

드(Mibrath)도 참여활동의 정도 또는 곤란도에 따라 관객형 활동, 과도형 활동, 투사형 활동 등으로 구분하고, 정치적 담화시도에서 청원에 이르기까지 모두를 포괄하여 주민참여로 간주하고 있다⁹⁾. 한편, 이승종교수도 직접청구제인 주민발안, 주민투표, 주민소환, 청원, 감사청구, 소송청구 등을 참여제도에 포함시켜 주민참여로 분류하고 있다¹⁰⁾.

이에 비하여 주민참정과 주민참여를 구분하는 입장은 주민참여는 일반적인 참여의 형태로 그리고 주민참정은 제도화된 주민의 권리라는 시각을 견지하고 있다. 최창호교수는 주민의 참정권으로 선거권에 관한 권리와 직접청구권을 들고 있으나¹¹⁾, 직접청구권을 주민참여 매카니즘에도 포함시킴으로써¹²⁾ 분명한 구분을 유보하고 있다. 조창현교수는 주민참정을 직접참정제도와 간접참정제도로 구분하고, 전자로는 주민투표, 주민발안, 주민소환을 그리고 후자로는 선거를 포함시킴으로써 주민참정을 일반적인 주민참여와 분리하고 있다¹³⁾. 그리고 한국지방자치학회는 직접참정제도로 주민총회(town meeting), 주민발안, 주민투표, 주민소환, 사무감사의 청구, 주민소송 제도 등을 제시하고, 이를 주민참여와 구분하고 있다¹⁴⁾. 한편, 加藤

富子は 참여라는 용어 대신에 참정이라는 용어의 사용을 주장하고 있는바¹⁵⁾, 주민참여라는 용어는 오늘날의 대중민주제시대에서는 시대착오적이라는 것이다. 즉, 참여란 법률상의 관계에 당사자 이외의 자가 관여하는 것을 의미하므로 지방자치의 주체자인 주민이 지방자치제의 의사결정에 있어서 단순한 사실상의 관여자가 아니기 때문에 주민참정이라는 표현이 보다 적절하다는 것이다.

이와 같이 주민참정은 논자의 관점에 따라 주민참여에 포함되기도 하고, 분리되기도 한다. 그러나 주민참정과 주민참여를 엄밀하게 개념화할 경우 양자간에는 다음과 같은 차별성이 존재한다고 볼 수 있다(<표 2-1> 참조).

첫째, 개념범위의 광협이다. 주민참여가 최광의의 개념이라면, 주민참정은 협의의 개념이라는 것이다. 즉 상기한 바와 같이 일반적으로 주민참여는 주민참정을 포함하는 포괄적 개념으로 규정되는 경향이 강하다.

둘째, 법적 기반의 존재여부이다. 주민참정은 관련법의 규정에 의하여 부여된 권한인 반면, 주민참여는 반드시 관련법에 명기하여 그 권한이 보장되지 않는다.

셋째, 참여범위의 광협의다. 주민참정은 참여의 범위가 제한적인 데 반하여 주민참여는 매우 광범위하다는 것이다. 즉, 주민참정은 조례의 제정 및 개폐, 기채의 발행, 기타 지방자치단체 차원에서 매

9) Lester Milbrath, Political Participation(Chicago: Rand McNally & Co., 1965), pp.18~19.

10) 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993, pp.213~215.

11) 최창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1990, p.455.

12) 상계서, p.607.

13) 조창현, 「지방자치와 주민참정권의 확대」, 「자치행정」, 제69호, 1993. 12, p.37.

14) 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」, 삼영사, 1995, p.199.

15) 加藤富子, 「住民参加と 住民投票」, 「月刊自治研究」, 1994. 5., pp.18~19.

우 중요하다고 인식되는 사안과 관련하여 이루어지는 경향이 있는 데에 비하여 주민참여는 개인적 이해관계에서부터 공공적 이해관계 까지 폭넓은 사안에 걸쳐서 이루어진다¹⁶⁾.

따라서 다음과 같이 양자간의 차별성을 요약 정리할 수 있다.

<표 2-1> 주민참정과 주민참여의 차이

구 분	주민참정	주민참여
개념범위	협 의	최광의
법적기반	존 재	부 재
참여범위	제한적	광범위

3) 住民直接參政의 必要性

주민참정의 필요성과 관련하여 일반적으로 고전적 민주정치론자들은 주민참정이 확대될수록 바람직하다고 하는 반면, 수정론자들은 대표자를 선출하고 감시하는 선에서 제한되는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러나 1968년 미노브룩(Minnowbrook)회의를 계기로 출발한 신행정학에서는 주민참여를 행정의 중심적 가치로 재정립하고 있다. 즉 신행정학은 사회적 형평개념에 관심을 기울이고 있는 바, 주민참여와 정치의 상호작용이 사회형평을 전개시키는 핵심으로 보고 있다¹⁷⁾.

16) 서장현, "주민참정제도의 활성화 연구", 「동국대석사학위논문」, 1997.

17) Frederickson H. George, New Public Administration, Alabama: The University of Alabama Press, 1980, p.46.

이러한 주민참정의 일반적 전개와는 달리 지방자치와 관련해서는 지방자치의 본질적 측면과 권력남용의 방지에서 그 필요성을 찾아 볼 수 있다.

서구 선진국가에서는 그 지방주민의 주민투표로써 그 여부를 묻게 된다. 그 이외에도 지방의회에서 결정하기에는 중차대한 사안의 주민투표·발안 같은 것도 주민이 하며, 어떤 경우에는 주민에 의하여 선출된 공직자가 그 직책수행에 차질이 생길 경우에 그런 공직자의 퇴임도 이른바 소환이라는 제도로써 그 목적을 달성하는 경우가 있다. 이렇듯이 지방자치에 있어서 주민에 의한 정치란 주민투표·발안 및 소환을 포함시킨다¹⁸⁾.

2. 地方自治와 住民參政의 關係

1) 地方自治의 意義

(1) 지방자치의 개념

지방자치(local government, local self-government, local representative government, local autonomy, kommunale Selbstverwaltung)는 몹시 다의적인 것으로서, 그 개념에 관하여는 그 견해가 반드시 일정하지 않다. 그것은 각국에 따라서 현실적인 자치행정의 역사적 형태가 각각 다르기 때문이다¹⁹⁾.

18) 조창현, 「지방자치의 이론과 실제」, 동아일보사, 1990, p.43.

19) David L. Sills(ed.), International Encyclopedia of the Social

그러나 다양한 지방자치의 개념들을 취합하여 그 공통분모를 뽑아 가장 보편적인 정의를 내려보면 다음과 같다.

지방자치란 “일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여, 국가(중앙정부)의 일정한 감독 아래, 그 지역 안의 공동문제를, 자기부담에 의하여, 스스로(또는 그 대표자를 통하여) 처리하는 것”²⁰⁾을 말한다.

(2) 지방자치의 요건

앞에서 정의한 지방자치 개념에는 다섯 가지의 요소가 내포되어 있다. 그 첫째가 지방공공단체이고, 둘째가 공동문제이며, 셋째가 자기부담이고, 그 넷째가 자기처리이며, 그 다섯째가 국가감독이다. 이러한 다섯 가지는 현실적으로 지방자치단체, 자치사무, 자주재정, 주민참여, 중앙통제의 문제를 의미하며, 이들은 결국 지방자치의 성립요건이 되는 것이다. 이러한 다섯 가지 요건을 차례로 고찰해 보면 다음과 같다.

(가) 지방공공단체(지방자치단체)

지방자치는 지역주민들에 의하여 실현되는데, 주민들은 개개인으로서가 아니라 집합적으로 지방자치단체라는 독립적인 공법인

Sciences, Vol. 9(New York : The Macmillan Company and The Free Press, 1974), p.451.

20) 우리 나라 구 지방자치법 제1조는 지방자치를 “...지방의 행정을 국가의 감독하에 지방주민의 자치로 행함...”이라고 규정한 바 있다.

(öffentlich-rechtliche Körperschaft)을 설립하여 공동적으로 지방자치를 실현하는 것이다. 전술한 지방자치개념의 정의에서 “일정한 지역의 주민들이 지방공공단체를 구성하여...”라고 한 부분이 그러한 뜻을 내포하고 있다. 지방공공단체의 문제는 현실적으로는 자치구역의 문제가 된다.

(나) 공동문제(자치사무)

지방자치에는 그 지역의 주민들이 공동적으로 처리해야 할 일정한 공동문제가 있어야 한다. 이는 현실적으로 자치사무를 의미한다. 전술한 지방자치 개념의 정의에서 “...그 지역 안의 공동문제를...”하는 부분이 그것을 의미하고 있다.

(다) 자기부담(자주재정)

지방자치에 있어서는 지역의 공동문제를 주민들 자신이 부담으로 처리하는 것이 필수요건이 된다. 전술한 지방자치 개념의 정의에서 “...자기부담에 의하여...”하는 부분이 이에 해당한다. 이러한 주민들의 자기부담의 문제는 현실적으로는 지방자치단체의 자주재정의 문제가 된다. 자주적인 재정의 뒷받침이 없는 자치는 이미 자치라고 할 수 없는 것이다.

(라) 자기처리(주민참여)

지방자치에 있어서는 주민들이 자기들의 문제를 스스로 처리하는 것이 필수요건이다. 전술한 정의에서 “...스스로(또는 그 대표자를 통하여) 처리...”하는 부분이 이에 해당한다. 이는 현실적으로 지방

자치가 주민들의 의사에 따라 처리되는 것, 따라서 지방자치에의 주민의 참여의 문제를 의미하고 있다.

주민들의 지방자치에의 참여의 방법에는 크게 두 가지가 있다. 그 하나는 직접참여의 방법이고, 다른 하나는 간접참여의 방법이다. 앞의 정의에서 “...스스로...”하는 부분이 전자를 의미하고, “...그 대표자를 통하여...”하는 부분이 후자를 의미하고 있다.

오늘날에는 자치구역의 확대화 및 인구의 격증으로 인하여 직접참여제는 실질적으로 거의 불가능하므로 간접참여제를 위주로 하고, 이에 대한 보충적 수단으로 주민발안(initiative), 주민소환(recall), 주민투표(referendum) 등의 직접참여제를 채용하고 있는 경우가 있다. 간접참여제로 중요한 것은 지방의회제이고, 그 외에 자치단체의 장을 민선(직선 또는 간선)하는 경우도 있다.

(마) 국가감독(중앙통제)

지방자치에 있어서는 주민들로써 구성되는 지방자치단체가 국가(중앙정부)로부터 독립하여 지역의 공동문제를 독자적으로 처리하는 것이다. 그러나 위에서 고찰하는 바와 같이 지방자치단체는 국법에 의하여 설립된 것이고, 그 자치권은 국가주권 아래의 권리이기 때문에, 지방자치단체는 국가(중앙정부)로부터의 감독을 본질적으로 수용하고 있는 것이다. 전술한 지방자치의 정의에서 “...국가의 일정한 감독 아래...”라고 한 부분이 그것을 의미하고 있다. 이는 현실적으로 중앙통제의 문제가 된다.

그러나 지방자치단체는 독립적인 공법인으로서 법적으로는 국가

와는 별개의 의사와 능력을 가지고 있는 주체이기 때문에, 국가(중앙정부)의 간섭을 무한정하게 수용할 수는 없는 것이다. 따라서 지방자치에 있어서는 지방자치단체의 독립성과 국가(중앙정부)의 감독권의 조화 내지 균형이 요청되지 않을 수 없다. 전술한 정의에서 국가의 ‘일정한’ 감독을 요건으로 규정하고 있는 것도 그 때문이다. ‘일정한’이란 무한정이 아닌, 어느 정도의 한정성의 의미를 내포하고 있는 것이다. 이러한 사실은 현실적으로 지방자치에 있어서의 중앙통제의 한계 문제를 의미하고 있다²¹⁾.

2) 地方自治의 效用과 弊害

가. 지방자치의 효용

지방자치의 효용·필요성은 지역적 민주화를 통하여 한 나라의 민주화를 이룩할 수 있다는 정치적 효용, 민주주의의 조건으로서 지방자치를 전제하지는 않으나 행정의 능률화를 위하여 지방자치가 요구된다는 행정적·기술적 효용과 경제적·사회적 효용 등으로 나누어서 검토할 수 있다.²²⁾

(1) 정치적 효용

지방자치는 ① 민주정치 이념을 실현하는데 불가결한 수단이며, ② 민주주의 학교로서 주민의 정치교육에 기여하고 정치의식을 높

21) 최창호, 전계서, pp.45~47.

22) 김규정, 『행정학 원론』, 법문사, 1998, pp.401~403.

이며,²³⁾ ③ 정치의 지역적 실험을 가능하게 하며, ④ 독재정치에 대한 방파제가 되고 혁명이나 쿠데타를 방지하며 민주적 사회발전에 기여한다.

(2) 행정적·기술적 효용

지방자치는 ① 지방의 특수성이나 실정에 맞는 행정을 종합적·자주적으로 수행할 수 있으며, ② 중앙정부는 정책수립에 지방정부는 정책집행에 주력함으로써 행정의 능률적 수행에 기여할 수 있으며, ③ 지방행정에 대한 주민의 참여·통제를 통하여 행정의 능률성을 높일 수 있다.

(3) 경제적·사회적 효용

지방자치는 ① 자원배분의 효율성을 높이며, ② 후생의 극대화를 추구할 수 있으며, ③ 경쟁성과 창의성을 제고하며, ④ 책임의식과 자부심을 고취시킬 수 있다.

나. 지방자치의 폐해

지방자치는 그 효용에도 불구하고 정치적·경제적·사회적 폐해

23) Bryce는 "the best school of democracy and the best guarantee for its success is the practice of local self-government"라고 지적하였다[James Bryce, Modern Democracies(New York: Macmillan, 1924), Vol. I, p.133].

를 초래할 수 있다. 이러한 폐해로서는 ① 국가적 차원의 이해관계를 고려하기 어렵고, ② 낭비와 비능률을 가져올 가능성이 있으며, ③ 지역이기주의로 인한 행정마비를 초래하고 지역주의에 의한 배타성을 심화시킬 우려가 있으며, ④ 경제정책을 파탄시킬 수 있다.

3) 地方自治와 民主主義의 關係

지방자치와 민주주의 관계에 관하여는 양자간에 상관관계가 없다는 이론과 상관관계가 있다는 이론이 대립되고 있다. Langrod는 전자설, Panter-Brick는 후자를 대표하고 있다.²⁴⁾

가. 상관성부정설

자연적 고유권으로서의 지방자치권을 부정하는 대륙형 자치에 근거를 두고 있다.

- (1) 전체군주시대와는 달리 민주국가에서는 중앙정부에 대항적인 지방자치의 민주적 의미는 상실되고 있고 순수한 의미의 지방자치는 소멸될 단계에 있다.
- (2) 사회·경제의 근대화에 따라 지방단체는 '지방자치의 기반인 지역공동체로서의 성격을 상실하게' 된다.

24) Langrod와 Panter-Brick는 민주주의와 지방자치의 관계에 대하여 대립적 입장을 취한 유명한 논쟁을 벌였다. Langrod는 민주주의가 지방자치와 불가결한 관계에 있지 않다고 주장한 반면 Panter-Brick는 지방자치를 민주주의의 기본적 조건으로서 파악하여 상관성론을 주장하였다[Georges Langrod, "Local Government and Democracy," Public Administration, Vol. 31(Spring 1953); Keith Panter-Brick, "Local Government and Democracy-A Rejoinder," Public Administration, Vol. 31(Winter 1953)].

(3) 순수한 지방적·지역적 문제에 대해서만 지방자치와 민주주의 상관성을 인정하여야 한다.

나. 상관성인정설

지방자치에 대한 자연적 고유권을 인정하는 영미형자치에 근거를 둔다.

- (1) 지방자치는 공선에 의한 중앙정부와 삼권분립이 확립된 현대 국가에 있어서도 전제·독재에 대한 방파제가 되며 국가 전체의 민주화를 위한 기초가 된다.
- (2) 지방자치는 민주주의적 풍토에 조성에 기여하고 민주주의에 유익한 여론을 형성한다.

4) 地方自治와 住民參政의 有用性

지방자치에는 기본적인 두 가지의 측면이 있다. 하나는 지방자치 단체와 국가(중앙정부)와의 관계의 측면이고, 다른 하나는 지방자치 단체 안의 정부와 주민과의 관계의 측면이다.

지방자치를 지방자치단체와 국가(중앙정부)와의 관계라는 측면에서, 즉 지방자치단체의 자치권을 중심으로 이해할 때 이를 단체자치(körperliche Selbstverwaltung)라 하고, 지방자치를 지방자치단체 안의 정부와 주민과의 관계라는 측면에서, 즉 주민의 자치운영에의 참여에 중점을 두고 이해할 때 이를 주민자치(bürgerliche Selbstverwaltung)라고 한다.

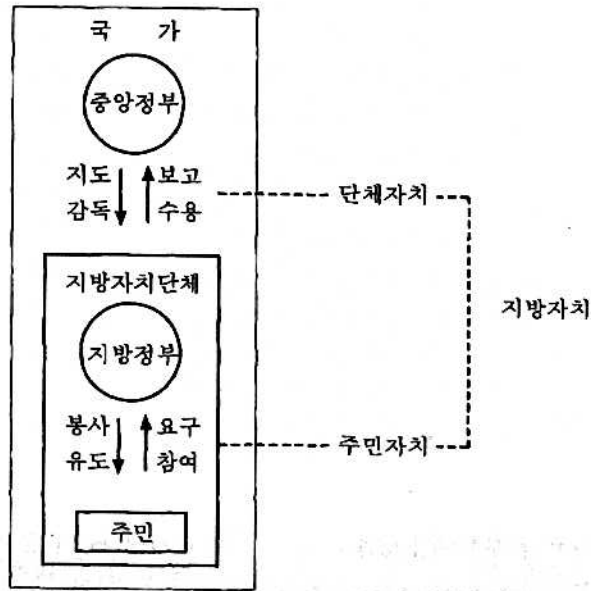
단체자치는 이를 법률적 의미의 자치(Selbstverwaltung im rechtlichen Sinne)라고도 하는 바, 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 지역자치단체가 국가(중앙정부)로부터 상대적으로 독립된 지위와 권한을 인정받아 일정한 공공사무에 관하여 국가(중앙정부)의 간섭을 받지 않고 처리하는 것을 말하고, 주민자치는 이를 정치적 의미의 자치(Selbstverwaltung im politischen Sinne)라고도 하는 바, 자치운영이 당연히 주민의 참여 속에서(다시 말하면 주민이 스스로 또는 그 대표자를 통하여 그 자신의 의사에 따라) 처리되는 것을 의미한다²⁵⁾.

따라서 <그림 2-1>에서와 같이 지방자치는 항상 단체자치와 주민자치의 두 측면의 결합 위에 성립되는 것이며, 두 측면이 각각 별개로 분리되어 존재하는 것이 아니다. 즉, 지방자치는 지방자치단체가 대외적으로 국가(중앙정부)로부터 독립하여 그 자신의 문제를 독자적으로 처리하되, 그것을 대내적으로 주민들의 의사에 따라 처리할 때에 비로소 완전한 것이 될 수 있는 것이다.

단체 자치를 대외적·형식적 측면의 자치라고 한다면, 주민자치를 대내적·내용적 측면의 자치라고 할 수 있는바, 지방자치는 대외와 대내, 그리고 형식과 내용의 두 측면의 결합 위에서만 성립할 수 있는 것이다.

25) 지방자치에 있어서 단체자치는 지방분권을, 주민자치는 주민참여를 그 핵심으로 한다고 할 수 있다.

<그림 2-1> 주민자치와 단체자치의 관계



자료 : 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1995, p.48.

따라서 주민참여가 국가차원에 비하여 지방차원에서 보다 유용할 것이라는 판단은 다음과 같은 몇 가지 요인에 근거하고 있다²⁶⁾.

첫째, 정책문제의 명료성이다. 지방차원에서의 정책문제는 상대적으로 단순하고, 명료하며, 정책결정자들이 누구인가가 비교적 잘 드러나며, 이해관계자간의 상호작용의 절차마련이 용이하다는 것이다.

26) 이승종, 전계서, pp.34~37.

둘째, 주민과 자치 단체와의 근접성이다. 즉, 지방자치의 실시는 종래 중앙정부가 독점하였던 권력을 주민과 보다 가까운 위치에 있는 지방자치단체에 대하여 주민은 보다 용이하게 접근하여 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

지방화(localization)란 국가 전체에서 지방부분으로 국지화하는 하나의 경향이라 할 수 있으며, 또한 중앙집권 혹은 중앙정부에 의한 국가발전 우선주의에서 지방분권 혹은 지방정부에 의한 지방발전 우선주의로 변화하는 것이라고 볼 수 있다. 국가권력의 중심이 여러 부분으로 분산되는 것을 함의하며, 그런 의미에서 다중심권력체계의 구축을 통해 국가발전의 주체가 다극화 내지 다원화되는 현상이라고도 할 수 있다. 또한 분권화의 의미는 정치적 의사결정의 분산, 행정적 자유재량권의 분산, 경제적 결정의 위치 변경 등을 포함한다. 그래서 이러한 현상을 정치의 행정화와 행정의 정치화라고도 할 수 있을 것이다. 지방자치시대에는 모름지기 "보다 적은 비용으로 보다 많은 편익을 주민들에게 제공하는 주민 중심의 개혁"이 필요한 때이다. '95년 초의 한 설문조사에 의하면 지방자치단체장이 선출되면 다음 <표 2-2>과 같은 부분에 기대되는 발전과 부정적인 영향이 있을 것으로 예측되었다.

<표 2-2> 민선자치단체장에 대한 기대와 우려

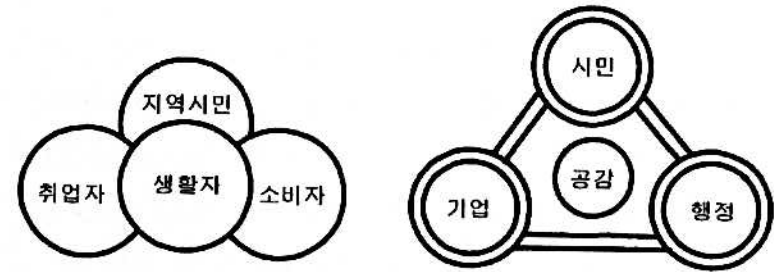
기 대	%	우 려	%
주민참여 확대	48.0	지역이기주의 심화	60.8
지역문제 자체해결	34.3	중앙-지방정부간의 갈등 심화	30.9
행정서비스 향상	34.3	지역간 불균형 심화	30.4
지방행정 민주화	26.5	단체장의 이권개입	20.6
주민정치 의식 향상	16.2	단체장과 공무원간의 갈등	20.1
주민복지 증진	16.2	행정지속성 약화	11.8
행정능률성 향상	8.3	전시행정에 의한 예산 낭비	11.3
지역경제 발전	7.8	지역개발로 인한 환경파괴	7.4
부정부패 감소	2.5	지방정부간 갈등	5.9

자료 : 김번용·김동현·김판석 공저, 「한국행정개혁론」, 범문사, 1997, p.470.

그리고 <그림 2-2>에서 보는 바와 같이 지방자치시대에 중요한 것은 지방화가 단순히 중앙정부와 지방정부간의 문제가 아니고, 지방화가 이루어지면 그 지방내의 시민과 기업, 행정이 모두 공감하는 방향으로 그리고 민주적으로 지역활동이 활성화될 것이라는 점과 지역시민, 소비자, 취업자 구분없이 모두 생활자라는 견지에서 주민의 목소리나 참여가 커지고, 보다 나은 삶의 질 제고를 우선하는 생활정치·생활행정이 구현된다는 점이다. 정치·행정적 공간차원에서 보면 정치·행정영역의 모든 계획·운영·평가 사이클에 주민의 역할이나 영향이 훨씬 확대될 것이다.²⁷⁾

27) 김번용·김동현·김판석 공저, 「한국행정개혁론」, 범문사, 1997, pp.469~470.

<그림 2-2> 지방자치시대의 지방역학구조와 공간개념



자료 : 김번용·김동현·김판석 공저, 「한국행정개혁론」, 범문사, 1997, p.470.

第 2 節 住民直接參政制度

스위스의 기초자치단체인 칸톤(canton)에서 먼저 실시하기 시작한 것으로 알려진 주민발안·주민투표(Frenkel·이기우, 1997: 57에서 재인용), 그리고 주민소환은 주민의 의사결정에 직접적으로 관여한다는 점에서 직접참정에 해당하고, 또 주민이 스스로 참여의 기회를 찾아서 이루어진다는 점에서 적극적 참여에 해당한다(Zimmerman, 1986: 6-15).

먼저 주민발안은 주민 주도의 법률 제정 또는 주민이 자신이 문제를 투표에 부치도록 청원하는 과정(Zimmerman, 1986: 68)이다. 그리고 주민투표는 주민들이 법률이나 헌장을 제정하거나 공직자의 해임과 관련하여 의사결정권을 공유하는 절차로서 투표를 말한다(Zimmerman, 1986: 35). 비교적 최근 가장 널리 우리에게 알려진

것으로는 1978년 미국 캘리포니아주에서 발의되어 실시된 주민발안 13호(Proposition 13)와 그에 대한 주민 투표이다. 한편 주민소환은 공직자의 임기가 만료되기 전에 주민의 의사로써 공직에서 해임시키는 것을 말한다(Zimmerman, 1986: 105).

직접적·적극적 참여로서 위의 세 가지 유형은 간접 참정의 문제를 해소하는 방안으로서 가치가 있으며, 특히 지방자치와 관련해서는 의미가 크다. 그러나 이러한 직접적·적극적 참여수단으로서 주민발안과 주민투표, 주민소환권은 일반적으로 주어지는 참정권이 아니며, 우리의 경우는 주민투표만 제도화하고 있는데(지방자치법 제3조의 2), 확대된 지방민주주의를 위해서는 주민발안과 주민소환 제도의 채택도 적극 검토할 필요가 있다.²⁸⁾

1. 住民發案(initiative)

주민발안은 지방선거 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 자치현장이나 조례의 제정 또는 개·폐 등에 관하여 주민이 직접 의안을 발의하는 제도이다. 미국의 대다수의 도시와 일본의 모든 자치단체 및 캐나다와 독일 등에서 이 제도가 채택되고 있다.

이 주민발안은 ㉠ 지방자치의 기본정책과 행정이 주민의 의사대로 실현되는 것을 확보하고, ㉡ 대의기구에 평소에 주민의사를 존중하도록 촉구하는 압력수단이 되기도 한다. 그러나 주민발안은 실

28) 김영기, 「지방자치행정론」, 대영문화사, 1997, pp.68~69.

제에 있어서 ㉠ 일반주민들의 능력으로써는 이를 실행할 수가 없는 것이고, ㉡ 실제에 있어서 일부 극성자들의 특수 이익보호의 수단이 되기 쉽다는 문제점을 안고 있다고 하겠다.

주민발안에는 직접적 주민발안(direct initiative)과 간접적 주민발안(indirect initiative)의 두 가지가 있다. 전자는 주민의 발안이 있으면 이를 반드시 주민투표에 붙이도록 되어 있는 제도이고, 후자는 이를 일단 지방의회에 회부하여 의회가 그 내용을 승인할 때에는 주민투표에 부침이 없이 바로 성립되며, 의회가 그 내용을 승인하지 않을 때에 이를 주민투표에 부치는 제도이다.²⁹⁾

2. 住民召還(recall)

주민소환은 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 장, 의회 의원, 기타 일정한 주요 간부공무원의 해직이나, 의회의 해산 등을 그 임기만료 전에 청구하여 주민투표(또는 의회의 동의)로써 결정하는 제도이다.

이 제도는, 그 사유로서 범죄나 비행 외에, 정치적 무능력, 공약 불이행, 독단전횡, 비효율, 파렴치 행위, 수뢰용의 등 다양한 사실을 그 이유로 하는 점에서, 범죄나 비행만을 그 이유로 하는 이른바 탄핵제도와 다르고, 또한 그 성격면에서 반드시 대의제(간접민주제)를 전제로 하여 공직자의 책임성을 확보하는 제도인 점에서, 정책 과정에의 주민의 직접 참여를 보장하는 직접민주제적인 주민발안이

29) 최창호, 전계서, p.630.

나 주민투표제도와의 다른 측면을 가지고 있다.

이 제도는 정책결정을 보완해 주는 주민발안이나 주민투표제도와는 달리 공직자의 신분을 규제하고 업무수행을 억제하는 효과를 가져오기 때문에 그 제도의 운용에 있어서 각별한 신중을 요하며, 더 나아가서 그 제도의 채택에 종합적인 고려를 요한다고 하겠다.

주민소환 제도는 ㉠ 공직자 윤리의 확보, ㉡ 평상시의 민의반영, ㉢ 주민의 공공문제 관심촉진 등의 이점을 가지고 있는 반면에, ㉣ 공직자의 위축, ㉤ 감정적인 운동, ㉥ 남용으로 인한 지방자치의 파행화 등의 우려를 안고 있다 하겠다³⁰⁾.

3. 住民投票(referendum)

주민투표(referendum)란 지방자치단체의 중요한 사안에 대하여 주민으로 하여금 결정권을 행사하도록 하는 것을 말한다. 대의적 민주제 속에서도 사안에 따라서는 주민 전체의 의사를 직접 확인하는 것이 필요한 경우가 있는 것이다.

지방자치에 있어서 주민투표는 주민의 자치의 주체이며, 자치운영 중요사안의 궁극적 결정권자라는 것을 보여 주는 증좌라고 하겠다. 그것은 전술한 주민발안이나 주민소환이 모두 종국에 가서는 주민투표로 귀결되는 데서도 알 수 있다.

주민투표는 자치운영의 중요사안에 대하여 또는 주민들의 주민투표 청구에 의하여 시행되는 일반투표의 제도이다.

30) 상계서, pp.631~632.

자치운영의 중요사안에 대한 주민투표에는 의무적 주민투표와 임의적 주민투표가 있다. 의무적 주민투표(compulsory referendum)는 구역의 개편, 헌장·조례의 제정, 지방채의 발행, 세율의 인상 등 특별히 중요한 사항을 반드시 국민투표에 부쳐 주민의사에 따라 최종결정하는 것이고, 임의적 주민투표(optional referendum)는 임의적 일정한 의안에 대한 주민투표의 실시 여부가 선택적으로 결정되는 것이다.

주민들의 주민투표청구에 의한 주민투표에는 적극적 주민투표와 항의적 주민투표가 있다. 적극적 주민투표(positive referendum)는 일정한 사항에 관하여 주민들이 스스로 결정하고자 하는 적극적 참여청구에 의하여 실시되는 투표이고, 항의적 주민투표(protest referendum)는 의회에서 의결한 사항에 대하여 항의하여 그 효력 여부를 주민투표에 의하여 결정하는 투표이다.

또한 주민투표의 사안에 따라서는 지방의회 의결을 대체하는 경우와 지방의회의 결과 병행하는 경우가 있다. 전자의 경우를 代替的 주민투표라 하고, 후자의 경우를 병행적 주민투표라 한다. 전자의 경우에는 주민투표가 행해지는 사안에 대하여는 지방의회의 의결절차가 생략된다. 후자의 경우에 주민투표의 결과와 지방의회 의결의 효력의 우열이 문제된다. 주민투표의 결과가 우세하는 경우에는 지방의회의 의결을 '의견'이라고 하는 것이 일반적이다³¹⁾.

31) 상계서, pp.634~635.

第 3 節 外國의 住民直接參政制度

1. 美國의 住民直接參政制度

1) 주민발안

직접적 주민발안제의 대표적인 예는 미국 Washington, D.C.의 주민발안에서 찾을 수 있고, 간접적 주민발안제의 대표적인 예는 미국 Colorado주 Englewood시의 주민발안제에서 찾을 수 있다. 전자에서 주민발안이 있으면 지방의회에 회부됨이 없이 일정한 기간 안에 직접일반투표에 부쳐지고, 후자에서는 주민발안이 있으면 지방의회에 회부된다.

미국 Washington, D.C.의 경우, 1977년에 “주민발안·투표·소환 헌장개정법”(Initiative, Reterendum and Recall Charter Amendments Act)에 의하여, 주민은 D.C.에 등록된 선거권자 5% 이상의 서명을 받아 D.C.선거·윤리위원회(Board of Elections and Ethics)에 청구서로써 주민발의안을 제출할 수 있는 바, D.C.선거·윤리위원회는 이 의안을 접수한 후 최소한 90일 이후에 실시되는 총선거 또는 특별선거에 회부하며, 투표결과 등록된 선거권자의 과반수의 찬성을 얻은 때 그 의안은 확정되도록 되어 있다³²⁾.

미국 Colorado주 Englewood시에서는, 선거권자 1천명의 연서로써 의안청구서를 시의 문서 및 기록담당관에게 제출하면, 시 담당관은

32) 정세욱, “지방자치단체와 주민의 관계”, 고시행정, 1989년 9월호, pp.133~134.

이를 시의회에 회부하여 그 가부를 결정하고 있다³³⁾.

2) 주민소환

미국 Washington, D.C.의 경우, 주민은 D.C.에 등록된 선거권자의 10% 이상의 서명을 받아 D.C.선거·윤리위원회에 D.C.정부의 모든 선거직 공무원을 그 임기만료전에 소환하는 소환청구서를 제출할 수 있는 바, D.C.선거·윤리위원회는 이 청구서를 접수한 후 114일 이내에 소환 주민투표를 실시하여야 한다. 다만 미리 예정된 총선거·예비선거 또는 특별선거가 소환청구를 받은 날로부터 54일~114일 사이에 실시될 때에는 그 선거시에 소환 주민투표를 시행할 수 있다. 그러나 ㉠ 공직자의 임기가 개시된 때로부터 1년 이내, ㉡ 공직자의 잔여 임기가 1년 미만일 때, ㉢ 소환 주민투표의 결과 해당 공직자에게 유리하게 결정된 때로부터 1년 이내에는 소환 청구를 할 수 없다.

소환 주민투표 결과 선거권자의 과반수의 소환 찬성이 있을 때에는 해당 공직자는 공직에서 해임되며, 해직으로 생긴 공석의 보충은 다른 공석보충방법에 준한다³⁴⁾.

33) 허만형, “미국지방자치에 있어서의 직접참정제도”, 자치통신 제22호 (서울: 한국지방자치학회, 1993), pp.9~10.

34) 정세욱, 전기서, p.137.

3) 주민투표

미국의 대부분의 지방자치단체에서 주민투표제를 채택하고 있다. 그 주민투표에 회부될 중요한 사안을 조례에 열거하는 경우도 있고 (예 : New York시), 의회가 중대한 사안이라고 판단하여 주민투표에 붙이는 경우도 있으며(예 : 콜로라도주 Adams 카운티), 주민의 청구에 의하여 주민투표에 붙이는 경우도 있다(예 : Washington, D.C.).

New York시의 경우에는 조례안, 정부조직안, 의회의결 정족수, 시장의 거부권 행사, 공무원의 봉급 등에 관하여 주민투표를 실시하고 있다.

Washington, D.C.의 경우에는 주민은 D.C.에 등록된 선거권자의 10% 이상의 서명을 받아 D.C.선거 및 윤리위원회에 주민투표 청구를 할 수 있는 바, 이 청구를 받은 등 위원회가 D.C.의회에 이를 통지하면 D.C.의회는 해당 의안에 대하여 어떠한 조치도 취할 수 없게 된다. D.C.선거 및 윤리위원회는 그 청구를 받은 날로부터 114일 이내에 주민투표를 실시하여야 하는데, 이미 계획된 총선거·예비선거 또는 특별선거가 그 청구를 받은 날로부터 54일~114일 사이에 실시될 때에는 그 선거시에 주민투표를 실시한다. 투표결과 등록된 선거권자의 과반수의 찬성을 얻은 때에는 그 의안은 확정되고, 과반수의 찬성을 얻지 못한 때에는 그 의안은 폐지되며, 그 투표에 붙여진 사안에 관하여 의회는 향후 1년동안 여하한 조치도 취할 수 없다³⁵⁾.

콜로라도주의 Adams카운티의 경우, 인접한 Denver시가 국제공항을 확장함에 있어 그 카운티의 일부를 시에 편입시켜 주기를 요청한 사안에 관하여 의회가 이를 주민투표에 붙이기로 결정하고 투표를 실시한 결과 그 편입을 승인받은 바 있다³⁶⁾.

그리고 많은 지방자치단체에서 조세의 대폭 인하 또는 증세제한에 관한 주민발안에 따른 주민투표가 실시되어 자치단체의 재정적 위기를 초래하는 경우가 있는 바(예 : 캘리포니아주 주민투표안 제 13호), 일반주민들은 대부분의 경우 조세 부담 경감에는 무조건 찬성하는 경향이 있기 때문에 이러한 조세부담에 관한 사안을 주민투표의 대상 사안으로 하는 것이 적합한가에 대하여 논의가 진행되고 있다³⁷⁾.

2. 日本의 住民直接參政制度

1) 주민발안

일본의 경우, 조례의 제정·개폐의 청구, 사무감사의 청구제도가 채택되어 있는데, 지방 선거권자 총수의 50분의 1 이상의 연서로써 그 대표자가 지방자치단체 장에게(사무감사의 경우는 감사위원회에

35) 상계서, pp.135~136.

36) 허만형, 전계서, p.11.

37) 전술한 주민발안의 경우, 일본에 있어서 조세의 부과·징수와 분담금, 사용료의 징수에 관한 조례의 발안을 제외한 것도 그러한 맥락에서 이해될 수 있는 것이다.

계) 청구할 수 있는 바, 이 경우 그 단체장은 청구의 수리일로부터 20일 이내에 의회를 소집하여 그 의안을 부의하고, 그 결과를 청구 대표자에게 통지하여야 한다. 다만, 이 제도의 남용을 막기 위하여 조세의 부과·징수와 분담금, 사용료의 징수 등에 관한 조례의 제외, 서명에 관한 증명, 열람, 갱송, 서명의 무효, 관계인의 출석·증언, 서명에 관한 벌칙, 선거기간 중의 서명수집행위의 금지 등의 규정이 순차로 발전하여 왔다³⁸⁾.

2) 주민소환

일본의 소환청구는 ㉠ 의회해산 청구, ㉡ 선거직공무원(자치단체의 장 및 지방의회 의원) 해직청구, ㉢ 비선거직공무원(부지사, 조역, 출납장, 수입역, 선거관리위원, 감사위원, 공안위원) 해직청구, ㉣ 그 외에 약간의 행정위원회 일원(예 : 교육위원, 농업위원회 위원 등) 해직청구로 나누인다.

이 중 위의 ㉠, ㉡의 경우는 선거권자 3분의 1 이상의 연서로써 대표자가 선거관리위원회에 청구하고, 선거관리위원회는 이를 즉시 주민투표에 붙여 과반수의 찬성이 있는 때에는 의회해산 또는 공직자 해직이 확정되며,³⁹⁾ ㉢, ㉣의 경우는 선거권자 3분의 1 이상의

연서로써 대표자가 지방자치단체의 장에게 청구하고, 자치단체의 장은 이를 즉시 지방의회에 회부하여 의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 4분의 3 이상의 찬성이 있는 때에는 해당 공직자의 해직이 확정된다. 위의 어느 경우이든 의회나 공직자의 임기개시 또는 취임한 날로부터 1년 이내와 해산 또는 해직청구 주민투표가 있는 날로부터 1년 이내에는 해산청구 또는 해직청구를 할 수 없다⁴⁰⁾.

3) 주민투표

일본에 있어서 주민투표는 크게 제도적으로 보장되어 있는 주민투표와 단지 사실상 실시되는 주민투표의 두 가지로 나눌 수 있고, 또 전자는 법률에 근거를 둔 주민투표와 조례에 근거를 둔 주민투표로 나누일 수 있다.

첫째로, 법률에 근거를 둔 주민투표는 하나의 자치단체에만 적용되는 지방자치특별법의 제정에 수반되는 주민투표(주민투표에서 부결되면 국회는 해당 법률을 제정할 수 없음)와 주민의 의회해산 공직자 해직청구에 따른 주민투표의 두 가지가 있다. 전자는 이른바 중요사안에 대한 주민투표이고, 후자는 이른바 주민의 해직청구에 따른 후속절차로서의 주민투표이다. 후자에 관하여는 이미 앞에서

38) 久世公堯, 地方自治制度(東京 : 第一法規, 1976), p.333.

39) 자치단체장의 해직에 따른 재선거에 해직된 시장이 출마할 수 있는가? 자치단체장 해직에 따른 재선거는 특정 정책에 대한 주민투표의 성격을 띠기 때문에 재출마할 수 있다고 보는 견해가 유력하며, 또한 실제로 그렇게 재출마하여 재당선된 예가 일본에 있다. 즉, 高知縣 窪

川町の 藤戸町長이 의회의 의결에 따라 원자력발전소 설치를 추진하다가 주민들로부터 해직청구를 당하여 1981년의 주민투표에서 가결되어 해직되었는데, 뒤이은 町長 선거에 재출마하여 소수차로 재당선되었던 것이다.

40) 久世公堯, 상게서, p.346.

주민소환 부분에서 설명하였고, 전자에 관하여 살펴보면 지금까지 廣島平和紀念 都市建設法 등의 예가 있으나, 1950년 이후에는 별로 시행된 예가 드물다. 그 절차는 의회에서 법률안이 통과되면 내각총리와 자치대신을 거쳐 해당 자치단체에 통지되고, 해당 자치단체의 장은 그 통지를 받은 날로부터 31일~60일 사이에 그 법률안에 대한 찬·부의 주민투표를 실시하며, 그 투표의 결과가 가결인 경우에는 자치대신과 내각총리에 보고되어 총리가 이를 공포한다. 그 투표에는 선거규정이 준용된다.

둘째로, 條例에 근거를 둔 주민투표는 근래에 많이 나타나고 있다. 그 예로는 東京都 特別區의 區長準公選에 관한 주민투표조례⁴¹⁾ 등과 원자력발전소 등의 施設立地에 관한 주민투표조례⁴²⁾ 등을 들 수 있다.

셋째로, 법률과 조례에 근거를 두지 않은 事實上의 주민투표도 다양한 형태로 나타나고 있다. 市合併의 가부, 町名변경의 가부, 원자력발전소 입지의 가부, 동계올림픽 유치의 가부 등에서 그 예를 찾아볼 수 있고, 도로건설의 가부에 관한 준 주민투표도 논의된 바도

41) 區長準公選制란 區議會가 區長의 후보자를 선정함에 있어 주민투표를 실시하여 그 결과를 區議회의 구장 후보자 선정에 어떠한 형태(참고, 존중, 기속)로든 반영하고자하는 것을 말한다. 1967년에 練馬區, 1971년에 中野區, 1972년에 邑川區에서 이러한 區長準公選條例가 성립하였다.

42) 施設立地에 관한 주민투표 조례의 예로는 1982년의 高池縣 窪川町 원자력발전소 입지에 관한 주민투표조례, 1984년의 神奈川縣 逗子市の 미군주택건설계획에 관한 주민투표조례, 1984년의 青森縣의 핵연료 사이크로시설 입지에 관한 주민투표조례 등을 들 수 있다.

있다.

어떠한 형태로든 현대 일본의 지방자치에 있어서는 중요한 정책·시책이나 주민에게 부담이 되는 사업, 의회와 단체장간의 대립이 있는 사안에 대한 주민의 직접 참여가 늘어나는 경향이 있다 하겠다⁴³⁾.

3. 臺灣의 住民直接參政制度

1) 주민발안

대만의 경우, 지방주민들에게는 헌법에 의하여 발안(대만에서는 이를 創制案이라 함)권이 보장된다. 그 발안의 범위는 縣·省轄市(중간자치단체)와 鄉·鎮·縣轄市(기초자치단체)의 조례와 규칙의 제정 및 개정이며, 예산안, 조세안, 행정기구·편제, 행정구역에 관한 발안은 인정되지 아니한다. 발안의 요건은 광역자치단체의 경우는 선거권자의 100분의 3 이상의 제의와 100분의 6 이상의 연서, 기초자치단체의 경우는 선거권자 100분의 5 이상의 제의와 100분의 10 이상의 연서이며, 발안이 되면 소정의 절차를 거쳐 의안 주민투표가 실시되는데, 총선거권자 과반수의 투표와 총투표인 과반수의 찬성이 있으면 그 의안은 확정된다⁴⁴⁾.

43) 久世公堯, 상계서, pp.332~333, 349; 韓國地方行政研究院, 地方化時代の 住民參與(서울: 1993), pp.148~150; 金炳國, "地方自治와 住民投票", 自治行政, 1993년 10월호(서울: 지방행정연구소), pp.21~22; 金蓮起, "日本地方自治에서의 直接參政制度", 自治通信 제22호(서울: 한국지방자치학회, 1993), pp.7~8.

2) 주민소환

주민은 그가 선출한 공직자를 소환(대만에서는 이를 罷免이라 함)할 수 있는데, 그 소환청구 요건은 성·직할시(광역자치단체)의회 의원의 경우는 선거권자의 100분의 7 이상, 현급 이하 지방의회 의원의 경우는 선거권자의 100분의 5 이상, 자치단체장의 경우는 선거권자의 100분의 18 이상의 연서로써 선거감독기관에 청구서를 제출하는 것이다. 소환청구서를 접수한 선거감독기관은 연서인의 자격을 심사하는 등 소환안의 적부를 심사한 후 피소환인에게 소환 이유서를 보내어 7일 이내에 답변서를 제출케 하는 등의 절차를 거쳐 소환 주민투표에 회부한다. 투표결과 지방의회 의원의 경우는 선거권자 3분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성, 성·직할시의원과 각급 자치단체장의 경우는 선거권자 2분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성이 있을 때에는 해당 공직자는 해직된다. 피소환인이 투표결과에 이의가 있을 때에는 소환무효소송을 해당 법원(중간자치단체 이상의 공직자는 고등법원 또는 그分院, 기초자치단체 이하의 공직자는 지방법원)에 제기할 수 있다⁴⁵⁾.

3) 주민투표

대만의 지방주민들에게는 헌법에 의하여 주민투표(대만에서는 이를 複決이라함)권이 보장된다. 그 구체적 내용은 공공 긴급위난의

44) 韓國地方行政研究院, 外國의 地方自治制度比較研究(서울: 1986), p.393.

45) 高應篤, 地方自治學(臺北: 臺灣中華書局, 1982), pp.298~299.

사항이나 특정 소수계층 이해관계의 사항에 주민투표를 제외하는 것 외에는, 그 주민투표의 범위, 제한, 발의여건 등이 전술한 주민 발의의 경우와 동일하다⁴⁶⁾.

46) 韓國地方行政研究院, 전게서, p.393.

352.00026

126.

碩士學位論文

碩士學位論文

地方自治團體長에 대한 住民統制에 관한 研究

地方自治團體長에 대한 住民統制에 관한 研究

A Study of the Residents' Control
Over the Acts of Chief Administrators of Local Government

順天大學校 大學院

法 學 科

金 志 先

2001年 11月 日

順天大學校 大學院

法 學 科

金 志 先

2001年 11月 日

Ⅲ. 地方自治團體長에 대한 住民統制

1. 住民統制의 意義

1) 개 념

주민통제란 지방자치단체가 주민에 대한 자치행정의 책임을 성실히 이행하도록 보장하는 활동수단을 의미한다. 즉 주민이 직접 혹은 간접적으로 지방자치단체의 의사결정과정에 참여하여 지방자치단체의 의사결정과정이 합리적으로 될 수 있도록 관여하는 모든 활동을 지방자치단체에 대한 주민의 통제라고 볼 수 있다³⁰⁾.

다시말해 자치행정의 목표가 효과적으로 수행되고 행정이 주민의 입장에서 주민을 위하여 행해질 수 있도록 지역주민이 업무수행 과정이나 결과에 대하여 직·간접적으로 통제하는 일련의 모든 활동과정이라 할 수 있다.

2) 필요성

그러나 이러한 법치행정 원칙의 회복을 위한 직접적인 방법을 모색하는 데에는 그 주체 면에서 신중할 필요가 있다고 본다. 즉 지방자치단체장에 대한 직접적인 통제수단을 감독기관인 국가 등이 행사할 때에는 그 구체적인 행사 내용에 따라서는 지방자치단체의 행위에 대한 지나친 개입의 부작용 문제도 발생할 수 있게 된다. 특히 우리나라와 같이 아직도 지방자치제도가 중앙의 인식부족으로 위협을 받고 있는 현실에서는, 최근 정치권에서 논의되고 있는 주민징계 청구제도³¹⁾, 국가에 의한 지방자치단체장의 소환제도(또는 징계제도 이른바 직무대행자의 지정제도) 등의 도입은 그 남용의

30) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제제도에 관한 연구", 고려대 대학원 석사학위 논문, 2000, 6면.

31) 최근 정치권에서는 민선자치단체장에 대한 통제 방안으로 주민소환(한나라당), 주민징계청구(민주당)를 각 당안으로 본격 논의하고 있는 것으로 보도된 바 있음(전남일보, 2001. 11. 12일자).

소지가 많이 발생하게 된다. 따라서 국가에 의한 지방자치단체장에 대한 통제 방법보다는 주민에 의한 통제 방법이 바람직하여 보인다. 이는 다른 한편으로 주민의 직선에 의하여 지방자치단체장에 대하여 정당성을 부여하고 있는 것이므로, 그 부여한 정당성을 철회하는 통제 수단의 마련도 주민에 의하도록 하는 것이 타당할 수 있기 때문이다.

2. 住民統制의 方法

주민통제의 방법에는 직접통제방법인 주민소환제도, 주민부표제, 주민소송제도, 주민감사청구제 등이 있고 간접통제 방법인 이익집단이나 정당에의 가입, 각종 위원회 및 반사회, 공청회, 주민조직 등을 통한 주민참여, 여론과 마스크, 청원과 진정, 시민옴부즈만제도 등이 있다.

1) 직접통제

(1) 주민소환제도

가. 주민소환제도의 의의

주민소환(recall)은 일본 지방자치법상으로는 '해직청구'라고 표시되고 있다. 이 제도는 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대해 그 해직을 요구하는 일정수 이상의 유권자가 서명하여 해직을 청구하면, 해직여부를 주민투표에 부쳐서 과반수의 찬성으로 해직을 시킬 수 있도록 하는 제도이다. 따라서 주민소환제도는 대표적인 직접민주주의적 제도라고 할 수 있다. 지방자치단체장을 선거로 선출하고 있음에도 불구하고, 주민소환제도를 두는 이유는 근본적으로 한계에 직면한 대의제 민주주의를 보완하기 위한 것이다. 만약 주민들이 단순히 대표자를 뽑을 권리만 가지고 있다면, 그 대표자가 임기중에 무슨 일을 하더라도 주민들은 그것을 방관하고 있을 수밖에 없다. 그러다 보면, 일단 대표자로 뽑힌 이후에는, 주민들의 이익과 의사에 반하는 행위를 하는 대표자들을 통제할 방법이 없

게 된다. 그러나 대표자를 뽑음으로써 '위임'을 하였다면 그 '위임'을 철회할 권리도 마땅히 보장되어야 한다. 특히 대통령이나 고위공직자들에게는 탄핵 절차라도 존재하지만, 현재 지방자치단체장이나 지방의원들에게는 그러한 절차조차도 존재하지 않는다. 법원의 확정판결이 없는 이상, 지방자치단체장이나 의원은 그 자리를 잃을 염려가 전혀 없는 것이다. 이러한 현실을 타개하기 위해 주민소환과 같은 직접민주주의적 제도에 의해 대의제 민주주의는 보완될 필요가 있는 것이다.

나. 일본의 주민소환제도와 이용현황³²⁾

우리와 법체계가 비슷한 일본의 지방자치법에서는 지방자치단체장 및 중요 공무원에 대한 해직청구권, 지방의원에 대한 해직청구권을 인정하고 있고, 지방의회에 대한 해산청구권도 제도화되어 있다. 따라서 우리나라에서 주민소환제도를 도입하는 데에는 일본의 입법례가 많은 참조가 될 것이다. 일본 지방자치법상 해직청구의 대상이 되는 사람은 지방자치단체장, 지방의원, 부단체장, 재정책임자(출납장 또는 수입역이라고 한다), 선거관리위원, 감사위원, 공안위원회 위원이다. 해직청구제도는 주민의사의 직접적인 발동에 의해 공무원의 직위를 박탈하는 것으로서, 불법에 관련되었다든지 하는 특별한 파면사유를 필요로 하지 않는다. 지방의원에 대한 해직청구는 선거구 선거권자의 1/3 이상의 연서(連署)에 의해 가능하다.

그리고 지방자치단체장에 대한 해직청구는 해당 지방자치단체 선거권자 총수의 1/3 이상의 연서에 의해 가능하다. 지방의원과 지방자치단체장의 해직청구는 해직청구를 수리한 선거관리위원회가 주관하여 투표를 실시한다. 투표결과 선거권자 과반수 이상이 해직에 동의하면 자동 해직된다.

지방자치단체장을 제외한 주요공무원에 대한 해직청구는 당해 지방자치단체 선거권자 총수의 1/3 이상의 연서에 의해 이루어지며, 해직청구를 수리한 지방자치단체장은 이를 지방의회에 부의하여 2/3 이상의 출석에 출석의

원 2/3 이상이 해직에 동의하면 해직청구의 대상이 된 공무원은 해직된다.

또한 일본의 경우에는 주민들이 지방의회의 해산을 청구할 수도 있다. 지방의회에 대한 해산청구는 지방의회가 전체적으로 주민의 의사와 이익에 반하여 운영되고 있다고 인정되는 경우에, 의원 전원의 자격을 박탈하고, 새로운 의회를 성립시키기 위해 새로운 선거를 요구하는 것이다. 일본의 지방자치법상으로는 선거권자 총수의 1/3 이상의 연서에 의해 의회 해산청구를 할 수 있다.

의회 해산청구가 있으면, 선거관리위원회가 의회의 해산여부에 대한 주민투표를 실시하고, 해산투표의 결과 과반수가 해산에 찬성할 경우에는 의회는 해산된다. 일본에서 이러한 해직청구, 해산청구 제도가 이용되고 있는 현황을 보면, 1977년 5월부터 1995년 3월까지 접수된 해직청구, 해산청구의 건수 및 조치결과는 아래의 <표3-1>과 같다.

<표3-1> 일본의 해직청구, 해산청구 현황³³⁾

	의회의 해산청구	의원의 해직청구	長 의 해직청구	長 이외의 주요공무원의 해직청구
도도부현	5	1	4	2
시정촌	398	241	561	12
합계	403	242	565	14

다. 주민소환제도 도입의 문제점

(가) 개 설

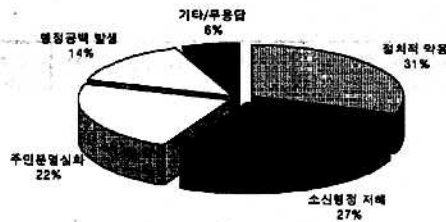
지방자치제 실시결과 드러난 지방자치단체장과 지방의회 의원들의 비리와 전횡 등 병폐를 시정하여야 한다는 목소리가 높아져 가는 가운데 주민소환제를 도입하자는 논의가 대두된 것은 자연스러운 일일지도 모

32) 하승수, "주민소환제도의 바람직한 도입방안", 「자치행정」, 2001. 6, 33면.

33) 최종만, 「일본의 자치체개혁」, 나남출판사, 1998, 252면.

른다. 그것은 주민참여를 바탕으로 하는 지방자치제의 이념에도 부합되고 국가가 무리한 통제수단을 보완하려는 발상보다는 주민들 스스로의 힘으로 적절한 견제를 가하는 것이 낫다는 시각에서 볼 때 더욱 그러하다. 또한 외국의 사례에서 보듯이 주민소환제가 도입되더라도 실제 행사된 사례는 없고 심리적 견제효과만을 거두고 있다는 점에서 주민소환제의 부작용을 너무 우려하지 않아도 된다고 볼 수도 있다. 그러나 외국의 사례가 우리나라 지방자치 환경에서도 그대로 나타나리라고 보기는 어렵다는 점을 직시하여야 할 것이며, 국민여론조사에서도 정치적 악용(31%), 소신행정 저해(27%) 등을 우려한 바 있어 우리나라의 다른 법령상의 제도와의 관계도 고려하지 않을 수 없고 정치적 상황논리도 무시하기 어렵다는 점에서 신중한 검토가 필요하다고 할 것이다. <그림3-1>

<그림3-1> 주민소환제 도입 반대이유



자료 : 2001 추미애의원 정책자료집

(나) 지방자치법제와 관련된 검토

우리나라는 1988년 지방자치제의 복원을 앞두고 지방자치법을 전문개정하면서 지방행정의 안정적 수행을 보장하는데 최대의 역점을 두었다.

우선 지방자치단체의 기관구성형태에 있어서 수장제를 채택하여 지방자치단체장이 집행업무를 전담하도록 하였으며³⁴⁾, 지방의회에 지방자치

34) 우리 대법원도 조례무효확인소송에서 지방의회와 지방자치단체장 상호간에 엄격한 권력분립을 전제로 견제와 균형을 유지하여야 한다는 원칙을 견지하고 있다

단체장의 적절한 권한행사를 견제하는 수단을 부여함에 있어서도 불신입권은 인정하지 아니하였고, 여기에 대응하여 지방자치단체장에게도 의회해산권을 부여하지 아니하였던 것인데, 이러한 제도는 선거에 의하여 기관구성이 이루어진 뒤에는 지방자치단체장과 지방의회가 모두 임기 동안 안정적으로 직무를 수행하도록 하고 특히 지방자치단체장을 정점으로 한 집행부가 소신행정 업무를 추진하도록 하려는 취지를 담고 있다.

주민소환제를 지방자치단체장과 지방의회의원에 대하여 도입할 경우에는 법상 보장된 임기중에도 그 지위 자체가 위협받는 상황에 놓임으로서 위와 같은 취지를 살릴 수 없음은 당연하다고 볼 수 있다. 간접민주제를 원칙으로 하고 있는 우리 지방자치법에서 지방의회와 지방자치단체장이 서로 견제할 수 있는 수단을 부여함에 있어서도 임기제를 위협하는 제도의 도입을 꺼리고 있는 마당에 주민들에게 그와 같은 권한을 부여한다는 것은 설득력이 부족하다고 할수도 있을 것이다³⁵⁾.

(다) 국가기관과의 형평성 문제

지방자치단체장과 지방의회의원들을 대상으로 하는 주민소환제도의 도입이 논의되는 가운데 국회의원 등 국가의 헌법기관에 대하여서도 마찬가지로 논리로 국민소환제의 도입주장이 대두될 수 있다는 점을 유의하여야 한다. 국회의원 역시 정치불신이 심각한 가운데 일각에서 소환제 도입이 거론되고 있으며, 대통령에 대하여서도 극심한 지역할거주의와 여야간의 극한적 대립이 일상화된 상황에서 소환제 도입에 미련을 둔 부류들이 없다고 단정하기 어렵다. 국회의원 등 헌법기관에 대한 국민소환제의 도입은 임기가 헌법에 명시된 이상 헌법개정에 의하여서만 가능하기 때문에 본격적으로 논의되지 않고 있는 것으로 볼 수도 있는데 헌법개정이 빈번하였고 정국이 불안정한 가운데 헌법개정의 목소리가 높아질 가능성을 전면 배제하기는 어렵다.

(1997. 3. 28, 95추87판결).

35) 조정찬, "주민소환제 도입 논의에 관한 소견", 57면.

(라) 선거법상 선거운동규제와의 관계³⁶⁾

공직선거및선거부정방지법에서는 선거과열과 그로 인한 갖가지 부작용을 방지하는데 최대의 역점을 두고 그에 따라 선거운동방법 법정주의와 함께 선거운동기간의 제한에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 동법 제59조에서는 선거운동은 당해 후보자의 등록이 끝난 때부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있도록 하고 있으며, 제33조에서는 후보자등록 신청개시일부터 선거일까지를 선거기간으로 정의하면서 대통령선거는 23일, 국회의원선거와 지방자치단체장선거는 17일, 지방의회의원선거는 14일로 각각 제한을 두었다. 이와 같은 선거운동의 제한은 지나치게 엄격한 것 같지만 공명선거를 위한 핵심적인 규제라는 점에서 이의를 제기하지 못하고 있다. 그런데 만일 지방자치단체에 있어서 주민소환제를 도입한다면 주민소환운동을 빌미로 하여 유권자들과 접촉하지 않을 수 없고 이것이 사전선거운동으로 악용될 것임은 불을 보듯 뻔하기 때문에 선거제도의 기본원칙이 무너지는 결과를 가져오게 될 것이다. 선거결과에 대한 승복풍토가 정착되지 아니한 우리 현실에서 낙선자는 즉시 소환운동에 돌입할 가능성이 있으며, 소환을 금지하는 기간을 설정하더라도 그 기간이 종료하기가 무섭게 소환운동이 전개될 것임은 자명한 일이다. 현직 지방자치단체장이나 지방의회의원의 의정활동보고 등을 엄격히 제한하면서 경쟁자들에게 사전선거운동의 길을 터놓는다는 것은 합리성이 없으며 현직에 있는 자들 역시 직무수행을 방위한 탈법적 사전선거운동에 열을 올릴 것도 예상할 수 있다. 이는 과거 헌정사에 있어서 헌법개정을 위한 국민발안제도를 폐지한 이유가 이를 빙자한 사전선거운동 내지 국론분열과 국력낭비를 방지한다는 데 있었던 것처럼 주민소환제는 우리 정치 현실에 있어서 선거과열 내지 탈법적 선거운동으로 악용될 소지가 다분하다고 볼 수도 있을 것이다.

(마) 주민들의 정치적 성숙도에 관한 문제

우리 지방자치가 제대로 정착되는데 여러 가지 어려움을 겪는 가장 큰 이유는 주민들 자신의 정치적 성숙도에서 찾아야 한다. 지방자치단체장과 지방의회의원 선거에서 엄격한 선거법에도 불구하고 금품살포, 인신 공격, 공약의 남발 등이 난무하고 있는데, 유권자들은 여기에 대한 정치적 심판을 내리지 못하고 오히려 그러한 풍토를 부추기는 요인을 제공하는 것이 현실이다. 최근에 활동폭을 넓혀가고 있는 시민단체들 역시 그들의 도덕성이나 주장의 합리성에 대한 주민들의 안목이 바로서지 않는 한 성과를 기대하기 어려우며 주민들 스스로가 선출한 대표자를 신뢰하지 않고 임의로 결성된 시민단체에 기대를 건다는 것 또한 정상적이라 할 수 없을 것이다. 우리 정치풍토 아래에서는 주민소환제가 도입될 경우 외국에서 보는 것처럼 심리적 견제 수단으로서만 역할을 할 것으로 예측하기 어렵고 또한 외국에서도 주민소환제가 실제 발동된 경우 엄청난 파란이 뒤따랐다는 점도 염두에 두지 않을 수 없다³⁷⁾.

(2) 주민투표제

가. 주민투표의 의의

지방자치에 있어 주민투표제의 도입은 현실적으로 불가피한 대의민주주의제의 보완수단으로서 직접민주주의제의 요소를 가미하는데 그 의의가 있다. 여러 나라가 지방자치단체의 폐지·분합, 특정의 중대한 정책의 결정, 주민의 특별부담을 가중시키는 개발사업의 시행, 지방의회와 지방자치단체장의 의견이 대립이 대립되고 있는 특히 중요한 사항 등에 대하여 주민에게 직접 그 의사를 묻는 주민투표제도를 도입하고 있는데 그 장·단점은 다음과 같다.

36) 조정찬, "주민소환제 도입 논의에 관한 소견", 58면.

37) 조정찬, "주민소환제 도입 논의에 관한 소견", 52면.

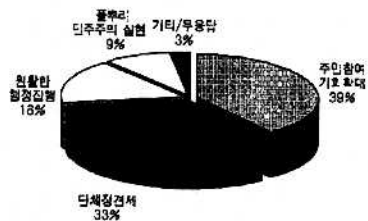
(가) 주민투표제의 장점

① 선출된 지방자치단체의 기관이 주민의 의사에 반하는 행동을 할 때 주권자로서의 주민이 강력한 견제수단으로써 부각된다. 주민투표제도 가 존재하는 경우에 행정청은 주민을 의식하여 이해관계자나 관련자의 의견을 듣는 등 업무의 수행에 관한 광범위한 정보를 미리 입수하려 들기 때문에 주민투표는 주민들에게 지방자치단체의 업무를 직접 결정할 수 있는 가능성을 유보함으로써 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 예방적인 효과를 가져올 수 있다. 다만 이러한 예방적인 기능은 주민투표를 지방자치단체장뿐만 아니라 지방의회나 주민이 발의할 수 있는 경우에 발휘될 수 있다.

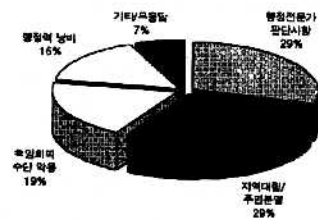
② 주민의 지방행정에의 참여기회의 확대로 주민의 자치수준을 향상시키고 투표를 통한 정치교육의 장으로서의 기능을 한다. 즉 주민투표를 통하여 지방자치단체의 업무에 대한 주민의 관심을 불러일으키고 정책감과 소속감을 가질 수 있게 하며, 주민투표과정에서 깨닫게 되는 주민들의 역할에 대한 인식은 주민의 정치적인 활성화를 자극한다.

③ 기관분립형의 지방자치제를 실시하고 있는 경우 주민투표제는 지방자치단체장과 지방의회의 대립·갈등관계를 해결할 수 있는 제도적 장치로서 유효한 기능으로 작용할 수 있다는 장점이 있다.

<그림3-2> 주민투표제 도입 찬성이유



<그림3-3> 주민투표제 도입 반대이유



자료 : 2001 추미애의원 정책자료집

(나) 주민투표제의 문제점³⁸⁾

① 지방의회의 지위의 격하를 가져올 수 있는 가능성이다. 이는 우리나라의 지방의회가 정당개입으로 인한 중앙당에의 예측화 가능성, 집행기관의 정보독점, 지방자치의 경험 미숙, 전통적으로 우월한 지위를 가진 집행기관의 존재 등의 사유로 많은 무력감을 느끼고 있는 현실에서 지방자치단체장이 발의하는 주민투표는 지방의회를 무력화시킬 가능성을 배제할 수 없다. 즉 사안에 대하여 정확한 지식을 갖지 못하는 일반주민에게 정보의 조작과 여론의 조작으로 지방의회의 활동을 무력화시키기 위한 수단으로 남용될 우려가 있다. 그리고 주민투표제가 지방의회의 권능과 권한을 제약하는 부작용이 나타날 수 있는 반면에, 한편으로는 지방의회의 의원들이 '성가신 문제'를 회피하기 위한 수단으로 남용될 수도 있다.

② 주민투표의 결과가 주민의 의사를 반영하기보다는 특정한 이익집단의 이해관계를 대변하여 지역간의 대립을 심화시키거나, 부정적 의미의 지역이기주의에 편승할 수 있다는 점이다. 또한 지방자치단체장이나 지방의회가 주민투표제를 이용하여 자신들의 책임을 경감 내지는 전가시키는 문제점도 있을 수 있다.

③ 주민투표제가 다수결의 원리를 기본으로 하고 있는 이상 소수의 의견이 무시될 가능성이 크며, 우리나라와 같이 지역정당이 정치를 주도하고 있는 현실에서 지방의회와 지방자치단체장이 담합하거나 지방자치단체장이 지역유지들과 결탁하여 주민투표제를 정략적으로 이용한다면 지역에서의 부패정치의 출현 가능성을 부인할 수 없다.

④ 현대사회의 복잡한 정책의 문제를 단순히 찬·반의 형태로 주민투표에 부치는 것은 장기적이고 종합적인 검토를 요하는 정책문제를 유

38) 이희복, "지방자치 활성화를 위한 주민투표제 도입방안", 동국대 대학원 석사학위논문, 1999, 72~75면.

권자의 감정적 판단에 맡기는 위험성이 지적되고 있다.

한편 위와 같은 주민투표제가 가지는 본질적인 문제 외에 그 운영과정에 있어서 투표율 제고의 문제, 주민의 의사를 어떻게 직접적으로 표출시킬 것인가 하는 방법상의 문제 등이 주된 논의의 대상이 되고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 주민투표제는 이론적인 면에서 각기 장단점을 가지고 있으나, 현재 지방자치단체나 그 장에 대한 통제가 필요한 경우 중앙정부의 통제보다는 주민에 의한 통제가 바람직함에도 불구하고 제도적으로는 이에 대하여 규정한 것은 거의 없다고 할 수 있다. 현행 지방자치법 상 주민의 통제는 제13조의2에 의한 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대한 주민투표제가 거의 유일하다고 할 수 있다. 주민통제와 관련하여 새로운 제도의 도입 가능성 등을 검토하는 것도 중요하겠지만 우선 법에 규정된 제도의 활용부터 시작해야 할 것으로 본다.

나. 지방자치법상의 주민투표제

지방자치법 제13조의2 제1항에 따라 지방자치단체장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중요한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 회부할 수 있다고 하여 제한적 의미에서나마 주민투표의 실시에 대하여 규정하고 있다.

1994.3 지방자치법 개정 시 동조 제2항을 신설하여 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여 따로 법률로 정한다고 하여 주민투표에 관한 법률을 제정하는 것을 가시화하고 있으나 아직까지 제정하지 못하고 있다. 이 규정은 주민투표의 실시여부를 주민이나 지방의회는 제안 할 수 없고, 지방자치단체의 장이 판단하도록 하고 있어 지방자치단체의 폐치·분합이나 주민에게 과도한 부담을 주는 사항 등에 대하여 지방자치단체의 재량에 의하도록 하는 것은 문제가 있다고 하겠다.

즉 주민투표를 실시함에 있어 주민이나 지방의회가 아무런 역할을 하지 못하고 지방자치단체장만이 주민투표를 제안할 수 있게 한 것은 지방자치단체장이 이를 지방의회를 무력화시키기 위하여, 또는 주민의 여

론을 호도하기 위한 방편으로 악용할 우려가 있다. 또한 주민투표의 대상을 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중요한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등으로 한정하고 있으나 무엇이 주요결정사항인지는 명확하지 않아 혼란의 여지가 많으므로 주민투표의 대상을 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 그리고 주민투표의 과정과 법적 효력 등을 지방자치법에는 규정하고 있지 않으며, 게다가 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차에 관한 법률이 제정되지 못하여 주민투표제의 실효성이 의문시된다. 따라서 주민투표에 관한 요건·절차에 필요한 법률의 조속한 제정이 있어야 할 것이다.

(3) 주민소송제도

가. 의 의

주민소송은 주민이 지방행정의 행위에 대하여 법원에 제소하는 것을 말한다. 민중소송의 한 형태로서 자기의 권리구제가 직접적인 목적이 아니라 행정활동에 대한 적법성 통제를 일차적인 목표로 한다. 주민소송은 영국의 제도를 계수한 미국의 납세자 소송(taxpayer suit)에서 그 연원을 찾아볼 수 있다. 납세자소송은 세금을 내는 주민의 입장에서 개인적으로 행정기관의 행위에 대하여 불법적인 지출의 회수, 특정 행위의 강제 혹은 금지, 권리의 실현 강제 혹은 법령의 집행을 요구하는 소송이다. 납세자 소송은 행정기관에 대하여 제기되는 것이 보통이나 주권면책의 항변을 피하기 위하여 공무원을 피고로 하여 제기되는 경우도 있다. 이 소송은 단지 자신의 이익을 보호하기 위한 목적만이 아니라 공익을 보호한다는 객관소송의 성격도 아울러 가지고 있으나 그렇다고 소제기가 무한정 인정되는 것은 아니고 법률에 규정된 일정한 정도의 원고적격이 필요하다. 일본은 감사청구에 이어 주민소송을 입법하고 있다. 이 제도를 도입할 경우 현재 많이 문제되는 연수빙자 해외여행은 주민감사청구에 이어 주민소송에 의하여 다룰 수 있을 것이다³⁹⁾.

나. 일본의 주민소송제도

(가) 개 설

주민은 지방공공단체(우리나라의 「지방자치단체」에 해당하는 표현)의 재산관리나 재산회계상 행위의 적부를 감시하기 위하여 위법·부당한 행위 내지 직무를 태만히 한 사실을 지적하여 감사위원회에게 감사를 청구할 수 있다(지방자치법 제242조제1항) 40).

이것은 지방공공단체에 내부적으로 감사기능이 존재하는 이상 우선 그 기관에 감사의 기회를 주어 자주적으로 해결하는 방안을 찾으려 하는 것이 지방자치의 취지는 물론 주민소송으로 인한 경비부담의 측면에서도 효과적인 것이라는 판단에서이다. 그러나 감사위원회가 감사를 적절

하게 하지 아니하거나 충분한 조치를 강구하지 아니하는 경우, 또는 감사위원회가 필요한 조치를 강구하도록 권고하였음에도 불구하고 의회, 지방공공단체의 장 기타 관계기관이 권고에 따르지 않는 경우에는 주민이 한 감사청구는 실효를 거둘 수 없게 된다. 따라서 일본의 지방자치법에서는 이러한 경우 감사청구를 한 주민이 소송을 제기하여 지방공공단체의 장 및 의회 기타 직원의 위법한 재산관리상의 행위 내지 부작위의 시정을 재판소(우리나라의 「법원」에 해당)에 청구할 수 있는 길을 열어 놓고 있다(지방자치법 제252조의2 제1항) 41).

이것이 이른바 일본의 주민소송제도이다. 지방공공단체의 재무회계상의 행위에 대하여 주민소송이 도입된 것은 지방공공단체의 재산은 말하자면 납세자가 신탁한 재산이기 때문에 그 적절한 관리를 도모하기 위하여는 납세자인 주민 자신이 이것을 감시하는 것이 가장 적당하다는 판단 때문이다. 일본의 주민소송은 관례법에 의하여 정착된 미국의 납세자소송을 모델로 한 것인데, 패전후인 1947년 4월 17일 지방자치법을 제정한 후 그 이듬해인 1948년에 동법을 일부개정하면서 납세자소송제도를 채택하였다. 그러나, 납세자소송의 운용에 대하여 여러 가지 의문이 제기되어 왔기 때문에 1963년의 개정시 절차상의 규정을 정비하는 과정에서 명칭도 납세자소송에서 주민소송으로 개명되었으며 42), 이것이 현재에 이르고 있다.

39) 이상규, 「여비반환청구주민소송」, 「판례월보322호」, 1997. 7. 5면.

40) 지방자치법 제242조 제1항은 주민감사청구에 대하여 「보통지방공공단체의 주민은 당해 보통지방공공단체의 장, 위원회 및 위원 또는 당해 보통지방공공단체의 직원에 대하여 위법·부당한 공금의 지출, 재산의 취득, 관리 또는 처분, 계약의 체결·이행·채무 기타 의무의 부담이 있는 경우(당해 행위가 실시될 것이 상당히 확실시될 것으로 예측되는 경우를 포함한다)라고 인정되는 때, 또는 위법·부당한 공금의 부과·징수, 재산의 관리에 대한 부작위가 있다고 인정되는 때에는 이것을 증명하는 서면으로써 감사위원회에게 감사를 청구하여 당해 행위나 부작위를 방지하거나 시정할 수 있으며, 당해 행위 또는 부작위에 따라 당해 보통지방공공단체가 입은 손해를 보전하게 하기 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다」고 규정하고 있고, 직접의 감사청구에 대하여 동법 제75조 제1항에서 「선거권을 갖는자(도공안위원회에 대하여는 당해 공안위원회가 관리하는 본부의 관할구역 안에 있어서 선거권을 갖는자)는 政令(우리나라의 「대통령령」에 해당)이 정하는 바에 의하여 그 총수의 50분의 1 이상의 연서로써 그 대표자로부터 보통지방공공단체의 감사위원회에 대하여 당해 지방공공단체의 사무 및 당해 보통지방공공단체의 감사위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 농업위원회 기타 법령 또는 조례에 근거한 위원회와 그 위원에 권한에 속하는 사무의 집행에 관하여 감사청구를 할 수 있다」고 각각 규정하고 있다. 이것에 대하여 양자(제242조 및 제75조)는 선택적으로 적용되고 있다고 본다. 즉, 제242조의 주민감사청구가 주민이 납세자의 측면에서 공금의 위법·부당한 사용의 시정을 요구하여 최종적으로는 소송으로서 다룰 수 있는 것에 대하여 제75조의 직접감사청구는 그 대상이 사무의 전반에 미치면서도 위법·부당한 사무처리의 시정에 대하여는 감사결과의 공표에 따라 행정의 자발적 처리만을 기대할 수 있음에 그치고 소송이 허용되지 아니한다는 차이가 있다. 따라서 제75조의 직접감사청구는 실효성을 기대하기 어려운 문제점이 있다고 의문을 제기하고 있다(이재학, 「주민참여자치의 제도적 보장」, 「법제」, 1997. 4, 112면).

41) 지방자치법 제242조의2 제1항에서는 「보통지방공공단체의 주민은 제242조 제1항의 규정에 의하여 청구를 한 경우 동조 제3항의 규정에 의한 감사위원의 감사결과 및 권고 또는 동조 제7항의 규정에 의하여 보통지방공공단체의 의회, 장 기타 집행기관 또는 직원의 조치에 불복이 있을 때, 감사위원회가 동조 제3항의 규정에 의하여 감사 또는 권고를 동조 제4항의 기간내에 행하지 아니한 때, 또는 의회, 장 기타 집행기관 또는 직원이 동조 제7항의 규정에 의하여 조치를 하지 아니한 때에는 재판소에 동조 제1항의 청구에 관계있는 위법·부당한 행위에 대하여 소로서 청구를 할 수 있다.」고 규정하고 있다(이재학, 「주민참여자치의 제도적 보장」, 112면).

42) 개정전의 지방자치법 제243조의2의 규정은 현행 제75조와 제242조로 분리되게 되었는데, 그 이유에 대하여 동법 개정당시 지방재무회계제도감사회의 전문위원으로 참석했던 成田교수는 「구법제243조의2의 규정은 미군점령하에서 점령군당국의 요청에 의하여 단기간에 충분한 정밀조사를 거치지 아니하고 입법화되었기 때문에 특히 애매하고 불명료한 점이 많았고, 감사위원도 재판소도 잘 이해하지 못하는 제도…」였다고 술회하고 있다(成田, 「地方自治法理改革」, 第·法規社, 1988, 289면; 이재학, 「주민참여자치의 제도적 보장」, 113면에서 재인용).

(나) 주민소송의 제문제

주민소송의 대상 및 절차에 대해서는 여러 가지 해결하여야 할 부분이 지적되고 있다. 특히, 이점에 대하여는 原田교수가 상정하고 있는 다음의 경우를 참고하기로 한다⁴³⁾.

첫째의 경우로, 100퍼센트의 보조금사업과 주민소송의 관계를 들고 있다. 주민소송은 지방공공단체의 「위법한 공금의 지출」을 막기 위하여 공금지출의 원인이 된 행위의 적부까지 소급하여 이것을 심사하는 수단이 되고 있고, 지방자치행정을 주민이 감사함에 있어서 유용한 기능이 되고 있으나, 100퍼센트 국가의 보조금으로 이루어지고 있는 사업의 경우에는 당해 사업이 위법 내지 위헌이고 그 때문에 공금이 위법하게 지출되었다고 하더라도 공공단체의 재정에 대하여는 어떠한 불이익도 생기지 않는다고 하여 주민소송에서 공금지출의 위법성을 물을 수 없다고 한다. 예를 들면, 시가 국가의 전액 보조에 의하여 실시한 미군 기지의 도로확장사업에 대하여 이러한 판단을 내린 바 있다. 이점에 대하여 原田교수는 「지방공공단체가 위법한 사업을 하여도 그것이 국가 기타 제3자의 전액부담에 의할 때에는 주민은 주민소송에 호소하여 이것을 정지시킬 수 없게 되는 불합리함이 있다」고 하면서, 「재정상의 지출과 수입은 분리하여 생각하여야 하고, 위법한 목적을 위하여 공금이 지출되었을 때에는 그 재원과는 관계없이 당해 지출의 위법성을 주민소송으로 물을 수 있다」고 주장한다⁴⁴⁾.

두 번째의 경우로는, 대위청구소송의 절차상의 문제점으로서 전결권이 부여된 직원이 위법지출을 한 경우 주민이 주민소송에 의하여 당해 직원에 대하여 배상청구를 할수 있는 것은 당연하지만, 장에 대하여도 책임을 물을 수 있는가에 대하여 최고재판위원회는 장의 책임은 감독상의 주의의무 위반이 있는 경우에 한하여 인정되지만, 일반적으로 장에게 책임이 없다고 판시한 바 있다. 이점에 대하여 原田교수는 「내부

위임 관계는 주민에게는 중요한 것이 아니기 때문에 장의 책임을 감독상의 책임에 한정하여도 좋을지는 문제이다. 장의 책임을 인정한 후 구상권의 문제로서 처리하는 편이 적당할 것이다」라고 하며, 또 「최고재판소의 견해는 사법적인 견해에 치우쳐 있는 행정조직의 실체나 행정 책임에는 적당하지 않은 점이 있다」고 지적하고 있다.

(4) 주민감사청구제

가. 주민감사청구제도의 의의

(가) 주민감사청구제도의 개념

주민감사청구제도란 행정의 공개성과 책임성을 높이고 주민참여를 확대한다는 정신에 따라 일정한 자격을 갖춘 단체, 또는 일정수 이상의 주민 연서를 받아 직접 행정감사를 청구하는 제도를 말한다. 다시말해 시민이 시정에 대한 감시를 강화하고 위법 부당한 행정처분으로부터 시민의 권익을 보호하기 위하여 보다 실질적으로 감사제도를 운영하려는 것이다. 지방자치시대에는 지역주민이 다양한 경로를 통하여 지방행정에 참여함으로써 주민에 의한 견제와 감독이라는 수단이 합리적으로 운영되어야 한다.

(나) 주민감사청구제도의 도입경위

민선자치 제2기에 이르는 과정에서 단체장이 인·허가 업무 등을 둘러싸고 전횡을 일삼거나 행정비리를 저지르더라도 이를 통제 또는 제재할 수 있는 유효적절한 수단이 결여되어 있다는 사실이 문제점으로 드러났다. 다시말해 단체장에 대한 지방의회의 감시 및 견제기능이 제대로 확보되지 못했고, 그 결과 지방의회에서 단체장의 비리를 규명해내더라도 공허한 정치적 논쟁으로 시간만 소비하고 말거나 사후적으로 감시원이 시장이나 군수의 비리를 적발해 내도 민선단체장을 징계하는 등

43) 原田, 「地方自治法」, 學陽書房, 1995 (이재학, "주민참여자치의 제도적 보장", 111면 재인용).

44) 原田, 地方自治法, 241면(이재학, "주민참여자치의 제도적 보장", 112면 재인용).

책임을 추궁할 수 없어 결국 애꿎은 실무자들만 처벌하는데 그치는 일들이 비일비재 했던 것이다. 단체장의 전횡이나 비리에 대한 통제수단으로는 일정수 이상의 주민들이 단체장의 탄핵을 요구하고 지방의회가 일정한 절차를 거쳐 해임을 의결할 수 있는 주민소환제나 지방의회의 행정조사·감사권을 강화시키는 방안 또는 지방자치단체에 읍브즈만제도를 도입하여 주민과 시민단체가 단체장의 불법과 비리를 감시할 수 있도록 하는 방안이 검토되어 왔다⁴⁵⁾.

이러한 시기에 광역자치단체⁴⁶⁾와 15개 기초자치단체⁴⁷⁾에서의 시민감사청구조례 제정은 주민참여 지방자치를 촉진시켜 나가는 매우 진전된 제도로 받아들여지고 있었다. 서울특별시 차원의 조례제정 흐름은 다른 광역자치단체나 기초자치단체의 조례제정으로 확산된 바 있으며 지난 99년 8월 국회에서 지방자치법상 근거를 마련함으로써 구체화되었다. 주민감사청구제도가 도입됨으로써 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 한편 각급 지방자치단체와 그 장의 사무처리에 관한 감사청구권이 부여되어 현행제도의 운영상의 미비점을 보완하게 된 것이다.

(다) 지방자치법 이전 주민감사청구제도

주민감사청구제도는 다양한 형태를 띠며 전국 31개 지방정부에서 시행 중에 있다가 99. 8. 31.자로 공포된 지방자치법 개정에 따라 법률적 근거를 확보하게 되었다. 주민감사청구제도는 지방자치법에 도입되기 이전부터 3개 광역단체, 15개 기초단체 차원에서 이미 실시되고 있었다⁴⁸⁾.

기초자치단체 차원에서 시행되고 있던 주민감사청구제도는 지방자치법에서 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 주민감사를 청구하게 되어있어 기존의 조례는 모두 폐지가 되고 주민감사청구시에 필요로

하는 주민수를 규정하는 조례를 신설하게 되었다. 각 자치단체별 주민감사청구제도는 차이점을 지니면서 나름대로 특성을 가지고 운영중에 있었다. 즉 임명권자, 자격요건과 지위, 신분보장, 조사권한, 소추권 등의 존부, 관할권의 범위등에 있어서 서로 상이한 것을 알 수 있다. 하지만 주민감사청구제도를 실시하고 있는 자치단체에서 발견되는 공통된 현상은 제도가 시행되고 있음에도 불구하고 이용실적이 저조하다는 것이다. 주민감사청구제의 총 운영실적은 1996년부터 1999년 2월까지 128건으로 조사되고 있는데, 주민감사청구제를 시행하는 총 31개 자치단체가 3년간 단체당 평균 4건 정도의 실적을 거둔 것으로 분석된다. 실제로 31개 자치단체 중 시행일로부터 1999년 2월까지 1건의 실적도 가지지 못한 단체가 21개 단체이고 보면 10개 단체만이 실적을 가지고 있다는 것이다. 이처럼 제도가 실시되고 있는 지역의 경우에도 실적이 부진한 까닭으로는 감사의 주체가 시민이 아니라는 점과 중앙행정기관에 직접 감사를 청구하는 경우가 많은데서 비롯되며 홍보가 부족한 점도 이유로 들 수 있다. 또한 시민단체의 경우도 아직까지 이 제도를 유용한 운동 방법으로 활용하고 있지 않은 것으로 보인다. 다행히 지방자치법의 개정으로 모든 지방자치단체에서 자체적으로 운영하고 있던 조례·규칙이 대부분 폐지되고 상위법의 근거를 토대로 주민감사청구조례를 새로이 신설해 상당부분 보완이 되고 통일적인 준비가 되었다. 하지만 위와 같은 근본적인 문제가 개선되지 않고 운영이 될 경우 주민감사청구제도는 그림의 떡과 같은 유명무실한 제도가 될 전략될 요소가 다분하다고 본다⁴⁹⁾.

나. 일본주민감사청구제도와와의 차이점⁵⁰⁾

우리나라의 주민감사청구제도가 일본의 주민감사청구제도와 다른 점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 주민감사청구제도는 일본의 경우와 달리 청구권자의

45) 홍준형, "주민직접청구제도의 도입", 「자치의정」, 1998. 11, 15~16면.

46) 서울특별시, 부산광역시, 울산광역시 등.

47) 서울 종로구·용산구·강북구, 군포시, 구리시, 안성시, 파주시, 광명시 등.

48) 「시민읍브즈만 운영상황보고서」, 부천시, 1999, 12면.

49) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도에 관한 연구", 32면.

50) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도에 관한 연구", 20~25면.

요건이 강화되어 있다. 일본에서는 당해 지방자치단체의 주민이면 누구나 가능하지만, 우리나라의 경우 감사청구권자는 지방자치단체의 20세 이상의 주민으로 총수의 50분의 1 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 연서를 요구하고 있다.

둘째, 우리나라에서는 감사청구의 대상을 상당히 폭넓게 인정하고 있다. 지방자치법 제13조의4 제1항에 따르면 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 감사를 청구할 수 있도록 규정하고 있다. 여기서 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무를 처리함에 있어 법령에 위반되거나 현저히 부당하다고 판단되는 사항이 있는 경우에까지 감사를 청구할 수 있도록 한 것은 감사청구의 대상을 단체장 기타 재무회계의 담당직원의 위법·부당한 재무회계상의 행위 및 해태 등 재무행정에 국한시킨 일본의 주민감사청구제도와 다르다. 일본에서는 사무감사청구제도와 주민감사청구제도를 구분하여 그 대상을 달리하고 있으므로 우리나라의 경우와 같이 감사청구 대상의 범위를 확대할 필요가 없는 것으로 판단 된다.

셋째, 일본의 주민감사청구제도는 그 내용이 지방자치의 본질에 상응하게 지방자치단체 내에서의 자율적인 감사 실시를 청구하는 제도인데 반하여 우리의 경우는 독립된 기관이 아닌 상급 및 중앙행정기관에 감사를 청구하여야 한다는 점에서 타율적인 감사가 인정되고 있다. 어디까지나 다중의 시민은 감사를 청구하는 자체에 머물고 있고, 직접 감사를 실시하는 주체가 될 수 없다는 점에서 그 한계가 드러난다.

넷째, 일본의 주민감사청구제도는 예산, 회계 등 재무분야의 위법·부당한 처분의 방지 일환으로써 소송과 함께 규정되어 있다. 주민감사청구에 있어서는 위법·부당한 공금지출 등의 처분 또는 그 관리 해태가 있을 때에 그것을 증명하는 서면을 첨부하여 자치단체의 감사위원회에 감사를 청구하여 해당 행위의 방지, 시정, 개선, 보전을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있게 하고 있으며, 이러한 청구에 대한 조치에 불복할 때에는 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 일본에서는 주민감사청구 기간을 당해행위가 있었던 날 또는

종료된 날로부터 1년을 경과한 때에는 제기할 수 없다고 규정하고 있으나 우리나라의 경우 청구 기간의 제한 규정을 찾아볼 수 없다.

여섯째, 일본에서는 주민감사청구권과 사무감사청구권이 따로 규정되어 있다. 사무감사청구권은 주민의 조례제정청구권, 해산 및 해산청구권과 함께 주민의 직접청구권의 일환으로 규정되어 있는데 비하여, 사무감사청구에 있어서는 지방자치단체의 장 등의 사무처리에 관하여 선거권자 총수의 50분의 1 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 감사위원회에 감사청구를 할 수 있으나, 우리나라에서는 사무감사청구권을 따로 구분하지 않고 있다.

마지막으로 감사청구서 서면으로 제출하여야 함은 우리나라와 동일하지만, 소정의 청구서 양식을 지켜야 하고 특히 청구요지는 1,000자 이내여야 한다는 것이 특이한 사항이며, 일본의 주민감사청구제도는 주민의 권리에 관한 일련의 규정이 아니고 지방재무에 관한 분야에서 규정되고 있는 것이 특색이다⁵¹⁾.

다. 주민감사청구제도의 내용

(가) 주민감사청구권자

주민감사를 청구할 수 있는 자는 지방자치법 제13조의 4에서 지방자치단체의 20세 이상의 주민이어야 하며, 이 경우에도 20세 이상의 주민이 주민 총수의 50분의 1 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 20세 이상의 연서를 요구하고 있다.

(나) 주민감사청구대상자

주민감사청구의 대상은 당해지방자치단체와 그 장이 해당된다. 이 경우 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 청구하여야 한다.

51) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민봉제 제도에 관한 연구", 33면.

(다) 주민감사청구의 대상

감사청구의 대상이 되는 것은 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우이며, 다음 각 호에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외된다. ①수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, ②개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, ③다른 기관에서 수사하였거나 수사중인 사항. 다만 다른 기관에서 수사한 사항이라도 새로운 사항이 발견되거나 중요 사항이 수사에서 누락된 경우는 감사청구를 할 수 있다. 주민감사청구대상의 예외를 둔 것은 주민감사청구제도가 남용되는 것을 방지하기 위한 것으로 생각된다.

라. 주민감사청구제 운영실적

그동안 전국적으로 총 17건의 청구가 접수되어 그중 7건이 완료되고 4건이 서명중이며 3건이 감사 진행중에 있다. <표3-2>

청구실적이 다소 미흡한 것은 각 지방자치단체별 인구수의 차이에 따른 편차가 심해 청구조건이 까다롭고 제도시행 초기라 홍보가 미흡한 것도 원인이 될 수 있을 것이다.

<표3-2> 주민감사청구제도 운영실적

(2001. 11. 6 현재)

지역 진행정도	지역							행 정 자치부	건 설 교통부
	계	서울	경북	경남	강원	충남	전북		
계	17	3	1	3	3	1	1	2	3
완 료	7	1	1	3		1	1		
기 각	2				1				1
각 하	1							1	
진 행	3	1							2
서명중	4	1						1	

<자료 : 행정자치부 감사담당관>

마. 부패방지법상 국민감사청구제 시행

지금까지 검토한 주민감사청구제와 별도로 내년 1월부터는 부패방지법에 의한 국민감사청구제도가 시행에 들어간다. 이번에 제정된 부패방지법은 그동안 경찰, 검찰, 감사원 등 사정기관이 전담하여 오던 부패방지 사정업무를 사실상 전국민적 영역으로 확대한 것으로 동법 제19조에 의하면 공공기관의 사무처리 과정에서 법령위반, 부패 행위가 발생해 공익을 해친다고 판단될 경우 20세 이상 국민이면 누구나 감사원에 감사를 청구할 수 있다고 권한을 부여하고 있다. 현재 마련된 시행령에 의하면 청구인수는 500명으로 정하고 있어 주민감사청구제보다 청구요건을 완화하고 있고 감사원에서 감사를 주관함으로써 통제의 정도를 강화하고 있다.

2) 간접통제

주민은 선거권을 행사함으로써 자치행정을 간접적으로 통제할 수 있다. 지방의회의원이나 집행기관의 공무원들이 법령을 위반하거나, 직권을 남용하거나, 주민들의 기대를 저버리는 등 그 책임을 완수하지 않으면 직원이나 자치단체장의 입후보자들이 다음 선거때에 지지표를 받지 못할 것이라는 일반적인 개념이 바로 간접적인 통제기능을 수행하게 한다. 주민들이 요망하는 정책을 지도자 또는 정치엘리트들이 수행할 때 이를 정책의 일치라고 하는데 선거는 이러한 정책의 일치를 고무시킨다. 그러나 선거에 의한 행정통제는 정책 결정과 집행 과정에서 일어나는 구체적인 사건에 대한 직접적인 통제는 되지 못하고 간접적인 성격을 띤다.

(1) 정당·이익집단을 통한 통제

일반적으로 정당과 이익집단은 자유민주주의 국가에 있어서는 국민과 정부를 매개하는 가장 중요한 초헌법적 정책수단으로 이해되고 있다. 특히 정당은 한 발을 사회에, 한 발을 국가에 걸쳐 놓은 교량의 성질을 가지고 있다. 즉 그것은 사회에 분산되어 비조직화된 의사와 요구를 결집하

고 조직화하여 일원적인 정치의지로 승화시키는 매개체일 뿐 아니라 행정 기관의 책임의 이행을 보장하는 이른바 지방행정기관을 통제할 수도 있고, 정당에 가입함으로써 직접 또는 간접으로 통제할 수도 있다. 정당은 주민이 개개인의 의사를 통합하여 이를 정치·행정과정에서 투입하는 가장 실질적인 영향력을 행사하는 조직으로서 여론을 의식하여 민의를 대변하는 역할을 수행하게 되는데, 주민은 이러한 정당을 통하여 행정에 간접적인 통제를 하게 된다. 다만 정당을 통한 통제가 얼마나 효과적이냐 하는 것은 그 나라의 정당정치의 발달정도, 정치발전의 정도에 따라 각각 다르다. 구미제국에서는 정당의 하급당원들이 국민속에 뿌리를 내리고 그들과 밀착되어 있으므로 민의를 수렴하여 당에 전달하고 민의에 따라 행정책임의 보장을 위한 통제기능을 효과적으로 수행하는 이른바 아래로부터의 민주주의 내지 대중민주주의가 확립되어 있으나 개도국의 정당은 외형상으로는 선진국의 그것과는 유사하지만 실제로는 정당이 민의를 수렴하여 통제한다기 보다 1인을 위한 정당의 성향이 짙다. 따라서 정당이 주민의 이익을 옹호하거나 지방행정기관의 책임을 보장하기 위한 통제기능은 미약하다. 정당은 이념적으로 국민전체를 위하여 정책결정에 영향을 미칠 목적으로 구성된 단체라 할 수 있으며 이익집단은 지방정치와 행정에도 영향력을 미칠 목적으로 구성된 단체라 할 수 있다. 이익집단은 지방정치와 행정에도 영향력을 행사하며 의회정치 민주주의제도의 병리현상을 시정·보완하는 기능을 한다. 그것은 기존의 민주정치기구나 대의제하에서는 이 특수이익을 충분히 보호할 수 없기 때문이다. 이익집단의 압력 활동에 대하여 상당히 비판적으로 이해하는 견해도 적지 않다. 그것은 선진국일수록 이익집단의 영향력이 크기 때문에 지나치게 특수이익에 기울어 진다는 데 원인이 있다. 그러나 우리나라의 이익집단은 행정기관에 결속되어 있는 듯한 느낌이 들 정도로 자주성이 낮으며, 그 영향력이나 통제력도 미약하다. 이익집단이 자치단체의 정책결정에 참여하여 그 의견을 개진하게 함으로써 지방행정인이 그 실정을 보다 정확하게 파악할 수 있으며, 보다 합리적인 정책을 수립할 수 있게 된다⁵²⁾.

(2) 여론과 마스크

지방자치는 그 기능의 근원이 주민에게 있으므로 여론이야말로 지방자치의 기반으로 간주되고 있다. 따라서 주민의 여론을 지방정치와 행정과정에 반영함으로써 주민의 이해·동의와 협조의 기초위에서 지방행정을 실시해야 하며, 자치단체에 끊임없는 자기반성과 자기교정의 계기를 갖도록 해야 한다⁵³⁾.

이러한 여론형성에 마스크가 가장 중요한 역할을 한다. 여론과 마스크의 보급률이 높으나 낮으나에 따라 그 영향력이 달라지지만 일반적으로 마스크는 자치단체의 정책결정과 행정에 결정적인 영향력을 미치며, 그 통제와 비판기능에 의하여 그릇된 정책방향을 수정하게 하거나 불합리한 행정을 바로 잡게 하기도 한다. 주민들의 기대, 자치단체에 대한 불만을 신문, TV, 방송에 투고하여 보도하는 방법은 비록 그것이 법적구속력을 가지지 않는 간접적인 통제에 불과하지만 그 효과는 매우 크기 때문에 잘못된 지방행정이 보도되면 즉시 이를 시정하려고 노력하게 된다. 우리나라의 마스크는 사회적 공기로서의 여론수렴 및 자치단체에 대한 통제라는 두가지 기능을 수행하지 못하는 실정에 있다. 그 이유는 언론의 자유가 보장되어 있지 않고 그 자율성이 침해되어 대정부통제를 위한 사실보도에 제약이 따르며, 마스크가 사회발전의 공기로서의 사명보다는 지나치게 상업주의적 타산을 따지는 경향이 있고, 언론인 중에는 그들 본연의 사명과 윤리를 지키지 못하는 사람도 있기 때문이다. 그러므로 정부는 마스크가 그 본래의 통제기능을 수행할 수 있도록 이를 적극 육성해야 할 것이다⁵⁴⁾.

(3) 청원과 진정

주민은 헌법에 보장된 국민의 청원권 행사에 관한 절차에 따라 피해의 구제, 공무원의 비위 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, 명령·규칙의 개정·개폐, 공공의 제도 또는 시설의 운영 등에 관하여 청원할 수 있

52) 한중임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도에 관한 연구", 11면.

53) 지방자치와 민주정치를 여론에 의한 정치라고 하는 이유가 바로 여기에 있다.

54) 한중임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 13면.

다. 모든 관서는 청원을 수리하여 이를 성실·공정·신속히 심사·처리하고 그 결과를 청원인에게 통지하게 되어 있다. 또한 어떤 주민이든지 청원하였다는 이유로 차별 대우를 받거나 불이익을 감요당하지 않도록 함으로써 청원권의 행사에 의한 주민통제의 실효성을 보장하고 있다. 한편 지방행정에 있어서의 진정이란 지방행정기관에 대하여 주민의 억울함이나 소망을 문서로 진술하는 행위로서 형식적으로 청원과 다르나 실질적으로는 별로 다를 바가 없다.

(4) 주민참여

주민들은 공청회, 심의회, 여론조사, 반사회, 서명운동 등을 통하여 행정기관의 정책결정 및 집행에 참여하거나 주거를 변경하고 사업장을 옮김으로써 행정을 통제한다. 주민은 심의회, 평가회, 공청회에 직접 참석하여 자기의견을 주장하고 자치단체의 정책이나 행정을 비판하여 시정토록 함으로써 통제기능을 발휘할 수 있다.

가. 위원회

위원회는 주민의 여론을 수렴하고 전문가의 도움을 받기 위한 주민참여 제도로써 보통법령 또는 조례에 의거하여 운영된다. 현재 지방자치단체에는 지방인사위원회, 지방공무원소청심사위원회, 도시계획위원회등의 행정위원회와 정책자문위원회 등이 설치 운영되고 있다.

나. 반사회

반사회는 정부시책의 홍보와 주민의 여론수렴을 목적으로 1976. 5월에 조직된 것으로 최하위 행정단위인 반에서 이루어지는 월례 주민모임이다.

다. 공청회

공청회는 행정계획, 행정입법, 행정처분 기타 주민의 이해와 밀접한 관

련이 있는 중요사항에 대해서 주민, 이해관계인 및 전문가를 참여시켜 그들의 의견을 직접 청취·수렴하는 제도이다.

라. 주민조직·주민운동

주민은 자발적 주민조직과 주민운동을 통하여 자치행정에 비공식적으로 참여한다. 최근 각종형태의 자발적 주민조직이 결성되어 지방의회와 집행기관에 대한 보다 직접적인 감시·감독과 독려, 의정감시단 등은 그 좋은 예이다. 한편 주민운동은 집회와 시위 및 집단민원을 통해서 자신들의 주장과 요구를 관철하려는 것으로서 주민의 의사전달을 위한 다른 효과적인 제도가 없거나 제도적인 대응을 통해서만 만족할만한 결과를 가져올 수 없을 때 주로 발생하게 되는 일종이 참여폭발현상이다⁵⁵⁾.

마. 주민총회

주민총회란 유권자 전원으로 구성되는 합의제기관으로서 모든 결정권을 가지고 있다. 즉 참여주민의 직접적인 제안, 토의를 통하여 지방의 정치, 행정에 관한 의사결정을 행하는 제도이다. 예컨대 스위스의 기초자치단체의 약90%는 유권자 전원으로 구성되는 최고의결기관으로서의 주민총회가 있어 시·읍·면의 조례, 예산 및 결산, 기채, 집행기관 구성원의 지명등에 관한 사항을 결정하고 있다. 영국의 패리쉬총회와 미국의 타운총회도 이와 유사하다⁵⁶⁾.

(5) 음부즈만 제도

행정권한의 남용이나 부당하게 국민의 권한을 침해한 행정기관의 처분을 직권 또는 신청에 의하여 조사·감찰하여 관계기관에 시정 및 권고하고 적절한 조치를 취하지 않을 경우 언론기관에 공표하여 여론을 형성하고 의회

55) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 14면.

56) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사, 1995, 261면.

에 보고함으로써 국민의 권리를 구제하는 기관이다. 이 제도는 스웨덴에서 1809년 헌법에 의하여 국회소속기관으로서 옴부즈만이 설치되어 행정 및 재판에 관한 입법통제의 한 방법으로 제도화된 이래 발달되었다. 그 후 핀란드, 노르웨이, 덴마크, 뉴질랜드 등에서 보급되었고, 제2차세계대전 후에는 영국, 캐나다, 독일, 일본, 미국 등에서 채택하고 있다.

가. 옴부즈만제도의 의미

옴부즈만(ombudsman)이란 스웨덴 고어 'unbup'에서 유래된 말로서 권력, 권위를 의미한다. 현대 스웨덴어로 'ombud'는 대표자 또는 대리인을 뜻한다. 옴부즈만이란 의회에서 임명되거나 의회로부터 업무상 광범위한 독립성을 부여받은 의회의 신뢰인으로서, 공권력에 의해 권리가 침해당하였다는 국민의 호소를 받아 조사하여 억울함을 풀어주는 국민의 권리를 보호해 주는 자를 말한다. 스웨덴에서 시작된 고전적 의미의 옴부즈만은 행정기관의 부당한 행위로 인하여 국민의 권익이 침해되었을 경우 그 원인을 조사·시정하여 국민의 고충 내지 불만을 신속히 처리하기 위하여 의회가 임명한 자를 지칭하였다. 한편 헌법이나 의회의 행위에 근거하여 설치되고, 의회에 책임을 지는 독립적이며 고위직에 있는 공무원에 의하여 수행되며, 정부기관·공무원 기타 종사자로부터 피해를 받은 국민으로부터 고충을 접수받아 조사·시정권고·보고서발간을 하는 공직으로 정의하고 있다.

나. 외국의 옴부즈만제도⁵⁷⁾

(가) 각국의 입법에

옴부즈만을 가장 먼저 채택한 나라는 스웨덴이다. 그 이후 핀란드가 1919년 옴부즈만을 임명한 것은 그로부터 1세기가 더 지나서였다. 제2차 대전 이후 1955년에 덴마크에서 스웨덴형 옴부즈만제도가 도입되었고, 다

57) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 98면.

른 유럽국가들이 그 이후의 옴부즈만을 임명해 오고 있는바, 현재 세계적으로 약 84개국이 옴부즈만제도를 설치하고 있으며 약 390명의 옴부즈만이 활약하고 있다. 영어권 국가에서 처음으로 뉴질랜드가 옴부즈만을 임명하였으며, 1967년도에 미국의 하와이주가 채택하며 이후 75년까지 네브라스카, 아이오와, 알래스카주 등이 채택하였고, 현재 20여개 주정부 및 시정부가 옴부즈만제도를 채택하고 있다. 태평양지역에서 옴부즈만을 가진 국가는 파푸아뉴기니아와 피지가 있다. 이후 북구는 물론 연방국가에서부터 아시아, 아프리카의 제국가 등으로 확산 일로에 있다⁵⁸⁾.

주요국의 옴부즈만을 소속, 임명권자를 기준으로 유형화하면 옴부즈만의 구체적인 설치와 운영형태는 각국의 역사적, 정치사회적 환경에 따라 다양한 모습을 띠고 있다. 대다수가 의회형으로 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 덴마크, 노르웨이, 뉴질랜드, 영국, 캐나다, 오스트리아, 아르헨티나 등이 이에 속하고, 행정부형으로는 호주, 일본, 한국, 말레이시아, 파키스탄 등을 들 수 있다⁵⁹⁾.

이스라엘의 경우는 감사원형의 옴부즈만을 설치하고 있다. 미국의 경우는 행정부형과 의회형이 각주에 공존하고 있기도 한다. 이와 달리, 담당하는 사무와 대상기관의 시각에서 옴부즈만을 분류해 본다면, 일반 옴부즈만과 특수옴부즈만이라는 두 종류로 분류가 가능해진다. 일반 옴부즈만은 일반적인 행정전반을 관할 대상으로 하는데 반해, 특수옴부즈만은 상대적으로 행정통제보다는 행정구제를 더욱 중시하는 특징을 갖는데, 각국의 예를 보면 스웨덴의 소비자옴부즈만, 영국의 의료옴부즈만과 경찰고충위원회, 독일의 군사옴부즈만, 미국의 대학옴부즈만등이 이에 해당한다⁶⁰⁾.

58) 옴부즈만제도에 대한 공식적인 국제기구인 국제옴부즈만협회에 등록된 제도 채택국은 56개이다(한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 76면).

59) 일본의 행정상담제도, 말레이시아의 고충조사국, 한국의 고충처리위원회는 중앙 또는 지방행정기관의 일부로서 옴부즈만제도가 도입되어 있기 때문에 이러한 유형을 내부고충처리형이라 한다(최창행, 옴부즈만의 한국적모형 개발연구, 단국대 대학원 박사학위 논문, 1997, 7~8면).

60) 이종수, 지방행정옴부즈만제도의 도입필요성과 설계방향(<http://www.ombudsman.co.kr>, 4~5면).

(나) 각국의 옴부즈만제도의 특성비교

각 국에서 실시하고 있는 옴부즈만제도는 각각의 큰 차이점을 지니면서 나름대로 특성을 가지고 있다. 다음에서는 각 국의 옴부즈만의 유형을 비교분석하여 옴부즈만제도의 공통적 특징을 살펴봄으로써 우리의 지방자치단체에 적합한 옴부즈만제도의 유형을 밝혀낼 수 있을 것이다.

① 옴부즈만의 임명권자

옴부즈만은 의회의 임명에 의한 경우가 행정부가 임명하는 경우보다 많았지만 행정이 발달하면서 점차 행정부에 의한 임명이 증가하는 경향을 볼 수 있고 더 나아가 행정이 전문화되고 복잡하게 되어감에 따라 조례에 의해 근거를 두고 지방자치단체의 실정에 맞게 시민에 의한 자율적인 임명의 형태가 나타나고 있다.

② 옴부즈만의 자격요건

자격요건에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않은 경우와 어떤 형태로 제한을 부여하는 경우가 있는데, 대부분의 경우 자격 요건을 구체적으로 명문화 하지 않고 있다. 제한을 가하는 경우에도 법적 소양을 요구하는 경우⁶¹⁾와 법률 및 행정에 관한 식견을 요구하는 경우⁶²⁾, 법관 자격을 요구하는 경우⁶³⁾가 있는데 행정경력을 중시하는 경우도 있지만, 대부분이 법조 경력과 법률 지식을 중시한다.

③ 조사권의 발동시기

옴부즈만이 민원에 대한 조사권을 발동함에 있어서 직권으로 조사를

61) 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 퍼지, 캐나다 퀘벡주 등(한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 99면).

62) 미국 네브라스카주, 가이아나, 탄자니아 등(한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 99면).

63) 노르웨이(한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 99면).

개시할 수 있는 직권주의를 채택하고 있는 나라와 불이익을 당한 시민의 소청에 입각한 신청주의를 채택한 나라로 나눌 수 있는데, 일반적으로 신청주의가 널리 사용되고 있다.

④ 옴부즈만의 권한

옴부즈만에게 부여되는 권한은 각국에 따라 많은 차이를 보이고 있으나, 옴부즈만의 직무수행을 위하여 부여되는 권한에는 대체로 ①감시감독권, ②소추권, ③조사권(소환신문권, 자료열람권), ④검열권, ⑤직무감찰권, ⑥경고권, ⑦조정권(중재권), ⑧건의권(입법 및 처벌, 시정, 기타 적절한 조치의 건의), ⑨공개비판권 등을 들 수 있다. 그런데 옴부즈만의 권한에 있어서 일반적인 경향은 강제권의 부여와 발동을 점차 피하고 있다는 점이다. 처벌권과 명령권 그리고 취소권을 부여하지 않으며, 일부 국가(스웨덴, 핀란드)외에는 소추권도 부여하지 않고 설사 부여해도 실제 행사는 하지 않는 것이 심례처럼 되어 있다.

다. 우리 나라의 옴부즈만제도 도입현황

(가) 중앙정부 차원의 국민고충처리위원회

우리나라의 경우에는 '국민고충처리위원회'가 이와 유사한 취지로 설치되었다. 1971년 정부합동민원실을 설치하였으나 대부분 관계기관에 이첩하는 등으로 실효성을 크게 거두고 있지 못하고 있는 바 1993년 행정쇄신위원회에서 옴부즈만제도의 도입을 기획과제로 설정하고 총무처와 경실련을 공동연구기관으로 위촉하였고, 이 연구결과를 기초로 1993년 '행정규제 및 민원사무처리 기본법'이 제정되었다. 이 법의 시행령이 제정됨에 따라 1994. 4 국민고충처리위원회가 발족하여 운영중에 있다.

그러나 우리나라의 경우 중앙정부 관료들의 반발로 인해 아직까지도 독립성과 권한 등 많은 면에서 옴부즈만 본래의 기능을 수행하고 있다고 보기는 어렵다⁶⁴⁾.

① 업무와 조직

고충처리위원회는 현재 국무총리 소속의 독립된 합의제 행정기관이다. 대통령이 임명·위촉하는 10명의 위원으로 구성되는데 위원장을 포함한 7명은 비상임이다. 고충처리위원회는 전문적인 조사·연구업무를 위해 9인의 박사급 전문위원과 법률 검토를 위해 파견된 검사 1인, 법제사무원 1인을 두고 있다. 현재 고충처리위원회에는 각 부처에서 파견된 111명의 조사관과 행정인력, 자원봉사자 등 230여명이 있다⁶⁴⁾.

고충처리위원회는 고충을 중립적 시각에서 처리하여 따뜻한 행정기관이란 이미지로 국민에게 다가갔다. 이는 누구나 손쉽게 접근, 민원을 접수시킬 수 있다는 장점 때문이다. 우편, 모사전송, PC통신 등을 이용, 민원을 신청하면 통산 15일 내지 2-3개월 후 처리 결과가 통보된다. 99.3.15 인터넷 홈페이지를 개설, 인터넷 접수도 가능하게 되었으며, 같은 해 7월 고충민원종합시스템이 개통되면서 업무 절차의 표준화와 간소화를 통해 민원처리 기간이 대폭 줄어들게 되었다.

② 처리현황

1994. 4. 9. 발족 이후 2000. 6. 30. 까지 총 177,778건의 고충민원이 접수되었다. 이중 문서민원이 14,788건, 상담·안내 162,990건이었다. 처리종결된 사건중 민원인의 신청이 이유있어 행정기관에 대해 시정조치를 권고한 것이 처리종결건수의 30%이상에 이르고 있다. 특히 고충민원이 접수되어 행정기관에 대한 조사·심의가 진행되는 과정에서 행정기관이 스스로 잘못된 행정처분을 시정한 것이 상당수에 이르고 있다는 점은 위원회의 간접적 행정통제 기능이 제대로 작용하고 있음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 접수된 고충 민원을 행정기관별로 정리하면 다음과 같다. 지방자치단체가 약 43.6%를 차지하고 있으며, 중앙행정기관이 29.6%를 차지한 것으로 나타났다⁶⁵⁾.

(나) 자치단체별 읍부즈만 실시현황

우리나라에서는 96년 4월 내무부(현 행정자치부)의 "10대 민원행정세부지침"으로 지방읍부즈만제도를 권장하면서 시작되었다고 할 수 있다. 또한, 1991년 이후 분권화 개혁이 점화된 이래 각 자치단체는 지방자치의 이상을 구현하는 수단으로서 읍부즈만 제도를 구상하여 왔다⁶⁷⁾.

〈표3-3〉은 각 자치단체가 설치하여 운영하고 있는 읍부즈만 제도를 간단히 정리한 것이다.

〈표3-3〉 자치단체별 읍부즈만제도 실시현황⁶⁸⁾

비고	경상남도	충북 청주시	서울 강동구	서울 양천구	경기 부천시	경기 안양시
명칭	행정감시관 ('94.4.28)	시민고충처리심의위원회 ('95.6.16)	구민고충처리위원회 ('96.1.3)	구민고충처리위원회 ('96.1.10)	시민읍부즈만 ('97.1.17)	시민고충처리위원회 ('95.12.7)
구성	6인 전직공무원, 교사, 법무사	5인 독립제 전직공무원, 실계사, 법무사	5인 합의제 시립대부총장 의사, 변호사	5-7인 이내 6인 합의제 전직공무원, 변호사, 건축사	3인 독립제 교수, 변호사	15인 이내 5인 합의제
보수	월 30만원	월 15만원	회의참석시 5만원	회의참석시 5만원	일반직공무원 4급27호봉	회의참석시 5만원
임기	2년 연임가	2년 연임가	2년 연임가	2년 연임가	2년1회연임가	1년 연임가
지원부서	감사실 조사계 겸임	시민과 민원처리계	감사·민원실 처리계겸임	감사실 민원관리계	부시장직속 읍부즈만실	시민과 고충처리계
운영형태	비상임	비상임	비상임	비상임	상임	비상임

64) 한중임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 99면.
65) 김광일, "국민고충처리위원회 운영성과와 활성화방안", 국민고충처리위원회, 1996, 48면.

66) 한중임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 119면.
67) 경남('94.4.28), 청주('95.5.16), 안양('95.12.7), 서울강동구('96.1.7), 서울양천구('96.1.10).
68) 한중임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 128면.

현재 경기도의 안양시와 부천시, 서울의 강동구와 양천구, 충청북도, 경상남도, 청주시 등의 자치단체가 지방정부 읍부즈만을 내부적으로 임명하여 운영하고 있다. 읍부즈만의 설치를 위한 조례의 공포시점을 놓고 본다면 경상남도가 가장 앞서고, 그 다음이 청주시, 안양시, 서울시 강동구, 서울시 양천구 등의 순이다. 청주시, 안양시, 서울시 강동구 등에서 고충처리위원회나 고충조사위원회 등의 명칭으로 국민고충처리위원회의 원형을 본따 실시하고 있지만 상근 읍부즈만과 사무국의 부재, 기능 등에 있어서 읍부즈만과는 전혀 거리가 먼 것으로 조사되었으며, 부천시에서 실시하고 있는 읍부즈만제도가 비교적 읍부즈만의 원형에 가깝다고 볼 수 있다⁶⁹⁾.

각 자치단체들간 가장 모범적인 사례로 지목되는 사례는 안양시와 부천시로서 읍부즈만을 설치하여 운영코자 하는 여타 자치단체들의 모델로 간주되고 있다. 각 자치단체가 대부분 "고충처리위원회"라는 명칭을 사용하고 있고, 독자적인 구성체계를 가지고 있다.

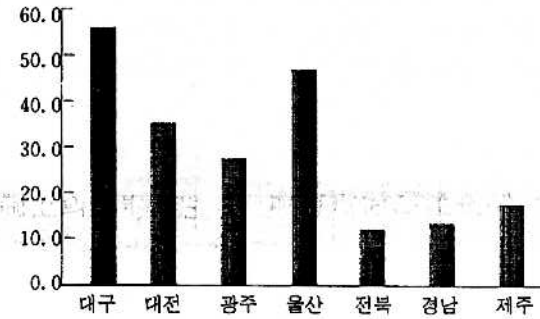
3. 地方自治團體長에 대한 住民統制上の 問題點

주민참여제도는 공권력의 행사에 대한 시민의 영향력을 증대하기에 유용한 제도이지만 공동체에 중요한 의미를 가지는 사안에 한정되어 생활의 작은 문제를 해결하기에는 충분하지 않은 면이 있다. 주민에게 보장된 일상적인 통제수단으로는 우선 선거와 주민 투표와 같은 시민참여제도를 들 수가 있을 것이다. 그러나 선거로 선출된 자는 주민과는 거의 무관하게 공권력을 행사하는 것이 현실이며 일반국민은 공권력의 객체로 전락하고 만다. 실제 선거시 제시하는 공약사항의 이행률도 평균 30.3% 정도⁷⁰⁾로 선거에 임하면서 책임없는 선심성 공약으로 주권자의 눈을 흐리게 하는 데가 허다하다. <그림3-4>

몇 년에 한번씩 실시되는 선거만으로는 국민의 공권력에 대한 통제 내지

영향력의 행사는 충분하지 않다. 국민의 입장에서 행정 통제기능을 수행할 수 있는 효과적이고 적극적인 기능이 지방자치단체 차원에서 제도화되지 못한다면 지방자치의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다. 왜냐하면 현재와 같이 지역차원에서 토착 비리가 상존해 집행부를 통제해야 하는 지방의회의 기능이 미약하고 다양한 공익적 시민단체와 시민영역이 조직화 되어있지 못한 상황에서는 국민의 입장에 서서 행정을 통제하고 갈등을 해결하고 개혁을 추진하는 기능과 정치적 대변 기능을 효과적으로 수행할 수 없기 때문이다.

<그림3-4> 지방자치단체별 공약사항 이행정도⁷¹⁾



자료 : 2001 박종우의원 정책자료집

1) 주민참여 통로 제한

지방자치의 기본은 주민에 의한 자치를 보장하는 것이므로 민감한 지역

71) 민주당 박종우 의원의 정책자료에 의하면 공약사항 이행도 평균은 30.3%로 매우 낮으며, 대구가 57.0%로 가장 높은 이행도를 보였고, 전북은 11.0%로 가장 저조한 실적을 보였다. 또한, 공약사항 내용을 검토해 보면 각 지방자치단체의 특성을 반영하는 다양한 공약내용이 발표되었음을 알 수 있다. 즉, 울산의 경우 공업도시의 성격을 탈피하기 위해 문화예술관련 공약이 많으며, 전북은 자치단체 생산기반인 농업장려를 위한 시책, 강원도는 낙후지역 개발을 위한 지역개발 및 교통관련 공약이 주를 이루고 있음을 나타내고 있다.

69) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 120면.

70) 박종우, 국회의원 정책자료집, 2001, 18면.

현상을 결정할 때는 지역 주민의 참여가 보장되어야 하는데 공청회, 설명회 등의 형식을 빌은 참여 형태는 제도화 되어 있으나 실질적 주민참여장체인 주민투표법이 제정되지 않고 있다. 지방자치단체의 의사결정권을 직접 주민이 행사하도록 보장하는 제도로서 이를 통하여 주민의 지방자치에 대한 책임을 강화하기 위해 도입을 적극 검토해야 한다.

2) 권력통제의 사각지대

시민들이 일상 생활에서 부딪히는 작은 문제를 해결하기 위한 수단으로 소송과 청원권행사를 들 수 있다. 그러나 소송은 많은 시간과 노력, 엄격한 제한으로 자유롭지 못하고 문제 해결도 개별적 사안에 그치고 제도의 개선을 통한 근본적인 문제해결은 안 된다⁷²⁾.

청원권 역시 어려움을 호소하는 정도지 공권력 기관에 의해 심도있는 검토를 기대할 수 없다. 그밖에 진정탄원, 민원제기 등의 제도화 된 방법이 있긴 하지만 해결에 대한 기대는 극히 약해 기존의 행정통제방식으로 발생되는 결함이 있을 수 밖에 없다.

3) 실효성 확보수단 미흡

주민감사청구제, 시민옴부즈만제도 등 현재 시행되고 있는 제도의 취약점은 책임성의 미확보 문제이다. 행정에 대한 민원의 해소는 국민의 이익 뿐만 아니라 행정자체의 이익을 위해서도 필요하다. 그러나 책임성 확보가 미흡한 통제수단은 민원구제에도 도움이 되지 않아 지방자치의 정착을 위해서는 보완책을 서두를 수밖에 없다.

4) 통제방식의 형식화

주민통제 또는 주민참가 형태를 빌어 의회 기타 반대 여론을 봉쇄하고

정책결정상의 책임회피 수단으로 사용하기 위한 극히 참여형식적인 방법을 취하는 경우가 많다. 이러한 형식화는 주민참여에 대한 반감이나 불신감을 증감시키게 된다. 특히 외부 통제의 가장 중요한 기능을 담당하는 언론이 상황적 제약으로 본래의 기능을 못하고 있고 시민단체 등 통제의 주체들이 운영비 보조 등 행정에 대한 의존도가 높아 경우에 따라서는 오히려 행정의 통제의 주체를 통제할 가능성이 높아진다⁷³⁾.

5) 주민의 정보부족 및 성숙도 문제

주민통제제도가 주민의 의사에 의한 적절하고 유효한 것이 되기 위해서는 충분한 정보공개에 따른 행정이 갖고있는 전문적인 정보보다 정확한 자료로 주민이 판단할 수 있어야 하나 과연 그러한 정보가 주민에게 충분히 전달되었는가 나아가 그러한 판단능력이 있는가라는 문제가 해결되어야 한다. 또한 주민통제를 제도적으로 실행할 성숙된 주민의식이 뒤따라야 하는데 오늘날 여건은 그러하지 못하다.

72) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 7면.

73) 한종임, "지방자치단체의 행정에 대한 주민통제 제도의 관한 연구", 6면.

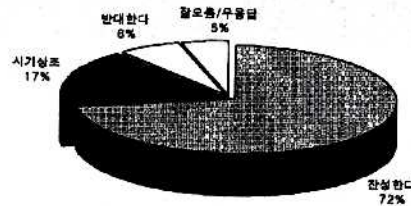
IV. 地方自治團體長에 대한 住民統制 活性化 方案

1. 住民召還制度的 導入

1) 住民소환제도 도입의 주장근거

현재 논의되고 있는 주민소환제도 도입론은 10년간의 지방자치제 운영경험에 대한 반성 및 보완에서 비롯된 것으로 볼 수 있으나 그보다는 최근에 발생한 몇가지 사건, 예를 들면 경기도 일원의 난개발문제라든지 고양시의 러브호텔 건축허가 등이 그동안 잠재되어 왔던 불만을 일시에 폭발시켰다는 느낌을 갖게 하며, 최근 한 국회의원의 국민여론조사에서도 주민소환제도를 적극 도입(72%) 되어야 한다는 의견이 제시된 바 있다. <그림 4-1>

<그림 4-1> 주민소환제 도입의견



자료 : 2001 추미애의원 정책자료집

제1회 지방자치단체개혁박람회(2000. 10. 24)에서 제1토론 주제로서 「지방화시대 주민참여확대와 풀뿌리민주주의를 위한 토론」을 발제한 이기우교수의 논거를 소개하면 다음과 같다.

「지방자치단체의 장이나 지방의회의원 등은 주민에 의하여 선출되어 임기가 보장되어 있기 때문에 임기동안에는 양심과 소신에 따라 무엇이 주민의 복리에 가장 도움이 되는지를 판단하여 결정하고 집행할 수 있다. 이에

대한 평가는 주기적으로 실시되는 선거에 의하는 것이 일반적이다. 임기제도의 장점은 주민의 대표자나 집행기관이 그때그때 변화하는 주민의 여론에 휩쓸리지 않고 소신있는 결정을 할 수 있다는데 있다. 이러한 대의제도의 장점은 동시에 대의제도의 단점으로 부각된다. 즉 주민에 의해서 선출된 자가 주민의 의견이나 복리를 무시하고 특수이익을 추구하는 경우에도 통제하기가 쉽지 않다는 점이 이에 속한다. 임기중의 지방자치단체장이나 지방의회가 주민의 기대와는 전혀 다른 방향으로 정책을 추진하고 주민들에게 목과할 수 없는 손해를 끼칠 것이 예상되는 경우에도 임기가 만료될 때까지 주민들이 감수해야 한다는 것은 지나친 위험을 수반한다고 볼 수 있다. 비록 임기가 보장되어 있다고 할지라도 일정한 지방공직자의 활동이 주민의 복리에 목과할 수 없는 손해를 가져올 수 있다고 판단되는 경우에 주민들은 그러한 지방공직자를 공직으로부터 해직시킴으로써 통제할 수단을 가져야 한다. 지방주민들이 선거를 통하여 지방공직자에게 민주적인 정당성을 부여할 수 있다면 민주적인 정당성을 배반하는 지방공직자를 공직으로부터 해임할 수도 있어야 한다.

만약 주민들에게 지방행정기관이나 지방의회에 대한 충분한 통제수단이 부여되지 아니하는 경우에 주민들은 보다 탈법적인 자구수단을 강구하게 될 것이고 그 피해는 심각한 수준에 이를 수 있다. 예컨대 현재 고양시의 러브호텔을 둘러싼 고양시장 소환운동이 법제도상의 한계에 부딪혀 어렵게 되자 주민들이 지방세 납부거부라는 일종의 불복종 운동으로 나아가고 있는 것이 그 한 예라고 볼 수 있다. 특히 우리의 지방자치단체장에 대해서는 지방의회의 견제와 형사법에 의한 통제수단 이외에는 어떠한 법적인 통제수단도 구비되어 있지 않다. 이러한 상황에서 국가의 감독관청은 지방자치단체장에 대한 중앙의 통제수단을 강화하고자 하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있다. 최근에 지방자치단체의 부단체장을 국가직으로 하고 지방자치단체장에 대한 서면경고제, 대집행제도의 확대 등을 입법화하려고 했던 행정자치부의 시도가 그 단적인 예라고 볼 수 있다.」

이와 같이 주민소환제도는 지방자치단체의 대표기관이나 행정기관에 대한 주민의 통제를 강화하고 주민에 대한 책임성을 실현하기 위한 수단이긴

하지만 다른 한편으로 선거에서 패배한 자나 정적이 입기 전에 현직 공직자를 교체하여 기회를 잡으려는 개인적인 목적으로 사용될 우려도 있다.

따라서 주민소환제도를 도입함에 있어서는 이러한 위험성을 배제하고 주민통제의 원리를 극대화 할 수 있는 방향에서 제도가 정비되어야 한다. 위의 주장을 보면 지방자치단체장에 대한 주민소환제 도입에 보다 관심을 갖고 있으며 그 논거로서 지방의회의 견제와 형식적 제재가 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서 국가에 의한 통제를 강화하려는 움직임을 견제하기 위하여서는 주민에 의한 자율적 통제가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

2) 주민소환제도의 구체적인 도입방안

(1) 기본전제

주민소환 제도가 도입 된다면, 당연히 그 제도는 실효성이 있게 도입되어야 한다. 실행되지도 못하는 제도를 도입하는 것은 아무 의미가 없다. 그렇다면 가장 중요한 부분인 주민소환의 발의요건을 정할 때에, 한국의 지방자치단체들의 평균적인 인구규모가 외국에 비해 크다는 것이 고려되어야 한다⁷⁴⁾. 이런 전제하에서 주민소환 제도의 구체적인 도입방안을 정리해 보면 아래와 같다.

(2) 주민소환의 대상

주민소환의 대상은 원칙적으로 선거직인 지방자치단체장과 지방의원으로 한정해야 할 것이다. 단체장의 궐위시에 직무를 대행하게 되어 있는 부단체장까지 포함시키는 것도 고려할 수 있으나, 지금으로서는 부단체장 임명시에 지방의회의 동의를 얻는 절차조차 없는 상황에서 비선거직인 부단체장을 주민소환의 대상으로 하기에는 무리가 있다. 그리고 주민소환의 대상이 되는 선거직 공무원이라고 하더라도, 일본의 지방자치법처럼 취임 후 1년간은 주민소환을 할 수 없도록 제한하는 것이 바람직할 것이다.

74) 하승수, "주민소환제도의 바람직한 도입방안", 34~36면.

(3) 주민소환 발의요건

주민소환의 발의는 일정수 이상 선거권 있는 주민들의 연서에 의해서 이루어지게 해야 할 것이다. 문제는 어느 정도 숫자의 연서가 있어야 주민소환의 발의가 가능하게 할 것인가이다. 이 숫자를 너무 올리면 제도의 실효성이 없어지게 된다. 선거권자 숫자의 1/3 이상 서명을 요구하는 일본의 경우 우리 나라보다 지방자치단체의 인구규모가 작다는 것을 감안해야 한다. 따라서 우리 나라에서는 지방자치단체장의 경우에는 선거권자 숫자의 10% 이상의 연서로, 지방의원의 경우에는 해당 선거구의 선거권자 10% 이상의 연서로 하는 것이 바람직할 것이다. 또한 지방자치단체의 규모에 따라 서명 숫자를 조정하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(4) 주민소환의 절차

해직청구는 선거관리위원회에서 접수하도록 하고, 주민소환 여부를 결정하는 투표도 선거관리위원회가 주관하도록 하면 될 것이다. 주민소환 여부를 결정하는 투표는 해직청구가 접수된 날로부터 30일 또는 60일 이내에 하게하면 될 것이다.

(5) 주민소환의 결정요건

소환 여부를 묻는 주민투표에서 투표에 참가한 선거권자의 과반수가 소환에 찬성하면 그날로부터 자동적으로 해직되는 것으로 하는 것이 바람직할 것이다.

3) 소 견

작년에 행정자치부 장관이 주민소환제도 도입 가능성을 시사함에 따라, 주민소환제의 도입을 위한 논의는 무르익고 있다고 할 수 있다. 그리고 비

리혐의로 구속되거나 주민들의 이익에 반하는 행위를 한 지방자치단체장이나 지방의원에 대해 시민들이 사회운동을 벌이는 경우도 점점 더 많아지고 있다. 지금은 시민들이 자진사퇴를 요구할 수 밖에 없지만, 주민소환제도가 도입되면 법적인 절차에 따라 지방자치단체장이나 지방의원이 임기중에 해직되는 경우들이 생길 것이다. 그리고 이러한 제도적 장치가 있어야만, 대표자가 자신을 뽑아준 주민들의 이익을 위해 복무하는 것이 담보될 수 있을 것이다. 그런데 얼마전 여당의 정치개혁특위에서는 주민들이 발의하면 중앙정부가 해직여부를 결정하겠다는 안을 내놓았다. 즉 주민소환제를 도입하지 않는 대신 지방자치단체장의 책임성을 높이기 위해 '주민 청구 단체장 징계제'라는 제도를 도입하겠다는 것이다⁷⁵⁾.

그러나 "주민 20% 이상 또는 감사원 등 법적 감사기관이 단체장의 징계를 중앙징계위원회에 청구할 수 있는 제도"라는 것은 주민이 자신의 대표자를 통제하는 것이 아니라, 중앙징계위원회라는 기구를 통해 중앙이 지방을 통제하겠다는 발상이다. 이러한 발상은 자치와 분권이라는 시대적 조류에 역행하는 것일 뿐만 아니라, 지방자치의 주체인 주민들을 계속 지방자치로부터 배제시키겠다는 것에 다름아니다. 이제 우리의 지역사회도 많이 성숙해졌고, 시민의식도 나날이 발전하고 있다. 또한 지방자치에 대한 주민들의 참여욕구도 점점 강해지고 있다. 따라서 지금은 주민자치의 원리에 충실한 주민소환제도의 도입이 필요한 때이다.

2. 住民投票制度의 導入

1) 주민투표제도의 입법방향

지방자치법 제13조2의 규정에 따라 94년 7월에 당시의 여당인 민자당과 야당인 민주당이 각기 주민투표법을 상정한 바가 있으나 제14대 국회의 임기만료로 폐기되었으며, 제15대 국회에서는 96년의 정기국회에 종전의 민주당안과 비슷한 국민회의안이 상정되었으나 현재까지 주민투표법이 제정되고 있지

75) 광주매일, 2001. 7. 21일자.

않고 있다. 이하에서는 논의의 산만함을 피하기 위해 당시 민자당안과 국민회의안을 지방자치단체장의 통제와 관련이 있는 주민투표의 발의자, 실시대상, 지방의회와의 사전의결 여부 등을 중심으로 비교·검토하기로 한다⁷⁶⁾.

(1) 주민투표의 발의자

94년 민자당안은 주민투표의 발의자를 현행법과 같이 지방자치단체장에 한정하고 있으나, 96년 국민회의안은 지방자치단체장 뿐만 아니라 지방의회와 주민대표자에게도 주민투표 발의권을 인정하고 있다. 즉 지방의회와 주민투표발의는 재적의원 과반수의 의결로, 주민대표자의 발의는 투표권자의 5분의 1이상의 연서로써 가능하도록 규정하고 있다. 우리나라의 경우 기관분립형의 지방자치단체구조를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체장에겐 주민투표의 발의권을 인정한다면 형평의 원칙에 문제가 있고, 지방자치단체장의 우월한 지위를 더욱 심화시킬 우려가 있다. 또한 지방자치단체장과 지방의회만이 주민투표를 발의할 수 있게 하면 정당을 매개로 한 양자의 결탁이 가능하므로 이를 견제할 수 있는 주민들의 주민투표 발의권은 반드시 인정해야 할 것으로 본다. 그리고 주민투표의 발의권자를 지방자치단체장에 한정하는 것은 주민투표제도가 아주 협소하게 운영될 수 있을 뿐만 아니라, 지방자치단체장의 정치적 회피수단으로 변질될 우려가 있다. 이와 같은 점을 고려해 보면 96년 국민회의안이 타당하다고 볼 수 있다. 그리고 지방의회가 주민투표를 발의하는 경우 지방의회가 정치적 책임을 회피하는 수단으로 남용될 우려를 고려하여, 일반적 인 의결정족수보다 엄격하게 규정하는 것이 바람직하며⁷⁷⁾, 주민에 의한

76) 주민투표의 실시시기와 관련하여 국민회의안은 선거법의 규정에 의하여 실시되는 선거의 선거일전 60일부터 선거일 후 20일까지는 이를 실시할 수 없도록 한 반면 민자당안은 대통령·국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거가 있는 때 그 선거일 이전 90일부터 선거일 후 30일까지와 당해 지방자치단체 내에 천재지변이 있는 때에는 주민투표를 실시할 수 없도록 하고 있다. 주민투표의 실시구역과 관련하여서는 민자당안은 원칙적으로 이해관계가 있는 지역으로 하되 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 국민회의안은 이를 구체적으로 규정하고 있다. 주민투표의 실시구역과 효과 등에 대한 입법론은 이기우, 「지방자치이론」, 학원사, 1996, 90~94면.