

주민참여제의 문제점, 그리고 발전 방안

정 언 정*

본 연구는 지방자치의 핵심이라고 할 수 있는 주민투표제와 주민소환제의 의미와 현황적 문제점, 그리고 이를 극복하기 위한 가능한 대안을 발굴하는 것을 기본 목적으로 삼고 있다. 최근 서울시 무상급식 주민투표가 실행되는 과정에서 제기되었던 다양한 문제점을 포함하여, 현행 주민투표제와 소환제가 실제 환경에서 어떠한 문제점을 노정하고 있는지를 살펴보고자 한다. 이는 자치의 기본정신을 최대화하기 위한 자율적인 시민들의 참여를 유도하고 확보하는데 양제도가 갖는 의미를 어떻게 극대화할 것인가의 문제와 관련성을 갖는다. 중앙정부와 지방정부간의 균등한 기능과 권한의 분담 구조가 명확하게 구축되지 않은 상태에서 이러한 양 제도는 근본적인 제한을 가질 수밖에 없음을 우선적으로 강조할 필요가 있을 것이다. 따라서 보다 근본적인 제도적 조정이 우선적 과제로 제기될 수 있을 것이다. 또한 현실적인 주민들의 참여제도를 구성하기 위해서는 양제도와 관련성을 갖는 현행 법률의 조정이 필요하다고 볼 수 있다. 객관적이고 공정한 참여를 유도하기 위해서, 되도록 많은 주민들이 참여할 수 있는 요건과 조건을 확보하는 것을 기본 방향으로 법률개정을 시도하는 노력이 우선적으로 필요하다고 볼 수 있다. 보다 자유로운 지역주민들의 자발적 참여를 제고하기 위해 필요한 절차적, 조건적 규정들이 법률개정에 최대한 반영 될 수 있도록 하는 것을 기본으로 양 제도의 공정성 확보방안을 단계적으로 논의하는 것이 필요하다.

주제어: 주민소환제, 주민투표제, 지방자치, 지방분권, 중앙정부, 지방정부, 권한 이양, 지방자치법, 주민소환에관한 법률, 참여제도, 거버넌스, 갈등조정, 투표

* 배제대학교

1. 주민참여와 지방자치

세계화, 지방화, 정보화 등의 새로운 정책 환경들은 기존의 관료중심의 행정체계를 더욱더 개방적인 참여 행정으로 전환시키는 계기를 마련해왔다. 물론 아직까지 우리의 지방자치가 불완전하거나, 미완성된 것으로 평가할 수 있지만, 그동안 국가균형발전 및 분권 패러다임이 국내적으로 확산됨에 따라 지방자치의 근간이 되는 행정투명성과 민주성 가치가 확산추세이다. 이러한 가치적 의미뿐만 아니라 주민참여는 지방자치단체의 실질적 운영과 생존이라는 측면에서도 중요하다. 최근 지방자치의 두드러지게 나타나고 있는 현상은 자치단체간의 자익을 중심으로 하는 생존경쟁 현상이다. 찰스 티부(Charles Tiebout)는 이미 ‘발에 의한 투표(voting on the feet)’라는 개념을 통해 자치단체들이 조세와 서비스 묶음으로 정의됨과 동시에 지방자치단체들이 점점 더 조세수준과 서비스의 질로 경쟁관계에 돌입할 가능성이 높다는 점을 강조한바 있다(Tiebout 1956). 교통통신의 발달로 인해 주민들의 주거지 이동이 자유로워 졌을 뿐만 아니라 자치가 발전됨에 따라 지방세의 핵심 근간이 되는 지역주민의 이탈(exit)을 방지하고, 더 많은 지역주민(tax payer)들이 지역 내에 거주하는 것이 지역생존에 중요한 기반이 되고 있다.

따라서 재정독립에 근거한 지방자치를 실현하기 위해 지역주민을 대상으로 자치단체간의 치열한 경쟁이 확산되는 것이고 특정한 지역에 거주하는 주민들의 지역주민의 만족도, 그리고 자치단체장에 대한 신임도는 거주 지역주민의 역외 이탈을 방지하는데 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 지방자치단체들은 생존경쟁에 뒤처지지 않기 위해서라도 지역주민들의 지역에 대한 만족도를 증대시켜야 하고, 이를 위해 참여 장치를 다양화할 뿐만 아니라, 참여의 효능감(efficacy)을

증진시켜야 하는 과제를 안고 있다. 지역주민의 참여는 결국 자치단체장이나 지방의회의 일상적, 법률적 책무에 대한 상시적 평가를 전제로 하는 것이 만큼 일상적인 선거주기 이외의 참여과정을 보다 실질적으로 개선하는 것을 통해 가능해질 수 있다.

이러한 취지에 의해 도입된 제도중의 대표적인 예가 바로 주민투표(referendum)제와 주민소환(recall)제도라고 할 수 있다. 주민투표제는 과거에도 일부 도입된 사례가 있지만 보다 형식적, 제도적인 틀을 갖추게 된 것은 2003년부터라고 할 수 있다. 이는 주민투표법이 2003년 국회를 통과하면서 2004년부터 법률 제 07124호로 공포되었고, 동년 7월부터 본격화되는 과정과 관련성을 갖는 것이다. 주민투표법의 제정은 지방자치제 실시 이후 주민 참여의 욕구 분출과 함께 진정한 의미의 지방자치 실현의 제도적 기반을 제공했다고 볼 수 있다(황아란, 2004).

일반적으로 주민투표제는 자치단체장이나 지역의 정치 엘리트 중심의 의사결정을 보완하고, 특히 이해충돌이 발생했을 때 최종적인 의사결정의 기준으로 활용됨으로써 정책결정의 최종적인 완성에 기여하는 바가 큰 것으로 인식될 수 있다. 또한 가장 근본적으로는 주민생활에 중요한 의사결정을 함에 있어 주민이 소외된 상태에서 중요한 결정이 이루어지는 것에 대한 문제점을 극복하는 대안으로서도 그 의미를 가질 수 있다. 하지만 일부 연구자들은 이러한 주민투표제가 지역주민을 위한 민주적 행정을 위한 수단으로서의 의미보다는 강제하는 수단으로 활용되거나, 이해가 첨예하게 충돌하고 있는 사안에 대해 오히려 지역이기주의나 집단 이기주의를 심화시키는 수단으로 활용될 수 있는 가능성도 있다고 평가하기도 한다(황아란 2004, 64).

2007년 5월 발효되어 7월1일부터 시행되었던 주민소환제도 역시 주민투표제와 더불어 직접적인 참여제도의 하나이다. 주민소환제는 지

방자치의 발전을 위한 다양한 제도들이 확산되고 있는 현시점에서 임기제로 규정된 지방행정과 정치의 핵심 직위에 대해 주민들이 직접 불신임권을 행사함으로써 임기 중에 이들을 교체할 수 있도록 하는 것을 핵심으로 하는 대표적인 주민참여제도중의 하나이다. 지방자치에 있어 주민참여를 증대시키는 것은 발전된 민주주의의 중요한 근간이 되는 것이며, 대의제가 갖는 제한적 참여를 일상적 참여로 전환하는데 중요한 요소로 인식될 수 있다.

자치행정이나 자치의회를 구성하고 운영하는데 있어 기본적인 구성권한이 주민에게 있음에도 불구하고 현재까지 지역주민들은 주기적인 선거이외에 이들의 활동과 민주적 책임성(democratic responsibility)을 필요한 사안에 따라 가늠하고 평가하는 과정으로부터 소외되어 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 민주적 주민참여를 전제로 하지 않는 지방자치는 실질적인 내용을 확보할 수 없으며, 주민을 지방정치와 행정의 수동적 추종자(follower)로 전락시킬 우려를 갖는 것이기도 하다. 특히 최근에 문제가 되고 있는 선출직 지방공무원과 지방의원들의 부정부패와 비리는 선거를 통해 특정한 임기 내에 권한을 보장받는 공직자들의 사적인 행위와 영리추구 행위가 효과적으로 견제되지 못하고 심화되고 있다는 사실을 반영한다. 한 조사에 따르면 민선4기(2006-2010)년의 기초자치단체장 230명 가운데 113명이 비리 또는 부정으로 기소됐고, 그중 35명은 재선거를 치르게 되었다고 한다(서울신문 2011). 또한 시·도의원과 시·군·구 의원까지 합하면 불법을 저지른 선출직 공직자의 비율은 높아질 수밖에 없으며, 따라서 대표자들이 주민에 대한 도덕적, 법적 책임을 방기하는 도덕적 해이 상태에 빠져있다는 것을 의미한다(김영기 2002). 하지만 지역주민들은 이와 같은 문제를 처리하기 위해 다음 선거 시기까지 기다려야 함은 물론 부정부패와 비리를 통해 발생하는 사회적 비용(social cost)을 스스로 감당

해야 하는 문제를 안고 있다. 물론 자치단체장과 지방의회 의원의 비리가 공개되고 규모가 큰 경우에 벌금형을 받거나 직위를 박탈당할 수 있지만, 이는 절차적인 측면에서 시간과 비용을 필요로 하며 대법원 판결로 유죄가 확정되지 않는 경우 임기를 보장받을 수 있었다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해 주민 소환의 필요성이 제기되었다고 볼 수 있다.

결과적으로 주민투표제와 소환제도는 특정한 임기를 전제로 하는 대의제적 민주주의가 지방자치를 발전에 대한 기여뿐만 아니라 대의제가 안고 있는 대리인 문제(agency problem)¹⁾를 상시적으로 해결하기 위한 수단으로 인식될 수 있다.

본 발표문은 주민의 직접적인 참여를 보장하는 주민투표와 소환 제도를 보다 효과적으로 운영하기 위한 방안을 검토함으로써 양제도의 민주적 가치를 극대화하는 것을 기본 목적으로 삼고 있다. 또한 본문에서는 양 제도가 갖는 자치적 의미뿐만 아니라 문제점을 다룸으로써 직접적 참여제도의 이상과 현실을 대조하고, 이를 통해 보다 양 제도 운영의 공정성을 훼손하는 문제점을 극복하기 위한 방안을 차례로 모색하고자 한다.

1) 권순만, 김란도는 국민또는 주민과 대표의 관계를 위임자-대리인으로 보는 대리인 이론(Principal Agent Theory)을 적용하여 설명하고 있다. 이 관계의 본질은 위임자와 대리인이 각각 자신의 효용과 이익을 극대화하기 위해 상충된 이해를 갖게된다는 것을 의미하며, 주민과 공직자의 이해의 대립과정에서 발생한 것이 바로 대리인 문제로 정의된다. 이에 대해서는 권순만, 김란도, 1995, “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 『한국행정학보』, 29권 1호

2. 지방자치와 주민투표, 주민 소환

1) 주민투표제의 의미

주민투표란 지방자치단체의 주요한 사안에 대해 주민들이 투표로서 직접 결정하는 제도를 의미한다. 2005년 7월 주민투표법에 의한 주민투표가 최초로 제주도의 행정구역 개편을 대상으로 실시되면서 공식화되기 시작했다. 우리의 경우는 주민투표의 대상은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항으로 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있도록 하고 있다. 이러한 법률적 규정은 주민참여를 통한 지방자치의 활성화에 대한 기여를 전제로 하고 있다(이기우 1996; 김병준 1998; 안용식의 2000; 정세욱 2002). 즉 지방자치의 활성화나 분권의 강화라는 측면에서 주민투표제는 그 기여하는바가 큰 것으로 기대되고 있는데, 외국의 경우도 분권화가 잘된 국가일수록 주민들의 참여제도, 즉 주민투표제가 발달되어 있는 경향이 있다(임승빈 2004).

민선자치의 출범과 더불어 지방정부의 책임성이 강조되고 있고, 최근에는 중앙정부의 권한이 지방정부로 점차 이양되는 과정에 있어, 지방정부의 책임성은 매우 중요한 문제가 된다(김성호 2004). 그러나 이러한 책임성은 적절하게 통제되지 않을 경우 권력남용의 문제로 전환될 가능성이 높다. 현행 자치단체장의 의사결정권한이 강화되는 것은 자치단체장 직위의 정치적 속성 때문에 부정적인 결과를 초래할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그리고 지역주민의 이해가 정치적 이해로 변질될 가능성이 높다는 점도 지적될 필요가 있을 것이다. 따라서 이러한 경우 자치행정 내에서의 의사결정은 일정한 통제가 필요하게 되는 것이다(민현정 2008).

결과적으로 주민투표제도는 지방자치의 발전과 더불어 지방분권의 가치와 연관성을 갖고 있으며, 과도한 자치단체장의 행정력을 견제하고 주민에게 중요한 의미를 갖는 사안에 대한 직접적인 결정력을 강화시킨다는 의미를 갖는다. 이는 주민투표제가 중앙정부에 대한 지방의 결정력을 상대적으로 위축시킬 수 있는 수단으로서의 의미뿐만 아니라 지방행정의 정치적 문제점을 극복하고, 적절한 견제 기능을 수행하는 것으로서의 의미를 모두 갖고 있다는 것을 의미한다.

2) 주민소환의 의미

주민소환제의 개념은 크게 3가지 단계의 내용으로 구성된다. 주민소환제도의 1단계는 대의제 방식의 공직선거를 통해 구성된다. 공직선거를 통해 구성된 정부와 의회가 다음 선거 주기전에 결정적인 문제를 발생시키는 경우, 특히 자치단체장이나 지방의회 의원의 책임성과 도덕성이 민주주의 원칙에 위배되는 경우에 직접적인 주민참여 양식인 고발, 청원, 투표방식을 통한 자치단체장이나 의원 해임을 결의할 수 있다. 따라서 자치단체장이나 의원에 대한 불신임이 표면화되는 경우 직접적 방식의 불신임 표출이 주민소환의 제2단계의 내용으로 구성된다. 이러한 2단계에서의 불신임은 적절한 수의 주민동의를 통해 결의되고, 마지막 단계는 자치단체장과 의원이 해임되어 교체되고, 재선거가 이루어짐으로써 새로운 공직자 선출이 마지막 단계에서 이루어지는 것이다. 따라서 주민소환제는 대의제 선거->불신임->재선거라는 절차로 구성되는 개념이라고 볼 수 있으며, 대의제와 직접적 주민참여 양식이 결합된 것이라고 볼 수 있다.

지방자치단체의 장이나 지방의원, 지방자치단체의 공무원을 임기전에 해임하도록 주민이 결정하는 제도인 주민소환제도는 주민투표와

같은 직접적인 의사결정방식과는 차별성을 갖는다. 즉 주민투표가 지방자치단체의 개별적인 정책 사안에 대한 결정이라면, 주민소환은 지방자치단체의 인사에 관한 것이기 때문이다. 또한 주민투표가 지방자치단체의 개별 정책에 대한 사안 평가적 성격을 갖는 것인데 반해, 주민소환은 총체적인 평가이며, 새로운 지방자치단체를 구성하기 위한 기반이 되는 종합적인 성격의 평가라고 할 수 있다(이기우 2001).

주민소환이 갖는 의미는 크게 두 가지 차원에서 논의될 수 있을 것이다. 첫 번째는 주민참여나 주민의식 차원이며, 또 다른 차원은 중앙과 지방행정간의 관계 차원이다. 주민참여나 주민의식 차원은 크게 3가지 의미를 포함하는데, 주민통제 강화, 과도한 행동주의 제한, 시민교육적 의미가 그것이다. 또한 중앙과 지방행정간의 관계 차원은 이른바 분권과 관계된다.

주민소환이 갖는 첫 번째 의미는 주민참여 또는 주민통제 강화와 관련된다고 볼 수 있다. 공직자의 책임성을 확보하여 유권자들이 무능하고, 부정직한 공직자들을 다음 선거까지 기다리지 않고 해임할 수 있도록 하기 때문이다. 주민통제를 강화시키는 것은 진정한 지방자치를 지속적으로 운영하는데 중요한 요소라고 할 수 있다면, 주민소환은 주민참여 그리고 지방자치의 내실화와 직접적으로 관련성을 갖는다고 볼 수 있다(김영기 2002, 184).

또한 주민소환은 특정한 정치인이나 공직자의 활동에 대한 인사평가의 성격을 갖고 있지만, 특히 이러한 대표자들이 특정한 집단의 이해를 대표하게 되었을 때 특수집단의 부당한 이해를 압박하거나 견제할 수 있는 성격을 갖기도 한다. 선거에 출마하는 공직자나 정치인들은 당연히 특정 이해집단과의 관련성을 노출시키지 않은 채, 다수의 지지를 획득하여 당선되는 경우가 많다. 쉽게 노출되지 않는 특정 이해집단과의 연관성은 재임 기간 동안에 다양한 정책 사업들이 진전되

는 과정에서 노출될 가능성이 높다. 따라서 이에 대한 주민들의 견제는 특정이해가 보편적 다수의 이해를 침해하는 비민주적 경향을 제한하는 결정적인 수단이 될 수 있다. 그리하여 주민소환은 이러한 다수의 보편적 이해를 침해하는 특정 이해집단의 정치적 대표가능성을 축소시키는 중요한 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

최근 주민투표제가 실제로 적용되기 직전에 다양한 자치단체를 중심으로 주민소환의 움직임이 확산되고 있는데, 이러한 주민소환의 요구들은 주로 자치단체장의 비리 견제와 특정 이해집단과의 연관성을 통제하는 성격을 갖고 있다(<표1> 참조).

<표1>2) 개별 자치단체가 요구하는 주민소환 대상 및 내용

지방자치단체명	소환대상	소환내용
관악구, 송파구, 은평구외 7	구청장	· 외유성 해외연수 · 연수비용 환수(1천만원)
부산광역시	부산시장	· 재개발 건축과정에서의 불법행위 · 재개발 비리 고발
순천시	순천시의원	· 집안외유로 발생한 문제
합천군	합천군수	· 일해공원 명칭변경
제주도	제주도지사	· 제주 해군기지 건설을 추진과정에서의 특정 이해기업과의 결탁
하남시	시의회 의장	· 광역 화장장 유치반대를 막기 위한 아파트 현수막 철거, 주민고소, 복지예산 축소 등 독선 행정
대구광역시 서구	서구청장	· 과태료 대납사건
수도권	광명시장	· 호남비하발언, 흑인 비하발언
서울 강북구	구청장	· 공무원의 초과 근무수당 허위지급

두 번째로 주민소환은 주민의 과도한 행동주의를 제한함으로써 주

2) 위의 자료는 연합뉴스 2005.05.24(<http://www.naver.com>: 검색일: 2007. 06.25) “주민소환법 25일 발효, 전국지자체 긴장”을 재구성함

민 저항을 제도적 장치로 여과하는 역할을 수행할 수 있다. 지역주민들은 임기가 보장되어 있는 지방공직자의 활동이 주민 복리에 위반되는 경우 발생할 수 있는 손해를 수동적으로 감당하기보다 실질적으로 반대하려는 경향성을 갖고 있다. 이러한 반대경향은 앞서 논의한 바와 같이 거주 지역을 이탈하거나 주거지를 타자치단체로 옮기는 이탈(exit)행위로 연결될 수 있다.

하지만 타 지역자치단체 역시 동일한 문제를 갖게 된다면, 이들의 지속적인 이탈은 합리적인 선택이 되지 않을 것이기 때문에 직접적인 저항(voice)을 통해 수정·변경하는 것이 선택가능한 대안이 될 수 있고, 이때 주민들은 극단적인 저항행위를 수행하게 되는 것이다. 이와 같은 점을 감안한다면 주민소환은 극단적인 주민저항을 최소화하는 역할을 할 수 있다. 예를 들어 최근 경기도 고양시의 러브호텔을 둘러싼 고양시장 소환운동이 법제도상의 한계에 부딪혔을 때 지역주민들은 지방세 납부거부라는 일종의 불복종 운동을 수행한 적이 있다(이기우 2001, 2).

세 번째로 주민소환은 유권자의 소외감을 줄이고 시민교육의 장으로 역할을 할 수 있다. 선거를 통해서만 일회적으로 행사되는 주민 주권은 시민들의 민주주의에 대한 지속적인 효능감을 보장하지 못한다. 이것은 최근 지방선거 참여율이 지속적으로 낮아지고 있는 경향에서도 나타난다. 유권자들은 선거과정에서만 의미가 있을 뿐 일상생활 속에서 체감되어지는 중요성은 미비하다. 이러한 상황이 지속된다면 유권자들은 불만족한 상태에서도 투표하거나, 투표 자체를 거부하는 두 가지 대안만을 갖게 될 뿐이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 주민소환은 선거뿐만 아니라 지역행정 및 정치적 절차 전 과정에서 중요한 의미를 갖는 유권자를 상징하고, 이를 통해 민주주의적 절차의 효능감을 체득할 수 있는 교육적 효과를 갖는다고 볼 수 있다. 즉 주

민소환은 민주적 절차 및 과정에서의 주권의 중요성은 물론 중요한 시민으로서의 책임성(responsibility)과 대응성(responsiveness)을 직접 체험할 수 있는 교육기회를 제공한다고 볼 수 있다(임승후·김병섭 2010).

마지막으로 주민소환은 지방행정에 대한 중앙통제로 인해 지방의 자율성이 침해되는 것을 방지한다는 의미를 갖는다. 즉 지방 공직자에 대한 법적인 통제수단이 구비되어 있지 않고 있는 경우 국가의 감독관청은 지방자치단체장에 대한 중앙의 통제수단을 강화하고자 하는 정치적 노력을 기울일 가능성이 높다. 즉 지방자치단체장의 비리 및 무책임성이 확산됨으로써 법적인 통제만으로 불가능할 경우 이를 규제하는 다양한 조치가 중앙 감독기관에 의해 고안되고 적용될 가능성이 높다. 이는 지방자치에 대한 중앙정부의 수직적 통제를 가능토록 하며, 결국 지방의 자율성을 심각하게 훼손할 가능성이 높다. 따라서 주민소환은 지방자치단체장이나 지방의원들의 문제를 자치를 통해 해결함으로써 중앙의 지방관여도를 상대적으로 낮출 가능성이 높다.

3. 주민투표와 주민소환제도의 현황적 문제점

지방자치를 활성화하고 민주적 가치를 확대하기 위한 제도로서의 주민투표제와 주민소환제가 과연 현실에서는 이러한 가치를 극대화하는데 기여하고 있는가가 논의될 필요가 있을 것이다. 대의제의 보완뿐만 아니라 지역의 역량을 강화하고, 행정적, 정치적 환경을 보다 주민지향적으로 가져가기 위해 이러한 양 참여제도가 긍정적으로만 기능한다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 본 절에서는 이러한 양 참여제도가 갖고 있는 현황적 문제점을 짚어봄으로써 다음절에서 이루어질 ‘공정성’과 ‘효과성’증대를 위한 방안을 모색하는데 있어 중요한 논거

를 마련토록 한다.

1) 주민투표제의 현황적 문제점

주민투표제는 주민들의 지방자치에 대한 효능감도 증대시키고, 중앙정부의 정책에 대한 견제 및 자치단체에 대한 견제를 동시에 수행하는 긍정적 효과를 갖기도 하지만 때에 따라서는 자치단체장이나 공무원들의 책임 회피용 수단으로 활용되기도 하고, 합리적인 판단보다는 감성적 판단을 초래하는 경우도 존재할 수 있다(최봉기 2006).

또한 지역이기주의나 집단이기주의를 확산시키는 수단으로서 주민투표제가 기여하는 경우도 많이 존재하고 있다(황아란 2004; 심상복 2009). 특히 국가 전체적으로 중요한 시설의 설치, 예컨대 혐오시설 등의 지역설치 등에 대한 중앙정부의 결정을 오히려 거부하거나 반대하는 수단으로 활용됨으로써 지역적 님비(NIMBY: Not in My Backyard) 현상을 부추기는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 이러한 결과를 초래하는 주민투표제도는 그 자체로 구조적인 제약요인을 갖고 있기 때문에 이러한 문제가 해결되지 않고서는 정상적인 제도 운영 자체가 어렵게 되는 경우가 많을 것이다.

주민투표제가 극복해야 할 몇 가지 현황적 문제점을 살펴보면, 우선, 주민투표제도가 합리적인 결정을 유도하는데 효과적으로 적용되지 못하는 것의 문제점이다. 현행 주민투표제는 단순히 찬성과 반대를 묻는 질문으로 구성되는 것이 보통이고, 다양한 문제가 얽혀있는 문제를 단순히 찬반으로 판단내리기 어려운 측면이 있다는 것이다. 따라서 주민투표제 대상의 성격, 투표권의 범위문제, 문제에 대한 찬반의 독립정도, 투표의 성격 등에 있어 주민투표의 합리적 결정이 어려워지게 되는 것이다(류호상 2001, 138-139).

둘째, 주민투표제가 특정 사안에 대해 이루어지는 경우, 주민들의 민의를 묻는다는 의미도 있으나 자칫 중앙 및 지방정부의 책임을 회피할 수 있는 수단으로 활용될 가능성도 있다는 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 특정 사안에 대한 정치적 이해관계로부터 중앙 및 지방정부가 자유롭지 못할 경우 이를 정당화하거나 정치적인 판단에 영향을 미치는 것에 대한 부담감을 회피하기 위해 주민투표가 수단으로 활용될 가능성이 높다는 것이다. 이러한 경우 주민투표 절차는 물론 결과에 대한 정당성에 훼손을 가하게 될 것이며, 민주적 제도의 의미는 그만큼 퇴색될 가능성이 높다. 최근 서울시에서 쟁점이 되어왔던 무상급식 문제를 중심으로 주민투표 발의 움직임이 전개되고 있다. 물론 지역의 재정이 투입되는 사업인 만큼 그 필요성에 대한 지역주민의 찬성은 사업을 의결하거나 집행하는 기관에게 중요한 구속력이 될 수 있다. 하지만 이 쟁점자체가 지난 6.2 지방선거에서 정치권에서 발발된 문제이고, 최근 서울시의 무상급식 주민투표 발의 역시 급식을 반대하는 사회단체(복지 포퓰리즘 반대운동단체)가 주도함으로써 정치적인 객관성을 담보하기 어려운 상태이다. 물론 서울시민 35만명 정도가 주민투표 발의 서명에 참여했다고 하나, 이러한 서명운동을 주도하고 있는 일부 단체들의 정치적 이해가 일련의 과정을 주도하고 있다는 점이 지적될 필요가 있다.

셋째, 투표에 참여하는 지역주민의 민주적 성숙도의 한계가 투표결과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 즉 투표사안에 대한 지역주민의 이해도나 판단력의 차이에 따라 그 결과에 대한 의미가 달라질 가능성이 높아진다는 것이다. 이 과정에서 주민들은 객관적인 정보를 구하기도 또 전문적인 내용까지 포괄하면서 판단 기준을 확보하기 어려운 것이 보통의 현실이다. 따라서 지역주민의 찬반의견은 왜곡된 정보의 작용에 의해 결정될 가능성도 배제할 수 없다(현승숙, 금현섭 2011).

마지막으로 주민투표 운동이나 투표과정의 객관성 및 공정성을 확보하기가 어렵다는 문제점이 지적될 필요가 있다. 전북 부안군과 제주도, 그리고 방폐장 유치 지역선정을 위한 4개 지역 주민투표의 경험을 돌이켜 볼 때 주민투표는 그 과정이 객관적이거나 공정하지 못할 수 있다. 즉 찬성을 유도하려는 세력과 반대를 유도하려는 세력 간에 대결상황이 전개됨으로써 투표 결과의 공정성을 심각하게 훼손할 수 있는 가능성이 높다(최봉기 2006, 9).

결과적으로 주민투표제의 문제는 효과적인 주민투표 실행을 위한 다양한 문제, 예컨대 투표 대상 및 범위, 절차, 방법등에 대한 전반적인 고려를 통해 민주적인 의미의 주민 의사결정 행위를 지원할 수 있는 방안을 검토하는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

2) 주민소환제의 현황적 문제점

주민소환의 경우 현행 중앙과 지방정부의 권한적 불균형이 이루어지는 상태에서 적용되고 있는 제도이다. 이러한 상황에서 중앙정부는 지방의 자치단체장에 대한 감사를 통해 일정한 통제를 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 지방자치를 억제하는 요인을 이미 중앙정부가 갖고 있는 것이다. 또한 중앙중심적인 법의 제정과 중앙관료들의 이익집단과의 관계가 이루어질 수 있는 만큼 법률의 제정과 폐지가 중앙정부의 영향에 의해 이루어질 수 있다. 따라서 지방자치단체장과 지방의원들은 지역주민의 이해관계보다 중앙정부의 이해관계에 봉사할 가능성이 높고, 이 상황에서 주민소환은 그 본래의 의미를 갖기가 어렵다. 더불어 기초의원까지 정당공천제를 운영하고 있는 우리의 경우는 지방의 선출직 공직자들이 정치정당의 구속력으로부터 자유롭지 못하기 때문에 주민소환제도가 정당간의 정치적 경쟁이나 갈등의

결과로 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

또한 주민소환의 경우는 주민투표제와 마찬가지로 지역주민의 자치의식이나 이해가 완속되지 않은 상황에서 결국은 주민소환의 실질적인 기능과 역할을 최소화될 수밖에 없을 것이다. 주민소환의 실질적인 효과 또는 제도적 공정성은 주민의 자치의식, 정책 사안이나 문제에 대한 충분한 정보 습득과 이해를 통해 담보될 가능성이 높다.

선출직 공직자에 대한 주민소환은 자치단체장이나 지방의원의 부패 문제가 무능력함을 확인한다고 하더라도 그 무능력을 정의하는 기준이 주관적이거나 자의적일 수 있기 때문에 ‘공정성’ 논란이 항상 뒤따를 수밖에 없다. 이러한 자의성으로 인해 주민이 동원되어 선출직 공직자가 해임된다면, 지방행정은 그 자체로 혼란에 빠지게 될 것이다. 또한 자치단체장이나 지방의원의 업무적 무능력의 문제도 주민소환의 대상이 될 수 있는데, 이들의 업무 무능력을 객관적으로 판단하고 정의할 수 있는 기준이 존재하지 않기 때문에 소환이 실제로 성립되기 어려운 경우가 많다는 점도 감안할 필요가 있다. 미국이나 일본의 경우 주민소환이 실제로 성립된 경우가 극히 적고 우리의 경우도 실제 주민소환이 결과를 도출한 사례가 드물다는 사실 역시 주민소환의 핵심적인 문제가 객관적으로 정의되기 어려운 상황임을 반영하는 것이기도 하다.

마지막으로 주민소환은 주요한 대상이 ‘선출직 공직자’에 국한되어 있다. 하지만 지방자치의 부패나 문제가 단체장이나 일부 개별 의원에 의해 행해지는 경우는 극히 드물다. 지방자치단체장의 부정부패는 내부 공무원들의 무관심이나 또는 일부 공무원들의 가담을 통해 성립되는 경우가 많은 만큼 자치단체장이나 개별 의원에게 전가되는 소환의 책임은 현실성이 떨어지는 것이다. 그렇기 때문에 부패를 발생시킨 행정조직이나 정치조직의 근본적인 문제점을 해결하는데 주민소환이 기

여하기 어렵다는 것이다. 일본의 주민소환제도는 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 직위해임과 관련하여 포괄하는 대상범위를 확대하고 있다. 즉 지방자치단체장의 개인적 비리 및 부정부패는 자치단체장 개인의 활동만으로는 불가능할 정도로 복합적인 관계를 갖고 있다는 점이 제도 운영에 반영된 것이다. 특히 자치단체 내부에서의 지원과 협조가 자치단체장의 비리와 직접적으로 관련성을 갖을 가능성이 높기 때문에 자치단체장 개인에 대한 해직만으로 근본적인 문제가 해결되지 않는다. 일본의 경우는 부정부패의 다층적 구조를 근본적으로 해결하기 위해 광범위한 소환대상을 설정하고 있다는 점에서 중요한 시사점을 갖는다고 볼 수 있다.

4. 주민투표 및 소환제도의 공정성 확보 방안

앞서 논의된 주민투표제와 주민소환제도는 지방자치의 주민의 참여와 관여를 확대한다는 측면에서는 의미를 갖는 제도이지만 실제 적용되는 과정에서는 보다 다양한 자치의 요건에 따라 문제점을 발생시킬 소지를 갖고 있다. 그것은 양 제도의 공정성 확보를 위한 면밀한 장치를 법제도적으로 구현해야만 실제적인 효과를 창출할 수 있다는 것을 의미한다. 본 절에서는 양 제도의 문제점을 해결하기 위한 다양한 형태의 방안을 제시하고자 한다.

1) 주민투표제의 공정성 확보 방안

주민투표제의 공정성을 확보하기 위한 방안은 크게 2가지 수준에서 논의될 수 있다. 즉 현재 중앙정부와 지방정부간의 권한 불균형 문제

를 해결하고 순수한 자치의 의미를 확보하기 위해 고려되어야 하는 방안과 주민투표 절차와 과정을 객관적이고 공정하게 확보하기 위한 방안으로 구분될 수 있다. 전자의 경우는 주민투표제가 존재하는 환경적 수준에서의 개선방안이며, 후자는 투표절차나 결과의 문제점을 보완하기 위한 개선방안으로 정의 될 수 있을 것이다.

(1) 불완전한 자치 환경을 극복하기 위한 방안

중앙정부의 영향력이 강하게 작용하는 현재의 자치 환경에서 주민투표가 지역 간의 경쟁적 또는 소지역이기주의로 변질되지 않게 하기 위한 방안이 검토될 필요가 있을 것이다. 최근 시군통합과 관련된 정부의 정책이 구체화되는 과정에서 중앙정부는 시군간의 물리적 통합 여부를 관련 지역 주민들에게 주민투표를 통해 정하도록 하여 논란을 일으킨 사례가 있었다. 하지만 이러한 경우 주민투표는 지역 간 타협의 수단으로 작용하기보다 지역 간의 심한 갈등과 반목을 불러일으키는 수단으로 전락하게 된다. 따라서 중앙정부는 2개 이상의 자치단체에 동일한 문제의 찬반을 놓고 경쟁적으로 투표하는 것을 금지해야 한다. 우리의 주민투표법에는 이러한 금지조항을 갖고 있지 않고 다만 주민투표의 주된 문제 영역만을 명시하고 있을 뿐이다. 이러한 경우 중앙정부의 주민투표 주도로 인한 지역 간의 충돌과 마찰 결과를 통제하기는 어려운 상황이다. 따라서 주민투표법에 관련 금지조항을 신설하는 것이 필요하다. 경쟁적 주민투표는 문제를 해결하는 것이 아니라 새로운 문제를 일으키는 것인 만큼 통제되는 것이 필요하다(최봉기, 2006:21). 물론 중앙정부가 정책 사안에 따라 지역에 영향이 큰 문제에 대해 전면적으로 주민투표를 실시해야할 상황이 발생할 수 있다. 이러한 경우에는 한 개씩 일정한 시간을 두고 순차적인 투표형태를 취하는 것이 바람직할 것이다. 외국의 경우에는 강제적 주민투표이외

에도 선택적 주민투표제나 헌법과 법률 및 조례에 의한 주민투표제도 모두를 인정하고 있는 것으로 나타난다(류호상, 2001: 139-142). 일본의 경우는 우리나라처럼 원자력 발전소 건설이나 미군기지 사용권을 놓고 주민투표를 실시한 경험이 있으나, 우리나라처럼 복수지역을 동시에 놓고 주민투표를 실시하지는 않았다.

두 번째로 지역현안에 대한 주민들의 찬반을 묻는 주민투표에 찬성이나 반대 어느 한편에다 주민들의 판단이 호도될 정도로 과대한 재정지원이나 금품제고, 기타 혜택을 부여하겠다고 유인하거나 조건을 내거는 것을 법으로 철저히 금지해야 한다. 이것은 주민투표제의 의미를 훼손하는 것이다. 우리나라의 경우 2005년, 2010년 등 중앙정부에 의해 이루어진 몇몇 주민투표 결과에 찬성이 높은 지역에 대한 재정지원을 확대하는 인센티브를 사전에 공표한 적이 있다. 따라서 주민투표법에서 이를 전면적으로 금지하는 규정을 마련하는 것이 필요하다.

셋째, 주민투표제도에 부재자 투표를 인정하는 것의 문제점을 들 수 있다. 공직선거법에서 제시하는 부재자 투표와 주민투표에서의 부재자 투표는 일정한 차별화가 필요하다. 특히 주민투표는 지역의 현안을 대상으로 이루어지는 투표인만큼 현재 지역을 떠나 있는 지역주민들은 현안에 대한 이해정도가 낮을 수밖에 없다는 점이 감안될 필요가 있다. 즉 현안에 대한 정보 부족의 문제를 안고 있기 때문에 정확한 판단을 내리기 어려운 대상자가 부재자 투표를 통해 투표에 참여하게 되는 것은 문제가 있다. 특히 투표 결과가 이러한 부재자 투표결과에 영향을 받을 경우는 주민투표제도가 도출해낸 결과의 전반적인 의미에 훼손을 가할 수 있게 된다.

마지막으로, 우리의 주민투표법 21조에는 공무원의 주민투표 운동을 금지하고 있다. 하지만 일련의 주민투표에서는 자치단체장을 비롯

한 지방공무원들이 노골적으로 투표운동을 하는 경우가 존재한다. 심지어는 자치단체장이 일정한 입장을 공개하면서 삭발이나 단식행위를 사전에 하는 경우도 있다. 하지만 이러한 위법적 활동에 대한 고발이 존재했지만 선거관리위원회나 정부는 이들을 고발하거나 처벌하지 않았던 것이다. 따라서 주민투표제 운영에 있어 지방자치단체장을 비롯한 지방공무원들의 투표운동에 대한 규제가 필요하다. 이 과정에서 중앙선거관리위원회의 감독 업무를 정상화하고, 내실화하는 것 또한 중요한 문제이다.

(2) 주민투표 절차 및 과정상의 문제점 극복 방안

주민투표를 운영하는 실질적인 절차와 과정, 대상 범위 등의 문제가 있어서도 투표의 공정성 확보를 위한 방안이 모색될 필요가 있을 것이다. 우선 현행 주민투표법에 규정되어 있는 주민투표 대상을 더욱더 확대하는 것이 필요하다. 즉 최근 지방의원의 유급제 실시 등에서 나타난 바와 같이 선출직 공직자의 보수를 지방자치단체가 스스로 결정하고 있다. 또한 현재 지방자치단체들이 도입하고 있는 총액인건비 제도 역시 지방행정의 인건비를 포함한 비용들을 자치단체가 스스로 정해서 활용토록 하는 것을 인정하고 있다. 이러한 점을 감안한다면 지방정부에서 자율적으로 결정할 수 있는 사안은 모두 원칙적으로 주민투표의 대상이 되는 것이 타당할 것이다. 스위스 칸톤과 쾰른 등에서는 이러한 사안을 주민투표의 대상으로 삼고 있다(안성호 2005, 176). 따라서 현재 주민투표 대상에서 제외되어 있는 지방자치단체의 예산, 회계, 계약 및 재산관리에 관한 사항이나 지방세, 사용료, 수수료, 분담금등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 대한 사항이나 공무원의 인사, 정원등 신분과 보수에 관한 사항등도 주민투표 대상이 될 수 있도록 조정하는 것이 필요하다.

두 번째로 주민투표 요건을 합리적이고 공정하게 개편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 가장 우선적으로 고려되어야 하는 문제는 투표 실시 요건 기준을 완화하는 방안이다. 우리의 주민투표법 9조(주민투표 청구요건)는 투표권자 총수의 1/20이상 1/5이내에서 조례로 규정할 수 있도록 상하한선을 동시에 규정하고 있다. 이러한 규정은 소수자들의 입장을 반영하기 위한 조건을 담보하지 못하기 때문에 이를 하향함으로써 주민투표제에 성립가능성을 높이는 것이 필요하다.

마지막으로, 주민투표 발의 및 서명의 자율성을 확충하는 방안이 검토될 필요가 있다. 즉 주민들의 주민투표 발의 요건과 그것에 필요한 서명요건을 현실에 맞게 개정해야 한다는 것이다. 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거등 수시로 시행되는 각종 선거 때마다 주민투표를 통제하고 있는 현재 상황은 주민투표에의 참여율을 높이는데 제한적으로 작용하는 요인이기도 하다. 즉 주민투표와 선거를 동시에 실시함으로써 투표율을 높일 뿐만 아니라 별도의 비용을 지불하는 재정적 절감 효과까지도 감안할 필요가 있다는 것이다. 미국의 경우는 몇몇 주에서는 주민투표율을 높이기 위한 방편으로 주민투표와 공직선거를 동시에 실시하고 있기도 하다(안성호 2005, 178).

2) 주민소환제의 공정성 확보 방안

2007년 7월부터 실제로 적용될 한국의 주민소환제는 향후 보다 민주적인 내용으로 구성되고, 운영되어야 할 것이다. 즉 주민소환의 기본적인 절차와 조건 등이 주민소환제에 관한 법률로 규정되어 있으나, 실제로 관련 제도가 적용되는 과정에서 발생할 문제점들을 완전히 포괄하지 못하고 있다는 점에서 불완전한 성격을 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 주민소환제를 보다 현실적으로 의미 있는 제도로 발전시키

기 위한 방안이 검토될 필요가 있을 것이다. 본 절에서는 크게 5가지 방안을 중심으로 논의한다.

첫 번째로, 주민소환제를 실질적인 견제장치로 활성화할 수 있는 방안이 논의되어야 할 것이다. 즉 실제로 주민소환제가 얼마나 활용될 것인가, 그리고 이러한 활용도를 증가시키기 위해 필요한 방안이 무엇인가에 대한 논의가 필요한 것이다. 현재 도입된 한국의 주민소환제 관련 법률을 보면 서명 요건은 일본의 경우보다는 다소 완화된 측면을 갖고 있으나, 여전히 많은 숫자의 서명요건이 필요하다. 광역지방자치단체의 경우는 유권자의 10-20%서명을 받는 것은 여전히 주민소환 청구를 제한하는 내용이 될 수 있다. 이를 위해서라면 광역시의 경우 10만-20만 정도의 유권자의 서명을 받아야 주민소환 청구가 가능하게 되어 있다. 기초자치단체장의 경우는 15%이상의 서명을 받아야 가능하고, 지방의원의 경우는 20%로 되어 있다. 동일한 서명요건이 기초자치단체에 적용되었을 때 기초단위의 시군구청장에 대한 소환이 활성화될 가능성이 있지만, 우리의 경우는 이러한 소환남발을 방지하기 위해서 기초 자치단체의 경우 5%정도 높은 서명비율을 요구하고 있다. 하지만 이것 역시 기초자치단체에 있어서는 쉬운 일이 아닐 수 있다. 유권자수에 따라 차이가 나겠지만 구의 경우는 5만 이상의 서명을 필요로 한다. 지방의원의 경우는 20%로 규정되어 있어 자치단체장보다 더욱더 제한적인 서명조건을 포함하고 있다고 볼 수 있다.

우리의 소환요청 절차는 다른 나라들에 비해 상대적으로 제한적인 성격을 갖는다. 우리의 지방자치단체의 규모가 서구 유럽의 자치단체 규모에 비해 현저하게 크다는 사실을 감안한다면, 이러한 서명요건은 조정이 필요하다. 미국이나 일본의 사례에서 나타난 것처럼 서명요청이 반드시 해임찬성으로 연결되는 것은 아니기 때문에 서명 조건을 다소 완화한다고 하더라도 실제로 해임결정에는 별다른 영향을 미치

지 않을 것이다. 향후 우리의 주민소환의 활성화를 위해 필요한 첫 번째 과제는 서명요건을 합리적인 수준에서 조정하는 것이다. 물론 주민소환제가 남용되지 않는 차원에서 조정이 필요하겠으나, 해임이 직접적으로 결정되는 것과 관련성을 갖지 않는다면, 요청절차를 유연하게 재설정 할 필요성이 있다.

두 번째로 서명조건을 완화하는 것과 동시에 소환 남용을 막을 수 있는 대안적인 방법은 소환내용을 명확히 규정하는 것이다. 해당 소환사유를 법률로 정하기에는 다소 무리가 있는 것이기 때문에 소환사유의 사전 타당성 조사를 수행할 수 있는 심의기구를 마련해야 할 필요성이 있다. 심의기구는 소환사유를 객관적으로 평가하고 검증할 수 있는 자격을 갖춘 전문가로 구성될 수 있도록 한다. 이를 통해 소환의 결정적 사유를 사전에 선별하고 이와 관련된 소환절차를 진행할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 자치단체의 특정한 정책 사안에 대한 불만족이 소환사유가 될 수 있는가에 대해서 논란이 진행되고 있다. 예를 들어 경기도 하남시의 장사시설 설치 관련하여 지역주민들이 시장에 대한 소환 청구 서명운동이 진행되고 있다. 장사시설 설치 업무가 적법한 공무집행이라는 것이 시장측 의 소환청구 반대 논리이기는 하지만 이러한 정책 사안별로 자치단체장의 소환 운동이 발생한다면 자치단체장은 적극적인 행정사업들을 추진하기보다 소극적인 대응에 주력할 것이라는 점을 감안한다면 부정적인 결과도 염두 해 두어야 할 것이다(한겨레신문 2007). 또한 이러한 정책 사안은 이미 주민투표와 같은 주민참여 제도가 존재하고 있기 때문에 주민들의 불만족을 공개화 할 수 있기도 하다. 주민투표제와 주민소환제도가 혼용되어 활용되는 것을 방지하기 위해서라도 소환사유에 대한 객관적인 검토과정이 필요할 것이다.

세 번째로 주민소환 과정에서 특정 정당소속 및 관련성을 통제하는

방안이 검토될 필요가 있다. 미국의 캘리포니아주 사례에서 나타난 바와 같이 정치적 의도성을 배제할 수 없는 소환절차는 민주적 타당성을 확보하기 어렵다. 지난 선거에서의 패배에 대한 보상 및 보복 행위의 일환으로 주민소환이 남용될 경우 주민통제의 진정한 의미는 지속되기 어려울 것이다. 따라서 주민소환 주체의 자격요건에 있어 정치집단 및 정당과의 연계 가능성을 검증하고 조사할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 소환에 대한 지역사회내의 여론수렴이 공개적으로 이루어져야 할 필요가 있고, 이러한 여론 수렴이 진전이 되면 소환 사유에 근거한 지역 개혁 네트워크나 티에프팀(TF)을 시민사회 전반의 참여자로 구성하는 것이 필요하다. 이러한 공식적인 기구를 통해 소환의 주체를 공개하고, 참여하는 대표자들의 소속과 활동사항 등을 대중적으로 홍보하고, 실제적인 소환절차를 대표하여 진행시킬 수 있도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 이를 통해 시민사회 내에 광범위한 연대와 협력들이 형성될 때 정치적 의도에 의해 동원된 참여가 아니라 자발적인 참여로 주민소환이 이루어질 수 있을 것이다(하승수 2006, 100).

네 번째로 고려해야 하는 방안은 소환비용과 관련된 것이다. 실제로 소환이 결정될 때 까지 많은 절차들이 필요하고, 이를 관리하고 운영하기 위해서는 필요한 재정적 지원이 필요하다. 현재로서는 소환과정에 대한 비용이 주로 자치단체를 통해 충당될 가능성이 높는데, 자치단체들의 재정적 능력으로 필요한 소환요구를 처리하는데는 충분하지 않을 수 있다. 소환절차를 진행시키는데 필요한 비용을 어떻게 충당할 것인가에 대한 행정적 고민이 필요하다. 소환이 직접 결정되어 재선거를 하게 될 경우 선거비용은 중앙정부가 제공하겠지만 소환결정 이전까지 필요한 재정부담을 분담할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 재정적인 문제로 주민의 소환요구가 제한당한다면 민주적 장치는 효과

적으로 운영될 수 없을 것이다. 미국의 경우 소환이 실패한 경우에 대해 재소환 요구를 청구할 때 필요한 재정적 비용부담은 청구자 측에서 감당하도록 하는 규정을 포함하고 있는 수가 있다. 이러한 측면에서 시민사회가 주민소환을 진행하기 위해 필요한 최소한의 재정적 책임을 감당하는 것도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

마지막으로 주민소환의 대상에 대한 재검토가 필요하다. 우리의 주민소환제도는 자치단체장과 지방의원에만 국한된 제한적 제도이다. 미국의 경우는 다양한 소환대상이 법률로 규정되어 있어 지방자치의 문제점을 근본적으로 해결하는데 주민소환제도가 기여할 수 있는 가능성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 특히 지방자치 차원에서 문제가 되고 있는 교육행정에 대한 주민감시를 견제하기 위해서도 교육감과 같은 선출직 교육 공무원들에 대한 소환 역시 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 자치행정과정에서 비리가 발생할 수 있는 소지는 자치단체장에게만 있는 것이 아니라는 점을 감안한다면 비리의 다층적 구조를 극복하기 위해 소환대상을 확대하는 것이 무엇보다 중요할 수 있다.

5. 맺는 말

기존의 많은 연구들은 우리나라의 지방자치단체에서의 시민들의 참여가 선진국에 비해 상대적으로 부족함에 대한 문제를 지적하곤 했다(박종민 1999; 배병룡 1999; 유재원 1999; 최승범 2001; 심상복 2009; 민현정 2008). 하지만 우리나라는 2000년대 이후 다양한 자치 참여제도를 발굴하고 실제 적용해오고 있기 때문에 참여제도의 부재는 현재의 중요한 쟁점으로 인정하기는 어렵다. 다만, 이러한 제도들이 아직까지 성숙한 단계로 진입하지 못함으로써 발생하는 문제점에 대한 논

의가 필요한 시점에 있다고 할 수 있다. 지방자치의 발전에 중요하게 연계되어 있는 주민투표와 주민소환제도는 그러한 의미에서 다양한 개선의 논의를 중심으로 성숙한 제도로 발전시켜나가야 할 제도이기도 하다. 양 제도의 발전을 위해 현재 지방자치가 처해있는 환경적 요소를 감안하는 것도 중요하다. 즉 중앙정부와 지방정부간의 완전한 권한 균등화가 이루어지지 않은 상태에서 지방단위에서 적용되는 참여제도는 그 자체로 한계가 있다. 특히 이러한 제도 운용에 근간이 되는 법률에 대한 제정과 개정의 의무는 지방이 아닌 국회가 갖고 있다. 따라서 이러한 점을 감안한다면 지방자치의 핵심적인 제도들이 중앙정치나 행정의 방향에 종속될 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이러한 문제점은 결국 불완전한 제도 구성이나 운영으로 나타날 수밖에 없다. 현실적인 주민들의 참여제도를 구성하기 위한 현행 관련 법률의 조항들을 우선적으로 개선하는 방안이 검토될 필요가 있을 것이다. 객관적이고 공정한 참여를 유도하려면, 될수록 많은 지역주민들이 참여할 수 있는 요건과 조건을 최대한 확보하는 것이 바람직하며, 어떠한 정치집단이나 정치인이 이러한 과정을 주도하거나 동원해서는 안 될 것이다.

보다 자유로운 지역주민들의 자발적 참여를 제고하기 위해서 필요한 절차적, 조건적 규정들이 관련 법률에 더욱더 많이 반영되어야 하고, 이를 통해 제도운용의 공정성을 점차적으로 확보해가는 것이 무엇보다 중요한 문제가 될 것이다.

(2011년 9월 29일 접수, 2011년 10월 27일 확정)

참고문헌

- 권순만, 김란도. 1995. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로.” 『한국행정학보』. 29권 1호
- 김성호. 2004. “주민투표제도와 단체장과 의회의 대응.” 『지방행정』. 8월호.
- 김병준. 1998. 한국지방자치론. 법문사.
- 김영기. 2002. “주민소환제에 관한 관련 집단별 인식의 비교.” 『2002년 한일 지방자치 국제세미나 발표논문』. 141-164.
- 류호상. 2001. “지방행정에 있어서 주민참여 활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안에 관한 연구.” 『지방정부연구』. 제5권 2호. 한국지방정부학회. 135-150.
- 박종민. 1999. “지방자치에서의 시민과 국가: 성남시 사례.” 『한국행정학회 동계학술대회 논문집』.
- 배병룡. 1999. “사회경제적 조건과 정치적 관심 및 효능감: 진주시 사례.” 『한국행정학회 동계학술대회 논문집』.
- 심상복. 2009. “현행 주민소환제의 문제점 고찰.” 『법학연구』. 49권2호. 155-187.
- 안성호. 2005. “주민투표의 직접 민주적 개방성: 스위스의 교훈.” 『한국지방자치학회보』. 17권 3호. 157-181.
- 안용식외. 2000. 『지방행정론』. 대영문화사.
- 유재원. 1999. “청주시의 정치문화와 민주주의.” 『한국행정학회 동계학술대회 논문집』.
- 이기우. 1996. 『지방자치이론』. 학현사.
- 이기우. 2001. “주민소환제도의 입법방향.” 『지방포럼』. 2권.
- 임승빈. 2004. “주민투표제도 실시 의의와 활용방안에 관한 연구.” 『정부행정』. 5권 명지대학교 정부행정연구센터. 95-114.
- 임승후, 김병섭. 2010. “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여 예산제도를 중심으로.” 『한국행정학보』. 44권3호. 61-86.
- 정세욱. 2002. 『지방자치학』. 법문사.

- 최봉기. 2006. “중앙정부에 의한 지역간 경쟁적 주민투표제도의 개선과제.” 『한국지방자치학회보』. 18권 2호.
- 최승범. 2001. “지방행정의 책임성 제고방안: 주민소환과 주민투표제도.” 『경기논단』. 봄호. 85-100.
- 하승수. 2006. “주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의.” 『시민사회와 NGO』. 4권 2호. 77-103.
- 현승숙. 금현섭. 2011. “지역내 소득불평등에 따른 주민참여.” 『한국행정학보』. 45권2호. 159-186.
- 황아란. 2004. “ 주민투표제 도입의 의의와 전망.” 『지방과 행정연구』. 16권1호. 63-80.
- 『서울신문』. 2011.10월 24일자.
- 『중앙일보』. 2002년 5월 10일자.
- 『한겨레신문』. 2007년 7월6일자.

Tiebout, Charles M., 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*. Vol. 64. 416-424.

A Research on Problems and Alternatives for Resident
Participation System

Chung, YOUNGCHUNG

This article focuses recall voting and referendum on local level which have been regarded as a critical element of local self-governing system. In particular, this article articulates problems and alternatives for running the recall voting and referendum. Recently, local referendum of Seoul city related to free-food in school has brought a couple of problems, and this article covers the problems in its discussion. There is a un-solved task, however, that is, unbalanced powers and roles between central government and local government in the country. As far as concerned, this fundamental limitation will affect the recall voting and referendum development. Under the limitation, we need to emphasize a certain part of amendment on the related laws. Focusing the amendment, conditions and qualifications should be re-constructed in accordance with enhancement of civil participation. Based upon the amendment, following institutional changes and renovation should be developed. Transparency and reliability of the two system will be a long-term issues for running the voting and referendum.

Key words : recall voting, referendum, local self-governing, local power distribution, central government, local government, power endowment, law of self governing, law of recall voting, participation, governance, conflict coordination