

직접민주주의의 국제 현황과 이론적 쟁점에 관한 연구: 국민투표·국민발안·국민소환을 중심으로*

정상호(서원대)

본 연구는 심층 이해와 비교 연구가 부족한 직접민주주의의 이론과 실체를 고찰하였다. 본 연구의 핵심 주장과 주요한 발견을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 직접민주주의와 관련된 가장 넓고 오래된 오해는 그것이 대의민주주의와 모순되며 체제의 불안정성을 가중시킬 수 있다는 비판이다. 핵심 주장은 국가수준에서 직접민주주의의 확대가 의회제도나 정당정치와 충돌할 가능성이 높다는 점이다. 하지만 이에 대한 반론도 양이나 질에 있어 증가하고 있는데, 그 핵심은 그 둘의 관계가 모순이나 대체가 아니라 상호 보완의 선순환이 가능하다는 데 있다. 옹호자들은 무엇보다도, 직접민주주의가 정치인들과 유권자 사이의 소통과 협치를 활성화시킴으로서 정부는 물론 정당의 발전을 촉진한다고 주장한다. 스위스와 미국은 이러한 주장의 전형적 사례이다. 둘째, 국가별 비교의 관점에서 직접민주주의의 국제적 현황을 살펴보았다. 이번 연구를 통해 확인한 바로는 직접민주주의는 지난 30년간 국가 수준은 물론 지방 수준에서도 놀랄 만큼 증가하여 왔다. 먼저 그 유형별 특성을 보면, 첫째, 정부 특히 권위주의적이거나 독재 통치자가 위로부터 부과하였던 하향식 국민투표보다는 헌법에 규정되어 있거나 국민들이 제안한 상향식 국민투표가 확연히 증가하였다. 둘째, 국민발안 투표(citizen initiated votes)는 예상만큼 크게 증가하지는 않았다. 셋째, 국민소환은 세 가지 제도 중 가장 채택 비율이 낮았다. 셋째, 세계적 추세를 고려하여, 우리나라에서 직접민주주의의 도입은 헌법(법률)에 명문화된 규정을 두고 국민투표와 국민발안, 그리고 국민소환을 동시에 채택하는 이른바 ‘헌정주의에 근거한 확대 전략’을 바람직한 방향으로 제시하였다.

주제어 : 직접민주주의, 국민투표, 국민발안, 국민소환, 신임투표

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2046920). 또한, 논문의 일부는 <새로운 정치질서와 국민주권 민주주의 실현방안>. 2018.4. 대통령직속 정책기획위원회의 보고서 내용을 전면 수정·보완한 것임을 밝힘.

I. 문제제기

박근혜 대통령의 탄핵을 가져온 촛불집회 또는 촛불혁명 이후 직접민주주의에 대한 관심과 요구는 날로 증가하고 있다. 더구나 헌법 개정이 시대적 과제로 부상하면서 직접민주주의는 권력구조 개편 및 분권과 더불어 핵심 이슈로 부상하였다. 거의 1년여 활동(2017.2-2018.1)을 마친 국회 개헌특위 자문위원회의 최종보고서는 국민투표와 국민발안, 그리고 국회의원은 물론이고 대통령에 대한 국민소환제의 도입을 제안하였다. 최근 문재인 대통령이 발의한 개헌안(2018.3.26.)에 국민소환, 그리고 국민발안 등이 포함되면서 직접민주주의에 대한 각계의 관심과 논쟁이 치열해지고 있다.

하지만 직접민주주의의 이론과 제도에 대한 깊이 있는 선행 연구는 국내외적으로 매우 빈약한 형편이다. 기존의 대부분의 연구는 직접민주주의의 모범 국가인 스위스를 다루었거나 미국이나 독일 등 몇몇 국가의 사례를 소개하는 데 그치고 있다. 국내의 연구들 또한 직접민주주의의 제도적 구성 요소인 국민투표와 국민발안, 그리고 국민소환의 해외 사례를 소개하거나 국내 도입 가능성과 관련하여 부분적 쟁점 정도만을 다루고 있다. 이에 대해 전문 연구자들이 공통적으로 지적하고 있듯이, 직접민주주의의 결정 요인과 유형, 그리고 그것이 민주주의와 경제발전에 미치는 효과에 대한 체계적인 연구, 특히 국가 간 비교연구는 턱 없이 부족한 형편이다.

본 연구는 직접민주주의를 둘러싼 이론적 논점들을 정리하고, 세계적으로 불고 있는 직접민주주의의 제도적 부활 현상의 배경과 특징을 살펴볼 것이다. 끝으로는 대통령의 개헌 발의와 더불어 정치권과 시민사회에서 제기되고 있는 직접민주주의의 논쟁과 관련하여 고려해야 할 중요 사항들을 점검해보고자 한다.

II. 직접민주주의의 정의

직접민주주의는 협의로 보느냐, 광의로 보느냐에 따라서 그 범주가 매우 다양한데, 협의와 중위, 광의라는 세 가지 차원에서 정리할 수 있다. 먼저 협의의 정의를 보면, 국민(시민)이 아래로부터 국가나 공동체의 중요한 문제를 실질적으로 결정하는 제도화된 행위를 뜻한다.

〈표 1〉 직접민주주의의 협의의 정의

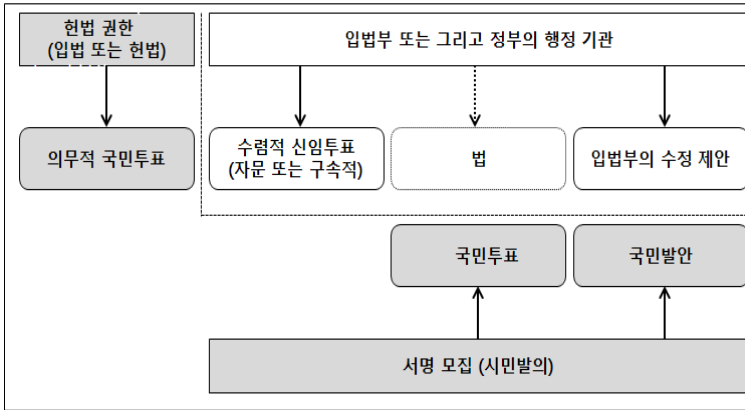
구분	직접민주주의	유사 직접민주주의
결정 영역	중요 이슈	사람(후보)
기본 원리	<ul style="list-style-type: none"> -아래로부터(bottom-up)의 권력 분산 -유권자의 권한: 국민투표와 시민발의 -헌법이나 법률에 명시 	<ul style="list-style-type: none"> -위로부터(top-down)의 통제 -정부 주도의 신임 투표(plebiscite) -국민소환제나 대의원의 직접 선출도 직접민주주의로 간주하지 않음 -국민 동의를 형식을 빌려 통치의 합법성 부여

출처: 카우프만 (2008), pp.15-17에서 정리하여 작성.

칠레 산티아고 대학의 정치학교수인 데이비드 알트만은 시민발의와 시민발의에 의한 국민투표(Referendum)가 제도화될 때 직접민주주의로 정의하고 있다. 특히 이러한 입장에서는 자발적 국민투표(Referendum)와 정부 주도의 동원형 국민투표(plebiscite)를 엄격하게 구분하고 있다 (<그림 1>참조). 따라서 주민소환제, 위로부터 기획된 신임투표(plebiscite), 주민참여예산제 등등은 직접민주주의로 볼 수 없다는 입장이다(카우프만 2008, 17). 이러한 주장의 핵심 논거는 직접민주주의를 사람(후보)에 대한 선택이 아니라 중요 이슈에 대한 시민들의 상향식 결정 권한으로 이해하는 스위스식의 민주주의에 대한 이해에 있다. 즉

국민투표의 본질은 시민주도의 발의와 능동적 참여를 통한 자기-결정 임을 강조한다(카우프만 2008, 35).

〈그림 1〉 협의의 직접민주주의의 정의



※ 색칠한 영역이 직접민주주의에 해당됨. 출처: David Altman(2017), 188.

한편 광의의 정의는, 직접민주주의의 자기 결정보다는 시민 참여를 강조한다. 현대적 의미의 직접민주주의는 시민들이 입법에 직접 관여하는 것을 의미하며, 구체적으로는 전통적인 townhall에 참석하거나 주민 발안과 주민투표에서 입법안을 결정하는 전통적인 참여뿐만 아니라 주요 의제를 설정하고 정책을 결정하는 일에 적극적으로 참여하는 다양한 형태를 모두 포괄한다. 이러한 입장에 선 학자들은 대체로 직접 민주주의는 “한 집단이나 공동체의 정책을 형성하는 일에 그 집단이나 공동체를 구성하는 공동체 성인의 집단이 법적 책임을 지는 민주주의”를 직접 민주주의라고 정의하기도 하며, 또는 “시민들이 투표에 의해, 직접 대면이나 전자도구를 통해, 혹은 심의와 토의를 거쳐 정책 결정이나 정책형성에 직접 관여하는 것”으로 보기도 한다. 또한 “성인

시민 전체가 가장 중요한 정치 결정에 토의하며 투표하고 그들의 투표가 취해지도록 결정하는 제도(regime)”등으로 이해하고 있다(Kramer 1972, 38).

특히, 광의의 접근에서는 지방자치 수준에서 시도되고 있는 보다 다양한 형태의 참여 민주주의를 직접민주주의로 포괄하는 경향이 있다. 여기에서는 주민이 직접 참여하거나 그러한 참여를 보장하는 제도 전체를 직접민주주의로 보고 있다. 하승수·이호·김현은 선거가 아닌 보다 직접적인 방식으로 시민들이 정치적 의사결정과정에 참여하는 것을 포괄하는 개념으로 ‘직접·참여민주주의 제도’(하승수·이호·김현 2009)라는 용어를 사용하였다. 주민자치를 관장하는 행정자치부에서도 ‘주민이 참여하는 것’에 방점을 두고 ‘주민 직접참여 제도’(안전행정부 2013) 라는 용어를 사용한다. 양자는 공히 지방자치에서 주민이 직접 참여하는 제도 내지 유형을 6가지로 들고 있다.

〈표 2〉 광의의 직접민주주의의 유형

구분	주민발의	주민감사	주민투표	주민소송	주민참여 예산	주민소환
근거	지방자치법 제15조	지방자치법 제16조	지방자치법 제14조	지방자치법 제17조	지방재정법 제39조	지방자치법 제16조
법률	-	-	주민투표법	-	-	주민소환법
제정 (시행)	1999.8 (2000.3)	1999.8 (2000.3)	2004.1 (2004.7)	2005.1 (2006.1)	2005.8 (2006.1)	2006.5 (2007.5)
취지	주민 의사를 반영한 조례의 제정·개정·폐지	예산편성·집행에 대한 주민 감시와 참여	지방행정 에 대한 견제와 감독 및 주민 의사결정	주민 공동의 이익 보호	예산편성 과정에 주민수요와 의견 반영	선출직 지방공직 자들에 대한 주민통제

출처: 안전행정부(2013)

본 연구는 협의나 광의의 정의 모두 직접민주주의를 이해하는데 나름의 한계를 안고 있다고 본다. 먼저, 협의의 정의는 인민의 자기결정이라는 직접민주주의의 제도적 본질을 잘 간파하고 있지만 ‘대표의 선택’은 직접민주주의가 아니라는 점에서 소환제를 제외시키고 있다. 소환제의 누락은 ‘추첨을 통한 공직자의 선택과 배제’를 중심으로 한 아테네의 직접민주주의(이지문 2012, 99)를 외면한다는 점에서 중대한 결함이라 할 수 있다. 반면 광의의 정의는 직접과 참여 민주주의의 경계를 설정하지 못한다는 점에서 그대로 수용하기 어렵다. 본 연구는 대안으로서, 직접민주주의를 “시민들에게 정치적 의사 결정 과정에 직접 참여할 권리를 부여하는 법적 합의이며, 국민(주민)투표와 국민(주민)발의, 그리고 국민(주민)소환이라는 세 가지 형식을 아우르는 제도”로 정의하고 있다.²⁾ 본 연구는 다음과 같은 이유에서 위와 같은 중범위 수준의 정의가 적절하다고 판단하고 있다. 첫째, 국민투표와 국민발의, 그리고 국민소환이라는 제도 중심적 정의를 채택할 때 본 연구의 1차적 목적인 국가수준에서의 비교 연구가 가능하다. 세 가지 제도를 종합적 관점에서 아우르고 있는 국가수준의 비교 연구는 거의 없으며, 있다 해도 단편적 정보만을 제공하는 자료집 형태가 대부분을 차지하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황을 타개하기 위해서는 실제 제도 운용의 경험과 선행 연구가 누적된 주제를 선정하는 것이 합리적이다. 둘째, 이러한 중범위적 정의는 직접민주주의의 대표적 이론가인 루소의 ‘자기입법으로서의 민주주의’와 정확히 부합한다. 루소는 『사회계약론』 2권 말미에서 자신이 다루고 있는 입법의 원리가 오늘날 우리가 흔히 민법이나 형법이라 부르는 사회적 관계의 규율에는 해당되지 않음을 분명히 하고 있다(Rousseau 2011, 190-191). 주권자로서 시민들이 집합적으로 행사하는 입법권의 범주는 루소가 근본법(fundamental laws)

²⁾ 이는 IDEA(International Institute for Democracy and Electoral Assistance)에게서 빌린 것이다(<https://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>).

내지는 정치법(political laws)이라고 부르는 것에 한정되어 있다. 이 근본 법은 오늘날의 헌법처럼 국민들의 권리와 의무를 규정하고 통치구조의 기본 형태를 결정하는 측면이 있지만, 그것을 좁은 의미의 헌법에 한정할 필요는 없다. 오히려 롤즈가 말하는 ‘사회의 기본구조(the basic structure of society)’와 유사한 성격을 갖는 것으로 이해할 수 있다(Rawls 2001). 요컨대 루소가 주권자들로서 시민들이 갖는 입법권, 따라서 정당성 있는 정치공동체의 핵심 원리로서 자기입법의 원리를 강조했을 때, 그가 뜻하는 바는 사회의 가장 근본적인 원리 내지는 사회의 기본 구조를 결정하는 데에 모든 시민 각자가 자유롭고 평등하게, 그리고 직접 참여할 수 있어야 한다는 것이다(김주형 2016, 178-180). 셋째, 제도 중심의 중범위적 정의는 참여민주주의의 애매성을 극복할 수 있다. 즉 영향을 미치는 것(influence)으로서의 참여와 결정을 내리는 것(decision-making)으로서의 참여 모두는 직접민주주의의 영역 안에 있지만, 루소의 강조점은 ‘주권자로서 시민들의 가장 근본적인 권리는 입법권에 있음을 주목할 필요가 있다(김주형 2016, 178). 이를 간략히 정리한 것이 <표 3>이다.

〈표 3〉 직접민주주의의 유형

유형	직접민주주의(상향적 국민결정)				하향적 국민결정
	필요적(의무적) 국민투표	임의적(선택적) 국민투표	국민발안 (국민입법)	국민소환	플레비사이트
발의자	헌법 또는 법률 규정	일정 수의 투표권자	일정 수의 투표권자	일정 수의 투표권자	국가기관
안전발의	의무적	임의적	임의적	임의적	임의적
발의목적	승인	거부	창설	징벌	권력기반 강화
결정 방식	국민표결				
결정의 성격	구속적	구속적	구속적	구속적	(비)구속적
결정의 자유	보통	높음	높음	높음	낮음

출처: 이기우(2016, 116)를 참고하여 필자가 작성.

Ⅲ. 이론적 쟁점

1. 과잉단순화와 찬반론을 넘어서

직접민주주의를 둘러싼 논쟁은 직접민주주의 그 자체에 대한 논의와 그것을 구성하고 있는 국민투표와 국민발안, 그리고 국민소환에 대한 논쟁으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 여기에서는 직접민주주의 자체를 둘러싼 국내외 논쟁을 정리하고자 한다.

첫째, 직접민주주의와 관련된 가장 넓고 오래된 오해는 그것이 대의민주주의와 모순되며 체제의 불안정성을 가중시킬 수 있다는 비판이다. 핵심 주장은 국가수준에서 직접민주주의의 확대가 현대 민주주의의 본질적 요소인 의회제도와 정당정치와 충돌할 가능성이 높다는 점이다. 남미의 민중주의 연구자인 발작(Barczak 2001, 39)은 최근에 유달리 남미에서 직접민주주의가 증가하고 있는 현상을 약한 대의 제도의 지표이자 원인으로 해석하였다. 알트먼 역시 남미의 직접민주주의는 오도벨이 말한 위임 민주주의(delegateive democracies)의 한 현상이며, 베네수엘라의 우고 차베스가 대표적인 사례라는 것이다. 그에 따르면, 직접민주주의의 확대가 빈약한 정당과 의회제도의 원인인지 아니면 그 결과인지에 대해서는 논란의 여지가 있지만, 많은 연구자들이 남미에서 민중투표(popular votes)가 공화주의 제도의 약화와 중앙집권적 전제정치와 밀접한 시저리즘(Caesarism)을 가져왔다는 데에는 일치하고 있다고 한다(Altman 2011, 203).

국내에서 직접민주주의에 대한 가장 신랄한 비판은 촛불 이후 최장집이 제공하였다. 그에 따르면, “현재 관찰되는 직접민주주의의 새로운 현상은, 야당이나 시민사회가 아니라 대의민주주의를 운영하는데 그 중심에 있는 여당인 민주당과 정부가 그 중심에 있다는 것”이다. 그는 한국에서 직접민주주의는 “제도권 정치와 선출된 정치인에 대한 혐오와 불신, 선출

된 대표의 역할, 권위, 리더십을 포함하는 정부와 국가의 운영, 그리고 통치의 기여를 본질로 하는 정치에 부정적인 시민운동이 중심이 되는 시민 참여중심의 민주주의관이 만들어낸 결과물”로서 ‘정서적 급진주의와 반정치’를 본질로 하는 것이다(최장집 2017, 180). 논리적 귀결로서 “대의제 민주주의 원리에 기초하여 정치를 의회와 정당을 중심으로 한 제도 안으로 수렴하는 것이기 보다, 광장에서의 운동의 정치를 더 확대하는 직접민주주의의 추구는 커다란 방향착오”라는 것이다.

직접민주주의가 대의제를 침해하고 약화시킨다는 주장에 대한 반론의 목록도 끝이 없다. 하지만 대부분의 반론은 그 둘의 관계를 완전한 대체(substitution)보다는 상호 보완(complement and enrich)이 가능하다는 점을 강조하고 있다(IDEA 2008, 1). 옹호자들은 무엇보다도, 직접민주주의가 정치인들과 유권자 사이의 소통과 협치를 활성화시킴으로써 정부는 물론 정당의 발전을 촉진한다고 주장한다. 국민투표 깃발이 오르면 각급 의회 의원들은 초당적 위원회를 구성하고 국민투표 안전과 관련하여 신문에 글을 쓰기도 하고 공개토론에 나가기도 한다. 정당들은 레스토랑이나 스포츠센터에 공개토론을 조직하며, 언론 또한 전문가적이고 균형적인 안전의 여러 측면들을 조명함으로써 한 사회가 활발한 공론장으로 전환한다(카우프만 2008, 123).

직접민주주의의 대의제에 대한 또 다른 기여는 정당정치의 강화에 있다. 근대적인 정당민주주의의 조건 하에서 직접민주주의 절차는 정당에 의하여 통제되며 정치조직과 긴밀히 연관됨으로써 정당의 강화에 기여한다(대유진숙 2008). 따라서 현대 민주주의에서 실행되고 있는 직접민주주의는 순수한 형태의 직접민주주의라기보다는 정당에 기초한 ‘직접민주주의의 매개적 유형’이라고 정의할 수 있다(Budge 1996). 스위스의 경우 주민발안 이전 단계에서 정부나 의회가 주민발안을 의회입법으로 수용하기도 하며 주민투표가 실패한 경우에도 다시 심의를 거쳐 입법과정에 수용하기

도 한다. 주민발안의 상당 부분이 의회발의로 바뀌는데 의회는 주민발안의 50% 가량에 타협과 대응제안을 함으로써 주민발안이 철회되고 의회대안이 국민투표를 통해 국민의 동의를 받는다. 이 과정에서 주민-정당-의회 사이의 토론과 대화를 통한 협의제 민주주의가 성숙된다(주성수 2007, 198).

둘째, 반대자들에 따르면, 직접민주주의는 고비용 비효율의 정치를 가져온다. 먼저, 직접민주주의는 수시 때때로 이어지는 각종 선거로 인한 정부 지출의 증대를 초래한다. 스위스의 경우 3개월에 한 번씩 이루어지는 각종 국민투표와 발안 때문에 유권자들은 정부의 홍수 속에서 혼란을, 정부는 막대한 재정 지출을 감내해야만 한다. 일부 언론에서는 162개의 시민발의 중 투표에서 통과된 것은 15개(2007.5.21. 기준)에 불과하며, 더욱이 기각된 것이나 통과된 법률들이 대개 이빨이 빠진 상징적인 것들뿐이라며 스위스를 ‘바보들의 나라’라고 비꼬았다(카우프만 2008, 40). 독일의 경제학자인 윌터 휘트먼은 “이제 스위스는 직접민주주의를 그만 두고 다른 나라들과 같은 의회민주주의로 되돌아가야 한다. 그렇게 하지 못한다면 직접민주주의, 특히 국민투표제는 스위스 경제를 파멸로 이끌 것이다”라고 경고하였다. 이러한 지적은 비단 경제학자뿐만 아니라 시민들의 광범위한 참여가 혁신에 방해가 되고 경제를 망가뜨린다는 것이 당시의 지배적인 신조였다(카우프만 2008, 131-3).

실제로 직접민주주의는 중장기적인 안목이나 공동체의 발전보다는 당장의 가시적인 이익을 우선하는 유권자의 단기 심리 때문에 경제위기를 초래한다는 지적들이 적지 않다. 이들은 이에 대한 증거로 1978년 캘리포니아에서 압도적으로 채택된(찬성 64.8% : 반대 35.2%) <재산세를 제한하기 위한 주민 발의: People's Initiative to Limit Property Taxation>를 예로 들고 있다. 미국 전역에서 조세 반란의 확산을 가져온 주민발의 13호의 핵심 내용은 캘리포니아 지역의 재산세는 보유부동산 현물가의 1%

를 넘을 수 없으며(Section 1), 재산세 인상률은 매년 2%를 넘을 수 없고, 주 정부가 세금을 인상시키기 위해서는 주 의회의 2/3 이상의 찬성이 필요하다는 것이다. 주지하다시피 그것의 누적된 결과는 파괴적이었다. 공교육의 질 저하 및 복지서비스의 감축, 그리고 무엇보다도 재정적 아말겟돈(Armageddon · 지구 최후의 날)이라는 재정 적자 사태를 낳았다. 이를 해결하기 위해 캘리포니아 주 정부와 의회는 ‘증세’와 ‘복지프로그램 지출 삭감’을 내용으로 하는 6개 안에 대해 주민투표를 실시했지만, 부결됨으로써 만성적인 통치 및 행정 불능 사태에 빠져들었다(『조선일보』 . 2009.5.22.).

하지만 직접민주주의가 고비용 비효율 제도라는 지적에 대한 반론도 만만치 않다. 스위스와 미국에 관한 경험적 연구에 따르면, 직접민주주의 제도가 강한 칸톤(canton)이나 주(state)일수록 주정부지출과 예산은 낮았고, 이에 따라 재정적자 역시 낮았다(Blume et al. 2006, 446). 이는 시민들이 정치인들에 비해 조세지출에 훨씬 민감하게 반응한다는 것을 의미한다. 독일을 사례로 한 연구에서도 재정문제에 관해 보다 강력한 주민 참여권이 부여된 주에서의 경제적 성과(1인당 GDP 수준)가 그렇지 않은 주보다 15% 더 높았으며, 반면 조세 회피 비율은 30%나 낮았다. 또한, 예산안을 주민투표에 붙이는 지방정부가 그렇지 않는 곳보다 1인당 공공지출이 10% 적었으며, 쓰레기 처리와 같은 공공 서비스 비용도 20%나 낮았다. 이는 돈이 어떻게 쓰여 지고 있는가에 대해 주민이 직접 참여하여 결정을 내리는 주의 주민들이 그렇지 못한 주에 비해 정부의 재정 운영에 훨씬 더 협조적이라는 사실을 반영한다. 그렇기 때문에 지지자들은 경제에 관한 모든 것이 직접민주주의에 우호적이라고 단언하고 있다. 그들에 따르면, 직접민주주의는 “시대의 발전에 일치하는 것이고, 성공적인 것이며, 수출 가능한 것이고, 미래의 발전 잠재력을 가진 것”이다(카우프만 2008, 137-8).

그러나 직접민주주의가 경제에 미치는 효과에 대한 객관적이고 경험적인 연구는 상당히 제한되어 있다. 유럽을 사례로 얻어진 <표 4>의 결과를 볼 때 아직까지는 직접민주주의가 정책 산출에 긍정 효과를 미친다는 가설을 지지할 확실한 근거를 얻지는 못하였다고 말 할 수 있다. 국민투표와 국민발안의 빈도가 의료나 교육의 질에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다. 또한 직접민주주의는 환경보호에 부정적일 수도 있다. 이러한 음의 상관관계(the negative correlation)는 넘비현상(Not-In-My-Back-Yard)과 연관되어 있을 것으로 추정할 수 있다. 반대로 국민투표의 빈도와 지니 계수로 측정된 불평등 사이의 음의 상관관계가 발견되었다는 사실은 매우 흥미롭다. 국민투표와 국민발안이 잦고 투표율이 높을수록 GINI 계수가 낮게 나타난다는 것은 플라톤(Plato)과 아리스토텔레스(Aristotle) 그리고 토크빌이 생각했던 것처럼 직접민주주의가 평등을 제고시킬 수 있다는 가능성을 시사한다(Matt Qvortrup. 2017, 38).

<표 4> 국민투표의 유형과 정책의 피어슨(Pearson) 상관 계수

변수	발안 (initiatives)	입법부 국민투표	시민(citizen)국민투표
의료	1.07	-0.18	0.30*
교육	-0.26*	-0.58	0.45
불평등	-0.685**	-0.483**	-0.79
환경	-0.66***	-0.45**	-0.64
인간개발지수(HDI)	-0.205	0.15	0.70
	N: 49	N: 83	N: 95

출처: Qvortrup(2017), p.39.

2. 국민투표의 이론적 쟁점

국민투표는 권한 있는 기관이나 국민에 의하여 취해지거나 제안되어진 사항에 관하여 국민적 의사를 분명히 밝히기 위한 투표방법으로, 발안자가 국민에게 행한 제안을 주권자인 국민이 찬성하거나 반대하는 행위로 정의할 수 있다(이공주 2013, 255). 국민투표와 관련한 찬성과 반대의 논거를 정리한 것이 <표 5>이다.

논쟁의 맥락은 직접민주주의의 찬반론과 유사하다. 설명이 필요한 부분은 국민투표가 권력자의 신임투표와 선동정치, 국민투표적 독재(plebiscitary dictatorship) 따위로 전락할 가능성이 높다는 지적이다. 이러한 우려는 확실히 역사적 근거를 갖고 있다. 유럽에서 히틀러(Hitler)는 1933년, 1934년, 1936년, 1938년에 국민투표를 실시했다. 스페인에서는 프랑코 사후 스페인이 군주제가 되어야한다고 규정한 헌법이 1946년 국민투표에서 승인되었고, 1966년 개헌도 국민투표를 통해 승인되었다. 마찬가지로 군사평의회(Junta)가 통치하였던 1960년대 그리스 역시 여러 차례 국민투표를 거쳤다.

〈표 5〉 국민투표와 관련된 쟁점의 정리

	장점	단점
이공주 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> - 의회에게만 독점되었던 심도 깊은 정치적 토론이 국민 사이로 확대 - 정치인이나 정책집행권자의 부당한 정치적 판단과 행정권 남용을 방지하는 유일한 통제수단 - 국민에게 진정한 주권자로서의 지위를 확고히 회복시켜 주는 제도 - 교육수준, 소득수준의 향상과 특히 전자민주주의의 사이버 민주주의란 단어로 드러나듯이 인터넷을 통한 직접민주주의가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 권력자의 신임투표와 선동정치로 변질될 가능성이 큼. - 의회에서 자신의 견해를 관철시키지 못하는 정파와 자금력과 조직을 갖춘 특정집단이 결탁하여서 특수이익을 추구하기 위한 수단으로 악용될 여지가 큼 - 국민투표는 찬성과 반대의 선택이 가능한 안전에 대하여서만 가능하지 양보와 타협에 의한 결정은 불가능하므로 전문성을 요하는 문제에 대해서는 사회적 갈등을 심화시킴
김병록 (2001)	<ul style="list-style-type: none"> - 정치권력의 정당화 - 대의제도의 결점 보완 - 정당정치제도의 보완 - 국회와 국민 사이의 갈등과 요구의 조정, 보완 - 국가기관 상호간의 충돌 해결 - 국민적 불만의 최후의 안전판 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민투표적 독재 - 대표민주제 기능의 약화 - 선동과 선전에 의한 대중의 부화뇌동 - 대중과 괴리된 결과 발생 - 의사표시의 한정성 - 많은 경비와 시일의 소요 - 국민의 국가적 안목의 결여 - 토론, 심의 및 조정 기회의 결여

국민투표 제도가 악용된 가장 대표적인 사례는 멀리 갈 것도 없이 1975년 2월 12일에 열린 ‘유신체제에 대한 신임을 묻는 국민투표’에서 확인할 수 있다. 유신체제의 폭압이 가중되면서 재야와 야당은 그동안 산발적으로 벌려 왔던 민주투쟁을 개헌이라는 목표로 집약하고, 이를 실현하기 위한 구체적 행동 전략으로 ‘개헌청원100만인 서명운동’을 전개하였다. 재야가 주도하고 민주통일당과 신민당이 적극 참여하였던 이 운동은 불과 10일 만에 28만 명의 서명을 받아내는 큰 성과를 얻었다. 그렇지만, 이 운동이 전국에서 파죽지세로 번져나가자 정부는 ‘긴급조치 1호’를 발동하여 장준하를 비롯한 재야인사를 전격 구속하여 서명운동의 확산을 차단하였

다. 정부의 탄압에도 불구하고 재야와 학생들의 반유신운동이 거세지자 박정희 대통령은 특별담화를 통해서 “유신헌법에 대한 국민들의 찬반 여부와 대통령에 대한 국민들의 신임 여부를 묻기 위해 국민투표를 실시한다.”고 발표하였다. 이에 대해 당시 민주화세력의 결집체인 <민주회복 국민회의>는 국민투표의 전면 거부를 발표(1975.1.23)했다. 하지만 정부는 국민투표 실시를 강행하였고, 그 여세를 몰아 동아일보 사태와 인민혁명당 사건에서 알 수 있듯이 반유신운동에 대한 탄압을 강화하였다(정상호 2017).

〈표 6〉 역대 국민투표 현황

시행일	인구수	투표인수	투표수(투표율)	찬성수(찬성율)	사유
1962.12.17(월)	26,278,025	12,412,798	10,585,998 (85.3%)	8,339,333 (78.8%)	헌법 개정
1969.10.17(금)	30,481,835	15,048,925	11,604,038 (77.1%)	7,553,655 (65.1%)	헌법 개정
1972.11.21(화)	31,536,109	15,676,395	14,410,714 (91.9%)	13,186,559 (91.5%)	헌법 개정
1975.02.12(수)	33,290,921	16,788,839	13,404,245 (79.8%)	9,800,201 (73.1%)	헌법 개정 및 정부신임
1980.10.22(수)	37,589,091	20,373,869	19,453,926 (95.9%)	17,829,354 (91.6%)	헌법 개정
1987.10.27(화)	41,338,959	25,619,648	20,028,672 (78.2%)	18,640,625 (93.1%)	헌법 개정

3. 국민발안의 이론적 쟁점

국민발안은 의회가 발의하지 않은 법률안을 국민들이 직접 제안하여 표결로 결정하는 제도로, 국민이 단순한 유권자가 아니라 궁극적 입법자로서 역할을 하게 된다. 국회의 결정에 국민이 사후적·거부적으로 대응

하는 국민투표에 비해 국민발안은 적극적·사전적으로 개입한다는 차이가 있다. 따라서 국민발안은 새로운 질서를 만들어내는 ‘혁신적 가속기’에 비유할 수 있다(이기우 2016, 112).

국민발안과 관련된 주요 논쟁은 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 미국에서 제시된 것으로, 대표가 아닌 국민에 의한 직접 입법은 공화제와 의회제를 명시한 헌법에 위배된다는 주장이다. 최초로 문제가 된 것은 오레건주 포트랜드(Portland)시의 도로개량을 위한 특별부과에 관한 국민발안(initiative)의 위헌소송이었다. 원고의 주장은 직접입법은 미합중국 헌법 제4조 4항에서 규정한 공화적인 정치형태를 파괴한다는 것이다. 즉 공화정치는 정의상 입법기능이 전적으로 대의제 의회에 의하여 수행된다는 것이다. 이에 대해 주 최고재판소는 원고의 주장을 배척하고, 공화정치는 특정한 정치양식이 아니라 국민에 의해 선출된 대표자에 의해 운영되는 정치형태로서, 국민발안(initiative)이 공화정치를 파괴하거나 의회제를 대체하는 것은 아니라고 판시하였다. 거듭된 논란 속에서 1912년 미국 최고연방재판소는 이 문제가 순수하게 정치적인 것이며, 그러므로 재판소가 결정해야 할 권한 밖에 있다고 하면서 재판상 최종 결정을 하였다(김병록 2001, 124).

다른 하나의 논쟁은 직접입법(direct legislation)이 일반 시민보다는 기업이나 전문직 협회와 같은 압도적 자원을 보유한 특수 이익에게 편향되었다는 주장, 소위 ‘민중주의의 역설(populist paradox)’ 테제이다. 이 문제에 대한 거버(E. Gerber)의 설명은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 경제적 이익집단의 한계, 즉 직접적이든 간접적이든 직접 입법과정에서 기업 집단의 정책변경 능력은 대단히 제약된다는 점이다. 그녀의 관찰에 의하면, 경제적 이익집단이 입법발의와 직접투표로서 새로운 법을 통과시키기 위해서는 극복해야 할 중요한 장벽이 존재하는데, 가장 큰 장애물은 투표에서 유권자의 다수 지지를 얻어내는 것이다. 바로 이러한 난점 때문에 경

제적 이익집단은 직접입법을 통한 영향력 행사를 그 어떤 전략보다 고비용의 옵션으로 간주하게 되었고, 새로운 발의안의 입법을 저지하는 데 자원과 역량을 집중한다는 것이다. 둘째, 시민단체의 압도적 우위 현상, 즉 여전히 시민단체들은 직접 입법을 통한 영향력 행사에 비교우위를 갖고 있다는 점이다. 그녀는 경험적 자료를 통해 시민단체들이 현행법 고수와 같은 현상유지 전략보다는 신규나 대체입법에 더 많은 재정적 자원을 집중하는 경향이 있으며, 실제로 이러한 시도들은 경제적 이익집단보다 훨씬 성공적이었음을 입증하고 있다(Gerber 1999. 134-144). 민주주의의 역설을 검증하는 데 있어 거버의 결론은 직접입법과정에서 돈과 영향력을 동일시하는 것은 오류(big spending \neq big influence)라는 것이다. 앞서 설명한 것처럼, 시민단체는 선거에서 다수 지지자 연합을 구축하는 데 필요한 인적 자원을 갖고 있기 때문에 직접 발의나 신규 입법을 통과시키는 공세적 전략을 채택하는 반면 그러한 자원을 갖고 있지 못한 경제적 이익집단은 저지와 방어를 위한 반대 캠페인에 상당한 재정적 자원을 사용하고 있다는 것이다.

4. 국민소환의 이론적 쟁점

국민소환은 공직에 있는 자를 임기 전에 국민투표에 붙여 해임시키는 제도를 말한다.³⁾ 관련된 첫 번째 쟁점은 대의 민주주의의 법적·원리적 수준에서의 논의이다. 이와 관련하여, 국민소환을 반대하는 입장에서는

3) 소환은 몇 가지 점에서 탄핵과 유사하다. 무엇보다도 공직자를 임기 내에 퇴임시킬 수 있다는 것이 그러하며, 민·형사상의 책임과는 별개라는 점이 그러하다. 차이는 위헌·위법성이라는 요건의 필요성 여부에 있다. 탄핵 심판은 “그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배”하는 것을 요구하는 사법적 심판인 반면에, 국민소환은 대표자의 직무집행에 대한 정치적 심판이라는 점에서 근본적 차이를 갖는다(장영수 2006, 20).

첫 번째 근거로 대의제 민주주의의 핵심 징표인 자유위임(무기속 위임)의 원칙을 거론하고 있다. 오늘날의 국가사무는 양적으로나 질적으로 전문성을 요하는 것들이 대부분이기 때문에 고도의 전문 훈련과 지식을 필요로 한다. 요점은 일단 국민에 의해 선출된 대표자는 구체적인 국가 사무의 처리에 한하여 헌법과 법률에 기속될 뿐, 그를 선출한 국민의 개별 의사나 지시에 구속되지 않는다는 것이다. 둘째, 국민소환제는 ‘선거인으로부터의 자유’를 전제한 대의제 민주주의의 원리를 침해할 가능성이 크다는 것이다. 국민에 의한 의사결정은 기술적으로 불가능하고 전문성과 상충되기 때문에 선택된 의제에서 국민에 의한 지시나 통제를 인정한다는 것은 자기모순이 된다. 따라서 오늘날 국민과 대표자의 관계는 기속위임이 아닌 자유위임으로 이해되며, 대표자의 국민을 위한 활동은 자신의 결단과 결정으로 행하고 그에 대해 국민에게 정치적 책임을 지는 책임정치의 형태로 수행되는 것이다. 셋째, 정당으로부터의 자유이다. 이것은 오늘날 자유위임의 의미로 많이 강조되는 것으로서 대표자(특히 국회의원)들은 그가 소속되어 있는 정당에 의한 지시나 구속으로부터 어느 정도 자유롭다는 것이다.⁴⁾

한편, 국민소환 제도를 긍정하는 논리는 다음과 같다. 먼저, 소환제도는 인민주권의 관점이나 실질적 책임정치의 구현이라는 점에서 대의제의 본질에 부합한다. 앞에서 보았듯이 이론 차원에서 국민소환을 반대하는 논거는 자유위임의 원칙에 반한다는 것인데, 이는 무기속 위임의 사고가 프랑스의 특수한 역사 상황에서 제기된 것이며, 현재에 이르러서는 이미 무기속 위임에 관한 수정이 인정되고 있음을 간과하는 것이다. 보다 정확하게는 무기속 위임의 본질은 대표자가 특정인이나 특정집단의 이익을 위하

⁴⁾ 이러한 정당기속의 배제는 오늘날의 정당국가 현실과 관련하여 많은 논의의 대상이 되고 있다. 그러나 정당으로부터의 자유임을 강조하는 실질 의미는 정당의 내부에 존재하는 사실상의 기속이 지나치게 강화되어 당내 의사형성이 과두화되는 것을 견제하는 데 있다(장영수 2006).

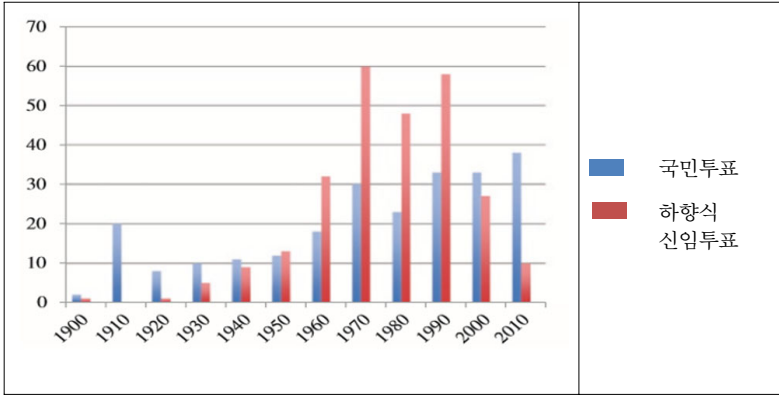
여 그들의 압력에 굴복하여 행동하지 말고 국민전체의 이익을 위하여 행동하라는 데에 있는 것이다. 대표자의 책임을 정치적 책임이라고 하면서 차기 선거에서의 책임으로 한정하는 것 역시 대의제의 원리와 충분히 결속되지 않는 것으로 볼 수 있다. 국민소환은 국민이 국가의사를 결정하는 것이 아니라 선거를 통하여 대표자에게 부여했던 정당성과 신뢰를 이들이 더 이상 유지될 수 없는 경우에 소극적으로 철회하는 것에 불과하며, 이는 대의제의 본질인 국민에 의한 통제가능성의 제고와 책임정치의 실질을 위한 제도 장치로 활용될 수 있다(백수원 2012, 120).

IV. 직접민주주의의 국제 현황

1. 추세와 현황

세계를 충격에 빠트린 영국의 브렉시트(2017), 콜롬비아의 평화협정 국민투표(2017), 헝가리 수상 빅토르 올반(Viktor Orbán)의 반이민 국민투표 부결(2016), 아일랜드 동성결혼 합법화 개헌의 승인(2015) 등등은 우리가 직접민주주의의 시대에 살고 있음을 보여준다. 지난 30년간 정치의 영역에서 국민투표는 국가 수준은 물론 지방 수준에서도 놀랄 만큼 증가한 것은 분명한 사실이다(Tierney 2012, 1). <그림 2>를 통해 우리는 20세기가 대의민주주의의 시대였다면 21세기는 직접민주주의의 시대임을 알 수 있다.

〈그림 2〉 국민투표와 하향식 신임투표(1900-2017)의 추세



출처: Qvortrup(2017). p.213.

그렇지만 이를 보다 정확히 이해하기 위해서는 먼저, 국민투표의 두 가지 유형, 즉 (상향식) 국민투표(referendum)와 하향식 신임투표(plebiscite)를 구분하는 것이 필요하다. 국민투표는 안전에 대한 표결의 회부가 헌법과 법률에 의무화되어 있어서 일정한 사유가 발생하면 자동적으로 국민투표가 실시되는 의무적 국민투표와 개별 국민이나 사회단체, 야당 등 소수자가 다수자가 의결한 안전에 대해 아래로부터 문제를 제기해 회부되는 선택적 국민투표가 있다. 반면 하향식 신임투표는 대체로 권력자인 다수당이나 대통령에 의해 발의가 되어 국민투표에 회부되는 국민결정을 의미하는데, 권력자가 권력분립의 원칙에 반하여 사용할 위험이 있다. 특히 대통령 등의 권력기구가 의회를 우회하여 직접 국민에게서 지지 기반을 얻기 위해 이용하는 경우가 많았다. 1995년과 1996년 벨라루스(Belarus)의 결정과 2000년 우크라이나(Ukraine)의 결정은 이와 같은 우려가 현실화된 사례에 속한다. 이러한 유형은 정치적인 토론을 활성화시키기보다는 쟁점과 공론화를 종식시키기 위한 목적으로 실시된다(이기우 2016, 113).

앞의 <그림 2>에서 알 수 있는 것처럼 민주화의 진전과 더불어 국민투표는 증가하여왔다. 하지만 자세히 보면, 신임투표(262차례)는 1960년대에 급증하기 시작해 1970-1990년대에 정점을 이루었지만 2000년대 이후로는 분명히 감소하여 왔음을 알 수 있다.⁵⁾ 1990-2000년에는 53%가, 2000-2010년에는 62%가 감소하여 더 이상 신임투표가 유행이 아님은 분명해졌다. 주지하다시피, 이 제도는 독재 정권에 대한 위임뿐만 아니라 권위주의 정부에 대한 전반적 통제를 위한 목적으로 자주 활용되어 왔다. 한편, 400회 이상의 국민투표와 국민발의가 있었던 스위스를 제외하더라도, 지금까지 민주주의 국가에서 331회의 국민투표가 있었다. 그 정점은 민주주의 국가에서 63차례의 국민투표가 있었던 1990년대인데, 이는 연 평균 6.3회에 해당한다. 하지만 현재의 추세는 새로운 신기록을 세울 전망이다. 2010년대에만 50여 차례의 국민투표가 발생했으며, 이는 연 평균 8.3회에 달한다.

둘째, 국민발안 투표(citizen initiated votes)는 우리의 기대만큼 크게 증가하지는 않았다. 이미 오래전부터 국민발안을 채택하였던 미국의 경우 급격하게 늘지는 않았으며, 유럽과 오세아니아에서 관련 규정이 드문 것이 사실이다. 관련 규정은 헝가리, 네덜란드, 뉴질랜드, 라트비아와 리투아니아, 슬로바키아, 스위스에만 존재하고 있다. 남미의 경우 조금은 더 일반적이지만 볼리비아, 콜롬비아, 코스타리카, 에쿠아도르, 니카라과, 페루, 우루과이에만 존재하고 있다. 그렇지만 우루과이에 서만 6차례, 그리고 볼리비아와 콜롬비아에서 단 1차례만 시행된 적이 있다. 민주정부 기간 동안에 다른 국가에서는 한 번도 시행된 적이 없다는 사실이 특기할 만하다.

⁵⁾ 신임투표는 1980년대 감소하였다가 1990년대에 다시 증가하는 경향을 보였다. 이는 주로 과거 공산국가였던 벨라루스(Belarus), 아제르바이잔(Azerbaijan), 카자흐스탄(Kazakhstan), 타지키스탄(Tajikistan), 투르크멘스탄(Turkmenistan) 등지에서 새로운 술탄국가의 지배가 등장하면서 나타난 현상이다.

그럼에도 불구하고 1970년대에서 1990년대까지 국민발안 투표는 폭발적으로 증가하였는데, 이는 예외적인 상황으로 해석상 주의를 필요로 한다. 왜냐하면, 이탈리아에서 사문화되었던 국민투표 조항(1946년에 제정되었던 제75조: 현행 법률에 대해 500,000명의 서명이 있으면 국민투표를 실시)이 연합정치의 전략적 이해득실 속에서 자주 실행되었기 때문이다. 즉 이는 기독교 민주당과 다른 소수 정당 사이의 이혼법을 둘러싼 논란을 해결하기 위한 전략적 목표에서 도입되었다. 1974 - 1999년 사이에 이를 둘러싼 46번의 실패한 국민 투표가 있었다.

2. 왜 직접민주주의가 증가하고 있으며, 그것의 효과는 무엇인가?

그렇다면 세계적으로 신임투표가 감소하고 국민투표가 증가하는 이유는 무엇일까? 이에 대해서는 관련 연구자들이 이구동성으로 패턴과 경향만 존재할 뿐 그 인과관계를 분석적으로 설명할 수 있는 일반 이론이 부재하다는 데 동의하고 있다. 단지 가설적 차원에서 제기된 주장들을 정리하면 다음과 같다.

첫째는 정당 체제의 동결(freezing)과 약화(de-alignment) 가설이다. 1920-1970년대에 주요 사회세력과 이익집단들의 이익을 기성 정당들이 대표하였던, 즉 정당체제가 동결되었을 때 국민투표는 생소한 제도였다. 하지만 68혁명 이후 1970년대에 들어서면서 정당과 이익집단들은 시민들의 다양한 이익과 선호를 표명·집약하는 역할을 제대로 할 수 없었고, 그 결과 전통적 좌우정당을 대신할 신좌파(new left)와 신우익(new right)이 등장하였다는 것이다(Qvortrup 2017, 30).

실제로 노르웨이, 네덜란드, 벨기에, 핀란드, 스웨덴 등 강한 응집력과 많은 충성스러운 지지자들을 갖는 안정적 정당 체계 하에서 정당의 독점

적 특권인 유권자들의 선호 집약 기능을 포기할 이유가 없다. 즉 투표권의 확대에 따라 정치적 대안들이 동결(freezing)된 국가들에서는 직접민주주의와 같은 새로운 채널에 대한 압력이 크지 않았다(Houska 1985, 150). 하지만 프랑스, 이탈리아, 스위스, 오스트리아 등의 정당들은 동결되지 않았고, 스칸디나비아처럼 기존 이익집단들을 대표하지도 못하였기 때문에 새로운 정당성을 찾을 필요가 있었다. 이들 정당들은 정치적으로 예민한 문제를 정치적 영역으로부터 배제하고, 유권자들의 도전이나 투표에 위임할 방법으로써 직접민주주의를 선택했다는 것이다.

둘째, 단일정부보다는 연립정부에서, 그리고 응집력이 강한 정부보다는 분열된 정부에서 문제해결의 매개체로서 국민투표를 사용하는 경향이 있다. 일례로 2011년 영국의 보수당-자유당의 선거법 국민투표는 내적 불일치의 결과였다. 보수당은 선호투표제 도입을 반대했고, 자유당은 현행 단순다수제의 대안을 찾기를 원했다. 마찬가지로 1957년 스웨덴의 연금개혁, 1980년의 핵발전소 문제, 1994년의 유럽연합 가입도 그러한 불일치를 해결하는 과정에서 직접민주주의를 도입하였던 경우이다. 이 세 가지 사례에서 국민 투표는 정부 내 긴장과 의견 불일치를 확산시키는 데 사용되었다. 다른 조건이 같다면, 연립정부를 갖는 정당조건, 그리고 불일치를 경험할 때 국민투표의 발생가능성이 높다고 할 수 있다(Qvortrup 2017, 35).

셋째, 정당의 약화와 연관된 것으로서 쟁점과 이슈에 민감한 신사회운동이나 탈물질주의 시대의 시민행동 역시 직접민주주의의 증대를 가져왔다. 서유럽의 경우 환경, 핵 문제, EU 가입 등 정부가 다루기 어려운 새로운 이슈들이 등장하면서 정당들은 유권자의 지지 상실을 두려워하였고, 이에 대한 결정 수단으로서 국민투표를 적극 활용하기 시작하였다. 미국에서도 마찬가지로 1968년 선거 이후 충성스러운 정당원들이 감소하면서 직접민주주의에 대한 요구가 증대되었다. 정당체제와 동원기제가 정착하지 않은 주(state)에서 뜨거운 감자 문제('too hot to handle')를 다룰 수

있는 편리한 장치가 직접민주주의였다다는 것이다(Matsusaka 1992, 543).

이는 특히, 개헌을 필요로 하지 않는 쟁점 이슈를 둘러싼 국민투표(Ad Hoc Referendums)의 급증 현상을 가져왔다. 기성 정당의 약화는 기득 정치 세력에 반대하는 다수 지지를 원하는 논쟁적인 이슈나 대중 영합적 정책을 지지하는 정치지도자의 출현 등을 빈번히 초래하고 있다. 2015년의 그리스에서 좌파 시리자(Syriza) 정부에 의해 발안된 유럽 구제 국민투표, 2015년 선거제 개혁을 둘러싼 폴란드 국민투표, 2016년 헝가리 수상(Victor Orban)의 이주민 할당제 국민투표 등은 정당이나 의회가 아니라 집권 정부의 권력을 강화하기 위한 의도로 국민투표가 열렸던 사례들이다.

끝으로, 지구적 차원에서 전개된 헌법 개정 운동과 사법 적극주의의 강화도 직접민주주의의 증가를 가져온 요인이다. 세계화와 지식정보화의 여파로 현실에 조응하지 못하는 헌법을 개정하기 위한 시도 (Constitutional Referendums)들이 세계 각국에서 증대되어 왔다. 특히, 헌법과 관련하여 국민투표가 증가한 또 다른 원인은 개헌 문제를 사회적 공론화의 장으로 끌어들이는 사법 적극주의(judicial activism)에서 찾을 수 있다. 아일랜드에서 대법원의 개입은 동성결혼 합법화와 같은 세속적 이슈를 국민투표의 의제로 부상시켰고, 다른 국가 이를테면 권위주의의 경계에 있던 터키(Erdogan) 정부의 2007년 선거 개혁은 의회 뿐만 아니라 국민들의 승인을 필요로 했다. 2017년의 대통령제 채택 역시 마찬가지였다. 그러한 조치들은 터키 정부의 견제에 덧붙여 대중의 승인을 요구하였다. 마찬가지로, 전혀 다른 상황이기도 하지만 2016년 이탈리아 렌지(Mateo Renzi) 수상의 개헌 국민투표 역시 유권자들의 승인을 필요로 했다.

3. 얼마나 많은 나라들이 어떤 직접민주주의를 시행하고 있는가?

지금까지 직접민주주의의 사례 연구는 스위스나 미국 등 특정 국가에 한정되어 있거나 직접민주주의의 특정 제도, 예를 들면 국민소환만을 다루는 것이 일반적이었다. 이번 연구에서는 이러한 한계를 극복하고자 입수 가능한 국가에 대한 전수 조사를 수행한 IDEA의 데이터를 활용하였다. 구체적으로는, 국가수준(national level)에서 국민투표(의무투표와 선택투표), 국민발안, 국민소환의 법적 근거(legal provision)를 보여주는 자료(Direct Democracy Database)이다.⁶⁾

〈표 7〉 국민투표에 대한 법적 규정 현황

대륙	국가수준에서 의무적 국민투표에 대한 법적 규정			국가수준에서 선택적 국민투표에 대한 법적 규정			
	있음	없음	사례 수	있음	없음	임시적(ad hoc)	사례 수
아프리카	36 (69.2%)	16 (30.8%)	52	37 (71.2%)	14 (26.9%)	1 (1.9%)	52
아메리카	21 (53.8%)	18 (46.2%)	39	24 (61.5%)	14 (35.9%)	1 (2.6%)	39
아시아	18 (38.3%)	29 (61.7%)	47	26 (55.3%)	19 (40.4%)	2 (4.3%)	47
유럽	27 (61.4%)	17 (38.6%)	44	38 (86.4%)	3 (6.8%)	3 (6.8%)	44
오세아니아	11 (73.3%)	4 (26.7%)	15	4 (26.7%)	10 (66.7%)	1 (6.6%)	15
합계	113 (57.4%)	84 (42.6%)	197	129 (65.5%)	60 (30.5%)	8 (4.0%)	197

먼저, 직접민주주의의 가장 일반적 유형인 국민투표를 살펴보자(<표

⁶⁾ IDEA는 International Institute for Democracy and Electoral Assistance의 약자이며, 민주주의와 선거 자료를 제공하는 세계적인 비영리 연구 기관이다. 직접민주주의의 법적 규정에 대한 출처는 별도 설명이 없는 한 <https://www.idea.int/data-tools>를 참조.

7> 참조). 197개 국가 중 의무적 국민투표에 대한 법적(헌법이든 법률이든) 규정이 있는 국가는 113개국(57.4%)이었고, 아무런 법적 규정이 없는 국가가 84개국(42.6%)에 달했다. 또한 선택적 국민투표를 실시하고 있는 국가는 129개국(65.5%)이었고, 그렇지 않은 국가는 60개국(30.5%)이었다. 흥미로운 점은 의무적 국민투표를 채택한 국가의 비율에서 유럽보다 아프리카나 오세아니아 대륙이 더 높았다는 사실이다. 하지만 전체적으로 보면 유럽의 국가들이 의무든 선택이든 국민투표에 대한 법적 규정을 가장 적극적으로 채택하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 볼 것은 국민발안이다. 국민투표와 비교할 때 눈에 띄는 점은 아프리카와 오세아니아, 그리고 아시아에서의 채택 비율이 유럽에 비해 현격히 떨어진다는 점이다. 세계적으로도 법적 구속력이 있는 국민발안 제도를 채택하고 있는 비율은 전체의 4분의 1에도 못 미치는 것(24.1%)으로 드러났다.

〈표 8〉 국민발안에 대한 법적 규정 현황

대륙	국가수준에서의 국민발안에 대한 법적 규정			국가수준에서의 국민자문에 대한 법적 규정			
	있음	없음	사 례 수	있음	없음	기타	사 례 수
아프리카	6 (11.5%)	46 (88.5%)	52	7 (13.5%)	45 (86.5%)	0 (0.0%)	52
아메리카	10 (25.6%)	29 (74.4%)	39	10 (25.6%)	29 (74.4%)	0 (0.0%)	39
아시아	8 (17.0%)	39 (83.0%)	47	5 (10.6%)	42 (89.4%)	0 (0.0%)	47
유럽	19 (45.2%)	23 (54.8%)	42	21 (47.7%)	22 (50.0%)	1 (2.3%)	44
오세아니아	4 (26.7%)	11 (73.3%)	15	0 (0.0%)	15 (100.0%)	0 (0.0%)	15
합계	47 (24.1)	148 (75.9)	195	43 (21.8)	153 (77.7)	1 (0.5)	197

마지막으로 살펴볼 것은 국민소환제이다. <표 9>에서 알 수 있듯이 국민소환제는 다른 제도에 비해 채택률(9.2%)이 가장 낮은 제도이다. 또한 그것은 유럽이나 미국에서 알 수 있듯이 대륙이나 지역별로 커다란 차이를 보이지 않고 있다.

〈표 9〉 국민소환제 채택 현황

대륙	국가수준에서의 소환제도에 대한 법적 규정			
	있음	없음	기타	사례 수
아프리카	5 (9.6%)	47 (90.4%)	0 (0.0%)	52
아메리카	4 (10.3%)	35 (89.7%)	0 (0.0%)	39
아시아	2 (4.3%)	45 (95.7%)	0 (0.0%)	47
유럽	4 (9.1%)	39 (88.6%)	1 (2.3%)	44
오세아니아	3 (21.4%)	11 (78.6%)	0 (0.0%)	14
합계	18 (9.2%)	177 (90.3%)	1 (0.5%)	196

그렇다면 왜 국민소환제는 다른 제도에 비해 낮은 채택 비율을 보이고 있을까? 일단 모든 국가에서 예외 없이 자신들의 손발을 구속할 법률 제정을 꺼리는 입법자들의 묵시적 담합을 말할 수 있다. 하지만 보다 중요한 요인은 국민소환제가 자칫 정적 제거를 위한 수단으로 전락하거나 비생산적인 정치 갈등의 심화를 가져올 수 있다는 우려에 있다.

베네수엘라의 국민소환제는 직접민주주의의 위협성과 한계를 보여주는 좋은 사례이다. 베네수엘라의 우고 차베스(Hugo Chavez) 대통령은 2000년에 취임하자마자 '새로운 민주주의'와 신헌법을 선언하고, 국가 내 모든

선출직 공직자를 대상으로 세계에서 처음으로 국민소환 제도를 채택하였다.⁷⁾ 차베스의 실각을 여러 차례 기도하였던 야권은 2004년에 새로운 해법을 모색한다. 야권은 차베스 대통령이 주도한 신헌법이 보장하는 국민소환 제도를 활용하기로 결정했다. 그렇게 해서 세계 정치사상 유례가 없는 대통령 소환투표가 실시되었다. 하지만 베네수엘라 국민의 과반수(59%)가 대통령을 신임하고 있다는 것을 보여주었다(『시사인』, 2013.7.20). 하지만 차베스만큼 직접민주주의가 정당과 의회의 발전, 또는 양자의 균형이 무너지면 얼마나 위험한 결과를 초래할 수 있는가를 잘 보여주는 사례도 찾기 어렵다. 그는 자신이 만든 신헌법을 다시 개정해 대통령의 임기 제한을 없애버림으로써 종신 대통령의 지위를 확보하였다. 또한 비상대권으로 주어진 대통령의 입법권을 세 차례나 행사해 의회의 권한을 축소하고, 대법원, 검찰, 선관위, 감사원 등에 자신의 추종자들을 임명해버렸다. 그 결과 권력은 행정부와 대통령에 집중되어갔으며, 국가 기구 사이의 견제와 균형을 뜻하는 수평적 책임성은 고갈되기 시작했다. 국가의 모든 기구를 작동시키는 것은 제도에 대한 합의가 아니라 차베스의 강력한 카리스마였다. 실제로 대통령에 당선된 직후 갑작스럽게 차베스가 사망(2013.3.8)한 후 국민소환 투표는 차베스 세력을 향한 칼날이 되었다. 차베스를 승계한 부통령 마두로는 취임 이전부터 리더십 위기를 자초하더니 경제위기에도 제대로 대처하지 못했다. 모두가 예상한 대로 유가가 곤두박질치고 물가가 상승하고 물자 부족이 심해지고 있는데도, 마두로 정부는 미국과 베네수엘라의 부자들 탓만 하고 있었다. 위기가 더욱

7) 당시 베네수엘라 헌법 제72조에 규정되어 있는 국민소환제의 대상 및 구성요건은 다음과 같다(국회입법조사처 2016, 3). ① 대중적 선거로 선출된 모든 공직자. ② 선출된 공직자는 임기의 절반이 지나야만 소환대상이 됨. ③ 등록유권자의 20% 이상의 서명이 있어야 소환요구를 할 수 있음. ④ 소환투표 결과 대상공직자가 선출될 당시 득표수 이상의 소환 찬성표가 나오거나 총 등록유권자의 25% 찬성이 있을 때 해임 됨. ⑤ 소환으로 공직자가 해임되었을 경우 헌법과 법률에 따라 즉각 재선거가 실시되어야 함.

깊어지면서 2015년 의회 선거에서는 야권이 의석의 67%를 차지하며 압승을 거두었다. 설상가상으로 마두로 대통령에 대한 국민소환 투표도 추진했다. 여기에 내부 위기마저 겹치면서 정국은 파국으로 치달았다(『시사인』. 2013.7.27.). 위기는 현재까지도 지속되어 유엔의 2018년 행복보고서에 따르면 베네수엘라는 가중된 경제난으로 156개 조사국 가운데 전년보다 가장 점수가 많이 떨어진 국가로 기록되었다(『연합뉴스』. 2018.3.16.).

V. 촛불 이후 개헌 국면과 직접민주주의: 몇 가지 검토 사항

1. 제도 설계: 헌정주의에 근거한 확대 전략

지금까지 살펴본 것처럼 직접민주주의는 그 자체가 선이나 악이 아니다. 직접민주주의가 정부의 더 나은 수행능력이거나 시민참여를 보장한다는 주장은 확고한 현실적 토대가 없는 희망사항에 가깝다. 직접민주주의를 모두 도입한 국가의 목록에는 벨라루스, 슬로바키아, 우간다, 베네수엘라가 있다. 반대로 그것이 정당과 의회 등 대의민주주의를 약화시키고 정부 능력을 잠식시킨다는 주장 역시 과도한 일반화이다. 중요한 것은 스위스의 사례에서 알 수 있듯이 직접민주주의와 해당 사회의 정치문화와 역사적 맥락의 조응성에 있다.

이번 연구에서 확인할 수 있었던 것처럼 국민투표는 전 세계에서 확연히 확대되고 있다. 또한 내용에 있어서도 단순히 개헌뿐만 아니라 국제조약의 채택이나 국제기구로의 주권 이전, 국가의 권한이나 결정권 이양과 관련된 문제를 단순히 의회의 비준이 아니라 국민투표를 통해 국민의 분명한 동의를 얻도록 규정하고 있는 것이 확고한 추세이다(<표 10> 참

조). 이러한 추세를 고려한다면 우리나라에서 직접민주주의의 도입은 헌법(법률)에 명문화된 규정을 두고 국민투표와 국민발안, 그리고 국민소환을 동시에 채택하는 이른바 ‘헌정주의에 근거한 확대 전략’이 바람직하다고 할 수 있다. 지금까지의 연구에 기초하여 쟁점이 되고 있는 사안과 그 중요함에 비해 간과되고 있는 사안을 중점으로 살펴보자.

〈표 10〉 국가수준에서 의무적 국민투표로 규정된 이슈 현황

대륙	헌법 개정	국제 조약 채택	국제기구로의 권한 이전	국가 주권 자기 결정	헌법 기관 사이 갈등	권한 이양	공공 서비스	세금 및 공공 지출 약정	해당 없음	기타
아프리카	30 (60.0%)	2 (4.0%)	1 (2.0%)	8 (16.0%)	0 (0.0%)	1 (2.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	15 (30.0%)	11 (22.0%)
아메리카	18 (56.3%)	3 (9.4%)	2 (6.3%)	1 (3.1%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	12 (37.5%)	6 (18.8%)
아시아	16 (51.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (3.2%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (3.2%)	0 (0.0%)	13 (41.9%)	6 (19.4%)
유럽	18 (50.0%)	5 (13.9%)	5 (13.9%)	3 (8.3%)	1 (2.8%)	1 (2.8%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	11 (30.6%)	11 (30.6%)
오세아니아	9 (75.0%)	1 (8.3%)	0 (0.0%)	1 (8.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (8.3%)	3 (25.0%)	1 (8.3%)
합계	91 (56.5)	11 (6.8)	8 (5.0)	14 (8.7)	1 (0.6)	2 (1.2)	1 (0.6)	1 (0.6)	54 (33.5)	35 (21.7)

2. 필수적인 점검 사항

1) 국민투표의 확대

필자로서 다소 아쉬운 점은 이번 문재인 대통령이 발의한 개헌안에 학

계와 시민사회의 대략적인 공감대가 형성되었던 ‘국민에게도 중요 정책과 헌법 개정안에 대한 국민투표 회부 권한(헌법 72조)을 부여하자는 내용’이 빠져있다는 점이다. 이와 관련하여 국회개헌특위 자문보고서에서는 “②국회의원선거권자 100분의 3 이상이 제1항의 국민투표를 발의하는 경우 대통령은 국민투표에 부쳐야 한다”는 조문을 제안하였다. 일각에서는 발의요건을 100분의 3이 아니라 100만 명으로 하자는 제안이 있지만 이는 그다지 중요한 사항이 아니다(20대 총선 기준 총선거권자는 42,100,398명임).

이와 연관되어 있는 또 다른 두 가지 쟁점이 있었는데, 하나는 현행헌법 제72조의 외교, 국방, 통일 등 국가안위에 관한 중요정책에 대하여 대통령이 국민투표에 회부할 수 있는 권한을 현행대로 유지하는 것이 바람직한 것인가의 문제이다.⁸⁾ 일각에서는 국민발안의 대상과 주체를 무엇으로 설정할 것인가와 관련하여, 국민주권의 실질적인 실현이라는 관점에서 헌법과 법률 모두의 입법권을 개방하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그러기 위해서는 당연히, 국가안위에 관해 대통령이 부의하는 헌법 제72조의 국민투표는 삭제되어야 한다고 주장하고 있다(이기우 2016). 앞서 살펴본 것처럼 통치권자가 임의로 국민투표를 활용했던 역사적 경험을 고려한다면, 충분히 납득할 수 있는 주장이다. 그러나 대통령제가 유지되고 있는 한, 대부분의 국가에서처럼 국민투표 회부 권한을 대통령과 국민이 공유하는 것이 합리적이라고 판단된다.

보다 중요한 쟁점은 개헌특위에서 모호하게 규정한 “⑤정책에 관한 국민투표에 필요한 사항은 법률로 정한다”는 조문이다. 국민투표와 국민발안은 자칫 취약한 소수계층의 시민권을 침해하고, 인종적·종교적 갈등을

⁸⁾ 문제인 대통령이 발의한 개헌안 제76조는 “대통령은 필요하다고 인정할 경우 외교·국방·통일, 그 밖에 국가안위에 관한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있다.”는 현행 조항을 고수하고 있다.

촉발할 수 있는 위험이 있다. 이러한 이유로 다른 나라들에서도 공공 재정이나 종교, 지역차별 등 일부 정책이나 이슈는 국민투표의 목록에서 제외하거나, 관련 입법이 유효하게 되기 위해서는 이중 다수(double majorities)나 특별 다수(super majorities)를 요건으로 하고 있다. 향후 국민투표와 관련된 공론 과정에서 국민투표의 정책 대상과 요건에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 판단된다.

2) 국민발안 제도의 전면 도입

필자의 관찰에 따르면 직접민주주의의 정책 패키지 중에서 가장 시급하고 효과가 큰 것은 국민발안 제도이다. 이번에 문재인 대통령의 개헌안은 국민발안 제도를 명시적으로 규정하였는데, 이에 대해서는 국회와 시민사회 사이의 격렬한 논쟁이 예상된다.⁹⁾ 향후 개헌과정에서 국회 개정특위의 안이 법률 제정의 중요한 지침이 될 가능성이 크기 때문에 여기에서는 국회 개정특위의 안을 집중적으로 검토하고자 한다. 국민발안은 크게 두 갈래로 나뉘볼 수 있다. 첫째는 대통령과 국회에만 귀속되었던 헌법 개정 권한을 국민에게도 돌려주는 것이다.

⁹⁾ 제56조. 국민은 법률안을 발의할 수 있다. 발의의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

〈표 11〉 국회 개헌특위의 국민발안(헌법) 조문 시안

현행	조문시안
제10장 헌법개정 제128조 ① 헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다.	<p>제○○조 헌법개정은 국회의원선거권자 100분의 2 이상이나 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의로 제안한다.</p> <p>제○○조 ① 국회의원선거권자가 제안한 헌법개정안은 공고된 날부터 100일 이후 200일 이내에 국민투표에 회부하여 국회의원 선거권자 과반수 투표와 투표자 과반수 찬성으로 확정된다. 국회가 대안을 제시하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민투표에 회부한다.</p> <p>② 국회의원이 발의한 헌법개정안은 공고된 날로부터 60일 이내에 국회 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결된다.</p> <p>③ 국회가 의결한 헌법개정안은 30일 이내에 국민투표를 실시하여 국회의원선거권자 과반수 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 확정한다.</p> <p>④ 헌법개정안이 확정되면 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.</p>

여기에서 문제가 되는 것은 개헌의 발의요건(국회의원 선거권자 100분의 2 이상)인데, 이는 앞의 중요 정책 국민투표 발의요건(100분의 3)보다 관대하다. 헌법 개정의 요건이 정책 투표보다 문턱이 낮다는 것은 논리적이지 않다. 두 조건을 일치시키거나 개헌의 발의요건을 국회의원 선거권자 100분의 5 이상으로 엄격히 상향시키는 것이 바람직하다.

다른 하나는 법률에 대한 국민발안 제도의 도입이다. 국회는 그동안 자신과 밀접한 이해관계가 있거나 소위 권력기관의 개혁 입법(선거법, 검찰 개혁법, 재벌개혁법)과 관련해서는 태만과 직무유기의 모습을 보여 왔고, 이는 정치 불신을 초래한 근인이 되었다. 또한, 정보과학기술의 발달로 국민의 직접발안 의견수렴과 공론화에 대한 기술적 장애가 제거되었고, 빈발하는 광장민주주의 혹은 시민행동을 효과적으로 정책결정과정에서 제도화하기 위해서도 국민발안 제도는 더 이상 미룰 수 없다. 개헌특위는 다음과 같이 일반 법률에 대한 국민발안 제도의 신설을 제안하였다.

〈표 12〉 국회 개헌특위의 국민발안(법률) 조문 시안

조문시안
제○○조 ① 국민은 국회의원선거권자 100분의 1 이상 서명으로 법률안과 국가주요 정책에 대해 발안할 수 있다. 국회는 국민이 발안한 법률안이나 국가 주요 정책에 대해 6개월 이내에 원안대로 의결하거나 대안이나 의견을 제시할 수 있다. ② 국회가 국민이 발안한 법률안이나 정책안을 원안대로 의결하지 않을 경우, 국민이 발안한 날로부터 6개월 이내에 그 안을 대상으로 국민투표를 실시하여야 한다. 국민투표에서 국회의원선거권자 4분의 1 이상이 투표하여 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 국회가 대안을 제시하는 경우, 원안과 대안을 모두 국민투표에 회부한다. ③ 국민발안의 절차는 법률로 정한다.

다만 요건을 엄격히 설정하여 제도의 오·남용으로부터 국회의 입법권을 안정적으로 보장할 필요가 있기 때문에 ① 대의제도의 안정적 운영을 위하여 국민이 발안할 수 있도록 하되 국회가 수정의결을 할 수 있게 하는 방안, ② 연 2회 등 정기적으로 국민발안제가 운영될 수 있도록 제도화하는 방안, ③ 국민발안과 국민투표를 연계시키는 방안을 제시하였는데, 이는 합리적인 제안으로 적극 수용할 필요가 있다.

3) 국민소환 제도의 도입

국내외적으로 가장 논란이 큰 이슈가 국민소환제의 도입 여부이다. 더구나 문재인 대통령이 국회의원에 대한 국민소환을 이번 개헌안에 담음으로써 관심이 크게 증폭되고 있다.¹⁰⁾ 우리나라에서 국민소환제 도입 논의는 1990년 말 시민단체를 중심으로 거론되기 시작했으나, 최근 국민소환에 대한 관심이 높아진 것은 2004년 국회의원 재적 3분의 2의 다수가 국민의 의사를 무시하고 노무현 대통령에 대한 탄핵을 강행하면

¹⁰⁾ 제45조 ② 국민은 국회의원을 소환할 수 있다. 소환의 요건과 절차 등 구체적인 사항은 법률로 정한다.

서부터라고 할 수 있을 것이다. 이후에도 총선에서는 정당차원에서든 후보자 개인의 차원에서든 국민소환제의 도입은 단골로 등장하는 공약사항이 되었다(백수원 2012). 지금까지 국회에 국민소환에 관한 법률안이 제출된 사례는 다음과 같다.

〈표 13〉 국민소환 제도 관련 법률안 현황

의안번호	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
2004324	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 11인)	2016-12-12		
2004230	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 10인)	2016-12-08	2016-12-12	철회
1900278	국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황주홍의원 등 14인)	2012-06-22	2016-05-29	임기만료 폐기
1803099	국민소환에 관한 법률안(김재운의원 등 13인)	2008-12-17	2012-05-29	임기만료 폐기
174006	국민소환에 관한 법률안(김재운의원 등 21인)	2006-03-03	2008-05-29	임기만료 폐기

개헌특위는 대통령까지 포함하는 국민소환을 제안한 바 있다. 여기에서 가장 문제가 되는 것은 소환의 요건이 지나치게 낮음으로써 정치적 공방과 소란을 초래할 수 있다는 점이다. 대통령 소환이 100분의 2이상(82만 명)이고 국회의원 소환이 100분의 1이상(41만 명)인데, 최근 청와대의 민원 홈페이지를 기준으로 삼는다면 소환이 폭주할 것이라 예상할 수 있다.¹¹⁾

¹¹⁾ 불과 6개월(2017.9-2018.3) 동안 20만 명 이상의 청원에 대한 청와대의 답변 건수는 19회에 달하였다. 이중 국회의원 소환 기준(41만 명)에 근접한 청원은 ① 조두순 출소 반대 청원(615,354 명) ② 김보름, 박지우 선수의 자격박탈과 적폐 빙상연맹의 업종 처벌을 원하는 청원(614,127 명) ③ 나경원 의원의 평창올림픽 위원직 파면 청원(360,905 명) 등이다. 이에 대해서는 <http://www1.president.go.kr/petitions/105105> 참조.

이 시점에서 국민소환에 대한 반대 주장을 기득권세력이라 폄하하기보다는 먼저 경청할 필요가 있다. 반대하는 이들은 무엇보다도 국민소환제가 도입될 경우, 특히 우리와 같이 적대적 양당정치와 정치적 양극화가 극심한 경우 오·남용의 문제와 정치 소수자에 의한 발목잡기로 이용될 수 있다고 우려하고 있다. 또한, 국민소환의 발의요건을 생각하면 실제로 그 실효성과 관련된 의문이 더욱 커질 수 있다. 만일 발의요건을 엄격히 하여 유권자의 20~30%의 서명을 발의요건으로 요구할 경우에는 실제 선거에서의 당선득표에 가까운, 경우에 따라서는 오히려 그보다 더 높은 유권자의 서명이 요구된다는 문제가 있으며, 이럴 경우 국민소환제도 자체가 유명무실해질 우려가 있다. 반면에 발의요건을 5~10%로 완화할 경우에는 국민소환의 남발로 인한 정치 혼란이 야기될 수 있기 때문이다(장영수 2006, 21).

〈표 14〉 국회 개헌특위의 국민소환제 조문 시안

조문시안(대통령)	조문시안(국회의원)
제○○조 국회의원선거권자 100분의 2 이상은 대통령의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 대통령의 소환은 국회의원선거권자 과반수 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 소환이 결정되면 대통령은 파면된다. 대통령의 국민소환 절차는 법률로 정한다.	제○○조 국회의원선거권자 100분의 1 이상은 국회의원의 임기가 만료되기 전에 그 사유를 적시하여 소환할 것을 청구할 수 있다. 국회의원의 소환은 국회의원선거권자 4분의 1 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성 및 법률이 정하는 일정 비율 이상의 지역에서 과반수의 찬성을 얻어야 한다. 소환이 결정되면 해당 국회의원은 파면된다. 국회의원의 국민소환 절차는 법률로 정한다.

또 다른 문제는 국회의원의 소환 주체를 누구로 할 것인가의 문제이다. 개헌특위의 안은 지역구 유권자가 아니라 전국 단위의 유권자를 대상으로 명시하였다. 최근(2015) 국민소환 제도를 도입한 영국은 해당 선거구에서

등록된 의회 선거인 중 최소 10%가 서명하면 소환이 성사된 것으로 인정하고 있다.¹²⁾

본 연구자의 판단에 따르면, 국민소환제도의 도입이 실효성을 갖기 위해서는 몇 가지 고려 사항이 필요하다. 첫째는, 국회의원의 소환 요건을 국회개헌특위 안보다 한층 강화할 필요가 있다. 설령 그것이 소환의 청구 조건이라 하더라도 현행 안은 지나치게 낮게 설정되어 있어, 불필요한 정치 공세나 소모적인 이벤트로 작용할 가능성이 매우 높다. 둘째, 국회의원의 소환 주체를 전국적 단위가 아니라 해당 선거구 유권자로 제한하거나 이중 요건(적어도 소환 선거구 유권자의 과반 이상 지지)을 부과할 필요가 있다. 그렇지 않는다면, 해당 선거구 유권자의 반발을 초래할 가능성이 크다. 마지막으로, 현재 사문화되어 있는 주민소환제를 활성화시킴으로써, 정치권에 엄청난 충격을 줄 것이 분명한 대통령과 국회의원에 대한 소환제도에 대한 국민의 이해 능력과 학습 기회를 제고하는 것이 바람직하다.

VI. 결론

본 연구는 많이 듣고 충분히 알려졌다고 생각하지만 실제로는 심층 이해가 부족한 직접민주주의의 이론과 실재를 고찰하였다. 본 연구의 핵심 주장과 주요한 발견을 정리하면 다음과 같다.

12) 영국에서는 보수-자유민주당 연합정부 시절인 2015년, 정치개혁 법안 중 하나로 ‘하원의원’을 유권자들이 직접 소환할 수 있는 ‘의원소환법 2015(The Recall of MPs Act 2015)’이 제정되었다. 주요 내용은 범죄를 저질러 구속·구금되거나 의회로부터 10회 기일 이상 출석 정지명령을 받는 경우, 의회윤리법을 위반한 사실이 확정되는 경우에 해당 의원 소환이 가능하다. 지역구 유권자 10% 이상이 6주 동안 이뤄지는 서명에 참여하면, 의원직을 잃게 되며, 해당 지역구에서는 보궐선거가 시행된다. 특이한 점은 소환된 의원도 보궐선거에 출마할 자격이 주어진다는 점이다. 관련 내용은 영국 의회 홈페이지(<https://services.parliament.uk/bills/2014-15/recallofmps.html>) 참조.

첫째, 직접민주주의를 둘러싼 이론적 쟁점을 살펴보았는데, 직접민주주의의 바람직한 이해를 위한 중요한 과제는 맹목적 지지와 무조건적 부정이라는 과잉단순화를 극복하는 것이다. 직접민주주의와 관련된 가장 넓고 오래된 오해는 직접민주주의의 확대가 의회제도나 정당정치와 충돌할 가능성이 높다는 견해이다. 이렇게 주장하는 이들은 남미의 직접민주주의는 오도넬(G. O'Donnell)이 말한 위임 민주주의(delegateive democracies)의 한 현상이며, 베네수엘라의 우고 차베스를 대표적인 사례로 제시하고 있다. 하지만 이에 대한 반론도 양이나 질에 있어 증가하고 있는데, 그 핵심은 그 둘의 관계가 모순이나 대체가 아니라 상호 보완의 선순환이 가능하다는 데 있다. 옹호자들은 무엇보다도, 직접민주주의가 정치인들과 유권자 사이의 소통과 협치를 활성화시킴으로써 정부는 물론 정당의 발전을 촉진한다고 주장한다. 근대적인 정당민주주의의 조건 하에서 직접민주주의 절차는 정당에 의하여 통제되며 정치조직과 긴밀히 연관됨으로써 정당의 강화에 기여한다. 따라서 현대 민주주의에서 실행되고 있는 직접민주주의는 아테네와 같은 순수한 형태라기보다는 정당에 기초한 ‘직접민주주의의 매개적 유형’이라고 정의할 수 있다. 스위스와 미국은 이러한 주장의 전형적 사례이다.

또 하나의 중요한 쟁점은 직접민주주의의 경제적 측면, 즉 반대론자들은 그것이 고비용 비효율 정치라는 진단을 내린다. 먼저, 직접민주주의는 수시 때때로 이어지는 각종 선거로 인한 정부 지출의 증대를, 유권자들은 정부의 홍수 속에서 혼란을 감내할 수밖에 없다. 또한, 직접민주주의는 중장기적인 안목이나 공동체의 발전보다는 당장의 가시적인 이익을 우선하는 유권자의 단기 심리 때문에 경제위기를 초래한다는 지적들이 적지 않으며, 1978년 캘리포니아에서 채택된 ‘재산세 제한 발의’는 이러한 주장의 결정적 근거로 회자되고 있다. 하지만 직접민주주의가 정부의 투명성과 정책의 효율성을 가져와 장기적으로는 경제발전과 소득분배에 기여한다

는 연구가 계속 축적되고 있다(Blume 2009). 이 부분은 정치적 쟁점만큼과 마찬가지로 찬반 진영을 넘어서 확고한 합의가 아직은 구축되지 않고 있다는 것이 객관적 평가이다.

둘째, 국가별 비교의 관점에서 직접민주주의의 국제적 현황을 살펴보았다. 이번 연구를 통해 확인한 바로는 직접민주주의는 지난 30년간 국가 수준은 물론 지방 수준에서도 놀랄 만큼 증가하여 왔다. 그런 점에서 20세기가 대의민주주의의 시대였다면 21세기는 직접민주주의의 시대라고 할 수 있다. 먼저 그 유형별 특성을 보면, 첫째, 정부 특히 권위주의적이거나 독재 통치자가 위로부터 부과하였던 하향식 신임투표보다는 헌법에 규정되어있거나 국민들이 제안한 상향식 국민투표가 확연히 증가하였다. 둘째, 이탈리아 사례를 제외한다면, 국민발안 투표(citizen initiated votes)는 예상만큼 크게 증가하지는 않았다. 셋째, 국민소환은 세 가지 제도 중 가장 채택 비율이 낮았다. 공직자 전체를 대상으로 국민소환 제도를 도입한 베네수엘라와 최근 하원에게 적용한 영국(2015)이 눈에 띄는 사례이다.

셋째, 최근 한국사회에서 개헌과 맞물려 뜨겁게 논의되고 있는 직접민주주의의 제도화 방안을 제시하였다. 국민투표제 도입에 대해서는 아쉽게도 이번 대통령이 발의한 개헌안에 누락되어있는, 즉 대통령이 독점하였던 중요 정책에 대한 국민투표 회부 권한(헌법 72조)을 일정한 요건을 갖춰 국민에게도 부여하는 것이 필요하다. 국민발안 제도는 헌법과 법률 모두에 대해 전면적으로 확대될 필요가 있다. 다만, 국회의 개헌특위안보다 요건을 다소 엄격하게 부여하고, 국회에 수정의결 권한을 부여하는 것이 상생의 길이라 할 수 있다. 끝으로, 국민소환제도의 도입이 실효성을 갖기 위해서는 몇 가지 고려 사항이 필요하다. 첫째는, 국회의원의 소환 요건을 국회개헌특위 안보다 한층 강화할 필요가 있다. 둘째, 국회의원의 소환 주체를 전국적 단위가 아니라 해당 선거구 유권자로 제한하거나 이중 요건

(적어도 소환 선거구 유권자의 과반 이상 지지)을 부과할 필요가 있다. 마지막으로, 현재 사문화되어 있는 주민소환제를 활성화시킴으로써, 소환제도에 대한 국민의 이해 능력과 학습 기회를 제고하는 것이 바람직하다.

결론적으로, 국가 수준에서 직접민주주의를 도입하는 것은 2016년 촛불 이후 시대적 요구이자 문재인 정부의 과제이며, 헌법 제1조를 실현하는 지름길이라 할 수 있다.

(접수 2018. 4. 3. 심사완료 5. 1. 게재확정 5. 10.)

참고문헌

- 강태수. 2007. “국민투표에 관한 헌법적 고찰” 『경희법학』. 제42권 제2호.
국회헌법개정특별위원회 자문위원회. 2018.1. <최종보고서>.
<http://www.n-opinion.kr/issue/issueCard.do?icNum=2>.
- 김만권. 2017. “초일상의 정치와 정체의 재구성: 2016년 촛불은 혁명인가?”. 『시민과 세계』. 통권 30호.
- 김문현, 김선택 외 2명 지음. 2016. 『대화문화이카데미 2016년 새헌법안』. 대화문화이카데미.
- 김병록. 2001. “국민투표제도 소고.” 『연세법학연구』, 8권 1호 .109-139.
- 김주형. 2016. “시민정치와 민주주의.” 『한국정치학회보』. 50(5). 25-47.
- 노컷뉴스 <http://www.nocutnews.co.kr/news/4694490> (검색일 2017. 11. 14.)
- 박래균. 2008. “촛불항쟁의 지향, 직접민주주의”. 『내일을 여는 역사』. 내일을 여는 역사.
- 백수원. 2012. “소환제도의 법적 성격에 관한 고찰”. 『미국헌법연구』, 23권 3호, 101-128.
- 부르노 카우프만 저, 이정옥 역. 2008. 『직접민주주의로의 초대』. 리북.
- 안전행정부. 2013. 『주민소환업무 매뉴얼』. 안전행정부.
- 유진숙. 2008. “직접민주주의와 정당.” 한국국제정치학회 학술대회 발표논문집.
- 이공주. 2013. “국민주권 실질화를 위한 국민투표 제도 활성화 방안.” 『법학연구』. 제49집.
- 이기우. 2016. 『모든 권력은 국민에게 속한다: 이제는 직접민주주의다』. 서울: 미래를소유한 사람들.
- 이지문. 2012. 『추첨민주주의의 이론과 실제』. 서울: 이담.
- 장영수. 2006. “참여민주주의의 실현과 국민소환제 도입의 문제.” 『公法學研究』. 第7卷 第2號.
- 장준호. 2008. “스위스 연방의 직접민주주의.” 『국제정치논총』, 48권 4호, 237-262.

정상호·조광덕. 2017. 『G세대의 탄생』, 학민사.

주성수. 2009. 『직접민주주의: 폴뿌리로부터의 진화』. 서울: 아르케.

최장집. 2017.11.8. “한국의 민주화와 민주주의에 대한 불만.” 6월민주항쟁 30년사업추진위원회. <국제학술대회: 한국의 민주화 30년-세계 보편적 의미와 전망> 자료집.

하승수·이호·김현. 2009. 『한국 직접·참여민주주의의 현재: 주민발의·주민투표·주민소송·주민소환·주민참여예산』. 민주화운동기념사업회.

행정자치부. 2017. “주민투표, 주민소환, 주민소송 현황”.

Altman, David. 2017. “Latin America.” Qvortrup, Matt. ed. *Referendums Around World*. Cham: Palgrave Macmillan.

Altman, D. 2011. *Direct democracy worldwide*. New York: Cambridge University Press.

Barczak, M. 2001. Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America. *Latin American Politics & Society*, 43(3), 37 - 59.

Blume, Lorenz, Jens Müller, Stefan Voigt. 2009. “The economic effects of direct democracy-a first global assessment.” *Public Choice*, (140).

Budge, Ian, *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press 1996.

Gerber, Elizabeth R. 1999. *The Populist Paradox: Interest Group Influence and The Promise of Direct Legislation*.

Houska, J. J. 1985. *Influencing mass political behaviour: Elites and political substructures in the Netherlands and Austria*. Berkeley: University of California Press.

IDEA. 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*.

IRI-Europe ed.. 2005. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, IRI-Europe, Amsterdam.

Kramer, D., 1972. *Participatory Democracy*. Cambridge: Schenkman Publishing.

Matususaka, John G.. 2005. “Direct Democracy Works.” *Journals of Economic*

Perspectives. 19(2).

Matsusaka, J. 1992. The economics of direct legislation. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 541 - 571.

Qvortrup, Matt. ed. 2017. *Referendums Around World*. Cham: Palgrave Macmillan.

Tierney, S. 2012. *Constitutional referendums: The theory and practice of republican deliberation*. Oxford: Oxford University Press.

A Study on International Status and Theoretical Issues of
Direct Democracy

Jeong Sang Ho

This study examines the theory and practice of direct democracy which lacks in-depth understanding and comparative study. The main arguments and major findings of this study are summarized as follows. First, the widest and oldest misconceptions associated with direct democracy are the criticism that it can contradict popular democracy and add to the instability of the system. The main argument is that the expansion of direct democracy at the national level is likely to conflict with parliamentary system or political party politics. However, the objection to this is also increasing in quantity and quality, and the point is that the relationship between the two is not a contradiction or substitute, but a virtuous circle of mutual complement. Advocates argue that, above all, direct democracy promotes the development of political parties as well as the government by activating communication and cooperation between politicians and voters. Switzerland and the United States are typical examples of this claim. Second, we examined the international situation of direct democracy from the point of view of comparison by country. This study confirms that direct democracy has surged over the past 30 years at the national and local levels. The characteristics of each type are as follows: First, the bottom-up referendum, which is prescribed by the Constitution or suggested by the people, has increased significantly, rather than the top-down referendum that the government, especially authoritarian or dictatorship, has imposed from above. Second, citizen initiated votes did not increase as much as we expected. Third, the recall rate was the lowest among the three systems.

Third, in view of the global trend, the introduction of direct democracy in Korea should be based on the so-called "expansionism based on constitutionalism", which adopts the provisions stipulated in the Constitution (the law) and adopts the referendum, the national initiative and recall, respectively.

Key word: Direct democracy, referendum, recall, national initiative, plebiscite