

지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구

Strategies for Improving Transparency through Local Autonomy and Citizen Participation

명재진 (Myung, Jae Jin)*

ABSTRACT

The concentration of power intrinsic to representative government is seen by some as tending to create corruption. In direct democracy, the possibility for corruption is reduced. In the local government the problem of corruption is much worse. Therefore the need of citizen participation in the process of decision-making of local government increases.

Direct democracy, where people vote directly for issues concerning them, would result in greater political transparency than representative democracy. Modern Democracy is called as participatory Democracy.

This paper reviews direct democracy system in the level of local autonomous entity as method to prohibit local corruption.

Korea has maintained to create opportunities for local residents to make meaningful contributions to decision-making in local government, and sought to broaden the range of opportunities.

Many institutions of direct democracy has been introduced, such as municipal ordinance initiative, recall, inhabitants' voting, citizen audit system, citizen suit.

These legal system contributes to supplement the lack of transparency in local assembly and block corruption in the society of local citizen.

Key Words : 주민참여(citizen participation), 조례제정·개폐청구(municipal ordinance initiative), 주민감사청구(citizen audit system), 주민소송(citizen suit), 주민소환(recall)

I. 서론

지방자치단체장의 선거가 1995년 부활된 이후, 지방자치는 이제 점차 뿌리를 내려가고 있다. 그러나 지방부패의 모습은 아직도 여전하여, 지방자치와 지방분권의 자유화에 여전히 방해물이 되고 있다.

지방부패의 개념도 그 나라의 정치·경제·사회·문화적 환경 등에 따라 상이하게 달라질 수 있는데, 일반적으로 '지방부패'라 함은 공직에 종사하는 지방공무원들이 비정상적인 방법으로 자기의 공무수행을 개인이익과 특정인에게 특혜를 주어 불특정 다수인에

* 충남대학교 교수

게 형평성과 공익을 저해하는 것으로 볼 수 있다.¹⁾

이러한 지방부패에 대한 통제수단으로 행정부내부적인 행정자치부 감사 및 감사원감사가 있고, 지방의회에 의한 감사·조사권, 지방행정체제 내에서의 자체감사가 존재하고 있으나, 부패에 대한 원천적인 통제는 미약하다고 본다. 오늘날 이러한 지방부패의 개선책으로 주민의 지방자치에의 다양한 직접참여제도가 도입되고 있는 것이 일반적 현상이다.

주민참여는 높아져가는 주민의 지방행정에 대한 관심과 변화의 요구를 수용하는 것으로 현대적 지역문화의 필수적 요소가 되어가고 있다. 이러한 주민참여를 통해 오늘날 지방자치는 대의민주주의를 넘어서는 민주주의의 새로운 대안을 보여주고 있다. 주민참여는 정책결정의 투명성제고라는 선진화의 필요적 요구이며, 지방화와 분권화를 지향하는 현재 우리나라 정치와 행정의 화두이다.

본 논문은 주민참여제도의 헌법적 근거를 도출하고, 지방부패를 막는 각종 주민참여제도를 현행법 중심으로 검토하고, 그 문제점을 분석하며, 주민참여제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 본 논문을 통해 지방자치에서 주민의 직접참여제도와 지방자치단체장과 의회에 의한 대의제도와 조화방법을 모색하고자 한다.

II. 주민참여제도의 의의와 헌법적 근거

1. 주민참여제도의 의의

주민참여는 그 개념이 다양하나 본 논문에서의 주민참여제도는 ‘주민직접참여제도’를 의미하고, “주민이 공중의 일원으로 지방자치단체의 의사형성 및 집행과정에 직접 관여하여 주민의사의 관철을 요구하거나 직접 결정하는 법적 제도”를 의미한다.²⁾

지방의회가 다수자 위주의 운영으로 인해, 진보적 소수의 목소리가 빠지게 되므로 국민의사 수렴방식의 결함이 발생하게 되는데, 주민참여는 이를 보충하고, 전통적인 관료제의 보수성으로 인한 정보부족과 정보왜곡의 현상을 치유하고, 정책결정자와 주민사이의 관계를 좁혀주는 역할을 한다고 볼 수 있다. 또한 이러한 주민참여는 오늘날 행정국가현상으로 인해 거대해지는 행정에 대한 주민통제의 모습이라는 기능적 권력분립의 면에서도 그 제도적 의의를 찾아야 할 것이다. 주민의 지방행정통제는 결국 지방공무원들에 대한 부패를 방지하고, 헌법상 요구되는 적법절차의 원리상의 행정의 명확성

- 1) 지방부패의 일반적인 유형은 뇌물수수, 알선수재, 금품수수, 공금횡령 등을 들 수 있다. 즉 자치단체장과 지방의원 및 지방공무원들이 지역주민이나 특정인에서 부당한 특혜를 제공하여 상대방으로부터 직·간접으로 금전이나 향응을 제공받는 경우이다. 한형서, 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책, 한국부패학회보, 2003, 113면 이하 참조.
- 2) 김명연, 지방자치에 있어 사법적 방법에 의한 주민참여, 국민대학교 박사학위논문, 1999, 23면.

과 투명성이 증대되는 효과가 있다.

또한 지방자치단체 내에 있어서 자치단체 장과 의회와의 갈등이 심화되는 경우에, 주민들의 대의기관 간에 의사결정의 심각한 충돌이 발생하고, 이는 주민들의 이익에 배치되게 된다. 주민참여제도는 이러한 대의기관의 대립문제를 직접적인 주민들의 투표 등의 관여를 통해 해결하는 제도이기도 하다.

한편, 지방자치단체의 장의 권한이 강화되고 있는 현재의 우리의 제도현황으로 볼 때에는, 주민참여는 감사청구나 소송을 통해 지방의회의 기능을 보충하고, 자치단체 장을 견제하는 등 지방의회의 비중을 강화하는 역할까지도 하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 주민 참여제도는 주민들이 본래적으로 가지는 법률지식과 현대적 신기술분야 지식에 있어서의 비전문성의 문제, 중앙정부의 주민참여제도의 악용, 매스미디어에 의한 여론재판의 위험도 잠재되어 있어, 도입과 운영에 신중성을 기해야 한다고 본다.

2. 헌법적 근거

1) 헌법상 주민참여권의 인정여부

헌법상 지방자치제도의 한 내용으로서 주민의 참여권을 인정할 수 있는가에 대한 논쟁이 있을 수 있다. 이는 지방자치제도의 본질에 관한 문제이다. 지방자치는 그 무엇보다도 주민들의 자유로운 결정을 보장하는 것이 되어야 한다. 지방자치는 주민들의 결정권과 자기결정에 대한 책임을 함께 보장하는 자기책임성을 의미한다. 그러므로 지역적인 문제의 결정에 있어서 주민의 참여는 주민의 자기결정을 실현하는 통로가 되므로 지방자치의 본질적인 요소를 이룬다.³⁾ 우리 헌법상 보장된 지방자치제도도 이러한 주민의 참여권을 본질적인 내용으로 포함하는 것으로 해석되어야 할 것이다.

그러나 헌법재판소는 “헌법 제117조 및 제118조가 보장하고 있는 본질적인 내용은 자치단체의 보장, 자치기능의 보장 및 자치사무의 보장으로 어디까지나 지방자치단체의 자치권으로 헌법은 지역 주민들이 자신들이 선출한 자치단체의 장과 지방의회를 통하여 자치사무를 처리할 수 있는 대의제 또는 대표제 지방자치를 보장하고 있을 뿐이지 주민투표에 대하여는 어떠한 규정도 두고 있지 않다. 따라서 우리의 지방자치법이 비록 주민에게 주민투표권(제13조의2)과 조례의 제정 및 폐지청구권(제13조의3) 및 감사청구권(제13조의4)을 부여함으로써 주민이 지방자치사무에 직접 참여할 수 있는 길을 열어 놓고 있다 하더라도 이러한 제도는 어디까지나 입법자의 결단에 의하여 채택된 것일 뿐, 헌법이 이러한 제도의 도입을 보장하고 있는 것은 아니다. 그러므로 지방자치법 제13조의2가 주민투표의 법률적 근거를 마련하면서, 주민투표에 관련된 구체적 절차와 사항에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였다고 하더라도 주민투표에 관련된 구체적인

3) 이기우, 지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근, 공법학연구, 7권 제2호, 2006, 74면.

절차와 사항에 대하여 입법하여야 할 헌법상 의무가 국회에게 발생하였다고 할 수 없다”고 판시하였다.⁴⁾

이러한 헌법재판소의 결정은 헌법에 규정한 지방자치제도에서 주민들의 직접적인 참여권이 도출되는 것을 부인한 것으로 평가된다. 이는 지방자치를 보는 근본적인 시각의 차이로 볼 수 있으며, 앞서 본바와 같이 지방자치를 주민의 국가로부터의 자치라는 의미로 해석하는 한 주민의 참여권은 지방자치의 본질로서 헌법상의 기본권으로 이해되어야 할 것이다.

2) 헌법상의 민주주의 실현

우리 헌법은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라는 국민주권을 규정한 헌법 제1조와 더불어 민주주의 실현을 위한 참정권을 규정하고 있다. 간접적인 참정권으로 공무원선거권(헌법 제24조), 공무담임권(헌법 제25조)을, 직접적인 참정권으로 국민투표권(헌법 제72조, 제130조)을 명시하고 있다. 이러한 헌법상의 기본권은 예시적인 것으로 국민주권의 실현은 시대의 변화에 따라 적극적으로 변화되고, 국민의 요구에 의한 공감대적 가치에 기속된다고 본다.

우리 헌법 제1조 제2항의 국민주권사상은 국가권력이 단순히 국민에게서 그 정당성을 찾기만 하면 된다는 형식적인 정당성의 고리가 아니라 사실상 국가의사와 국민의 의사의 접근성을 요구한다.⁵⁾ 현대의 민주주의는 국민의 참여를 요구하고 있고, 헌법해석의 방향도 이러한 변화된 시대적 공감대에 어울려야 할 것이다. 오늘날 주민들의 지방행정에의 직접참여는 시대적 요구이며, 헌법적 정당성이 존재한다.

3) 지방자치권의 실질화

오늘날 지방주민의 지방정치에의 참여의식은 중앙의 국가정책참여보다 더 강하고, 또한 손쉬운 정보획득으로 충분히 가능한 일이 되어가고 있다. 주민들이 주기적인 지방선거 때뿐만 아니라 자치단체의 정책이 집행될 때에도 계속적으로 참여하고자 하는 요구가 증대되고 있다. 지역주민들의 지속적 소득개선으로 인해 지역생활의 복잡성과 다양성이 확대되고, 주민들은 자신들과 관련된 지방행정의 업무를 개선하고 향상시키려는 의욕을 표출한다.

이러한 주민들의 변화된 생활환경은 법과 제도에 있어서도 새로운 절차와 결과를 기대하게 된다. 지방자치권의 실질화를 요구하는 주민들의 요구는 이제 단순한 사실상의 주장을 넘어서 법적인 청구의 가능성을 만들어 내고 있다. 우리는 이러한 주민들의 지방자치단체의 대의기관에 대한 통제와 협력의 모습을 새로운 지방자치권의 등장으로 해석해야 하고, 헌법재판소도 이러한 현상에 대해 진보적으로 지방자치제도의 본질에

4) 헌재결 2001.6.28. 2000헌마735.

5) 이기우, 지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙, 공법연구 29집 제4호, 2001, 152면.

대한 해석을 시도하여야 할 것이다. 지방자치의 성숙과 더불어 지방자치권의 실질화에 따른 주민참여권의 인정가능성은 적극적으로 받아들여져야 한다고 본다.

III. 지방자치단체의 부패방지과 주민참여제도의 내용

1. 지방자치단체의 부패현황⁶⁾

1) 지방자치단체의 부패의 특성

지난 정부의 노력에도 불구하고⁷⁾ 지방정부에서의 부정부패는 줄어들고 있지 않은 것으로 평가된다.⁸⁾

지방자치단체의 장에게 주어진 막강한 권한으로 인해 지방자치단체의 장은 지역의 대통령으로 여겨진다. 지방자치단체의 장은 예산편성권, 소속공무원의 승진, 건축, 유흥업소의 인가, 장애인 복지위원회 운영 등의 중요한 권한을 누리기 때문에 부패의 소지가 많다.⁹⁾

지방자치단체의 공무원부패란 “자치단체장과 지방의회의원, 그리고 지방공무원들이 자신의 직무와 관련하여 부당한 방법으로 영향력을 행사하거나 직·간접적으로 권력을 남용하여 사적 이익을 추구하기 위해 공익을 침해하는 행위”를 말한다.¹⁰⁾

지방자치단체의 부패를 유형적으로 보면, 인허가 관련 부패, 입찰 및 계약관련부패, 공유재산 처분 및 지역개발 관련부패, 인사 관련 부패가 있다.

이러한 지방자치단체의 부패에 대해 사법적 책임추궁, 중앙정부의 지도·감독에 의한 통제, 감사원에 의한 통제가 있으나, 실효성이 크지 못하고 있는 실정이다.

그러므로 주민들의 직접참여제도를 통한 지방자치단체장과 의회에 대한 통제가 중요해지고 있으며, 향후 주민소송과 주민소환이 빈번히 제기되는 경우, 상당한 효과가

6) 민선 1기(1995년 6월-1998년 6월)때는 자치단체장 23명이 뇌물수수, 선거법위반, 정치자금법 위반 등으로 처벌되었으며, 민선2기(1998년 7월-2002년 6월)에는 지방자치단체장 248명 중 20.5%인 51명이 뇌물수수와 뇌물공여, 업무상 배임 등으로 처벌되었다. 오일환, 지방자치단체장의 부정부패, 2004, 57면 이하 참조.

7) 김대중 정부는 1998년 10월 ‘부패와의 전쟁’을 선포하고, 1999년 8월에는 ‘부정부패 종합대책’을 수립하였고, 2000년 1월 ‘반부패원년’을 선언하고 2001년 6월에는 부패방지법을 제정하였다. 그 후 부패방지위원회를 설치하고 부패방지를 위한 제도적 기반을 마련하였다. 노무현정부에서는 2005년 국가청렴위원회로 개칭하여 현재에 이르고 있다. 김상철, 지방정부 부정부패에 대한 연구, 신대 고광한 교수 정년기념논문집, 2006, 403면.

8) 통계에 의하면 기관별 청렴의 정도는 교육청이 가장 높고, 중앙부처, 청, 공기업, 그리고 지방자치단체의 순으로 되어 있다. 김영중, 지방주민의 삶의 질 향상, 한국부패학회보 8권 제2호, 2003, 7면.

9) 부패란 일반적으로 “사적 목적을 위하여 일반적으로 용인된 규범으로부터 이탈하는 관료들의 행위”로 정의 내려진다. 또한 공직부패란 “공공생활에서 차지하는 특수한 지위나 공직과 관계 있는 영향력이나 권력을 이기적으로 부당하게 사용하는 형태나 수괴행위의 모든 형태”를 말한다. 오일환, 전거서, 26면.

10) 김상철, 전거논문, 409면.

있을 것이다.

2) 부패의 근본적인 원인분석

지방부패의 주요원인은 우리나라의 경우에 특히 각종 로비문화와 깊은 관련을 가지고 있다. 지방자치단체의 공무원은 이익단체의 로비에 의해 쉽게 포섭될 수 있다. 이러한 현상의 원인은 현재 우리사회가 혈연, 지연관계로 이루어진 구조로 되어 있기 때문이다. 물론 로비가 건전한 정보교환의 목적으로 행해지는 경우는 바람직할 수도 있다고 본다. 그러나 로비에 의해 공정해야 되는 지방공무원의 공익판단이 불법적이고 비합리적인 의사결정으로 변질되는 경우가 많다.

로비문화는 또한 정치세력과 경제세력의 유착을 가져오게 되므로, 부패의 고리가 이어지게 되는 문제점이 발생한다. 이러한 유착관계는 지방사회의 문화전체를 비도덕적이고, 부패를 용인하게 만든다.

2. 주민참여제도의 내용

1) 조례의 제정 및 개폐청구제도

(가) 제도의 의의와 성격

조례제정·개폐청구제는 일정 수 이상의 주민이 연서하여 특정한 조례의 제정이나 개정 또는 폐지를 요구하는 주민발안제도의 한 유형으로서, 외국의 경우 이미 지방자치제의 실시와 함께 일반화되어 있는 것으로 보인다.

이러한 주민발안제는 유권자의 일정한 서명을 받아 지방자치단체의 주요 정책과 현안, 조례제정 및 개폐 등에 관해서 직접 발안하는 직접민주주의 한 형태이다. 이 제도는 이미 미국의 주정부와 스위스, 독일 주에서도 도입되었다. 주민발안제에는 직접주민발안과 간접적 주민발안 등의 형태로 나뉜다. 전자의 경우 주민들에 의해서 주민발안이 제기되면 반드시 지방정부는 주민투표를 실시해야 하는 의무적 강제적 성격이 강하다. 후자는 주민에 의해서 발안이 제기되면, 먼저 지방의회가 주민발안에 대해서 심의하고, 의회에서 그 내용에 대한 찬성의결이 있을 경우 주민투표를 거치지 않고 바로 확정된다. 만약 지방의회가 그 주민발안에 대하여 의결하지 않을 때 주민투표를 실시해야 한다.¹¹⁾

이 제도는 조례의 발의권을 그동안 지방의회의원과 자치단체장에게만 부여하고 있었던 것에 비해, 조례제정·개폐청구제를 통해 주민에게도 이러한 발의권을 부여함으로써 행정에 대한 주민들의 관심과 참여를 증대시키고, 많은 조례안을 제안함으로써 지방의회 입법기능을 활성화시키는 기능을 한다.

조례는 지방자치단체의 자치입법이며, 조례가 지방의회의 전속적 의결대상이라는 자

11) 한형서, 전개논문, 53면.

치입법권의 본질에 비추어 볼 때, 주민의 조례제정·개폐청구제는 지방의회에게 입법작용에 대한 새로운 동기를 부여하고, 조례의 최종적인 심의와 의결을 의회에 맡긴 점에서 현행 우리의 제도는 간접적 발안제도에 해당하고, 이는 대의제와 조화적인 제도로 평가될 수 있다.

(나) 제도의 내용

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다(지방자치법 제15조).

지방자치단체의 장은 청구를 받으면 청구를 받은 날부터 5일 이내에 그 내용을 공표하여야 하며, 청구를 공표한 날부터 10일간 청구인명부나 그 사본을 공개된 장소에 갖추어두어 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 열람은 이해관계자의 이의제기를 위한 것이다. 지방자치단체의 장은 청구를 수리한 날부터 60일 이내에 조례의 제정안·개정안 또는 폐지안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다.

2) 주민감사청구제도

(가) 제도의 의의와 성격

1999년 8월 31일 공포된 개정지방자치법에서 주민의 직접참정제도로서 조례의 제정 및 개폐청구권과 함께 주민감사청구제도를 도입하였다. 주민감사청구란 지방자치단체의 행정행위가 위법하거나 공익을 현저히 해친다고 판단될 때, 그 지방자치단체 조례로 정한 일정 수 이상의 주민 연명으로 기초자치단체의 경우 광역자치단체에, 광역자치단체의 경우 중앙정부의 소관부처에 직접 감사를 청구할 수 있도록 한 제도이다.

(나) 제도의 내용

지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서로, 시·도에서는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다(지방자치법 제16조).

그러나 수사나 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사했거나 감사 중인 사항, 동일한 사항에 대하여 소송이 진행 중이거나 그 판결이 확정된 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다. 주무부장관 또는

시·도지사는 감사청구를 수리한 날부터 60일 이내에 감사 청구된 사항에 대하여 감사를 종료하여야 한다(지방자치법 제16조 제3항). 주무부장관이나 시·도지사는 감사결과에 따라 기간을 정하여 해당 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 요구할 수 있다. 이 경우 그 지방자치단체의 장은 이를 성실히 이행하여야 하고 그 조치결과를 지방의회와 주무부장관 또는 시·도지사에게 보고하여야 한다(지방자치법 제16조 제4항).

3) 주민소송제도

가) 제도의 의의와 성격

2005년 1월 27일 지방자치법 개정으로, 2006년부터 시행된 주민소송은 공무원의 공금낭비와 횡령, 뇌물수수 등으로 인한 부당이득이나 주민생활의 안전에 위협을 가하는 부실공사를 하는 기업들의 부당이득을 반환시키고, 그리고 이 행위들로부터 자치단체에 발생한 손해를 배상하도록 하기 위한 소송이다. 주민소송의 성격은 주민의 개인이익을 보호하기 위한 주관적 소송이 아니라 공익을 보호하기 위한 객관적 소송으로서 공익소송에 있다.¹²⁾ 주민소송제도는 지방자치단체의 '재무회계상의 행위에 대한 사법적 통제'를 목적으로 하는 제도이다.

이 제도는 지방자치단체의 주민이 개인적인 손해나 권리침해와 무관하게 잘못된 행정에 대한 법적 시정조치 청구권을 갖는데 그 의의가 있다. 이러한 제도의 특성은 지금까지의 우리 법제도가 취하고 온 것과는 다른 성격이 존재한다. 지금까지 우리나라에서는 자신에게 직접적인 손해나 권리침해가 없는 한 일반시민이 행정행위에 대한 소송을 제기할 수 없었다. 그러나 이제 주민소송제도의 도입으로 자신의 손해와 관계없이 주민의 한 사람으로서 공익을 위한 소송을 제기할 수 있게 되었다.

주민소송은 지방자치단체의 방만한 행정에 의한 예산낭비가 매우 심각하다는 그동안의 여론의 비난을 참고로 하여 도입된 것으로 향후 지방자치단체의 부정부패를 막는 중요한 장치로 기능할 것으로 판단된다.

(나) 제도의 내용

주민소송은 지방자치단체의 행정전체를 대상으로 하는 것이 아니라, 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리 한 사항을 감사청구한 주민이 그 감사 청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송이다(지방자치법 제17조).

주민소송은 해당 지방자치단체의 사무소 소재지를 관할하는 행정법원(행정법원이 설치되지 아니한 지역에서는 행정법원의 권한에 속하는 사건을 관할하는 지방법원본원을

12) 선정원, 주민소송의 도입과 그 과제, 지방행정 53권 605호, 2004, 32면.

말한다)의 관할로 한다.

4) 주민투표제도

(가) 제도의 의의와 성격

1994년 3월 지방자치법이 개정되면서 법률적인 근거가 마련되었다. 참여정부는 2004년 7월부터 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 주요한 결정사항에 대해 주민투표를 실시할 수 있도록 하는 제도를 도입하였습니다. 이에 따라 2005년 7월 27일 제주도에서 전국 최초로 행정계층구조 개편에 관한 주민투표가 실시되었고, 9월 29일에는 청주시-청원군 통합에 관한 주민투표, 11월 2일에는 원전수거물관리센터 부지선정에 관련된 주민투표가 전국 4개 지역(경북 포항·영덕·경주, 전북 군산)에서 실시되었다. 주민투표란 지방자치단체의 주민이 투표를 통하여 지방자치단체의 중요한 결정사항에 관한 의사를 결집하거나 결정하는 제도이다. 이는 우리나라의 지방자치제도에서 그 골격으로 삼고 있는 대의제 민주제도를 보완하는 주민의 직접민주적인 참여제도의 일종이라고 할 수 있다.

그러므로 주민투표는 지방행정에 대한 민주적 정당성을 부여하고, 주민은 물론 지방정부의 책임성을 높이고, 조직화되지 아니한 공적인 이해관계를 지역의 중요한 정치적인 의제로 부각시키는 기능을 가진다고 할 것이다. 또한 아울러 지방주민들 간의 이해관계의 간극을 해소하는데 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.¹³⁾

또한 대의민주주의는 오늘날 자칫 정당국가현상 등으로 인해 주민의 대표자로서 주민여론이나 주민이익을 충분히 대변하지 못하고, 단지 특정정당과 이익집단 및 특수계층에 의하여 주민의사결정이 이뤄진다는 문제점이 있다. 주민투표제는 이러한 대의민주주의의 결함을 보충하고, 대의기관에 대한 통제기능을 하고 주민의 결정권을 강화하는 측면에서 그 의의가 크다.¹⁴⁾

(나) 제도의 내용

주민투표권자는 20세 이상의 주민과 20세 이상의 외국인으로서 출입국관리 관계법령의 규정에 의하여 대한민국에 계속 거주할 수 있는 자격(체류자격변경허가 또는 체류기간연장허가를 통하여 계속 거주할 수 있는 경우를 포함한다)을 갖춘 자로서 지방자치단체의 조례가 정하는 자는 주민투표권이 있다(주민투표법 제5조). 주민투표사무는 특별시·광역시 또는 도에 있어서는 특별시·광역시·도 선거관리위원회가, 자치구·시 또는 군에 있어서는 구·시·군 선거관리위원회가 관리한다(주민투표법 제3조).

주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다. 중앙행정기

13) 김해룡, 주민투표제의 실시와 과제; 주민투표제의 법적의미, 지방행정 55권, 632호, 2006, 17면.

14) 한형서, 주민투표제의 실시와 과제; 외국의 주민투표제, 지방행정 55권, 632호, 2006, 52면.

관의 장은 지방자치단체의 폐지(폐지)·분합(분합) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다(주민투표법 제8조).

지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다. 그 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 20세 이상의 주민과 일정한 요건을 갖춘 외국인은 주민투표청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다(주민투표법 제9조).

주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정된다(주민투표법 제24조).

5) 주민소환제

(가) 제도의 의의와 성격

지방자치현장에서 엽관제 등의 폐해로 인하여 부정부패, 무능, 낭비, 권력의 소수독점의 극심한 문제를 경험한 미국은 26개 주와 수많은 지방정부에서 1800-1900년대 소환제를 채택하여 공직자의 책임성을 확보하였다.¹⁵⁾ 주민소환제(recall)은 “공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 해당 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 그리고 투표로써 그 공직으로부터 해임하는 절차 또는 유권자에게 공직자를 해임하고 교체하는 민주주의의 절차적 장치”로 이해된다.¹⁶⁾

우리나라에서 지난 2006년 5월 24일 입법되고, 2007년 5월 25일부터 시행된 주민소환제는 최소 10% 이상의 주민 서명을 받아 소환투표가 공고되면 모든 권한 정지되며 주민 3분의 1 이상이 투표에 참가해 과반수 찬성시 해임 최종 결정된다.

대의제적 민주주의에서 피대의자인 국민(유권자)은 오로지 선거를 통해서만 그들의 의사와 결정을 확인시킬 수밖에 없고, 기존 대의자들의 재임기간 내내 대의자들의 의사와 다른 주권실현의사와 방식을 직접 실현시키거나 구속력을 지닌 반론표출을 행하지 못하는 가운데 대의기관들과의 관계에서 상호이질감과 불신에 찬 순응을 지속해야만 하게 될 수도 있다.

대의자와 피대의자의 의견의 대립은 종국적으로 대표에 반대하는 유권자가 다수를 점하게 되는 ‘약자의 다수화(반대자의 다수화)’라는 ‘탈대의제적 정치상황으로의 얼마든지 변화될 수 있다. 주민소환제는 이와 같은 대의제적 헌정질서의 변화에 대해 ‘긴급제동장치’의 역할을 담당하는 수단으로서 비대의제적 권력통제방식이기보다는 오히려 대의제적 질서를 전제로 한 대의제의 보강책으로, 나아가 ‘대의제의 수문장’으로서의 기

15) 김영기, 지방행정의 책임성 확보방안; 주민소환제의 도입과 과제, 지방행정, 53권, 605호, 2004, 23면.

16) 김영기, 전개논문, 24면.

능을 담당하는 제도적 장치로 이해될 수 있을 것이다.¹⁷⁾

이러한 주민소환제는 지방의회와 자치단체 장의 책임을 확보하여 주민통제를 강화하고, 실패한 선거결과를 바로잡아 주고, 유권자의 소외를 줄이고, 공직자의 행동을 규제하며, 주민의 갈등을 논의의 장의로 끌어들이어 순화시키는 기능을 한다.

또한 주민소환제도는 직권의 남용을 방지하는 심리적인 효과를 거둘 수 있다. 즉 사후 교정적인 효과보다는 사전 예방적인 의미가 더 크다고 볼 수 있다.

(나) 제도의 내용

주민소환투표권이 있는 자는 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자와 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자이다(주민소환에 관한 법률(이하 ‘법’이라 한다) 제3조).

주민소환은 특별시장·광역시장·도지사를 대상으로 하는 경우 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상인, 시장·군수·자치구의 구청장의 경우에는 100분의 15이상인, 지역선거구시·도의회의원 및 지역선거구자치구·시·군의회의원의 경우 100분의 20이상의 서명으로 관할선거관리위원회에 청구할 수 있다(법 제7조).

그러나 선출직 지방공직자의 임기개시일로부터 1년이 경과하지 아니한 때, 선출직 지방공직자의 임기만료일로부터 1년 미만일 때, 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때의 경우에는 주민소환을 할 수 없다(법 제8조).

주민소환은 주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다(법 제22조). 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실한다. 주민소환으로 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 해당보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다(법 제23조).

6) 주민청원제도

주민은 지방의회에 대해 청원권을 갖는다. 이러한 청원을 하고자 하는 경우 주민은 지방의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 한다(지방자치법 제73조). 다만, 그 내용이 재판을 간섭하거나 법령에 위배되는 것인 때에는 수리되지 아니한다. 또한 청원의 수리와 처리는 지방의회의 의결사항으로서 지방의회 의장은 의결 전에 청원된 내용을 소관위원회 또는 본회의에 회부하여 심의하도록 한다.

심의결과 본회의에 회부하여 의결할 필요가 없는 경우 의장은 그 처리결과를 청원인에게 통지하여야 하며, 채택된 청원은 결과를 지방의회가 직접 처리하거나 자치단체장에 이송하여 처리하게 하며 자치단체장은 그 처리결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

17) 최봉석, 주민소환제에 관한 독일에서의 논의와 법제, 공법연구 제30집 1호, 2001, 491면.

IV. 주민참여제도의 개선방안과 대의제와의 조화

1. 주민조례제정·개폐청구권의 문제점과 개선방안

1) 주민조례제정·개폐청구권의 현황과 문제점

전라남도는 2003년 10월 20일 ‘전라남도 학교급식 식재료 사용 및 지원에 관한 조례’를 공포하였는데, 이는 1998년 지방자치법의 개정으로 조례제정·개폐청구권제도가 도입된 이후 주민발의에 의한 조례제정운동을 통해 공포되었다는 데 그 의의가 있다. 특히 중앙행정부의 급식조례제정운동 초기에 있었던 반대에도 불구하고, 이러한 조례가 제정된 것은 주민의 직접참여의 모범이 된다고 평가된다.

그러나 현행 주민조례제정·개폐청구권도 몇 가지 문제점이 존재한다. 먼저 200년 이후 2004년 1월까지의 통계에 의하면 청구건수가 4건에 불과하다.¹⁸⁾

이는 제도에 대한 주민의 인식부족과 청구에 있어서의 연서관련 요건이 높다고 평가된다. 또한 현행지방자치법은 주민이 청구한 조례제정안이 조례청구심의회 심의를 거쳐 자치단체장에게 수리되면 이를 지방의회에 회부한다. 지방의회는 당초의 안에 대하여 수정 없이 가부를 결정해야만 하는지, 아니면 수정할 수 있는지에 대한 언급이 없어, 주민의 청구가 자칫 지방의회의 의결로 이어지지 않을 수 있다는 문제점이 존재한다.

2) 개선방안

조례제정·개폐구제도가 보다 더 효율적으로 기능하기 위해서는 연서관련 규정을 완화하여, 보다 주민들이 쉽게 조례제정·개폐청구를 하는 것이 바람직해 보인다. 현행제도는 특히 지방의회의 결정을 구속하지 않는 단순한 청구이므로, 현재와 같은 수준의 연서인원은 과다하다고 생각된다.

또한 주민의 청구인이 지방의회의 의결로 이어지도록 하는 제도적인 장치가 지방자치법에 명시되어야 하겠다. 조례제정·개폐청구제도의 의의가 주민에 의한 자기결정권에 있다고 본다면, 지방의회는 주민의 청구안에 대해 다른 수정안을 낼 수 없도록 하는 방안이 바람직하다고 본다.

다른 개선방안으로 주민청구에 대해 의회가 부결하는 경우, 주민투표로 이어지는 방안이 제기되고 있다.¹⁹⁾

18) 남구시설관리공단설립및운영에관한조례개정조례, 경기도광명시도시계획조례개정조례, 경기도과천시영유아및 아동보육조례, 전남학교급식식재료사용및지원에관한조례. 김성호, 지방행정의 책임성 확보방안: 조례제정개폐청구제도 운용실태와 발전방안, 지방행정 53권, 제605호, 2004, 41면.

19) 김성호, 전개논문, 43면.

2. 주민감사제도와 개선방안

1) 주민감사제도의 현황과 문제점

주민감사청구제도는 1999년 정부에서 지방자치법을 개정하여 서울시를 포함한 몇몇 자치단체에서 운영되고 있는 ‘시민감사청구제도’를 모델로 하여 새롭게 도입한 것이며, 2000년부터 전국적으로 시행하였다.

주민감사청구제도의 문제점은 우선 시민들이 홍보부족으로 제도존재에 대한 인식이 부족하다는 것이다. 또한 주민감사제도 잘못 운영하면 자치정신을 훼손할 수 있는 여지가 충분해서 주의해야 한다. 지역의 문제는 지역에서 자율적으로 처리한다는 것이 지방자치의 본질인데, 지역의 문제를 상급 자치단체 및 중앙정부에게 감사하도록 하는 것은 자치정신을 훼손할 수 있는 위험이 존재한다.²⁰⁾

감사청구권자를 지역주민에 한정하고, 청구인명부 공개로 청구인이나 서명자의 신분이 노출되면서 주민감사청구제도에 참여를 꺼리는 문제점이 있다. 또한 주민감사청구심의위원회가 공무원중심으로 구성되며, 감사대상업무가 세분화 되지 않아 주민의 접근이 어렵고, 감사결과의 적절한 조치가 미흡하다는 지적이 있다.²¹⁾

2) 개선방안

주민감사제도는 효과적인 지방행정에 대한 통제가 될 수 있도록 주민들의 의견을 사전에 청취하여 정리한 후에 제기되어야 혼란이 없을 것이다.

주민감사청구방법을 용이하게 하기 위해 최소 감사청구인수를 낮추는 것을 고려해야 하겠다. 일본의 경우에서와 같이 단 1명이라도 감사청구할 수 있도록 하는 방안이 도입되어야 하겠다.²²⁾ 또한 청구인신분의 노출을 막는 제도적 장치도 마련하는 것이 좋을 것이다. 주민감사청구심의위원회의 위원구성에 있어서 공정성과 객관성을 높이기 위해 시민단체의 추천인이 참여하는 방법을 고려해 볼 수 있겠다. 나아가서 감사대상업무를 구체화하여 형식적인 감사제도가 아닌 실질적인 통제장치로 기능하도록 하여야 하겠다.²³⁾

3. 주민소송제의 문제점과 개선방안

1) 현행제도의 문제점

주민소송제도는 다른 주민참여제도와 비교할 때, 소송을 통한 권리구제이므로 가장

20) 소순창, 지방행정의 책임성 확보방안, 지방행정 53권 605호, 2004, 21면.

21) 남기현, 주민참여제도의 도입과 과제, 지방행정 55권 634호, 2006, 43면.

22) 소순창, 전개논문, 19면.

23) 남기현, 전개논문, 44면.

강력한 통제수단으로 볼 수 있다. 현재 주민소송제도의 문제점은 그 청구적격이 인정범위가 좁게 되어 있는 것이다.

공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리 한 사항을 감사청구한 주민만이 주민소송의 주체로 되어 있는데, 이는 지방자치의 다른 중요한 사무영역까지 확대하는 것이 바람직하다고 본다.

2) 개선방안

주민소송제도는 법적인 쟁송을 통해 부패한 공무원에 대한 통제장치이므로, 제도의 성격상 매우 유용한 것이므로, 그 주체의 면에서 확대가 필요하다. 즉 지방의 재정행위로 피해를 본 주민이 감사청구를 거친 후에 제기되도록 되어 있는데, 지방주민 뿐만 아니라 지방행정 내부공무원도 원고가 될 수 있도록 하는 것이 바람직해 보인다. 또한 내부공무원의 경우에 미국과 같이 충분한 보상금을 지급하여, 자신의 직장 및 그 직장에서의 장래를 포기하는 대가를 받는 방안을 생각해 볼 수 있다. ²⁴⁾

4. 주민투표제의 문제점과 개선방안

1) 주민투표제도의 현황과 문제점

부안지역에서는 주민투표에서 부결된 방폐장 입지선정이, 2005년 11월 2일 경주시, 포항시, 영덕군, 군산시에서 동시에 치러진 주민투표에서는 중앙정부의 계획대로 찬성의 결과를 가져왔다. 이러한 결과는 주민투표에 대한 정부의 의도에 의해 주민투표의 결과가 다를 수 있음을 보여주었다.

방폐장 부지를 결정하기 위해 정부는 3천억 원의 지원금과 여러 가지 경제적 지원을 약속하면서 지방자치단체의 경쟁을 유도하고, 개입함으로써 주민투표를 정부정책의 실현도구로 활용한 것이다.²⁵⁾

현행 주민투표법의 문제는 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위해 주민투표를 요구할 수 있는 반면, 주민들은 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항에 대해 주민투표 할 수 없도록 되어 있다(주민투표법 제8조).

또한 주민들이 주민투표의 실시를 요구하려면 전체 유권자 총수의 5분의 1에서 20분의 1사이의 서명을 받도록 했고 구체적인 청구요건을 지방자치단체가 조례로 정하게

24) 이용우, 참여민주주의의 확대와 효과적인 주민소송제도, 지방행정 52권 제601호, 2003, 124면.

25) 하승우, 직접민주주의 제도와 시민사회운동, 시민사회와 NGO, 4권 제2호, 2006, 38면 이하 참조.

하는 등 요건이 까다롭게 되어 있다.

또한 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항에 관해서는 주민투표를 실시할 수 없도록 하고 있어, 지방자치단체의 주요사항에 대하여 주민투표의 접근가능성을 배제함으로써 주민투표 자체의 유명무실을 초래할 위험이 있다.²⁶⁾

한편 이러한 정부에서 주도하는 주민투표가 주민들의 갈등요소가 된다는 지적이 있다. 제주도의 행정체계 개편에 관한 주민투표로 인해 북제주군은 혁신안을 지지한 반면, 남제주군은 지지율이 저조하여 오히려 지역갈등을 조정했다는 비판이 있다.²⁷⁾ 포항, 영덕, 군산, 경주의 방폐장에 관한 주민투표는 그야 말로 전라도와 경상도의 지역갈등 조차 발생시킨 예가 된다.

경주의 주민투표에 대해 긍정적으로 보는 시각도 있지만,²⁸⁾ 경주에서의 주민투표는 공정성을 상실한 정부주도의 부정투표였다는 사실이 학계에서 제기되고 있다. 경주시의 부채자투표신고비율이 38.1%로 다른 선거들에서 나타난 2%대의 부채자 투표율과 비교된다. 또한 경주시는 홍보관련 비용을 지나치게 많이 사용하는 등 관주도의 부정이 있다는 견해가 제기되었다.²⁹⁾

2) 개선방안

주민투표발의의 요건을 현실화하고, 선거관리위원회에 주민참여를 보장하는 방안, 투표운동의 공정성을 실현하고 정보를 투명하게 공개하며 공론장을 구성하며, 주민투표에 대한 사회적 합의를 형성해야 할 것이다. 정부가 아닌 주민들의 직접참여의 의지와 의욕을 불러일으키는 제도적 보완이 요구된다고 본다.³⁰⁾

현재 주민투표발의의 요건은 “주민투표청구권자 총수의 20분의 1이상 5분의 1이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명”으로 되어 있는데, 이는 지방주민의 주민투표를 불가능할 정도로 강화되어 있는 것으로 완화시켜야 할 것이다. 독일의 경우 유권자중 법률적 자격요건은 최저3%에서 최고 20%로까지 각 주마다 다양하지만, 5%의 미만의 경우가 많다.³¹⁾

주민투표의 금지대상이 너무나 광범위하다고 평가된다. 국가정책에 관해 주민투표를

26) 김해룡, 전계논문, 21면.

27) 하승우, 전계논문, 44면; 양영철, 제주도 주민투표 사례에 관한 연구, 한국사회와 행정연구 16권 제3호, 2005, 315면.

28) 여론주도층인 시민·사회단체·통·리 반장 및 지역주민을 대상으로 원전시설을 견학함으로써 방사성 물질 유출에 대한 두려움과 핵시설에 대하여 무조건 위험하다는 선입감을 불식시키고 이들에 의한 홍보활동으로 경주에 방폐장 유치가 가능하였다. 권순복, 주민투표제의 실시와 과제, 지방행정 55권632호, 30면 이하 참조.

29) 하승우, 전계논문, 57면.

30) 하승우, 전계논문, 61면 이하 참조.

31) 바이에른 주는 3%, 맥클렌부르크-포폼메른,4.4%, 작센-안할트 5%, 바덴뷔르템부르크 5% 등이다. 한형서, 전계논문, 55면.

실시할 수 없도록 한 것은, 특정지역 주민관련 국가정책인 경우에 허용해야 한다고 본다.

주민투표에 관한 선거관리위원회의 역할에 비판이 제기된다. 정부나 지방자치단체 공무원이 개입된 선거부정을 선거독려행위로 해석하는 태도는 지양되어야 할 것이다.

5. 주민소환제도와 개선방안

1) 주민소환제의 전망과 문제점

주민소환제도는 지난 5월 25일 발효되었다. 최근 외유성 출장으로 물의를 일으킨 서울의 구청장들이나 무리한 정책 집행으로 각종 민원을 불러일으켰던 지방자치단체장들을 주민들이 소환할 움직임이 보인다. 또한 환경문제를 야기할 수 있는 소각장과 같은 시설들의 유치하려는 자치단체장들도 주민들의 소환의 대상이 될 것으로 보인다. 2007년 7월 1일은 지방자치단체의 자와 지방의원의 임기 개시 1년이 경과되는 날이어서, 이 시점을 기해 주민들은 문제되는 지방자치단체의 장이나 지방의원을 소환할 수 있게 된다.

이러한 주민소환제는 시민단체의 시각을 보면 무능력, 부정직, 무책임한 공직자를 해임할 수 있도록 함으로써 후보시절의 초심을 유지하고 계속적인 책임감을 부여할 수 있는 등 선출직 공무원에 대한 부패방지의 역할을 한다. 그러나 현행 주민소환제 법률은 다른 법률을 통과시키기 위해 민주노동당의 안을 받아들인 것으로 그 절차에 있어서 성급하게 준비된 것으로 많은 문제점들을 내포한다. 주민소환에 관한 법률은 그 구체적인 사항인 대상 공직자의 범위, 소환청구의 요건, 청구제한 기간, 소환결정 정족수 등에 있어서 신중한 재검토를 요한다고 본다.³²⁾

현행 법률은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 한정해서 소환을 할 수 있는 것으로 되어 있으나 이는 그 대상을 너무 좁게 보는 것으로 지방자치의 관련분야 선출직 공무원에 확대하는 것이 바람직해 보인다.

현행 주민소환제의 문제점은 소환의 요건을 상세히 명시하지 않고 있어서, 법을 위반하지 않아도, 비리를 저지르지 않아도 소환이 가능하다는 것이다. 주민소환에 관한 법률에 따르면, 유권자 총수의 3분의1이상이 투표하고 투표자의 과반수가 찬성하면 해당 지방자치단체의 장이나 지방의원은 물러나야 할 운명이다. 이는 해당 주민의 20%정도만 찬성해도 소환대상자는 공직을 잃게 될 상황에 처해 있다.

2) 개선방안

주민소환제도는 최후적인 수단이 되어야지, 남용되지 않아야 하며 이로 인해 지방정

32) 신봉기, 행정법제에 관한 시민단체의 법인식 평가와 주민참여에 관한 연구, 공법학연구, 7권 제2호, 2006, 387면.

치의 불안을 초래하는 결과를 낳아서는 안 된다. 주민소환에 관한 법률 제22조에 의하면 주민소환은 주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다. 이러한 소수의 주민에 의해 소환되는 제도는 재고를 요한다고 본다. 도입 초창기에 주민소환제도의 도입에 대한 우려와 주민소환투표의 중요성을 고려할 때 적어도 주민과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 주민소환결정을 하는 것이 무난해 보인다.³³⁾

주민소환의 대상도 지방자치단체장이나 지방의회의원에 한정하지 말고, 교육감과 교육위원회로 확대하도록 해야 한다. 교육감에 대한 직접선거제 실시와 교육위원회의 지방의회상임위원회로의 전환에 따른 주민에 대한 책임감의 강화가 요구된다.

또한 소환의 청구사유가 명시되어 있지 않아 남용의 가능성이 높기 때문에, 직권남용과 직무유기, 위법·부당의 경우에 한해 소환의 청구가 가능하도록 해야 하겠다.

6. 지방의회와 주민참여제의 조화문제

1) 갈등요소에서 조화적 관계의 정립

헌법에 의해 보장되는 필수적 제도인 지방자치는 그 실현과 안정성의 확보를 위해 국가와 주민으로부터의 양방향 상호통제(중앙에 의한 지방통제와 주민의 정치참여)를 적절히 이루어질 수 있는 경우에 성공할 수 있다. 이러한 양방향 통제는 그 범위와 한계에 관해 공법상 중요한 법적 과제로 인식되어 왔다. 특히 주민참여는 그 참여에 수반되는 구속력의 강도 및 범위와 함께 소위 ‘대의민주제’와 ‘직접민주제’ 간의 갈등과 조절의 문제로 첨예하게 대립되어 왔다. 그러나 주민참여는 오늘날 대의제적 체계 하에서 요청되며 대의제적 체계 내에 준거하는 친대의제적 주권실현방식으로서, 특히 지방의회와 관련하여 “대의제 외부에서의 민주주의적 기능”을 보강하는 협력적 정치행위로 인식되고 있다.³⁴⁾

주민참여제도는 자치단체장과 지방의회간의 이견으로 지방자치를 위한 중대한 안건에 대해 합의되지 못하는 갈등적 상황에서, 주민들의 직접적인 참여를 통해 왜곡된 균형을 시정하는 지방자치의 균형추로서 제도적 지위와 기능을 담당한다. 또한 우리의 경우와 같이 지방자치단체장의 권한이 강화된 상황에서 주민 참여제는 자치단체의 장을 견제하여 지방의회에 대한 최고의 협력자로 기능하게 된다. 현행 주민에 의한 조례 제정·개폐청구제를 비롯하여 주민참여의 다양한 방식들은 이미 대의제적 구조에서 지방의회의 권한과 기능을 전제로 하여 수립된 만큼 주민참여의 활성화는 지방의회의 활성화와 필연적으로 연계된다. 결국 주민참여는 중국적으로는 지방자치제의 내적 균형으로서의 지방자치단체장과 지방의회의 위상정립을 그리고 실체적 견지에서 민주주의의

33) 이기우, 전제논문, 89면.

34) 최봉석, 주민참여의 고양과 지방의회의 활성화, 한림법학, 2002, 24면.

신장을 위해 발전적 기능을 수행하는 지방자치의 필수적 요소라 할 것이다.³⁵⁾

2) 주민참여제의 대의제적 한계

우리 헌법 제118조 제1항은 지방자치단체에는 의회를 둔다고 함으로써 대의제를 두고 있다. 이는 지방자치차원의 의사결정은 원칙적으로 의회를 통해 이루어져야 함을 의미한다. 그러므로 주민참여의 직접민주주의는 보충적이며, 의회주의 보완에 그쳐야 할 것이다.

의회에서 충분히 해결할 수 있는 지방자치단체의 사무일 경우에, 주민들의 직접참여는 제외된다. 예를 들어 주민투표가 너무 빈번히 이루어지거나, 중요한 정책에 관한 의회의 의결을 무시하고, 이를 변경하기 위한 주민투표를 실시하는 것은 의회주의의 침해가 될 것이다. 의회소수파가 다수파의 의결을 저지하기 위한 수단으로 주민참여제를 악용하는 것은 허용될 수 없다.

주민의 직접참여로 인해 지방자치단체 의회의 기능이 마비에 빠지는 것은 헌법에 위반된다고 보아야 할 것이다.

V. 결론

오늘날 정치와 행정은 국민통합의 형성을 만들어 내야 하는 것인데 이해대립의 다원화와 복잡화를 특징으로 하는 현대사회에서는 의회의 기능만으로는 개개의 이해를 조정하고 구성원의 통합을 도모하는 것이 곤란해지고 있다. 특히 근거리 행정이 이루어지는 지방자치단체의 경우에는 주민의 의사형성이 지방의회나 자치단체장에 의해 독점적으로 이루어져서는 안 되며, 관과 민의 정보교환이 활성화되어 있고, 지역의 문제에 대한 시민관심이 증대하고 있어, 구성원들의 정치·행정적 분야의 전방위적 직접참여가 필요하게 되었다.

이러한 주민참여제도를 통해 지방자치단체의 대의제도가 보완되고, 행정내부의 부패현상을 통제할 수도 있는 새로운 민주주의의 패러다임이 구현된다.

주민참여제도는 헌법상의 지방자치제도의 본질적인 요소로 파악되어야 한다. 헌법의 지방자치제도는 현대에 있어 대의제적 요소로만 운영되기에는 그 시대적인 변화와 합치되지 않는다. 변화된 국민의 공감대는 헌법상의 지방자치의 내용으로 주민의 직접참여를 당연시하고 있는 것이다. 그러므로 주민참여권은 헌법적 권리로 인식되어야 하겠다.

지방자치법과 특별법에 의해 규정된 주민의 조례제정·개폐청구제도, 주민감사제도, 주민소송제도, 주민투표제도, 주민소환제도는 헌법의 대의적 지방자치제도를 보완하고,

35) 최봉석, 전계논문, 37면.

지방부패를 최소화하며, 정책결정의 투명성을 제고하는 기능을 하는 것으로서 향후 지역민주주의 발전의 견고한 기초가 될 것으로 평가된다.

주민의 직접참여제도는 그러나 대의제의 본질과도 조화를 이루어지도록 운영되어야 하겠다. 주민의 직접선출에 의해 구성된 지방대의기관의 권한이 충분히 존중되는 범위 내에서 주민참여는 보충적으로 기능하는 것이 바람직하다.

<참고문헌>

- 고문현(2005), 『지방자치법의 실제와 주민소환』, 울산대학교 출판부.
- 김명연(1999), 『지방자치에 있어 사법적 방법에 의한 주민참여』, 국민대학교 박사학위논문, 23면.
- 김상철(2006), 지방정부 부정부패에 대한 연구, 「신대 고광한 교수 정년기념논문집」 안양대학교 사회과학연구소.
- 김성호(2004), 지방행정의 책임성 확보방안: 조례제정개폐청구제도 운용실태와 발전방안, 「지방행정」 53권, 제605호, 대한지방행정공제회.
- 김영기(2004), 지방행정의 책임성 확보방안; 주민소환제의 도입과 과제, 「지방행정」 53권 605호, 대한지방행정공제회.
- 김영종(2003), 지방주민의 삶의 질 향상, 「한국부패학회보」 8권 제2호, 한국부패학회.
- 김해룡(2006), 주민투표제의 실시와 과제; 주민투표제의 법적의미, 「지방행정」 55권, 632호, 대한지방행정공제회.
- 남기현(2006), 주민참정제도의 도입과 과제, 「지방행정」, 55권 634호, 대한지방행정공제회.
- 선정원(2004), 주민소송의 도입과 그 과제, 「지방행정」, 53권 605호, 대한지방행정공제회.
- 소순창(2004), 지방행정의 책임성 확보방안, 「지방행정」 53권 605호, 대한지방행정공제회.
- 신봉기(2006), 행정법제에 관한 시민단체의 법인식 평가와 주민참여에 관한 연구, 「공법학연구」 7권 제2호, 한국비교공법학회.
- 양영철(2005), 제주도 주민투표 사례에 관한 연구, 「한국사회와 행정연구」 16권, 제3호, 서울행정학회.
- 오일환(2004), 『지방자치단체의 부정부패』, 집문당.
- 이기우(2006), 지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근, 「공법학연구」 7권 제2호, 한국공법학회.
- 이기우(2001), 지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙, 「공법연구」 29집 제4호, 한국공법학회.
- 이용우(2003), 참여민주주의의 확대와 효과적인 주민소송제도, 「지방행정」 52권 제601호, 대한지방행정공제회.

- 이종수(2006), 주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 함의, 「한국부패학회보」 1권 제2호, 한국부패학회.
- 최봉석(2001), 주민소환제에 관한 독일에서의 논의와 법제, 「공법연구」 제30집 1호, 한국공법학회.
- 최봉석(2002), 주민참여의 고양과 지방의회의 활성화, 한림법학, 한림대법학연구소.
- 하승우(2006), 직접민주주의 제도와 시민사회운동, 「시민사회와 NGO」, 4권 제2호, 한양대학교 제3섹터연구소.
- 한귀현(2003), 『주민참여법제의 개선방안 연구』, 한국법제연구원.
- 한형서(2003), 지방자치단체의 부패실태와 반부패정책, 「한국부패학회보」, 한국부패학회.
- 한형서(2006), 주민투표제의 실시와 과제; 외국의 주민투표제, 「지방행정」, 55권, 632호, 대한지방행정공제회.

저자소개 : 저자 명재진은 연세대학교 법과대학과 동 대학원을 졸업하고, 독일 본대학에서 비교법 석사 및 법학박사학위를 받음. 헌법재판소 비서관(한대헌재판관실), 충남대학교 전임강사, 조교수를 거쳐 현재 부교수로 재직중, 주요저서로서 생명과학기술의 응용과 기본권보호적 한계(집문당), 주요논문으로 기관쟁송에 관한 연구, 의원 내각제 연구, 기본권과 법률, 고용에 있어 여성을 위한 적극적 평등조치 등이 있다.