

## 독일의 직접민주주의: 자치분권국가에서 시민입법과 주민투표의 현황을 중심으로

장준호 | 경인교육대학교

### + 국문요약 +

이 논문은 시민자치를 담아내는 직접민주주의에 관한 것이며, 시민입법과 주민투표가 시민자치를 실현하는 주요한 정치제도라는 입장에서 출발한다. 독일이 지역적 연구사례이다. 독일의 직접민주주의의 현황을 살펴봄에 시민입법과 주민투표와 관련하여 제도와 쟁점이 되는 사안을 검토한다. 나아가 독일의 사례가 우리나라의 정치제도에 줄 수 있는 함의도 성찰한다. 독일을 지역적 연구사례로 선택한 것은 비교와 성찰의 차원에서 독일의 지방자치와 직접민주주의가 우리의 것보다 완숙한 경지에서 운영되고 있기 때문이다. 독일의 민주주의는 1950년대 이후 실시된 체계적인 정치교육과 더불어 자기가 사는 자치단체의 사안에 대한 시민의 참여로 발전했다고 볼 수 있다. 독일은 연방 수준에서는 대의민주주의를 하면서도 주와 자치단체 수준에서는 직접민주주의를 시행하고 있다. 독일 시민은 주의 시민입법과 자치단체의 주민요구·주민결정의 절차를 경험하면서 시민의 자유를 느끼고 자유를 실현시켰다. 그러한 경험에 기초하여 연방 차원에서 일을 잘 할 수 있는 국회의원을 선출할 수 있었다. 독일 모델이 한국에 주는 가장 큰 함의는 바로 이 지점에서 찾아진다. 스위스처럼 국가 전체 차원에서 직접민주주의를 실시하는 것은 어렵겠지만 지방자치단체에서만은 독일처럼 직접민주주의가 활발히 시행될 수 있도록 하여 지방분권·지방자치를 실현하고 시민덕성이 향상될 수 있는 기회를 제공해야 한다. 시민덕성이 향상되면 자연스럽게 국가 전체 수준을 잘 이끄는 능력 있는 정치인을 선출할 수 있다. 우리의 헌법에는 지방자치, 지방분권, 직접민주주의에 대한 규정이 빈약하다.

## 1. 서론: 시민자치와 시민덕성

고대 아테네에서 민주주의는 시민이 자유에 기초하여 자치적으로 살아가는 방식이었다. 시민이 자치적으로 살아가는 데는, 즉 민주주의가 실현되기 위해서는 두 가지 조건이 갖추어져 있어야 했다. 첫째, 시민덕성(aretē)이 확보되어야 했다. 둘째, 시민자치가 실현될 수 있는 정치제도를 가지고 있어야 했다. 두 가지 조건 중에서 하나만 없어도 자치적으로 살아갈 수 없기 때문에 민주주의는 본래적 의미에서 실현되고 있다고 볼 수 없었다. 이러한 민주주의의 본래적 의미와 조건은 현대에도 여전히 유효하다. 단지 투표권을 가진 시민에 의해 선거가 정기적으로 실시된다고 민주주의가 아닐 것이다. 우리나라는 1987년 헌법체제 이후 건강한 선거문화를 정착시켜 대의민주주의의 토대를 마련했다. 하지만 자치적으로 살아가는 방식으로서 민주주의는 아직 요원하다. 시민덕성이 부족하며 시민자치가 실현되는 정치제도를 갖추고 있지 않기 때문이다. 민주주의의 모범 국가인 미국, 스위스, 독일을 보면, 대의에 필요한 인물을 선출하는 선거민주주의를 넘어 시민자치를 위한 직접민주주의 제도와 시민덕성을 갖추고 있다.

양심에 따라 자신을 통제하며 자신의 행동에 책임지는 ‘시민적 성숙성,’ 사실과 가치에 기초하여 공적 사안에 대해 판단하는 ‘시민적 판단력,’ 공적 사안에 대해 자신의 의견을 형성하고 타자와의 소통으로 합의에 이르며 공동의 결정을 실천하는 ‘시민적 행위능력,’ 공적 사안에 대해 스스로 호기심을 갖고 지속적으로 학습을 체계화할 수 있는 ‘시민적 연구능력’ 등이 자치적으로 살아가는 시민이 갖추어야 할 역량(시민덕성)이다. 시민덕성은 시민교육을 통해서도 획득되지만 정치제도에 의해서도 획득된다. 우리는 시간을 두고 해보면서 배운다. 처음에는 서툴지만 해볼수록 숙달된다. 시민덕성을 점차적으로 강화시킬 수 있다는 점에서도 시민자치를 경험하게 하는 직접민주주의를 활성화하는 것은 중요하다. 이 논문은 시민자치를 담아내는 직접민주주의에 관한 것이며, 시민입법과 주민투표가 시민자치를 실현하는 주요한 정치제도라는 입장에서 출발한다. 독일이 지역적 연구사례이다. 독일의 직접민주주의의 현황을 살펴보면서 시민입법과 주민투표와 관련하여 제도와 쟁점이 되는 사안을 검토할 것이다. 나아가 독일의 사례가 우리나라의 정치제도에 줄 수 있는 함의도 성찰해보려고 한다.

독일을 지역적 연구사례로 선택한 것은 비교와 성찰의 차원에서 독일의 지방자치와 직접민주주의가 우리의 것보다 완숙한 경지에서 운영되고 있기 때문이다. 연방국가로서 독일은 16개의 주(land)로 구성되어 있다. 반면, 우리의 행정구역은 17개의 광역자치단체로

구성되어 있다. 우리의 광역자치단체는 법률이 아닌 조례를 제정하는 권한을 지니며, 중앙정부는 광역자치단체의 조세, 재정, 정책을 통제한다. 반면, 독일의 주는 독립적으로 법률을 제정하고 조세를 부과하여 독립적 재정을 유지하며 자유롭게 교육 및 문화정책을 펼 수 있는 자율적 권한을 지닌다. 독일은 연방국가이기 때문에 자치분권이 체계적으로 확립되어 있지만, 우리나라는 지방자치를 실시하고 있음에도 불구하고 정책, 조세, 재정의 측면에서 여전히 중앙정부가 지방정부를 관리한다. 대통령을 중심으로 한 중앙정부에 권력이 집중되어 있기 때문에 지방자치의 실현도가 낮다. 재정(finance)과 권한(competence)의 측면에서, 우리나라에서 중앙과 지방의 분배 비율이 8:2 정도라면 독일에서는 6:4 정도 된다. 독일은 중앙과 지방의 균형을 확보한 정치체제를 가지고 있는 것이다. 직접민주주의를 실현시키는 정치제도와 관련해서도, 우리나라와 독일은 일면 비슷한 측면이 보인다. 독일이 16개 연방주와 기초자치단체에서만 국한해서 시민입법과 주민투표를 시행하는 것과 같이, 우리나라도 광역자치단체와 기초자치단체에서만 주민투표를 시행하고 있다. 하지만 그 활성화의 정도는 독일이 확연히 높다. 이러한 차이점과 유사성을 고려하면 독일의 연방주와 기초단체에서 실시되는 직접민주주의와 지방자치는 지방자치분권을 위한 우리나라의 개헌에도 많은 함의를 제공할 수 있을 거라고 판단된다.

## II. 독일 직접민주주의의 특징

### 1. 직접민주주의와 ‘사안에 대한 직접투표’

직접민주주의는 일반적으로 두 가지 의미로 이해된다. 하나는 정치적 통치의 특별한 형태로, 다른 하나는 정치적 의사결정과정으로 받아들여진다. 전자는 정치권력이 한 사람이나 소수의 대표자 또는 공직자에 의해서가 아니라 투표권한이 있는 모든 시민에 의해 ‘직접적으로’ 구속력 있게 행사되는 방식을 말한다. 반면, 후자는 인물을 선출하는 선거와 상관없이 시민이 국민투표 및 주민투표 절차를 통해 정치적 사안에 대해 독립적으로 결정하는 과정을 말한다. 전자는 대의민주주의와 대립되는 측면이 강하지만, 후자는 대의민주주의와 상충되지 않는다. 후자는 오히려 대의민주주의에서 시민의 정치적 참여를 확대하여 공적 사안을 규정짓는 헌법, 법률, 정책의 정당성(legitimacy)을 높이는 보완적 수단으

로 인식된다(Batt 2016, 11-12).

민주주의가 정부의 정책과 시민의 요구를 일치시키는 제도라면(Saward 1998, 51), 후자의 의미에서 직접민주주의의 실현은 정부정책, 의회입법, 시민요구를 하나로 일치시키기 때문에 가장 민주주의에 가깝다고 볼 수 있다. 대의민주주의에서는 정기적인 선거에 의해 입법부와 행정부의 대표가 선출되는 데 그친다. 나아가 이러한 선거는 “정책에 대한 일괄투표(package voting of policy)”의 성격이 강하기 때문에 시민이 가지는 개별적 정치적 사안에 대한 “직접투표(direct voting)”에 대한 욕구를 충족시켜주지 못한다. 직접민주주의는 “정책, 사안, 법률에 대한 개별 투표(individual votes on policy and law)”를 가능하게 한다(Budge 2006, 608). 정부의 개별 정책에 대해 행사되는 직접투표로 시민의 선호도가 정확하게 반영되게 하는 것이다. 직접민주주의의 핵심인 개별 사안에 대한 직접투표는 정당, 정부, 입법부의 기능을 각성시키고 매개하며 시민의 참여와 토의를 진작시켜 민주주의적 시민덕성을 강화시킨다.

사안에 대한 직접투표가 바로 우리가 알고 있는 국민투표와 주민투표이다. 일반적으로 국민투표는 모든 국민을 대상으로 전국적으로 실시하며,<sup>1)</sup> 주민투표는 주로 해당 기초자치단체에서 실시한다. 시민이 참여할 수 있는 사안에 대한 국민투표에는 네 가지 종류가 있다. 건의(suggestions), 레퍼런덤(referendum), 발안(initiative), 플레비사이트(plebiscite)가 그것이다. 건의에서는 법안과 관련하여 실시된 국민투표의 결과에 대해 정부나 의회가 실행할 법적 의무를 지니지 않지만, 나머지 세 개에서는 투표 결과에 대해 정부나 의회가 실행할 법적 의무를 진다. 레퍼런덤은 정부나 의회가 국민투표를 실시하도록 헌법에 명시되어 있는 경우인데, 헌법이 국민투표를 실시하도록 규정하는 특정 사안(헌법개정이나 국제조약의 비준과 같은 사안)에 대해서 정부나 의회가 실시하는 ‘의무적 레퍼런덤(mandatory referendum)’과 정부나 의회가 이미 결의한 법안에 대해 시민의 요구를 받아들여 실시하는 ‘선택적 레퍼런덤(optional referendum)’으로 구분된다.<sup>2)</sup> 발안에서는 시민의 주도로 헌법개정안이나 법안이 제안되며 국민투표에 부쳐진다.<sup>3)</sup> 스위스에서는 레

1) 독일의 16개 연방주와 스위스의 26개 칸톤(Kanton)은 각각 헌법을 지니며 법률을 제정하는 권한을 가지고 있기 때문에 외교권이 없어도 국가와 비슷한 위상을 지닌다. 따라서 독일의 연방주와 스위스의 칸톤 차원에서 실시되는 사안에 대한 직접투표도 ‘국민투표(Volksabstimmung)’라고 한다.

2) 선택적 레퍼런덤은 스위스, 리히텐슈타인, 이탈리아, 미국의 25개 주 등에서, 의무적 레퍼런덤은 스위스, 리히텐슈타인, 오스트리아, 덴마크, 호주, 미국의 49개 주 등에서 실시된다(Erne 2002, 79).

3) 국민발안(Volksinitiative)의 경우, 스위스, 리히텐슈타인, 미국의 17개 주, 독일의 바이에른 연방주 등에서 발안으로 ‘헌법개정안’에 대해 국민투표가 실시되며, 스위스, 리히텐슈타인, 독일의 16개 연방주, 미국의 21개 주에서 발안으로 ‘일반법안’에 대한 국민투표가 실시된다(Erne 2002, 80).

퍼렌덤을 자동차의 제동장치(brake)에, 발의를 가속장치(accelerator)에 비유하기도 한다(장준호 2008, 244). 플레비사이트는 헌법개정안과 법안에 대해 대통령이나 의회다수의 의지로 국민투표가 시행되는 경우를 말한다. 행정부 수장과 의회다수 사이에 새롭게 신임을 물을 필요가 있거나 정치적 정통성을 확인하고자 할 때 정부나 의회의 전략적 판단에 의해 플레비사이트가 실시되기도 한다(Batt 2016, 13).

국민투표를 주도하는 주체의 측면에서 보면, 의무적 레퍼렌덤과 플레비사이트는 정부나 의회가 주도하며, 선택적 레퍼렌덤과 발안은 시민이 주도한다. 발안은 자치에 강조점을 둔 직접민주주의를 가장 잘 실현시킬 수 있는 정치제도이다. 시민이 입법자의 위치에 서는 ‘시민입법(Volksgesetzgebung)’이 가능하기 때문이다. 선택적 레퍼렌덤의 경우, 정부와 의회가 실시하려고 하는 법안과 정책에 대해 시민의 요구로 시민의 의견을 물어 시민의 이해관계와 정부의 정책적 판단이 일치될 수 있는 계기를 마련해준다. 발안의 경우, 시민이 발의한 헌법개정안이나 법안이 국민투표를 통해 승인되면 정부와 의회가 그 법안을 시행하여 시민요구에 일치되는 정치가 실현될 수 있도록 해준다. 일반적으로 기초자치단체에서 시행하는 주민투표는 주로 레퍼렌덤과 발안의 성격을 지닌다. 주민은 자치조례에 관련된 사안, 예산의 사용에 관련된 사안, 교육과 문화에 관련된 사안, 환경과 도시계획에 관련된 사안 등 자신이 살아가는 기초자치단체의 다양한 공적 사안에 대해 레퍼렌덤과 발안의 형태로 주민투표에 참여한다.

## 2. 스위스와 구별되는 독일식 직접민주주의

최근 영국의 유럽연합 탈퇴에 관한 브렉시트(Brexit) 국민투표 결과를 놓고 직접민주주의에 대한 논쟁이 있었다. 식견 없는 시민이 우매한 결정을 내렸다는 주장도 있었고, 민주주의에서는 시민의 직접적 결정을 존중해야 한다는 의견도 있었다. 영국 시민의 다수가 브렉시트를 선택했다. 어찌할 것인가? 받아들여야 한다. ‘시민적 판단력’에 문제가 있었을 수도 있지만 국가의 중대 사안에 대해 시민의견을 묻는 것은 극히 민주적인 방식이기 때문이다. 브렉시트는 시민덕성을 강화하는 시민교육의 중요성을 다시 생각해보는 계기가 되기도 했다. 브렉시트와 같은 국민투표는 90년대에 세계적으로 확대되었다. 1990년에서 2000년까지 실시된 국가 차원의 국민투표는 80년대까지 실시된 국민투표 횟수에 비해 약 2배나 증가했다. 2000년까지 세계에서 국가 차원의 국민투표가 405번 실시되었는데, 약 200여 개가 90년대에 실시되었던 것이다. 405개의 국민투표 중에서 유럽 248개

(스위스에서만 115개), 아메리카 지역 78개, 아프리카 37개, 아시아 26개, 오세아니아 지역 16개가 실시되었다(Gross/Kaufmann 2002, 13).

90년대에 유럽에서 국민투표가 증가한 이유는 크게 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 구소련이 붕괴된 이후 90년대에 동유럽을 중심으로 민주혁명이 진행되면서 27개 국가에서 새로운 헌법제정을 위한 국민투표가 실시되었다. 동유럽 국가에서 제정된 새 헌법이 국민투표와 같은 직접민주주의적 요소를 도입해서 다양한 국가적 중요 사안에 대해 국민투표를 실시한 것도 국민투표가 증가한 주요한 원인이 되었다. 둘째, 90년대 이후 독일과 프랑스의 주도로 유럽연합이 지역적, 정치적, 경제적 통합을 확대하면서 유럽연합의 회원국은 새로운 유럽규정의 수용 여부를 국민투표의 실시로 결정했다. 나아가 동유럽 국가들도 유럽연합의 가입 여부를 국민투표의 실시로 결정했다. 셋째, 유럽에서 90년대는 시민사회가 가장 활성화되는 시기였다. 기존의 대의민주주의적 정치에 실망한 시민사회는 의미 없이 반복되는 선거와 전통적인 국회를 통하지 않고 공적 사안에 참여할 수 있는 방법을 모색했다. 시민사회의 시각에서 보았을 때 스위스의 국민발안과 선택적 레퍼런덤은 시민이 공적 사안의 결정에 참여할 수 있는 효과적인 방법이었다. 이렇게 스위스의 직접민주주의는 유럽 각국에서 인기를 누렸다(Batt 2016, 10).

90년대 이후 유럽과 세계에서 점차 대안적 정치모델로 주목받던 스위스 직접민주주의는 대의민주주의를 운영하고 있던 독일에도 영향을 주었다. 독일은 1990년 통일 국면에서 연방에 새롭게 편입되는 5개의 구동독 주에 직접민주주의적 제도를 도입했고, 그 이후 모든 주와 자치단체는 국민투표와 주민투표를 도입하여 활발히 실시하고 있다. 하지만 독일 기본법은 연방 수준에서 실시하는 선택적 레퍼런덤이나 국민발안에 대한 조항을 두지 않고 있다. 직접민주주의의 현대적 완결판이라고 볼 수 있는 스위스 모델이 연방과 칸톤 수준에서 레퍼런덤과 국민발안을 시행하고 자치단체 수준에서 주민투표를 실시한다면, 이러한 스위스 모델에서 연방 차원의 레퍼런덤과 국민발안을 제외한 것이 독일 직접민주주의의 특징이라고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

4) 스위스와 독일의 정치제도에서 직접민주주의(A)와 대의민주주의(B)의 대소비교는 다음과 같다. 스위스의 경우, A)B의 관계라고 볼 수 있다. 국가적 중대 사안, 헌법개정, 법안, 정책이 매년 3~4번에 걸쳐 실시되는 통합국민투표(연방 사안, 칸톤 사안, 기초자치단체 사안을 분기별로 모아서 한꺼번에 투표에 부치는 방식)에 의해 결정되고, 연방 하원과 상원은 투표의 결과를 반영하여 민의에 일치하는 법안을 만든다. 예컨대, 유권자 11,237명의 아라우(Aarau) 시에서 각 유권자가 2008년 6월 1일 통합국민투표에서 투표한 사안이 6개(연방 수준의 사안 3개, 칸톤 수준의 사안 2개, 아라우 자치단체 수준의 사안 1개)였다(장준호 2008, 242-243, 247). 독일의 경우, A)B의 관계라고 볼 수 있다. 대의민주주의가 지배적이다. 모든 연방법은 연방하원과 연방상원의 결정으로 통과된다. 주 단위의 법안도 대부분 주의회에서 통과된다. 하지만 주와 기초자치단체에서의 국민투

이러한 독일식 직접민주주의는 독일의 역사적 경험에서 기인한다. 히틀러가 1933년 국민투표법을 제정하여 자신의 통치를 정당화하는 데 국민투표를 악용했기 때문이다.<sup>5)</sup> 독일 기본법이 제정될 당시, 독일 지식인들은 히틀러의 경험 때문에 국민투표와 같은 직접민주주의적 제도의 도입에 비판적이었다. 예컨대, 1949년부터 1959년까지 독일 초대 대통령을 지낸 테오도르 호이스(Theodor Heuss)는 1948/49년 제헌위원회에서 바이마르 공화국의 경험에 비추어 직접민주주의를 “모든 선동자를 장려하는 제도(Prämie für jeden Demagogen)”라며 비난하며 기본법에 연방 차원의 직접민주주의 제도를 도입하는 것을 반대했다. 하지만 주헌법 제정자들은 다른 입장을 취했다. 그들의 다른 경험이 주헌법 제정에 반영되었던 것이다. 예컨대, 바이에른 헌법 제정을 주도했던 법학자 한스 나비아스키(Hans Nawiasky)와 주지사 빌헬름 뢰그너(Wilhelm Hoegner)는 자신들이 스위스 망명시절에 경험했던 직접민주주의의 소중한 가치와 제도를 바이에른 주헌법에 반영했다(Weixner 2016, 18). 이러한 맥락에서 통일 이전 서독의 10개의 주는 모두 주 수준에서의 직접민주주의적인 국민투표를 허용하고 있었다. 반면, 기초자치단체의 주민투표는 대부분 통일 이후 시민의 요구에 따라 90년대에 도입되었다. 1990년 이후 정치혐오, 정당과 관료주의에 대한 실망을 극복하려는 시민사회 운동의 핵심에는 자치단체 수준에서 주민투표의 도입과 그 활발한 활용이 자리 잡고 있었다(Kost 2005, 8).

### 3. 시민입법의 연방 차원 도입에 관한 논쟁

앞에서 언급했듯이 독일 기본법에는 연방 수준에서 실시되는 선택적 레퍼런덤이나 시민입법에 대한 규정이 없다. 기본법 76조 1항이 명시하고 있는 것처럼, 입법권(Gesetzesinitiative)은 연방정부, 연방하원, 연방상원에 부여되어 있다. 기본법 77조 1항에 따르면, 연방 수준에서 구속력이 있는 연방법(Bundesgesetz)은 연방하원에서 의결된다. 따라서 시민입법의 형태인 국민발안과 선택적 레퍼런덤을 연방 수준에서 도입하려면 기본법

---

표와 주민투표는 활발히 실시되고 있다.

5) 법안과 정부조치에 대해서 정부주도로 국민투표를 실시할 수 있는 법이었다. 국민투표는 1933년 독일의 국제 연맹탈퇴 여부, 1934년 제국 대통령과 제국 수상의 권한을 합친 국가총통제 도입 여부, 1936년 라인란트점령의 정당성 여부, 1938년 오스트리아 합병 여부에 대해 실시되었다. 국민투표 참여율은 95.7%에서 99.7% 사이였고, 찬성률은 88.1%에서 99%였다. 이는 정부 주도의 국민투표가 정치선전과 결합될 경우 전체주의의 도구로 사용될 수 있다는 점을 보여준다(Schwieger 2005, 202, 333).

개정이 선행되어야 한다. 우선, 독일 시민의 다수는 기본법개정을 통해 국민투표를 도입하는 입장에 찬성한다. 정치학자 쉐러(Theo Schiller)에 따르면, 이미 70년대 전국 설문조사를 보면 답변자의 약 50%가 국민투표의 도입에 찬성했으며 그 이후 실시된 설문조사를 통해서도 찬성 비율이 증가했는데, 이러한 직접민주주의적 제도의 도입에 대한 찬성비율의 증가는 정치적 의사형성을 주도한 기존의 정당국가체제나 의회정치구조에 대한 신뢰가 감소했다는 것을 의미했다(Schiller 2002, 8). 최근 여론조사를 보면, 2013년 3월 Emnid가 실시한 여론조사에서 국민투표의 도입에 대해 84%가 찬성했으며, 2015년 1월 Forsa가 실시한 여론조사에서는 72%가 찬성했다.<sup>6)</sup>

사실, 정치권에서도 이와 같은 민의를 반영하고자 두 번에 걸쳐 기본법 개정을 시도했지만 실패했다. 첫 시도로 통일 이후 1992년 직접민주주의적 시민입법 제도를 연방 차원에 도입하는 헌법개정안이 공동헌법위원회에 제출되었지만 과반을 얻지 못해 의회표결에 상정되지 못했다. 나아가 1998년 사민당-녹색당 연립정부가 출범하고 2002년 국민발안(Volksinitiative), 국민요구(Volksbegehren), 국민결정(Volksentscheid) 등 연방 차원에서 실시되는 직접민주주의적 국민투표제도를 담은 헌법개정안이 법사위를 통과하여 연방 의회 표결에 상정되었지만 재적의원 2/3 찬성의 벽을 넘지 못했다. 기민련(CDU)이 반대했기 때문이다(Batt 2016, 11). 역사적인 맥락에서 보면, 사실 직접민주주의를 연방 수준에 도입하는 문제를 가장 먼저 꺼내 든 정당은 1980년에 창당한 녹색당이였다. 녹색당은 1983년에 “Aktion Volksentscheid(국민결정 운동)”을 결성했으며 1985년에는 당의 정책으로 공식화했다(Wiegend 2006, 257). 사민당(SPD)도 1989년에 국민요구와 국민결정의 도입 찬성을 공식화한 이후 그 입장을 고수하고 있다. 자민당(FDP), 좌파당(Die Linke), 기사련(CSU)도 국민요구와 국민결정 제도의 연방 차원 도입에 찬성하고 있다(Wiegend 2006, 259-260; Rux 2008, 202-213). 하지만 기민련(CDU)만이 여전히 원칙적으로 연방 차원의 직접민주주의 도입에 반대하고 있는 상황이다. 기민련 소속 의원의 다수가 기본법

6) 2013년 여론조사는 Focus지의 의뢰로 여론조사기관 Emnid가 2013년 11월 13일에서 14일까지 전국 1,004명을 대상으로 실시, 신뢰수준  $\pm 3$ (Focus Online 2013년 11월 17일 자 기사 제목—“Das Volk ruft mehr Demokratie: Grosse Mehrheit für Volksentscheide auf Bundesebene” 참조). 2015년 여론조사는 Stern지의 의뢰로 여론조사기관 Emnid가 2015년 1월 18일에서 19일까지 전국 1,003명을 대상으로 실시, 신뢰수준  $\pm 3$ (Stern Online 2015년 1월 28일 자 기사 제목—“Stern-Umfrage Deutsche haben Zutrauen in die Politik — aber” 참조). 위에서 언급한 2013년 Emnid 조사에 따르면, CDU/CSU 지지자의 83%, SPD 지지자의 88%, Grüne 지지자의 83%, Linke 지지자 95%가 국민투표 도입에 찬성했다. 이러한 여론을 고려하면, 현재 독일에서는 보수와 진보, 좌와 우를 넘어 모든 정당의 지지자 다수가 직접민주주의제도의 연방 차원 도입을 원하고 있다는 사실을 알 수 있다.



에 적시된 대의민주주의적 정치질서를 선호하기 때문이다.

학계의 직접민주주의에 대한 입장도 찬반으로 갈려진다. 연방 차원의 직접민주주의 도입을 반대하는 입장에 따르면, 우선 정당국가(Parteienstaat)와 의회민주주의의 정치질서가 훼손될 수 있다(Wiegend 2006, 316). 나아가 교육수준과 소득이 낮은 소시민보다 교육수준이 높고 부유한 시민의 이해관계가 시민입법에 반영될 수 있다. 또한 다수의 횡포로 현명한 소수의견이 무시될 수 있으며, 정치지도자가 정치선동을 할 경우 정보의 부족으로 인해 대중은 잘못된 결정을 할 수 있다(Schmidt 2008, 351-352). 반면, 직접민주주의의 확대를 찬성하는 입장에 따르면, 우선 시민은 연방 차원에서 4년에 한 번 총선이 치러지는 제도로 인해 다음 총선까지 4년 동안 정치에 참여할 기회를 가지지 못하는 민주주의 결핍상태를 경험하게 되는데, 이를 보완할 제도로 직접민주주의가 필요하다고 본다(Pestalozza 1981, 7). 나아가 직접민주주의는 정당으로 하여금 친시민적인 정책개발에 더욱더 매진하게 하여 정책정당으로 거듭나게 하고,<sup>7)</sup> 시민에게 공적 사안에 대한 공론화 과정과 참여기회를 제공하여 사회통합의 효과를 내며, 시민덕성을 강화하여 현명한 결정을 내리게 한다(Jung 2002, 23; Decker 2011, 187). 이와 같은 맥락에서 직접민주주의의 연방 차원 도입을 주장해온 헌법학자 융(Otmar Jung)과 페스탈로차(Christian Pestalozza)는 2013년 포커스(Focus)지와의 인터뷰에서 다음과 같이 말하고 있다.

“최소한 기본법 개정안에 대해서라도 국민투표를 할 수 있도록 기본법을 개정해야 합니다. 국민투표는 우리의 연방주에서 이미 하고 있는 것이고 세계의 많은 국가에서도 하고 있어요. 국민투표는 좋은 민주주의의 전통에 속합니다. 시민은 우매하지 않아요. 정보에 기초해서 현명하게 판단합니다. 정치가 개별 공적 사안에 대해 시민이 직접 판단하고 투표하는 직접민주주의를 두려워해서는 안 됩니다. 직접민주주의는 어차피 도입될 것입니다. 한 단계씩 나아가는 역사의 흐름처럼 보통 선거권과 여성선거권이 실현되었듯이 말이지요.”

— Focus Online 2013년 11월 17일

이러한 학계의 입장은 기본법 해석과도 연관된다. 직접민주주의를 연방 수준에서 원칙

7) 예컨대, 연방 차원에서 선택적 레퍼런덤이 가능할 경우, 야당은 헌법재판소로의 제소 또는 연방상원에서의 거부권 행사 등의 액션을 취하지 않고 시민의 의견에 입각해서 정책 및 법률을 결정할 수 있는 기회를 가질 수 있으며, 여당은 국민투표의 결과에 자신이 있을 경우 자신이 제시한 법률을 국민들에게 다시 한번 인정받아 야당의 반대를 무력화할 수 있는 정당성을 확보할 수 있다(Bull 1989, 4). 나아가 정당경쟁이 대중융합주의보다는 미래세대 및 생활영역의 문제를 다루는 방향으로 나아가게 한다. 정책 비전이 없는 정당은 직접민주주의에서 살아남지 못하기 때문이다(Decker 2016, 7).

적으로 허용해야 한다는 입장은 기본법 20조 2항과 28조 1항에 근거한다. 20조 2항은 다음과 같이 규정되어 있다. “모든 국가권력은 국민으로부터 나온다. 국가권력은 국민에 의해 선거와 투표결의에 의해 행사되며(Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen), 입법부·행정부·사법부에 의해 행사된다.” 옵스트(Claus-Henning Obst)에 따르면, 여기에서 선거(Wahlen)란 대표자를 선출하는 선거를 말하며, 투표결의(Abstimmungen)란 사안에 대한 시민의 직접투표를 의미한다(Obst 1986, 86). 따라서 독일의 민주주의는 대의민주주의와 직접민주주의가 혼합된 형태로 운영될 수 있다. 연방 수준의 직접민주주의가 가능한 것이다. 나아가 기본법 28조 1항은 다음과 같이 규정되어 있다.

“주에서의 합헌적 질서는 기본법에 제시된 공화적·민주적·사회적 법치국가의 원칙에 일치하여야 한다.”

“Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.”

이 조항에 따라 주의 정치제도는 거의 동일한 방식으로 구성되어 있다. 직접민주주의의 연방 수준 도입도 같은 논리로 정당화될 수 있다. 독일의 모든 주에서 시민입법과 같은 직접민주주의 제도를 시행하고 있다는 사실은 연방 수준의 국민투표 실시도 역시 합헌이라고 해석될 수 있다는 것을 의미한다(Decker 2016, 3-4). 28조 1항의 동일성규정(Homogenitätsgebot)에 따르면 주에서 직접민주주의의 시행이 합헌으로 인정되는데 연방 차원에 실시한다고 위헌일 수 없기 때문이다.

이러한 기본법 해석에도 불구하고 현재 독일 기본법 체제하에서 연방 수준의 직접민주주의를 실시하기 위해 세 가지 사안에 대한 개헌이 선행되어야 한다. 첫째, 체제적합성의 문제이다. 즉, 독일에서 모든 법은 헌법재판소의 통제하에 있는데, 시민입법도 헌법재판소의 통제에 있어야 한다는 것이다. 시민입법을 통한 법이 헌법재판소의 판결보다 더 우위에 있다면 헌법재판소의 위상과 정당성은 타격을 받을 수밖에 없다. 이러한 문제는 연방정부, 주정부, 연방하원의 요청으로 사전에 시민입법안의 합헌여부를 심사하는 절차를 도입하면 해결될 수 있을 것이다(Kranenpohl 2003, 37-46). 둘째, 시민입법으로 결의된 법안의 폐지 및 변경에 관한 문제이다. 의회입법과 시민입법이 원칙적으로 같은 규범성을 지니는 것으로 인정되지만 시민입법의 횡수가 의회입법 횡수보다 적기 때문에 보호받아야 할 필요가 있다. 따라서 시민입법에 의해 만들어진 법은 일정 기간 정부와 의회에

의해 폐기되거나 변경될 수 없도록 규정할 필요가 있다(Decker 2016, 6). 셋째, 기본법 76조 1항에 보장된 연방상원의 입법권과 관련하여 시민입법 절차에 연방상원이 참여하는 문제이다. 이는 스위스에서 하는 것처럼 국민투표의 다수와 연방상원 다수의 “이중다수찬성제”를 도입하면 해결될 수 있다(Decker 2016, 8).

### III. 독일과 한국의 직접민주주의 비교

#### 1. 독일의 경우: 주 차원의 시민입법과 자치단체의 주민투표

독일의 모든 16개 연방주에서는 시민이 입법자의 위치에 서는 시민입법이 실시되지만, 시민의 주도로 주의회의 법안에 브레이크를 거는 선택적 레퍼런덤의 경우 함부르크와 브레멘에서만 시행하며, 주의회가 주헌법에 명시된 사안에 대해 의무적으로 실시하는 의무적 레퍼런덤의 경우 바이에른, 헤센, 베를린, 브레멘에서만 실시한다.<sup>8)</sup> 각 주는 주헌법에 시민입법의 실시를 규정하고 이에 기초하여 국민투표법을 제정하여 시행하고 있다. 시민입법의 절차인 국민발안(Volksinitiative), 국민요구(Volksbegehren), 국민결정(Volksentscheid)은 주법과 주헌법의 개정, 폐지, 도입을 목적으로 한다. 시민입법은 일반적으로 3단계로 진행된다.

1단계에서는 서명을 받아 국민발안이나 국민요구의 연서(Antrag)를 제출하고,<sup>9)</sup> 2단계에서는 시민이 국민발안이나 국민요구의 사안과 관련하여 관청에 가서 서명으로 등록하며, 3단계에서는 국민결정의 국민투표로 마무리된다. 우선 발안자가 서명을 받아 국민발안서명부나 국민요구연서를 주의회에 제출하고, 주의회가 국민발안에 일치하게 정치적 행동을 취하지 않을 경우 발안자는 국민요구 서명등록절차를 진행하며, 다시 국민요구가

8) 선택적 레퍼런덤과 관련하여, 함부르크에서는 주의회가 법안을 결의한 이후 3개월 이내에 유권자의 2.5%의 서명을 받으면 국민결정에 부칠 수 있다. 의무적 레퍼런덤은 헌법개정안에 대해 실시된다.

9) 주에 따라 국민발안 또는 국민요구가 실시되는데, 국민발안에는 초기부터 주의회가 관심을 갖고 관여하기 때문에 필요한 서명인원이 채워진 서명부의 제출만으로 수월하게 진행되지만(국민발안에 필요한 서명수가 유권자의 0.5~1% 정도로 수월한 브란덴부르크, 함부르크, 노르트라인베스트팔렌, 라인란트팔츠, 쉘레스비히홀슈타인 주에서 실시하고 있음), 국민요구는 바이에른 주에서처럼 서명을 받아 정식으로 신청서를 작성하여 제출하고 주의회의 허락을 받아야 진행된다(Mehr-Demokratie 2015, 6).

〈표 1〉 주별 시민입법의 실시횟수와 절차에 필요한 충족요건<sup>10)</sup>

연방주(도입연도)	A	B	C	D	E	F	G	H
바덴뷔르템베르크(47)	9	0	0	10,000	16.7% (1,209,000)	14일	33.3%	50%
바이에른(46)	50	20	6	25,000	10% (887,500)	14일	과반수	25%
베를린(95)	26	9	5	25,000	7%/20% (244,000)	4달	25%	50%+ 2/3 다수
브란덴부르크(92)	41	10	0	20,000	4% (80,000)	6달	25%	50%+ 2/3 다수
브레멘(47)	11	4	0	5,000	5%/10% (49,500)	3달	20%	40%
함부르크(96)	40	16	7	10,000	5% (121,400)	21일	20%	투표자 2/3 다수
헤센(46)	7	1	0	3%	20% (859,000)	2달	과반수	실시하지 않음
멕클렌부르크포퍼먼(94)	26	2	0	회의	10% (140,000)	없음	33.3%	50%+ 2/3 다수
니더작센(93)	10	3	0	25,000	10% (595,500)	6달	25%	50%
노르트라인베스트팔렌(50)	13	2	0	3,000	8% (1,047,000)	18주	15%	50%참여 2/3 다수
라인란트팔츠(47)	5	1	0	20,000	10% (301,500)	2달	25%참여과반	50%
자란트(79)	7	0	0	5,000	7% (165,500)	3달	25%	50%참여 2/3 다수
작센(92)	13	4	1	40,000	13% (450,000)	8달	과반수	50%
작센안할트(92)	3	3	1	10,000	9% (250,000)	6달	25%과반수	50%+ 2/3 다수
슐레스비히홀슈타인(90)	29	5	2	20,000	3.6% (107,000)	6달	15%	50%+ 2/3 다수
튀링엔(94)	9	5	0	5,000	10% (197,000)	4달	25%	40%

출처: Mehr-Demokratie e.V. 2015, p.10/14과 Weixner 2016, p.20에서 재구성

10) 표의 수치는 2014년 기준이다. 표에서 굵게 표시된 부분의 설명은 다음과 같다. **A**는 국민발안이나 국민요구 신청이고(총 299개), **B**는 국민요구의 서명등록절차까지 시행된 경우이며(총 85개), **C**는 국민결정의 국민투표가 실시된 개수(총 22개)이다. **D**는 국민요구연서 제출에 필요한 서명인원이고, **E**는 국민요구성립에 필요한 유권자 대비 서명등록인원이다. **F**는 유권자가 서명등록을 할 수 있는 기간이고, **G**는 〈법안〉에 관한 국민결정의 통과를 위한 유권자 대비 찬성정족수(Zustimmungsquorum: 예컨대, 바덴뷔르템베르크 주에서는 33.3%인데, 이는 찬성표가 유권자의 33.3%에 해당해야 함)이며, **H**는 〈헌법개정〉에 관한 국민결정의 통과를 위한 찬성정족수를 말한다. **과반수**는 투표자의 과반수를 말한다. **25%참여과반**이란 유권자의 25% 이상이 투표에 참여해야 성립되며 투표참여자의 과반수로 통과된다는 말이다. **25%과반수**는 본래 투표자 찬성과반수가 유권자의 25%에 해당해야 하지만, 주의회가 역제안을 제출해서 국민결정에 부칠 경우 투표자 과반수로 의결된다는 의미이다. **50%+ 2/3 다수**란 찬성하는 2/3 과반수가 유권자의 50%에 해당해야 한다는 의미이다. **투표자 2/3 다수**란, 투표자의 2/3 과반 찬성표가 함부르크 의회의 2/3 과반 의석수(표수로 환산했을 때)와 일치해야 한다는 의미이다. **50%참여 2/3 다수**란 유권자의 50%가 투표에 참여해야 하고 투표참여자 2/3 다수의 찬성이 있어야 통과된다는 의미이다. 헤센 주에서는 헌법개정안에 대한 시민입법(국민요구 및 국민결정)을 실시하지 않는다.

받아들여지지 않을 경우 국민결정의 국민투표를 실시하는 것이다(Weixner 2002, 154). 국민결정의 국민투표에서는 찬성정족수가 각 주별로 차이가 난다. 라인란트팔츠에서는 법안에 대한 표결의 경우 25% 유권자가 투표에 참여해야 한다. <표 1>은 각 주별로 시민입법에 요구되는 서명수, 서명등록수 등을 보여준다.

<표 1>에 따르면, 바이에른, 베를린, 브란덴부르크, 함부르크, 메클렌부르크포퍼먼, 쉘레스비히홀슈타인 등 5개 주에서 시민입법의 절차가 활발히 진행되었다는 것을 알 수 있다. 시민입법의 시작인 국민발안이나 국민요구신청(표에서 A)이 50개로 가장 많았던 주는 바이에른 주이지만 도입연도가 1946년이라는 점을 감안하면 그 실시 빈도가 브란덴부르크(1992년 도입: 41개), 함부르크(1996년 도입: 40개), 쉘레스비히홀슈타인(1990년 도입: 29개), 메클렌부르크포퍼먼(1994년 도입: 26개), 베를린(1995년 도입: 26개)에 비해 떨어진다. 가장 늦게 도입한 함부르크에서 가장 빈번하게 시행되었다고 볼 수 있다. 국민요구의 서명등록절차까지 진행된 개수를 살펴보면 바이에른 20개, 함부르크 16개, 브란덴부르크 10개, 베를린 9개이다. 국민결정의 국민투표까지 실시한 개수는 함부르크가 7개로 가장 많다고 볼 수 있다. 함부르크의 경우, 국민요구에 필요한 서명인원(10,000명)과 서명등록인원(5%)이 다른 후보다 낮기 때문에 국민결정까지 진행된 사례가 많았다고 판단된다. 함부르크와 서명인원은 동일하지만 서명등록인원이 가장 높은(16.7%) 바덴뷔르템베르크의 국민요구는 모두 서명등록절차(B)에서 좌절되었다.

함부르크에서는 1996년 시민입법이 실시된 이후 매년 평균 1건 정도 시민이 주체가 되어 시민입법이 발의되었다. 일반적으로 시민입법에서는 국민요구연서가 주의회에 전달되는 시점부터 의회가 시민입법에 동참한다. 즉, 법안으로 받아들일지 말지를 결정하는 것이다. 국민결정의 국민투표까지 가지 않아도 의회가 접수받은 국민요구연서를 법안으로 받아들일 수도 있으며, 국민요구 서명등록절차의 성립 이후 법안으로 받아들일 수도 있다. 국민요구의 서명등록이 성립한 이후 주의회가 받아들이지 않으면 국민결정의 국민투표가 실시된다. 함부르크에서는 국민결정이 총 7건 있었는데 그중에서 5건이 통과되었다. 바이에른의 경우, 국민요구의 서명등록이 성립한 6개의 법안 중에서 1개의 법안은 의회가 받아들여 입법화했고, 5개의 법안이 국민결정에 부쳐졌는데 그중 3건이 통과되었다. 의회가 받아들인 국민요구안은 “바이에른 주에서 대학등록금 철회(Nein zu Studiengebühren in Bayern)”였는데, 2013년 1월 17일부터 30일까지의 서명등록기간에 14.3%의 서명등록을 받아 성립요건을 충족시켰다. 바이에른 주의회가 이를 받아들여 국민결정 없이 법안을 승인했던 것이다. 바이에른에서 국민결정의 국민투표로 통과된 3건 중에서 가장 최근 사례는 2010년 7월 4일에 실시된 국민결정인 “진정한 비흡연자보호를 위하여(Für echten

Nichtraucherschutz)”였는데, 투표율 37.7%, 찬성 61%로 통과되었다. 이 시민입법으로 바이에른의 식당과 술집에서 실내흡연은 금지되었다.<sup>11)</sup>

이처럼 연방주에는 시민입법(국민발안/국민요구, 국민결정), 선택적 레퍼런덤, 의무적 레퍼런덤이 시민자치를 증진시키고 대의민주주의를 보완하는 직접민주주의적 제도로서 시행된다. 하지만 다양한 규모의 자치단체(Gemeinde)에서 실시되는 주민투표가 독일 직접민주주의의 산실이라고 볼 수 있다. 주의 레퍼런덤, 국민요구, 국민결정보다 자치단체의 주민투표, 즉 주민요구(Bürgerbegehren)와 주민결정(Bürgerentscheid)이 직접민주주의적 참여절차로써 훨씬 활발히 실시되고 있기 때문이다. 이러한 활발한 직접민주주의는 독일 기본법에서 보장하고 있는 자치단체의 자치권보장에 근거한다. 기본법 28조 2항은 다음과 같이 규정하고 있다.

“자치단체에는 법률의 범위 내에서 지역공동체의 모든 사안을 자기책임으로 규율할 권리가 보장되어야 한다. 자치단체의 연합도 법적 직무의 범위에서 법이 정하는 바에 따라 자치행정권을 가진다. 자치행정의 보장은 재정적인 자기책임의 원칙도 포함한다. 이 원칙에는 자치단체에 세율결정권과 함께 부여된 경제력과 관련된 조세율이 속한다.”

“Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch der Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Massgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung des Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung.”

위의 조항에 기초하여 각 주는 자치단체법(Gemeindeordnung)을 제정하여 시행하고 있다. 예컨대, 노르트라인베스트팔렌 주의 자치단체법 26조 1항에 따르면, “시민은 자치단체의 사안에 대해 자치단체의회의 입장에서 스스로 결정(주민결정)할 수 있도록 신청(주민요구)할 수 있다(Die Bürger können beantragen〈Bürgerbegehren〉, dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entschieden〈Bürgerentscheid〉).” 주민요구는 주민결정을 실시하도록 자치단체의회의에 신청하는 절차이며, 주민결정은 자치단체의 정치적 사안에 대한 주민투표 절차이다. 각 주는 자치단체법에 주민요구와 주민결정에 대한 구체적인 규정을 두고 있다. 예컨대, 각 주의 자치단체법에

11) 함부르크에 관한 정보는 함부르크 주 공식 사이트에 있는 “1997년 이후 국민투표 정리(Übersicht der Volksabstimmungen in Hamburg seit 1997)”에서 참조했으며, 바이에른에 관한 정보는 Wikipedia 사이트 “바이에른에서 시민입법(Volksgesetzgebung in Bayern)”에서 참조했음.

는 주민요구의 대상이 되는 사안과 허용되지 않는 사안, 연서작성자의 조건 등이 상세히 적시되어 있다(Kost 2016, 25-26).

각 주마다 주민요구와 주민결정에 대한 규정이 다르지만 코스트(Andreas Kost)에 따르면, 각 자치단체에서 시행되고 있는 주민요구와 주민결정은 다음과 같은 공통점을 지닌다(Kost 2016, 27-28). 첫째, 주민요구는 연서로 제출되고, 연서에는 표결에 부칠 사안(Sachfrage = question of issue)에 대한 근거가 제시되어야 하며, 재정 문제를 해결할 수 있는 방안이 제시되어야 한다(바이에른과 함부르크에서는 재정수립방안을 적지 않음). 둘째, 주민요구는 유권자 대비 최소 서명인원을 충족시켜야 하고, 모든 서명용지에는 투표사안, 투표를 해야 하는 이유, 재정수립방안이 제시되어 있어야 한다. 셋째, 서명자 대표 3명이 적시되어야 한다. 넷째, 주민요구가 자치단체회의의 결정에 반대하는 것이라면 자치단체회의의 결정이 공포된 이후 특정한 기간 내에 주민요구의 연서가 제출되어야 한다. 자치단체의 중요한 사안에 대한 결정이 미루어져서는 안 되기 때문이다. 다섯째, 주민요구의 연서가 자치단체에 접수되면 자치단체회의는 이를 심의하여 허용된 분야에서 신청되었는지를 검토한다. 즉, 금지·허용 카탈로그(Negativ-oder Positivkatalog)에 기초하여 주민요구가 자치단체의 소관인지 주민요구의 사안인지를 검토하는 것이다. 자치단체회의는 검토 후에 주민결정의 실시 또는 거부를 결정한다. 주민결정이 허용되면 주민투표가 실시된다. 주민투표용지는 예와 아니오(Ja oder Nein)로 답하도록 작성된다. 여섯째, 주민결정은 투표자의 다수결로 결정된다. 다수결제도는 각 자치단체마다 다양하게 규정되어 있는데, 대체로 찬성다수가 유권자의 일정한 비율에 일치하도록 정해져 있다. 예컨대, 찬성정족수가 유권자 10%에 일치되도록 규정되어 있고 유권자 100명에 투표자 20명으로 11명이 찬성했다면, 11명의 찬성다수는 유권자 10%를 상회하기 때문에 통과된다. 통과된 주민결정은 자치단체회의결정과 같은 효력을 지닌다. 일곱째, 주민결정이 좌절되었어도 몇 개의 주에서는 그것으로 끝나버리지만 바덴뷔르템베르크를 포함한 8개의 주에서는 자치단체회의에서 다시 한번 좌절된 주민결정 사안에 대해 의결하도록 하고 있다. 실패로 끝난 주민결정 사안은 2~3년간 같은 사안으로 주민요구를 통해 재신청할 수 없다. 여덟째, 통과된 주민결정은 함부로 변경되어서는 안 된다. 자치단체는 주민결정을 1~3년간 무효화할 수 없다.

이러한 주민요구와 주민결정은 자치단체에서 “민주주의의 학교(Schule der Demokratie)”의 역할을 하고 있다. 자치단체에서는 지역의 사회적 관계가 잘 드러나고 사안의 문제도 잘 파악되어 시민이 결정절차에 직접적으로 영향력을 미칠 수 있다. 사실, 시민은 개인적으로도 자치단체의 정치적 결정을 더 민감하게 느낄 수밖에 없는데, 주민요구 및

주민결정의 절차는 공공시설의 사용 및 교통시스템 결정 등과 같은 자치단체의 중요한 사안에 대해 직접적으로 “같이 얘기할 수 있는 권한(Mitspracherecht)”을 제공한다. 토론과 소통으로 진행되는 직접민주주의적 참여과정에서 시민은 시민의식을 성숙시키게 되며, 정치인으로 성장할 수 있는 기초를 다지기도 한다. 나아가 자치단체의회도 시민친화적 정치를 할 수밖에 없다. 민의와 생활밀착형 정책을 수립하고 주민과 소통하는 정치가 실현되는 것이다(Kost 2016, 25-26, 29, 30). <표 2>는 각 주별 주민투표의 도입연도, 실시횟수, 절차에 필요한 충족요건을 보여주고 있다. 자치단체에서의 주민요구와 주민결정의 주민투표는 90년대에 도입되었지만 앞서 논의한 <표 1>의 주 차원 시민입법보다 훨씬 더 소통중심의 진정한 직접민주주의를 실현시키고 있다.

<표 2>에 따르면, 1956년부터 2015년까지 6,958개의 사안이 주민투표절차를 시작하여 그중에서 5,788개(83.2%)가 주민요구연서로, 1,170개(16.8%)가 자치단체의회요구안으로 진행되었다. 신청된 주민요구 5,788개 중에서 1,665개(29%)가 자치단체의회에 의해 불허되었고, 804개(13.9%)는 주민결정의 주민투표 없이 자치단체의회가 받아들여 시행했다. 주민결정의 투표가 실시된 3,491개 중에서 52%가 승인되었는데, 주민요구안은 49%의 승률로 자치단체의회요구안의 승률인 58%보다 낮았다. 주민요구의 사안으로는 경제 사안(18.9%), 공공사회시설 및 교육시설(18.3%), 교통 사안(16.6%) 등이 가장 많았다. 지역적으로 살펴보면, 바이에른 주에서만 1995년 이후 2,727개(전체 5,788개의 40%에 해당)의 주민투표절차가 있었으며, 자치단체에 의한 시민요구안의 불허비율은 단지 16%에 그쳤다(Mehr-Demokratie e.V. 2016, 7, 15).

가장 많은 주민투표가 실시되는 바이에른 주에는 지난 20년간 매년 평균 134개의 시민요구안과 자치단체의회요구안이 발의되었고, 유권자의 52.2%가 투표에 참여했다. 예컨대, 바이에른의 주도인 뮌헨에서 뮌헨공항 제3의 이륙장 건설과 관련하여 두 개의 요구안이 2012년 6월 17일에 주민투표에 부쳐졌다. 주민요구는 “건설반대안(Nein zur 3. Startbahn)”을, 시의회요구는 “건설찬성안(Ja zur 3. Statbahn)”을 발의했다. 찬성요구안은 53.2%의 반대표를, 반대요구안은 55.7% 찬성표를 받았다. 뮌헨 시는 제3이륙장건설을 포기했다. 나아가 몇 개의 자치단체가 한 사안에 대해 자치단체의회요구주민투표를 실시한 사례도 있다. 뮌헨시의회가 주민투표에 부친 “주도인 뮌헨의 2020년 동계 및 장애인올림픽 개최 신청(Bewerbung der Landeshauptstadt München um die olympischen und Paralympischen Winterspiele 2022)”안에 대해 2013년 11월 10일에 뮌헨, 가르미쉬-파텐키르헤, 트라운슈타인, 베르히테스가든에서 동시에 주민투표가 실시되었다. 뮌헨 28.9% 투표율에 53% 반대, 가르미쉬-파텐키르헤 55.80% 투표율에 51.56% 반대, 트라운



〈표 2〉 각 주별 주민투표의 실시횟수와 절차에 필요한 충족요건<sup>12)</sup>

연방주 자치단체(시) 개수	도입	A	B	C	D	E	F	G	H
바덴뷔르템베르크 1,101(313)	1947	806	595	211	370	4-	4.5~7%	20%	3/4 다수
바이에른 2,056(317)	1995	2,727	2,260	467	1,651	2+	3~10%	10~20%	다수
베를린(Bezirk) 1(1)	2005	38	37	1	12	1	3%	10%	3/4 다수
브란덴부르크 417(112)	1993	259	148	111	166	5	10%	25%	다수
브레멘(Bezirk) 2(2)	1994	9	9	0	1	2+	5%	20%	다수
함부르크(Bezirk) 1(1)	1998	118	108	10	25	1-	2~3%	없음	다수
헤센 426(191)	1993	428	426	2	155	3	3~10%	15~25%	3/4 다수
메클렌부르크포퍼먼 753(84)	1993	127	92	35	55	5+	2.5~10%	25%	다수
니더작센 971(158)	1996	303	301	2	94	5+	10%	25%	다수
노르트라인베스트팔렌 396(271)	1994	721	704	17	214	4	3~10%	10~20%	3/4 다수
라인란트팔츠 2,305(128)	1994	200	184	16	89	5+	6~10%	20%	다수
자란트 52(17)	1997	16	16	0	0	5+	5~15%	30%	없음
작센 426(170)	1993	317	227	90	164	2	5~10%	25%	3/4 다수
작센안할트 218(104)	1990	249	95	154	183	5+	4.5~10%	25%	3/4 다수
슐레스비히홀슈타인 1,110(63)	1990	461	407	54	262	3+	4~10%	8~20%	다수
튀링엔 849(126)	1993	179	179	0	50	2	4.5~7%	10~20%	없음
<b>자치단체 11,084개 중에서 시 2,059개</b>		<b>6,958</b>	<b>5,788</b>	<b>1,170</b>	<b>3,491</b>				

출처: Mehr-Demokratie e.V.(2016), p.12/15와 Kost(2016), p.27에서 재구성

12) 표의 수치는 2015년 기준이다. 굵게 표시된 부분에 설명은 다음과 같다. **자치단체(시)**에서 자치단체는 각 주의 자치단체수이며, (시)는 자치단체 중에서 시의 개수이다. 독일에는 16개 주와 11,084개의 자치단체(Gemeinde)가 있다([https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland))). 11,084개의 자치단체 중에서 2,059개가 시(stadt)이다. 즉, 주민투표는 2,059개의 시를 포함한 11,084개의 자치단체에서 실시된다. **A**는 주민요구와 자치단체의회요구의 총 개수이다. **B**는 A 중에서 시민요구의 개수이고, **C**는 A 중에서 “자치단체의회요구주민투표(Ratsreferenden)”의 개수이며, **D**는 주민결정의 주민투표의 개수이다. **E**는 주민요구 및 주민결정의 대상이 되는 공동체의 사안이 어느 정도 다양한가를 보여주는 지표이다. 1이 주민요구 및 주민결정 사안 대상의 범위가 가장 넓고, 6이 가장 좁다. 즉, 지표가 1인 베를린(Bezirk)은 주민요구 및 주민결정 사안의 범위가 가장 넓다. **F**는 주민요구에서 충족되어야 할 유권자 대비 서명인원 비율인데 자치단체마다 서명인원이 차이가 난다. **G**는 찬성정적수로서 주민투표에서 과반수가 정해진 유권자비율에 일치되어야 한다는 것을 의미한다. 예컨대, 노르트라인베스트팔렌의 자치단체에서 실시되는 주민투표에서는 찬성과반수가 유권자의 20%를 넘어야 한다. **H**는 자치단체의회요구주민투표를 발의할 수 있는 자치단체의회에서의 의결정족수를 말한다.

슈타인 39.98% 투표율에 59.67% 반대, 베르히테스가든 38.25% 투표율에 54.1% 반대의 결과가 나왔다. 투표결과에 따라 뮌헨시의회는 동계올림픽 개최신청을 포기했다(Mehr-Demokratie e.V. Landesverband Bayern 2016, 7-9).<sup>13)</sup>

2015년 10월 기준으로 바이에른 주의 경우, 10,000명 이하의 자치단체에서 신청된 시민요구는 전체 시민요구의 60%에 이른다. 50,000명 이하의 자치단체를 기준으로 보면, 신청된 시민요구는 전체 시민요구 수의 85.1%까지 차지한다. 주민투표에서 평균투표율이 52.2%이지만, 10,000명 이하의 자치단체에서는 60%로 평균보다 높고, 10,001명에서 50,000명까지의 자치단체에서는 43%로 평균 이하로 떨어지며, 50,001명에서 500,000명까지의 자치단체에서는 31%로, 500,000명 이상의 자치단체에서는 28.4%로 확연히 낮아진다(Mehr-Demokratie e.V. Landesverband Bayern 2016, 11, 14). 이는 인구가 적은 자치단체에서 시민요구와 시민결정이 많이 실시되었다는 것과 작은 자치단체일수록 시민참여가 많았다는 것을 의미한다. 하지만 소규모 자치단체의 주민투표에서 시민참여도가 높아도 찬성정족수가 충족되지 못해 좌절된 사례도 있었다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 바이에른에서 찬성정족수는 10~20%이다. 찬성정족수는 자치단체의 인구에 따라 50,000명까지는 20%, 50,001명에서 100,000명까지는 15%, 100,000명 이상은 10%로 정해져 있다. 바이에른에서 1999년 이후 실시된 주민투표 1,195개 중에서 94개가 과반찬성을 얻었지만 찬성정족수를 채우지 못해 좌절되었는데, 94개 중에서 86개가 의결정족수 20%가 적용되는 50,000명 이하의 자치단체에서 발생했다(Mehr-Demokratie e.V. Landesverband Bayern 2016, 17). 찬성정족수가 높았기 때문이다.

## 2. 독일 사례가 한국의 주민투표와 자치분권에 주는 시사점

우리나라의 주민투표법은 2004년 7월 29일에 도입되었고 2009년 2월 12일과 2016년 5월 29일에 일부 개정되어 현재 법률 14192호로 시행되고 있다. 주민투표법은 지방자치법 14조에 근거한 법률이다. 지방자치법 14조 1항에 따르면, “지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에

13) 2015년 10월까지의 통계로 보면, 바이에른에서는 다양한 자치단체의 사안에 대해 주민투표가 실시되었다. 2,676개의 요구안 중에서 경제계획 관련 사안이 24.5%, 교통계획 관련 사안이 21.2%, 공공인프라 및 복지시설 관련 사안이 14.1%, 공공사회시설 및 교육시설 관련 사안이 13.6%, 건설계획 관련 사안이 9.3%로 82.7%를 차지했다(Mehr-Demokratie e.V. Landesverband Bayern 2016, 20).

대하여 주민투표에 부칠 수 있다.” 나아가 2항에는 “주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.”고 되어 있다. 즉, 주민투표법은 “지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위하여” 제정된 것이라고 볼 수 있다(주민투표법 2016, 제1조). 우선, 지방자치법과 주민투표법의 제정 주체가 우리나라에서는 대한민국 국회이지만 독일에서는 각 주의회라는 사실이 중요하다. 우리나라에는 하나의 지방자치법과 주민투표법이 동일하게 각 지자체에 적용 및 실시되지만, 독일에서는 각 주별로 자치단체법을 제정하여 주민투표를 실시한다. 자치분권이라는 측면에서 보았을 때, 독일에서는 법제정부터 자치분권이 실현되고 있는 반면, 우리나라에서는 법제정부터 중앙에 귀속되어 있는 것이다.

독일에서는 기본법 28조에 의해 각 주와 자치단체의 자치권이 보장되면서 자치분권이 실현되는 반면, 우리나라의 헌법에는 그러한 조항이 없다. 헌법조항의 부재가 지방자치법과 주민투표법이 지방자치단체에 의해서가 아니라 중앙정부와 국회에 의해서 제정되는 가장 큰 이유가 된다. 헌법에서 지방자치는 중앙정부와 국회가 통제하는 지방행정의 관점에서 규정된다. 헌법 117조 1항에 따르면, “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.” 자치단체는 중앙에서 정해주는 법률에 따라 자치조례만 제정할 수 있을 뿐이다. 2항에 따라 지방자치단체의 종류도 국회의 “법률”로 정해진다. 헌법 118조 1항에 따라 지자체는 의회를 두지만, 2항에 따라 “지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.” 지자체에 관한 헌법 규정은 자치분권을 실현하도록 유도하는 것이 아니라 단지 정부와 국회에 의해 입안된 법률로 통제하는 내용이다. 헌법 40조와 52조에 따라, 법률에 대한 입법권은 국회에 속하며 국회의원과 정부만이 법률안을 제출할 수 있다. 독일기본법 76조 1항에 따라 주가 연방법의 제정에 참여할 수 있도록 보장되어 있는 것과 달리 우리에게서 자치단체가 입법절차에 참여하는 절차도 헌법에 규정되어 있지 않다.

우리나라에서 ‘인물’을 선출하는 선거가 아닌 공동체의 공적 ‘사안’에 대해 직접투표하는 경우는 세 가지뿐이다. 첫째는 헌법 128~130조에 따라 국회재적의원 과반수나 대통령의 발의로 시작되는 헌법개정의 절차에서 실시되는 의무적 레퍼런덤이고, 둘째는 헌법 72조에 따라 대통령의 결정으로 “외교·국방·통일 기타 국가안위”의 중요정책에 대해 실시할 수 있는 플래비사이트이며, 셋째는 주민투표법에 따라 지자체에서 실시하는 주민투표이다. 1948년 이후 9회의 헌법개정이 있었는데, 1954년 2차 헌법개정으로 도입된 국민투표는 여섯 차례(헌법개정의 의무적 레퍼런덤은 5회, 헌법에 대한 찬반과 대통령의 신임

을 묻는 플래시사이트 1회) 실시되었고, 주민투표는 2004년 도입이후 현재까지 12년 동안 8회밖에 실시되지 않았다.<sup>14)</sup> 독일에서는 1949년 이후 2015년까지 60번의 헌법개정이 있었고, 주 차원에서 시민이 능동적으로 발의한 시민입법에 관한 국민투표는 22번 실시되었으며, 자치단체의 주민투표제도가 우리보다 10년 먼저 도입되었을 뿐인데도 주민결정의 주민투표는 3,491번이나 실시되었다. 모든 시민이 매년 서너 차례의 통합국민투표에 참여하는 스위스에 비해 독일이 뒤떨어져 있지만 그러한 독일에 비해서도 우리나라 시민의 시민자치와 직접민주주의의 경험은 일천할 뿐이다.

전국의 시민이 참여하는 국민투표는 논외로 하더라도 도입된 지 12년이 지난 주민투표가 8회밖에 실시되지 않았다는 것은 민주주의의 질적 차원에서 보았을 때 심각한 문제가 아닐 수 없다. 대의민주주의를 실시하는 국가에서는 대의민주주의의 결함을 보완하기 위해서 직접민주주의적 정치제도를 도입하여 주민이 공적 사안에 활발히 참여할 수 있도록 유도하는 것은 자연스러운 정치적 흐름이다. 미국과 독일 등 유럽의 선진국들이 이러한 흐름을 따르고 있다. 우리나라도 이러한 세계적 흐름을 따라 지방자치법과 주민투표법 등을 제정했지만, 독일과 같은 국가와 비교해보았을 때 그 실현 정도가 현저하게 낮다. 그 이유는 무엇일까?

첫째, 우리의 주민투표는 주민이 쉽게 시작하도록 설계되어 있지 않다. 주민투표법 9조 2항과 24조 1-2항의 규정으로 인해 주민이 주민투표를 발의하기 어렵다. 우선, 주민투표가 실시되기 위해서는 주민의 서명을 받아야 하는데 제출해야 할 서명인원이 많다. 9조 2항에 따르면, 지자체별로 서명인원이 5~20%이다. 이는 독일의 지방자치단체 서명인원의 수준인 2~10%와 비교했을 때 매우 높다고 볼 수 있다. 서울시의 경우 5%인데, 2011년 무상급식 주민투표가 성립하기 위한 최소 서명인원은 41만 8,000명이었다. 24조 1-2항에 따르면, 유권자의 3분의 1 이상이 투표에 참여해야 하며, 전체 투표수가 유권자 총수의 3분의 1에 미달되면 개표하지 않는다. 서울시 무상급식 주민투표의 경우, 투표율이 25.7%로 개표요건이 충족되지 못해서 51만 명의 서명을 받아 주민투표가 실시되었음에도 불구하고 개표되지 못했다. 독일의 경우, 주민투표에서 우리나라와 같이 33%가 넘는 참여요건과 개표요건은 없다. 단지 찬성정족수가 있을 뿐이다. 찬성정족수는 찬성하는

14) 현재까지 지방자치단체에서 공식적으로 실시된 8회의 주민투표는 다음과 같다. 2015년 7월 27일 제주도 행정구조 개편, 2005년 9월 29일 청주시·청원군 통합, 2005년 11월 2일 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치(군산시, 포항시, 경주시, 영덕군 실시), 2011년 8월 24일 서울시 무상급식, 2011년 12월 7일 영주시 면사무소 이전, 2012년 6월 27일 청주시·청원군 통합, 2012년 10월 17일 남해 화력발전소 유치, 2013년 6월 26일 전주·완주 통합(김병국·문동진(2014), 442).

과반수가 정해진 유권자비율에 일치해야 하는 규정이다. 독일의 주민투표에서 찬성정족수는 8~25% 정도이다. 함부르크의 주민투표에서는 찬성정족수가 없고 투표자의 다수결로만 결정한다. 나아가 독일에서는 모든 주민투표가 일단 개표된다. 개표 후 찬성다수가 찬성정족수를 충족하지 못했을 경우 주민투표의 구속력이 상실될 뿐이다. 좌절된 주민투표도 자치단체의회에 의해 다시 한번 심의되어 새로운 법안으로 만들어진다.

둘째, 주민투표법에 따르면 주민투표는 주민의 의지보다는 중앙정부의 의지에 의해 실시되도록 설계되어 있다. 주민투표가 중앙정부의 의지를 정당화하는 데 이용된다면 직접민주주의에 기초한 지방자치와 시민참여는 요원하다. 주민투표법 8조에 따르면, “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시 구역을 정하여 관계 지방단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다.”(주민투표법 2016, 8조) 예컨대, 2005년 9월 29일 실시된 청주시-청원군 통합과, 2005년 11월 2일 실시된 중·저준위 방사성 폐기물 처분시설 유치(군산시, 포항시, 경주시, 영덕군 실시) 등은 단지 중앙정부의 정책적 의도를 확인하고 관철하는 수단으로 활용되었을 뿐이다. 단지 주민의 의견을 알아보는 탐색적 주민투표라고 볼 수 있다(정정화 2012, 94, 99). 이러한 국가정책에 관한 주민투표의 결과는 그 구속력도 인정되지 않고 주민에 의한 주민투표소송도 인정되지 않는다(권자경 2016, 144). 중앙정부는 주민투표를 통해 국가정책에 대해 주민의 의견을 물어볼 수는 있지만 주민투표의 결과를 시행할 법적 의무가 없도록 규정되어 있는 것이다. 지방자치단체에서 실시되는 주민투표는 중앙정부에게 단지 참고용인 셈이다. 독일의 경우, 우선 연방정부의 의지에 의해 실시되는 주민투표는 없다. 다수의 주민투표는 앞서서도 보았듯이 5,788개(83.2%)가 주민요구연서로, 1,170개(16.8%)가 자치단체의회요구안으로 시작되었다. 즉, 주민투표의 절대 다수는 자치단체의회에 의해서가 아니라 주민의 생활에서 나오는 직접적 요구에 의해 상정되며, 자치단체의회는 주민투표의 결과를 수용한다. 이러한 맥락에서 보면, 국가정책에 대한 주민투표 결과를 중앙정부가 수용하도록 주민투표법이 개정되어야 지방자치와 주민자치가 실현될 수 있다.

셋째, 주민투표 사안의 범위가 협소하며 순수하게 자치단체의 사안으로 규정되어 있지 않다. 이는 위에서 언급한 국가정책에 관한 주민투표 규정과도 관련된다. 우리나라의 주민투표법에 7조와 8조에 의하면, 주민투표 사안은 “지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항”과 중앙정부의 요구에 의한 “국가정책”의 사항이다. 우선, “주요결정사항”이라는 표현이 모호하다. 7조 1항에 따르면 주요결정사항은 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는” 사항이다. 9조 1항에 의해 주요결정

사항의 여부는 자치단체의 장이 결정한다. 자치단체장의 주관적, 임의적 판단에 의해 중요한 사안이 중요하지 않은 사안으로, 중요하지 않은 사안이 중요한 사안으로 인식될 수 있는 개연성이 존재할 수밖에 없다. 나아가 국가정책과 관련해서도 그 사안이 자치단체의 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 국가정책일 경우, 지방자치단체의 장은 국가의 요구라는 임의적 판단에 의해 주민투표의 요구를 거부할 수 있으며 설령 그가 주민투표를 실시하더라도 그 주민투표는 법적으로 성립하지 않은 주민투표가 될 수밖에 없다. 나아가 세금 및 예산과 관련된 사안을 주민투표의 대상에서 제외시키는 규정으로 인해 주민투표의 사안이 별로 없다. 주민투표의 사안은 대부분 주민생활과 관련된 세금 및 예산과 관련된 수밖에 없기 때문이다. 반면, 바이에른 주의 자치단체법(Gemeindeordnung) 18조a (1)항에 따르면 “자기가 속한 자치단체 안에서 효력을 미치는 사안(Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde)”이 주민투표의 사안이다.<sup>15)</sup> 독일의 자치단체법에는 우리나라 주민투표법의 “지방자치단체의 주요결정사항”과 같은 불분명한 표현은 등장하지 않는다. 바이에른의 자치단체법은 불허사항을 제외한 자치단체의 모든 사안이 주민투표의 대상이 될 수 있도록 열려 있는 것이다. 불허사항은 단지 “행정권에 대한 자율성과 내부적 기본사항을 보호하기 위한 조치”일 뿐이다(한형서 2007, 460). 자치단체의회는 주민요구가 이러한 불허사항에 해당되는지 검토하여 결정한다. 우리의 주민투표법도 주민의 삶과 직접적으로 관련이 있는 예산의 사용, 세금의 부여 및 감면의 문제, 교육·문화·복지·교통·건설 정책 등이 주민투표의 대상이 될 수 있도록 개정해야 할 것이다.

15) 주민투표법 7조 2항에 따르면, “다음 각 호의 사항은 이를 주민투표에 부칠 수 없다. 1. 법령에 위반되거나 재판 중인 사항. 2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속한 사항. 3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항. 4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항. 5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항. 다만, 제9조 제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표를 실시하는 경우에는 그러하지 아니하다. 6. 동일한 사항에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항.” 반면, 바이에른 자치단체법 18조a의 규정은 다음과 같다. “18조a: 주민요구와 주민결정 (1) 자치단체주민은 자기가 속한 자치단체 안에서 효력을 미치는 사안에 대해 주민결정을 신청할 수 있다(주민요구). (2) 자치단체의회는 자기가 속한 자치단체 안에서 효력을 미치는 사안에 대해 주민결정의 실시여부를 결정한다. (3) 주민결정은 다음과 같은 사안에 대해서는 실시하지 않는다. 시장의 기본적인 의무사항, 자치단체행정의 내부조직에 관한 사안, 자치단체의회의원의 법적 지위, 시장의 법적 지위, 지방공무원의 법적 지위, 예산규정”(http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO).

## IV. 결론: 정치의 의미는 자유

“정치의 의미는 자유이다(Der Sinn von Politik ist Freiheit).”

\_ Arendt 1993, 28

한나 아렌트의 말이다. 자유는 정치 그 자체에 내재되어 있는 것으로 찾아질 수 있는 의미이거나 정치에 부여될 수 있는 의미이다. 정치행위 안에 내재된 의미가 자유이기 때문에 정치는 가치 있는 행위가 된다. 따라서 공동체 안에서 정치에 참여하는 삶(비타 악티바: *vita activa*)은 자유가 실현되는 삶이기도 하다. 시민이 정치에 참여해야 스스로 자유롭게 된다는 말이다. 시민의 정치참여가 막혀있을 경우, 시민의 자유는 실현되기 어렵다. 사실, 우리나라와 같은 대의민주주의와 중앙집권적 국가에서는 선거 외에 정치참여가 제한되기 때문에 시민의 자유가 실현되기 힘들다. 대의민주주의적 원칙이 너무 강해서 직접민주주의적 시민참여가 제한되기 때문이며, 중앙집권적 국가형태가 너무 강해서 지방분권과 지방자치가 제한되기 때문이다. 현재 우리나라에서는 한나 아렌트가 말하는 비타 악티바를 통한 자유의 실현은 가능하지 않다.

대의민주주의와 중앙집권국가라는 두 요소는 우리의 삶을 자유가 아닌 예측으로 이끈다. 4~5년에 한 번 선출되는 행정수반, 국회의원, 지자체의 장과 의원에 의해 휘둘리면서 어떠한 조치도 취하지 못하고 다음 선거까지 기다려야 하는 예측이고, 중앙정부의 예산조치권한에 의해 좌우되는 지방자치단체의 예측이며, 내가 사는 자치단체에서 결정되는 부조리한 사항을 거부하지 못하는 예측이다. 시민이 삶에서 느끼는 필요를 정치에 반영하는 통로인 인물선출선거에서 훌륭한 정치인이 선출된다면 그나마 이런 예측 상태가 약화될 수는 있다. 하지만 예측은 사라지지 않는다. 그래서 미국, 스위스, 독일 등 민주주의를 잘하고 있는 국가에서는 직접민주주의적 요소를 도입하여 이러한 예측을 자유로 전환시키려고 노력한다. 선출된 정치인이 시민주도의 사안에 대한 국민투표나 주민투표의 매개로 상시적으로 소통하고 민의가 반영될 수 있도록 하는 것이다. 그러한 과정에서 시민의 자치, 자유, 덕성도 신장된다고 볼 수 있다.

앞에서 언급했던 한나 아렌트의 말에 따르면 직접민주주의는 자유가 실현되게 하는 제도이다. 시민참여를 극대화시키기 때문이다. 시민은 공동체의 사안에 대한 직접투표를 통해 공동으로 결정한다. 그 결정은 대부분 자신의 삶을 예측보다는 자유로 향하게 한다. 참여 그 자체도 자유의 실현이지만, 참여를 통해 얻는 것도 자유의 실현이라고 볼 수 있

다. 우리나라의 시민들은 지금까지 두 가지 자유를 체험할 수 있었다. 하나는 돈을 벌어서 자신의 욕구와 욕망을 충족시키는 자유였고, 다른 하나는 선거에서 자신이 원하는 사람을 선출할 수 있는 자유였다. 하지만 이 두 가지 자유는 우리의 자유를 실현시키기에 충분하지 않다. 어떻게 공동체의 사안을 선출된 사람에게 온전히 다 맡길 수 있단 말인가? 시민이 낸 세금으로 추진될 정책과 법률이 결정되는 과정에서 그것이 잘못된 방향으로 추진된다면 통제할 수 있어야 정상이다. 우리는 정상적 통제수단인 직접민주주의를 제대로 해보자고 요구하지도 않으면서 정치권을 비난한다. 하지만 정치권의 무능은 우리의 책임이다. 우리의 수준으로 정치권의 인사를 선출했기 때문이다. 정치권을 비난하는 것은 자기 스스로를 비난하는 것과 같다. 이를 극복하기 위해서 우리는 직접민주주의를 강화하고 시민덕성을 향상시키는 노력을 우선적으로 해야 한다.

어떤 정치제도를 도입하든지 시민덕성이 핵심이다. 본문에서 살펴본 독일의 민주주의도 독일 시민의 덕성이 전제되지 않으면 실현되기 어려웠다. 1950년대 이후 실시된 체계적인 정치교육도 효과가 있었지만 독일인의 시민덕성은 자기가 사는 자치단체의 사안에 참여하면서 길러졌다고 볼 수 있다. 독일은 연방 수준에서는 대의민주주의를 하면서도 주와 자치단체 수준에서는 직접민주주의를 시행했던 것이다. 독일 시민은 주의 시민입법과 자치단체의 주민요구·주민결정의 절차를 경험하면서 시민의 자유를 느끼고 자유를 실현시켰다. 그러한 경험에 기초하여 연방 차원에서 일을 잘할 수 있는 국회의원을 선출할 수 있었다. 독일 모델이 한국에 주는 가장 큰 함의는 바로 이 지점에서 찾을 수 있다. 스위스처럼 국가 전체 차원에서 직접민주주의를 실시하는 것은 어렵겠지만 지방자치단체에서만큼은 독일처럼 직접민주주의가 활발히 시행될 수 있도록 하여 지방분권·지방자치를 실현하고 시민덕성이 향상될 수 있는 기회를 제공해야 한다. 시민덕성이 향상되면 자연스럽게 국가 전체 수준을 잘 이끄는 능력 있는 정치인을 선출할 수 있다. 우리의 헌법에는 지방자치, 지방분권, 직접민주주의에 대한 규정이 빈약하다. 자유를 신장시키는 헌법이라면 직접민주주의적 자치분권을 규정해야 하지 않을까?



## 참·고·문·헌

- 권자경. 2016. “주민직접참정제도의 주민주권 강화방안.” 『한국지방자치학회보』 28-2. 135-162.
- 김병국·문동진. 2014. “주민직접참정제도의 청구요건 완화방안.” 『GRI 연구논총』 16-3. 433-462.
- 장준호. 2008. “스위스 연방의 직접민주주의: 2008년 6월 1일 국민투표를 중심으로.” 『국제정치논총』 48-4. 237-262.
- 정정화. 2012. “주민투표제도의 운영실태와 개선방안.” 『한국지방자치학회보』 24-4. 89-113.
- 한형서. 2007. “독일 지방자치단체의 주민투표제 도입과 현황분석: 바이에른(Bayern)주의 지방자치단체를 중심으로.” 『국제지역연구』 10-4. 451-479.
- Andreas, Gross, Bruno Kaufmann. 2002. IRI Europe Länderindex zur Volksgesetzgebung 2002. Ein Design — und Ratingbericht zu den direktdemokratischen Verfahren und Praktiken in 32 europäischen Staaten: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Arendt, Hannah. 1993. *Was ist Politik?* Fragmente aus dem Nachlass, ed. Ursula Ludz: Piper Verlag.
- Batt, Helga. 2016. “Direktdemokratie im internationalen Vergleich.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 10/2016. 10-17.
- Budge, Ian. 2006. “Direct Democracy.” In *Political Institution*, R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A., eds. Rockman: Oxford University Press. 595-609.
- Decker, Frank. 2011. *Regieren im Parteienbundesstaat*: VS Verlag.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Direkte Demokratie im deutschen Parteienstaaten.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 10/2016. 3-9.
- Erne, Roland. 2002. “Obligatorisches Referendum, Plebizit und Volksbegehren — drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich.” In *Direkte Demokratie. Forschungen und Perspektiven*, Theo Schiller, ed. Volker Mittendorf: Westdeutscher Verlag GmbH. 76-87.
- Jung, Otmar. 2002. “Direkte Demokratie — Forschungsstand und Perspektiven.” In *Direkte Demokratie. Forschungen und Perspektiven*, Theo Schiller, ed. Volker Mittendorf: Westdeutscher Verlag GmbH. 22-64.
- Kost, Andreas. 2005. “Direkte Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland.” In *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern*, ed. Andreas Kost: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 7-13.
- \_\_\_\_\_. 2016. “Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland.” *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 10/2016. 25-31.

- Kranenpohl, Uwe. 2003. "Verkürzen Verfassungsrechter Volksrechte? Verfassungspolitische Probleme der Volksgesetzgebung." *Gesellschaft-Wirtschaft-Politik*, 52-1, 37-46.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Bewältigung des Reformstaus durch direkte Demokratie?" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2016, 32-38.
- Mehr-Demokratie e.V., ed. 2015. *Volksbegehrensbericht 2015*.
- \_\_\_\_\_. 2016. *Bürgerbegehrensbericht 2016*.
- Mehr-Demokratie e.V. Landesverband Bayern, ed. 2016. *Bericht Bürgerbegehren in Bayern 1995-2015*.
- Obst, Claus-Henning. 1986. *Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland*. Zulässigkeit und politische Konsequenzen: Theurer Verlag.
- Pestalozza, Christian. 1981. *Der Populärvorbehalt*. Direkte Demokratie in Deutschland: De Gruyter.
- Rux, Johannes. 2008. *Direkte Demokratie in Deutschland*: Nomos Verlag.
- Saward, Michael. 1998. *The Terms of Democracy: Polity*.
- Schiller, Theo, Volker Mittendorf. "Neue Entwicklungen der direkten Demokratie." In *Direkte Demokratie. Forschungen und Perspektiven*. Theo Schiller, ed. Volker Mittendorf: Westdeutscher Verlag GmbH, 7-21.
- Schmidt, Manfred G. 2008. *Demokratietheorien: VS Verlag*.
- Schwieger, Christopher. 2005. *Volksgesetzgebung in Deutschland: Duncker und Humboldt Verlag*.
- Weixner, Bärbel Martina. 2002. *Direkte Demokratie in den Bundesländern: Opladen*.
- \_\_\_\_\_. 2016. "Direkte Demokratie in den Bundesländern." *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2016, 18-24.
- Wiegend, Hans-Jürgen. 2006. *Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte: BWV·Berliner Wissenschaft Verlag*.

#### 〈헌법 및 법률 자료〉

- 「대한민국헌법」. 1987. 헌법 제10호.
- 「주민투표법」. 2016. 법률 제14192호.
- 「지방자치법」. 2015. 법률 제12738호.
- Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern. 1998(2016년 10월 7일), <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 2014(2016년 10월 1일), <https://www.bundestag.de/grundgesetz>

〈인터넷 자료〉

Gemeinde(2016년 10월 2일). [https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde\\_\(Deutschland\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinde_(Deutschland)).

Übersicht der Volksabstimmungen in Hamburg seit. 1997(2016년 8월 12일), <http://www.hamburg.de/contentblob/104078/6217b1cbeaf41eec3bde71a2253e2ab1/data/volksabstimmungen-uebersicht.pdf>

Volksgesetzgebung in Bayern(2016년 10월 1일). Wikidepia, [https://de.wikipedia.org/wiki/Volksgesetzgebung\\_in\\_Bayern](https://de.wikipedia.org/wiki/Volksgesetzgebung_in_Bayern)

접수일자: 2016년 10월 11일, 심사일자: 2016년 10월 18일, 게재확정일: 2016년 11월 7일
---

[Abstract]

## Study of German Direct-Democracy: Focusing on Citizen-Legislation and Resident's Voting

Chang, Jun-Ho | Gyeongin National University of Education

This article is about the direct-democracy which promotes civil autonomy. It takes a stand on that local referendum(Bürgerbegehren/Bürgerentscheid) and citizen-legislation(Volksgesetzgebung) are the key institution realizing the civil autonomy. Germany is the case to study. First of all the current situation of Germany's direct democracy is searched. Next to that the institution and issues related with citizen legislation and local referendum are discussed. Finally, it will be reflected what german case implies to korean political system. The reason that german case is chosen lies in that german direct-democracy is a good model to compare with korean case. German Democracy has been developed not only by the political education introduced since 1950 but also by participation of german citizen in the issues(Sachfragen) of town/city(Gemeinde). Actually Germany has the representative system of federal politics but at the same time it has practiced direct-democracy in the level of state(Land) and local Gemeinde. German citizen could have realized the freedom while they have taken part in the process of referendum and resident's voting in Land and Gemeinde. On the basis of these political experiences in the local level they could have elected the good parliament' members in the federal level. That is the most important implication of german model to korea. It is difficult that the total direct-democracy is introduced such as in swiss, but it is possible in korea that the direct-democracy is practiced actively in the level of the self-governing bodies. The active practice of direct-democracy might give the chance to progress of civic virtues which would lead us to elect the good politicians in the national level. Korean constitution has poor rules of local self-government,

decentralization of power, and direct-democracy.

- 
- Keyword: Direct-democracy, Constitutional Amendment, Citizen-Legislation (Volksgesetzgebung), Germany, Referendum, Resident's Voting (Bürgerbegehren/Bürgerentscheid), Political Education, Decentralization of Power, Local Autonomy, Civil Education