

주민참여제도 강화를 위한 정책토론회

주민투표, 주민소환, 주민소송제 어떻게 할 것인가?

- 일시 : 2004년 5월 20일(목) 오후 2시
- 장소 : 충청하나은행 본점 10층 강당

주최 : 지방분권운동대전본부/ 대전대학교 지역협력연구원

주관 : 지방분권운동대전본부

(우301-825) 대전광역시 중구 선화동 184-22 보문평화의집 1층
T.042-331-0096 F.042-252-6976 e-mail. bunkwon@korea.com

주민참여제도 강화를 위한

정책토론회

주민투표, 주민소환, 주민소송제 어떻게 할 것인가?

- 일시 : 2004년 5월 20일(목) 오후 2시
- 장소 : 충청하나은행 본점 10층 강당

주최 : 지방분권운동대전본부/ 대전대학교 지역협력연구원

주관: 지방분권운동대전본부

주민투표, 주민소환, 주민소송제 어떻게 할 것인가? 주민참여제도 강화를 위한 정책토론회

- ◇ 사 회 : 이충재 지방분권운동대전본부 주민참여운동본부장(대전YMCA 사무총장)
- ◇ 주제발표 1 : 안성호 대전대 교수(지방분권운동대전본부 상임공동대표)
“주민투표 제도의 운용과 발전방향(스위스의 교훈)”
- ◇ 주제발표 2 : 하승수 변호사(시민자치정책센터 운영위원)
“주민소송, 주민소환 제도 도입의 필요성과 도입방안”
- ◇ 지정토론(가나다 순)
김용덕 대전시민의신문 편집국장

김용동 대전발전연구원 자치정책연구부장

박영기 한남대 교수

정진항 대전시의원

주민투표제도의 운용과 발전방향: 스위스의 교훈

안 성 호 (대전대 교수)

I. 머리말

2003년 12월 29일 국회에서 주민투표법이 통과되었다. 1994년 3월 16일 지방자치법 개정으로 주민투표제도의 도입근거¹⁾가 마련된 지 거의 10년만의 일이었다. 이어 2004년 1월 29일 주민투표법이 공포됨으로써 주민투표제도가 이 법의 부칙규정에 따라 공포 후 6개월이 경과한 2004년 7월 30일부터 시행될 예정이다.

참여정부가 지방분권개혁의 일환으로서 주민참여제도의 확충을 위해 주민투표법안을 발의하고 국회가 이에 화답하여 대망의 지방자치법이 제정된 것은 주민자치 발전과 나아가 민주주의 공고화에 기여할 중대한 제도적 기반을 다진 획기적 사건이 아닐 수 없다. 주민의 직접참여제도에에는 주민투표제 이외에도 1999년 8월 31일 지방자치법 개정으로 이미 도입된 조례제정·개폐청구제(제13조의3)와 주민감사청구제(제13조의4)를 비롯해 근래 도입 논의가 한창 진행 중인 주민소송제 및 주민소환제 등이 포함되지만, 직접민주주의의 중추(中樞)는 헌법이 보장하는 주권자²⁾로서의 주민으로 하여금 공공정책에 대한 결정권을 행사하도록 하는 주민투표제(referendum)³⁾이기 때문이다.

입법과정에서 주민투표제 도입의 필요성에 대해서는 국민적 공감대가 폭 넓게 형성되었지만, 주민투표법의 구체적 내용에 대해서는 학계 및 시민단체의 진보적 인사들과 정·관계 및 언론의 보수적 인사들 사이에 견해차가 드러났다. 진보적 인사들은 주민투표의 대상과 발의요건 및 투표운동 등의 제도설계에서 '직접민주적 개방성'(direct democratic openness)을 최대한 보장하는 주민투표법의 제정을 주장했다(안성호, 2001: 3-20). 반면, 보수적 인사들은 투표남발과 선정주의로 인한 행정의 혼란과 대의민주제의 약화, 지방자치단체장과 의회의 책임회피, 다수의 횡포 등을 막기 위해 주민투표제도의 대상과 절차를 엄격히 제한할 것을 요구했다(박종우, 2003: 17; 허태열, 2003: 18-19; 「동아일보」, 2003: A2).

1) 1994년 3월 16일 개정된 지방자치법 제13조의2는 “① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다. 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.”고 규정하고 있다.

2) 헌법 제1조는 “② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력을 국민으로부터 나온다.”고 규정하고 있다.

3) 엄밀히 말하면, ‘referendum’에는 지방 수준에서 실시되는 주민투표뿐만 아니라 전국적으로 실시되는 국민투표까지 포함된다.

결국, 주민투표법의 내용은 진보적 인사들의 관점이 일부 수용된 가운데 보수적 인사들의 신중론이 대폭 반영되었다. 이처럼 보수적 기조의 주민투표법이 제정된 것은 정·관계 엘리트들의 기득권 보호본능의 작용, 새로운 제도의 도입으로 야기될 불확실성에 대한 우려, 그리고 특히 대의민주제를 민주주의의 규범적 표준으로 간주하고 직접민주제를 불신하던 뿌리깊은 통념의 관성 등에 기인한 것으로 보인다. 대법원 판사들이 주민참여 확대를 대의민주주의에 대한 위협으로 간주하고 주민이 지방의원의 소개를 받아 본회의나 위원회의 방청석에 출석하여 발언권을 행사할 수 있도록 허용한 완주군의회의 회의규칙을 위법이라고 판결한 것이 불과 수년 전의 일이다. 이제, 지방자치법에 명시된 주민투표법 제정이 10년 만에 실현되었지만, 아직 직접민주주의에 대한 정치권과 일반시민의 이해부족과 거부감이 말끔히 해소된 것은 아니다.

주민투표에 대한 이해부족 현상은 매년 20~30건의 국가적·지방적 쟁점들을 국(주)민투표를 통해 결정해온 스위스 사례에 대한 학계의 무관심에도 그대로 드러난다. 주민투표법 제정과정에서 준직접민주주의(semi-direct democracy)의 나라인 스위스의 국(주)민투표 사례에 대한 진지한 검토가 이루어지지 않은 것은 놀라운 일이다. 주민투표법안 작성을 의뢰 받은 전문가들이 작성한 보고서(한국지방행정연구원, 2003)에서조차 미국·독일·프랑스·일본 이외에 스위스 사례를 검토한 흔적을 전혀 찾아볼 수 없다. 최근 시민단체 등으로부터 주민투표법 제정요구가 제기되고 있는 일본과 주민투표제도를 본격적으로 활용하기 시작한 독일과 프랑스는 말할 것도 없고 스위스 다음으로 직접민주제를 주 및 지방정부 수준에서 적극 활용해온 미국⁴⁾조차 벤치마킹의 대상이 되어온 스위스의 국(주)민투표 경험을 외면한 채 주민투표법안이 마련된 사실은 이해하기 어렵다.

차제에 이 글은 스위스의 국(주)민투표 사례가 시사하는 교훈을 살펴보고, 이에 기초하여 향후 우리나라 주민투표제도의 운용과 발전방향을 모색하기 위해 쓰여졌다.

II. 스위스 준직접민주주의의 특징

1. 직접민주제가 체질화된 스위스 준직접민주주의

스위스인들은 지난 150여 년 동안 세계 모든 국가들에서 실시된 국민투표 총수의 절반 이상을 차

4) 현존하는 국가들 중 미국은 스위스 다음으로 직접민주주의를 적극 활용해 온 나라이다. 1890년부터 1920년까지 스위스가 미국의 직접민주주의를 벤치마킹할 만큼 미국은 직접민주주의에 앞선 나라였다. 이미 19세기 초 미국을 방문한 토크빌(Alexis de Toqueville, 1805~1859)은 뉴잉글랜드의 town meeting에 감명을 받아 뉴잉글랜드의 town을 “인간의 야망을 부추기지 않으면서 가장 따뜻한 애정을 불러일으키는” 정치공동체라고 칭송하지 않았던가. 그러나 이제는 미국이 스위스의 직접민주주의를 배워야 할 형편이 되었다. 무엇보다도, 미국에서는 연방 수준에서 직접민주주의가 활용된 적이 없다. 물론, 주 및 지방 수준에서는 직접민주주의가 비교적 활발하게 활용되어왔다. 더욱이, 근래 주 및 지방정부 수준에서 직접민주주의의 활용빈도는 크게 늘었다. 현재 델라웨어(Delaware) 주를 제외한 49개 주들에서는 주의회가 제안한 주헌법 개정안이 주민투표를 통해 확정되며, 중·서부 지역을 중심으로 27개 주들에서는 주헌법 및 법률의 개정 등에 대한 주 수준의 시민발안이나 시민투표가 활용되고 있다. 그리고 47개 주들은 지방정부 수준에서 활용되는 직접민주주의에 관한 법률규정을 두고 있다. 1996년 조사결과에 의하면, 지방정부들의 90%가 시민투표제를, 58%가 시민발안제를, 69%가 시민소환제를, 36%가 주민청원제를 채택하고 있다.

지할 만큼 직접민주주의 전통을 스위스 민주주의의 가장 소중한 요소이자 자신들의 정체성의 일부로 정착시켜왔다. 1848년 스위스연방이 출범한 이후 2002년 6월까지 154년 동안 무려 500회의 국민투표가 실시되었다. 스위스 국민은 그 동안 해마다 3~4건 이상의 국가적 쟁점들을 직접 결정한 셈이다. 근래에는 국민투표의 실시빈도가 부쩍 늘어 1991년 이후 매년 10건 이상의 국가적 쟁점들이 투표로 결정되었다. 여기에 칸톤과 코뮌 수준의 주민투표를 추가한다면, 일찍이 제임스 브라이스(Bryce, 1921)가 “스위스는 더 이상 진척시킬 수 없는 수준의 민주주의를 실천하고 있는 나라”라고 격찬한 이유를 이해할 수 있을 것 같다.

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

2. 직접민주주의는 스위스 정체성의 정수(精髓)

스위스의 시민참여 전통의 뿌리는 13세기 말까지 소급될 수 있지만, 칸톤과 코뮌 수준에서 직접민주제가 광범위하게 도입된 것은 19세기 초·중반기였다. 그리고 연방 수준에서 연방헌법에 대한 의무적 국민투표제와 연방헌법의 전면개정을 위한 국민발안제는 1948년 연방헌법 제정 시에, 연방법률과 명령에 대한 선택적 국민투표제는 1874년에, 연방헌법의 부분개정을 위한 국민발안제는 1891년에 각각 도입되었다. 오늘날 스위스인들은 연방·칸톤·코뮌 수준에서 매년 20~30건의 주요 공공정책들을 봄·여름·가을·겨울의 어느 일요일(연간 3~4회)에 투표로 결정한다. 실로, 주요 국사(國事)와 지방의 현안들을 직접 결정하기 위해 투표장이나 주민총회에 참여하는 스위스인들의 모습은 연방주의와 함께 스위스 정체성의 정수를 가장 잘 나타낸다. 심지어, 스위스인들은 직접민주주의 전통이 손상될 것을 염려해 유럽연합(EU) 가입을 원하는 연방정부의 외교정책을 국민투표로 번번이 무산시켜왔다.

<표-1> 정책쟁점의 중요도에 따른 직접민주제 활용

	입법형태	심의기관	시민참여방식
아주 중요한 쟁점	헌법개정	의회	의무적 시민투표 / 시민발안
중요한 쟁점	일반입법	의회	선택적 시민투표/시민발안 (단, 연방법에 대한 시민발안은 제한)
덜 중요한 쟁점	의결/규정/규칙	의회/행정부	-

3. 칸톤과 코뮌의 주민투표제

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

칸톤 수준에서는 일정 금액 이상의 지출을 하는 사업에 대해 일정수의 유권자와 칸톤의회가 요구하는 경우에 주민투표에 회부되는 이른바 재정주민투표(financial referendum)가 있다. 예컨대, 취리히 칸톤에서는 칸톤정부가 단번에 3백만 스위스 프랑(약 24억 원)이 드는 사업이나 매년 3십만 스위스 프랑(약 2억4천만 원)이 드는 계속사업을 수행하는 경우에 반드시 주민투표를 통해 승인을 받아야 한다. 칸톤정부의 활동계획이나 법에 규정된 면허나 허가를 내주는 것도 주민투표에 회부될 수 있다. 칸톤정부가 자문절차에서 연방정부의 핵발전소 건설계획 등에 대하여 표명할 자신의 입장을 정하기 위해 주민투표를 실시하기도 한다. 이처럼 칸톤 수준에서 주민투표가 다양한 형태로 빈번하게 실시되는 것은 연방 수준의 발달된 자문절차의 광범위한 의견청취 기능을 어느 정도 대체한다고 볼 수 있다.

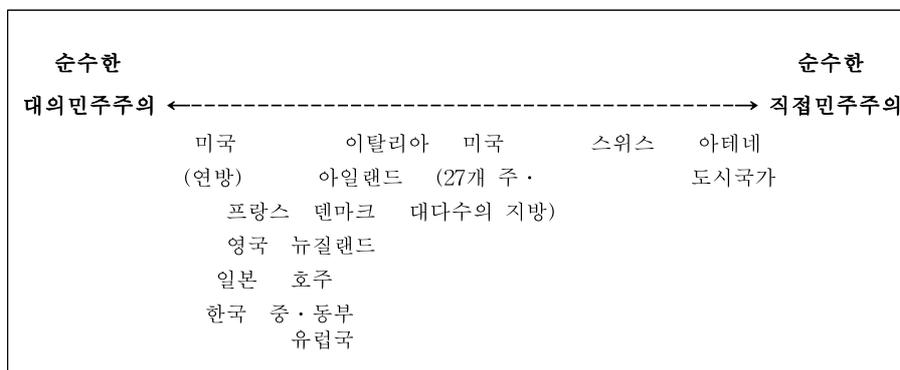
코뮌의회는 의결은 주민투표에 종속된다. 독일어권 칸톤과 발레 칸톤에서는 의무적 주민투표제와 선택적 주민투표제를 두고 있다. 일반적으로 칸톤법이나 코뮌조례는 조직규칙, 세입, 세출, 의회의 설치와 폐지, 조세에 관한 규칙, 다른 코뮌과의 합병 등에 대해서는 의무적 주민투표를, 이 밖의 사항들에 대해서는 선택적 주민투표를 실시하도록 규정한다. 프리부르그·제네바·주라·네샤텔·보 등 프랑스어권 칸톤들에서는 칸톤법 규정에 따라 외국인의 귀화, 예산 전체의 적부, 새로운 지출, 공무원 임용의 적부 등 행정행위에 대해서는 주민투표가 제한된다. 그리고 주민투표를 요구하는 데 필요한 서명자 수는 칸톤법이나 코뮌조례로 정해진다.

대부분의 코뮌들은 일정 금액 이상의 지출을 하는 사업에 대해 일정수의 유권자나 칸톤의회가 요구하는 경우에 주민투표에 회부되는 이른바 재정주민투표제를 채택하고 있다.

4. 스위스 준직접민주주의

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

<그림-1> 대의민주제와 직접민주제의 배합유형



직접민주제를 운용하는 데 비용이 너무 많이 든다는 비판이 있다. 그러나 스위스 연방사무처의 추정

에 의하면, 국민발안의 경우에 투표자 당 약 1 SFr(800원)이 든다. 그리고 스위스에서 매년 국가적 쟁점들에 대해 국민투표를 실시하는 데 수백 만 SFr이 소요되는데, 이는 스위스 연방예산 수십 억 SFr에 비하면 큰 액수가 아니다. 더욱이, 다수 주민의 의사와 괴리된 정책으로 인한 막대한 손실을 생각하면, 직접민주제를 운용하는 데 소요되는 이 정도의 비용은 기꺼이 감수할 만하다. 더욱이, 통신기술의 발달로 직접민주제의 운용 비용은 날로 줄어들고 있다.

III. 스위스 국(주)민투표의 효과

1. 직접민주주의가 경제정책에 미친 효과

직접민주주의에 대한 스위스인들의 자부심은 대단하다. 설문조사 결과는 직접민주주의에 대한 스위스인들의 자부심이 어느 정도인가를 가늠케 한다. “당신이 스위스인으로서 자부심을 느끼는 가장 중요한 이유가 무엇입니까?”라는 개방형 질문에 대하여, 60%가 넘는 스위스인들이 연방제와 직접민주제를 근간으로 하는 정치체제를 지적하였다. 특히 독일어권 스위스인들은 3명 중 2명 꼴로 정치체제를 꼽았다. 일견 스위스인들에게 자부심을 심어주는 가장 중요한 요인이 알프스의 수려한 경관(景觀)이나 세계 최고 수준의 1인당 국민소득을 자랑하는 경제적 여건 또는 세계인의 부러움을 사는 높은 삶의 질일 것이라고 생각하기 쉽다. 그러나 정작 대다수 스위스인들은 무엇보다도 정치체제 때문에 자부심을 느낀다고 응답했다. 경관과 사회경제적 여건 및 삶의 질을 지적인 사람들을 모두 합해도 정치체제를 지적인 사람들보다 적었다. 참으로 놀라운 일이다.

1) 스위스인들이 정치체제에 자부심을 느끼는 이유

스위스 시계처럼 정확하고 꼼꼼한 스위스인들이 감정이나 이념에 이끌려 자신들의 정치체제에 대해 이처럼 큰 자부심을 느낄 리 만무하다. 대다수 스위스인들이 자신들의 정치체제에 대해 대단한 자부심을 느끼는 데에는 그럴 만한 합리적 이유가 있을 것이다. 사실, 스위스 정치체제에 대한 찬사(讚辭)는 어제오늘의 일이 아니다. 일찍이 James Bryce는 그의 고전적 저서 「현대 민주주의」(*Modern Democracies*, 1921)에서 역사와 정치를 연구하는 학도들이 스위스에 특별한 관심을 가져야 한다고 역설하였다. 그는 세계 어느 곳보다 오래도록 민주주의 전통을 이어 온 지역사회들을 가지고 있고, 지방정부에 각별한 애정을 쏟아 세계 어느 나라보다도 다양한 지방자치제도를 발전시켜 왔으며, 무엇보다도 시민에 대한 깊은 신뢰에 기초하여 더 이상 진척시키기 어려운 정도로 심화된 직접민주주의를 실천해 온 스위스야말로 “현대 민주주의국가들 중 연구할 가치가 가장 큰 나라”라고 격찬하였다. 그 동안 많은 스위스 연구자들은 스위스가 신·구교도들 간의 갈등의 역사를 겪었고 네 개의 언어를 사용하면서도 고도의 국민통합과 사회적·정치적 안정을 누리고, 파업과 직장폐쇄로 인한 근무일 결손이 거의 없는 산업평화를 구가하며, 연간 1인당 소득 4만 달러에 달하는 세계 최고의 부자나라로 번영하는 데 스위스의 정치체제가 기여한 몫을 적·간접으로 인정해왔다. 그러나 스위스 정치체제, 특히 직접민주주의의 긍정적 효과에 대한 이론적·경험적 연구가 본격적으로 이루어지기 시작한 것은 비교적 근자의 일이다. 최근 스위스 캔톤과 코뮌의 통계자료를 분석하여 직접민주제가 경제정책에 미친 긍정적 효과를 규명한 일련의 경험적 연구들은 대다수 스위스인들의 자부심이 정치체제에 기인하는 이유를 설득력 있게 설명한다.

2) 스위스는 지방자치제도의 실험실

통계학적 분석이 가능하기 위해서는 순수한 직접민주제로부터 순수한 대의민주제에 이르는 민주제도의 스펙트럼 상에 직접민주적 개방성 수준이 다른 상당수의 사례들이 존재해야 하기 때문이다. 스위스는 전반적으로 지구상의 그 어느 나라도 필적할 수 없는 정도로 직접민주제를 적극 활용해온 준직접민주제의 나라지만, 칸톤과 코뮌마다 직접민주제를 수용하는 수준에 있어서 매우 다양하다. 이런 제도적 다양성은 지방자치권을 최대한 보장하는 스위스 연방제의 당연한 귀결이다.

칸톤과 코뮌 재정(財政)의 직접민주제 활용실태는 스위스 지방자치제도의 다양성을 단적으로 보여준다. 현재 17개 칸톤들은 일정액 이상의 재정지출을 초래하는 사업에 대해 의무적 재정주민투표를, 20개 칸톤들은 일정 수 유권자들이 요구하는 경우에 선택적 재정주민투표를 실시하고 있다. 그러나 유독 보칸톤은 일체의 재정주민투표를 인정하지 않는다. 또 의무적 재정주민투표에 회부되는 사업의 규모는 대다수 칸톤들에서는 절대액(絶對額)으로 정해지지만, 액수는 천차만별이다. 이를테면, 슈비츠 칸톤은 44만 SFr에 불과하지만, 루체른 칸톤은 4,400만 SFr에 달한다. 그런가 하면, 의무적 재정주민투표에 회부되지 않는 사업을 무산시킬 수 있는 주민발안을 제기하는 데 필요한 서명자 수는 란쓰게마인데 칸톤의 단 1명으로부터 베른 칸톤의 15,000명까지 매우 다양하다. 그리고 대다수 칸톤들은 헌법으로 균형예산을 요구하지만, 프리브르그·솔로돈·그라우빈덴·압펜젤 외곽 및 장크트 갈렌은 법률로 예산적자가 일정 수준을 넘어가는 경우에 세율(稅率)을 올릴 수 있도록 규정하고 있다.

<표-2> 칸톤들과 4대 도시들의 주민투표의 개방성

칸톤	유권자 수 대비 서명자 수의 %			서명 수집 최대 일수			선거제도
	칸톤헌법 발안	법률발안	선택적 주민투표	칸톤헌법 발안	법률발안	선택적 주민투표	
글라루스							
압펜젤 내곽							P
압펜젤 외곽							M
아-트가우	0.01	0.01	2.03	-	-	30	M
농촌바젤	0.18	0.18	-	-	-	-	P
우리	0.83	0.83	0.83	360	360	90	P
취리히	0.87	0.87	0.87	-	-	56	M
☆취리히시	1.19	1.19	1.19	-	-	90	P
투체른	1.31	1.31	0.66	180	180	45	P
솔로돈	1.74	1.74	1.74	180	180	20	P
샤프하우젠	1.78	1.78	1.33	360	360	60	P
베른	1.85	1.85	0.94	540	540	90	P
음발덴	2.08	2.08	2.08	-	-	90	P
슈비츠	2.24	2.24	1.50	180	180	90	P
장크트갈렌	2.40	0.01	0.48	-	-	30	P
두르가우	2.56	2.56	2.56	-	-	30	P
도시바젤	2.88	1.44	1.44	180	90	30	PQ (5%)
☆바젤시	2.97	2.97	1.48	180	180	90	PQ (5%)
보	3.07	3.07	1.53	-	-	42	PQ (5%)
☆로잔시	1.60	1.60	0.80	-	-	30	PQ (5%)
주-그	3.38	3.38	3.38	90	90	40	PQ (5%)
발레	*	*	7.69	*	*	40	PQ (5%)
주-라	3.40	3.40	2.55	-	-	60	P
프리부르그	3.45	2.30	1.72	360	360	90	PQ (8%)
그라우빈덴	3.95	3.95	3.95	360	360	90	P
제네바	4.04	4.04	4.04	90	90	90	PQ (7.5%)
☆제네바시	4.09	2.45	2.45	360	360	90	PQ (7.5%)
니드발덴	4.96	4.96	3.47	120	120	40	M
티치노	4.66	4.66	4.66	120	120	40	PQ (7%)
네샬	5.00	0.00	5.00	60	-	60	PQ (7%)
평균	5.25	3.68	3.68	60	60	30	P
	5.85	5.85	5.85	180	180	40	P
							PQ (10%)
평균	2.68	2.17	2.20				

범례: ① ‘-’ 표시는 특정한 제한이 없음을 뜻함.

② P는 비례제, M은 다수제, PQ는 () 안에 표시된 정족수 제한을 수반한 비례제를 의미함.

③ 로잔시 시는 칸톤헌법발안제와 법률발안제를 두지 않.

출처: Research and Documentation Center on Direct Democracy (C2D) of the University of Geneva 자료.

칸톤이나 코뮌은 제각기 직접민주적 개방성 수준에서 상당한 차이를 보인다. 특히 독일어 사용지역과 프랑스어·이탈리아어 사용지역(라틴지역) 간에는 직접민주주의의 개방성 수준에서 대체로 일관된 격차가 확인된다. <표-2>에서 보는 바와 같이, 대체로 독일어권 칸톤들은 라틴 칸톤들보다 직접민주주의에 더 개방적이다. 물론, 예외적으로 도시바젤은 독일어권에 속하면서도 선거정족수 제한을 수반한 비례제(proportional system)를 채택하고 있으며, 그라우빈덴·압펜젤·우리는 비례제 대신 다수제(majority electoral system)를 채택한다. 그러나 이런 예외에도 불구하고 스위스에서 직접민주주의의 개방성 수준은 크게 독일어권 칸톤들과 라틴 칸톤들로 양분(兩分)하는 데 큰 무리가 없다. 일반적으로 독일어권 칸톤들은 유권자 대비 서명자 수의 백분비가 낮고, 서명기간은 비교적 길며, 선거에서 일정한 득표율을 상회하는 경우에만 의회의석을 배정하는 정족수 제도를 두지 않는다. 이와 대조적으로, 라틴 칸톤들은 유권자 대비 서명자 수의 백분비가 높고, 서명기간은 비교적 짧다. 게다가, 주라와 티치노를

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

3) 주민투표의 효과에 관한 경험적 증거

칸톤과 코뮌의 주민투표와 주민발안이 경제정책에 미친 영향을 분석한 일련의 경험적 연구결과들을 요약하면 <표-3>과 같다. F. Schneider와 W. W. Pommerehne(1983)가 1965년부터 1975년까지 110개 도시들의 자료를 분석한 결과에 따르면, 주민총회나 의무적·선택적 주민투표를 통해 예산안·세율·부채 등을 결정한 직접민주적 도시들의 세출(歲出) 증가가 그렇지 않은 도시들의 경우보다 2.8% 포인트 낮았다. 이 기간 동안 재정 분야에서 직접민주주의를 활용한 도시들의 세출 증가는 6.8%에 불과한 데 비해, 직접민주제를 활용하지 않은 도시들의 세출 증가는 9.6%에 달했다.

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

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

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

그러나 직접민주제가 세출과 공공부채 등을 감소시키는 경향이 있음을 확인한 것이 곧바로 직접민주제가 공공부문의 효율성을 증대시키는 증거로 해석될 수는 없다. 그 이유는 직접민주제의 세출 감소현상이 “불충분한 투표거래”(insufficient vote trading)의 결과일 수도 있기 때문이다. 경험적으로 측정된 효율성에 관해 깊이 있는 언급을 하기는 매우 어려운 일이다. 이 문제를 본격적으로 다룬 연구는 아주 적다. W. W. Pommerehne(1983)은 1970년도의 103개의 스위스 도시들의 자료를 분석하여 직접민주제

가 쓰레기 수거비용에 미친 영향을 파악하려고 시도하였다. 그는 가구 당 평균 쓰레기 수거비용이 직접민주제와 개인적 쓰레기 수거방식을 채택한 도시들에서 가장 낮았는데, 직접민주제를 활용한 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용은 그렇지 않은 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용보다 약 20% 더 낮았다. 심지어 직접민주제를 활용한 도시들의 개인적 쓰레기 수거비용은 그렇지 않은 도시들의 공적 쓰레기 수거비용보다는 무려 30% 이상 더 저렴했다. 이 연구결과는 직접민주제가 공공부문의 효율성을 향상시킨다는 증거로 해석될 수 있다.

**<표-3> 주민투표가 칸톤과 코뮌의 경제정책에 미친
영향에 관한 연구들**

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

W. W. Pommerehne와 Weck-Hanneman(1996)은 1965년과 1970년 및 1978년의 25개 칸톤들의 자료를 분석하여 직접민주제가 조세도의(租稅道義: tax morale)를 양양하는 경향이 있음을 확인하였다. 이들은 조세회피(tax evasion) 행위가 재정분야에서 직접민주제를 활용하는 칸톤들에서 현저히 감소하는 현상을 발견하였다. 조세회피 금액이 재정분야에 직접민주제를 활용하는 칸톤들의 경우에 그렇지 않은 칸톤들보다 평균 약 1,500 SFr 더 적었다. 이처럼 주민들이 조세회피를 마다하고 세금을 더 낼 용의가 있다는 것은 직접민주적 칸톤들에서 공공서비스에 대한 만족도, 나아가 공공서비스 제공의 효율성이 더 높다는 증거로 간주할 수 있다.

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

4) 주민투표토의(referendum discussion)

스위스에서 직접민주제의 활용이 경제정책에 미친 영향에 관한 일련의 경험적 연구들은 한결같이 정치체제를 설계할 때 진지하게 고려해야 할 두 가지 중요한 시사점들을 확증해 왔다. 그 하나는 직접민주제가 대의민주제보다 조세가격과 공공서비스의 관계를 더 긴밀히 연결시킨다는 것이며, 다른 하나는 역시 직접민주제가 대의민주제보다 공공서비스를 더 효율적으로 제공하게 만든다는 것이다. 경험적 연구결과들은 직접민주제의 활용으로 대표들이 일반 주민의 이익에 반하여 자신들의 선호와 이익에 따라 행동할 여지를 감소시킨다는 점도 확인시켜주었다. 주민들의 자진 납세용의(納稅用意)도 대의민주제보다 직접민주제에서 더 높다는 것은 직접민주제의 활용으로 공공서비스에 대한 주민들의 만족도와 공공서비스 제공의 효율성을 높일 수 있음을 뜻한다. 조세회피에 관한 연구결과 역시 직접민주제의 활용으로 조세가격과 공공서비스의 긴밀한 연결을 도모하고 공동체에 대한 주민들의 책임감을 제고시킬 수 있음을 시사한다.

직접민주제의 활용이 가져온 이런 긍정적 효과들은 근본적으로 주민투표가 실시되기 이전에 각계 각층에서 공개적으로 전개되는 토의(討議: discussion)에서 비롯된다. 이른바 '주민투표토의'(referendum discussion)는 정책쟁점에 대한 일반 주민들의 정보 수준을 순수 대의민주제의 일반 의원들의 정보 수준과 맞먹거나 오히려 능가하게 끌어올림으로써 주민들로 하여금 편협한 이기적 관심에서 벗어나 공동체이익에 관심을 갖도록 만들 뿐만 아니라, 대표들과 정부 관료들이 개인적 이익을 추구하는 행동을 제한한다. 이런 의미에서 직접민주제의 활용은 주민의 시민윤리를 함양하는 교육과정이며, 대표들과 정부에 대한 효과적 주민통제 수단이자, 투표자들과 대표들 간의 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)에서 기인되는 비효율을 줄이는 유력한 방책이다.

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

직접민주제의 활용은 주민투표토의를 통해 주민들 상호간에 또 주민들과 대표들 간에 의사소통적 상호작용을 촉진한다. 스위스에서 주민투표토의는 몇 가지 특징들을 지닌다. 첫째, 토론은 주민투표에 회부된, 대체로 현상(現狀: status quo)을 다소 개선한 정책대안들을 중심으로 전개된다. 흔히 정책집행 비용이 토의의 중요 부분을 이룬다. 둘째, 주민투표에 부쳐진 쟁점이 중요할수록 개인과 코뮌·칸톤·정당을 비롯한 관련 집단들의 관심이 증대하고 토론도 격렬해진다. 셋째, 토의에 적극 참여하는 개인들과 집단들은 쟁점의 중요성에 따라 차이가 나지만, 토론은 지식인집단뿐 아니라 스포츠클럽과 선술집에서도 이루어진다. 넷째, 토의는 일종의 주민학습과정이다. 주민투표토의는 개인의 이기적 관심을 공동체이익에 대한 관심으로 유도한다. 그리하여 투표자들은 시장(市場)에서 기대되는 것보다 훨씬 더 윤리적으로 투표하는 경향을 보인다. 다섯째, 주민투표토의는 대표들과 관료들 역시 선거구민과 이익집단의 이익보다 전체 주민의 이익을 진지하게 고려하도록 유도할 뿐만 아니라, 토의과정에서 드러난 특정 정책 쟁점에 소수들의 의견도 진지하게 고려하도록 만든다. 여섯째, 주민투표토의에서 이념의 영향력은 매우 제한적이다. 이를테면, 스위스에서 특정 이념을 표방하는 정당의 지지자들이 주민발안과 주민투표에서 정당의 입장에 반대하는 경우가 흔하다. 일곱째, 주민투표토의는 주민들로 하여금 정보획득에 소요되는 비용을 기꺼이 부담하도록 만든다. 1인당 신문구독량에 있어서 스위스인들이 다른 어느 나라 사람들보다 앞서고 있는 것은 우연이 아니다. 현재 스위스인은 유럽인 평균의 2배에 달하는 신문을 구독하고 있다.

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

한 채 온통 대권쟁탈(大權爭奪)에 몰두하는 군웅(群雄)들의 정치판을 관객의 입장에서 비난하거나 때로 즐기는 것으로 정치적 관심을 표출한다.

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

5) 직접민주제와 주민통제

J. Schumpeter(1942)와 A. Downs(1957)를 비롯한 경제학자들과 합리적 선택이론가들은 민주주의를 득표를 위한 정당들 간의 경쟁으로 정의해 왔다. 그러나 이 정의는 오직 선거철에 그것도 양당(兩黨) 민주제의 경우에만 부분적으로 타당하다. 선거가 끝나면 선출된 대표들은 주민들의 통제권 밖에서 상당한 재량권을 누린다. 더구나, 투표자들은 선거를 통해서도 임기 중 재량권을 악용한 대표들과 실정을 저지른 정당을 제대로 걸러내지 못한다. 대의민주제에서 정치적 경쟁이 작동되기 위해서는 투표자들이 임기 중에 대표들이나 정당들이 이룩한 성과를 정확히 평가할 만큼 충분한 정보를 갖고 있어야 한다. 그러나 정보를 수집하는 데 드는 비용에 비해 개인으로 얻을 것이 많지 않은 점을 감안할 때, 투표자들이 평가에 필요한 정보를 충분히 보유할 것으로 기대할 수도 없다. 게다가, 지역정당 후보에게 물표를 주는 지역할거주의 투표마저 기승을 부리고 있다. 이런 상황에서 대표들은 종종 일반 주민들의 의사에 반하여 기회주의적으로 또는 편협한 집단이기주의에 따라 행동하기 일쑤다. 실로, 주민들과 대표들 간의 '주인-대리인 문제'(principal-agent problem)는 오늘날 대의민주주의가 직면한 가장 심각한 문제이다.

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

2. 직접민주주의의 갈등진정효과

스위스의 사회평화와 정치안정은 유명하다. 스위스는 파업과 직장폐쇄로 인한 근무일 결손이 거의 없고, 과격한 데모나 소요의 발생빈도도 매우 낮다. 스위스는 유럽국가들 중 소득의 분포상태가 가장 불평등하면서도 이에 대해 국민의 불만이 가장 적을 뿐만 아니라, 정당세력들 간에 심각한 대립과 갈등도 찾아보기 어렵다. 그래서 심지어 스위스 정치가 극적 생동감을 결여하고 있다고 짜증을 내는 스위스인들이 있을 정도이다. 정말 놀랍고도 부러운 일이 아닐 수 없다. 극렬한 노사분규가 연례행사처럼 계속되고, 시가전(市街戰)을 방불케 하는 과격한 데모와 소요가 끊이지 않으며, 정치권마저 대권쟁탈(大權爭奪)을 겨냥한 소모적 정쟁을 벌이느라 사회적 갈등을 해소하기커녕 오히려 증폭시킴으로써 늘 마음을 졸이며 살아야 하는 우리에게 스위스의 평화롭고 안정된 생활은 마치 동화 속의 이야기처럼 들린다.

1) 스위스 사회평화와 정치안정의 비결

사람들은 흔히 한국의 극심한 사회갈등과 정치불안의 원인을 관용과 타협에 서툰 비민주적 성향 탓으로 돌리고 시민정신의 함양을 위한 의식개혁과 행동변화를 역설한다. 그러나 문제는 의식개혁과 행동변화가 구호나 설득만으로는 좀처럼 달성되지 않는다는 점이다. 문제에 대한 좀더 근본적인 처방은 한국인들을 관용과 타협 대신 과격과 극단으로 치닫게 만드는 원인을 찾아내서 이를 제거하는 것이다. 이와 관련하여 우리는 역사적으로 다문화사회의 종교·언어·민족·지역의 이질성과 다양성을 정치적으로 통합하고 발전의 원동력으로 승화시킨 스위스의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다.

많은 연구자들은 한결같이 스위스가 이룩한 고도의 국민통합과 정치안정의 비결이 연방주의·비례주의(proportionalism)와 함께 직접민주주의를 적극 활용한 데 있음을 지적해왔다. 린더(Linder, 1998)는 시민투표가 소수로 하여금 다수가 추진하는 정책에 제동을 걸 수 있는 기회를 제공함으로써 정치세력들 간의 타협을 고무하는 경향이 있음을 강조하였다. 이를테면, 19세기 말 스위스의 진보적 다수는 보수적 소수가 시민투표를 이용하여 자신들의 의도를 무력화시킬 수 있음을 깨닫고 연방내각의 다수지배 방침을 바꾸어 연방각료 7명 중 1명을 구교 보수세력에게 할당하여 보수적 소수와 정치적 타협을 모색하기 시작하였다. 이 때부터 정치적 타협은 국민통합을 위한 스위스 의사결정방식의 특징이 되었다.

부흐만과 사키(Buchmann & Sacchi, 1995)는 유럽에서 가장 불평등한 소득분포를 가진 스위스 국민이 여느 나라 국민보다 오히려 불만이 적은 까닭은 언제라도 일정한 요건을 갖추어 시민발안을 제기할 수 있고, 시민투표를 통해 중요한 정책을 직접 결정할 수 있는 길을 열어준 직접민주주의 때문이라고 진단하였다.

그리고 크리지 등(Kriesi et al., 1995)은 대체로 스위스의 사회운동이 프랑스·독일·네덜란드의 사회운동보다 온건한 경향을 띠는데, 그 주요 원인이 스위스가 유난히 직접민주주의를 적극 활용한 데 있다고 해석하였다. 이들의 분석에 따르면, 과격한 양상으로 전개된 사회운동들의 비율이 스위스의 경우 26%에 불과한 데 비해, 프랑스의 경우는 56%에 달했다. 독일과 네덜란드는 그 중간에 속했다. 이들은 직접민주주의와 같은 '정치적 기회구조'(political opportunity structure)가 넓게 개방되어 있는 정도만큼 급진적 사회운동의 정당성과 성공가능성이 적어진다고 역설하였다.

2) 스위스 내에서도 확인되는 직접민주주의의 갈등진정효과

직접민주주의의 갈등조정효과는 스위스와 다른 나라들 간의 비교뿐만 아니라 스위스 내의 지역별 비교를 통해서도 확인된다. 크리지와 비즐러(Kriesi & Wisler, 1996)는 “직접민주주의의 개방성 수준이 낮은 라틴 칸톤들이 독일어권 칸톤들보다 직접민주제를 활용하는 빈도가 더 낮고, 사회운동이 더 과격한 양상을 띠는 경향이 있다”는 ‘정치적 기회구조’ 가설을 경험적으로 검증한 바 있다. 연구결과, 이 가설은 경험적으로 타당한 것으로 밝혀졌다. <표4>에서 보는 바와 같이, 직접민주주의는 라틴 칸톤들보다 독일어권 칸톤들에서 더 빈번하게 활용되었는데, 독일어권 칸톤들과 라틴 칸톤들 간의 직접민주제 활용 빈도 격차는 주민투표의 경우보다 주민발안의 경우에 더 두드러졌다. 그리고 예상대로 독일어권 칸톤들의 사회운동보다 라틴 칸톤들의 사회운동이 더 과격한 양상을 띠었다. 이는 직접민주제 개방성 수준이 사회운동의 과격성을 완화시키는 데 중요한 역할을 수행한다는 사실을 다시금 확인한 것이다.

<표4> 칸톤과 코뮌 수준의 사회운동들이 취한 행동양태
(단위: %)

행동양태	1945년~1978년		1975년~1989년	
	독일어권 지역	라틴 지역	독일어권 지역	라틴 지역
주민투표	14.0	8.8	12.9	11.6
주민발안	42.8	12.6	48.5	27.7
소 계	56.8	21.4	61.4	39.3
청원	16.4	43.1	3.6	3.6
데모	12.7	11.5	16.8	38.3
대결	8.8	12.5	8.5	11.6
폭력행사	5.3	11.5	9.6	7.3
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0
사 건 수 (건)	(1,783)	(1,352)	(1,128)	(303)

출처: H. Kriesi & D. Wisler. (1996). Social Movements and Direct Democracy in Switzerland. *European Journal of Political Research*. 30: 26.

3. 국(주)민투표의 은택: 시민의 덕성 함양

1) 스위스의 높은 조세도의

스위스에는 우리나라의 국세청에 해당되는 조세 관련 연방기구가 없다. 다만, 관세와 부가가치세 등의 국세 징수를 위해 소규모 세무기구가 있을 뿐이다. 스위스연방의 세무기구는 흔히 몇 천 명에 달하는 직원들을 두는 여느 나라의 세무기구에 비하면 그야말로 간소한 조직에 불과하다. 특히 소득세를 다루는 연방기구는 아예 존재하지 않는다. 소득세는 코뮌정부가 징수하여 징수결과를 칸톤에 보고하고 일정 지분을 칸톤에 분할한다. 이어 칸톤은 코뮌들로부터 전달 받은 소득세 지분을 취합하여 연방정부에 보고하고 다시 일정 지분을 할당한다. 또한, 코뮌정부는 징세를 위한 강제력을 거의 행사하지 않는다.

스위스가 이처럼 기본적으로 자발적 납세를 유도하는 간소한 세무조직을 가지고 있음에도 불구하고, 국제 서베이 결과들은 한결같이 스위스의 탈세율이 세계에서 가장 낮은 나라임을 밝히고 있다. 실로, 스위스는 조세에 대해 납세자들의 불만과 반발이 거의 없고 조세 관련 부패를 찾아보기 힘든 나라이다. 다른 나라들이 거대하고 강력한 세무기관을 통해 탈세를 단속하면서도 상당한 규모의 탈세가 자행되어 고민하고 있는 실정을 고려할 때, 스위스가 고도의 조세순응율(tax compliance rate)을 확보하는 비결이 과연 무엇인지 궁금하지 않을 수 없다.

2) 조세도의와 직접민주주의

“스위스가 높은 조세도의를 유지하는 까닭이 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대하여 제네바시의 유명한 개인투자 은행가인 Ivan Pictet 씨는 “스위스인들은 자신들에게 주어진 특권을 남용하는 경우에 잃게 될 것을 우려하여 체제에 자발적으로 순응합니다. 스위스인들은 무책임한 행동으로 체제가 도전 받는 것을 원치 않습니다”라고 대답했다(Fossedal, 2002: 154). 그렇다면, 스위스인들에게 특권을 부여하고, 스위스인들이 것처럼 지키고 싶어하는 ‘체제’란 무엇인가? Ivan Pictet 씨가 언급한 ‘체제’의 개념 속에는 스위스인들을 명실상부한 주권자요 입법자로 만드는 연방제와 직접민주제가 자리하고 있음은 두말 할 나위가 없다. 이렇게 볼 때, Ivan Pictet 씨의 대답은 스위스인들의 높은 조세도의가 스위스 정치체제의 근간인 연방제 및 직접민주제와 긴밀하게 연관되어 있음을 시사한다고 하겠다.

먼저, 연방제는 납세와 징세에 대한 행정적 통제를 지방, 특히 코뮌에서 이루어지게 함으로써 납세자들의 자발적 조세순응을 유도한다. 이를테면, 전체 인구의 74%가 2만 명 미만의 작은 도시들과 마을들에 사는 스위스에서 변호사와 의사를 비롯한 자영업자들이 평생 얼굴을 맞대고 살아야 할 이웃의 기대와 신뢰를 저버리고 소득을 거짓 신고하여 탈세를 기도하기는 어려운 일이다. 게다가, 사회적 압력에 의해 탈세가 사실상 봉쇄된 지역사회에서 이웃들이 모두 성실하게 세금을 내고 있다는 믿음이 납세자의 조세순응을 더욱 촉진한다.

다음으로, 근래 직접민주제가 스위스인들의 높은 조세도의의 형성에 기여한다는 경험적 연구 결과들이 보고되고 있다. 직접민주제가 조세도의를 높이는 효과가 있다는 경험적 증거는 직접민주제를 가장 적극적으로 활용하는 스위스가 그렇지 못한 나라들의 조세도의보다 훨씬 더 높다는 사실에서도 찾아 볼 수 있지만, 스위스 내부의 직접민주적 개방성이 높은 칸톤들에서 조세도의가 더 높게 나타난다는 사실에서도 확인되고 있다. J. Alm과 B. R. Jackson 및 M. Mckee(1993)의 연구결과에 의하면, 시민에게 공공서비스를 직접 결정하는 투표권이 주어지는 경우가 정부서비스가 시민에게 일방적으로 제공되는 경우보다 조세순응율이 훨씬 더 높다. 반면에 인기 없는 정책이 정부의 판단에 따라 일방적으로 제공되는 경우에 탈세가 크게 증대하는 것으로 나타났다. W. W. Pommerehne와 Weck-Hanneman(1996)은 칸톤들의 자료 분석을 통해 직접민주제의 활용이 탈세를 현저히 감소시키는 경향이 있음을 밝혔다. 즉 탈세 금액이 직접민주제를 활용하는 칸톤들의 경우에 그렇지 않은 칸톤들보다 평균 약 1,500 SFr 더 적은 것으로 나타났다. B. S. Frey(1997) 역시 칸톤들의 자료를 분석하여 직접민주제가 탈세를 줄이는 효과가 있음을 확인하였다. B. S. Frey의 분석에 의하면, 조세당국에 신고하지 않고 은폐한 소득액이 직접민주적 개방성이 가장 높은 칸톤들의 경우에 중간 수준의 칸톤들보다 7.7% 포인트 낮았고, 절대액으로는 모든 칸톤들의 평균 은폐 소득금액보다 납세자 당 1,600 SFr 더 적었다. 반면에 은폐한 소득액이 직접민주적 개방성이 가장 낮은 칸톤들의 경우에 중간 수준의 칸톤들의 평균보다 1,500 SFr 더 많았다. 이런 일련의 연구 결과들은 K. W. Smith(1992)가 미국 주들의 자료를 분석한 결과와도 일치한다. 그리고 J. Alm와 G. H. McClelland 및 W. D. Schulze(1999)의 연구와 L. P. Feld와 J.-R. Tyran(2002)의 연구는 각각 실험적 상황에서도 직접민주제가 조세도의를 양양시키는 효과가 있음을 확인하였다.

3) 시민의 덕성을 기르는 직접민주제

혹자는 직접민주제가 과세도의를 높이는 것이 아니라 거꾸로 성숙한 시민의식이 직접민주제를 제대로 작동하게 만드는 것이 아니냐고 반문할 지 모른다. 물론, 스위스인들의 높은 시민의식—공공문제에

대한 관심과 참여, 시민적 자긍심, 공동체정신—이 스위스 직접민주제의 원활한 운영을 촉진하는 것은 사실이다. 그러나 많은 사람들에 의해 과소 평가되고 엘리트들의 집단적 잠재의식에 의해 강하게 거부되어 온 한 가지 중요한 고전적 지혜는 직접민주제가 시민의 덕성(civic virtues)을 함양한다는 점이다. 오늘날 스위스인들의 높은 시민의식은 직접민주제를 몸소 체험하는 과정에서 형성된 것이다.

무엇보다도, 직접민주제는 스위스인들을 사려 깊게 만들었다. 스위스인들은 중요한 정책쟁점을 그냥 지나치는 일이 없다. 정책쟁점을 정확히 이해하고 그것에 대해 자신의 관점을 정립하려고 힘쓴다. 머지않아 정책쟁점이 시민투표에 부쳐질 것을 알기 때문이다. 아직 스위스에서는 직접민주제 반대론자들의 주장처럼 시민의 변덕과 선정적 반응이 크게 문제된 적은 없다. 오히려 스위스인들이 너무 진지하고 사려 깊어 지나치게 보수적이라는 비판이 제기될 정도다. 특히 대외정책 분야에서 스위스인들의 보수성은 유별나다. 이를테면, 대다수 스위스 정치지도자들이 숙원하던 스위스의 UN 가입이 2002년 3월 국민투표로 승인되기까지 장장 20년의 세월이 소요되었다. 아직도 스위스인들은 스위스의 EU 가입을 승인하지 않고 있다. 스위스가 EU의 정회원국으로 가입하는 날이 가까운 장래에 올 것으로 예상되지만, 아직 다수의 스위스인들은 스위스의 EU 가입 문제에 대해 좀더 심사숙고할 시간이 필요하다고 판단하고 있다.

더불어, 스위스인들은 18세 이후 남은 생애 동안 수많은 정책쟁점들에 대해 입법권을 행사하는 과정에서 마치 대의민주제의 대표들이 다선(多選) 경험을 통해 입법능력을 향상시키는 것처럼 입법능력을 터득한다. 가령, 어느 스위스인이 78세까지 살아 60년 동안 투표권을 보유하면서 적어도 매년 25건의 연방·칸톤·코뮌 수준의 다양한 정책쟁점들에 대해 투표한다고 가정하면, 그는 일생 동안 무려 1500건 이상의 중요한 정책쟁점들에 대한 직접입법 경험을 쌓게 되는 셈이다. 어느 나라의 선출직 정책결정자들이 이보다 더 많은 직접입법 경험을 축적할 수 있을까? 이처럼 스위스인들은 일생 동안 수많은 직접입법 경험을 쌓는 과정에서 여느 나라의 직업정치인들 못지 않은 노련한 입법자들로 육성된다.

더욱이, 직접민주제는 스위스인들로 하여금 정부로부터 신뢰받고 있음을 지각시켜 법과 정책에 자발적으로 순응하도록 유도한다. 많은 사회심리학 연구들은 시민이 정부제도에 의해 어떻게 대우받고 있는가에 대한 지각이 다른 사람들과 협조할 의사에 큰 영향을 미친다는 사실을 확증해왔다. T. Tyler와 R. M. Kramer(1996)는 정부제도에 의해 신뢰받고 있다고 느끼는 시민이 공공정신에 부합된 협동적 행동을 취하는 경향이 있음을 확인하였다. S. Kelman(1992)은 갈등해결제도로써 시민에 대한 불신을 전제한 대립제도(adversary institutions)를 광범위하게 활용하는 것은 시민의식을 허물며 정부와 시민 간의 관계에서 거래비용(transaction cost)을 높이는 경향이 있음을 확인하였다. 이들 연구 결과들은 기본 법제(法制)를 설계할 때 시민에게 신뢰감을 심어주는 법제가 상당한 동기유발력을 발휘한다는 점을 진지하게 고려할 필요가 있음을 시사한다.

4) 시민의 덕성을 파괴하는 불신에 기초한 법제

그러나 전통적으로 공공선택론자들(public choice theorists)은 시민을 기회만 주어지면 무임승차하려는 악한(惡漢)으로 간주하고 이런 악한의 기회주의적 행동을 방지하기 위한 법제 설계를 강구해 왔다. G. Brennan과 J. M. Buchanan(1983)은 인간이 제재 받지 않는 경우에 악한으로 행동하기 일쑤고, 이럴 경우에 악한이 자행하는 행동의 해악이 너무 크기 때문에 평균적 인간의 도덕적 행동을 가정하여 법제를 만드는 것은 현명치 못하다고 보았다. 이들은 최악의 상황을 상정하여 악한의 일탈 행위를 예방할

수 있는 엄격한 법제를 마련해야 한다고 주장하였다.

공공선택론자들이 처방하는 엄격한 통제 위주의 법제 설계는 시민의 덕성, 좀더 일반적으로 인간의 내재적 동기유발(intrinsic motivation)을 파괴한다는 심각한 문제점을 야기한다. 이와 관련하여 우리는 사회심리학에서 발달된 인지평가이론(cognitive evaluation theory)을 참고할 필요가 있다. 인지평가이론의 기본 명제는 '외부적 개입이 때로 내재적 동기유발을 파괴한다'는 것이다. 이를테면, 보호시설에서 환자에게 침구를 정리하고 방 청소를 하도록 돈을 주는 것이 자발적으로 일할 동기를 빼앗을 수 있고, 물질적 보상이 자발적으로 기부금을 내려는 도덕적 동기를 파괴할 수도 있다.

인지평가이론의 명제는 스위스에서 핵폐기물 저장소의 입지결정 사례에서 명백히 입증된 바 있다 (Frey et al., 1996). 연방정부가 핵폐기물 저장시설의 후보 입지로 선정된 지역의 주민 305명을 대상으로 개인면담조사를 실시한 결과, 대다수 면담자들(80.0%)이 핵폐기물 저장시설의 위험성을 잘 알고 있음에도 불구하고 면담자들 중 50.8%가 연방정부의 입지 선정에 동의했다. 그런데 연방정부가 입지 선정에 동의해 준 대가로 주민들에게 1인당 연간 일정액의 보상금 — 주민 117명에게 2,500 SFr, 102명에게 5,000 SFr, 그리고 86명에게 7,500 SFr — 을 지급하겠다고 말한 후에 연방정부의 입지 선정에 대한 동의 여부를 묻자 동의하는 면담자들이 24.6%로 급격히 줄었다. 면담자들의 중위(median) 가계소득이 63,000 SFr이었음을 감안할 때, 연방정부가 제안한 금전적 보상이 상당한 수준이었음에도 불구하고, 금전적 보상이 당초 동의율을 높이기커녕 오히려 절반 이하로 떨어뜨린 것이다. 이런 놀라운 현상이 핵폐기물 시설의 입지선정에 대한 주민 동의를 얻기 위해 상당액의 세금환불(tax rebates)을 제안했지만 별 소용이 없었던 미국 네바다 주의 사례에서도 확인되었다. 미국 네바다 주의 사례에서 세금환불금액이 적어서 이런 결과가 나온 것이 아니냐는 의혹이 제기될 법하지만, 세금환불금액을 크게 올려준 경우에도 주민들의 반응은 달라지지 않았다.

이처럼 외재적 보상이 내재적 동기유발을 감소시키는 심리적 메커니즘은 두 가지 방식으로 설명될 수 있다. 한 가지 설명은 사람은 자신이 외부 개입에 의해 통제 받는다고 지각하는 경우에 내재적 동기유발을 유지하는 것이 과잉 정당화되고 있다고 지각하고 '통제력의 소재'(locus of control)를 자신의 내부로부터 외부로 이동시켜 내재적 동기유발을 감소시킨다는 것이다. 또 하나의 설명은 사람은 자신의 내재적 동기유발을 무시하는 외부 개입으로 자긍심과 자아실현 욕구에 손상을 입음으로써 역시 내재적 동기유발을 감소시킨다는 것이다.

인지평가이론의 이런 설명은 우리가 법제를 설계할 때 명심해야 할 한 가지 중요한 교훈을 시사한다. 즉 시민을 약한으로 간주하고 통제 위주의 법제를 만드는 것은 시민의 덕성을 파괴하는 경향이 있다는 것이다. 이를테면, 시민의 참정권이 극도로 제한되고 관료제와 경찰에 의한 통제가 극심한 상황에서 시민은 틈만 생기면 법을 어겨서라도 자기이익을 챙기는 데 여념이 없을 것이다. 시민의 이런 기회주의적 행동은 다시 시민에 대한 지도자들의 불신을 증폭시키고 통제를 강화하게 만든다. 불신과 통제 강화의 이런 악순환은 소외적 민관관계, 정치적 냉소주의, 그리고 정치체제의 높은 거래비용과 낮은 생산성을 초래한다. 과거 식민지배를 받았던 나라들과 공산국가들은 이런 현상을 뼈아프게 경험한 바 있다. 아직도 북한과 많은 권위주의국가들에서는 이런 악순환 속에서 심각한 사회발전장애로 고통받고 있다. 우리나라 역시 이런 악순환의 질곡에서 완전히 벗어나지 못하는 나라들 중의 하나일 것이다.

5) 제도개혁의 과제

불신과 통제강화의 악순환의 고리를 끊는 법제 개혁의 일차적 과제는 통제 위주의 법제를 완화시키는 것이다. 물론, 모든 엄격한 법제가 해로운 결과를 초래하는 것은 아니다. 바람직한 법제는 착취적 일탈 행동을 효과적으로 차단할 만큼 엄격해야 한다. 그래야만 이런 착취적 일탈 행동이 만연하여 시민의 덕성이 허물어지는 것을 방지할 수 있다. 이를테면 무임승차를 방지하고 정의를 세우기 위한 법제는 엄격해야 한다. 무임승차와 비정의를 구성원이 법을 준수하려는 의지를 꺾고 협조의 동기를 빼앗는 가장 위험한 악덕이기 때문이다. 그러나 그 동안 시민을 잠재적 범법자로 간주하고 만든 수많은 인허가제도, 까다로운 등록기준, 복잡한 절차, 엄격한 자격제한 등의 규제들은 과감히 풀어야 한다. 그리고 법제 개혁의 목록에는 중앙집권적 정부간관계(IGR)를 연방주의적 정부간관계로 전환하는 획기적인 지방분권화 개혁도 포함되어야 한다.

시민의 덕성을 함양하는 좀더 적극적인 방안은 시민에게 광범위한 정치참여의 권리를 보장하는 것이다. 대의민주제가 정비된 현 상황에서 그것은 바로 직접민주제를 적극 활용하는 것이다. 시민에게 대표들의 의사결정을 번복할 수 있는 '주민투표권'과 정치인들이 관심을 갖지 않거나 반대하는 법과 정책을 발의할 수 있는 '주민발안권'을 부여하는 법제 개혁이야말로 시민의 덕성을 기르는 지름길이다. 이것이 스위스의 직접민주제 활용 경험이 우리에게 시사하는 귀중한 교훈이다.

4. 직접민주제의 또 하나의 은택: 시민의 행복증진

최근 취리히 대학의 B. S. Frey와 A. Stutzer(2000)는 서베이 조사 결과와 스위스 칸톤들의 정치제도를 비교하여 직접민주제가 시민의 행복을 증진시킨다는 연구결과를 발표하여 세인(世人)의 관심을 모으고 있다.

연구자들은 6,000여 명의 스위스인들을 대상으로 삶의 전반적인 만족도가 얼마인가를 10점 리커트 척도로 질문하였다. 완벽하게 만족하는 경우에 10점에, 완벽하게 불만족하는 경우에 1점에 'V' 표시하도록 하였다. 조사결과, 스위스인들의 삶의 전반적인 만족도는 평균 8.2점이었고, 조사대상자들 중 무려 73%가 8점 이상에 응답하였다. 거의 4명 중 3명 꼴로 스스로 매우 행복하다고 응답한 것이다. 3점 이하에 응답한 조사대상자들은 고작 1.8%에 불과했다. 놀라운 일이다.

B. S. Frey와 A. Stutzer의 연구가 큰 관심을 끄는 까닭은 최초로 정치제도, 특히 직접민주제가 스위스인들의 행복을 증진시키는 중요한 요인이라는 사실을 밝힌 데 있다. 연구자들은 직접민주적 개방성이 높은 칸톤들에 사는 사람일수록 더 큰 행복감을 느낀다는 사실을 확인했다. 연구자들은 경제적·인구통계적 요인들이 행복에 미치는 영향도 분석하였다. 분석 결과, 고용·혼인 여부 등과 같은 개인적 복지가 행복에 영향을 미침을 확인하였다. 낮은 인플레이션 역시 행복을 증진시키는 것으로 나타났다. 소득이 많을수록 행복이 증진되지만, 그 영향은 미미하고, 통계적 유의성도 매우 약한 것으로 드러났다. 반면에, 직접민주적 참여가 행복 증진에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타났다. 이를테면, 직접민주적 개방성 수준(칸톤들의 직접민주적 개방성 수준을 1등급에서 6등급까지 구분)의 1등급 상승이 행복도에 미치는 영향을 금액으로 환산하면 개인의 최저 월 소득대(980~1,285 SFr)에서 최고 월 소득대(4,501 SFr 이상)로 뛰어오른 것의 거의 절반에 해당된다.

직접민주적 개방성 수준이 높을수록 시민의 행복감이 증진되는 이유는 두 가지로 설명될 수 있다. 한 가지 설명은 시민의 직접 참여로 대표들이 더 효과적으로 통제되어 결국 정책결정이 시민의 의사에 더 근접하게 된다는 것이다. 또 하나의 설명은 투표지는 설혹 투표결과가 자신의 의사와 다를지라도 정

책결정과정에서 참여하는 사실 그 자체에서 정치적 효능감을 느낀다는 것이다.

이 두 가지 설명 중 어느 것이 더 타당한가를 검증하기 위해 다른 요인들을 통제된 후에 투표권을 보유한 스위스 시민들과 직접민주제의 결과를 스위스 시민들과 같이 향유하면서도 투표권을 보유하지 못한 외국인 거주자들을 비교한 결과, 직접민주제가 스위스 시민들과 외국인거주자들의 행복을 모두 증진시키지만, 스위스인 시민이 정치체도로부터 얻는 만족도가 외국인 거주자들이 정체체도로부터 얻는 만족도보다 거의 3배나 많다는 것을 확인했다. 이것은 정치체도로부터 얻는 만족도의 2/3 가량이 단지 정치적 의사결정과정에서 참여하는 데서 비롯됨을 뜻한다.

연구자들은 직접민주제가 연방제와 긴밀히 연관($r=0.605$)되어 있다는 사실도 확인하였다. 직접민주제는 연방제를 고무하는 경향이 있다. 왜냐하면, 시민들은 대다수 정치인들과 달리 지방의 권한강화에 많은 관심을 가지고 있기 때문이다. 그리고 연방제는 직접민주제를 보존한다. 스위스가 세계에서 가장 연방주의에 충실한 나라이면서 동시에 직접민주제를 가장 적극적으로 활용하는 나라라는 것, 그리고 이런 정치체도에서 스위스인들의 행복도가 놀라울 정도로 높다는 것은 결코 우연이 아니다.

이러한 연구결과는 정치개혁을 구상하는 사람들에게 중요한 의미를 시사한다. 정치의 궁극적 목적이 시민을 행복하게 하는 것이라면, 정치개혁을 구상하는 사람은 시민의 물질적 안락과 주머니 사정을 개선시키는 일에만 몰두해서는 안될 것이다. 고용사정이 나아지고 물가가 내리며 소득수준이 올라가도, 전보다 더 행복해지지 않았다고 불평하는 사람들이 적지 않은 현실이다. 부자들이 그렇지 않은 사람들보다 더 행복하지 않은 사례도 얼마든지 있다. 그러므로 진정으로 시민의 행복에 관심을 갖는 사람이라면, 시민의 행복은 경제적 여건 이상으로 직접민주주의의 활성화와 이를 뒷받침하는 연방주의적 지방분권화 개혁을 통해 촉진될 수 있음을 명심하는 사려 깊음이 요구된다고 하겠다.

2) 스위스인들의 민에 대한 깊은 신뢰

그러나 준직접민주주의를 실천하는 스위스인들은 민에 대한 다른 전제에서 출발한다. 스위스인들은 민, 곧 자신들을 신뢰한다. 700여 년 전 스위스연방의 맹아(萌芽)인 구서약자동맹(Eidgenossenschaft)의 구성원이었던 슈비츠 칸톤의 옛 기본법은 “5월의 란쓰게마인데(Landsgemeinde: 칸톤주민총회)는 최고의 권력을 가진 이 땅의 주권자로서 조건 없이 어떤 결정이라도 내릴 수 있다. 만일 이를 부정하여 란쓰게마인데가 최고의 권력을 갖는 이 땅의 주권자가 아니므로 조건 없이 어떤 결정이라도 내릴 수 없다고 주장하는 사람에게는 금화 100량의 벌을 내려야 한다”고 규정하고 있다. 이처럼 옛 스위스인들은 란쓰게마인데에서 모아진 최고의 법인 민의(民意)를 부정하는 사람에게는 견디기 어려운 가혹한 처벌이 가해져야 한다고 믿었다. 그래서 이들은 민의를 저버리는 사람은 공동체의 구성원이 될 자격이 없다고 생각했다.

역사상 가장 열렬한 직접민주주의론자였던 루소(J. J. Rousseau)는 1712년 제네바공화국에서 태어났다. 저서마다 서두에 자신이 자유의 나라 제네바 시민임을 자랑스럽게 밝혔던 루소는, 「강한 민주주의, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*(1984)의 저자 바버(B. R. Barber)가 지적한 바와 같이, 제네바사람을 닮았다기보다 오히려 더 스위스인이었다. 이런 루소에게서 “정말로 자유로운 나라”란 “인민이 만사를 자기 손으로 직접 결정하고 처리하는” 나라였다. 루소는 직접민주주의를 완벽하게 구현하는 것이 불가능함을 인정했지만, 직접민주주의를 현실정치가 지향해야 할 이상이라고 믿었다. 루소가 「사회계약론」*Du Contract Social*(1761)에서 “만일 신성(神性)을 지닌 인민이 있다면, 그 인민은 민

주정치로써 통치될 것"이라고 말한 것은 그가 직접민주주의를 정치적 이상으로 삼았음을 시사한다.

3) '군대폐지' 국민발안까지 국민투표에 회부한 스위스

민에 대한 스위스인들의 믿음은 견고하다. 1989년 스위스사회주의청년단이 요구한 '군대폐지' 국민발안을 국민투표에 부치기로 결정한 연방내각과 연방의회는 민에 대한 스위스인들의 신뢰가 얼마나 깊은 지를 여실히 보여준다. 처음 '군대폐지' 국민발안을 접수한 연방내각은 이 국민발안이 국기(國基)를 뒤흔드는 위험한 제안이므로 국민투표에 회부되어서는 안 된다는 의견이 있었지만 결국 민의 양식에 맡기자는 결론에 이르렀다. 이어 연방의회도 논란을 벌인 끝에 같은 결론에 도달하여 국민투표에 부치기로 결정하였다. 민에 대한 깊은 신뢰가 없었다면 도저히 상상할 수 없는 어려운 결단이었다. 마침내 1989년 11월 17일 '군대폐지' 국민발안에 대한 국민투표가 실시되었다. 68.6%의 투표율을 보인 가운데 투표자들의 35.6%가 군대폐지에 찬성하여 이 국민발안은 부결되었다. 그러나 국민투표의 결과에 대해 스위스 연방정부는 물론이고 국민발안을 발의한 스위스사회주의청년단조차 놀랐다. 연방내각은 국민투표의 결과를 상당수의 국민이 민병제의 변화를 요구하는 것으로 해석하고 「전환기 스위스의 안보 정책」이라는 보고서를 연방의회에 내놓았다. 이어 군 당국은 실무조사반을 구성하여 구체적인 군대개혁안을 마련했고, 마침내 1995년 2월 3일 연방의회에서 새로운 군대법이 통과되었다. 결국 '군대폐지' 국민발안은 대다수의 국민발안들처럼 국민투표에서는 부결되었지만 국민발안을 제기한 사람들의 의도대로 군대제도에 적지 않은 변화를 초래했던 것이다.

4) 투표자들이 선정주의에 휩쓸릴 것이라는 우려는 기우

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

IV. 주민투표제도의 운용과 발전방향

1. 주민투표법의 문제점

스위스 사례는 주민투표제도가 긍정적 효과를 내기 위해서는 무엇보다도 주민투표제도의 개방성이 중요하다는 것을 시사한다. 이 점과 관련하여 현행 주민투표법은 주민투표의 대상·발의요건과 투표운동 등에서 직접민주적 개방성을 지나치게 제한하고 있다. 첫째, 주민투표법 제7조는 주민투표에 부칠 수 없는 사항들로서 “지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항”과 “행정기구의 설치·변경에 관한 사항” 및 “공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항”을 규정하고 있다. 이처럼 주민투표법이 재정·인사·조직에 관한 주요 사항을 주민투표의 대상에서 제외시킨 것은 주민투표제도의 실효성을 떨어뜨리는 심각한 문제점이 아닐 수 없다. 오히려, 대다수의 캔톤과 코뮌들은 재정주민투표제도의 활용으로 긍정적인 효과를 거두어 왔다. 스위스 사례는 재정·인사·조직에 관한 사항과 같이 가장 중요한 사항에 대하여 주민투표제도가 우선적으로 활용되어야 할 것임을 강력히 시사한다.

둘째, 주민투표법 제9조는 주민투표의 실시요건으로서 “주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명자로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표를 청구할 수 있다.”고 규정하고 있다. 유권자 수 대비 서명자 수의 백분비가 5~20%인 셈이다. 이는 스위스 캔톤들의 경우에 평균 2.2%에 비해 지나치게 높은 것이다. 더욱이, 우리나라 지방자치단체의 인구규모(평균 20만 명)가 스위스 캔톤이나 코뮌에 비해 엄청나게 큰 것을 감안하면 너무 심한 주민투표 청구조건이다.

셋째, 주민투표법은 “선거일 전 60일부터 선거일까지” 서명을 받을 수 없고(제11조), 주민투표를 발의할 수도 없도록(제13조) 제한하고 있다. 주민투표로 인한 선거운동의 과열을 막으려는 것으로 보이지만 이런 제한은 주민투표에 대한 불신에서 비롯된 과잉 규제라고 하지 않을 수 없다. 스위스에서는 이런 제한을 찾아볼 수 없다. 미국의 일부 주들과 지방정부들은 주민투표율을 높이기 일부러 선거일을 주민투표일 정하기도 한다.

넷째, 주민투표법 제5조는 주민투표연령을 선거투표연령과 동일하게 20세로 규정하고 있다. 그러나 18세 이하의 미성년자들에게 투표권 행사를 통해 민주시민으로서의 덕성을 계발할 수 있는 기회를 주는 것은 더욱 바람직한 일이다. 최근 일본의 민간단체 주민투표입법포럼은 미성년자에게도 투표권을 주도록 제안하고 있다.

2. 직접민주적 개방성을 최대한 보장하는 조례 제정과 운영

주민투표법은 외국인의 주민투표 자격(제5조), 주민투표의 대상(제7조), 주민투표청구요건(제9조), 주민투표청구(제12조), 야간호별방문 및 야간옥외집회 금지기간(제22조) 등 많은 주요 사항을 조례에 위임하고 있다. 따라서 조례를 어떻게 정하느냐에 따라 주민투표의 운영양상이 상당히 다르게 나타날 것이다.

주민투표조례는 일단 주민투표법의 범위 내에서 직접민주적 개방성을 최대한 보장하는 방향으로 제정해야 할 것이다. 특히 주민투표의 대상을 조례로 정할 때에는 가능한 한 포괄적인 규정방식을 취하는 것이 바람직할 것이다(하승수, 2004: 52). 그렇지 않고, 주민투표가 가능한 사항을 구체적으로 규정하는 경우에는 주민투표의 대상영역이 지나치게 제한될 우려가 있다. 주민투표조례를 제정할 때에는 행정

자치부가 제시한 표준조례안을 참고할 수 있다. 표준조례안은 법적 구속력이 없는 참고자료에 불과하다.

IV. 맺음말

오는 7월 30일부터 현행 주민투표법에 의거하여 주민투표제도를 시행해야 하는 지방자치단체들에게 스위스의 직접민주주의 실험이 시사하는 가장 중요한 교훈은 일단 조례에 위임된 사항들을 법이 허용하는 범위 내에서 주민참여권을 최대한 보장하는 방향에서 조례로 구체화해 운용하고, 앞으로 적절한 시기에 주민투표제도의 '직접민주적 개방성'을 확대하는 방향으로 주민투표법을 개정해야 한다는 것이다.

주민투표제도의 직접민주적 개방성 확대를 위해서는 먼저 시민의 선의와 능력에 대한 불신을 극복하는 일부부터 시작해야 한다. 우리나라에서 유난히 시민의 선의와 능력에 대한 불신이 뿌리깊은 것은 일제 식민통치의 민에 대한 불신의 악풍에 기인하는 바 크다고 생각한다. 일제는 한국강점과 식민통치의 정당성이 조선인의 우매함에 있다고 우겼다. 지방자치의 전통을 말살하고 헌병을 앞세운 무단통치(武斷統治)를 자행하던 일제(日帝)가 1919년 3·1독립운동에 놀라 문화정치(文化政治)를 표방하면서 민심을 무마용으로 제안된 지방자치제 도입을 검토한 끝에 도달한 결론은 “미개 유치한 식민지 백성”인 조선인에게는 지방자치에 적합하지 않다는 것이었다. 1920년 작성된 조선총독부의 「조선지방제도 개정에 관한 의견서」는 “오늘날 조선인 중 자치정치를 동경하는 자란 찾아볼 수 없을 뿐만 아니라 그 문명의 정도와 경제력 또한 도저히 이를 시행함에 적당치 못한 것이다. 따라서 조선인만을 본위로 한다면 자치권을 허용할 필요는 조금도 없다는 단정을 내리지 않을 수 없다”는 말로 끝맺고 있다. 일제식민통치가 남긴 최악의 유산인 민(民)에 대한 이런 불신은 아직도 완전히 청산되지 않고 있다. 1991년 지방의회 부활과 1995년 지방자치단체장 직선제 도입을 둘러싼 찬반논쟁에서 이른바 시기상조론자(時機尙早論者)들은 “아직 민도(民度)가 낮아 지방자치 실시는 때가 이르다”고 주장했다. 근자에 직접민주제 활용에 반대하는 사람들은 “주민의 편협한 이기주의와 선정주의로 인한 혼란과 부작용을 막기 위해 주민의 참여권 행사를 선거로 제한해야 한다”고 주장하고 있다. 민에 대한 이런 불신의 관념을 극복하는 것은 일제식민통치의 악풍을 청산한다는 의미를 갖는다.

직접민주적 개방성을 높이는 데 있어서 극복해야 할 또 하나의 장애요인은 정치인들과 관료들의 저항이다. 주민발안과 주민투표는 주민의 권력을 강화하는 반면, 대정부 로비활동과 정치인들의 청탁브로커(favor broker) 역할을 위축시킬 것이다. 정부의 보조금이 줄어들어 따라 정부재정에 의존해 운영되던 단체들의 사정이 어려워질 것이다. 중앙집권적인 강력한 해결사(解決士) 정부를 두둔하는 사람들의 입지도 약화될 것이다. 그런 정부에서 일하는 관료들의 권한도 크게 줄어들 것이다. 그리고 정당의 역할도 달라질 것이다. 이처럼 자신들의 권한을 영구히 감소시킬 제도개혁을 주도적으로 추진할 정치인들과 관료들을 기대하기는 어려운 일이다.

끝으로, 주민투표제도가 소기의 성과를 거두기 위해서는 지방분권개혁이 계획대로 차질 없이 추진되어야 한다. 주민투표법 제7조에 따라 지방자치단체의 조례로 정할 수 없는 기관위임사무는 주민투표의 대상에서 배제되기 때문에, 아직 기관위임사무가 지방사무의 40% 정도나 차지하고 있는 상황에서 주민

투표의 활발한 활용과 그 혁혁한 효과를 기대할 수는 없다. 이런 의미에서 지방분권개혁은 주민투표제의 성공을 위한 전제조건이라고 하겠다.

참고문헌

- 「동아일보」. (2003). 주민투표제 낭패보지 않으려면(사설). 7. 29: A2.
- 박종우. (2003). 풀뿌리 민주주의의 완결판, 주민투표제. 「지방자치」. 4: 17.
- 안성호. (2001). 「스위스연방민주주의 연구」. 서울: 대영문화사.
- 안성호. (2001). 주민투표법 제정의 논거와 개혁과제. 「한국사회와 행정연구」. 12(1): 3-20.
- 안성호. (2002). 스위스 지방자치의 현실과 교훈 (X): 직접민주주의의 갈등조정효과. 「지방자치」. 4: 58-64.
- 안성호. (2002). 스위스 지방자치의 현실과 교훈 (XIV): 왜 직접민주주의인가? 「지방자치」. 8: 66-72.
- 이기우. (1996). 「지방자치이론」. 서울: 학현사.
- 하승수. (2004). 주민투표법의 시행상 문제점과 과제. 「자치행정」. 2: 51-53.
- 한국지방행정연구원. (2003). 「제2차 지방분권공청회: 주민투표법(안)」.
- 행정자치부. (2004). 「주민투표 업무편람」.
- 허태열. (2003). 주민투표제 도입 시 주요 고려사항. 「지방자치」. 4: 18-19.
- 渡辺久丸. (1999). 「現代スイス憲法の研究」. 東京: 信山社.
- Alaska Division of Elections. (1999). Initiative, Referendum and Recall Information. 1-13.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*. Berkely: University of California Press.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Butler, D. & A. Ranney (eds). (1994). *Referendums around the World The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press.
- Bryce, J. (1921). *Modern Democracies*. London: MacMillan.
- 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.

- Feld, L. P. (2000). Tax Competition and Income Redistribution: An Empirical Analysis for Switzerland. *Public Choice* 105: 125-164.
- Feld, L. P. & G. Kirchgässner. (1999). Public Debt and Budgetary Procedures: Top Down and Bottom Up? Some Evidence from Swiss Municipalities. In J. M. Poterba & J. Hagen (eds.), *Fiscal Institution and Fiscal Performance* Chicago: Chicago University Press. 151-179.
- Feld, L. P. & G. Kirchgässner. (2000). Direct Democracy, Political Culture and the Outcome of Economic Policy: A Report on the Swiss Experience. *European Journal of Political Economy* 16: 287-306.
- Feld, L. P. & G. Kirchgässner. (2001a). Does Direct Democracy Reduce Public Debt?: Evidence from Swiss Municipalities. *Public Choice* 109: 347-370.
- Feld, L. P. & G. Kirchgässner. (2001b). Income Tax Competition at the State and Local Level in Switzerland. *Regional Science and Urban Economics* 31: 181-213.
- Feld, L. P. & G. Kirchgässner. (2001c). The Political Economy of Direct Legislation: Direct Democracy and Local Decision-making. *Economic Policy* 33: 329-368.
- Feld, L. P. & J.-R. Tyran. (2002). Tax Evasion and Voting: An Experimental Analysis. *KYKLOS* 55(2): 197-222.
- Feld, L. P. & M. R. Savioz. (1997). Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. *Kyklos* 50(4): 507-538.
- Fossedal, G. A. (2002). *Direct Democracy in Switzerland* London: Transaction Publishers.
- Frey, B. S. (1994). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. *AEA Papers and Proceedings* 84(2): 338-342.
- Frey, B. S. (1997). A Constitution for Knaves Crowds out Civic Virtues. *The Economic Journal* 107(July): 1043-1053.
- Frey, B. S. & A. Stutzer. (2000). Happiness, Economy and Institutions. *The Economic Journal* 110: 918-938.
- Häfelin, U. (1995). Referendum and Its Control in Switzerland. In Council of Europe. (1995). *Constitutional Justice and Democracy by Referendum* Strasbourg: Council of Europe.
- Hamon, F. (1995). *Le Référendum Etude Comparative* Paris: L.G.D.J.
- Kobach, K. W. (1994). Switzerland. In Butler, D. & A. Ranney (eds). (1994). *Referendums around the World The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press. 98-152.
- Kriesi H. & D. Wisler. (1996). social Movements and Direct Democracy in Switzerland. *European Journal of Political Research* 30(July): 19-40.
- Linder, W. (1998). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. (2nd ed)*. London: Macmillan Press.
- Magleby, D. B. (1994). Direct Legislation in the American States. In D. Butler & A. Ranney (eds).

- (1994). *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington, D.C.: The AEI Press. 218-257.
- Pommerehne, W. W. (1983). Private versus öffentliche Müllabfuhr—nochmals betrachtet. *Finanzarchiv*, 41: 466-475.
- Pommerehne, W. W. & H. Weck-Hannemann. (1996). Tax Rates, Tax Administration and Income Tax Evasion in Switzerland. *Public Choice*, 88(1-2): 161-170.
- Schneider, F. & W. W. Pommerehne. (1983). Macroeconomia della Crescita in Disequilibrio e Settore Pubblico in Espansione: Il Peso delle Differenze Istituzionali. *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*. 33: 306-420.
- Trechsel, A. H. & P. Sciarini. (1998). Direct Democracy in Switzerland: Do Elites Matter? *European Journal of Political Research* 33: 99-124.
- Tsagarousianou, R. et al. (ed.). (1998). *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*. London: Routledge.
- Zimmerman, J. F. (2001). *The Referendum: The People Decide Public Policy*. London: Praeger Publishers.

주민소송, 주민소환 제도 도입의 필요성과 도입방안

하승수 변호사

1. 글을 시작하며

한국에서 지방자치가 부활된지 12년째이다. 그러나 지금도 “도대체 왜 지방자치를 하느냐”, “지방자치를 하는 의미가 무엇이나”, “지방자치해서 좋아진 것이 뭐냐”라는 질문을 받게 된다. 그리고 이런 질문들에 대해 자신있게 대답하기 어려운 것이 현실이다.

지방자치단체의 사무는 기본적으로 주민생활과 밀접한 것들이기 때문에, 지방자치단체의 정책결정과정이나 집행과정에서 주민들이 참여할 수 있는 충분한 기회를 가질 수 있어야 한다. 그러나 1991년 부활된 한국의 지방자치제도는 처음부터 주민들의 참여에 매우 소극적인 태도를 취하였다. 그래서 주민소환, 주민소송, 주민투표, 주민발안과 같은 기본적인 주민참여제도를 도입하지 않은 상태에서 지방자치를 부활시켰던 것이다.

그러나 최근들어 주민들의 참여욕구는 매우 증대하고 있다. 그에 따라 현재 지방자치법이 보장하고 있는 틀내에서, 또는 조례 등 지역차원의 주민참여 시스템을 통해서 주민들의 참여가 활성화되고 있다. 2000년부터 지방자치법에 도입되어 있는 주민발의, 주민감사청구제도를 이용하는 사례들이 늘어나고 있고, 읍·면·동기능전환 차원에서 시도되었던 주민자치위원회, 주민자치센터를 통해서도 주민참여가 활성화되는 사례들이 나타나고 있다. 그러나 국가 차원의 지방자치제도가 아직까지 주민참여에 대해 소극적인 상황에서, 주민참여 활성화는 근본적인 한계를 가질 수밖에 없다.

특히 주민소환, 주민소송과 같은 핵심적 주민참여제도는 아직까지도 도입되지 않고 있다. 이처럼 주민들의 참여를 배제하다보니 지방자치단체장의 독선과 전횡이 문제로 되고 있고, 부패와 무능, 무리한 사업추진에 따른 예산낭비가 만연해 있다.

2 지방분권과 주민소송, 주민소환 제도 도입의 의의

지방분권과 균형발전, 국민참여를 표방하고 있는 노무현 정부의 출범이후 지방분권이 본격적으로 추진되고 있다. 그리고 작년도에 국회는 지방분권을 위한 첫 번째 법제도들로서 지방분권특별법, 주민투표법, 국가균형발전특별법 등을 통과시킨 바 있다.

사실 주민참여의 보장은 올바른 지방분권을 위한 기본전제라고 할 수 있다. 주민들의 참여가 보장되지 않은 상태에서 지방자치단체장의 권한이 커지고 지방자치단체의 재정이 확충된다고 하여, 지방이 활

성화되고 주민들의 삶이 나아지는 것은 아니기 때문이다. 그리고 진정한 지역활성화와 지역혁신은 주민들의 참여하에서만 가능한 것이기 때문이다. 더구나 지방분권이 중앙의 관(官)에서 지방의 관(官)으로 권한이 넘어가는 관관분권(官官分權)에 그치지 않으려면 주민들의 참여는 반드시 보장되어야 한다.

최근의 지방분권논의과정에서 흔히 한국이 참고할 만한 사례로 거론되는 일본의 경우에는 오래전부터 주민참여제도가 어느 정도 갖추어진 상태에서 지방분권이 추진되었다는 것을 간과해서는 안 된다. 일본의 경우에는 2차대전후 현재의 지방자치들이 구축될 때에 주민소환, 주민소송, 주민감사청구, 주민발의 등의 주민참여제도가 도입되었다. 그런데 한국에서는 이러한 주민참여제도중에서 주민감사청구와 주민발의제도만이 불충분한 형태로 도입되어 있을 뿐, 다른 제도들은 전혀 도입되어 있지 않은 상태이다. 주민투표법이 올해 7월 29일부터 시행될 예정이나, 내용을 보면 매우 불충분하다.

이런 상황에서 지방자치단체장에게만 권한을 내려보내는 관관분권이 초래할 결과는 예측하기 어렵다. 그렇다면 지방자치단체장을 감시, 견제할 수 있도록 주민들에 의한 감시, 견제시스템을 구축하는 것, 그리고 풀뿌리 민주주의의 실현과 주민들의 삶의 질 향상을 위해 주민들이 지방자치단체의 정책결정과정에 참여할 기회를 확대하는 것은 지방분권 시대의 절실한 과제라고 할 수 있다. 따라서 현 시점에서 주민소환, 주민소송제도의 도입은 필연적인 것이라고 할 수 있다.

시민사회의 이러한 문제제기가 일정정도 반영되어, 작년 연말에 국회를 통과한 지방분권특별법 제14조 제1항에서는 “국가 및 지방자치단체는 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다”라고 규정함으로써, 주민소송·주민소환 제도의 도입을 명시하였다. 이에 따라 정부는 현재 제도로입방안에 대해 검토중에 있으며, 주민소송제도의 경우에는 공청회를 통한 여론수렴 과정에 있다.

3. 주민소송제도의 도입방안

가. 주민소송제도의 의의

주민소송제도는 1명의 주민이 주민전체의 이익을 보호하고 행정의 위법행위를 방지·시정하기 위하여 지방자치단체장 또는 그 소속 공무원의 위법한 재무회계행위의 예방·금지 또는 원상태의 회복을 청구할 수 있는 소송제도를 말한다. 주민소송은 특정 주민의 이익을 보호하기 위한 소송이 아닌 전체 주민의 이익을 옹호하기 위한 것이기 때문에 공익소송의 일종이다.

집단적 서명방식에 의한 직접청구제도와는 달리 주민소송은 단 1명의 주민이라도 소송이라는 사법적 절차를 통하여 지방자치단체장이나 그 소속 공무원의 위법행위를 통제할 수 있다는 데에 의미가 있다. 참고로 주민소송제도가 도입되어 있는 일본의 최고재판소는 주민소송제도를 “보통지방공공단체의 주민의 손에 의하여 지방자치운영의 부패를 방지·교정하고 그 공정을 확보하기 위하여 인정된 주민참정조직의 하나”로서, “지방자치단체의 구성원인 주민 전체의 이익을 보호하고 지방자치재정의 적절한 운영을 확보하여 공공의 이익을 보호하기 위해 법에 의해 특별히 인정된 제도”로 보고 있다.

현재 주민소송제도가 도입되어 있는 대표적인 나라는 미국과 일본이다. 미국에서는 납세자 소송, 일본에서는 주민소송이라는 명칭으로 제도화되어 있으며, 주민의 직접적인 참여수단으로 높은 평가를 받고 있다.

한국에서도 지방자치단체의 예산낭비, 정책실패 등이 문제로 되면서 주민소송제도에 대한 관심이 높아지고 있다. 제16대 국회에서는 70여개 시민단체가 입법청원했던 ‘납세자소송에 관한 특별법(안)’이

2001. 3. 3. 의원발의되기도 했다(이 법안은 제16대 국회 임기만료로 자동폐기될 운명이다). 이 ‘납세자 소송에 관한 특별법(안)’은 주민 또는 국민이 지방자치단체나 중앙정부의 위법한 재무회계행위에 대해 제소할 수 있도록 하는 것을 주된 내용으로 하고 있었다.

나. 미국의 납세자 소송제도

미국에서는 납세자 소송이 인정되고 있다. 납세자 소송이란 납세자가 자신을 위하여 또는 동일피과세 구역(taxing district or area)에 거주하는 납세자집단의 대표로서 납세자의 공동이익을 침해하는 공공단체 또는 그 소속 공무원의 위법행위 내지 權限踰越의 행위에 대하여 구제를 구하는 목적으로 제기하는 소송, 또는 납세자의 집단을 대표하는 1인 또는 복수의 자가 공금 및 공공재산의 오용·남용·횡령으로 납세자의 이익을 침해하는 위법한 행위에 대하여 납세자로서의 구제를 구하는 소송으로 정의된다. 미국의 납세자 소송은 지방자치단체의 공금과 재산의 관리작용을 일종의 신탁관계로 파악한 영국의 지방자치법에서 기원한 것으로 알려지고 있다. 미국의 납세자소송은 원래 제정법에 의해 인정된 것이 아니라, 판례가 행정소송의 원고적격을 확대하여 인정하면서 시작된 것이나, 그 후 성문법을 제정하는 방향으로 발전하였다.⁵⁾ 미국에서는 1847년 뉴욕시 시장을 피고로 하는 납세자 소송(taxpayer's suit ; taxpayer's action)이 처음으로 인정되었고, 매사추세츠(Massachusetts)주는 같은 해에 지방자치단체의 예산남용에 대한 납세자 소송을 허용하는 성문법을 제정하였다. 현재는 모든 주에서 지방자치단체 차원의 납세자 소송이 인정되고 있다. 또한 New Mexico주를 제외한 모든 주에서 주차원의 납세자 소송도 인정되고 있다.⁶⁾

미국의 납세자 소송은 불법적인 행위뿐만 아니라 낭비적 행위까지 대상으로 하고 있고, 재무적 사항뿐만 아니라 비재무적 사항(지방자치단체의 조직변경, 시청사 등의 입지선정 및 이전, 공무원 조합비의 사전공제 등)에 대해서도 소송제기가 가능하다. 따라서 사실상 행정일반을 통제하는 시민소송으로 기능하고 있다. 그리고 소송의 유형도 매우 다양하게 인정되고 있다.

다. 일본의 주민소송제도

(1) 연혁

일본의 주민소송 제도는 1948년 지방자치법 개정시 미국의 납세자소송을 모델로 하여 도입되었다. 일본 지방자치법상의 주민소송 제도는 지방자치단체의 주민이 주민감사청구를 거쳐도 지방자치단체의 위법한 재무행위가 시정되지 않을 경우에 당해 행위의 금지, 행위의 취소 또는 무효확인, 당해 태만사실의 위법확인, 손해배상, 부당이득의 반환 등을 청구할 수 있는 소송제도이다.⁷⁾

(2) 원고적격

5) 김명연, 「위법한 재무회계행위에 대한 주민통제 - 납세자소송(Taxpayer's Lawsuit)을 중심으로」, 국민대 법학논총 11호, 1999, 441쪽 참조

6) 김명연, 『주민소송의 입법화 방향에 관한 연구』, 1998.12., 한국법제연구원, 33, 34쪽 참조

7) 일본의 주민소송은 주민이 자신의 법률상 이익이나 권리의 구제를 위해서가 아니라 주민 전체의 이익을 보호하기 위해 지방자치단체의 집행기관이나 직원의 행위를 문제삼아 제기하는 소송이라는 점에서 민중소송·객관소송에 해당한다

주민소송의 원고가 될 수있는 자는 지방자치단체의 주민으로서 주민감사청구를 한 자이다. 일본 지방자치법은 지방자치단체의 주민에게 지방자치단체의 독립적 감사기구인 감사위원회에 주민감사청구를 할 수 있는 권리를 보장하고 있다. 주민감사청구를 한 주민은 ① 감사위원의 감사결과나 권고에 불복이 있을 때, ② 감사위원의 권고를 받은 지방자치단체의 의회, 장, 기타 집행기관, 직원의 조치에 불복이 있을 때, ③ 감사위원이 감사청구가 있는 날로부터 60일 이내에 감사 또는 권고를 행하지 않았을 때, ④ 감사위원의 권고를 받은 지방자치단체의 의회, 장, 기타 집행기관, 직원이 권고에 표시된 기간안에 필요한 조치를 강구하지 않은 때에 주민소송을 제기할 수 있다.

(3) 주민소송의 대상

주민소송의 대상이 되는 행위는 위법한 ① 공금의 지출, ② 재산의 취득·관리·처분, ③ 계약의 체결·이행, ④ 채무, 기타 의무의 부담, ⑤ 공금의 부과·징수를 해태한 사실, ⑥ 재산의 관리를 태만히 한 사실이다. 주민감사청구는 부당한 행위도 대상이 되지만, 주민소송에 있어서는 위법한 행위만이 대상이 된다.

(4) 소송유형

2002년에 있었던 일본 지방자치법 개정 이전까지, 주민이 주민소송을 통해 청구할 수 있는 청구의 유형은 ① 위법한 행위의 중지청구, ② 위법한 행위의 취소 또는 무효확인 청구 ③ 직무태만 사실의 위법확인청구, ④ 직원 또는 지방자치단체와 거래한 상대방에 대하여 지방자치단체를 대신하여 제기하는 손해배상청구, 부당이득반환청구 등의 4가지 유형으로 구분되어 있었다. 다만, 제1호의 청구는 당해 행위에 의하여 지방자치단체에 회복하기 곤란한 손해를 생기게 할 염려가 있는 경우에 한하여 할 수 있었고, 제4호의 청구중 직원에 대한 부당이득의 반환청구는 당해 직원에게 이익이 존재하는 한도 내에서 허용되었다(일본 지방자치법 제242조의2 제1항).

<2002년 지방자치법 개정 이전의 4가지 주민소송 유형>

1. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 행위의 전부 또는 일부의 금지청구
2. 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 무효확인의 청구
3. 당해 집행기관 또는 직원에 대한 당해 태만사실의 위법확인의 청구
4. 지방자치단체에 대신하여 행하는 당해 직원에 대한 손해배상의 청구, 부당이득반환청구, 당해 위법행위나 태만한 사실에 관계된 상대방에 대한 법률관계부존재확인청구, 손해배상청구, 부당이득반환청구, 원상회복청구 또는 방해배제의 청구

그런데 일본 지방자치법이 2002년 개정되면서 4번째 유형에 관한 규정이 개정되었다. 즉 4번째 유형의 소송이 “당해 직원, 또는 당해 행위나 태만한 사실과 관계되는 상대방에게 손해배상이나 부당이득반환의 청구를 할 것을 당해 지방자치단체의 집행기관이나 직원에 대하여 요구하는 청구”로 개정되었다. 즉 지방자치단체의 재정에 손해를 끼친 자(공무원이나 기업)가 있는 경우에, 2002년 지방자치법 개정 이전에는 주민이 직접 그 자를 상대로 소송을 제기할 수 있었는데, 2002년 지방자치법 개정으로 인하여 주민이 직접 소송을 제기할 수 없게 된 것이다. 그리고 주민은 지방자치단체의 집행기관을 피고로 하여 “지방자치단체가 공무원이나 기업을 상대로 손해배상청구나 부당이득반환청구를 할 것을 요

구하는 소송”만을 제기할 수 있게 되었다. 그리고 이 소송에서 주민이 승소하는 판결이 확정되면, 지방자치단체는 그 판결이 확정된 날로부터 60일 이내에 공무원이나 기업을 상대로 손해배상금 또는 부당 이득반환금의 지불청구를 해야 하는 것으로 바뀌었다. 이는 주민소송에 의한 배상청구액이 커지면서, 지방자치단체장이나 공무원의 금전적, 시간적 부담이 늘어난다는 불만이 제기되었기 때문이다(개정 이전에는 지방자치단체장이나 공무원이 개인자격으로 소송의 피고가 되었다).

(5) 소송절차

일본 지방자치법상 주민소송은 주민감사청구절차를 먼저 거친 이후에만 제기할 수 있도록 하고 있다. 그리고 주민소송은 ① 감사위원의 감사결과 또는 권고에 불복하는 경우에는 당해 감사결과 또는 당해 권고 내용의 통지가 있었던 날로부터 30일 이내 ② 감사위원의 권고를 받은 의회, 장 기타 집행기관 또는 직원의 조치에 불복이 있는 경우에는, 당해 조치에 관한 감사위원의 통지가 있었던 날로부터 30일 이내 ③ 감사위원이 청구를 한 날로부터 60일이 경과하도록 감사 또는 권고를 행하지 않은 경우에는, 당해 60일을 경과한 날로부터 30일 이내 ④ 감사위원의 권고를 받은 의회, 장, 기타 집행기관 또는 직원이 조치를 강구하지 않은 경우, 당해 권고에 적힌 기간이 경과한 날로부터 30일 이내에 제기하여야 한다.

(6) 주민소송의 현황

일본의 주민소송은 최근 증가하는 추세에 있다. 1992년 3월31일부터 1995년 3월 31일까지의 3년간의 주민소송의 상황을 보면, 광역지방자치단체격인 도도부현(都道府縣)에 있어서는 감사청구 174건에 대하여 71건, 기초지방자치단체격인 시정촌(市町村)에 있어서는 감사청구 911건에 대하여 263건의 주민소송이 제기되었다. 소송유형중에서는 4번째 유형(2002년 지방자치법 개정 이전에 있었던 주민에 의한 대위청구)가 압도적으로 많은 양상이다.

최근 주민소송이 제기되었던 사례중에서, 특히 주목을 끄는 것은 최근 우리나라에서도 문제가 되고 있는 판공비 관련 주민소송에서 일본 최고재판소가 내린 판결이다. 일본에서는 ‘교제비’란 예산항목이 인정되고 있었는데, ‘교제비’란 “대외적으로 활동하는 지방자치단체장 기타 집행기관이 그 집행을 위하여 필요한 외부와의 교제를 위해 필요로 하는 경비”라고 정의된다. 교제비는 지방공공단체의 장 기타 집행기관이 직무집행상 필요로 하는 대외적 활동을 위해 외부와 교제를 할 때에 쓰는 경비이고, ‘교제비’라는 예산과목으로부터 지출되는 것이다. 따라서 당연히 직무집행과의 관련성을 객관적으로 결여한 교제에 교제비를 지출하는 것은 허용되지 않는다. 그런데 어떤 정(町)의 정장(町長)이 관할 구검찰청의 검찰관 등 3명과 방법문제로 요정에서 간담회를 가지면서 음식을 먹고, 2차로 다른 음식점에 가서 음식을 먹은 다음, 정장(町長)과 검찰관만 3차를 가서 스낵바에서 음식을 먹었는데, 정장(町長)이 그 음식대를 정장(町長)교제비에서 지출한 경우가 문제로 되었다. 그리고 그 정(町)의 주민은 3차로 간 스낵바에서의 음식대를 정장(町長) 교제비로부터 지출한 것은 위법이라며 정(町)을 대위해서 정장(町長)을 상대로 손해배상을 청구하였다. 주민소송을 제기한 논리는 3차 스낵바에서 음식을 먹은 것은 정장(町長)이 사적인 교제를 한 것이지 직무와의 관련성이 없기 때문에 음식대를 정장(町長)교제비로부터 지출한 것

은 위법이라는 것이었다. 지방재판소, 고등재판소, 최고재판소는 모두 주민의 논리를 받아들여 정장(町長)으로 하여금 정(町)에 손해배상을 하라는 판결을 내렸다(소화 61년 3월 13일 최고재판소 판결)⁸⁾

라. 한국에서의 도입논의와 도입상의 쟁점

한국에서도 올해들어 행정자치부가 주민소송제도 도입을 추진하면서, 도입논의가 본격화되고 있다. 그러나 행정자치부가 추진하고 있는 내용을 보면, 주민소송제도의 실효성을 크게 약화시키는 내용들이 포함되어 있다.

(1) 기본방향

한국에서 지방자치 차원의 주민소송제도를 도입한다면, 지방자치법제가 유사한 일본의 입법례를 우선 참조할 수 있을 것이다. 그러나 일본에서도 주민소송제도가 도입된 이후에 별로 활용이 되지 못하고 있다가, 지방자치단체의 예산낭비를 감시하는 시민운동이 활발해진 1990년대 이후에 주민소송의 제기건수가 증가하고 있는 것을 감안하면, 소송제기요건을 지나치게 까다롭게 할 경우에 제도 도입의 실효성을 거두지 못할 가능성이 높다. 따라서 주민을 제기하는 것이 최소한 일본보다는 손쉬울 수 있도록 제도가 입안되어야 할 것이다.

이에 대해 일각에서는 남소의 가능성을 우려하여 소송제기요건이나 절차를 까다롭게 하려는 움직임이 있다. 그러나 주민소송에서 주민은 제한된 정보만으로 소송을 수행해야 하고 손해배상청구 등으로 회복되는 이익은 모두 지방자치단체의 재정으로 들어가게 된다. 즉 주민소송은 매우 까다로운 공익소송이다. 따라서 이런 소송이 남발될 소지는 거의 없으므로, 남용가능성을 들어 주민소송의 실효성을 약화시키려는 주장은 설득력이 없다.

(2) 원고의 숫자

주민소송(주민소송이전에 감사청구를 거치게 하는 경우에는 감사청구)을 제기할 수 있는 주민의 숫자를 100명에서 300명으로 하는 방안이 검토되고 있다(4월 29일자 중앙일보 보도에 의하면 광역지방자치단체는 300명, 인구 50만명 이상의 기초지방자치단체는 200명, 인구 50만명 이하의 기초지방자치단체는 100명으로 하는 방안이 검토되고 있다고 한다).

그러나 소송은 1명의 주민이라도 할 수 있게 해야 한다. 일본의 경우에도 1명의 주민이라도 주민감사청구나 소송을 할 수 있다. 집단이 소송을 제기하게 하면, ① 원고를 모집하는 과정에서 소송을 제기하려는 움직임이 노출되어 주민들을 대상으로 회유나 압력이 행사될 수 있는 문제, ② 특정 동네와 관련된 비리(예를 들면 도로공사)가 있을 경우에 의로운 1명의 주민이 있으나 다수 동네주민들은 비리를 묵인하고 있는 경우에는 소송을 제기할 수 없다는 문제 등으로 인해 소송을 제기하는 것이 매우 어려워질 것이다. 본래 주민소송의 중요한 의의중에 하나는 1명의 주민이라도 사법부에 판단을 호소할 수 있다는 것이다. 그런데도 주민소송의 원고가 집단이 되어야 한다는 것은 그러한 의의를 크게 훼손시키는 것이다.

또한 주민소송의 원고가 집단이 되어야 한다는 것은 소송법상으로 여러 가지 문제를 발생시킨다. 300명이 소송을 제기하였지만, 소송중간에 일부 주민이 소를 취하하려고 하거나 주소를 이전하거나 사망하는 경우들이 발생하면 어떻게 처리할 것인지 등의 복잡한 문제들이 발생한다.

8) 宮元義雄, 『官官接待と監査』, 學陽書房, 1997, 47쪽 참조

(3) 감사청구전치주의의 도입여부

행정자치부는 주민소송을 제기하기 이전에 행정내부의 절차인 감사청구절차를 거치도록 하는 감사청구전치주의의 도입을 검토하고 있다.

그러나 감사의 독립성이 보장되지 않을 경우에 감사청구전치주의는 불필요한 시간적, 행정적 낭비만을 초래할 것이므로 감사청구전치주의는 도입하지 않는 것이 바람직하다. 특히 한국과 일본의 지방자치제도상의 차이점도 제도도입시에 고려되어야 한다. 일본의 경우에는 지방자치단체별로 독립된 감사기구인 감사위원이 설치되어 있고, 주민은 이 감사위원에게 주민감사청구를 먼저 한 이후에만 주민소송을 제기할 수 있도록 하는 '감사청구전치주의'를 취하고 있다. 그러나 한국의 경우에는 일본처럼 지방자치단체 차원의 독립된 감사기구는 존재하지 않는다. 이런 상황에서 '감사청구전치주의'를 취하기 위해 지방자치단체 차원의 실효성있는 감사기구를 설치하기도 어렵다.

언론보도에 의하면, 행정자치부는 상급기관에 감사청구를 하게 하는 방안을 추진하고 있다지만, 그렇게 하더라도 독립성 문제가 해결되지는 않는다. 지금 지방자치법에 의해 시행하고 있는 주민감사청구제도의 경우에도 상급기관이 감사를 하게 되어 있지만, 그 독립성에 대한 의문이 제기되고 있기 때문이다. 또한 상급기관이 감사를 하게 하는 것은 분권의 원칙에도 어긋나는 것이다.

따라서 한국의 경우에는 감사청구전치주의를 취하지 않고 직접 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하는 방안을 취하는 것이 적절할 것으로 보인다. 그것이 주민소송의 활성화를 위해서도 바람직하고, 사회적으로도 효율적인 결과를 낼 수 있을 것이다.

(4) 제소기간에 대한 제한

일본의 경우에는 당해 행위가 있었던 날 또는 종료한 날로부터 1년을 경과한 때에는 원칙적으로 주민감사청구를 할 수 없도록 되어 있고(주민감사청구를 하지 못하면 주민소송도 할 수 없게 된다), 이 때문에 뒤늦게 알려진 많은 위법한 재무회계상의 행위들이 주민소송의 대상에서 배제되고 있다. 이러한 제소기간의 제한은 매우 불합리한 것이다. 재무회계상의 위법행위는 상당한 기간이 경과된 후에야 외부에 알려지는 것이 보통이기 때문이다. 따라서 제소기간을 불합리하게 단기간으로 함으로써 사실상 주민소송을 제기하는 것이 불가능하게 만들지 않도록 충분한 제소기간을 보장해 주어야 한다. 한국의 경우에는 당해 행위가 있었던 날 또는 종료한 날로부터 5년 이내에 소송을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

(5) 소송유형의 문제

주민이 지방자치단체 재정에 손해를 끼친 자를 상대로 직접 소송을 제기할 수 있도록 허용할 것인지, 아니면 2002년 개정된 이후의 일본 지방자치법처럼 지방자치단체를 상대로 손해배상청구 등을 할 것을 요구하는 소송을 허용하는 방식으로 할 것인지가 문제로 된다.

후자의 방식을 취하는 것은 2중의 소송절차를 거치게 될 위험성이 있다. 즉 주민이 제기한 소송에서 주민이 승소하여 그 때서야 지방자치단체가 손해를 끼친 자(공무원이나 기업)를 상대로 손해배상청구를 하였는데, 공무원이나 기업이 손해배상청구에 응하지 않을 경우에는 지방자치단체는 또다시 공무원이나 기업을 상대로 소송을 제기할 수밖에 없다. 현재의 사법시스템을 고려한다면, 1차 소송(주민이 지방자치단체를 상대로 손해배상청구를 하라고 제기한 소송)부터 2차 소송(지방자치단체가 공무원이나 기업을

상대로 제기한 소송)이 끝날 때까지 10년가까운 시간이 소요될 것으로 예상된다. 그리고 동일한 쟁점의 소송을 2번 하게 되는 것은 시간낭비이고 법원의 사건부담도 늘리는 것으로 소송경제에도 어긋난다.

일본에서 지방자치법 개정을 한 주요한 이유가 주민이 공무원 개인을 상대로 소송을 제기하게 되면 공무원 개인이 소송에 대응하여야 하므로 변호사비용을 공무원 개인이 지출하게 되고, 공무원이 자기 업무에 집중하지 못한다는 것이었다(개정된 이후에는 지방자치단체의 집행기관이 피고가 되므로 변호사비용도 지방자치단체가 부담한다). 그러나 이런 문제는 기술적으로 해결이 가능한 문제이다. 즉 주민 소송의 상대방인 공무원은 일정한 요건(행위가 악의적인 것이 아니었다는 등)하에 법률구조공단의 법률구조를 받을 수 있게 한다든지 하는 방식으로 얼마든지 해결가능하다. 따라서 이런 지역적인 문제 때문에 소송유형을 변경하고 2중의 소송절차를 거쳐야 지방자치단체의 손해가 회복되게 하는 것은 타당하지 못하다.

4. 주민소환제도의 도입방안

가. 주민소환제도의 의의

주민소환(리콜(recall))은 지방의원, 지방자치단체장 등 선거에 의해 공직에 취임한 자에 대해 그 해직을 요구하는 일정 수 이상의 유권자가 서명하여 해직을 청구하면, 해직여부를 주민투표에 부쳐서 해직여부를 결정하는 제도이다.

주민소환에 있어서도 주민투표가 실시되지만, 주민소환을 위해 실시되는 주민투표는, 개별적인 정책에 대한 찬반투표가 아니라 선출직 공직자의 해임여부에 대한 투표라는 점에서 일반적인 주민투표와 구분된다.

주민소환제도가 필요한 이유는, 선출직 공직자는 일단 선출이 되면 그 임기중에는 유권자의 의사와 이익에 반하는 의사결정을 하더라도 자리를 유지할 수 있는 문제점 때문이다. 그렇기 때문에 선출직 공직자의 부패⁹⁾, 독단, 전횡을 억제하기 위해 도입된 제도가 주민소환제도이다.

이러한 주민소환제도의 필요성에 대해서는 오랫동안 논의되어 왔으나, 도입되지 못하고 있었다. 그러나 2003년 7월 발표한 “참여정부 지방분권로드맵”에서는 주민소환제 도입을 위해 2004년도에 방안을 마련하고 2005년도에 도입하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 지방분권특별법 제14조 제1항에도 주민소환제의 도입이 명시되었다. 뿐만 아니라, 지난 탄핵국면을 거치면서 주민소환제도를 넘어서 국민소환제도(국회의원에 대한 소환까지 포함한)의 도입까지도 논의되고 있는 상황이다. 따라서 주민소환제도는 조만간 도입이 가능할 것으로 보인다. 또한 최근 광주광역시와 전라남도에서는 주민발의된 주민소환 조례가 의회를 통과하기도 했다. 따라서 이제 주민소환제도의 도입은 대세가 되어 가고 있다.

나. 외국의 주민소환제도

(1) 미국

미국의 경우 부패한 지방의 정치체계를 개혁하기 위해 1903년 로스앤젤레스 시에서 주민소환, 주민투표, 주민발의제도가 포함된 시 헌장이 통과된 이후¹⁰⁾, 많은 지방자치단체에서 주민소환제도를 도입하고

9) 1995년 민선1기 지방자치단체장 가운데 23명이 유죄판결을 받았다. 민선2기의 경우에는 248명의 광역 및 기초자치단체장 중 58명이 유죄판결을 받거나 수사진행 중에 있다.

10) 김영기, “주민소환제의 도입방안”, 지방행정연구 제17권 제3호(통권 55호) 183p

있다. 최근 미국 캘리포니아 주에서는 주정부의 재정문제 등으로 Green Davis 주지사가 소환되고 영화 배우 출신인 아놀드 슈와제네거가 새로운 주지사로 선출되기도 했다. 미국의 경우에 주민소환제는 소환 투표와 후임선거를 분리하여 실시하는 방식과 동시에 실시하는 방식이 있으며, 캘리포니아주는 동시에 실시하는 방식을 취하였기 때문에 논란이 되기도 했다.

현재 미국 샌디에이고 시의 경우 취임 6개월이 지나면 주민소환의 대상이 될 수 있다. 주민소환의 발의는 유권자 15%의 동의에 의해 이루어지며, 요건을 갖춘 주민소환 청원서가 의회에 접수되면 원칙적으로 60일 이내에 소환투표가 실시된다. 소환투표를 실시함에는 후임 후보자에 대한 투표를 동시에 하도록 되어 있다. 만약 소환에 찬성하는 투표가 과반수를 차지하면, 후임자 후보중에서 다수득표자가 그 직을 승계하게 된다¹¹⁾

<미국의 주민소환제도 사례>

지방자치단체	주민소환 발의요건	비고
오이스터베이 타운 (New York)	등록된 유권자의 20%이상 서명	
볼더시(Colorado)	최근 실시한 주지사 선거에 등록된 유권자 수의 25% 이상	주민소환은 임기개시 6개월 전에는 실시할 수 없음. - 주민소환 요구로 인해 공직에서 자진사퇴하거나 주민투표를 통해 공직에서 물러난 자는 1년 이내에는 공직취임금지
산 타 페 시 (New Mexico)	지방선거에 등록된 유권자수의 20% 이상 서명	
캠 든 시 (New Jersey)	최근 실시된 주지사 선거에 등록된 유권자 20%의 서명	

자료원 : 지방자치단체국제화재단, 2003

(2) 독일

한편 독일의 경우에는 1990년대초 그동안 제한되었던 직접 주민참여의 문제에 중점을 두고 지방자치 제도의 근본적인 개혁이 단행되었으며, 그 골자는 전통적으로 지배해 온 대의민주주의 원칙에서 벗어나 지방수준에서 직접민주주의를 강화시키는 것이었다¹²⁾ 그래서 독일의 경우는 1990년대 들어 대부분의 주에서 주민소환제도를 도입하였다.¹³⁾ 주민소환의 발의는 부란덴부르크주의 경우 유권자의 10%, 쉴레스비히-홀스타인주는 25%, 작센주의 경우 3분의1의 요건을 충족하면 해임발의가 가능하다. 1990년도 이후 부란덴부르크주의 경우 23건의 해임신청(그중 16건은 주민발의, 7건은 의회발의)이 있었으며, 10명의 단체장이 해임되었다.

11) 이기우, “주민소환제도의 의의와 쟁점”, 자치행정 2003년 6월호, 21p

12) 정원식, “독일 지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스”, 한국정책과학학회보 제7권 제3호(2003. 12.) 231p

13) 이기우, 앞의 글, 21p

(3) 일본

일본의 경우 지방자치법에서 지방자치단체장 및 중요 공무원에 대한 해직청구권, 지방의원에 대한 해직청구권을 규정하고 있고, 지방의회에 대한 해산청구권도 제도화되어 있다. 일본 지방자치법상 해직청구의 대상이 되는 사람은 지방자치단체장, 지방의원, 부지방자치단체장, 재정책임자(출납장 또는 수입역이라고 한다), 선거관리위원, 감사위원, 공안위원회 위원이다. 해직청구제도는 주민의사의 직접적인 발동에 의해 공무원의 직위를 박탈하는 것으로서, 불법에 관련되었다든지 하는 특별한 파면사유를 필요로 하지 않는다.

지방의원의 해직청구는 선거구 선거권자의 1/3 이상의 연서에 의해 가능하다. 그리고 지방자치단체장에 대한 해직청구는 지방자치단체 선거권자 총수의 1/3이상의 연서에 의해 가능하다. 지방의원과 지방자치단체장에 대한 해직청구는 해직청구를 수리한 선거관리위원회가 투표를 실시하여 선거권자 과반수 이상이 해직에 동의하면 자동해직된다. 지방자치단체장을 제외한 주요공무원에 대한 해직청구는 당해 지자체 선거권자 총수의 1/3 이상의 연서에 의해 이루어지며, 해직청구를 수리한 지자체장은 이를 의회에 부의하여 2/3이상의 출석과 출석의원 3/4이상이 해직에 동의하면 해직청구의 대상이 된 공무원은 해직된다.

지방의회에 대한 해산청구는 지방의회가 전체적으로 주민의 의사와 이익에 반하여 운영되고 있다고 인정되는 경우에, 의원 전원의 자격을 박탈하고, 새로운 의회를 성립시키기 위해 새로운 선거를 요구하는 것이다. 일본의 지방자치법상으로는 선거권자 총수의 1/3이상의 연서에 의해 의회해산청구를 할 수 있다. 의회 해산청구가 있으면, 선거관리위원회가 의회의 해산여부에 대한 주민투표를 실시하고, 해산투표의 결과 과반수가 해산에 찬성할 경우에는 의회는 해산된다.

그러나 일본내에서도 광역지방자치단체적인 도도부현에서 유권자 3분의1 이상 서명이라는 주민소환의 발의요건을 충족한다는 것은 현실적으로 불가능하다는 지적이 있다¹⁴⁾. 그에 비해 기초지방자치단체장격인 시정촌장에 대한 소환은 상당한 발의사례가 있으며, 투표에 의한 해직이나 그 전에 사직한 경우를 합치면 40%에 근접하는 소환이 실제 이루어졌다고 한다. 이러한 주민소환제도는 일본 지방자치단체행정에 있어서도 주민에 대한 직접책임의 상징이다.

<표> 일본의 해직청구, 해산청구 현황(1977년 5월부터 1995년 3월까지)

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

최종만, 『일본의 자치체개혁』, 나남출판사, 1998, 282쪽에서 인용

다. 주민소환제의 구체적 도입방안

(1) 주민소환의 대상

14) 兼子仁, 新 地方自治法, 1999, 岩波書店, 65p

주민소환의 대상은 우선 지방자치단체의 선출직 공직자인 지방의원과 지방자치단체장이 될 것이다. 그리고 교육감과 교육위원의 경우에도 소환의 대상으로 해야 할 것이다.¹⁵⁾ 또한 일본과 마찬가지로 의회해산청구제도도 도입되어야 한다. 의회 전체적인 부패나 독선, 전횡으로 인해 정상적인 의회운영이 불가능할 경우에는 의회 자체를 해산하고 새로 구성하는 것이 불가피할 수 있기 때문이다. 그리고 임기 시작후 6개월과 임기종료전 6개월은 소환을 발의할 수 없도록 제한할 필요가 있을 것이다.

(2) 주민소환의 발의요건

주민소환의 발의는 일본의 예처럼 주민들의 서명에 의해 이루어지는 것이 원칙이다. 문제는 어느 정도 숫자의 서명을 요구할 것인지이다. 발의를 위해 유권자의 몇 %의 서명을 요구할 것인지는 제도의 실효성과 직접 연관되는 문제이다. 일본의 예처럼 인구가 많은 지방자치단체에서 지나치게 높은 서명숫자를 요구할 경우에는 사실상 주민소환제도가 사문화되는 결과를 초래할 것이기 때문이다(특히 한국의 경우 일본에 비해 지방자치단체의 인구규모가 큰 편이므로 더더욱 제도의 실효성을 약화시킬 것이다). 반면에 발의요건을 지나치게 완화할 경우에 주민소환청구가 남용될 우려도 있다.

이에 대해서는 ① 유권자의 3분의1의 서명을 요구하는 안(한나라당이 16대 국회에서 발의한 안), ② 유권자의 10%내지 20%로 하되 인구수에 따라 달리 정하는 방안(이기우, 김익식, ③ 유권자의 4분의1의 범위내에서 대통령이 정하는 20세 이상 주민수로 정하는 안(부산 지방분권협의회 안) 등이 다양하게 제시되고 있다. 한국 지방자치단체의 인구규모와 현실적으로 서명을 받을 수 있는 숫자 등을 고려할 때에 주민소환을 위한 발의요건은 유권자의 10%선을 기준으로 하여 인구규모에 따라 정하되 상한선을 두는 방식이 바람직할 것이다.

(3) 주민소환의 결정

해임여부의 결정은 투표자 과반수의 의사에 따르면 될 것이다. 만약 해임이 결정되면 지방자치단체장이나 지방의원은 그날로부터 그 직을 상실하는 것이 원칙이다. 후임자 선출과 관련해서는, 주민소환여부에 관한 투표와 동시에 후임자를 선출하는 방식과 별도로 보궐선거를 하는 방식이 있을 수 있다. 전자의 방식은 소환여부에 관한 유권자의 판단과 후임자에 대한 선호가 혼동될 수 있으므로 후자의 방식이 보다 바람직하다고 본다.

한편 주민소환절차를 거쳐 투표를 통해 해임이 결정되었거나 투표이전에 자진사임한 자는 일정기간 공직에 취임할 수 없도록 제한하는 것도 필요할 것이다.

(4) 기타의 문제

주민소환을 위한 주민투표의 관리는 선거관리위원회에서 하는 것이 바람직할 것이다. 오는 7월 29일부터 시행될 주민투표법에서도 주민투표의 관리를 선거관리위원회에 맡기고 있다. 그리고 주민소환 발의를 위한 서명절차는 주민발의나 주민투표의 규정을 준용하면 될 것이다.

15) 현재 간선제를 취하고 있는 교육감과 교육위원의 경우에는 소환의 요건과 절차에 대해 별도의 고려가 필요할 것이다. 그러나 지방교육자치가 실시되고 있는 이상 교육감과 교육위원도 주민에 대한 책임을 져야 하는 것은 분명하다.

5. 결론에 대신하여

주민소환, 주민소송 제도의 도입은 오래전부터 학계와 시민사회에서 논의되어 왔다. 그리고 여러차례의 입법청원들이 있었다. 그럼에도 불구하고 이런 제도의 도입이 미루어져 온 것은 정치권이 지방자치의 개혁보다는 정치적 이해관계의 득실에 매달려 왔기 때문이다.

그러나 주민소환, 주민소송은 도입은 지방분권 시대를 맞아 더 이상 미룰 수 없는 과제로 되고 있다. 그리고 이 제도들에 대한 국민적 요구도 매우 높다. 따라서 조속한 시일내에 입법이 완료될 수 있도록 구체적인 논의가 무르익어야 할 것이다.