한 경우

에는 다음 세 가지 질문에 대해 국민투표가 실시된다.

<질문 1> 일부 국민이 제기한 안이 좋다고 생각하십니까?

<질문 2> 연방의회가 마련한 대안이 좋다고 생각하십니까?

<질문 3> 국민과 칸톤들이 일부 국민이 제기한 안과 연방의회가 마련한 대안을 모두 좋다고 지지한 경우, 둘 중 어느 쪽이 더 바람직하다고 생각하십니까?

<질문 1>이나 <질문 2>가 과반수 지지를 얻으면 그것으로 결정된다. 그러나 <질문 1>과 <질문 2>가 모두 과반수의 찬성을 얻은 경우에는 <질문 3>에서 국민과 칸톤들의 다수 지지를 얻은 안이 채택된다. 칸톤과 국민의 의사가 일치하지 않을 경우에는 어느 안도 채택되지 않는다.

2 칸톤과 코원 수준의 직접민주제

1) 란쯔게마인테

칸톤주민총회인 란쯔게마인테의 역사는 꽤 오래 되었다. 슈비츠·옵발덴·니드발덴·우리 등의 칸톤들은 이미 14세기 초부터 란쯔게마인테를 개최하였다. 주-그 칸톤은 1376년, 압펜젤 칸톤은 1378년, 글라루스 칸톤은 1387년 각각 첫 란쯔게마인테를 열었다.

스위스 직접민주주의의 가장 순수한 형태인 란쯔게마인테는 최근까지 알프스 산악지대에 위치한 옵발덴·글라루스·니드발덴·압펜젤 외곽, 압펜젤 내곽의 5개 칸톤에서 일년에 한번 4월 마지막 일요일이나 5월 첫 일요일에 열렸다. 그러

나 1986년 니드발덴 칸톤, 1997년 압펜젤 외곽 칸톤, 최근에 옵발덴 칸톤이 란쯔게마인테를 폐지하기로 결정하였다. 따라서 현재는 글라루스 칸톤과 압펜젤 내곽 칸톤만 란쯔게마인테를 유지하고 있다.

이처럼 란쯔게마인테 칸톤의 수가 줄어들고 있지만, 란쯔게마인테는 스위스 직접민주주의의 원형(原型)으로서 역사적 의의가 자못 크다.

란쯔게마인테는 연방법과 법치국가원리 및 칸톤헌법에 부합하는 범위 내에서 사법권을 제외한 광범한 입법권과 행정권을 행사한다. 란쯔게마인테가 행사하는 입법권에는 칸톤헌법을 제정·개정하는 권한뿐만 아니라 칸톤헌법의 범위 내에서 법률과 조약을 제정·개정하는 권한이 포함된다. 더불어, 란쯔게마인테는 칸톤헌법 등에 의해 부여된 몇 가지 행정권도 행사한다.

란쯔게마인테에 참여한 개인은 자유롭게 발언하고 토론하며 현장에서 직접 거수로 의사결정에 참여한다. 우선, 유권자는 란쯔게마인테에서 선출되는 공직후보자를 칸톤지사를 향해 큰 소리로 천거할 수 있다. 유권자는 란쯔게마인테에서 논의하여 결정할 안건을 사전에 칸톤당국에 제출하거나 란쯔게마인테가 열리는 자리에서 직접 발의할 수 있다. 이 밖에도 혼치는 않지만 유권자는 법률의 개정안 등을 사전 절차 없이 발의할 수도 있다. 심지어, 글라루스 칸톤과 압펜젤 내곽 칸톤에서는 한 명의 유권자가 칸톤헌법의 부분·전면개정까지도 발의할 수 있다.

2) 칸톤의 주민투표제

일반적으로 칸톤 수준에서의 주민투표 대상은 연방 수준의 국민투표 대상보다 더 광범위하다. 그러나 칸톤헌법을 개정할 경우는 모든 칸톤들이 주민투표를 실시한다. 칸톤법의 제·개정에는 주민투표의 실시를 의무적으로 요구하는 칸톤과 임의로 거칠 수 있는 칸톤으로 구분된다. 현재 칸톤법의 제·개정에는 13개의 칸톤들이 의무적 주민투표제를, 나머지 13개의 칸톤들이 선택적 주민투표제를 채택하고 있다. 근래 칸톤법의 제·개정에는 반드시 주민투표를 거치게 하는 칸톤들이 점차 늘어나는 추세다.

칸톤 수준에서는 일정 금액 이상의 지출을 하는 사업에 대해 일정수의 유권자와 칸톤의회가 요구하는 경우에 주민투표에 회부되는 이른바 재정 주민투표(financial referendum)가 있다.

3) 칸톤의 헌법 및 법률에 대한 주민발안제

칸톤 수준에서는 연방 수준에서의 달리 헌법뿐만 아니라 일반 법률에 대해서도 주민발안이 인정된다. 칸톤의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안을 요구하는 데 필요한 서명자 수는 <표 2>와 같다.

칸톤헌법의 전면·부분개정을 요구하는 주민발안과 법률에 대한 주민발안을 요구하는 데 필요한 서명자 수는 칸톤별로 크게 다르다. 글라루스 칸톤과 압펜젤 내곽 칸톤에서는 단 한 명의 유권자가 칸톤헌법의 전면·부분개정 주민발안과

법률주민발안을 제안할 수 있는가 하면, 보 칸톤에서는 1만2천명 이상의 유권자가 칸톤헌법의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안을 제안할 수 있다. 거의 모든 칸톤들에서 칸톤헌법의 전면개정 주민발안과 부분개정 주민발안 간에는 요구되는 서명자 수에 차이가 없다. 그러나 칸톤헌법의 전면·부분개정 주민발안과 법률주민발안 간에는 요구되는 서명자 수는 다소 차이가 있다.

4) 코원의 주민총회제

2002년 1월 현재 2908개의 코원들 중 5분의 4는 의회 대신 주민총회를 운영하고 있다. 18세 이상의 주민은 매년 4~5회 정도 열리는 주민총회에 참여할 권리를 갖는다. 그러나 일부 칸톤에서는 코원주민총회에 참여하는 것을 주민의 의무로 간주하고 불참하는 주민에게 소액의 벌금을 물리기도 한다.

일정 수의 유권자들은 의제를 선정하여 주민총회 개최를 요구할 수 있다. 농촌바젤·프리부르크·솔로몬 칸톤에서는 칸톤정부가 직접 주민총회를 소집할 수 있다. 주민은 주민총회에서 발안권을 행사할 수 있다. 그라우빈덴 칸톤과 발레 칸톤에서는 주민총회가 열리는 현장에서 한 명의 유권자가 발안권을 행사할 수 있으며, 니드발덴 칸톤과 취리히 칸톤 등에서는 한 명의 유권자가 주민총회가 열리기 전에 코원당국에 발안권을 제출할 수 있다. 아르가우·농촌바젤·솔로몬·발레·장크트 갈렌 칸톤 등에서는 주

<표 2> 칸톤헌법의 전면·부분개정 시민발안과 법률시민발안의 최소 서명자 수

| 칸톤 | 유권자의 20분의 1 | 유권자의 20분의 1 | 유권자의 20분의 1 |
|--------|-------------|-------------|-------------|
| 취리히 | 10000 | 10000 | 10000 |
| 네UCHON | 15000 | 15000 | 12000 |
| 부채론 | 5000 | 5000 | 4000 |
| 우리 | 300 | 300 | 300 |
| 슈비츠 | 2000 | 2000 | 2000 |
| 옵발덴 | 500 | 500 | 1 |
| 니드발덴 | 유권자의 20분의 1 | 유권자의 20분의 1 | 1 |
| 글라루스 | 1 | 1 | 1 |
| 주-그 | 1000 | 1000 | 800 |
| 프리부르크 | 6000 | 6000 | 6000 |
| 솔로몬 | 6000 | 4000 | 3000 |
| 도사나젤 | 4000 | 4000 | 4000 |
| 농촌바젤 | 1500 | 1500 | 1500 |
| 사르가우엔 | 1000 | 1000 | 1000 |
| 압펜젤 외곽 | 58 | 58 | 58 |
| 압펜젤 내곽 | 1 | 1 | 1 |
| 장크트 갈렌 | 8000 | 8000 | 4000 |
| 그라우빈덴 | 5000 | 5000 | 3000 |
| 아르가우 | 3000 | 3000 | 3000 |
| 우르가우 | 2500 | 2500 | 2500 |
| 티치노 | 10000 | 10000 | 7000 |
| 보 | 12000 | 12000 | 12000 |
| 발레 | 12000 | 12000 | 8000 |
| 네사탈 | 10000 | 6000 | 6000 |
| 제네바 | 10000 | 10000 | 10000 |
| 주-라 | 2000 | 2000 | 2000 |

* 표가 붉은 2개 칸톤은 란쯔게마인테 칸톤임.

민총회에서 주민투표를 실시한다. 이 경우에 주민투표는 일반적으로 코원의 조직구축이나 의회의 설치 등에 관해서는 의무적으로, 이 밖의 문제들에 대해서는 선택적으로 실시된다.

5) 코원의 주민투표제

코원의회와 의결은 주민투표에 종속된다. 독일어권 칸톤과 발레 칸톤에서는 의무적 주민투표제와 선택적 주민투표제를 두고 있다. 일반적으로 칸톤법이나 코원조례는 조직구축, 세입, 세출, 의회의 설치와 폐지, 조세에 관한 규칙, 다른 코원

과의 합병 등에 대해서는 의무적 주민투표를, 이 밖의 사항들에 대해서는 선택적 주민투표를 실시하도록 규정한다. 프리부르크·제네바·주-라·네사탈·보 등 프랑스어권 칸톤들에서는 칸톤법 규정에 따라 외국인의 귀화, 예산 전체의 전부, 새로운 지출, 공무원 임용의 전부 등 행정행위에 대해서는 주민투표가 제한된다. 그리고 주민투표를 요구하는 데 필요한 서명자 수는 칸톤법이나 코원조례로 정해진다.

6) 코원의 주민발안제

코원의 주민발안제는 거의 모든

〈표 3〉 제네바 캠프 소속 코원들의 주민투표 제기 기간

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1993년 1월 1일 | 1993년 1월 15일 | 1993년 1월 31일 | 1993년 2월 15일 | 1993년 2월 28일 | 1993년 3월 15일 | 1993년 3월 31일 | 1993년 4월 15일 | 1993년 4월 30일 | 1993년 5월 15일 | 1993년 5월 31일 | 1993년 6월 15일 | 1993년 6월 30일 | 1993년 7월 15일 | 1993년 7월 31일 | 1993년 8월 15일 | 1993년 8월 31일 | 1993년 9월 15일 | 1993년 9월 30일 | 1993년 10월 15일 | 1993년 10월 31일 | 1993년 11월 15일 | 1993년 11월 30일 | 1993년 12월 15일 | 1993년 12월 31일 |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|

〈표 4〉 제네바 캠프 소속 코원들의 주민투표 요구 서명자 수

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 1993년 1월 15일 | 1993년 1월 31일 | 1993년 2월 15일 | 1993년 2월 28일 | 1993년 3월 15일 | 1993년 3월 31일 | 1993년 4월 15일 | 1993년 4월 30일 | 1993년 5월 15일 | 1993년 5월 31일 | 1993년 6월 15일 | 1993년 6월 30일 | 1993년 7월 15일 | 1993년 7월 31일 | 1993년 8월 15일 | 1993년 8월 31일 | 1993년 9월 15일 | 1993년 9월 30일 | 1993년 10월 15일 | 1993년 10월 31일 | 1993년 11월 15일 | 1993년 11월 30일 | 1993년 12월 15일 | 1993년 12월 31일 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|

캠프에서 인정되고 있다. 다만, 보 캠프에서는 코원의회의원의 선거제에 관해서만 시민발안이 인정되며, 발레 캠프에서는 주민발안제의 도입 여부가 코원주민에 의해 결정된다. 의결기관의 권한을 대상으로 하는 주민발안에 관한 특수한 절차를 마련한 캠프도 있지만, 일반적으로 주민발안은 의회의 찬성으로 승인되며, 주민발안에 대한 투표 실시 여부를 주민발안의 내용이 의무적 사항인지 또는 선택적 사항인지에 따라 결정된다. 그리고 아르가우 캠프에서는 이른바 주민동의(Motion) 제도에 따라 한 명의 코원주민이 주민발안을 제기할 수 있다.

7) 캠프와 코원의 행정에 대한 주민발안제

캠프와 코원 수준에서 일정수의 유권자들은 화교 권립이나 쓰레기 처리 등과 같은 행정업무에 필요한 조치를 요구하는 주민발안을 제기할 수 있다. 행정에 대한 주민발안 절차는 헌법 및 법률에 대한 주민

발안절차와 동일하다. 다수의 캠프들과 코원들에서는 행정에 대한 주민발안제가 채택되고 있다.

8) 캠프와 코원의 주민소환제

주민소환제는 연방 수준에서는 채택되지 않고 베른 등 7개 캠프들과 다수의 코원들에서만 채택되고 있다. 예컨대, 1993년 개정된 베른 캠프헌법 제57조는 3만 명의 유권자는 언제든지 캠프의회 또는 캠프 행정부의 전면개편을 요구할 수 있고, 새로 선출된 대표들(관청)은 퇴임한 대표들의 잔여 임기를 채워야 하며, 캠프의회 또는 캠프행정부의 전면개편 요구는 주민투표 신청 후 3개월 이내에 이루어져야 하고, 주민이 이에 찬성한 경우에는 새로운 선거를 자제없이 실시할 것 등을 규정하고 있다.

스위스의 캠프와 코원 수준에서 채택되고 있는 주민소환제는 스위스의 독특한 조직원리인 동료제(colegial system)의 전통에 따라 개인이 아닌 관청에 대해서만 시민소

환이 인정된다. 더불어 스위스에서는 주민투표와 주민발안 등을 통해 캠프 및 코원정부에 대한 주민통제가 사전에 철저히 이루어지기 때문에 사후적 주민통제수단인 주민소환의 효력은 그다지 크지 않다.

3. 제네바 캠프와 제네바 캠프 소속 코원의 직접민주제

캠프와 코원의 막강한 자치조직권과 세포적 성격(cellular character) 때문에 캠프와 코원의 직접민주제의 일반적 특징을 조감하는 데에는 한계가 있다. 이런 한계를 보완하기 위해 아래에서는 캠프의 법령으로 코원의 직접민주제를 비교적 상세히 규정하고 직접민주제의 개방성(direct-democratic opening) 수준이 비교적 낮은 제네바 캠프와 제네바 캠프에 소속된 코원들의 직접민주제에 관해 좀더 살펴보기로 한다.

1) 제네바 캠프의 주민투표제

제네바 캠프에서 캠프헌법의 개정은 반드시 주민투표에 부쳐진다. 그러나 캠프의 법령은 선택적 주민투표의 대상이다. 캠프법령은 공포된 날로부터 40일 이내에 7만 명 이상의 유권자들의 요구가 있는 경우에 실시된다. 주민투표의 결과는 유효투표의 과반수로 결정된다.

제네바 캠프법은 일부 사안들을 주민투표의 대상에서 제외하고 있다. 세입·세출예산에 관한 법 전체와 캠프의회가 '긴급한 상황'에서 결정한 법률은 주민투표의 대상이 되지 않는다. 그러나 제네바 캠프법

은 캠프의회가 새로운 조세를 도입하거나 증세(増稅)를 초래하는 법률을 긴급하게 결정할 수 없도록 제한하고 있다. 따라서 새로운 조세의 도입, 증세에 관한 규정, 차입에 관한 규정 등은 주민투표의 대상이 된다. 그리고 캠프의회는 예산법의 경우에 어느 항목이 주민투표의 대상이 되는지를 밝혀야 한다.

제네바 캠프법은 한 번에 12만5천 프랑이나 연간 6만 프랑을 넘는 지출은 선택적 주민투표의 대상으로 규정하고 있다.

2) 제네바 캠프의 주민발안제

제네바 캠프에서는 유권자 1만 명의 서명을 받아 캠프헌법의 부분·전면개정, 캠프법의 개정·폐지를 발의할 수 있다. 주민발안절차는 캠프헌법과 캠프법이 동일하다. 주민발안은 발안자가 캠프내각에 문서로 통지하는 일부터 시작된다. 캠프내각의 사무처는 서명목록 등이 법으로 정해진 형식요건의 구비 여부를 점검하여 문제가 없으면 승인하고 캠프공보(公報)에 게재한다. 발안자는 캠프공보에 게재된 지 4개월 이내에 1만 명의 서명을 받아 캠프내각의 사무처에 제출한다. 캠프내각은 유권자의 서명이 필요한 수만큼 모아졌는지 확인하여 그 결과를 캠프공보에 발표하고 캠프의회에 보고한다.

이어 캠프의회는 주민발안의 내용을 검토한다. 캠프의회는 서명을 받은 지 9개월 이내에 상위법과의 합치 여부, 실행가능성, 연방권한과의 관계 등을 검토하여 주민발안의

유효성을 판정한다. 그리고 캠프의회는 서명을 받은 지 18개월 이내에 주민발안에 대해 찬성 또는 반대여부를 분명히 밝혀야 한다. 만일 반대하는 경우에는 주민발안과 동일한 형식으로 대안(代案)을 제시할 수 있다. 캠프의회 심의는 일관적 형식의 주민발안에 찬성하든 대안을 제시하든 모두 서명을 받은 지 30개월 이내에 종결되어야 한다.

캠프의회는 일반적 제안의 형식으로 발의된 주민발안을 찬성하는 경우에는 법조문을 작성한다. 캠프헌법의 개정에 관한 주민발안은 의무적 주민투표의 대상이지만, 캠프법에 관한 주민발안은 선택적 주민투표의 대상이다. 캠프의회가 반대하는 주민발안, 찬부의 결정 또는 심의기회를 넘긴 주민발안은 주민투표에 회부될 수 있다. 캠프의회가 대안을 마련한 경우에는 그 대안을 주민발안과 함께 주민투표에 부친다. 이 경우에 투표자들은 다음 세 가지 질문에 응답해야 한다.

〈질문 1〉 시민발안을 받아들입니까?

〈질문 2〉 대안을 받아들입니까?
〈질문 3〉 만약 시민발안과 대안이 모두 찬성을 얻는 경우, 둘 중 어느 쪽을 더 원하십니까?

〈질문 1〉과 〈질문 2〉 중 어느 한 쪽이 과반수의 찬성을 얻는 경우에는 과반수 찬성을 얻은 쪽으로 결정된다. 그러나 〈질문 1〉과 〈질문 2〉가 모두 과반수를 얻는 경우에는 〈질문 3〉에서 다수의 찬성을 얻은 쪽으로 결정된다.

일반적 제안형식의 시민발안이나

대안이 시민투표에서 선택된 경우에 캠프의회는 12개월 이내에 취지에 부합되는 법안을 작성해야 한다.

3) 제네바 캠프 소속 코원의 주민투표제

코원의회의 의결이 공포된 날로부터 〈표 3〉에 명시된 기일 내에 〈표 4〉와 같이 정해진 일정 수 유권자들의 요구가 있으면, 캠프정부는 코원의회의 의결에 대하여 주민투표를 실시한다. 주민투표에서 유효투표의 과반수 찬성을 얻지 못하면, 코원의회의 의결은 효력을 잃는다. 제네바 캠프의 코원들에서는 오직 선택적 주민투표제만 존재한다. 단, 확정된 예산 전체와 캠프정부의 승인을 얻은 코원의회의 긴급의결은 주민투표의 대상이 아니다.

4) 제네바 캠프 소속 코원의 주민발안제

제네바 캠프법은 프랑스어권 캠프들의 관례대로 코원의 주민발안제에 관해 비교적 자세히 규정하고 있다. 코원에서 주민발안을 제기하는 데 필요한 서명자 수는 〈표 4〉의 주민투표 요구 서명자 수와 동일하다. 제네바 캠프법은 코원의 주민발안의 대상사무들로 코원이 소유한 부동산의 건설·해체·취득, 도로의 개설과 폐지, 공공사업, 지역개발에 관한 조사, 공·사업에 근거한 재단의 설립, 사회·문화·스포츠·레크레이션 등의 시설 정비 등을 열거하고 있다. 이밖에 코원의 주민발안의 절차는 캠프의 주민발안절차와 거의 같다. **작성일자**

[社告]

독자 여러분의 글을 기다립니다

본 월간 「지방자치」(발행인: 정세욱 박사)는 우리나라에 지방자치가 실시되기 이전인 1989년 7월부터 오늘에 이르기까지 단 한 번의 결호 없이 매월 발행, 전국 각 요로에 보급해 오고 있습니다.

본지는 특히 광역단체(시·도청) 및 전국 시·군·구청 지방공무원의 지방행정 참고서로 활용되고 있으며 지방의회(광역, 기초의회)의 원들의 의정참고도서로 적극 활용되고 있습니다. 그밖에 언론계, 교육계, 금융계, 공공기관, 주요 단체 등에도 보급되고 있습니다.

아울러 본지에서는 지방공무원들의 행정업무 경험과 지방의원의 의정경험을 소개함으로써 독자들로 하여금 공감대를 갖게 하고자 합니다. 원고 매수에 관계없이 송고해 주시면 성심껏 편집하여 게재해 드리겠으며 채택된 원고에 한하여 소정의 기념품(시계)을 드리고자 하오니 많은 호응 바랍니다.

월간 지방자치 편집실

현대사회연구소

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XII)

시민참여의 기회구조와 운영실태

스위스의 입법과정은 크게 제안단계, 법안작성단계, 의회검증단계, 최종결정단계, 발효(發效)단계로 나누어볼 수 있는데, 시민은 이 다섯 단계에서 참여기회를 제도적으로 보장받는다. 이로 인해 스위스의 입법과정은 적어도 12개월 이상 수년에 걸쳐 느리게 진행되지만 법과 제도의 정당성을 높이고 법(정책)의 원만한 집행을 촉진시킨다. 연방내각은 법률의 초안을 마련하기 위해 종종 시민사회의 대표들을 포함한 10명~20명의 위원들로 구성된 전문가위원회를 설치한다. 현재 연방 수준에 약 4백개의 전문가위원회들에서 약 4천명의 주민이 자원봉사자로 일하고 있다. 전문가위원회에서 마련된 초안은 캠톤과 정당 및 관련 단체에 송부되어 검토된다. 자문과정에 초대되지 않은 사람들도 전문가 위원회에서 마련된 초안에 대해 의견을 개진하거나 수정안을 만들어 서면으로 제출할 수 있다.

안성호/대전대 교수, 행정학

스위스는 지구상의 어느 나라보다도 시민참여가 활성화된 나라이다. 물론, 스위스의 시민참여가 완벽한 상태에 이르러 이상적 민권사회를 구현하고 있다고 장담할 수는 없다. 그러나 스위스는 현존하는 나라들 중 정치행정과정에 질적으로나 양적으로 충실한 시민참여의 기회를 마련해 성공적으로 운영해 온 나라이다.

우리가 스위스 시민참여의 전모를 제대로 파악하기 위해서는 지난해 소개된 김희형 및 비집희형 직접민주제는 물론이고, 연방입법과정의 광범위한 자문절차(consultation procedure)와 코핀 수준에서 가장 두드러진 공적자원봉사(Milzverwaltung) 등을 두루 살펴보

아야 한다. 따라서 이번 호는 이런 점을 감안하여 스위스 시민참여의 주요 기회구조와 운영실태를 연방·캠톤·코핀 수준으로 나누어 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

1. 연방입법과정에서의 시민참여

스위스의 입법과정은 크게 제안단계, 법안작성단계, 의회검증단계, 최종결정단계, 발효(發效)단계로 나누어볼 수 있는데, 시민은 이 다섯 단계에서 참여기회를 제도적으로 보장받는다. 이로 인해 스위스의 입법과정은 적어도 12개월 이상 수년에 걸쳐 느리게 진행되지만 법과 제도의 정당성을 높이고 법(정책)의 원만한 집행을 촉진시킨다.

1) 제안단계

연방 수준의 입법과정은 흔히 캠톤들과 연방의회의원들 및 연방각료들의 발의(發議)로부터 시작된다. 물론, 유권자들과 이익집단들도 국민발안을 통해 연방헌법의 개정을 발의할 수 있다. 그러나 연방 수준에서는 일반 법률에 대한 국민발안이 인정되지 않는다. 유권자들과 이익집단들은 18개월 이내에 10만 명의 서명을 받아 입법방향만 제시하는 일반적 발의형식이나 구체적으로 작성된 초안형식으로 연방헌법의 개정안을 발의할 수 있다. 초안형식으로 발의된 연방헌법 개정안은 연방내각과 연방의회에서 변경될 수 없다.

2) 법안작성단계

연방내각은 법률의 초안을 마련하기 위해 종종 시민사회의 대표들을 포함한 10명~20명의 위원들로 구성된 전문가위원회를 설치한다. 현재 연방 수준에 약 4백개의 전문가위원회에서 약 4천명의 주민이 자원봉사자들로 일하고 있다. 전문가위원회에서 마련된 초안은 칸톤과 정당 및 관련 단체에 송부되어 검토된다. 자문과정에 초대되지 않은 사람들도 전문가 위원회에서 마련된 초안에 대해 의견을 개진하거나 수정안을 만들어 서면으로 제출할 수 있다. 연방사무처는 이해당사자들의 검토과정에서 제기된 의견을 수렴하여 다시 작성한 법안을 연방내각에 제출한다. 연방내각은 연방사무처로부터 받은 법안을 검토하여 이해당사자들의 의견을 좀더 수렴할 것인지, 아니면 법안을 연방의회에 제출할 것인지 결정한다.

다음 사례는 연방정부가 스위스 연대재단(Swiss Foundation of Solidarity)의 설립과 관련하여 법안 작성단계에서 이해당사자들의 의견 수렴과정을 소개한 것이다.

〈연방 수준의 자문절차: '스위스연대재단 설립' 사례〉

1997년 3월 당시 스위스연방 대통령이었던 아놀드 콜러(Arnold Koller)씨는 스위스 국내와 해외에서 빈곤과 재난에 처한 사람들과 인권유린을 당하는 사람들을 돕기 위해 스위스중앙은행이 보유한 금액 중 500톤을 기금으로 조성하여

스위스연대재단을 설립할 필요가 있음을 강조했다. 그는 기금에서 발생하는 매년 평균 수익 스위스 프랑의 수입 중 절반을 국내 사업에, 나머지 절반을 해외 사업에 쓰는 것이 바람직할 것이라고 밝혔다.

이에 따라 1997년 4월 연방 재무부는 다른 부(部)들과 연방의회 및 시민사회와의 의견 조율을 위해 재단 설립문제를 다룰 부서를 설치하였다. 이어 실무자들이 재단 설립에 관한 보고서를 작성하여 동년 10월 연방내각에 제출하였다. 이듬해 6월 연방내각은 재단 설립과 관련한 연방정부의 입장을 정리한 법안과 보고서를 확정지었다. 이어 1998년 7월부터 9월 중순까지 이 법안과 보고서에 대한 이해당사자들의 의견을 접수하였다. 이 기간 동안 접수된 의견은 총 113건이었다. 이 중 87건은 연방내각으로부터 의견제시를 요구받은 칸톤·코뮌·정당을 포함한 주요 단체들이 제시한 것이고, 나머지 25건은 의견제시를 요구받지 않은 단체들이 제시한 것이었다. 특히 NGO들은 영향력 강화를 위해 사전에 서로 의견을 조율하여 공동의 입장을 제시하였다. 같은 해 11월 각계의 의견을 모은 책자가 발간되었다.

스위스연대재단의 설립이념은 각계의 폭넓은 지지를 얻는 것으로 분석되었다. 스위스가 국내외의 소외집단들을 지원할 필요가 있다는 점에 대해서는 대체로 공감대가 형성되어 있음이 확인되었다. 그러나 재단의 설립시기와 정황이 적절치 않다는 비판이 만만치 않았다. 재단

설립이 거론된 시점이 1997년 미국의 유대인단체들이 2차대전 중 스위스정부에게 나찌독일과 유대인 난민들에 대해 취한 행동에 대한 대가로 배상금을 내놓으라는 압력을 가한 시기와 일치한 데 대한 거부감이 있었다. 많은 스위스인들은 2차대전 중 스위스정부가 나찌독일과 유대인 난민에 대해 취한 행동에 잘못이 있다고 생각지 않으며, 따라서 2차대전 중 저지른 잘못의 대가로 기금을 쓰는 것에 반대했다. 심지어 스위스국민당 등 일부 우익 정당들은 기금을 스위스 연금제도를 지원하는 데 써야 한다고 주장하고 이를 위해 국민발안을 제기하겠다고 밝혔다.

연방내각은 각계의 의견을 나름대로 수렴해 관련 헌법개정안과 법률안을 작성하여 연방의회에 제출하였다. 연방의회는 연방내각의 헌법개정안과 법률안에 대한 심의에 착수하였다. 연방의회의 심의과정에서 사회민주당은 일부 법안에 이의를 제기하였다. 게다가, 상원과 하원이 합의를 보지 못해 결국 연방내각이 제시한 헌법개정안과 법률안은 부결되었다.

이에 연방내각은 연방의회 심의과정에서 드러난 이견들을 고려하여 재단의 설립목적과 임무를 좀더 구체적으로 명시하는 등 법안을 다시 수정하는 작업에 착수하였다. 마침내 2000년 5월 연방내각은 재단이 스위스중앙은행이 보유한 500톤의 금액에서 얻은 수입을 빈곤·폭력·재난을 예방하고 치유하는 사업에 사용하도록 규정한 헌법개정

안과 재단의 운영에 관한 제반 사항을 규정한 법률안을 확정지었다. 이제 연방내각이 마련한 헌법개정안과 법률안은 일차적으로 연방의회의 승인을 기다리고 있다.

3) 의회검증단계

연방내각으로부터 개정안과 제안서를 넘겨받은 연방하원과 연방상원은 제각기 개정안 심의에 들어간다. 물론, 어느 원이 먼저 개정안을 다룰 지는 각 원의 선택에 달려 있지만, 여기서는 연방하원이 먼저 개정안을 다룬다고 가정하자. 연방하원은 관련 상임위원회가 있는 경우에는 상임위원회가, 상임위원회가 없는 경우에는 새로 여러 정당 출신의 의원들로 구성된 특별위원회가 연방내각이 작성한 개정안을 심의한다. 위원회는 심의과정에서 흔히 개정안의 수정을 제안한다. 위원회는 회기 중 개정안과 그에 대한 심의결과를 연방하원의 본회의에 상정한다. 연방하원 본회의는 개정안을 위원회의 제안에 기초하여 토론한 후 연방상원에 넘긴다. 연방상원은 연방하원의 심의결과와 토론을 참고하여 개정안을 심의한다. 이어 연방상원은 심의결과를 연방하원에게 보낸다. 이런 과정을 여러 차례 반복하여 양원(兩院)의 견해 차이가 해소되면, 각 원은 표결로 연방의회의 법률개정안을 확정한다. 그러나 양원의 견해 차이가 좁혀지지 않는 경우에 개정안은 자동 폐기된다. 이해당사자들은 의회검증단계에서 양원의원들을 상대로 로비할 수 있다. 때로 이해당사자들

은 양원의 관련 위원회에 초대되어 전문가들로서 견해를 밝힐 수 있다.

4) 최종결정단계

양원에서 채택된 헌법개정안과 국제조직에 가입하는 것은 반드시 국민투표에 회부된다. 그리고 양원에서 통과된 일반 법률은 100일 이내에 선택적 국민투표가 제기되지 않는 경우에 효력을 발한다. 그러나 양원에서 통과된 일반 법률은 이 기간 내에 유권자 5만명이나 8개 칸톤들의 요구가 있는 경우에는 국민투표에 부쳐져 최종 결정된다.

다음은 최근 스위스 국민이 연방정부의 오랜 숙원이던 스위스의 UN 가입을 승인한 국민투표 사례이다.

〈'스위스의 UN 가입을 승인한 국민투표' 사례〉

2002년 3월 4일 실시된 국민투표에서 스위스 국민은 스위스의 UN 가입을 승인하였다. 투표율 57.8%에 투표자 55%의 찬성, 11개 칸톤과 2개 반(半)칸톤의 찬성으로, 간신히 스위스의 UN 가입이 결정되었다. 만일 찬성으로 계산된 2개의 반칸톤 중 하나라도 반대 쪽에 섰더라면 이번에도 부결되었을 뻔하였다.

사실, 스위스는 이미 1986년 냉전 시대에 실시된 국민투표에서 투표자 75%의 반대로 UN 가입의 좌절을 맛보았다. 당시 다수의 스위스 국민은 스위스의 UN 가입이 스위스의 중립주의를 크게 손상시킬 것이며, 국민의 자유와 권리를 제한시

킬 것이라고 우려했다. 16년이 지난 지금까지도 이런 걱정을 하는 스위스인들이 적지 않은 실정이다. 최근의 국민투표 결과는 비록 스위스의 UN 가입으로 결말이 났지만 이런 우려가 여전히 남아 있음을 보여준다. 특히 6개의 반칸톤들 중 4개가 반대 편에 선 것은 독일어권의 작은 칸톤들에 사는 스위스인들의 강한 보수주의적 성향이 크게 바뀌지 않았음을 말한다.

스위스의 UN 가입 승인을 장담할 수 없는 상황에서 2002년 연두 기자회견을 통해 재무부장관 겸 올해의 대통령인 카스파 빌리저(Kaspar Viliger)씨는 스위스의 UN 가입이 연방내각의 최우선 정책임을 밝히면서 "금년을 스위스 UN 가입의 원년(元年)으로 만들자"고 국민에게 간곡히 호소하였다. 지난해 9.11테러사건 직후 연방내각이 UN 가입 건을 국민투표에 회부하겠다는 입장을 밝혔고, 곧바로 연방의회가 압도적 다수로 UN 가입을 의결하고서도 마음이 놓이지 않아 코피 아난(Kofi Annan) UN 사무총장까지 초대하여 국민을 설득시켜야 했던 저간의 사정은 국민을 명실상부한 주권자로 만드는 스위스 직접민주주의를 도외시키고는 이해하기 힘든 것이다.

연방정부의 이런 노력이 헛되지 않아 2002년 3월 4일 국민투표에서 스위스의 UN 가입이 결정되자, 스위스연방의 외무부장관 조셉 다이스(Joseph Deiss)씨는 "이는 온 나라의 승리"라고 선언하였다.

5) 발효단계

일반 법률에 대한 국민투표의 경우에는 투표자들 다수의 지지로 법률이 효력을 발한다. 그러나 헌법개정에 대한 국민투표의 경우에는 이중다수(二重多數)의 지지, 즉 다수 투표자들과 다수 칸톤들의 지지를 얻어야 헌법개정이 효력을 발한다.

2 칸톤 수준에서의 직접민주주의를 통한 시민참여

칸톤의 정치적 권리는 연방 수준의 정치적 권리와 근본적으로 비슷하다. 주민은 선거권과 피선거권을 가지며, 주민발안권과 주민투표권을 행사하고, 당국에 요구·진정·고충을 청원할 수 있다. 단, 연방 수준에서와 달리, 7개 칸톤 주민은 칸톤의회 또는 칸톤 내각의 전면개편을 요구하는 주민소환권을 행사할 수 있다.

1) 선거

칸톤 수준의 선거권이 연방 수준의 선거권과 다른 점은 7명의 연방 각료들이 연방의회에서 간선(間選)되는 데 반해 5명~9명의 칸톤각료들은 주민에 의해 직선(直選)된다는 것이다.

2) 주민투표

대다수 칸톤들에서 주민은 칸톤 의회가 통과시킨 법률이나 의결한 사항을 취소하도록 요구할 수 있다. 주민이 칸톤정부에 행사하는 가장 중요한 통제수단은 일정책 이상의 예산이 소요되는 사업이 의무적 또

는 선택적 주민투표에 회부되는 이른바 재정주민투표(financial referendum)이다. 예컨대, 취리히 칸톤에서는 칸톤정부가 단년에 3백만 스위스 프랑(약 24억 원)이 드는 사업이나 매년 3십만 스위스 프랑(약 2억4천만 원)이 드는 계속사업을 수행하는 경우에 반드시 주민투표를 통해 승인을 받아야 한다. 칸톤정부의 활동계획이나 법에 규정된 면허나 허가를 내주는 것도 주민투표에 회부될 수 있다. 칸톤정부가 자문절차(consultation procedure)에서 연방정부의 핵발전소 건설계획 등에 대하여 표명할 자신의 입장을 정하기 위해 주민투표를 실시하기도 한다. 이처럼 칸톤 수준에서 주민투표가 다양한 형태로 빈번하게 실시되는 것은 연방 수준의 발달된 자문절차의 광범위한 의견청취 기능을 어느 정도 대체한다고 볼 수 있다.

3) 주민발안

칸톤 수준에서는, 연방 수준에서와 달리, 주민이 헌법뿐만 아니라 일반 법률에 대해서도 제·개정 및 폐지를 요구하는 발안권을 행사할 수 있다. 심지어 일부 칸톤들에서는 단 한 명의 주민이 칸톤의회의 동의를 얻어 발안권을 행사할 수도 있다. 칸톤의회는 주민발안에 대해 이견이 있을 경우에 대안(counter proposal)을 제시하기도 한다. 이 경우에 주민이 제시한 발안과 함께 칸톤의회의 대안이 주민투표에 회부된다.

다음은 취리히 칸톤의회가 제시

한 대안이 주민이 제기한 발안을 누르고 채택된 '상속세 폐지 주민발안' 사례이다.

〈취리히 칸톤의 '상속세 폐지 주민발안' 사례〉

1997년 9월 15일부터 11월 14일까지 한 달 동안 취리히 칸톤의 남세 자연맹 대표들은 '상속 및 자본이전세 폐지 주민발안'을 제기하는데 필요한 1만명의 서명을 받아 칸톤정부에 제출했다.

같은 기간에 주택소유자들의 이익을 대변하는 한 단체는 '합리적 상속세를 위한 취리히 칸톤의 주민발안'이라는 또 하나의 주민발안을 제기했다. 이 단체가 제기한 주민발안은 상속세 및 자본이전세를 전면 폐지하지는 남세자연맹의 주민발안보다 좀 온건한 것이었다. 이 단체는 배우자와 자손에게 재산을 상속하고 자본을 이전하는 경우에만 세금을 면제하지는 것이었다. 이 단체는 '발로 찍는 투표'(voting by foot)의 논거를 들어 자신들의 발안이 부유한 노인들로 하여금 자식들의 상속세 면제를 위해 이웃 칸톤들로 이사하는 것을 예방하고, 취리히 칸톤을 새로운 이주자들에게 좀더 매력적인 곳으로 만들 것이라고 주장했다. 더불어, 이 단체는 이 발안이 취리히에서의 부동산 구입을 더 매력적이게 만들고, 주택이나 가족기업을 소유한 가족들에게 조세부담을 경감시킬 것이라고 주장했다.

1998년 2월 칸톤의회는 남세자연맹이 제기한 '상속 및 자본이전세 폐지 주민발안'을 다소 완화한

대안을 마련하였다. 칸톤의회의 대안은 기업을 상속할 경우에 80%의 세금을 면제하고 세금의 누진율도 낮추자는 것이었다. 주택소유자들의 이익을 대변하는 단체는 이처럼 칸톤의회가 자신들의 발안보다 더 강한 대안을 내놓자 이미 제기한 발안을 철회했다.

주민발안과 칸톤의회의 대안이 함께 투표에 부쳐질 주민투표 일정이 잡히자, 칸톤정부는 투표자들에게 주민발안과 칸톤의회의 대안을 모두 거부할 것을 권고했다. 주민발안이 통과되는 경우에는 무려 4억 스위스 프랑(약 3천2백억 원)의 세수 감소가 초래되어 다른 세금들에서 평균 14%의 증세가 불가피하다고 경고했다. 칸톤의회는 대안이 통과되는 경우에도 2억3천5백만 스위스 프랑(약 1천8백8십억 원)의 세수 감소로 인해 다른 세금들을 평균 8% 올릴 수밖에 없다고 강조했다. 칸톤정부는 어느 안이 채택되더라도 모든 납세자들에게 부정적 영향을 미칠 것이며, 취리히 칸톤의 경제를 어렵게 만들 것이라고 경고했다.

칸톤정부의 이런 설득과 경고에도 불구하고, 1999년 11월 실시된 주민투표의 결과는 칸톤의회에 대한 반대 53%로 결말이 났다. 취리히 시민은 칸톤의회에 대한 선택한 것이다.

4) 칸톤 수준 직접민주주의의 계량적 측면

유권자 수에서 주민투표의 요구

서명자 수가 차지하는 백분비는 칸톤에 따라 0.8~5.6%로 다양하다. 매년 칸톤 당 약 4건의 주민투표가 실시되고, 1건 가량의 주민발안이 제기된다. 칸톤 수준의 선택적 주민투표 채택율은 48%로서 연방 수준의 의무적 주민투표 채택율과 거의 같다. 그러나 칸톤 수준에서 의무적 주민투표의 채택율은 88%로 연방 수준의 의무적 국민투표 채택율 75%보다 약 13% 높다. 그리고 칸톤 수준에서 주민발안의 채택율은 30%로서 연방 수준의 국민발안 채택율의 거의 3배에 이른다. 이는 칸톤 수준에서 투표에 회부되는 이슈들이 연방 수준의 국민투표에 회부되는 이슈들보다 논쟁의 여지가 다소 적기 때문이다.

3. 코핀 수준에서의 주민참여

일반적으로 주민총회 중심의 집행회 직접민주주의 전통은 독일어권과 래토-로만어권 코핀들에서 강하다. 반면에 프랑스어권과 이탈리아어권 코핀들은 주민총회와 주민투표 및 주민발안의 전통이 다소 약하며, 작은 코핀들일지라도 대의민주제를 선호하는 경향이 있다. 그러나 코핀들의 정부형태를 결정하는 좀더 중요한 중요한 요인은 인구규모이다. 인구 2만 명을 기준으로 작은 코핀들과 큰 코핀들로 구분하여 코핀들의 주민참여 기회구조를 개관하면 다음과 같다.

1) 작은 코핀

주요 입법활동이 주민총회를 통

해 이루어진다. 유권자들은 주민총회에 참석하여 행정위원회 위원들을 비롯한 주요 공직자들을 선출하고 행정위원회와 주민이 제출한 의안과 주요 법안 및 청원을 결정한다. 행정위원회의 위원들을 비롯한 선출된 공직자들은 시간제 자원봉사자들이다. 전일제 유급직원은 매우 적다. 따라서 코핀행정은 다수의 자원봉사자들과 소수의 유급직원들에 의해 수행된다.

스위스에서는 매우 많은 공적 직무와 기능이 자원봉사자들에 의해 수행된다는 점에서 독특하다. 스위스에서 공직자원봉사의 적극적인 활용은 주민 수가 고작 수백 명에 불과한 초미니 코핀들까지도 자치정부의 꾸릴 수 있도록 만든다.

다음 사례는 작은 코핀에서 주민참여의 어떻게 이루어지며, 공직자원봉사가 코핀정부의 운영에 어떤 역할을 수행하는지 보여준다.

〈탈빌 코핀의 공직자원봉사 사례〉

취리히 칸톤에 소속된 탈빌(Thalwil)은 1만5천5백명의 작은 코핀이다. 탈빌은 주민 중 7천명이 매일 인근 취리히 시에 일차리와 공부를 위해 출퇴근하는 전형적인 교외지역 코핀이다. 탈빌 주민은 선거권과 피선거권을 가진다. 주민은 주민총회에서 8명의 행정위원회 위원과 시장, 학교위원회 위원, 감사위원과 감사위원장, 건축위원회 위원, 사회보장국 위원, 보건국 직원, 각 행정부서장, 부채상환직원, 일반치안판사를 직접 선출한다. 주민은 주민총회와 주민투표에서 투표권을

행사한다. 주민은 코빈조례(Gemeindeordnung)의 제·개정과 일정 금액 이상의 예산이 소요되는 사업을 직접 승인한다. 주민은 주민총회에 참여하여 별도의 주민투표를 요구할 수 있다. 그리고 주민은 주민총회를 통해 코빈행정 전반을 감독하며, 광범위한 입법 및 재정적 권한을 행사한다.

주민총회에서 선출된 행정위원회 위원들은 행정명령을 발하고 행정부서를 분장하며, 각종 위원회위원들을 선임한다. 물론, 행정위원회 위원들과 행정위원회가 선임한 각종 위원회 위원들은 대부분 자원봉사자들이다. 현재 탈빌 코빈에는 행정위원회 이외에 약 40개의 위원회와 재단 등이 있다. 그 규모는 1명에서 90명에 이르는데, 보통 6~10명 정도이다. 따라서 인구 1만5천5백명에 불과한 작은 마을에서 수백명의 주민이 자원봉사로 공직을 맡고 있는 셈이다.

2) 큰 코빈

입법업무가 부분적으로 주민에 의해 선출된 코빈회의의원들에게 위임된다. 그러나 코빈회의의 중요한 결정들은 반드시 주민투표에 회부된다. 이밖에도 코빈회의의 크고 작은 결정들은 주민의 요구가 있는 경우에 주민투표에 부처진다. 그리고 주민은 주민발안권을 행사할 수 있다. 행정위원회의 위원들은 역시 주민이 직접 선출한다. 단, 프랑스 어권의 네샤텔 칸톤의 행정위원회 위원들은 예외적으로 코빈회의에서 간선(間選)된다. 행정위원회 위원들

은 소액의 보수를 받으며 전일제로 근무한다. 행정은 다수의 전일제 유급직원들과 소수의 자원봉사자들에 의해 수행된다.

다음은 스위스 최대도시 취리히 코빈의 직접민주제와 근래 처리된 주민투표 사례를 정당의 역할을 중심으로 살펴본 것이다.

<취리히 코빈 직접민주제와 주민투표 사례>

1) 취리히 코빈의 직접민주제

인구 36만명의 스위스 최대도시 취리히 코빈은 매우 정교한 직접민주제를 갖춘 대표적인 독일어권 도시이다. 취리히 코빈은 직접민주적 개방성(direct-democratic opening)이 비교적 높은 의무적 주민투표제, 선택적 주민투표제, 주민발안제, 개인발안제를 두루 갖추고 있다.

취리히 코빈의 유권자들은 코빈조례의 제·개정과 함께 중요한 공공지출을 주민투표를 통해 직접 결정한다. 한꺼번에 1천만 스위스 프랑(약 80억원)이 넘는 지출 또는 매년 50만 스위스 프랑(약 4억원)이 넘는 지출은 의무적 주민투표 사항이다.

의무적 주민투표 사항이 아닌 지방의회의 결정에 대한 주민투표는 결정이 내려진 동일 회기(會期)에 코빈회의 의원들의 다수가 주민투표에 부처기로 의결한 경우와 코빈회의의 의결이 공포된 지 20일 이내에 4천명의 유권자거나 코빈회의 의원들 1/3이 요구하는 경우에 실시된다.

취리히 코빈의 4천명의 유권자들

은 6개월 이내에 서명을 모아 주민발안을 제기할 수 있다. 만일 제기된 주민발안이 의무적 주민투표 사항에 해당되는 경우에는 주민투표에 부처지고, 선택적 주민투표 사항에 해당되는 경우에는 코빈회의에서 결정된다. 후자의 경우에 코빈회의의 결정은 역시 코빈회의의 의결이 있는 동일 회기에 코빈회의 의원들의 다수가 주민투표에 부처기로 결정된 경우와 코빈회의의 의결이 공포된 지 20일 이내에 4천명의 유권자거나 코빈회의 의원들 1/3이 요구하는 경우에는 주민투표에 회부된다.

심지어 취리히 코빈의 유권자들은 개인적으로 코빈회의에 의제를 상정하는 이른바 개인발안(Einzelinitiative)권을 행사할 수 있다. 유권자가 제기한 개인발안이 125명의 코빈회의 의원들 중 42명의 지지를 얻은 경우에는 코빈 행정위원회에 보내진다. 개인발안을 접수한 코빈 행정위원회는 18개월 이내에 코빈회의에 상정할 의제로서 적합한 발안으로 만들어 코빈회의에 제출한다. 코빈회의에 접수된 개인발안은 다시 코빈의원 42명의 지지를 얻은 경우에 어느 주민발안과 동일한 절차를 거쳐 처리된다.

2) 취리히 코빈의 주민투표 사례
1997년 11월 23일 취리히 코빈에서는 다음 다섯 가지 코빈 이슈들에 대해 주민투표가 실시되었다.

- 주민발안권 확대를 위한 코빈법 개정 건
- 교실 증축을 위한 1천7백5십만 스위스 프랑(약 140억원) 신용대부 건

<표 1> 취리히 코빈의 주민투표(1999. 11. 27) 이슈들에 대한 정당들의 입장

| 구분 | 주민발안권 확대 | 교실 증설 | 지하주차장 설치 | 가스공급 민영화 | 영업시간 연장 |
|--------|----------|-------|----------|----------|---------|
| 사회민주당 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 자유 | 자유 |
| 진보민주당 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 |
| 스위스국민당 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 |
| 기독교민주당 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 |
| 독립당 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 | 찬성 |
| 독새당 | 찬성 | 찬성 | 반대 | 반대 | 찬성 |
| 여성정치당 | 찬성 | 찬성 | 반대 | 자유 | 자유 |
| 스위스민주당 | 찬성 | 반대 | 반대 | 반대 | 반대 |
| 대안목록당 | 찬성 | 찬성 | 반대 | 반대 | 반대 |
| 신교국민당 | 찬성 | 찬성 | 반대 | 찬성 | 찬성 |

<표 2> 취리히 칸톤의 주민투표(1999. 11. 27) 이슈별 찬성률

| 이슈 | 찬성률(%) |
|----------|--------|
| 주민발안권 확대 | 81.1 |
| 교실 증축 | 67.1 |
| 지하주차장 설치 | 68.7 |
| 가스공급 민영화 | 66.9 |
| 영업시간 연장 | 67.1 |

- 주차시설 전체 규모를 늘이지 않는 조건으로 지하주차장을 설치하는 건
 - 도시가스 공급의 부분 민영화 건
 - 가게의 영업시간 1시간 30분(오후 6시 30분에서 8시)로 연장 건
- 연방정부를 구성하는 4대 정당들은 위의 다섯 가지 쟁점들에 대해 큰 의견차이가 없었다. 단, 사회민주당이 두 가지 쟁점에 대해 다른 입장을 취해 유권자들에게 찬반을 권고하지 않고 자유롭게 투표할 것을 중용하였다. 사회민주당이 이견을 표명한 두 가지 쟁점들은 좌익들에게 다소 논란을 야기하는 사안들이었다. 도시가스 공급의 민영화는 이념적으로 사회민주당에게 달

가운 것이 아니었고, 가게 영업시간의 연장 역시 직원노동조합과의 관계를 고려할 때 사회민주당에게 거부감을 주는 것이었다. 그러나 사회민주당은 지역경제의 사정을 감안하여 두 이슈들에 대해 유권자들에게 반대를 권유하는 대신 유권자들의 자유의사에 맡기는 실용주의적 입장을 취했다. 사실, 지하주차장 설치 건도 사회민주당이 오랫동안 반대해 온 사안이었다. 그러나 사회민주당은 주차시설의 전체 규모를 늘이지 않는다는 조건을 달아 이견에 대해 찬성하는 입장을 취했다. 그리고 4대 정당들 이외에 군소 정당들은 제각기 다섯 가지 이슈들에 대해 자신들의 이념과 선호에 따라

입장을 정하여 유권자들에게 찬반을 권유했다. 1997년 11월 27일 주민투표에 부처진 다섯 가지 이슈들에 대한 취리히 코빈의 정당들의 입장은 <표 1>과 같다.

투표율은 31.6%였다. 이는 지난 60년 동안 스위스 전체 코빈 수준의 평균 투표율 46.8%보다 훨씬 낮은 수준이다. 이처럼 저조한 투표율은 일차적으로 4대 정당들이 별다른 이견을 보이지 않았을 만큼 주민투표에 부처진 이슈들이 큰 논쟁을 야기하지 않았던 데 기인한 것으로 보인다.

주민투표의 결과는, <표 2>에서 보는 바와 같이, 다섯 가지 이슈들 모두 투표자들의 2/3 이상의 지지로 채택되었다. 이처럼 높은 찬성율은 주요 정당들이 주민투표에 회부된 이슈들에 대해 거의 일치된 견해를 표명한 때부터 이미 예견된 것이었다. 그리고 가장 높은 지지율을 보인 이슈는 주민발안권의 확대 건이었다. 직접민주제에 대한 스위스인들의 강한 애착을 엿볼 수 있는 대목이다. **지방저자**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIII)

시민투표와 시민발안의 성격

스위스에서 시민투표와 시민발안을 통해 시민이 직접 결정하지 못할 쟁점은 사실상 존재하지 않는다. 캔톤과 코뮌은 물론 연방의 시민투표와 시민발안만 살펴보더라도 그 쟁점들이 실로 광범위한 분야에 걸쳐 있음을 한눈에 알 수 있다. '자동차의 안전벨트 사용 의무화', '고속도로 주행속도 130km 상향조정' 처럼 비교적 사소한 사안으로부터 '연간 12회 차량교통 없는 일요일 지정', '양심적 병역거부자', '핵발전소 건설계획 중지', '남녀평등권', '연방에너지정책', '습지보호를 위한 군사기지 폐쇄', '4주간 유급휴가제', '주 40시간 근무제', '세입자 보호', '외국인 거주자 수의 감축', '부가가치세 도입' 등과 더불어 심지어 '군대 폐지', 'UN 가입' 과 같이 국가적 중대 사안에 이르기까지 온갖 정책쟁점들을 시민이 직접 결정하는 스위스 직접민주주의는 기껏 몇 년에 한 번씩 선거투표에 참여하는 것만을 참정권 행사기회로 여기는 데 익숙해진 우리에게 경이감마저 불러일으킨다.

안성호/대전대 교수, 행정학

정치적 의제설정과 직접민주주의

스위스에서 시민투표와 시민발안을 통해 시민이 직접 결정하지 못할 쟁점은 사실상 존재하지 않는다. 캔톤과 코뮌의 시민투표와 시민발안은 고사하고 연방의 시민투표와 시민발안만 살펴보더라도 시민투표와 시민발안에서 다루는 쟁점들이 실로 광범위한 분야에 걸쳐 있음을 한눈에 알 수 있다.

'자동차의 안전벨트 사용 의무화', '고속도로 주행속도 130km 상향조정' 처럼 비교적 사소한 사안으로부터 '연간 12회 차량교통 없는 일요일 지정', '양심적 병역거부자', '핵발전소 건설계획 중지', '남녀평등권', '연방에너지정책', '습

지보호를 위한 군사기지 폐쇄', '4주간 유급휴가제', '주 40시간 근무제', '세입자 보호', '외국인 거주자 수의 감축', '부가가치세 도입' 등과 더불어 심지어 '군대 폐지', 'UN 가입' 과 같이 국가적 중대 사안에 이르기까지 온갖 정책쟁점들을 시민이 직접 결정하는 스위스 직접민주주의는 기껏 몇 년에 한 번씩 선거투표에 참여하는 것만을 참정권 행사기회로 여기는 데 익숙해진 우리에게 경이감마저 불러일으킨다.

스위스에서는 어떤 쟁점이 정치적 의제로 설정될 가치가 있는가를 결정하는 일은 일반시민과 정당 및 사회단체의 몫으로 간주된다. 스위스 정치인들도 때로 사소한 쟁점들이 시민투표에 회부되어 직접민주주의가 과잉부하에 걸리고 성가신 쟁점들이 시민발안으로 제기되는

1) 징계결정 : 중앙징계위원회(대통령, 국회, 대법원 각 3인씩 추천)

2) 징계내용 : 파면, 정직, 감봉, 견

3) 징계위원회 결정불복시 : 고등징계소 가능

1. 협의회 입장

1)에 대해 협의회는 일찍부터 주민징계제도에 반대하는 입장을 분명히 하고 있다. 그 반대사유로는 무엇보다도 주민소환제 요소를 가미하여 새로운 제도로 보이나 선진 제국 주민소환제보다 더한층 강화된 주민소환제 수단이며 주민소환제는 일정수준의 주민발의와 투표율(예, 40% 이상)이 요건이 까다롭게 되어 있으나 주민소환제도는 주민발의(20% 이상) 뿐만 아니라 외부기관인 법적 감사관, 감사원 등에 의해서도 징계청구 가능하도록 되어 있으며 징계결정권이 아닌 중앙에서 구성된 중앙징계위원회에서 결정하는 문제를 들고 있기 때문이었다.

따라서 단체장에 대한 징계발의와 회담발의 우려되며 정치·사회적으로 완속되지 못한 현실에서 정치보수 상대후보 등에 의해 악용될 소지 많고 마음만 먹으면 법적 감사관 감사원이 개입하여 징계청구 효과 등 단체장 통제수단으로 이용될 수 있다고 보인다.

또한 임명직이 아닌 선거직을 중앙에서 구성한 징계위원회가 징계를 결정하는 것은 민주적인 정당성의 부족도 있으며 비리단체장은 사법회 선거에 의한 책임추궁이 민주적이지

고 중앙정부(징계위원회)가 단체장에 대한 징계를 판단하는 것이 지방자치 본질에 위배되며 선진국에서조차 그에를 찾아보기 힘든 제도로서 굳이 주민소환제 수단이 필요하다면 외국과의 예와 같이 주민소환제도를 도입하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

5. 주민소환제 도입 찬성

1) 도입배경

원칙적으로 주민에 의한 자치단체장에 대한 통제수단이므로 주민청구 징계제도와는 달리 반대할 명분이 없다.

2) 주민소환제의 요건과 절차

주민소환제의 경우 이를 법제화하는 과정에서 상대후보자 등에 의한 악용 여지가 없도록 하는 요건을 엄격하게 통제할 필요가 있으며 유권자 20% 이상 발의, 30% 이상의 투표율과 투표자의 50% 이상 찬성 등 그 요건을 엄격하게 규제해야 한다. 단, 취임 후 1년 이내, 임기 만료 6개월 이내에는 소환할 수 없으며 소환이 있는 후 6개월 이내에는 재소환할 수 없도록 한다.

주민소환의 절차는, 지방자치단체장의 경우 지방자치단체의 유권자 3분의 1 이상의 참여로 과반수의 찬성을 얻은 경우에 주민소환이 결정된 것으로 보며, 발의된 지 30일 이상 지난 다음에 투표를 하도록 하고 늦어도 60일 이내에 투표를 하도록 하여 주민소환의 발의와 투표 사이에 일정한 냉각기간을 두도록 하는 것이 바람직하다는 의견이다.

3) 외국의 사례

외국의 사례로는, 일본의 경우 주민소환권을 인정하고 있으며, 미국은 샌디에고시 등 일부 자치단체, 독일은 노르트라인-베스트팔렌주 등 일부 자치단체에서 단체장에 대한 소환제도를 규정하고 있고, 그 외에 대만과 필리핀 등에서 채택하고 있으나 물론 전세계적으로 보아 보편화되어 있는 제도는 아니다.

일본의 사례를 들어보면, 1957년 북강현지사(福岡縣知事) 해직청구의 경우 현 규모의 대규모 서명운동 과정에서 서명수집의 곤란성, 중앙정치권으로부터의 압력, 찬·반파간의 갈등, 불매운동 등 복잡한 양상을 낳았고, 1965년 동경도의회 해산청구사건의 경우 역시 사태가 복잡해져 결국 의회해산특별법의 제정을 통하여 정치적으로 해결된 바 있다.

미국의 경우, 로스앤젤레스시는 미국 최초로 주민소환제도를 채택한 지방정부(1903년)이며, 오레건주는 최초의 주(1908년)로서, 지금까지 18개 주에서 채택·시행하고 있으며, 캘리포니아주의 경우에는 주정부를 비롯한 대부분의 지방정부에서 채택 운영하고 있다(캘리포니아주의 경우에는 취임 3개월 전, 현직 임기 만료 6개월 이내, 주민소환이 있는 후 6개월 이내에는 재소환이 불가하도록 규정하고 있다). 그러나 주민소환제도는 심리적 효과를 거두는 것이 일반적이고, 그것이 실제로 행사되는 경우가 드물지만, 실제 행사되는 경우에도 사회적·정치적으로 큰 파장을 일으켜 세운을 분분케 하였다. **김영석**

〈표 1〉 연방 수준의 시민투표와 시민발안(1848년-2002년)

| | |
|-------------------------|--------|
| ○ 의무적(헌법적) 시민투표 | |
| · 시민투표에 부처진 연방의회의 헌법개정안 | 212건 |
| · 시민과 칸톤에 의해 승인된 헌법개정안 | 155건 |
| · 거부된 헌법개정안 | 57건 |
| ○ 시민발안 | |
| · 제출된 시민발안 | 242건 |
| · 철회되거나 효력이 상실된 시민발안 | 71건 |
| · 미결정 시민발안 | 24건 |
| · 시민투표에 회부된 시민발안 | 147건 |
| · 시민투표에서 채택된 시민발안 | (13건) |
| · 시민투표에서 거부된 시민발안 | (134건) |
| · 시민투표에 회부된 연방의회의 대안 | 30건 |
| · 시민투표에서 채택된 대안 | (20건) |
| · 시민투표에서 거부된 대안 | (10건) |
| ○ 선택적(법률적) 시민투표 | |
| · 연방의회에서 통과된 법안 | 2,098건 |
| · 시민투표에 회부된 법안 | 141건 |
| · 시민투표에서 채택된 연방의회의 법안 | (72건) |
| · 시민투표에서 거부된 연방의회의 법안 | (69건) |

자료 : C2D, University of Geneva

것을 못마땅하게 여긴다. 그러나 스위스 정치인들은 어느 단계라도 특정 쟁점을 일정한 요건을 갖추어 의제로 제기할 권리가 있음을 인정한다.

예컨대, 1980년대 말 일부 연방자료들은 '군대 폐지' 국민발안이 나라의 독립과 중립을 수호해야 할 연방의 본질적 기능을 부인하는 것이므로 위헌(違憲)이라고 주장했다. 그러나 연방내각은 숙고 끝에 이 국민발안을 국민투표에 회부하기로 결정했다. 스위스의 연방내각은 '군대 폐지'라는 중대한 사안에 대해 스위스 국민이 최종 입법자로서 현명한 결정을 내릴 것으로 굳게 믿었던 것이다.

스위스의 연방의회는 시민발안으

로 상이한 문제들을 하나의 제안으로 뭉뚱그려 제시하지 못하도록 제한한다. 그래서 한번에 하나의 안건에 대해서만 시민발안을 제기할 수 있도록 한다. 만일 시민발안이 두 가지 이상의 문제들을 포함하는 경우에는 각각 분리시켜 하나씩 투표에 부치도록 하고 있다. 그러나 이 밖에 연방의회는 여간해서 시민발안의 내용이 헌법 영역에 속하지 않는다는 이유로 시민발안을 기각하지 않는다. 이런 의미에서 스위스의 연방헌법은 제정자들의 입법정신을 보전(保全)하는 역사적 문서라기보다는 시민과 의회가 비교적 자유롭게 개정할 수 있는 일종의 '오픈 북'(open book)과 같다. 그 결과, 오늘날 스위스 연방헌

법은 중요한 원칙들과 덜 중요한 규정들이 혼재된 헌장(憲章)과 유사하게 되었다.

이처럼 어느 안건이라도 제한 없이 정치적 의제로 설정될 수 있는 것이야말로 스위스 직접민주주의의 가장 중요한 특징이다. 정치적 의제의 개방성은 대의민주주의론이 아직껏 해결하지 못한 난제이다. 대의민주주의에서 지배적 정치엘리트들은 종종 자신들의 권력 약화를 초래할 안건이 정치적 의제로 상정되는 것을 교묘히 차단한다. 실로, 성가신 안건이 의제로 상정되는 것을 차단하는 정치. 이른바 "비의제(非議題)의 정치"(politics of non-issues)는 대의민주적 권력정치의 숨겨진 간계이다. 직접민주주의는 대의민주주의의 이런 문제점을 효과적으로 시정한다.

준직접민주주의의 나라 스위스에서 행정부와 의회가 정치적 의제 설정을 독점하거나 완벽히 통제할 수 없음을 공지의 사실이다. 스위스에서는 '군대 폐지'와 '외국인의 거주지 제한' 및 '술과 담배의 광고 금지' 등과 같이 정치엘리트들의 견해와 상치되는 안건일지라도 시민발안에 의해 정치적 의제로 상정된다.

시민투표와 시민발안의 활용실태

1848년 스위스연방의 출범 이후부터 2002년 6월 13일까지 연방 수준에서 총 500건의 시민투표(시민발안에 대한 시민투표 포함)가 실시되었는데, 이 중에서 240건이 승인되었고, 260건이 거부되었다. 그

동안 연방 수준에서 처리된 시민투표와 시민발안을 처리 유형별로 정리하면 〈표 1〉과 같다.

1848년 스위스연방이 출범한 이후 2002년 6월 13일까지 연방의회가 제안한 212건의 헌법개정안들 중 57건이 연방의회에서 거부되었다. 스위스 투표자들이 연방의회의 헌법개정안 4건 당 1건 이상을 거부한 셈이다. 이는 스위스 투표자들이 연방정부의 권한 강화에 다소 회의적 내지 소극적 입장을 견지해 왔음을 뜻한다.

이 기간에 연방 수준에서 제기된 시민발안은 총 247건이었는데, 이들 중 71건이 법적 이유 등으로 무효 처리되거나 철회되었다. 철회된 시민발안들 중 일부는 발안자들에 의해 당국과 함께 대안을 작성하기 위해 협상하는 과정에서 취소된 것들이다. 결정이 미루어진 시민발안이 24건, 시민투표에 회부된 시민발안이 147건이었다. 그리고 시민투표에 회부된 시민발안 147건 중 13건이 최종적으로 승인되어 채택률은 약 9%로서 매우 저조한 것으로 나타났다. 그러나 연방의회가 제시한 30건의 대안들 중 20건이 시민투표를 통해 승인되어 채택률이 67%에 이른다.

선택적 시민투표가 연방의회의 일상적 입법활동에 대한 시민통제 수단이기 때문에, 연방의회는 의결한 법률안이 시민의 불만을 사서 시민투표에 회부되는 것을 막기 위해 의사결정과정에서 많은 신경을 쓴다. 게다가, 연방의회에서 의결된 법안에 불만을 품은 시민이나 단체

시민투표와 시민발안은 시민이 직접 행정부와 의회의 정책을 시정한다는 점에서 공통점을 갖지만, 근본적으로 다른 기능을 수행한다. 시민투표, 특히 선택적 시민투표가 시민에게 정부가 제시한 제안들에 대해 반대할 기회를 제공한다면, 시민발안은 대체로 정부의 의사에 반해 헌법을 변경시키려는 좀더 능동적인 시민참여수단이라고 할 수 있다. 따라서 시민투표가 정부가 추진하려는 정책에 제동을 거는 효과를 낸다면, 시민발안은 정부정책의 혁신을 촉구하는 효과를 발휘한다고 하겠다. 시민투표는 일반적으로 현상유지를 고무하는 경향이 있다. 이는 스위스에서 당초 시민투표제의 확산을 주도한 세력이 진보주의자들이었다는 사실을 상기할 때 역사의 아이러니가 아닐 수 없다. 그러나 시민투표가 곧 보수주의나 보수파를 뜻하는 것은 아니다. 사회민주주의자들과 환경운동가들과 같은 정치적 좌익도 시민투표를 통해 이익을 보는 경우가 있기 때문이다.

가 90일 이내에 5만 명 이상의 서명을 받는 일은 쉽지 않다. 이런 이유로 연방의회에서 통과된 법안 2098건 중 약 7%인 141건만 시민투표에 회부되었다. 그리고 일단 시민투표에 회부된 법안 141건 중 거의 절반인 69건이 부결되었다.

요컨대, 연방수준의 시민투표와 시민발안은 적어도 다음과 같은 몇 가지 특징들을 지니고 있다. 먼저, 연방의회의 헌법개정안들은 주로 새로운 연방정부의 권한을 강화시키기 위한 법적 기반을 마련하려는 것들로서 3건 당 1건 꼴로 거부되었다. 시민발안을 통해서 연방의 권한을 강화하려는 시도가 성공할 가능성은 9% 정도에 불과하다. 또한, 일반 법률에 대한 선택적 시민투표의 효과는 수치상으로는 미미한 것처럼 보이지만 실상은 그렇지 않다. 시민투표에 회부된 7%의 법안들은 대체로 논란이 많은 중요한 사안들을 다루는 것들이어서 일단 시민투표에 부처지면 시민투표를 요구한 반대자들의 의사대로 부결될 가능

성이 높다. 연방의회는 이 점을 잘 알고 있기 때문에 의결하기 전에 관련 이익집단·정당·칸톤 등 이해당사자들의 의견을 충분히 수렴하려고 노력한다.

시민투표와 시민발안의 상이한 효과

시민투표와 시민발안은 시민이 직접 행정부와 의회의 정책을 시정(是正)한다는 점에서 공통점을 갖지만, 근본적으로 다른 기능을 수행한다. 시민투표, 특히 선택적 시민투표가 시민에게 정부가 제시한 제안들에 대해 반대할 기회를 제공한다면, 시민발안은 대체로 정부의 의사에 반해 헌법을 변경시키려는 좀더 능동적인 시민참여수단이라고 할 수 있다. 따라서 시민투표가 정부가 추진하려는 정책에 제동(制動)을 거는 효과를 낸다면, 시민발안은 정부정책의 혁신(革新)을 촉구하는 효과를 발휘한다고 하겠다.

시민투표의 제동 효과

19세기 진보주의자들은 시민의

시민발안이 정치적 의제의 폭을 넓히고 비의제(非議題)로 남아 있는 문제들에 대해 발언권을 행사할 수 있는 기회를 제공하지만 의제설정이 곧바로 시민발안을 지지하는 다수세력의 확보를 의미하는 것은 아니다. 실제로, 지금까지 연방 수준에서 시민투표에 부처진 시민발안들 중 약 91%가 부결되었다. 그러나 이처럼 높은 부결률이 곧 시민발안의 영향력이 미약함을 뜻하지 않는다. 연방정부는 시민발안에서 아이디어를 얻어 대안을 만들거나 기존의 입법안에 포함시킨다. 시민발안의 혁신효과는 기존의 정치기구나 스위스 특유의 연립정부의 체계적 편기(systemic bias) 때문에 좀처럼 드러나지 않은 쟁점들을 의제로 부각시키며 정부의 개혁을 지원하는 수단으로 활용된다. 또한 시민발안은 정부에 대한 불만과 불신의 표출수단으로 이용될 수 있다. 이 경우에 정부는 흔히 시민발안에 포함된 아이디어를 다수 수용하여 정책 변화를 시도한다.

다음으로, 진보정치를 촉진시키기 위해 시민투표제를 도입했다. 그러나 시민투표제의 도입은 당초 진보주의자들이 걸었던 기대와는 전혀 다른 결과를 초래했다. 시민투표는 1874년 도입된 이래 소수의 구교 보수세력에 의해 다수의 자유주의 진보세력을 반대하거나 견제하는데 이용되었다. 그 결과로 다수의 자유주의 진보세력이 기도한 많은 계획들이 소수의 구교 보수세력이 요구한 시민투표라는 기습 공격을 받아 좌절되었다.

스위스에서는 정부가 추진하려는 정책이 시민투표로 좌절되는 사례들이 적지 않다. 예컨대, 증세(增稅)와 같이 인기 없는 정책은 시민투표에서 거부되기 일쑤다. 흔히 대의민주제 하에서 정치인들은 유권자들의 건망증을 이용하기 위해 선거 직후에 증세정책을 추진한다. 그러나 준직접민주주의의 나라인 스위스에서는 이런 편법이 통하지 않는다. 스위스에서는 증세가 오직 시민투표를 통해

시민의 동의를 얻어야 가능하기 때문이다. 스위스에서 정부의 증세 시도는 유권자들에게 증세의 이유를 충분히 납득시킨 후에야 성공할 수 있다. 예컨대, 유권자들에게 증세의 이유를 충분히 납득시키는 일은 참으로 어려운 일이다. 정부는 다수의 저소득층 가구들에게 약간의 혜택을 주면서 소수의 고소득층 가구들에게 상당히 높은 세금을 부과함으로써 다수의 지지를 얻을 것으로 기대한다.

그러나 이런 기대는 좀처럼 들어맞지 않는다. 증세로 인해 큰 부담을 지게 될 고소득층의 투표율을 크게 높이지만, 약간의 이득을 보게 될 저소득층은 별 관심을 보이지 않는다. 게다가, 저소득층 투표자들은 종종 자신들이 소속한 계층의 이익에 따라 투표하지 않고 자신들이 소속되기를 희망하는 계층의 이익에 따라 투표하는 경향이 있다. 이런 이유로 정부의 증세 노력은 여러 집단들의 반대에 부딪쳐 실패

하곤 한다. 게다가, 정부는 아무리 작은 집단이라도 법안에 불만을 가질 경우에 정부의 정책에 도전할 수 있다는 사실을 알기 때문에 입법에 신중할 수밖에 없다.

이런 이유로 시민투표는 일반적으로 현상(現狀) 유지를 고무하는 경향이 있다. 그래서 시민투표는 흔히 보수세력이 애용하는 수단이다. 이는 스위스에서 당초 시민투표제의 확산을 주도한 세력이 진보주의자들이었다는 사실을 상기할 때 역사의 아이러니가 아닐 수 없다.

그러나 시민투표가 곧 보수주의나 보수파를 뜻하는 것은 아니다. 사회민주주의자들과 환경운동가들과 같은 정치적 좌익(左翼)도 시민투표를 통해 이득을 보는 경우가 있기 때문이다.

예컨대, 1970년대 경찰권을 확보하려는 연방정부의 시도가 시민투표에서 좌익의 의도대로 좌절된 바 있다. 당시 좌익은 경찰권의 중앙집권화에 반대하는 보수적 투표자들의 도움을 받았다. 최근 좌익 성향의 정치집단들이 선택적 시민투표를 통해 영향력을 확대하고 있는 경향이 나타나고 있다. 이런 관점에서 시민투표를 보수주의와 동일시하는 것은 무리라고 하겠다.

시민투표의 보수적 속성은 역사적으로 스위스의 정치적 의사결정 방식을 크게 변화시켰다. 19세기 말 진보적 다수는 보수적 소수가 시민투표를 이용해 자신들의 의도를 무력화시킬 수 있음을 깨닫고 연방내각의 다수 지배 방침을 바꾸었다. 진보적 다수는 연방각료 7명 중 1

명을 구교 보수세력에게 할당하여 보수적 소수와 정치적 타협을 모색하기 시작했다. 이후 정치적 타협은 국민통합을 위한 스위스 특유의 사결정방식이 되었다. 시민투표는 정부로 하여금 법안에 도전할 가능성이 있는 집단의 기득권을 위협하지 않는 타협적 해법을 찾으려 유도함으로써 스위스의 정치체제의 보수적 성격을 강화시켜 왔다.

시민투표의 제동효과를 감안하지 않고 스위스 정치체제의 보수적 성격을 적절히 설명할 수 없다. 스위스에서 연방의 권한강화가 매우 더디게 진행되어 왔고, 스위스의 GNP 대비 공공지출 비율이 여느 선진국들보다 크게 낮으며, 1994년까지 스위스의 중앙정부가 소득세를 오직 잠정적이고 한시적인 법률에 근거하여 부과했고, 연방공무원 수가 스위스 전체 공무원 수의 3분의 1 미만으로 소규모 연방관료제를 유지해 왔고, EU 등 국제기구에 가입하려는 연방정부의 노력들이 번번이 좌절되다가 2002년 3월에야 UN 가입이 결정된 것 등은 무엇보다도 시민투표의 제동효과가 가져온 스위스 정치체제의 보수적 특성들이다.

시민발안의 혁신효과

필자는 앞에서 시민발안이 정치적 의제의 폭을 넓히고 비의제(非議題)로 남아 있는 문제들에 대해 발언권을 행사할 수 있는 기회를 제공한다는 점을 지적한 바 있다. 그러나 의제설정이 곧바로 시민발안을 지지하는 다수세력의 확보를

의미하는 것은 아니다. 실제로, 지금까지 연방 수준에서 시민투표에 부처진 시민발안들 중 약 91%가 부결되었다.

그러나 이처럼 높은 부결률(否決率)이 곧 시민발안의 영향력이 미약함을 뜻하지 않는다. 연방정부는 시민발안에서 아이디어를 얻어 대안을 만들거나 기존의 입법안에 포함시킨다. 사회보장·환경보호·평등권 등 진보적 쟁점과 관련된 정책에서 종래 시민발안에 포함된 새로운 아이디어를 종종 확인할 수 있다. 논자들은 시민발안의 이런 간접효과가 직접효과보다 더 중요하다고 주장한다.

시민발안을 제기하는 사람들은 대체로 세 부류로 나눌 수 있다. 첫째, 시민발안의 직접적 또는 간접적 성공을 추구하는 현실주의자들이 있다. 이들은 의회 주도세력의 관심 및 여론과 동떨어지지 않은 발안을 입안하고 행정부나 의회와 협상을 벌여 발안의 일부나마 정부정책으로 채택되도록 노력한다. 이 경우에 시민발안은 협상게임의 불모로 이용된다. 전통적으로 스위스 사회민주당원들과 노조원들은 시민발안을 이용해 사회개혁에 대한 의회의 미온적 자세를 시정하려고 힘써 왔다.

둘째, 정치적 금기(禁忌)로 여겨지는 쟁점을 공개토론에 부치고 의제로 상징하는 것을 목표로 시민발안을 제기하는 진보주의자들이 있다. 이들은 협상과 타협의 대가를 치르기보다는 성공의 가능성이 희박하더라도 장기적 관점에서 시민발안을 제기한다. '스위스 군대의

폐지'를 요구한 시민발안이 대표적이다. 발안자들은 처음부터 이 발안이 성공할 것을 목표로 삼지 않았다. 이들은 4년 간 토론을 통해 '군대 폐지'라는 금기된 주제에 대한 정치엘리트들과 시민의 태도를 바꾸려고 시도했고, 그 결과 소기의 성과를 거두었다.

셋째, 시민발안을 선거 승리를 위한 발판으로 활용하는 군소 정당들과 단일쟁점의 사회운동단체들이 종종 있다. 실제로, 시민발안은 특정 쟁점을 부각시켜 새로운 사회운동이나 정당 출현에 기여했다. 1970년대 일부 민중운동세력이 환경문제를 국가적 의제로 부각시켜 마침내 녹색당이 창설되었다. 한때 극우 공화당과 국민행동당 및 자유당은 소멸의 위기에 몰렸지만 시민발안을 적절히 활용하여 정당의 존립기반을 다지고 위상을 높였다.

시민발안의 혁신효과는 적어도 세 가지 측면에서 나타난다. 먼저, 시민발안은 기존의 정치기구나 스위스 특유의 연립정부의 체계적 편기(systemic bias) 때문에 좀처럼 드러나지 않은 쟁점들을 의제로 부각시킨다.

둘째, 시민발안은 정부의 개혁을 지원할 수 있는 수단으로 활용된다. 스위스가 특별히 환경정책 분야에서 다른 유럽국가보다 앞선 이유는 주로 시민발안 때문이다.

셋째, 시민발안은 정부에 대한 불만과 불신의 표출수단으로 이용될 수 있다. 이 경우에 정부는 흔히 시민발안에 포함된 아이디어를 다수 수용하여 정책 변화를 시도한다.

투표행동에 영향을 미치는 요인:

지식·신뢰·선전

직접민주주의를 옹호하는 사람들은 시민발안과 투표운동의 시민교육기능을 높이 평가한다. 이들은 시민발안과 투표운동이 투표에 참여하는 사람들에게도 정치적 쟁점을 알리고 이에 대한 공론화 기회를 제공한다고 주장한다. 이들은 직접민주주의야말로 시민과 정부 사이, 시민 상호간, 그리고 정부 안에서 지속적인 토론이 이루어지도록 고무하며, 이런 지속적인 토론과정이 바로 귀중한 정치적 학습장이 된다고 본다.

그러나 회의론자들은 시민발안과 투표운동이 심도 있는 의회주의를 가로막고, 투표에 부쳐진 쟁점도 일반 시민이 이해하기에는 너무 복잡하고 전문적이라고 주장한다. 실제로 그루너와 헤어티히(Gruner & Hertig, 1983)가 스위스 국민 4천 명을 대상으로 면접조사한 결과는 회의론자들의 주장을 지지하는 것처럼 보인다.

시민투표가 끝난 뒤 1주 내지 4주 후까지 투표 쟁점의 구체적인 내용을 기억한 시민은 조사대상자 4명 당 1명에 불과했다. 이해당사자들도 투표 쟁점을 정확히 대답하지 못하는 경우가 많았다. 심지어, 일부 투표자들은 자신들의 의사와 반대로 투표했다. 투표자들과 기권자들 간에 쟁점에 대한 지식도 별 차이가 없었다.

그러나 이처럼 쟁점에 대한 지식의 결여가 곧 직접민주주의의 가치

를 떨어뜨리는 결정적 단서가 될 수는 없다. 우리는 일상생활에서 지식에 한계를 느낄 때 다른 사람, 특히 권위있는 사람의 지식을 신뢰하기 마련이다. 자동차를 안전하게 운전하기 위해서는 운전하는 방법을 어느 정도 알고 있어야 한다. 그러나 자동차가 고장이 나면, 자동차 수리공을 찾아갈 수밖에 없다. 마찬가지로 직접민주주의에서 특정 쟁점에 대한 지식이 부족할 경우에 믿을 만한 사람의 조언에 따라 투표하는 것은 자연스런 일이다.

사실, 쟁점에 대한 의사결정자들의 지식과 전문성 부족은 직접민주주의에 국한된 문제가 아니다. 대의민주제에서도 의원들의 지식과 전문성 부족을 극복하기 위해 의정보좌진을 두고, 특정 분야별로 구성된 위원회를 중심으로 안전을 심의하며, 동료 의원들은 물론 외부 전문가들의 도움도 받는다. 따라서 투표자들이 올바른 조언을 얻을 수만 있다면, 쟁점에 관한 투표자들의 지식과 전문성 부족이 그리 심각한 문제는 아니다. 문제해결의 관건은 신뢰할 만한 조언을 어디서 얻느냐에 달려 있다.

투표운동과 돈이 득표에 미치는 영향

투표운동이 투표에 상당한 영향을 미친다는 증거가 있다. 앞서 언급한 그루너와 헤어티히는 투표운동과 시민투표의 성공 사이에 높은 상관관계가 있음을 확인하였다. 대체로 '찬성'이 승자인 경우에 승자는 패자보다 투표운동에 3배의 돈

을 썼다. '반대'가 승자인 경우에는 승자가 패자보다 거의 두 배의 투표운동비를 썼다. 투표운동이 어느 쪽에 의해 지배된 20개 시민투표들에서는 양자 사이에는 좀더 높은 상관관계가 확인되었다.

그러나 이런 경험적 자료가 투표를 돈으로 살 수 있다는 결정적 증거가 될 수는 없다. 투표운동에 돈을 쓰지 않더라도 동일한 투표결과가 나올 가능성을 배제할 수 없으며, 일방적 투표운동이 이미 유권자들의 일방적 선호가 존재한 데 기인할 수도 있기 때문이다. 그러므로 '돈으로 투표를 살 수 있다'라거나 '돈으로 투표를 살 수 없다'고 단정지을 수는 없다. 그러나 적어도 투표운동이 투표행동에 영향을 미칠 수 있다는 점은 분명하다.

투표운동의 효과는 쟁점에 따라 다르게 나타난다. 이를테면, 낙태와 속도제한 및 군대폐지 등에 대한 투표에서는 투표운동이 투표자들의 선호를 바꾸지는 못한다. 이것은 투표자들이 이처럼 생활에서 쉽게 접하는 구체적인 쟁점에 대해 투표할 때에는 자신들의 경험 및 가치관에 따라 스스로 결정하는 경향이 있기 때문일 것이다. 그러나 연방과 칸톤 간의 권한관계와 정부의 조직개편 등과 같이 추상적 쟁점에 대해 투표하는 경우는 투표자들이 투표운동의 영향을 더 크게 받는다.

투표운동과 관련하여 적어도 두 가지 문제를 고려해야 한다. 그 하나는 '투표운동이 투표를 왜곡시킬 수 있다고 한다면, 과연 투표운동은 어느 정도나 허용해야 하는가?' 의

문제다. 투표운동에 대한 통제가 더 공정한 토론으로 이끌기보다 오히려 정치적 검열로 타락될 수도 있다. 그러나 투표 결과에 대해 아무런 책임을 지지 않는 익명의 이익집단이 투표운동비용을 부담하는 경우도 종종 있다. 그러므로 적어도 투표운동과정에서 누가 얼마의 돈을 쓰는지 공개하도록 의무화할 필요가 있다.

다른 하나의 문제는 '투표운동비의 상한(上限)을 정해야 하는가?'의 문제이다. 스위스 연방 수준의 시민투표에서 '찬성' 또는 '반대'를 권유하는 측마다 대략 150만 스위스 프랑을 쓰는 것으로 추정된다. 이 정도 투표운동비라면 액수가 크게 문제될 것은 없다. 심각한 문제는 어느 한 측이 다른 측보다 지나치게 많은 돈을 쓰는 경우이다. 게다가, 요즘 미국에 이어서 스위스에도 시민발안이나 선택적 시민투표를 요구하는 데 필요한 서명수집을 돈을 받고 대행해 주는 회사들이 생겨나 돈의 영향력 증대가 우려되고 있다.

예컨대, 1991년 스위스 연방의회의 현대화 개혁에 반대하는 사람들은 5만 명의 서명을 받아주는 조건으로 용역회사에 30만 스위스 프랑을 지불한 바 있다. 이는 돈이 정치활동가들과 정치조직을 대항할 수 있음을 뜻한다.

스위스 연방법은 "투표자들이 왜곡되지 않은 선호를 표현할 수 있도록 공정한 투표조건을 보장받을 권리가 있다"고 규정하고 있다. 이 규정의 본래 입법취지는 공공기관

이 투표자들에게 부당하게 영향력을 행사하지 못하도록 하려는 것이었다. 그러나 이제는 '공정한 투표조건'이 공공기관보다 사적 행동가들에 의해 손상될 위험이 더 크다. 그러나 아직 스위스에는 미국의 캘리포니아 주와 콜로라도 주에서 채택되고 있는 정치적 선전에 대한 구체적 규제장치가 마련되어 있지 않다.

직접민주주의의 정치적 영향

스위스 직접민주주의는 대외정책과 정당제도 및 정치적 안정에 매우 큰 영향을 미쳐 왔다.

첫째, 스위스 직접민주주의는 스위스의 국제적 통합을 가로막아 왔다. 지난 10여 년 동안 스위스의 투표자들은 국제사회의 통합과 관련된 일곱 차례의 국민투표에서 1992년 5월 IMF와 세계은행(World Bank) 가입 승인과 2002년 3월 'UN 가입' 승인 이외에 다섯 차례나 국제기구에 가입하는 것을 거부했다. 이를테면, 스위스의 투표자들은 1986년 3월에는 'UN가입의 거부' 건, 1992년 9월에는 'EEA조약 비준의 거부' 건, 1994년 2월에는 '2004년부터 외국 화물트럭의 스위스 고속도로 사용금지' 건, 1994년 6월에는 'UN평화유지군의 파견 반대' 건, 그리고 1995년 6월에는 '외국인의 부동산 소유제한' 건을 각각 시민투표에 부쳐 고립주의적 대외정책을 결정했다. 이처럼 스위스의 투표자들이 고립주의적 대외정책을 고집해온 가장 중요한 이유는 대외개방으로 말미암아 스위스 정

채성의 핵심인 직접민주주의가 약화 내지 훼손될 것을 우려했기 때문이다.

둘째, 스위스 직접민주주의는 정당의 중앙집권화를 억제해 왔다. 많은 논자들은 스위스 정당제도의 가장 두드러진 특징인 강력한 중앙당 부재 현상은 시민투표제에서 비롯된다고 진단한다. 스위스에서는 시민투표로 인해 정당의 전락자들이 방대한 정당조직이나 훈련된 추종자들을 갖지 않고서도 대중을 신속하고 용이하게 동원할 수 있기 때문에 대중동원을 위한 강력하고 거대한 중앙당이 불필요하다.

셋째, 스위스의 정당들은 시민투표와 시민발안을 통해서 여당과 야당의 역할을 동시에 수행한다. 이런 관행은 부르주아정부에 참여하는 것을 못마땅하게 여기는 좌익들의 불만을 무마해야 하는 사회민주당(SPS)에서 종종 찾아볼 수 있다. 예컨대, 사회민주당은 종종 당원이 각료로 참여하는 연방내각의 친(親)유럽정책에 대해 퀴리히의 사회민주당 지도자가 반대하는 식으로 이중(二重) 계임을 한다.

넷째, 스위스인들은 정부정책에 대한 불만과 반대를 시민투표와 시민발안을 통해 표출하고 스스로 결정함으로써 정치적 안정을 도모해 왔다. 특히 직접민주주의는 연방주의·비례주의와 함께 국민통합과 결속력을 강화함으로써 평시는 물론 국난(國難) 중에도 정치적 안정을 바탕으로 경제적 번영을 구가할 수 있게 만들었다. **정병각**

스위스 지방자치의 현실과 교훈(XIV)

왜 직접민주주의인가?

직접민주주의에 대한 스위스인들의 자부심은 대단하다. 한 서베이 자료의 통계(〈표 1〉참고)는 직접민주주의에 대한 스위스인들의 자부심이 어느 정도인가를 가능케 한다. “당신이 스위스인으로서 자부심을 느끼는 가장 중요한 이유가 무엇입니까?”라는 개방형 질문에 대하여, 60%가 넘는 스위스인들이 연방제와 직접민주제를 근간으로 하는 정치체제를 지적하였다. 특히 독일어권 스위스인들은 3명 중 2명 꼴로 정치체제를 꼽았다. 일견 스위스인들에게 자부심을 심어주는 가장 중요한 요인이 알프스의 수려한 경관(景觀)이나 세계 최고 수준의 1인당 국민소득을 자랑하는 경제적 여건 또는 세계인의 부러움을 사는 높은 삶의 질일 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 정작 대다수 스위스인들은 무엇보다도 정치체제 때문에 자부심을 느낀다고 응답했다. 경관과 사회경제적 여건 및 삶의 질을 지적한 사람들보다 적었다. 참으로 놀라운 일이다. 자신들의 정치체제에 대해 스위스인들만큼 대단한 자부심을 느끼는 국민이 또 있을까? 실로, 스위스인들은 자신들의 정치체제에 대해 남다른 낙관주

안성호/대전대 교수, 행정학

의적 기풍(optimistic ethos)을 전지하고 있다.

스위스인들이 정치체제에 자부심을 느끼는 이유

차가운 느낌이 들 정도로 계산적이고 스위스 시계처럼 정확하고 꼼꼼한 스위스인들이 감정이나 이념에 이끌려 자신들의 정치체제에 대해 이처럼 큰 자부심을 느낄 리 만무하다.

대다수 스위스인들이 자신들의 정치체제에 대해 대단한 자부심을 느끼는 데에는 그럴 만한 합리적 이유가 있을 것이다. 사실, 스위스 정치체제에 대한 찬사는 어제 오늘의 일이 아니다. 일찍이 James Bryce는 그의 고전적 저서 [현대 민주주의](Modern Democracies, 1921)에서 역사와 정치를 연구하는 학도들이 스위스에 특별한 관심을 가져야 한다고 역설하였다. 그는 세계 어느 곳보다 오래도록 민주주의 전통을 이어 온 지역사회들을 가지고 있고, 지방정부에 각별한 애정을 쏟아 세계 어느 나라보다도 다양한

지방자치제도를 발전시켜 왔으며, 무엇보다도 시민에 대한 깊은 신뢰에 기초하여 더 이상 진척시키기 어려울 정도로 심화된 직접민주주의를 실천해 온 스위스야말로 “현대 민주주의국가들 중 연구할 가치가 가장 큰 나라”라고 격찬하였다. 그동안 많은 스위스 연구자들은 스위스가 신·구교도들 간의 갈등의 역사를 겪었고 네 개의 언어를 사용하면서도 고도의 국민통합과 사회적·정치적 안정을 누리고, 파업과 직장폐쇄로 인한 근무일 결손이 거의 없는 산업평화를 구가하며, 연간 1인당 소득 4만 달러에 달하는 세계 최고의 부자나라로 변영하는데 스위스의 정치체제가 기여한 몫을 적·간접으로 인정해 왔다. 그러나 스위스 정치체제, 특히 직접민주주의의 긍정적 효과에 대한 이론적·경험적 연구가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 비교적 근자의 일이다.

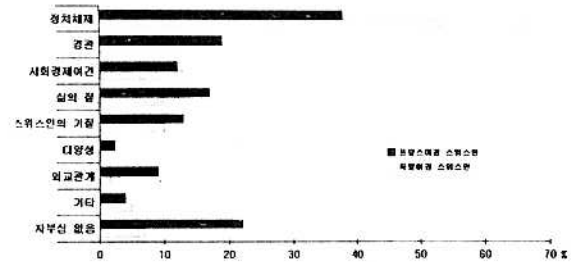
최근 스위스 칸톤과 코뮌의 통계 자료를 분석하여 직접민주제가 경제정책에 미친 긍정적 효과를 규명한 일련의 경험적 연구들은 대다수 스위스인들의 자부심이 정치체제에 기인하는 이유를 설득력 있게 설명한다.

스위스는 지방자치제도의 실험실 직접민주제의 효과에 관한 경험적 연구를 살펴보기 전에 한 가지 주목해야 할 점이 있다. 그것은 직접민주제의 효과에 관한 경험적 연구를 수행하는 데 스위스보다 더 적합한 나라가 없다는 점이다. 왜냐하면 통계학적 분석이 가능하기 위해서는 순수한 직접민주제로부터 순수한 대의민주제에 이르는 민주제도의 스펙트럼 상에 직접민주적 개방성(direct-democratic openness) 수준이 다른 상당수의 사례들이 존재해야 하기 때문이다.

스위스는 전반적으로 지구상의 그 어느 나라도 필적할 수 없는 정도로 직접민주제를 적극 활용해 온 준직접민주제(semi-direct democracy)의 나라지만, 칸톤과 코뮌마다 직접민주제를 수용하는 수준에 있어서 매우 다양하다. 이런 제도적 다양성은 지방자치권을 최대한 보장하는 스위스 연방제의 당연한 귀결이다. 스위스연방헌법은 “칸톤은 연방헌법에 제한되지 않는 한 주권적이며 연방에 양도되지 아니한 모든 권리를 행사”(제3조)하고, “연방은 칸톤자치를 보장해야 한다”(제47조)고 천명하고 있다. 연방과 칸톤 간의 관계를 규율하는 보충성원칙(subsidiarity principle)에 입각한 이런 권한배분방식은 칸톤과 코뮌 간에도 충실히 준수된다.

스위스에는 아예 지방자치제도를 일률적으로 규율하는 통일적 지방자치 법령이 존재하지 않는다. 실로, 스위스연방제는 상위정부가 하위정부를 일일이 간섭하지 않고 내

〈표 1〉 스위스인들에게 가장 큰 자부심을 심어주는 요인



자료 : Gregory A. Fossedal, Direct Democracy in Switzerland (London : Transaction Publishers, 2002), p.246.

버려 두기 때문에 작동된다. 그 결과, 그 동안 스위스의 26개 칸톤들과 2903개의 코뮌들에서는 온갖 지방자치제도들의 실험이 이루어져 왔다. 따라서 어느 나라의 지방자치제도 처럼 스위스 지방자치제도를 일목요연하게 정리하려는 시도는 무모한 것이다. 스위스 지방자치제도의 다양성이 통일성이 급속조치처럼 강조되고, 법령·준칙·방침 등을 통해 지방자치제도의 세세한 부분까지 중앙통제를 받는 관행에 익숙해진 우리에게선 일견 혼돈으로 비칠 수 있다. 그러나 정녕 제도는 쉽게 이해되기 위해서가 아니라 사람을 이롭게 하기 위해서 존재한다.

칸톤과 코뮌 재정(財政)의 직접민주제 활용실태는 스위스 지방자치제도의 다양성을 단적으로 보여 준다. 현재 17개 칸톤들은 일정액 이상의 재정지출을 초래하는 사업에 대해 의무적 재정주민투표(financial referendum)를, 20개 칸톤들은 일정수 유권자들이 요구하는 경우에 선택적 재정주민투표를 실

시하고 있다. 그러나 유독 보 칸톤은 일체의 재정주민투표를 인정하지 않는다. 또 의무적 재정주민투표에 회부되는 사업의 규모는 대다수 칸톤들에서는 절대액(絶對額)으로 정해지지만, 액수는 천차만별이다. 이를테면, 슈비츠 칸톤은 44만 SF에 불과하지만, 루체른 칸톤은 440만 SF에 달한다. 그런가 하면, 의무적 재정주민투표에 회부되지 않는 사업을 무산시킬 수 있는 주민발안을 제기하는 데 필요한 서명자수는 란쯔게마인데 칸톤의 단 1명으로부터 베른 칸톤의 15,000명까지 매우 다양하다. 그리고 대다수 칸톤들은 헌법으로 균형예산을 요구하지만, 프리브르크·솔로톤·그라우뷘덴·아펜젤 외곽 및 장크트 갈렌은 법률로 예산적자가 일정 수준을 넘어가는 경우에 세율(稅率)을 올릴 수 있도록 규정하고 있다.

직접민주제의 효과에 관한 경험적 증거
칸톤과 코뮌의 주민투표와 주민

발안이 경제정책에 미친 영향을 분석한 일련의 경험적 연구결과들을 요약하면 (표 2)와 같다. F. Schneider와 W. W. Pommerehne (1983)가 1965년부터 1975년까지 110개 도시들의 자료를 분석한 결과에 따르면, 주민총회나 의무적·선택적 주민투표를 통해 예산안·세율·부채 등을 결정한 직접민주적 도시들의 세출(歲出) 증가가 그렇지 않은 도시들의 경우보다 28% 포인트 낮았다. 이 기간 동안 재정분야에서 직접민주주의를 활용한 도시들의 세출 증가는 6.8%에 불과한 데 비해, 직접민주제를 활용하지 않은 도시들의 세출 증가는 9.6%에 달했다.

직접민주제는 공공부채도 줄이는 효과를 발휘했다. L. P. Feld와 G. Kirchgasser(1999)가 1990년도의 131개 도시들의 자료를 분석한 결과에 따르면, 예산 결정에 직접민주제를 활용하지 않은 47개 도시들이 직접민주제를 도입했다면 공공부채액을 45%(1인당 10,000 SFr)나 줄일 수 있었을 것으로 추정되었다. 이들은 재정주민투표를 활용하는 도시들의 세출 규모가 그렇지 않은 도시들의 그것보다 약 14% 낮다는 사실도 확인하였다. 그리고 재정주민투표를 활용하는 도시들이 그렇지 않은 도시들보다 세입(歲入)에서 조세수입과 이용자부담(이용료·이용료)수입이 차지하는 백분비가 5% 정도 더 높을 뿐만 아니라, 중위소득층(the median income)에게 약 14% 높은 소득세를 부과한다는 사실도 밝혔다.

L. P. Feld와 G. Kirchgasser(2001)가 1986년부터 1997년까지의 26개 칸톤들의 자료를 분석한 결과에 의하면, 재정분야에서 직접민주제를 활용한 칸톤들의 세입 및 세출규모가 그렇지 않은 칸톤들의 경우보다 각각 11%와 7% 가량 낮았다. 이는 재정분야에서 직접민주제를 활용한 칸톤들의 예산적자가 그렇지 않은 칸톤들의 예산적자보다 주민 1인당 평균 205 SFr 가량 적음을 뜻한다. 이들이 1990년도 134개 도시들의 자료를 분석한 결과도 직접민주제가 예산규모를 줄이고 공공부채를 줄이는 경향이 있음을 보여주었다. 직접민주제를 채택한 도시들의 세입 및 세출규모가 그렇지 않은 도시들의 세입 및 세출규모보다 각각 20% 가량 적었고, 직접민주제를 채택한 도시들의 공공부채가 그렇지 않은 도시들의 공공부채보다 약 30% 적었다.

위에서 살펴본 경험적 연구결과들은 한결같이 재정에 대한 결정권을 행사하는 주민들이 그렇지 않은 주민들보다 공공서비스를 더 적게 요구하면서도 향유하는 공공서비스에 대해 더 높은 대가를 치를 용의가 있음을 시사한다. 결국, 이는 직접민주적 도시들의 공공부채가 직접민주주의 요소를 배제한 순수 대의민주적 도시들의 공공부채보다 더 적음을 뜻한다. 따라서 재정분야에 주민투표제와 주민발안제와 같은 직접민주제를 도입하는 일야말로 K. Wickzell(1896)이 말하는 조세가격(tax price)과 공공서비스의 관계를 긴밀히 연결시키는 지름길

이라고 하겠다.

그러나 직접민주제가 세출과 공공부채 등을 감소시키는 경향이 있음을 확인한 것이 곧바로 직접민주제가 공공부분의 효율성을 증대시키는 증거로 해석될 수는 없다. 그 이유는 직접민주제의 세출 감소현상이 "불충분한 투표거래"(insufficient vote trading)의 결과일 수도 있기 때문이다. 경험적으로 측정된 효율성에 관해 깊이 있는 언급을 하기는 매우 어려운 일이다. 이 문제를 본격적으로 다룬 연구는 아주 적다.

W. W. Pommerehne(1983)은 1970년도의 103개의 스위스 도시들의 자료를 분석하여 직접민주제가 쓰레기 수거비용에 미친 영향을 파악하려고 시도하였다. 그는 가구당 평균 쓰레기 수거비용이 직접민주제와 개인적 쓰레기 수거방식을 채택한 도시들에서 가장 낮았는데, 직접민주제를 활용한 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용은 그렇지 않은 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용보다 약 20% 더 낮았다. 심지어 직접민주제를 활용한 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용은 그렇지 않은 도시들의 공적 쓰레기 수거비용보다는 무려 30% 이상 더 저렴했다. 이 연구결과는 직접민주제가 공공부분의 효율성을 향상시킨다는 증거로 해석될 수 있다.

W. W. Pommerehne와 Weck-Hanneman(1996)은 1965년과 1970년 및 1978년의 25개 칸톤들의 자료를 분석하여 직접민주제가 조세도의(租稅道義: tax morale)를 양양하는

경향이 있음을 확인하였다. 이들은 조세회피(tax evasion) 행위가 재정분야에서 직접민주제를 활용하는 칸톤들에서 현저히 감소하는 현상을 발견하였다. 조세회피 금액이 재정분야에 직접민주제를 활용하는 칸톤들의 경우에 그렇지 않은 칸톤들보다 평균 약 1,500 SFr 더 적었다. 이처럼 주민들이 조세회피를 마다하고 세금을 더 낼 용의가 있다는 것은 직접민주적 칸톤들에서 공공서비스에 대한 만족도, 나아가 공공서비스 제공의 효율성이 더 높다는 증거로 간주할 수 있다.

위의 두 연구결과들은 직접민주제가 대의민주제보다 더 효율적이라는 가설을 뒷받침하는 경험적 증거들이다. 그렇다면 더 효율적인 제도는 더 나은 경제적 성과를 초래할 것이다. L. P. Feld와 M. R. Savioz(1997)은 26개 칸톤들의 자료를 분석하여 재정주민투표제와 경제적 성과의 관계를 규명하고자 하였다. 이들은 1990년도 자료를 통해서 재정주민투표제를 활용하는 칸톤들의 피고용인당 GDP가 그렇지 않은 칸톤들의 그것보다 약 15% 더 높다는 사실을 확인하였다. 또 이들은 1984년부터 1994년까지의 자료를 통해서 재정주민투표제를 활용하는 칸톤들의 피고용인당 GDP가 그렇지 않은 칸톤들의 그것보다 5.4% 더 높음을 밝혀냈다. 그리고 변인들 간에 역(逆)의 인과관계가 성립할 가능성을 감안하여 '부유한 칸톤들이 직접민주제를 운영할 여유가 있다'는 가설을 검증한 결과, 이 가설은 기각되었다. 더

(표 2) 직접민주제가 칸톤과 코뮌의 경제정책에 미친 영향에 관한 연구들

| 경제적 변인 | 연구자 | 표본 | 분석대상기간 | 주요 분석 결과 |
|-------------------------------|----------------------------------|----------|-------------------|---|
| 세출 | Schneider와 Pommerehne (1983) | 110개 도시들 | 1968년~1972년 | 세출 증가가 직접민주제를 채택한 도시들에서 3% 포인트 더 낮음 |
| 세출 | Feld와 Kirchgasser (1999) | 131개 도시들 | 1990년 | 1인당 세출이 직접민주제를 채택한 도시들에서 14% 더 낮음 |
| 세입 중 조세수입과 이용자 부담수입이 차지하는 백분비 | Feld와 Kirchgasser (1999) | 131개 도시들 | 1990년 | 세입 중 조세수입과 이용자 부담수입이 차지하는 백분비가 직접민주제를 채택한 도시들에서 5% 더 높음 |
| 중위세율 (median tax rate) | Feld와 Kirchgasser (1999) | 131개 도시들 | 1990년 | 중위세율이 직접민주제를 채택한 도시들에서 14% 더 낮음 |
| 공공부채 | Feld와 Kirchgasser (1999) | 131개 도시들 | 1990년 | 1인당 공공부채가 직접민주제를 채택한 도시들에서 45%(10,000 SFr) 더 적음 |
| 세입과 세출 | Feld와 Kirchgasser (2001) | 26개 칸톤들 | 1986년~1997년 | 세입과 세출이 직접민주제를 채택한 칸톤들에서 각각 11%와 7% 낮음 |
| 예산적자 | Feld와 Kirchgasser (2001) | 26개 칸톤들 | 1986년~1997년 | 1인당 예산적자가 직접민주제를 채택한 칸톤들에서 205 SFr 더 적음 |
| 세입과 세출 | Feld와 Kirchgasser (2001) | 134개 도시들 | 1990년 | 세입과 세출이 직접민주제를 채택한 도시들에서 각각 20% 적음 |
| 공공부채 | Feld와 Kirchgasser (2001) | 134개 도시들 | 1990년 | 공공부채가 직접민주제를 채택한 도시들에서 30% 더 적음 |
| 쓰레기 수거비용 | Pommerehne (1983) | 103개 도시들 | 1970년 | 쓰레기 수거비용이 직접민주제를 채택한 도시들에서 20% 더 낮음 |
| 조세회피 | Pommerehne와 Weck-Hanneman (1996) | 25개 칸톤들 | 1965년 1970년 1978년 | 조세회피가 직접민주제를 채택한 칸톤들에서 1,500 SFr 더 적음 |
| GDP | Feld와 Savioz (1997) | 26개 칸톤들 | 1990년 | GDP가 직접민주제를 채택한 칸톤들에서 15% 더 많음 |
| GDP | Feld와 Savioz (1997) | 26개 칸톤들 | 1984년~1994년 | GDP가 직접민주제를 채택한 칸톤들에서 5.4% 더 많음 |

욱이, 분석모형에 다른 설명변인들을 다수 추가해 보았으나, 직접민주제가 경제적 성과에 미친 영향은 감소되지 않았다.

직접민주제 활용의 긍정적 효과 스위스에서 직접민주제의 활용이 경제정책에 미친 영향에 관한 일련의 경험적 연구들은 한결같이 정치

체제를 설계할 때 진진하게 고려해야 할 두 가지 중요한 시사점들을 확충해 왔다. 그 하나는 직접민주제가 대의민주제보다 조세가격과 공공서비스의 관계를 더 긴밀히 연결시킨다는 것이며, 다른 하나는 역시 직접민주제가 대의민주제보다 공공서비스를 더 효율적으로 제공하게 만든다는 것이다.

경험적 연구결과들은 직접민주제의 활용으로 대표들이 일반 주민의 이익에 반하여 자신들의 선호와 이익에 따라 행동할 여지를 감소시킨다는 점도 확인시켜 주었다. 주민들이 세금을 낼 용의(用意)도 대의민주제보다 직접민주제에서 더 높다는 것은 직접민주제의 활용으로 공공서비스에 대한 주민들의 만족도와 공공서비스 제공의 효율성을 높일 수 있음을 뜻한다. 조세회피에 관한 연구결과 역시 직접민주제의 활용으로 조세가격과 공공서비스의 긴밀한 연결을 도모하고 공동체에 대한 주민들의 책임감을 제고시킬 수 있음을 시사한다.

직접민주제의 활용이 가져온 이런 긍정적 효과들은 근본적으로 주민투표가 실시되기 이전에 각계 각층에서 공개적으로 전개되는 토의(討議: discussion)에서 비롯된다. 이른바 '주민투표토의'(referendum discussion)는 정책쟁점에 대한 일반 주민들의 정보 수준을 순수 대의민주제의 일반 의원들의 정보 수준과 맞먹거나 오히려 능가하게 끌어올림으로써 주민들로 하여금 편협한 이기적 관심에서 벗어나 공동체이익에 관심을 갖도록 만들 뿐만 아

니라, 대표들과 정부 관료들이 개인적 이익을 추구하는 행동을 제한한다. 이런 의미에서 직접민주제의 활용은 주민의 시민윤리를 함양하는 교육과정이며, 대표들과 정부에 대한 효과적 주민통제 수단이자, 투표자들과 대표들 간의 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)에서 기인되는 비효율을 줄이는 유력한 방책이다.

직접민주제와 토의

토의의 역할은 정치경제분석에서 대체로 무시되어 왔다. 심지어 정치적 토의가 '쓸데 없는 객담'(cheap talk)으로 비하되기도 한다. 이런 관점에 따르면, 정치적 토의에서 구성원들 간에 믿을 만한 정보소통이 이루어질 여지는 거의 없다. 그러나 J. Habermas(1981)는 [의사소통행위론](Theory of Communicative Action)에서 이와 사뭇 다른 견해를 펴려하였다. 그는 사회적 행위를 조정하는 두 가지 메커니즘, 즉 처벌 위협이나 보상 약속으로 상대방에게 영향력을 행사하려는 전략적 상호작용(strategic interaction)과 합리적 토의를 통해 상대방을 납득시키려는 의사소통적 상호작용(communicative interaction)을 구별하였다. 바로 이 의사소통적 상호작용은 대의민주주의가 위축시킨 공론장(公論場: public sphere)을 확대시키고 '광장(forum)의 정치'를 활성화시키는 초석이다.

직접민주제의 활용은 주민투표토의를 통해 주민들 상호간에 또 주민들과 대표들 간에 의사소통적 상

호작용을 촉진한다. 스위스에서 주민투표토의는 몇 가지 특징들을 지닌다.

첫째, 토론은 주민투표에 회부된 대체로 현상(現狀: status quo)을 다소 개선한 정책대안들을 중심으로 전개된다. 흔히 정책집행 비용이 토의의 중요 부분을 이룬다.

둘째, 주민투표에 부쳐진 쟁점이 중요할수록 개인과 코핀·캔톤·정당을 비롯한 관련 집단들의 관심이 증대하고 토론도 격렬해진다.

셋째, 토의에 적극 참여하는 개인들과 집단들은 쟁점의 중요성에 따라 차이가 나지만, 토론은 지식인집단뿐 아니라 스포츠클럽과 선술집에서도 이루어진다.

넷째, 토의는 일종의 주민학습과정이자, 주민투표토의는 개인의 이기적 관심을 공동체이익에 대한 관심으로 유도한다. 그리하여 투표자들은 시장(市場)에서 기대되는 것보다 훨씬 더 윤리적으로 투표하는 경향을 보인다.

다섯째, 주민투표토의는 대표들과 관료들 역시 선거구민과 이익집단의 이익보다 전체 주민의 이익을 진지하게 고려하도록 유도할 뿐만 아니라, 토의과정에서 드러난 특정 정책쟁점에 소수들의 의견도 진지하게 고려하도록 만든다.

여섯째, 주민투표토의에서 이념의 영향력은 매우 제한적이다. 이를테면, 스위스에서 특정 이념을 표방하는 정당의 지지자들이 주민발안과 주민투표에서 정당의 입장에 반대하는 경우가 흔하다.

일곱째, 주민투표토의는 주민들

로 하여금 정보획득에 소요되는 비용을 기꺼이 부담하도록 만든다. 1인당 신문구독량이 있어서 스위스인들이 다른 어느 나라 사람들보다 앞서고 있는 것은 우연이 아니다. 현재 스위스인은 유럽인 평균의 2배에 달하는 신문을 구독하고 있다.

혹자는 주민투표토의에서 유통되는 정보의 질이 아무래도 전문적인 정책결정기관인 의회에서 활용되는 정보의 질보다 떨어지기 때문에, 직접민주제의 정책결정의 질이 대의민주제에 비해 더 떨어질 수밖에 없다고 주장한다. 일반적으로 대표들이 주민들보다 정책쟁점에 대한 정보수집에 더 강한 유인을 느끼는 것은 사실일 것이다. 그러나 우리는 직접민주제의 현실과 대의민주제의 이상을 비교하는 잘못을 범하지 말아야 한다. 실제로, 의원들은 자신들의 전문분야가 아닌 정책쟁점들에 대해 잘 알지 못한다. 그래서 의회는 전문분야별로 설치된 위원회에서 소수 전문가들의 견해에 따라 내려진 결정을 거의 그대로 의회 전체의 결정으로 확정한다. 의회에서 정책쟁점에 대한 공개적 논의는 거의 이루어지지 않는다. 게다가, 의원들은 거의 언제나 정당의 정책노선에 따라 투표하도록 강요된다. 이 요구에 따르지 않는 의원들에게는 심지어 정치적 경력의 종말을 의미하는 가혹한 제재가 가해지기도 한다. 때로 정당의 노선을 밝히는 대표연설이 TV 등을 통해 주민들에게 알려지지만, 주민들이 개별 정책쟁점에 대해 직접 영향력을 행사할 기회는 실질적으로 차단되어

있다. 이런 상황에서 주민들은 중요한 정책쟁점에 대해 관심을 가지고 토의할 필요성을 느끼지 않는다. 그렇다고 주민들이 정치에 무관심하다고 말할 수는 없다. 주민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 구체적인 정책쟁점에 대해 토의하는 주권자의 지위를 상실한 채 온통 대권쟁탈(大權爭奪)에 몰두하는 군웅(群雄)들의 정치판을 관개의 입장에서 비난하거나 때로 즐기는 것으로 정치적 관심을 표출한다.

직접민주제는 대의민주제보다 정보의 수요뿐 아니라 공급도 더 많다. 직접민주제에서 대표들은 주민들에게 정보를 알리는 데 적극적이다. 흔히 특정 정당에 소속된 대표들은 자신들과 정당의 입장을 강화하기 위해 주민투표에 부쳐진 사안에 대한 입장을 밝히고 그 이유를 소상히 설명한다. 이런 현상은 대의민주제의 비밀주의 관행과 대조적이다. 이익집단들도 자신들이 원하는 방향으로 주민투표의 결과가 나오도록 영향력을 행사하기 위해 주민들에게 관련 정보를 제공하는 일에 매우 적극적이다. 물론, 이익집단들이 자신들의 입맛대로 투표자들에게 영향력을 행사하려 하기 때문에 왜곡된 정보가 제공될 수 있다. 그러나 이런 정보왜곡은 정보독점이 가능한 경우에만 문제가 된다. 주민투표가 실시되기 몇 주 전부터 정책쟁점에 대해 다른 입장을 견지하는 여러 이익집단들이 경쟁적으로 관련 정보를 제공하고 서로 논박하는 상황에서 왜곡된 정보제공의 위험은 우려할 것이 못된다.

직접민주제와 주민통제

J. Schumpeter(1942)와 A. Downs(1957)를 비롯한 경제학자들과 합리적 선택이론가들은 민주주의를 득표를 위한 정당들 간의 경쟁으로 정의해 왔다. 그러나 이 정의는 오직 선거철에 그것도 양당(兩黨) 민주제의 경우에만 부분적으로 타당하다. 선거가 끝나면 선출된 대표들은 주민들의 통제권 밖에서 상당한 재량권을 누린다. 더구나, 투표자들은 선거를 통해서도 임기 중 재량권을 약용한 대표들과 실정을 저지른 정당을 제대로 걸러내지 못한다.

대의민주제에서 정치적 경쟁이 작동되기 위해서는 투표자들이 임기 중에 대표들이나 정당들이 이룩한 성과를 정확히 평가할 만큼 충분한 정보를 갖고 있어야 한다. 그러나 정보를 수집하는 데 드는 비용에 비해 개인으로 얻을 것이 많지 않은 점을 감안할 때, 투표자들이 평가에 필요한 정보를 충분히 보유할 것으로 기대할 수도 없다. 게다가, 지연정당 후보에게 표표를 주는 지역할거주의 투표마저 기승을 부리고 있다. 이런 상황에서 대표들은 종종 일반 주민들의 의사에 반하여 기회주의적으로 또는 편협한 집단이기주의에 따라 행동하기 일쑤다. 실로, 주민들과 대표들간의 '주인-대리인 문제'(principal-agent problem)는 오늘날 대의민주주의가 직면한 가장 심각한 문제이다.

정치인들은 흔히 제후관계를 형성하여 지대(地代: rents)를 추구한다. 그 대표적인 사례를 의원들이 전체 납세자들에게 비용을 부담시

키면서 자신의 선거구에 돈을 끌어들이는 정치, 이른바 '정부보조금 쟁탈정치'(pork-barrel politics)에서 찾아볼 수 있다. 마치 중세 잉글랜드에서 마을 주민들의 무절제한 과잉 방목(放牧)으로 마을이 공유한 초지(草地)를 망친 것처럼, 정부보조금 쟁탈정치는 재정적 '공유재산'(commons)의 과잉 착취를 초래한다. 대의민주제에서 이런 폐해가 야기되는 까닭은 정치인들이 자신들의 선거구에 편익을 집중시키는 사업에 집착하면서도 그 비용에 대해서는 별로 관심을 갖지 않기 때문이다. 정부보조금 쟁탈정치의 이런 폐해를 줄이는 데 감사기관·행정부·법원 등이 어느 정도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 그 효과는 제한적이다. 요즘 시민단체들이 의원들의 지대추구적 제휴에 제동을 걸기 시작했다. 그러나 좀더 근본적인 해결책은 직접민주제를 적극 활용하는 것이다. 주민발안제와 주민투표제는 선거가 끝난 다음부터 다음 선거가 치러질 때까지 대표들을 쟁점별로 통제한다. 실로 주민발안제와 주민투표제는 대표들의 지대추구적 담합을 차단하는 가장 유력한 수단이다. 스위스인들이 유럽국가들 중 개인소득 수준이 높지만 가장 적은 세금을 내면서 만족할 만한 공공서비스를 향유하는 비결은 바로 여기에 있다.

직접민주제 활용의 제약요인과 동인

스위스를 깊이 연구해보면, 스위스인들은 직접민주제를 도입하기로

합의하기 전에는 오늘날처럼 스위스인답지 않았음을 알 수 있다. 이는 스위스의 독특한 문화가 직접민주제의 활용을 가능하게 만든 원인이라기보다 오히려 직접민주제가 평화적이고 효율적이며 주민의 요구에 민감하게 반응하는 정치문화를 형성하였음을 의미한다.

직접민주주의는 스위스 정치문화의 두드러진 특징이지만, 그것이 전부 아니다. 스위스의 정치문화를 규정하는 또 하나의 중요한 조직원리는 연방주의, 특히 재정연방주의(fiscal federalism)이다. 스위스의 직접민주제가 많은 긍정적 효과를 발휘하는 데는 강력한 재정연방주의가 뒷받침하고 있다. 그러므로 지방분권화 수준이 저급한 우리 나라의 경우에 직접민주제를 도입할 때에는 반드시 지방분권화 개혁을 동시에 고려해야 할 것이다.

직접민주제를 운용하는 데 비용이 너무 많이 든다는 비판이 있다. 그러나 스위스 연방사무처의 추정에 의하면, 국민발안의 경우에 투표자당 약 1 SFr(800원)이 든다. 그리고 스위스에서 매년 국가적 쟁점에 대해 국민투표를 실시하는 데 수백만 SFr이 소요되는데, 이는 스위스 연방예산 수십억 SFr에 비하면 큰 액수가 아니다. 더욱이, 다수 주민의 의사와 괴리된 정책으로 인한 막대한 손실을 생각하면, 직접민주제를 운용하는 데 소요되는 이 정도의 비용은 기꺼이 감수할 만하다. 더욱이, 통신기술의 발달로 직접민주제의 운용 비용은 날로 줄어들고 있다.

직접민주제 도입의 가장 큰 장애요인은 정치인들과 관료들의 저항이다. 주민발안과 주민투표는 주민의 권력을 강화하는 반면, 대정부로비활동과 정치인들의 청탁브로커(favor broker) 역할을 위축시킬 것이다. 정부의 보조금이 줄어들에 따라 정부재정에 의존해 운영되던 단체들의 사정이 어려워질 것이다. 중앙집권적인 강력한 해결사(解決士) 정부를 두둔하는 사람들의 입지도 약화될 것이다. 그런 정부에서 일하는 관료들의 권한도 크게 줄어들 것이다. 그리고 정당의 역할도 달라질 것이다. 이처럼 자신들의 권한을 영구히 감소시킬 제도개혁을 주도적으로 추진할 정치인들과 관료들을 기대하기는 어려운 일이다.

그러나 근래 범세계적으로 직접민주제를 활용하는 사례들이 늘고 있다. 그 이유는 다양하다. 러시아의 Yeltsin 대통령처럼 기존의 정치관행에서 탈피함으로써 더 큰 권력을 얻기 위해 직접민주제를 이용하거나, 아일랜드의 낙태정책처럼 풀기 어려운 정치적 쟁점에 대한 정책결정의 부담을 덜기 위해 직접민주제를 활용하기도 한다. 동유럽 국가들처럼 민주화개혁의 일환으로 직접민주제 도입이 추진되기도 한다. 재정위기와 정부불신이 직접민주제의 활용을 강제하는 경우도 있다. 그런가 하면, 독일과 영국처럼 진보적 정치인들이 환경변화에 능동적으로 대응하고 정당성을 강화하기 위해 직접민주제를 활용하는 사례도 늘고 있다. **지방적**

자치감염.

지방선거와 충성심

조동훈
열린사회를 위한 자치포럼 대표, 經博

지난 6·13선거 결과에 따라 자치단체장이 바뀐 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 있다. 바뀐 곳은 바뀐 대로 유입된 곳은 유입된 대로 논공행상이 한창이다. 어차피 물러나는 것, 인심이나 한 톨 쓰자는 식으로 대규모 승진 인사를 전격적으로 단행하여 물의를 일으킨 곳도 있다. 반면에 선거기간 동안 경쟁 후보의 편에 선 공무원들은 한적으로 보내거나 영똥한 곳으로 발령을 내는 경우도 있다.

경기도의 인사발령이 그러하였고, 전라도의 모 자치단체가 그러하였고, 경상도의 어느 곳에서도 그러하였음을 보도를 통해 우리는 알고 있다. 그렇다면 왜 이런 현상들이 일어날까? 공무원들이 왜 줄서기를 하는 것일까? 그 이유는 우리나라의 공직사회가 아직은 철저한 인맥 중심으로 뭉쳐져 있기 때문이라고 필자는 감히 단언할 수 있다.

간단한 예를 들어보자. 누군가 새로이 시장이나 군수로 선출되었다면 자신이 믿을 수 있는 특정 국장이나 과장을 중심으로 업무를 추진할 수밖에 없을 것이다. 유입된 시장이나 군수도 마찬가지로 일 것이다. 이런 현상은 기초자치단체일수록 더 심하다.

심지어 이런 경우도 있다. '업무 협조'라는 명분하에 집행부 공무원들이 지방의회 의장이나 영향력 있는 의원들에게 일일이 업무를 보고하기도 한다. 집행부와 감시기관이 사전에 미리 협조 체제(?)를 구축하는 것이다. 이렇다보니

인맥 중심으로 흐를 수밖에 없다.

자치단체장들은 또 어떤 부하직원을 선호하는가? 골치아픈 민원이 발생했을 때 문제가 커지지 않도록 잘 해결하고, 의회에서 의원들이 골치 아픈 문제를 제기할 때 이를 잘 무마시킬 수 있는 사람을 선호할 수밖에 없다. 왜냐하면 일상적인 행정업무는 정해진 법령이나 규칙에 따라 처리하면 되지만 민원업무나 단체장 개인의 업무는 알아서 잘 챙겨주는 부하가 필요하기 때문이다.

주변에서 자신과 관계 있는 자치단체의 인사내용을 2년이나 3년 동안 검토해 보라. 그러면 반드시 몇몇 사람은 요직과 고속 승진을 거듭하고 있음을 쉽게 발견할 수 있을 것이다. 물론 이런 현상은 관공시대에 있었다. 그때에는 영전을 하면 특정인을 데리고 가는 관행도 있었다. 그러나 민선시대로 접어들면서 이들이 선거에 적극적으로 개입하게 됨으로써 문제가 되는 것이다.

실제로 선거철이 다가오면 일선 읍면동장들을 자기사람들로 채우는 인사발령을 흔해 볼 수 있다. 읍·면·동장들이 참모가 되어 선거를 치른다는 이야기를 심심찮게 듣기도 한다. 이때 자치단체장과 끈끈한 인연을 맺은 사람들

이러야 읍·면·동장으로 나갈 수 다. 만일 선거에서 이긴다면 이들을 떳게 팔시킬 수 있겠는가? 더욱 더 단하게 인연의 끈을 맺을 것이다.

반면에 이러한 범주에 들지 못한 공무원들은 경쟁후보들과 또다른 인을 맺으려고 한다. 선거에서 경쟁후가 이기면 이들이 요직에 올라서고 제가 되어 주도권을 장악하여 영향을 행사하려고 한다. 그러다보니 어한 곳에 줄을 대고 충성을 다바치 경우가 일어나는 것이다.

지방자치가 부활된 지도 10년이 됐고, 그동안 4번의 지방선거를 치만큼 이제는 이러한 문제를 해결할 있는 방안을 찾아야 한다. 어려운 문인 만큼 그 해법도 찾기 어려울지 모른다. 그러나 의외로 간단하게 해결될 수도 있다. 예를 들어 기초자치단체도 전문분야의 고위직은 공개채용으로 개방하고, 정무직에 해당되는 비실장을 파트너로 공개하여 선거전에 평가받을 수 있는 제도를 도입함으로써 현직 공무원들의 선거개입을 막 수 있을 것이다.

동서양을 막론하고 조직을 운영하는데 인맥 중심에서 벗어나 객관적인 대를 적용한 사례는 그리 많지 않 것이다. 그러나 우리나라 지방선거 경우 출마자나 일부 공무원들이 인의 끈과 충성을 너무도 강요하는 갈아 어려운 해법을 제시해 보았

지방적