

2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

직접민주제 도입 방안에 관한 연구

2017. .

(사)한국정치법학연구소

본 연구보고서는 2017년 중앙선거관리위원회 용역과제에 대한 최종결과보고서로서 연구내용은 중앙선거관리위원회 공식견해가 아닙니다.

- 책임연구원 : 박 상 철(경기대 정치전문대학원)
- 공동연구원 : 김 현 태(경기대 정치전문대학원)
- 공동연구원 : 조 규 범(국회입법조사처)
- 공동연구원 : 류 흥 채(한국정치법학연구소)

< 요약 >

현대 대의민주주의가 위기적 상황에 직면하면서 직접민주제에 대한 세계적 관심이 증대하고 있다. 현재는 스위스와 미국의 일부 주들만이 직접민주제에 가장 근접한 제도를 통해 국민주권을 실현하고 있는 상황이다.

직접민주제 옹호론은 민주주의 원칙이 직접민주제를 당연히 요구하고 있음을 주장한다. 간접민주제의 경우 주권자인 국민은 대표자를 통해서 의견을 표명하는 것이라 그 대표자가 개개의 국민의 의견을 충실히 반영하는 것은 불가능하기 때문에 민주주의 원리를 관철하기 위하여 직접민주제가 간접민주제보다 우월하다는 것이다.

국민투표가 국민들의 정치참여를 촉구하는 정책과제에 대한 지식을 넓히는 기회가 된다는 주장은 직접민주제 옹호자들에 의해서 이론적으로 지속되어 왔다. 또한, 미국에서의 실증연구에서도 직접민주제를 가진 주의 주민이 그러한 제도를 가지지 않는 주의 주민보다도 자신의 정치적 능력에 높은 자신감을 가지고 있다고 평가하는 연구도 있다.

이제는 대의제민주주의의 한계를 극복하고 그 대안을 찾아가기 위하여 직접민주제의 요소를 어떻게 도입해야 할 것인지에 초점을 맞추어야 할 시점이다. 오늘날 각국에서의 직접민주제 확대 요구와 함께 우리나라에서도 헌법 개정의 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 헌법 개정에서 국민투표, 국민발안, 국민소환과 같은 직접민주제 요소를 어떻게 반영·발전시켜 나갈 것인지에 대한 구체적인 성찰이 이 보고서의 목적이라 할 것이다.

이 보고서는 직접민주제의 이론적 배경을 살펴보기 위하여 주권론의 발전과정과 최종적으로 현대적 의미에서의 국민주권론에 대한 내용을 검토하고, 직접민주제의 개념과 그 형태를 분석하여, 우리나라의 정치적 상황과 직접민주제의 도입환경을 분석하였다.

오늘날 정보통신기술적인 측면에서 투표나 개표적인 측면에서 전자적 방식의 도입이 늦어지고 있지만 전반적으로 사이버상의 정치적 의사형성 등의 측면에서는 많은 진전이 이루어지고 있다. 이러한 환경은 직접민주제의 도입을 쉽게 할 수 있는 요소로서 작용한다. 이제는 국민이 직접 국정에 참여할 수 있는 방안을 마련함으로써 국정의 질을 높이고 국민의 정치적 의사에 반하는 정치가 이루어지지 않도록 할 필요가 있다. 이러한 측면을 감안하여 본 연구에서는 직접민주제의 도입방안을 살펴보았다.

첫째, 국민발안제도는 우리의 경우 현재는 전혀 채택하고 있지 아니한 제도이나, 지방자치 수준에서나마 조례 제정 및 개정청구에 한하여 허용되고 있어 중앙정부 차원의 제도 도입에 참고가 되고 있다.

본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민발안제도 도입으로서 헌법 제52조의 ‘국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있고, 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법률안을 발의할 수

있다'라고 규정하는 방안과 함께 그 대안으로 헌법에 국민발안권을 명시적으로 규정하고 발안이 성립할 수 있는 정족수까지 명시하는 방안(예시적으로 국회의원선거권자 1000분의 30 이상의 찬성을 요건으로 함)도 함께 제시하였다. 더구나 국민발안의 대상을 법률에만 그치는 것이 아니라 국민생활에 직결되는 대통령과 규칙 등에도 적용되도록 그 범위를 넓히는 안을 제시하였다. 다만, 국민발안이 국회 등에서 반영 안 되는 경우 이를 국민투표에 부치는 방안은 바람직하지 않다는 의견을 본 연구는 제시한다. 그 이유는 대의정치의 기본원리가 훼손되는 등 문제가 있기 때문이다.

더불어 현행헌법 하에서도 국민발안이 가능한지에 대하여 검토하였으나 헌법적 근거가 없으므로 직접 국민발안제도를 마련하는 것은 어렵고, 제한적이지만 국민의 의사를 반영하는 방안으로서 지방자치에서와 같이 '법률제정 및 개폐 국민청구제도'를 도입하는 것은 가능하다는 의견을 제시한다(국회법 개정 전제).

둘째, 직접민주제로서 국민소환제도 역시 현행 헌법 하에서는 제도화 되어 있지 않다.

본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민소환제 도입방법으로서 국민청원권(헌법 제26조)에 부가하여 국민소환권을 규정하는 방안을 제시한다. 중요 사항은 법률로 정하도록 하는 방안을 제시하되 그 대안으로 국민소환에 필요한 찬성인원을 헌법에 직접 규정하는 방안 국회의원선거권자 1000분의 30 이상으로 발의)을 함께 제시한다.

국민소환의 경우 그 대상자로는 국회의원, 대통령, 검찰총장, 경찰청장, 감사원장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장에 대하여는 국민소환의 대상으로 하는 안을 제시한다. 그 이유는 국무총리, 국무위원, 행정 각부의 장, 검사, 법관, 대법관, 헌법재판소 재판관(재판소장 제외), 중앙선거관리위원회 위원(위원장 제외) 등은 그 임명권자가 따로 있거나 당해 기관의 구성에 있어서 n분의 1에 해당되기 때문이다.

이와 함께 현행 헌법 하에서 국민소환제도의 도입이 가능한 지에 대하여 검토한 바, 결론적으로 국회의원 외에는 불가능한 것으로 판단하였다. 따라서 국회의원에 대하여는 국회 스스로 소환제도를 채택하는 것은 문제가 없다고 결론지었다.

셋째, 국민투표제는 현재에도 헌법에서 규정하고 있으나, 현행 헌법에서는 헌법개정안에 대한 국민투표와 중요정책에 관한 제한된 국민투표만 인정하고 있다.

따라서 본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민투표제도 확대방안으로서 헌법개정 국민투표청구를 국민이 할 수 있도록 헌법 개정의견을 제시하고, 정책국민투표도 그 범위를 확대하고 실시지역을 전체와 부분으로 구분할 수 있는 안을 제시하였다. 다만, 정책 국민투표가 신임투표로 흐르지 않도록 하기 위하여 정책국민투표가 부결되더라도 당해 공직자의 신분에는 영향을 미치지 아니하도록 규정하는 등 보완장치가 반드시 필요함을 강조하였다.

결론적으로 국민발안제도, 국민소환제도, 국민투표제도의 도입방안으로서 헌법 개정을

통한 국민들의 권리확보와 국회법·공직선거법 등의 개정을 통해 매우 구체적인 시행절차에 대한 제안도 시도하였는바, 직접민주제의 도입은 대의정치를 보완하는 측면에서 제한적으로 도입하는 것이 의미가 있다고 판단하였고, 본 연구가 제시하는 안도 이러한 측면을 고려하였다.

목 차

I. 문제의 제기	1
II. 직접민주제의 이론적 배경	4
1. 직접민주제의 개념	4
2. 직접민주제의 요소 및 형태와 기대효과	17
III. 우리나라의 정치적 상황과 직접민주주의 도입환경	20
1. 최근 한국의 정치 현실	20
2. 직접민주제의 도입 환경	29
3. 한국의 직접민주주의 현황과 문제점	34
IV. 주요 국가의 직접민주주의 운용 실태	43
1. 스위스	43
2. 미국	49
3. 프랑스	54
4. 독일	60
5. 일본	65
V. 우리나라에서의 직접민주제 도입방안	72
1. 국민발안	72
2. 국민소환	77
3. 국민투표	85
VI. 결 론	91
덧붙임 목록	89
참고문헌	100

표 목 차

< 표 1 > 제20대 국회의원선거 정당별 득표수와 의석수 및 득표비 반영 추산의석 수	23
< 표 2 > 2016년 국회의원선거정당의 당비납부 현황	27
< 표 3 > 지방자치법상 주민조례 제정과 개폐청구제도(법 제15조)	36
< 표 4 > 정권별 주민 조례 제정 및 개정 청구 현황	36
< 표 5 > 주민소환에관한법률에서의 주민소환제도 주요 내용	38
< 표 6 > 2016. 12 현재 주민소환 실시상황	38
< 표 7 > 역대 국민투표 실시상황	40
< 표 8 > 주민투표제도 주요 내용	41
< 표 9 > 주민투표 실시상황 2016. 12 현재	42
< 표 10 > 스위스 연방헌법의 국민발안 및 국민투표 제도	43
< 표 11 > 발안의 대상과 절차	46
< 표 12 > 의무적 국민투표	47
< 표 13 > 임의적 국민투표	47
< 표 14 > 미국 주민투표제도의 개요	51
< 표 15 > 캘리포니아 주의 발안제도(주 헌법 제2조)	52
< 표 16 > 프랑스 인권선언 제6조 : 시민의 참가할 권리 규정	54
< 표 17 > 플레비시트의 지표	55
< 표 18 > 프랑스 헌법에서의 국민투표 규정	57
< 표 19 > 미테랑 대통령에 의한 국민투표제 개혁안의 요점	58
< 표 20 > 1995년 헌법개정에 의한 국민투표제도 개정의 요점(프랑스)	59
< 표 21 > 독일기본법에서의 주민표결·주민투표 규정	60
< 표 22 > 일본헌법에서의 국민투표 규정	66
< 표 23 > 일본의 국회법 및 지방자치법에서의 주민투표 규정	67
< 표 24 > 최고재판소 재판관에 대한 국민심사	70
< 표 25 > 헌법개정을 통한 국민발안제도 도입안	74
< 표 26 > 최근 우리나라 인구 및 유권자의 수 현황	75
< 표 27 > 법률의 제정 및 개폐 국민청구제도안(국회법 개정안)	76

< 표 28 > 헌법개정을 통한 국민소환제제도 도입안	79
< 표 29 > 주요 공직자의 임기와 파면사유 등	80
< 표 30 > 국회의원에 대한 국민소환제도 발의 현황	83
< 표 31 > 국회의원 국민소환제도의 발의요건 및 성립요건 비교	84
< 표 32 > 헌법개정을 통한 정책국민투표제도 도입안	86
< 표 33 > 헌법개정을 통한 헌법개정안 국민투표제도 도입안	87

그림 목 차

< 그림 1 > 한국의 정치과정	25
< 그림 2 > 프랑스 제5공화국 헌법의 개정절차	58

I. 문제의 제기

최근 우리나라는 물론 외국의 민주주의 국가에서도 간접민주제인 대의민주주의를 보완하는 차원에서 직접민주제에 대한 관심이 제고되고 있다. 우리나라의 경우 원자력발전소 건설 중단이나 사드 미사일 기지 설치 문제, 그리고 극악무도한 소년범죄에 대처를 위한 소년법 폐지 문제 등에 대한 국민들의 의견 수렴을 위한 방법들이 여론의 주목을 받고 있다. 국제적으로도 이라크 쿠르드족의 분리 독립을 위한 주민투표의 찬반 문제나 분리 독립 주민투표를 추진 중인 카탈루냐 자치정부의 문제 등 주민투표의 실시 요구는 증가하는 경향이다. 이러한 경향에는 그동안 직접민주제에 소극적이던 국가에서도 그 도입을 검토하려는 움직임이 나타나게 되어 전체적으로 직접민주제에 대한 세계적 관심이 증대하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

헌법학의 정의에 따르면 ‘직접민주주의’는 국민이 법률의 제정이나 정책 결정에 직접 관여하는 민주제를 말한다. 그러나 이러한 순수한 의미의 직접민주주의가 실현 가능했던 국가는 고대의 도시국가들이었으며 현재에는 스위스의 일부 주들만이 가장 직접민주주의에 근접한 상황이다. 그 이유는 모든 국민이 한자리에 모여서 안건을 토론하거나 처리하는 것이 기술적으로나 물리적으로 불가능하고, 대부분의 국민들에게는 정책결정을 위한 소양이 부족하고 시간적 여유가 없다는 점 등을 지적할 수 있을 것이다. 또한, 오늘날 정보통신기술의 발전으로 기술적 어려움이 상당부분 제거되었다고 할지라도, 단시간에 제공할 수 있는 정보의 양은 상대적으로 비약적으로 높아지고 있어서 순수한 의미의 직접민주주의의 실현은 앞으로도 만만치 않은 작업이 될 것이다. 이러한 상황에서 조만간 순수한 직접민주주의를 전격적으로 채용하는 국가가 출현할 가능성은 높지 않을 것이다.

직접민주제 옹호론은 민주주의 원칙이 직접민주제를 당연히 요구하고 있음을 주장한다. 간접민주제의 경우 주권자인 국민은 대표자를 통해서 의견을 표명하는 것이라 그 대표자가 개개의 국민의 의견을 충실히 반영하는 것은 불가능하기 때문에 민주주의원리를 관철하기 위하여 직접민주제가 간접민주제보다 우월하다는 것이다. 간접민주제에서는 의회 내 투표 거래나 압력단체의 로비활동 등으로 국민의 의사가 왜곡될 가능성이 있지만 국민의 직접의사를 묻는 국민투표에서는 투표자 수가 방대하기 때문에 투표 거래나 로비활동이 어려워서 간접민주제의 폐해를 제거할 수 있다는 논리도 있다.¹⁾

국민투표는 사람들의 정치참여를 촉구하는 정책과제에 대한 지식을 넓히는 기회가 된

1) 이에 대해 직접민주제라고 해도 민의의 충실한 반영을 가져올 수 없고 미디어를 통한 정보 조작에 의한 여론 유도의 가능성을 부정할 수 없다는 반론도 있다.

다는 주장은 직접 민주제를 옹호하는 다양한 논자에 의해서 이론적으로 지속되어 왔다. 또한, 미국에서의 실증연구에서도 직접민주제를 가진 주의 주민이 그러한 제도를 가지지 않는 주의 주민보다도 자신의 정치적 능력에 높은 자신감을 가지고 있다고 평가하는 연구도 있다.²⁾

이에 반하여 직접민주제에 대한 비판으로 자주 언급되는 것이 국민의 정책판단능력에 대한 의문이다. 일반국민은 전문적인 지식이 부족하고 합리적인 판단이 어렵기 때문에 진정으로 필요한 정책이 아니라 선동에 현혹된 정책만 승인될 수 있다는 것이다. 이 점에 관한 실증적 연구로 워싱턴의 ‘이니셔티브·국민투표연구소’ 연구원인 Qvortrup이 소개하고 있는 사례이다. 그는 1977년부터 1980년간 실시된 스위스의 국민투표에 대해서 유권자에 대해서 무엇이 쟁점이었냐고 질문하자, 쟁점에 대해서 상당한 지식을 가지고 있던 유권자가 24.1%, 어느 정도의 지식을 가지고 있던 유권자가 56.5%, 별로 지식을 갖추지 못한 유권자가 19.4%였다고 한다.³⁾ 또 덴마크의 한 시사 잡지가 1992년 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)의 국민투표에 관하여 실시한 일반국민과 의원의 무작위 추출에 의한 비교조사 결과에 따르면 일반 국민이 전문가가 아닌 의원보다 마스트리히트 조약에 대한 자세한 지식을 가지고 있었다고 한다. 그러나 국민의 지식여부의 문제에 대한 비판이 직접민주제가 좋은지 간접민주제가 좋은지에 대한 하나의 평가기준이 될 수는 없을 것이다. 문제는 대의제민주주의의 한계를 극복하고 그 대안을 찾아가기 위하여 직접민주제의 요소를 어떻게 도입해야 할 것인지에 초점을 맞추어야 할 시점이다.

오늘날 각국에서의 직접민주제의 확대 요구와 함께 우리나라에서도 헌법 개정의 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 헌법 개정에서 국민투표, 국민발안, 국민소환과 같은 직접민주제 요소를 어떻게 반영 발전시켜 나갈 것인지에 대한 구체적인 성찰이 이 보고서의 목적이라 할 것이다.

이 보고서는 직접민주제의 이론적 배경을 살펴보기 위하여 직접민주제의 개념과 그 형태에 대한 분석을 시작으로 하여, 우리나라의 정치적 상황과 직접민주주의의 도입환경을 분석한다. 이를 통해서 권위주의적 정치문화가 지속되고 정치체제의 낮은 효율성과 정당 정치의 문제점을 지적하고, 직접민주제 도입 환경의 필요성을 설명하고자 한다.

또한, 주요 국가의 직접민주주의 운용 실태에서는 직접민주제를 도입하여 운용 중인 나라를 중심으로 스위스의 준직접민주제의 본질과 운용실태, 미국의 직접입법제도와 주민투표제도의 운용, 프랑스의 국민투표제도의 변천과 전망, 독일의 직접민주제의 전망, 그리고 일본의 주민투표와 국민심사, 국민투표, 국민발안제도에 대하여 면밀히 고찰하여 우리

2) Shaun Bowler and Todd Donovan, “Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government,” *British journal of political science*, Vol. 32. 2., pp. 371-390.

3) Mads Qvortrup, *A comparative study of referendums : government by the people*, (Manchester : Manchester University Press, 2002), pp. 37-39.

나라에서의 직접민주제 확대방안을 탐색하는데 시사점이 무엇인지를 찾아보고자 한다.

마지막으로 우리나라에서의 직접민주제 도입방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 대의제를 보완하는 직접민주제의 중요성에 비추어 직접민주제 방안을 두 가지 방향에서 제시하고자 한다. 왜냐하면 현재 정치권에서 헌법 개정 논의가 이루어지고 있으므로 그 방안을 제시함으로써 헌법 개정에 참고가 될 수 있도록 할 필요가 있기 때문이다.

따라서 헌법 개정을 통한 국민투표, 국민발안, 국민소환 제도화 방안을 제시에서는 직접민주제의 근거를 헌법에 마련할 수 있는 방법으로 관련 사안에 대한 헌법개정안을 모색해 보았고, 이와 함께 현행 헌법체제에서도 직접민주제를 확대하는 방안에 대하여 가능한 범위 내에서 제시하고자 하였다.

II. 직접민주제의 이론적 배경

1. 직접민주제의 개념

가. 직접민주제 도입 근거로서 주권재민 원리

현대 대의민주주의가 위기에 직면해 있다는 평가는 대의제 원리가 정상적으로 작동하고 있지 못한데서 기인하는 것이다. 민주주의의 근본이념은 주권재민의 원리에 있고, 주권재민의 원리는 주권이 국민에게 있다는 원리로서 국가권력의 근거가 국민으로부터 발생한다는 것이다. 대의민주주의 국가에서 국민이 정치권력의 정당성을 제공하게 되는 근거이다. 우리나라 역시 헌법 제1조 제2항에서 “주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”는 주권재민의 원리를 표현하고 있다.⁴⁾ 직접민주제 개념은 주권재민의 원리에 근거를 두고 있으며, 대의민주주의 체제에서 국민이 필요로 할 때 직접정치를 수행할 수 있는 제도를 의미한다.

대의민주주의 국가에서 직접민주제 도입 논쟁은 주권론 및 대표제 논쟁과 직결된다.⁵⁾ 국민주권 실천 방법에 대한 해석에 있어서 국민을 ‘통일적 집합체’로 인식하는 입장과 ‘개별적 권리 주체’로 인식하는 입장에 따라 정치적 대표자의 자유위임 및 기속위임 논쟁이 수반되기 때문이다. 대표자의 권한위임에 대한 관점은 국민발안·국민소환·국민투표제도 도입에 대한 찬반입장을 달리하게 된다. 따라서 직접민주제에 대한 논의를 위해서는 주권론과 대표제 원리에 대한 검토가 필수적이라 하겠다.

주권은 국가의사를 결정하는 최고의 권력이고 모든 국가권력의 원천이자, 대내적으로는 최고의 권력이며 대외적으로는 독립된 권력이다.⁶⁾ 현대적 정치이념의 기반이 되는 국민주권의 원리는 주권론의 발전과 주권자의 변화과정을 거치면서 정착되었다. 주권론의 발

4) “국민이 정치의 주인이 되고 모든 권력이 국민에게서 비롯된다는 사상이 정착되기까지 세계사는 우여곡절의 과정을 수없이 겪어왔다. 서구적 의미에서의 민주주의는 물론이고 다른 유형의 명목적 민주주의를 표방하는 어떠한 체제에 있어서도 국민 내지 인민은 그 권력구조나 국가형태의 준립근거가 되고 있다.” 박상철, 『한국정치법학론』 (리북, 2008), p. 19.

5) 18세기 후반 유럽으로부터 시작된 민주화의 물결은 현재까지도 진행 중에 있으며, 다양한 형태의 민주정치체제가 존재하겠으나 현존하는 정치체제의 공통분모는 대의민주주의라 해도 과언은 아닐 것이다. 193개 UN 회원국 중 군주제를 유지하고 있는 부탄, 사우디아라비아, 오만 3개국을 제외하면 대부분의 국가들이 입헌군주제 내지는 공화제 형태의 정치체제를 채택하고 있다. 군주제를 유지하고 있는 3개국 역시 입법권이 부여된 의회의 의원을 국민투표를 통해 선출하고 있기 때문에 사실상 세계 모든 국가가 대의민주주의 정치체제라고 할 수 있겠다.

6) 성낙인, 『헌법학』 제17판, (법문사, 2017), p. 104.

전은 신권 → 군주주권 → 국민주권 → 인민주권으로의 변화과정을 보인다.

특히 근대 시민혁명 이후 민주주의의 역사는 국가의 주권이 1인에서 소수로, 소수에서 다수로 발전하는 역사라 할 수 있다. 선거권의 확대와 국민투표제의 도입을 중심으로 하는 국가권력의 민주화과정은 국민에 의한 국가의사결정 곧 국민주권이 보다 많은 국민들에 의해 이루어지게 되는 발전과정이라고 볼 수 있는 것이다.⁷⁾ 이 과정에서 주권자는 신에서 군주로, 군주에서 집합체로서의 국민으로, 개별적 권리를 가진 주권자로서의 인민으로 확대되었다. 군주주권론에서 국민주권론으로의 발전 과정에는 구체적으로 의회주권론, 국가주권론 등의 과도기적 형태가 나타나기도 했다. 의회주권론은 영국의 정치발전 과정에서 귀족들의 정치적 권리가 확대되고 귀족들로 구성된 의회의 권력이 강화되면서 주장되었다. 국가주권론은 국가에 독립된 법인격을 부여함으로써 국가에 주권이 있다는 주장이다. 이 주장은 독일 등 대륙법계 국가들에서 발전하였으며 게오르크 엘리네크(Georg Jellinek)가 대표적인 학자이다.

주권재민의 원리는 국가의사결정의 주체가 모든 사회구성원을 포함하고 있는 것을 의미한다. 주권재민의 원리가 보편적인 규범으로 요청되고 있는 현대사회에서 국민주권은 국가권력을 구성하고 사회공동체의 의사결정을 위한 절차에서 모든 구성원이 참여할 수 있도록 요청한다는 의미로 이해된다.⁸⁾ 주권개념의 역사적 발전과정에서 다양한 형태의 주권론이 제기되었으나 당시의 시대적·정치적 현실을 반영했던 주권개념이 현대의 정치적 상황에서도 유효하게 적용된다고 주장되는 것은 바람직하지 않은 것으로 보아야 할 것이다.

중세 봉건질서가 붕괴되고 근대국가로 발전하는 과정에서 다양한 형태의 권력구조가 형성되고 실행되었다. 그 과정에서 주권의 소재와 더불어 국가권력의 핵심기관 또는 사회 질서 유지를 위한 다양한 권력에 대한 해석에 따라 의회주권, 국가주권 등의 현실적 정치 체제가 출현했던 경험을 근거로 현대정치에서 다양한 주권론이 존재한다고 주장하는 것은 높아지는 시민의식과 참여정신에 비추어 볼 때 타당하지 않은 것으로 보인다. 특히 한국정치에서 다수의 학자들에 의해 국민주권과 인민주권이 구분되고, 한국의 정치적 발전 단계, 특히 국민들의 정치적 성숙도에 대한 평가를 ‘통일적 집합체’의 수준으로 평가하는 것은 부적절한 것이다.

한국정치에서 주권은 국민에게 있으며, 개인의 권리신장과 정치참여를 최대한 보장해야 한다는 인식은 지속적으로 확산되고 있다. 특히 세계적으로도 높은 수준의 정보통신기술 발달과 모바일 기기의 보급, 그리고 SNS 활용 문화의 보편화는 그 동안 물리적인 이유로 직접민주제가 불가능하다는 인식을 점차적으로 불식시키고 있는 추세로 이해할 수 있겠

7) 오충환, “국민주권 실질화를 위한 대표제와 정당제 개선”, 충남대학교 박사학위 논문, (2013), pp. 25-26

8) 이준일, 『헌법학강의』 (홍문사, 2007), pp. 173-175.

다. 그러나 기술적·환경적으로 국민들의 정치참여가 증대되고 정치과정에 직접적으로 참여할 수 있는 기회가 확대되었음에도 불구하고 국민들이 일상적으로 정치활동을 유지하기 어렵다는 한계는 여전히 존재한다. 때문에 직접민주주의로의 체제변환을 피하기보다 국민들의 선택에 따라 필요한 때에 필요한 의제를 직접적으로 선택할 수 있는 권리를 제도적으로 보장함으로써 주권재민의 원리를 실제로 실현할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이러한 형태의 제도가 대의민주주의 정치체제를 유지하면서도 보완적 차원에서 직접민주주의적 제도를 도입·시행함으로써 민주주의의 실효성을 높이는 방안이 될 것이다.

나. 주권론 : 이론과 개념의 변화

현대국가에서 주권론에 대한 논쟁은 각 국가별 정치발전 단계에 따라 국가구성원인 국민을 ‘통일적 집합체’ 또는 ‘개별적 권리 주체’로 인식하는가에 따라 국민주권(nation sovereignty)과 인민주권(people sovereignty)의 논쟁이 이루어지고 있다. 국민주권론의 입장에서는 국가권력의 구성이 국민의 동의절차에 근거함으로써 형성되는 것은 인정하지만, 국민 개개인이 국가의사결정 과정에 참여할 수 없으며 대통령, 의회 등의 대표자 및 대표기관을 선출하여 권력을 행사하도록 하는 대의민주주의 이념의 기초를 이룬다. 반면, 인민주권론은 국민 개개인이 정치적 권리를 행사할 수 있는 주체로서 정치적 의사결정과정에 적극적으로 참여할 수 있는 직접민주주의의 원리로 작용하고 있다.

다음에서는 군주주권에서 인민주권론으로의 발전과정과 현대적 의미에서의 주권개념에 대한 견해들을 검토한다. 이는 통신기술의 발달과 정치에 대한 국민의식의 성숙으로 국민들의 정치참여에 대한 욕구 증대와 기회의 확대에 따라 한국정치에서 주권의 개념을 새롭게 정립해야 하는 당위성을 찾기 위한 것이며, 더 나아가 직접민주제 도입을 위한 환경이 조성되었음을 확인하는 과정이다.

1) 군주주권론과 국가주권론

근대적 주권론의 발전은 보댕(Jean Bodin)이 신의 영역이었던 주권개념을 현실정치 이론에 포함시키면서 시작된 것으로 본다. 근대적 주권개념을 최초로 사용했던 보댕은 왕권신수설을 주장하며 군주의 권력은 절대적이고 항구적인 최고의 권력이라는 군주주권론을 주장하였다. 군주가 주권자로서 절대권력을 행사하는 것에 대한 정당성은 신으로부터 부여된 것이며, 법률제정권을 비롯해 국가권력이 행사할 수 있는 대부분의 권한을 갖는다. 다만 주권자인 군주도 신법과 자연법, 스스로 체결한 계약과 모든 민족에 공통으로 적용

되는 몇 가지 실정법에 복종해야 한다고 주장하였다.⁹⁾ 보댕은 국가의 통치개념과 국가 내에서의 주권의 지위 등을 논하면서 절대왕권에 대한 이념적 기반을 만들었다고 본다.¹⁰⁾ 보댕의 이러한 작업은 중세 봉건적 질서가 국경에 근거한 근대적 국가체제로 전환 되는데 크게 기여한 것으로 평가할 수 있겠다.

군주주권론을 보다 정교하고 체계적으로 구성한 학자는 홉스(Thomas Hobbes)이다. 홉스는 상업과 공업의 발달, 종교개혁 등으로 봉건제 질서가 붕괴되고 새로운 질서로 전환되던 시기의 영국의 상황을 매우 잘 이해했던 것으로 보인다. 홉스가 살던 시대에 새로운 계급의 출현과 하층민들의 의식변화는 사회적 갈등을 증가시켰다.¹¹⁾

홉스는 리바이어던에서 ‘만인에 대한 만인의 투쟁 상태’인 자연 상태를 극복하고자 사람들은 계약을 통해 국가를 형성하고 국가를 통치하는 사람이 주권자라고 표현하였다. “국가는 공동의 평화와 안전을 위해 필요하다고 생각되는 모든 힘과 수단을 사용할 수 있는 단 하나의 인격이며 이러한 인격을 가진 사람을 주권자라 부르고 그 밖의 다른 모든 사람들을 국민이라 부른다.”고 하였다.¹²⁾ 홉스는 국가 구성원인 국민의 안전과 이익을 보장하는 수단으로서 주권자의 절대적인 권력에 의한 ‘질서’를 강조하였다. 이는 인간이 ‘만인에 대한 만인의 투쟁 상태’에서 벗어나 타인으로부터 받을 수 있는 위협을 해소하기 위해 주권자에게 절대적인 권력을 부여해야 한다는 것이다.

보댕과 홉스의 군주주권론은 중세 봉건질서가 붕괴되고 근대적 국민국가로의 전환기에 군주권력을 정당화하기 위한 방안으로서 나타난 것이다. 보댕과 홉스가 살던 16세기 중반에서 17세기 후반까지의 유럽은 종교개혁, 코페르니쿠스의 지동설 주장, 상업의 발달과 대항해시대의 개막, 아메리카 식민지시대의 시작, 영국의 권리청원, 30년 전쟁의 종료와 베스트팔렌조약의 체결 등 구질서가 붕괴되고 새로운 질서가 형성되던 시기였다. 새로운 질서는 국경의 설정과 왕의 절대적 권력이 강화되면서 왕을 중심으로 하는 국가질서가 성립되고, 각 국가 간 경쟁이 이루어지는 국제질서가 형성되던 때였다. 이러한 때에 보댕과 홉스는 왕권강화의 이론적·규범적 근거를 제시하기 위해 군주주권이라는 새로운 이념을 개발한 것이라 할 수 있겠다.

국가주권론은 국가법인설로부터 발전된 주권개념이다. 국가법인설은 1837년 알브레히트(Albrecht)가 절대군주제에서 군주의 절대권력으로부터 국가를 분리시키기 위해 국가의 법인격을 주장한데에 그 기원이 있다. 19세기 후반 절대군주정과 극단적 민주정의 타협의 산물이며 입헌군주정이 탄생하게 되는 계기를 만들었다고 평가할 수 있겠다. 국가법인격설은 국가를 법인격을 가진 사람(人)의 일종으로 파악하는 개념이다.

9) 장영수, 『헌법학』 (홍문사, 2007), pp. 148-149.

10) Jean Bodin, 임승휘 옮김, 『국가론』 (책세상, 2007), p. 25-41. 참조.

11) Thomas Hobbes, Leviathan, 하승우 역, 『리바이어던』 (도서출판 풀빛, 2007), p. 174.

12) Thomas Hobbes(2007), pp. 69-72.

알브레히트의 주장은 이후 입헌군주국 시대의 여러 공법학자, 특히 게르버, 라반트, 엘리네크 등을 통해 이론적으로 정교화 되었고, 특히 엘리네크에 의해 국가주권론을 발전하게 되었다. 국가법인설은 “국가를 법률관계 속에서, 특히 여타의 법 주체들과의 관계 속에 존재하는 하나의 법주체로 파악하는 것을 가능하게 한 것이다.”¹³⁾

엘리네크에 의해 제시된 국가주권설은 주권이 군주나 국민에게 속하지 않고 국가법인설에 근거해 법률상의 인격체인 국가에 귀속한다는 주장이다. 엘리네크는 이원적 국가이해를 연관시키는 연결고리를 이루는 두 가지 이론을 제시하는데, 국가권력의 자기의무지움 이론과 사실의 규범력(normative Kraft des Faktischen) 이론이 그것이다.

법적 관점에서 국가의 권리와 의무능력을 인정함에 따라 주권은 자연인이 아닌 국가에 귀속된다는 것이 국가주권론이다. 국가가 법인격을 가짐으로써 주권을 가지기 때문에 주권자 스스로의 권리를 제한하지 않는다는 원칙이 적용될 수 있지만, 전체 국민을 대상으로 하는 정책적인 측면과 국민의 행복증진과 관련된 도덕적 측면에서 스스로를 제한하도록 하는 근거가 제시되며, 이러한 제한의 구체적인 형식이 바로 법이다.¹⁴⁾

그는 국가는 법질서의 창조자이자 동시에 그 산물로 표현하였다. 그에 따르면 국가권력은 한편으로는 법질서의 창조자이자 유지자이면서, 다른 한편으로는 원초적으로 전능한 국가가 스스로를 구속하고, 이로써 국가는 자신에 의해 창조된 법의 규칙들에 복종하고 스스로에게 법질서를 실현하는 것을 보장할 의무를 지우는 것으로 설명하였다.¹⁵⁾ 즉 국가는 법질서 내에서 의무를 부여하면서 동시에 의무를 부여받는 자이며, 국가가 이렇게 자기를 의무지우고 난 후에야 국가는 비로소 법인으로서 권리와 의무의 주체가 된다고 하였다.

따라서 그에 의하면 모든 법 명제는 국가의 자기의무지움이자 동시에 국가의 권리로서 간주되고, 이를 통해 국가는 법인격으로 여타의 법적 인격들에 대등하게 나타나게 된다. 국가는 자기의무지움을 통해서 법질서를 창조하고, 이로써 스스로 법인격으로 고양된다.¹⁶⁾

2) 국민주권론

알투스지우스(Johannes Althusius)는 “사회란 상호 공생을 위해 결합해 있는 인간 공동체”로 인식하였고, 정치적 공동체는 “공동체의 각 구성원들 간의 합의와 협약에 의해 상

13) 정호경, “국가법인설의 기원과 전개과정”, 『행정법연구』 제42호, (행정법이론실무학회, 2015), p. 1.

14) 오세혁, 『법철학사』 (세창출판사, 2004), p. 225

15) Henning Uhlenbrock, *Der Staat als juristische Person* (Duncker & Humblo, t2000), S. 105f.

16) 엘리네크, 김효전 역, 『일반국가학』, (법문사, 2005), 참조

호 물자, 노동, 권리 등을 나눈다는 것을 결의하여 결합한 단체들”로 규정하였다. 알투스우스는 사회와 국가의 기본단위를 개인이 아닌 가족으로 인식하였다. 고대의 국가관에 따라 국가는 개인들이 아닌 ‘공생사회’들의 계약으로 성립된다고 본 것이다.¹⁷⁾

알투스우스는 국가가 공동체의 구성원들이 공공선의 증진을 위해 합의하고, 최고행정관에게 구성원들의 주권을 위임함으로써 성립한다고 인식하였다. 그는 공생의 정신이 사회연합 계약의 기초이며 국가는 이러한 합의와 계약을 기반으로 한다고 주장하였다. 알투스우스는 국가형성을 위한 계약단계를 ‘사회계약’과 ‘통치계약’의 두 단계로 구분지었다. “사회계약은 자연적인 남녀의 결합으로 인해 생기는 가족의 구성을 제외한 각종 이익단체 및 동업조합의 결성, 그리고 중소지역 공동체(마을, 교구, 소읍, 소도시 등)에 이르기까지 다양한 사회집단을 구성하고 통치계약은 대도시나 주, 특히 국가와 같은 보편적인 정치공동체를 결성할 시에 국민과 통치자간에 체결하는 계약으로 보았다.”¹⁸⁾ 국가계약에 관한 알투스우스의 이론은 루소의 사회계약론의 기원으로 볼 수 있겠다.

로크(John Locke)는 청교도 혁명과 명예혁명이라는 영국 정치에 있어서 격동기를 경험하면서 평등권, 자유권, 소유권, 저항권 등 현대 민주주의의 핵심개념들을 발전시켰다. 그는 통치론에서 “정치권력을 올바르게 이해하기 위해서는, 그리고 그것의 기원(起源)을 구명하기 위해서는, 우리들은 모든 사람들이 자연적으로는 대체 어떤 상태에 놓여 있는가를 고찰해 보지 않으면 안 된다. 그런데, 그것은 완전히 자유로운 상태이다. 즉 그것은 사람들이 다른 사람의 허가(許可)를 얻는다거나 또는 다른 사람의 의지에 의존하는 일이 없이, 자연법(自然法)의 범위 내에서, 스스로 적당하다고 생각하는 대로, 자신의 행동을 규율하며, 또한 그 소유물(possessions)과 신체를 처리할 수 있는 완전히 자유로운 상태인 것이다.” “그것은 또한 평등한 상태이기도 하다. 그곳에서는 일체의 권력과 권한(지배권)은 상호적인 것이며, 어느 누구도 다른 사람들보다 더 많은 것을 갖는 일은 없다.”고 보고 있다.¹⁹⁾

로크는 통치론에서 주권의 개념에 대한 언급을 구체적으로 제시하지는 않았다. 그러나 그가 주장한 사회계약의 핵심내용은 집행부와 입법부 등의 국가권력은 사회구성원들 개개인이 자신들의 권한을 위임함으로써 형성된다고 주장함으로써 주권이 사회구성원들로부터 나온다는 것을 주장하고 있다.

로크의 사회계약론의 핵심은 자연상태의 인간은 개개인이 자연법에 따라 자유권과 평등권, 그리고 생명을 포함한 소유권을 가지고 있다는 주장으로부터 시작된다. 자연상태에서 개개인의 권리는 불안정한 상태이기 때문에 인간은 사회를 구성하기 위한 계약을 통

17) 조원홍, “Johannes Althusius의 국가론과 법이론 연구”, 서울대학교 대학원 박사학위논문, (1992), pp. 62-65.

18) 조원홍(1992), p. 67.

19) John Locke, 이극찬 옮김, 『시민정부론』 (연세대학교 출판부, 2007), p. 13.

해 국가권력에 자신들의 자연상태의 자유로운 권리를 양도함으로써 국가권력으로 하여금 소유권을 보호하도록 하는 것이다. 로크의 사회계약은 어디까지나 개인의 권리를 보호하기 위한 행위이기 때문에 국가권력이 개인의 자유와 권리를 억압할 때에는 그 정당성이 상실되며, 사회구성원들은 또 다른 국가권력을 창출하여 새로운 사회계약을 체결할 수 있다는 것이다.²⁰⁾

로크의 사회계약론은 국민주권론이 인민주권론으로 발전되는데 중요한 기여를 한 것으로 평가할 수 있겠다. 로크가 주장하는 국가의 의무로서 개인의 권리 보호와 국가권력의 일탈에 대한 국민들의 저항권 행사의 측면에서 이를 인민주권론으로 해석하는 입장도 있다. 그러나 로크가 주장하는 사회계약론에서의 저항권은 전체로서의 국민, 즉 국민 개개인의 주권침해에 관한 것이라기보다 전체 국민의 자유를 침해하는 경우의 저항권이라는 점에서 ‘통일적 집합체’로서의 국민을 의미하는 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

3) 인민주권론

보댕과 홉스에 의해 근대적 의미의 주권론이 형성되었고, 알투지우스와 로크에 의해 국민주권으로, 이어 루소(Jean Jacques Rousseau)의 사회계약론을 통해 인민주권론으로 발전되었다. 루소는 소수가 다수의 선택을 따라가는 다수결의 법칙은 “최소한 한 번은 만장일치의 결의를 전제로 한다.”²¹⁾는 생각을 가졌으며, 자유는 인간의 본성임으로 자유를 가진 인간은 힘이 아닌 “정당한 권력에만 복종할 의무”가 있으며 “계약만이 인간 상호간의 정당한 모든 권위의 기초”²²⁾로 보고 있다. 따라서 사회계약은 “모든 공공의 힘으로부터 각 구성원의 신체와 재산을 방어하고 보호해 주는 하나의 연합형태, 그리고 이것에 의해 각 개인은 전체와 결합되어 자기 자신에게만 복종하고 이전과 마찬가지로 자유로울 수 있는 그런 연합의 형태를 발견하는 것”이라는 것이다.

루소가 말하는 사회계약에 의한 개인들의 연합형태는 공동체의 구성원 모두가 각자 자신의 모든 권리를 전적으로 양도하는 것이기 때문에 결국 아무에게도 양도하지 않는다는 것이다. 루소는 이러한 개념에 따라 “우리는 각자 자신의 신체와 모든 능력을 공동의 것으로 만들어 전체의사의 최고 감독 하에 둔다.”고 정의하였다. 루소에 따르면 사회계약으로 형성된 공동체의 구성원들은 “집합적으로는 국민이라 불리고, 주권에 참여하는 개인이라는 뜻에서는 시민(Citoyens), 국가의 법률에 종속된다는 의미로는 신민(臣民;sujets)이

20) John Locke, 강정인·문지영 옮김, 『통치론』 (까치, 2008). 참조.

21) Jean Jacques Rousseau, 이환 옮김, 『사회계약론』 (서울대학교 출판부, 2006), p. 18. ;사회계약 자체가 하나의 가정이기 때문에 만장의 일치를 다시 한 번 가정할 수는 있겠지만 국가 사회도 인간 집단의 한 형태이기 때문에 국가라는 사회에 속하게 되는 방법 즉 국적을 가지는 순간 국가의 구성원 즉 ‘주권자’가 된다고 보는 것이 자연스럽다고 본다.

22) Jean Jacques Rousseau(2006), pp. 10-11.

라 불린다.”²³⁾

루소는 사회계약을 통하여 국민이 주권자가 된다는 점을 명시하고 있다. 프랑스 혁명 이후 국민회의에 의한 1791년 헌법에 나타나는 전체로서의 ‘허구적 국민’은 전혀 언급조차 되지 않는다. 오히려 국민이 능동적일 때에 ‘주권자’가 되는 것으로 표현하고 있다. 능동적인 국민은 당연히 정부의 형태까지 결정하는 것으로 이것은 “전체의사 또는 주권자의 의사가 다른 모든 의사를 통솔하는 원리가 되어야 한다.”²⁴⁾는 것이다.

그는 사회계약에 의해 정치체가 전체 구성원을 지배할 절대적 권력을 부여받으며 이 주권은 전체 의사에 의해 지휘되는 것이다. 그러나 개인이 공동체에 양도하는 권리는 공동체에 필요한 만큼이며 그 필요한 정도는 오직 주권자인 개인이 결정한다는 것이다. 그의 이러한 생각은 전체국민에게는 어떠한 제약도 따르지 않게 되는 결과를 초래한다. 주권의 한계는 주권자 스스로 결정한다는 것이다. 그러나 “주권자의 편에서는 공동체에 무용한 어떠한 속박도 그 백성들에게 부과할 수는 없으며 그것을 원하는 것조차 안 된다고 하여 주권의 한계는 자연의 법칙과 마찬가지로 이유 없이 요구할 수 없다는 것이다. 그는 사회계약은 시민들 사이의 평등을 수립함으로써 그들은 모두 동일한 계약조건하에 놓이게 되고 동일한 권리를 모두가 향유한다.”²⁵⁾고 설명한다.

루소의 인민주권론에서의 주권자는 추상적이고 전체로서의 국민이 아닌 구체적이고 실제적인 존재로서의 개인이다. 루소의 주권론 역시 국민 전체가 주권적 지위를 가지는 것이다. 그러나 루소는 국민 개개인으로부터 동의되는 하나의 공동의지를 일반의지(volonté générale)로 규정하고, 이 일반의지로부터 인민주권 개념을 도출하였다. 다시 말해 주권은 특정한 개인 또는 집단에 귀속되는 것이 아니라 공동체를 구성하는 인민 개개인에 귀속된다는 것이다. 결국 루소의 인민주권론은 구체적인 실체가 있는 개인들이 주권자로서 공동체의 유지를 위해 자신의 권리를 적극적으로 실천하는 것을 의미하는 것이다.

이와 같은 루소의 인민주권론은 근대적 주권론의 가장 발전된 개념이며 국가사회에 소속된 개개인이 스스로 정치적 의사결정과정에서 직접 참여할 수 있는 이념적 기초를 제공하였다. 루소의 인민주권론에 근거하여 현대정치에서 참여민주주의의 발전과 직접민주제 도입의 정당성이 도출되는 것이다.

4) 주권의 현대적 의미

현대적 의미에서의 주권론은 대체로 국가를 구성하는 개인들의 주권을 실질적이고 구체적으로 실현할 수 있는 방향으로 이해되는 경향을 보이고 있다. 그 대표적인 학자로는

23) Jean Jacques Rousseau(2006), pp. 19-22.

24) Jean Jacques Rousseau(2006), p. 84.

25) Jean Jacques Rousseau(2006), pp. 42-44.

19세기 후반 프랑스의 두 학자 에스멩(Adhémar Esmein)과 말베르(Raymond Carré de Malberg)를 들 수 있겠다. 이들은 각기 순수대표제를 고전적 대표제로, 자신들이 주장하는 반대표제를 현대적 대표제로 규정하면서 선거를 통한 정확한 국민의사의 반영을 최우선 목표로 삼았다. 이들이 주장하는 반대표제는 순수대표제에 직접민주제를 도입함으로써 나타나는 새로운 정치체제를 의미하며, 이를 통해 인민의 주권보장을 강화해야 한다는 주장을 전개하였다.

에스멩은 프랑스의 대표적인 주권이론가이며 반대표론을 주장하였다. 그는 순수대표제를 고전적 대표제로 자신이 주장하는 반대표제를 현대적 대표제로 규정하였다.²⁶⁾ 그리고 순수대표제가 직접 민주주의의 요소를 받아들여 새로운 정치형태를 나타내는 것을 반대표제로 정의하면서 새로운 형태의 대표제를 주장하였다.

에스멩은 순수대표제의 특색으로 세 가지를 제시하였다. “첫째는 주권자로 생각되는 국민이 어떠한 주권적 기능도 실제로는 행사하지 못한다는 것이다. 국민은 허구적 존재로서 헌법에 의해 창설된 일정한 최고기관에 그 행사를 위임할 뿐이다. 둘째는 최고기관들은 임기 중 원칙적으로 책임을 지지 않으며 적은 예외를 제외하고는 파면되지 않는다. 이것은 대표들의 독립을 위한 전제조건이다. 셋째는 이 대표제는 국민 자신에 의한 직접민주제의 대체물로서가 아니라 직접민주제보다 더 바람직한 정치제도라고 생각하고 있다. 대표제는 헌법 제정 국민회의에서 시에예스가 주장한 바와 같이 직접민주제보다 더 효과적이며 따라서 정밀한 법률을 제정하게 하며 그것만이 법률의 현명하고 지속적인 적용을 보장할 수 있다는 것이다.”²⁷⁾

그러나 에스멩은 단원제로의 경향, 국민투표제의 도입, 소수대표제의 발전 등 순수대표제가 직접민주제적 요소를 보완하며 변화하는 경향을 분석하여 직접민주제의 대체물로서의 이 정치형태를 반대표제로 정의하였다. 에스멩은 반대표제의 연원을 루소로부터 가져왔음을 밝히면서 다수의 국민이 선거를 통해 결정한 “진실한 국민의사”를 최대한 정확하게 표명하고 이를 집행하는 것을 반대표제의 유일한 목적으로 규정하였다.

에스멩이 주장하는 반대표제의 핵심적인 특징은 네 가지로 볼 수 있다. 첫째, 국민이 선거인단 그 자체로서 주권기능을 행사할 수 없기 때문에 입법부를 구성하는 의원들에게 주권을 위임한다. 때문에 국민으로부터 주권을 위임받은 입법부가 행정부보다 우위에 있

26) Nation sovereignty과 People sovereignty의 대립은 오늘날 대의민주주의와 기속위임금지(자유위임)의 법리가 정착되고 있으며, 권력분립원리는 입헌주의의 당연한 요구라는 점에서 그것은 Nation주권론의 승리를 의미하고 있다. 그러나 제한선거가 아닌 보통선거의 일반화와 더불어 대의제의 병폐를 보완하려는 직접민주제의 도입을 통한 반(半)대표원리의 헌법상 제도화는 People주권론에 현실적인 공간을 확보해주고 있다는 것이다. 그는 수세기에 걸쳐 치열하게 전개된 Nation주권과 People주권 이론이 ‘융합되고 통합된 타협적 헌법체제’로 정착된 것이라고 인식하고 있다. 성낙인, 『헌법학』 (법문사, 2017), p. 138.

27) 에스멩과 말베르의 반대표제에 대한 내용은 조병윤, “국민대표론의 연구,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, (1983), 참조.

다는 것이다. 둘째는 반대표제에서는 상설적인 단원제 입법부가 존재하며 행정부는 입법부의 소집, 해산 등에 관한 권한을 갖지 못한다는 것이다. 반대표제의 세 번째 특징으로는 입법부와 행정부의 권력분립이 필수적이지 않다는 것이다. 에스맹은 행정부를 입법부에 종속될 수 있는 기관으로 인식하였다. 넷째로 입법부는 국민으로부터 주권을 위임받은 기관이기 때문에 기속위임을 인정하고 있다.

말베르는 1922년 발간된 『국가론』에서 국민(Nation)주권과 인민(Peuple)주권을 구분하면서 그 근거로 순수대표제와 반대표제를 논의하였다. 그는 특히 프랑스의 제3공화국²⁸⁾이 반대표제의 단계에 있는 것으로 평가하였다. 말베르는 프랑스 제3공화국 당시의 정치체제에서 선거의 영향력이 강하고 의회는 인민의 자기통치를 이념에 충실함으로써 의회의 의사와 국민의 의사의 일치성 확보가 가능하다고 평가하였다. 말베르는 당시의 정치구조가 대의민주주의와 직접민주주의의 중간지점으로 보고 이를 ‘반대표제’로 정의하였다. 말베르가 주장하는 반대표제의 주권원리는 의회의 의사가 인민의 의사에 기속된다는 점을 고려할 때 인민주권이 실현되는 것으로 이해될 수 있으나 의회의 의사결정과 의원들의 임기 중 국민들에 의한 직접적인 정치적 제한이 없다는 점에서 여전히 국민주권의 원리가 작동되는 것으로 여길 수 있는 여지가 있다.

민주주의 국가에서 주권재민의 원리는 규범적으로는 보편적인 원리로서 인정되고 있다. 그럼에도 불구하고 현대정치 주권재민 개념은 현실정치에서 모든 국민은 국가권력의 정당성을 부여하는 절차적 측면에서의 의미만 존재하기 때문에 국민 개인의 실제적 권리는 찾을 수 없다는 모순이 작용되고 있다. 때문에 현실정치에서 주권재민의 원리는 선언적 의미일 뿐 국민이 주권의 실체를 소유하고 직접적으로 행사한다고 볼 수 없다. 이처럼 대부분의 현대국가에서 국민에게 주권을 부여하면서도 현실적으로는 구체적인 주권행사의 사례를 찾아보기 어려운 주권재민의 원리에 대한 의미는 변화되어야 한다.

에스맹과 말베르의 반대표제론은 실재하는 주권자로서의 국민이 대표제를 운영함에 있어 다수 국민의 정확한 의사를 반영한다는 것이 핵심적인 것이다. 에스맹의 반대표제의 특징을 살펴볼 때 이는 비례대표제에 의한 의원내각제 정치체제에 적합한 대표론으로 이해될 수 있다. 그러나 대통령제나 이원정부제 등의 정치체제에서는 국민의 직접투표를 통해 선출되는 대통령에게 행정부를 운영하도록 함으로써 이원적 정당성을 부여하고 있기 때문에 반드시 입법부의 대표성이 우위에 있다고 볼 수 없겠다. 그리고 특히 대통령제에서는 삼권분립의 원칙을 엄격하게 준수해야 한다는 점에서도 에스맹이 주장하는 반대표제의 논리와는 다른 것을 발견할 수 있다. 그럼에도 불구하고 대통령제 정치체제에서 국민발안·국민소환·국민투표 등의 직접민주제를 도입함으로써 국민의사를 정확하게 반영

28) 프랑스 제3공화국은 1871년 프랑스와 러시아의 전쟁 이후부터 1940년 제2차 세계대전 직전까지의 프랑스 정부를 말한다.

할 수 있다는 측면에서 에스뎡의 반대표론은 중요한 의미를 갖는 것으로 볼 수 있겠다.

다. 대표제도

자유위임 및 기속위임 사이에는 크게 ‘국민의 이익을 대표하는 것’인지 ‘국민의 의사를 정확히 반영하는 것’인가에 대한 논쟁점이 있다. 이 경우 국민의 이익과 국민의 의사를 다르게 보는 입장에 서게 된다. 그러나 국민의 이익과 의사를 별개 사항으로 인식하는 것은 국민들 스스로가 자신들의 이익을 정확하게 인지하지 못하고 있다는 전제가 된다. 이러한 전제는 시민의식이 높은 국가에서는 설득력이 매우 낮은 주장이라고 하겠다.

민주주의 논쟁에서 두 종류의 대표론이 지속적으로 대립하고 있다는 것은 그 동안 많은 논의를 통해 제시되고 있다. 한국의 정치와 학계에서 이러한 논쟁이 지속되고 있는 것은 아직도 한국에서의 대표제의 현실이 어느 하나를 주된 이론으로 받아들이지 못하고 경쟁하고 있기 때문일 것이다. 대통령과 국회, 정당에 이르기까지 국민들의 정치권에 대한 불신으로 국민들은 상시적으로 그들에게 책임을 묻고자 하지만, 한국의 정치적 대표자들은 번번이 국민들의 요구를 경시하거나 무시하면서 자신들의 정치적 게임에 매몰되어 있는 것이 현실이다.

대표제 원리의 다양한 논쟁에도 불구하고 현대 민주주의 국가의 가장 중요한 요건인 국민주권과 이에 근거한 국민자치는 피통치자가 스스로 통치한다는 민주주의 원리를 완성시키기 위한 필연적 절차라고 할 수 있다. 대표제 논쟁에서 쟁점은 국민들에 의해 선출된 정치인의 대표로서 권한에 관한 논쟁, 즉 홉스 류의 자유위임과 로크 류의 명령적 위임의 경쟁으로 볼 수 있다.²⁹⁾

처음으로 주권론을 제시한 보댕이나 홉스는 기본적으로 인간성의 이기적인 면을 강조하는 등 비관적 시각을 견지하고 있었다. 보댕은 국민들에 대한 통치자의 절대권력을 구약에 나오는 원죄설에 근거하고 있고, 홉스는 인간을 이기적(selfish) 존재로 보았는데 그 결과 인간들이 시민국가 없이 살아가는 자연상태를 ‘만인의 만인에 대한 전쟁(war of every one against every one)’ 상태로 보았었다.³⁰⁾ 홉스의 주권에 대한 견해를 이렇게 이해할 때 그는 분명히 오늘날 널리 통용되고 있는 국민주권론을 부정하는 것으로 볼 수

29) 현대 정치학자 중 앤드류 헤이우드의 정치학을 번역한 조현수는 delegate와 trustee를 신탁 관리 모델(Trestee model)과 대표위임 모델(Delegate model)로 해석하였다. Andrew Heywood, 조현수 역, 『정치학 : 현대정치의 이론과 실제』 (성균관대학교 출판부, 2009), p. 457.

30) Jean Bodin, *Six Books of the Commonwealth*, abridged and translated by M. J. Tooley, (Oxford: Basil Blackwel, 1967), p. xx; Thomas Hobbes, *Leviathan or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth, Ecclesiaticall and Civill*, ed. Richard Tuck, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 88.

있다.³¹⁾ 따라서 보댕이나 홉스가 체계화시킨 주권론은 시민들보다는 통치자의 입장에서 구성된 것으로 볼 수 있으며 그러한 의미에서 ‘통치자 중심 주권론’이라고 부를 수 있다.³²⁾

특정한 행위를 할 수 있도록 권능을 부여한 다른 사람들의 이름으로 행동하는 것을 대표로 정의하였던 홉스는 사람들이 사회계약을 통해 주권자에게 권능을 부여할 때, 그들은 주권자를 무제한적인 대표로 만들었다고 생각하였다. 주권자가 행위하는 것은 무엇이든 그에게 그렇게 할 수 있는 권능이 부여되었기 때문이고, 그런 만큼 그의 행위는 궁극적으로 인민들에게 속한 것이다. 즉 대표의 행동은 대표되는 자에게 귀속되고 결부된다. 이런 점에서 볼 때, 국민들에 의해 권위가 부여된 만큼 모든 정부는 대의적 정부이고 결과적으로 모든 정부는 대표를 실제로 행하고 있는 것이다.

홉스는 만인의 만인에 대한 투쟁과 같은 인간상호 간의 위협이나 외적 위협 등으로부터 국민들을 보호하고자 하는 정부의 목표를 달성하는데 있어 한 명의 군주가 여러 명의 지배자들보다 더 낫다고 믿었기 때문에, ‘주권적 의회’(a Sovereign assembly)보다 ‘주권적 개인’(a sovereign individual)을 선호하였다. 그리하여 그는 절대군주제를 옹호하는 입장으로까지 나아갔던 것이다. 요컨대, 그에게 있어서 정부가 대표적이라고 간주될 수 있는 것은 국민들이 정부로 하여금 국민을 대신해 행동하도록 권능을 부여했다는 데 있는 것이다. 그러므로 그의 대표이론에 의하면, 대표제적 정부는 반드시 의회제적 정부만을 지칭하는 것이 아님을 주목할 수 있다.³³⁾

홉스 류에 있어서 현대 대의민주주의 정치체제에서 매 선거마다 국민들에 의해 선출된 정치적 대표는 법률로서 주어진 임기 중에는 자신의 행위에 책임을 지지 않고, 다음 선거를 통해 유권자들로부터 평가를 받는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이러한 개념의 대표론은 다양한 통신수단의 발달과 정보화 사회적 관점에서 볼 때 매우 경직된 이념해석이라고 할 수 있다. 특히 이러한 홉스류의 대표론은 미국과 우리나라와 같은 대통령제 국가

31) 홉스의 사회계약론은 인간이 자연상태에서 먼저 국가를 세우기로 합의하는 내용의 첫 단계 계약을 성립시킨 후 다시 그 계약에 참여한 사람들은 이 국가에서 행사해야 할 권위 즉, 통치권을 어떤 특정의 통치자(Man) 또는 통치자집단(an Assembly of Men)에게 일방적으로 위임하는 내용의 두 번째 단계의 계약을 성립시킨다는 것이다. 따라서 두 번째 단계의 계약은 상호성에 기초한 것이 아니라 일방 통행적으로 다중이 통치자에게 절대적으로 복종하겠다고 약속하는 절차라는 것이다. 바로 여기서 통치자에 부여되는 통치권을 주권(majestas, sovereignty)이라고 부를 수 있다. 홉스에 의하면 이러한 주권은 어떤 면에서 ‘인공인(Artificial Person)’으로서 추상적인 국가에 존재하고 행사될 수 있는 것으로 이해될 수 있지만 정치의 구체적인 맥락에서는 ‘1인’ 또는 ‘일단의 사람들’에 의해 행사될 수 있다고 하였다. 오영달, "주권과 인권에 대한 대조적 이해와 정치적 갈등", 『사회과학연구』, 제24권 제1호, (충남대학교 사회과학연구소, 2013), pp. 359-360.

32) 오영달, "주권과 인권에 대한 홉스와 로크이론의 비교연구", 『평화연구』 10, (2001), pp. 150-157.

33) 백승현, "국민 대표의 원리와 민주주의 : 이론과 평가", 『시민정치학회보』 제7권, (시민정치학회, 2006), pp. 65-67쪽.

에서 주요하게 인용되고 있는 것으로 보인다.

홉스 류와 대립적인 관점에서 주권론과 대표론을 제시한 존 로크(John Locke)나 에메리히 드 바텔(Emmerich de Vattel) 등은 대표의 개념을 통치자 입장보다 인민 내지 국민의 입장에서 논의하였다. 로크는 인간은 사회계약을 통해 국가를 구성함에 있어 개인의 생명권, 자유권, 그리고 재산권을 보호한다는 전제 하에 정부를 수립한다는 것이다. 따라서 정부가 인민의 기본적 권리를 침해할 경우 언제든지 인민은 정부의 권리를 박탈할 수 있다고 주장하였다.

로크 역시 홉스와 마찬가지로 정치사회의 기원을 원시사회에서 맺어진 사람들의 계약으로부터 시작하였다. 로크는 이 최초의 사회계약이 공동체를 위한 계약이 아니라 개인의 생명, 자유, 자산을 보호하기 위해 이루어진 것이므로 계약에 의해 수립된 정부에 개인의 권리를 침해할 권한은 없다고 보았다. 더 나아가 정부가 부당하게 개인의 권리를 침해하게 될 경우 그 정부는 이미 정당성을 잃게 된 것이며, 더 이상 정부로서의 자격을 유지할 수 없다는 것이다.³⁴⁾

유럽 정치사상사에서 ‘대표(representation)론’은 통치권력의 문제, 즉 군주 통치권을 정당화하는 과정에서 지배권력이라는 개념과 관련하여 논의되었다. 그러나 민주주의가 발전하고 국민주권의 원리가 자리 잡게 되면서 주권자인 국민이 통치자를 선출하고 스스로 피치자가 되었다. 그리고 현대의 민주주의 국가에서 시민들은 더 이상 피치자가 아니며, 정치인들이 통치자가 아니라고 할 수 있다. 이에 대해 법치주의에 근거한 대통령의 재해석을 통해 대통령의 ‘법복종 의무’라는 개념이 제시되었다.

김선택은 그 동안 대통령 연구가 대통령의 권한과 권리를 중심으로 이루어진 반면, 대통령이 법률을 넘어설 수 없는 공직자로서 국민에 대한 법률적 의무를 가진다고 분석하였다. 국가원수의 개념이 유신헌법에서 도입되면서 대통령이 삼권분립의 한 축으로서가 아니라 국가적 영도자로서 해석되면서 제후와 같은 지위를 부여받는데 기여했다고 보았다. 그러나 선거에 의해 선출되는 국민의 대표로서 무소불위의 제왕적 지위를 내려놓고 법률에 의한, 진정으로 국민에게 책임지는 공직자로서의 대통령으로의 인식변화가 필요하다고 주장하였다.³⁵⁾

기존 정치질서를 유지하려는 입장과 주권자로서 국민의 권리를 확장시키려고 하는 입장의 논쟁은 당분간 지속될 것으로 보인다. 그러나 주권론과 대표론의 발전과정은 시민의식이 높아짐에 따라 국민들의 정치참여가 확대되고 있는 것과 밀접한 관계를 가지며 지속적으로 주권자의 권리확대의 방향으로 변화·발전되고 있다. 국민들의 정치참여가 확대되고 주권행사에 대한 욕구가 증가되면서 자연스럽게 정치적 대표권한의 형태는 자유위

34) J. Locke, 강정인·문지영 옮김, 『통치론』 (까치, 2008), pp. 77-123.

35) 김선택, 대통령의 헌법적 의무, 헌법학연구, 제19권 제1호, (한국헌법학회, 2013), 참조.

임에서 기속위임으로의 변화를 보일 것으로 전망된다.

2. 직접민주제의 요소 및 형태와 기대효과

주권을 현대적 의미에서 해석한 대표적인 학자로서 에스멩과 말베르는 자신들이 주장한 반대표제의 개념을 순수대표제에 직접민주제를 접목시키는 것이라고 정의하였다. 그리고 반대표제의 가장 큰 목적은 국민의사의 완전한 반영에 있다. 에스멩과 말베르의 반대표제론에서 인민주권론과 국민의사의 정확하고 완전한 반영이라는 원칙은 현대 대의민주주의의 위기를 극복하기 위한 핵심적인 이념으로 볼 수 있겠다.

현대 대의민주주의는 정당을 중심으로 정치권력이 형성되고 있으며, 국민의 선거로 선출된 의원들이 국민의 이익을 반영하는 입법활동을 하기 보다 정당 간의 이해관계에 더 많은 관심을 두는 경향을 보이고 있다. 의원들의 정당이익 대변은 결국 국민의사와 일치하지 못하거나 반하는 결과를 초래하면서 정당정치의 위기를 초래하였으며 이는 대의민주주의 위기론까지 전개되었다. 현대 대의민주주의의 위기를 극복하기 위한 현실적인 정치개혁 방안으로서 대의민주제에 대한 관심이 높아지고 있다. 대표적인 직접민주제로는 국민투표, 국민발안, 국민소환이 제시되고 있다.

국민투표는 광의적 개념으로 보면 모든 정치적 의사를 최종적으로 결정하는 절차적 개념이다. 구체적인 형태로는 투표권이 있는 모든 국민이 참여하는 투표제도를 의미하는 것이다. 이처럼 국민투표의 광의적 관점에서 국민투표(referendum), 신임투표(plebiscite), 국민발안(initiative), 국민소환(recall)등의 최종적인 정치적 절차인 것이다. 그러나 국민투표제가 직접민주제의 한 요소로 이해될 때는 보다 구체적이고 실질적인 의미를 가진다.

직접민주제의 요소로서 국민투표(referendum)란 헌법 또는 법률의 제정이나 개정 그리고 정부의 정책을 결정할 때 국민들의 투표를 통해 최종적으로 결정하게 하는 방식이다. 이러한 개념의 방식을 고유의 의미에서의 국민투표라 하기도 한다.³⁶⁾ 그러나 국민투표는 해당 법률이나 정책에 대한 국민투표 부의권한이 국민이 아닌 행정부와 입법부에 주어졌고 국민은 주어진 의제에 대한 최종결정권만 행사하기 때문에 국민투표제만의 확보는 엄밀한 의미에서 직접민주제를 시행하고 있는 것으로 보기 어렵다 하겠다. 우리나라뿐만 아니라 대부분의 국가들이 국민투표에 대한 헌법적 규정을 가지고 있지만, 각 나라들이 직접민주제를 시행하는 것으로 평가하지 않고 있다. 따라서 진정한 의미에서 직접민주제의 도입은 국민투표제와 더불어 법률에 대한 발의권을 국민이 직접 행사할 수 있는 국민

36) Carl Schmitt, Verfassungslehre, 5. Auflage, Berlin: Duncker und Humboldt, 1970, S. 234.

발안제와 입법활동 및 정책집행에 대해 대표자에게 책임을 물을 수 있는 권한이 있는 국민소환제의 도입이 동시에 이루어져야 하는 것이다.

국민발안(initiative)은 헌법 또는 법률의 제·개정을 위한 발의권을 국민들이 직접적으로 확보하고 실행할 수 있는 것으로서 직접민주제의 가장 핵심적인 요소이다. 찰스 아드리안(Charls R. Adrian)은 국민발안(initiative)을 다음과 같이 설명하고 있다. 국민발안이란 “일정수의 유권자에게 헌법·헌장·법률·조례 등의 제정, 수정의 제안을 인정하는 것이며, 그 제안을 유권자의 표결로 받아들이거나 거부하는 것이다. 이 방법으로 의회의 의존함이 없이 입법의 효과가 나타나게 된다.”³⁷⁾ 헌법이나 특정 법률에 대한 제정·개정·폐기의 필요성이 제기될 때, 의회가 국민들의 의사를 반영하지 않는 경우가 현대 대의민주주의 체제에서 빈번하게 발생하고 있다는 사실이 국민발안제 도입이 절실하게 필요한 이유이다.³⁸⁾

국민발안제의 효과는 크게 두 가지 측면에서 기대할 수 있다. 첫째는 국민들이 법률 발의권을 확보함으로써 주권자로서의 의무와 책임을 느끼는 것은 물론이고 실제에 있어서도 정치에 대한 관심을 넘어 적극적인 참여의 계기가 될 것으로 기대된다. 국민발안제 도입의 두 번째 효과는 이 제도가 안정적으로 정착되었을 때 국민들이 상시적으로 그 권한을 활용하기보다 의원들로 하여금 객관적이고 공정한 입법권을 행사하도록 압력을 행사하는 효과를 기대할 수 있다. 의원들의 잘못된 입법활동이 국민발안제도에 의해 언제든지 바로잡혀진다는 것과, 그에 따른 책임으로 국민소환의 대상이 된다는 환경적 조건이 형성된다면 의원들은 자신들의 입법권을 행사함에 있어 국민을 가장 먼저 고려의 대상으로 여기게 될 것이기 때문이다.

국민소환(recall)은 국민의 선거를 통해 임명된 공직자의 공무에 대해 국민이 직접 책임을 물어 해직·파면하는 제도이다. 대의민주주의의 기본원리는 다수의 국민이 소수의 대표자를 선출하여 국민의 이익을 대변하도록 하는 것이다. 때문에 대표자에게 주어진 권한위임에 대해 자유위임이 되었든 기속위임이 되었든 대표자는 보편적인 국민의 이익을 최우선의 기준으로 삼아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현대 대의민주주의의 위기를 불러온 정치적 대표들의 반국민적 행태를 견제할 제도적 수단이 부재하기에 직접민주제로서 국민소환제의 도입은 중요한 것이다.

정치권력의 정당성은 국민의 동의로부터 확보된다는 이념이 18세기 후반 유럽과 북미

37) Charls R. Adrian, *State and Local Government*, 4th ed., (Yew York: McGraw-Hill Book Company, 1976), p. 134.

38) 국민의사와 의회의 의사가 상반되는 대표적인 한국적 상황으로서 2010년 이후 국민들의 새 정치에 대한 열망으로 국회의원들의 특권·특혜를 축소하자는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 국회의원의 임기 2년 단축, 국회의원 정원 축소 등의 제도개혁의 차원에서부터 불체포특권, 특수활동비의 공개, 국회의원 연금제도 개선 등의 개인적 차원의 개혁 요구에도 불구하고 7년이 지난 현재까지 개선된 것이 하나도 없는 것이 현실이다.

대륙의 시민혁명으로부터 시작되었고, 그 후 현대 대의민주주의 발전역사의 측면에서 고려했을 때 직접민주제의 요소로서 국민투표·국민발안·국민소환 제도의 도입은 당연한 것이며 시급한 것으로 볼 수 있겠다. 민주주의 발전의 초기단계는 계몽의 단계로서 인간의 보편적 평등성과 자유권에 대한 인식이 확장되었다. 이 시기의 국민들에게는 입법활동 내지 정책결정과정에서 높은 차원의 정치참여에 대한 관심보다는 기본적 인권을 보장받기 위한 투쟁이 우선이었다고 볼 수 있겠다. 제2차 세계대전 이후의 단계에서는 보다 합리적이고 이성적인 대표자를 선출함으로써 대의정치가 발전하였다. 이 시기의 국민들은 이미 확보된 기본권을 넘어 다양해진 국민들의 이해관계를 조정하고 행복을 증진시켜줄 수 있는 대표자에게 자신들의 권한을 위임하였다. 그러나 이러한 대의민주주의는 시간이 지날수록 정당·의회·행정부가 국민의사를 정확하고 완전하게 반영하지 못하는 현상이 반복되었다. 그에 따라 일반 국민들의 정치에 대한 불신이 확대되고 대의민주주의는 위기에 직면하게 된 것이다.

현대에 이르러서는 다수 국민들의 합리적·이성적 성숙과 정보의 공유가 가능케 됨으로써 정치참여에 대한 욕구가 확대되고 입법과정과 정치과정 등에 대한 참정권을 직접적으로 행사하려는 요구가 분출하고 있다. 특히 한국정치에서 국민들은 정치권력이 국민들의 이익을 심각하게 침해할 때마다 저항하고 바른 길을 제시함으로써 민주주의를 발전시켜왔다. 한국전쟁, 4·19 혁명, 부마항쟁과 10·26, 5·18 민주화운동, 6·10 항쟁과 6·29 선언, 2004·2008·2016 촛불과 2017 탄핵은 우리 국민들이 정치적 위기마다 직접정치를 실천했던 역사이다. 한국정치에서 국민들이 보여 준 그 동안의 직접정치가 집단적 저항권이었던다면, 이제는 국민들이 실질적이고 구체적으로 자신들의 권리를 행사할 수 있는 제도적 수단이 확보되어야 하며, 이를 위한 가장 효과적인 방안은 국민투표·국민발안·국민소환 등의 직접민주제의 도입이라 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 정치적 상황과 직접민주주의 도입환경

1. 최근 한국의 정치 현실

2017년 한국의 정치를 진단함에 있어서 정치 문화, 정치 체제, 정치과정, 그리고 정치 참여자를 중심으로 구체적으로 살펴보아야만 하겠지만, 본 연구에서는 직접민주주의 도입의 필요성을 살펴보는 데 있기 때문에 이와 관련된 가장 인과관계가 깊다고 판단되는 사항에 대하여 살펴보고자 한다.

2017년 5월 새로 탄생한 문재인 정권 하의 정치상황은 아직은 전개과정 중에 있기 때문에 앞으로 어떠한 특징을 보일지는 모르겠으나, 개개의 정치적 현상에 대하여 본 연구의 관심사항은 아니다. 그렇지만 우리의 정치가 민주적으로 변화하려면 근본적인 변화와 개혁이 요구되는 점은 부인할 수 없다.

따라서 민주화이후인 제6공화국 헌법체제의 등장이후 지금까지의 정치상황을 거시적 관점에서 정치문화적인 면, 정치체제적인 면, 정당정치, 시민(사회) 의식 등에 대하여 문체점 중심으로 살펴본다.

가. 권위주의 정치문화 지속

우리는 해방이후 민주주의가 도입된 이래 여러 굴곡이 많았지만 외형적으로 보면 정치 제도 등에 있어서 대통령 직선제 등 일정한 민주적인 성과를 거두었으며, 참여중심의 민주적인 정치문화로의 변화도 없지 아니하였다.

그렇지만, 우리 사회의 전반에 걸쳐서 권위주의(authoritarianism)가 지배하고 있는 것은 부정할 수 없다. 권위주의란 이성적 접근보다는 감정적, 정서적으로 상명하복 등 절대적으로 특정한 힘 등에 복종하는 것을 의미하는데 이러한 권위주의가 우리 사회 전반에 특히 정치적 영역에도 여지없이 지배하고 있다고 해도 과언이 아니다.

정치적 영역에서의 권위주의는 토론보다는 국회의원의 선수(당선회수) 또는 정당의 대표자 등 당직의 직위에, 가장 대표적으로는 대통령 등에게 무조건 복종하는 그런 문화가 있고, 이에 대하여 토를 달거나 의견을 제시하면 배신자라는 낙인을 찍어 버리거나 불이익을 주는 사례가 허다하게 많은 것이 우리의 정치현실과 사회현실이다.

물론, 이러한 권위주의 정치문화가 유교적 전통이나 일제의 강점기, 해방이후 권위주의 정권의 등장, 군사문화 등이 혼재되어 우리에게 나타난다고도 볼 수 있다. 39) 그 원인이 어디에 있던 그 결과는 우리 정치에 많은 영향을 미치고 있다.

첫째, 권위주의 정치문화는 토론을 멀리한다. 민주주의의 성공여부는 정치적 의사표현의 자유로움을 전제한다. 토론과 타협은 다수결원리에 입각한 대의제 민주정치에서 가장 기본적으로 필요한 사항이다. 그런데, 권위주의는 이러한 토론과 타협을 이성적으로 하지 못하게 만든다. 크게는 대통령 말에 모두 복종하여야 하고, 적게는 연장자에게 복종해야 한다. 우리사회에 토론이 부재하고 타협이 잘 안 되는 이유도 이러한 권위주의가 팽배해 있기 때문이며, 토론에 의한 타협을 이끌어내는 민주적인 훈련이 부족하기 때문이다. 초등학교에서부터 이러한 경험을 우리 국민들은 해왔고 계속해서 이러한 상황들이 학교, 군대, 직장, 가정 등 생애에 걸쳐 지속되고 있다.

둘째, 이러한 권위주의는 경제발전 등에 따라, 사람들이 지향하는 가치가 다양해지고 있는 이 시점에서 소위 말하는 ‘세대 갈등’을 더욱 넓히고 있다.⁴⁰⁾ 대통령선거나 국회의원선거 등에서 정확하게 획일적으로 구분하기는 어렵지만 50대 이전과 60대 이후 세대 간 또는 베이비 붐 세대를 기준으로 그 이전과 그 이후세대는 많은 차이가 존재한다는 것이 밝혀지고 있다.⁴¹⁾

우리나라 경제발전과정에서 많은 기여를 했던 세대들은 요즘의 젊은 세대들이 추구하는 가치나 이념에 대하여 동조적이지 않다는 것이 지배적이다. 과거의 우리사회가 권위주의에 깊게 배어 있었다면, 요즘은 탈 권위의 현상이 여기저기에서 나타나고 있다. 정치적 영역에서도 초재선 국회의원들이 당론에 반대되는 의사표시 또는 당 개혁운동을 전개하고, 소통과 민주적인 토론을 중시하는 등 일방향적 명령체계인 권위주의에 반대되는 정치행태들을 보이고 있는 것이다.

셋째, 권위주의는 우리사회에서 팽배하고 있는 소위 ‘갑질 관행’과 관련이 깊다. 갑질이란 결과적으로 힘을 가진 자가 힘이 없는 약자에게 하는 공격적 사고와 행동이기 때문이

39) 안청시도 우리나라 권위주의 정치문화의 원천을 ‘유교정치와 일제 강압정치’에서 찾고 있다. 구체적인 것은 안청시, “정치문화와 정치의식,” 『한국정치연구』 10권, (서울대 한국정치연구소, 2001), p144 참조.

40) 우리나라 세대 연구결과, 60대는 6. 25의 경험, 반공이데올로기에 충실한 세대, 경제성장 중시, 친미적 성향, 50대는 민주세대로 개혁지향적, 현실합리적 성향, 관념적 민주주의와 자생적 반미주의를 보이지만 권위주의, 연고주의, 전통주의로부터 자유롭지 못한 세대로, 40대는 민주화 이후 세대로 권위주의에 저항한 진보적 야당의 가치와 의미를 인식하지 못하고 총체적으로 정치에 대한 비판적 성향 소지, 30대는 월드컵세대로 IMF 이후경제위기와 치열한 취업경쟁세대, 20대는 인터넷 소통세대, 개인주의화, 강한 탈물질적 속성을 보이는 세대로 그 특성을 정리하고 있다. 이현우 외, “세대별 이념갈등의 이질성 : 세대 내 이슈태도 분석을 중심으로,” 『국가전략』 제19권 1호, (2013) pp. 69-70 참조.

41) 세대갈등과 관련하여 우리나라에서는 “젊은 세대들은 기성세대가 자신들에게 유리하도록 사회적 게임의 룰을 변화시켰다고 생각하고, 부모세대는 젊은 세대가 어른이 되기를 거부한 채 의존하고 있다고 생각한다. 베이비붐세대들은 자신들이 어렸을 때는 부모부양, 취업과 생계까지 스스로 해결했지만 대학 졸업까지 한 요즘 30대들은 끊임없이 부모에게 손을 벌리는 무책임한 세대라고 생각한다”고 주장하는 견해도 있다. 이호영 외, “디지털 세대와 베이비붐 세대 비교 연구,” 미래창조과학부 연구용역보고서, (정보통신정책연구원, 2013) p. 198.

다. 박근혜 정권이 대표적인 갑질 정권이라고 해도 과언이 아니다. 박근혜 정권시기에 청와대에 대하여 이의를 제기할 수 없었을 뿐 아니라 제기하면 배신자로 규정하였고, 국회와 야당은 물론 심지어 여당이었던 새누리당까지도 무시하고 지배하려는 신권위주의 정권이었던 것이다.⁴²⁾ 이러한 정권에서는 의사결정이 제대로 이루어지지 않고, 정경유착, 정치부패 등에 대하여 제어장치가 제대로 발휘되지 않기 때문에 그 결과는 대통령 탄핵이라는 초유의 사건으로 전개된 바 있다.

넷째, 권위주의는 국민의 정치참여를 방해하는 결과를 초래한다. 건전한 의견 개진은 저항이나 불복종 또는 반항으로 여겨진다. 따라서 국민들의 정치적 의사표현은 소극적일 수밖에 없으며, 점점 조직이나 사회가 일사불란한 명령체계에 따라 움직이는 방향으로 운용되는 위험성을 안게 된다. 이러한 권위주의체제에서는 국민은 피치자의 위치에서 통치의 객체로 인식될 뿐이다.

나. 정치체제의 낮은 효율성과 정치과정의 선순환 장애

한국의 정치체제는 구조적 측면뿐만 아니라 기능적 측면에서 많은 문제를 가지고 있다. 정치과정에서 정치체제는 시민사회의 요구와 지지를 수용하여 이를 국정에 적극 반영하여야 함에도 우리의 정치체제는 이러한 과정에서 국민의 의사를 반영하지 못하는 것은 물론 국민의 의사에 반하는 정책을 독단적으로 시행하는 등 많은 문제와 오류를 야기하곤 하였다. 이명박 정권 하의 4대강 사업이나 박근혜정권의 역사교과서 국정화 사업 등 국민이 지지하지 않은 정책을 정권적 차원에서 일방적으로 밀어부쳐서 궁극적으로는 선거를 통하여 절차적으로 정권의 정당성을 획득하였는지는 몰라도 정권행사의 정당성을 저해하는 우를 범하곤 하였다.

우리는 87년 대통령을 직선으로 하는 헌법을 채택하였다. 이때만 해도 대통령을 직선으로 하는 선거방식을 채택함으로써 민주정치는 시작되는 것으로 생각하였으나 실상은 아니었음이 머지않아 드러났다. 즉 우리는 특하면 제3세계 국가, 또는 발전도상국가에게 민주화와 경제발전이라는 두 마리의 토끼를 잡은 국가라고 홍보도 하고 자부하기도 한다.⁴³⁾ 그렇지만 세부적으로 들여다보면, 이러한 진단은 허위에 가깝다. 공직선거의 공정한 실현이나 대통령의 국민 직선 등은 민주주의를 실현하는데 꼭 필요하고 중요한 것이긴 하지만, 이것은 민주주의를 구현하는데 일부분에 지나지 않고 민주주의 전부는 아니기

42) 2013-2016년의 박근혜 정권 하에서 대통령과 유승민 의원 간의 갈등, 진영 보건복지부 장관 사건, 제20대 국회의원선거의 새누리당 공천과동 등은 권위주의 정치문화의 한 단면을 나타내고 있다고 보아진다.

43) 이명박 대통령과 박근혜 대통령은 재임 중 우리나라를 민주화와 산업화를 이룩한 모범적인 국가라고 수회에 걸쳐 강조하고 있었다. 중앙일보(2008. 2. 25), 서울신문(2010. 5. 19), YTN 뉴스(2015. 9. 26 UN개발정상회의 연설) 등 참조.

때문이다.

우리의 정치체제가 안고 있는 문제점들은 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 대의제 민주정치의 문제점으로 지적되고 있는 국회의 구성에 있어서 국민 대표성이 약하고, 대의정치의 핵심인 국회가 제 기능을 수행하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다.

국회의 국민 대표성 문제는 국민의 의사만큼 비례하여 의원이 선출되어야 함에도 의원 선출방법인 소선거구제와 비례대표제로 인하여 국민의 의사보다는 다수당과 기존 정당에 유리한 의회구성이 매선거마다 초래되고 있다. 더구나, 각 정당의 후보자 추천에 있어서도 각계각층의 국민의사가 의회에 반영되도록 정당 등이 노력을 하여야 함에도 불구하고 이를 실천하지 못하고 있다. 아래 표 은 제20대 국회의원선거 정당별 득표수와 의석수 및 득표비 반영 추산의석수를 계산한 것이다.

< 표 1 > 제20대 국회의원선거 정당별 득표수와 의석수 및 득표비 반영 추산의석 수

		새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당	무소속	계
지역구	득표수(율)	9,200,690 (38.3)	8,881,369 (37.0)	3,565,451 (14.9)	395,357 (1.6)		22,042,867
	의석수(a)	105	110	25	2	11	253
	추산의석수 (b)	101	98	39	4		
비례 대표	득표수(율)	7,960,272 (33.50)	6,069,744 (25.54)	6,355,572 (26.74)	1,719,891 (7.23)		22,105,479
	의석수(c)	17	13	13	4		47
총의석수(a+c)		122	123	38	6	11	300
추산의석수(b+c)		118	111	51	8		
비례득표비 기준 추산의석수(d)		104	78	83	23		

주 1. 추산의석수(b)=242석(지역구의석 중 정당의 당선의석수 계)×각 정당 지역구 득표수/22, 042, 867

2. 비례득표비 기준 추산의석수(d)=289석(무소속의석 제외 전체의석수)×각 정당 비례득표수/22, 105, 479

※ 출처 : 중앙선거관리위원회, 『제20대 국회의원선거총람』 (2016)에서 발췌 정리.

위의 표에서와 같이 새누리당과 더불어민주당은 득표비에 비하여 더 많은 의석을 가졌고, 국민의당과 정의당은 이에 비해 적은 의석을 가진 것으로 나타났다. 물론 실제 독일식 비례대표제 등을 채택한다 하여 이렇게 추산한대로 나타난다고는 할 수 없을 것이나, 현행 국회의원선거제도는 문제점이 있는 것은 분명하다.⁴⁴⁾

더불어 국회는 대의민주주의 핵심적인 장치로서 작동하여야 함에도 그렇지 못하고 있다. 국민의 의사에 반하거나 특수한 이익을 반영하는 법률 제정 등의 의정활동을 하기도

44) 제19대 국회의원총선거(2012)에 대한 독일식 선거제도 도입 연구에서도 비슷한 결과가 도출되고 있다. 이에 대하여는 김종갑, 신두철, “2013 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용,” 한국정치학회보 제48집 제1호, (한국정치학회, 2014). pp. 207-220 참조.

하며,⁴⁵⁾ 특히 정당간의 타협 등이 잘 이루어지지 않아 극한 대결구도를 이루기도 한다.⁴⁶⁾ 물론 국회의원이 유권자인 국민의 의사에 기속되는 것은 아니지만 정치적 책임은 져야 한다. 그렇지만 이들은 공직선거에서 제시한 정책에 대한 책임을 거의 지지 않고 있다.

국민들의 정치적 의사를 적극 반영하는 것이야말로 사회와 국가에 산재하는 여러 문제점과 갈등 등을 해결 또는 해소할 수 있는데 국민의 대의기관이 그 역할을 제대로 못하고 있는 것이다.

두 번째로 대통령과 행정부인 정책결정체제는 국민의 의사와 유리되는 정책이나 법률을 시행 또는 추진하다가 국민여론에 부딪쳐 수정하거나 포기하기도 한다. 우리나라 대통령들의 지지도를 보면 정권초기에는 높다가도 후반기로 갈수록 그 지지도가 낮아지는 경향을 보이고 있는데 대부분 정책결정기조가 초기에는 개방적이고 개혁적으로 추진하다가 후기에는 폐쇄적이고 일방적으로 추진하기 때문에 그 지지도는 정권초기와 후기에 많은 변화를 가져오고 있다고 평가된다.⁴⁷⁾

특히 대통령의 경우 대체로 정권의 정당성은 절차적으로는 민주적이고 공정한 선거를 통하여 확보되지만, 권력행사의 정당성은 재임 중에 정책 추진의 성공여부에 따라 달라지는데 대부분의 정권이 이에 실패하는 경우가 많은 것이 우리나라 정치 현실인 것이다.⁴⁸⁾

박근혜 정권의 경우의 예를 보더라도 합리적이고 민주적인 정책결정구조를 제도적으로는 가지고 있었지만, 그 운용은 토론이 배제되고 일방적이고 폐쇄적, 형식적이며, 조직내 이너서클화 함으로써 군사정권에 못지않게 권위주의적 면모를 과시한 바 있다. 따라서 이러한 정권은 비선 등 정책결정에 영향력을 가진 인사를 중심으로 국민다수를 위한 이익보다는 기업 등 특수이익 실현에 앞장서는 정권으로 호를 위험성이 매우 높게 되는 것이다.⁴⁹⁾

한편, 정책결정체제인 국회와 행정부 등에 국민의 의사와 이익을 집약하여 전달하는 역할을 하는 선거와 정당, 대중매체, 이익집단, NGO 등도 문제점을 가지고 있다. 기능적 측면에서 국민의 의사와 이익을 집약하여 정치체제에 매개하는 이들이 원활하게 기능하

45) 대표적인 것으로 전국청원경찰친목협의회(청목회)의 국회의원 입법로비 사건이 있었는데, 이는 국회의원들이 입법의 대가로 단체의 정치자금을 받아 정치자금법을 위반한 사건이었다(대법원판결 2013. 10. 31. 2011도8649).

46) 국회의 대결구도를 완화시키기 위하여 국회 스스로 좀 더 국회다운 국회를 만들어보자는 취지에서 2012년 19대 국회에서 국회법(소위 ‘국회선진화법’을 말한다)을 개정을 한바 있다.

47) 구체적인 것은 한국갤럽, “역대 대통령 직무 수행 평가 1988~2016,” 제193~240호(2016년 1~12월 월간 통합) 자료 참고.

48) 이와 관련 박근혜 대통령의 경우는 국가기관인 국정원 등을 동원하여 댓글달기 등의 행위를 함으로써 대통령선거의 공정성을 침해하였고 이는 정치권력 획득의 절차적 정당성마저도 훼손하였었다.

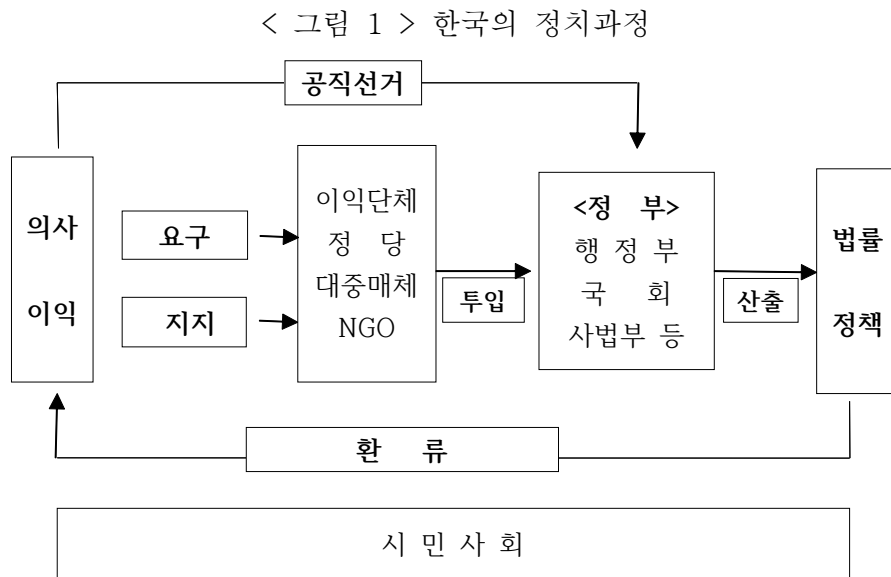
49) 대통령(박근혜)탄핵심판사건(헌법재판소결정, 2017. 3. 10. 2016헌나1) 참조.

지 못하면 정치과정의 선순환은 잘 이루어지지 않는다.

정당은 물론으로 하더라도 이익집단의 과대대표화, 편향적 언론과 NGO 등으로 인하여 국민의 진정한 의사가 왜곡되기도 하고 오히려 국민 의사를 변형하고자 하는 시도도 이루어지기도 한다. 즉 이명박과 박근혜 정권 하에서는 벌어진 청와대, 국정원, 대기업이 결탁하여 보수단체 등을 통하여 국민의 정치적 의사를 왜곡하기 위한 활동을 전개하기도 하였다.

정치과정이 선순환되고 정치체제가 이에 적극 대응하여 효율성을 가져오면 그 나라의 정치는 원활하게 이루어진다고 진단할 수 있을 것이다. 그렇지만 우리의 경우는 그렇지 않다는 것이 문제이다.

우리나라 정치과정을 그림으로 정리하면 다음 그림 와 같다.



위의 그림에서와 같이 우리나라의 정치과정이 선순환을 이루려면 국민의 의사와 이익이 집약되어 정책결정체제인 정부에 제대로 전달 투입되고 이를 토대로 법률과 국가 정책이 마련되고 시행되어야 하며, 이것들에 대한 국민 반응을 다시 국정에 반영함으로써 선순환의 정치과정이 완성되는데, 우리의 경우 국민의 의사와 이익의 집약과정도 부실할 뿐만 아니라 정부는 국민의 의사와는 별개로 정책결정 등을 함으로써 또 다른 갈등과 문제를 야기하는 등 악순환의 정치가 계속되고 있는 실정인 것이다.

이러한 정치과정이 선순환되려면 각 개별 정치주체와 참여자들이 스스로 자율적이면서 개방적이고 민주적인 의사결정을 이루고 그에 기초하여 이를 집행하여야 한다. 만약 이러한 과정이 제대로 이루어지지 않는 경우에는 국민은 절망감과 함께 직접 시위 등으로 정치적 의사표현을 할 수 밖에 없게 된다. 따라서 제도적 또는 외형적으로만 민주적인 의사

결정이 아닌 실질적인 민주적 의사결정이 매우 중요함을 인식할 필요가 있다.

다. 정당정치 문제

현대정치에서 정당은 대의정치의 성패를 좌우하는 필수적이며 핵심적 요소이다. 따라서 정당의 성립과 발전은 그 나라의 정치를 가늠해볼 수 있는 매우 좋은 척도가 되기도 한다.

우리의 경우 정당은 많은 우여곡절을 겪으면서 한국현대 정치사의 발전과 그 궤를 같이하였다. 권위주의 정권하에서는 정권의 수족으로 이용되기도 하였으며, 이에 반해 야당은 반독재 투쟁의 선봉장으로서의 역할을 수행하기도 하였다.

우리의 정당은 서양의 정당과 같이 대중정당으로서 또는 선거정당으로서 정상적인 발전을 해왔다고는 볼 수 없다. 오늘날 우리나라 정당은 내부적인 문제에서부터 정당간의 문제까지 여러 가지 문제를 안고 있고, 위기에 처해 있다고 평가된다.

우리나라 정당이 안고 있는 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 한국정당은 정체성의 문제를 안고 있다. 모든 정당들이 지향하는 가치와 철학, 방향성이 어느 정도는 구별되어야 하는데, 뚜렷하게 구별될 수는 없다하더라도 우리의 경우 진보정당을 제외하고는 그 구별이 애매하고 뚜렷하지 않다. 이것은 한국 정당들이 가치와 철학의 차이에 따라 창당되고 운용되는 것이 아니라 비 가치적인 것들인 특정 인물 또는 지역주의 등에 의하여 좌우되고 있음을 나타낸다. 이러한 정당들은 특정 정치인의 진퇴에 따라 활동기한이 한시적이고 지역주의에 함몰되어 국민의 행복을 형식적으로는 지향한다고 하지만 그들만의 정치를 하는 특징을 갖는다.

둘째, 한국정당은 당내민주주의를 담보하고 있지 못하다. 그들은 공직선거 후보자의 선출에 있어서 당원과 유권자인 국민의 의사에 반하는 절차와 방법으로 하는 등 민주적인 절차와 방법을 제대로 적용하지 못하고 있다. 물론 정당의 당내 의사결정도 위에서부터 아래로 이루어지는 것이 대부분이며 당내 엘리트에 의하여 지배되고 있는 것이 우리의 현실이다.

셋째, 한국정당은 국민의 참여가 제한적이다. 후기 산업사회에서 정당은 다양한 가치의 추구로 인하여 정당일체감이 하락하고 관심이 낮아지는 등 쇠락하고 있는 것은 동서양을 막론하고 비슷하다.⁵⁰⁾ 정당을 지탱해주는 사회적 기반이 흔들리고 정당에 대한 관심이 낮아짐으로써 정당의 경쟁체제도 변화하기 때문에 정당은 자체의 생존전략을 마련하여 사회적 기반을 충실히 하는 방안을 모색하여야 한다.

50) 후기 산업사회와 정당에 관하여는 정진민, 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』(서울 : 한울아카데미, 1998) 참조.

그렇지만 우리의 경우는 이와는 거의 무관한 것이 정치현실이다. 정당이 개혁을 내세우고 변화를 모색하는 등을 하더라도 그 결과는 종전과 다를 바가 없기 때문이다. 더구나 정당에 있어서 당비를 내지 않는 당원이 거의 대부분이며, 당비를 내는 당원은 소수에 불과하다.

당비납부를 기준으로 정당의 규모를 살펴보면 다음 표 와 같다.

< 표 2 > 2016년 국회의석정당의 당비납부 현황

2015				2016			
	당원수	당비납부 당원수	납부율		당원수	당비납부 당원수	납부율
더불어민주당	2,671,954	256,197	9.6	더불어민주당	2,705,938	287,114	10.6
새누리당	3,020,776	378,463	12.5	새누리당	2,991,365	329,952	11.0
				국민의당	182,299	26,440	14.5
정의당	28,603	18,107	63.3	정의당	37,752	25,884	68.6
기타정당	115,728	15,955		기타정당	184,633	28,472	
계	5,837,061	668,722	11.5	계	6,101,987	697,862	11.4

주. 바른정당은 2017년 1월 24일 창당한 정당이어서 제외하였으며, 새누리당은 2017년 자유한국당으로 명칭을 변경하였음. 기타정당은 여러 정당의 합계임.

출처 : 중앙선거관리위원회 정당과

위의 표가 나타낸 바와 같이 우리나라의 정당의 현주소가 빈약하기 짝이 없다. 실질적으로 당비를 내고 활동하는 당원의 수는 큰 정당도 40만 명이 되지 않는다. 그렇다면 나머지 당원들은 무슨 의미를 가지는 것인지는 명백하다. 이들은 당원활동을 거의 하지 않는 사람들이기 때문에 공직선거에 동원되거나 특정인의 정치활동에 동원되는 사람일 가능성이 매우 큰 것이다.

따라서 한국정당은 유럽정당과 같이 젊은 당원 확보에 비상이 걸렸다고 볼 수 있다. 이렇듯 국민들의 정당에의 참여가 낮은 이유는 가치 추구의 다변화도 한 몫 했지만, 우리의 경우는 정당내부 문제도 크다. 즉 정당이 추진하는 이념이나 가치, 정책이 명백해야 하고, 이에 동조하는 국민들을 설득하는 과정이 필요하며, 당원에게는 당내 의사결정과정에서의 참여를 확실하게 보장할 필요가 있다.

정당은 근본적으로 시민사회에 기반을 두어 존재하여야 한다. 소수의 엘리트에 의하여 정당이 지배당하면 정당은 과두화하고 국민 이익을 대변하기 보다는 특수 이익을 대변하는 폐해를 가져올 수 있다. 따라서 우리의 정당이 제대로 발전하려면 시민사회에 존재하는 정당으로서 그 면모를 일신할 필요가 있다. 우리는 고비용 비민주적인 것으로 평가받았던 지구당제도 등을 폐지하였지만 정당이 시민사회에 존재해야할 당위성에 반하는 제

도개혁이 되고 말았다.⁵¹⁾

넷째, 정당은 정당정치의 핵으로서 제 역할을 하지 못하고 있다. 한국의 정당정치는 합리적 정책 경쟁보다는 권력 투쟁적이고 적대적이다. 매 사안마다 정당 간에 대안을 제시하고 경쟁하는 것보다는 반대를 위한 반대, 권력 투쟁적 반대를 하는 것이 일반화되어 있다. 합리적으로 경쟁하고 민주적으로 타협하는 관행과 협의의 정치는 거의 없고 투쟁적 경쟁만 있을 뿐이다. 이러한 현상은 박근혜 정권 하에서 최고조로 나타났었다. 야당은 정치의 동반자가 아니며, 대화의 상대가 아니었던 것이다.

이와 같이 적대적 정치는 정당의 책임성을 약화시켜 국민을 대상으로 하는 책임정치가 실종된다. 아무도 정책 등에의 실패에 대하여 아무런 책임을 지지 않는다. 국민들은 이러한 정당에 대하여 혐오하고 정치적 무관심은 증대된다.

라. 국민의 정치참여 한계

국민은 주권자이다. 모든 권력은 국민으로 나온다는 헌법 규정(제1조제2항)이 있고, 국민들도 각종 정치적 집회에서 이를 강조하고 있다. 그렇지만 정치적 영역에서 국민은 정치주체로서 정치권의 객체로 전락하고, 정치적 목적에 의하여 선거 등에 동원되기도 한다.

특히 공직선거시마다 정치권은 국민에게 금품 등을 제공하면서 동원하는 등 국민을 주권자로서가 아니라 동원 대상으로 여겨왔던 것이 우리의 정치역사에 자주 등장하였다. 더구나 이러한 금품선거 행태는 아직도 잔존하고 있다는 점은 그 역사만큼이나 우리의 정치문화를 후진적으로 퇴행시키는 원인이 되고 있다고 볼 수 있다.⁵²⁾

국민은 정치적 의사표현을 할 수 있는 것이 대의정치에서 공직선거와 제한적으로 실시되는 국민투표 밖에 없다. 물론 정당의 당원이 되어 간접적으로 정당 참여 등의 방법으로 정치에 참여할 수는 있지만, 자신의 정치적 의사를 표현할 제도적 장치가 마련되어 있지 아닌 한 것이 우리의 현실이다.

한편, 국민들은 공직선거에서의 투표하는 방법 외에도 정당 후원회 또는 국회의원 후원회, 공직선거후보자 후원회에 정치자금을 제공하는 방법으로 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있어야 했는데, 정당후원회는 2004년부터 폐지되었다가 헌법재판소의 헌법불합치 판결이 있어서야 2017년 6월 30일자로 부활하게 되었다.⁵³⁾

51) 2004년 정치개혁 차원에서 지구당제도를 폐지한 후 지역협의회를 두어 운영하게 되었는데, 이것은 종전과 명칭만 다를 뿐이다. 명칭이야 무엇이든지 간에 지구당의 민주적 운영을 위한 제도개선이 시급히 이루어져 사당화와, 시민사회와의 불통을 하루빨리 해소하여야 한다.

52) 금품선거양상 등에 대하여 자세한 것은 박상철 외, “선거부패의 양태분석 및 방지방안(유권자 매수를 중심으로),” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국정치법학연구소, 2015) 참조

53) 헌재결정 2015. 12. 23. 2013헌바168

그렇지만, 우리 국민은 정치적 대사건이 있을 때마다 정치권력에 저항하는 행동을 보여왔다. 4. 19 혁명, 5. 18 광주민주화운동, 86년 6월 항쟁, 그리고 최근의 2016. 10부터 전개된 박근혜 정권퇴진운동 등이 대표적이다.

최근에 일어난 소위 촛불집회로 이루어진 박근혜 정권 퇴진운동은 국민들에게 많은 영향을 미쳤다고 평가한다. 준법 하에서 특정 집단이나 조직이 독점하지 아니하고 국민들이 다양한 자신의 정치적 의사를 표현할 수 있었고, 이에 반하여 소위 태극기 집회를 통하여 또 다른 정치적 의사를 표현하는 등 물리적 충돌 없이 성숙된 집회가 보장되었음은 한국의 민주화 역사에 있어서 가장 큰 영향을 미치는 정치적 사건이라고 볼 수 있다.

그동안 우리의 정치적 집회는 정치권력에 의하여 물리적으로 진압되어야 할 사안으로 치부되었고, 이에 참여하는 사람들은 운동권이라고 불리는 등 일반 국민과는 거리가 있는 것으로 여겼으나 이번 집회를 통하여 국민의 정치참여의식과 집단지성의 힘 등 민주시민 의식은 매우 높게 함양되었다고 보아진다.

물론 이번 국민 참여 집회가 우리나라에 새로운 정치세력 또는 새로운 정치의식을 가지고 있는 국민이었던지의 여부는 좀 더 두고 보아야 한다. 다만, 많은 국민의 참여, 전국적 집회 개최, 다양한 정치적 의사 표현 등을 통하여 국민의 정치적 의사를 표시하고 형성하며, 분출함으로써 과거의 민주화운동이나 이명박 정권초기에 발생했던 쇄고기관련 촛불집회⁵⁴⁾ 등 종전과는 다른 정치적 양상을 보였다는 점에서 특징을 갖는다고 평가한다. 앞으로도 정치적 영역이 국민의 의사에 반한다고 할 때에는 어느 때라도 이러한 권력 남용, 불소통, 부패, 무능, 불공정한 정권에 대하여는 반대운동이 벌어질 가능성이 매우 크다.

2. 직접민주제의 도입 환경

가. 생활 속 민주주의 필요성 증대

오늘날 현대사회는 복잡한 사회로서 다양한 의사와 이익이 충돌하고 갈등을 야기하는 특징을 가지고 있다. 농업사회와 산업사회를 거치면서 대규모의 인구가 모여 사는 도시가 발전하였으며, 과학기술과 정보통신의 발전, 교통의 발달은 사람간의 간격을 더욱 좁히고 드디어는 각 나라간의 간격까지도 좁히는 결과를 가져왔다. 우리의 삶은 1-2세기 이전과

54) 2008년 집회 참가자는 일반 국민보다 높은 학력, 소득이 약간 높은 집단, 주로 40대 이하이고 이념적으로 진보적이며, 개인주의, 탈물질주의 성향이 매우 높하다는 연구 결과도 있다. 조기숙 외, “광장의 정치와 문화적 충돌: 2008 촛불집회에 대한 경험적 분석,” 『한국정치학회보』 제42집 제4호, (한국정치학회, 2008), p. 264 참조.

는 편이하게 다른 세상에서 살고 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 사회 속에서 각 개인은 과편화되고 개인주의적인 성향이 더욱 강하게 나타나고 있다.

이러한 사회에서는 국가적인 측면에서 해결하여야 할 정치적인 과제도 문제이지만, 지역 공동체 내에서 해결하여야 할 갈등을 어떻게 해결하느냐도 매우 중요하다. 이러한 갈등에 대하여 공동체 구성원 들이 스스로 해결하든 아니면 정당 등이 개입하여 해결하든 간에 무난하게 해결되는 사회는 정치적으로 안정된 사회라고 할 수 있을 것이다. 어쨌든 일상에서 생겨나는 여러 갈등과 과제에 대하여 정치적 해결을 하지 못하면 공동체의 삶은 꺾이고 국민의 삶의 질은 더욱 떨어지게 된다.

우리의 경우도 예외는 아니다. 우리 사회도 이미 생활 속에서 일어나는 수많은 갈등을 내재하고 있는 복잡한 사회이다. 국가와 지방자치단체가 있지만 이러한 수많은 갈등과 문제점 등을 모두 수용하고 해결하기에는 난망하다.

따라서 우리 사회에 필요한 것은 ‘생활 속의 민주주의’라고 할 수 있다. 공동체 구성원으로서 야기되는 각종 사회적 갈등과 과제를 개인 간, 조직 간, 계층 간, 사회 간에 민주적으로 해결할 수 있는 장치와 관행들이 필요한 것이다.⁵⁵⁾

이러한 생활 속 민주주의 실현은 한 국가의 한 사회의 민주주의 정도를 파악할 수 있는 척도라고 할 수 있다. 우리의 경우 86 민주화 운동 이후에 정권의 교체를 민주적으로 할 수 있도록 하는 등 민주주의를 제도화 하는 데는 일부 성공하였으나, 현행 대통령제를 아직까지도 제왕적 대통령제라고 하면서 이를 바꾸어야 한다는 주장이 있는 등 민주적인 제도화에 이어 공고화는 실패했다고 볼 수 있다. 결과적으로 대통령을 국민이 직접 선출하면 민주주의가 완성되는 것이 아니라 정치권력의 분권화를 비롯하여 국민 생활과 밀접한 공동체에서 구성원들이 민주적으로 참여하여 함께 해결방안을 강구하는 데에서 민주주의는 강화되고 완성된다고 보아야 할 것이다.

우리나라가 민주주의를 더욱 공고히 하려면, 민주적인 제도의 마련도 중요하지만 생활 속에서 민주주의가 실현되도록 국민에 대한 민주시민교육과 정보제공, 그리고 민주적인 해결방안의 공동 모색과 민주적인 관행의 지속적 운용 등이 요구된다. 인간사 갈등이란 방치하면 할수록 커지는 경향이 있기 때문에 이러한 갈등을 조기에 국민스스로 해결할 수 있도록 할 필요가 있다. 결과적으로 지금의 시대는 그 어느 때보다도 생활 속에서 일어나는 다양한 갈등과 과제를 해결하기 위하여 국민의 직접 참여가 절실히 요구되는 시대라고 할 수 있다.

55) 생활 속 민주주의는 ‘생활민주주의’, ‘시민정치’ 등의 개념과 유사하다. 윤성이 외, “생활 민주주의 정착을 위한 스마트 투표 활성화 방안,” 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, (2017), p. 1과 김주형, “시민정치와 민주주의,” 『한국정치학회보』 50집 5호, (한국정치학회, 2016). pp. 25-27 참조.

나. 지방자치의 발전과 분권화

우리나라의 지방자치의 역사는 한국 현대사 중에서 굴곡이 많았던 영역의 하나였다. 제헌 헌법 제97조에서 지방자치에 관하여 규정하여 1949년 지방자치법이 마련되었다. 동법에서는 서울시장과 도지사는 임명직으로, 시·읍·면장은 지방의회에서 간접선거로 선출하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 이승만 정권은 권력이 분산될 것을 우려하여 시행하지 않고 있다가 1952년도에야 지방의회의 구성을 위한 선거를 실시하였다. 1956년도에는 시·도지사를 제외하고 시·읍·면장은 직선제로, 1958년도에는 지방자치단장은 모두 임명제로 변경하는 등 정략에 따라 지방자치가 이용되었다.⁵⁶⁾

이승만 정권 하에서 제대로 시행되지 못한 지방자치는 4. 19 이후 민주당이 집권한 시기인 1960년 주민직선제를 골격으로 하는 지방자치법을 개정하여 1960년 12월 선거를 전국적으로 실시하였으나, 곧이어 군사쿠데타로 등장한 박정희 정권은 지방의회를 해산하든 등 지방자치를 중단시키고 말았다. 이후 우리나라 지방자치는 단절의 시대를 맞이하였다.

우리나라 지방자치는 87 헌법체제가 등장한 이후 1991년이 되어서야 기초와 광역의회 구성을 위한 지방의회의원선거가 다시 실시되었으나 단체장선거는 계속 미루어지다가 1995년에서야 지방의회의원선거와 함께 전면적으로 동시 실시하게 되었다.

이와 같이 우리의 지방자치의 역사는 20여년이 전부이며, 그것도 제6공화국이 들어선 이후에야 자리를 잡게 되었던 것이다. 중앙집권적인 권위주의 정권 하에서는 지방자치는 불필요한 것으로 여겨졌던 것이 우리의 현실이었다.

정치적으로 지방자치는 권력 분산의 상징이며, 주민의 일은 주민 스스로 해결하도록 맡겨야 한다는 주민자치의 이념과 제도는 민주주의를 구성하는 핵심의 하나로 볼 수 있다. 이러한 지방자치가 우리의 경우 그 역사는 짧지만, 우리나라의 민주주의를 굳건하게 하는데 일조를 하고 있다고 평가한다.

더구나 지방자치제도 중에서도 지방단위의 대의제도를 보완하기 위하여 직접민주주의를 실현할 수 있는 주민투표제도나, 주민소환제도, 주민발안제도 등을 채택하고 있어 지방단위에서의 민주주의를 공고히 하는데 크게 일조를 하고 있다.

그렇지만 이러한 민주주의 상징의 하나인 지방자치도 정권에 따라서는 중앙정부의 견제가 끊임없이 이루어지는 등 지방자치를 중앙정부의 하부기관으로 인식하는 경향이 없지 아니하였다. 주로 지방교부금, 국고보조금 등 재정 권력을 이용하여 지방자치단체를 이용하려하였으며, 특히 대통령과 지방자치단체장 간에 소속정당이 다른 경우에는 이러한 현상이 두드러지게 나타났었다(서울시와 보건복지부간의 청년수당 지급관련 갈등사례

56) 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』 제1집 (1981), pp. 105-107 참조.

등). 이외에도 우리의 지방자치제도에는 규모, 재정, 계층 등에 있어 여러 문제점 들이 없지 않다.

아무튼 지방자치제도에서 직접민주제인 주민투표 등은 우리 국민들에게 직접민주주의에 대한 훈련과 함께 민주시민교육으로서의 기능을 하고 있어, 중앙정부 차원에서도 직접민주제를 도입하는데 큰 도움이 된다고 평가한다.

다. 정보통신기술의 발전과 전자민주주의화

현대사회는 정보통신기술(Information & Communication Technology)을 핵심으로 하는 지식사회, 정보사회 또는 지식정보화사회 등으로 불리고 있다. 오늘 날 초고속 통신망에 의하여 국가를 넘어 세계적으로 연결되는 등 컴퓨터와 디지털 등으로 과학기술과 통신의 고도화와 함께 지식과 정보를 중심으로 지금까지 인간이 경험하지 못한 세상이 펼쳐지고 있다.

우리의 경우도 예외가 아니어서 거의 전 국민이 인터넷과 모바일을 이용하고, 사이버 상에서 정치적 의사표시를 하는 등 종전에는 상상할 수 없는 정치행위들이 벌어지고 있다. 구체적으로 보면, 인터넷 상에 존재하는 정치인 펜클럽 활동, SNS를 통한 정보의 공유와 확산, 각종 뉴스 등에 대한 댓글달기를 통한 정치적 의사표시 행위, 또는 공직선거에서의 선거운동, 투표권위 행위, 사이버상의 여론조사 참여, 정치체제에 대한 대안이나 의견제시 행위 등 많은 정치행위가 사이버상에서 이루어지고 있는 것이다. 온라인에서 이루어지는 국민의 정치활동은 접근용이, 속도, 광역성, 즉시반응, 동시다발성 등 많은 이점을 가지고 있어 앞으로도 더욱 더 확장될 가능성이 매우 높다.

반면에 인터넷에서의 정보의 비대칭성, 가짜 정보(뉴스) 범람, 익명성, 무책임성, 극단적 의사표시 등 또 다른 문제점을 안고 있어 이를 제어할 장치나 참여자의 시민의식이 매우 필요하다.⁵⁷⁾ 그렇지만 이러한 문제점에도 불구하고 정치적으로 매우 유용하며 국민의 의사를 정치체제가 파악하는데도 쉽게 할 수 있다.

따라서 이러한 사이버 상에서의 정치활동은 시민의 정치참여를 쉽게 할 수 있다는 측면에서 전자민주주의(Electronic Democracy)로 불리기도 한다.

전자민주주의는 종전과 달리 현재의 대의기구들을 대체하지는 않지만 대의제도가 안고 있는 문제점, 즉 국민의 의사에 반하는 법률의 제정이나 정책의 추진 등에 대하여 국민들이 직접 정치적 의사표시가 가능하다는 점에서 직접민주주의 실현에 매우 유용하다. 예를 들어 인터넷(모바일 포함)을 통한 국민투표도 가능하며, 사이버 공청회, 법률안이나 정책

57) 제19대 대통령선거에서 발생한 사이버상 선거법위반 단속건수는 총 2만9823건으로 제18대 대통령선거 단속건수 7201건보다 4배 이상이 발생하였다. 중앙선거관리위원회 사이버선거범죄 대응센터 발표자료(2017. 4. 24) 참고.

안의 여론 수렴 및 직접 발안도 가능하다.

지식정보화사회에서의 우리나라는 선진국이라고 할 수 있다. 우리나라에서 일어나고 있는 정치인 팬클럽, 사이버 상에서의 시위 등 전자민주주의 양상은 다른 어느 나라보다 더 빨리 두드러지게 나타난 정치활동으로서의 특징을 가지고 있다.⁵⁸⁾

한편 전자민주주의 양상은 또 다른 상황을 맞이하고 있다. 즉, 인간 활동에 대한 빅데이터(Big Data)의 분석과 활용이 가능해져 국민의 정치적 의사를 정치체제에서 쉽게 예측 또는 추론할 수 있다는 점이다. 우리나라에서 최근 빅데이터 활용의 대표적인 것으로 제19대 대통령선거와 관련하여 구글 트렌드(Google Trends)나 네이버 트렌드의 결과가 화제가 된 바 있다.⁵⁹⁾

여기에 인공지능(Artificial Intelligence)까지 등장하여 전자민주주의 양상은 예측 불허로 흐를 가능성도 배제할 수 없다. 인공지능(AI)을 통하여 사이버상의 인간 활동에 대하여 분석과 추적을 함으로써 국민의 정치적 의사를 예측하거나 추론하는 것도 가능하게 될 것이기 때문이다.

따라서 이러한 기계시스템에 의하여 생성된 자료를 어떻게 이용하느냐에 따라 정치발전이 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있는 점을 감안하여 문제점들을 최소화함으로써, 앞으로 현행의 대의제도를 보완해주는 매우 유용한 것으로 보고 전자민주주의 양상을 치밀하게 관리하고 설계할 수 있도록 하는 것이 필요하다 하겠다. 특히, 전자적 이용도 잘못 이용하는 경우 국민을 통제하거나 국민의 정치적 의사를 왜곡하는 수단으로 활용될 수 있다는 위험성이 있으므로 이에 대한 민주적 통제도 항상 가능해야 할 것이다.

라. 정치적 책임보장 장치로서의 국민의 직접 참여 필요

우리는 최근 박근혜 대통령에 대한 탄핵사건을 지켜보았다. 정치적 책임을 지는 정당이 나 정치인, 공직자가 거의 없음을 목격하였으며, 헌법상의 주권자로서 국민은 실망과 좌절, 안타까움을 함께 겪었다. 이것은 한 개인의 문제도 아니다. 우리나라 정치체제의 위기이며, 책임정치의 실종을 의미하기도 하다. 이러한 사태는 이번을 마지막으로 하면 좋겠지만 언제든지 일어날 개연성이 또 있다.

현행 대의제도 하에서는 선출직 공직자에 대한 정치적 책임을 묻기 위해서는 정치인 본인이 스스로 그 직을 그만두지 않는 한, 다음 공직선거까지 기다려야 하고 그 외의 다

58) 정치인 팬클럽은 우리나라는 2002년(노사모)에, 미국은 2004(Howard Dean 민주당경선출마자의 Meetup. com)부터로 시작된 것으로 보고 있다. 김용호 외, “정보화시대의 전자민주주의 거버넌스,” 정보통신정책연구원 연구용역보고서, (인하대학교, 2005), p. 53.

59) 구체적인 것은 트렌드 검색사이트인 구글트렌드(<https://trends.google.co.kr/trends/>), 네이버트렌드(<http://datalab.naver.com/keyword/trendSearch.naver>)를 참조.

른 해결책이 존재하지 않는다. 사실상 주권자인 국민의 권리가 일정기간 유보되는 문제가 발생하는 것이다.

정치인과 정당은 국민에 대하여 정치적 책임을 가져야 한다. 그런데도 우리의 정치에서는 이에 대한 태도와 결과가 뚜렷하게 보이지 않는다. 이번 대통령 탄핵이라는 초유의 사태를 보더라도 ‘정치의 사법화’에 의하여 모든 것이 해결될 수 없음을 나타내주고 있다.⁶⁰⁾ 그들은 강력한 정치적 카르텔을 형성하여 국민에 대한 책임은 뒤로하고 그들만의 리그로 정치를 하고 있었던 것이다.

따라서 국민들은 정치인이 책임을 지지 않는 경우 사법심사와 별개로 그 책임을 물을 수 있는 장치, 즉 국민의 직접 참여에 의하여 선출직 공직자 또는 그에 준하는 자에 대하여 정치적 책임을 물을 수 있도록 할 필요가 있다.

아울러, 국민 대다수가 찬성하는 정책을 추진하고, 반대하는 정책은 추진하지 못하도록 하는 제어장치가 필요하다. 물론 국민이 사사건건 정부의 정책에 개입하는 것도 문제이지만, 적어도 국민에게 부담을 지우는 정책, 국가의 주요 외교정책 등에 대하여는 국민의 의사가 무엇보다도 중요하다고 본다. 그렇다면 국민의 의사와 정부의 의사가 다를 경우에는 어떻게 할 것인가가 문제된다. 정말 정부가 해야 할 정책이라고 판단되면 정부는 그 정책에 대하여 숙의과정을 거쳐 합리적인 국민선택 작업을 해야 할 것이다.⁶¹⁾ 국민의 의사에 순응하거나 아니면 국민의 의사에 대하여 선택하는 과정이 요구된다. 국민의 정치적 의사는 불변이 아니기 때문에 상황과 시기에 따라서는 언제든지 국민의 정치적 의사는 바뀌질 수 있기 때문이다.

결과적으로 오늘 날 한국의 정치현실을 감안할 때, 국민투표, 국민발안과 국민소환 등 책임정치의 실현을 담보하기 위해서는 직접민주제의 도입이 어느 때보다 더 필요하다고 할 수 있다.

3. 한국의 직접민주주의 현황과 문제점

우리나라는 87년 헌법 체제 하에서 직접민주제 중에서 국민투표제도만을 채택하고 있다. 이러한 국민투표도 제한적 중요정책국민투표와 헌법개정을 위한 국민투표만이 제도화되어 있고, 이러한 국민투표를 실시하기 위하여 국민투표법이 마련되어 있다. 따라서 중

60) 정치의 사법화란 결과적으로 정치적으로 해결할 수 있는 사안을 헌법재판소나 법원으로 가져간다는 의미로서, 대통령 탄핵사건, 국회선진화법의 위헌심판 청구 등이 대표적이다.

61) 이러한 과정을 대표적으로 설명할 수 있는 이론이 심의민주주의이다. 심의민주주의에 대하여는 주성수, “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 탐색,” 『한국정치학회보』 39집3호, (한국정치학회, 2005) pp. 147-165 참조.

양정부 차원에서 정치적 큰 사건이 발생할 때마다 직접민주제를 강화하자는 견해들이 쏟아졌으나 결국은 헌법개정 문제로 귀결되어 논의가 중단되곤 하였다.⁶²⁾

그렇지만 다행히도 지방자치단체 수준에서는 주민투표, 주민발안, 주민소환제가 채택·운용되고 있어 제한적이거나 주민의 의사가 반영되는 장치와 통로로서 기능하고 있다. 이와 같이 지방자치에서의 직접민주주의 구현은 국가적 차원에서 직접민주제의 도입 논의와 과정에서 참고가 될 수 있을 것이다.

본 연구에서는 국가적 차원의 직접민주제 도입 연구를 함에 있어서 우리 헌법을 중심으로 국가적 차원의 직접민주제와 그 문제점을 살펴보고 아울러, 우리가 채택하고 있는 지방정치의 직접민주제에 대하여 가능한 범위 안에서 살펴보고자 한다.

가. 국민발안제도

국민이 직접 법률안 등을 발의할 수 있는 국민발안제도는 현행 헌법 하에서는 채택하고 있지 아니하다. 현행 제도 하에서 국민의 정치적 의사는 국회나 정부에 청원하거나 정당이나 국회의원 등을 통하여 표시할 수밖에 없고, 국민들은 대의기관 등의 선량한 활동에만 기대할 수밖에 없다. 그렇지만 입법발의권이 있는 국회나 행정부가 법률안의 제안에 있어 제대로 기능하지 못하는 경우 또는 국민이 필요에 의하여 법률안의 제정이나 개정을 하려는 경우 직접 참여할 수 있는 다른 방법은 없다.

우리의 경우 국민발안제도와 관련하여 헌정사에서 전혀 없었던 것은 아니다. 헌법개정안 발의와 관련하여 이승만 정권 하에서 개헌된 대한민국헌법(시행 1954. 11. 29. 헌법 제3호) 제98조에서 헌법개정안의 제안은 ‘대통령, 민의원 또는 참의원의 재적의원 3분의 1이상 또는 민의원의원선거권자 50만인이상의 찬성으로써 한다.’라고 규정하여 헌법개정안을 국민이 발의할 수 있도록 한 바 있다. 이러한 헌법규정은 1972년 유신헌법에서 사라지고 마는데, 실제적으로 국민이 제안한 헌법개정안은 한 건도 없었다.

한편, 지방정치에서는 주민발안제도가 제도화 되어 있다(지방자치법 제15). 동 지방자치단체의 주민발안제도는 조례를 대상으로 제정 및 개폐를 청구할 수 있는 것이며 그 명칭도 ‘주민조례 개정 및 개폐청구제도’이다. 청구권자는 주민으로서 지방자치단체마다 그 규모는 다르다.

현재 지방자치에서 채택하고 있는 주민발안제도인 주민조례 제정과 개폐청구제도를 요약하면 다음과 같다.

62) 2017 국회에 설치된 헌법개정특별위원회에서도 직접민주제의 확대와 관련한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 국회 헌법개정특별위원회회의록 제14호(2017. 6. 19) 참조.

< 표 3 > 지방자치법상 주민조례 제정과 개폐청구제도(법 제15조)

	주요 요건	제외사항 등	비고
청구권자	19세 이상의 주민	선거권이 없는 자	제1항
청구대상	조례의 제정, 개정, 폐지	1. 법령위반 사항 2. 지방세 등 부과·징수, 감면 사항 3. 행정기구 설치, 변경, 공공 시설의 설치 반대 사항	제2항
청구요건	1. 청구주민 수 : 조례로 정함. 가. 시·도와 인구 50만 이상 대도시 : 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하 나. 시·군 및 자치구 : 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위 2. 대표자 선정 2. 주민청구조례안 작성	(요건 불비시 각하)	제1항, 제3항
청구처	지방단체장		제4항
공표, 열람 및 이의신청	5일 이내 공표, 공표후 10일간 열람, 이의신청		제4-7항
부의	청구를 수리한 날부터 60일 이내에 주민청구조례안을 지방의회에 부의	※조례규칙심의위원회 심의	제8항

위의 표에서와 같이 현행의 주민 조례제정 등 청구제도는 청구권만 가질 뿐, 주민이 이를 직접 확정시킬 수 있는 권한은 없다.

이러한 지방자치단체의 주민발안제도의 운용과 관련하여 지금까지의 청구 및 처리상황을 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 4 >정권별 주민 조례 제정 및 개정 청구 현황

정권별	총제기 건수	수용의결(%)	부결 등	비고
계	223	116(52.0%)	107(48.0%)	진행중 5건은 부결 등에 포함
박근혜 정권 (2013-2016)	23	11(47.8%)	12(52.2%)	
이명박 정권 (2008-2012)	39	22(56.4%)	17(43.6%)	
노무현 정권 (2003-2007)	143	80(55.9%)	63(44.1%)	
김대중 정권 (2000-2002)	18	3(16.7%)	15(83.3%)	

출처 : 행정자치부 자치법규과 '2016 지방자치단체 조례, 규칙 현황'에서 정리한 것임.

위의 표에서와 같이 주민발안은 2000년도부터 시작하여 정권에 따라서도 그 규모에 차이가 있는데, 이것이 당해 정부의 특징을 보여주는 것은 아니라도 분권화 등을 추진하는 정권이었는지 중앙집권을 도모한 정권인지에 대하여 판단하는데 유의미하다고 평가된다. 이는 노무현 정권이 참여정부라고 칭한 것과 어느 정도 관련성이 있다고 보아진다.

다만, 제기건수와 수용의결은 그 비율이 정권마다 다르지만 김대중 정권시기에는 시행 초기여서 제기건수도 적고 그 수용의결 비율도 낮다고 판단되지만, 박근혜 정권에서는 노무현이나 이명박 정권보다 그 수용의결 비율이 낮는데 이는 박근혜 정권의 특징과 관련이 없지 않다고 사료된다.

2016년 전체 지방자치단체가 가지고 운용하였던 조례는 71, 220개(시도 8, 059개, 구·시·군 63, 161개)인데 이를 기준으로 주민 조례 제·개정 청구비율은 전체의 0. 31%밖에 되지 않는다.⁶³⁾ 그렇지만 주민이 조례에 대하여 제정 또는 개정 등을 청구할 수 있는 통로가 마련되어 있고, 실제로 이러한 청구 결과가 수용되어 처리되고 있기 때문에 지방의회라는 대의기관에 대한 보완적인 기능을 충분히 하고 있다고 평가할 수 있다.

다만, 지방자치단체의 조례가 상위 법령을 위반하여 무효 처리되는 경우가 종종 발생되고 있는데,⁶⁴⁾ 우리나라 법령체계가 조례 등 하위 법령에서 정하여야 할 사항을 법률에서 세세히 정해 놓아 문제가 되고 있으므로 주민발안제도를 활성화하고 실질적으로 지방자치를 완성하려면 지자체와 관련한 법령에 대하여 제검토가 있어야 할 것이다.

나. 국민소환제도

현행 헌법 하에서 국가적 차원의 국민소환제도는 국민발안제도와 같이 제도화에 이르지 않고 있다.

국민소환제도는 그야말로 선출직 공직자 등에게 민형사상의 책임 외에도 정치적 책임을 묻는 제도로서 국민들의 의사에 의하여 그 직에서 물러나도록 하는 제도인데, 우리의 경우는 논의는 있었으나 제도화까지는 이르지 않고 있는 실정이다.

그러나 지방정치에서는 주민소환제도가 마련되어 있고 실제에도 주민소환이 성사된 예가 있다. 지방자치법 제20조 제1항에서는 ‘주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.’라고 규정하고 있고, 2006년 주민소환에 관한 법률을 제정하여 시행하고 있다.

이러한 주민소환은 무분별하게 운용되지 아니하도록 주민소환투표의 청구자 수에 대하여 각 소환대상자별로 차등을 두어 다르게 규정하고 있다.

63) 행정자치부 자치법규과 “2016 지방자치단체 조례. 규칙 현황” 참조.

64) 전라북도학교급식조례제의결무효확인에 관한 대법원판결(2005. 9. 9. 2004추10) 등 참조.

아래의 표는 주민소환제도의 주요내용을 정리한 것이다.

< 표 5 > 주민소환에관한법률에서의 주민소환제도 주요 내용

	주요 요건	제외사항 등	비고
청구권자	19세 이상의 주민	선거권이 없는 자	제7조
청구대상	선출직 공직자(단체장, 지역구 지방의원)	비례대표 지방의원 제외	제7조
청구요건	1. 청구주민 수 가. 시·도지사 : 19세 이상 주민 총수의 100분의 10 이상 나. 구시군의 장 : 100분의 15이상 다. 지역구 의원 : 100분의 20 이상 ※ 산하 지방자치단체의 수에 따른 분산요건 있음(법 제7조②③). 2. 서면 2. 소환사유(구체적)	<청구제한기간> 1. 선출직 지방공직자의 임기 개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때 2. 선출직 지방공직자의 임기 만료일부터 1년 미만일 때 3. 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때	제7조, 제8조
청구처 (투표관리)	관할 선거관리위원회		
발의	주민소환투표일과 주민소환투표안(소환청구서 요지를 포함)을 공고하여 주민소환투표를 발의		제12조
투표	공고일부부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 실시		제13조
확정	주민소환투표권자 총수의 3분 1이상 투표와 유효투표 총수 과반수 찬성으로 확정	주민소환투표자의 수가 총수의 3분의 1 미달시 미개표	제22조

주민소환제도의 주요 특징은 그 요건이 까다로워 성사 가능성이 매우 낮다는데 있다.

요건을 갖추어 선거관리위원회에 하면 선거관리위원회가 주민투표 전반에 대하여 관리하고 그 결과에 의하여 소환이 되거나 소환이 무산되어 진다.

주민소환이 가능하게 된 이후부터 지금까지 주민소환 운용 현황은 아래의 다음 표와 같다.

< 표 6 > 2016. 12 현재 주민소환 실시상황

청구대상별	전체 건수	투표실시			미투표 종결	비고
		계	소환	소환무산		
계	84	8	2	6	76	
광역단체장	5	1		1	4	
교육감	2				2	
광역회의의원	6				6	
기초단체장	34	4		4	30	
기초회의의원	37	3	2	1	34	하남시의원 소환

출처 : 행정안전부 주민투표 주민소환 주민소송 현황([http://www. mois. go. kr](http://www.mois.go.kr))

위의 표에서와 같이 교육감까지 포함하여 총 84건의 주민소환 청구 활동 등이 있었으나 대부분 서명부 미제출 등의 요건 불비로 종결되었고, 8건은 주민소환투표의 요건을 갖추어 주민소환투표를 실시하기에 이르렀다. 그렇지만 이 중에서 주민소환에 성공한 건수는 하남시의원 2인에 대한 것이 전부이고 나머지는 소환이 무산되었다.

결과적으로 주민소환제도는 선출직 공직자에 대한 책임을 묻기 위한 것인데, 실제로도 엄격하고 주민소환사유가 명확하지 않고 애매하여 주민소환이 쉽게 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 주민소환요건을 완화하고 탄핵사유 같이 헌법과 법률, 조례의 위배, 부패, 중요정책 실패와 무능, 불공정 등 주민소환사유를 명확히 할 필요가 있다.

다. 국민투표제도

우리나라 대의정치에서 현재 채택하고 있는 직접민주제로서 국민투표제가 유일하다. 현행 헌법 제72조와 제130조 등에서 국민투표에 관한 사항을 규정하고 있다.⁶⁵⁾

헌법 제72조에서는 국가안위에 관한 중요정책에 대한 국민투표를, 제130조에서는 헌법개정안에 대한 국민투표에 대하여 규정하고 있다. 헌법개정안에 대한 국민투표제도는 필요적 국민투표이지만, 제72조의 국민투표는 그 대상도 국가안위에 관한 사항이며, 대통령이 필요하다고 인정할 때에만 실시하는 임의적 국민투표제이다. 따라서 현행 헌법제도 하에서는 국민이 그 필요성을 인정한다 하더라도 국민의사를 물어보는 국민투표는 실시할 수 없는 한계를 가지고 있다.

우리나라에서는 실질적 의미에서의 국민투표(referendum)는 5회 실시되었고, 1회는 박정희 유신정권에서 실시한 바 있는 신임투표(plebiscite)로서의 국민투표가 실시된 바 있다.

그렇지만 아래의 표에서와 같이 우리나라에서 실시된 국민투표 중에서 가장 정당성 있는 국민투표는 1987년에 실시된 현행 헌법 개정에 관한 국민투표뿐이고, 나머지는 권위주의 정권을 정당화하거나 합리화하기 위하여 시도된 것에 불과하고 찬성률 등 그 결과에 대하여는 그 당시 자행되었던 관권선거나 부패선거 등 부정선거에 비추어 의문이 없지 아니하다.

65) 헌법 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

< 표 7 > 역대 국민투표 실시상황

	국민투표 실시연도	국민투표 사유	찬성률	성격	실시 배경
1차	1962. 12. 17	헌법개정	78. 8	국민투표	군사 쿠데타이후 합법화 도모
2차	1969. 10. 17	헌법개정	65. 1	국민투표	박정희 3선 허용, 신임 연계
3차	1972. 11. 21	헌법개정	91. 5	국민투표	장기집권을 위한 유신헌법 채택
4차	1975. 2. 12	헌법 찬반투표	73. 1	신임투표	박정희 장기집권체제 정당화 시도
5차	1980. 10. 22	헌법개정	91. 6	국민투표	전두환 군사정권 출범
6차	1987. 10. 27	헌법개정	93. 1	국민투표	대통령직선제 채택

출처 : 중앙선거관리위원회, 『대한민국선거사』 제1집-제4집에서 정리.

한편, 지방자치와 관련하여 지방자치단체장은 중요사안에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.⁶⁶⁾ 이러한 주민투표에 대한 그 절차와 방법을 정한 것이 주민투표법이다. 주민투표법에서는 주민투표의 대상으로는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 중요 결정사항으로서 그 조례로 정한 사항(주민투표법 제7조)과, 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 사항(같은 법 제8조)에 한한다. 아울러 지방사무가 아닌 국가사무에 대하여도 주민투표에 의하도록 하고 있는 특별법이 존재한다. 즉 방폐물유치지역법에 의한 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 선정관련 주민투표의 실시가 그 예이다.⁶⁷⁾

현행의 주민투표제도는 1994년 지방자치법에 그 근거를 마련하고 2003년에 와서 주민투표법을 제정함으로써 가능하게 되었다.

다음의 표는 주민투표제도를 요약한 것이다.

66) 지방자치법 제14조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 중요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

67) 중·저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역지원에 관한 특별법(약칭: 방폐물유치지역법) (시행 2014. 11. 19. 법률 제12844호) 제7조(유치지역의 선정 등) ① 산업통상자원부장관은 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표를 거쳐 유치지역을 선정하여야 한다.

② ③ <생략>

< 표 8 > 주민투표제도 주요 내용

	주요 요건	제외사항 등	비고
청구권자	주민(19세 이상) 또는 지방의회의 청구, 단체장 직권		주민투표법 제9조
투표대상	주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항(조례로 정하는 사항)	1. 법령위반, 재판중인 사항 2. 국가, 다른 지자체의 권한 또는 사무 3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리, 지방세 관련 사항 4. 행정기구의 설치·변경, 신분과 보수에 관한 사항 5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항(지방의회가 주민투표의 실시 청구시는 제외) 6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항	지방자치법 제14조 주민투표법 제7조
주민 청구요건	1. 청구주민 수 : 19세 이상 주민 총수의 20분의 1 또는 5분의 1 범위에서 조례로 정함. 2. 서면 2. 소환사유(구체적)		제9조
청구처	지방단체의 장		
발의	지방단체의 장		제13조
투표(관리)	공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 실시(선거관리위원회)		제14조
투표방식	찬성 또는 반대의 의사표시를 하거나 두 가지 사항중 하나를 선택하는 형식		제15조
확정	투표권자 총수의 3분의 1 이상 투표와 유효투표 총수 과반수 득표로 확정	투표자의 수가 총수의 3분의 1 미달시 미개표 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효득표수가 동수인 경우 부결	제24조

위의 표에서와 같이 주민투표는 주민과 지방의회의 청구와 단체장 직권으로 할 수 있도록 되어 있다. 이러한 주민투표는 정책투표와 소환투표 2가지로 구분되어 진다. 그동안 우리나라에서 실시된 주민투표의 실시상황을 살펴보면 다음 표와 같다.

< 표 9 > 주민투표 실시상황 2016. 12 현재

실시단위	청구 건수	청구권자				사유		결과	
		중앙 정부	단체장	지방 의회	주민	관할구역	정책찬반	통과	반대
시.도	2	1			1	1	1	1	1
구.시.군	6	4	1		1	3	3	3	3

출처 : 행정안전부 주민투표 주민소환 주민소송 현황([http://www. mois. go. kr](http://www.mois.go.kr))에서 정리

위의 표에서와 같이 주민투표의 경우 중앙정부에서 자치단체 관할구역의 변경관련 주민투표가 4건, 정책에 관한 주민투표가 4건으로서 아직까지 주민투표제도가 우리나라에서 활성화되지 못하고 있는 실정임을 알 수 있다. 더구나 주민이 발의한 주민투표는 2건에 불과하여 실상 직접민주제의 취지에 부합하는 지에 대하여는 의문의 여지가 없지 않다.⁶⁸⁾ 주민이 발의 했던 정책에 관한 주민투표 중에서 2011년도에 서울시에서 실시된 무상급식 지원범위와 관련한 주민투표는 그 요건을 갖추지 못하여 개표를 하지 아니한 바 있다.⁶⁹⁾

현행 주민투표제도는 청구요건의 완화 문제, 주민투표의 공정성문제, 주민투표의 성립요건 완화 등이 주요 쟁점사항이다.⁷⁰⁾

68) 주민이 청구한 주민투표 2건은 경북 영주시 면사무소 이전건과 서울시 무상급지원 범위에 관한 건이었다.

69) 2011년 8월 24일 실시한 서울시의 무상급식 지원범위 관련 주민투표는 투표율 25.7%로 투표권자의 3분 1미만 참여로 개표를 하지 않고 종료되었었다.

70) 이와 관련하여 정정화 등은 ‘국가사무에 대한 주민투표대상의 확대, 주민투표 청구요건의 완화, 개표기준을 투표율 25% 또는 30%로 완화, 자치단체장 및 공무원의 중립성 강화, 통리반장 등 주민투표운동 금지대상의 확대 등이 필요하다는 견해’를 밝히고 있고, 김명용 등은 ‘지나친 청구요건으로 청구기회의 봉쇄, 청구인대표자 증명서 거부, 경쟁적 주민투표 실시’ 등의 문제점을 지적하고 있다. 정정화 외, “주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구,” 행정자치부 연구용역 보고서, (한국정책학회, 2015) pp. 37-42 및 김명용 외, “풀뿌리민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여방안으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (창원대학교 산학협력단, 2012), pp. 65-72 참조.

IV. 주요 국가의 직접민주주의 운용 실태

1. 스위스

가. 개관

스위스에서 ‘직접민주주의’는 지금도 일부 주(Kanton)에서 주민 유권자 모두의 참여에 의해 이루어지는 ‘전체주민대회’(Landsgemeinde)를 말하고, 국민투표나 국민발안 등의 제도는 ‘준직접민주제’(準直接民主制)(Halbdirekte Demokratie)라고 한다. 스위스의 준직접민주제는 1948년 헌법에서부터 채택하고 있으며 전세계적으로 지금까지 실시된 국민투표의 4분의 1 이상이 스위스에서 실시된 것으로 유명하다.⁷¹⁾

스위스의 준직접민주주의의 특징은 헌법개정에 관한 국민발안을 인정⁷²⁾하고, 국제연합 등 초국가기관에의 가입시 헌법개정과 마찬가지로 국민투표 실시를 의무화⁷³⁾하고 있다는 점이다. 또한, 기타 법률이나 조약 등에 대해서도 일정 수 이상의 유권자의 청구 등이 있으면 국민투표에 붙이도록 의무화⁷⁴⁾하고 있으며 투표는 대부분 국민과 주에 대해서 제안된다는 점이다.

< 표 10 > 스위스 연방헌법의 국민발안 및 국민투표 제도

스위스 연방헌법

제138조(연방헌법의 전면개정을 위한 국민발안) ① 10만명의 유권자는 그 발안이 공고된 날로부터 18개월 내에 연방헌법의 전면개정을 발안할 수 있다.

② 위 발안은 국민투표에 회부한다.

제139조(연방헌법의 부분개정을 위한 국민발안) ① 10만명의 유권자는 그 발안이 공고된 날로부터 18개월 내에 연방헌법의 부분 개정을 발안할 수 있다.

② 연방헌법의 부분개정을 위한 국민발안은 일반적 발안 또는 초안의 형식을 가질 수 있다.

③ 국민발안이 형식 및 내용의 통일성이 결여되거나 국제법상 강행규범에 위배되는 경우, 연방의회는 이에 대해 전부 또는 일부 무효를 선언한다.

④ 연방의회에서 일반적 발안을 승인하는 경우, 연방의회는 해당 국민발안의 방향에 맞추어 부분적으로 개정하고 국민투표 및 주(州)투표에 회부한다. 연방의회가 국민발안을 거부하는 경우에 연방의회는 해당 국민발안을 국민투표에 부치고, 국민투표로써 그 후속조치를 취할 것인지 여부를 결정한다. 국민투표에서 채택되는 경우에 연방의회는 국민발안에서 요구된 의안을 작성한다.

71) Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, (Baden-Baden, 2014), S. 343.

72) 스위스 연방헌법 제138조.

73) 스위스 연방헌법 제140조.

74) 스위스 연방헌법 제141조.

⑤ 특정초안 형식의 발안은 국민과 주에게 제출하여야 한다. 연방의회는 그 발안의 가부를 권고하여야 하고, 그 발안에 대하여 대안을 제출할 수 있다.

제139b조(국민발안 및 대안에 관한 절차) ① 국민은 발안과 대안에 대하여 동시에 투표한다.

② 국민은 국민발안 및 대안 모두에 찬성투표를 할 수 있다. 국민의 두 개의 안이 모두 채택되는 경우, 세 번째 문항으로 어느 안을 우선하여야 할 것인지에 관하여 표명할 수 있다.

③ 세 번째 문항의 답변으로 헌법의 수정과 관련된 두 개의 안 가운데, 어느 한 개의 안이 국민투표의 과반수를 득표하고 다른 안이 주(州)투표의 과반수를 득표하는 경우, 그 득표율의 합이 더 높은 안을 발효한다.

제140조(필요적 국민투표) ① 다음 사항은 국민투표 및 주(州)투표에 회부한다.

a. 연방헌법의 제정

b. 집단적 안전보장기구 또는 초국가적 공동체에의 가입

c. 헌법에 따르지 아니하고 그 유효기간이 1년을 초과하는 긴급연방법률은 연방의회에서 채택된 날로부터 1년 이내에 회부되어야 한다.

② 다음 사항은 국민투표에 회부한다.

a. 연방헌법의 전면개정을 위한 국민발안

b. 연방의회에 의하여 부결된 일반적 발안의 형식으로 행해진 연방헌법의 부분개정을 위한 국민발안

c. 양 의회 간 의견이 일치하지 아니하는 경우에 연방헌법 전면개정의 여부

제141조(임의적 국민투표) ① 5만명의 유권자 또는 8개 주가 그 법령이 공포된 날로부터 100일 이내에 국민투표를 요구하는 경우에는 다음 사항을 국민투표에 회부한다.

a. 연방법률

b. 유효기간이 1년을 초과하는 긴급 연방법률

c. 헌법 또는 법률에서 요구하는 경우의 연방포고

d. 다음의 국제조약

1. 유효기간이 한정되지 아니하고 폐지의 통고가 정해지지 아니한 조약

2. 국제기구에의 가입과 관련된 조약

3. 중요한 법률 규정을 포함하고 있거나 그 시행에 연방법의 제정이 필요한 조약

② [삭제]

제141a조(국제조약의 시행) ① 국제조약의 비준에 관한 결정이 필수적 국민투표의 대상이 되는 경우 연방의회는 해당 조약의 시행과 관련한 헌법 개정을 그 비준 여부 결정에 포함시킬 수 있다.

② 국제조약의 비준에 관한 결정이 임의적 국민투표의 대상이 되는 경우 연방의회는 해당 조약의 시행과 관련한 법률 개정을 그 비준 여부 결정에 포함시킬 수 있다.

제142조(정족수) ① 국민투표에 회부된 안건은 투표자의 과반수 찬성으로 채택한다.

② 국민투표 및 주(州)투표에 회부된 안건은 국민투표의 과반수 찬성 및 주의 과반수 승인으로 채택한다.

③ 어느 한 주의 주민투표 결과는 해당 주의 투표가 된다.

④ Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden과 Appenzell Innerrhoden 주(州)는 각각 2분의 1의 주(州)투표권을 가진다.

나. 준직접민주주의의 도입 배경

스위스에서 준직접민주주의가 발달·정착된 배경으로는 연방제, 밀리쯔시스템(Milizsystem), 마법의 공식(Zauberformel)의 세 가지를 들 수 있다.

스위스는 역사적으로 1291년 이래 주(州)간 국방동맹이라는 서약자동맹이 발전하는 형태로 형성되어 왔다. 스위스에서는 주(州, Kanton)를 기본으로 각 주에서는 전제나 귀족제의 실시는 거의 없고 주민의 의사와 합의를 중시하는 전통이 뿌리내리고 있다. 동맹시대에는 그 동맹을 운영하기 위하여 각 주(州)가 대표자를 선출하여 그 대표자가 모여 정체의 합의를 형성할 필요가 있었다. 이것이 연방에서도 직접민주제가 채용되는 배경이 되었다고 할 수 있다.⁷⁵⁾

‘밀리쯔시스템’(Milizsystem)은 민병제도로 표현되는 바와 같이 공적 직무의 대부분을 사적 직업을 가진 사람들이 겸임으로 수행하는 제도를 말한다. 스위스에서는 이 제도가 시민이나 민간단체에 의한 정치행정에의 적극적인 참여를 실현하고 연방제와 대등한 스위스 정치 구조의 기반이 되고 있다.⁷⁶⁾

‘마법의 공식’은 1959년 이래 지속되어 온 주요 네 개의 정당에 의한 연립정권에서의 각료 구성비율을 가리킨다. 스위스에서는 자유민주당, 사회민주당, 기독교민주당과 국민당의 네 개의 정당에 일곱의 각료자리를 2:2:2:1로 배분하는 체제가 되어서 그 항구성과 안정성으로부터 마법의 공식이라 불리게 되었다. 이 체제는 안정성과 함께 정부 내부로부터의 큰 혁신의 움직임과 리더십이 나타나기 어렵게 하여 국민발안제도는 사회정세의 변화를 정책혁신으로 전환하는 동력의 성격을 가지게 하고 있다. 그러나 2008년 6월까지 유력정당의 연방정부 구성에서 2:2:2:1의 산술적인 비례는 유지되었지만 국민당은 국민당 출신의 연방각료를 국민당의 대표로 인정하지 않고, 연방정부에 더 이상 대표성을 갖지 않는다고 함으로써 마법의 공식은 종료되는 상황이 초래되었다.⁷⁷⁾

다. 준직접민주주의의 기능과 본질

준직접민주주의가 가지는 기능에 대하여는 우선 준직접민주주의를 국민과 국민대표 간의 ‘합의기구’라고 파악하여 법률이 구속력을 갖기 위해서는 먼저 국민대표가 법안에 동

75) 스위스 연방제는 스위스인들의 두 가지 신념에 기초를 두고 있었는데, 첫째로 언어적·문화적 공동체를 대신하여 의지공동체(Willensgemeinschaft)에 기초한 국가를 세우야 한다는 점과 둘째로 권력은 전국적으로 각 지역에 분배해야 한다는 점이였다. Paul Widmer, *Die Schweiz als Sonderfall*, (Zürich, 2008), S. 121.

76) 이 제도는 스위스 연방헌법에 국민에게 참정권을 부여함으로써 국가의 의사결정과정에 정부와 국회, 그리고 국민이 공동으로 참여할 수 있도록 규정하는 계기 중의 하나가 되었다.

77) 이기우, 『분권적 국가개조론』, 한국학술정보, (2014), p.360.

의 한 다음 국민이 이를 승인할 필요가 있다는 입장⁷⁸⁾이 있고, 다른 한편으로는 국민이 할 수 있는 것은 입법과정의 최종단계에서 찬부의 의견을 표명하는 것에 한정되고 준직접민주제에서도 대의제적 요소는 그 근본원리로서 단순보완적 역할을 가지는 것이 아니라 라는 입장의 두 가지 견해가 있다. 또한 그 본질에 대하여 준직접민주제의 기능을 전자의 입장에서는 준직접민주제는 국민이 국민대표에 의한 지도와 충고를 필요로 한다는 ‘조언 민주제’로 입법권자는 국민과 국민대표의 쌍방의 입장에서 국민에 의한 지배는 대의적인 동시에 직접적이라는 반면, 후자의 입장은 일종의 거부에 지나지 않아 정치의 민주적 통제수단에 불과하다고 한다. 어느 입장에 따르더라도 준직접민주제는 정치과정에서 국민의 지위를 높이고 국민주권의 원칙을 구체화한다는 점을 부인하기는 어렵다.⁷⁹⁾

라. 준직접민주제의 형태와 대상 및 운영사례

스위스 연방 차원에서의 준직접민주주의는 발안, 의무적 국민투표, 임의적 국민투표가 있다. 국민투표는 종종 국가와 주(州)의 투표에 회부된 국민투표 전체의 집계결과가 국민의 의견, 각 주(州)의 집계결과가 주(州)의 의견이 된다. 국민투표의 성립은 국가와 주의 의견 모두 과반수의 찬성이 필요하다.

< 표 11 > 발안의 대상과 절차

발안대상	발안절차
헌법의 전부개정	① 발기인에 의한 제안 ② 연방관청의 사전심사를 거쳐 관보에 게재 ③ 18개월 이내에 유권자 10만 이상의 서명에 의하여 발안이 성립 ④ 국민투표에서 과반수의 찬성 ⑤ 국회의 해산, 총선거 ⑥ 새로운 의회에 의한 초안의 책정 ⑦ 국민과 주(州)의 투표에 부쳐 각각 과반수의 찬성에 의하여 확정
헌법의 부분개정	① ~ ③은 전부개정의 절차와 같음. 다만 의회는 초안이 형식과 내용의 통일성이 결여된 경우에는 초안의 일부 또는 전부무효를 선언할 수 있음
일반제안의 형식	④ 의회가 제안에 동의하는 경우 → ⑦로 ⑤ 의회가 동의하지 않는 경우 국민투표에 부침

78) 이런 입장에서는 적어도 중요한 사안들에 대해서는 국민이 직접 결정을 내려야 한다는 논거를 제시하고 있다. 안성호, “주민투표의 직접민주적 개방성 : 스위스의 교훈,” 『한국지방자치학회보』 제17권 제3호, (한국지방자치학회, 2005), p. 161.

79) Wilfried Marxer : Zoltan Tibor Pallinger, *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein*, (2006), S. 21.

	⑥ 국민투표에서 과반수의 찬성 ⑦ 의회에서 제안의 취지에 따라 초안을 기초 ⑧ 국민과 주(州)투표에 부쳐 각각 과반수의 찬성에 의하여 확정
완성된 초안의 형식	④ 의회가 제안에 동의한 경우 → ⑥으로 ⑤ 의회가 동의하지 않는 경우 거부권고 또는 대안초안을 작성(이 단계에서 발안에 의한 초안이 철회되는 경우가 있음) ⑥ 국민과 주(州)의 투표에 부쳐 각각 과반수의 찬성을 얻는 초안이 부분개정으로서 확정

< 표 12 > 의무적 국민투표

대 상	절 차
헌법의 개정	① 의회에 의하여 가결을 받아 관보에 게재 ② 정부에 의하여 투표기일의 결정 및 대상에 대한 해설서(간결하고 객관적이며, 소수의견을 첨부한 것)의 배부 ③ 국민과 주(州)의 투표에 부쳐 각각 과반수의 찬성에 의하여 확정
집단적 안전보장기구 또는 초국가공동체에의 가맹	
헌법에 기초하지 않으면서 1년 이상 효력을 가지는 긴급하게 선언된 연방법률	

< 표 13 > 임의적 국민투표

대 상	절 차
연방법률	① 의회에 의하여 가결을 받아 관보에 게재 ② 90일 이내에 발기인이 유권자 5만명 이상의 서명을 받거나 8개 이상의 주(州) 의회가 국민투표를 구하는 의결을 하여 연방관청에 제출 ③ 국민투표에 부쳐 과반수의 찬성에 의하여 확정
1년 이상 효력을 가지는 긴급히 선언된 연방법률	
헌법 또는 법률에서 정하고 있는 연방결의	
기간이 있지는 않지만 종료예고권이 유보되지 않은 국제조약	
국제기구에의 가맹을 규정하는 국제조약	
다수국 간의 법의 통일화를 야기하는 국제조약	

한편, 주(Kanton) 차원에서의 국민투표 대상은 연방 수준의 국민투표대상보다 더 광범위할 뿐만 아니라 주헌법을 개정할 경우 모든 주들이 국민투표를 실시한다. 대다수의 주에서는 일정 금액 이상이 소요되는 사업에 대해 의무적으로 또는 일정 수의 유권자나 쾨톤의회가 요구하는 경우 국민투표에 회부하는 경우도 있다. 또한, 연방차원에서와는 달리 국민이 주헌법뿐만 아니라 일반 주법에 대해서도 제·개정 및 폐지를 요구하는 발안권을 행사할 수 있으며, 다수의 주가 입법에 대한 국민발안을 실시하고 있다.

스위스는 2004년 배아줄기세포연구 허용 여부에 대하여 세계 최초로 국민투표를 실시한 바 있다. 스위스에서는 이미 2003년 말 배아줄기세포연구에 관한 법안이 국회를 통과하였으나 윤리적 측면에서의 반대를 주장하는 녹색당 및 낙태반대자들의 운동으로 시행이 유보되다가 국민투표로 확정된 것이다.⁸⁰⁾ 또한, 2009년 이슬람사원의 첩탐인 ‘미나렛’ 금지안에 대한 국민투표도 대표적인 제도 운영 사례라 할 것이다. 스위스 국민당은 미나렛이 스위스를 이슬람화하고자 하는 무슬림 정치권력의 상징이라고 주장하면서 이에 대한 금지안을 발의하였고, 국민투표에서 과반수 이상의 찬성을 얻어 스위스 헌법에 반영시켰다. 이는 종교의 자유 침해라는 반대 여론에도 불구하고 국민 대다수의 찬성표로 통과되었다는 데 의미가 있다. 한편, 스위스는 우리나라에서 최근 중요한 이슈로 부각된 탈원전과 관련한 국민투표를 여러 차례 실시한 바 있다. 스위스는 1984년부터 탈원전 관련 국민투표를 다섯 차례 실시한 끝에 33년 만인 지난 5월 국민투표로 원전 퇴출을 결정하였다. 전기료 부담 상승과 에너지 안보 등을 이유로 원전을 유지하자는 의견이 더 많았지만, 후쿠시마 사고 이후 2016년 의회가 탈원전을 추진하는 '에너지 전략 2050'을 통과시켰고, 지난 5월 국민투표에서 58%가 찬성했다.⁸¹⁾ 최근 스위스에서는 여성의 은퇴 나이를 높이고 부가가치세 세율을 올리는 내용의 스위스 연금개혁안이 국민투표에서 또 부결됐다. 스위스 국민투표에서는 정부 연금개혁안에 대해 유권자 53%가 반대했고 47%가 찬성하는 데 그쳤다. 이번 연금개혁안은 현행 64세인 여성의 은퇴 연령을 남성과 동일하게 65세로 올리고, 8%인 부가가치세 세율을 8.3%로 올려 연금재정을 확충하는 방안이 주된 내용이었다. 여성의 은퇴 연령을 올리는 안은 52.7%의 유권자가 반대하였다.⁸²⁾

마. 준직접민주제에 대한 평가와 문제점

스위스 준직접민주주의의 장점으로는 투표자가 자신의 운명에 대해 스스로 결정하는 것, 국민발안은 공개논쟁을 풍부하게 한다는 것, 국민투표는 시민의 교육을 위한 수단이

80) “스위스, 배아줄기세포 연구허용 국민투표로 확정”, 서울신문, 2004.11.30.

81) “독일, 30년 논의후 국회서 탈원전 결정… 스위스, 탈원전 국민투표만 5번”, 조선일보, 2017.10.28.

82) “스위스 연금개혁 이번에도 좌절”, 세계일보, 2017.9.25.

라는 것, 국민투표는 주(州)를 보호하는 것 등을 열거할 수 있다. 그러나 이에 대하여는 다음과 같은 문제점도 지적되고 있다.

그 첫째는 투표율의 장기하락 문제이다. 그 원인은 국민투표에 회부된 법안은 조직화된 대규모 경제단체를 중심으로 한 타협의 산물인 경우가 많고, 그 결과 법안의 쟁점은 투표 이전 단계에서 제거되어 국민투표는 타협된 결과에 대한 단순한 ‘박수표결’(Akklamation)이 되기 때문이다.⁸³⁾ 또한 스위스에서는 연방을 상회하는 형태로 주(州)와 지방자치단체의 수준에서의 준직접민주주의가 발달하여 있기 때문에 수많은 투표에 참여해야만 한다는 지적이 있다.

둘째는 발안의 성공률이 낮고 운용이 불투명하다는 문제이다. 발안을 성공시키기 위해서는 10만 명 이상의 서명을 획득하고, 의회의 심의를 통과해야 하며, 국민투표에서 유권자와 주(州)를 이중으로 통과할 수 있어야 한다. 또한 투표율의 장기하락화의 원인은 발안을 제안한 단체가 투표를 실시하는 것보다 정부와 협상을 통해 정부로부터 양보를 이끌어내는 데 종종 주안점을 둘 수 있으며, 그 결과로 국민투표와 관계없는 일반 법안의 타협을 도모한 경우에는 국민투표 자체가 철회될 수 있다.

세 번째는 국민투표 위협의 문제이다. 스위스헌법은 연방권한을 제한적으로 규정하고 있기 때문에 연방정부 차원에서 개혁적인 시도의 실현에는 연방에 새로운 권한을 부여하는 헌법개정과 그것을 구체화하는 법률의 제정이라는 양자에 대한 국민투표를 거쳐야 한다. 국민투표 위협은 이러한 제도적 배경 하에 유력한 이익단체가 자기의 적극적 또는 소극적 입법 요구의 실현을 목적⁸⁴⁾으로 국민투표 행사를 암시하여 의회에 양보를 강요하는 정치방식인 것이다.

2. 미국

가. 개관

미국은 연방정부 차원에서 국민투표제도를 채택하고 있지 않지만,⁸⁵⁾ 주(州) 차원에서는

83) Wolf Linder, “Schweizerische Demokratie,” *Institutionen Prozesse Perspektiven*, 3. Aufl., (Bern u.a. 2012), S. 350. 제한된 범위의 단체만 참석하여 제3자의 이익과 일반의 이익을 희생하고 타협할 수 있다는 문제점이 제기되고 있다.

84) 이는 이익집단들이 그들의 요구를 들어주지 않으면 그들이 선호하지 않는 법률안에 대한 국민투표를 하겠다는 위협을 가한다는 점이다. 이러한 위협은 실제투표로 가는 경우보다는 많다고 한다. 이기우(2014), p. 296.

85) 미국연방헌법은 소환제도는 물론 발안이나 투표 등 연방차원에서 어떠한 직접민주주의 제도도 허용하지 않고 있다. 미국은 “국민이 위임한 입법권을 선별적으로 철회할 수 없다(delgeta postesta non potest delgari)”는 관습에 근거해 직접민주주의를 연방차원에서 금하고 있다.

거의 모든 주(州)에서 어떠한 형식이라도 주민투표제도(州民投票制度)를 도입하고 있다. 또한 미국의 절반 가까운 주(州)가 헌법의 수정, 법률의 제정 및 폐쇄 등과 관련하여 의회를 경유하지 않고 직접 주민투표(州民投票)를 거치는 방식으로 발안에 의한 직접입법을 인정하고 있다는 특징이 있다.

나. 직접입법제도의 도입 경위

미국의 주민투표제도(州民投票制度)는 유럽 각국으로부터의 영향을 받은 것이 아니라 독자적으로 발달하여 온 것이다. 미국에서 국민투표는 고대 게르만의 '민회'에 해당하는 뉴 잉글랜드의 타운 미팅의 연장선 상에서 1640년에 매사추세츠 베이 식민지에서 시행되었다고 한다. 미지의 세계로 이주하여 루소의 자연상태와 같은 생활을 하는 이민자들도 교량을 건설하고 공무원을 선임하는 등 공동의 사무를 의결하기 위하여 도시 또는 마을의 시민 모두가 집회를 여는 것은 자연스러운 일이었다. 1776년의 독립선언 후 1780년에 매사추세츠 주에서 주(州)헌법이 국민투표에 의한 승인을 거쳐 제정된 것을 비롯하여 1800년대에 들어서면서 각주의 헌법 제정 또는 개정 시 국민투표를 이용하는 관행이 확립되었다.

또한 19세기 말부터 20세기 초까지의 시기에 대폭적인 '혁신주의운동'은 미국에서 정치 본연의 역할에 큰 변화를 가져왔다.

'혁신주의운동'은 대기업에 의한 경제독점과 정당과의 유착에 의하여 기존의 정당을 매개로 한 의회제가 부패해 버린 것에 대한 분노가 발단이 되었다. 19세기 말 산업혁명으로 미국사회가 농업을 바탕으로 한 1차 산업국가에서 제조업을 근간으로 하는 2차 산업국가로 전환하면서 주 의회는 정치권력의 부패와 타락의 온상으로 전락하는 사례가 늘어났다.⁸⁶⁾ 혁신주의운동의 과정에서 혁신파는 구시대 정치인과 재계의 영향력을 감소시키기 위하여 정부를 개혁할 것을 제안하였다. 혁신파는 이 운동으로 여성에 대한 참정권 부여(미국수정헌법 제19조), 연방 상원의원 선출에 대하여 주(州)의회에 의한 간접선거로부터 국민에 의한 직접선거로 개정(미국수정헌법 제17조), 예비선거제도의 확립, 주민투표에 의한 직접입법제도의 도입, 공무원에 대한 소환제도의 도입 등을 실현시켰다.

이는 연방의회 구성원은 자신이 소속된 주나 지역의 이익으로부터 비교적 자유롭게 연방전체의 이익을 대변해야 한다는 통치이념에 기반을 둔 것이다. 이옥연, “미국 주(state)의 직접민주주의 운영사례,” 『국회도서관보』 제47권 제7호, (국회도서관, 2008), p. 51.

86) 이에 관하여 자세한 논의는 John Haskell, *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, (Boulder: Westview Press, 2001).

다. 주민투표제도의 개요

미국의 여러 주(州)에서 도입된 주민투표제도(州民投票制度)는 다음과 같이 구분할 수 있다. 그러나 이러한 제도가 모든 주(州)에서 채택되는 것은 아니다.

< 표 14 > 미국 주민투표제도의 개요

직접발안		일정 수 이상의 유권자의 서명에 의하여 발안되어 의회의 심의에 회부되지 않고 직접 주민투표(州民投票)에 회부하는 것
간접발안		일정 수 이상의 유권자의 서명에 의하여 발안되어 의회의 심의에 회부되는 것 일정 기간을 경과하여도 의회가 해당 발안을 의결하지 않은 경우 또는 의회가 해당 발안과 다른 의결을 하는 경우에는 당초 안을 직접 주민투표에 부칠 수 있음
임의적 주민투표	시민청원	일정 수 이상의 유권자의 서명에 의하여 발안되어 의회가 제정한 법률의 효력정지를 구하는 것
	의회제안	의회의 재량에 따라 발안되어 주민투표에 의하여 판단을 구하는 것
의무적 주민투표		주(州)헌법의 규정에 따라 주민투표에 의하여 판단을 구하는 것으로 헌법개정, 공채발행, 초과과세, 경계변경 등의 경우에 대하여 행하는 것을 규정하는 수가 많음
소환		일정 수 이상의 유권자 서명에 따라 발안되어 선거에서 선출된 공무원의 해직에 대하여 주민투표에 회부하는 것

라. 직접입법제도의 운용 실태

미국에서는 1978년 캘리포니아 주에서 ‘납세자의 반란’이라고 불리는 제안 제13호(Proposition 13)가 채택된 것을 계기로 발안에 의한 입법과 헌법개정이 급증하게 되었다. 발안에 의한 직접입법제도는 미국의 거의 절반에 해당하는 주에서 도입되었으며, 그 중 헌법개정도 가능하게 하는 수가 대부분이다.

발안에 의한 헌법개정에 대하여 캘리포니아 주를 예로 들면, 주의회에 의한 헌법개정은 양원의 각 3분의 2 이상의 특별 다수에 의한 찬성을 거친 후 주민투표에 부쳐서 과반수의 찬성을 필요로 하는 ‘경성헌법’의 절차인 반면, 발안에 의한 경우는 이전 주지사 선거에서 전체투표자의 8%에 해당하는 인원의 서명이 모이면 헌법개정의 발안이 이루어진다. 또한 주민투표의 과반수의 찬성을 얻을 수 있으면 헌법개정이 확정된다.

< 표 15 > 캘리포니아 주의 발안제도(주 헌법 제2조)

발안을 위한 유권자 서명 수		투표기일	확정에 필요한 득표 수	확정된 경우의 발효기일
헌법개정	전회의 주지사선거에 서의 전체투표자의 8%에 상당하는 수	발안의 수리 후, 131일 이상을 경과한 후에 시 행된 총선거 또는 특별 투표일	투표의 과반수	안건에서 특별히 정하지 않은 한, 투표일의 다음날 에 발효
법률의 제정개폐	전회의 주지사선거에 서의 전체투표자의 5%에 상당하는 수			

따라서 헌법개정의 절차가 발안에 의한 경우는 완전한 연성헌법으로 된다는 지적이 있다. 또한, 1980년대 이후 급증한 발안 중에는 불법이민에 대한 사회보장서비스의 정지(1994년 캘리포니아)와 적극적 평등실현조치(affirmative action)의 폐지(1996년 캘리포니아)와 같이 의회에서는 다루어지지 않는 보수적인 주제를 정치일정에 올려서 주민투표에 부치는 사례가 나타나고 있다.

이러한 배경에는 ‘발안산업’, 즉 청원서명수집회사의 존재가 있다. 발안의 성립을 위해서는 일정 수 이상의 유권자의 서명이 필요하지만, 이를 위해 자원봉사운동원이 거리에서 서명을 호소하여 발안의 의의를 설득하여 서명을 받는다는 것이다. 그러나 현재에는 청원서명수집회사가 풍부한 자금을 가진 단체로부터 서명 1건당 얼마라는 형태로 위탁을 받아 발안내용의 설명 없이 단기간에 효율적으로 서명을 수집하는 방법이 일반화하고 있다. 그 결과 이러한 유급운동원에 의한 서명이 발안의 중심을 점하는 것은 풍부한 정치자금을 가지는 단체에 의하여 거기서의 논의가 많이 규정되는 것을 의미하고, 이로 인하여 오늘날 발안을 주도하는 것은 예컨대 미국총기협회나 담배산업 등이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 필요한 서명을 얻는다는 것은 결과적으로 자신의 발안이 폭넓게 지지를 받고 있다는 인상을 사회전반에 대하여 준다는 지적도 있다.

이와 함께 비밀투표에 의하여 다수결에 따라 발안이 성립하는 결과 다원적인 가치관이 공존할 필요가 있는 정치체에서 다수자의 정제되지 않은 감정표시를 허용하여 소수자를 보호하지 못한다는 지적도 있다. 즉, 의회에 의한 심의에서는 의원은 의논 및 결정 시 공개적으로 자신의 태도를 보이고, 그것에 대하여 일반대중에게 설명하도록 강요받기 때문에 무관심한 태도를 취하거나 또는 노골적으로 특정집단에 유리한 설명을 하는 것은 허용되지 않는 정치역학이 작동한다. 이에 대하여 비밀투표에서 투표자는 자신의 선택에 대하여 누구에게도 책임을 지지 아니하고 이유를 설명할 필요도 없기 때문에 중요한 정치문제에서도 자신과는 다른 의견에 귀를 기울이지 않고 다른 결단을 할 수 있다는 것이다.

마. 직접민주제 운영 사례

캘리포니아에서는 1911년 제도 도입 후 2017년 10월 현재까지 106년 동안 총 163번의 주민소환시도가 있었는데, 이 중 9건의 소환투표가 실시되어 5명이 소환되었다. 주요 소환대상은 주지사(48회), 주 하원의원(50회), 주 대법원판사(27회), 주 하원의원(28회) 등이었으며 이 중 소환된 이들은 주지사(1회, 2003년), 주 상원의원(2회, 1913년·1914년), 주 하원의원(2회, 1994년·1995년)이었다.⁸⁷⁾

캘리포니아 주지사에 대한 소환은 2003년 그레이 데이비스(Grey Davis)에 대한 소환으로 그 이유는 캘리포니아의 전력위기, 엄청난 재정적자와 재선된 직후 발표한 자동차세 인상 등 재정상황 악화, 자신의 선거자금을 자신의 경선자에 대한 네가티브 정치광고에 사용한 점 등이었다.⁸⁸⁾ 2003년 10월 7일 데이비스 주지사에 대한 소환투표 결과 소환에 찬성하는 투표자가 55.4%로 소환이 이루어졌고 차기 주지사로 아놀드 슈왈츠제네거(Arnold Schwarzenegger)가 당선되었다. 캘리포니아 상원의원에 대한 소환으로는 1914년 에딘 그랜트(Edwin E. Grant)의 사례를 들 수 있는데 그 이유는 결혼 허가를 받은 후 최소한 5일 안에는 결혼식을 금하는 법안에 반대하는 투표를 하였으며, 교과서의 발행에 캘리포니아주 출신 저자와 출판자에게 우선권을 주는 조치에도 반대하였다는 것이다. 결국 16,090명이 서명하고 4,141명이 그랜트 의원의 해임에 반대하였지만, 4,672명이 찬성하여 소환되었다.

한편, 캘리포니아 주민투표와 관련하여서는 동성결혼 문제를 둘러싼 논쟁과정을 살펴볼 수 있다. 캘리포니아는 2000년 주민투표를 거쳐 동성결혼을 금지하는 제22번 주민발의안(Proposition 22)을 통과시켰다. 61.4%라는 높은 찬성률을 보인 이 헌법개정안에 따라 캘리포니아에서는 이후 8년 동안 동성결혼이 불가능해졌다. 그러나 2008년 5월 15일 캘리포니아주 대법원은 4대 3의 투표결과로 제22번 주민발의안을 폐기하고 동성결혼을 인정하는 결정을 내린다. 하지만 같은 해 11월 다시금 결혼을 남성과 여성의 결합으로 정의하는 제8번 발의안(Proposition 8)이 주민투표에 붙여서 52.24%의 찬성률로 통과되었다. 제8번 발의안이 통과되어 주헌법이 개정되자 동성결혼을 찬성하는 측들은 즉각 소송을 제기하여 이 발의안의 폐기를 시도하였으나, 2009년 5월 5일 캘리포니아 대법원은 6대 1의 투표로 제8번 발의안의 정당성을 인정하는 판결을 내려 동성결혼을 불허하는 쪽으로 일단락되었다.⁸⁹⁾

87) <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/recall-history-california-1913-present>> (2017.10.28. 최종방문).

88) 박원석, “대의민주주의와 주민소환제도 연구 : 한국의 주민소환 추진사례를 중심으로,” 한양대학교 대학원 박사학위논문, (2016), pp. 210-213.

89) 이상신, “직접민주주의와 소수자 차별: 2004년 미국 대선과 미국의 동성결혼금지법 주민투표를 중심으로,” 『한국정치연구』 제18집 제2호, (서울대학교 한국정치연구소, 2009), p. 205.

3. 프랑스

가. 제5공화국 헌법 이전의 국민투표

프랑스 인권선언(Declaration des droits de l'Homme et du citoyen) 제6조는 법제정에 시민이 참가할 권리를 규정하고 있다.

< 표 16 > 프랑스 인권선언 제6조 : 시민의 참가할 권리 규정

프랑스 인권선언

제6조 법은 일반 의지의 표현이다. 모든 시민은 직접 또는 대표자를 통하여 법의 제정에 참여할 권리를 가진다. 법이 보호하는 것이든 금지하는 것이든, 모든 경우에 똑 같다. 모든 시민은 법 앞에 평등하며, 그들의 품성이나 능력을 제외하고는 아무런 차별 없이 능력에 따라 직업을 택하고, 공직을 맡고, 모든 지위를 얻을 수 있는 동등한 자격이 있다.

1791년 프랑스 헌법이 순수대표제의 입장을 채택하였기 때문에 인권선언 규정은 구체화되지 않았지만, 1792년 국민공회는 “인민이 승인하는 헌법 외의 헌법은 있을 수 없다”라고 선언한 점에서 1793년 헌법(공화력 1년 헌법)의 제정 시에 국민투표가 실시되었다. 1793년 투표를 포함하여 현재까지 20여 차례의 국민투표가 실시되었지만 그 대부분은 헌법의 제정 또는 개정과 관련한 것이었다.

나. 플레비시트(plebiscite)

프랑스에서는 나폴레옹 보나파르트(Napoléon Bonaparte, 1769~1821)에 의한 제1 제정시대(1804~1815)와 루이 나폴레옹(Charles Louis Napoléon Bonaparte, 1808~1873)에 의한 제 2제정시대(1852~1870)에 황제가 국민투표를 통해 형식적으로는 국민에 직접 의존하면서 강권을 발동하는 형태의 통치(bonapartism)가 행해진 경험으로부터 권력자와 그 통치를 정당화하기 위한 인기투표 내지 신임투표를 ‘플레비시트’(plebiscite)라는 용어로 일반 국민투표(referendum)와 구분하여 사용하고 있다.⁹⁰⁾ 플

90) 국민투표를 의미하는 referendum은 헌법이나 법률 등의 제정과 폐지에 대한 국민적 결단을 의미하므로 원칙적으로 입법적 국민투표이다. 앞서 살펴본 미국과 스위스의 국민투표가 법률적 국민투표임에 대하여 프랑스에서의 플레비시트는 비록 법률을 그 대상으로 하는 경우일지라도 어떠한 사항이나 사람에 대한 국민적 상의(相議)를 의미하는 국민투표를 말한다. 자세한 내용에 대하여는 한태연, “미국에 있어서의 직접민주제의 현황,” 『미국헌법연구』 제10권, (미국헌법학회, 1999), pp. 40-41.

레비시트와 통상의 국민투표를 구분하는 지표는 제3공화국 이래(1971~) 다양한 논의가 이어지고 있다.

< 표 17 > 플레비시트의 지표

구 분	플레비시트 판단의 지표
목적·기능	<ul style="list-style-type: none"> · 한 사람의 인간에 대한 신뢰의 표명과 이 사람의 행위에 대한 승인이라는 이중의 결정(신뢰의 대상은 반드시 한 개인에 한정되는 것은 아니라는 의견도 있음) · 특정 개인에게 권력을 가지는 지위를 부여하거나 쿠데타 등에 의해 이미 수행된 행위를 유효로 인정할 것을 요구 · 주권을 한 사람에게 위임하여 이 인물에게 헌법의 제정을 위탁하는 행위
안건이 의회의 의결을 거친 것인지의 여부	<ul style="list-style-type: none"> · 한 사람 또는 제한된 하나의 집단으로부터 발의된 법안을 대상으로 그 법안을 선출된 의회에 의한 공개토론에 부치는 것이 아니라, 오히려 일반적으로 교묘한 조건 하에서 직접 인민에게 공개토론에 부치는 결과 이를 거부하는 것이 매우 어려운 국민투표
대상	<ul style="list-style-type: none"> · 외관상 명확한 하나의 질문에 대하여 조직화된 국민투표지만, 사실상 절대적인 권력을 요구하는 한 사람에 대하여 조직화된 국민투표
비합법성	<ul style="list-style-type: none"> · 보통 국민투표에 부칠 수 없었던 것을 쿠데타를 통하여 비합법적으로 제정된 헌법을 대상으로 해야만 함 · 법적 근거가 없는 국민투표, 즉 헌법의 규정이 없이 행하여지는 국민투표
발안권의 소재	<ul style="list-style-type: none"> · 발안권의 소재가 의회가 아니라 수장에게 있어서 수장은 투표자 위에서 거의 저항하기 어려운 압력을 행사하는 일련의 심리적·법적 요소가 있음 · 인민의 발안에 의하지 않는 플레비시트는 제도의 목적에서 쉽게 벗어날 수 있음
자문의 양식	<ul style="list-style-type: none"> · 자문의 양식이 수정을 할 수없는 분할 불가능한 상태에서 인민에게 찬성 또는 반대 투표를 요구하는 것
인민의 정치의식	<ul style="list-style-type: none"> · 인민투표는 선거의 경우보다도 고도의 시민교육을 받은 인민을 요구함. 인민투표가 충분히 준비되지 않은 인민과 함께 실시되는 것은 위험함 · 수장이 일방적으로 플레비시트 절차를 강요하는 것이라고 생각하면 안됨. 사실 여러 민주주의제도가 기대에 미치지 않을 때 이 절차를 요구하는 것은 인민이어야 함

두 명의 보나파르트 시대에 이어 제1차 세계대전 후 독일 바이마르 공화국에서도 플레비시트가 등장하였다.

독일제국의 헌법인 바이마르 헌법 하에서 비례대표제에 의한 다당화가 초래한 불안정한 단기연립정권이 연속하게 된 것은 국민의 국회에 대한 불신을 증대시키는 결과가 되었다. 그러한 상황에서 의회제 민주주의를 포기한 것이 공법학자 칼 슈미트(Carl Schmitt, 1888~1985)이다.

칼 슈미트는 진정한 민주주의는 투표가 아니라 직접적인 여론의 지배이며, 이 경우 여론은 현대적인 방식의 갈채(Akklamation)라고 한다. 비밀투표에는 사적인 이해가 개입하지만, 공적인 장소에서의 갈채는 사적인 이해가 아니라 공적인 의사가 된다는 것이다. E 또한, 칼 슈미트는 독재주의적 방법은 인민의 갈채에 따라 지지될 뿐만 아니라 민주주의적 실질과 힘의 직접적 표현일 수 있다고 주장하여 의회의 역할은 끝났음을 선언하였다. 이러한 슈미트의 주장은 의회주의에 대한 불신을 증대시키면서 국민들 사이에 지지를 받게 되었다.

이러한 상황에서 정권을 장악한 것이 아돌프 히틀러(Adolf Hitler, 1889~1945)이다. 히틀러는 바이마르 헌법의 국민투표에 관한 규정 제73조를 이용하여 1933년에 국제연맹 및 군축회의에서의 탈퇴에 대하여, 1934년에 대통령 힌덴부르크의 사망 후에 자신이 재상 겸 대통령이 되는 것에 대하여, 그리고 1938년에 오스트리아의 독일 합병에 대하여 각각 플레비시트를 실시하였다.

현재 독일연방공화국기본법은 나치 시대에 대한 반성에서 기초·제정되었지만, 플레비시트의 반성에서 연방차원의 제29조 영역 재편성의 경우를 제외하고는 직접민주제의 채용에 대하여 부정적이다.

다. 드골 정부 시기 제5공화국 헌법에서의 국민투표

프랑스에서도 두 명의 보나파르트에 의한 통치를 거친 후인 제3공화국 헌법 하에서는 직접민주제를 부정하였지만, 이 시기의 공법학자 까레 드 말베르그(Carré de Malberg, 1861~1935)는 일반 의사의 진정한 제작자인 국민 자신이 법률제정행위에 참가하여야만 한다고 주장하였다.

제2차 세계대전 후에 제정된 제4공화국 헌법(1946~1958)에서 국민투표제도를 부활시켜 현재의 제5공화국 헌법에서도 일정한 조건에 해당하는 법률의 제정⁹¹⁾(제11조), 헌법개정(제89조)에 대하여 선택적 국민투표제도를 규정하고 있다.

91) 이 규정은 제5공화국 헌법제정시 국민투표가 국민들을 앞세워 의회에 대항하는 수단으로 이용될 것을 염려한 헌법자문위원회(Comité consultif constitutionnel)의 요구에 따라 도입된 것이다. Francis Hamon/Michel Troper, *Droit constitutionnel*, (L.G.D.j, 2012), pp. 569-570.

< 표 18 > 프랑스 헌법에서의 국민투표 규정

프랑스 헌법

제11조

대통령은 의회 회기 중의 정부의 제안 또는 관보에 게재된 양원의 합동 제안이 있는 경우에는 공권력의 조직에 관한 정부제출 법안, 국가의 경제, 사회, 환경정책 및 그에 기여하는 공공서비스 개혁에 관한 정부제출법안, 헌법에 위배되지는 않으나 제도의 운영에 영향을 주는 조약의 비준동의에 관한 정부제출 법안에 대하여 국민투표를 실시할 수 있다.

정부의 제안에 따라 국민투표가 실시되는 경우에 정부는 양원 앞에 국민투표를 선언하고 이에 대하여 토론한다.

첫째 문단에서의 주제들에 관한 국민투표는 선거인명부에 등록된 선거인 10분의 1의 지지를 받은 의회구성원 5분의 1의 발의로 실시될 수 있다. 이 발의는 의원 발의법안의 형식을 취하며, 공포된 지 1년 미만인 법률의 폐지를 목적으로 할 수 없다.

발의의 제출 요건과 헌법위원회가 앞 문단의 준수 여부를 심의하는 요건은 조직법으로 규정한다.

의원발의 법안이 조직법이 정한 기일 이내에 양원의 심의를 받지 못할 경우 대통령은 이를 국민투표에 회부한다.

의원발의 법안이 국민투표에서 가결되지 않은 경우에는 국민투표일로부터 2년이 경과하기 전까지는 동일한 안건에 관하여 새로운 국민투표 발의안이 제출될 수 없다.

국민투표에서 정부제출법안 또는 의원발의법안이 가결되는 경우에는 대통령은 투표결과 공포일로부터 15일 이내에 이를 법률로 공포한다.

제89조

대통령과 의회는 총리의 제안을 받아 헌법개정안을 발의할 권한을 가진다.

정부제출 또는 의원발의의 헌법개정안은 양원에서 제42조 셋째 문단에 정한 기간 내에 심의하여야 하고, 양원에서 동일한 내용으로 표결되어야 한다. 국민투표에서 승인되면 개정의 효력이 발생한다.

다만, 대통령이 정부제출 헌법개정안을 양원합동회의에 제출하기로 결정하는 경우에는 위 개정안은 국민투표에 회부되지 아니한다. 이 경우 개정안은 유효투표의 5분의 3 이상을 획득함으로써 가결된다. 하원의 의장단이 양원 합동회의의 의장단이 된다.

영토의 보전을 침해하는 개정절차는 개시되거나 계속될 수 없다.

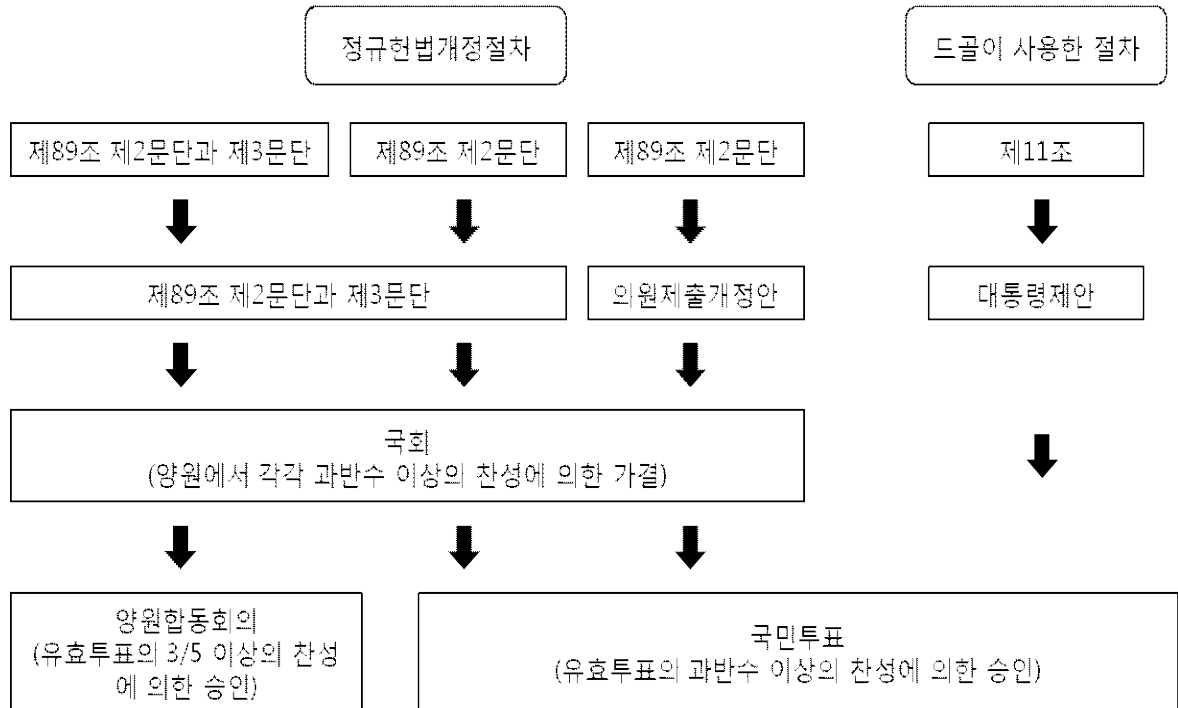
정부의 공화체제는 개정의 대상이 되지 아니한다.

제5공화국 헌법은 바이유 연설에서 표명된 드골의 주장이 상당한 정도로 반영된 것이지만, 대통령의 선출방식은 제4공화국 헌법이 국회의원만으로 구성된 선거인단을 국회의원·지방의원·해외영토의 의회의원·기초자치단체의 대표자까지 확대하였지만 간접선거로 시행하는 것에는 변함이 없었다.

1962년 드골은 대통령의 선출을 국민에 의한 직접선거로 고치는 헌법개정안을 제89조에 규정된 합법적인 절차에 의하지 않고, 일반법 제정에 관한 제11조의 규정을 원용하여

국민투표에 부쳐 그 승인을 직접 국민에게 구하였다.

< 그림 2 > 프랑스 제5공화국 헌법의 개정절차



라. 드골 정부 이후 제5공화국 헌법에서의 국민투표

드골 정부 이후에는 국민투표에서의 기권비율이 높아지고 국민투표 자체가 거의 시행되지 않아서 제11조의 규정 자체가 사문화되었다는 인식이 팽배하였다. 이후 미테랑 대통령(François Mitterrand, 1916~1996)은 1980년대 무렵부터 국민투표제도의 개혁에 착수하였고 1993년 다음과 같은 내용의 개혁안을 정리하였다.

< 표 19 > 미테랑 대통령에 의한 국민투표제 개혁안의 요점

1. 공적 자유의 기본적 보장을 국민투표의 대상에 포함함
2. 국민투표에 부의하는 법안에 대하여는 헌법원(憲法院)의 사전심사를 필요로 함
3. 대통령에 의한 제안 이외에 5분의 1 이상의 의원 서명에 따르는 국민발안에 의하여도 국민투표를 실시함

1995년 의회의 연간 상시회기제로의 이행 등을 주된 내용으로 하는 헌법개정이 이루어졌지만, 이하를 내용으로 하는 국민투표제도에 대하여의 개혁이 포함되게 되었다. 따라서 국민투표에 회부되는 대상이 확대되었고 의회에 의한 사전심사가 의무화되었다.⁹²⁾

< 표 20 > 1995년 헌법개정에 의한 국민투표제도 개정의 요점(프랑스)

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 제11조제1항에 규정하는 국민투표에 부의할 수 있는 안전에 '국가의 경제·사회정책 및 그와 관련된 공공서비스를 둘러싼 모든 개혁에 관한 법률안'을 포함함2. 새롭게 제2항으로서 정부제안에 의한 국민투표는 의회의 사전 심의를 필요로 하게 함 |
|---|

2000년 자크 시라크 대통령(Jacques Chirac, 1932~) 재임 중 대통령의 임기를 7년에서 5년으로 단축하는 개헌안이 제89조제2항에 규정된 절차에 따라 국민투표에 회부되었다. 드골 정부 이후의 헌법개정은 모두 제89조제3항에 규정된 절차에 따라 양원의 의결 후 다시 양원합동회의에 교부하는 방식으로 채택되었기 때문에 제89조제2항에 의한 헌법개정은 최초의 사례였다.

국민투표에 의한 개정절차가 선택된 이유는 대통령이 직접 선거에 의해 선출되었기 때문에 그 임기에 대해서도 국민이 결정해야 한다는 시라크 대통령의 뜻에 따른 것이다. 그러나 이 국민투표는 이 문제를 둘러싼 주요 정당 간의 대립이 없었고, 당시 국민의 관심사가 원유가격의 급등과 유로화의 하락에 있었던 것 등을 반영하여 불과 30% 투표율에 그쳐 기권이라는 국민투표제도의 문제점을 재차 부각시키는 결과가 되었다. 또한 지방분권개혁을 추진하기 위한 2003년의 헌법개정에 따라 지방자치단체 차원의 주민투표제도에 대하여도 헌법상의 규정이 정비되었다.

2008년 헌법개정에 따라 의회와 시민에 의한 발의제도가 도입되었는데 이 규정은 시민들이 직접 국민투표절차를 개시하는 것은 아니고, 헌법재판소와 조직법률이 정하는 조건에 따라 국민투표의 발의권은 의원 5분의 1(상원 또는 하원의원 184명)의 찬성과 등록유권자의 10분의 1(약 4백4십만의 유권자)의 서명을 획득해야 하는 의원발의법률안의 형식이어야 한다.⁹³⁾ 의원과 시민들의 발의에 의한 국민투표는 양원이 조직법률이 정하는 기간 내에 의원발의법률안을 심사하지 않는 경우에만 가능하다.

92) 미테랑 대통령의 개혁안에 있던 헌법원에 의한 사전심사 및 국민발안제도의 도입도 제안되었지만 부결되었다.

93) Francis Hamon/Michel Troper(2012), p. 571; 2008년 헌법개정으로 새로이 도입된 이 조항은 국정운영의 중심을 대중적 선동가에게 넘겨줄 우려가 있다는 비판이 있다. 왜냐하면 제출조건이 어려울뿐만 아니라 의원들은 제안을 취소하기 위해 해당 법률안의 자신들의 의사일정에 등록하여 국민투표를 회피할 수 있기 때문이다.

4. 독일

가. 독일기본법에서의 직접민주제

독일기본법 제20조제2항제2문은 “국가권력은 국민에 의하여 선거와 투표에서 입법, 행정 및 사법의 특별기관을 통하여 행사된다”고 규정하고 있다. 여기서 말하는 선거는 제38조와 제39조에서 규정되어 입법기관(제40조 이하, 제50조 이하), 입법과정(제76조 이하), 연방정부(제62조), 재판기관(제92조) 등의 규정과 함께 독일기본법은 원칙적으로 대표민주제를 채용하고 있다. 다만 일부 연방영역의 재편성의 경우에 한하여 ‘주민표결’ 등의 형태로 투표가 이루어지고 있다.(독일기본법 제29조, 제118조, 제118a조) 제118조는 현재의 바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주가 형성되면서 그 의미를 상실하였다. 따라서 실질적으로는 연방영역의 재편성에 관하여 상세히 규정한 제29조와 그 예외 규정으로서 베를린(Berlin) 주와 브란덴부르크(Brandenburg) 주의 재편성을 규정한 제118조⁹⁴⁾가 국민의 직접적인 의사표시를 인정하고 있을 뿐이다. 이러한 점을 보면 독일기본법에서의 직접민주주의는 모두 연방영역의 재편성에 관한 것으로 입법과정에서 국민의 직접적인 참여는 거의 인정되지 않는 것으로 이해할 수 있다.

< 표 21 > 독일기본법에서의 주민표결·주민투표 규정

<p>독일기본법</p> <p>제29조</p> <p>(1) 연방영역은 주가 규모와 능력에 따라 주에 부과된 과제를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장하기 위하여 새로 편성될 수 있다. 이때 향토적 연대감, 역사적·문화적 관계, 경제적 합목적성과 지역개발계획 및 주 계획의 필요성을 고려하여야 한다.</p> <p>(2) 연방영역의 재편성을 위한 조치는 주민표결로 확인을 요하는 연방법률로 공포된다. 관련 주의 의견을 들어야 한다.</p> <p>(3) 주민표결은 그 영역 또는 그 영역의 일부로부터 새로운 주 또는 새로운 경계를 가진 주가 형성될 주(해당 주)에서 실시된다. 해당 주가 기존의 형태로 존립할 것인지 또는 새로운 주 또는 새로운 경계를 가진 주로 형성될 것인지에 관하여 투표가 행하여져야 한다. 장래의 영역에서 그리고 주 소속이 동일한 의미에서 변경될 해당 주의 전체 영역이나 영역의 일부에서 각각 다수가 변경에 동의하면, 새로운 주 또는 새로운 경계를 가진 주를 형성하는 주민표결이 효력을 발생한다. 해당 주의 한 주에서도 다수가 변경을 반대하면, 주민표결은 효력을 발생하지 아니한다. 그러나 이 반대는 그 소속이 해당 주로 변경될 영역의 일부에서 3분의 2의 다수가 변경에 찬성하면, 해당 주의 전체 영역에서 3분의 2의 다수가 변경을 반대하지 않는 한 영향을 미치지 않는다.</p> <p>(4) 서로 관련은 있으나 경계가 나뉘어져 다수의 주에 걸쳐 위치하고 주민이 100만 명 이상인 주지역과 경제구역에서 그 지역의 연방의회 선거권자의 10분의 1이 주민청원으로 이 지역을 단일한 주 소속</p>

94) 이 규정에 따라 1996년5월5일일에 두 란트(Land)의 합병에 관한 주민투표가 실시되었지만 브란덴부르크에서 과반수를 얻지 못하여 재편에 이르지 못하였다.

으로 하도록 요구하면, 연방법률로 2년 이내에 주 소속이 제2항에 따라 변경될지 결정하거나 또는 그 해당 주에서 주민투표를 실시할 것을 결정하여야 한다.

(5) 주민투표는 그 법률에서 제안하는 주의 소속의 변경에 찬성하는가 여부를 확인하는 목적을 가진다. 법률은 상이하지만 두 개를 넘지 않는 제안을 주민투표에 제시할 수 있다. 다수가 제안된 주 소속의 변경에 찬성하면, 연방법률을 통하여 2년 이내에 제2항에 따라 주 소속이 변경될지 결정하여야 한다. 주민투표에 제시된 제안이 제3항제3문 및 제4문의 기준에 따라 찬성을 얻으면, 주민투표결에 의한 확인을 더 이상 요하지 않는 제안된 주의 형성을 위한 연방법률이 주민투표 실시 후 2년 이내에 제정되어야 한다.

(6) 주민투표결과 주민투표에 있어서의 다수라 함은 적어도 연방의회 선거권자의 4분의 1을 포함하는 투표수의 다수를 말한다. 그 외에도 주민투표결, 주민청원 및 주민투표에 관한 자세한 사항은 연방법률로 정한다. 이 법률은 주민청원은 5년의 기간 이내에는 반복될 수 없다고 규정할 수 있다.

(7) 주의 구성영역의 그 외의 변경은 주의 소속이 변경되어야 할 영역의 주민이 5만 명 이하인 경우에는 관련 주의 조약 또는 연방참사원이 동의한 연방법률로 시행될 수 있다. 자세한 사항은 연방참사원의 동의와 연방의회 의원 과반수의 동의를 요하는 연방법률로 정한다. 그 법률은 해당 기초 지방자치단체와 군의 의견을 들어야 한다.

(8) 주는 각각 그 주에 속하는 영역 또는 부분 영역에 대한 재편성을 제2항에서 제7항까지의 규정과는 달리 조약으로 규율할 수 있다. 이때 해당 기초 지방자치단체와 군의 의견을 들어야 한다. 조약은 관계된 모든 주에서 주민투표결에 의한 확인을 요한다. 조약이 주의 부분영역에 관련되면 주민투표결에 의한 확인은 이 부분영역에 한정될 수 있다. 제5문 후단은 적용되지 아니한다. 주민투표결에서는 그 표가 적어도 연방의회 선거권자의 4분의 1을 포함하는 투표 수의 다수로 결정한다. 자세한 사항은 연방법률로 정한다. 조약은 연방의회의 동의를 요한다.

제118조

바덴, 뷔르템베르크-바덴 및 뷔르템베르크-호헨츨레른 주를 포괄하는 지역의 재편성은 제29조의 규정과는 달리 관계 주의 협정에 의하여 시행될 수 있다. 협정이 성립되지 않는 경우에 재편성은 주민투표를 규정하여야 하는 연방법률로 정한다.

제118a조

베를린과 브란덴부르크 주를 포괄하는 지역의 재편성은 제29조의 규정과는 달리 주의 선거권자의 참가하에 양 주의 협정에 의하여 시행될 수 있다.

나. 독일에서 직접민주제와 관련한 학설

독일 공법학자의 대체적인 입장은 연방의회 선거와 독일 기본법 제29조, 제118조 등에 규정되어 있는 예외적인 사항을 제외하고 연방정부차원에서의 국민의 직접적인 의사표시는 예정되어 있지 않지만, 새로운 플레비스트적 요소를 도입하는 것도 인정하지 않는다. 만일 도입하더라도 단순히 법률에 의해서가 아니라 헌법개정의 방법에 따라야만 한다는 해석은 오늘날 광범위한 지지를 받고 있다.⁹⁵⁾ 이러한 지배적인 학설은 플레비스트를 규

95) I. Ebsen, *Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem*, (AöR, 1985), S. 4f.; P. Krause, "Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie," in

정하는 헌법규정이 존재하지 않는다는 점과 투표 당시 발생한 사건이나 감정적인 것에 좌우되기 쉬운 위험이 있다는 점, 또는 기본법 제정시에 의회평의회(Parlamentarischer Rat)의 플레비스트적 제도들에 대한 부정적인 인식 등을 그 근거로 한다. 의회평의회에 대한 인식에 관하여 당시 호이스(T. Heuß)는 그러한 플레비스트적인 제도는 “대중화의 시대, 터전을 빼앗긴 시대, 또는 광역국가적 민주제 하에서는 모든 선동가들에 대한 보상금”이라는 유명한 말을 남기기도 하였다.

또한 구속력을 가지지 않고 조언적인 국민의 앙케이트의 가부에 대하여는 의견이 나뉘어져 있지만, 지배적인 견해는 이 역시도 사실상 정치적 영향력이 크기 때문에 소극적으로 해석되고 있다.⁹⁶⁾

이는 독일기본법의 제38조제1항제1문의 강제위임금지조항 등과 함께 종합적으로 해석하면 독일기본법은 엄격한 간접민주제나 대표민주제를 채용하고 있어서 반플레비스트적(prononciert antiplebiszitär) 민주주의라는 것이다. 따라서 일부 규정되어 있는 직접민주제는 과거 50년의 경우와 마찬가지로 연방차원에서는 부수적인 역할밖에 수행하지 않게 되는 것이다.⁹⁷⁾

한편, 이러한 학설과 함께 현재는 플레비스트적 요소의 도입을 정책적 차원에서 요구될 뿐만 아니라 독일기본법에 의해 이미 허용된다고 주장하는 해석론자도 증가하고 있다.⁹⁸⁾ 이러한 해석은 대부분 정치학자들에 의한 것이지만 약간의 공법학자들도 이에 찬성하고 있다. 이러한 논거로 제시되는 것은 독일기본법 제20조제2항제2문의 조항이다. 이 조항은 “국가권력은 국민에 의하여 선거와 투표에서 입법, 행정 및 사법의 특별기관을 통하여 행사된다”고 규정하고 있는데, 여기서 투표(Abstimmungen)라는 단어에 플레비스트의 허용성을 포함하고 있다고 해석하는 것이다.⁹⁹⁾ 바이마르헌법 이래 헌법상의 용어법으로서 ‘투표’라는 개념에 정치문제에 대한 국민표결 또는 국민청원을 염두에 두는 것이 통례이고, 독일기본법의 제정자도 그것을 전제로 하였다는 점들을 그 근거로 하고 있다.¹⁰⁰⁾ 따라서 이미 독일기본법에서는 대표민주제의 보완으로 플레비스트적 제도를 도입하는 것이 ‘투표’라는 단어에 포섭되는 것이지, 독일기본법 제79조제3항과 저촉하는 문제가 발생

HdBStR Bd. II, (1987), S. 314.

96) 이에 대하여 의회나 정부에 어떠한 법적 구속력을 부여하지 않는 경우라면 국민 앙케이트를 단지 법률에 따라 도입하는 것도 가능하다는 견해도 있다. H. Dreier, in : ders.(Hrsg.), “Grundgesetz-Kommentar,” Bd. II, (1998), Art. 20(Demokratie), Rn. 201.

97) W. Thieme, *Demokratie – Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung*, (DÖV, 1998), S. 752.

98) E. Stein, *Staatsrecht*, 15 Aufl., Tübingen, 1995, S. 130; C. Pestalozza, *Der Populärvorbehalt*, Berlin u. a., 1981, S. 3ff.

99) A. Bleckmann, *Die Zulässigkeit des Volksentscheidens nach dem Grundgesetz*, (JZ, 1978), S. 217f.

100) T. Paterna, *Volksgesetzgebung*, (Frankfurt a. M., 1995), S. 46.

하지 않는다는 것이다.

다. 주 헌법에서의 플레비스트적 요소

독일기본법에서는 플레비스트적 여러 제도에 대하여 신중한 태도를 취하고 있는데 비하여, 주 헌법은 대체로 이에 대하여 긍정적이다. 현재에는 모든 주 헌법에서 내용의 차이는 있지만, 주민청원과 주민표결이 제도화되어 있으며 일부 주는 의회해산청원이 법률에 규정되어 있다. 그러나 여기서 유의해야 하는 것은 주 헌법의 직접민주제적 요소의 제도화는 각각의 주에 따라 다르기 때문에 동일하게 파악할 수 없다는 점이다. 따라서 실제의 정치상황 속에서 각각의 직접민주제적 요소가 어떤 역할을 하고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. 주에 있어서 실제의 관행에 대하여 큰 역할을 하고 있다고는 할 수 없어도¹⁰¹⁾ 바이에른 주의 운용을 보면 일정한 수준의 평가는 인정할 필요가 있다.¹⁰²⁾

그런데 지방자치단체 수준에서는 구서독에서 바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주만이 시민청원(Bürgerbegehren)과 시민표결(Bürgerentscheid)를 도모하고 있던 상황이었다. 그러나 1990년의 슈레스빅-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주에서 지방자치법 개정을 시작으로 하여 순식간에 거의 모든 지방자치단체에서 일정한 직접민주제적 요소가 도입되었다. 그 중 대표적인 것이 1995년 10월 시민주도의 형태로 지방자치단체 수준의 시민투표제도가 바이에른 주에서 성립하였다는 것이다. 바이에른 주의 시민투표제도는 그 실행과정에서의 특징, 즉 네가티브 리스트 작성이 가능하고 시간적으로도 위치적으로도 제한없이 서명을 모을 수 있으며 정족수 요건이 없다는 점에서 비교할 수 없을 정도의 직접민주제를 구체화하였다는 점¹⁰³⁾에서 우수하다고 볼 수 있다. 이러한 시민투표제도는 지방자치법의 발전에도 중요한 역할을 하게 되어 지방자치단체의 정치를 더욱 풍부하게 하는 수단이 되고 있다.

한편 특히 주목할 만한 사항은 시민투표제도와 함께 지금까지 바덴 뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주와 바이에른 주에만 존재하던 기초자치단체장의 직접선거가 거의 모든 주에 도입되었다는 점이다. 이는 거의 혁명적이라고 할 수 있으며, 이로써 각 기초자치단체의 장은 의회에 독립적인 강력한 지위를 획득하게 되었다.

독일 통일 후 구 동독에서 가입한 다섯 개의 주 헌법 제정이 과제가 되었다. 이 헌법들은 1992년에서 1993년 사이에 공포되었지만 예외 없이 상세한 직접민주제적 제도를 채

101) T. von Danwitz, *Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung*, (DÖV, 1992), S. 604.

102) O. Jung, *Direkte Demokratie*, (Zparl, 1995), S. 676f.

103) W. Schmitt Glaeser, *Grenzen des Plebiszits auf kommunaler Ebene*, (DÖV, 1998), S. 824.

택하였다. 각 주의 헌법제정과정에는 구체제를 타파하는 것으로 시민운동의 성과에 비추어 정치적 의사형성에 국민이 국민투표로 협력하는 것이 가능하여야만 한다는 의견의 일치가 있었던 것이다.¹⁰⁴⁾ 이러한 주 헌법이 옛 동독체제를 극복하고 평화적 혁명의 성과를 어떻게 계승한 것인지, 또는 독일헌법의 발전에 어떠한 기여를 하였는지는 추가적으로 살펴봐야 할 중요한 주제¹⁰⁵⁾이지만 그 당시 직접민주제의 도입을 둘러싼 문제의 핵심에 위치하였다는 것은 분명해 보인다.

가장 먼저 헌법을 시행한 작센(Sachsen) 주의 경우 주민입법제도를 두었다. 작센 주의 헌법제정과정에는 구 동독시대의 아픈 역사적 경험을 극복하여야 한다는 관점이 특히 두 가지의 주제에 관심을 가지고 있었는데, 그 중 하나가 주민입법제도이고, 다른 하나는 사회적 기본권이었다. 모든 헌법 초안에 주민입법제도가 도입되어 있었으며, 마지막으로 시행된 헌법에서는 주민발안(Volksantrag), 주민청원(Volksbegehren), 주민표결(Volksentscheid)이라는 3단계의 주민입법절차가 제70조 이하에 규정되었고, 이에 근거하여 「주민발안·주민청원·주민표결에 관한 법률」(Sächs, GVBl, 1994, S. 994.)과 그 시행령(Sächs, GVBl, 1994, S. 1357.)이 제정되었다.

작센 주에서는 4만명의 서명을 가지고 주민발안을 제기할 수 있다. 주민발안은 주 의회 의장에 의하여 형식적 요건과 내용의 합헌성이 심사되고 문제가 없으면 이유를 첨부한 법안으로서 주의회에서 심의된다. 이러한 주민발안이 주 의회에서 의결되지 않는다면, 발안자는 주민청원을 할 수 있다. 그리고 주민청원이 45만표(주민의 12%)의 지지를 얻으면 3개월에서 늦어도 6개월 이내에 주민표결이 실시된다. 이때 전체 투표수의 과반수를 획득하면 받아들여진다.

실제 작센 주에서의 운용상황을 보면 1996년 네 가지의 주민발안이 제기되었지만, 그 중 두 가지는 형식적 요건을 채우지 못하였고, 나머지 두 가지도 주민청원에 필요한 찬성의 지지를 유효기간 내에 얻지 못하여 모두 주민표결에 이르지 못하고 폐안된 바 있다.¹⁰⁶⁾ 작센 주에 한정되는 것은 아니지만 그동안 구 동독지역에서 이루어진 주민발안의 대상은 주로 사회적 기본권의 확충 등에 관한 사회정책적인 사항, 지방자치단체 개편에 관한 사항, 교육이나 환경문제에 관한 사항 등으로 분류할 수 있다. 작센 주의 주민입법 제도를 어떻게 평가하느냐에 대하여는 운용경험이 부족하다는 점에서 아직 명확하게 설명하기 어렵지만 정족수 설정의 기준 등에서 견해가 나뉘어지고 있다. 또한, 국가목표와

104) T. Würtenberger, "Repräsentative und Plebiszitäre Elemente in der Deutschen Verfassungsgeschichte," in : G. Rüter(Hrsg.), *Repräsentative oder Plebiszitäre Demokratie - eine Alternative?*, (Baden-Baden, 1996), S. 112.

105) 이에 관하여 자세한 논의는 K. Hesse, *Der Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung in Deutschland, Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, (1993), S. 10f.

106) V. Krieg, *Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen*, (ZfG, 1996), S. 321.

사회적 기본권의 확대에 관하여 1994년 4월 PDS(민주사회당) 주도의 주민발안이 행하여진 사례가 입증하는 것처럼 선거에 있어서 야당측의 선전목적의 한 수단이 되었던 점도 당초 의도되지 않았던 것으로 그 평가에 대하여 다양한 견해가 존재한다.

독일은 2006년 월드컵을 위해 신축 축구전용구장 건설비용을 누가 부담할 것인가에 대한 국민투표를 실시한 바 있고, 2018년 동계올림픽 유치 반대에 직면하자 동계올림픽 유치에 대한 찬반투표를 2011년 실시한 바 있다. 이와 같이 독일은 주 정부뿐만 아니라 지방자치에 있어서도 직접민주제적 제도가 상당히 발달되어 있다.

라. 독일에서의 직접민주제의 전망

앞서 살펴본 바와 같이 독일에서는 연방수준에서의 직접민주제의 도입은 공법학계를 중심으로 소극적이다. 그러나 그 중에서도 기존의 정치시스템에 대한 국민의 불만을 해소하기 위해 간접민주제의 골격 속에서 국민의 직접참여를 확대하려는 다양한 개혁방안이 검토되고 있다는 것은 주목할 만하다. 이와 함께 정당과 선거제도의 재검토 논의가 이어지고 있다. 최근에는 그 이상의 직접민주제의 도입을 주장하는 공법학자도 늘어나고 있는 추세이다. 해석론적으로 주목할 만한 것은 지금까지 강조되어 왔던 바이마르의 경험이라는 논거가 오늘날 지배적인 견해로 흔들림 없이 유지되고 있다는 것이다.

직접민주제적 요소를 헌법의 원리와 관련하여 어떻게 평가할지에 대하여는 여러 가지 경험과 학문적 역사를 가진 독일의 이론이 우리나라에도 참고할 만하다. 동시에 우리나라에서의 현재 대표민주제 시스템 전체를 조망하는 고찰, 예컨대 의회의 입법절차나 선거제도, 정당의 역할에 대한 재검토 등은 피할 수 없는 과제이다. 독일에서도 선거제도 등 다양한 관점에서 기존 시스템의 재검토가 시도되고 있는 것처럼 우리나라에서도 단순히 직접민주제의 시비를 검토할 것이 아니라 의회제 민주주의의 다각적인 개혁방안을 마련할 필요가 있는 것이다.

5. 일본

가. 일본헌법상 민주제의 형태

일본헌법은 전문에서 주권이 국민에게 있다는 것을 선언하여 국민주권의 원리를 밝혔다는 점에서 원래 국정은 국민의 엄숙한 신탁에 의한 것으로서 그 권위는 국민으로부터 유래하고 그 권력은 국민의 대표자가 행사하는 것으로 하고 있다. 또한, 일본헌법 제41조

에서 국회를 유일한 입법기관으로 하면서 동법 제43조에서 양의원은 전국민을 대표하는 선거로 뽑는 의원으로 조직할 것을 규정하고 있으므로 일본은 기본적으로 ‘대표민주주의’를 채택하고 있는 국가이다.

이에 대하여 일본헌법 제15조는 공무원의 임면권이 국민에게 있다는 점, 동법 제79조가 최고재판소 재판관에 대하여 국민심사를 할 수 있다는 점, 동법 제95조가 지방자치특별법은 주민투표의 승인을 거쳐야만 제정될 수 있다는 점, 그리고 동법 제96조가 헌법개정에는 국민투표에 의한 승인을 거쳐야 한다는 ‘직접민주주의’적 요소를 도입하고 있다는 점에서 일본은 대표민주주의를 기반으로 하여 직접민주주의의 기술을 부분적으로 채택하여 ‘준직접민주제’(準直接民主制)의 형태에 속하는 것으로 보는 견해¹⁰⁷⁾도 있다.

그러나 이에 대해서는 유럽국가 등의 헌법의 방식과 비교했을 때 입법에 관한 국민투표제도를 인정하지 않는 일본헌법을 준직접민주제로 보는 것이 타당한지에 대한 의문을 나타내는 견해¹⁰⁸⁾도 있다. 또한, ‘정당하게 선출된 국회의 대표자를 통하여 행동’한다는 문구가 직접민주주의의 절차를 배제하는 취지인지에 대하여는 직접민주제를 채택하지 않고 대표민주주의 원칙을 채용한 것이라는 견해¹⁰⁹⁾와 단지 헌법은 일본국민에 의해 만들어진 것임을 의미하며 대표민주주의 원칙을 채용한 것을 의미하는 것은 아니라는 견해가 나누어져 있다.

< 표 22 > 일본헌법에서의 국민투표 규정

<p>일본헌법</p> <p>제15조(공무원의 임명·파면권, 공무원의 본질, 보통선거 및 비밀투표의 보장) 공무원을 임명하고 파면하는 것은 국민의 고유한 권리이다.</p> <p>제79조(최고재판소의 재판관·국민심사·정년·보수) ② 최고재판소의 재판관 임명은 임명 후 최초로 실시되는 중의원 의원 총선거에서 국민심사에 회부하고, 10년이 경과한 후 최초로 실시되는 중의원 의원 총선거에서 다시 국민심사에 회부하며, 그 이후도 이와 마찬가지로 한다. ③ 제2항의 경우 투표자의 다수가 재판관의 파면에 찬성한 때에는 그 재판관은 파면된다.</p> <p>제95조(지방공공단체에 대한 특별법과 주민투표) 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 법률이 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 동의를 얻지 못하면 국회가 이를 제정할 수 없다.</p> <p>제96조(헌법개정절차·공포) 헌법의 개정은 국회가 각 원의 총 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 발의하고, 국민에게 제안하여 그 승인을 거쳐야 한다. 이러한 승인에는 특별 국민투표 또는 국회가 정하는 선거 시 행하여지는 투표에서 과반수의 찬성을 필요로 한다.</p>
--

107) 辻村みよ子, 『憲法』, (日本評論社, 2000), pp. 343-344.

108) 岡田信弘, “代表W民主制の構W造,” 『憲法の争点(第3版)』ジュリスト増刊』, (有斐閣, 1999), p. 20.

109) 宮澤俊義, 『全訂日本国憲法』, (日本評論社, 1978), p. 32.

나. 지방자치특별법에서의 주민투표

일본의 지방자치특별법은 특정한 지방공공단체에만 적용되는 법률이다. 일본헌법 제95조는 지방자치특별법의 제정이 국회의 의결을 거친 후 특별법이 적용되는 지방공공단체의 주민투표에서 과반수의 찬성을 얻어야만 하도록 규정하고 있다. 모든 지방자치단체에 일반적으로 적용되는 법률(예컨대, 지방자치법이나 지방재정법 등)과는 달리 특정 지방공공단체에만 적용되는 법률을 제정하는 것은 첫째로 그 지방공공단체만 특별히 취급한다는 점에서 다른 지방자치단체와 차별화하겠다는 것이고, 둘째로 그 특별법의 제정에 있어서는 그 지방공공단체의 주민을 포함한 전국민을 대표하는 국회에 의하여 제정된 것이지만, 그 동기 내지 과정에서 반드시 항상 그 지방공공단체의 주민의 의사를 반영하는 것이 오히려 좋지 않은 경우도 있고, 그에 따라 그 지방자치단체의 권능 또는 주민의 권리나 의무가 그들의 의사에 반하여 차별받을 수 있다는 우려도 있다. 이 두 가지 사항을 고려하여 주민에게 국회가 결정한 법률의 성과를 향유할 것인지를 결정짓도록 하는 것이 지방자치의 본래 취지에 부합한다는 것이다.¹¹⁰⁾

지방자치특별법의 제정에 관한 구체적인 절차는 일본 국회법과 지방자치법에 규정되어 있다.

< 표 23 > 일본의 국회법 및 지방자치법에서의 주민투표 규정

일본 국회법

제65조 국회의 의결을 요하는 의안에 대하여 최종의결이 있는 경우에는 그 원의 의장이, 중의원의 의결이 국회의 의결로 된 경우에는 중의원 의장이, 그 공포를 필요로 하는 것은 이를 내각을 경유하여 올리고, 기타의 것은 이를 내각에 송부한다.

제67조 하나의 지방공공단체에만 적용되는 특별법은 국회에서 최종 가결되는 경우는 따로 법률로 정하는 바에 따라 그 지방공공단체의 주민투표에 부쳐 과반수의 동의를 얻은 때 앞의 국회 의결이 확정되는 법률이 된다.

제102조의3 참의원의 긴급집회에서 안건이 가결된 경우에는 참의원 의장이, 그 공포를 필요로 하는 것은 이를 내각을 경유하여 올리고, 기타의 것은 이를 내각에 송부한다.

일본 지방자치법

제261조 하나의 보통지방공공단체에만 적용되는 특별법이 국회 또는 참의원의 긴급집회에서 의결되었을 때는 마지막으로 의결한 의원의 의장(중의원의 의결이 국회의 의결을 거친 경우에는 중의원 의장으로,

110) 佐藤功, 『憲法(下)』, (有斐閣, 1984), pp. 1239-1240.

참의원의 긴급집회에서 의결한 경우에는 참의원 의장으로 한다)은 해당 법률을 첨부하여 그 사실을 내 각총리대신에게 통지하여야 한다.

② 전항의 규정에 의한 통지가 있을 때는 내각총리대신은 즉시 해당 법률을 첨부하여 그 사실을 총무대신에 통보하고 총무대신은 그 통지를 받은 날로부터 5일 이내에 관계 보통지방공공단체의 장에게 그 사실을 통지하는 동시에 해당 법률 및 기타 관계서류를 이송하여야 한다.

③ 전항의 규정에 의한 통지가 있을 때는 관계 보통지방공공단체의 장은 그 날로부터 31일 이후 60일 이내에 선거관리위원회를 열어 해당 법률에 대한 찬반투표를 실시하도록 하여야 한다.

④ 전항의 투표결과가 판명된 때는 관계 보통지방공공단체장은 그 날로부터 5일 이내에 관계서류를 첨부하여 그 결과를 총무대신에 보고하고 총무대신은 즉시 그 취지를 내각총리대신에게 보고하여야 한다. 그 투표의 결과가 확정된 것을 알았을 때도 마찬가지로 한다.

⑤ 전항의 규정에 따라 제3항의 투표결과가 확정되었다는 보고가 있을 때는 내각총리대신은 즉시 해당 법률의 공포절차에 착수하고 중의원 의장 및 참의원 의장에게 통지하여야 한다.

제262조 시행령에 특별히 규정하는 것을 제외하고는 공직선거법 중 보통지방공공단체의 선거에 관한 규정은 전조 제3항의 규정에 의한 투표에 이를 준용한다.

② 전조 제3항의 규정에 의한 투표는 시행령이 정하는 바에 따라 보통지방공공단체의 선거 또는 제76조 제3항의 규정에 의한 해산투표, 또는 제80조제3항 및 제81조제2항에 따른 해직의 투표와 동시에 이를 수행할 수 있다.

지방자치특별법의 제정에 주민투표를 통하도록 한 배경에는 개별적인 법률(private act)을 제정하는 예가 적지 않은 미국에서 주의 법률에 의하여 제정된 지방자치단체에 대한 간섭이 이루어지는 것에 대하여 지방자치를 보호하기 위하여 주 헌법이 설치한 보장수단의 하나로서 해당 지방자치단체에의 주민투표가 자리매김하였다.¹¹¹⁾

다. 헌법개정에서의 국민투표

일본헌법 제96조는 일본헌법의 개정은 헌법개정안에 대한 각 의원의 총의원의 3분의 2 이상의 찬성을 얻은 후에 국회가 이를 국민에게 발의하여 국민투표의 과반수의 찬성을 얻어야 되는 것으로 규정하고 있다. 이 조항은 일본의 헌법개정절차는 국회가 발의한 국민투표에 의한 승인을 거쳐야 한다는 것으로 헌법이 국민주권에 기초한 것이라는 헌법의 기본적 성격을 보여주는 것이라는 견해가 있다. 이는 일본헌법이 국민주권에 기초한 정치기구로서 국민대표기관인 국회를 최고기관으로 하는 대의제·간접민주제를 정하고 있는 것이지만, 헌법개정에 관한 한 국회의 의결만으로 충분하지 않고 주권을 가진 국민이 직

111) 樋口陽一, 『憲法 I』(青林書院, 1998), pp. 363-364; 'private act'는 영미법의 개념으로 특정 지역에만 적용되는 법률(local act)과 특정 개인 또는 단체에게만 적용되는 법률(personal act)의 총칭을 말한다. 'local act'는 특정 지방자치단체에 특별한 권한을 부여하는 법률이나 어느 지역적인 일을 위해 특별한 기관을 설립하는 법률, 어느 지역의 교육·자선을 목적으로 하는 단체를 설립하는 법률 등을 말한다.

접적으로 의사를 표명하도록 하여 국민투표라는 직접민주제적인 제도를 도입하고 있다는 견해이다.¹¹²⁾

일본헌법의 제정 이후 이 조항의 해석을 둘러싸고 다양한 논의가 이루어지고 있다. 일본헌법이 채택한 민주제의 형태가 ‘준직접민주제’라는 입장에서는 준직접민주제의 메카니즘을 작동시키는 열쇠를 가져야 할 유권자단이 여전히 조직되지 않은 상태임을 의미하고, 주권을 가져야 할 일본국민은 지금까지 준직접민주제의 통치양식 아래 있음에도 불구하고 국정에 관한 직접적인 의사결정을 행할 기회를 전혀 가지지 못하였을 뿐만 아니라 그것을 할 수 있도록 조직화된 적도 없다고 하여 본래 헌법이 구상하고 있던 준직접민주제라는 민주적인 통치형태는 오히려 반대표민주제로 전환하고 있다는 견해¹¹³⁾도 있다. 이 견해는 개별 헌법규범의 규범성의 변용이라는 의미와는 별개로 여기서도 일종의 헌법변천이라고 볼 수 있는 것이라는 주장이다.

이에 대하여 일본헌법의 대표민주제를 유럽의 본래 의미의 준직접민주제로 보기는 어려운 입장이라는 견해는 헌법개정을 발의할 수 있는 것은 일본헌법상 국회만으로 정하고 있는 이상 국회가 신경쓰지 않으면 헌법상 국민투표를 실시할 수 없다는 견해가 있다. 이 입장은 국회가 마음만 먹으면, 즉 중의원과 참의원에서 총의원의 3분의가 찬성하는 개정안이 통과된다면 그보다 훨씬 쉬운 조건인 국민투표법도 통과될 수 있다는 것이다. 실제로 국회가 헌법개정에 정식으로 착수하지 않았던 것이며, 그렇다면 일본헌법의 조문상 언제까지 기다려도 국민투표를 실시할 기회가 오지 않는 것은 당연하다면서 국민투표법은 헌법변천과는 관계가 없다는 견해¹¹⁴⁾이다.

라. 최고재판소 재판관의 국민심사

일본헌법 제79조는 최고재판소 대법관은 임명후 처음 실시되는 중의원 의원총선거 시에 국민심사에 회부된 후 10년이 경과할 때마다 동일한 국민심사에 회부된다고 규정하여 투표자의 다수가 파면을 허용한 경우 그 재판관을 파면하도록 하고 있다. 그러나 현재까지 이 조항으로 최고재판소 재판관이 파면된 사례는 없다.

이 조항의 취지는 최고재판소의 장인 재판관은 내각의 지명에 따라 천황이 임명하고 기타 재판관은 내각이 임명한다는 것이며, 국민의 선출에 의한 것은 아니지만 임명 후에 국민이 그 임명을 심사하고 해임시킬 수 있도록 한 것이다. 이 제도는 사법권도 국민의 신탁에 의한 것이므로 재판관의 지위도 궁극적으로는 국민의 공무원 임면권에 근거한 것이다.¹¹⁵⁾ 최고재판소 재판관에 대한 국민심사의 구체적인 절차는 ‘최고재판소 재판관 국

112) 佐藤功(1984), p. 1251.

113) 大石眞, 『立憲民主制』(信山社, 1996), pp. 173-175.

114) 毛利透, 『民主政の規範理論』(經草書房, 2002), p. 282.

민심사법'(最高裁判所裁判官国民審査法)에서 정하고 있다.

< 표 24 > 최고재판소 재판관에 대한 국민심사

중의원 의원 총선거의 시행 공시	국민심사의 기일 확정
투표기일의 12일 이전까지	중앙선거관리회에 의한 관보 고시(제5조) - 심사의 기일 - 국민심사에 부의할 재판관의 성명(심사의 대상이 되는 재판관) ① 임명 후 최초로 중의원 의원 총선거를 맞이한 자 ② 전회의 국민심사로부터 10년을 경과한 자
투표기일의 2일 전까지	투표용지의 작성(제14조) - 심사의 대상이 되는 재판관의 투표용지에의 기재순서를 추첨으로 결정 - 투표용지에는 재판관의 성명을 기재하고 x 표시를 하는 곳을 둠
중의원 의원 총선거의 투표일	국민심사(제15조) - 파면을 허용하는 재판관에 대하여 x 표시를 기입 - 파면을 허용하지 않는 재판관에 대하여는 아무것도 기입하지 않음 개표 및 심사(제19조-제32조) - 무효표를 제외하고 집계 - 파면을 허용하는 표가 허용하지 않는 표보다 많고, 선거인명부에 등록된 자의 총수의 100분의 1 이상의 득표가 있는 재판관 → 파면
	중앙선거관리회에 의한 고지 및 통지(제33조) - 파면되는 재판관에게 그 사실을 고지하는 동시에 관보에 고시함 - 총무대신을 통하여 내각총리대신에게 국민심사의 결과를 통지함

마. 자문형 국민투표제와 국민발안제도의 도입

현행 일본헌법 하에서 헌법에 규정하지 않은 직접민주제적 절차를 도입할 수 있는지에 대하여 자문형 국민투표제도와 국민발안제도의 도입에 대한 논의들을 살펴볼 수 있다.

115) 佐藤功(1984), p. 1015.

우선 일본헌법 제41조는 국회를 국가의 유일한 입법기관으로 규정하고 있기 때문에 법률의 제정과 개폐에 관한 재가형 국민투표는 인정되지 않지만, 자문형 국민투표제도의 도입은 가능하다는 견해¹¹⁶⁾가 있다. 그러나 이러한 견해에 대하여 과연 일본헌법 제41조가 국회를 유일한 입법기관으로 규정하고 있는지를 중시하는 입장에서는 반론이 제기되고 있다. 즉, 일본헌법 제41조의 규정은 공공의 언론 활동에 최대한 자유를 보장한다는 적극적인 의미도 있다면서, 비록 자문의 형식이지만 찬성 또는 반대의 양자택일을 특정한 날짜에 하는 조건이 전체 유권자에게 부과되는 상황해서 논의의 가능성이 크게 제약되는 것은 분명하다는 것이다. 이러한 입장은 공공의 논의는 국회에서 토론을 최대한 설득력 있게 해야 한다면서, 국회의 입법권을 확보하기 위하여 외부에서 유권자 집단이 다수결로 일정한 의사를 나타내는 것은 신중을 기해야 한다는 것이다.¹¹⁷⁾

한편, 일본헌법 제73조와 제86조에서 예산, 제73조에서 조약 및 제87조에서 예비비의 지출에 관한 사후승인에 대하여 각각 발안권이 내각에 있음을 규정하고 있지만, 법률안과 헌법개정안에 대한 발안권의 소재에 대하여는 명문의 규정을 두고 있지 않기 때문에 필요한 법이 정비되는 경우 국민발안이 가능하다는 견해가 있다. 이는 일본헌법 제96조는 국회에 의한 헌법개정안의 국민에 대한 발의절차에 대하여는 규정하고 있지만, 그 전단계의 발안에 관하여는 규정하고 있지 않기 때문에 법률적인 정비를 통하여 헌법개정에 대한 국민발안도 가능하다는 입장이다. 또한, 일본헌법 제16조가 규정하는 청원권에 대하여 고전적인 국무청구권이라는 입장에서 벗어나 국가의사의 형성에 능동적으로 참여할 수 있는 권리로 보는 시도¹¹⁸⁾도 있다.

116) 辻村みよ子, 『憲法』(日本評論社, 2000), pp.388-389.

117) 毛利透, 『民主政の規範理論』(經草書房, 2002), p. 283.

118) 橋本公巨, 『日本{国憲法』(有斐閣,1980), p. 372.

V. 우리나라에서의 직접민주제 도입방안

미국과 스위스의 사례에서 살펴본 바와 같이 다양한 분야에서 성공적으로 수행되는 직접민주제도와 통일 후 독일에서의 국민발의제와 국민표결제는 우리나라에서의 직접민주제 도입방안을 고려할 때 참고할 만한 좋은 예라 할 것이다. 우리나라에서도 국민이 주권자로서 국가의사결정에 보다 적극적으로 참여하기 위해서는 국민발안, 국민소환과 같은 직접민주주의 제도 도입을 전향적으로 검토할 필요가 있다.

우리나라에서 직접민주제를 도입하기 위해서는 두 가지 기본에 충실하여야 한다.

첫째는 직접민주제는 주권재민을 구현하기 위한 것이라는 점이다. 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 국민이 주권을 행사하는 점을 명확히 인식하여야 한다. 특정한 정권이나 정당 또는 특정인을 위한 것이 아님을 알아야 한다.

둘째, 직접민주제는 오늘 날 대의정치가 국민의 정치적 의사를 제대로 반영하지 못하는 문제점을 보완하기 위한 것이라는 점이다. 직접민주제가 모든 정치시스템의 최후 수단도 아니며 대체 수단이나 방법이 아니라는 것을 인식하여야 한다.

본 연구는 이점을 명확히 하면서 우리의 대의제도를 보완할 수 있는 점과 직접민주제가 안고 있는 효율성, 책임성, 전문성, 상업화, 인기영합주의 등의 문제점을 최소화 할 수 있는 범위 내에서 국민의 직접참여를 증진시킬 수 있는 방안을 살펴보고자 한다.

1. 국민발안

국민발안제도는 국민이 직접 법률안 등을 발의할 수 있는 제도이다. 우리의 경우 현행 헌법에서는 채택하고 있지 않지만 다행스럽게도 그 효과성에 불구하고 지방자치 차원에서는 이미 조례 제정 및 개폐 청구가 가능하도록 되어 있다.

스위스의 예에서 살펴본 바와 같이 국민발안 제도는 중요한 법안의 제정·개정·폐지를 제안할 수 있기 때문에, 언론·출판의 자유에서 억압당하는 소수자들이 그들의 발안을 통해 스스로 법률에 의해 보호받을 수 있는 기회를 얻게 되고, 국회에 대하여 국민들이 직접 입법을 할 수도 있다.

현행 법제 하에서 국민의 정부에 대한 정치적 의사표시는 공직선거가 없는 때에는 정부에 청원하거나 국회의원 등을 통하여 입법 요청할 수밖에 없는 한계가 있다. 특히 국민의 요구가 있더라도 입법발의권을 가진 국회나 행정부가 제 기능을 못하는 경우에는 국민의 정치적 의사는 실현불가능하게 된다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 국민발안이

요구된다. 앞의 제3장에서 제기된 우리나라의 대의제민주주의와 관련한 정치현실의 타파와 함께 직접민주제 도입환경의 변화도 국민소환제 도입의 필요성을 증대시키고 있다.

현행의 헌법에서는 대의제도의 중추적 원리의 하나로 입법권은 국회라고 명문으로 규정(헌법 제40조)하고 있고 법률안의 제출권은 국회의원과 정부에 있다(헌법 제52조). 따라서 현행 헌법에서 국민이 직접 입법할 수 있느냐와 법률안을 제안할 수 있느냐에 관하여는 위헌 여부가 쟁점이 될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 헌법개정을 전제로 하는 국민발안제도 도입방안과 현행제도 하에서 헌법의 취지를 살리면서도 제한적으로나마 국민발안을 가능하게 하는 방안을 모색해 보고자 한다. 이와 관련하여 헌법개정안에 대한 국민 발의에 대하여는 후술하는 헌법개정관련 국민투표제도 부분에서 논의하고자 한다.

가. 헌법 개정을 통한 국민발안제도 도입

현행 대의제도를 보완하는 측면에서 국민발안제도를 헌법 개정을 통하여 채택할 필요가 있다. 다만, 이 경우에도 대의제도를 부정하지 않고 보완하는 정도의 범위 안에서 제도화가 요구된다. 우리 국민들도 국민발안제도에 대하여는 어느 정도 긍정적이다. 119)

헌법에서 제52조의 규정을 ‘국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있고, 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법률안을 발의할 수 있다’라고 규정하여 국민발안을 명문으로 헌법에 규정하면, 국회의 입법권을 훼손하지 않으면서도 대의제를 보완할 수 있는 방안이 될 수 있다.

또한, 국민발안권의 경우 법률안의 제·개정권을 명시하여 헌법에 명시적으로 규정하고 발안이 성립할 수 있는 정족수까지 명시하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 예컨대, 법률의 제·개정의 경우 국회의원선거권자 1000분의 30 이상의 찬성을 요건으로 하는 방안이다(아래 헌법개정을 통한 국민발안제도 도입안 중 제2안 참조). 동 요건으로 하면 2017년 기준으로 국회의원선거권자 1,274,392명 이상의 찬성이 있어야 한다.

이를 표로 정리하면 다음과 같다.

119) 최근 조사(2017. 7. 16 정세균 국회의장 발표)에 의하면 전체 조사대상자의 84.6%가 국민발안제도의 도입에 대하여 찬성한 것으로 나타나고 있다. 한국리서치, 개헌 관련 여론조사 교차분석표(<http://www.assembly.go.kr/assm/memact/chairman/chairman04/bodo/bodoList.do?CateGbn=3> 검색일 2017. 8. 2). p. 24 참조.

< 표 25 > 헌법개정을 통한 국민발안제도 도입안

	현행 헌법	개정 헌법안	비고
제40조	입법권은 국회에 속한다.	<좌동>	
제52조	국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.	<p>(제1안) 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있고, 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법률안을 발의할 수 있다.</p> <p>(제2안) ①국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다. ②모든 국민은 법률의 제정 및 개정안을 발의할 수 있다. 이 경우 국민 발의는 국회의원선거권자 1000분의 30 이상의 찬성이 있어야 한다.</p>	국민발안권 규정

헌법 위임에 따라 국민발안에 관한 법률(가칭)을 제정하여야 하는데, 여기서 규정해야 할 주요 사항을 정리하면 다음과 같다.

국민발안의 대상은 법률을 비롯하여 국민의 생활에 직·간접적으로 영향을 미치는 대통령령이나 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등의 규칙도 포함하도록 한다. 왜냐하면 대통령이나 각급 규칙들도 비록 법률에서 위임한 사항이나 이의 시행에 필요한 사항을 규정한다고는 하지만, 그 내용이 국민생활과 직결되기 때문이다.

국민발안은 국회와 정부에 할 수 있도록 하되, 국민발안 전 또는 후로 국회 내에 설치된 국민발안심의위원회(가칭)(전문가로 구성한다)에서 이를 검토하여 해당 기관에 보고하도록 하고 이에 따라 국회와 정부에서는 필요한 입법 등 조치를 하도록 하면 된다. 국민발안에 대한 검토와 심의가 필요한 이유는 헌법에 위반되는지 여부, 다른 법률과 충돌여부, 국민의 부담을 증가시키거나 국민의 자유와 권리, 재산에 대한 침해가 발생하는지 여부 등에 대하여 전문가들이 참여하여 검토함으로써 국민발안 내용의 충실도를 높이고 완성도 있는 수준 높은 발안이 되도록 함으로써 법률 등에 반영되도록 하기 위한 것이다. 한편, 이러한 심의는 국민발안활동을 하기 전에도 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 특히 국민발안 정족수 200만 명 이상이 하는 경우에는 반드시 필요적으로 사전에 심의를 거친 후 추진하도록 하여야 국민적 비용을 줄일 수 있을 것이다.

국민발안제에서 어느 정도 규모의 국민이 발안해야 하는지와 만일 국민발안이 필요하다고 심의위원회에서 의견을 내놓았는데, 이를 국회나 정부에서 제정법률안 또는 개정법

률안, 폐지법률안을 제출하지 아니하는 경우에 어떻게 할 것인가가 문제된다.

우선, 국민발안시 발안에 참여하는 국민의 수는 유권자 50만 명(아래의 표에 의하면 50만 명은 총유권자 기준으로 1.18% 정도에 해당된다)을 기준으로 하되, 유권자 200만 명 이상이 발안하는 경우에는 반드시 다른 특별한 사정이 없는 한 이를 입법에 반영하도록 하는 것이 바람직하다.¹²⁰⁾ 이 경우 5이상의 시도 분산요건을 함께 규정하여 다수 지역의 국민이 참여함으로써 발안의 정당성을 높일 필요가 있다.

< 표 26 > 최근 우리나라 인구 및 유권자의 수 현황

기준	인구	유권자수	인구/유권자 비
2017 제19대 대통령선거	51,716,959	42,479,710	82.0%
2016 제20대 국회의원선거	51,623,293	42,100,398	81.5%

출처 : 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)

국민발안이 성사된 이후 조치와 관련하여 국회와 정부에서는 가능한 범위 안에서 특별한 사정이 없는 한 반영하도록 하되, 반영하지 못할 사유가 있는 때에는 국무회의 또는 국회의 상임위원회회의, 대법원은 대법관전체회의, 헌법재판소는 재판관전체회의, 중앙선거관리위원회는 위원회의 등에서 이를 심의한 후 그 결과를 공개하도록 제도화할 필요가 있다.

국민발안이 국회 등에서 반영 안 되는 경우 이를 국민투표에 부치는 방안은 바람직하지 않다.¹²¹⁾ 왜냐하면 대의제도는 국민의 의사를 국회의원 등이 자기 책임 하에서 실현하는 정치원리이기 때문이며, 국민의 의사와 대의기관의 의사가 다른 경우에는 정치적 책임을 묻는 방법으로 이를 해결하여야 하지, 국민투표를 통하여 관철하도록 한다면, 대의 정치의 기본원리가 훼손되고 아울러 신임투표의 성격을 띠어 또 다른 문제가 야기되기 때문이다.

나. 현행 헌법 하에서의 국민발안제도 도입

현행 헌법 하에서의 국민발안제도의 도입은 한계가 있을 수밖에 없다고 판단된다. 왜냐

120) 이에 대하여 50만 명(국회헌법개정특위 자문위원회 안)은 너무 많아 청구를 어렵게 할 수 있으므로 이를 30만 명으로 하여야 한다는 견해도 있다. 안성호, “국민주권개헌 실현을 위한 국민발안/투표제의 논거와 설계,” 지방분권개헌국민대토론회 발제문, (2017), p. 37 참조.

121) 국민발안이 국회에서 부결되는 경우 국민투표에 붙이자는 견해도 있다. 이공주, “국민주권 실질화 방안으로서의 직접민주제에 관한 연구(국민발안, 국민소환, 국민투표를 중심으로),” 상지대학교대학원 박사학위논문, (2012), p. 237 참조.

면 입법권과 법률제출권은 헌법에서 규정하고 있고, 주민발안제도와 달리 법리적 근거가 불명확하기 때문이다.

현행 헌법제도 하에서의 국민 의사는 개개의 국회의원을 통하여, 또는 청원의 방법으로 국회와 정부에 요청하는 외에는 다른 방법이 없는데, 현행제도 하에서도 국민발안제도의 취지를 살리면서 제한적인 국민발안제도를 도입하기 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

따라서 국민발안이라는 용어를 사용하는 것보다는 지방자치에서와 같이 ‘법률제정 및 개폐 국민청구제도’라고 칭하는 것이 바람직하다.

이러한 법률 제정 등 국민청구제도는 관련 법률인 국회법을 개정하여 도입할 수 있다. 즉 국회법 제79조에는 의안의 발의 또는 제출에 관하여 규정하고 있는데 동 규정에다 국민이 청구한 법률 제정 등의 안을 포함하도록 하는 방법이다.

이 경우 청구권자의 자격과 수, 청구대상 법률, 청구방법, 공표 및 열람, 부의방법, 처리방법 등을 정하여야 하는데, 이를 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 27 > 법률의 제정 및 개폐 국민청구제도안(국회법 개정안)

	현행 국회법	개정 법률안
제 79 조 의 2 (법률 제정 등의 국민청구 및 심사)	<신설>	① 19세 이상의 국민은 국회의장에게 법률을 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다. ② 다음 각 호의 사항은 제1항에 따른 청구대상에서 제외한다. 1. 헌법에 위반되는 사항 2. 외교 및 국방 등 국가안위에 관련된 사항 ③ 국민이 제1항에 따라 법률을 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구하려면 청구인의 대표자를 선정하여 청구인명부에 적어야 하며, 청구인의 대표자는 국회입법조사처의 자문을 거쳐 법률의 제정안·개정안 및 폐지안(이하 국민청구안이라 한다)을 작성하여 제출하여야 한다. ④ 국회의장은 제1항에 따른 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 15일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 30일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다. ⑤ 국회의장은 제4항에 따라 열람이 끝난 날부터 60일 이내에 청구안을 해당 상임위원회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다. ⑥ 제1항에 따른 19세 이상의 국민 총수는 50만 명 이상으로 하되, 1개 시·도당 최소 5만 명 이상으로서 5 이상의 시·도에 분산되어야 한다. ⑦ 국민청구안에 대한 심사 및 의결 등에 대하여는 제79조의 의안에 준하여 처리하되, 반드시 국회의 본회의를 거쳐야 한다. ⑧ 법률의 제정·개정 및 폐지 청구에 관하여 국민서명 및 청구, 열람, 이의신청 등 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

위와 같이 조례 제정 및 개폐청구제도와 유사하게 국민의 법률 제정 및 개폐청구제도도 국회법과 국회규칙으로 제도화하여 현행 헌법제도에서 제한적이거나 도입하는 것이 바람직하다. 물론 법률 제정 및 개폐에 관한 국민청구법률(가칭)을 별도의 독립된 법률로 제정할 수도 있으나, 이왕에 국회법이 있으니 이에 포함시키는 것이 타당하다 하겠다.

동 도입방안은 조례 제정 청구제도와는 다르게 청구인수를 명문으로 정하였고, 반드시 국회의 본회의에서 논하도록 규정함으로써 국민의 정치적 의사를 존중하도록 하였으며, 국회입법조사처의 자문을 받도록 함으로써 사전에 법률제정 및 개폐안 작성에 전문가의 견해가 반영되도록 함이 특징적이다.

다. 국민발안제도 도입 효과

우리나라에 국민발안제도를 도입하면 다수의 국민이 요구하는 현안을 해결을 위한 법률안 등의 제정이나 개정, 폐기가 가능하다. 이것이 국민발안의 제도적 효과이다.

현실적으로 사회운동으로 전개되고 있는 최저임금제도, 세종시 행정수도 명문화, 의료분쟁조정, 탈원전 정책 등 국민생활과 직결된 사항이 국민발안의 대상이 될 수 있을 것이다.¹²²⁾

국민발안이 제도화되면, 국회나 정부에 큰 압박이 될 수 있다. 정부의 입법정책이나 많은 예산이 소요되는 정부계획이 국민의 의사에 반하여 추진하기는 쉽지 않다. ‘4대강 사업’ 같이 밀어붙이기식 정책 추진은 이제 한계에 도달하게 된다. 따라서 국회는 국회대로 입법 활동에 적극적으로 나설 가능성이 높아지고, 행정부 등은 정책추진의 정당성을 국민의 의사에서 찾게 될 가능성이 높아진다.

2. 국민소환

국민소환제도는 국민이 공직자에게 책임을 묻는 제도이다. 선출직 공직자 등은 민형사상의 책임 외에도 국민에게 정치적 책임을 진다. 그런데, 국민소환제도가 없는 경우에는 강제성이 없기 때문에 공직선거에서의 낙선 외에는 국민이 공직자에게 책임을 추궁할 수 있는데 한계가 있다. 따라서 국민소환제도는 반드시 요구되는 제도의 하나이다. 특히 우리와 같이 정당에 의한 책임정치가 잘 안 되는 나라일수록 이러한 제도가 더욱 요구된다.

미국의 경우 많은 주에서 헌법이나 법률에 소환을 규정하고 있고, 선거로 선출된 모든

122) 소위 신해철법으로 알려져 있는 ‘의료분쟁조정법’은 이미 입법화 되어 있다. 정식명칭은 ‘의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률’이며 2011. 4. 7 법률 제10566호로 제정되었다.

공직자는 소환대상이 되며 소환사유도 특별히 규정하지 않고 국민이 필요하면 어떠한 사유이든 소환이 가능하다는 점 등은 눈여겨 살펴볼 만한 제도라 할 것이다. 우리나라의 경우 국민소환제의 도입논의는 수년째 해오고 있을 뿐, 제도화에 이르지 않고 있는 것이 현실이다.

국민소환제도는 최종적으로 국민의 의사에 의하여 공직자를 파면시키는 제도인데, 동제도도 공직자의 임기 등을 보장하고 있는 현행의 헌법에서 과연 가능한지에 대하여는 국민소환제와 같이 위헌여부가 쟁점이 될 수 있다.

우리 헌법에서는 국회의원은 4년(헌법 제42조), 대통령은 5년(헌법 제70조)으로 규정하고 있다. 따라서 본 연구에서는 헌법개정을 통한 국민소환제 도입방안과 함께 현행 헌법 하에서도 국민소환제를 채택할 수 있는지 여부에 대하여 검토하고 그 대안을 제시하고자 한다.

가. 헌법 개정을 통한 국민소환제 도입방법

헌법을 개정하여 국민소환제를 도입하는 것은 문제가 될 것이 없다. 국민소환은 공직자에 대한 민사상 또는 형사상 책임 외에도 정치적 책임을 지우는 방법이기 때문에 국민의 의사에 의하여 파면시킬 수 있다고 본다.

국민소환제를 헌법에 규정하는 방법은 새로운 규정을 신설할 수도 있고 다른 조문을 수정하여 규정할 수도 있는데, 본 연구에서는 신설보다는 다른 조문에 포함시키는 안을 제시하고자 한다.

우리 헌법 제26조에서는 국민청원권에 대하여 규정하고 있는데, 동 조문을 수정하여 국민소환제도를 규정하면 쉽게 조문화가 가능하다. 국민소환권과 국민청원권은 국민의 의사를 표현하는 것이기 때문에 유사한 성격을 가지고 있어, 동 조문을 수정하는 방법으로 국민소환제를 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

한편, 국민소환의 무분별한 남용을 방지하기 위하여 소환에 필요한 찬성인원을 헌법에 직접 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있다(아래 헌법개정을 통한 국민소환제도 도입안 중 제2안 참조). 즉 국회의원선거권자 1000분의 30 이상으로 발의하도록 하고 투표자 과반수의 찬성으로 소환된 국회의원 등은 그 직을 상실하도록 규정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

아래의 표는 국민청원권에 대하여 규정하고 있는 현행 헌법 제26조의 규정에 국민소환제를 포함하여 반영한 헌법 개정안이다.

< 표 28 > 헌법개정을 통한 국민소환제제도 도입안

	현행 헌법	개정 헌법안	비고
제26조	<p>① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.</p> <p>② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.</p>	<p><제1안></p> <p>① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국회의원과 대통령 기타 법률이 정한 공무원을 소환할 수 있으며, 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.</p> <p>② 제1항의 국민소환의 발의를 받은 자는 그 국민소환투표가 있을 때까지 그 권한행사가 정지되고, 국민소환이 성립한 때에 그 직을 상실한다.</p> <p>③ 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.</p> <p><제2안></p> <p>① 모든 국민은 국회의원과 대통령 기타 법률이 정한 공무원을 소환할 수 있다. 이 경우 소환은 국회의원 선거권자 1000분의 30 이상으로 발의되고 소환된 자는 투표자 과반수 이상의 찬성으로 그 직을 상실한다.</p> <p>② 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.</p> <p>③ 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.</p>	청원권 규정에 포함

국민소환을 입법화 하려면 국민소환에 관한 법률(가칭)을 제정하여야 한다. 동법에서는 소환대상자 범위와 소환사유, 국민소환발의 요건, 국민소환투표 성립요건, 소환대상자의 소명방법, 소환을 위한 서명활동 등을 규정하여야 한다. 가장 중요한 국민소환대상자의 범위와 사유, 국민소환발의 요건, 소환투표의 성립요건 등에 대한 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소환대상자의 범위와 소환사유에 관련하여 소환대상자의 범위에 대하여는 헌법과 법률에서 정하고 있는 공직자의 임기, 탄핵대상자 등에 대하여 종합적으로 살펴본 후 정하여야 한다.

우리 현행 헌법을 기준 주요 공직자의 임기 등에 대하여 정리하면 다음 표 와 같다.

< 표 29 > 주요 공직자의 임기와 파면사유 등

구분	직위	임기	파면사유 및 정년			관련법
			탄핵	기 타	정년	
입법부	국회의원	4년		제명, 피선거권 상실 등		헌법, 국회법
행정부	대통령	5년	○			헌법
	국무총리, 국무위원, 행정각부의 장	-	○	금고이상		헌법, 국가공무원법
	감사원장, 감사위원	4년	○	금고이상	○	헌법, 감사원법
	검찰총장	2년	○	금고이상	○	검찰청법
	검사		○	금고이상	○	검찰청법
	경찰총장	2년	○	금고이상	○	경찰청법
사법부	대법원장(대법관)	6년	○	금고이상	○	헌법
	법관	10년	○	금고이상	○	헌법
헌법재판소	재판관	6년	○	금고이상	○	헌법
중앙선거관리위원회	위원	6년	○	금고이상		헌법

위의 표에서와 같이 국회의원을 제외하고 임기제 공직자 들은 대부분 헌법과 법률에 의하여 탄핵대상자로서 규정되어 있다. 공직자 탄핵제도는 헌법을 보호하는 장치의 하나로서 기능하는데, 현행 헌법에서는 해당 공무원이 직무를 집행함에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에 탄핵 소추하도록 규정하고 있다(헌법 제65조제1항).¹²³⁾ 이러한 탄핵제도

123) 헌법 제65조 ①대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

② ③ ④ <생략>

검찰청법 제12조(검찰총장) ① ② <생략>

③ 검찰총장의 임기는 2년으로 하며, 중임할 수 없다.

제37조(신분보장) 검사는 탄핵이나 금고 이상의 형을 선고받은 경우를 제외하고는 파면되지 아니하며, 징계처분이나 적격심사에 의하지 아니하고는 해임·면직·정직·감봉·견책 또는 퇴직의 처분을 받지 아니한다.

경찰청법제11조(경찰총장) ① ② ③ <생략>

④ 삭제 <2003. 12. 31. >

⑤ 경찰총장의 임기는 2년으로 하고, 중임(重任)할 수 없다. <개정 2011. 5. 30. >

⑥ 경찰총장이 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배하였을 때에는 국회는 탄핵 소추를 의결

는 헌법이나 법률을 위배한 경우에 한하기 때문에 정치적 책임까지 지도록 하는 제도는 아니다.

따라서 국민소환제도가 정치적 책임을 지우는 제도라는 취지를 살려 모든 공직자를 소환대상으로 할 수는 없겠지만, 국회의원, 대통령, 검찰총장, 경찰청장, 감사원장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장에 대하여는 국민소환의 대상으로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 국무총리, 국무위원, 행정 각부의 장, 검사, 법관, 대법관, 헌법재판소 재판관(재판소장 제외), 중앙선거관리위원회 위원(위원장 제외) 등은 그 임명권자가 따로 있거나 당해 기관의 구성에 있어서 n분의 1에 해당되기 때문에 이들에게까지 굳이 국민소환 대상으로 하여 정치적 책임을 지우는 것은 비효율적이다. 결과적으로 정치적 책임이 있는 당해 기관의 장들에게 책임을 지도록 하여 국민소환을 할 수 있도록 하면 된다. 다만, 비례대표 국회의원의 경우 특정인 1인을 국민소환하기 위하여 전국 투표를 한다는 것은 문제가 없지 않다. 따라서 비례대표 국회의원의 경우는 국민소환 방법으로 국민소환투표를 하는 방법과 이의 대안으로 일정 국민소환요건을 충족하는 경우 당해 정당에서 비례대표예비순위에서 후순위의 자로 교체하도록 하는 방안을 고려해 볼 수도 있을 것이다(공직선거법 개정사항임).

특히 대통령을 국민소환할 수 있느냐의 여부에 대하여는 국가 안위와 국정안정을 위해서는 대상에서 제외해야 한다는 견해도 있을 수 있으나¹²⁴⁾, 우리가 박근혜 전대통령의 예를 보더라도 탄핵심판 결정이 이루어질 때까지 그 지지도가 한때는 5% 전후로 내려앉는데도 대통령으로서 국민에 대하여 정치적 책임을 일체 지지 않으려고 하였던 것을 목격하였다. 따라서 대통령이나 국회의원 등 선출직 공무원들이 공직선거를 통해 절차적 정당성을 얻었다 할지라도, 이들이 임기 중 권력행사의 정당성을 훼손하면 언제든지 국민소환이 가능하도록 함으로써 새롭게 정치권력의 정당성이 확보되도록 하는 것이 바람직하다.

다음으로 국민소환사유는 정치적 책임을 지우는 것이기 때문에 아무런 이유 없이도 가능해야 하므로 정할 필요가 없다고 보는 견해도 있다.¹²⁵⁾ 그러나 이를 명백하게 규정하지 않은 경우에는 국민소환이 남발되고 그 애매성으로 인하여 국민들도 혼란을 가져올 수 있다. 따라서 국민소환 사유로 헌법과 법률을 위반한 경우 외에도 정책 실패, 직무수행능력 부족과 부패, 무능, 부도덕, 불공정 등으로 명확하게 그 범위를 확대하여 열거적 예시의 방법을 사용하여 명문으로 규정할 필요가 있다. 국회의원이거나 대통령의 지지도가 극심하게 낮은 경우에도 임기동안 국민들이 참고 견디는 것보다는 이를 교체하는 것이

할 수 있다.

124) 이에 대하여는 이공주(2012), pp. 261-262 참조.

125) 이와 관련하여 주민소환제도에서 주민소환 청구 사유가 불필요하다는 견해에 대하여는 정정화 외(2015), pp. 54-55를 참조.

바람직하기는 하지만, 정략적으로 국민소환이 이용될 수 있는 문제점이 있기 때문에 그 요건을 명문으로 정하는 것이 바람직하다고 본다. 이와 더불어 탄핵과 국민소환이 동시에 추진되는 경우가 있을 수 있는데, 먼저 결정 또는 확정된 결과에 따라 처리하면 된다.

둘째, 국민소환의 요건으로는 국민 전체를 대상으로 하는 경우에는 유권자수 대비 비율로 정하는 것과 명확하게 명문으로 그 수를 정하는 방법이 있는데, 항상 유동적으로 계산하여야 하는 것보다는 공직자에 따라 명문으로 그 수를 정하는 것이 바람직하다. 대통령의 경우는 그 임중함을 감안하여 유권자 10% 정도인 400만 명, 지역구 국회의원은 2만 명, 전국 규모의 국민소환대상자인 비례대표 국회의원은, 기타의 공직자는 100만 명으로 하는 안을 제시하고자 한다(헌법에 그 요건을 명시하는 안에 대하여는 앞의 제2안 참조).

국민소환투표를 함에 있어서 소환여부를 결정하는 기준을 어떻게 규정함에 따라 그 결과는 판이하게 다르게 나타난다. 일반적으로 선출직 공직자의 경우 선거에 참여한 유권자의 다수를 얻을 자를 당선인으로 하기 때문에 국민소환투표에서도 이를 준용할 필요는 있다. 그렇지만 임기 도중에 그 신임을 묻는 투표의 성격을 가지고 있기 때문에 국민소환투표로서의 정당성을 높여야 한다. 따라서 대통령의 경우는 2분의 1이상, 기타의 자의 경우는 3분의 1이상의 유권자가 참여하면 그 국민소환투표는 성립한 것으로 보고 참여자의 2분의 1이상 찬성하면 국민소환이 이루어진 것으로 보는 안을 제시한다.

기타 국민소환에 따른 소명활동과 국민소환을 위한 서명활동 등도 보장해 줌으로써 공정한 국민소환 투표가 이루어지도록 하여야 한다.

나. 현행 헌법 하에서의 국민소환제도 도입

현행 헌법 하에서의 국민소환제도의 도입은 국민발안제와 같이 한계가 있을 수밖에 없다. 즉 탄핵제도 등과 관련 임기제 공직자를 파면하려면 헌법에 규정되어야 한다. 현행 헌법에서는 탄핵에 의한 파면사유를 명백하게 규정되어 있으므로 법률로서 국민소환제를 도입하는 것은 문제가 있다.

다만, 국회의원의 경우는 파면사유로 탄핵제도가 없고, 국회 스스로 자기 지위에 관하여 정할 수 있으므로 국회의원에 한하여 국민소환제를 도입하는 것은 가능할 것으로 사료된다. 이와 관련하여 국회법에 헌법 규정에도 없는 국회의원의 제명제도가 있는 것으로 보아 국회의원에 대한 국민소환제도를 국회 스스로 도입하는 것은 가능하다고 판단된다.

126)

126) 이점과 관련하여 헌법재판소에서 소위 국회선진화법의 위헌여부와 관련하여 ‘의사 절차에 대한 국회의 권한을 존중해야 하고, 표결 실시 거부행위가 청구인들의 표결권을 침해하거나 침해할 위험성이 없다’고 권한쟁의 심판 청구를 각하(헌법재판소결정 2016. 5. 26. 2015헌라1)한 바 있는데, 국회의원에 대한 국민소환제도에 관해서도 국회스스로 결정할 일이고 그 의사는 존

국회의원에 관한 국민소환제 도입시도는 그동안 몇 번 있었다. 현재까지 시도된 것을 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 30 > 국회의원에 대한 국민소환제도 발의 현황

발의일자	발의자	의안명	소환대상	경과
2016. 3. 3	김재원의원 등 21	국민소환에관한법률안	국회의원(지역구, 비례대표)	임기만료 폐기
2008. 12. 17	김재원의원 등 13	"	"	"
2012. 6. 22	황주홍의원 등 14	국회의원의국민소환에 관한법률안	"	"
2016. 12. 8	김병욱의원 등 10	"	"	철회
2016. 12. 12	김병욱의원 등 11	"	"	계류중
2017. 2. 3	황영철의원 등 33	"	"	"
2017. 2. 13	박수민의원 등 18	국민소환에관한법률안	"	"

출처 : 국회정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)

이번 2017 대통령탄핵사건의 경과 및 처리과정에서 표출되었던 국민의 정치적 의사도 문제가 있는 공직자는 그 직을 그만두라는 것이 다수였기 때문에 국회의원의 경우도 국민소환제를 도입하여 정치적 책임을 묻는 것이 바람직하다고 본다.

본 연구에서는 국회의원에 대한 국민소환 요건과 국민소환 성립요건 등에 대하여는 앞서의 헌법 개정을 전제로 한 국민소환제의 내용과 같이 제시한다. 즉 국민소환의 발의요건으로는 지역구 국회의원은 2만 명, 비례대표 국회의원은 100만 명 이상으로 하는 안을 제시한다. 127)

또한, 국민소환은 3분의 1이상의 유권자가 참여하면 그 국민소환투표는 성립한 것으로 보고 참여자의 2분의 1이상 찬성하면 국민소환이 이루어진 것으로 보는 안을 제시한다.

참고로 국회의원에 대한 국민소환 발의요건과 성립요건에 대하여 현재 계류 중인 국민소환법률안과 본 연구안을 비교하여 제시하면 다음 표와 같다.

중되어야 하기 때문에 문제가 없다고 보아진다.

127) 이와 관련 현행 주민소환제도에서는 비례대표 지방의원은 소환대상에서 제외되고 있는데 이를 찬성하는 견해의 요지는 비용 등 측면에서 그 실익이 없다는 것이다. 김정현 외, “주민소환에 관한 법률 개선방안에 관한 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, (한국법제연구원, 2016), p. 77 참조.

< 표 31 > 국회의원 국민소환제도의 발의요건 및 성립요건 비교

구분	발의 대상 및 요건		성립 요건		비고
	대상	발의 요건	투표	효력	
본 연구안	지역구	지역구 유권자 2만 명	3분의 1 이상 투표	과반수	
	비례대표	전국 유권자 100만 명			
김병욱의원안	지역구	국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상	3분의 1 이상 투표	과반수	
	비례대표	비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상			
항영철의원안	지역구	지역구국민소환투표청구인 총수의 100분의 15 이상	3분의 1 이상 투표	과반수	
	비례대표	비례대표국민소환투표청구인 총수의 100분의 15 이상			
박수민의원안	지역구	직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상		다수	
	다른 지역구의원, 비례대표의원	국민소환투표청구권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서, 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상			

위의 표에서와 같이 박수민의원 등이 제출한 안에 의하면 소환대상으로 다른 지역구의원도 포함시키고 있는데, 이것은 선거를 통하여 최초로 정치권력을 위임한 유권자의 의사에 반할 뿐만 아니라, 정략적으로도 이용될 소지가 큰 제도이므로 타당성이 없다고 보아진다.

다. 국민소환제도 도입 효과

국민소환제도는 공직자에게 정치적 책임을 국민이 직접 묻는 것이기 때문에 공직자에게 맡은 바 임무를 충실히 이행하도록 하는 효과가 있다. 국민의 뜻에 반하는 행위를 하거나 직무를 소홀히 하는 행위도 적어진다. 독단적인 정책추진이 아니라 국민의 의사를 반영하는 정책을 추진하려고 할 것이다. 국민소환제도는 이렇게 정당과 정치인 등에게 책임정치를 강화시키는 효과를 가져 온다.

국민소환제도는 국민과 지근거리에 공직자를 머물게 하고 이들과 상호 소통하도록 만든다. 이것은 정당의 과두제를 해소하고, 정치권의 권위주의 정치문화를 타파하는 효과를 거양하게 될 것이다.

특히 정치적 책임을 구하는 탄핵이나 해임해야 한다는 다수의 국민의사가 명확해지는 경우에는 사전에 그 직을 그만두는 사례도 발생할 수 있다. 만약 대통령에 대한 국민소환

이 가능하였다면, 탄핵이전에 국민소환으로 그 직을 그만두게 할 수도 있었을 것이다.

3. 국민투표

국민투표제도는 우리의 현행 헌법에서도 규정하고 있는 제도이다. 현행 헌법에서는 헌법개정안에 대한 국민투표와 중요정책에 관한 제한된 국민투표만 인정되고 있다. 독일의 경우 국민청구에 근거하여 국민투표를 실시할 수 있으며 일부 주에서는 의회의 발의에 의한 국민투표도 인정하고 있다. 우리나라는 헌법개정안에 대한 국민투표(제130조)는 반드시 거쳐야할 필요적 국민투표이지만, 헌법 제72조의 국민투표는 그 대상이 국가안위에 관한 것으로서 대통령의 뜻에 따라 실시여부가 결정되는 일방적이며 임의적인 국민투표 제도이다. 결과적으로 현행 헌법에서는 국민이 그 필요성을 인정한다 하더라도 국민의사를 물어보는 국민투표는 불가능하다.

그렇지만 오늘날과 같이 복잡다기한 사회에서는 정부의 중요 정책은 국민에게 큰 영향을 미치기 때문에 국민의 의사를 물어서 추진하는 것이 바람직하고, 이것은 그 정부 정책에 대하여 정당성을 높여주므로 사안에 따라서는 중요 정책에 관한 국민투표를 실시하는 것이 정권적 차원에서도 필요하다. 더불어서 국회와 정부에게만 있는 헌법개정안에 대한 발의도 급격한 환경변화와 함께 정치인과 정당의 영향력이 강한 현실정치에서 벗어나 국민의 의사를 반영할 수 있도록 국민도 할 수 있도록 할 필요성이 있다.

따라서 국민투표제도에 대하여도 헌법 개정을 통한 제도의 확대와 현행 헌법 하에서 국민투표를 확대할 수 있는지에 대한 검토를 본 연구에서는 하고자 한다.

가. 헌법 개정을 통한 국민투표제도 확대

국민투표 제도의 확대는 신중을 기하여야 한다. 국민투표가 특정 정부 또는 정치인에 대한 신임투표로 흐를 가능성이 높기 때문이다. 다만, 현행 대의제도를 보완하는 측면에서 제한적으로 국민투표제를 확대 실시할 필요성은 있다.

특히 현행 국민투표제도는 국민투표 부의에 관하여 정책국민투표는 대통령이, 헌법개정 국민투표는 국회의 표결을 통과하여야 가능하도록 되어 있으나 이는 국민투표의 부의권을 대통령과 국회에만 주는 것으로 문제가 있다. 국민에게도 국민투표 청구가 가능하도록 헌법을 개정하여 주권자로서의 국민의 지위를 강화시킬 필요가 있다.

우선, 정책 국민투표는 그 범위를 명확히 확대하여야 한다. 현행 헌법 제72조에서 ‘대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민

투표에 붙일 수 있다'고 규정하고 있어 임의적이면서도 국가안위에 관한 중요정책에 한정하여 국민투표에 붙일 수 있도록 하고 있는데, 동 규정을 개정하여 국가안위에 관한 중요정책을 국가의 중요정책으로 확대하고, 새로운 조항을 신설하여 국민도 법률이 정하는 바에 따라 국가의 중요정책에 관한 국민투표를 대통령에게 청구할 수 있도록 하고, 이러한 청구에 대하여는 필요적 국민투표로 제도화하여 반드시 국민의 의사를 묻도록 하는 안을 본 연구에서는 제시하고자 한다. 더구나 대통령이 부의하는 정책국민투표는 전체 국민을 대상으로 하는 경우와 지역에 한하여 실시하는 국민투표로 나누어 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 국정시책 중에서 특정 사안은 특정 지역에 한하는 사항도 존재할 수 있기 때문이다(개정 헌법안 제2안 참조).

한편, 정책 국민투표의 경우에도 발의에 필요한 찬성인원을 헌법에 직접 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있다(아래 헌법개정을 통한 정책국민투표제도 도입안 중 제3안 참조). 즉 국회의원선거권자 1000분의 30 이상으로 발의하도록 하고 투표자 과반수의 찬성으로 확정되도록 하는 방안이다.

다만, 정책 국민투표에 관하여는 법률에서 동 국민투표가 신임투표가 되지 아니하도록 제도화할 필요가 있다. 즉 정책국민투표가 부결되더라도 당해 공직자의 신분에는 영향을 미치지 아니하도록 규정하는 등 보완장치가 반드시 필요하다고 본다.

이러한 취지에 따라 정책국민투표제도 도입 헌법개정안을 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 32 > 헌법개정을 통한 정책국민투표제도 도입안

	현행 헌법	개정 헌법안	비고
제72조	대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.	<p>(제1안) ①대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일, 경제, 사회 기타 국가에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.</p> <p>(제2안) ①대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일, 경제, 사회 기타 국가에 관한 중요정책을 전체 또는 지역단위로 국민투표에 붙일 수 있다. ②국민은 법률이 정하는 바에 의하여 대통령에게 국가의 중요정책에 관한 국민투표를 청구할 수 있으며, 대통령은 이를 국민투표에 붙여야 한다.</p> <p>(제3안)</p>	제 2안에 청구요건 추가
		<신설>	

		<p>①대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일, 경제, 사회 기타 국가에 관한 중요정책을 전체 또는 지역단위로 국민투표에 붙일 수 있다.</p> <p>②국민은 법률이 정하는 바에 의하여 대통령에게 국가의 중요정책에 관한 국민투표를 청구할 수 있으며, 대통령은 이를 국민투표에 붙여야 한다. 이 경우 국민투표는 국회의원 선거권자 1000분의 30 이상으로 발의되고 투표자 과반수 이상의 찬성으로 확정된다.</p>	
--	--	---	--

다음으로 헌법개정의 발의는 현행 헌법에서는 대통령과 국회에 있다(헌법 제128조). 따라서 헌법 제정 또는 개정권자인 국민은 헌법개정과 관련하여 국민투표로서 최종적으로 의사를 표시할 수 있을 뿐 그 발의과정에 참여할 수 없는 한계가 있다. 따라서 헌법개정 발의과정에서 대의기관의 의사와 국민의 의사가 다른 경우에 문제가 된다.

이런 문제점을 해결하기 위하여 국민에게도 헌법개정안의 발의가 가능하도록 헌법을 개정할 필요가 있다. 즉 헌법개정에 관한 국민발의를 헌법에 규정하여 헌법 개정과정에서 국민의 의사가 반영되도록 할 필요가 있는 것이다. 이는 현행 헌법 제128조를 수정하여 발의권자에 국민을 포함시키고 국민의 국민투표 발의요건을 명시하는 방안을 생각할 수 있다(아래 헌법개정안 국민투표제도 도입안 중 제1안 참조).

한편, 헌법 개정 발의 요건을 헌법에 직접 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있다(아래 헌법개정안 국민투표제도 도입안 중 제2안 참조). 즉 국회의원선거권자 1000분의 50 이상으로 발의하도록 하는 방안이다. 이 요건을 2017년 기준으로 하면 2,123,986명의 찬성이 필요하게 된다.

이러한 취지에 따라 국민투표의 확대를 목적으로 하는 헌법개정안 국민투표제도 도입안을 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 33 > 헌법개정을 통한 헌법개정안 국민투표제도 도입안

	현행 헌법	개정 헌법안	비고
제128조	<p>①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.</p> <p>②대통령의 임기연장 또는 중임변경을 위한 헌법개정은 그 헌법개정 제안 당시의 대통령에 대하여는 효</p>	<p>(제1안)</p> <p>①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령이나 국민의 발의로 제안된다.</p> <p>②<좌동></p>	

	력이 없다.	(제2안) ①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령이나 국민의 발의로 제안된다. 이 경우 국민 발의는 국회의원선거권자 1000분의 50이상의 찬성이 있어야 한다. ②<좌동>	발의요건 구체화
제129조	제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다.	<좌동>	
제130조	①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다. ②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. ③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.	<좌동>	

이 경우 중요정책 국민투표의 청구요건과 헌법개정안 발의요건을 법률로 정하는 경우에는 유권자 200만 명 이상(앞서의 국민발안제도에 있어서 필요적 발안제도의 요건으로 제시된 기준이다)으로 하여 그 요건을 강화시켜야 한다(정책국민투표 제1안과 제2안, 헌법개정 제2안에 해당함). 왜냐하면 모든 사항을 국민투표에 붙일 수도 없고, 정치적으로도 혼란을 야기할 수 있는 위험이 있기 때문이다. 128)

한편, 헌법개정안의 발의를 국민이 하는 경우에는 국민발안과 같이 전문가(국회 내에 설치된 국민발안심의위원회(가칭)를 말한다)의 도움을 사전에 받도록 하는 것이 바람직하다. 헌법개정이 줄속으로 흐르거나 헌법개정안이 다른 헌법개정안과 충돌되는 등 문제점이 없어야 하기 때문이다.

또한 국민의 발의에 대하여 국회 또는 대통령이 그 골격을 유지하면서 수정하여 발의도 가능하도록 하여야 한다. 국회나 정부의 헌법개정의사가 함께 고려하도록 하면 헌법개정의 효율성을 높일 수 있다.

국민이 발의한 헌법개정안이 국회의결을 통과하지 못하는 때에는 이를 국민투표에 부의할 필요는 없다고 본다. 국회도 국민의 정치적 의사를 여론 등을 통하여 알 수 있어 다

128) 이와 관련 헌법개정 발의 청구자의 수를 100만 명(국회개헌특위 자문위원회 시안)도 많으므로 이를 60만 명으로 하자는 견해가 있다. 안성호(2017), p37 참조.

수의 국민이 찬성하는 헌법개정에 대하여 함부로 반대하지 않을 것이고, 국민의 의사에 반하여 국민이 발의한 헌법개정안에 반대하는 경우에는 국민소환이 뒤따를 수 있기 때문이다.

나. 현행 헌법 하에서의 국민투표제도 활성화 방안

현행 헌법 하에서의 국민투표는 국가안위에 관한 정책국민투표와 헌법개정 국민투표만이 허용되고 있다. 따라서 현행 헌법 하에서는 극히 제한적으로 국민투표가 실시될 가능성만 존재할 뿐, 직접민주제로서의 국민투표는 거의 기능을 하지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고, 제72조의 규정과 관련하여 문리적으로는 외교·국방·통일 기타 국가안위와 관련된 중요정책이 국민투표의 대상이지만, 실제에 있어서는 정치, 경제, 사회, 문화 등 국가 운영 전반의 중요정책 모두가 국가안위와 관련된 것이기 때문에 대통령이 필요에 따라서는 국정전반의 중요정책을 국민투표에 붙여도 전혀 이상하지 않을 것으로 판단된다.¹²⁹⁾ 따라서 국가의 중요정책 중 국민의사에 따라 시행하는 것이 바람직한 사항에 대하여는 국민투표로서 이를 해결하는 것도 바람직하다.

다만, 정책국민투표는 그 정부나 대통령에 대한 신임투표로서의 성격도 어느 정도 있기 때문에 정치적 위험성은 상존한다고 할 수 있다.

다. 국민투표제도 확대 효과

헌법개정에 대한 발의를 국민이 있도록 한다면, 정치권력에만 집중하는 정치권의 한계를 극복할 수 있다. 즉 헌법개정 논의에서 정치권은 주로 정부형태 등 권력의 향배에 집중하는 경향을 보이는데, 국민은 이보다도 국민의 안전, 권리와 자유 보장 등에 관심을 가지게 된다. 따라서 헌법개정안에 대한 국민발의가 인정되는 경우 헌법개정 논의에서 국민의 의사를 반영하는 효과를 거둘 수 있다.

또한, 정책국민투표의 경우 그 범위와 대상을 확대하고, 지역을 전국과 일부로 나누어서 할 수 있도록 한다면, 국토개발 등 지역 또는 국민적 관심사항에 대한 무분별한 추진은 제한되는 효과를 거둘 수 있다. 4대강 사업과 같이 상업주의와 결탁한 정책추진에도 제동이 걸릴 것이다.

129) 1987년 대통령선거 당시 노태우 민주자유당 후보는 대통령 당선후 신임투표를 실시하여 불신임이 된다면 대통령을 사직하겠다고 선거공약을 내걸었다가, 재임 중 논란 끝에 중간평가 신임투표를 실시하지 아니한 바 있다. 이와 관련하여 당시 중앙선거관리위원회 등에서는 국민투표 관리를 위하여 준비를 모두 마치고 있었으나, 신임투표는 실시되지 아니하였다. 동아일보 1987. 12. 24, 경향신문 1989, 2. 24, 1989. 3. 20

반면에 정책국민투표는 정부의 정책추진에 정당성을 부여하는 효과도 거둔다. 즉 국민투표에 의하여 확인된 정책의 찬반여부에 대한 국민의 의사는 당해 정책을 추진하는데 또는 그만 두는데 정당성으로 작용하게 된다. 국민의 찬성으로 확인된 정책은 그 추진력이 배가될 것이다. 물론 반대가 많은 경우에는 이를 중지하는 효과 외에도 그 공직자에 대한 국민의 지지도에도 영향을 미치게 될 것이다.

VI. 결 론

2016년 후반과 2017년 전반은 한국 정치에서 새로운 획을 그은 해가 되었다. 대의민주주의가 제도화되어 있는 국가에서도 언제든지 정치권력이 정당성을 잃어버릴 수 있고, 국민은 이에 대하여 저항한다는 점을 명확하게 보여 주었다. 특히 국민의 의사에 반하여 탄핵결정이 이루어질 때까지 정치권력을 행사하려고 하는 사태를 보면서 주권자인 국민의 의사가 반영되도록 하는 제도적 보완이 간절함을 확인한 바 있다.

더구나 국정원 등의 선거 개입사건을 보면서 이를 통제할 수 있는 장치가 거의 무력화되거나 작동되지 않은 것을 우리는 확인하였다. 아무리 민주적인 제도가 마련되어 있다고 해도 이것을 운용하는 것은 사람이고 사람의 생각과 태도가 민주적이지 않으면 큰 문제가 발생된다는 역사적 교훈을 우리는 얻었다. 우리의 경우 87년 헌법 체제에서 30년이 지났다. 현행 헌법은 5년 단임제 대통령제를 채택하여 정권교체가 계속 이루어지고 있는 장점에도 불구하고 권력집중, 공직선거 주기 불일치, 국가주의적 요소 등 많은 문제점이 지적되고 있고, 이를 운용하는 정치인과 공직자들이 권력을 남용하는 등 문제가 발생되고 있어 오늘날과 같은 정치상황에서는 87년 헌법체제는 한계를 드러내고 있다고 해도 과언이 아니다.

우리는 주권자가 국민이고 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 알고 있으나, 실제적으로 국민주권은 공직선거가 행하는 때에 한하여 의미를 갖는 것으로 축소되고 있는 것으로 현실적인 한계가 있다.

따라서 우리는 이러한 국민주권의 실효성을 높이기 위해서는 국민이 직접 국정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않으면 안 된다. 대의민주주의에서 이렇게 국민주권의 실효성을 높이는 방안으로 강구되는 것이 직접민주제의 확대 도입이다. 구체적으로 오늘날 직접민주제로서 제도화되어 실행되고 있는 것은 국민발안, 국민소환, 국민투표제도가 대표적이다.

최근의 한국 정치는 권위주의 정치문화 속에서 소통이 부족하고, 정치권력의 남용 사태를 불러 일으켰으며, 정치체제의 낮은 효율성과 정치과정의 선순환 장애로 문제점을 안고 있으며, 책임성이 거의 정당정치가 이루어지고 있는 것이 현실이다. 더구나 이러한 정치적 난맥에도 불구하고 국민이 국정에 참여할 수 있는 방법은 공직선거 외에 헌법 개정을 위한 국민투표제도 밖에 없다. 결과적으로 국민은 국정에 참여하는 방법으로 거리에 나서서 국민의 정치적 의사를 피력할 수밖에 없고, 작년과 금년 초에 발생하였던 촛불집회가 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

이러한 정치적 한계를 극복하기 위해서는 직접민주제를 확대하는 것이 최선이다. 우리

의 경우 생활 속 민주주의가 절실히 요구되고 있고, 지방자치가 그동안 어느 정도 자리를 잡고 있으며, 특히 주민소환, 주민투표, 주민발안 등의 제도가 마련되어 있어 주민자치의 실효성을 증대시키고 있는 점은 그 실적 여하를 불문하고 바람직한 주민참여 장치라고 판단되고 있다.

한편, 우리는 오늘날 정보통신기술적인 측면에서 선진국의 지위를 가지고 있으며 이와 함께 전자민주주의 양상이 뚜렷하게 나타나고 있다고 단언할 수 있다. 물론 아직까지 투표나 개표적인 측면에서 전자적 방식의 도입이 늦어지고 있지만 전반적으로 사이버상의 정치적 의사형성 등의 측면에서는 많은 진전이 이루어지고 있는 것이다.

이러한 정치 환경은 직접민주제의 도입을 쉽게 할 수 있는 요소로서 작용한다. 이제는 국민이 직접 국정에 참여할 수 있는 방안을 마련함으로써 국정의 질을 높이고 국민의 정치적 의사에 반하는 정치가 이루어지지 않도록 할 필요가 있다.

이러한 측면을 감안하여 본 연구에서는 직접민주제의 도입방안을 살펴보았다.

첫째, 국민발안제도는 우리의 경우 현재는 전혀 채택하고 있지 아니한 제도이다, 지방자치 수준에서나마 조례 제정 및 개정청구에 한하여 허용되고 있을 뿐이다.

본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민발안제도 도입으로서 헌법 제52조의 ‘국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있고, 국민은 법률이 정하는 바에 따라 법률안을 발의할 수 있다’라고 규정하는 방안과 함께 그 대안으로 헌법에 국민발안권을 명시적으로 규정하고 발안이 성립할 수 있는 정족수까지 명시하는 방안(예시적으로 국회의원선거권자 1000분의 30 이상의 찬성을 요건으로 함)도 함께 제시하였다. 더구나 국민발안의 대상을 법률에만 그치는 것이 아니라 국민생활에 직결되는 대통령과 규칙 등에도 적용되도록 그 범위를 넓히는 안을 제시하였다. 다만, 국민발안이 국회 등에서 반영 안 되는 경우 이를 국민투표에 부치는 방안은 바람직하지 않다는 의견을 본 연구는 제시한다. 그 이유는 대의 정치의 기본원리가 훼손되는 등 문제가 있기 때문이다.

더불어서 현행 헌법 하에서도 국민발안이 가능한지에 대하여 검토하였으나 헌법적 근거가 없으므로 직접 국민발안제도를 마련하는 것은 어렵고, 제한적이지만 국민의 의사를 반영하는 방안으로서 지방자치에서와 같이 ‘법률제정 및 개폐 국민청구제도’를 도입하는 것은 가능하다는 의견을 제시한다(국회법 개정 전제).

둘째, 국민소환제도이다. 국민소환제도도 현행 헌법 하에서는 제도화 되어 있지 않다.

본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민소환제 도입방법으로서 국민청원권(헌법 제26조)에 부가하여 국민소환권을 규정하는 방안을 제시한다. 중요 사항은 법률로 정하도록 하는 방안을 제시하되 그 대안으로 국민소환에 필요한 찬성인원을 헌법에 직접 규정하는 방안 국회의원선거권자 1000분의 30 이상으로 발의)을 함께 제시한다.

국민소환의 경우 그 대상자로는 국회의원, 대통령, 검찰총장, 경찰청장, 감사원장, 대법

원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회 위원장에 대하여는 국민소환의 대상으로 하는 안을 제시한다. 그 이유는 국무총리, 국무위원, 행정 각부의 장, 검사, 법관, 대법관, 헌법재판소 재판관(재판소장 제외), 중앙선거관리위원회 위원(위원장 제외) 등은 그 임명권자가 따로 있거나 당해 기관의 구성에 있어서 n분의 1에 해당되기 때문이다.

이와 함께 현행 헌법 하에서 국민소환제도의 도입이 가능한 지에 대하여 검토한 바, 결론적으로 국회의원 외에는 불가능한 것으로 판단하였다. 따라서 국회의원에 대하여는 국회 스스로 소환제도를 채택하는 것은 문제가 없을 것이다.

셋째, 국민투표제는 현재에도 헌법에서 규정하고 있다. 현행 헌법에서는 헌법개정안에 대한 국민투표와 중요정책에 관한 제한된 국민투표만 인정되고 있다.

따라서 본 연구에서는 헌법 개정을 통한 국민투표제도 확대방안으로서 헌법 개정 국민투표청구를 국민이 할 수 있도록 헌법 개정의견을 제시하고, 정책국민투표도 그 범위를 확대하고 실시지역을 전체와 부분으로 구분할 수 있는 안을 제시하였다. 다만, 정책 국민투표가 신임투표로 흐르지 않도록 하기 위하여 정책국민투표가 부결되더라도 당해 공직자의 신분에는 영향을 미치지 아니하도록 규정하는 등 보완장치가 반드시 필요함을 밝힌다.

넷째, 아무리 대의민주주의에서 국민의 참여가 요구된다 하더라도 모든 국정에 국민이 직접 참여하는 데는 한계가 있다. 대의제 민주주의의 본질이 훼손될 가능성이 있고 정치적 불안정이 초래될 위험이 크기 때문이다. 따라서 직접민주제의 도입은 대의정치를 보완하는 측면에서 제한적으로 도입하는 것이 의미가 있다고 판단된다. 본 연구가 제시하는 안도 이러한 측면을 고려하였다.

마지막으로 제3장에서 제시한 ‘직접민주제 도입환경의 변화’로 지적인 정보통신기술의 발전과 전자민주주의화와 관련한 대안 연구는 대단히 기술적인 문제로서 본 연구의 대상이 아님을 밝히다. 이것은 IT 전문가 등의 참여가 없는 본 연구의 한계이기도 하다.

덧붙임 목록

1. 역대 주민투표 실시상황(2017. 1. 25기준)
2. 역대 주민소환 실시상황(2017. 1. 25기준)
3. 역대 주민조례 제정. 개폐 청구상황(2000-2016)

역대 주민투표 실시상황(2017. 1. 25. 기준)¹³⁰⁾

구분	대표자 증명서 교부일	지 역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (진행상황)	
투표 실시 (8건)	-	전북 완주군	안전행정부 장관	'13. 6. 26.	완주·전주통합	53. 2 ※ 사전투표 20. 11%	통합 반대 (찬성 44. 7, 반대 55. 3)	
	-	경남 남해군	남해군수	'12. 10. 17.	남해 화력발전소 유치동의서 제출	53. 2	유치 반대 (찬성 48. 9, 반대 51. 1)	
	-	(구)충북 청원군	행정안전부 장관	'12. 6. 27.	청원·청주 통합	36. 8	통합 찬성 (찬성 79. 0, 반대 21. 0)	
	'11. 9. 14.	경북 영주시 평은면 ※ 실시지역제한	영주시민 (1/9, 11%)	'11. 12. 7.	영주시 면사무소 이전 관련 (평은면사무소 이전 지역 선정)	39. 2	평은리 일대 선정 (평은리 90. 9, 오운리 8. 2 / 유효표)	
	'11. 2. 8.	서울시	서울시민 (1/20, 5%)	'11. 8. 24.	서울시 무상급식 지원범위	25. 7	미개표 (투표권자 1/3 미만 투표)	
	-	전북 군산시	산업자원부 장관	'05. 11. 2.	중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치	70. 2	(찬성 84. 4, 반대 15. 6)	
		경북 포항시				47. 7	(찬성 67. 5, 반대 32. 5)	
		경북 경주시				70. 8	(찬성 89. 5, 반대 10. 5) 경주시 선정	
		경북 영덕군				80. 2	(찬성 79. 3, 반대 20. 7)	
	-	(구)충북 청주시	행정자치부 장관	'05. 9. 29.	청주·청원 통합	35. 5	(찬성 91. 3, 반대 8. 7)	
(구)충북 청원군		42. 2				(찬성 46. 5, 반대 53. 5)		
-	제주도	행정자치부 장관	'05. 7. 27.	단일광역자치안	36. 7	단일광역자치안 채택 (찬성 57. 0, 반대 43. 0)		
미투표 종결 (2건)	'15. 10. 1.	경북 안동시	박명배 외 69명	-	안동 임란문화공원 조성사업 반대	-	청구서 및 서명부 미제출로 각하('16. 1. 7.)	
	'14. 12. 31.	경남	백남해 외 3명	-	진주의료원 재개원 주민투표	-	청구요건 미달로 각하 ('15. 10. 16.)	

130) 출처 : 행정안전부 '주민투표·주민소환·주민소송 현황(<http://www.mois.go.kr>)'에서 발췌한 것임. 이하 같음.

역대 주민소환 실시상황(2017. 1. 25. 기준)

구분	대표자 증명서 교부일	지역	소환대상	투표일	추진사유	투표율 (%)	투표결과
투표 실시 (8건)	'11. 12. 1.	전남 구례	군 수	'13. 12. 4.	법정구속으로 인한 군정공백 유발	8. 3	소환 무산
	'12. 6. 26.	강원 삼척	시 장	'12. 10. 31.	원자력발전소 건립 강행 등	25. 9	소환 무산
	'11. 7. 19.	경기 과천	시 장	'11. 11. 16.	보금자리지구 지정 수용 등	17. 8	소환 무산
	'09. 5. 13.	제주특별 자치도	도지사	'09. 8. 26.	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	11	소환 무산
	'07. 9. 21.	경기 하남	시 장	'07. 12. 12.	화장장 건립 추진 관련 갈등	31. 1	소환 무산
			시의원			23. 8	소환 무산
			시의원			37. 6	소환
			시의원			37. 6	소환
미투표 종결 (76건)	'16. 11. 10.			-	포천시민의 생명권 및 환경권 외면	-	서명부 미제출 ('17. 1. 21.)
	'16. 9. 12.			-	장례식장 허가관련	-	서명부 미제출
	'16. 8. 23.			-	도로개설에 따른 토지수용	-	서명부 미제출 ('16. 10. 21.)
	'16. 2. 4.			-	상주인구 감소와 소상공인 경제파탄 유발	-	서명부 미제출 (16. 6. 8. 한)
	'16. 1. 5.			-	선심성 예산사용으로 재정자립도 하락 등	-	자진철회('16. 2. 3.)
							자진철회('16. 1. 28.)
	'15. 12. 23.			-	지역구민간 갈등과 분열 조장	-	서명부 미제출 (16. 4. 22. 한)
	'15. 12. 11.			-	성추행후 금전무마 시도로 재판진행 등	-	당선무효형 확정 (16. 7. 29.)으로 중단
	'15. 11. 16.			-	공무원 출장비 수당 횡령 등 관리감독 소홀 및 직권남용	-	서명부 미제출 (16. 1. 15. 한)
	'15. 10. 8.			-	전주시의회복지환경위원회에서 주민 9명을 무단 선정, 개인정보 유출	-	서명부 미제출 (15. 12. 7. 한)
	'15. 9. 14.			-	전교조 교육감 소환	-	서명부 미제출 (16. 1. 12. 한)
	'15. 9. 7.			-	무상급식 지원중단, 독단적 행정 등	-	서명부 미제출 (15. 11. 6. 한)
	'15. 7. 28.			-	무상급식 지원중단 등	-	서명인수 미충족으로 각하('16. 9. 26.)
	'15. 7. 14.			-	주민의사에 반한 범무타운 (교도소) 설치추진	-	서명인수 미충족으로 각하
	'15. 7. 9.				동성애 문제 해결에 미온적 대처		서명부 미제출 (15. 11. 6. 한)
	'13. 5. 22.				당인리 발전소 지하화 관련 건설인가 등		대표자증명신청 취하 (13. 5. 31.)

구분	대표자 증명서 교부일	지역	소환대상	투표일	추진사유	투표율 (%)	투표결과
	'13. 5. 8.			-	장항산업단지를 습지로 지정하여 서천군 발전 저해	-	서명부 미제출 ('13. 6. 30. 한)
	'13. 4. 11.			-	공동주택 관리 소홀 등 직무유기와 무능	-	서명부 미제출 ('13. 6. 15. 한)
	'13. 3. 26.				공용시설보호지구(공원) 지정 추진	-	대표자증명신청 취하 ('13. 5. 2.)
	'13. 1. 8.			-	LNG복합화력발전소 유치 관련 주민의견 무시	-	주민소환투표 철회 ('13. 2. 6.)
	'13. 1. 4.			-	초등학교 학군 조정 갈등		소환사유해소로 종결 ('13. 2. 25.)
	'12. 12. 22.			-	조건부 재건축 관련 인허가 불이행 등		서명부 미제출 ('13. 2. 23. 한)
	'12. 10. 17.			-	친환경 의무급식 지원 조례안 수정 및 날치기 통과	-	서명인수 미충족으로 각하('13. 2. 15.)
	'12. 10. 8.			-	오투리조트 문제 대책 미흡	-	대표자증명신청 취하 ('12. 12. 28.)
	'12. 9. 29.				에코델타시티 사업부지 주민 보상요구 목살		대표자증명신청 취하 ('13. 1. 17.)
	'12. 7. 11.			-	LNG화력발전소 건립 중지 등	-	서명부 미제출 ('12. 9. 14. 한)
	'12. 2. 3.			-	민간자본 유치 공약 미이행 등	-	대표자증명신청 취하 ('12. 4. 18.)
	'12. 1. 2.				방사능 페아스콘 반대 투쟁에 비협조적		서명부 미제출 ('12. 5. 7. 한)
	'11. 9. 22.			-	민자도로 통행료 검증 미비로 재정부담 가중 등	-	대표자증명신청 취하 (9. 28.)
	'11. 9. 6.			-	대야, 신천 뉴타운사업 취소과정에서 주민의견 무시		서명부 미제출
	'11. 8. 25. (1차) '11. 9. 27. (2차)			-	고가도로 건설 찬성 및 절영산책로 유실로 인한 주민피해		대표자증명신청 취하 (8. 31.) 서명부 미제출(12. 1.)
	'11. 8. 16.			-	세금 낭비 및 시의회 출석거부, 주민투표 강행 등		소환대상자 사퇴(8. 29.)로 종료
	'11. 7. 26.			-	보급자리 주택사업 반대로 사업지연	-	서명부 미제출
	'09. 5. 11.			-	동료의원 폭행 등	-	청구제한기간 도래로 종료
	'09. 4. 30.			-	경주음성 복원계획에 따른 재산권 침해 등	-	청구제한기간 도래로 종료
	'09. 4. 30.			-	시의원 비서채용의 부적절성 등	-	청구제한기간 도래로 종료
	'09. 2. 12.			-	관광성 해외연수 등	-	청구제한기간 도래로 종료
	'09. 1. 28.			-	수인선 연수역사 위치 조정 문제 해결 기피 등	-	서명부 미제출
	'09. 1. 21.			-	자질부족, 오만과 무지 등	-	서명부 미제출
	'09. 1. 20.			-	공약 미이행, 방만한 규정 운영 등	-	서명부 미제출
	'08. 12. 11.			-	관광성 해외연수	-	서명부 미제출
	'08. 11. 25.			-	다죽리 '백호동' 산지 전용허가 반대 등	-	서명부 미제출 ('09. 1. 30. 한)
	'08. 10. 24.			-	뇌물 수수로 구속 수감	-	소환대상자 사퇴(11. 10.)로 종료
	'08. 7. 21.			-	장기간 직무정지에 따른	-	서명인수 미충족으로

구분	대표자 증명서 교부일	지 역	소환대상	투표일	추진사유	투표율 (%)	투표결과
					시정공백		각하(9. 23.)
	'08. 7. 15			-	군부대 이전 반대	-	서명부 미제출
	'08. 1. 28.			-	의정비 과다인상, 복지예산 삭감 등	-	서명부 미제출
	'08. 1. 24.			-	지역 재개발사업 이권개입 등	-	서명부 미제출
	'08. 1. 17.			-	명문고 설립만대 및 지역발전 저해	-	대표자증명신청 취하 (1. 23.)
	'08. 1. 22.			-	농업·복지예산 부당한 삭감 등	-	서명부 미제출
	'08. 1. 4.			-	의정비 과다 인상 등	-	대표자증명신청 취하 (1. 11.)
	'08. 1. 4.			-	의정비 과다 인상 등	-	대표자증명신청 취하 (1. 11.)
	'07. 12. 27.			-	공무원의 무분별 퇴출 등	-	대표자증명신청 취하 (1. 22.)
	'07. 10. 2.			-	공동주택관리 감독 소홀	-	서명부 미제출
	'07. 9. 27.			-	골프장 등 유치 관련 갈등	-	서명부 미제출 ('08. 1. 31. 한)
	'07. 8. 21.			-	납골당 설치 관련 갈등 (공약사항 불이행, 지역현안 무관심 등)	-	대표자 사퇴, 서명부 등 반환(9. 10.)
	'07. 8. 8.			-	부당한 예산심의 및 국유지 무단점용, 업무추진비 남용 등	-	서명부 미제출
	'07. 7. 27.				부당한 압력행사 등	-	대표자증명신청 취하 (7. 30.)
	'07. 7. 11.				재개발 관리감독 소홀	-	서명부 미제출
	'07. 7. 4.				노점상 단속 부당	-	대표자증명신청 취하 (7. 11.)

<덧붙임 3>

역대 주민조례 제정. 개폐 청구상황(2000-2016)¹³¹⁾

연도 별	합계	수용 의결			부결 등					진행중	비고
		계	원안	수정	계	부결	각하	철회	폐기		
계	223	116	41	75	102	28	24	8	42	5	
2016	4	1		1	1		1			2	
2015	6	2	1	1	2	1	1			2	
2014	6	4	1	3	1	1				1	
2013	7	4	2	2	3		1		2		
2012	5	2		2	3	1	1		1		
2011	6	4	1	3	2		2				
2010	15	10	5	5	5	1	3		1		
2009	9	4	2	2	5	1			4		
2008	4	2	1	1	2	1			1		
2007	11	7	1	6	4	2		2			
2006	7	6	3	3	1	1					
2005	47	16	6	10	31	6	4	2	19		
2004	30	18	8	10	12	6	1	1	4		
2003	48	33	8	25	15	4	4	1	6		
2002	2				2		1		1		
2001	12	3	2	1	9	2	3	2	2		
2000	4				4	1	2		1		

131) 행정자치부 자치법규과의 '2016 지방자치단체 조례. 규칙 현황'을 재정리하였음.

< 참고문헌 >

- 국 회, 국회 헌법개정특별위원회회의록 제14호, 2017.
- 김명용 외, “풀뿌리민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여방안으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구.” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 창원대학교 산학협력단, 2012.
- 김선택, “대통령직의 헌법적 의무,” 헌법학연구, 제19권 제1호, 한국헌법학회, 2013.
- 김용호 외, “정보화시대의 전자민주주의 거버넌스,” 정보통신정책연구원 연구용역보고서, 인하대학교, 2005.
- 김정현 외, “주민소환에 관한 법률 개선방안에 관한 연구,” 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 한국법제연구원, 2016.
- 김종갑, 신두철, “2013 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용,” 한국정치학회보 제48집 제1호, 한국정치학회, 2014.
- 김주형, “시민정치와 민주주의,” 한국정치학회보 50집 5호, 한국정치학회, 2016.
- 박상철, 『한국정치법학론』 서울: 리북, 2008.
- 박상철 외, “선거부패의 양태분석 및 방지방안(유권자매수를 중심으로),” 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 한국정치법학연구소, 2015.
- 백승현, “국민 대표의 원리와 민주주의 : 이론과 평가,” 시민정치학회보 제7권, 시민정치학회, 2006.
- 성낙인, 『헌법학』 제17판, 서울: 법문사, 2017.
- 안성호, “국민주권개헌 실현을 위한 국민발안/투표제의 논거와 설계,” 지방분권개헌국민대토론회 발제문, 2017.
- _____, “주민투표의 직접민주적 개방성 : 스위스의 교훈,” 한국지방자치학회보』 제17권 제3호, 한국지방자치학회, 2005.
- 안청시, “정치문화와 정치의식,” 한국정치연구 10권, 서울대 한국정치연구소, 2001.
- 오세혁, 『법철학사』, 서울: 세창출판사, 2004.
- 오영달, “주권과 인권에 대한 대조적 이해와 정치적 갈등,” 사회과학연구, 제24권 제1호, 충남대학교 사회과학연구소, 2013.
- _____, “주권과 인권에 대한 홉스와 로크이론의 비교연구,” 평화연구 10, 2001.
- 오충환, “국민주권 실질화를 위한 대표제와 정당제 개선,” 충남대학교대학원 박사학위 논문, 2013.

- 윤성이 외, “생활 민주주의 정착을 위한 스마트 투표 활성화 방안,” 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2017.
- 이공주, “국민주권 실질화 방안으로서의 직접민주제에 관한 연구 -국민발안, 국민소환, 국민투표를 중심으로-,” 상지대학교대학원 박사학위논문, 2012.
- 이기우, “분권적 국가개조론,” 한국학술정보, 2014.
- 이상신, “직접민주주의와 소수자 차별: 2004년 미국 대선과 미국의 동성결혼금지법 주민투표를 중심으로,” 『한국정치연구』 제18집 제2호, 서울대학교 한국정치연구소, 2009.
- 이옥연, “미국 주(state)의 직접민주주의 운영사례,” 국회도서관보 제47권 제7호, 국회도서관, 2008.
- 이준일, 『헌법학강의』 서울: 홍문사, 2007.
- 이현우 외, “세대별 이념갈등의 이질성 : 세대 내 이슈태도 분석을 중심으로,” 『국가전략』 제19권 1호, 2013.
- 이호영 외, “디지털 세대와 베이비붐 세대비교 연구,” 미래창조과학부 연구용역보고서, 정보통신정책연구원, 2013.
- 장영수, 『헌법학』 서울: 홍문사, 2007.
- 장용근, “전자민주주의의 헌법적 연구,” 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2004.
- 정정화 외, “주민참여제도 현황 및 활성화 방안 연구,” 행정자치부 연구용역보고서, 한국정책학회, 2015.
- 정진민, 『후기 산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』 서울: 한울아카데미, 1998.
- 정호경, “국가법인설의 기원과 전개과정”, 행정법연구 제42호, 행정법이론실무학회, 2015.
- 조기숙 외, “광장의 정치와 문화적 충돌: 2008 촛불집회에 대한 경험적 분석,” 한국정치학회보 제42집 제4호, 한국정치학회, 2008.
- 조병윤, “국민대표론의 연구,” 서울대학교대학원 박사학위논문, 1983.
- 조원홍, “Johannes Althusius의 국가론과 법이론 연구,” 서울대학교대학원 박사학위논문, 1992.
- 주성수, “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?; 심의민주주의 참여제도의 탐색,” 한국정치학회보 39집3호, 한국정치학회, 2005.
- 중앙선거관리위원회 사이버선거범죄대응센터 발표자료, 2017. 4. 24.
- _____, 『대한민국선거사』 제1집-제4집
- _____, 『제20대 국회의원선거총람』 2016.
- 한국갤럽, “역대 대통령 직무 수행 평가 1988~2016,” 제193~240호, 2016년 1~12월

월간 통합.

한태연, “미국에 있어서의 직접민주제의 현황,” 미국헌법연구 제10권, 미국헌법학회, 1999.

행정자치부 자치법규과, 2016 지방자치단체 조례. 규칙 현황, 2016.

허 전, "국민발안제 시론," 인권과 정의 제162호, 대한변호사협회, 1990.

대법원판결 2005. 9. 9. 2004추10.

대법원판결 2013. 10. 31. 2011도8649.

헌법재판소결정 2015. 12. 23. 2013헌바168.

헌법재판소결정 2016. 5. 26. 2015헌라1.

헌법재판소결정, 2017. 3. 10. 2016헌나1.

YTN 뉴스 2015. 9. 26(UN개발정상회의 연설).

경향신문 1989, 2. 24, 1989. 3. 20.

동아일보 1987. 12. 24.

서울신문 2010. 5. 19.

중앙일보 2008. 2. 25.

A. Bleckmann, Die Zulässigkeit des Volksentscheides nach dem Grundgesetz, JZ, 1978.

Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden, 2014.

Adrian, Charls R., State and Local Government, 4th ed., Yew York: McGraw-Hill Book Company, 1976.

Bodin, Jean., Six Books of the Commonwealth, abridged and translated by M. J. Tooley, Oxford: Basil Blackwel, 1967.

Thomas Hobbes, Leviathan or The Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth, Ecclesiaticall and Civill, ed. Richard Tuck, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Bodin, Jean., 임승휘 옮김, 『국가론』 서울: 책세상, 2007.

Carl Schmitt, Verfassungslehre, 5. Auflage, Berlin: Duncker und Humbolt, 1970.

E. Stein, Staatsrecht, 15 Aufl., Tübingen, 1995, S. 130; C. Pestalozza, Der Popularvorbehalt, Berlin u. a., 1981.

H. Dreier, in : ders.(Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Art. 20(Demokratie), 1998.

- Hamon, Francis./Troper, Michel., Droit constitutionnel, L.G.D.j, 2012.
- Haskell, John., Direct Democracy or Representative Governmnet? Dispelling the Populist Myth, Boulder: Westview Press, 2001.
- Henning Uhlenbrock, Der Staat als juristische Person, 2000, Duncker & Humblot.
- Heywood, Andrew., 조현수 역, 『정치학 : 현대정치의 이론과 실제』 서울: 성균관대학교 출판부, 2009.
- Hobbes, Thomas., Leviathan, 하승우 풀어씀, 『리바이어던』 서울: 도서출판 풀빛, 2007.
- I. Ebsen, Abstimmungen des Bundesvolkes als Verfassungsproblem, AöR, 1985,
- P. Krause, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in HdBStR Bd. II, 1987.
- K. Hesse, Der Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländern zur Verfassungsentwicklung in Deutschland, Kritische Vierteljahrschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft, 1993.
- Locke, John., 강정인 · 문지영 옮김, 『통치론』 서울: 까치, 2008.
- Locke, John., 이극찬 옮김, 『시민정부론』 서울: 연세대학교 출판부, 2007.
- O. Jung, Direkte Demokratie, Zparl, 1995.
- Paul Widmer, Die Schweiz als Sonderfall, Zürich, 2008.
- Qvortrup, Mads., A comparative study of referendums : government by the people, Manchester : Manchester University Press, 2002.
- Rousseau, Jean-Jacques., 이환 옮김, 『사회계약론』 서울: 서울대학교 출판부, 2006.
- Shaun Bowler and Todd Donovan, Democracy, institutions and attitudes about citizen influence on government, British journal of political science , Vol. 32. 2.
- T. Paterna, Volksgesetzgebung, Frankfrut a. M., 1995.
- T. von Danwitz, Plebiszitäre Elemente in der staatlichen Willensbildung, DÖV, 1992.
- T. Würtenberger, Repräsentative und Plebiszitäre Elemente in der Deutschen Verfassungsgeschichte, in : G. Rüter(Hrsg.), Repräsentative oder Plebiszitäre Demokratie – eine Alternative?, Baden-Baden, 1996.
- V. Krieg, Die Volksgesetzgebung im Freistaat Sachsen, ZfG, 1996.
- W. Schmitt Glaeser, Grenzen des Plebiszits auf kommunaler Ebene, DÖV, 1998.
- W. Thieme, Demokratie – Ein Staatsziel im Wandel der gelebten Verfassung, DÖV,

1998.

Wilfried Marxer : Zoltan Tibor Pallinger, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein, 2006.

Wolf Linder, Schweizerische Demokratie, Institutionen Prozesse Perspektiven, 3. Aufl., Bern u.a. 2012.

엘리네크, 김효전 역, 『일반국가학』, 서울: 법문사, 2005.

岡田信弘, 「代表W民主制の構W造」, 『憲法の争点(第3版)』, 『ジュリスト増刊』, 有斐閣, 1999.

橋本公亘, 『日本{国憲法}』, 有斐閣, 1980.

宮澤俊義, 『全訂日本国憲法』, 日本評論社, 1978.

大石眞, 『立憲民主制』, 信山社, 1996.

毛利透, 『民主政の規範理論』, 經草書房, 2002.

辻村みよ子, 『憲法』, 日本評論社, 2000.

佐藤功, 『憲法(下)』, 有斐閣, 1984.

樋口陽一, 『憲法 I』, 青林書院, 1998.

스위스 연방헌법

일본 헌법

<인터넷 검색>

<http://datalab.naver.com/keyword/trendSearch.naver>(네이버트렌드).

<http://info.nec.go.kr/>(중앙선거관리위원회 선거통계시스템).

<http://likms.assembly.go.kr/>(국회정보시스템).

<http://www.assembly.go.kr/assm/memact/chairman/chairman04/bodo/>

bodoList.do?CateGbn=3(한국리서치, 개헌 관련 여론조사 교차분석표)<검색일 2017. 8. 2>

<http://www.mois.go.kr/>(행정안전부 ‘주민투표·주민소환·주민소송’ 현황).

<https://ko.wikipedia.org/>(위키피디아 백과사전).

<https://trends.google.co.kr/trends/>(구글트렌드),