

주민투표의 발의요건을 너무 엄격히 하면 제도가 유명무실화 될 우려가 있고, 너무 완화하면 남용의 우려가 있으므로 발의요건을 어떻게 할 것인가의 문제가 된다. 이는 현실적으로 검증된 바가 없으므로 주민투표를 실시한 외국의 예 등을 참고할 수밖에 없을 것이다.

## (2) 주민투표의 대상

주민투표의 대상은 양당의 법안 모두 당해 지방자치단체의 폐지·분합이나 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항으로 규정하고 있다. 그러나 민자당안은 위에서 열거한 주민투표의 대상을 대통령령으로 정하는 사항으로 다시 그 범위를 한정하고 있어 국회의원안보다 범위가 좁다고 볼 수 있다. 그리고 양당의 법안 모두 주민투표의 제한대상으로 법률에 위반되는 사항, 재판중인 사항 및 지방자치단체의 권한을 넘어서는 사항에 대해서 규정하고 있다. 민자당안은 이밖에도 수사중인 사항, 선거에 중대한 영향을 미치는 사항 등을 따로 규정하고 있어 범위가 보다 넓다고 할 수 있다. 위 양당의 법안을 살펴보면 주민투표의 제한대상으로 규정하고 있는 사항은 주민투표의 대상이 지방자치단체의 사무 영역 내에 있어야 하고 법치주의와 사법권의 독립을 침해할 수 없다는 점에서 별 문제가 없다고 하겠다. 다만 주민투표의 대상으로 '지방자치단체의 주요 결정사항'을 규정하고 있으나 여기서 과연 주요 결정사항이 무엇인지 불명확하고 자의적 해석이 가능하다고 본다. 이와 관련하여 주민투표의 남용문제는 절차규정으로 방지하고 지방정치의 경직성을 피하기 위해서는 일반적인 개괄규정이 바람직하다는 견해도 있으나<sup>77)</sup>, 주민투표의 대상범위는 지방의회의 활동과 권능을 제약하지 않는 범위 내에서 확대하고 그 남용을 막기 위해서는 보다 명확하게 할 필요성이 있다. 또한 민자당안이 주민투표의 대상을 하위법령에 재위임 하는 것은 그 대상범위를 축소시키는 방향으로 작용할 수 있고 각 지방자치단체

의 독자성을 고려하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 주민투표법에서 주민투표의 대상을 명확히 밝힐 필요가 있고, 각 지방자치단체마다 중요한 사항이 다를 수 있으므로 그 대상에 지방자치단체의 조례로서도 규정할 수 있는 방안이 고려된다면 지방정치의 경직성을 방지할 수 있을 것이다.

## (3) 지방의회의 사전의결 여부

일반적으로 주민투표가 많이 실시되면 지방자치단체의 재정부담이 가중될 우려가 있고, 이제까지의 지방의회 의원의 보궐선거 투표결과를 미루어 보면 주민투표의 결과 또한 소수의견만 표출될 가능성이 많다고 하겠다. 그리고 지방의회가 주민투표의 과정에서 제외되면 지방의회의 지방자치단체장에 대한 견제기능이 현저히 약화될 우려가 있다고 본다<sup>78)</sup>.

따라서 주민투표의 발의안건에 대하여 사전에 지방의회의 의결을 거치도록 함으로써 불필요하거나 그리 급하지 않는 사안에 대하여 지방의회가 해결할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 즉 발의자가 지방자치단체장인 경우 발의 사항을 지방의회에서 사전의결 하도록 하고 이에 이의가 있을 때에 주민투표에 회부할 수 있도록 하고, 발의자가 주민인 경우 지방의회에서 발의자의 의견이 부결되었을 때 발의 정족수를 강화하거나 아니면 바로 주민투표에 부칠 수 있게 하여 지방의회의 역할을 강화하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

## 2) 주민투표제도에 대한 검토의견

이상에서 살펴본 것처럼 주민투표가 당해 지방자치단체의 주민의 의사표현을 바르게 반영하고, 지방자치단체의 기관에 대한 주민의 통제를 강화하기 위한 바람직한 제도임에는 틀림이 없다. 그러나 이를 위해서는 지방자치단체의 폐지·분합<sup>80)</sup> 등 중요한 정책을 결정할 때에는 현행처럼 지방자치단

77) 이기우, 「지방자치이론」, 90면.

78) 이기우, 「지방자치이론」, 91면.

79) 김재영, "지방자치법상 지방자치단체장에 관한 연구", 181면.

80) 이와 관련하여 이기우 교수는 「지난번 행정구역의 개편을 함에 있어서 주민의

체장의 재량에 맡기는 것보다 의무적으로 주민투표에 부치도록 하거나, 주민투표의 발의권자를 확대하고, 그 법적 효력을 명시하는 등의 입법적인 보완이 필요하다. 또한 그 대상과 한계를 명확하게 규정하고 효과적인 투표방식과 주민투표의 부작용을 최소화 할 수 있는 법률이 제정되어야 할 것이다. 앞으로 입법과정에서 주민투표제의 장점을 살리지 못한다면 이의 수용이 오히려 분열된 이해관계가 표출되어 지방자치의 저해요인으로 작용할 수도 있다고 본다. 한편 일본에 있어서는 주민의 권리가 지방자치법에 의하여 제도적으로 보장되고 있는 이외에도 주민은 스스로 소속 지방자치단체를 도와 그들의 권리를 확대해가려는 경향마저 보이고 있다. 이러한 현상은 최근 일부 지방자치단체에서 보이고 있는 움직임이지만 주민투표조례의 제정과 주민투표의 실시가 바로 그것이다. 이러한 움직임의 발단은 지방자치단체장이 주민투표로 국가정책집행의 가부를 주민에게 직접 물어서 결정하겠다는 것으로서, 중앙정부와 지방자치단체 사이에서는 상당한 논쟁거리가 되고 있다. 주민투표가 실시되는 분야는 일본 헌법 제95조에 의하여 특별법을 제정하는 경우이고, 일반적인 사항에 대한 주민투표제의 실시여부에 대해서는 일본헌법이나 지방자치법에서 침묵하고 있다<sup>81)</sup>.

그렇기 때문에 일부 지방자치단체에서는 주민투표조례를 제정하여 국가정책사항이라도 주민생활과 직결되는 현안사항에 대하여는 투표로서 주민의 의사를 반영하겠다는 것이다<sup>82)</sup>.

의견조사라는 변칙적인 방법을 사용한 예가 있다. 그런데 내무부(당시)는 행정구역의 개편하기 위하여 주민의 의사가 형성될 기간을 주지 아니하고 지방의회의 의결에 앞서 이를 시행함으로써 지방의회를 소외시키고 지방의회의 의사와 주민의견의 모순이라는 전례를 남겼다는 점에서 매우 유감스러운 일이다」고 한다(이기우, "지방행정의 책임성 확보 방안", 77~78면).

81) 일본국헌법 제95조에 따라 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에 있어서 과반수를 얻지 아니하면 국회는 이것을 제정할 수 없고, 지방자치법 제261조는 일본국헌법 제95조의 규정에 의한 지방자치특별법의 주민투표에 관한 절차적인 사항만 규정하고 있다.

82) 이재학, "주민참여자치의 제도적 보장", 110면.

일본의 경우 지방자치단체장이 형식적으로는 주민참여자치를 실현하겠다고 하면서도 실질적으로는 주민들로부터 인기를 얻기 위한 다분히 정치적인 목적으로 주민투표를 이용하고 있다는 비판이 있으나<sup>83)</sup>, 주민과 지방자치단체가 해당지역의 권익을 위해 그들의 권리를 확대해 가려는 노력은 우리에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

### 3. 住民訴訟制度의 導入 檢討

#### 1) 주민소송제도의 의의

주민소송은 직접민주주의 이념에 근거하여, 주민의 권리를 사법부의 소송시스템으로 보장하고 있는 제도이다. 일본의 경우 주민소송은 주민에게 지방자치단체의 재산이나 회계상의 관리와 집행에 있어서 위법·부당한 처분 내지는 부작위에 대하여 감사위원회에 감사를 청구할 수 있게 하고, 만일 감사위원이 주민의 감사청구를 적절히 이행하지 아니하거나 혹은 감사위원으로부터 필요한 조치를 취할 것의 지시가 있었음에도 지방자치단체장, 지방의회 등의 관계기관이 이를 이행하지 아니하는 경우 소송을 제기하게 하여 주민이 감사청구의 실효성을 보장하도록 하는 제도이다. 주민소송은 보통의 소송과는 달리 주민이 소송을 제기함에 있어 직접적인 법률상의 이익이 없어도 당해 지방자치단체의 재산회계상의 감시자로서의 권리를 가지고 소송을 제기할 수 있다는 데 이 제도의 특색이 있다<sup>84)</sup>.

일본 지방자치법 제242조 제1항에 의한 주민의 감사청구에 대하여 감사위원이 감사를 적절하게 하지 아니하거나 충분한 조치를 아니하는 경우, 또는 감사위원이 필요한 조치를 강구하도록 권고하였음에도 불구하고 지방의회, 지방공공단체의 장, 기타 관계기관이 권고에 따르지 아니하는 경우에는 주민이 한 감사청구는 실효를 거둘 수 없게 된다. 따라서 일본의 지방자치법 제242조의2 제1항에서는 이러한 경우 감사청구를 한 주민이 소송

83) 이재학, "주민참여자치의 제도적 보장", 110면.

84) 이재학, "주민참여자치의 제도적 보장", 109~110면.

## 시민투표의 이론적 기초와 쟁점 -주민투표법 제정을 위한 기초연구-

- 안성호(대전대)

### I. 머리말

지난 10월 26일 필자가 살고 있는 대전광역시 서구(西區)에서는 체육장으로 타계한 전임 구청장의 잔임기간을 맡을 새 구청장을 뽑는 보궐선거가 치러졌다. 보궐선거에 출마한 세 명의 직업공무원 출신의 후보들이 한결같이 가장 먼저 내건 공약은 병상장·구청청사·종합체육관 등의 건립으로 야기된 재정위기를 수습하고 중단된 건축사업을 원만히 마무리하겠다는 것이었다. 1년 예산규모가 약 1,200억 원(일반회계 800억 원과 특별회계 400억 원)인 서구가 800여억 원에 달하는 대규모 공사를 동시다발적으로 벌인 것은 애초부터 무리였다. 전임 구청장은 반대 여론에도 불구하고 지역구 국회의원 등의 연줄을 이용해 중앙정부와 대전광역시로부터 막대한 보조금을 받을 계산을 하고 공사를 강행했다. 그러나 그는 지난 총선에서 지역구 국회의원(전임 국회 행정자치위원회 위원장)과 삼선(三選) 국회의원에 도전한 친형이 모두 낙선함으로써 막대한 국비 및 시비보조금을 기대할 수 없는 상황에서 병세 악화로 별세했다. 이미 75억 원의 지방채를 걸머진 서구는 다시 28억 원 상당의 지방채 발행의 승인을 행정자치부에 요청 중이다. 그러나 이 정도 규모의 지방채로는 당면한 재정위기를 극복하고 중단된 건축사업을 순조롭게 재개하는 것이 불가능한 실정이다.

현재 서구는 청사의 완공 시기를 몇 년 뒤로 미루고 병상장과 체육관의 마무리 공사를 떠맡아줄 것을 대전광역시에 호소하고 있다. 구청장이 반대 여론에 아랑곳하지 않고 중앙정부와의 연줄을 믿고 대규모 공사를 강행하다가 구재정을 위기에 빠뜨린 이 사례는 대의민주제가 마련되었지만 주민의 직접참정 통로가 차단된 채 중앙의존적 관치행정의 구태를 완전히 벗어나지 못한 우리 나라 지방자치행정의 한 단면을 보여준다. 준직접민주주의(semi-direct democracy)의 나라 스위스 지방정부의 일 처리 방식은 이와 전혀 다르다.

1993년 3월 7일 취리히 칸톤의 추미콘 시(주민 4,643명)에서는 경영난으로 문을 닫게 된 사설 음악학교(교사 21명, 학생 235명)를 시 당국이 인수할 것인지 여부를 결정하기 위한 주민투표가 실시되었다. 현장을 취재한 한 신문기자는 다음과 같이 전하고 있다(강천석 외, 1994: 169-170).

?조그만 도시라 학교 인수문제는 주민들의 아주 다급한 관심사가 됐다. 지역신문에서도 학교의 경영상태 등을 자세히 다루었다. 1980년 설립된 이후 누적된 적자가 232,000프랑이었다. 시 당국이 학교를 인수하려면 당장 적자부터 떠안아야 했다. 시의 살림이 어려운 마당에 굳이 이를 인수할 필요가 있는냐는 의견이 제기됐다. 반면에 이 학교가 학생들의 음악교육에 적지 않게 기여하고 있다는 주장에 대한 지지도 높았다. 투표가 있기 3개월 전에 각 가정에는 투표공고문과 함께 8쪽 짜리 안내문이 우송됐다. 투표표지뿐 아니라 음악학교의 운영실태까지 담긴 안내문이었다. 시가 인수하더라도 경영상태는 개선되지 않을 것이며, 1995년에는 적자폭이 264,000프랑으로 더욱 늘어날 것이라는 시 당국의 분석도 있었다. 파란색 투표용지에 "예? 또는 "아니요?"라고 기재된 주민투표에는 유권자 3,150명 중 1,555명이 참여하여 49.36%의 투표율을 기록했다. 찬성이 1,244표, 백지가 43표였다. 그 후 20일 동안 투표결과에 대해 이의 제기가 없자, 음악학교의 인수가 확정되었다. 이처럼 추미콘 시의 투표자들이 일정 금액 이상의 예산이 소요되는 사업을 추진하는 경우에 반드시 거쳐야 하는 이른바 재정주민투표(financial referendum)에서 막대한 적자를 떠 안으면서 사설 음악학교를 인수하기로 결정한 것은 투표자들이 인수로 인해 발생하는 비용을 연방정부나 칸톤정부의 보조금으로 충당할 것을 기대해서가 아니라 추미콘 시의 자체예산으로 감당할 것이며, 필요한 경우에 세금을 더 낼 용의도 있음을 밝힌 것이다. ) 스위스의 칸톤과 코윈의 주민은 주민투표를 통해 거의 완벽한 과세권(課稅權)을 행사한다. 이 얼마나 주민자치의 본지(本旨)에 충실한 일 처리 방식인가. 게다가, 직접민

주주의는 공공지출과 담세(擔稅) 수준을 크게 떨어뜨리는 장점까지 있는 것으로 확인되고 있다(Wagschal, 1997: 223-245).

사실, 우리 나라에서도 1994년 4월 지방자치법 개정으로 ?지방자치단체의 장이 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있는 길이 트였다. 그러나 국회가 6년이 지나도록 ?주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여 따로 법률을 제정하지 않아, 주민투표제도가 유명무실(有名無實)하게 방치되어 왔다. 물론, 주민투표법 제정을 위한 일부 국회의원들의 노력이 전혀 없었던 것은 아니다.

1994년 7월 여야 의원들에 의해 각각 주민투표법안이 국회에 제안되었으나 소관 상임위원회에 상정되지도 못하고 의원들의 임기만으로 폐기되었으며, 1996년 9월 다시 일부 의원들에 의해 제안된 주민투표법안 역시 의원들의 무관심 속에 임기만으로 폐기되었다. 대다수 국회의원들의 직무태만과 직접민주주의(direct democracy)에 대한 소극적·저항적 자세가 초래한 결과였다. 직접민주주의에 대한 이해부족과 거부감은 국회의원들에게만 국한된 현상이 아니다. 한 대법원 판례는 대법원 판사들이 주민참여의 확대를 대의민주주의(representative democracy)에 대한 심각한 위협으로 여기고 있음을 보여준다. 몇 년 전 완주군의회가 방청인에게 ?출신지역 의원의 소개를 받아 본회의 또는 위원회의 방청석에 출석하여? 발언권을 행사할 수 있도록 하는 회의규칙 개정안을 의결한 데 대하여, 대법원은 ?방청인에게 발언권을 주는 것은 대표제의 원리를 침해하기 때문에 위법?이라고 판결했다. 완주군의회 회의규칙 개정안이 ?상정된 안전에 대하여 가부에 영향을 줄 수 있는 발언을? 못하도록 하고, ?발언하고자 하는 자는 발언내용을 24시간 전에 의장에게 제출하여 허가를 받아야? 하며, ?발언시간은 10분을 초과하지 못한다?고 제한하여 선진 외국의 사례 ) 미국 로스엔젤레스 시민은 시의회 본회의장의 3분의 2를 차지하는 350명 규모의 방청석 맨 앞에 있는 발언대에 나와 회의 중에 그 날의 안전에 대해 자유롭게 의견을 개진할 수 있다. 그리고 시민은 누구나 회의의 마지막 10분 동안의 자유발언시간에 그 날의 안전 말고도 시정 현안에 관해 의견을 밝힐 수 있다. 독일의 지방의회들도 회기 중에 시민질의시간을 따로 두어 주민이 자유롭게 지역사회 현안에 대해 질의하고 의견을 제시할 수 있다(안성호, 1995: 311-313). 에 비해 방청인의 발언을 지나치게 규제하는 것임에도 불구하고, 대법원이 이런 저급한 수준의 주민참여조차 대의민주주의 원칙에 저촉되므로 용인될 수 없다고 판결한 것은 직접민주주의에 대한 대법원의 무지와 강한 부정적 시각을 드러낸 것이다. 차제에 본 논문은 적실하고 바람직한 주민투표법의 제정을 촉진하기 위해 먼저, 스위스와 미국의 직접민주주의, 특히 시민투표(국민투표+주민투표)의 실시 경험을 비교하고, 직접민주주의의 이상과 현실을 대의민주주의와 관련하여 논의한 다음, 주민투표법을 제정할 때 고려해야 할 주요 사항들을 1996년 9월 일부 국회의원들이 제안한 ?주민투표법안?을 중심으로 검토하고자 한다.

## II. 스위스와 미국의 직접민주주의 비교

세계에서 직접민주주의, 특히 시민투표를 가장 빈번하게 사용한 나라는 스위스이다. 버틀러와 래니(Butler & Ranney, 1994: 5)의 계산에 의하면, 1900년 이전부터 1993년까지 전 세계에서 실시된 790번의 국민투표들 중 절반 이상인 414번이 스위스에서 실시되었다. 오늘날 스위스인들은 연방 수준에서 매년 4번 정도 실업보험에서 군대폐지에 이르기까지 주요 정책쟁점들을 직접 국민투표에 참여하여 결정한다. 칸톤과 코뮌 수준에서는 매년 평균 20회 가량의 주민투표가 실시된다. 그야말로 스위스는 준직접민주주의의 나라라고 불릴 만하다. 스위스 다음으로 직접민주주의를 적극 활용하는 나라는 미국이다. 미국은 연방 수준에서는 직접민주주의를 활용하지 않지만, 26개 주들과 지방 수준에서는 주민투표를 비롯해 주민발안(initiative)과 주민소환(recall) 등 직접민주주의 제도를 빈번하게 활용해 왔다. 이처럼 미국의 직접민주주의가 주 및 지방 수준에 한정되어 있다는 차이점에도 불구하고, 직접민주주의의 성과를 평가하기 위해 미국의 직접민주주의와 스위스의 직접민주주의를 비교하는 것은 매우 유익하다고 본다.

### 1. 유사점

린더(Linder, 1998: 142-145)는 미국과 스위스 직접민주주의의 공통점들을 다음과 같이 정

리하고 있다.

첫째, 직접민주주의는 정부의 대응성과 책임성을 향상시킬 수 있다. 순수한 대의민주제를 채택한 미국의 주들과 직접민주제를 수용한 주들을 비교·연구한 크로닌(Cronin, 1989: 156)은 ?단정하기는 어렵지만 시민발안·시민투표·시민소환이 거의 시행되지 않은 주들이 부패하고 시민을 차별 대우한? 사실이 있음을 확인했다. 그는 연구를 마무리지면서 다음과 같은 결론을 내리고 있다. 직접민주주의는 대부분의 정치적·사회적·경제적 질병을 고치는 만병통치약은 아니었지만, 입법의 무기력과 입법권의 오용을 치유하고 완화시켰다. 사실, 직접민주주의가 공공문제에 대한 시민통제의 실효성을 확보하지 못하면서 오히려 의원들의 책임감을 약화시킨다는 주장이 끈질기게 제기되어 왔지만, 이런 주장을 입증할 만한 증거는 거의 없다. 오히려 합리적 변화를 원하는 시민의 요구와 비판이 선출된 공직자들에 의해 무시될 때, 시민발안·시민투표·시민소환은 자치정부의 전통 속에서 시민을 보호하는 효과적인 수단이 될 수 있다. 린더(Linder, 1998: 142)는 미국 주들의 직접민주주의에 대한 크로닌의 평가가 스위스의 직접민주주의 경험에도 대체로 타당하다고 본다.

둘째, 직접민주주의는 불합리한 입법이나 저질 정책을 예방한다. 두 나라 시민이 모두 쟁점에 관해 비교적 빈약한 정보를 갖고 투표하지만, 투표 결과가 불합리한 입법이나 저질 정책을 초래하지 않는다고 말할 수 있는 확고한 논거가 있다. 입법과 정책과정에서 직접민주주의의 역할은 의회와 본질적으로 다르지 않다. 다수결 원칙에 입각한 의사결정과정에서 소수가 패할 위험성은 대의민주주의보다 직접민주주의에서 더 클 수 있다. 그러나 직접민주주의에서 투표자들은 과소 대표되거나 덜 조직화된 사회 영역에서 자신들의 권리와 자유를 감소시키는 법률이나 정책을 단호히 거부하는 경향이 있다.

셋째, 직접민주주의는 덜 조직화된 이익들이 중시하는 쟁점을 정치적 의제로 부각시키는 데 기여한다. 미국의 캘리포니아와 스위스의 환경주의자들은 경제적 이익집단들에 비해 조직화 수준이 떨어지지만 직접민주주의 덕분에 환경문제를 정부정책의 핵심 의제로 부각시키는 데 성공하였다. 게다가, 가난한 사람들이나 조직화되지 않은 이익들에게 유리한 정책왜신이 흔히 지방이나 주 또는 칸톤 수준에서 먼저 이루어진다는 점을 주목할 필요가 있다. 예컨대, 스위스 여성의 정치적 평등과 교육개혁은 연방에서 실현되기 전 칸톤에서 먼저 도입되었다.

넷째, 직접민주주의는 일반적 이익이나 포괄적 프로그램을 지향하는 정당보다 단일 쟁점을 추구하는 이익집단을 강화하는 경향이 있다. 직접민주주의가 사회운동단체에 의해 활용되다가 이익집단의 손으로 넘어가게 되면, 직접민주주의의 민중운동(popular movement)적 의미는 퇴색되거나 상실된다. 이런 현상은 스위스와 마찬가지로 미국의 주들에서도 확인된다. 흔히 직접민주주의의 ?초기 성과는 민중주의자들과 진보주의자들에 의해 달성된다. 그러나 직접민주주의가 대항했던 이익집단들과 그 우두머리들은 곧바로 새로운 규칙들에 적응해 직접민주주의를 회피하거나 이용하여 자신들의 이익 증진에 골몰하는 경향이 있다(Cronin, 1989: 231). 그러나 특수이익 또는 단일 쟁점 이익집단은 직접민주주의뿐만 아니라 대의민주주의에도 적극 개입한다. ?분기된 이익집단들을 대통치연합(great governing coalitions)으로 결집시키는 것이 정치의 본연의 임무라고 한다면, 직접민주제보다는 의회가 이 일을 하기에 더 적합할 수 있다(Cronin, 1989: 232).

다섯째, 동일한 조건이라면, 돈이 직접민주주의의 입법에 가장 큰 영향을 미친다. 시민투표나 시민발안을 위해 서명을 받고 유권자들에게 우편물을 보내며 언론의 관심을 끄는 등 조직적 득표운동을 전개하기 위해서는 적지 않은 돈이 들어간다. 최근 미국에 이어 스위스에도 투표운동을 대행해 주는 전문회사들이 생겼다. 이들 투표운동 전문회사들을 이용하려면 엄청난 돈이 들어간다. 심지어 상대측보다 무려 50배의 투표 캠페인 비용을 쓰는 경우도 있다. 일반적으로, 미국의 주들과 스위스에서 돈을 많이 쓰는 편이 투표에서 이길 승산은 80~90%에 이른다. 미국에서 승패의 가장 유력한 예측지표는 돈이라는 지적이 나오고 있다. 스위스에서도 투표자들의 직접경험이나 가치관과 별 관련이 없거나 꽤 복잡하고 추상적인 쟁점에 대한 시민투표의 경우에 선전의 효과가 큰 것으로 밝혀지고 있다(Linder, 1998: 144).

## 2. 차이점

린더(Linder, 1998: 145-147)는 미국 주들의 직접민주주의와 스위스의 직접민주주의 사이에는 적어도 세 가지 점에서 근본적 차이가 있다고 보았다.

첫째, 미국 주들에서는 스위스와 달리 직접민주주의가 정치적 권력공유(power sharing)의 요소가 아니다. 양당제와 승자독식(勝者獨食)의 선거제도를 가지며 앵글로색슨 신교도들이 주도권을 행사하는 비교적 동질적 다수로 구성된 미국에서는 시민투표가 흑인과 같은 문화적 소수에게 권력 접근성을 높여 주거나 비례대표성을 확보해 주지 못한다. 스위스에서 시민투표에 대한 도전 가능성 때문에 조성되는 협상과정도 미국의 주에서는 찾아보기 어렵다. 일반적으로 미국의 이익집단은 스위스의 이익집단보다 의회 협상을 통해 더 큰 영향력을 행사한다. 미국의 입법 전통에서 로비스트들은 자신들의 이익을 ?추가조항?으로 다른 개정안에 포함시켜 관철시킬 수 있기 때문이다. 이로 인해 농업·학교·고속도로 등과 같이 이질적 정책영역들이 한데 뒤엉킨 ?잡탕? 법안이 만들어지기도 하지만, 반대로 이익집단들 간에 ?건설적 다수?의 형성이 촉진되기도 한다. 그러나 다른 유럽 국가의 입법 전통과 같이 스위스에서는 상이한 문제는 반드시 다른 법안으로 처리되어야 하기 때문에 이런 일이 일어나지 않는다. 스위스의 관점에서 볼 때, 미국의 직접민주주의는 정치적 통합 기능을 결여하고 있다. 반면에, 미국의 직접민주주의에서는 스위스의 연방 수준에서 관찰되는 선거의 가치절하 현상이 나타나지 않는다.

둘째, 스위스의 직접민주주의가 정치체제 전반을 변형시킨 반면, 미국의 직접민주주의는 대의민주주의를 보완하는 요소로 작용하였다. 19세기 말 시민투표제의 도입과 더불어 당초 대의민주주의의 이상을 추구했던 스위스의 정치제도는 다수결민주주의(majoritarian democracy)에서 전혀 새로운 협의민주주의(consociational democracy)로 바뀌었다. 시민투표에서 패배를 면하기 위해서는 협상을 통한 입법과 권력공유가 불가피했던 것이다. 그러나 미국에서는 비례대표제의 도입과 같은 권력공유적 제도 변혁이 일어나지 않았다. 스위스의 관점에서 볼 때, 미국의 주에서는 대의민주주의와 직접민주주의가 훨씬 더 독립적으로 작용하는 것처럼 보인다.

셋째, 직접민주주의는 미국에서보다 스위스에서 훨씬 더 큰 영향력을 발휘한다. 미국과 달리 스위스에서는 시민투표와 시민발안이 연방 수준에서도 활용된다. 이것은 스위스의 대외정책·국제 및 국가안보정책·경제정책이 직접민주주의의 영향권 내에 있음을 뜻한다. 동시에 이것은 스위스연방헌법이 대외정책을 행정부에 맡겨 외국과의 협상에서 완벽한 자유를 누리게 했던 사실을 고려할 때 더욱 놀라운 사실이다. 그러나 1920년과 1977년에 개정된 연방헌법은 항구적이고 폐기불가의 국제조약, 다국 간 법률 통일을 포함하는 조약, 국제조직 가입에 관한 결정은 반드시 시민투표에 부치도록 규정하였다. 따라서 스위스 정부가 국제조직이나 집단안전보장체제에 가입하길 원할 경우에 반드시 국민투표를 통해 국민의 최종 승인을 받아야 한다. 게다가, 연방의회는 이밖에 다른 조약들도 국민투표에 회부할 수 있다. 스위스에서는 옛날 군주의 고유한 권한이었고 오늘날 대부분의 민주국가들에서 부분적으로 행정수반의 권한으로 남아 있는 사안까지도 국민이 직접 결정한다.

## III. 직접민주주의의 이상과 현실

### 1. 참여의 확대와 질 향상

민주화는 어떤 완결된 상태에 도달하는 것이 아니라 더 나은 상태를 계속 지향하는 과정이며, ?민주주의는 이상과 현실 사이의 상호작용과 긴장의 결과이다?(Sartory, 1990: 30). 민주주의의 이런 속성은 참여의 문제에서 가장 두드러지게 나타난다. 한때 정치참여는 독립적 직업과 일정한 재산을 가진 남자 가정(家長)에게만 허용되었다. 고전적 자유민주주의론이 국가에 대한 개인과 사유재산을 보호하는 데 몰두했다는 점을 상기할 때, 1859년 밀(J. S. Mill)이 펴낸 [의회개혁론](Thoughts on Parliamentary Reform)에서 개인의 교육·재산·가족 규모에 따라 투표권

비중을 차별화하자고 제안한 것을 이해할 만 하다. 오늘날에는 모든 성인이 투표자나 후보자로서 투표나 선거에 참여할 정치적 권리를 갖지 못하는 민주주의를 상상할 수 없을 정도로 자유와 평등 원칙이 보편화되었다. 아직 일반적으로 시민권이 없는 외국인 거주자의 투표권이 인정되지 않고 있지만, 스위스 네샬 칸톤은 19세기 중반 이미 외국인 거주자에게 투표권을 주었고, 1978년 탄생한 주-라 칸톤 역시 외국인 거주자의 참정권을 인정하고 있다. 오늘날 일부 스칸디나비아국가들도 외국인 거주자에게 투표권을 주고 있으며, 유럽연합(EU) 회원국 시민은 3개월 이상 거주하는 지역에서 지방선거와 유럽의회의원선거에서 투표자로 참여할 수 있다. 외국인 거주자의 참정권과 관련하여 ?인민?(demos)의 개념에 대한 달(Dahl, 1989: 127)의 적극적 해석에 주목할 필요가 있다.

달은 정부와 법에 복종해야 하는 성인은 ?인민?(the demos)의 구성원이 될 무제한의 권리를 갖는다고 추정되어야 한다는 명제에 입각하여 이른바 ?포함의 원칙?(inclusion principle)을 주장한 바 있다. 시민참여의 확대를 민주주의의 역사적 진보이며 규범적 민주주의 이론의 핵심으로 간주한다면, 과연 시민참여의 질(質)을 어떻게 향상시킬 것인가? 시민이 대표를 뽑는 선거권뿐만 아니라 특정 사안의 정치적 의사결정들 대해 투표권을 갖는 직접민주주의가 시민참여의 질을 향상시키는가? 직접민주주의가 대의민주주의보다 더 실제적이고 우량한 민주주의인가? 우리는 직접민주주의가 예외적임을 알고 있다. ?포함의 원칙?이 시사하는 바와 달리 직접민주제를 통한 참여의 확대가 보편적 현상이 되지 못했다. 이론적으로도 직접민주주의가 대의민주주의보다 더 나은 민주주의인가에 관한 문제는 논쟁거리이다.

## 2. 직접민주주의론과 대의민주주의론

민주주의 발달이 헌법의 기본 골격을 형성하는 데 큰 영향을 미친 미국에서는 건국 초기부터 직접민주주의론과 대의민주주의론이 첨예하게 대립했다. 직접민주주의론자인 프랭클린(Franklin)과 제퍼슨(Jefferson)은 정부보다 시민의 상식을 더 신뢰했다. 제퍼슨은 시민의 의사를 정부 정당성의 유일한 기반으로 간주하여 시민통치의 공화주의 원칙을 구현하려고 힘썼다(Cronin, 1989: 13). 반면에 대의민주주의론자인 애담스(Adams)와 매디슨(Madson)은 충분한 정보와 지식을 갖추지 못하고 합리적이지 못한 일반 시민에 의해 직접민주주의가 오용될 것을 우려했다. 이들은 충분한 정보와 지식을 갖춘 대표들을 선출하여 이들에게 통치를 맡기는 대의민주제가 바람직하다고 생각했다. 이 두 상이한 견해가 대립했지만, 결국 미국헌법은 대의민주주의론을 따르는 방향으로 설계되었다. 오늘날 대의정부(代議政府)는 범세계적으로 민주주의의 표준이며, 민주주의이론의 규범적 준거로 간주되고 있다. 그러나 직접민주주의론자들이 직접민주주의를 옹호하는 중요한 논거 두 가지가 있다. 첫 번째 논거는 대의민주제의 결함에 대한 비판이다. 대의정부의 정통성 근거는 선출된 대표들이 선거구민에 대해 대응적(responsive)이라는 것이다. 대의민주주의론자들은 이에 대해 애매하고 심지어 모순되는 해결방안을 제시한다.

대리인형(delegate type) 대표론을 주장하는 사람들은 선출된 대표들이 투표자들의 의사를 가능한 한 충실히 대변해야 한다고 주장하는 데 반해, 신탁인형(trustee type) 대표론을 주장하는 사람들은 선출된 대표들이 특수이익에서 벗어나 모든 시민을 위한 일반이익을 소신껏 구현해야 한다고 주장한다. 대리인형 대표론과 신탁인형 대표론의 논쟁은 아직 끝나지 않았다. 더구나, 두 대표론은 모두 현실적으로 ?대표성 실패?(representation failure)의 위험을 극복하지 못하고 있다(Box, 1998: 110-115). 대리인형 대표의 근본적 문제는 ?시민집단들 간에 의견이 분분할 때 과연 어느 시민집단의 의견에 따를 것인가? 하는 고민에서 비롯된다. 신탁인형 대표 역시 ?대표성 실패?의 위험에서 자유롭지 못하다. ?공익을 실현하기 위해 소신껏 일한다?는 신탁인형 대표들이 선거구민의 의사와 동떨어진 결정을 내려 물의를 빚는 경우가 종종 있다. 최근 실시된 한 설문 조사의 결과(오영석·김상목, 1998: 56)는 선출된 대표들의 ?대표성 실패?의 증거를 분명히 보여주었다. 포항시의 의원과 시민을 대상으로 포항시의 발전 방향과 관련하여 환경보존과 경제개발에 대한 입장을 물었다. <표-1>에서 보는 바와 같이, 이 질문에 대한 의원과 시민의 응답에는 상당한 괴리가 확인되었다. 약 70%의 시민이 환경보존과 경제개발을 동시에 고려한 도시발전을 원한 데 비해, 53%의 의원은 환경보존을 전혀 고려치 않은 채 경제활성화 위주의 도시발전을 꾀하고자 했다.

<표-1> 지방의원과 시민의 정책지향성 괴리 (단위: %)

구 분: 경제활성화 위주/ 환경보존을 고려한 경제개발 위주/ 경제개발을 고려한 환경보존 위주/ 환경보존 위주

주민:	30.1	38.1	30.8	1.0
의원:	52.6	36.8	10.5	-

자료: (오영석·김상목, 1998: 56)의 <표-11>에서 필자가 재구성.

직접민주주의의 두 번째 논거는 민주주의의 사회적 역할과 관련된다.

슈페터(Schumpeter, 1942)와 다운즈(Downs, 1957)를 비롯한 경제적 관점의 민주주의 이론가들이 민주주의를 단지합리적 집단행동(rational collective action)의 도구로 간주하는 데 비해, 직접민주주의론자들은 ?민주주의를 통한 인간 자유의 증진?이라는 좀더 원대한 규범적 민주주의론의 전통을 계승한다. 직접민주주의론자들은 공공문제에 대한 시민참여야말로 인간개발의 효과적 수단이며 시민정신과 공동체를 창출하는 정도(正道)라고 믿는다. 시민은 직접참여를 통해서 사사로운 관심에서 벗어나 공적 관심을 기르게 되며, ?공적 대화의 광장에 참여함으로써 도덕적 평등을 실현하고 공동체의식을 배우게 된다?(Spragens, 1990: 181). 밀(J. S. Mill)의 표현을 빌리면, 직접참여는 곧 ?공공정신의 학교이다.

### 3. 대안적 민주주의 모형

직접민주주의론과 대의민주주의론 간의 이런 대립은 민주주의의 실상을 살펴볼 때 상당히 해소된다. 대의정부론은 많은 이론적 약점에도 불구하고 현실에서 지배적 민주주의 모형으로 수용되어 왔다. 정권교체를 수반하는 경쟁적 선거제도는 적어도 선진국에서 시민을 위해 대체로 만족스럽게 운영될 만큼 대응적인 것 같다. 시민을 ?위한? 대의민주주의는 대다수의 시민이 적극적 정치행동가들이 아니며, 또 그렇게 되길 원하지도 않는다는 점에서 현실적 대안이다. 그러나 일부 민주국가에서는 시민이 대의민주주의에 만족하지 않는다. 실제로, 미국과 스위스에서는 직접민주제의 도입을 요구한 민중운동(populist movements)이 일어나 성공을 거두었다. 물론, 미국과 스위스에서 직접민주주의에 대해 걸었던 민중운동가들의 당초 기대가 지나쳤으며, 직접민주주의 반대자들의 우려 역시 대부분 기우(杞憂)였음이 드러났다. 직접민주주의에 대한 이론가들의 예측은 직접민주주의가 대의정부의 교정자(矯正者)로서 작용한다는 점 이외에 거의 빗나갔다(Linder, 1998: 149).

크로닌(Cronin, 1989: 249-251)은 대의정부와 교정적 역할을 수행하는 직접민주주의를 결합하여 이른바 ?분별적 민주주의(sensible democracy)를 제시하였다. 대의정부의 기본 틀을 유지하면서 시민투표·시민발안·시민소환 등 직접민주제를 적극 수용한 크로닌의 분별적 민주주의에는 다음과 같은 내용이 포함된다. ① 대의민주제를 존중하고, 의원들과 다른 선출된 공직자들이 대부분의 법률을 만들게 한다. ② 다수결 원칙을 존중하나, 동시에 거의 언제나 소수의 권리 보호를 인정한다. ③ 입법과정의 향상을 도모한다. ④ 때때로 주요 정책쟁점들을 시민투표에 부친다. ⑤ 부당하고 무책임한 공직자들을 소환하거나 이들에 대한 불신임투표를 최후 수단으로 이용한다. 단, 이런 최후 수단이 남용되지 않도록 적절한 제한을 둔다. ⑥ 공직에 입후보하고 직접민주주의에 참여하는 일반 시민의 능력을 향상시킨다. ⑦ 정부의 의사결정과정에서 비밀주의와 돈, 그리고 단일쟁점 이익집단들의 영향력을 줄인다. ⑧ 거의 언제나 대표들을 신뢰하지만, 한 기관에 권력이 집중되는 것을 막는다. ⑨ 일반적으로 일반 시민의 결정을 신뢰하지만, 때로 다수의 의사에 오류가 없는지 의심한다. ⑩ 자신이 특별히 애호하는 시민발안 이외에 대부분 시민발안들과 시민투표들에 대해서는 중립적 입장을 취한다. ⑪ 민중민주주의(populist democracy)의 지지자들



과 반대자들의 핵심 주장을 수궁하며, 직접민주주의에 대한 안전장치를 마련한다. ⑫민중민주주의에 대해 기본적으로 양면적 태도를 견지한다. 즉 원칙적으로 지지하지만, 주 및 지방에서 운영되고 있는 직접민주주의 실체에 대해서는 다소 비판적 태도를 갖는다.

린더(Linder, 1998: 150-152)는 스위스 직접민주주의의 경험을 토대로 하여 ?상식민주주의?에 대해 다음 세 가지 측면에서 보완적 내지 비판적 설명을 덧붙인다.

첫째, 린더는 참여와 사회적 평등의 문제에 관해서 좀더 신중한 고려가 필요하다고 본다. 직접민주주의는 특별히 불평등한 참여에 민감할 뿐만 아니라 공중의 관심을 끌고 여론에 영향을 미치는 데 있어서 상이한 집단들의 불평등에 매우 민감하다. 이런 점을 감안하여, 린더는 크로닌의 ⑦ 번째 지적이 지나치게 낙관적이라고 비판한다. 더 나은 참여는 먼저 더 균등한 사회적 평등을 필요로 하고, 더 균등한 사회적 평등은 다시 더 나은 참여를 요구하는 악순환을 피하기 어렵다는 것이다. 사회적 평등에 대한 민주주의이론의 규범적 주장은 민주정치가 스스로 평등화에 기여해야 한다는 설득력을 결여한 도덕적 호소에 그치는 경우가 보통이다. 현실적으로 민주적 절차는 평등화에 기여하기도 하지만, 그렇지 못한 경우도 있다. 민주주의에 대한 경제이론은 심지어 사회적 평등 개념조차 인정하지 않으려고 한다. 이 점에 대해서 기존의 직접민주주의론과 크로닌의 상식민주주의 모형 역시 속시원한 해답을 주지 못하고 있다는 것이 린더의 평가이다.

둘째, 린더는 직접민주주의에 대한 ?상식민주주의 모형의 소극적 입장에 대해서도 이의를 제기한다. 크로닌의 모형은 어느 정책쟁점도 시민투표의 대상에서 배제되지 않는다는 것을 함의(含意)하면서도, ?연방 수준의 많은 정책 쟁점들이 국가안보나 국제경제를 포함하기 때문에? 연방 수준에서 ?시민투표와 시민발안을 도입하는 것에 반대한다?고 밝히고 있다(Cronin, 1998: 251). 린더에 의하면, 어떤 쟁점이 시민투표에서 배제되어야 하는가를 결정하는 문제는 근본적 중요성을 띤 문제인 동시에 정치적 갈등을 촉발시키는 원인이 될 수 있다. 린더는 선형적으로 그 어떤 주제라도 직접민주주의에서 배제되지 않는 스위스의 경험에서 직접민주주의에 대한 좀더 적극적 관점을 견지할 수 있다고 본다.

셋째, 린더는 크로닌의 ?상식민주주의? 모형이 시민 선호의 적정 영향력이라는 측면에서 대의민주주의론자들의 주장에 주목할 필요가 있음을 지적한다. 대의민주적 의사결정이 때로 시민투표에 의해 수정·보완되는 상식민주주의?는 시민의 선호가 정부의 정책에 최대한 반영되어야 한다는 규범적 요청을 대체로 충족시킬 것이다. 그러나 시민의 영향력 발휘 여부는 제도의 구체적 특성에 의해 좌우된다. 예컨대, 대의민주제와 직접민주제간에 꽤 높은 상호의존성을 보이는 스위스 사례에서 시민투표의 위협은 협상과 권력공유에 의한 입법을 촉진하고, 비례대표제는 선거의 중요성을 감소시키는 경향이 있다. 정부의 대응성 측면에서 볼 때, 스위스에서 선거와 투표는 흔히 상충관계에 있다. 다시 말하면, 스위스인들은 직접민주주의를 통해 ?쟁점 통제력?(issue control)을 얻는 대신에 선거를 통한 ?프로그램 통제력?(programmatic control)을 상실한다. 그러므로 직접민주주의와 대의민주주의의 어떤 결합을 통해서도 시민의 적정 통제력 행사에 대한 명쾌한 해결책을 찾아내기란 매우 어려운 일이다. 이와 관련하여 직접민주제의 도입에 의한 참여 확대가 빠지기 쉬운 함정에 관한 샤프(Scharpf, 1970)의 경고를 한 번쯤 진지하게 경청할 필요가 있다고 생각한다. 샤프는 참여의 확대가 부자들의 기득권을 강화하고 가난한 사람들의 절실한 개혁 쟁점을 제거하는 집단다원주의(group pluralism)의 폐해를 지적하면서 선거를 통해 투표자들의 선호를 비교적 충실히 반영하는 대의민주제의 장점을 강조한다. 샤프에 의하면, 구조개혁을 위한 투표자들의 선호에 가장 민감하게 반응하는 체제는 다원주의적 이익집단들의 저항을 제압할 수 있을 만큼 충분한 힘을 갖고 미세한 선거변동에도 민감하게 반응하는 양당제 의회민주주의라고 주장한다. 샤프는 정치제도의 영역보다 사회경제적 영역에서의 시민 참여 확대를 옹호한다.

#### 4. 직접민주주의의 향후 전망과 과제

직접민주주의는 더욱 발전될 수 있다. 직접민주제의 일부 결합은 극복될 수 있으며, 사이버민주주의(cyberdemocracy)와 같은 새로운 제도가 21세기에 시민참여를 한층 더 심화시킬 수 있다(Tsagarousianou et al., 1998). 직접민주주의는 지금까지 비교적 작은 영토에 국한되어 활용되어 왔다. 직접민주주의가 미국의 연방 수준에서나 유럽연합과 같은 초국가 수준에서 제대로 작동할 것인지 예측하기는 어렵다. 직접민주주의는 돈과 대중매체의 위험성 때문에 큰 나라에서 제 기능을 발휘할 수 없는가? 그렇지 않으면, 직접민주주의가 큰 나라에서도 중앙정부를 좀더 대응적으로 만드는 적절한 수단일 수 있는가? 대다수 스위스인들은 거대한 국가나 초국가에서도 직접민주주의가 중앙정부 수준에서 작동할 수 있다고 믿는다. 그리하여 이들은 시민발안을 유럽연합 수준에서 실현시킬 방안을 모색하고 있으며, 이미 여러 나라 지지자들과 함께 국제적 네트워크를 형성하였다. 그러나 시민참여의 확대를 민주주의를 향상시키는 유일한 수단으로 간주하거나 직접민주주의를 모든 민주주의 문제를 해결하는 만병통치약이 될 수는 없다. 통치에는 언제나 민주적으로 대표될 수 없고 적절히 참여할 수 없는 이익들과 집단들을 위한 의사결정이 포함된다. 예컨대, 교육정책은 주로 어린이들이나 젊은이들에게 영향을 미치나 성인들에 의해 결정된다. 빈민구호와 형법과 같은 사회개혁은 전문가들과 언론인들과 사회운동가들의 주도로 추진된다. 공공정책 결정에서 매우 신중하게 고려해야 할 사항들 중 하나는 미래 세대를 배려하는 일이다. 이를테면, 에너지소비와 환경파괴는 미래 세대의 삶을 위태롭게 한다. 산업활동의 장기적 효과는 시장가격기제나 기존의 민주적 절차에 의해 충분히 고려되지 못한다. 미래 세대를 위해 단기적 이익을 포기하고 장기적 관점에서 판단하는 민주적 다수를 기대할 수 있는가? 어떤 사회 구조에서 이런 계몽된, 공동체주의 정신에 충실한 다수를 가질 수 있는가? 직접민주주의의 창의적 활용이 이런 문제의 해결에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 생각한다. 그러나 직접민주주의가 민주주의의 모든 난제를 해결할 수 있는 유일한 열쇠라고 믿는 것은 환상일 것이다. 일반적으로 주민참여의 확대가 바람직한 것은 분명하다. 그러나 대의민주제를 아예 없애버리거나 최소한으로 줄이자는 제안은 실제적이지 못하고 바람직하지도 않다. 이 제안은 아주 작은 지역사회에서 어느 정도 적용될 수 있을 것이다. 오늘날에도 인구가 매우 적은 스위스의 코뮌에서는 마을총회가 지방의회를 대신하고 있다. 그러나 규모와 복잡성의 증대는 주민들이 지역사회의 쟁점들에 일일이 참여하여 상의하는 것을 어렵게 만든다. 주민참여의 확대를 옹호하는 것과 대의민주제의 필요성이 반드시 상충되는 것은 아니다. 오히려 주민참여의 확대를 통해 대의민주제가 효과적으로 강화될 수 있다. 오늘날 참여민주주의론자들은 직접민주주의가 민주주의의 만능 해결사이기 때문이 아니라 대의민주주의의 한계와 약점을 보완하고 극복할 수 있는 해결방안으로서 직접민주주의의 확대를 주장한다. ?약한?(thin) 대의민주주의를 탈피하여 시민으로 하여금 지역사회 쟁점에 대한 담론에 지속적으로 참여케 하는 ?강한?(strong) 민주주의를 주장한 바버(Barber, 1984)와 좀더 최근에는 행정학계의 담화이론(discourse theory)이 이런 관점을 수용하고 있다.

#### IV. 시민투표제도의 일반적 성격

##### 1. 이미지 개선과 빈번한 활용

시민투표제도는 2세기부터 알려져 왔지만, 오늘날까지 스위스와 미국 등을 제외한 대부분의 나라들에서 시민투표가 매우 제한적으로 활용되어 왔다. 심지어 시민투표를 실시한 경험이 전혀 없는 나라들도 있다. 근자에 이르기까지 시민투표가 독재자들에 의해 악용된 연유로 많은 나라들에서 정당한 평가를 받지 못했다. 예컨대, 프랑스에서는 시민투표가 나폴레옹의 권위적 통치방식과 관련된 것으로 여겨졌다. 영국에서는 히틀러가 이용한 국민투표에 대한 불신 때문에 시민투표의 활용이 어려웠다. 그러나 근래 시민투표의 이미지가 크게 개선되었다. 역설적이지만 시민투표의 이미지 개선은 다소간 시민투표의 부정적 결과에 기인한다(Hamon, 1995: 12). 1969년 프랑스에서 국민투표의 부결로 드골 대통령이 사임했고, 좀더 최근에는 칠레의 피노체 장군과 폴란드의 자루젤스키 장군이 독재자들임에도 불구하고 국민투표의 결과로 권좌에서 물러났다. 이 사건들이 나폴레옹과 히틀러에 의해 각인된 시민투표에 대한 나쁜 이미지를 상당히 씻어냈다. 시민투표가 독재자들을 권좌에서 물러나게 함으로써 시민의 뜻을 표출하고 시민주권을 행사하는 유력한 수단으로 인정받게 되었다. 시민투표의 이미지가 개선되면서 시민투표의 활용빈도도 크게 늘었다. <표-2>를 보면, 국민투표의 활용빈도가 1970년대 이후 부쩍 늘어난 것을 알 수 있다. 1993년까

지 799회 실시된 국민투표들 중 1970년대 이후에 실시된 국민투표들이 395번에 달해 거의 절반을 차지했다.

<표-2> 1993년까지 전 세계에서 실시된 국민투표

	스위스	기타 유럽	근동	아시아	아메리카	오스트레일리아	계
1900년 이전	57	11	-	-	-	3	71
1901-1910	12	2	-	-	-	4	18
1911-1920	15	6	-	-	3	5	29
1921-1930	28	8	1	-	2	6	45
1931-1940	23	17	-	-	7	6	53
1941-1950	21	15	1	1	3	11	52
1951-1960	32	6	8	5	3	5	59
1961-1970	30	14	18	4	4	7	77
1971-1980	87	18	36	14	8	14	177
1981-1990	76	33	24	6	10	4	153
1991-1993	33	19	5	-	6	2	65
계	414	149	93	30	49	64	799

자료: (Butler & Ranney, 1994: 5)

지난 20~30년 동안 시민투표가 대부분의 민주주의 국가들에서 자주 활용되기 시작한 데에는 몇 가지 이유들이 있다. 하몬(Hamon, 1995: 195-196)은 그 이유들로서 직접민주주의의 전통적 적이었던 정당의 영향력 감퇴, 냉전의 종식으로 인해 이념적 문제 대신 경제안정·환경관리·사회적 보호 등 일상생활과 직결된 문제들이 정치적 논의의 중심에 대두, 대의민주제 하에서 상당한 부와 고도의 정보기술을 갖춘 압력집단들의 영향력 증대에 대한 시민의 우려, 일반시민의 지식과 생활수준 향상으로 인한 정치인들과 일반시민의 사회·문화적 거리 감소) 일반시민의 지식과 생활수준의 향상으로 대의민주주의이론을 지탱시켜 온 논거들 중에 하나인 ?일반대중의 무지와 무능?의 가정이 크게 흔들리고 있다(Hamon, 1995: 196). 등을 들고 있다. 필자는 이런 이유들 이외에 '대의제의 신뢰상실을 추가하고 싶다. 대부분의 민주주의 국가들에서 확인되고 있는 정부신뢰(government trust)의 위기현상을 감안할 때, 대의제에 대한 강한 불신이 시민투표에 대한 관심과 활용빈도의 증가를 설명하는 매우 직접적이고 유력한 한 요인일 것이라는 생각이 든다.

## 2. 시민투표의 의미와 형태

### 1) 시민투표의 의미

시민투표는 시민이 미리 정해진 질문에 의거하여 공적 쟁점에 대해 개인의 의견을 투표로 표현하는 일련의 절차를 말한다. 시민투표에 대한 이 정의는 적어도 네 가지 요소를 포함한다(Hamon, 1995: 15-16).

첫째, 시민투표는 관련 시민의 의사를 묻는 것이다. 공공기관이 시행하는 여론조사는 표본을 대상으로 조사한 여론의 근사치를 알려는 것인데 비해, 시민투표는 시민의 의사를 묻는 것이다. 그러므로 시민투표의 결과는 논란의 여지가 없는 것이다. 게다가, 시민은 일반적으로 그 결과에 의해 상당한 영향을 받는 시민투표에 응할 때에는 그렇지 않은 여론조사에 응할 때와 다른 진지한 자세로 투표하며, 여론조사와 달리 시민투표캠페인 과정에서 제공되는 정보와 상황에 의해 영향을 받아 투표한다.

둘째, 시민투표는 시민이 미리 정해진 질문에 응답하는 것이다. 시민은 미리 정해진 해결책 중에서 선택해야 한다. 이 점에서 시민투표는 스스로 의견을 창안해 제시할 수 있는 앙케트와 다르다. 시민투표에서 응답은 흔히 ?찬성? · ?반대? · 기권뿐이다. 물론, 응답의 범위가 다소 확장될 수 있다. 예컨대, 스위스에서는 의회가 발안(projct)에 대한 대안(contre-projet)을 만들어 발안과 함께 투표에 회부할 수 있다.

셋째, 시민투표의 대상은 원칙적으로 인사문제가 아닌 공적 쟁점이다. 선거가 대표를 뽑는 것이라면, 시민투표는 공적 쟁점에 대한 시민의 의사를 결정하는 것이다. 그러나 실제에 있어서 양자의 구별이 절대적인 것은 아니다. 예컨대, 시민투표에서 거부당한 대표가 책임을 지고 권좌에서 물러나는 경우가 있으며, 주민소환을 확정짓기 위해서 시민투표가 실시되는 경우도 있다.

넷째, 시민투표는 공적 의사결정과정에서 시민이 참여하는 것이다. 그러나 시민투표가 반드시 의사결정 자체를 의미하는 것은 아니다. 자문적 시민투표(referendum consultatif)는 정부평가의 요소만 내포하며, 방향제시적 시민투표(referendum orientatif)는 정부가 일정한 범위 내에서 정책수단을 선택하도록 기본적 방향을 제시하는 데 그치며, 오로지 의사결정적 시민투표(referendum decisionnel)만 직접적으로 법적 구속력을 갖는다.

## 2) 국민투표와 주민투표

국민투표는 전국적으로 실시되는 시민투표를 의미하고, 주민투표는 지방에서 지방주민에게 관련된 쟁점에 대해 실시되는 시민투표를 의미한다. 지방분권적인 나라일수록 주민투표의 실시에 유리하다. 주민투표가 중요한 역할을 수행하려면, 무엇보다도 지방이 상당한 수준의 자치권을 향유해야 한다. 그러므로 주민투표가 세계에서 가장 오래된 연방국가인 스위스와 미국에서 가장 활발하게 실시되어 온 것은 놀라운 일이 아니다. 반면에 중앙집권성이 강한 단방국가에서는 지방이 매우 제한된 자치권만 누리기 때문에, 주민투표가 매우 한정된 영역에서만 시행된다. 예를 들면, 프랑스에서는 최근까지 코뮌들의 통합에 관련된 문제에 대해서만 주민투표가 허용되었다. 1980년대의 대대적인 지방분권화 개혁을 거친 후 1992년 2월부터 비로소 지방의회의 자치권에 관한 문제에 대해서도 지방의회의 발의로 주민투표가 실시할 수 있게 되었다. 일본에서도 최근까지 지방자치특별법(하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법)의 제정에 관련된 주민투표와 의회의 해산 및 단체장·의원 등의 해직청구에 따른 주민투표만 법으로 인정되었다. 물론, 환경문제 등에 대한 주민의 의견을 묻는 주민투표가 조례에 근거하여 일부 지방공공단체들에서 실시되어 왔지만, 법적 구속력이 없는 데다가 주민발안에 의한 주민투표조례를 제정하려는 노력이 의회의 반대로 번번이 무산되었다. 이에 최근 일본열도를 ?분권형 사회?로 개조하려는 취지의 지방분권특별법 제정을 계기로 주민투표의 확고한 법적 기반을 마련하기 위해 주민투표입법포럼이 결성되고 ?주민투표에 관한 특별조치법?의 제정을 추진 중이다(권순복, 2000: 35-38). 가장 작은 지방에서 직접민주주의가 가장 적절히 충실하게 실현될 수 있다는 것은 의심할 나위가 없다. 예컨대, 2,000여만 명의 캘리포니아 주에서 주민투표에 회부되는 사안들은 국가 수준의 국민투표에 회부되는 사안들과 크게 다르지 않다. 그러나 코뮌 수준에서는 토지이용계획·도시재개발·운동장 건설 등 과 같이 일상생활과 밀접히 관련된 덜 복잡하고 구체적인 문제들이 주민투표에 회부된다. 더구나, 소규모 지방에서는 일반적으로 당파적 분열이 덜 심하다(Hamon, 1995: 18). 따라서 주민투표에서 정당정치와 독립된 의견을 형성하는 데 훨씬 유리하다. 직접민주주의가 국가적 수준에서 시행되기 이전에 먼저 칸톤과 코뮌 수준에서 발전했던 스위스의 사례는 주민투표가 주민을 교육시키는 일종의 학교 역할을 수행함을 시사한다(Hamon, 1995: 18-19). 그렇다고 해서, 주민투표가 언제나 지방 내부의 문제만 다루는 것은 아니다. 주민투표가 지방자치권의 일부를 이루는 영역에서 국가권력에 영향을 미치는 수단으로 이용될 수도 있다. 1982년 미국의 주 및 지방 수준에서 미·소의 핵무기 동결에 대해 치러진 자문적 성격의 수많은 주민투표들이 그 예들이다. 이런 주민투표가 반드시 부당한 것이라고 단정할 수는 없다. 지방은 종종 자치권을 벗어나서 자신의 이익을 방어하려는 주민투표를 실시한다. 예컨대, 핵발전소 입지선정이나 대도시의 지위 등은 자치권의 범위를 벗어나는 사안들일지라도 지방의 이익과 직결된 것들로서 주민투표의 대상이 될 수 있다. 이와 관련하여, 우리 나라 지방자치법

제13조 2에서 지방자치단체의 폐지·분합을 원래 국가의 조직권에 속하는 사항으로서 지방사무가 아니지만 주민투표의 대상으로 규정한 것은 법률로써 특별히 주민의 의사에 따르게 하려는 취지로 이해될 수 있다(이기우, 1996: 90).

### 3) 시민투표의 유형

투표를 요구하는 주체가 누구인가에 따라 시민투표를 다음 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

① **정부통제의 시민투표**: 의회의 다수나 대통령 또는 행정부(집행부)의 수장이 시민투표 실시 여부에 대한 결정권을 가지며, 시민투표에 회부할 내용과 문안을 결정한다.

② **의무적 시민투표**: 의무적 시민투표는 헌법규정이 헌법개정·일반법률·재정·국제문제 등과 같은 특정 사안을 투표에 부쳐 시민의 승인을 받도록 요구하는 경우에 실시되는 시민투표이다. 이 경우에 정부는 투표에 붙일 내용과 문안을 작성하여 반드시 시민투표에 붙여야 한다.

③ **선택적 시민투표**: 선택적 시민투표는 일정 수의 유권자들이 특정 정부 조치에 대해 효력 발생 전후에 법률에 보장된 투표 요구권을 행사하는 경우에 실시되는 시민투표이다. 그러므로 정부의 조치가 시민투표에 붙여질 것인지 여부는 시민의 선택에 달려 있다.

④ **시민발안에 따른 시민투표**: 시민발안에 따른 시민투표는 일정 수의 투표자들에게 그들이 제안한 특정 쟁점에 대해서 투표를 요구할 수 있는 권한이 주어진 경우에 실시되는 시민투표이다. 이 경우에 일정 수의 투표자들은 투표에 부쳐질 제안의 내용과 문안을 결정한다.

대다수 국가들에서는 정부 통제의 시민투표만 인정된다. 이 경우에 직접민주주의의 의미와 활용은 크게 제한될 수밖에 없다. 투표에 부쳐질 쟁점을 제시하는 권한이 오직 정부의 재량에 맡겨질 때, 시민투표는 행정부(집행부)나 의회의 정책에 대한 지지를 확보하는 수단으로 이용되는 경향이 있다. 의무적 시민투표·선택적 시민투표·시민발안에 따른 시민투표는 정부 통제의 시민투표와 근본적으로 다르다. 정부통제의 시민투표는 정부정책에 대한 시민의 지지를 확보하려는 것인 데 비해, 의무적 시민투표·선택적 시민투표·시민발안에 따른 시민투표는 모두 시민 주도로 정부정책에 제한을 가하거나 수정하려는 것이다. 헌법적 시민투표에서는 시민의 의사가 정부정책과 일치하는 경우가 일반적이다. 그러나 시민은 때로 정부정책에 이의를 제기할 수 있다. 정부정책에 이의가 있는 시민은 선택적 시민투표로 도전할 수 있다. 한 걸음 더 나아가 시민은 자신들이 직접 제시한 안건을 투표로 결정하는 시민발안으로 대의민주제를 적극적으로 수정할 수도 있다. **시민발안에 의한 시민투표제를 채택하는 나라는 오직 스위스와 이탈리아와 미국의 주들뿐이다.** 시민발안에 의한 시민투표는 예외적인 경우를 제외하고는 당국에 의해 금지되지 않는다. 시민발안에 의한 시민투표는 다시 다음 세 가지로 세분된다.

㉠ **비토시민투표(suspensive referendum: veto referendum)**: 비토시민투표는 의회에서 의결되었지만 아직 시행되지 않는 법률에 대해 일정 수의 유권자들의 요구로 실시되는 시민투표를 말한다. 시민투표에서 거부된 법률은 효력을 상실한다. 대표적인 사례로서 스위스의 연방 수준에서 유권자 5만 명의 서명으로 요구되는 법률시민투표를 들 수 있다.

㉡ **폐지시민투표(abrogative referendum)**: 폐지시민투표는 이미 확정되어 시행 중인 법률에 대해 일정 기간이 지난 후에 일정 수 유권자들의 요구로 실시되는 시민투표를 말한다. 이탈리아 헌법은 폐지시민투표를 요구할 수 있는 최소 서명자 수를 50만 명으로 정하고 있다. 1974년 구교도들이 세속적 자유주의 이혼법을 폐지하기 위해 폐지시민투표를 이용한 바 있다.

㉢ **제안시민투표(propositive referendum)**: 제안시민투표는 시민이 직접 작성했거나 적어도 기본 방향을 정한 법안을 채택하기 위해 실시하는 시민투표를 말한다. 제안시민투표는 시민이 발의자일 뿐만 아니라 발안을 직접 작성자라는 점에서도 위의 두 시민투표들과 다르다. 스위스와 미국의 주들에서 시민발안으로 발의되어 실시되는 시

민투표들이 이 범주에 속한다. 스위스의 연방 수준에서는 일반 법률이 아닌 헌법 영역에서만 제안시민투표가 인정된다. 이 때 필요한 서명자 수는 10만 명이다. 비토시민투표와 폐지시민투표가 공권력에 제동을 거는 역할을 수행한다면, 제안시민투표는 의회나 정부가 원치 않거나 제기하기 어려운 개혁법안을 제시하는 일종의 침(針)과 같은 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 이 밖에 스위스의 칸톤 및 코핀과 미국의 많은 주 및 지방은 일정 금액 이상의 정부지출이 소요되는 사업을 수행하려는 경우에 반드시 시민투표를 거쳐야 하는 이른바 재정시민투표(financial referendum) 제도를 채택하고 있다.

### 3. 시민투표의 기능

시민투표는 민주주의적 정치과정에서 적어도 다섯 가지 기능, 즉 정당화·시민통제·시민교육·중재·신임투표의 기능을 수행한다.

#### 1) 정당화기능 시민투표는 정당화의 기능을 수행한다.

시민투표를 통한 의사결정은 선출된 대표들이나 임명된 공무원들이 내린 결정보다 훨씬 강력한 정통성을 부여받는다. 민주주의 정체에서 정통성의 기반은 시민의 동의이다. 따라서 시민투표에 의한 시민의 직접 결정은 선출된 대표들에 의해 내려진 간접적 결정이 도달할 수 없는 정통성을 지닌다. 그러나 이런 관점을 견지하는 것이 모든 결정을 시민의 직접 투표로 내려야 한다는 것을 뜻하지 않는다. 또, 이 입장은 시민투표에 의해 내려진 결정이 선출된 대표들에 의해 내려진 결정보다 더 현명하다고 가정하는 것도 아니다. 이 관점은 단지 대의민주주의가 매우 중대한 결정을 최대의 정통성을 갖는 결정을 내리기 위해서는 시민투표에 회부하는 방법이 있음을 인정하는 것이다. 현실적으로 모든 결정을 시민투표로 해결할 수는 없다. 따라서 일상적이고 덜 중요한 결정은 임명된 공무원들이 내리고, 비교적 중요한 결정은 선출된 대표들이 내리되, 매우 중요한 결정은 시민투표에 부치는 방안이 강구될 수 있다. 그래서 기본적 정치질서를 규정하는 헌법은 일반적으로 의무적 시민투표의 대상이 된다. 스위스의 연방과 칸톤의 헌법, 미국의 델라웨어 주를 제외한 모든 주의 헌법은 개정을 위해 반드시 시민투표를 거쳐야 한다. 헌법에 포함되는 사항이 아니라고 할지라도 국제조약에 권한이양, 군사동맹조약 체결, 영토의 변경 등과 같이 중대한 사안은 반드시 시민투표를 거치게 할 수 있다. 또한, 법률과 조례를 비롯해 시민에게 중대한 영향을 미치는 사항을 선택적으로 시민투표에 회부하도록 할 수 있다.

#### 2) 시민통제기능

시민투표는 시민에게 의회나 행정부(집행부)의 행위에 대해 반대할 수 있는 기회를 줌으로써 공권력에 대한 시민통제기능을 수행한다. 시민투표의 시민통제기능은 시민투표의 발의권이 행정부(집행부)에 의해 독점되지 않을 때 활발히 작동된다. 이를테면, 시민투표의 시민통제기능은 의회의 소수집단, 특히 시민의 일정 수가 시민투표를 발의할 수 있을 때 최대한 발휘된다. 시민발안에 따른 시민투표는 정부권력에 대한 가장 유력한 정부통제 수단이다. 시민투표가 시민통제의 수단으로 작용한 것은 비교적 최근의 현상이지만, 정부권력의 대항력으로서 시민투표의 이념은 18세기에 나타났다. 역사상 가장 열렬한 직접참여론자였던 루소(J.J. Rousseau)는 주권자인 시민에 의해 비준되지 않은 법은 법이 아니라는 입장을 견지했다.

#### 3) 시민교육기능

시민투표는 시민을 공적 결정에 대한 관심을 환기하고 정보를 제공하며 직접 참여케 하여 시민의 잠재적 덕성을 계발하는 시민교육기능을 수행한다. 시민투표는 시민을 사사로운 관심에서 벗어나 공적 대화의 광장에 참여하게 함으로써 공공정신을 기르는 기회를 제공하는 유력한 수단이다. 민주주의론자들은 직접참여의 가장 중요한 장점인 시민교육기능이 지방 수준에서 가장 효과적으로 발휘된다고 강조해 왔다. 일찍이 루소가 인간은 자유롭기 위해서

강제된다고 말한 것은 소규모 지역사회 공동체에서의 참여경험을 통해 강제로 공공정신을 교육받는다는 의미로 해석된다. J. S. 밀 역시 지방 수준에서의 참여를 부정한 채 국가 수준에서만 참여를 인정하는 것은 공허하며, 민주정치는 지방 수준에서의 참여를 통해 배우는 것이라고 강조하였다. 같은 맥락에서 하몬(Hamon, 1995: 18)은 스위스의 칸톤과 코뮌 수준에서 실시되는 주민투표가 주민을 민주시민으로 양성하는 학교의 역할을 수행한다고 평가했다.

#### 4) 중재기능

시민투표는 수임자(受任者)들 간의 갈등을 해결하는 중재기능을 수행한다. 모든 권력은 인민으로부터 나온다?는 민주주의 공리를 받아들인다면, 수임자들이 특정 쟁점에 대해 심각한 갈등을 빚는 경우에 최종 판단을 시민에게서 구하는 것이 논리적이다. 1919년 독일의 바이마르 공화국헌법은 시민투표의 중재기능을 상정하여연방의회와 대통령 간, 그리고 연방의회의 상원과 하원 사이에 심각하게 대립하는 경우에 대통령이 제정 중인 법안을 국민투표에 부칠 수 있도록 규정한 바 있다. 같은 논리에서 단체장과 지방의회의 갈등, 이익집단들 간의 갈등 등을 해결하는 수단으로서 시민투표가 활용될 수 있을 것이다.

#### 5) 신임투표기능

시민투표는 때로 신임투표기능을 수행한다. 일부 헌법들은 국가수반이 정치적 신임을 묻는 시민투표를 실시할 가능성을 열어 놓고 있다. 예컨대, 프랑스에서는 대통령이 발의한 국민투표가 이론적으로는 법안을 대상으로 한 것 일지라도 사실상 이를 발의한 대통령에 대한 신임 여부를 묻는 기회가 된다. 1969년 드골 대통령이 국민투표의 결과에 책임지고 대통령직에서 물러난 것이 그 첫 사례이다.

### V. 주민투표제의 주요 쟁점

앞으로 제정될 주민투표법에 포함될 주요 내용을 1996년 9월 이해찬 의원 등 9인에 의해 제출된 민주당의 주민투표법안에서 필자가 의견을 달리하는 사항들을 중심으로 논의하기 전에 먼저 주민투표제도의 입법형식에 대한 필자의 입장에서 밝히고자 한다.

1. 주민투표제 입법의 법률위임을 조례위임으로 지방자치법 제13조의 2는 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여 따로 법률로 정한다고 규정하여 주민투표제도의 입법형식을 법률로 국한시키고 있다. 그러나 이미 이기우(2000: 43-44) 교수가 적절히 지적한 바와 같이, 주민투표의 그 영향은 대부분 당해 지방자치단체에 국한되므로 국회에서 법률로 정할 것이 아니라 당해 지방의회로 하여금 조례로 정하게 하는 것이 순리일 뿐만 아니라 지방자치의 정신에도 부합한다. 앞서 주민투표제를 실시해 온 스위스의 칸톤과 코뮌, 미국의 주와 지방이 제각기 주민투표제도를 자치법규로 규정하고 있음을 참고할 필요가 있다.

#### 2. 주민투표의 발의자

지방자치법 제13조의 2는 주민투표의 발의자로 지방자치단체의 장만 규정하고 있다. 1994년 7월 11일 황윤기 의원 등 3인이 제안한 민자당안은 지방자치법과 마찬가지로 주민투표의 발의자를 지방자치단체의 장으로 국한하였다. 그러나 1994년 7월 6일 조세형 의원 등 14인이 제안한 민주당안과 1996년 9월 20일 이해찬 의원 등 9명이 제안한 민주당안은 지방자치단체의 장뿐만 아니라 지방의회와 주민도 발의권자로 인정하였다. 다만, 지방의회는 재적의원 과반수의 의결로, 주민대표자는 유권자의 5분의 1 이상의 연서로 주민투표의 실시를 청구할 수 있도록 규정하였다. 주민투표의 발의권을 지방자치단체의 장에게 독점시키는 것은 주민의 능동적 참여를 제약함으로써 주민투표의 가치와 기능을 크게 손상시킨다. 게다가, 지방자치단체장의 발의권 독점은 기관분립형 정부형태에서 지방자치단체

장이 지방의회를 무력화시킬 수단을 제공한다는 점에서 악용의 소지가 있다. 그러므로 지방자치단체장과 더불어 지방의회와 주민을 발의권자로 인정하는 것이 바람직하다. 다만, 민주당안에서 주민발의가 유권자의 5분의 1이상의 연서로 가능하도록 한 것은 재고되어야 한다. 우리 나라 지방자치단체의 주민 수는 군의 경우에 적어야 4~5만 명, 광역시는 수백 만 명, 서울특별시는 천만 명에 달하여, 이들 중 투표권이 있는 자의 수를 주민 수의 절반만 잡는다고 하더라도 주민투표를 발의하기 위해 5천 명에서 백만 명에 달하는 서명을 받아야 한다. 이것은 주민발의를 지나치게 제약한다. 이 기준이 채택되는 경우, 특히 대도시에서 주민발의로 주민투표가 실시될 가능성은 희박하다. 주민투표제도를 채택하고 있는 미국 주들의 경우에는 직전 총선에 참여한 투표자의 평균 5%(주에 따라 최저 2%에서 최고 15%까지)의 연서로 주민투표를 발의할 수 있다(Butler & Ranney, 1994: 226). 가령, 직전 총선의 투표율을 50%로 잡는다면, 미국의 주들에서 주민투표를 요구하는데 필요한 서명자의 비율은 유권자의 2.5%에 불과하다. 민주당안의 8분의 1에 불과하다. 스위스 칸톤의 경우에는 헌법이나 법률의 개정을 위한 시민발안에 따른 시민투표를 요구하는 데 필요한 서명자 수는 보통 몇 천 명 정도이고 최고 1만2천 명이다. 심지어 옅발덴·니드발덴·글라루스·압펜젤 내륙 칸톤은 단 1명의 유권자가 시민발안에 따른 시민투표를 요구할 수 있다. 미국의 주들과 스위스 칸톤의 경우와 비교할 때 민주당안이 제시하고 있는 서명자 수는 지나치게 높다. 필자의 판단으로는 주민투표를 요구하는데 필요한 서명자 수를 지방자치단체의 인구규모에 따라 달리 정하는 것이 바람직하다고 본다. 예컨대, 인구 10만 명 이하의 유권자 5천 명, 인구 10만 명 이상 30만 명 이하의 유권자 8천 명, 인구 30만 명 이상 50만 명 이하의 유권자 1만3천 명, 인구 50만 명 이상 100만 명 이하의 2만명, 인구 100만 명 이상 400만 명 이하의 유권자 3만 명, 그리고 인구 400만 명 이상은 유권자 5만 명의 연서로 주민투표를 요구할 수 있도록 할 수 있을 것이다.

### 3. 서명을 받는 주체

민주당안은 서명을 받는 주체를 주민대표자라고 호칭하면서도 구체적으로 정의하지 않고 있다. 민주당안이 지칭하는 주민대표자는 최초의 주민투표 발의자를 의미하는 것으로 짐작된다. 주민투표 발의자가 직접 서명을 받는 것이 일반적이지만, 서명 받는 일을 전문업체에 맡기는 경우의 문제이다. 실제로 미국에서는 서명을 받아주는 전문업체들이 활동 중이다. 주민투표법은 서명 받는 일이 상업화할 위험성에 대한 적절한 대비책을 마련해둘 필요가 있다. 흔치는 않지만 서명 받는 일을 행정부가 처리하는 경우도 있다. 독일의 바이마르 공화국 시절에 시청에서 서명을 받은 일이 있다. 이 방식은 서명자의 신원을 확인하는 데는 용이하지만, 열성적으로 서명을 받으러 다니려는 사람들을 제약하는 등의 문제점이 있다.

### 4. 주민투표의 대상

지방자치법 제13조의 2는 주민투표의 대상으로 ?지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항?을 규정하고 있다. 민주당안은 지방자치법 제13조의 2가 정한 주민투표의 대상을 그대로 수용하면서, 추가적으로 주민투표에 부칠 수 없는 사항으로 ?법률위반사항, 지방자치단체의 권한을 넘어서는 사항, 재판 중인 사항?을 제시하고 있다. 민주당안에서 주민투표에 회부할 수 없도록 제한한 ?지방자치단체의 권한을 넘어서는 사항?에 대해 한가지 언급해 둘 점이 있다. 주민투표로 결정할 수 있는 사항을 자치사무에 한정하는 것이 때로 비현실적일 수 있다. 지방자치단체의 권한을 넘어서는 사항일지라도 자신의 이익을 옹호하기 위하여 자문적·선언적 성격의 주민투표가 실시되는 수 있다. 이런 성격의 주민투표를 자치권의 범위를 넘어서는 것이라 하여 일체 인정하지 않는 것은 주민투표의 정치적 역할을 지나치게 제한하는 것이다. 스위스에서 주민투표의 대상에 전혀 제한을 두지 않는 것은 참고할 가치가 있다. 최근 일본의 주민투표입법포럼이 제시한 법안 역시 주민투표의 대상이 되는 사항에 제한을 두지 않고 있다.

### 5. 투표권자



민주당안은 투표권자를 18세 이상의 주민(대한민국 국민이 아닌 자를 제외한다)으로 규정하고 있다. 민주당안이 투표권자를 18세 이상으로 정한 것은 선거권자가 연령이 20세 이상인 점을 감안할 때 진보적인 측면이 있다고 하겠다. 그러나 18세 이하의 미성년자들에게 투표권 행사를 통해 민주시민으로서의 덕성을 계발할 수 있는 기회를 주는 것은 매우 바람직한 일이다. 최근 일본의 주민투표입법포럼은 미성년자에게도 투표권을 주도록 제안하고 있다. 한편, 민주당안은 대한민국 국민이 아닌 자에게 투표권을 주지 말도록 규정하고 있다. 이 규정은 일정 기간(예: 6개월) 거주한 외국인 주민에게 투표권을 주는 것으로 고치는 것이 바람직하다. 이렇게 하는 것은 세방화 시대에 지구촌 공동체로 나아가는 작은 시도가 될 것이다.

## 6. 주민투표 결과의 효력

민주당안은 주민투표는 투표실시지역 투표권자 과반수의 투표와 유효투표의 과반수를 얻은 경우에 확정된다?고 규정하고 있다. 투표권자 과반수가 투표에 참여한 경우에만 주민투표를 유효한 것으로 규정한 민주당안은 의사정족수를 지나치게 높게 잡은 것으로 판단된다. 스위스의 경우에 국민투표의 평균 참여율이 40%대에 이르고, 주민투표의 경우에는 이보다 더 낮다. 이런 현상은 미국의 경우에도 비슷하다. 미국과 스위스의 경우에 선거 투표율보다 시민투표 투표율이 10~15% 정도 낮은 게 보통인 것을 감안할 때 우리 나라에서 주민투표제도가 도입되어 실시될 경우에 ?유권자 과반수 참여? 기준을 충족시키는 주민투표를 기대하기는 매우 어려운 것으로 예측된다. 필자는 이 의사정족수 기준을 없애고 일본의 주민투표포럼이 제안하는 것처럼 ?투표권자 3분의 1 이상을 얻은 경우?나 아예 스위스처럼 단순 다수결로 주민투표의 결과를 확정짓는 것이 어떨까 생각한다. 7. 선거운동의 규제 민주당안은 투표운동 규제에 관한 많은 규정들을 포함하고 있다. 8. 주민발안에 의한 주민투표제의 도입 민주당안은 주민발안에 의한 주민투표제의 도입을 고려하지 않고 있다. 직접민주주의의 꽃은 주민발안에 의한 주민투표라고 하겠다. 선진적 주민투표법을 제정하기 위해서는 주민발안에 의한 주민투표의 절차를 반드시 마련해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강천석 외. (1994). [지방경영시대]. 서울: 조선일보사.
- 권순복. (2000). 일본에서는 ?주민투표에 관한 특별조치법? 제정이 추진되고 있다. [자치행정]. 8월호. 35-38.
- 안성호. (1995). [한국지방자치론]. 서울: 대영문화사.
- 오영석·김상묵. (1998). 민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제. 「한국지방자치학회보」. 10(3): 45-61.
- 이기우. (1996). [지방자치이론]. 서울: 학현사.
- 이기우. (2000). 방치된 주민투표법의 제정을 촉구. [자치행정]. 8월호. 41-44.
- 이해찬 외. (1996). [주민투표법안].  
<http://na6500.assembly.go.kr/cgi-bin/sublist?BILLNO=150112>
- 윤명선. (1996). 대의제와 시민참여: 미국의 시민참여제도를 중심으로. [공법연구]. 24(3): 19-48.
- Alaska Division of Elections. (1999). Initiative, Referendum and Recall Information.
- Barber, B. (1984). Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age. Berkely: University of California Press.
- Box, R. C. (1998). Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century. London: Sage.
- Butler, D. & A. Ranney (eds). (1994). Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Catt, H. (1996). The Other Democratic Experiment: New Zealand's Experience with Citizens' Initiated Referendum. Political Science. 48(1). 29-47.
- Cronin, T. E. (1989). Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dahl, R. (1989). Democracy and its Critics. New Haven: Yale University Press.

- Hafelin, U. (1995). Referendum and Its Control in Switzerland. In Constitutional Justice and Democracy by Referendum. Strasbourg: Council of Europe.
- Hamon, F. (1995). Le referendum: Etude comparative. Paris: L.G.D.J.
- Linder, W. (1998). Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. (2nd ed.). London: Macmillan Press.
- Spragens, T. (1990). Reason and Democracy. Durham: Duke University Press.
- Tsagarousianou, R. et al. (ed.). (1998). Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks. London: Routledge.
- Wagschal, U. (1997). Direct Democracy and Public Policymaking. *Journal of Public Policy*. 17(3): 223-245.

T 정치행정 183 (2003. 6)

주민으로 규정하고 있다. 민주당안이 투표권자를 18세 이상으로 정한 것은 현행 선거권자의 연령이 20세 이상인 점과 비교할 때 진보적이라고 하겠다. 그러나 한 걸음 더 나아가 18세 이하의 미성년자들에게 투표권 행사를 통해 민주시민으로서의 덕성을 개발할 수 있는 기회를 주는 것은 더욱 바람직한 일이다. 최근 일본의 주민투표입법포럼은 미성년자에게도 투표권을 주도록 제안하고 있다.

민주당안은 대한민국 국민이 아닌 자에게 투표권을 주지 말도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정을 일정 기간(예: 1년) 거주한 외국인 주민에게 투표권을 주는 것으로 고치는 것이 어떨까 한다. 이렇게 하는 것이 정부정책에 영향을 받는 모든 주민에게 정부의 의사결정에 참여할 기회를 주는 민주주의 원칙에 충실한 것일 뿐만 아니라 세방화(Glocalization)시대에 지구촌공동체의 실현에 기여하는 소중한 시도일 것이기 때문이다.

7) 주민투표 결과의 확정

찬반을 묻는 경우에 주민투표의 결과를 확정하는 여러 가지 방식이 있다. 가장 간단한 방법은 주민투표에 부쳐진 발안에 대해 찬성이 반대보다 많으면 채택하고, 그 반대이면 기각하는 것이다. 이 단순다수결 방식이 가장 널리 사용된다. 스위스와 미국의 주에서도 이 방식을 택하고 있다. 단순다수결 방식은 간단하고 쉽게 이해된다는 장점이 있지만, 중대한 결정이 소수의 시민에 의해 결정될 수 있다는 단점이 있다. 그래서 최소 참여율 요건이나 이중다수(二重多數)의 요건 등을 요구하기도 한다. 그러나 이런 요건이 부가되면, 기존의 별거나 현상(現狀)을 유지하고 의회의 입지와 발의권을 강

화하게 된다.

민주당안은 "주민투표는 투표실시지역 투표권자 과반수의 투표와 유효투표의 과반수를 얻은 경우에 확정된다"고 규정하고 있다. 투표권자 과반수가 투표에 참여한 경우에만 주민투표를 유효한 것으로 규정한 민주당안은 의사정족수를 지나치게 높게 잡은 것으로 판단된다. 스위스의 경우에 국민투표의 평균 참여율이 40%대에 머물고, 주민투표의 경우에는 이보다 더 낮다.

이런 현상은 미국의 경우에도 비슷하다. 게다가, 일반적으로 주민투표 참여율이 선거 참여율보다 낮은 것을 감안할 때, 앞으로 우리나라에 주민투표제도가 도입되는 경우에 '유권자 과반수 참여' 기준을 충족시키지 못하는 예가 속출할 것이 우려된다. 물론, 미국의 일부 주들처럼 대표들을 뽑는 선거일에 주민투표를 실시하면 이런 문제가 어느 정도 해소될 수 있으나 낙관할 수는 없다.

근래 우리 나라의 지방선거 투표율이 50%는 고사하고 20%대, 심지어 10%에도 미달한 경우도 있다. 더구나 주민투표가 요구된 시점이 선거 시점과 일치하지 않을 경우에는 선거일까지 주민투표를 연기해야 하는 문제점이 발생한다. 따라서 필자는 이 의사정족수 기준을 없애고 일본의 주민투표포럼이 제안하는 것처럼 '투표권자 3분의 1 이상을 얻은 경우'나 이에 스위스처럼 단순다수결로 주민투표의 결과를 확정짓는 것이 바람직하지 않은가 한다.

# 주민소환제도의 의의와 쟁점

주민소환이란 지방의회나 지방의원, 지방자치단체의 장, 지방자치단체의 공무원을 임기 전에 해산 혹은 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 일본의 경우 주민은 지방의회의 해산청구, 의원의 해직청구, 지방자치단체장의 해직청구, 주요 공무원의 해직청구 등의 주민소환권을 인정하고 있다.



이 기 우

독일 Muenster Univ(법학박사) / 지방자치법  
현) 한국지방자치학회 상임이사  
시민자치정책센터 대표  
인하대 사회교육학과 교수

## I. 주민소환의 의의

지방분권이 시대적인 과제로 요구되고 노무현 정부에서 이를 강력히 추진하고자 하는 의지를 보이고 있다. 국가의 기능회복을 위해서는 분권화가 불가피하게 요구된다. 이에 병행하여 지방자치단체의 자치역량을 강화하여 분권화된 권력이 적정하게 행사되도록 하는 것이 필요하다. 지방권력이 부패하거나 무능하게 될 경우에 주민들이 직접적으로 통제할 수 있는 제도중의 하나로 주민소환제도를 들 수 있다.

주민소환이란 지방의회나 지방의원, 지방자치단체의 장, 지방자치단체의 공무원을 임기 전에 해산 혹은 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 주민투표가 지방자치단체의 개별적인 지방정책에 대한 것이라고 한다면 주민

소환은 지방자치단체의 인사에 관한 것이라는 측면에서 구분된다. 전자가 개별적인 정책사안에 대한 평가인데 비하여 후자는 총체적인 평가라는 점에 차이가 있다. 또한 지방선거가 지방주민이 지방공직자를 적극적으로 선임하는 제도임에 비하여 주민소환은 소극적으로 일정한 지방공무원을 그 임기 전에 그 직책을 박탈하는 제도이다. 이러한 점에서 주민소환은 지방공직자에 대한 주민에 의한 불신임제도라고 볼 수 있다.

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 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 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 공식적으로부터 해직시킴으로써 통제할 수단을 가져야 한다. 지방주민들이 선거를 통하여 지방공직자에게 민주적인 정당성을 부여할 수 있다면 민주적인 정당성을 배반하는 지방공직자를 공식적으로부터 해임할 수도 있어야 한다.

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. 얼마 전에 지방자치단체의 부단체장을 국가적으로 하고 지방자치단체장에 대한 서면경고제, 대집행제도의 확대 등을 입법화하려고 했던 행정자치부

의 시도가 그 단적인 예라고 볼 수 있다.

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 위험성을 배제하고 주민통제의 원리를 극대화할 수 있는 방향에서 제도가 정비되어야 한다.

## II. 외국의 입법례

일본의 경우를 살펴보면 주민은 지방의회의 해산청구, 의원의 해직청구, 지방자치단체장의 해직청구, 주요 공무원의 해직청구 등의 주민소환권을 인정하고 있다.

미국의 경우도 대부분의 지방자치단체에서 주민소환제도를 채택하고 있다. 주민소환이 실제 행사되어 공직자의 직위를 박탈하는 경우도 있지만 주민소환제도를 보장해 줌으로써 직권의 남용을 방지하는 심리적인 효과를 거두는 기능을 한다. 즉 사후 교정적인 효과보다는 사전 예방적인 의미가 더 크다고 볼 수 있다.

미국 샌디에고시의 경우 모든 공직자는 취임

6개월이 지나면 주민소환의 대상이 될 수 있다. 주민소환은 선거구 유권자의 15%이상의 동의를 얻어 시의회에 청원하도록 되어 있다. 요건을 갖춘 소환청원서가 시의회에 접수되면 원칙적으로 60일 이내에 소환투표가 실시된다. 소환투표를 실시할 때는 후임 후보자에 대한 투표를 동시에 하도록 되어 있다. 소환에 찬성하는 투표가 과반수이면 후임자 후보 중에서 다수득표자가 그 직을 승계한다.

독일의 경우는 바이마르 공화국 당시에 일부의 주에서 지방의회에 대한 주민소환을 인정한 적이 있었으나 나치정권 이후에 폐지되었다. 제2차 세계대전 이후의 지방자치법 정비과정에서 지방의회에 의한 지방자치단체의 집행기관에 대한 해직제도를 인정하고 있다. 1990년대에 들어 참여정책의 확대로 대부분의 주에서 주민소환제도를 도입하였다. 예컨대 1994년에 개정된 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법 제 49조의 a는 다음과 같이 지방자치단체의 장에 대한 소환제도를 규정하고 있다.

제1항 : 직선 시장은 주민에 의하여 임기 전에 해임될 수 있다. 소환절차의 개시를 위해서는 재적 지방의회의원 과반수의 발의가 있어야 하며 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결하여야 한다. 지방의회에서 발의와 의결사이에는 최소한 2주 이상의 기간을 두어야 한다.

소환절차의 개시에 대한 의안은 토론 없이 기명으로 표결한다. 시장은 유권자 25%이상의 참여와 과반수의 찬성으로 소환 받는 경우에 해임된다. 그 밖의 절차에 대해서는 지방선거법이 준용된다. 시장은 선거관리위원회가 소환을 확인한 날이 경과함으로써 그 직위를 상실

한다. 지방의회가 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 요구하는 경우에 감독관청은 소환절차가 진행되는 동안 시장의 업무수행의 정지를 명할 수 있다.

제2항 : 지방의회에 의하여 선출된 시장은 지방의회에 의하여 소환될 수 있다. 소환은 재적의원 과반수의 찬성으로 발의된다. 소환의 발의와 의회의 회의간에는 최소한 6주간의 기간이 있어야 한다. 발의에 대해서는 토론없이 기명으로 투표한다. 소환의 의결에는 재적의원 2/3 이상의 찬성을 요한다. 후임자는 6개월 이내에 선출되어야 한다. 다만 잔여임기가 9개월 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

## III. 주민소환제도의 도입에 있어서 쟁점

주민소환제도를 구체적으로 어떻게 입법화할 것인지에 대해서는 여러 가지 대안이 나올 수 있다. 각국의 입법례를 참조하여 우리 실정에 맞게 제도화할 수 있을 것이다.

### 1. 주민소환의 대상

주민소환제도는 원칙적으로 선거직 공무원에 한하여 인정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 그 밖의 공무원에 대해서는 법률상의 징계수단이나 법적인 대응수단이 보장되어 있고 지방자치단체장이 책임을 지고 있기 때문이다. 이에 소환의 대상으로는 지방자치단체장, 지방의원, 교육감, 교육위원 등을 포함하는 것이 바람직하다. 또한 공직자에 대한 소환이 너무 빈번하

게 실시되는 경우에 행정의 계속성을 보장하기 어렵기 때문에 취임 후 6개월간은 주민소환을 할 수 없도록 제한을 하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 주민소환의 발의

1) 지방자치단체장과 교육감에 대한 소환의 발의  
지방자치단체의 장과 교육감에 대한 주민소환의 발의는 지방의회(교육감에 대해서는 교육위원회)에 의한 방식과 일정한 숫자의 주민에 의한 방식이 있을 수 있다. 지방의회의 대표자로서의 지위를 인정하면서도 주민의 직접성을 보장하기 위하여 양 방법을 모두 다 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 주민이 발의하는 경우에는 유권자 숫자의 10% 내지 20% 정도의 범위 내에서 서명을 요하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

발의요건을 지나치게 완화하는 경우에 정치적인 불안정이 초래될 수 있다. 반대로 지나치게 엄격하면 주민소환제도는 유명무실하게 된다. 또한 지방자치단체의 규모가 큰 경우에는 소환의 서명비율을 낮추어야 하며 반대로 지방자치단체의 규모가 작을 때는 반대로 하여야 한다. 지방의회가 지방자치단체장에 대한 주민소환을 발의하는 경우에는 지방의회의원 재적 과반수의 연명으로 발의하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

지방의회의원(교육위원)에 의한 지방자치단체장(교육감)의 소환은 엄밀한 의미에서 주민소환은 아니고 일종의 지방자치단체장에 대한 지방의회(교육위원회)의 불신임이라고 볼 수 있다. 다만 일반적인 불신임과는 달리 지방의

회의 의결만으로 그 효과가 발생하는 것이 아니라 주민에 의한 불신임 투표를 추가적으로 요한다는 점에서 주민소환에 접근한다. 지방자치단체장에 의한 지방의원의 소환제도를 동시에 인정함으로써 지방자치단체장과 지방의회간의 극단적인 갈등을 주민들이 직접 해결하도록 한다는 점에서 지방의회에 의한 발의는 바람직하다고 본다. 지방자치단체의 장을 주민이 직선하는 경우에 지방의회의 의결만으로 불신임하는 제도는 문제가 있으나 선출권자인 주민이 소환할 수 있도록 하는 것은 법논리적인 면에서 문제가 없다.

2) 지방의회의원(교육위원)에 대한 소환의 발의  
지방의회의원(교육위원)에 대한 주민소환은 일정 수 이상의 주민이나 당해 지방자치단체의 장이 발의하도록 한다. 주민이 발의하는 경우는 개개의 지방의원에 대한 발의를 하도록 하되 당해 지방의원의 선거구의 유권자 10% 내지 20%의 서명을 얻도록 한다.

지방자치단체장(교육감)에 의한 발의는 지방의원 개개인에 대해 하도록 한다. 전부에 대한 소환은 지방자치단체장에 의한 지방의회의 해산과 유사하나 발의만 지방자치단체장이 하고 그 결정은 주민들이 한다는 점에서 주민소환에 근접한다. 또한 주민소환의 대상이 의원전체가 아니라 개별적인 의원이라는 점에서 지방의회의 해산과 차이가 있다.

지방의회는 주민으로부터 직접적으로 민주적인 정당성을 부여받고 있으므로 지방자치단체의 장이 이를 해산하는 것은 문제가 있으나 지방자치단체의 정당성의 원천인 주민에 의한 지방의원의 소환은 법논리적 문제는 없다.

## 3. 주민소환의 결정요건

주민소환의 결정은 주민들이 발의한 경우, 지방자치단체장이 발의한 경우, 지방의회가 발의한 경우를 묻지 않고 주민들이 찬반의 투표로 결정한다. 다만 의결정족수를 어떻게 할 것인지가 문제되나 선거의 경우보다는 엄격한 요건을 요구하는 것이 바람직하다고 본다.

지방자치단체장에 대한 소환은 지방자치단체의 유권자 1/3 이상의 참여로 과반수의 찬성을 얻은 경우에 주민소환이 결정된 것으로 보는 것이 바람직하다. 지방의회의원의 경우는 당해 의원 선거구의 유권자 1/3 이상의 참여로 과반수의 찬성을 얻은 경우에 소환된 것으로 본다.

선동정치나 감정에 의한 소환을 방지하기 위하여 주민소환의 발의와 투표사이에 일정한 냉각기간을 두도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 발의된 지 30일 이상이 지난 다음에 투표를 하도록 하고 늦어도 60일 이내에는 투표를 하도록 하는 것이 바람직하다.

## 4. 주민소환의 효과

주민소환이 확정된 경우에 그 대상이 된 지방의회의원이나 지방자치단체의 장은 그 직을 상실한다. 후임자의 선출시기에 대해서는 주민소환투표와 동시에 하는 방법과 주민소환의 확정후 별개의 절차로 실시하는 방법이 있다. 전자는 경제적이고 행정계속성의 장점이 있으나 복잡하다. 후자는 반대의 장·단점을 가진다.

끝으로 주민소환제도는 주민의 지방행정과 지방정치에 대한 최종적인 통제수단으로 의미

를 가진다. 하지만 주민소환제도만을 도입한다고 해서 지방행정에 대한 주민통제장치로 충분하다고 볼 수는 없다. 주민소환제도와 더불어 다른 주민참여제도의 정비가 매우 시급하다. 예컨대 주민투표제도, 주민소송제도, 주민배심제도, 지방자치단체의 각종 위원회에 일반주민의 참여보장, 동과 리 단위의 지역공동체의 의견수렴과정에 대한 주민의 참여보장 등 주민참여의 통로를 넓히는 제도적인 장치가 충분히 구비되어야 한다.



# 지방자치법상의 대표민주제와 직접민주제(2)

## — 주민소환제도를 중심으로

천병태/부산대 교수, 한국지방자치연구원장, 법학

주민소환제도에 주눅이 든 유능한 공직자를 우직하고 소극적인 자세로 만들 위험성을 전혀 배제할 수 없다. 풍류의 부패와 무능으로 함께 배도당하는 경우도 있을 것이며, 당리당락에 얽매어 정쟁의 도구로 이용될 소지도 있다. 동시에 이러한 제도는 무사안일의 지방자치를 결과할 수도 있을 것이며 빈번한 선거 풍으로 초래되는 행정부담(물론 인직·물적 소요)이 결국은 주민의 몫이 된다는 단점(demerits) 역시 간과할 수 없는 부분이다. 그렇지만 '구더기 무서워 장 못담근다'면 모든 음식의 맛을 제대로 내게 할 수는 없는 것인가 하는 것이 국민여론임을 잊어서는 안된다.

**우** 리 헌법이 보장하는 '주민자치'는 지방행정을 중앙정부의 간섭없이 주민 자신의 의사에 따라 자주적으로 처리한다는 의미를 가진다. 우리들은 이를 정치적 의미의 자치라 하여, 국가로부터 독립된 법인격을 가진 지역단체를 만들어 그로 하여금 지방행정을 담당하게 하는 '단체자치', 이른바 법률적 의미의 자치와 대등한 위치를 부여한다. 그리하여 지방자치의 개념을 이야기할 때면 으레 주민자치와 단체자치의 두 요소로 이루어진다고 통칭한다.

그렇기 때문에 진정한 의미의 지방자치 실현을 위해서는 국가로부터 독립된 단체를 만들고 그 지역이 일체가 되어 지방행정에 임해야 할 것이므로, '단체자치'는 지방이 중앙의 지배로부터 벗어나 자주적으로 행정을 하기 위한 불가결의 수단이다. 그러나 단체자치의 인정된다고 하여 당연히 지방자치의 완성되는 것은 결코 아니다. 국가로부터 완전히 독립된 지역단체가 존재하더라도 지방자치단체가 담당하는 정치나 행정에 '주민참가'가 충분히 이루어지지 않는다면 주민을 위한 지방행정의 실현이란 도저히 기대하기 어렵기 때문이다. 정말이지 지방자치에는 주민자치와 단체자치

자치권의 두바퀴와 같은 구실을 하는 것이다. 이 두 요소야말로 지방자치 원래의 취지인 만큼, 지방자치의 근거요 갖대가 되는 지방자치법에는 반드시 이를 요소로 하는 제반 제도적 장치 마련되어 있어야만 한다.

### 지방자치의 두 요소, 주민자치와 단체자치

우리 헌법은 국가차원에서 통치구조로 대통령제를 채택하고 국민주권을 빌미로 대통령과 국회의원을 국민으로 하여금 선출하게 하고 있으며, 지방자치법은 헌법정신을 이어받아 단체장과 의원을 주민에 의한 직접선거로 선출하게 하여 이른바 '이원적 대표민주제(二元的 代表民主制)'를 취함으로써 당초부터 우리나라의 실정법은 제정당시부터 직접민주제적 요소를 철저히 배제하고 있다.

물론 주민투표의 경우에는 지난 1994년에 지방자치법의 개정으로 법제화되어 다행스런 일이지는 하지만, 그 내용이나 절차 등을 규정하게 되는 주민투표법의 제정은 아직 요원한 상태에 있는 만큼 유감스런 일이 아닐 수 없다.

헌법재판소마저 "오늘날 입헌민주 국가에서는 대의제도에 의한 통치가

불가피한 것으로 선거야말로 국민의 의사를 체계적으로 결집하고 수렴하고 구체화하는 방법으로 국민의 정치적 의사를 형성하는 가장 합리적인 절차이며, ...통치권의 정통성과 정당성을 담보하는 핵심이며 생명"이라고 하고 있다.

과연 이러한 국가와 지방의 통치구조가 주민의 권익보호와 더불어 민주주의의 완성을 위한 가장 이상적인 인스티튜션(Institution)이라 할 수 있

을까.

### 헌법상 주민의 지위

최근 지방자치행정을 중심으로 다원적인 주민참가가 주장되어 부분적으로 그 제도적 보장이 이루어지고 있다. 그렇지만 원래 지방자치단체는 주민에게 보다 친근한 정부(nearer government)로서 주민자치의 이념에 입각하여 주민의 복지증진과 안전을 도모하기 위한 지방행정을 담당하게

하기 위하여 둔 것이고, 주민은 그의 구성원일과 동시에 운영주체로서의 지위를 부여받고 있기 때문에 '주민참가제도'는 지방자치의 이념상으로는 오히려 예외적이라기보다 당연한 것이다.

말할 것도 없이 지방자치단체의 구성원인 주민은 ①지방자치운영의 주체로서 ②지방행정의 감시자로서 ③지방행정의 객체로서 그리고 ④지방행정의 비용부담자로서의 지위에 선

주민소환제도도 주민투표·주민발안과 더불어 직접민주제의 유력한 수단의 하나로 주목받고 있다.



다. 따라서 주민은 자신의 지위에 걸맞게 선거권, 피선거권 그리고 직접선거권 등을 가진다. 지방행정이 대표민주제를 근본으로 하기 때문에 직접선거에 참여하는 권리도 중요한 의의를 지니지만, 대표민주제의 결함을 보완하고 보다 정확한 민의를 반영하기 위하여 최근에는 직접선거나 주민참가 등의 '직접민주제'의 중요성이 강조되고 있다.

우리 헌법도 이러한 취지를 부분적으로 살리고 있는 바, 헌법개정안에 대한 국민투표제(헌법 130②)와 대통령이 부의한 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표제(헌법 72)가 그것이다. 그러나 국민발안제(initiative)와 국민소환제(recall)는 채택하고 있지 않다. 직접민주제의 이러한 맥락은 지방자치에도 적용되는 것이 바람직하다. 우리 지방자치법은 법 개정을 통하여(1994. 3. 16) '지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐·분할 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표를 붙일 수 있다'(동법 13의2①)고 하여 주민투표제를 규정하고 있다. 그렇지만 주민투표의 대상·발의자·발의요건 기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하고 있지만(동②), 현재로서는 '주민투표'에 관한 일반법을 제정하고 있지 않으므로 사실상 공백정일 수밖에 없다.

그러나 여기서 한가지 주의를 환기시키고 싶은 점은 우리 대법원은 직접민주제의 제도적 보장문제에 대하여 소극적 입장을 보이고 있다는 점이다. 1992년 2월 16일 전라북도 원주군이 원주군의회를 상대로 낸 의회규칙제정결의결취소 등 청구소송에서 1993

년 3월 26일 "의회대표제를 채택하고 있는 현행 지방자치제도하에서 주민이 본회의에 직접참여, 심의안건에 대해 발언할 수 있도록 규칙을 개정하는 것은 대표제의 원리에 어긋난다"고 판시했다. 주민의 지위와 관련하여 인권의 신장을 주장하는 많은 사람들을 실망시킨 판결이다. 직접민주제의 정치적 가치에 대하여는 여전히 찬반 양론이 남는 셈이다.

#### 국민·주민투표의 제도적 구현형태

필자는 이러한 체제에 대하여 본지('지방자치' 3월호 87-91면 참조, 1997)에서 '대표민주제'의 숙명적 결함을 지적하고 '주민자치·주민참가'의 원칙이 고도로 실현될 수 있는 제도적 보장을 강조한 바 있다. 간접민주주의의 방식인 대표민주제가 결함이나 병폐를 여지없이 노출하고 있는 이상, 자치행정의 주권자인 주민이 직접 지방행정의 의사결정과정이나 집행과정 및 책임소재를 밝히는 과정에 직접 참여하여 대립과 갈등을 해소하지 않으면 안된다. 적어도 주민의 지방행정에 대한 일상적 참가는 불가능하다 하더라도(또 이 문제는 불가능(不可能)이라는 측면이 아니라 불가(不可)라는 차원의 문제이고, 문민정부초부터 우후죽순처럼 일어난 시민운동단체 등에서 보는 것처럼 압력단체로서의 성격변모는 물론이며 경비염출 등 새로운 퇴폐양상을 낳게 되는 '비정형조직'의 문제라 새로운 사회문제를 야기하게 된다), 주민의 복지와 안전을 도모하는 지역주민의 '삶의 질(Quality of Life)'의 향상과 직접관련되는 중요한 사안에 대하여는 직접민주제의 몇가지 방안이 반드시 입법정책의 과제로 다루어져야 한다.

지방자치제도도 국민투표의 원리를 구하는 데 기여하는 최상의 제도라는 점은 헌법재판소가 '(구)지방의회 의원선거법 제36조 소정의 시·도의 회의원후보자에 대한 7백만원의 기탁금 규정은 헌법의 최고이념인 국민주권의·자유민주주의의 원리에 합치되지 않는 것이다. 지방자치제도는 민주정치적의 요체이며... 국민주권의와 자유민주주의의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것'이라고 한 1991년 3월 11일의 헌법재판소 결정에 잘 나타나 있다. 지방자치제는 민주주의와 지방분권의 사상이 결부되어 있으며, 지방적 행정을 주민 자신이 자신의 책임하에 자신의 기관으로 처리하는 자율을 그 본질로 하는 것이기 때문이다.

그러한 방안에는 ①중요한 법안이나 정책을 결정하는 주민투표(referendum) ②일정수의 유권자가 중요한 법안 등을 제안할 수 있는 주민발안(initiative) 그리고 ③주민의 뜻으로 자신이 뽑은 공직자에 대하여 임기중에 해직을 요구하는 주민소환(recall) 제도 등이 있다.

#### 직접민주제로서의 주민소환제도

주민소환제도는 지방자치단체의 선거직 공무원이 주민의 신뢰에 반하는 행위를 한다고 생각될 때 임기가 끝나기 전에 주민이 그 해직을 청구하는 제도이다. 이는 주민피면제 또는 주민해직제라고도 하며, 고대 그리스에서 유래되어, 오늘날 스위스의 일부 주(canton)나 미국의 몇개 주(state) 그리고 일본의 지방자치단체 등에서 채택되고 있다. 이 제도는 주민투표·주민발안과 더불어 직접민주제의 유력한 수단의 하나로서 주목받고 있는

바, 이 제도는 주민이 선거로서 선임한 만큼 그 해임도 같은 방법으로 이루어져야 한다는 논리 위에서 있다. 이 경우 해직의 결정이 직접 유권자인 주민에 의하여 이루어진다는 점과 그 해직이 벌칙이나 비핵 이외의 이유(maladministration)로 이루어진다는 점이 다른 해직 시스템(예: 탄핵제)과 다르다. 그러한 이유는 말할 것도 없이 직무수행이 도저히 좌시할 수 없을 정도로 비효율적이거나 무계획에 대한 주민들의 실망감을 달래주자는 데에 있다.

그렇지만 주민투표나 주민발안제도가 지방자치단체의 정책결정과정에서 주민이 직접 참가하는 것을 의미하는 데 대하여, 주민소환제도는 대표민주제를 전제로 한 제도인 만큼 순수한 직접민주제라고 볼 수 없는 측면이 있다. 해직청구의 대상이 되는 자는 지방회의의원, 지방자치단체의 장 기타 주요 공무원이 되지만, 해산청구의 대상은 지방의회만이다.

#### 1. 미국의 경우

미국에서는 로스앤젤레스가 1903년 최초로 주민소환제도를 채택했으며, 그후 1908년에는 오리건주가 이를 채용했고 1990년초까지 14개주가 리콜(recall)제도를 채용했다. 그러나 1920년 이후에 이 제도를 채택한 주는 오직 알래스카 한 주뿐이다. 해직청구의 대상은 주로 선거에 의한 공직 취임자이지만, 캔자스주에 있어서와 같이 판사나 임명직 고급공무원을 포함하는 경우도 있지만, 다른 주에서 법관의 주민소환은 거의 이루어지지 않고 있다.

일반적으로 리콜을 위시한 직접청구를 하기 위해서는 일정수 이상 선거

주민소환제도는 지방자치단체의 선거직 공무원이 주민의 신뢰에 반하는 행위를 한다고 생각될 때 임기가 끝나기 전에 주민이 그 해직을 청구하는 제도이다. 이는 주민피면제 또는 주민해직제라고도 하며, 고대 그리스에서 유래되어, 오늘날 스위스의 일부 주(canton)나 미국의 몇개 주(state) 그리고 일본의 지방자치단체 등에서 채택되고 있다. 이 제도는 주민이 선거로서 선임한 만큼 그 해임도 같은 방법으로 이루어져야 한다는 논리 위에서 있다.

민의 연서를 얻어야 하고, 이때는 그 공무원이 해직되어야 할 이유를 기재한 청원의 회부가 필요하며 대개 유권자의 10%에서부터 35%까지의 서명을 필요로 한다. 25%정도가 가장 일반적인 요건이 되고 있는 현실이지만, 여기에는 많은 시간과 비용이 필요하다. 필요한 서명의 수를 확보하면 주민소환의 청원을 하게 되고 요건에 적합한가의 여부를 주민소환 대상자가 소속하는 주무장관에게 제출하여 검토를 받는다.

요건이 구비된 경우 주민소환의 대상이 된 공무원이 일정한 기간내에 사직하지 않을 경우에는 해직여부를 묻는 주민투표가 실시된다.

미국의 일부 주와 시에서는 공무원이 해직되면 뒤이어 후임자를 선출하는 선거절차를 개시하는 바, 이 경우 공무원해직여부 문제와 후임후보자를 선출을 동일투표용지에 실시하는 경우도 있지만, 이러한 방식은 공무원의 해직에 찬성한 주민들이 후임후보자를 선출하는 데에 반대 의견을 낼 수 없는 경우도 있기 때문에 해직된 공무원이 다수의 지지를 얻어 다시 공직에 복귀할 가능성이 전혀 없는 것은 아니다.

물론 이런 경우를 예외하여 몇몇 주나 시에서는 해직된 공무원은 후임자 후보명부에 포함하지 못하도록 하고 있다.

#### 2. 일본의 경우

일본에서는 지방자치법이 보장하는 직접민주제, 즉 직접청구제도는 그 내용면에서 두개의 유형(타입)으로 나누어 볼 수 있다.

첫째 유형은 발의(initiative)유형으로 조례의 개정·개폐의 청구 및 사무감사의 청구이고, 주민의 발안으로 입법·감사권한의 발동을 촉구하는 것이며 유권자 50분의 1 이상의 서명을 필요로 한다. 둘째 유형은 의회의 해산청구와 의원, 장 기타 주요 공무원의 해직청구가 그것이다. 주민의 의사에 따르지 아니하는 공무원의 해직, 지방의회의 해산을 구하는 것으로 유권자의 3분의 1 이상의 서명을 필요로 한다. 법률이 정하는 각각의 직접청구의 요건, 내용, 효과 등을 보면 다음과 같다.

#### 1) 의회에 대한 해산청구

① 의회 및 취지: 선거권을 가지는 자가 정령(政令)이 정하는 바에 따라 그 총수의 3분의 1 이상의 연서로 그

대표자로 하여금 보통지방자치단체의 선거관리위원회에 당해 지방자치단체 의회의 해산을 청구할 수 있는 제도이다(地自治法 76).

이러한 청구는 주민 자신이 스스로 선출한 의원으로 구성되는 의회의 운영 상태가 전혀 주민의 의견을 수렴하지 못하고, 주민의 복지증진에 역행하고 있다고 판단했을 때에는 의원의 임기가 만료되기 전에 모든 의원의 자격을 박탈할 수 있도록 하여 의회 구성을 폐지하고 새로운 의회를 구성하도록 선거를 행함이 바람직하다는 취지에서 비롯된 제도이다.

이는 직접민주제의 첫째 유형인 조례의 제정·개폐의 청구 및 감사청구가 유권자의 50분의 1의 서명임에 대하여 3분의 1이라는 엄격한 요건임에도 불구하고 의회해산청구권수가 상당수에 이르고 있는 실정이다.

그러나 그 실행은 거의 정쟁의 도구로 이용되어 왔다는 점을 유의해볼 필요가 있다. 예를 들면 1965년에 동경부(東京部)의회의 의장선거에 의원의 중수죄사건이 일어나 다수의 의원이 구속된 사례가 있어, 도의회 해산청구가 있었으나 무산된 예가 있다. 그 청구는 결국 3분의 1 이상의 서명을 법정기간인 2개월 이내에 확보하기가 어렵게 되어 해산청구는 좌절되고 말았다. 당시 청구가 성립했다 하더라도 당시자인 의회는 필사적으로 저지하려고 했을 것이며, 주민대표자인 의회가 주민과 적대적인 관계에 서게 되는 위험성이 노골화되었을 것이다.

② 의회의 해산: 보통지방자치단체의 의회는 의회의 해산청구가 성립되어 해산투표에서 과반수의 동의를 있으면 해산된다. 해산청구에 유권자의

3분의 1이라는 엄격한 요건을 요구하는 것은 청구의 성립 자체를 최종목표로 하는 것이 아니라, 곧이어 새로운 의회구성을 목표로 하는 것이기 때문에 주민투표에서 과반수의 동의로 해산하게 한 것이다.

그러나 의회해산은 선거를 수반하는 것이기 때문에 최저 1년간은 의회 자체의 존재를 인정하고, 그 기간내에서 직접청구자체를 허용하지 않고 있다.

2) 의원의 해직청구 및 장의 해직청구

① 선거권을 가지는 자는 정령이 정하는 바에 따라 소속선거구 유권자 총수의 3분의 1 이상의 연서로 그 대표자가 보통지방자치단체의 선거관리위원회에 대하여 당해 선거구에 속하는 보통지방자치단체 의회위원의 해직을 청구할 수 있는 제도이다. 이 경우 해직투표에서 과반수의 동의를 얻으면 의원은 그 직을 상실하게 된다.

그러나 의원의 해직청구는 그 의원의 취임일로부터 1년간은 이를 청구하지 못하게 하여 최소한의 의원신분을 보장함으로써 의정활동을 수행할 수 있는 능력을 기르도록 하고 있다.

② 장의 해직청구와 요건과 해직투표 역시 의원의 경우와 동일하다. 그 밖에 일정직의 직원(부지사, 조역, 출납장, 수입역, 선거관리위원, 감사위원, 공안위원)의 해직청구제도도 존재한다.

1957년 후쿠오카(福岡縣)의 부지사 출신장이 공금 1억엔을 부정하게 유용한 사건에서 사례비 수취 때문에 기소되었을 때 지사의 정치적 책임이 추궁되어 주민소환제도가 실현된 전형적 예가 있다.

이 사례는 88만명의 서명이 있었음

에도 불구하고 대필이라든가 서명명부의 불비 등으로 약 22만명이 무효로 되어 청구자체가 성립하지 못한 채 종료한 사건이다.

일본에서는 아직 광역자치단체에 해당하는 도도부현(都道府縣)지사의 해직이 이루어진 사례가 전혀 없고, 특별구나 시정촌(市町村)의 경우에는 15% 정도의 성공률을 보이고 있다고 한다.

많은 사람들의 주목을 받은 사례를 소개하면, 1983년 3월 20일 일본의 후지노미야에서 시장해직청구와 시의회 해산이라는 더블리콜(double recall)이 있었던 바, 주민투표에서 찬성이 과반수를 넘어 시장이 해직되고 시의회가 해산된 경우가 있다.

### 우리 헌정사의 직접민주제

우리 헌법이 규정한 직접민주제를 보면 1954년의 제2차 개헌에서 주권의 제약·영토의 변경을 가져올 국가안위에 관한 중요사항은 국회의 의결을 거친 후 국민투표에 부치도록 하고, 국민투표의 발의는 국회의 의결이 있는 후 1개월 이내에 민의원의원선거권자 50만명 이상의 찬성으로써 하도록 했다. 헌법개정 제안도 대통령·민의원 또는 참의원위원의 3분의 1 이상 외에 민의원의원선거권자 50만명 이상의 찬성으로 함으로써 국민표결제와 국민발안제가 채택된 바 있다. 1962년 헌법의 제119조 1항에서도 "헌법개정 제안은 국회의원 이외에 국회의원선거권자 50만명 이상의 찬성으로써 한다"라고 하여 국민발안제를 규정했지만, 5·16혁명 이전에는 국민투표를 실시한 예가 한번도 없었다.

그리고 1962년 12월 17일에 최초

의 국민투표가 실시되었고, 그 후 1969년 10월 17일에 헌법개정안에 대한 국민투표가 있었으며, 1972년 11월 21일에는 유신헌법의 채택여부에 대한 국민투표 실시, 1980년 10월 22일에는 1980년헌법의 채택에 관한 국민투표 실시, 그리고 1987년 10월 27일에는 1987년헌법의 채택에 관한 국민투표가 실시되었다. 1975년 2월 12일에는 유신헌법에 대한 찬반과 정부신임을 묻는 국민표결이 실시됨으로써 지금까지 모두 여섯차례에 걸쳐 국민투표가 실시되었다.

헌법 개정도 국가 수준(level)에서 예외적으로 직접민주제를 채택하고 있다. 헌법개정안에 대한 국민투표제와 대통령이 부의한 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표제가 그것이다. 그러나 국민발안제와 국민소환제는 채택하고 있지 않다. 직접민주제의 원리는 지방자치에도 적용되는 것이 바람직하다. 지방자치법은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 기타 투표절차 등에 관하여 정할 '주민투표에 관한 법률'이 제정되고 있지 않아 제도적 실현을 보지 못하고 있는 실정이라서 매우 안타깝다는 점은 위에서 지적한 바와 같다.

### 주민소환에 대한 평가

지금까지 주민소환과 같은 직접민주제의 긍정적 측면을 강조해 왔지만, 그 부정적 측면이 없는 것은 아니다. 헌법적 레벨에서 말한다면 ①국민

여기서 한가지 주의를 환기시키고 싶은 점은 우리 대법원은 직접민주제의 제도적 보장문제에 대하여 소극적 입장을 보이고 있다는 점이다. 1992년 2월 16일 전라북도 완주군이 완주군의회를 상대로 낸 의회규칙개정제결취소 등 청구소송에서 1993년 3월 26일 "의회대표제를 채택하고 있는 현행 지방자치제도하에서 주민이 본회의에 직접참여, 심의안건에 대해 발언할 수 있도록 규칙을 개정하는 것은 대표제의 원리에 어긋난다"고 판사했다. 주민의 지위와 관련하여 인권의 신장을 주장하는 많은 사람들을 실망시킨 판결이다.

스스로가 중대한 국가의사를 결정하게 함으로써 국민자치의 원칙을 고도로 실현시킬 수 있고 ②대기관의 부패와 무능력 등 결함을 시정·보완할 수 있으며 ③국가기관 상호간의 충돌이라는 세셔널리즘(sectionalism)으로 인한 국가의사결정이 지연될 경우에 국민이 직접 신속한 해결을 도모할 수 있다는 점 등의 긍정적 측면이 있는가 하면, 반대로 직접민주제의 부정적 측면으로 ①직접민주제가 있어서는 심의·설득·타협의 기회가 없기 때문에 다수결이 불합리한 것일 수도 있고 ②선동과 여론의 조작 등으로 국민투표 등이 독재정치를 합리화하는 수단으로 악용될 수 있으며 ③유권자의 정치적 무관심으로 기권율이 높을 경우에는 투표결과를 가지고 전체의사를 추정하는 것이 위험하다는 부정적 측면이 있음도 간과할 수 없다.

지방자치법상의 레벨에서도 거의 대동소이한 점을 지적할 수 있을 것이다. 즉 주민소환제도가 유권자로부터 부패나 무능력 등으로 신뢰를 상실했을 때 해직하게 함으로써 선거직 공무원을 하여금 공무수행에 만전을 기하도록 할 수 있다.

주민들 역시 중요한 자신들의 관련

사에 대한 관심과 참가를 늘어줌으로써 공직자들로 하여금 언제나 주민을 의식하고 최선을 다하여 공공정책에 대한 계획과 실행에 대한 주민상대의 설명과 설득에 최선을 다하게 하는 효과가 있을 것이다.

그러나 주민소환제도에 주축이든 유능한 공직자를 우직하고 소극적인 자제로 만들 위험성을 전혀 배제할 수 없다. 동료의 부패와 무능으로 함께 매도당하는 경우도 있을 것이며, 당리당략에 얽매어 정쟁의 도구로 이용될 소지가 있다. 동시에 이러한 제도는 무사안일의 지방자치를 결과할 수도 있을 것이며 빈번한 선거 등으로 초래되는 행정부담(물론 인적·물적 소요)이 결국은 주민의 몫이 된다는 단점(demerits) 역시 간과할 수 없는 부분이다.

그렇지만 '구더기 무서워 장 못담근다'면 모든 음식의 맛을 제대로 내게 할 수는 없는 것 아닌가 하는 것이 국민여론임을 잊어서는 안된다. 우리 모두 시급한 입법정책의 과제임을 인식해야겠으며, 이러한 입법과제의 실현이야말로 민주주의의 초석이 되는 지방자치가 뿌리를 내릴 수 있는 것이다.\*



독자투고

# 주민소환제도의 도입에 관한 연구(I)

우리나라도 주민소환제도를 도입하여, 입기가 보장되어 있다고 할지라도 지방자치단체장과 지방의회의원들이 주민복리에 중대한 손해를 끼쳤을 경우, 주민들은 그러한 지방자치단체장과 지방의회의원을 공직으로부터 해직시킴으로써 직권남용에 대해 통제할 수 있는 수단을 가져야 할 것이다. 지방자치단체장에 대한 주민소환제도는 실추된 지역의 명예와 자치행정을 바로 세우려는 노력이며, 주민들에 의해서 지방자치단체내부의 자율적인 통제가 가능함을 지역사회가 살아 있음을 확인하는 것이다. 뿐만 아니라 부정한 공무원들 주민들이 단죄할 수 있는 제도로 부패공화국이라고 일컫는 우리나라의 지방자치시대에 있어 건전한 공무원 사회를 만들기 위해서도 필요한 것이다.

## 1. 서론

지방자치가 제대로 실현되기 위해서는 중앙정치로부터 상대적으로 독립적인 지역단위의 생활정치를 실현하고 지방의 주민들이 자신의 지역에서 공동체적 삶을 스스로 계획하고 결정할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지역주민의 지방행정에 대한 다양한 참여로 지역주민에 의한 견제와 감독수단이 마련되어야 지방자치의 내실화를 기하며 궁극적인 주민자치를 실현할 수 있을 것이다.

우리는 지방선거를 통해 지역차원에서 행정의 가시적인 민주화를 확립할 수 있는 제도적 장치로서 지방의회와 단체장을 선출하고 있음에도 불구하고 의회의 기능과 역할의 미흡, 그리고 시민들의 무관심과 참여동로의 미확보로 인하여 책임행정을 이룰 수 있는 시민 본위

## 현종임

의 다양한 행정통제제도가 아직 확보되어 있지 못한 상황이다.

주민의 입장에 서서 행정통제기능을 수행할 수 있는 효과적이고 적극적인 기능이 지방자치단체차원에서 제도화되지 못한다면 지방자치의 활성화에 걸림돌이 될 수 있다. 더군다나 현행 지방자치제도는 골격만 갖추었을 뿐이지 국가위임 사무의 집행이나 인사·조직·예산 배분의 과정에 있어 중앙정부 및 상급 자치단체의 승인을 받도록 되어 있는 등 중앙집권적 요소를 많이 내재하고 있으며, 지방자치 실시 이후 주민들의 욕구는 붓물처럼 분출되고 있다.

이를 반영이라도 하듯 일부 지방자치단체장들이 선거를 의식한 예

삼집행과 낭비, 인사전횡과 금품수수, 막대한 예산을 투입한 내용 없는 걸치레 행사, 인기 위주의 행정을 펼침으로써 지역사회의 명예와 도덕성을 실추시키고 주민들에게 지방자치의 불신을 가중시키고 지역사회내의 갈등을 조장하고 있다. 심지어 일부 지역에서는 지방자치단체장의 전횡을 비판하는 시민과 시민단체들에게 지역이 장파하니 시장과 싸움 그만하고 임기나 끝나지 나오고 있다. 불만의 목소리는 여기에서 그치지 않고, 매년 반복되는 일부 지방의원들의 관광성 해외연수 등으로 물의를 빚다보니 지방의회 무용론까지 제기되고 있는 실정이다.

이러한 일부 지방자치단체장의 권한 집중과 전횡 및 지방의회 문제를 해결하기 위해서는 시민의 감시와 참여를 위한 제도를 정비하여

야 할 필요성이 있다. 따라서 자치단체의 행정에 대한 주민참여 및 주민통제를 강화하여 지방자치를 성공적으로 정착시키기 위한 방안으로 주민소환제도와 같은 선진적 제도를 도입하는 방안을 적극 강구해야 할 것이다.

다음에서는 주민소환제도의 도입의 필요성 여부와 도입시 고려할 사항 등에 관하여 살펴보기로 한다.

## 2 주민통제의 중요성

### 1) 주민통제의 필요성

지방자치단체에 대한 통제는 행정기관의 내부적인 통제, 감독기관에 의한 통제, 법원에 의한 통제 외에도 주민에 의한 통제를 생각할 수 있다. 그런데 기존의 행정통제수단은 그 효율성이 점차 떨어져 그것만으로는 행정의 책임성을 확보하기가 어려워졌다.

현행 우리나라의 지방자치제도는 지방자치단체의 책임성 확보를 위한 통제수단이 주로 중앙정부에 의한 외부통제에 의존하고 있으며, 주민이나 지방자치단체의 내부기관 상호간의 견제에 의한 내부적인 자동통제시스템이 미약하다는 지적이 많다. 지방자치단체에 대한 통제는 우선 주민이나 내부기관에 의한 자율적인 통제가 바람직하며 중앙정부에 의한 외부적인 통제는 불가피한 경우에 예외적이고 보충적으로 적용하는 것이 바람직하다.

지방자치는 본권화와 주민의 참여를 본질적인 요소로 하고 있다.

지역의 자치권은 주민에게 있고 모든 지방통치권력은 주민들로부터 나온다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 권리와 권한의 합리적인 배분과 주민의 참여 정도에 따라 지방자치제도의 성과가 좌우될 수 있다. 지역을 바탕으로 시민단체들이 형성되고 이들을 중심으로 주민이 조직화되어 지방행정에 대한 참여 내지 통제를 강화하여야 할 것이다.

오늘날 주민통제의 중요성은 계속 높아지는 경향을 나타내고 있다. 그 이유는 현대행정기능이 복잡됨에 따라 지방행정권력이 남용될 가능성은 더 많아지는데 비하여 행정책임성을 보장하기 위한 전통적인 입법통제와 사법통제의 효율성은 매우 낮아지고 있으며, 그 한계가 드러나기 때문이다. 이에 주민의 지방행정에 대한 참여의 근거를 규명하고 주민의 참여를 활성화하여 지방자치제도가 주민에 가까운 행정으로 자리잡기 위해 주민통제가 필요한 것이다.

뿐만 아니라 주민통제는 단순히 행정적 측면에서 주민의사를 반영하는데 그치는 것이 아니라 한 걸음 더 나아가서 그 결정과정에서부터 그에 수반하는 책임의 소재와 부담문제에 대해서도 주민의 의사를 적극 반영하는 데 의의가 있기 때문이다.

### 2) 주민통제의 방법

주민통제의 방법에는 직접통제와 간접통제로 구분된다. 직접통제에는 주민총회, 주민감

사청구, 주민소송, 주민발안, 주민소환, 주민투표가 있으며, 간접통제에는 선거, 이익집단이나 정당에의 가입, 주민참여와 주민조직, 여론과 매스컴, 심의회, 좌담회, 공청회, 청원권, 진정 등이 있다. 주민통제제도의 상세한 내용에 대해서는 언급을 생략하기로 한다.

## 3 주민소환제도

### 1) 주민소환제도의 의의

#### (1) 주민소환제도의 개념

주민소환제도는 주민들이 지방자치단체의 행정처분이나 결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우 유권자 일정수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의 장, 의회의원, 기타 일정한 주요 간부 공무원의 해직이나, 의회의 해산 등을 그 임기만료 전에 청구하여 주민투표(의회의 동의)로서 결정하는 제도이다.

다시 말해 일정 수 또는 일정 비율의 선거인이 청원하면 지방의회 의원이나 지방자치단체장 등에 대해 임기 전에 선거를 다시 실시하고, 선거에 질 경우 해직하도록 주민이 결정하는 제도이다.

#### (2) 주민소환제도의 필요성

주민직선으로 선출된 지방자치단체장은 보장된 임기동안 소신 있게 자치행정을 수행할 수 있다는 장점이 있는 반면, 지방자치단체장이나 지방의회의원들이 주민의 기대와는 전혀 다른 방향으로 정책을 추진하거나 주민들에게 중대한 손해를 끼

했을 경우 임기가 만료될 때까지 감수해야 하는 위험을 수반하고 있다.

이러한 폐단을 방지하기 위해 지방자치단체장에 대해서는 지방의회의 견제와 형사법에 의한 처벌로 통제하게 되어 있으나, 지방의회는 막강한 시장을 견제하기에는 역량이 부족하고 형사법에 의한 처벌은 법정에서 최종판결이 선고되어 판결이 확정되는 기간은 지방자치단체장의 임기와 비슷하여 실효성을 잃고 있다.

최근 들어 비리혐의로 기소된 자치단체장에 대해 법원이 잇따라 중형을 선고하고 있는데, 단체장이나 지방의원들이 선거법위반이나 비리혐의로 기소되더라도 불구속상대일 경우 최중선고를 최대한 늦춰 사실상 임기를 채우면서 자치행정을 파행으로 끌고 가고 있다.

일본이나 미국 등 지방자치가 체대로 실시되고 있는 선진국에서는 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 주민소환제도를 채택하여 주민소환의 범위를 지방의원, 교육위원, 단체장 등 지방공직자에게 광범하게 적용하여 직권의 남용을 방지하고 있다. 하지만 우리나라는 아직 주민소환제도를 채택하고 있지 않다.

따라서 우리나라도 주민소환제도를 도입하여, 임기가 보장되어 있다고 할지라도 지방자치단체장과 지방의회의원들이 주민복리에 중대한 손해를 끼쳤을 경우, 주민들은 그러한 지방자치단체장과 지방의회의원을 공식으로부터 해직시킴으로써 직권남용에 대해 통제할 수 있는

수단을 가져야 할 것이다.

지방자치단체장에 대한 주민소환 제도는 실추된 지역의 명예와 자치행정을 바로 세우려는 노력이며, 주민들에 의해서 지방자치단체내부의 자율적인 통제가 가능함을 지역사회가 살아 있음을 확인하는 것이다. 뿐만 아니라 부정한 공무원들 주민들이 단죄할 수 있는 제도로 부패공화국이라고 일컫는 우리나라의 지방자치시대에 있어 건전한 공무원 사회를 만들기 위해서도 필요한 것이다.

## 2) 주민소환제도 도입에 대한 찬반론의 견해

주민소환제도의 도입에 대하여 지방행정에 주민의견을 제대로 반영하기 위해선 반드시 이 제도가 도입되어야 한다는 주장과 단체장에 대한 중앙정치의 압박수단 등으로 악용될 소지가 적지 않아 아직은 시기상조라는 신중론이 엇갈리고 있다. 이에 대한 찬반 양론의 대립적인 입장을 살펴보기로 한다.

### (1) 찬성론

간접민주주의는 정책을 입안할 선출직 공직자를 주민이 통제하고 이들 선출직이 관료들 통제하게 하려는 제도이다. 그러나 진정한 의미에서 선출직에 대한 시민의 통제나 관료에 대한 선출직의 통제는 불가능한 것이 현실이다. 정부나 행정부처의 경우 불신임제도가 있어 견제가 가능하지만 선출직 공무원의 경우, 한번 뽑아 놓으면 임기중에는

주민이 제어, 견제할 제도적 장치가 전혀 없다.

이러한 대의민주주의에 대한 보완책으로 불가피하게 도입된 제도가 주민참여이다. 주민참여 중에서도 주민소환제는 정치인에 대한 가장 확실하고 직접적인 통제수단으로서 흔들리고 있는 지방정치를 정착시키기 위해 주민소환제의 도입은 환영할 일이다.

선출직 공무원들의 잘못된 행위를 법적으로 처벌하기는 어려울지 모르나, 정치적 책임까지 면할 수는 없다. 그런데 현재로서는 정치적 책임을 물을 수 있는 수단이 아무 것도 없다. 기껏해야 시위를 하고 천막 속에서 농성하고 인터넷에 공개할 뿐이다.

공천이 정당 총재나 지구당위원장에 대한 충성도에 의해 결정되고 투표가 지역패권주의에 의해 지배되는 정치구조 속에서 이들의 오만과 위선, 황제식 전횡을 막기 위한 주민소환제의 도입은 불가피하다. 주민의 추제여야 할 지방선거가 정당과 지방 정치인들만의 전치로 전락한 것도 이들에 대한 정치적 불신 때문이다.

세상은 하루가 멀다하고 변하는 데, 부패하고 무능한 공직자들을 임기가 끝날 때까지 몇 년씩 기다려서는 안 된다. 그러나 진정한 의미에서 선출직에 대한 시민의 통제나 관료에 대한 선출직의 통제는 불가능한 것이 현실이다. 정부나 행정부처의 경우 불신임제도가 있어 견제가 가능하지만 선출직 공무원의 경우, 한번 뽑아 놓으면 임기중에는

### (2) 반대론

자치단체장이 직무를 유기하거나 전횡이 심하면 강력한 감시·견제 장치가 필요하다는 데는 이의가 없다. 그러나 그동안 민선자치시대를 맞아 이룩한 순기능 측면은 도의식 한 채 몇 건의 불미스러운 사건을 마치 전체인양 부정적 시각으로 보면서 주민소환제 도입을 주장하는 것은 옳지 않다.

이러한 발상을 갖는 것은 민선단체장의 소신 있는 행정에 찬물을 끼얹고 지방자치 발전에 역행하는 처사로밖에 볼 수 없다. 정부에서는 이에 대한 대안으로 서둘러 주민소환제도의 도입을 검토하고 있으나, 일부 지방자치단체에서 문제가 발생하였다고 해서 너무 과민하게 반응할 필요는 없다. 자치단체들의 잘못이 많더라도 이를 통제하는 쪽으로만 발상하는 것은 바람직하지 않다.

왜냐하면 지금처럼 법적, 제도적 뒷받침이 되지 않고 자치환경이 성숙되지 않는 상태에서 주민소환제가 도입되면 민선단체장의 부분적 폐해가 침소봉대되거나 반대를 위한 반대와 선거적인 단체장의 중상모략 등으로 전락할 우려가 있기 때문이다. 이는 우리 선거풍토상 단체장과 반대편에 있던 측은 선거가 끝난 뒤에도 단체장에 반대하는 활동을 펼 가능성이 크기 때문이다. 뿐만 아니라 선거에서 패배한 자나 임기 전에 현직 공직자를 교체하여 다른 쪽이 이 제도를 악용, 상대편을 괴롭히고 공격할 가능성이 얼마든지 있기 때문이다.

지방자치에 문제가 있다면 개혁

되는 것이 옳다고 생각하지만 지방자치의 본질은 훼손되지 말아야 한다. 이제 도입시기를 지나 정착단계로 접어드는 때에 중앙정부가 몇 가지 부실을 빌미삼아 지방자치의 본질에 손을 대는 것은 바람직하지 못하다.

오랜 자치역사를 가지고 있는 미국, 프랑스, 일본 등 선진국들의 경우 부분적으로 엄격히 주민소환제도를 시행하고 있지만 정치적 안정을 이루지 못하고 있는 우리나라의 경우 주민소환제는 정치적으로 악용될 소지가 없지 않다.

따라서 현재 시민들의 감시·견제장치로 주민감사청구제와 조해개정 및 폐지 청구제 등이 있는 만큼 이 제도의 효용성을 높여나가고 주민소환제는 보다 신중한 검토와 연공을 거쳐 지방자치 의식이 어느 정도 성숙되고 체대로 된 지방자치를 할 수 있는 법령과 제도 등이 구축된 후 도입되어야 할 것이다.

### (3) 사건(私見)

대통령과 고위 공무원의 경우 위법행위 면 헌법 제7조에 의거하여 탄핵의 소추를 받게 돼 있으나 자치단체장은 직무와 관련한 위법무당한 처사나 주민의사와 동떨어진 행위에 대해 제재할 장치가 없는 상태이다.

현행법은 지방자치단체장에 대해 절대적으로 임기를 보장하여 그때 그때 변화하는 주민의 여론에 휩쓸리지 않고 주민의 복리에 가장 도우미되는 정책을 소신껏 결정하고 집행할 수 있도록 하고 있지만, 지방

자치단체장이 개인적 또는 특수한 집단의 이익을 추구하거나 또는 현실적으로 주민들의 피해가 예상되는 정책을 추진할 경우 이를 견제할 통제수단은 마련되어 있지 않다. 지방자치법상 주민감사청구제도와 조해개정 및 폐지청구제도 등을 두고 있으나 견제장치라고 하기엔 너무 미약하므로 보다 적절한 통제수단이 강구되어야 할 것이고 이런 점에서 주민소환제도의 도입은 충분한 가치가 있는 것으로 판단된다.

일부에서는 주민소환제도는 민선단체장의 소신 있는 행정에 찬물을 끼얹고 지방자치 발전에 역행하는 기능을 초래할 것이라고 도입에 반대하지만, 주민소환제도의 도입만으로도 견제의 효과가 크다고 본다.

지방자치법상 근거를 마련함으로써 지방자치단체장과 지방의원들이 과거보다 책임 있는 행정을 수행할 수 있는 계기가 만들어 줄뿐만 아니라 반대론자들이 우려하는 공직자에 대한 소환이 너무 빈번하게 실시되는 경우에 행정의 계속성을 보장하기 어렵다는 것은 주민소환의 요건에서 충분히 검토하면 해결될 문제이다.

사실상 주민소환제도가 실시된다면 이러한 문제는 현실상 발생할 가능성이 미약한 것으로 보인다. 실제로 미국, 일본, 대만 등 주민소환제도를 도입하여 실시하고 있는 외국의 경우 주민소환제도가 행사된 사례는 거의 없고 심리적 견제효과만을 거두고 있다는 점에서 주민소환제의 부작용을 너무 우려하지 않아도 된다고 볼 수도 있다. 지방자치

# 한국사회 권료적 정책결정구조에 큰 충격

## 부산 2·14 주민투표 사태가 남긴 교훈

### 주민 참여자의 실패들

허승수 변호사, 참여연대 활동사무처장  
haha9601@freecall.com

지난 2월 14일 부산에서는 법사성 대기물처리장(이하 "방폐장")을 유치하는 것에 대해 주민들의 찬반의견을 묻는 주민투표가 있었다. 정부가 실시한 것이 아니라 주민들의 참여 하에 민간 차원에서 실시된 주민투표였다. 그럼에도 이번 주민투표에서는, 최근의 국회의원 선거와 지방선거 때의 투표율을 넘어서는 72.04%라는 높은 투표율이 나왔다. 그리고 방폐장 유치를 반대하는 비율이 91.83%에 이른 것은 부안 주민들의 민심이 어디에 있는지를 분명히 보여주었다.

주민들이 자신들의 삶과 밀접한 정책 결정 사항에 대하여 투표를 통해 의사를 표시할 수 있는 것이 주민투표이다. 주민투표는 정책결정과정에서 주민들의 직접참여를 보장함으로써 풀뿌리 민주주의를 실현한다는 의미를 지닌다. 특히 국제사법에 대한 주민투표는 중앙집권적인 의사결정과정에서 지역주민들의 자기결정권이 침해당하지 않도록 지역주민들의 총의를 모으는 수단이다. 최근 일본에서도 원자력발전소 건설에이나 각종 공공사업 시행 등 특정 정책(의사결정)에 대해 주민들의 찬반의사를 묻는 방식의 주민투표가 활성화되고 있다. 대표적인 사례 중에 하나로 꼽히는 니이거티원 마키정(町)에서는 주민들의 주민투표에 의해 30여년간 추진되어 오던 원자력발전소 건설계획이 철회되기도 했다.

## 민주적·지치적 능력 보여줘

국제사법에 대한 주민투표는 지역주민들의 자기결정권을 확보하기 위한 것이지만, 지역 이기주의라는 비판에 휩쓸리기도 한다. 그러나 국가라는 이름으로 개인의 삶을 지킬는 것이 허용될 수 없듯이, 국제사법이라는 이름으로 지역공동체를 파괴하는 것도 허용될 수 없다. 민주주의의 측면에서 본다면, 국제사법도 지역주민들의 동의 아래 추진되어야 한다. 따라서 정부로서는 최대한 지역주민들의 동의를 얻기 위해 노력하고, 만약 모든 지역 주민들이 원하지 않는 사업이라면 국가정책 자체를 전환하는 방안을 검토해야 할 것이다.

한편 주민투표를 통해서도 다른 어떤 방식과 통해서는, 주민들의 의견을 수렴하는 것은 민주적인 정부의 기본 임무라고 할 수 있다. 헌법에 규정된 '주권재민'의 원칙이 공약부에 그치지

않기 위해서는 당연히 주민들을 참여시키고 주민들의 의견을 수렴해야 한다. 민주국가에서 정책결정과정의 투명성과 민주성 확보는 그 정책의 정당성을 평가할하는 중요한 기준이기 때문이다. 그런데 현 정부는 부안에서 방폐장을 추진하면서 그런 노력을 등한시했다. 그리고 표출되는 민심을 억누르기 위해 "경찰개입"이라는 말까지 나올 정도로 철저히 주민들을 억압했다. 또한 정부가 먼저 "주민투표"를 하자는 말을 꺼내 놓고도 주민투표를 위한 기본일정조차도 제시하지 않은 채 시간을 끌었다.

## 공무원 동원 주민투표 방해

이런 상황에서 주민들이 스스로 독자 주민투표라도 해서 부안 주민들의 의사를 모아보기로 했다. 그리고 부안 주민들의 요청에 전국의 시민사회, 종교계, 학계인사들이 총출력하여 지난 1월 25일 부안 주민투표 관리위원회가 꾸러졌다. 그리고 2월 14일까지 주민투표를 준비해 갔다. 그러나 부안의 상황을 이 지경으로 만든 정부인정인 정부와 전라북도, 부안군은 주민들의 독자적 주민투표에 협조하지는커녕 조직적으로 주민투표를 방해했다. 전라북도와 부안군, 그리고 한국수력원자력의 지원을 받는 찬성단체는 연일 관계집회를 열었고, 평화로운 주민투표를 불법이라고 매도하기까지 했다. 그러나 그들이 제기한 주민투표금지가 처분신청에서 법원은 '이번 주민투표가 적법하다'는 판단을 내렸다. 100명이 사는 동네에서 동네 현안을 둘러싸고 주민들끼리 투표를 하는 것이 국민의 기본적 자유로 보장될 수 있는 것처럼, 부안 주민들이 부안군수의 방패장 유치신청에 대한 찬반의사를 투표를 통해 모아보는 것도 국민의 기본적 자유로 당연히 보장되는 것이기 때문이다.

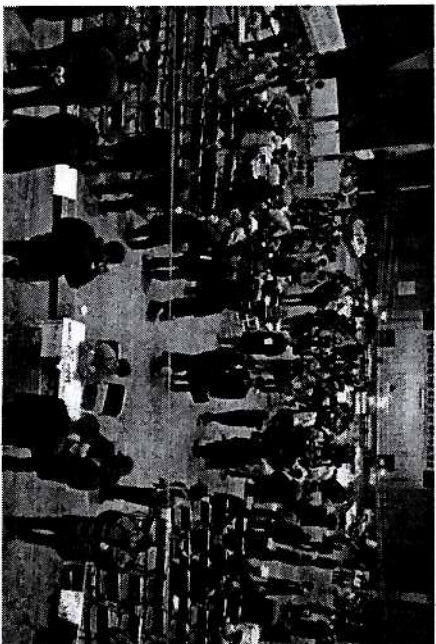
전라북도나 부안군이 끝까지 주민투표를 방해하려고 한 이유는 이번 주민투표가 한국사회에서 가지는 의미가 그만큼 컸기 때문이다. 이번 주민투표는 직접적으로는 부안의 방폐장 문제를 해결하기 위한 것이지만, 다른 한편으로는 한국사회의 권료주의적인 정책결정구조에 큰 충격을 가하는 문제 제기였다. 이번 주민투표는 중앙정부의 관료들이 최상위에서 지역주민들의 삶을 결정해 온 것에 맞서려는 본격적인 시도였다. 그리고 지방자치단체장의 독선에 맞서서 지역사회의 중요한 문제에 대해 주민들 스스로 결정

권을 행사하려는 주민자치적인 시도였다. 또한 정부와의 충돌로 인한 극심한 상처에도 불구하고 주민투표라는 평화롭고 민주적인 방법으로 문제해결을 모색한 최초의 시도였다.

주민투표가 평화롭고 민주적인 방법이었던 때문에 방폐장을 일방적으로 추진해 온 전라북도 도지사나 부안군수는 더욱 두려웠을 것이다. 일방적으로 관료나 정치인들은 다른 어떤 일보다도 주민들의 민심이 있는 그대로 표출되는 것을 두려워하기 때문이다. 그렇기 때문에 전라북도와 부안군은 매일 수백명의 공무원들을 동원해서라도 주민투표를 막으려고 했던 것이다.

이런 상황이었기 때문에 주민투표에 필요한 모든 것을 주민들이 준비해야 했다. 참여하지 않으면 주민투표가 성사될 수 없었기 때문에 더 많은 주민

들이 참여했다. 우편요금을 아끼기 위해 자원봉사자들이 2만 가구가 넘는 건물로 투표 안내문을 일일이 전달했다. 투표에 필요한 투표함, 기표대도 모두 주민들이 직접 만들었다. 이와 같은 참여의 폭과 열기는 유례를 찾아보기 어려운 정도였다. 그리고 전국의 시민사회와 종교계가 연대했다. 40여명의 변호사들이 부안 주민투표의 성사를 위해 투표소마다 배치되어 자원봉사를 했다. 전국의 시민사회와 종교계에서 6000여명의 자원봉사자들이 부안 주민투표의 실패를 돕기 위해 달려왔다.



12·14 부안 주민투표 투표상황

이러한 참여와 연대를 통해 부안 주민들이 지난 7개월 동안 겪었던 고통과 상처는 민주적 능력, 자치적 능력으로 승화되었다. 민간 차원의 주민투표에서 단 하루만에 70%가 넘는 투표율이 나왔다는 것은 전 세계적으로도

## 견제없는 세계적 사례

가 없는 일이다. 그만큼 부안 주민들의 상처가 컸고, 그 상처를 극복하려는 노력이 높을거였던 것이다. 그러나 아직도 정부는 영부사처럼 '이번 주민투표는 법적 효력이 없다'는 이야기만 되풀이하고 있다. 명백히 드러난 민심을 무시하는 정부는 민주적 정부라고 할 수 없다. 주민들의 고통을 외면하고, 주민투표라는 주민참여 절차를 통해 드러난 민심을 무시하는 정부는 참여정부라고 자칭할 자격이 없다. 정부는 이번 부안 주민투표를 계기로, 자신의 잘못을 경히 반성하고 방폐장 추진을 백지화해야 하며, 국가 에너지 정책을 근본에서부터 재검토해야 할 것이다.

## 주민투표법 보완해야

한편 부안 주민투표와는 별개로 올해 7월 30일부터 주민투표법이 발효될 예정이다. 그리고 이번 부안 주민투표는 앞으로 시행될 주민투표법에 따라 절차를 설계하여 진행했기 때문에 주민투표법의 문제점을 파악할 수 있는 기회가 되었다. 따라서 이번 부안 주민투표의 과정에서 주민투표법의 여러 가지 문제점이 다시 한번 확인되었다. 작년에 국회를 통과할 때

에도 '주민참여'를 보장하는 것이 아니라, 정부에 민주부를 주기 위해 만든 법이라는 비판까지 받았을 정도로 주민투표법은 많은 문제가 많았다. 우선 국제사법에 대한 주민투표는 중앙정부의 권한만이 할 의할 수 있도록 되어 있는 것이 문제이다. 방폐장처럼 지역주민들에게 막대한 영향을 미치는 '국제사업'들이 많다. 그런데 이런 국제사법에 대해서 주민들은 주민투표를 청구할 수 없고 중앙정부의 장관만이 주민투표를 청구할 수 있도록 법률을 만들어 놓았다. 그렇게 되면 국제사법에 대한 주민투표는 중앙정부의 장만이 자기하고 싶을 때에 하는 '언파싱' 주민투표로 전락할 것이고, 민의를 수렴한다는 주민투표의 본래적 기능을 제대로 할 수 없게 될 것이다. 이처럼 주민투표라는 절차를 밟는 이유가 지역주민들의 의견을 정책결정과정에서 반영하기 위한 것이려면, 국제사법에 대해서도 주민들이 주민투표를 청구할 수 있어야 한다.

그 외에도 주민투표법에는 보완해야 할 문제점들이 많다. 그리고 앞으로 각 지방자치단체들이 주민투표 조례를 제정해야 하는데, 그 조례의 제정과정에서도 '주민참여'라는 제도의 근본취지가 제대로 반영될 수 있을지 우려된다. 부안을 통해 느낀 것은 역시 '주민참여'에 대한 정부나 지방자치단체의 태도가 중요하다는 것이다. 정부나 지방자치단체는 주민참여라는 시대적 조류에 맞게 주민투표법과 주민투표 조례를 정비해 나가야 할 것이다. ●



주민 참여자치의 실험들

사진: www.busan2.com

# 지방시대의 최우선 과제는 주민소환제 도입

## 광주 주민소환 조례제정 운동

임승 호 광주시민단체협의회 정책기획부장  
higholim@naver.com

비야호로 지방시대를. 지난 1991년 지방선거가 실시되었고, 1995년 지방자치단체장 선거를 처음으로 실시한 이후, 현재 3번째 민선 지방자치단체장이 지방행정을 이끌어 가고 있다. 그러나 어떻게 생각하면 한국의 지방정치는 3번째 시행령을 거치고 있다. 이것은 팔자의 악축이 아니다. 단일 보도되는 지방자치인의 부정부패와 그에 따른 사법처리 통계 수치를 살펴보면 수명이 갈 것이다. 1995년 민선초기 지방 자치단체장 가운데 23명이 유죄판결을 받았다. 1998년의 경우에는 248명의 판역 및 기초자치단체장 중 58명이 유죄 판결을 받거나 수사진행 중에 있다. 그리고 2002년 6월 민선3기 이후 2004년 2월 현재 필자가 살고 있는 광주전남 지역 자치단체장 29명중 10명이 각종 비리로 그 직을 상실 했거나 사법처리 과정을 밟고 있다.

지방정치인들의 비리나 단체장의 정책실패 또는 독단적인 행정 운영때문에 지방은 정치/사회/지역경제 등 모든 분야에 서 총체적인 어려움에 빠져있다. 특히 지방자치단체장을 전체 할 수 있는 유일한 제도적 장치라 할 수 있는 주민소환제도를 지역주의 정치구도 하에서 단체장과 동일한 정당에 속하는 경우가 많기 때문에 견제기능을 제대로 수행할 수 없는 현실이다. 지금 단체장의 권한은 실로 막강하다. 그러나 그들에 대한 견제장치나 책임을 물을 수 있는 시스템은 거의 없다. 결국 이것은 제도적 불합리성과 불균형 때문에 지방자치단체장의 비리는 일상적인 저녁뉴스 캐리커가 되고 있다.

### 지방분권만 있고 민주화는 없어

현 참여정부는 최고 국정과제의 하나로써 국가균형발전을 위한 지방분권 모델을 설정하였고, 대통령 직속으로 <정부혁신지방분권위원회>를 설치하여 지방분권에 대한 현 정부의 강력한 의지를 보여주었다. 동 위원회는 2003년 7월 발표한 '참여정부 지방분권 로드맵'에서 지방분권을 이루하기 위한 전략들을 발표한 바 있다. 그러나 여기에는 지방의 책임을 강화하기, 위한 주민소환제를 2004년도에 방안을 마련하고 2005년도에 도입하는 것을 '검토'한다는 내용을 담고 있으나, 다른 지방분권 과제들과는 다르게 '검토'라는 용어를 사용함으로써 주민소환제 도입에 대한 정부의 의지에 의문을 갖게 하였다.

주민소환제 도입은 작년 7월 '지방분권가능일제 정비계획'에서 지방자치단체에 대한 대표적 권한이양을 추진할 것을 발표하였고, 그리고 올해 1월 19일 발표된 보도 자료에서도 지방분권의 법적 토대마련 등을 포함한 권한이양 계획을 밝혔다. 그러나 이번 계획안에도 지방정치의 민주성을 보장하고 단체장의 책임통제기제 마련에 대한 실질적인 내용은 미흡하다. 무조건적으로 지방에 권한을 이양하는 것만이 능사는 아니다. 권한이양을 맺긴 했으나, 중요시하고 지방정치의 건전성을 보장하는 시스템에 대한 고려는 미약하다. 이같은 행정부의 정책집행은 다분히 피동적이고 소극적으로 해석될 수밖에 없다. 주어진 정책을 집행하기에 급급해 하고 있을 뿐 지방분권과 지방정치에 대한 숙고의 흔적을 찾아볼 수 없기 때문이다. 지방분권과 관련한 행정부의 정책은 한마디로 지방분권만 가득 있고 지방의 민주화는 없다.

정치권에서도 주민소환제 도입 논의는 많이 있었지만 제도화에는 실패하였다. 그 이유는 지방정치인에 대한 소환제도의 도입이 국회의원에 대한 소환으로 확대될 것이 두렵기 도 하겠거니와, 지역구 국회의원과 지역정치인투과의 정치

적 이해관계 때문일 것이라고 짐작해 볼 수 있다.

지방정치와 관련된 제도의 불합리성과 그 결과 파생되는 지방정치의 난맥상을 정부와 정치인들은 외면하고 있다. 시민으로부터 위임받은 대표자들은 자신들의 소임을 망각하고 자신들은 자신들의 소임을 망각하고 중앙의 방침을 챙기느라 분주하고, 중앙의 공무원들은 지역의 책박한 정치사회적 상황에 대해 피상적으로 알고 있어서 문제의 심각성을 알지 못한다. 결국 그 현실에서 살아가야 하는 시민들이 '마지막 핵심'을 쥘까할 할 상황이 생겼다.

### 시민사회의 강력한 요구

광주지역 25개 시민사회단체가 함께하는 광주시민단체협의회는 작년 9월부터 주민소환제 도입을 위해 시민운동을 펼쳐왔다. 꼭 필요한 제도마련을 정치인들이 기피한다면, 시민들이 직접 나서서 광주광역시 조례로 주민소환제를 제도화시키고자 함에서다. 다양한 분야에서 활동하는 시민단체들이 실무자를 파견하여 <주민소환조례제정운동본부>를 구성하였다. 시민의 힘으로 조례를 만들기 위해서는 먼저 1만8천명의 광주시민이 조례제정청구인으로 등록해야 한다. 시민들에게 주민소환제 도입의 필요성을 알리고 청구인 서명을 요청하는 시민운동이 결코 쉽지 않았다. 서명운동을 기동하고 조직하고 자원봉사자를 모집하고, 거리에서 서명을 받는 일 등의 정치개혁을 위한 시민운동을 펼쳐가는 데는 많

은 노력과 재정이 필요하다. 광주에서는 '주민소환제'를 도입하기 위해 각 시민단체들이 어려운 여건 가운데서도 재정과 인력을 분담하여 많은 역할을 담당해 주었다. 이것은 적극적인 시민 참여 속에서 진행된 6개월여의 서명운동 결과, 광주시민 2만3천여명이 주민소환 조례제정 청구인으로 등록하였고, 그 중에서 조례안 청구인 자격을 가진 1만 9천명의 서명이 담긴 '청구인 명부'와 함께 <광주광역시공직자소환에관한조례안>을 지난 2월 23일 광주시공약시에 제출할 수 있었다.

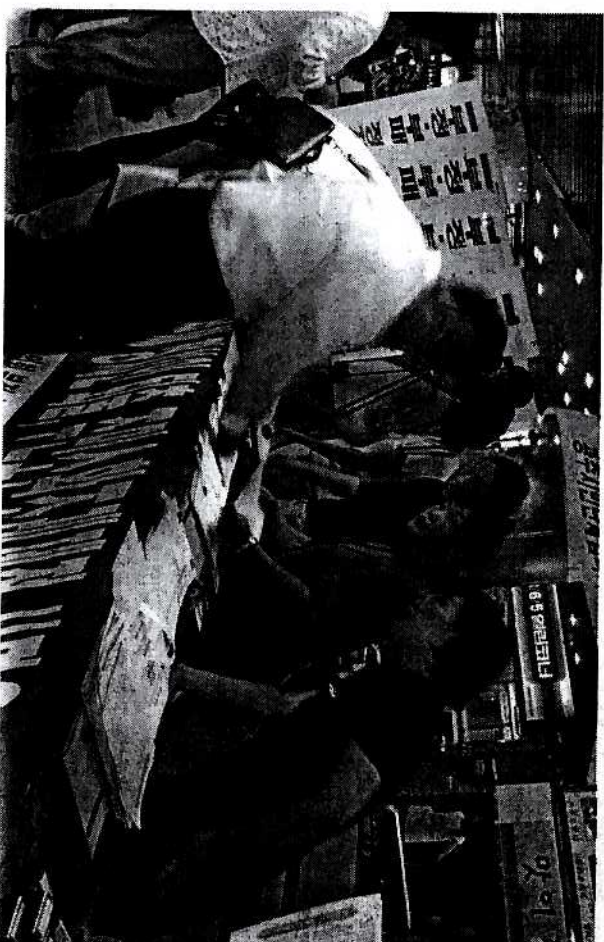
제출된 조례안은 앞으로 광주광역시 의회의 표결을 거쳐 통과되면 시민의 힘으로 마련된 주민소환제가 시행 될 것이다. 우려되는 것은 주민소환제 도입운동이라는 시민사회의 강력한 요구와 시민행동에 대해서 지방자치법에 근거가 없는 주민소환제를 하위법인 조례로 제정할 수는 없다는 편협한 논리를 가지고 행정자치부가 제동을 걸지도 모른다는 것이다. 그러나 주민소환은 헌법이 보장하는 정치제 기본권 내지는 자연법상의 권리이다. 헌법 자체가 이와 같은 기본권을 보장하고 있지 않다면 그것은 오히려 입법부적위위헌화 인소송의 대상이 되어야 한다.

### 전국으로 확산

작년 9월에 시작된 광주의 '주민소환조례제정운동'은 이제 전국으로 확산되고 있다. 경기도 구미시와 전남의 순천시에서도 시민과 시민단체들이 '주민소환조례제정운동'을 현재 진행

하고 있다. 우리가 경험한 비호는 주민소환제 도입운동을 시민들 앞에 치면 시민들은 기다렸다는 듯이 각 소환조례 청구인명부에 자발적이고 적극적으로 참여한다. 시민들은 '주요로서 참여해야 할 필요성을 알고'가 참여한다. 한 가지 더욱 고무적사항은, 전라남도 외화가 '주민소환제 도입에 자발적으로 나섰다'는 것이 주민소환의 대상이 되는 도의원들 자신들의 정치성명과 격렬할 수 있었지만 주민소환제도를 만드는 데 앞장서는 습은 참으로 개혁적이라 아니할 수 없다. 늦은 감이 없지 않지만 지방정치가 제 자리를 찾아가는 모습이 항 들춰 들어가고 있다. 앞으로 이같은 주민소환제 도입운동은 전국 각지에 불붙처럼 전개될 것으로 기대된다. '주민소환제' 도입을 가로막는 부엌도 시민의 이름과 시민의 힘 앞서는 사소한 것에 지나지 않는다.' 하는 한민국은 민주공화국이다. 모든 권은 국민으로부터 나온다.' 시민의 과 의사를 무시한 권력은 '혈의 불 있어야 한다. 이것이 바로 주민소환이다. 그리고 주민소환제는 지방자치시의 전제조건이다. 시민참여와 동체적 담론이 활성화될 21세기 한 의 지방지치는 '시민참여로 이루어 주민소환제 도입'으로부터 시작될 이다.

또 다시 역사는 시민의 힘으로 압 레이드 되고 있다. 항상 시민과 민 의 힘으로 발전해 왔던 것처럼. ●



# 왜 납세자소송 촉진운동인가

하남 납세자소송 최초 제기



주민 참여기회의 싹들

배 근근근과 김정화, 하남민주연대 대표 trustnet@hannal.net

시민단체들은 2000년도부터 본격으로 납세자소송제도 도입운동을 시작했다. 이전부터 예산낭비 근절과 행정의 건정성 확보를 위해 시민 직접 참여하여 예산집행을 감시·제할 수 있는 제도인 납세자소송제 도입이 필요하다는 주장이 꾸준히 되어 왔다.

하지만 납세자소송제도 도입을 위한 본격적 움직임이 시작되고 그것이 시민에게 널리 알려진 것은 2000 8월 하남시에서 시범적 납세자소 제 제1기되고 납세자소송제도 도입방 공청회 등 사회적 논의의 장이 열 려서부터라고 할 수 있다. 심각한 낭비 시안에 대해 불명예상을 수 하는 이른바 '밀 배진 독'상 프로그램과 시범적 납세자소송을 기획하였던 까하는 시민행동과 대표적인 전시 영의 표본이었던 '99하남국제환경 발표'의 불법적 예산 낭용과 비리를 바로고 밝혀내고 있던 지역사회의 반지운동단체인 하남민주연대가 취하여 '밀 배진 독'상 제1회 수상 트'99 하남국제환경박람회'를 개최 하려는 시를 선정하고, 하남시를 상대로 시범적 납세자소송을 제기하게 되

**주민참여 없는 행사開催**  
하남 국제환경박람회는 사업기획 단 부터 사업타당성 결여 등의 사유로 청부, 외교통상부 등 관계기관으로 부터 '사업계획 전면 수정 필요' 등 행정 권고를 받았으며, 행사기간 중 도수차 부실운영, 비리의혹 등이 도에 의해 폭로되어 결국 환경부와, 당시 합동감사를 받는 등 실패가 예 려했었다.

그럼에도 하남시는 별다른 개선대책 이 행사를 강행하였으며, 결과적으로 당초 예산에 턱없이 모자라는 수억 개가 되지 못함으로써 국민 세금으로 조성되는 보조금은 당초 계획보다 이상을 투입했는데도 막대한 적자 가 기록하고 말았다. 더구나 하남시는 제1회 박람회책임이 행사 주관자인 행정총회에 있음에도 아무런 책임구 리나 보전조치 강구 없이 세금으로 3천억(억)을 대신 변제한다는 방 향에 1999년 12월부터 2000년 7월 수차례에 걸쳐 시의회에 이를 반대·연설인을 요청하고 시의회는

이를 처리해주었다. 사업에 대한 비판 여론으로 시의회는 시의 승인요청을 거부하고 행정사무조사를 실시하여 '행정진흥회의 책임소재 규명, 확실한 사업예산 등이 이뤄지지 않은 상황에 서 시 예산으로 적자를 보전하는 것은 승인할 수 없다'는 결론을 내리놓았음 에도 불구하고 변명이 하남시의 요청 을 처리해주곤 하였다.

## 시범적 납세자소송 제기

이에 하남민주연대는 2000년 2월 부터 자체 조사를 시작하였고 이를 근 거로 3월에 감사원에 감사를 요구하였 다. 감사원의 감사팀이 출산한 후 다 시 하남시는 마지막 적자본(83억원) 에 대해 무당한 예산 편성을 시도하였



다. 하남민주연대와 일반 시민들의 향 의에도 불구하고 시의회는 5월말 시의 요청을 승인해주었다. 문제는 사업에 대한 감사원의 감사 결과 발표가 6월 초에 나왔다는 점이다. 감사원은 하남 시에 대한 감사 결과 환경박람회 관련 예산낭비가 심각하여 각종 사업추진에 신이 부족하게 되는 등 시 재정을 크 게 악화시킨 점을 확인하고 하남시장 을 주요조치하고 비리혐의자에 대한 수사를 요청하였다.

이에 하남의 지역 시민단체인 '하남 민주연대'와 '참여연대', '함께하는시 민행동' 등 시민단체들은 하남시를 제 1회 '밀 배진 독'상 수상자로 결정하 고 하남시를 상대로 국내 최초의 시범 적 납세자소송을 제기하기로 결정하였 다. 시범소송은 하남시에 거주하는 일 반시민 266명을 원고로 하고 하남시 를 피고로 하였으며, 납세자소송제도 가 도입되어 있지 않은 현실 탓에 현 행법상 가능한 행정소송의 형식을 빌 어 (행정박람회 적자보전을 위해 시 예 산을 투입하기로 한) '보조금지금결정 무효확인'을 청구하는 내용으로 구성 하였다. 시민단체들은 2000년 8월

하남시에 '밀 배진 독'상을 수여함과 동시에 지방자치법 제159조에 근거하 여 경기도지사에게 하남시의 보조금지 금결정에 대해 재요구권을 행사하여 줄 것을 요구하였으나 불가 당부를 받 은 후, 동년 10월 소송을 제기하였다. 비단여론이 들끓자 국회 국정감사에 서도 주요 현안으로 다루어졌고 마대 한 예산이 부당하게 집행되었음이 확 인되었다. 또한, 일정한 책임과 비난을 피하기 어려웠던 하남시의회에서조차 환경박람회에 보조한 예산을 환수하여 야 한다는 결의안을 채택하기에 이르 렸다. 이처럼 하남시가 시 재정이 무 화될 정도로 거액의 예산을 부당하게 사용하여 납세자인 시민들에게 큰 피 해를 입혔음이 언론과 시민단체는 불 론 감사원 등 정부내 감사기관, 국회

와 하남시의회 등 입법기관에서 명백 한 사실로 확인되었음에도 하남시장을 비롯한 하남시 공무원, 환경박람회 관 려인사에 대해 충분한 책임추궁이 이 루어지지 않았으며, 낭비된 예산의 환 수도 이루어지지 않았다.

## 사회적 이슈화

이러한 불합리한 현실에 대한 시민 의 비판적 여론이 매우 높았음에도 결 국 하남시민들의 시범적 납세자소송은 2001년 5월 원고의 자격 없음을 이 유로 각하됨으로써 사실상 관계에 대한 심리조차 받지 못하고 종결되고 말았 다. 하지만 이 시범적 납세자소송은 우리 사회에 예산부정에 대한 감시·통제력이 크게 미흡한 현실과 납세자 소송제도 도입의 당위성을 깊이 인식 시킨 납세자운동의 주요시제 중 하나 로 평가받았다.

이후 시민단체들의 입법운동이 납세 자소송제도에 관한 사회적 논의를 불 러일으키고 일정한 사회적 공감대를 형성하면서 국회와 정부 차원에서도 납세자소송제도에 대한 검토와 논의가

활발해지기 시작하였다. 먼저 시민단체들의 주장에 동의하는 국회의원들이 시민단체의 법률안을 검토, 수정하여 '납세자소 송법(안)'을 의원 발의하여 현재 국회 상임위원회에서 심의중 이며, 행정부 출범과 더불어 정부에서도 '국민소송제도'라는 이름으로 납세자소송제도 도입법철을 수차례 천명하고 관계 부처에서 입법 추진계획을 준비하고 있는 상황이다. 또한 현 정부는 주민소송제를 2004년 중 입법 계획으로 추진하겠다고 밝히고 있다.

그간 정부와 국회에서의 납세자소송제도 도입에 관한 흐름 을 보면, 2001년 3월 납세자소송제도 도입에 찬성하는 국회 의원 25명이 '납세자소송법(안)'을 발의하였다. 이 법안은 시 민단체들이 마련한 법률안을 근간으로 하여 대표발의자와 시 민단체 대표들이 함께 논의하여 '내용을 수정한 것으로 현재 국회 상임위원회에 심의 계류 중이다. 그러나, 현실적으로 원 국회의원의 입기가 얼마 남지 않았기 때문에 현재 국회에 계 류 중인 법률안은 자동 폐기될 가능성이 커진 것이 사실이다. 따라서 올해 안에 납세자소송법 입법이 완료되지 못할 경우 이 법안은 2004년 새 국회가 구성된 후 다시 발의되어 이후 정부안이 마련되면 그와 연계하여 재논의될 것으로 예상된다.

현 정부는 대통령선거 당시 현 대통령의 선거공약 중 납세 자소송제도 도입을 포함시킨 데 이어 정부출범 후 '참여정부 국정비전' 중 재정·세계개혁 방안의 하나로 '위법한 재정집 행에 대한 국민소송제 도입'을 공약하였다. 이에 따라 대통령 직인수위원회가 2003년 1월 시민단체들과 가진 긴급회의에서 납세자소송제도 도입법철을 확인하고, 동년 2월 대통령에게 제출한 최종보고서에도 '위법한 재정집행에 대해 납세자들이 소송을 제기할 수 있도록 하는 국민소송제도 도입'이 국정추 진 세부과제 중 하나로 포함되었다.

## 참여정부와 시민참여

이와 더불어, 경제부총리 등 현 정부 고위당국자의 발언을 통해 수차례 국민소송제 도입법철을 확인하였고, 2003년 7 월 정부혁신지방분권위원회가 마련한 '참여정부의 재정·세 제개혁 로드맵'을 통해서도 도입법철이 점차 천명되었다. 그 러나 아직까지 구체적 추진일정 등 세부계획이 알려진 바 없 고, 실제 입법권을 행사하는 국회의원의 공간대를 형성하지 못 하고 있다는 점, 뚜렷한 이유 없이 도입 시기를 늦추어 잡고 있는 점(2005년 이후) 등이 문제점으로 남아 있다. 이미 시 민단체와 국회 차원에서 법률안이 마련되어 있고, 납세자소송 에 관한 사회적 논의도 상당히 이루어진 바 있음을 감안할 때 보다 신속하고 적극적인 움직임이 요구된다고 하겠다.

한편, 2003년말 제정된 지방분권특별법(2004년 1월 16일 시행)에 주민투표, 주민소환, 주민소송 등 주민직접참여 제도 도입이 명시됨에 따라 주민소송제 도입전망이 상당히 밝 아진 상황이다. 위 주민참여제도 중 주민투표법은 2003년 말 입법되어 2004년 7월 시행될 예정이며, 주민소송 및 주 민소환제 도입에 대해서는 연이어 정부 차원의 계획이 공표되 고 있다. 조부부처인 행정부가 2004년 1월 '지방분권특별 법 제정 후속조치'로 주민소송제를 2004년 중 입법 추진하 겠다고 공표했으며, 2월에는 대통령 주재의 '반부패 관계기 관협의회' 결과 주민소송제를 2004년 중 입법하겠다고 2005 년에 시행되도록 추진한다는 계획을 다시 천명하였다. 구체적 으로 행정부는 2004년 6월말까지 의견수렴을 거쳐 7월 이 후 정기국회에 법안을 제출할 예정이다. 그러나 이후 정부의 법안 준비 및 국회 입법 과정에서 실제 소송제기가 어렵도록 제약조건을 과다하게 하는 등의 상황이 우려되므로, 시민단체 등의 적극적 참여·감시행동이 반드시 요구된다. ●

# 해외 사례

# 스위스 지방자치의 현실과 교훈 (1)

지방자치를 '지방정부에게 상당한 정도의 자치권을 부여하고, 그 자치권을 행사함에 있어서 주민의 간접 및 직접참여가 보장된 정치체제'라고 정의한다면, 스위스만큼 이 정의에 충실히 부합하는 정치체제를 갖춘 나라는 없다.

지방자치에 관심을 갖는 사람이면 누구나 한번쯤 '지구상의 수많은 나라들 중에서 지방자치를 가장 모범적으로 실천하는 나라가 과연 어느 나라일까?' 하는 궁금증을 갖게 된다. 지방자치를 '지방정부에게 상당한 정도의 자치권을 부여하고, 그 자치권을 행사함에 있어서 주민의 간접 및 직접참여가 보장된 정치체제'라고 정의한다면, 스위스만큼 이 정의에 충실히 부합하는 정치체제를 갖춘 나라는 없다. 스위스는 연방주의(federalism)를 통해 칸톤들 및 코뮌들에게 연방에 필적하거나 심지어 능가하는 자치권을 부여하고, 준직접민주주의(semi-direct democracy)를 통해 자치권 행사에 있어서 최대한의 주민참여를 보장하고 있다. 이런 의미에서 스위스는 지방자치의 나라다. 그래서 일찍이 지방자치를 "민주주의의 가장 좋은 학교"라고 갈파한 브라이스 경(Lord James Bryce)이 "현대 민주주의 국가들 중 스위스가 연구할 가치가 가장 큰 나라"라고 지적한 것이 아닌가 한다.

안성호/대전대 교수, 행정학

## 축복받은 지방자치의 나라

스위스는 축복받은 나라다. 스위스는 수려한 자연경관 이외에 부존 자원이 빈약한 나라지만 선진국들 중에서도 가장 높은 생활수준을 누리는 부자나라다. 1998년 말 현재 1인당 국내총생산(GDP)에서 스위스는 37,028달러에 달해 미국 31,479달러, 일본 30,219달러, 유럽연합(EU) 평균 22,320달러보다 월등히 높다. 스위스는 정밀기계·연장·시계를 비롯하여 전자·의약·화학분야에서 고품질의 제품을 생산하고 있으며, 은행·보험·관광 등 서비스산업에서도 세계 최고의 경쟁력을 자랑한다.

스위스는 인구가 외국인을 포함해 710만에 불과한 작은 나라지만 수출과 외국투자 규모에서 거대한 선진국들과 경쟁하고 있다. 스위스는 수출로는 세계 10위, 외국투자로는 세계 5위다. 외국에 대한 은행대

부 규모로는 세계 3위이다. 한때 알프스의 농업국가로서 용병(傭兵)의 산전으로 나라의 살림을 꾸려나갔던 가난한 스위스가 산업혁명을 거치면서 영국 다음으로 번영하여 오늘날 이처럼 부자나라로 발전한 것은 실로 놀라운 일이 아닐 수 없다.

스위스인들은 연방·칸톤·코뮌 정부로 더 고품질의 공공서비스를 제공받고 있다. 연방·칸톤·코뮌 정부의 질 높은 공공서비스는 스위스를 누구나 살고 싶어하는 나라로 만들었다. 영국의 컨설팅업체인 머서사는 2001년도 세계에서 가장 살고 싶은 도시로 캐나다의 밴쿠버와 함께 스위스의 취리히를 꼽았다. 제네바는 4위로 꼽혔다.

스위스는 전국이 골고루 발전된 나라이다. 인구 10만 이상의 도시는 5개에 불과하다. 스위스에서 가장 큰 도시는 인구 34만여 명의 취리히이다. 수도 베른은 13만여 명의 소도시에 불과하다. 스위스에서는 인구 1만명 이상이 밀집해 사는 지역을 도시로 분류하는데, 어느 도시든 컴퓨터가게, 쇼펜라이어, 변호사사

무실, 공원, 도서관 등 도시의 편의 시설을 충실히 갖추고 있다. 스위스에는 고급스럽고 안전한 공공교통이 발달되어 있다. 도시들만이 아니라 산간오지 마을까지 교통이 편리하다. 도로와 통신 및 에너지 공급 등의 인프라도 잘 정비되어 있다. 공공교육의 수준도 대단히 높다. 특히 스위스의 직업학교는 많은 나라들이 배우고 싶어하는 선망의 대상이다. 일부 분야들에서 연방기술연구소들은 세계적 명성을 얻고 있다. 보건서비스와 사회복지도 여느 선진국들 못지 않다. 게다가 스위스는 파업과 직장폐쇄로 인한 근무일 결손이 세계에서 가장 적은 산업평화의 나라이다.

스위스인들은 이처럼 양질의 공공서비스를 향유하면서도 비교적 적은 세금을 내고 있다. 그 비결은 무엇보다도 돈이 적게 드는 정부를 운영하는 데 있다. 스위스의 국회의원직은 공무를 수행하는 날에만 일비(日費)를 받는 명실상부한 무보수 명예직이다. 국회의원에게는 보좌관과 비서가 없고 별도의 사무실도 주어지지 않는다. 이에 대해 비판이 없지 않지만 대다수 스위스인들은 아직 국회의원직을 생업을 위한 전업직이 아니라 국민을 위한 시간제 봉사직으로 간주하고 있다. 연방의회의원들에 대한 금전적 대우가 이 정도니까 칸톤의회의원들과 코뮌의회의원들의 보수에 대해서는 더 말할 나위가 없다.

칸톤행정은 직업공무원들에 의해 수행되는 것이 보통이지만, 일부 작은 칸톤들의 행정은 공무원들의 지

간제 근무나 다른 생업을 가진 시민들의 자원봉사로 이루어진다. 더욱이 작은 코뮌들의 행정은 대부분 자원봉사행정(Milizverwaltung)으로 꾸러 나간다. 스위스에서는 1974년 연방정부 공무원 정원이 33,000명으로 묶인 이래 단 한 명의 증원도 없었다. 시민투표(referendum)와 시민발안(initiatives)의 권한을 행사하는 스위스 국민이 연방공무원의 증원을 원치 않기 때문이다.

7명의 연방각료들이 1년씩 돌아가면서 맡는 장관 겸 대통령은 장관실 이외에 대통령직무실이 따로 없다. 한때 대통령이 자전기로 출퇴근하여 화제가 된 적도 있다. 스위스에서는 대통령과 각료들이 전차로 출퇴근하는 것이 이상할 게 없는 나라이다. 그리고 스위스는 유럽에서 두번째로 많은 지상군을 유지하면서도 극소수의 직업군인만 두고 대부분의 군인들을 그 유명한 민병들(militiamen)로 충당하여 국방비를 줄이고 있다. 이웃 나라들이 히틀러의 침공을 받아 파괴와 살육을 당하고 있는 상황에서 이 민병들이 일어나 결사항전(決死抗戰)을 불사함으로써 스위스를 전화(戰火)로부터 보호하였다.

## 지방자치는 권력정치의 산물

스위스의 이런 놀라운 성취가 오직 지방자치의 공만은 아닐 것이다. 그러나 이런 성취를 달성하는 데 지방자치가 기여한 공로를 과소 평가하는 것은 온당치 못하다. 스위스의 지방자치는 흔히 지방자치의 장점들로 거론되는 시민의식의 함양,

정치안정의 도모, 정부의 대응성 제고, 정책혁신과 지역적 정책실험의 고무, 능률성의 향상, 국토의 균형 발전, 지역감동의 해소 등에 초점이 있음을 입증해 왔다.

그런데 문제는 아무리 훌륭한 지방자치제도라고 할지라도 문화가 전혀 다른 우리 나라의 제도 설계에는 별 도움이 되지 않는다고 주장하는 사람들이 있을 수 있다는 것이다. 사실, 우리 주변에는 오랜 세월이 걸쳐 체질화된 중앙집권적 권위주의 문화 때문에 우리나라에서 지방자치의 성공을 기대하기 매우 어렵다고 보는 사람들이 있다.

그러나 이런 문화결정론적 비판론은 우리나라의 권위주의 문화가 천 년 이상 장구한 세월 동안 형성된 것이라는 주장이 역사적 사실에 근거한 진술이라고 보기 어려울 뿐만 아니라, 문화의 고정불변성과 지방자치에 대한 문화의 일방적 영향 관계를 가정하고 있다는 점에서 설득력이 약하다. 근래 연구성과들은 갑오경장 이전의 조선사회가 불멸과 달리 꽤 지방분권적으로 운영되었으며, 군현 단위에서 향회(鄉會)와 마을 단위에서 촌회(村會)를 중심으로 신분제 사회의 제약 속에서나마 주민참여가 이루어졌음을 밝히고 있다. 게다가 문화는 구성원들의 공동학습의 결과로서 구성원들의 공동경험이 달라지면 따라서 변하기 때문에 문화와 지방자치의 관계는 일방적이 아니라 쌍방적이다. 무엇보다도, 문화결정론은 지방자치가 문화의 산물이라기보다 정점들로 거론되는 시민의식의 함양,

정치권력 현상이라는 점을 간과하고 있다. 이를테면, 우리나라에서 최초의 지방선거가 1952년 6·25전쟁의 와중에서 치러진 것은 지방의 원들을 이용해 장기집권을 도모한 이승만 정권의 음험한 책략 때문이었다. 1961년 5·16군사정권에 의해 지방자치가 중단되었다가 1991년 지방의회가 한 세대만에 부활된 것은 1987년 6월 시민항쟁 후에 들어선 노태우 정권의 정치권력 기반의 변동에 기인된 것이다.

대단에서 1950년부터 지방선거가 치러진 것, 독일의 하틀러 치하에서 파괴되었던 지방자치가 2차 대전 후 연합국 군정들에 의해 부활된 것, 프랑스에서 나폴레옹이 등극한 이후 거의 200년 동안 유지되었던 중앙집권제가 1982년 미테랑 사회당 정부에 의해 지방분권제로 개혁된 것, 영국에서 1986년 보수당 정부에 의해 폐지되었던 기관통합형 런던광역시(Greater London Council)가 2000년 노동당 정부에 의해 기관분립형 런던광역시(Greater London Authority)로 재건된 것 등은 모두 각 나라의 정치행정문화가 갑자기 지방자치를 실시하기에 적합한 문화로 바뀌었기 때문이 아니라 지방자치의 실사가 대의명분에 부합하고 자신들의 정치적 이해관계에도 도움이 된다고 판단한 정치세력들이 집권했기 때문이다. 마찬가지로 스위스의 국민통합은 오랜 세월 진화과정에서 형성된 문화적 산물이라기보다 공존과 상생(相生)의 정치체도와 정치적 결사에 대한 구성원들의 애착과 의지의

산물이다. 이런 의미에서 스위스는 문화적 실체라기보다 본질적으로 정치적 실체이며, 연방주의·민주주의·법치주의와 이런 가치들을 공유하겠다는 구성원들의 결의와 이상(理想) 위에 세워진 나라이다.

#### 스위스라는 거울을 통해 보는 우리

170년 전 토크빌이 미국 민주주의의 '평등성'에 큰 감명을 받았지만 우리는 스위스가 '무게 중심이 아래(지방과 시민)에 있는 나라'라는 사실에 큰 감명을 받는다. 스위스 민주주의가 무게 중심이 아래에 있기 때문에 고도의 안정성을 누리고 있는 데 반해, 대통령을 정점으로 중앙에 거의 모든 권한이 집중되어 있는 우리나라의 정치선정성으로 일관된 불안정성을 특징으로 한다. 정치의 초점과 국민의 관심은 온통 차기 대권을 누가 잡느냐에 모아져 정당들 간의 소모적 경쟁은 잠잠 날이 없고, 지역감정은 여전히 기승을 부리고 있다.

10년 전 지방의회가 부활되었고, 6년 전 지방자치단체장이 직선되었으며, 10년째 중앙권한의 지방이양 작업이 진행되었지만 아직도 모든 것을 중앙으로 뺏아들이는 '소용돌이의 정치' 내지 '불패를 현상'은 시정되지 않고 있다. 수도권 인구 증가가 멈추지 않음이 이를 입증한 바 있다. 최근 보도에 의하면, 수도권 인구 비율은 1999년 말 45.9%에서 2000년 말 46.2%로 늘었다. 수도권 인구가 1년 사이에 35만8천 명이 늘어난 결과다. 현재 공공기관의 84%,

은행예금과 대출액의 65%, 벤처기업의 77%, 정보통신 생산액의 98%가 수도권에 몰려 있다. 특단의 조치가 없는 한 수도권 인구집중은 지속될 전망이다.

이처럼 중앙집권화 된 우리나라와 극적 대조를 이루는 스위스를 공부하는 까닭은 무엇인가? 우리는 스위스 민주주의를 공부함으로써 적어도 세 가지 이점을 살릴 수 있다. 첫째, 우리는 스위스라는 거울을 통해 우리나라 정치체제의 진면목을 분명히 드러내 볼 수 있다. 둘째, 향후 우리나라 정치체제와 지방자치기 지향해야 할 비전과 방향에 대한 명확한 안목을 키울 수 있다. 셋째, 스위스에서 실험된 제도의 원리와 효과를 타산지석으로 삼아 우리나라에 적합한 제도를 설계하는 데 응용할 수 있다.

#### 스위스 연방주의의 형성

스위스의 지방자치를 파악하기 위해서는 스위스의 연방주의를 이해해야 한다. 연방주의는 지방(칸톤과 코린)의 자치권을 규정하는 스위스 정치체제의 핵심 요소이기 때문이다. 연방·칸톤·코린의 권한관계를 살펴보기 전에 먼저 스위스에서 연방주의가 형성된 내력을 간략히 살펴보기로 한다.

스위스는 프랑스 대혁명 때까지 수많은 조약들에 의해 한데 묶여진 칸톤들의 동맹체였다. 주권적 칸톤들로 구성된 이런 동맹체의 공동결정은 만장일치를 요구했다. 그래서 칸톤 대표들의 모임인 연맹회의(Tagssatzung)에 의해 제안된 모든

결정은 칸톤들의 재가를 얻어야 했다. 문제는 이웃 나라들이 근대적 국민국가들로 통합되는 상황에서 스위스가 어떻게 정치적 자율권을 확보하고 산업의 성장에 걸맞은 공동시장을 갖기 위해 이런 느슨한 복합국가체제에서 하나의 통합된 정치적 단위를 창출하느냐 하는 것이었다.

이 문제를 해결하는 하나의 방안은 19세기 중엽 이탈리아와 독일의 유럽 군주제들이 취했던 방식대로 칸톤들을 용해시켜 좀더 큰 단일의 영토국가로 만드는 것이었다. 그러나 이 해결방안은 스위스에서 적어도 두 가지 이유 때문에 적용될 수 없었다. 한 가지 이유는 스위스인들의 뿌리깊은 지방분권의 전통이었다. 스위스인들은 이미 1798년부터 1803년까지 나폴레옹에 의해 강요된 중앙집권적 단방국가(unitary state)인 헬베티아 공화국에 대해 극렬히 저항했다. 결국, 1803년 나폴레옹은 스위스에 프랑스의 중앙집권적 단방국가체제를 구축하는 것을 단념할 수밖에 없었다. 이런 스위스인들이 50년 후 중앙집권적 단방국가를 스스로 선택한다는 것은 상상할 수 없는 일이었다. 먼저, 스위스인들의 지방분권 전통이 중앙집권적 단방국가의 설립을 허용하지 않은 것은 사실이다.

그러나 이보다 훨씬 더 중요한 다른 이유가 있었다. 그것은 연방정부를 창설하는 과정에서 보수적 귀족 칸톤들과 진보적 신교 칸톤들 사이에 심각한 갈등을 빚고 심지어 내전까지 치른 상태에서 칸톤들의

자발적 합의로 국민통합을 이루기 위해서는 약자의 입장에 있었던 소수 귀족 칸톤들의 이익을 충분히 고려하지 않을 수 없었던 점이다. 이런 의미에서 신생 스위스연방의 설계는 종래의 느슨한 연맹체와 중앙집권적 단방제 사이의 중간 노선을 따르도록 예정되어 있었다. 스위스연방은 중앙집권화에 극렬히 반대했던 보수주의자들과 공동이익을 효율적으로 추구할 수 있을 만큼 강력한 중앙정부를 원했던 진보주의자들 사이의 타협의 소산이었다. 1848년 연방헌법의 제정자들은 칸톤이 개별 국가로서 주권의 일부를 중앙정부에 일임하는 절충안을 제시했다. 물론, 오늘날에는 연방 창설 당시처럼 철저히 분할된 주권의 논리가 통용되지 않는다. 그러나 당시 연방헌법의 제정자들은 정치적으로 칸톤의 주권을 인정하면서도 권한의 일부를 연방에 이관한 연방제를 구상했다. 이들은 칸톤이 고도의 자치권을 향유하면서 연방의 의사결정에 참여할 수 있는 길을 넓게 터놓았다.

1848년 연방헌법에 수용된 연방제적 해결방안은 적어도 세 가지 역사적 경험에 근거했다. 첫째, 스위스인들은 이미 1803년 나폴레옹에 의해 부여된 조정 헌법(Mediationsverfassung)에 의해 과거의 단방적 헬베티아 공화국에서 칸톤들의 권한이 복원된 일종의 연방제를 경험한 바 있다. 둘째, 일부 칸톤들은 이미 1831년부터 1848년 사이에 국민투표에 의한 기본적 정치질서의 확립, 입법권·사법권·

행정권의 분립과 제한, 개인의 자유와 권리보장, 헌법개정절차의 마련, 칸톤헌법의 제정 등과 같은 입헌주의 이념과 혁신적 민주주의를 도입한 바 있다. 셋째, 스위스연방헌법 제정자들은 연방주의와 민주주의를 적절히 결합한 미국 헌법을 많이 참고했다. 그 결과로 이들은 서로 모순되어 보이는 두 의사결정 원칙, 즉 '일인 일표'의 민주주의 원칙과 인구규모에 관계없이 칸톤들이 동등한 영향력을 행사하는 연방주의 원칙을 결합시켰다. 스위스연방을 주장하던 사람들이 1847년의 내전에서 승리한 후 몇 개월만에 연방헌법안은 국민 다수와 칸톤 다수의 동의로 통과되었다. 이로써 스위스는 민주국가이자 현대적 의미의 연방제를 채택한 나라가 되었다.

1848년 연방헌법은 스위스연방을 연방·칸톤·코린의 세 단계 정부로 구분하여 설계하였다. 스위스 정치에서 매우 중요한 역할을 수행하는 코린들은 비록 연방헌법에 자세히 언급되지는 않았을지라도 고도의 자치권을 보유하고 스위스인들의 정치적 삶과 문화의 기반을 이루고 있다. 코린을 비롯해 연방과 칸톤은 제각기 통치권을 나누어 가지고 연방헌법의 규정에 따라 서로 협력하며 민주적 선거와 의사결정을 보장한다. 스위스인들은 연방·칸톤·코린의 세 수준에서 대표들을 선출하고, 중요한 정책들에 대해 투표권을 행사하며, 연방·칸톤·코린의 법률이 규정한 권리와 의무를 행사한다. 그러므로 스위스인은 코린의 시민인 동시에 칸톤과 연방





왔다. 스위스연방헌법 제3조는 "칸톤은 그 주권이 연방헌법에 의하여 제한되지 않는 한 주권적이며, 연방에 양도되지 않은 모든 권한을 행사한다"고 규정한다. 스위스는 미국과 마찬가지로 중앙집권화가 오로지 헌법개정을 통해서만 가능하다. 이것은 우리 나라와 같은 단방국가에서 중앙정부가 헌법이 아닌 법률로 지방정부의 권한을 규정하고 심지어 지방정부를 폐지할 수 있는 권한을 갖는 것과 근본적으로 다르다. 이런 의미에서 스위스연방은 지방분권적 국가라기보다 일라저(D. J. Elazer)의 표현대로 '비중앙집권적'(non-centralized) 국가라고 하겠다.

스위스연방헌법 제3조는 스위스를 비중앙집권적 국가로 만드는 데 적어도 다음 두 가지 측면에서 효과를 발휘했다. 첫째, 스위스연방헌법 제3조는 연방이 헌법의 변동 없이 새로운 권한을 맡지 못하게 제한하였다. 따라서 중앙은행 설립, 연방세 신설, 사회보장제 실시, 연방고속도로 건설, 칸톤대학에 대한 보조금 지급, 환경정책 수행 등이 모두 헌법의 개정과 비준을 거친 후에야 연방정부의 권한으로 인정되었다.

둘째, 연방에 새로운 권한을 부여하는 헌법개정안이 채택되기 위해서는 연방상원과 연방하원 다수의 동의와 함께 국민투표에서 국민과 칸톤들 다수의 지지를 얻어야 했다. 연방정부의 권한강화를 도모하는 헌법개정안이 이렇게 까다로운 요건을 거쳐 채택되는 것은 예사로운

일이 아니었다. 이제까지 상정된 수많은 헌법개정안들이 실패한 것이 이를 입증한다. 이런 의미에서 스위스의 까다로운 헌법개정절차는 중앙집권화를 억제하는 제도장치 역할을 효과적으로 수행해 왔다. <표>에서 보는 바와 같이, 스위스 연방정부의 조세수입 및 세출규모가 연방·칸톤·코핀의 총 조세수입 및 세출에서 차지하는 비율은 다른 나라에 비해 훨씬 낮다. 이런 현상은 직접민주주의를 요구하는 스위스의 독특한 연방헌법 개정절차에 기인하는 것이다.

#### 연방·칸톤·코핀의 관계

연방은 자신에게 부여된 권한 범위 내에서 칸톤과 코핀에 대해 통제를 행사한다. 연방이 행사하는 이런 통제의 법적 기반은 "연방법이 그에 반하는 칸톤법에 우선한다"는 연방헌법 제49조 제1항이다. 칸톤과 코핀에 대한 연방통제의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 연방은 연방법에 반하지 않는 한 칸톤 헌법을 보장한다(연방헌법 제51조). 연방의회는 칸톤헌법의 개정을 승인하는 과정에서 칸톤의 법제가 연방법의 기준에 부합하도록 규율한다.

둘째, 칸톤정부는 연방헌법에 규정된 모든 권리, 즉 기본적 인권, 시민권, 법에 의한 평등보호 그리고 적법절차 등을 보장해야 한다(연방헌법 제51조). 스위스 국민은 이런 권리를 보장받기 위해 법적 수단을 통해 주장하고 연방법원에 제소할 수 있다.

셋째, 칸톤정부는 연방법을 존중하고 충실히 집행해야 한다(연방헌법 제46조 제1항). 이에 대해 연방정부는 칸톤정부가 연방법을 원활히 집행할 수 있도록 "칸톤에 가능한 한 최대한의 행동의 자유를 인정하고 칸톤의 특수성을 고려해야" 하며, "칸톤에게 충분한 재정적 원천을 남겨두고 공평한 재정균형을 보장"해야 한다(연방헌법 제46조 제2항과 제3항).

넷째, 연방은 칸톤자치와 코핀자치를 존중해야 한다. 연방헌법은 연방이 "칸톤의 자치를 존중"할 것(제47조)과 "코핀에 미칠 영향을 고려하여" 행동할 것(제50조 제2항)을 규정하고 있다. 스위스 연방제는 상위정부가 하위정부를 일일이 간섭하지 않고 내버려두기 때문에 작동한다. 주-코핀에서 있었던 한 가지 사례는 스위스 연방제의 이런 불문율을 여실히 보여준다. 근래 주-코핀은 한 코핀이 이민 가족에 따라 시민권 신청비를 다르게 요구한 경우에도 '벌 앞의 평등'이라는 자연적 정의와 헌법의 보장에도 불구하고 해당 코핀의 문제에 개입하기를 몹시 꺼려했다(그 칸톤은 칸톤 서기(Landschreiber)의 설득을 당한 뒤에야 어쩔 수 없이 이 문제에 개입했다. 그것도 직접적 행정통제가 아니라 연방법원의 판결에 달기는 소송을 제기하는 방식을 취했다). 이와 같이 스위스에서는 전통적으로 상위정부가 하위정부를 대할 때 마치 외국정부를 대하는 것처럼 경중하게 대한다. <다음 호에 계속> 이영석



김우중 구청장이 구청을 방문한 어린이들을 직접 맞아 청내 이곳 저곳을 안내하고 있다.

자세로 동작구를 이끌어 가는 쌍두마차인 의회와 집행부가 상호 신뢰하고 존경하며 머리를 맞대고 지혜를 모아 나갈 수 있도록 최선을 다해 왔습니다. 앞으로도 저는 우리 동작구의 많은 변화와 발전이 구의회와 동반자적 협력이 없이는 결코 이루어질 수 없다는 믿음을 가지고 더욱 긴밀하고 원만한 관계를 형성해 나가겠습니다. 이 자리를 빌어 불필요한 규제의 완화와 폐지, 특별위원회를 포함한 활발한 상임위원회 활동, 그리고 집행부에 대한 정책제안 등 모범적이고도 건설하게 의정을 펼치신 우리 동작구의회에 깊은 감사사를 드립니다.”

서울시 자치구간에 재정력 격차가 큼니다. 이를 완화하기 위해 일부 구청장들은 자치구세인 종토세·사업소세와 특별시세인 자동차세·담배소비세를 서로 교환해야 한다고 주장하고 있는데, 청장님의 의견은?

**재정 격차를 줄이고 지역간 균형발전을 유도하기 위해 세목의 상호교환을 적극 찬성합니다.**

“지방자치제를 실시하는 중요한 목적 중의 하나는 지역간의 균형적인 발전에 있습니다. 하지만 이를 저해하는 요소 가운데 ‘재정의 자립도’는 우리가 반드시 극복해야 할 문제입니다. 서울시만 보더라도 25개 자치구의 재정 자립도를, 이루는 자체재원의 가장 중요한 요소는 종합토지세입니다. 하지만 자치구간 편차는 2000년도 기준으로 볼 때 최고 11.7배의 차이가 납니다(강남구 약 767억원, 도봉구 약 65억원). 결론적으로 말씀드리면 지역에 따라 이해관계가 상이하겠지만 우리구는 세목의 상호교환을 찬성합니다. 서울시의 몇몇 자치구는 장래의 가상수요까지 감안하여 잉여재원으로 여유있는 재정 운영을 하는 반면, 대다수의 자치구는 지역개발이나 주민복지는 업두

도 내지 못하고 서울시로부터 재정 지원을 받아 기본적인 행정만 수행하는 실정이라서 같은 서울시의 자치구이면서도 그 재정적 차이는 엄청나다 하지 않을 수 없습니다. 오늘날 눈부신 발전을 이룬 일부 구가 있기까지는 지방자치제가 시행되기 이전의 전체 시민의 힘과 세금으로 기틀이 마련되었습니다. 이제 지자체가 실시되었다고 해서 전체의 힘으로 이루어 놓은 과실을 일부에서만 계속적으로 혜택을 본다면 이는 부적절하다고 하지 않을 수 없습니다. 또한 종합토지세를 이루는 토지와 건물의 형성과 가치설정은 결코 단시일내에 이루어지지 않았기에 앞으로 이같은 재정자립도가 계속 유지된다면 형평에도 맞지 않을 뿐 아니라 서울시의 균형적인 발전을 가로막는 걸림돌이 되기에 충분합니다. 자치구간 종합토지세의 편차는 최고 11배가 넘는 차이가 나지만 시세인 담배세는 최다 징수구와 최소 징수구 사이에 겨우 2.8배(2000년 기준) 밖에 나질 않습니다. 우리 구만 보더라도 2000년도 종합토지세 부과 금액은 약 101억원이지만 담배소비세는 약 163억원으로 세목을 교환할 경우 약 62억원의 세수 증대가 있습니다. 이러한 사례는 비단 우리 구에서만 아니라 일부 구를 제외한 대다수 자치구에서 나타나는 현상입니다. 따라서 재정적 격차를 줄이고 지역간 균형있는 발전을 유도하기 위해 해서라도 우리 구는 세목의 상호교환을 적극 찬성합니다.” **지방자치**

## 스위스 지방자치의 현실과 교훈(III)

안성호/대전대 교수, 행정학

스위스의 정치체제는 주민에게 가까이 다가서고 주민의 욕구에 부응하도록 설계되어 있다. 이를테면, 칸톤과 코뮌의 막강한 자치권, 특히 코뮌·칸톤·연방정부의 거의 균등한 과세권(課稅權)과 준직접민주제가 주민에게 밀착된 대응적 정치행정을 구현하도록 만들고 있다. 그러나 우리가 스위스 연방제의 큰 장점인 고도의 주민접근성과 대응성을 거론할 때 간과할 수 없는 한 가지 특징은 칸톤과 코뮌의 높은 분절성(fragmentation)이다.

### 읍·면·동보다 작은 코뮌

인구 713만 명(약 20%의 외국인 포함)의 스위스에는 준주권적 자치권을 누리는 26개의 칸톤들이 있다. 따라서 칸톤 당 평균인구는 약 27만4천 명인 셈이다. 그러니까 칸톤은 일반적으로 우리 나라 광역자치단체의 평균인구 289만2천 명의 10분의 1도 안 되는 작은 규모이다. 게다가 칸톤 별 인구격차가 심해 취리히(118만2천 명)·베른(93만9천 명)·보(60만8천 명) 등과 같이 평균인구보다 많은 인구를 갖는 칸톤

〈표 1〉 스위스 등 주요 선진국의 기초정부와 우리 나라 기초자치단체 및 읍·면·동의 규모

	기초정부 수 (개)	기초정부당 인구 (명)	기초정부당 면적 (km <sup>2</sup> )
스위스	2,929	2,442	14
프랑스	36,763	1,588	15
독일	14,805	5,452	2
미국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	4
일본	3,234	38,442	117
영국	433	134,919	560
한국	232	199,440	427
한국(읍·면·동)	3,516	13,168	27

자료: 미국·이탈리아·프랑스·독일·일본의 통계는 [오제일, (1999), 읍·면·동의 합리적 개선방안에 관한 고찰 [지방행정연구], 13(1): 96.]에서 전제하고, 스위스·영국·한국의 통계는 인터넷 자료로 필자가 계산한 것임.

들은 8개뿐이다. 10만 명도 안 되는 작은 칸톤들이 9개에 달한다. 심지어 글라루스(3만9천 명)·니드발덴(3만2천 명)·옵발덴(2만9천 명)·압펜젤 내륙(1만5천 명) 칸톤들은 우리 나라의 웬만한 동사무소 크기에 불과하다. 이런 소규모 칸톤들이 준주권적(semi-sovereign) 자치권을 누리고 있음은 수만 명의 시(市) 또는 군(郡)이 자치단위가 되기에 부족하다고 해서 시·군통합을 추진하고 행정계층을 줄인다는 명분은 우리나라의 시각에서 볼 때 경

이감마저 불러 일으킨다.

칸톤의 규모가 이 정도이니, 코뮌의 규모는 얼마나 작은 것인가? 〈표 1〉은 스위스를 비롯한 주요 선진국의 기초정부 규모를 우리 나라 기초자치단체 및 읍·면·동의 규모와 비교한 것이다. 인구 713만 명인 스위스에는 2,929개의 코뮌들이 있다. 따라서 코뮌 당 평균인구는 2442명에 불과하다. 이것은 우리나라 기초자치단체의 평균인구 201,724명의 82분의 1에 지나지 않는다. 심지어 코뮌의 평균인구는 우리나라 읍·면·동의 평균인구 13,168

명의 5분의 1도 안 된다. 2,929개의 코핀들 중 90%가 우리나라 면(面)의 평균인구 5,000명 미만이며, 심지어 거의 절반에 달하는 코핀들이 주민 500명 이하의 작은 마을들이다. 그럼에도 불구하고, 스위스의 코핀들은 좀처럼 합병되는 일이 없다. 그 까닭은 코핀에 사는 주민의 대다수가 자신들의 지역사회공동체와 역사적 전통에 대단한 자긍심을 가지고 있어 합병을 원치 않기 때문이다.

이미 20만 명을 넘어선 우리나라 기초자치단체의 인구규모를 어느 선진국들에서는 찾아볼 수 없다. 프랑스는 인구 5,770만 명에 무려 36,763개의 기초정부들을 가지고 있어 기초정부 당 평균인구가 1,568명에 불과하다. 기초정부의 평균인구가 독일 5,452명, 미국 6,623명, 이탈리아 7,040명, 일본 38,442명에 지나지 않는다. 이들 선진국들의 기초정부 규모는 우리나라 기초자치단체의 평균인구 20만 명에 비하면 턱없이 작은 규모임을 알 수 있다.

혹자는 영국의 기초정부가 우리나라의 기초자치단체보다 작지만 그래도 134,919명에 이르지 않는다고 반문할 지 모른다. 사실, 영국은 선진국들 중 예외적으로 큰 규모의 기초정부를 유지하고 있는 나라이다. 그래서 영국에서는 비대한 기초정부에 대한 비판이 제기되어 왔다. 그러나 우리는 영국의 지방정부 규모를 논할 경우에 기간지방정부(principal local government) 아래 별도의 자치계층으로 농촌지역을 중심으로 존재하는 수많은 교구의회

들(parish councils)과 커뮤니티의회(community councils)들을 고려하지 않으면 안 된다.

현재 잉글랜드에 존재하는 약 8,000개의 교구의회들과 웨일즈에 있는 약 750개의 커뮤니티의회들, 그리고 스코틀랜드에 설치된 1,350개의 커뮤니티의회들은 보통 지방정부로 계산되지 않지만 주민에게 밀착된 사실상의 기초정부들로서 그 역할과 가치를 과소 평가할 수 없다. 더욱이 근래 영국의 도시지역들도 타운의회(town council)나 커뮤니티의회를 두는 사례들이 늘고 있다. 오늘날 영국 이외에 다른 나라들에서도 이런 경향이 확산되고 있다. 우리나라의 형편에서 보면 이미 수많은 소규모 기초정부들이 존재하는 미국·스웨덴·스페인·덴마크·이탈리아 등 많은 선진국들이 동네 민주주의(neighborhood democracy)의 활성화를 위해 기초정부 아래에 동네의회(neighborhood council)를 설치하는 이른바 동네분권화(neighborhood decentralization) 개혁을 추진해 왔다.

우리나라는 이런 국제적 동향에도 아랑곳없이 기초자치단체의 규모를 늘리고 읍·면·동을 없애는데에만 몰두해 왔다. 기초자치단체의 인구규모가 이미 다른 나라에서 유례를 찾아보기 어려운 만큼 거대하며, 기초자치단체의 허부행정기관에 불과한 읍·면·동조차 평균인구가 13,168명에 달하여 대부분의 선진국들의 기초정부보다 큰 데도 이것도 부족하여 규모경제(the economy of scale)를 운위하면서

시·군통합과 읍·면·동폐지를 주장하는 사람들의 목소리가 높다. 그동안 많은 경험적 연구결과들이 공공서비스의 공급에 있어서 규모경제가 작용한다는 확실한 증거를 찾을 수 없으며, 지방정부의 규모가 커질수록 정부에 대한 주민의 접근성과 주민참여 수준이 떨어짐을 거듭 확인해 왔건만, 과학적 검토와 진지한 토론조차 제대로 거치지 않은 채 시·군통합과 읍·면·동의 폐지가 정부개혁이란 이름으로 마구 추진되어 온 것이 저간의 우리나라 실정이다.

물론, 선진국들도 도시화의 진행에 따라 기초정부들의 합병을 추진해 온 것은 사실이다. 예컨대, 스위스의 경우에 칸톤들은 너무 작은 코핀들의 통합을 유도해 왔다. 그 결과, 1960년 3,095개였던 코핀들이 2000년 2,929개로 줄었다. 그러니까 40년 동안 166개가 감소한 셈이다. 그러나 그 내막을 들여다보면 우리나라의 시·군통합과는 양상이 전혀 다르다. 스위스에서는 흔히 인구가 고작 100명도 안 되는 작은 코핀들의 통합이 시도된 것이다. 그렇다고 해서 주민 수가 이렇게 적은 코핀들이 모두 통합되는 것도 아니다. 스위스에는 아직도 주민 수가 수십 명에 불과한 작은 마을들이 어엿이 코핀정부들을 꾸려나가고 있다. 통합보다는 광역행정으로 문제를 해결하려는 전통이 살아 있다. 이를테면, 대여섯 개 또는 10여개의 작은 코핀들이 공동으로 교육서비스나 병원서비스를 제공하는 사례들이 허다하다. 비교적 동질성이 높

은 지역이라고 할지라도 마을마다 제각기 욕구와 선호가 다를 터이니, 통합이 아니라 코핀들의 협력을 통해 광역행정 수요를 해결하는 것이 상책이라는 것이 스위스인들의 통념이다. 더욱이, 다소 불편이 있더라도 가능한 한 자신들의 정체성의 뿌리인 코핀을 지키려는 스위스인들의 성향은 2,929개의 코핀들 중 인구 2만 이상의 코핀들을 오직 32개에 불과하도록 만들었다. 그 결과, 스위스는 총인구의 74% 이상이 인구 2만 미만의 작은 코핀들에서 살고 있는 나라가 된 것이다. '작은 것이 아름답다'고 한다면, 스위스는 정말 아름다운 나라이다.

#### 코핀은 스위스 정체성의 뿌리

스위스인들은 2,929개 코핀들 중 하나에 본향(Heimat)을 가지고 있다. 본향은 성경의 영원한 12지파와 그 분깃의 그림자로서 오늘날 스위스에 살아있는 전통이다. 스위스인들은 출신코핀(commune bourgeoise: Bürgergemeinde)에 대해 남다른 뿌리의식을 가지고 있다. 스위스인의 여권에는 '출생지' 난이 없는 대신 가문이 유래한 출신코핀을 기입해야 한다. 출신코핀의 주민자격은 그곳에서 태어나지 않은 가족과 자손에게도 유지된다. 실제로 2차대전 말 독일과 동유럽에서 스위스로 되돌아온 스위스인들은 대부분 그들이 전에 보지도 못했던 할아버지와 증조할아버지가 떠났던 출신 칸톤의 주민이 되었다. 따라서 "고향이 어디십니까?"하고 물으면, 대부분의 스위스인들은 본능적으로 설혹 한

번도 보지 못했을지라도 출신코핀을 낸다.

오늘날 정치적 단위로서의 코핀 지역에 거주하는 주민의 3분의 1 정도만 출신 코핀의 주민자격을 갖기 때문에 출신코핀이 과거보다 덜 중요해진 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고, 출신 코핀의 주민은 어려움에 처했을 때 최후 수단으로 출신 코핀에 도움을 요청할 권리를 갖는다. 이런 의미에서 출신 코핀은 스위스인들의 궁극적 피난처이다. 현행의 사회보장제도가 도입되기 전까지는 출신 코핀의 적(籍)을 가진 노인·무주택자·가난한 사람들을 돌보는 것은 해당 코핀의 법적 의무였다. 뿐만 아니라, 출신코핀은 연방의회에서 연방각료들을 선출할 경우에 중시된다. 연방각료들간의 지역적 균형을 맞추는 데 출신 코핀이 고려되기 때문이다.

시민권은 코핀이 부여한다. 이것은 스위스가 '아래로부터 위로' 형성된 사회임을 말한다. 많은 코핀들은 시민권의 부여 여부를 주민투표로 결정한다. 예컨대, 루세른 칸톤의 말터즈(Matters) 코핀에서는 시민권을 얻고자 하는 사람이 지방정당에 자신을 소개하고, 말터즈 방언을 구사하는 능력을 보여준 다음에 비로소 후보주민으로 등록한다. 이때 사진을 제출하여 투표하는 주민이 묻지 않고도 출신민족을 알아볼 수 있게 한다. 등록경비는 칸톤마다 다른데, 주-그 칸톤에서는 심지어 등록자마다 다른 등록경비를 요구한다. 근래 한 이민가족이 출생지인 말터즈 코핀으로부터 갖 정착한 스

위스인 외과의사보다 더 많은 등록경비를 내게 된 것에 불만을 품고 주-그 칸톤정부의 도움을 받아 연방법원에 소송을 제기한 사건이 발생한 바 있다.

수많은 이민가족 어린이들이 스위스에서 나서 자라고 교육을 받았으며 집에서조차 해당 지방방언을 쓰는 데도 시민권을 얻지 못하고 있다. 1994년 6월 스위스 학교에서 최소 5년 동안 취학한 18세 이상 24세 이하의 외국인들에 대한 시민권 제한을 완화하려는 국민투표가 연방정부의 지원하에 실시되었지만 부결되고 말았다. 투표자들의 52.9%가 찬성했지만, 다수의 칸톤들이 반대한 것이다. 스위스인들에게 추한 측면이 있다면, 스위스인들은 자신들의 추한 측면을 외국인 거주자들에게 드러내 왔다.

오늘날 스위스인들은 자신들의 문화적 뿌리를 늘 자각하며 거주하는 코핀과 지역에 대해 정서적으로 각별한 애착을 느낀다. 아직도 많은 스위스인들에게 있어서 출신코핀이나 칸톤을 떠나 다른 지역에 가서 사는 것은 곧 가족적 분위기와 정신적 고향의 상실을 의미한다. 스위스인들은 설혹 다른 지역에 더 나은 일자리가 있어도 가능한 한 출신코핀이나 칸톤에서 그보다 못한 직장에서 일하길 원한다. 동일 언어권의 흡인력도 무시할 수 없다. 스위스인들 중 언어지역을 변경해서 사는 사람들은 소수에 불과하다. 직업 때문에 부득이 다른 언어권 지역에 거주하던 사람도 퇴직 후에는 출신 지역에 되돌아와 살려고 한다.

이러한데, 티치노 칸톤 출신의 대학원생들은 이탈리아어권인 티치노 칸톤에는 대학이 없기 때문에 독일어권이나 프랑스어권 대학에 진학할 수밖에 없다. 이런 이유로 흔히 3개 언어를 능란하게 구사하는 티치노 출신 학생들은 학업 중에도 서로 강한 유대를 맺고 긴밀히 결속한다. 학위를 딴 후에는 고향 칸톤에 돌아가 직장을 잡는 것이 이들의 한결같은 꿈이다. 물론, 모든 티치노 출신 학생들이 이런 행운을 누리는 것은 아니다. 심지어 고향을 떠나 연방정부가 있는 베른으로 이주하는 것이 못마땅해 명예로운 연방교료 자리를 고사한 인사까지 있었다. 이런 스위스인들이 공직 때문에 부득이 베른 등 외지에 살다가 임기가 끝나면 한결같이 고향코핀으로 되돌아오는 것은 지극히 자연스런 일이다.

코핀에 대한 강한 뿌리 의식이 배태시킨 스위스의 이런 향토애는 서울중심주의와 대권주의(大權主義)가 지배하는 우리나라의 풍토와 너무나 다르다. 우리나라 농촌의 마을들과 지방의 중소도시들은 스위스의 농촌 마을들과 지방도시들이 지닌 안정성과 활력을 잃은 지 오래이다. 꿈과 의욕을 가진 젊은이들과 능력 있는 사람들이 빠져나간 우리나라의 농촌 마을들과 중소도시들은 자금의 극심한 역외유출로 빈궁하기 이를 데 없다. 이와 관련하여 필자는 얼마 전 한 읍(邑) 지역에서 들은 이야기를 잊을 수 없다. 이 이야기의 골자는 이렇다.

읍내에서 짹짹하게 돈을 버는 한

의사가 첫 아이가 초등학교에 들어가자 병원만 남겨두고 생활 근거지를 대전으로 옮겨서 문제가 생긴 것이다. "다른 사람들은 살 만하다고 해도 자식이 중학교에 들어가서야 대도시에 집을 얻어 유학시키는데, 의사는 무슨 별난 사람이라고 자식을 초등학교 때부터 생활 근거지까지 옮겨가며 대도시로 유학 보내느냐?"는 것이었다. 읍의 유지인 의사가 읍민들 호주머니에서 번 돈을 읍내에서 쓰지 않고 역외로 유출시켜 열악한 지역경제에 피해를 주고 있다는 주민들의 주장은 온당한 지적이었다. 그러나 자녀교육을 위해 온갖 어려움을 감수하면서 생활 근거지를 대전으로 옮긴 의사에게 아무 거리낌없이 비난의 돌을 던질 수 있는 사람이 과연 우리들 가운데 몇이나 되겠는가? 사실, 우리는 그 동안 농촌 지역 주민들이 소와 전답을 팔고 밭 얻어 자식들을 대도시로 유학시키는 것을 당연한 일처럼 여겨 왔다. 오죽했으면, 대학을 우골탑(牛骨塔)이라고 불렀을까? 서울과 대도시의 번영 뒤에는 농촌 자녀들의 대도시 유학으로 인한 자금의 역외유출이 초래한 농촌경제의 황폐화가 숨겨져 있음을 부인할 수 없다.

이런 일이 스위스에서는 결코 일어나지 않는다. 스위스에서는 '질 높은 삶=대도시'라는 도식이 성립하지 않는다. 교육의 질 역시 마찬가지다. 중요한 것은 스위스의 산간 오지 마을들까지 높은 교육의 질을 유지하는 것은 연방정부가 추진하는 교육정책의 결과가 아니라 페로

10여 개의 작은 마을들이 힘을 합쳐 학교를 꾸려나간 결과라는 사실이다. 스위스 연방주의가 대다수 주민이 자녀교육 때문에 기회만 생기면 서울로 대도시로 떠나고 싶어하는 농촌 마을과 중소도시의 문제를 안고 있는 우리에게 시사하는 교훈은 무엇인가? 그것은 다름 아니라 서울중심주의와 대권주의의 피라미드형, 중심부 주변부형 국가시스템을 농촌 마을이나 지방의 중소도시에서 사는 주민들에게도 소외감을 느끼지 않고 편리하고 안락한 삶을 누릴 수 있도록 전국이 골고루 잘사는 네트워크형 사회체제로 만들기 위해 무엇보다도 '무게 중심이 아래(지방과 주민)에 있는 지방자치의 나라'로 개혁하는 것이다.

#### 코핀에 의해 통치되는 나라

코핀(commune: Gemeinde)은 스위스 정치를 이해하는 열쇠이다. I. B. Rees와 같은 스위스 연구자들은 "스위스를 코핀에 의해 통치되는 나라"로 규정한다. 코핀은 스위스의 독특한 산물이기 때문에 적절한 번역어를 찾기 어렵다. 코핀과 가장 유사한 예로는 최고입법기관으로 주민총회(town meeting)를 운영하는 미국 뉴잉글랜드 지역의 자치도시를 들 수 있다. 오늘날 스위스에서 시민은 주권적 실체로 간주되며, 시민의 주권성은 코핀 수준에서 가장 직접적이고 명백하게 드러난다. 이런 의미에서 코핀은 스위스 정치의 본질적인 단위이다.

스위스의 코핀정부는 여느 나라의 기초정부보다 작지만 큰 권한을

행사한다. 코핀은 칸톤이 연방 내에서 누리는 권한과 거의 동일한 수준의 준주권성을 칸톤 내에서 누린다. 연방헌법은 "코핀의 자치는 칸톤법이 정한 바에 따라 보장"되며(제50조 제1항), "연방은 행위를 함에 있어서 코핀에 미칠 영향을 고려하여야 한다"(동조 제2항)고 규정함으로써 코핀자치를 보장하고 있다.

일반적으로 독일어권 코핀이 프랑스어권 코핀보다 더 큰 자치권을 행사하는 경향이 있다. 코핀의 자치권 범위는 칸톤법에 의해 규정된다. 예컨대, 주-그 칸톤의 코핀법(Gemeindgesetz) 제2조는 "코핀은 연방 또는 칸톤에 배타적으로 배정된 사무 이외에 코핀의 복지에 영향을 미치는 모든 사무를 처리할 수 있다"고 규정한다. 이것은 연방헌법 제3조의 '칸톤 권한' 규정을 코핀 수준에 확장한 것이다. 코핀의 권한에는 선거·시민투표·시민발안 등의 정치적 권리를 비롯하여 학교·복지·교통·경찰·가스·전기·상수도·하수도·토지이용계획 사무를 처리하는 권한과 광범위한 과세권이 포함된다.

코핀정부가 행사하는 권한들 중에서 토지이용계획권과 과세권에 대해서는 특별히 주목할 필요가 있다. 스위스에서는 주민이 수십 명에 불과한 코핀일지라도 완벽한 토지이용계획권을 갖는다. 그리고 그 결과가 매우 성공적이라는 사실은 기초자치단체에게 도시계획에 관한 권한을 일체 인정하지 않는 우리나라에게 시사하는 의미가 크다. 우리

〈표 2〉 코핀의 정부형태

	작은 코핀	큰 코핀
입법기관	주민총회: 총회민주주의(assembly democracy)형. 코핀에 사는 모든 스위스 시민은 주민총회에 참여할 권리를 갖는다	코핀의회: 준직접민주주의형. 주민이 직접 코핀의회의원들을 선출한다.
행정수반	주민총회는 코핀 행정위원회와 주민이 제출한 의안을 결정한다. 모든 중요한 지역사회의 현안이 주민총회에서 논의될 수 있다.	코핀의회의 중요한 결정들은 반드시 주민투표에 회부된다. 이밖의 결정들도 임의적 주민투표에 부쳐질 수 있다. 대다수 칸톤들의 코핀들에서 주민투표에 회부되는 주민발안권이 인정된다.
행정	행정위원회: 행정을 총괄적으로 감독·관장하는 기관으로서 행정위원회 위원들은 코핀주민들이 직접 선출한다. 단, 내사법 칸톤의 코핀들에서는 코핀의회가 행정위원회 위원들을 선출한다.	행정위원회 위원들은 소액의 보수를 받으며 전일제로 근무한다. 위원들의 정당 소속이 시되지 않는다.
행정	행정은 자원봉사자들의 비전문적 서비스에 전적으로 또는 부분적으로 의존한다.	전문행정이 이루어진다

\* 참고사항: 일부 프랑스어권 칸톤들에서는 주민총회·주민투표·주민발안 등의 직접참정제가 덜 발달되어 있기 때문에 작은 코핀들의 경우에도 행정위원회와 코핀의회로 이루어진 대내민주제가 채택되고 있다.

는 스위스의 작은 마을을 방문할 때 잘 정비된 도로와 조화로운 건축물 및 아름다운 주변 경관에 감명을 받는다. 바로 이런 결과가 연방정부나 칸톤정부 정책의 결과가 아니라 바로 코핀주민들이 결정한 토지이용계획의 결과라는 사실이다. 스위스 코핀의 토지이용계획의 특징은 무엇보다도 주민총회나 주민투표로 결정된다는 것과 계획의 구체성에 있다. 스위스 코핀의 도시발전계획은 흔히 건물 지붕의 높이와 각도 심지어 색깔 선정에 이르기까지 상세하게 규정하고 있다.

스위스 코핀들은 거의 완벽한 과세권을 행사한다. 그 결과, 코핀정부는 연방정부 및 칸톤정부와 거의 맞먹는 규모의 세금을 거두어들인다. 코핀들은 사회서비스·토지이용계획·도로·공익사업 등을 수

행하는 데 필요한 재원을 조달하기 위해 주민의 의사에 따라 자율적으로 과세할 수 있다. 흔히 다른 나라에서는 지방정부들이 부동산 관련 지방세를 부과하는 정도지만, 스위스의 코핀들은 자유롭게 개인소득세와 법인소득세를 부과할 수 있다. 세목(稅目)과 세율(稅率)을 자율적으로 정할 수 있는 과세권이야말로 스위스 코핀이 행사하는 가장 중요한 자치권이다. 이렇게 거의 완벽한 과세권을 코핀에게 부여하는 경우에 과세권이 남용될 것을 우려하는 것은 기우에 불과하다. 자신이 낼 세금을 미꾸 늘릴 주민은 아무도 없기 때문이다. 실제로, 스위스는 질 높은 행정서비스를 제공하면서도 담세율(擔稅率)에 있어서는 여느 선진국들보다 훨씬 낮은 것으로 밝혀지고 있다.