

# 주민참여활성화를 위한 法制整備

李琦雨\*

## 차 례

### I. 地方自治와 주민참여

1. 쉬타인의 改革思想과 주민참여
2. 주민참여의 形態
3. 주민참여에 대한 學說
4. 주민참여의 法制化의 필요성

### II. 直接民主的인 주민참여

1. 住民投票制度
2. 住民召喚(Abwahl)
3. 住民총회

### III. 不眞正 直接民主的인 주민참여

1. 住民發案制度(Bürgerantrag)
2. 住民會合(Bürgerversammlung)
3. 주민의견조사
4. 專門家の 참여

### IV. 執行過程에 대한 주민의 참여

1. 명예직공무원(Ehrenbeamte)으로서 주민의 참여
2. 명예직활동(ehrenamtliche Tätigkeit)을 통한 주민참여
3. 自願奉仕活動을 통한 주민의 참여

### V. 맺는말

\* 仁荷大學校 社會教育科 教授

## I. 地方自治와 주민참여

### 1. 슈타인의 改革思想과 주민참여

地方自治는 국가와 지방자치단체의 관계에서는 국가권력의 분권화를 의미하지만 주민과 지방자치단체의 관계에 있어서는 지방행정에 대한 주민의 참여를 의미한다. 이런 의미에서 지방자치는 분권과 참여를 필수적인 개념요소로 한다. 그 중에서 주민의 참여에 대해서는 독일의 지방자치의 아버지라고 불리는 슈타인에 의하여 특히 강조되었다. 독일에서 근대적인 지방자치제도가 도입된 것은 당시의 제상이었던 슈타인의 改革思想의 産物이라고 할 수 있다. 슈타인의 개혁사상은 근대적인 지방자치제도가 발전하는데 있어서 하나의 이정표로 간주되고 있다.<sup>1)</sup> 슈타인의 개혁사상의 핵심적인 요소는 시민을 국가의 업무처리과정에 참여시키는데 있었다. 그가 국가의 업무처리에 시민의 참여를 강조한 것은 세 가지의 근본 목적에서 비롯된다.<sup>2)</sup> 하나는 시민의 도덕적인 완성을 위하여 공동체정신을 소생시키는 것이고 다른 하나는 정부와 행정의 개선이다. 여기다가 시민의 자유신장이라는 목적이 추가될 수 있다.

#### (1) 참여를 통한 共同體精神의 소생

슈타인은 국가목적은 인간의 종교적, 도덕적, 정신적, 육체적인 발전에 있다고 보았다.<sup>3)</sup> 국민을 公共業務의 수행에 참여시키는 것은 도덕적인 정신적인 完成에

1) E.Becker, "Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenpart", in: H. Peters(Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Bd.1, Berlin, 1956, S. 77.

2) R. Hendler는 슈타인의 개혁사상을 다섯가지의 측면에서 구분하고 있다. 행정의 질적개선, 국민교육적인 측면, 경제적인 측면, 국가안정적측면, 자유보장적인 측면이 그에 해당한다(R. Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, Köln 1984, S. 10ff.).

3) K. Lange, "Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart", in: H. Schneider/ V. Götz (Hrsg.),

기여한다고 했다. 즉 참여는 시민정신과 공동체정신의 신장에 도움이 된다는 것이다. 쉬타인의 글에서는 유독 시민정신, 공동체정신이라는 말이 자주 등장하는데 이는 그의 개혁사상을 이해하는 열쇠가 된다. 윤리와 종교에 기초한 교육사상은 쉬타인의 개혁구상의 본질적인 부분을 이룬다. 그의 개혁운동은 단순히 국가의 조직을 재편하는 것만이 아니라 국가공동체의 혁신에 있었다. 쉬타인이 관심을 가졌던 것은 국민들이 무의미한 향락, 공허한 몽상, 이기적인 활동으로부터 벗어나서 공공의 이익을 지향하도록 하려는데 있었다.<sup>4)</sup> 그는 정치적인 참여를 시민의 품성을 유지하고 성격과 인격을 형성하는 수단으로 보았다. 그는 부유층의 시간과 재산이 온갖 종류의 향락과 무의미한 것에 낭비되고 있음에 진지한 우려를 했다. 그는 재산을 가진 시민들에게 공공업무에 참여하게 함으로써 이기주의와 개인적인 향락으로 점철된 당시의 퇴폐적인 풍조를 극복하려고 하였다.<sup>5)</sup> 그는 개인을 공익적인 활동에 참여하고 영향을 미치도록 함으로써 성격적, 도덕적, 지적인 측면에서 인격의 형성을 촉진하도록 하려고 했다. 즉 그의 참여정책은 국민교육적인 입장에서 정치윤리적인 교육이상을 추구하였다.<sup>6)</sup>

## (2) 참여를 통한 行政의 改善

### 1) 官僚主義의 폐단극복

쉬타인은 시민을 행정에 참여시킴으로써 官僚主義의 폐단을 시정하려고 하였다. 쉬타인의 의도는 국민에게 행정의 한 부분을 넘겨주는데 있었다. 그의 참여정책은 사회적세력의 효율적인 협력을 얻어 내려는데 중점이 놓여 있었다. 그리하여 시민의 대표자에게 “완전한 참여(volle Teilnahme)”를 보장할 것을 특히 강조하였다.<sup>7)</sup>

그는 스스로 오랫동안 관료로 있었고 관료로부터 출세를 하였지만 관료주의에

---

*Im Dienst an Recht und Staat.* Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag, Berlin 1974, S. 803.

4) A.a.O.

5) R. Hendler, a.a.O., S. 12.

6) R. Hendler, a.a.O., S. 11.

7) R. Hendler, a.a.O., S. 10.

대해 통렬히 비판하였다. 그는 순전히 직업관료들로만 구성된 행정청에는 드물지 않게 머슴정신이 스며들기 쉽다고 하였다.<sup>8)</sup> 그것은 순전한 형식속에서의 삶, 관할 구역에 대한 지식의 결여, 천편일률적인 것에 대한 무관심과 혐오, 유능한 자에게는 과중한 부담을 가져오고 무능한 자는 淘汰시키는 變化와 改革에 대한 두려움으로부터 나온다고 했다.<sup>9)</sup> 관공서의 복잡한 형식과 복무구조는 실생활의 한 가운데서 단련된 사람을 영입함으로써 척결되어야 한다고 했다.<sup>10)</sup>

## 2) 행정급부의 改善

쉬타인은 공동체의 업무수행에 시민을 관여시킴으로써 합리성뿐만 아니라 능률성의 측면에서도 행정급부의 개선을 가져오리라고 기대했다. 정부가 일정한 범주의 주민(시민)을 공공업무에 관여시킴으로써 시민사회가 필요로 하는 것에 대한 지식과 그 실행수단을 여러 배로 증대할 수 있다고 보았다.<sup>11)</sup> 시민의 공공행정에 대한 참여가 배제되는 경우에 시민이 그들의 재산과 동료시민에 대하여 가지고 있는 지식은 사장된다. 쉬타인의 주된 관심사는 시민을 공공업무의 수행에 참여시킴으로써 보다 많은 사물적인 지식과 지역적인 지식을 흡수하고 관할구역 및 사람에 대한 보다 능동적인 관심을 관료들에게 불러 일으키는데 있었다. 시민의 참여를 통해서 얻을 수 있는 사물적, 장소적, 인적인 지식과 업무에 대한 생동적인 관심이 모든 종류의 복잡한 형식보다도 훨씬 중요하다는 것을 그는 분명히 했다.<sup>12)</sup>

## 3) 행정비용의 절감

쉬타인의 참여를 통한 政治改革思想은 다른 한편으로 행정비용의 절감을 목표

---

8) Frh. v. Stein, *Immediatbericht vom 23.11.1807*, Bd. II/2, Nr.448, S.504, R. Hendler, *a.a.O.*, S. 10.

9) *A.a.O.*

10) R. Hendler, *a.a.O.*, S. 10.

11) Frh. v. Stein, *Nassauerdenkschrift*, 1807, Bd. II/1, S.395, R.. Hendler, *a.a.O.*, S. 11.

12) Frh. v. Stein, "Schreiben an Minister Schroeter vom 25.8.1808", Bd. II/2, Nr. 795, S. 835, R. Hendler, *a.a.O.*, S. 21.

로 했다. 즉 재산을 가진 시민을 명예직으로 봉사하도록 함으로써 행정에 소요되는 비용을 상당히 절약할 수 있다고 했다.<sup>13)</sup> 시민의 명예봉사를 통한 행정비용의 절감을 그는 여러번 언급했음에도 불구하고 그다지 결정적인 비중을 차지하는 것은 아니었다. 그는 행정비용의 절감은 사소한 의미를 가지는 것으로 보고 그보다는 시민정신 내지 공동체정신의 소생, 잠자거나 잘못 사용되는 힘과 분산된 능력을 선용하는 것, 국민의 정신과 생각, 욕구를 행정청의 그것과 일치시키는 것, 조국애, 자립성 및 민족관의 소생 등이 훨씬 중요하다고 했다.<sup>14)</sup>

#### 4) 국가의 안정

쉬타인은 시민의 정치적인 참여를 통하여 개인과 정치적인 공동체간에一體感이 형성되고 이를 통하여 국가를 안정시키는 효과를 갖는다고 보았다. 사회적인 세력은 公共의 업무에 대한 참여를 통하여 국가에 결합하게 된다고 보았다. 그는 參與를 정치적인 統合을 신장하고 국가의 정당성의 기초를 강화하는 수단으로 보았다.<sup>15)</sup> 그에 의하면 국민의 국가활동이나 지방행정에 대한 참여가 배제되는 경우에 국민은 정부에 대하여 무관심하거나 경우에 따라서는 적대적인 위치에 서게 된다. 그가 관심을 가졌던 것은 국가의 결정이 국민의 의사와 이익에 합치되도록 하는 것이었다. 그가 參與政策을 추진한 것도 국민의 정신과 생각, 욕구를 국가행정청의 그것과 일치하도록 하려는데 있었다.<sup>16)</sup> 또한 국가의 안정을 위하여 참여를 통한 지속적인 民族精神의 形成과 維持를 추구했다. 즉 사회적인 세력을 공공업무의 수행에 관여시킴으로써 조국애와 자립감, 민족관을 소생시키려고 했다.<sup>17)</sup>

#### (3) 참여를 통한 自由의 伸張

쉬타인의 개혁구상은 개인의 자유보장도 목적으로 하고 있다. 그가 1808년 쉬뢰트 장관에게 보낸 편지에서 개인에게 맡겨두어도 되는 영역에 대한 정부의 불

13) R. Hendler, *a.a.O.*, S. 13.

14) Fhr. v. Stein, *Nassauerdenkschrift*, S.394, Hendler, *a.a.O.*, S. 13.

15) R. Hendler, *a.a.O.*, S. 12.

16) *A.a.O.*

17) R. Hendler, *a.a.O.*, S. 13.

필요하고 유해한 관여를 중단하는 것이 개혁의 목적이라고 했다.<sup>18)</sup> 그는 참여의 자유보장적인 기능을 다음과 같이 표현하였다.

“국가행정청이 개인업무나 지방자치단체의 업무에 대하여 주제님께 간섭하는 것은 중단되어야 하며 이에 대신하여 시민의 활동을 수용해야 한다. 시민은 형식과 서류에 의하여 사는 것이 아니라 역동적으로 생활한다. 왜냐하면 그의 지위가 실생활로 그를 불러내고 인간사에 관여하도록 하기 때문이다.”<sup>19)</sup>

## 2. 주민참여의 形態

지방자치단체에 주민이 참여하는 형태와 효과는 매우 다양하다. 지방자치단체의 업무수행과정에 따라 의사결정과정에 참여하는 것과 집행과정에 참여하는 것으로 구분할 수 있다. 다시 전자는 직접민주적인 참여와 간접민주적인 참여로 구분되어질 수 있으며 그 중간적인 형태로 不眞正 직접 민주적인 참여의 형태로 나누어 볼 수 있다.

### (1) 意思決定過程에 대한 참여

#### 1) 직접민주적인 주민참여

직접민주적인 주민참여는 주민이 그 대표자를 거침이 없이 직접 지방자치단체의 意思決定過程에 참여하는 것을 말한다. 이는 주민이 사물적인 문제를 직접 결정하는 것뿐만이 아니라 인사문제를 직접 결정하는 것도 포함한다.<sup>20)</sup> 전자는 주민투표나 주민총회 등을 말하며 후자는 예컨대 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출하거나 소환하는 것을 말한다. 단체장의 직선은 우리나라에서 이미 실현되고 있으므로 본 논문에서는 별도로 언급하지 아니한다.

18) R. Hendler, *a.a.O.*, S. 14.

19) Hendler, *a.a.O.*

20) Schmidt-Jortzig, *Kommunalrecht*, Stuttgart u.a. 1982, Rdnr. 131; v. Armin, “Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene”, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 1990, S. 86.

## 2) 간접민주적인 주민참여

간접민주적인 주민참여는 주민이 선출한 대표자를 통하여 지방자치단체의 의사를 결정하도록 함으로써 주민이 간접적으로 지방자치단체의 의사결정 과정에 관여하는 것을 의미한다. 간접적인 주민참여는 오늘날 주로 地方議會를 통하여 이루어진다. 이는 결국 지방의회의 권한과 활동에 관한 것으로서 본 논문에서는 별도로 언급하지 아니한다.

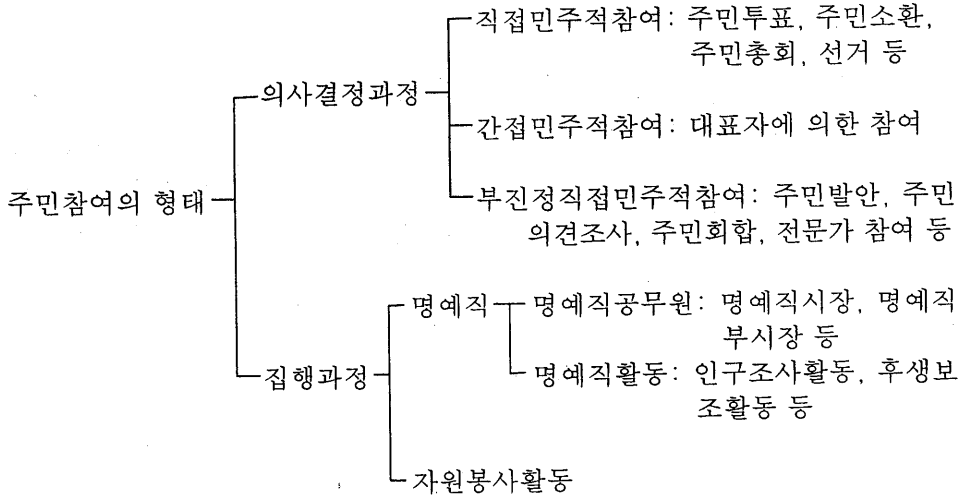
## 3) 不眞正 직접민주적 주민참여

주민들이 지방자치단체의 의사결정 과정에 참여하기는 하지만 주민에 의한 구속력 있는 사물적인 결정이나 인사상의 결정이 아닌 것도 문헌에서는 직접민주적인 참여라고 표현하는 경우가 있으나 구속적인 결정권을 갖는 직접민주적인 주민참여와 일응 구분할 수 있다. 이는 지방자치단체의 의사결정을 준비하는 과정에 주민이 관여하지만 의사의 결정은 지방자치단체의 다른 기관이 행한다는 점에서 직접민주적인 주민참여와 간접민주적인 주민참여의 중간적인 형태라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 이를 부진정 직접민주적 주민참여라고 부를 수 있다.<sup>21)</sup> 이에 속하는 것으로는 주민발안, 주민의견조사, 주민회합, 전문가참여 등이 있다. 부진정 직접민주적 주민참여도 제한된 범위내에서 지방자치단체에 대하여 법적인 구속력을 가진다는 점에서 언론·출판·집회·결사의 자유 등과 같은 基本權에 근거해서 주민이 지방자치단체에 미치는 사실상의 영향력 행사와는 구별된다.

## 4) 執行過程에 대한 주민참여

주민은 지방자치단체의 업무를 집행하는 과정에 참여할 수 있다. 이에 주민이 지방자치단체의 명예직공무원으로서 혹은 명예직활동을 통하여 참여하는 경우와 자원봉사자로서 참여하는 경우를 들 수 있다. 전자는 지방자치단체에 의하여 일방적으로 참여의무를 부담하는데 대하여 후자는 참여여부를 주민이 자발적으로 결정할 수 있다는데 차이가 있다. 위에서 설명한 시민참여의 형태는 다음과 같이 정리할 수 있다.

21) Vgl. v. Armin, *a.a.O.*, S. 88.



### 3. 주민참여에 대한 學說

주민참여에 대하여는 이를 긍정적으로 평가하는 입장과 부정적으로 평가하는 입장의 對立이 있다.<sup>22)</sup>

#### (1) 肯定論

주민의 참여를 강조하는 입장은 참여의 근거로서 주권자의 지위회복, 시민의 소외극복, 주민의 통제기능 강화, 소수자보호, 정치교육적 효과, 정치통합적 효과 등을 근거로 든다. 이는 고전적인 민주주의이론이나 참여민주주의이론에서 주장된다.

#### (2) 否定論

주민참여에 대하여 懷疑的인 입장은 그 근거로서 시민의 자질부족, 참여주민

22) 참여에 대한 관점의 대립에 대하여는 이승중, 「민주정치와 시민참여」, 삼영, 1993, 37면 내지 57면 참조; 윤명선, “대의제와 시민참여”, 1995년도 한국공법학회 정기총회발표 논문집, 21면 이하 참조.



의 대표성결여, 경비의 증가, 여론의 조작가능성, 갈등의 심화 등을 제시하고 있다. 이는 代議的인 民主主義論에 의하여 주장된다.

### (3) 참여에 대한 憲法的인 평가

헌법이 최고의 價値規範으로서 지위를 갖는다면 참여를 평가하는 시각도 헌법으로부터 도출될 수 있다. 이는 결국 헌법상의 민주주의 원칙이 무엇을 요구하고 있는지를 밝히는 것으로부터 출발하여야 한다. 헌법은 직접민주적인 주민의 참여를 배제하지 않고 있다. 公權力의 민주적인 정당성은 국민의 대표자를 통한 대의적인 방법이나 국민의 직접민주적인 참여의 방법으로 부여된다. 어떠한 방법에 의할 것인지는 한편으로는 의사결정의 自決性的의 정도와 다른 한편으로는 의사결정의 내용적인 타당성을 고려하여 결정되어야 한다.<sup>23)</sup>

#### 1) 自決의 정도

국가공권력의 민주적인 정당성은 국민의 자결에 연결될 때 보장된다. 이 점에서 직접민주적인 의사결정이나 간접민주적인 의사결정이나 형식적인 측면에서는 차이가 없다. 그러나 국민의 영향력행사의 측면에서 양자는 현저한 차이를 보이고 있다.<sup>24)</sup> 대표자를 통한 대의적인 의사결정에 비하여 직접민주적인 의사결정은 고도로 국민의 관여를 허용한다. 즉 국민들은 직접민주적인 의사결정절차에서 내용의 결정에 훨씬 더 영향력을 미칠 수 있는 기회를 갖게 된다. 憲法上的의 민주주의 원칙은 어떠한 형식으로든지 국민에 연결되는 정당성의 고리를 갖추기만 하면 된다는 의미가 아니라 가능한 한 국민의 의사에 근접할 것을 요구하고 있다. 이 점에서 직접민주적인 의사결정은 자결의 원칙을 기준으로 본다면 간접민주적인 결정에 비하여 優先的인 價値를 갖는다고 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 즉 국민의 의사에 근접할수록 민주적 정당성의 정도는 높다고 말할 수 있다.

23) v. Armin, "Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie auf Gemeindeebene", *Die Öffentliche Verwaltung*, 1990, S. 91.

24) v. Armin, *a.a.O.*

25) v. Armin, *a.a.O.*

## 2) 내용적인 타당성

민주주의는 단순히 자결의 원칙뿐만 아니라 의사결정의 내용적인 타당성을 요구한다.<sup>26)</sup> 민주주의는 단순히 국민에 의한 결정을 의미하는데 그치는 것이 아니라 국민을 위한 결정, 즉 국민의 이익을 위한 결정도 포함한다.<sup>27)</sup> 의사결정의 내용적인 타당성은 공공의 복리, 국민전체의 이익을 의미한다. 이에 는 내용의 올바름 뿐만 아니라 의사결정의 경제성 및 효율성을 포함한다. 앞에서 말한 자결의 정도가 양적인 측면에서 민주적인 정당성을 평가하는 기준이라면 내용적인 타당성은 의사결정의 質的인 수준을 평가하는 기준이 된다.

## 3) 주민참여에 대한 평가의 기준

위에서 살펴본 자결성의 원칙에 입각하여 주민참여를 살펴보면 주민의 의견이 반영될 기회가 확대된다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 내용적인 타당성의 관점에서 본다면 주민참여가 반드시 긍정적이라고 볼 수는 없다. 주민의 참여로 인하여 주민의 정보와 지식, 생활의 경험 및 에너지를 통하여 의사결정과 그 집행에 있어서 타당성을 보장할 수 있는 범위내에서는 주민참여를 긍정적으로 평가할 수 있지만 그 반대의 경우에는 주민참여는 부정적이다.<sup>28)</sup> 따라서 주민참여를 절대적으로 긍정한다든가 절대적으로 부정하는 견해는 타당하지 아니하며 어떤 조건하에서 어느 정도로 주민참여를 보장할 것인지를 결정하여야 한다. 이는 주민참여의 수단에 따라 한결같지 아니하므로 각종의 참여제도와 관련하여 고찰하기로 한다.

---

26) v. Armin, "Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie", *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 113(1988), S. 11.

27) K. Hesse, "Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat", *VVDStRL* 17, S. 19 f; M. Kriele, "Das demokratische Prinzip im Grundgesetz", *VVDStRL* 29, S. 60.

28) 같은 의미에서 이승중, 앞의 책, 55면.

#### 4. 주민참여의 法制化의 필요성

지방자치제도가 주민의 참여를 본질적인 개념요소로 하고 그 成敗가 주민참여의 量과 質에 의하여 좌우된다고 볼 수 있지만 가끔씩 실시되는 지방선거를 통하여 주민참여의 목적이 달성된다고 볼 수 없다. 주민참여의 의미와 중요성을 아무리 강조하여도 주민참여의 기회나 가능성이 보장되지 아니한다면 공허한 말잔치에 불과하게 된다. 우리의 現行法은 주민의 지방행정에 대한 참여가능성을 거의 法制化하지 않고 있다. 유일하게 住民投票를 규정하고 있으나 아직 주민투표법을 제정하지 아니하고 있다. 주민참여를 활성화하기 위해서는 주민이 지방행정에 참여할 수 있는 통로를 制度化하여야 한다. 만약 참여의식이 고조된 상태에서 참여가능성이 법제화되지 못한 경우에는 정치허무주의에 빠지거나 불법적인 분출통로를 찾게 될 것이다. 제도화된 참여를 통하여 주민의 참여의식이 고양되고 나아가서 시민정신의 성숙을 가져오는 정치교육적인 성과를 거둘 수 있게 될 것이다. 이하에서는 독일에서 이미 시행하고 있는 주민참여제도 중에서 우리가 도입하는 것이 바람직한 것을 중심으로 살펴보고 이를 제도화하는데 유의할 점을 논의해 보기로 한다. 독일의 입법례는 우리 立法의 자료로 사용될 수 있도록 그대로 번역해서 제시하기로 한다.

## II. 直接民主的인 주민참여

### 1. 住民投票制度

#### (1) 주민투표제도에 관한 法律의 規定

1994년 3월 16일에 개정된 지방자치법 제13조의2에 의하면 지방자치단체장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 등에 대하여 주민투표에 붙일 수 있다. 주민투표의 대상·발의자·발의요건·기타 투표절차에 관해서는 따로 법률로 정

하도록 하고 있으나 주민투표법이 아직 제정되지 않고 있다.<sup>29)</sup>

## (2) 주민투표제도의 意義

주민투표는 주민에게 직접 지방자치단체의 의사결정권을 보장하는 제도이다. 이를 통하여 주민의 지방자치단체에 대한 책임이 강화된다. 지방문제를 직접 결정해야 하는 주민의 지방자치단체에 대한 관계는 잘못된 정책결정의 책임을 대표자의 책임으로 돌릴 수 있는 경우와는 다르다. 주민투표는 사람에 관한 것이 아니라 사물에 관련된 것이다. 주민들이 주민투표로써 잘못된 결정을 하지 아니하려면 주민들은 지방자치단체의 업무에 대한 정보를 입수해야 하고 찬반의 논쟁을 해야 한다. 이를 통하여 주민들은 일회적인 대표자선출을 넘어서 지방정치적인 동인을 갖게 된다. 주민투표를 통하여 지방자치단체의 사물적인 의사결정의 책임을 직접 주민들이 지도록 함으로써 주민들의 지방자치단체의 업무에 대한 관심을 불러 일으키고 正體感과 所屬感을 강화할 수 있게 한다.<sup>30)</sup> 주민투표과정에서 깨닫게 되는 주민들의 역할에 대한 인식은 주민의 정치적인 활성화를 자극한다.<sup>31)</sup> 주민투표는 주민들에게 지방자치단체의 업무를 직접 결정할 수 있는 가능성을 유보함으로써 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 예방적인 효과를 가져올 수 있다. 왜냐하면 주민투표제도가 존재하는 경우에 행정청은 주민을 의식하여 이해관계자나 관련자의 의견을 듣는 등 업무의 수행에 관한 광범한 정보를 미리 입수하려 할 것이기 때문이다. 주민투표가 갖는 이러한 예방적인 효과는 시민에 가까운 행정과 개관가능한 행정, 융통성 있는 행정을 이루는데 기여한다.<sup>32)</sup>

이에 대하여 주민투표제도의 도입에 따른 문제점으로는 다음과 같은 것이 지

29) 내무부에서는 1994년에서 1995년에 걸쳐 행정구역의 개편을 주민투표 대신에 주민 의견조사로 수행한 예가 있다. 이에 대하여는 행정편의주의적인 발상이라는 비판이 강하게 제기되고 있다.

30) H. Nawiasky, "Unmittebare Demokratie in der Gemeinde", in: Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten e.V. Frankfurt a. M. (Hrsg.), *Bürgerverantwortung in der Gemeinde*, Frankfurt, 1952, S. 37.

31) J. Ziegler, *Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung*, Würzburg, 1974, 214면 참조.

32) Kühne, Jörg-Dtlef/ Meissner, Friedrich, *Züge Unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung*, Göttingen 1977, S. 167 참조.

적된다. 주민투표제의 도입은 대의적 민주주의를 약화시킨다. 주민투표제의 도입으로 地方議會의 지위의 격하를 가져온다. 代議制의 장점은 지방자치단체의 업무를 전체적인 관련속에서 개관할 수 있고 사물적인 지식을 가지며 총괄적인 책임을 지는 사람에게 위임한다는 데 있다. 이에 대하여 주민투표는 시간적, 장소적으로 한정된 단기적인 특수이익을 일방적으로 우선시키게 할 가능성이 있다. 게다가 일반주민은 사안에 대한 지식을 갖지 못하는 경우도 있고, 경우에 따라서는 과도한 재정적인 부담을 요구하고 있으며, 정보의 왜곡과 여론의 조작에 부딪힐 위험의 개연성이 높다.<sup>33)</sup> 그리하여 주민투표제도는 지방의회의 활동을 무력화시키기 위한 수단으로 남용될 우려도 있다. 따라서 주민투표제도를 도입함에 있어서는 주민투표제도의 장점을 살리면서도 그 남용으로 인한 폐해를 극소화하도록 대상, 절차, 효과 등을 규정하여야 한다.

### (3) 외국의 立法例

독일 바덴-뷔르템베르주의 지방자치법 제21조는 주민투표에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제1항: 지방의회는 재적의원 2/3 이상의 투표에서 과반수의 찬성으로 지방자치단체의 중요한 안건을 주민투표에 부칠 수 있다. 중요한 안건은 다음과 같다.

1. 주민전체가 이용하는 공공시설의 설치, 현저한 확장 및 철거
2. 지방자치단체의 구역변경
3. 부진정 부분선거구(unechte Teilortswahl)의 도입 및 폐지
4. 구제도의 도입 및 폐지
5. 지역제도의 도입 및 폐지(제73조의 경우는 제외)

그 밖에 기본조례로 중요한 지방자치단체의 안건을 정할 수 있다.

제2항: 다음과 같은 사항에 대해서는 주민투표를 실시하지 아니한다.

1. 지시에 따른 업무<sup>34)</sup>와 그 밖에 법률에 의하여 시장에게 맡겨진 업무

33) Kühne/Meissner, *a.a.O.*, S. 179.

34) 우리나라의 단체위임사무와 유사하나 합목적성의 감독 및 지시권이 법률의 규정이 있는 경우에 한정된다는 점에 차이가 있다.

2. 지방자치단체의 내부행정조직에 관한 문제
3. 지방의회, 시장, 지방공무원의 법률관계
4. 예산조례(직영사업의 영업계획포함), 지방자치단체의 공과금, 지방자치단체의 급부기업 및 교통기업의 요금
5. 지방자치단체와 직영기업의 결산확정
6. 소송절차에 있어서의 결정
7. 위법적인 목적을 추구하는 신청

제3항: 중요한 지방자치단체의 업무에 관하여 주민들은 주민투표를 청구할 수 있다(주민청구: Bürgerbegehren). 주민청구의 대상이 될 수 있는 사안은 지난 3년간에 이미 주민투표에 의하여 실행되지 아니한 것에 한정된다. 주민청구는 반드시 서면으로 제출되어야 한다. 주민청구가 지방의회의 의결에 대한 것일 경우에는 의결이 공포된 날로부터 4주 이내에 제출되어야 한다. 주민발안에는 결정되어야 할 사안, 그 이유 및 청구된 조치를 위해 현행 법률에 따라 가능한 비용조달방안이 포함되어야 한다. 주민청구에는 최소한 주민 15%의 서명이 있어야 하며 다음의 최대한도를 넘지 않아야 한다.

주민 50,000 이하의 지방자치단체에서는 3,000 이하, 주민 50,000 이상 100,000 이하인 지방자치단체에서는 6,000 이하, 주민 100,000 이상 200,000 이하인 지방자치단체에서는 12,000 이하, 주민 200,000 이상인 지방자치단체에서는 24,000 이하

제4항: 주민청구의 허용여부는 지방의회가 결정한다. 지방의회가 주민청구로 요구된 조치의 실행을 의결하는 경우에 주민투표는 실시되지 아니한다.

제5항: 주민투표를 실시하는 경우에 지방자치단체의 기관내부의 견해를 주민들에게 알려야 한다.

제6항: 주민투표는 유효표 과반수의 찬성으로 결정되며 최소한 투표권자수의 30% 이상에 달하여야 한다. 가부동수인 경우는 부결된 것으로 본다. 제1문의 다수에 이르지 못한 경우에는 지방의회가 의결한다.

제7항: 주민투표는 지방의회의 최종의결과 같은 효력을 가진다. 주민투표는 3년 이내에는 새로운 주민투표에 의해서만 변경될 수 있다.

제8항: 자세한 것은 지방선거법으로 정한다.

#### (4) 주민투표제도의 정비를 위한 立法論

앞으로 제정될 주민투표법에서는 주민투표제도의 순기능을 극대화하고 역기능을 최소화하는 방안이 구체화되어야 한다. 주민투표법에 규정되어야 할 내용으로는 주민투표의 발의자, 주민투표의 대상, 주민투표의 절차, 주민투표의 효과 등이 포함되어야 한다.

##### 1) 주민투표의 발의자

지방자치법 제13조의2는 주민투표의 발의자로 지방자치단체의 장만 규정하고 있다. 그러나 주민투표는 지방자치단체의 중요한 현안문제에 대한 의사결정이라는 점에서 지방자치단체의 장만을 주민투표의 발의자로 규정한 것은 문제가 있다. 1994년 7월 11일 민자당에서 제출한 주민투표법안에서는 주민투표의 발의자로 지방자치법과 마찬가지로 지방자치단체의 장만을 예정하고 있다. 이에 대하여 1994년 7월 6일에 민주당이 발의한 주민투표법안은 지방자치단체의 장뿐만 아니라 지방의회와 주민도 발의권자로 예정하고 있다. 다만 지방의회가 발의하는 경우는 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 하고 주민이 발의하는 경우는 투표권 있는 주민의 1/5 이상의 연서를 요구하고 있다.

주민투표가 특정사항에 있어서 지방의회의 의결을 갈음하는 기능을 한다는 면에서 본다면 원래의 議決機關인 지방의회가 發議할 수 있도록 하여야 한다. 지방자치단체장에게도 지방의회에 대한 발의권을 갖는 것과 같은 취지에서 주민투표의 발의를 허용하는 것이 바람직하다. 또한 주민은 지방행정에 대하여 최종적인 책임을 지는 지위에 있다는 점에서 발의자로 포함시키는 것이 바람직하고 주민투표의 취지에 부합한다. 앞에서 예를 든 독일의 지방자치법은 주민투표의 발의권자로서 지방의회와 주민만을 규정하고 있다. 주민투표에 의한 중요의사결정의 이니시어티브를 의미하는 주민투표의 발의를 지방자치단체의 장에게 獨占시키는 것은 불합리하다.

## 2) 주민투표의 대상

지방자치단체의 모든 업무를 주민투표의 대상으로 하는 경우에 주민투표는 대의적인 민주주의에 대한 약화를 초래할 뿐만 아니라 자칫하면 지방자치단체 기관들의 책임회피수단으로濫用될 수 있으며 지방자치단체의 재정상 실현하기 어렵다. 따라서 주민투표의 대상을 제한할 필요가 있다.

지방자치법 제13조의2는 주민투표의 대상으로 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항을 규정하고 있다. 지방자치단체의 폐치·분합은 원래 국가의 조직권에 속하는 사항으로 지방사무가 아니지만 주민투표사항으로 규정한 것은 법률로써 특별히 주민의 의사에 따르게 하려는 취지로 이해된다.<sup>35)</sup> 주민투표의 대상으로 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미칠 수 있는 지방자치단체의 주요결정사항으로 규정한 것은 바람직하다. 이를 열거적으로 규정하는 것은 오히려 지방정치의 경직성을 초래할 수 있으므로 바람직하지 않다. 따라서 주민투표사항은 일반적인 개괄조항으로 규정하고 다만 절차규정으로 주민투표의 남용을 방지하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

그러나 주민투표로써 결정하는 것이 현저히 부적합한 사항은 주민투표의 대상에서 제외하도록 규정하는 것이 필요하다. 이에 속하는 것으로 앞의 민주당안과 민자당안은 법률위반사항, 지방자치단체의 권한을 넘는 사항, 재판에 계류중인 사항에 있어서는 공통된다. 다만 민자당안은 선거에 중대한 영향을 미치는 사항과 빈번한 변경이 요구되는 사항 등 주민투표의 남용을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하여 大統領令으로 정하는 사항을 추가하고 있다. 法律的인 문제는 엄밀한 法の論理와 適用에 따라야 하므로 법적인 분쟁을 주민투표로 해결하는 경우에 법의 政治化를 초래하므로 주민투표의 대상에서 제외시키는 것이 바람직하다. 지방자치단체가 지방정치적인 관점에서 결정할 수 있는 것은 자치사무에 한정되므로 기관위임사무, 단체위임사무는 주민투표의 대상에서 제외되어야 한다. 법률에 위반되는 사항도 법치행정의 원칙상 주민투표의 대상이 될 수 없음은 명백하다. 주민투표에서 제외되는 사항은 지방정치에 중대한 영향을 미치므로 법률

---

35) 자세한 것은 다음에서 설명하는 주민투표의 효과 참조.



로써 확정적으로 열거하는 것이 바람직하며 이를 대통령령에 위임하는 것은 바람직하지 않다.

### 3) 주민투표의 절차

주민투표의 절차에서 발의절차는 발의자에 따라 다르게 규정되어야 한다. 먼저 지방자치단체의 장이 제안하는 경우에는 지방의회의 관여절차를 거치도록 함이 바람직하다. 즉 지방자치단체의 장이 지방의회에 주민투표를 제안하고 지방의회에서 지방자치단체의 장이 제안한 내용을 의결하지 아니하는 경우에만 주민투표에 회부하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 지방의회가 지방자치단체장이 요구하는 사항을 수용하는 의결을 하는 경우에 그 목적은 달성되기 때문이다. 지방의회가 주민투표를 발의하는 경우에는 일반적인 의결정족수보다는 엄격한 의결정족수를 적용하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 주민투표가 지방의회의 정치적인 책임을 회피하는 수단으로 남용될 우려가 있기 때문이다. 마지막으로 주민이 발의하는 경우에는 지방자치단체의 규모에 따라 발의요건을 달리 규정할 필요가 있으며 앞에서 살펴본 독일의 입법례가 참고가 된다. 署名의 하한선은 주민투표 발의의 진지성을 보장할 수 있는 수준이어야 하며 상한선은 주민투표의 결과에 직접적인 영향을 미치지 아니하는 수준이어야 한다. 주민이 주민투표로써 요구한 사항을 지방의회가 의결한 때에는 주민의 목적은 달성되므로 별도의 주민투표를 실시할 필요가 없다고 본다. 이렇게 하는 것이 대표기관으로서 지방의회의 역할을 중시하고 또한 주민투표의 취지를 살릴 수 있다고 본다. 지방의회로서는 주민의 이해관계가 극단적으로 대립되는 문제를 지방의회에서 결정하지 않고 직접 주민에게 물어봄으로써 정치적인 부담을 줄이고 지방적인 통합을 이루는데 도움이 된다.

주민투표의 主管은 선거관리위원회에서 담당하도록 하되 주민사이에 정치적인 의사가 형성되고 논의될 수 있는 시간과 활동이 보장되어야 한다.

### 4) 주민투표의 실시지역

주민투표의 지역적인 범위를 어떻게 할 것이냐가 주민투표의 결과에 중대한 영향을 미친다. 주민투표사항이 주민전체의 이해관계에 관한 문제라면 지방자치단체의 관할구역을 단위로 실시하면 된다. 그러나 지방자치단체의 일부지역에만

영향을 미치는 경우에 당해 지방자치단체의 일부지역에 한하여 실시할 것인지가 문제된다. 민주당안은 원칙적으로 관할구역전체를 단위로 실시하되 일부지역에만 이해관계가 있는 경우에는 지방의회의 의결로써 그 지역에 한하여 실시하도록 제안하였다. 이에 대하여 민자당안은 원칙적으로 이해관계가 있는 지역에 한정하고 대통령령이 정하는 바에 따라서 실시구역을 공고하도록 제안하였다. 법논리적인 측면에서 본다면 주민투표는 지방자치단체의 의사결정이므로 전체주민이 참여할 수 있는 가능성이 개방되어야 한다. 따라서 주민투표의 실시지역은 당해 지방자치단체의 관할구역전체로 보아야 한다. 또한 이해관계가 미치는 지역적인 범위를 엄밀히 확정하는 것은 매우 어려우며 자칫하면 투표결과가 자의적으로 조작될 수도 있다. 따라서 부분적인 주민투표의 실시는 이해관계가 미치는 범위가 명백한 경우에 한하여 예외적으로 인정하는 것이 바람직하다. 예컨대 동의 설치 및 통·폐합이 이에 속한다.

#### 5) 주민투표의 효과

주민투표가 대의적인 민주주의를 보완하기 위한 제도라는 측면에서 본다면 주민투표의 결과는 지방의회의 의사결정을 갈음하는 것이라고 보는 것이 타당하다. 따라서 주민투표의 결과는 지방자치단체를 구속하는 효력을 갖는다. 이를 법률에 명확히 규정하는 것이 필요하다. 다만 여기서 문제되는 것은 지방자치법이 지방자치단체의 폐치·분합을 주민투표에 부치도록 하고 있는데 이에 대한 주민투표가 구속력을 갖는지 여부이다. 주민투표는 원칙적으로 지방자치단체의 자치사무에 관한 업무를 대상으로 한다. 그런데 지방자치단체의 폐치·분합 및 구역의 변경은 국가의 지방자치단체에 대한 조직권의 일부로서 국가사무에 속한다.<sup>36)</sup> 그러나 지방자치단체의 통·폐합이 주민의 지위에 결정적인 영향을 미치기 때문에 그 시행여부를 주민의 의사에 따르도록 법률로써 예외를 인정한 것이라고 본다면 주민투표의 결과가 국가를 구속한다고 하더라도 반드시 법논리적인 모순이라고 할 수는 없다. 따라서 지방자치단체의 통·폐합에 관한 주민투표도 구속적인 효력을 갖는다고 보는 것이 타당하다.<sup>37)</sup> 지방자치단체의 폐치·분합을 주민투표로 결정

36) 이기우, 「지방자치행정법」, 법문사, 1991, 56면.

37) 독일의 노르트라인-베스트팔렌주는 국가기관이 지방자치단체의 행정구역을 변경하는 경우에 주민투표대신에 구속력을 갖지 아니하는 주민의견조사를 거치도록 규정하고

하도록 한 것은 국가의 사무를 주민의 의사에 따라 결정하도록 법률로써 예의를 인정함으로써 지방자치단체의 자치권을 강화하는 방향으로 작용한다.<sup>38)</sup>

주민투표의 결과로 확정된 사안에 대하여는 지방의회의 일반적인 의결보다는 강한 계속성을 부여할 필요가 있다. 그렇지 아니하면 동일한 사안에 대한 주민투표가 반복되어 지방정치의 안정성을 해칠 우려가 있기 때문이다. 이를 위하여 주민투표로 결정된 사안은 특별한 사유로 새로운 주민투표에 의하여 변경되지 아니하는 한 일정한 기간 동안에는 효력을 유지하는 것으로 하는 것이 바람직하다.

## 2. 住民召喚(Abwahl)

### (1) 住民召喚의 意義

지방의회나 지방자치단체의 장, 지방자치단체의 공무원을 임기전에 해산 혹은 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 주민소환이라고 한다. 위에서 말한 주민투표가 지방자치단체의 사물적인 사무에 대한 것이라고 한다면 주민소환은 지방자치단체의 인사에 관한 것이라는 측면에서 구분된다. 주민소환은 대표기관이나 행정기관에 대한 주민의 통제를 강화하고 주민에 대한 책임성을 실현하기 위한 수단 이긴 하지만 다른 한편으로 선거에서 패배한 자나 정당의 지배를 교체하기 위한 파당적인 목적으로 사용될 우려도 있다.<sup>39)</sup>

### (2) 外國의 立法例

일본의 경우를 살펴보면 주민은 지방의회의 해산청구, 의원의 해직청구, 지방자치단체장의 해직청구, 주요공무원의 해직청구 등의 주민소환권을 인정하고 있

---

있다. 이 경우에도 국가기관은 주민의견조사의 결과를 존중해야 할 사실상의 정치적인 압력은 받지만 법적인 구속은 받지 아니한다. 행정구역의 개편을 주민의견조사로 하거나 주민투표로 하는 것은 입법정책의 문제이다.

38) 다만 주민투표로서 지방자치단체의 통·폐합을 결정하도록 하는 것이 법률에 의한 국가사무의 지방사무화에 해당하는지에 대하여는 법이론적인 검토가 있어야 한다.

39) 윤명선, 앞의 논문, 36면 이하 참조.

다.<sup>40)</sup> 미국의 경우도 적지 않은 주에서 주민소환제도를 채택하고 있으나 실제 행사되는 것보다는 주민소환제도를 보장해 줌으로써 직권의 남용을 방지하는 심리적인 효과를 거두는 기능을 한다.<sup>41)</sup> 독일의 경우는 바이마르 공화국 당시에 일부의 주에서 지방의회에 대한 주민소환을 인정한 적이 있으나 현재는 거의 채택하고 있지 아니하며 지방의회에 의한 지방자치단체의 집행기관에 대한 해직제도를 인정하고 있다.

다만 1994년에 개정된 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법 제49조의a는 다음과 같이 지방자치단체의 장에 대한 召喚制度를 규정하고 있다.

제1항: 직선된 시장은 주민에 의하여 임기전에 해임될 수 있다. 소환절차의 개시를 위해서는 재적지방의회의원 과반수의 발의가 있어야 하며 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 의결하여야 한다. 지방의회에서 발의와 의결사이에는 최소한 2주이상의 기간을 두어야 한다. 소환절차의 개시에 대한 의안은 토론없이 기명으로 표결한다. 시장은 유권자 25% 이상의 참여와 과반수의 찬성으로 소환받는 경우에 해임된다. 그 밖의 절차에 대해서는 지방선거법이 준용된다. 시장은 선거관리위원회가 소환을 확인한 날이 경과함으로써 그 직위를 상실한다. 지방의회가 재적의원 2/3 이상의 찬성으로 요구하는 경우에 감독관청은 소환절차가 진행되는 동안 시장의 업무수행의 정지를 명할 수 있다.

제2항: 지방의회에 의하여 선출된 시장은 지방의회에 의하여 소환될 수 있다. 소환은 재적의원 과반수의 찬성으로 발의된다. 소환의 발의와 의회의 회의간에는 최소한 6주간의 기간이 있어야 한다. 발의에 대해서는 토론없이 기명으로 투표한다. 소환의 의결에는 재적의원 2/3 이상의 찬성을 요한다. 후임자는 6개월 이내에 선출되어야 한다. 다만 잔여임기가 9개월 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>42)</sup>

---

40) 정재길(역), 「일본의 지방자치법」, 교학사, 1992, 46면 참조.

41) 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 도서출판 삼영, 1993, 214면 : Kühne/Meissner, a.a.O., S. 30.

42) 노르트라인-베스트팔렌주에서 시장은 원칙적으로 주민직선에 의하여 선출되지만 보궐선거는 지방의회에서 실시하며 잔여임기가 9개월 미만인 경우에는 실시하지 아니한다.

### (3) 주민소환제도의 整備를 위한 立法論

#### 1) 주민소환의 대상

주민소환제도는 원칙적으로 선거직공무원에 한하여 인정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 그 밖의 공무원에 대해서는 법률상의 징계수단이나 법적인 대응수단이 보장되어 있고 시장이 책임을 지고 있기 때문이다.<sup>43)</sup>

#### 2) 주민소환의 절차

지방자치단체의 장에 대한 소환의 발의는 지방의회에 의한 방식과 일정한 숫자의 주민에 의한 방식이 있을 수 있다. 지방의회의 대표자로서의 지위를 인정하면서도 주민의 직접성을 보장하기 위하여 양방법을 모두 채택하는 것이 바람직하다고 본다. 주민이 발의하는 경우에는 유권자 숫자의 15% 내지 25% 정도의 범위내에서 서명을 요하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 발의요건을 지나치게 완화하는 경우에 정치적인 불안정이 초래될 수 있다. 반대로 지나치게 엄격하면 주민소환제도는 유명무실하게 된다. 지방의회의원에 대한 주민소환은 지방자치단체의 장이나 일정수 이상의 주민이 발의하도록 한다. 어느 경우나 소환의 결정을 위해서는 유효투표수의 2/3 이상의 찬성을 요하도록 하는 것이 바람직하다.<sup>44)</sup> 발의와 투표간에는 적정한 냉각기간을 설정하는 것이 바람직하다고 본다.

---

43) 우리 법상으로 선거직공무원에는 지방자치단체의장, 지방의회의원, 교육위원, 교육감이 있다. 다만 교육위원은 지방의회에 의하여 선출되므로 소환도 지방의회에 의하여 하도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 교육감에 대한 소환은 그 선출기관인 교육위원회에서 하거나 보다 주민근접성을 보장하기 위하여 지방의회에서 하는 것을 생각할 수 있다.

44) 지방의회가 지방자치단체장의 소환을 발의하는 것이나 지방자치단체의 장이 지방의회의원의 소환을 발의하는 것은 양기관의 극한적인 대립을 해소하기 위한 의미도 있다. 다만 양기관은 주민의 직선에 의하여 선출되었으므로 주민소환의 형식을 취하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 지방자치단체의 장의 지방의회해산권이나 지방의회의 지방자치단체장해임 대신에 주민소환의 형식에 의하는 것이 체계상으로 바람직하다고 본다.

### 3) 주민소환의 효과

주민소환이 확정된 경우에 그 대상이 된 지방의회의원이나 지방자치단체의 장은 그 직을 상실하도록 한다. 다만 지방행정의 繼續性을 보장하기 위하여 3개월 이내에 보궐선거를 행하도록 한다. 지방자치단체의 장의 잔여임기가 2년 미만인 경우에는 지방의회에서 선출하도록 하는 것도 생각해 볼 수 있다.

## 3. 주민총회

직접민주적인 주민참여의 형태로 주민총회를 생각할 수 있으나 이는 소규모의 지방자치단체에서나 생각할 수 있으며 우리나라와 같이 대규모의 지방자치단체 하에서는 사실상, 기술상 실현하기 어렵다고 보므로 자세한 논의는 생략한다.<sup>45)</sup>

## Ⅲ. 不眞正 直接民主的 주민참여

### 1. 住民發案制度(Bürgerantrag)

#### (1) 住民發案制度의 意義

주민발안제도는 주민이 지방의회로 하여금 일정한 기간내에 특정한 안건을 심의하고 의결하도록 하는 제도이다.<sup>46)</sup> 지방의회의 안건발의가능성을 주민에게 부여함으로써 지방의회의 의사결정과정에서 주민의 참여가능성을 부여하는 제도이다. 주민발안은 지방의회로 하여금 심의·의결의무를 부여하지만 지방의회의 의

45) 이에 대해서는 윤명선, 앞의 논문, 23면 이하 참조.

46) 독일의 경우 바덴-뷔르템베르크, 헤센, 니더작센, 라인란트-팔츠, 자아르란트, 노르트라인-베스트팔렌주 등에서 주민발안제도를 채택하고 있다. 노르트라인-베스트팔렌주에서는 1994년 5월 17일 개정된 지방자치법(17조a)에 의하여 새로이 주민발안제도를 신설하였다. 구동독의 주에 효력을 미치는 연방법률인 동독지역지방자치에 관한 법률에서도 주민발안(제18조)을 규정하고 있다.

결권을 침해하는 것은 아니라는 측면에서 대의제도에 모순되는 것은 아니라고 볼 수 있다. 우리나라에서는 주민발안제도를 인정하지 아니함으로써 주민이 지방의회에 특정한 안건의 심의를 요구할 수 있는 권한을 갖고 있지 못하다. 住民發案이 일종의 少數者保護를 위한 제도라는 측면에서 우리의 경우 도입할 수 있으며 도입하는 것이 바람직하다.<sup>47)</sup>

## (2) 외국의 立法例

독일의 노르트라인-베스트팔렌주는 1994년 7월 4일 지방자치법을 개정하여 제17조의a에 다음과 같이 주민발안을 규정하고 있다.

제1항: 당해 지방자치단체에 3개월 이상 거주하고 만 14세에 도달한 주민은 지방의회에 대하여 그의 권한에 속하는 특정사안에 대한 심의 및 의결을 발안할 수 있다.

제2항: 위의 발안은 서면으로 제출되어야 한다. 발안서에는 특정한 청구와 그 이유가 포함되어야 한다. 서명자를 대표할 수 있는 3인까지를 거명하여야 한다.

제3항: 주민발안은 다음과 같이 서명을 받아야 한다.

1. 크라이스소속 지방자치단체는 최소한 주민의 5%, 최대한 주민 4,000명의 서명을 받아야 하고
2. 크라이스로부터 독립된 시는 최소한 주민의 4%, 최대한 주민 8,000명의 서명을 받아야 한다.

제4항: 각 서명 명단은 발안의 완전한 내용을 포함하고 있어야 한다. 서명자의 성명, 생년월일, 주소를 명확히 알 수 없는 기재는 효력이 없다. 지방자치단체는 기재사항을 검사한다.

제5항: 동일한 사안이 지난 12개월 동안에 이미 발의되지 아니한 경우에만 주민

---

47) 주민발안을 인정하지 아니하는 우리나라에서는 주민청원을 통하여 비슷한 효과를 거둘 수 있으나 법적인 구속력이 약하므로 주민발안제도의 도입이 필요하다.

발안이 허용된다.

제6항: 제1항 내지 제5항의 요건은 지방자치단체에 제출하는 시점에 충족되어야 한다.

제7항: 지방의회는 주민발안이 허용되는지 여부를 지체없이 심사하여야 한다. 지방의회는 지체없이 발안내용을 심의·의결하여야 하며, 늦어도 제출된 날로부터 4개월을 초과해서는 안된다. 주민발안자의 대표자에게는 지방의회에서 발안내용에 관하여 설명할 기회가 부여되어야 한다.

제8항: 크라이스로부터 독립된 시에서는 구대표자회의(Bezirksvertretung)의 업무에 속하는 경우에 주민발안을 구대표자회의에 제출할 수 있다. 이 경우에도 다음과 같은 기준에 따라 제1항 내지 제7항이 적용된다.

1. 발의자 및 서명자는 해당 구에 거주하여야 한다.
2. 필요한 서명자의 수는 당해 구에 거주하는 주민의 수를 기준으로 계산한다.

제9항: 주민발안의 시행을 위하여 필요한 자세한 사항은 내무부장관령으로 정한다.

### (3) 住民發案制度의 導入을 위한 法制整備

주민발안제도를 도입하기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

#### 1) 주민발안자의 숫자

주민발안을 위해서 요구되는 발안자의 숫자는 한편으로는 주민발안의 실현가능성과 효율성을 보장할 수 있는 수준이어야 한다. 다른 한편으로는 지방의회가 주민발안에 의하여 압도당하거나 과격한 일부의 집단에게 지나친 정치적인 효과를 가져오는 것을 저지할 수 있는 수준이어야 한다.<sup>48)</sup> 전자를 위하여는 발안자의 서명숫자의 하한선을 낮게 규정하는 것이 요구되나 후자를 위하여는 하한선을 높

---

48) Kühne/Meissner, *a.a.O.*, S. 155 참조.



게 규정할 필요가 있다. 하한선을 지나치게 높게 규정하는 경우에 주민발안을 실현하는 것은 사실상 불가능하게 되며 제도가 유명무실하게 될 우려가 있다. 이 점에서 발안자의 하한선은 인구 5만 미만의 지방자치단체에서는 유권자의 5% 내지 10% 사이에서, 주민 5만 이상 10만 미만인 지방자치단체에서는 4% 내지 7% 사이에서, 10만 이상의 지방자치단체에서는 5% 이하에서 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 주민의 참여가 활성화되지 못한 우리의 실정에서 유권자 10% 이상의 서명을 주민발안의 요건으로 하는 것은 비현실적이며 제도를 무력화시킬 우려가 있으므로 바람직하지 못하다. 주민발안제도는 주민에게 안전의 발의를 허용하는 것에 불과하고 그 결정권은 지방의회에 유보되어 있으므로 서명자의 숫자를 지나치게 많이 요구할 필요는 없다고 본다.

## 2) 주민발안의 형식

주민발안은 일정수 이상의 유권자인 주민의 서명을 첨부한 서면으로 하며, 발안서에는 제안사항과 제안이유를 기재하도록 하여야 하며 서명은 사람의 동일성을 확인할 수 있는 성명, 주소, 생년월일 등을 명확히 기재하도록 함이 요구되며 이는 지방의회에 의하여 확인되어야 한다. 제안사항은 구체적으로 제시되어야 하며 만약 조례안을 주민발안으로 제안하는 경우에는 그 안을 제시하도록 함이 바람직하다. 그 밖의 서명절차라든가 형식적인 요건은 개방해 둬으로써 주민들이 자유롭게 활동할 수 있는 여지를 부여하는 것이 바람직하다고 본다.

## 3) 주민발안의 대상

주민발안의 대상은 지방의회의 권한에 속하는 특정한 사안에 속하는 사항으로 한정된다. 왜냐하면 주민발안은 지방의회에 안전을 주민이 직접 제안하는 것이기 때문이다. 지방의회의 권한의 범위 내에 속하는 사항은 모두 주민발안의 대상이 될 수 있다고 봄이 타당하다.

## 4) 주민발안의 효과

지방의회는 주민발안에 의하여 제안된 안전을 3개월 이내에 심의하고 표결에 부치도록 한다. 지방의회는 주민발안에 의하여 제안된 내용에 구속되는 것은 아

니지만 이를 심의하고 표결할 의무는 진다. 주민발안의 실효성을 높이기 위하여 처리기간을 정하는 것이 바람직하다.

## 2. 住民會合(Bürgerversammlung)

### (1) 住民會合의 意義

직접민주적인 의사결정주체로서의 주민총회와는 달리 주민이 스스로 결정기관으로 되지 않고 주민들과 지방자치단체의 담당자들이 의견을 교환하는 제도로서 주민회합제도를 들 수 있다.<sup>49)</sup> 스위스형의 주민총회<sup>50)</sup>는 우리의 지방자치단체의 규모로 보나 행정의 효율적인 수행을 위하여 도입하기 곤란하다. 그럼에도 불구하고 주민이 지방행정에 영향을 미치기 위하여 주민과 지방자치단체의 업무담당자가 한 자리에 모여 서로 논의하는 제도는 지방행정의 통제를 위해서나 지방행정의 정보획득을 위해서나 혹은 주민과 지방행정기관의 상호 협조관계의 구축을 위해서나 유익한 기능을 수행할 수 있다.

### (2) 주민회합의 기능

#### 1) 지방정치적인 관심의 高揚

주민회합은 주민들에게 공식적인 회합에 참여하여 의견을 발표하고 토론할 수 있는 기회를 부여함으로써 지방정치에 대한 무관심과 소극성을 극복하여 시민정신을 활성화하는데 기여한다.<sup>51)</sup> 선거가 끝나면 식어버리기 쉬운 주민의 지방정치적인 문제에 대한 관심을 주민회합을 통하여 지속적으로 활성화할 수 있으며 적극적인 참여가능성을 보장해 준다.

---

49) 독일의 경우 주민회합을 도입하고 있는 주는 바덴-뷔르템베르크, 바이에른, 헤센, 니더작센, 라인란드-팔츠, 자아르란트 등이다.

50) 스위스의 주민총회는 지방자치단체의 최고 의결기관이 된다.

51) H. Klüber, *Handbuch der Kommunalpolitik*, Göttingen, 1971, S. 138.

## 2) 시민에 대한 정보제공

주민회합을 통하여 지방자치단체의 기관은 주민들에게 지방문제에 관한 정보를 제공하는 기회로 활용할 수 있다. 물론 주민들은 지방의회의 방청이나 공보, 지역신문, 정보공개청구 등을 통해서 지방행정에 대한 정보를 얻을 수도 있으나 체계적이고 생동적인 정보가 못되는 경우가 많다. 주민회합에서 현실적인 문제가 설명되고 토론과정에서 불명확한 점이 보완될 수 있다. 이를 통하여 주민의 행정에 대한 불신을 해소하고 인기없는 의사결정도 그 이유를 이해함으로써 수용될 수 있게 된다.<sup>52)</sup>

## 3) 지방의회나 집행기관에 대한 정보의 제공

지방자치단체의 대표기관이나 집행기관이 주민의 의사를 대표하고 주민이 원하는 급부를 제공하기 위해서는 주민과의 지속적인 접촉을 통하여 주민의 욕구를 파악하여야 한다. 주민회합은 지방자치단체의 기관에게 주민의 의사를 파악할 수 있는 기회를 공식적으로 제공한다. 주민과 지방자치단체의 기관은 주민회합을 통하여 지속적인 연결고리를 갖게 된다.

### (3) 외국의 입법례

독일의 바이에른주의 지방자치법 제18조는 다음과 같이 규정하고 있다.

제1항: 모든 지방자치단체에서는 지방적인 문제를 논의하기 위하여 제1시장은 매년 최소한 1회의 주민회합을 개최하여야 한다. 지방의회의 요구가 있는 경우에는 보다 자주 개최한다. 대규모의 지방자치단체에서 주민회합은 그 구역의 일부에 한정하여야 한다.

제2항: 주민 5% 이상(주민이 10,000명 이상인 경우에는 2.5% 이상)이 의사일정을 제시하여 서면으로 요청하는 경우에 3개월 이내에 주민회합이 소집되어

52) J. Ziegler, *a.a.O.*, S. 166.

야 한다. 늦어도 주민회합 1주일 전에 지방자치단체에게 신청하는 경우에 주민회합은 의사일정의 보완을 결정할 수 있다. 의사일정은 지방자치단체의 사무만을 대상으로 한다. 제1문과 제2문은 이법 시행당시에 독립된 지방자치단체였거나 주민 10만명을 넘는 지방자치단체의 일부에게도 적용된다. 이 경우에 의사일정의 논점은 그 지방자치단체의 일부나 도시의 구에 관련된 것이어야 한다. 주민회합의 청구는 매년 1회에 한하여 허용된다.

제3항: 발언은 원칙적으로 주민에게만 허용된다. 감독관청이 요청하는 경우에 의장은 그 대표자 1인에게 발언을 하게 하여야 한다. 회합의 의장은 제1시장 혹은 그의 대리인이 된다.

제4항: 주민회합에서 제안된 사항은 3개월 이내에 지방의회에서 심의되어야 한다. 이 기간은 제32조제3항제1문이 정하는 휴가기간 동안에는 진행되지 아니한다.

#### (4) 주민회합제도의 도입을 위한 法制化

주민회합은 지방행정기관과 주민의 비구속적인 회합이므로 반드시 법적인 근거를 필요로 하는 것은 아니며 임의적으로 실시할 수도 있으나 양자간의 접촉기회를 증진시키기 위하여 이를 법률에 규정하는 것이 바람직하다.

##### 1) 주민회합의 소집

주민회합은 지방자치단체의 장이 소집하거나 지방의회의 의결 혹은 일정수 이상의 주민이 요청하는 경우에 지방자치단체의 장이 소집하도록 하는 것이 바람직하다. 주민집회의 횟수는 최소의 횟수만을 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하되 최대 횟수에 대해서는 제한할 필요가 없다고 본다.<sup>53)</sup> 주민이 주민집회를 요구하는 경우에는 주민발안보다는 다소 완화된 숫자의 주민의 서명을 요구하는 것이 바람직하다.

---

53) 독일에서도 횟수의 제한에 대해서는 매우 비판적이다. H. Külber, *a.a.O.*, S. 139.

## 2) 주민회합의 진행

주민회합은 소집하는 자의 대표가 의장이 되어 진행하는 것이 바람직하다고 본다. 지방자치단체의 장이 소집하는 경우에는 지방자치단체의 장 혹은 그 대리인이, 지방의회가 소집하는 경우에는 지방의회의 의장 혹은 그 대표가, 주민이 소집하는 경우에는 주민의 대표가 진행하는 것이 소집목적에 보다 잘 부응할 수 있을 것이다.

## 3) 주민회합의 대상

주민회합의 대상은 지방자치단체의 업무에 한정되어야 함은 당연하다. 다만 대상이 구역의 일부에 관한 문제인 경우에는 당해구역에서 주민집회를 개최하도록 하는 것이 바람직하다.

## 4) 주민회합의 효과

주민회의는 의결기관이 아니므로 그 회의 결과는 구속력을 갖지 아니한다. 다만 주민회합에서 의결하여 제안한 사항은 지방의회가 심의하도록 하는 것은 주민회합의 활성화에 도움이 된다고 본다.

# 3. 주민의견조사

## (1) 주민의견조사의 의의

주민의견조사는 특정한 사무에 대한 의사결정을 위하여 주민의 의견을 묻는다는 점에서 주민투표와 유사한 성격을 갖고 있으나 주민투표가 법적인 구속력을 가진 결정을 의미하는데 비하여 주민의견조사는 그 결과가 지방자치단체의 기관을 법적으로 구속하는 효력이 없다는 점에서 차이가 있다. 주민의견조사의 결과는 조언적인 성격을 가지며 지방자치단체의 결정을 위한 보조수단이다.<sup>54)</sup> 내무

54) Kühne/ Meissner, *a.a.O.*, S. 135.

부가 행정구역을 개편하면서 법적인 근거 없이 주민의견조사를 실시함으로써 그 적법성여부에 대한 의문이 제기된다. 지방자치단체의 주민에 대한 의견조사는 구속력이 없다는 측면에서 본다면 주민의견조사는 행정청의 재량에 속한다고 볼 수 있고 따라서 법적인 근거없이도 실시할 수 있다고 본다.<sup>55)</sup>

## (2) 외국의 입법례

독일의 바이에른주 지방자치법 제11조제1항제6문은 구역변경에 관하여 다음과 같이 주민의견조사를 규정하고 있다.

“... 6개월이상 변경지역에 거주한 주민에게는 비밀투표가 명하여 질 수 있다.”

같은 법 제5조의a 제2문은 크라이스로부터 독립된 시의 크라이스편입과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“... 지방자치단체의 주민에게는 편입에 관하여 비밀투표로써 의견을 말할 수 있는 기회가 주어져야 한다.”

## (3) 주민의견조사의 도입을 위한 입법론

주민의 의견조사는 지방의회의 의결권을 침해하지 않고 주민의 의견을 파악한다는 데 그 장점이 있다. 이 점에서 주민의견조사의 대상은 주민투표의 경우보다 광범할 수 있다. 그러나 주민의견조사가 적지 아니한 비용을 수반한다는 점을 감안한다면 주민회합 등을 통한 주민과의 직접 접촉을 통한 의견의 파악이 부적합한 경우에만 실시하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

---

55) Vgl. Ziegler, *a.a.O.*, S. 194. 내무부가 행정구역개편에 관하여 실시한 주민의견조사는 그 자체로서는 위법한 것이 아니다. 법률상으로 문제되는 것은 주민투표를 실시하지 않은 것이 위법한가라는 점이다. 이에 대한 해결의 실마리는 주민투표가 필요한 것인가 아니면 임의적인 것인가를 밝히는 데서 찾을 수 있다.

## 4. 專門家の 참여

### (1) 전문가참여의 意義

지방자치단체의 주민으로부터 전문지식을 흡수하기 위하여 지방의회의원이 아닌 專門家를 지방의회의 위원회에 참여하도록 함으로써 조언적 혹은 의사결정 기능에 참여하도록 할 수 있다. 전문가를 지방의회의 상임위원회에 참여하도록 하는 것은 다음과 같은 기능을 한다.<sup>56)</sup>

#### 1) 지방의회의 專門性提高

지방자치단체의 업무가 專門化, 細分化, 複雜化됨으로써 선거에 의하여 당선된 지방의회의원만으로써는 의안의 심의를 충분히 수행하기 어려운 경우가 적지 아니하다. 이에 주민중에서 전문지식을 갖춘 자를 지방의회의 상임위원회의 활동에 관여하게 함으로써 지방의회의 전문지식의 결함을 보충할 수 있다. 전문가집단이 직접 주민의 지지를 받아 지방의회의원으로 진출하는 경우도 있겠으나 예외적인 경우에 한정되므로 專門家를 地方議政에 관여할 수 있도록 하는 공식적인 통로를 열어줄 필요가 있다. 시민이 가진 전문지식이 사장되지 않고 公益을 위해 활용될 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 지방자치의 이상을 실현하는데 기여한다. 전문가의 참여를 통하여 지방의회의 능력을 보충할 수 있게 된다.

#### 2) 집행기관에 대한 지방의회의 위상강화

지방자치단체의 집행기관은 전문지식을 갖춘 인력을 보유하고 있는데 비하여 지방의회는 상식을 대표하는 주민의 대표자로 구성된다. 지방자치단체의 업무가 복잡해 질수록 비전문가집단인 지방의회의 위상은 축소되고 대신 전문지식으로 무장된 집행기관의 위상이 강화된다. 이는 지방자치단체의 집행기관과 의결기관의 위상에 사실상의 불균형을 초래하고 지방의회의 기능수행에 장애가 된다. 지방의회가 의사결정기능과 통제기능을 회복하기 위하여는 전문가의 참여를 制度

56) 이에 대하여 자세한 것은 J. Ziegler, *a.a.O.*, S. 112ff. 참조.

化할 필요가 있다.

## (2) 전문가참여의 憲法的許容性

독일의 각 주의 지방자치법은 지방의회의 의원이 아닌 전문가를 지방의회의 위원회에 소속할 수 있도록 규정하고 있다. 주에 따라서는 비의원인 전문가에게 표결권을 인정한 경우도 있으며<sup>57)</sup> 심의권만을 인정하는 주도 있다.<sup>58)</sup> 전문가의 숫자도 지방의회의 재량에 맡겨져 있고 제한이 없는 곳도 있고 의원인 위원회위원을 초과할 수 없도록 한 곳도 있다.<sup>59)</sup> 의회의원이 아닌 전문가의 참여에 대하여는 전문가의 역할이 심의에 그치는 것인지 표결권도 갖는지에 따라 헌법상의 허용성에 차이가 있을 수 있다. 전문가주민이 심의에만 참여하는 경우는 종국적인 표결권은 주민에 의하여 직접 선출된 위원이 가지므로 비록 의원이 아닌 전문가가 참여하여 심의에 영향을 미치더라도 별로 문제가 없는 것으로 설명되고 있다.<sup>60)</sup> 전문가 주민의 의결권을 가지는 경우에도 의원이 아닌 전문가가 소속된 상임위원회의 의결사항과 상임위원회의 存立이 지방의회에 의존하므로 이를 통하여 민주적인 통제가능성은 충분히 존재하는 것으로 보아 憲法에 위반되는 것은 아니라고 본다.<sup>61)</sup>

## (3) 외국의 立法例

독일의 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 제43조제3항과 제4항은 다음과 같이 전문가의 참여를 규정하고 있다.

---

57) 라인란트-팔츠, 쉘레스비히-홀슈타인, 노르트라인-베스트팔렌주는 완전한 표결권을 인정하고 있으며 통상 지방의회의 정당이나 유권자단체의 의석비율에 따른다.

58) 예컨대 니더작센주, 바덴-뷔르템베르크가 이에 속한다.

59) 노르트라인-베스트팔렌, 쉘레스비히-홀슈타인주.

60) Ziegler, *a.a.O.*, S. 104 참조. 우리의 대법원은 본회의 또는 위원회에서 주민의 발언권을 허용하는 것을 대표제 원리에 정면으로 위반되는 것이라고 하여 허용될 수 없다는 판결을 내린적이 있으나 대법원은 대의제의 법리를 오해하여 잘못된 결론에 이르고 있다(대판 92추 109, 93. 2.26). 이에 대하여는 이기우, “지방의회의 방청인 발언제도”, 「자치행정」, 1992. 11, 35면 이하 참조.

61) Ziegler, *a.a.O.*, S. 107.



제3항: 제43조에 규정된 위원회<sup>62)</sup>를 제외하고는 위원회의 위원으로 의회의원 이외에 피선거권이 있는 전문가도 선정할 수 있다. 누구도 전문가로서의 활동의무를 지지 아니한다. 각 위원회의 전문가의 숫자는 지방의회의원의 숫자를 초과할 수 없다. 각 위원회는 출석한 지방의회의원이 출석한 전문가보다 많을 경우에 한하여 의사결정능력이 있다. 위원회는 의사일정의 개별사안에 대하여 조언을 구하기 위하여 전문가나 주민을 관여시킬 수 있다.

제4항: 위원회에는 조언권을 가진 성년의 주민인 전문가위원을 둘 수 있다. 그 선출은 제35조제3항이 적용된다. 제3항의 제1문과 제2문은 이 경우에도 적용된다.

#### (4) 전문가참여를 위한 입법론

지방자치의 경험이 未熟하고 지방업무가 날로 전문화되어가고 있는 상황속에서 전문가의 참여를 보장하는 것은 우리의 지방의정을 정착시키고 한차원 높은 단계로 나아가게 하기 위하여 매우 필요하다고 본다.

##### 1) 전문가의 資格

누구를 전문가로 볼 것인가는 관련된 사안에 따라 달라질 수 있는 불확정개념이므로 그 해석을 당해 지방의회에 맡겨두는 것이 오히려 바람직하다. 주민참여의 한 방법이라는 측면에서 본다면 자격을 주민에 한정시킬 필요가 있으나 전문지식의 확보라는 측면에서 본다면 주민일 것을 요구하는 것은 오히려 장애가 될 수도 있다. 현재 전문가의 지역적인 분포가 대단히 偏在되어 있다는 점을 고려한다면 전문가의 범위를 주민에 한정하는 것은 제도의 취지를 半減시킬 우려가 있다. 더구나 개별적인 사안에 대하여 選任되는 전문가는 주민에 한정할 필요가 없다.

##### 2) 전문가의 地位

전문가에게 표결권을 부여할 것인지 아니면 助言權만을 인정할 것이냐가 문제

62) 총괄위원회(Hauptausschuß), 재정위원회, 결산위원회.

된다. 대의적인 의사결정구조를 유지하면서도 그 전문성을 제고하기 위해서는 전문가에게 표결권까지를 인정할 필요는 없다고 본다. 전문가의 참여제도는 의결의 질적인 수준을 높이기 위한 정보와 지식의 보완에 중점이 있기 때문이다. 또한 전문가에 대한 주민의 통제가 직접 보장되지 아니한다는 점도 고려되어야 한다.

### 3) 전문가의 選任

전문가의 선임은 본회의에서 하도록 한다. 다만 개별사안에 대한 전문가의 선임은 당해 상임위원회에서 하는 것이 바람직하다고 본다.

## IV. 執行過程에 대한 주민의 참여

지방자치단체에 대한 주민의 참여는 의사결정과정에서 참여뿐만 아니라 지방자치단체의 업무를 집행하는 과정에 대한 참여를 통하여도 이루어 질 수 있다. 집행과정에 대한 주민의 참여는 여러가지 법적인 형태를 가질 수 있다. 명예직공무원으로 참여하는 경우와 명예직활동을 통하여 참여하는 경우 및 자원봉사활동을 통하여 참여하는 경우 등을 들 수 있다.

### 1. 명예직공무원(Ehrenbeamte)으로서 주민의 참여

#### (1) 명예직공무원의 의의

명예직공무원이란 직업관료가 아닌 자로서 사적인 직업과 겸하여 공직을 수행하는 공무원을 의미한다. 독일의 경우에 명예직공무원은 통상 일정한 기간을 정하여 임명되며 임명장에는 명예직공무원임을 표시한다. 명예직공무원은 그가 복무하는 공권력주체와 공무원관계에 있게 되며 공무원법의 적용을 받는다.<sup>63)</sup>

63) 명예직공무원과 직업공무원의 차이에 대하여 자세한 것은 R. Stober, *Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung*, Athnäum, 1981, S. 12~20 참조.

## (2) 명예직공무원의 思想的인 배경

명예직공무원에 의한 공공업무의 수행은 그나이스트의 자치론에서 특히 강조되었다.<sup>64)</sup> 그나이스트가 의도한 것은 국가의 司法的인 機能을 포함하여 行政的인 機能을 직업관료로부터 명예직공무원에게 넘겨주는데 있었다. 시민의 명예직적인 근무는 국가의 강제에 의하여 실현되는 공적인 의무로서 당사자에게는 적지 아니한 부담이 되었다. 그럼에도 불구하고 그는 세금이 국가의 재정지출을 위하여 불가피한 것처럼 그 정도의 공적인 활동은 불가피하다고 정당화했다. 그는 기존의 급전지급의무나 인적인 공적인 부담이 경제적으로 넉넉하지 못한 자에게 주로 부과되고 정치적인 영향력이 강했던 유산자는 면제를 받았다고 비판하였다. 그의 주된 관심사는 유산자에게 공적인 봉사를 의무지우는데 있었다. 그 이면에는 정치적인 영향력을 행사하는 사회계층이 공적인 부담도 져야한다는 사상이 깔려 있었다. 그에 의하면 명예직공무원은 선거에 의하는 것이 아니라 국가의 임명에 의한다. 왜냐하면 명예직공무원에게는 국가의 의사를 집행할 의무가 부과되는데 직무의 집행을 위하여는 준법성, 인격적인 품성, 지성 등의 요건을 갖추는 것이 요구되고 그 요건의 충족은 선거에 의하는 것보다는 국가에서 임명하는 것이 보다 잘 확보될 수 있기 때문이라고 했다.<sup>65)</sup> 그나이스트는 시민이 국가를 위하여 봉사함으로써 공동체정신, 의무감, 책임감을 가진 성격을 형성하게 되고 공익에 대한 참여정신을 기르게 된다고 했다.<sup>66)</sup> 그의 자치론은 오늘날의 독일의 지방자치법에서 일반시민을 명예직공무원에 임명함으로써 공공사무의 수행에 참여하는 의무를 부과할 수 있도록 하는 제도를 통하여 일부 반영되고 있다.<sup>67)</sup>

## (3) 외국의 立法例

독일의 경우에 명예직공무원을 규정하는 지방자치법의 규정은 산재되어 있다.

64) Gneist의 자치론에 대해서는 R. Hendler, *Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip*, Köln u. a. 1984, S. 57ff. 참조.

65) v. Gneist, *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg - Staatsverwaltung und Selbstverwaltung*, Berlin, 1869, S. 97.

66) v. Gneist, *a.a.O.*, S. 87.

67) 명예직공무원제도의 목적에 대하여 자세한 것은 Stober, *a.a.O.*, S. 56~70 참조.

예컨대 명예직시장, 명예직부시장을 비롯하여 각종의 행정공무원 등이 명예직공무원으로 임명될 수 있다. 다만 지방의회의원은 그 활동을 명예직적(ehrenamtlich)이라고 표현되는 경우가 있으나 명예직공무원이 아니라고 한다.<sup>68)</sup>

독일의 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 제20조제2항은 명예직공무원에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

“시민은 지방자치단체를 위한 副職的인 행정업무를 일정기간동안 수행할 의무를 부담할 수 있다.”

#### (4) 立法論

명예직공무원제도는 주민을 지방행정에 참여하도록 의무화한다는 측면에서 한편으로는 지방자치단체의 인적, 지식적, 정보적인 보완을 가져오고 다른 한편으로는 시민정신을 고양하고 이를 행정에너지로 끌어들이 수 있는 통로를 제공한다는 점에서 그 立法化를 적극적으로 검토해 볼 수 있다고 본다. 다만 현대인의 직업생활이 무한적인 노력의 경주를 요구한다는 점에서 직업생활과의 충돌을 조정할 수 있는 방안이 검토되어야 한다. 이를 위하여 독일법은 거부이유<sup>69)</sup>를 열거

---

68) O. Gönnerwein, *Gemeinderecht*, 1963, S. 140에 의하면 지방의회의원은 명예직적 활동을 하는 시민이지 공무원법에서 말하는 명예직공무원이 아니다(A.a.O., S. 262ff. 참조). 독일에서도 히틀러정권하에서 지방의회의원이 명예직공무원으로 임명된 적이 있다. 그러나 지방의원은 고용주(Dienstherrn)와 근무관계 내지 충성관계를 맺고 있지 않으며 오히려 유권자에 대한 위임관계에 있으며 고용주에 의하여 선임되는 것이 아니라 주민에 의하여 직접 선출된다는 점에 차이가 있으므로 명예직공무원이 아니라고 보는 것이 독일의 일반적인 견해이다. 명예직공무원과의 차이점은 지방의원이 지시에 따르지 않고 오로지 양심에 따라 활동한다는데 있다고 한다(R. Stober, *Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung*, Athnäum 1981, S. 27 참조).

69) 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 제21조는 명예직공무원이나 명예직활동의 거부이유를 다음과 같이 규정하고 있다.

제1항: 주민과 시민은 중요한 이유가 있는 경우에는 명예직활동이나 명예직공무원 수임을 거절하거나 그 행사를 거부 혹은 제외를 요구할 수 있다.

제2항: 중요한 이유의 여부에 대하여는 시장에게 위임되지 아니하는 한 지방의회가 결정한다.

하고 또한 사용자에게 명예직수행을 위한 시간의 할애를 의무지우고 있음은 우리에게 참고가 된다. 명예직공무원에게는 봉급이나 급료는 지급되지 아니하나 상실된 수입에 대한 보상이나 비용의 상환은 수반된다.

## 2. 명예직활동(ehrenamtliche Tätigkeit)을 통한 주민참여

### (1) 명예직활동의 의의

명예직활동도 지방자치단체의 職務를 주민이 수행한다는 측면에서는 명예직공무원과 일치하지만 지방자치단체와 공무원관계를 형성하지 아니한다는 점에서 양자는 구별된다. 명예직활동은 업무의 범위, 지속성, 대상에 있어서 내용적으로 차이가 난다.<sup>70)</sup> 명예직활동은 一時的인 업무에 특히 적합한 주민의 참여형태이다.<sup>71)</sup> 선거참관활동, 인구조사, 후생보조활동 등이 이에 해당한다. 명예직활동에 대한 사상적인 배경이나 기능은 명예직공무원제도에 대한 설명이 그대로 타당하다.

### (2) 외국의 立法例

독일의 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법 제20조제1항은 명예직활동에 대하여 다음과 같이 규율하고 있다.

---

제3항: 중요한 이유없이 명예직활동이나 명예직의 수임을 거절하거나 그 행사의 거부하는 경우에 지방의회는 500마르크이하의 과태료를 부과할 수 있고 반복될때마다 1,000마르크 이하의 과태료를 확정할 수 있다. 이 과태료는 행정강제절차에 의하여 징수된다.

70) 명예직공무원과 명예직활동은 형식적으로(명예직공무원의 표시가 있는) 공무원임명장의 수여여부에 차이가 있으며 실질적으로는 공무원법의 적용여부에 의하여 구분되고 한다(v. Münch, *Öffentlicher Dienst*, in: ders(hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Berlin. New York, 1988, S. 22).

71) O. Gönnenwein, *a.a.O.*, S. 140.

“주민은 지방자치단체의 副職的인 일시적인 업무를 수행할 의무를 부담할 수 있다(명예직활동).”

### (3) 立法論

명예직공무원제도와 마찬가지로 이유로 주민의 명예직활동을 法制化할 필요가 있다.

### 3. 自願奉仕活動을 통한 주민의 참여

자원봉사활동은 명예직활동과 유사하나 활동이 의무적으로 부과되는 것이 아니라 自發的으로 주민이 행정업무의 수행과정에 참여한다는 점에 차이가 있다. 얼마 전부터 YMCA를 중심으로 “일일공무원제도”의 일환으로 자원봉사활동을 통하여 지방자치단체의 업무에 참여하고 있으며 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 자원봉사활동은 참여동기가 자발성에 있다는 점에서 의무에 근거하는 명예직 활동보다 한층 시민에 대한 정치교육적인 효과를 갖는다고 본다. 입법론으로는 자원봉사활동에 대한 보충적인 수단으로 명예직활동의무를 부과하는 것이 바람직하다고 본다.

## V. 맺는말

주민참여는 지방행정의 질적인 향상을 위해서나 주민의 政治的인 意識을 성숙시키기 위해서나 활성화할 필요가 있다. 참여의 목적은 무엇보다도 수동적이고 소극적인 行政客體로서의 주민의 위상을 적극적이고 능동적인 지방행정의 主體로 자리를 찾게 하는데 있다. 그러나 주민의식이나 주민의 참여의식을 고양하기 위한 의식개혁을 아무리 강조하여도 주민참여의 다양한 통로가 제도로서 보장되지 아니한다면 공허한 말잔치에 불과하다. 주민의 의식도 주민이 참여를 통하여 자연스럽게 체득하게 되는 것이지 이른바 의식개혁운동을 통하여 달성될 수 있는 것이 아니다. 앞에서 주민참여의 활성화를 위한 제도로 독일에서 이미 도입되고

있는 제도를 중심으로 살펴보고 그 도입에 유의해야 할 점을 살펴보았다.

우리의 지방자치를 제체도에 올려놓기 위하여는 주민참여를 위한 제도를 도입하고 정착시키기 위한 진지한 노력이 있어야 한다. 주민참여제도를 별개의 법으로 제정하는 방식보다는 지방자치법에 함께 규정하는 것이 통합입법의 견지에서 보다 바람직하다고 본다. 이점에서 우리 지방자치법이 주민투표를 별개의 법률로써 정하도록 한 것은 입법의 延期를 위한 수단으로 비추어 질 수도 있다는 점에서 재고되어야 한다고 본다. 지방문제에 대한 주민자결의 관점에서는 주민참여의 가능성은 될 수 있는 대로 넓게 보장하되 내용상의 타당성을 보장하기 위하여 대상과 절차 및 효과를 합리적으로 규정할 필요가 있다.