

인권정보자료실  
CPI1.8

참여사회연구소 제19회 정책포럼

대의민주주의의 한계와  
참여민주적 제도의 가능성

·주민소환제를 중심으로·

2001. 7. 21

 사단  
법인 참여사회연구소

참여사회연구소 제19회 정책포럼

---

# 대의민주주의의 한계와 참여민주적 제도의 가능성

·주민소환제론 중심으로·

2001. 7. 21

 사단  
법인 참여사회연구소

<사단법인 참여사회연구소 제19회 정책포럼>

## 대의민주주의의 한계와

## 참여민주적 제도의 가능성

·주민소환제를 중심으로·

일시: 2001년 7월 21일(토요일), 오후 3시

장소: 참여연대 2층 강당

사회: 김동춘(성공회대, 참여연대 정책위원장)

발제: 이기우(인하대, 시민자치정책센터 대표)

토론: 홍윤기(동국대 철학과, 참여연대 의정감시센터 실행위원)

이영진(주민소환제도입과 성남시장 소환을 위한 시민운동본부 공동집행위원장,  
성남시민모임 집행위원장)

최경송(광역자치단체의원, 과천시의회 부의장)

# 대의민주제의 한계와 직접 민주제의 필요성

이기우(인하대 법학과, 시민자치정책센터 대표)

## I. 서론

헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다”고 규정하고 있으며 헌법 제130조 제3항은 헌법개정에 관한 국민투표를 규정하고 있다. 우리 헌정사에서 헌법개정을 위한 국민투표는 여러 번 있었으나 국가의 중요정책에 관한 국민투표는 없었다. 헌법상의 국민투표에 대한 규정에도 불구하고 직접민주제와 간접민주제에 관한 심도 있는 논의는 이루어지지 못하였다.

우리나라에서 직접민주제도에 대한 관심이 높아진 것은 지방자치제도의 도입이후에 지방행정에 대한 주민의 참여를 중심으로 논의되었다<sup>1)</sup>. 이에 따라 1994년 지방자치법이 개정되면서 주민투표제도가 도입된 이래 주민에 의한 조례의 폐쇄청구제도, 주민감사청구제도 등이 도입되었다. 주민투표제도는 그 구체적인 내용을 별도의 법률에 위임하고 있으나 7년이 넘도록 제정되지 않아 유명무실한 상태에 있으며, 입법자들이 입법 의무를 게을리 하고 있음에 대한 비난의 목소리가 높다. 2000년에 들어서 일산 신도시를 중심으로 러브호텔의 난립으로 인한 주민들의 저항이 커지면서 난 개발에 대한 책임을 단체장에게 물으려고 하는 주민소환제도의 도입필요성이 논의되고 있다. 학계와 시민단체에서 주민소환제도의 도입에 대해 적극적인 요구를 하지만 정치권의 반응은 매우 미온적이며 광역단체장들은 최

1) 이승중, 민주정치와 시민참여, 도서출판 삼영, 1993; 윤명선, 대의제와 시민참여, 공법연구 제24집 제3호(1996), 19면이하; 이기우, 지방행정에 대한 주민의 참여와 통제, 공법연구 제24집 제3호(1996), 61면 이하; 김희곤, 지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제, 공법연구 제27집 제1호(1999년), 449면이하 등 많은 논문이 지방자치제 도입이후에 발표되었다.



근 주민소환제도의 도입을 공식적으로 반대하고 나섰다. 1990년대에 행정구역의 개편을 둘러싼 주민투표가 예정되어 있었으나 주민투표법이 제정되지 않아 주민의견조사로 이를 대체한 경우가 있었다. 주민투표법이 제정되지 않은 상황 하에서도 지역현안문제를 주민들의 투표에 붙여 사실상의 효과를 이용하려는 경향이 늘어나고 있다. \*

이제 지방자치단체에 대한 주민참여를 넘어서 대의정치에 대한 근본적인 의문을 제기할 때가 되었다. 김영삼 정부에 이어 김대중 정부에 들어서도 개혁정치를 표방했고 그 중에서도 정치개혁이 가장 중요한 개혁이라고 하였으나 아직 정치개혁은 답보상태를 벗어나지 못하고 있다. 또한 개혁의 이름으로 행하여진 적지 않은 조치가 특수집단의 이익을 옹호하거나 반개혁적인 내용을 담고 있다. 이는 정치개혁의 객체인 정치인이 정체개혁을 주도하도록 맡겨져 있기 때문이다.

지난 해 전국민의 호응 속에서 시민단체들이 낙천·낙선운동을 전개함으로써 부패하고 무능한 정치인을 물갈이하고 새로운 정치세력의 진출도 상당한 수준에서 이루었다. 그럼에도 불구하고 우리의 정치현실은 전혀 개선되지 못하고 있으며 국민과 그 대표자사이에는 극복하기 어려운 불신의 골이 깊이 파여 있다. 특수계층을 위한 정치가 아니라 전국민을 위한 정치를 실현하기 위해서는 이제 정치지도자의 교체만으로는 기대하기 어렵게 되었다. 보다 근본적으로 대의제도의 모순과 한계의 극복수단으로서 직접민주제도를 논의할 때가 되었다. 더구나 오늘날 전자매체의 급속한 발달로 직접민주주의를 실현하는데 최대의 장애로 열거되곤 하였던 기술적인 난관이 해결될 수 있게 되었다. 여기서는 먼저 국가공권력에 정당성을 부여하는 형식원리로서 민주주의에 관한 모델로서 담론모델과 시장모델을 논의하고 시장모델에 근거한 대의제도의 한계를 짚어보고 그 수정원리로서 직접민주제의 도입 필요성과 그 의미를 살펴본다.

## II. 민주주의의 두 가지 형태

오늘날 이해하기 힘들지만 19세기가 되기 전에는 서구에서도 민주주의라는 말이 자유주의자들에게 긍정적인 의미로 쓰이기보다는 하층민, 폭동과 무정부주의 등을 지지하는 것을 욕하는 말로 간주되었다. 미국의 건국자이며 2대 대통령이었던 John Adams(1735-1826)는 "민주주의는 모든 것을 시기하고, 모든 것을 공격하고, 모든 것을 파괴하고자 하는 결과를 초래한다"고 말했다(Tilman Evers, 32). 여기서 간과할 수 없는 것은 하층민에 대한 공격방향이다. 그와 그의 동시대 사람들에게 민주주의란 직접적인 인민의 지배를 의미했으며 자유주의자들의 엘리트지배 모델에 반하는 것이었다. 민주주의를 직접민주주의와 동일시하는

전해는 아리스토텔레스 이후 19세기에 이르기까지 변함없이 지속되어왔다.

아리스토텔레스는 그리스의 정치형태를 기초로 하여 3가지의 가능한 정치모델을 제시했다. 모두에 의한 지배(민주주의- 중우정치 혹은 천민정치), 소수에 의한 지배(귀족정치- 과두정치), 한 사람에게 의한 지배(군주정치- 전제정치)가 이에 속한다. 이러한 관점에서 민주적 공화국은 이론적으로는 이상적이지만 이를 실현하는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않은 것처럼 나타났다. 왜냐하면 모든 시민이 공공의 이익을 자신의 사적이익에 우선시킨다는 전제가 인간의 본성과 합치되지 않기 때문이다. 이러한 점에서 후기로마 사가들은 로마 멸망의 원인을 시민의 덕성의 상실에서 찾곤 했다. 몽테스키외(1689-1755)도 민주공화국은 그 구성원에게 높은 도덕성을 요구하며, 인민을 천사로 전제하고 있어서 모든 국가형태 가운데 가장 실현하기 어렵다고 했다(a. a. O.). 몽테스키외는 국민들이 대표자를 뽑는 능력만 가지고 있지 직접 가물 적인 결정을 할 수는 없다고 하는 대의정치를 옹호하는 대표적인 학자로서 다음과 같이 표현하였다.

“대표자들의 큰 장점은 그들이 업무를 다룰 능력이 있다는 데 있다. 국민들은 그것에 결코 익숙하지 않다. 그것이 민주주의의 큰 결함이 되고 있다. .... 국민들은 .... 그들의 능력에 부합하게 대표자를 선출하는 기능을 통해서만 정부에 개입하도록 하여야 한다. 사람의 능력을 정확히 안다는 것은 매우 어렵지만 누구에게 투표할 것인지, 다른 사람에 비하여 더 개명된 사람인지에 대해서 일반적으로 파악하는 것은 누구나 가능하다.” (v. Arnim, 201)

미국의 유산시민계층은 그들의 자치경험을 민주주의와 결부시켰다. 민주주의 개념에 대한 새로운 평가는 Alexis de Tocqueville(1805-1859)이 1835년에 미국여행기로 출간한 미국 민주주의론에 의하여 이루어 졌다. 이 책은 미국과 유럽에서 광범한 독자를 가지고 있었다. 민주주의는 두 가지 요건이 갖추어 지면 큰 나라에서도 실현될 수 있다는 정치의식을 전파했다. 한편으로는 적극적인 시민참여의 정치문화이고 다른 하나는 그에 기초한 대의제도의 형성이 이에 속한다고 보았다. 이후에 민주주의는 자유주의자들의 전통의 한 부분으로 자리잡게 되었다.

민주주의이론은 민주적 공화주의의 입장과 자유주의적 입장간에 상당한 차이를 보이고 있다. 민주적 공화주의적 사상은 인민에게 적극적인 역할을 부여하는 것에 중점을 두는 경향이 있음에 대하여 자유주의적인 전통은 이를 알지 못한다. 민주주의 이론상의 이러한 배경의 차이는 직접 민주적인 요소의 도입에 대한 찬성과 반대로 분리되고 상호간의 이해를 어렵게 한다. 양자간의 차이에 근거하여 민주주의는 두 가지 모델로 구분할 수 있다. 시민 사회적 범주에 속하는 전자의 민주주의를 담론모델(Modell des Gesprächs)이라고 한다면, 경제적 자유주의를 강조하는 후자의 입장은 시장모델(Modell des Marktes)로 특징지을 수



있다(Evers, 33).

시장모델은 국가에 대한 부정적인 방어권을 중심으로 이해되는 개인적인 자유를 출발점으로 하고 있다. 보호된 사적영역은 주로 경제적인 영역에 속하며 그 안에서 개인은 경제적인 사적이익을 추구하게 된다. 이에 대하여 국가는 최소한의 공동이익과 시장규칙을 보장함으로써 시민들의 공공이익을 실현하기 위해 바쳐야 하는 부담을 경감시켜주기 위해 존재한다고 본다. 국가가 규칙을 정함에 있어서 어떤 특정한 이익이 보호받고 다른 이익은 무시되는 것은 불가피하다고 본다. 이를 결정하는 정치는 시장경쟁과 유사하게 국가에 대한 영향력을 둘러싼 경쟁으로 보게된다. 투표행위는 구매행위에 해당된다. 화폐가 상품에 대한 구매력을 의미하듯이 표는 유리한 정치적 제안에 대한 결정권을 의미한다. 의회에서 다수관계는 주식회사에서 주주들의 지배관계와 비교된다.

이와 대조되는 담론모델에서는 시민을 국가문제에 대한 정치적인 적극적 참여를 통하여 파악한다. 이 견해는 인간을 단순히 고립된 개인으로 파악하는 것이 아니라 그를 규정하고 결정하는 타인과 사회와의 관계에서 출발한다. 분쟁이 있는 경우에 경제적인 이익보다는 공동의 문화적 확신을 확인하는 정치적인 평가가 우선한다. 정치적인 행위의 기본형태는 사회가 스스로 반성하는 심의에 있다. 하버마스는 이를 담론적 민주주의(Deliberative Demokratie)라고 표현한다. 결정은 논쟁적인 숙고과정을 거쳐서, 거래로서가 아니라 잠정적인 다수결에 의한 올바른 추정으로서 행하여진다. 시민의 정치적인 활동은 선거에 그치는 것이 아니라 공동체에 대한 지속적인 관여가 다양한 형태로 보장된다. 정치가 이루어지는 곳은 개인 혹은 국가가 아니라 시민 사회적인 소통과 상호작용이 일어나는 양자사이의 중간영역이다.

개인의 자유를 정치로부터 개인을 우선적으로 보호하는 것이라고 보고 국가와 개인사이의 매개적인 중간영역을 정치로 파악하지 아니하는 자유주의적인 견해는 정치란 국가 내부에서만 일어난다고 파악하게 된다. 이로 인해 한편으로는 시민계층은 탈정치화되고 다른 한편으로는 정치의 국가독점에 이르게 된다. 약한 국가의 이론적 요구와는 달리 자유주의적 민주주의모델은 국가중심주의적인 정치에 이르게 되고 이로 인하여 국가의 권력은 약화되는 것이 아니라 강화된다.

이러한 민주주의 모델 하에서 경제적 시민은 사적 영역 안에서 보호를 받지만 그 안에 머물러 있을 것이 요구된다. 선거행위가 시민의 유일한 정치활동이라면 정당은 그에게 투표된 표의 사실상 주인이 된다. 정당은 획득한 의석 수만큼 국민을 대표하는 것이 되고 다음 선거가 있을 때까지 국민주권을 수임한 것이 된다. 이러한 상황에서 정당의 주도적인 역할은 당연하다. 또한 이러한 정치모델 하에서 정당과 더불어 거대한 경제적 이익집단이 정치적인 주요변수로 등장하게 된다. 이러한 정치모델에서 정치적인 주역인 정당과 이익단체는 직접민주적인 시민의 관여를 반대하게 된다.

### III. 대의민주제의 한계

대의민주제도는 국민의 대표자가 공동체의 의사를 결정하도록 하고 그 결정을 국민의 의사로 간주하는 제도이다. 대의민주주의는 거대공동체의 구성원이 직접 참여하여 결정하는 번거로움과 기술적인 어려움을 피하면서도 국민의 자기지배를 실현하려는 제도적인 장치로서 고안되었다. 대의제도가 국민의 자기지배를 가능하게 하기 위해서는 대표하는 자와 대표되는 자 사이의 동일성이 확보되어야 한다. 만약 대표자가 대표되는 자를 대표하지 않는다면 대의민주제도는 형식적인 법률논리에 불과하게 되고 실제에 있어서는 선거에 의한 과두정치에 불과하게 된다. 유권자는 선거일에만 자유롭다는 영국의 속담은 대의민주제도의 형식과 내용의 불일치를 상징적으로 보여준다.

#### 1. 접근성

국민의 대표자가 국민을 대표하기 위해서는 국민과 대표자사이의 항시적인 접촉이 요구된다. 왜냐하면 대표는 형식적인 정당성의 보장을 위한 것이 아니라 의사결정의 실질적인 정당성에 관련된 것이기 때문이다. 만약 대표를 형식적인 정당성의 보장이라고 이해한다면 민주주의는 자신의 문제를 형식적인 정당성을 가진 타인인 대표자가 결정하도록 하는 것이 된다. 그렇다면 민주주의를 자신이 자신의 문제를 결정하는 자기지배라는 말은 공허한 것이 된다. 대의민주제 하에서 국민은 대표자를 선출함으로써 국민의 의무를 다했다는 생각을 하는 경향이 있다. 각자의 국민은 그들의 개인 일상사가 너무나 중요한 문제이기에 자기의 일 외에는 관심을 기울이지 아니한다. 공적인 문제는 대표자를 뽑아 놓았으니 대표자가 알아서 처리할 문제라고 생각하는 경향을 부추긴다는 점에서 대의민주제도는 개인의 궁극적인 책임성을 박탈한다<sup>2)</sup>.

또한 일반 개인으로서는 그들의 대표자를 만나는 것이 쉽지도 않다. 대표자가 힘없고 무력한 개인을 잘 만나주지 않으려는 경향도 있지만 대표되는 자의 숫자가 너무나 크기 때문에 대표자가 만날 의지가 있어도 모든 유권자들과 얼굴을 맞대고 의견을 교환하는 것은 기술적으로 가능하지도 않다.

다음 선거를 생각하는 대표자들은 유권자관리 차원에서 유권자를 만나지만 이것은 대표자와 대표되는 자간의 동질성회복을 위한 만남이 아니라 상인이 상품을 선전하기 위해서 고객을 만나는 것에 불과한 것이 된다. 대표자들은 시민을 시민으로서 만나는 것이 아니라

2) Benjami, Barber, Strong Democracy, 145 면. 그는 대의 민주제도가 서구의 전통적인 가치인 자유, 평등, 사회적인 정의와 일치하지 않는다고 한다.



그들을 구매하는 번덕스러운 고객으로서 시민을 상대한다.

대표자들이 그들에 의해서 대표되는 자들의 관심에 귀를 기울이는 때가 있기는 하지만 이 경우는 그가 대표되는 자를 필요로 하기 때문이지 유권자가 그를 필요로 해서가 아니다. 선거 때가 이에 해당한다. 그들의 정치적인 생명은 유권자들의 표에 좌우되기 때문에 유권자들은 선거기간동안 그들을 어디서나 볼 수 있고 그들은 유권자들의 어떠한 의견도 귀담아 듣는 것처럼 보인다. 지하철 입구, 시장거리, 골목길, 백화점 입구 등 생활주변의 어디에나 그들은 모습을 드러낸다. 그러나 선거가 끝나면 매우 대조적이다. 다음 선거가 있기까지 그들의 모습은 유권자의 일상생활 주변에서 사라진다. 그들의 관심은 재선이지 유권자를 대표하는데 있는 것이 아니다.

## 2. 불완전한 의사전달

대표되는 자의 의사에 귀를 기울이려는 의식 있는 대표자들은 드물기는 하지만 가끔 유권자들의 의견조사나 공적 모임을 이용한다. 그러나 많은 사람들이 의견조사나 설문지 방식에 의하여 그들의 의사가 대표된다고 생각하지 않는다. 여론조사는 주어진 해답에 대한 찬반을 묻는 것이 대부분이다. 또한 방법론적으로 익명의 피질문자를 기계적으로 합산함으로써 결론을 내린다. 여론조사는 자동적으로 국민의 의사를 익명의 대치되는 그룹으로 분열시킨다(Mathew, 22면). 또한 적지 않은 경우에 여론조사는 결론을 정해놓고 정당성을 확보하기 위해서 실시되는 경우가 적지 않다. 충분한 정보가 주어지지 않고 또한 의사교환도 이루어지지 않은 상태에서 의견조사는 여론의 조작이 될 수 있으며 많은 경우에 추첨과 다름없는 결과를 초래할 수도 있다.

정책결정을 위한 의견수렴을 위하여 흔히 사용되는 방법으로 공청회를 들 수 있다. 임의적으로 실시하는 공청회도 있지만 경우에 따라서는 정책결정의 필수적인 절차로 공청회가 요구되는 경우도 있다. 공청회에서 의견의 개진은 실명으로 이루어지고 상호적인 의견의 교환이 있다는 점에서 단순한 의견조사보다는 진일보된 장치라고 볼 수 있다. 그러나 대개의 공청회에는 일반인의 접근이 거의 없고 이해당사자간의 논쟁장으로 변질되는 경우가 적지 않다. 일반인이 공적문제에 무관심한 상황 속에서 공청회장에는 이해관계자나 행정청에 의하여 동원된 청중으로 채워지는 경우가 드물지 않다. 이런 상황에서 공청회는 공적의견을 수렴하는 장치로 보기 어렵다. 정치적인 계산이 까려 있는 문제에 대하여 대표자들은 분명한 입장을 밝히지 않는 경우가 적지 않다. 토론이 끝난 후에도 그가 무슨 내용의 발언을 하였는지를 알기 어려운 경우가 적지 않다. 화려한 수식어로 모든 것이 순조롭게 되는 것처럼 말을 늘어놓지만 정작 자신의 생각은 얘기하지 않는 경향이 있다. 이런 경우라면 공청회는 그 목적을 달성할 수 없다.

### 3. 이익의 대표

대의민주주의가 제대로 작동하기 위해 가장 중요한 선결조건은 대표자들이 그들에 의해서 대표되는 자를 위하겠다는 의지가 있어야 한다. 즉, 정치인들이 유권자를 위해서 활동한다는 전제하에서만 대의민주제도는 작동할 수 있다. 그런데 얼마나 많은 정치인들이 진정으로 국민을 위해서 정치를 하는가? 많은 국민들은 그들의 정치의도가 일차적으로 국민의 복리증진에 있다는 사실을 믿지 아니한다. 그들은 그들의 정치적인 야망을 달성하기 위하여 정치에 입문하고 그들을 위해 정치생명을 연장하려고 한다는 것을 의심하지 아니한다. 그들이 국민을 위한다는 의도가 없다면 일반 국민들이 그들을 움직여 국민이 원하는 정치를 해달라고 요구하는 것은 불가능하다. 그렇다면 무엇이 그들을 움직이는가? 그들은 누구의 말을 듣는가? 많은 시민들은 정치인을 이익집단의 포로로 생각한다. 많은 대표자들이 돈 있고 힘있는 집단의 도움으로 당선되었고, 재선을 위해서 그들의 도움이 여전히 필요하다. 정치인들은 그들의 야망을 실현하기 위하여 이들의 도움이 필요하며, 이익집단들은 그들의 이익을 수호하기 위하여 정치인들이 필요하다. 이익집단과 야망 있는 정치인간에는 아무런 마찰의 이유가 없다. 그들의 밀월관계는 대의민주제도의 자연스러운 산물이다. 오히려 이들 정치인에게는 일반국민이 그들의 야망을 실현하는데 장애로 비추어 질 수 있다. 왜냐하면 이익집단의 이익과 일반국민의 공익이 일치하지 않는 상황 하에서 이익집단과 정치인간의 밀월관계를 유지하는 것이 어려워지기 때문이다.

### 4. 공권력의 판매

정치인들이 재선을 하는데 있어서 그들이 재임기간 동안에 무엇을 했는지 보다도 그들이 선거기간 중에 얼마나 많은 돈을 효과적으로 뿌렸는지가 중요한 요소로 된다면 정치인들은 유권자들의 소리에 귀를 기울이지 않게 된다. 거액의 정치자금에 선거를 위하여 필요한 현재의 대의 민주적 정치시스템 아래에서 대표자들은 구조적으로 부패에 빠지기 쉽게 되어있다. 몇 년마다 주기적으로 몇 억 내지 몇 십억의 돈이 정치생명의 연장을 위하여 필요하다면 대표자들은 국민전체의 이익보다는 그들에게 돈을 대는 이익집단의 유혹에 빠지기 쉽다. 아무런 조건 없이 거액의 돈을 대는 사람은 거의 없다. 개인이나 특정집단으로부터 받은 돈으로 당선된 대표자들은 그들의 자금줄을 기쁘게 하는 일을 하지 않을 수 없게 된다. 그리하여 대표자들은 국민전체의 공익을 대표하기보다는 특수이익을 대변하게 된다.

이익집단과 국민의 대표자들은 입법권과 공권력의 행사여부를 두고 상업적인 흥정을 한다. 가장 유리하고 안전한 돈을 대는 자에게 공권력을 판매하게 된다. 표면적으로는 이러



한 공권력의 흥정과 거래에서 정치인이 우선적인 선택권을 가지고 있는 것처럼 보인다. 그러나 대표자들이 일단 이러한 권력의 거래관계에 개입하게 되면 그들은 이익집단의 포로가 되고 만다. 검은 돈을 받은 정치인은 돈을 낸 자들과 운명공동체가 되어 버린다. 외환 위기에 한 원인을 제공했던 기업인이 “내가 입을 열면 여러 사람이 다친다”고 큰 소리를 쳤던 것은 이러한 공권력 거래의 연쇄고리를 상징적으로 암시한다.

유권자들이 정치에 무관심하고 그들의 대표자의 자질에 대한 철저한 검증을 함이 없이 정치인들의 상징조작에 따라, 선거홍보회사가 던져주는 가상적인 이미지에 따라 투표권을 행사하게 되면 국민의 대표자들은 마음놓고 권력의 판매활동을 할 수 있게 된다. 이 점에서 힘없고 돈 없는 일반국민은 그들의 손으로 대표자 뽑지만 선출된 대표자는 일반국민을 대표하는 것이 아니라 이익집단을 대표하게 된다. 결과적으로 일반국민의 대표자는 없는 셈이 된다.

### 5. 다원주의와 이익집단

정치적인 다원주의가 민주주의와 양립할 수 있기 위해서는 부분적인 집단이익이 공동체 전체의 공동이익과 상치되는 경우에 자발적으로 자제할 수 있어야 한다(Etzioni, 1993, 217면). 만약 각 이익단체들이 공동체 전체의 이익을 무시하고 무제한하게 부분적인 이익만을 추구한다면, 민주주의는 공익이 아니라 부분이익 특히 소수자에 의한 소수의 힘있는 자를 위한 정치를 정당화하는 형식적인 논리에 불과하게 된다.

적지 않은 사람들은 이익집단이 정치과정에 개입할 수 있는 기회를 충분히 보장해주면 모든 이해관계를 정치에 반영할 수 있기 때문에 민주적인 정치에 도움이 된다고 주장한다. 이익집단의 활동은 유해한 것이 아니라 오히려 정치를 국민의 다양한 이해관계에 부합하도록 만들기 때문에 공동체의 이익에 부합된다는 것이다. 예컨대 사용자 협의체가 최저임금의 인하를 주장한다면 노동자단체는 최저임금의 인상을 주장할 것이기 때문에 입법자들은 이익집단의 간섭으로부터 자유롭게 공익을 추구할 수 있다는 것이다.

이러한 주장은 사회의 모든 다양한 이해관계가 조직화되어 있고 또한 대립되는 이익집단간에 힘의 균형이 이루어져 있을 경우에만 타당할 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 그렇지 못하다. 오늘날 다양한 이익집단이 조직되어 활동하고 있지만 많은 이해집단이 조직화되어 있지 못하다. 다음 세대를 위한 교육과 같이 장기적으로 필요한 공동체 전체의 장기적인 이익은 조직화되어 있지 못하므로 무시된다. 설사 대립되는 이익집단이 조직화되어 있다고 하더라도 양자간에는 경제력이나 정치적인 영향력, 조직의 결속력 등에 있어서 대등하지 못한 경우가 대부분이다<sup>3)</sup>.

잘 조직화된 강력한 이익집단이 국회를 한쪽으로 끌어들이 수 있는 반면에 상반되는 이



해관계를 가진 집단은 조직화되어 있지 못하거나 국회에서 무엇이 논의되고 있으며 그것이 그들에게 어떠한 영향을 미치는지 조차도 모르는 경우가 많다. 국민의 대표자들이 강력한 이익집단과 결탁하는 것을 더욱 부추기는 제도적인 장치중의 하나로 안전에 대한 투표의 익명성이다<sup>4)</sup>. 국회의원이 특정한 법안이나 기타 안전에 대하여 찬성표를 던졌는지 아니면 반대표를 던졌는지는 공개되지 않는다. 따라서 국회의원들은 공익에 반하는 다른 의원의 책임으로 돌릴 수 있는 핑계를 제공한다. 국회의원의 책임에 대한 사후적인 검증을 불가능하도록 익명의 투표를 하도록 함으로써 이익집단과의 결탁은 한결 쉬워진다. 익명에 의한 국회의 의사결정은 국민대표자의 국민에 대한 책임성 확보와 국민에 의한 국회의원의 평가를 원천적으로 불가능하게 만든다.

국민의 자유, 평등, 비밀, 직접투표에 의하여 민주주의가 보장된다고 보는 것은 매우 순진한 생각이다. 민주주의가 제대로 작동하도록 하기 위해서는 국민의 대표자들이 진정으로 국민의 관심과 가치 및 요구를 반영할 수 있도록 되어야 한다. 이러한 개혁은 이익집단에 결탁하여 권력을 거래함으로써 정치생명을 유지하고 야망을 실현시키려고 하는 정치인으로 부터는 기대할 수가 없다.

#### IV. 대의민주주의에 대한 수정원리로서 직접민주주의

- 3) 예컨대 사립학교법은 개정될 때마다 학교의 설립자나 재단의 이익에 부합하도록 개정되고 학교의 민주화와는 반대방향으로 개정되고 있다. 학교의 의사결정기관으로 재단 이사회와 학생회가 있을 뿐 학부모회도 교사회도 법정기관으로 규정되어 있지 못하다. 그 이유는 간단하다. 학교법인의 재단은 매우 강력하게 조직화되고 자금이 풍부하며 정치적인 영향력이 큰데 비하여 학부모나 교사들은 제대로 조직화되어 있지도 못하고 활동자원이거나 결속력도 매우 빈약하기 때문이다. 더구나 일반교사들은 신분이 보장되어 있지 못하므로 그 결속력이 구조적으로 약화될 수밖에 없다. 누구나 사립학교의 심각한 문제점을 알고 있고 이를 개선하기 위한 조치가 있어야 한다는 것은 알고 있다. 그럼에도 불구하고 사립학교법 개정안이 국회에 상정되기만 하면 사립학교의 재단의 비리와 문제점을 시정할 수 있는 개혁조항은 슬그머니 삭제되고 오히려 그들의 권한을 강화시키는 조항이 그 자리를 메운다.
- 4) 15대 국회에서 전자투표장치를 갖추어 놓고도 현재까지 3번밖에 사용한 적이 없다고 한다. 국회관계자들은 기계의 결함으로 일시적인 사용중단이라고 하나 설치회사에서는 아무런 기술상의 문제는 없다고 한다. 오히려 실명의 투표를 두려워하는, 즉 자신의 표결에 책임을 회피하려는 국회의원들 때문에 사용되지 않는 것이라고 본다.

## 1. 직접민주주의에 대한 찬반론

직접민주제도에 대한 찬반의 논의를 정리해 보면 다음과 같다(이승중, 37면이하 참조, Luthardt/Waschkuhn, 61면 이하 참조). 정치과정에서 근본 민주주의(아래에서 위로)와 엘리트 민주주의(위에서 아래로)와 관련된 문제이다. 전자는 시민에 대한 신뢰에서 출발하는데 비하여 후자는 시민에 대한 불신에서 기초로 한다는 점에서 출발점이 근본적으로 다르다.

### 1) 찬성론

- 정치적 정당성의 원천으로서 국민주권의 강화
- 민주적 요구의 실현
- 관객민주주의 내지 대의적 절대주의에 대한 대응원칙
- 참여를 확대와 사회자본과 같은 인적자원의 개인적, 집단적 발휘
- 투명성을 높이고 근본적인 분쟁을 해결하며 결정의 수용성을 높임
- 정치적 사회와 시민의 성숙을 위한 교육의 촉진, 소외의 극복, 정치가계층의 월권에 대한 저항력을 생산적으로 허용하고 통제력을 가짐

### 2) 반대론

- 직접민주주의는 인구나 면적이 작아 공공문제를 쉽게 파악할 수 있는 정치단위에서나 가능하며 그렇지 않으면 민주주의는 본질적으로 대의적임
- 고도화된 산업사회에서 문제의 복잡성으로 일반국민에 대한 부담이 너무 크고, 또한 전문지식이 결여되어 있기 때문에 직접민주정치는 부적합
- 모든 국민으로부터 공적사안에 지속적인 헌신을 기대하기 어렵기 때문에 오히려 전문적인 정치적 선도와 지휘가 필요함
- 우연적 상황과 표의 변동에 의해서 결정되기 때문에 결정의 합리성이 없음
- "예" 혹은 "아니오"의 의사표시 문제해결을 축소하는 것은 지나친 단순화이며 중간적인 해결이나 타협을 어렵게 함
- 직접민주적인 방법은 항상 부분적인 결정만 가능하며 참여하는 소수자에 의하여 추진되며 일관성이 없음
- 직접민주적인 결정은 너무 오래 걸리며, 혁신을 방해하고 다수의 독재를 조장함. 갈등



이 심화됨. 결정과정에 소수만 참여하게 되는 경우에 특수한 이익이 실현됨.

## 2. 직접민주주의와 간접민주주의의 의의

직접민주주의에 대한 찬반의 논의를 정확히 이해하기 위해서는 먼저 논자들이 무엇을 직접민주주의라고 이해하고 있는지를 명백히 할 필요가 있다. 일반적으로 직접민주주의란 국가권력을 국민이 직접 행사하는 것을 의미한다<sup>5)</sup>. 즉, 시민들이 가장 중요한 정치적인 문제결정에 대해 토론하고 투표를 통해 집행할 것을 결정하는 정치체제를 말한다(Budge, 36). 직접민주주의가 존재하는 지 여부에 대한 판단의 기준이 되는 것은 중요한 문제에 대한 시민의 결정을 인정하는 지 여부에 있다. 이에 대하여 대의민주주의 순수한 형태는 모든 정책결정이 국민의 대표자에 의하여 이루어지고, 그들에 의해 구성된 정부에 의해 집행되며, 시민의 토론과 투표는 대표자의 선출에만 한정시키는 정치제도이다(Budge, 43면 이하).

고전적 견해는 직접민주주의를 중개되지 않는 민중투표라고 보았다. 모든 정치적인 문제가 민중의 토론에 붙여지고 표결로 결정되어 행정부는 일상적인 집행기능만 한다. 정당도 존재하지 않고 심의기관도 없다고 본다. 의안은 대중적인 토론을 거쳐 즉각적인 결정에 부쳐진다. 주권자인 민중의 의사표현에는 제한이 없다고 본다. 심지어는 민중의 투표에 의하여 결정된 사안에 대해서도 언제든지 이를 반복하고 새로운 결정을 할 수도 있다는 것이다. 직접민주주의의 개념을 이와 같이 설정하는 경우에 직접민주주의를 반대하는 자들이 주장하는 최악의 두려움이 현실로 느껴질 수도 있다. 즉, 결정이 변덕스럽고 경솔할 수 있으며 재정적인 여건이나 우선 순위의 무시 등이 이에 속한다. 이익집단들이 개입하여 여론을 조작하는 경우에 문제는 더욱 복잡하게 되며 더욱 두려운 것은 민중의 다수는 소수자에 대한 배려를 하지 않을 것이고 억압할 것이라는 두려움도 있다(Sartori, 115 이하).

5) 국민이 국가권력을 직접 행사하는 방법으로는 선거와 투표가 있다. 선거는 인사에 대한 결정을 의미하며 투표는 사물적인 결정에 대한 것이다. 모든 사물적인 결정이 직접민주주의에 속한다는 것은 의문의 여지가 없다. 학자에 따라서는 국회의원 선거는 대의민주주의의 특유한 제도라는 점에서 직접민주주의의 개념으로부터 제외되고 직접민주제도에 속하는 것으로는 국민의 사물적 결정과 집행기관의 장의 선출, 지방의원의 선출을 포함시키고 있다(v. Arnim, 203). 특히, 선거와 대칭되는 개념으로서 주민소환이나 국민소환을 염두에 둔다면 선거도 직접 민주적인 범주에 포함시키는 것이 타당하다는 주장도 있다(Maurer, 6) .



직접민주주의에 대한 정확한 평가를 위해서는 반대론자들이 말하는 문제점을 해결하기 위한 안전장치를 갖춘 여러 가지 형태의 직접민주제도가 존재할 수 있음을 전제로 해야 한다. 그럼에도 불구하고 반대론자들은 한가지 형태의 직접민주주의 형태만 존재할 수 있는 것처럼 설명하고, 그들이 생각하는 최악의 직접민주제도를 출발점으로 하고 있다.

만약에 누구에 의해서도 중재되지 않는 국민의 직접적인 결정 대신에 여러 가지 중재제도를 매개로 하는 직접민주주의를 상정한다면 대의민주주의와 직접민주주의의 극한적인 대립은 훨씬 감소될 것이다. 예컨대 정당이 국민투표의 의제를 설정하고 이를 설득시키는 역할을 한다고 생각한다면 직접민주제도에 대한 반대론자들의 비판은 상당부분 그 근거를 상실한다.

직접민주주의와 대의민주주의를 각각 극단적인 형태로 설정하는 것은 양자간에는 타협이 불가능하고 일도양단의 선택만이 있을 수 있다는 오해를 불러일으키기 쉽다. 사실에 있어서는 순수한 대의제도와 순수한 형태의 직접민주제도 사이에는 다양한 형태의 절충모델이 있을 수 있다. 즉 정당이나 사회단체와 같은 매개장치, 다양한 제도적인 안전장치를 구비한 직접민주주의도 존재할 수 있다.

여기서 한가지 명백히 할 것은 대의민주제의 수정원리로서 직접민주주의를 논의하는 경우에 대의민주주의를 전면적으로 배제하고 직접민주주의로 대체하지는 것은 아니라는 점이다. 오히려 대의적 민주주의를 보완하는 원리로서 직접민주주의를 의미한다. 전면적인 직접민주제를 실시한다는 것은 우리와 같은 규모를 가진 국가에서 가능하지도 않으며 바람직한 것도 아니다. 직접민주적인 제도를 일부 실시한다고 하더라도 국회와 지방의회는 여전히 통상적인 입법기능을 수행할 것이다. 국민발안과 국민투표가 예외적으로 인정되는 나라에서는 말할 것도 없고 국민의 투표가 비교적 자주 있는 미국과 스위스에서조차 마찬가지이다.

직접민주적인 제도의 존재자체만으로도 일정한 효과를 가질 수 있다. 국민들이 언제든지 국민투표를 통하여 대표기관의 결정을 번복시킬 가능성이 있기 때문에 대표기관은 의안을 처리함에 있어서 사실상 혹은 추정적인 국민의 의사에 보다 충실하려고 할 것이다.

### 3.외국의 사례

#### 1) 스위스

스위스는 직접민주주의의 조국이라고 불린다. 이미 130여년 전에 연방, 칸톤, 지방자치단체수준에서 직접민주제도를 도입하여 실시하고 있다. 스위스에서 직접민주주의는 입법자들에게 의하여 주어진 것이 아니라 국회에서 거의 대변되지 못한다고 느낀 시민들이 국민운동

을 전개하여 쟁취했다(Gross,90). 즉, 직접민주주의는 대의민주주의의 위기로부터 태어나게 되었다. 철도회사사장, 은행가 등과 같은 19세기 자유주의적 재력정치가들의 엘리트 민주주의를 극복하는데 투쟁의 초점이 있었다. 1848년 의무적인 헌법에 대한 국민투표가 도입되었고, 연방헌법의 전면개정가능성이 정착되었다. 1848년 이후 취리히에서는 특히 자유당의 지배가 수 십년 이루어 졌다. 이 기간동안에 특권층에 대한 권력의 집중이 두드러졌다. 이에 대응하여 1867-1869년 사이에 광범한 반대운동으로서 “민주화운동”이 전개되었고 국민의 권리보장과 사회개혁을 요구하였다. 1869년 취리히 칸톤 헌법에 직접민주주의가 보장되고 급속히 다른 칸톤에도 확대되었다.

연방차원의 직접민주제도로는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 1848년부터 실시된 의무적 헌법에 대한 국민투표이다. 모든 헌법개정은 국민에 의해 확인되어야 한다. 1921년 이후에는 특정한 조약의 체결에도 마찬가지로 확대되었다. 둘째, 1874년이래 실시된 법률에 대한 국민투표이다. 5 만 명의 시민(유권자의 약1.1%)은 국회가 의결한 법률안에 대한 국민투표를 발의할 수 있다. 서명을 받는 기간은 100일이다. 셋째로, 1891년부터 실시된 국민발안이다. 10만 명의 시민(유권자의 약2.2%)이 연방헌법의 특정한 조항의 삭제나 개정을 발안할 수 있다. 헌법에 관한 국민발안(Verfassungsinitiative)이라고도 한다. 서명수집 기간은 18개월이고 국회에 의한 경합적 대안도 허용된다.

칸톤이나 지방자치단체수준에는 국민의 권리가 훨씬 확대되어 있다. 절반이상의 칸톤에서는 일정한 금액이상의 지출에 대해서는 국민투표를 요하는 지출에 대해 국민투표를 요하는 재정에 관한 국민투표가 허용된다. 또한 법률안의 발안도 전국적으로 허용된다.

## 2)미국

미국의 21개 주에서는 국민에게 법률제정권을 부여하고 있으며 18개 주에서는 헌법을 개정할 수 있도록 하고 있다. 25개 주에서는 법률안에 대한 국민투표를 통하여 의회가 의결한 법률안을 결정한다. 국민발안은 매우 자주 시행되고 있으며, 1996년까지 1,871건이 여러 주에서 있었다(Heußner, 102). 미국의 국민입법권도 저절로 주어진 것이 아니었다. 국회의 개혁의지 부재와 확산된 빈곤에 대한 국민들의 거센 투쟁의 산물이다. 약 100년 전 미국이 산업화되면서 국민의 일부는 혜택을 받았지만 농부와 노동자들의 생활은 비참하였다.

이에 대항하기 위하여 광범한 국민운동이 형성되었다. 대략 1890년에서 1900년에 걸친 인민주의자(populist)와 1900년에서 1920사이의 진보운동이 이에 속한다. 이들은 민주적 개혁과 진취적인 경제정책과 사회정책을 주장했다. 의회는 이러한 요구에 거의 반응을 보일 수 없었다. 왜냐하면 의회의원들이 타락한 정당의 영향하에 있었고, 그 정당지도자들은 거



대 콘체른의 로비에 위여 있었기 때문이었다.

이러한 장벽을 넘고자 사회민주노동당(Socialist Labour Party; 1883/1885)은 독일사민당의 영향하에서 국민입법을 요구했다. 대규모 노동조합들이 이에 동참하였다. 그리하여 국민입법은 진보운동 내지 인민주의자운동의 주된 요구사항이 되었다. 국민입법이 도입된 것은 1898년 인민주의운동이 특히 강했던 South Dakota였다. 이후 국민투표는 급속도로 전파되어 1918년까지만도 21개주가 이를 수용했다. 1959년이래 다시 6개주가 도입하고 1992년에 미시시피가 동참했다.

국민입법의 원래적인 목적은 국회와 정당으로부터 부패를 추방하는 데 있었다. 국민입법은 일찌감치 미국의 정치문화로 자리잡았다. 1910년이래 10년에 200 내지 300개의 국민입법이 있었다. 1940년대부터 활동도가 떨어져 1960년대에는 최저를 기록하였다(약 100건). 제2차세계대전, 호황, 냉전체제는 직접민주주의에 불리하게 작용하였기 때문이었다. 1970년대에 들어 국민입법은 다시 활발해 지고 있으며 특히 캘리포니아와 오레곤에서 활발하다. 환경문제가 중요한 이슈로 등장했으며 캘리포니아가 그 물꼬를 텄다. 특히 원자력발전소 건설에 반대하는 것에 초점이 모아졌다. 정치적 분야에 있어서도 국민입법은 활발하다. 예컨대 국회에 신선했던 수혈을 하기 위한 국회의원의 임기제한에 관한 국민투표가 이에 속한다(오레곤 주 등에서 채택). 특히 도덕적인 형벌문제에서도 국민투표는 큰 역할을 하고 있다. 예컨대 낙태죄의 존폐에 대한 결정이 이에 속한다(1972년에서 1992년까지 이에 관하여 14개의 국민투표가 있었다).

#### 4. 직접민주주의의 가능성

국가공권력 행사의 정당성을 논의함에 있어서 그 척도가 되는 것으로 국민의 자기결정과 결정의 내용적 타당성을 들 수 있다(v. Arnim, 26이하, 이기우, 79). 전자는 국가의 의사결정에 국민이 참여함을 의미한다. 즉 투입의 측면이다. 후자는 공권력 행사의 내용적인 결과에 대한 것이다. 산출의 측면이다.

링컨의 민주주의 공식에 의하면 전자는 국민에 의한 지배를 의미하며 후자는 국민을 위한 지배에 해당된다. 직접민주주의와 대의민주주의를 비교하고 평가함에 있어서도 이들 근본가치는 함께 고려되어야 한다.

##### 1) 국민의 자기결정성

직접민주적인 결정과정에서 국민은 결정의 내용에 영향을 미칠 수 있는 기회를 대의민주적인 결정과정에서 보다 더 많이 가진다. 직접민주적인 결정은 간접민주적인 결정에 비



하여 국민의 참여를 증대시키고 영향력을 증대시킨다. 민주주의 원칙은 국가공권력이 어떠한 형식으로든지 국민에 연결되는 정당성의 고리를 갖추기만 하면 된다는 의미가 아니라 가능한 한 국민의 의사에 근접할 것을 요구하고 있다. 즉 국민의 의사에 근접할수록 민주적 정당성의 정도는 높다고 말할 수 있다. 이 점에서 직접민주적인 의사결정은 자결의 원칙을 기준으로 본다면 간접민주적인 결정에 비하여 높은 민주적 정당성을 가지며 우선적인 가치를 갖는다고 볼 수 있다(v. Arnim, S,289). 직접 국민에 의하여 결정된 사안은 국회에 의해서 간접적으로 결정된 사안에 비하여 높은 권위를 가지는 것은 국민투표에 의하여 정당성이 강화되기 때문이다.

## 2) 내용적인 타당성

민주주의는 단순히 자결의 원칙뿐만 아니라 의사결정의 내용적인 타당성을 요구한다(v. Arnim, 1988, 11). 민주주의는 단순히 국민에 의한 결정을 의미하는데 그치는 것이 아니라 국민을 위한 결정 즉 국민의 이익을 위한 결정도 포함한다(Hesse, 19이하; Kriele, 60). 의사결정의 내용적인 타당성은 공공의 복리, 즉 국민전체의 이익을 의미한다. 이에 내용적 올바름뿐만 아니라 의사결정의 경제성 및 효율성을 포함한다. 앞에서 말한 자결의 정도가 양적인 측면에서 민주적인 정당성을 평가하는 기준이라면 내용적인 타당성은 의사결정의 질적인 수준을 평가하는 기준이 된다.

### (1) 공익지향성

직접민주제를 반대하는 입장에서는 대표자들이 공익을 위하여 활동하는 경향이 있는 반면에 일반 국민은 이기적으로 행동한다고 본다. 그러나 국민의 대표자가 일반국민에 비하여 보다 공익 지향적이라는 것은 규범과 현실을 혼동한 것이다. 헌법<sup>6)</sup>이 국민의 대표자에게 공익을 위하여 활동할 의무를 부과한다고 하여 실제로 대표자가 공익지향적이 되는 것은 아니다. 정치인들이 개인적 이익이나 당의 이익을 위해 활동하는 사례는 매우 많다. 또한 국민들이 항상 이기적인 동기에서 행동하게 된다는 것도 설득력이 없다. 예컨대 선거나 투표에 참여하는 국민은 직업정치인인 국회의원과 달리 관계된 사안에 영향을 미치는 바가 매우 작다. 따라서 국민이 이기적인 동기에서만 투표할 동기는 희박하게 된다.

6) 우리헌법 제46조는 국회의원의 청렴의무를 규정하고 국익우선의무, 지위남용금지 의무 등을 규정하고 있다.

## (2) 전문성

또한 직접민주주의를 반대하는 입장은 대표자가 일반국민에 비하여 월등한 전문성을 가지고 있다는 데서 출발한다. 하지만 국민의 대표자가 모든 정치적인 문제에 대해서 전문성을 가지고 있지는 않다. 반대로 직업정치인들은 모든 것에 대하여 말할 수는 있지만 실제로 정확히 알고 있는 것은 거의 없다. 국회의 활동과정을 살펴보면 대개의 경우 전문화된 위원회에서 의안이 심의되고 그 과정에서 전문가의 의견이 중요한 역할을 하게 된다. 이러한 과정은 직접민주적인 절차에 있어서도 크게 다르지 않다. 여기서도 발의자는 갖가지 비판에 대응하기 위하여 정확히 사안을 파악하고 있지 않으면 안 된다. 국민에 의하여 직접 제안된 의안에 대한 토론과정을 통하여 제안자들은 국회의원에 못지 아니한 전문성을 갖게 된다. 절차의 지속성도 이러한 전문성에 기여한다. 선진국의 경우 직접민주주의 방식에 의한 법률안이 발의되어 결정되기까지 통상 2년에 가까운 시일이 소요된다. 이 긴 절차를 밟는 동안 강도 높은 토론과정을 거쳐 국민 다수의 찬성을 거쳐 의안을 결정했다면 그 결정은 국회에 의한 결정에 못지 아니한 타당성의 추정이 가능하다.

## (3) 대중의 선동에 의한 특수이익의 실현

직접민주주의를 채택하는 경우에 잘 조직된 특수이익집단이 대중을 선동하여 일반적인 이익의 희생에 특수이익을 실현시킨다는 비판이 있다. 그러나 직접민주주의는 모든 국민에게 생각하고 의욕하는 바를 말 할 수 있는 기회를 부여한다. 직접민주주의의 약점으로 지적되고 있는 조작가능성 내지 선동가능성은 직접민주주의를 통하여 강화되는 것이 아니라 반대로 감소된다(v. Arnim, S.32). 모든 국민이 동일한 영향력을 가지고 결정에 참여하기 때문에 일반적 공익에 부합할수록 실현될 가능성이 높아진다. 물론 경제적인 강자그룹이 비싼 값을 치루고 광고를 통해서 토론과정에서 지배적인 우월성을 확보하는 경우도 있을 수 있으나 그렇지 않은 경우도 있다. 대자본에 의한 결정에 대한 영향력은 대표기관에 의한 결정에서 더 심각할 수도 있다.

## (4) 정치적 경쟁

정치적 결정의 내용적 타당성은 정치적인 경쟁이 보장되는 경우에 보장될 개연성이 커진다. 대의민주제하에서 정치적인 결정은 정당의 주도하에서 이루어지는 경우가 많다. 직접민주제하에서는 이러한 정당의 독점적 지위는 더 이상 보장되지 아니한다. 정당들이 어떤 문제에 대하여 결정을 회피하는 경우에도 국민들은 누구든지, 어떠한 문제에 대해서든 직접 국민투표를 발의할 수 있도록 한다. 이러한 개방성으로 인하여 직업정치인 외에도 특정사안을 실현하기 위한 전문가나 활동가가 정치적으로 활성화될 수 있다. 또한 문제의 결정도 직접 국민이 함으로써 정치적 계층에 의하여 지배되는 의회와는 다른 절차로 다른



결과이 이를 수 있게 된다. 또한 국민투표의 결과가 선거에 중요한 영향을 미칠 수도 있기 때문에 정당들도 직접민주제를 이용할 수 있다. 공적 토론에서 정치인들은 선거 때와는 달리 모호한 약속으로 얼버무려 버릴 수 없게 된다. 직접민주제도가 존재하는 것만으로도 정치적인 경쟁은 강화된다. 직접민주주의와 경쟁은 역행하는 것이 아니라 반대로 상호 강화시키는 작용을 한다.

또한 여당과 야당이 정치적인 카르텔을 형성하는 경우 정당간의 경쟁은 기능을 상실하고 만다. 예컨대 정치자금법이나 국회의원의 세비문제 등이 이에 해당한다. 이러한 경우에 직접민주제도는 국민에게 거부권을 부여함으로써 정치인의 정치독점에 대한 교정수단이 된다.

### 3) 정치교육적 효과

민주주의는 일정한 인간상을 전제로 하고 있다. 민주주의는 공동체의 문제에 대하여 관여할 능력이 있고 관여할 의지가 있는 시민이 있어야 유지될 수 있다. 그런데 그러한 시민은 선천적으로 타고 나는 것이 아니라 후천적으로 길러진다. 따라서 민주시민을 기르기 위한 정치교육은 민주주의의 존립을 위한 불가결한 요건이라고 할 수 있다. 민주시민교육은 정규적인 학교교육을 통해서도 이루어질 수 있지만 보다 중요한 것은 정치과정에서 시민의 참여를 통하여 학습된다는 점이다. 직접민주주의제도는 시민들이 스스로 문제를 결정하게 함으로써 공공의 문제에 대한 토론을 통하여 정보를 입수하고, 공동체문제에 대한 책임을 갖게 하는 학습과정으로서 의미를 가진다. 국민들에게 직접 정치적인 문제를 묻지 않는다면 국민의 진정한 정치적인 관심은 생기기 힘들다. 국민들의 참여를 보장함으로써 강도 높은 공공토론이 자발적으로 이루어지고 국민들의 자기결정의 정치적인 책임을 경험하게 된다.

이점에서 직접민주적인 절차는 단순한 여론조사와는 근본적으로 차이가 있다. 국민투표 과정에서 국민의 의사는 처음부터 정해진 것이 아니라 공적인 토론과정에서 필요한 정보를 입수하고 찬반의 의사를 형성하게 된다. 반대로 대의민주제하에서 시민들의 역할을 대표자나 지도자를 뽑는 기능에만 한정하게 된다면 국민들은 탈정치화되고 정치적인 문맹에 빠지게 된다.

## V. 결론 -정치개혁의 지렛대로서 직접민주제도



법령이나 국가의 정책이 특수 계층의 이익을 지나치게 옹호하고 있는 경우가 드물지 않다. 국민 전체의 공익을 위하여 제안된 개혁적인 입법이나 정책도 심의과정에서 특수집단의 이익을 고려한 나머지 원래의 취지는 퇴색되어 버리고 아무 것도 아닌 것으로 전락되는 경우는 매우 흔하다. 정책수립과정에서 이익집단의 대다수 국민에 대한 승리를 보여주는 단적인 예들이다. 이들 특수 이익집단들은 공동체의 모든 구성원에게 평등하게 반응하도록 하는 민주주의 기본인식인 “한사람 한표”의 원칙을 무색하게 만든다(Etzioni, 226). 이들 이익집단과 정치인의 결합은 다수를 위한 정부를 소수를 위한 정부로 대치시키고 만다.

진정한 개혁은 다른 방향에서 접근하여야 한다. 개혁의 성공을 위해서는 아르키메데스처럼 정치권밖에 정치를 변화시키기 위한 지렛대의 받침대를 발견해야 한다. 정치개혁의 받침점을 발견하기 위해서는 특수이익집단의 정치적인 영향력이 어디서 나오는지 살펴보아야 한다. 이익집단의 정치적인 영향력은 그들이 대다수의 국민의 이익에 봉사하기 때문이 아니라 대부분의 국민이 정치적으로 활성화되어 있지 않기 때문이다. 대부분의 국민이 정치적으로 활성화되어 있지 않고 정치적인 목소리를 내지 못하기 때문에 이익집단의 목소리는 상대적으로 크게 들리며 정치인과 관료들은 그들과 야합하는데 아무런 저항을 받지 않는다. 정치변화의 받침대는 지금까지 정치적으로 대표되지 못했고 정치적으로 활성화되지 못했던 대부분의 국민이 정치적으로 활성화된 시민으로 됨으로써 비로소 마련될 수 있다.

오늘날 우리 나라에서 만연되고 있으며 정부에 의해서 조장되고 있는 “정치소비자론”은 국민들의 역할을 정치상품으로 치장한 정치인을 선택하는 기능으로 전락시키고 있다. 역시 국민은 4년에 한번씩 대표자를 뽑고 그들이 잘해주기를 기다리지만 그들은 그들의 이익을 쫓기에 급급해 있다. 국민을 일상적인 겨울잠에 빠지게 하는 현재의 대의정치 “시스템”은 정치의 황폐화를 부추킨다. 국민을 정치소비자로 한정시키는 현행의 정치시스템은 시민을 위해서도, 정치인들을 위해서도 바람직하지 못하다. 시민들은 민주적인 판단능력과 행동능력을 상실하게 되고 정치인은 현실기반과 정당성의 기반을 약화를 가져온다. 공화주의자였던 제퍼슨의 다음 말을 인용하면서 글을 맺는다.

“결국 평화가 가장 잘 보장하는 방법은 무엇인가? 정부에게 힘을 줌으로써인가, 아니면 인민에게 정보를 줌으로써인가? 후자가 가장 확실하며 정부의 가장 정당한 동력이 된다. 전체인민을 교육하고 알게 하라. 평화와 질서를 보전하는 것이 인민의 이익이 된다는 것을 알게 하라. 그럼 그들은 이를 지킬 것이다. 그들이야말로 우리의 자유를 보전하기 위해 유일하게 확실한 믿음이 될 수 있다.”(Kemmis,11)

## □ 참고문헌

- 김광수, 지방자치와 주민참여, 공법연구 제29집 제4호(2001), 115면 이하
- 김희곤, 지방자치법상 주민투표제도의 의의 및 과제, 공법연구 제27집 제1호(1999년), 449면
- 윤명선, 대의제와 시민참여, 공법연구 제24집 제3호(1996), 19면이하
- 이기우(a), 지방행정에 대한 주민의 참여와 통제, 공법연구 제24집 제3호(1996), 61면 이하
- 이기우(b), 지방자치이론, 학현사, 1996,
- 이승종, 민주정치와 시민참여, 도서출판 삼영, 1993
- Hans Herbert von Arnim, Vom schönen Schein der Demokratie, München, 2000
- ders, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 113(1988), S.1면 이하
- Benjami Barber, Strong Democracy, 1984
- Ian Budge, The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge, 1997
- Tilman Evers, Volkssouveränität und parlamentarisches System -Ideologigeschichtliche Wurzeln einer aktuellen Debatte, in:Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, S. 23ff.
- Amitai Etzioni , The Spirit of Community, 1993
- Andreas Gross, Die Schweizrische Direkte Demokratie, in: Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999
- K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17, S.19 ff.
- Hermann Heußner, Ein Jahrhundert Volksgesetzgebung in den USA, in:Herman K. Heußner/Otmar Jung, Mehr direkte Demokratie wagen, München 1999, 101면 이하
- Daniel Kemmis, Community and the politics of the Place, 1990
- M. Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29, S. 60 이하
- Wolfgang Luthardt/ Arno Waschkuhn, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Ansgar Klein/Rainer Schmalz-Bruns(Hrsg.), Politische Beteiligung und Buergerengagement in Deutschland, Baden-Baden, 1997, S. 59ff.



Hartmut Maurer, Plebiszitäre Elemente in der repräsentativen Demokratie, Heidelberg,  
1987

David Mathew, Politics for People, Urbana and Chicago, 1994

Giovanni Sartori, The Theory of Democracy revised, Chatnam, 1987

【참고자료<sup>1)</sup>】

## 지방행정의 책임성 확보방안

- 주민통제를 중심으로 -

이기우(인하대 교수)

### I. 서론

지방자치단체의 난 개발 문제 등 지방자치단체의 장의 권한남용과 지방의회의원의 자질 문제 등 지방자치단체에 대한 통제문제가 끊임없이 제기되고 있다. 지방자치행정에 대한 통제방법으로는 외부에 의한 통제와 지방정치 내부적인 통제가 있을 수 있다. 전자는 중앙정부에 의한 지방정부의 통제를 의미하며 후자는 지방자치단체내부의 행위자 상호간의 견제 메카니즘에 의한 통제를 의미한다. 지방행정의 문제가 불거질 때마다 중앙정부에 의한 지방정부의 통제방안이 제시되곤 하였다. 최근에 행정자치부를 중심으로 제안되었던 부단체장의 국가직화, 단체장에 대한 서면 경고제 등도 같은 맥락에서 나온 발상이라고 볼 수 있다. 이와 같은 중앙통제 메카니즘은 중앙과 지방의 관계를 일방적인 관계로 만들며 중앙집권적인 경향을 촉진시켜 지방자치단체의 자율성을 훼손시킴으로써 지방정치의 자기정화능력을 현저하게 손상시킨다는 점에 그 한계가 있다. 지방자치의 이념에 부합하는 지방행정에 대한 통제의 메카니즘은 후자로부터 나와야 한다. 지방정부에 대한 통제력은 지방정치의 행위자 상호간의 관계설정을 통하여 이루어져야 한다. 이와 같은 지방정치 내부적인 자동통제 메카니즘이 주가 되고 국가에 의한 지방통제가 종적이고 보충적으로 될 경우에 비로소 국가와 지방자치단체간의 관계는 상호 교환적인 관계가 될 수가 있으며 지방자치의 이념인 정치의 다양성과 지방정치의 자율성은 현실화될 수 있게 된다.

지방정치 내부적인 통제메카니즘은 두 가지 방법에 의할 수 있다. 하나는 지방자치단체의 기관상호간의 관계에 의하는 방법이고 다음으로 지방자치단체에 대한 주민의 통제를

0) 2000년 12월 27일 지방자치학회와 한국지방행정연구원이 공동으로 주최한 지방자치제도개선을 위한 국민대토론회에서 필자가 발제한 내용을 요약한 것임.



통한 방법이 이에 속한다. 전자에 의한 방법으로 지방자치단체장과 지방의회와의 상호 견제와 균형관계에 의하여 권한의 남용을 방지하고 잘못된 행정을 시정하게 하는 것을 들 수 있다. 우리 지방자치단체는 시장의 권한에 비하여 지방의회의 권한이 지나치게 왜소하여 이러한 방식의 적용에 한계가 있다. 후자에 속하는 방식으로는 주민들이 지방자치단체의 기관이나 그 기관의 구성원에 대하여 통제를 가하는 방식이다. 주민의 참여에 의한 지방정부의 통제방식이라고 볼 수 있다. 주민에 의한 지방정부에 대한 통제방법은 매우 다양하다. 예컨대 투표, 여론, 청원, 소송, 진정 등을 통한 방법 등을 들 수 있다. 주민참여에 의한 지방행정통제의 가장 강력한 수단으로 주민소환과 주민투표 등을 들 수 있다.

## II. 주민통제의 필요성

대의정치는 근본적으로 주민의 역할을 대표자의 선출기능에 한정시키고 구체적인 행정사무의 수행과 통제기능을 주민의 대표기관인 지방의회와 집행기관인 지방자치단체의 장에게 맡기고 있다. 이러한 대의체제하에서 주민들은 4년마다 실시하는 지방선거에 참여하는 것을 제외하고는 국민의 대표자들과 주민들이 직접 선출한 지방자치단체의 장이 주민의 복리를 달성해 주도록 기다리는 방관자적인 소극적인 태도를 갖기 쉽다. 만약 지방자치단체의 장이 주민 전체의 복리보다는 특수계층의 이익을 편파적으로 실현하려하고 지방의회가 주민전체의 대표기관으로서 역할을 제대로 수행하지 못하는 경우에 주민들은 피해를 보게 된다.

최근에 문제가 되고있는 러브호텔의 범람으로 인한 교육환경과 주거환경, 나아가 국토경관의 훼손은 주민들이 방관자적인 소극적인 태도를 취하는 경우에 어떤 결과를 가져오는지를 잘 보여주고 있다. 주민들이 더 이상 지방행정의 수동적인 지방행정의 소비자가 아니라 지방행정의 주인으로서 지방행정을 점검하고 통제하는 경우에만 주민의 복리는 실현될 수 있다. 주민들이 감시자로 나서지 않는다면 지방행정은 특수이익의 실현을 위해 주민전체의 복리가 희생시킬 위험을 안고 있다. 주민이 지방행정의 객체가 아니라 주인으로서 위상을 회복하기 위해서는 주민에 의한 지방행정의 통제가 요구된다. 주민에 의한 지방행정의 통제는 지방자치단체의 장의 집행기능뿐만이 아니라 주민의 대표기관인 지방의회에 대한 주민의 통제까지를 포함한다.

### III. 주민소환제도의 도입

#### 1. 주민소환의 의의

지방자치단체의 장이나 지방의원, 지방자치단체의 공무원을 임기 전에 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 주민소환제도라고 한다. 주민투표가 지방자치단체의 개별적인 지방정책에 대해 주민이 직접 결정하는 제도라고 한다면 주민소환은 지방자치단체의 인사에 관한 것이라는 측면에서 구분된다. 전자가 개별적인 정책사안에 대한 평가인데 비하여 후자는 총체적인 평가라는 점에 차이가 있다. 또한 지방선거가 지방주민이 지방공직자의 적극적으로 선임하는 제도임에 비하여 주민소환은 소극적으로 일정한 지방공무원을 그 임기 전에 그 직책을 박탈하는 제도이다. 이러한 점에서 주민소환은 지방공직자에 대한 주민에 의한 불신임제라고 볼 수 있다.

#### 2. 주민소환제도의 필요성

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. 이들에 대한 평가와 통제는 주기적으로 실시되는 선거에 의하는 것이 일반적이다.

임기제도의 장점은 주민의 대표자나 집행기관이 그때그때 변화하는 주민의 여론에 휩쓸리지 않고 소신 있는 결정을 할 수 있다는 데 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 묵과할 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 묵과할 수 없는 손해를 가져올 수 있다고 판단되는 경우에 주민들은 그러한 지방공직자를 공직으로부터 해직시킴으로써 통제할 수단을 가져야 한다.

만약 주민들에게 지방행정기관이나 지방의회에 대한 충분한 통제수단이 부여되지 아니하는 경우에 주민들은 보다 탈법적인 자구수단을 강구하게 될 것이고 그 폐해는 심각한 수준에 이를 수 있다. 예컨대 현재 고양시의 러브호텔을 둘러싼 고양시장 소환운동이 법제



도상의 한계에 부딪혀 어렵게 되자 주민들이 지방세 납부거부라는 일종의 불복종운동으로 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. 전자가 불완전하고 후자의 통제가 정치적인 위협성 때문에 행사되기 어렵다는 점을 고려하면 지방자치단체장에 대한 통제방법은 매우 엉성하다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 국가의 감독관청은 지방자치단체장에 대한 중앙의 통제수단을 강화하고자 하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있지만 이는 지방의 자율성을 치명적으로 침해하기 쉽다.

주민에 의한 탈법적이고 극단적인 지방행정에 대한 저항을 무마하고, 지방행정에 대한 중앙통제로 인한 지방의 자율성상실을 방지하기 위해서도 주민소환제도를 통한 자율적인 정화시스템의 구축이 필요하다.

이와 같이 주민소환제도는 지방자치단체의 대표기관이나 행정기관에 대한 주민의 통제를 강화하고 주민에 대한 책임성을 실현하기 위한 수단이긴 하지만 다른 한편으로 선거에서 패배한 자나 정적이 임기 전에 현직 공직자를 교체하여 기회를 잡으려는 개인적인 목적으로 사용될 우려도 있다. 따라서 주민소환제도를 도입함에 있어서는 이러한 위협성을 배제하고 주민통제의 원리를 극대화할 수 있는 방향에서 제도가 정비되어야 한다.

### 3. 주민소환제도의 정비를 위한 입법론

주민소환제도를 구체적으로 어떻게 입법화할 것인지에 대해서는 여러 가지 대안이 나올 수 있다. 각국의 입법례를 참조하여 우리 실정에 맞게 제도화할 수 있을 것이다. 주민소환의 대상, 발의절차, 결정요건 등에 여러 가지 이견이 있을 수 있다. 주민소환제도에 대한 모든 사항을 법률로 정하려고 하는 경우에 세부적인 사항에 대한 의견의 차이 때문에 도입이 난관에 부딪힐 수도 있다. 지방자치단체의 다양성을 존중하고 위협성을 분산시키기 위해서 필수적인 것만 법률로 정하고 의견이 대립되어 합의를 보기 어려운 사항이나 세부적인 사항은 당해 지방자치단체의 조례에 위임하는 것이 바람직하다.

먼저 주민소환의 대상은 원칙적으로 선거직 공무원에 한하여 인정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 그 밖의 공무원에 대해서는 법률상의 징계수단이나 법적인 대응수단이 보장되어 있고 시장이 책임을 지고 있기 때문이다. 또한 공직자에 대한 소환이 너무 빈번하게 실시되는 경우에 행정의 계속성을 보장하기 어렵기 때문에 취임 후 6개월간은 주민소환을 할 수 없도록 제한을 하는 것이 바람직하다고 본다.

주민소환의 발의요건을 지나치게 엄격하게 정하면 주민소환제도를 실제로 이용할 수 없게 되어 유명무실하게 된다. 반대로 발의요건을 지나치게 완화하면 주민소환제도가 남용될 우려가 있다. 발의요건으로 소환대상의 공무원 선거구의 유권자 5% 내지 15%가 연서로 발

의하도록 하는 것이 바람직하며 선거구의 규모가 클수록 낮은 비율을 요건으로 하는 것이 바람직하다. 주민소환을 확정하기 위해서는 당해 선거구 유권자 1/3이상의 참여와 참여자 과반수의 찬성을 요하도록 하는 것이 바람직하다.

#### IV. 주민투표제도의 도입

##### 1. 주민투표제도의 도입필요성

1994년 3월 16일에 개정된 지방자치법 제13조의 2에 의하면 지방자치단체장은 지방자치단체의 폐지, 분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. 주민투표의 대상, 발의자, 발의 요건, 기타 투표절차에 관해서는 따로 법률로 정하도록 하고 있으나 7년 가까이 주민투표법이 아직 제정되지 않아 유명무실한 상태이다. 주민투표는 지방자치단체의 의사결정권을 직접 주민이 행사하도록 보장하는 제도로서 이를 통하여 주민의 지방자치단체에 대한 책임이 강화된다. 지방문제를 직접 결정해야 하는 주민의 지방자치단체에 대한 관계는 잘못된 정책결정의 책임을 대표자의 책임으로 돌릴 수 있는 경우와는 다르다. 주민들이 주민투표로써 잘못된 결정을 하지 아니하려면 주민들은 지방자치단체의 업무에 대한 정보를 입수해야 하고 찬반의 논쟁을 해야 한다. 이를 통하여 주민들은 일회적인 대표자선출을 넘어서 지방정치적인 동인을 갖게 된다. 주민투표를 통하여 지방자치단체의 사물적인 의사결정의 책임을 직접 주민들이 지도록 함으로써 주민들의 지방자치단체의 업무에 대한 관심을 불러일으키고 정체감과 소속감을 강화할 수 있게 한다.

주민투표제도를 도입에 따른 문제점으로는 다음과 같은 것이 지적된다. 주민투표제의 도입은 대의적 민주주의를 약화시킨다. 주민투표제의 도입으로 지방의회의 지위의 격하를 가져온다. 따라서 주민투표제도를 도입함에 있어서는 주민투표제도의 장점을 살리면서도 그 남용으로 인한 폐해를 극소화하도록 대상, 절차, 효과 등을 규정하여야 한다.

##### 2. 주민투표제도의 도입방안

지방자치법 제 13조의 2는 주민투표의 발의자로 지방자치단체의 장을 예정하고 있으나 주민투표가 특정사항에 있어서 지방의회의 의결을 갈음하는 기능을 한다는 면에서 본다면 원래의 의결기관인 지방의회가 발의할 수 있도록 하여야 한다. 지방자치단체장에게도 지방



의회에 대한 발의권을 갖는 것과 같은 취지에서 주민투표의 발의를 허용하는 것이 바람직하다. 또한 주민은 지방행정에 대하여 최종적인 책임을 지는 지위에 있다는 점에서 발의자로 포함시키는 것이 바람직하고 주민투표의 취지에 부합한다.

주민투표의 대상으로 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미칠 수 있는 지방자치단체의 주요결정사항으로 규정한 것은 바람직하다. 이를 열거적으로 규정하는 것은 오히려 지방정치의 경직성을 초래할 수 있으므로 바람직하지 않다. 따라서 주민투표사항은 일반적인 개괄조항으로 규정하고 다만 절차규정으로 주민투표의 남용을 방지하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 주민투표로써 결정하는 것이 현저히 부적합한 사항은 주민투표의 대상에서 제외하도록 규정하는 것이 필요하다. 구체적으로 어떤 사항을 주민투표의 대상으로 할 것인지, 어떤 사항을 제외할 것인지에 대하여는 여러 가지 의견이 있을 수 있고 그 영향도 각 지방자치단체의 구역에만 한정되므로 대상의 구체적인 내용은 각 지방자치단체가 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

주민투표의 절차는 발의자에 따라 다르게 규정되어야 한다. 먼저 지방자치단체의 장이 제안하는 경우에는 지방의회의 관여절차를 거치도록 함이 바람직하다. 지방의회가 주민투표를 발의하는 경우에는 일반적인 의결정족수보다는 엄격한 의결정족수를 적용하는 것이 바람직하다. 마지막으로 주민이 발의하는 경우에는 지방자치단체의 규모에 따라 발의요건을 달리 규정할 필요가 있다. 서명의 하한선은 주민투표발의의 진지성을 보장할 수 있는 수준이어야 한다. 지나치게 많은 주민의 서명을 요구하는 경우에 주민에 의한 주민투표를 불가능하게 만든다. 주민이 주민투표로써 요구한 사항을 지방의회가 의결한 때에는 주민의 목적은 달성되므로 별도의 주민투표를 실시할 필요가 없다고 본다. 이렇게 하는 것이 대표기관으로서 지방의회의 역할을 중시하고 또한 주민투표의 취지를 살릴 수 있다고 본다. 주민투표의 주관은 선거관리위원회에서 담당하도록 하되 주민사이에 정치적인 의사가 형성되고 논의될 수 있는 시간과 활동이 보장되어야 한다.

주민투표의 지역적인 범위를 어떻게 할 것인지가 주민투표의 결과에 중대한 영향을 미친다. 주민투표사항이 주민전체의 이해관계에 관한 문제라면 지방자치단체의 관할 구역을 단위로 실시하면 된다. 그러나 지방자치단체의 일부지역에만 영향을 미치는 경우에 당해 지방자치단체의 일부지역에 한하여 실시할 것인지가 문제된다. 주민투표의 실시지역을 둘러싸고 여러 가지 의견이 있을 수 있으므로 실시의 범위에 대한 구체적인 내용은 조례로 정하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

#### IV. 결론

주민소환제도와 주민투표제도는 주민의 지방행정과 지방정치에 대한 최종적인 통제수단으로 의미를 가진다. 하지만 이들 제도만을 도입한다고 해서 지방행정에 대한 주민통제장치로 충분하다고 볼 수는 없다. 주민소환, 주민투표와 더불어 다른 주민참여제도의 정비가 매우 시급하다. 예컨대 주민소송제도, 주민 배심제도, 지방자치단체의 각종 위원회에 일반 주민의 참여보장, 동과 리 단위의 지역공동체의 의견수렴과정에 대한 주민의 참여보장 등 주민참여의 통로를 넓히는 제도적인 장치가 충분히 구비되어야 한다.

주민소환과 주민투표는 지방의 개별적인 정책과 총체적인 정책평가의 결과인 인사문제를 지방자치단체의 주인이고 궁극적인 책임의 주체인 주민이 결정함으로써 주권자로서 위상을 회복하는 상징성을 갖는다.

주민통제제도를 정비함에 있어서는 여러 가지 대안이 있을 수 있기 때문에 기본적인 사항만 법률로 정하고 세세한 사항은 당해 지방자치단체의 조례에 위임함으로써 다양성과 통일성을 조화시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

## 종합토론

**김동춘** : 지금부터 참여사회연구소 정책포럼을 시작하도록 하겠습니다. 오늘 주제는 대의민주주의의 한계와 참여민주적 제도의 가능성이라는 주제로 주로 주민소환제를 중심으로 해서 발제와 토론이 진행되었습니다.

먼저 오늘 발제 토론하실 선생님 잠깐 소개해 드리겠습니다. 오늘 발표는 인하대 법학대에 계시는 이기우 교수님께서 발제해 주십니다. 그리고 토론자로 참석하실 홍윤기 교수님과 성남시민모임 집행위원장이신 이영진 선생님 모셨습니다. 그리고 최경성 의원은 오늘 아침 과천에서 수해 때문에 긴급한 일이 발생해서 부득이하게 참석을 못하게 되었다고 합니다.

오늘 날씨가 고르지 못해서 아마 참석률이 저조한 것 같습니다만, 워낙 중요한 시국에 지자체 선거를 앞두고 지금 우리사회에서, 지금은 언론문제로 떠들썩하지만, 올 하반기부터는 역시 지자체 선거를 둘러싼 여러 가지 제도개혁이라든지 선거참여, 이런 문제가 우리사회에서 굉장히 중요한 화두로 떠오를 것 같고 그런 의미에서 오늘 참여사회연구소에서 이런 자리를 마련하게 된 것 같습니다.

활발하게 토론해서 좋은 방안 같이 좀 모을 수 있는 그런 자리가 되었으면 합니다. 사회를 맡은 저는 참여연대 정책위원장 김동춘입니다. 그러면 이기우 교수님의 발제를 먼저 듣고 자유토론 이런 식으로 하겠습니다.

**이기우** : 오늘 발제문 준비하면서 어디에 포커스를 맞추는 게 좋을까 하고 여러 가지로 좀 고심을 했습니다. 제가 95년부터 97년까지 참여연대 지방자치위원장을 했었는데, 그 때 당시에도 우리가 요구했던 것 중 하나가 주민참여의 확대였고, 지방행정의 책임을 주민들이 해야 한다는 차원에서 그런 주장을 했었습니다.

98년말 때까지만 해도 지방행정에 대한 방향이 우리 시민사회에서 요구하는 방향으로 가는 듯 하다가 99년도에 들어와서 다시 중앙통제를 강화하려 하고 시민참여에 우호적이지 않은 그런 분위기로 가고 있는데요. 작년부터 주장해 왔던 것은 어떻게 지방행정의 책