

# 미국과 스위스, 한국의 주민발의제도 비교연구\*

- 직접참여의 최적단계와 핵심요소를 중심으로 -

## A Comparative Study on the Initiative System of U.S.A., Switzerland, and Korea

- Focused on the Essential Stages and Factors for Direct Participation -

김 영 기\*\*

Kim, Young - Ki

### Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 주민발의에 관한 이론적 고찰과 원형적 모형의 탐색
- III. 미국·스위스 주민발의와 한국 주민발의의 비교
- IV. 한국 주민발의제도의 개선방안: 결론을 대신하여

우리나라는 대표제 지방정부의 민주성과 책임성을 높이기 위하여 주민투표, 주민발의, 주민소환 등의 직접민주제의 장치들을 도입하였다.

이러한 제도 가운데서 주민발의제도, 즉 조례제정 및 개폐청구제도는 선출직 지방공직자들이 제 때에 필요한 정책을 결정하지 않거나 누락시켰을 때 유권자인 주민들이 정책을 직접 발의하여 투표로써 결정하는 장치이다. 그런데 우리의 조례제정 및 개폐 청구제도는 미국이나 스위스 등 선행국가들의 그것을 원형으로 간주할 때 제 기능을 다하기 어려울 정도로 충실하지 못한 것이 사실이다.

이 논문은 미국과 스위스의 주민발의제도와 우리의 주민발의제도, 즉 조례제정 및 개폐 청구제도를 직접민주제의 장치로서 갖추어야 할 핵심적 요소들과 그러한 요소들이 순차적

논문접수일: 2008년 5월 9일

\* 이 연구는 2007년도 학술진흥지원사업 연구비에 의하여 수행되었음(RRP-2007-014).

\*\* 경상대학교 교수

으로 전개되는 절차의 두 가지 차원을 중심으로 비교하여 제도의 효과성 저하, 주민들의 자원낭비, 지방정부 역량제고 기회 상실, 주민발의와 주민투표의 혼동 등 문제점을 적시하고, 주민발의의 본래적 기능을 다하기 위하여 정치·행정문화의 변화, 직접참정제의 기본제도화와 통합법 제정, 직접참여 핵심요소의 보강 등 필요한 개선방안을 제시하였다.

□ 주제어: 직접민주제, 직접참정제, 주민발의, 조례제정 및 개폐청구

Korean Central Government has adopted several direct democracy tools, such as the initiative, the referendum, the recall, etc., to promote democratization of local administration and to enhance responsibility and accountability of the elected local officials.

The local initiative system – an essence of policy making by voters' direct participation – is an ordinance made by voter's petition. Researcher has explored that the outcomes of the system in Korea are not very successful. Thus, I have reviewed related literatures, and to compare to initiative system of the U.S. and Switzerland with that of Korea, I tried to build a typical model of the initiative system as a framework.

After the research, I was able to detect that two essential stages – campaign stage and votes by citizen –, and essential components of direct participation were omitted in the initiative system of Korea. The omissions causes serious problems such as (1) confusion of words between "initiative" and "referendum", (2) decline of the institutional effectiveness of direct democracy, (3) waste of voter's resources such as time and money, (4) lost of opportunity to promote local governmental capacity for policy making.

To solve the problems, I suggest (1) endeavor to understand accurate and typical initiative system, (2) amendment of Local Government Law which includes campaign stage and votes by voters stage, and includes components for actual direct participation of citizen.

□ Keywords: Direct Democracy, Direct Participation, Initiative

## I. 서론

민주주의와 지방자치의 선행국가에서 대표민주제를 보완하는 장치는 주민발의·주민소환·주민투표 등이 전형적이다. 우리도 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고<sup>1)</sup>하기 위하여 2000년 조례제정 및 개폐청구 조항을 지방자치법에 규정하였고, 2004년 주민투표법, 2006년에 주민소환법을 제정하여 핵심장치 세 가지를 모두 갖추었다.

그러나 우리는 직접민주제의 제도화 과정을 천착 없이 서둘렀고, 사후에도 그 효과의 검증을 소홀히 하였다. 이 점은 우리의 정책과정이 대개 다른 나라에 비해 연구나 준비과정이 충분하지 못한데다 지방자치법의 주민투표조항이 오랜 기간 사문화되었던 예를 보면 알 수 있다. 제도의 실효성 문제가 제기되고, 거기다가 주민발의와 주민투표제를 혼동하고 있어도 정확하게 대응하지 못하는 등의 문제점이 나타나고 있어도 이것을 교정하려는 체계적인 노력이 아쉬운 상황이다.

주민발의(the initiative)는 유권자가 직접 법률안을 기초하고, 찬성과 반대 논의를 거쳐 마침내 주민투표로써 법률안을 확정짓는 단계를 설정하고 각 단계에 직접참정의 핵심요소들을 배열하는 것이 그 원형이다. 이에 비하여 우리의 주민발의는 핵심단계와 핵심요소들이 빠져 있어서 유권자들이 애써 서명을 받아서 조례의 제정을 청구하지만 헛수고에 그치는 정도<sup>2)</sup>이며, 시민참여는 서명을 통한 청구단계에서 종결되기 때문에 “직접민주주의의 제한된 중요성(김호기, 2007:26)”조차 살려내기 어렵다. 주민발의를 ‘시민에 의한 법률제정(citizen lawmaking)’ 또는 ‘직접입법(direct legislation)’이라 하여 그 본질을 표현하고 있으나 우리의 주민발의는 본질적 특성을 거의 갖추지 못하였다. 거기다 주민발의제도에 관한 연구도 드물어서 “주민발의는 제도적 조건만으로 본다면 시민입법운동보다 오히려 나은 상황(홍일표, 2007:269)”이라고 오해를 할 정도이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 지방자치나 민주주의 선행국가에서 채택하고 있는 주민발의제도를 고찰하여 그 최적 모형 또는 원형을 설정한 다음, 그에 비추어서 우리나라의 조례 제정 및 개폐청구제도를 비교하며, 우리나라 주민발의제도의 문제를 찾아서 정리하고, 개선방안을 모색해보고자 한다.

1) 우리의 주민투표법과 주민소환법의 목적 조항의 핵심 가치이다.

2) 시민행동 홈페이지의 보도 자료에서 “140만 명의 주민의견, 〈주민발의 청구하나마나〉”라고 제목을 달았을 정도로 제도적 측면에서 문제를 드러내고 있다. 즉 2002년 6월부터 2006년 6월까지 주민발의안의 처리결과를 보면, 지역 유권자 137만 9926명이 서명활동을 벌여서 123건의 조례안을 발의하였으나 지방의회에서 의결된 발의안은 10%에 그치고, 50%에 해당하는 57건은 부결되거나 자동 폐기되었다(함께하는 시민행동 홈페이지 자료).

## II. 주민발의에 관한 이론적 고찰과 원형적 모형의 탐색

### 1. 주민발의의 개념 · 배경 · 본질 · 유형

#### 1) 주민발의의 개념

주민발의(the initiative)<sup>3)</sup>는 '유권자들이 하나나 그 이상의 제안들을 주민투표에 부치기 위하여 청원하는 과정(Zimmerman, 1999:1)' 또는 '일정한 서명을 통하여 확인된 청원에 의하여 유권자들이 법안을 제안하는 것(Cronin, 1999:2)'이라고 정의한다. 이 논문에서는 좀 구체화하여서 주민발의를 '선거권자인 주민들이 직접 주체가 되어 지방자치행정과 관련된 공공문제를 해결하기 위하여 서명을 통하여 집합적 의사를 모아서 조례 등 의안을 청구하고, 캠페인을 거쳐 투표로써 그 효과를 확정짓는 정치적 절차'라고 정의한다.

#### 2) 주민발의의 배경

주민발의, 주민투표 등 직접민주제의 채택배경은 대표민주제의 한계 때문이다. 미국 헌법 기초자들은 일반 시민보다 선출직 대표들을 더 신뢰하여(Cronin, 1999:18), 정체를 민주 공화제(Manin, 광준혁 옮김, 2004:14)'로 하였으나 유감스럽게도 정치와 행정 전반에 걸쳐 엽관제(spoils system)와 보스지배의 정치(machine politics)가 결합·만연하여 1800년대 미국의 주와 지방정부는 "무법적 소수지배(Cronin, 1989:15)", "사이비 대표제(Zimmerman, 1999:6)"라고 지탄을 받았다.<sup>4)</sup>

1900년대 초 미국사회의 진보주의자들(the Progressives)은 정치와 행정의 심각한 문제들을 겪으며 정치가와 정당, 의회를 극도로 불신하게 되었다. 정치적 보스와 그를 따르는 지방의원들, 보스가 임명한 공무원들은 그들의 이해가 걸린 조례는 버락치기로 통과시켜 시행하였고, 주민복지에 아무리 필요해도 그들의 이익과 맞지 않으면 어떤 정책도 외면하였으며, 오히려 그들은 당시 운하나 철도건설업자 등 특수이익을 돕는 법률이나 조례를 마구 제정·시행하는 횡포를 자행하였기 때문이다(Guterbock, 1980:15; Dye, 1985:286~287; Magleby, 1987:21~22; Cronin, 1989:1; Zimmerman, 1999:163).

3) 주민발안이라고도 하는데, 어느 것이나 회의에서 다룰 안건 또는 의제를 낸다는 의미이므로 어느 쪽을 써도 무방하다고 생각하며, 이 논문에서는 연구자가 익숙한 주민발의를 사용하고자 한다.

4) 이러한 내용은 김영기(2006:42~49)를 참조할 것.

진보주의자와 개혁운동가들은 모든 문제의 근원을 엽관제와 결합된 정치보스 지배체제로 규정하고, 정치와 행정을 분리시켜서 부패한 정치가들을 통제하려고 하였다(Magleby, 1984:22). 이들은 부패한 선출직 공직자들을 통제하기 위하여 주민소환제를, 의결기관의 무의사결정을 통제하기 위하여 주민발의제를, 특수이익을 위하여 제정한 법률이나 조례의 시행을 통제하기 위하여 주민투표제를 개혁프로그램의 패키지로 채택하였다.

## 2) 주민발의의 본질

주민발의를 주민발의답게 만드는 요인, 즉 그 본질은 시민의 직접참여와 정책결정이다. 주민발의를 “시민에 의한 법률제정(citizen law-making)” 또는 ‘직접 입법(direct legislation)’(Magleby, 1987; Zimmerman, 1999; Waters ed., 2001; Smith & Tolbert, 2004)이라고 하는 근거가 여기에 있다. 그러므로 주민발의는 반드시 유권자의 직접참여가 실현되고, 참여의 결과는 법령제정 또는 정책결정으로 연결된다는 점이다.

## 3) 주민발의의 유형

주민발의는 추진과정에 의회의 개입여부를 기준으로 직접 주민발의와 간접 주민발의로 나눈다. 즉 서명과 청구-캠페인-유권자 투표를 핵심단계를 거쳐서 조례제정이 완결되는 유형은 직접 주민발의(direct initiative: DI)라 하고, 유권자 투표에 앞서 지방의회의 심의가 선행되는 유형은 간접 주민발의(indirect initiative: II)라 한다. 주민발의의 정확한 이해와 용어의 혼란을 방지하기 위해서 좀 더 구체적으로 살펴보자. 첫째, 직접 주민발의는 법령에 따라 유권자들이, 헌법 또는 법률, 조례 등 발의안을 스스로 기초하여 해당 기관에 접수하고 서명을 받아서 청구한 다음, 검증을 거쳐 발의를 성립시키고, 바로 유권자 투표(popular referendum)를 실시하여 조례 등의 제정여부를 결정하는 경우로서 가장 순수한 형태의 시민에 의한 법률제정이다.

둘째, 간접 주민발의는 유권자들이 기초한 발의안을 접수, 서명과 청구 후 발의를 성립시킨 다음 “의회의 심의를 먼저 거치는 경우”이다. 만약 의회가 시민들이 제시한 발의안을 통과시키면 그로써 조례제정이 종결된다. 그러나 의회가 조례로 제정하지 않으면 유권자들은 투표를 실시하여 조례제정을 완결시킬 수 있다(Zimmerman, 1999; Waters ed., 2003; Smith & Tolbert, 2004; Sabato et al., 2001).<sup>5)6)</sup>

5) 2002년 주정부관련 자료 The Book of the States에 따르면, 18개 주는 주민발의로 헌법을 제정 또는 수정할 수 있으며, 이 가운데 16개 주는 직접 주민발의를 허용하고, 2개 주는 간접 주민발의를

## 2. 주민발의에 관한 선행연구의 고찰: 최적단계와 핵심요소의 탐색

주민발의는 외부주도형 정책과정의 하나라고 볼 수 있다. 주민발의는 지방정부 안의 공직자가 아니라 “외부의 유권자 주민이 주도”하되 “정책결정의 과정”이 핵심을 이루는 제도이다. 여기서 외부주도는 곧 직접참여의 본질 요소이고, 과정은 시간의 흐름에 따라 기대하는 결과를 실현하는 방향으로의 변화를 함축하는 개념이다. 정책결정의 장치나 제도로서 바람직한 주민발의는 직접참여의 요소들을 담고 있어야 하고, 이러한 요소들은 조례제정이라는 결과물 향하여 시간 또는 순서에 따라 순조롭게 배열되어야 하는 바, 단계나 절차이다. 그러므로 주민발의는 단계나 절차라는 형식(틀) 속에 유권자 직접참여활동이 담겨야 한다. 주민발의의 선행연구는 그 “최적단계”와 직접참여와 관련된 “핵심요소”를 중심으로 살펴본다.

### 1) 주민발의 단계와 관련된 선행연구와 최적단계 설정

Waters는 주민발의의 다섯 가지 기본 단계를 제시하고 있는데, 해당 공직자에게 법률이나 조례안의 예비 접수-발의안 법적 요건충족 여부 심사-발의안의 배부와 유권자들의 서명받기-서명자료 제출과 검증-유권자의 투표이다(2004:12). 한편 Gerber 등은 주민발의의 진행을 초안 기초단계(the drafting stage)-법적 요건 확보단계(the qualification stage)-캠페인 단계(the campaign stage)로 인식하였다(2001:8~14).

김현(2006:5~16)은 주민발의의 진행을 조례안 작성과 청구대표자 선정-청구서 제출 및 대표자 증명서 교부-수임인의 선정 및 신고, 그리고 서명운동-청구인명부의 제출-청구인명부의 열람·검사 및 청구 수리-조례안의 의회 제출 등 7단계로 적시하였다. 한편 하승수는 주민발의의 단계를 청구서 제출 및 대표자 증명서 교부-수임인의 선정 및 신고-서명운동-청구인 명부 제출-청구인 명부의 열람 및 청구 수리-조례(안)의 의회 제출 등 6개로 나누었다(2002).

정책의제설정을 포함한 정책과정<sup>7)</sup>을 참고하여 세세한 가설적 주민발의의 단계를 망라하

---

허용한다. 그리고 22개 주는 주민발의로 법률을 제정 또는 수정할 수 있으며, 이 가운데 13개 주는 직접 주민발의를 허용하고, 5개 주는 간접 주민발의를 허용하고, 4개 주는 직접 주민발의와 간접 주민발의를 병용한다(Smith & Tolbert, 2004:165 notes 2를 참조).

- 6) 지방정부나 주정부가 정책결정의 과정을 거쳐 유권자의 뜻을 묻는 경우가 아니라 “일부 유권자 주민이 요건을 갖추어서 직접 법률안을 발의하여 최종적으로 유권자 전체를 대상으로 발의안에 대하여 투표를 실시하는 경우를 미국에서는 popular referendum이라고 표현하는 것이 일반적이다 (Magleby, 1984; Hahn & Kamieniecki, 1987; Cronin, 1989; Zimmerman, 2001; Smith & Tolbert, 2004; Waters, 2003).

여 기술해보면, 지역사회 구성원들에게 어떤 사회문제의 존재와 문제의식의 공유-문제해결의 필요성 인식과 확산-문제해결 의사의 결집과 주도자 등장-문제해결방안의 모색과 공론화 확대-조례안의 작성-대표자 선정과 주민발의 추진의사의 접수-조례안에 대한 정부의 법률자문-대표자 증명발급 및 조례안 명칭과 요약문 작성-법령에 근거한 서명활동-서명완료와 주민발의 청구서 제출-주민발의의 공고-법령에 근거한 찬성과 반대운동 전개(간접발의의 경우는 캠페인 단계에 앞서 지방의회의 심의절차를 거치고 여기서 지방의회가 부결하면 다음 주민발의 절차로 이행)-조례안에 대한 유권자의 찬반투표-조례의 제정 또는 부결-조례의 시행으로 이어진다.

이와 같은 세부절차를 바탕으로 앞의 선행연구를 참고하여 다음에 주민발의의 최적의 단계를 논의하여 설정해보기로 한다.

## 2) 주민발의 최적단계의 설정

이 논문에서는 다음과 같은 점들을 고려하여서 주민발의의 원형적 단계를 탐색하고자 한다.

첫째, 주민발의와 관련된 활동이, 전혀 불가역적 현상은 아니고 또 세부적으로는 역진이 이루어지기도 하지만, 크게 보면 주민발의 활동은 시간의 흐름을 거스르지 않는다. 즉 정책과정이나 절차로서 주민발의가 추진되는 논리적 단계도 시간의 흐름과 참여활동이 결합되어 정책목표의 실현을 향하여 일정한 방향으로 진전되는 것이 정상이다.

둘째, 주민발의는 “직접참여에 의한 조례의 제정”이므로 최종목표인 “조례제정”을 지향하여 “직접참여 활동”이 명확하게 드러나야 하며, 직접참여가 관찰자의 눈에 드러나는 정도, 즉 가시성과 뜻을 같이하는 사람들의 모임, 즉 집합성을 고려할 때, 주민발의에서 핵심활동은 “서명활동”, “찬성과 반대활동”, “투표활동”이라고 본다. 그러므로 이들이 누락되면 진정한 주민발의라고 할 수 없다.

셋째, 참여활동의 특성이 각단으로 뚜렷하게 식별될 수 있어야 한다. 정책목표 달성을 위하여 의미 있는 집합적 참여활동의 구별되는 특성들을 중심으로 각단이 이루어지지 않으면, 주민발의와 주민투표의 경우처럼, 인식상의 혼란이 발생할 수 있고, 이렇게 되면 문제의 해결은 불가능하거나 어려워진다.

넷째, 주민발의의 본래의 목적대로 시민에 의하여 지역의 현안과 관련된 조례제정이 목표가 되고, 조례제정을 위한 수단으로서 직접참여 활동이 논리성과 합리성을 지녀야 한다.

선행연구의 검토와 논의를 바탕으로 주민발의의 핵심단계를 설정해 본다면, 맨 먼저 주민

7) 김영기는 정책과정모형을 통하여 주민소환법 제정과정을 분석한 바 있다. 『한국의 주민소환제, 2006』을 참고할 것.

발의제도의 법적 근거를 마련하는 (1)제도화단계가 선치되고, 여기에 근거하여 조례안을 기초하고 유권자의 서명을 받아서 관계기관에 접수하는 (2)서명 및 청구단계, 요건의 심사와 확인을 거쳐 공식의제로 삼아서 지지를 획득하기 위한 (3)발의 및 캠페인단계, 그리고 마침내 다수의 집합적 의사를 표현하여 확인함으로써 채택여부를 결정하는 (4)투표와 결정단계, 결정된 조례나 법률의 효력을 발생시키는 (5)시행(및 수정)단계로 설정하고자 한다. 주민발의에서 직접참여 활동은 투표로써 종료되므로 시행 및 수정단계는 이후 더 이상 논의하지 않는다.

다음에는 위에서 설정한 최적단계 또는 핵심단계라는 틀에 담겨야 할 직접참여의 핵심요소들에 관하여 국내외 학자들의 연구내용을 개략적으로 소개한 다음 주민발의의 최적단계에 포함·배열되어야 할 핵심요소 또는 활동을 논의하기로 한다.

### 3) 주민발의의 핵심요소에 관한 선행연구

짐머만(Zimmerman)은 주민발의의 법적 근거, 주민발의의 주체·직접 또는 간접발의 여부 등 적용과정의 설계방법, 서명의 확보와 검증의 방법, 법률안 제목과 요약문의 작성의 주체와 방법, 발의된 법률안의 홍보방법, 법률안의 효과를 확정짓는 주민투표의 요건, 채택되거나 수정된 정책의 집행과 관련된 절차(1999:165~175) 등 7개 요소들을 예시하였다.

또 Waters(2003:11~29)는 미국 각 주의 주민발의제도를 비교하여 발의의 직접성 또는 간접성 여부, 법률안 청원의 접수와 예비심사의 방법, 법률안 명칭과 요약문 내용, 발의 주체의 제한 여부, 동시에 발의할 수 있는 법률안의 수와 빈도, 청원을 위한 서명자의 요건, 서명 확보 기간, 서명자 수나 비율, 서명자를 확보할 때 지역분산 요건 여부, 서명자 검증절차와 방법의 엄격성 여부, 주민투표에 부칠 때 갖추어야 할 요건들, 캠페인과 관련하여 법률안에 관한 정보의 제공방법과 내용, 주민투표에서 법률안의 가결정족수, 의회의 대안적 법률안 제출권 여부, 주민투표로써 가결된 법률의 수정조건과 주지사의 거부권 여부 등 14개 요소들을 들었다.

한편 김홍희·정성훈(2007:140~141)은 미국과 한국의 주민발의와 주민투표의 비교기준들로 주민발의의 유형(직접, 간접, 자문), 적용범위, 의회의 개입여부, 사회적 기반제도, 주민발의 안의 수, 법률안 기초 작업의 지원, 재정적 영향의 분석, 서명확보 방법, 서명자의 자격, 서명자 수나 비율, 서명자의 지역분산, 투표자 교육을 위한 정보, 캠페인 비용의 지원, 투표요건, 투표연령 등 15개를 들었다.

Gross(2004:125~126)는 최적의 주민발의 모형을 구성할 때 고려해야 할 가장 중요한 요소들을 열여덟 개로 제시하고, 이들을 다시 ①핵심적 또는 결정적 요소(the crucial or



decisive elements: 주민발의가 적용되는 쟁점의 수의 제한 여부, 서명하는 유권자의 수, 서명확보 기간, 주민투표의 결정규칙, 헌법 또는 의회 수준에서 확보하는 내적 일관성의 유지 등), ②매우 중요한 요소(the highly important elements: 서명자를 확보하는 방법, 발의된 법률안에 대한 의회의 접수여부와 대응 법률안을 제안여부, 유권자 교육활동의 방법과 내용 등), ③합리적 요소(the sensible elements: 주민발의 후 관련 당사자의 의견청취 절차, 공청회, 토론 등의 기간, 주민투표를 위한 준비기간, 공정하고 자유로운 여론형성의 과정, 자유롭고 비밀이 보장되는 투표방법, 주민발의의 본질과 목적 실현에 유익한 수단의 채택, 합리적인 수준의 캠페인 비용 등), ④유용한 요소(the helpful elements: 주민발의 주도집단에 대한 행정적 지원, 민주적이고 개방적인 의사소통, 정당 활동의 존재여부 등) 등 4개로 범주화하였다.

#### 4) 주민발의 최적단계별 핵심요소에 관한 논의

이 논문에서는 주민발의의 최적 단계를 (1)제도화단계와 (2)서명 및 청구단계, (3)발의 및 캠페인단계, (4)투표 및 결정단계, (5)시행단계로 설정한 바 있다. 각 단계별로 직접참여를 실현하는데 중요한 활동 또는 요소들을 바로 위의 선행연구를 참고하여 논의하고 설정하고자 한다.

##### (1) 제도화단계의 핵심요소들

제도화는 주민발의의 법적 근거를 마련하여 공식적 규범으로 정립하는 활동이다. 목적이나 본질에 비추어 제도의 완성도에 다음의 요인들이 영향을 미친다고 보는 경향이다.

첫째, 정치문화 요인이다. 제도는 문화의 포괄적 표현(김경동, 1999:15)으로 간주되며, 제도의 근저에 문화가 소재한다(전득주 외, 1999:27)고 본다. 정치문화<sup>8)</sup>는 주민발의라는 제도의 창설 여부를 결정하는 조건이기도 하고, 개별 주민발의에 대해서는 이미 주어진 조건(the givens)으로 간주될 수도 있지만, 주민발의의 진행과정에도 영향을 미치는 요소이다.

둘째, 제도화의 수준(어느 단계의 법률에 근거규정을 두느냐)도 주민발의의 운영에 영향을 미친다. 상위 법률에 규정하는 경우에 주민발의의 포괄적 적용이 가능할 것이며, 하위법률에 규정하는 경우 적용은 아무래도 제한될 수밖에 없다. 미국의 캘리포니아, 오리건 주는 헌법에 명시한 사례로서 두 주는 미국 주민발의의 선도지역이다(Waters, 2003).<sup>9)</sup>

8) 정치문화는 '정치적으로 의미가 있는 상징물들에 대한 심리적 정향'이다(전득주 외, 1999:27).

9) 콜로라도 주 헌법은 "주의 입법권은 선출직의 상원과 하원으로 구성되는 입법기관에 속한다. 그러나

셋째, 제도화 범위(어느 단계의 법률까지 주민발의를 허용하느냐)도 영향요인이며, 제도화 범위는 주민발의의 진행의 구체적 절차나 내용, 효과 등에 영향을 미친다(Waters, 2003)고 하였다.<sup>10)</sup> 스위스는 헌법과 법률 모두에 주민발의를 허용하고 있어서 제도화의 범위가 넓다(Kaufman & Waters, 2004).

## (2) 서명 및 청구단계의 핵심요소들

조례안을 기초하고 서명을 받아서 담당기관에 접수시키는 청구는 주민발의의 출발점이다. 직접참여의 본질이 가시적으로 또 집합적으로 표현되는 핵심단계이다.

첫째, 발의의 주체를 누구로 하느냐는 발의의 주체를 넓히거나 좁히며, 곧 참여기회를 넓히거나 좁힌다. 미국 캘리포니아 주의 Proposition 13을 주도한 Howard Jarvis는 '스스로 평생 세금문제를 겪으면서 수 천 번 넘게 정부로부터 농락당한 못한 인간'이라고 자조하였는데, 이처럼 문제를 절실하고 정확하게 인식한 결과 이 운동의 주도자가 되었고, 성공하였다(Smith, 1998:27). 정책과정의 이러한 역할담당자를 Jones는 정책중개자라고 표현하기도 한다(1983:18).

둘째, 발의영역과 발의안 수의 제한여부이다. 발의영역의 제한 여부는 시민참여의 제한에 다름 아니므로 중요한 조건이다. 발의영역과 관련하여 미국의 경우 다양한 사례를 볼 수 있으나<sup>11)</sup> 전체적으로 볼 때, 영역의 확대를 통한 시민의 직접참여를 높이려는 경향을 읽을 수 있다. 그리고 발의안 수는 발의영역과 좀 다르게 작용하는 바, 미국의 경우는 1회 1발의안으로 제한하지만 유권자의 정확한 판단을 돕기 위한 제한이다(Zimmerman, 1999:168).

셋째, 법률자문제도의 존재여부이다. 이론상 주민발의는 어떤 시민이든지 법률안을 작성할 수 있으나, 실제상 발의안을 기초하고, 청구하는 것은 간단한 일이 아니며, 전문성과 또 전문적 자문이 필요(Gerber, 2001:9)하며, 이는 주민발의의 성패에 영향을 미친다.<sup>12)</sup>

---

주민은 스스로 입법기관과 독립적으로 법률안과 헌법수정안을 제안하고, 투표를 통하여 법률안을 채택하거나 거부하는 권한을 가지며, 또한 입법기관이 제정한 법률안의 전체나 항, 절 또는 그 일부를 투표를 통하여 채택하거나 거부할 권리도 가진다"고 규정하였다(Smith & Tolbert, 2004:xv).

10) 이에 관해서는 이 논문 각주 3을 참고할 것.

11) 미국의 각 주는 ①아예 제한하지 않는 경우(아이다 호), ②한 차례에 한 가지 발의안만 허용하되 영역은 제한하지 않는 경우(캘리포니아, 콜로라도, 플로리다), ③의회의 입법권 전반에 걸쳐 주민발의를 허용하는 경우(유타, 아칸소, 미시간), ④의회 입법권 중 한 번에 하나만 허용하는 경우(애리조나, 오하이오, 오클라호마, 오리건, 워싱턴), ⑤예산문제만 제외한 다른 영역은 허용하되 1회 1건만 허용하는 경우(알래스카, 미주리, 몬테나), ⑥종교, 사법(司法), 예산문제를 제외하고 허용하는 경우(매사추세츠) 등이다(Waters, 2003:18 표).

12) 캘리포니아 주는 의회자문단(the Legislative Counsel)의 도움을 제공하는 경우이다. 발의자들은

넷째, 서명자 수<sup>13)</sup> 또는 비율이다. 서명자 수나 비율을 높게 설정하면 주민발의가 제한되고, 낮게 설정하면 촉진된다고 본다.

다섯째, 서명확보기간<sup>14)</sup>을 어떻게 설정하느냐이다. 서명확보기간은 서명자 수나 비율과 상관이 있는데, 충분한 기간을 설정하면 시민의 직접참여는 촉진될 것이며 짧으면 제한될 가능성이 크다.

여섯째, 서명확보 방법도 중요하다. 서명을 받는 주체를 발의자로 한정하느냐 아니면 제3의 기관으로 넓히느냐에 따라 주민발의는 제한 또는 촉진될 수 있다. 미국은 특이하게 주민발의추진위원회는 물론 유료의 서명대행회사도 활용한다(Gerber et al., 2001:10). 서명은 대개 1/3 이상 지역에서 서명을 받는 지역분산 조건을 적용한다.

### (3) 발의 및 캠페인단계의 핵심 요소들

발의는 서명내용을 담당기관이 검증한 후 공식적으로 다루어야 할 의제로 성립시키는 활동이며, 캠페인은 발의된 조례안에 대한 유권자의 판단을 위한 정보나 지식을 제공하여 지지하거나 반대케 하는 활동이다.

정치는 “누가, 무엇을 언제, 어떻게 얻느냐”와 관련된 활동(Lasswell, 정철현, 2003:236)이며, 정치적 절차<sup>15)</sup>로서 주민발의는 이해대립에 따른 유권자의 찬성과 반대는 필연이다. 캠페인도 서명활동과 함께 시민의 직접참여의 본질적 측면이 핵심적으로 표현되는 두 번째

---

법률안에 관련된 아이디어를 제공하고, 초안의 작성을 요구하기 위해 유권자 25인 이상의 서명을 받아서 제시하면, 의회 내 법률자문단은 초안의 작성을 시작한다. 법률안 초안이 완성되면, 이것을 담당기관에 접수한다. 미국의 주정부의 주민발의 청구접수기관은 부지사, 법무장관, 국무장관, 주대법원 등이 있다(Waters, 2003:15, 142~143).

13) 서명자 수를 보면, 미국의 매사추세츠 주는 주지사 선거 참여자의 3%, 노드 다코타 주는 인구의 4%, 콜로라도 주는 5%, 오리건 주는 헌법 발의안 서명비율은 직전 주지사 투표자의 8%, 법률 발의안 서명비율은 6%로 달리 규정하였으며, 캘리포니아 주는 주지사 선거 참여자의 8% 서명을 요구하고, 아칸소 주, 미시간 주, 몬테나 주는 주지사 선거 투표자의 10% 서명을 요구하며, 애리조나와 오클라호마 주는 주지사 투표자의 15% 서명을 요구한다(Waters, 2003:21, 387). 스위스의 경우는 헌법의 개정을 발의하는 경우 10만 명의 서명을 받도록 규정하여 비율로는 7.1%에 해당하며, 또 주에 해당하는 칸톤(Canton)이나 자치단체(municipality)의 경우는 더 낮아서 평균 1~2% 서명을 받도록 규정하고 있어서 미국보다 낮은 것으로 본다(Kaufmann & Waters, 2003:126).

14) 서명기간은 미국은 아칸소, 오하이오, 유타처럼 무제한인 주도 있으나 매사추세츠 주 64일, 오클라호마 주 90일, 캘리포니아 주 150일이며, 오리건 주는 서명기간이 2년이며(Waters, 2003:387), 스위스는 서명기간을 따로 정하지 않아서 길다(Kaufmann & Waters, 2003:126).

15) 주민발의, 주민소환, 주민투표는 정치적 절차라고 보는 것이 보편적이다(Zimmerman, 김영기 역, 2002:46~49; 2002a; 2002b; 2006:73~74; 김준석, 2006:111).

단계이다. 즉 시민참여의 가시성과 집합성이 확인되는 단계로서 핵심적인 요소들은 다음과 같다.

첫째, 의결기관의 개입여부이다. 미국의 간접발의처럼 “의회개입은 결과적으로 직접참정의 요소를 축소시키게 된다”(Waters, 2003:13). 헌법안 주민발의를 채택한 미국 주의 89%, 법률안 주민발의를 채택한 주의 67%가 직접발의, 즉 의회개입을 차단하고 유권자에게 법률안의 최종 선택권을 부여한다.

둘째, 캠페인 기간이다. 참고로 주민발의가 가장 활발한 미국 오리건 주는 주민발의 안을 청구하여 발의한 날로부터 90일 이후 투표를 실시하도록 규정하고 있다(Waters, 2003:383). 스위스는 주민발의 안에 대한 서명자의 확인이 끝나면 일단 공식적으로 성립된 발의 안을 공표하며, 39개월 안에 주민투표를 실시한다(Kaufmann & Waters, 2003:120). 캠페인 기간이 짧으면 시민참여는 제한된다고 본다.

셋째, 조직화 및 캠페인 방법이다. 미국 캘리포니아 주의 주민발의 13호(proposition 13)를 성공적으로 이끈 Jarvis와 Gann은 납세자연맹(the United Organizations of Taxpayers: UOT)과 로스앤젤레스 아파트소유자협회(the Los Angeles Apartment Owners Association: LAAOA) 등 두 조직을 중심으로 발의의 준비부터 서명확보, 찬성과 반대, 그리고 기금조성까지 필요한 활동을 전개하였다(Smith, 1998:52~84). 조직화가 자유롭고 캠페인 방법이 다양할수록 주민발의에서 시민참여는 촉진된다고 본다.

넷째, 기금조성이다. 주민발의의 과정에는 각 추진 단계에서 비용이 필요하므로 기금조성과 발의안에 대한 지지 또는 반대활동을 병행한다. 오늘날 주민발의는 돈의 영향이 더 커져서 가진 자들의 문제가 의제로 채택되어 결정되는 경향이라고 주장되기도 한다(Cronin, 1989:90~125; Zimmerman, 1999:57~89; Garrett & Gerber, 2001:73~97; Matsusaka, 2006; Primo, 2007).<sup>16)</sup> 돈의 영향은 주민발의의 진행을 돕거나 방해하는 요인이 된다고 본다.

다섯째, 정당개입여부이다. 보편적으로 정당이 지방자치에 참여하는 경우에 비정당제의 경우보다 투표율을 높이는 것으로 조사·분석되었다(Zimmerman, 1999:91; Smith & Tollbert, 2004:34). 조직화와 함께 정당개입은 주민발의에의 영향요인이 된다.

16) 인디안 게임운영 발의(The Indian Gaming Initiative)로 알려진 1998년 미국 캘리포니아 주민 발의 5호는 찬성 측에서 6천 6백만 달러, 반대 측에서 2천 6백만 달러 등 무려 9천 200만 달러를 투입함으로써 캠페인 비용을 가장 많이 사용한 사례이다(Gerber et al., 2001:10).

(5) 투표<sup>17)</sup> 및 결정단계의 핵심요소들

투표는 정치적 쟁점에 관련된 주권자의 선호를 최종적으로 확인하고 확정하는 절차(Kaufmann & Waters, 2004:xix)로서 유권자가 정책결정권을 공유하는 현상이며, 주민발의의 완결단계로서 직접참여의 가시성과 집합성이 확인되는 제3차 핵심단계이다. 여기서는 첫째, 투표시기가 영향을 미칠 수 있다. 미국의 24개 주는 다음 총선 때 병행하여 실시하고, 알래스카 등 4개 주는 임시투표를 실시할 수 있으며, 콜로라도 등 5개 주는 매 2년 마다 홀수 해에 투표를 실시한다(Zimmerman, 1999; Waters, 2003; Smith & Tolbert, 2004).

둘째, 투표방법이다. 투표는 “찬성”과 “반대”로 표현된다(Zimmerman, 1999:71; Waters, 2003; Kaufmann & Waters eds., 2004). 또 미국은 초기에 투표장 투표만을 허용하다가 점차 부재자 투표도 허용하는 방향으로 변경하였다(Zimmerman, 1999:269).

셋째, 최저 투표율과 가결요건이다. 투표참여를 높게 요구하면 주민발의에 의한 조례제정은 어려울 것이며, 그 반대도 가정할 수 있다.<sup>19)</sup>

한편 가결요건을 보면, 미국의 네브래스카, 매사추세츠, 미시시피를 제외하고는 대개 “단순다수 결정규칙”을 사용한다(Waters, 2003:26).

지금까지 고찰한 주민발의, 즉 시민에 의한 법률제정의 효과를 극대화할 수 있는 절차와 내용의 최적 모형은 <표 1>과 같다.

17) 이 논문에서 주민발의(the initiative)와 주민투표(the referendum)는 구별한다. 두 장치는 배경도 다르고 그 절차도, 거기에 담긴 핵심내용도 다르기 때문이다(Magleby, 1984; Hahn & Karmieniecki, 1987; Cronin, 1989, 2001; Zimmerman, 2001; Waters 등, 2001; Waters, 2003). 이에 관해서는 이 논문의 제2장 미국과 스위스의 주민발의, 즉 그 원형으로 설정하여 고찰할 때, 제3장 우리나라 주민발의를 원형과 비교할 때 자세히 논의한다.

18) 주민투표를 우리나라에 처음으로 소개한 문헌은 한국지방행정연구원의 『외국의 주민투표제도, 1997』가 있고, 최근에는 양영철, 『주민투표제도론: 이론과 사례연구, 2007』가 있다. 그리고 주민발의와 주민투표를 함께 논의한 논문은 김홍희·정성훈(2007) “주민발의와 주민투표제의 한·미 비교”, 「국제지역연구」, 제11권 제1호가 있다. 이 글은 영문으로 게재되었다.

19) 네브래스카는 총 유권자의 35%, 매사추세츠는 30%, 미시시피는 40%의 투표참여를 요구하고, 그 과반수의 찬성으로 결정한다. 특히하게 와이오밍의 경우는 바로 앞의 총선 투표자의 50% 이상 투표를 요구하며, 네바다 주는 헌법수정과 관련된 법률안은 연속 두 차례의 총선에서 과반수 찬성을 요건으로 규정하고 있다(Zimmerman, 1999; Waters, 2003).

〈표 1〉 주민발의의 최적단계와 핵심요소들: 비교분석의 틀

단계	(1)제도화단계	(2)서명 및 청구단계	(3)발의 및 캠페인단계	(4)투표 및 결정단계	(5)시행단계
핵심 요소 들	- 정치문화 - 제도화 수준 - 제도화 범위	- 발의 주체 - 발의영역과 수 - 법률자문 - 서명자 수 - 서명기간 - 서명방법	- 서명검증 - 투표공고 - 의회개입 여부 - 캠페인 기간 - 조직화 및 캠페인 방법 - 기금조성 - 정당참여	- 투표시기 - 투표방법 - 가결요건	- 시행 및 수정

### III. 미국·스위스 주민발의와 한국 주민발의의 비교

지금부터 우리나라 주민발의를 “최적단계”와 “핵심요소”를 기준으로 원형적 모형과 비교하여 주민발의의 정확한 이해를 시도하고, 문제를 발견하고, 문제해결을 위한 방안을 모색해 보기로 한다.

#### 1. 주민발의의 핵심단계의 비교

미국과 스위스의 주민발의는 살펴 본 대로 (1)제도화단계- (2)서명 및 청구단계- (3)발의 및 캠페인 단계- (4)투표 및 결정단계를 갖추고 있으며, 나아가 그 다음 단계로서 시행 및 개정단계까지 제도화하고 있다.

그러나 우리의 지방자치법 제15조 제1항은 “지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는....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”고 규정하였으며, 제8항은 “지방자치단체의 장은 제6항에 따라 청구를 수리한 날로부터 60일 이내에 조례의 제정안·개정안 또는 폐지안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다”고 규정하였다. 이어서 지방자치법 시행령은 제11조부터 제18조까지 청구에 필요한 사항을 규정하고 있다.

위 내용을 근거로 원형에 비교한다면 우리는 (1)제도화단계와 (2)서명 및 청구단계를 갖추어서 주민발의의 세 핵심단계 중 하나만 갖추었다. 즉, 우리의 주민발의는 미국과 스위스의 주민발의 모형에서 시민참여의 제2차 핵심단계로 지적한 (4)발의 및 캠페인단계와 제3차 핵심단계로 지적한 (4)투표 및 결정단계를 누락시켰다. 이는 단순히 두 단계만의 누락에 그치지 않고 두 단계와 관련된 핵심요소들을 모두 누락시켜버렸다. 말하자면 우리의 주민발의는 원형에 비하여 “미완성 또는 1/3형 주민발의”라고 할 수 있다.<sup>20)</sup>

그런데 우리나라에서 주민투표제를 주민발의의 핵심단계로 확장된 것으로 인식하는 일부 학자와 실무가가 있지만, 필자는 주민발의와 주민투표를 다음과 같은 두 가지 사실을 바탕으로 구별하고자 한다. 첫째, 직접민주주의를 먼저 채택하여 사용해 온 미국의 학자들은 주민발의와 주민투표를 한결같이 구별하여<sup>21)</sup> 두 용어를 결코 교호적으로 사용하지 않는 점<sup>22)</sup>이

20) 일부 학자나 실무가는 캠페인과 투표는 주민투표법을 통하여 확장되고 있다고 주장한다. Hahn & Kamieniecki의 지적대로 주민발의와 주민투표는 대표들이 아니라 유권자들이 정책의제에 관하여 직접 투표함으로써 법률제정을 통제한다는 점에서 유사하다(1987:1)는 점과 모호하게 규정한 주민발의 조항과 주민투표법을 보면 언뜻 타당한 것처럼 보인다. 즉, 주민투표법 제7조 제1항은 주민투표의 대상으로 “주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다”고 규정하였고, 제9조 주민투표의 실시 요건으로 제1항은 “지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다”고 규정하였으며, 제2항은 “...지방자치단체의 관할구역 안에 주민등록이 되어 있는 주민(주민투표청구권자)은 주민투표청구권자 총 수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표 실시를 청구할 수 있다”고 규정함으로써 두 제도를 혼동·혼용하는 빌미를 만들었다.

21) Hahn & Kamieniecki(1987:1)는 “주민발의란 개인이나 단체가 법률안을 제안하도록 허용하며, 서명자 수와 청원형식 등 요건을 갖춘 후에 유권자가 채택할 것이냐 거부할 것이냐를 투표로써 결정하는 절차로서 유권자들이 자신들의 제안을 형성하고 자신들이 이 제안을 채택하여 시행케 허용하는 절차”이지만, “주민투표는 특정 통치기관이 통과시킨 법률이나 조례일지라도 법률상 정해진 다수의 유권자가 승인해야 비로소 법률이나 조례로 확정, 시행되는 절차로서 본질상 유권자에게 특정한 통치기관의 제안을 채택하거나 거부할 수 있도록 하는 장치”로서 차이점을 지적한다. 한편 George Blair의 견해에 따르면, 주민발의는 “입법과정에서 누락의 오류를 교정하는 장치”이며, 주민투표는 “입법기관의 오류를 교정하는 수단”(Hahn & Kamieniecki 재인용)으로서 분명히 다르다.

22) 그들은 유권자들이 법률안이나 조례안과 관련하여 서명 등 요건을 갖춘 뒤 청구하여 담당 기관의 검증을 거쳐 발의하고, 캠페인 단계를 거쳐 법령의 제정 여부를 다수결로 확인하는 투표를 실시하는 경우, 즉 주민발의와 관련된 의안(ballot proposition)에 대한 voting을 통하여 채택하거나 거부하는 경우를 통칭하여 initiative를 사용한다. 그리고 이 때 실시하는 투표를 다른 referendum과 구별하기 위하여 “popular referendum”이라고 표현한다.

한편 referendum이라는 용어는 그 채택의 배경에 따라 주 헌법이나 지방자치법에 규정된 바에 따라 주로 주 의회나 지방의회가 제정한 법률이나 조례안의 시행을 위한 효력의 확정절차로서 실시하는 voting의 의미로 사용하며, 그 본질은 통치기관이 제시한 제안을 유권자가 승인하거나 거부하는 절차이다.

다. 둘째, 정확하게 살펴보면 우리의 법령상 두 제도 간에 차이가 있다. 오히려 혼용하려는 경우 상위의 문제가 발생한다. 즉, 두 용어를 혼용하거나 주민투표법령을 주민발의의 단계의 확장으로 연계시키고자 하였다면 굳이 지방자치법에서 따로 조항을 설정할 이유가 없다는 것이고, 법령에서 혼용한다는 근거를 규정하거나 준용 또는 대체한다는 법적 근거를 마련하지 않았다는 점에서 “확장설 또는 연장설”은 근거를 잃는다. 거기다가 만약 주민투표를 주민발의의 투표단계로 연장 또는 확장으로 간주하려고 한다면 두 법령에 “다르게 규정한 서명요건”<sup>23)</sup>때문에 문제가 된다.

필자는 주민발의와 주민투표가, 시민에 의한 정책통제의 장치라는 공통점에도 불구하고, 전자는 시민이 직접 정책을 입안하여 투표로서 확정하는 장치이고, 후자는 의회 등 정부기관이 정책을 결정했다라도 그 최종 확정권을 시민에게 유보한 장치라는 점에서 차이점이 더 크고 분명하다는 것과 우리가 제도의 기본적 이해를 소홀히 하여 잘못 규정함으로써 혼동의 빌미를 만든 특수한 상황을 강조하여 두 제도를 혼동할 일도 아니며 결코 혼용해서도 안 된다는 사실을 밝히고자 한다.

## 2. 주민발의의 핵심요소의 비교

이제 주민발의의 단계 또는 틀에 담긴 내용, 즉 직접참여 정도를 결정하는 핵심요소들이 미국과 스위스의 주민발의와 어느 정도 유사하고 어느 정도 다른지를 각 단계에 포함된 요소들을 통하여 비교하고자 한다.

### 1) 제도화 단계에 관련된 요소의 비교

제도형성 단계와 관련된 요인들은 정치문화 및 제도화 수준, 범위를 비교한다. 첫째, 정치문화 요인과 제도형성의 관계이다. 공동체는 특유의 문화문법(cultural grammar)을 지니며, 문화는 타자나 대상을 보며, 대하는 방법, 사회관계를 규정하는 규칙이다(정수복, 2007:48). 문화의 소재처는 인간이 구사하는 개념, 감정, 태도의 내부와 인간간의 상호작용과정(White, 이문웅 역, 1977:150)이다. 한 정치공동체의 정치문화, 즉 구성원들의 의식, 가치관 및 신념체계는 정치구조, 즉 정치행태와 정책에 영향을 미치게 되며(박대식·길병욱

23) 주민발의를 청구하기 위해서는 시·도와 인구 50만 이상의 대도시는 유권자 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시·군 및 자치구에서는 50분의 1 이상 20분의 1 이하 서명을 받아야 하고, 주민투표를 발의하기 위해서는 시·도나 시·군·구 관계없이 주민투표 청구권자 총수의 20분의 1 이하 5분의 1 이하의 서명이 필요하다고 규정하고 있다.



편, 2005), 또 사회성원의 정치행위를 결정짓고 정치행위의 결과적 산물이 정치질서와 제도라고 본다(김호진, 1995).

그렇다면 정치문화는 주민발의제도에 어떤 영향을 미쳤을까. 각국의 주민발의는 각각 정치문화의 소산이라고 보는 것이 설득력이 있다. 그러므로 주민발의 법령은 정치문화의 작용을 받아서 제정된 조건(the givens)이기도 하고, 이것이 현재의 주민발의 추진과정에 영향을 미치기도 한다. 미국과 스위스의 정치문화는 정치행위자들이 시민참여를 당연하게 인식하고 실천하는 속성이 상대적으로 강하고,<sup>24)</sup> 최적단계와 핵심요소들이 더 충실한 주민발의제를 갖추었다고 볼 수 있다. 이에 반하여 우리는 주민발의와 주민투표를 혼동할 정도였고(낮은 인지성), 정책결정자들이 이 제도에 호의적이지도 않았고(낮은 정의성), 따라서 평가도 높을 수 없었던 권위적 정치문화<sup>25)</sup>와 관료적 행정문화로 인하여 핵심 단계와 핵심 요소들이 누락된 주민발의를 만들었고, 실효성 문제를 인지하고도 교정하려는 노력도 적극적이지 못하였다고 본다.

우리의 권위주의 정치문화는 또 주민발의제의 운영과정에도 부정적 영향을 미쳐서 지방정부의 선출직 공직자들은 이 제도가 그들의 정치적 권위를 위협한다고 부정적 인식을 갖게 하

24) Hakim에 따르면, 영국의 Pilgrim은 종교의 자유를 찾아서 1620년 Mayflower호를 타고 신대륙으로 왔고, 서로 사회적 신분 차이를 넘어 종교적 공통성을 사회관계의 요소로 삼으면서 Town을 종교공동체처럼 운영하였으며(1999:25~29), 자유와 평등의 정치적 삶을 바탕으로 일요일 예배 후 성인 남성들이 모여 마을의 일을 논의·결정·시행하는 주민총회(Open Town-Meeting)를 이용하였는데, 이것이 주민발의·주민투표의 기원이 되었다(Zimmerman, 1967; Magleby, 1984; Hahn & Kamieniecki, 1987; Cronin, 1989). 이러한 전통은 미국 정치문화와 제도의 바탕을 이루었다고 보겠다.

한편 Kobach에 따르면, 스위스 직접민주주의는 연방주의와 보다 최근의 consociationalism과 더불어 정치문화의 세 가지 요소이며, 직접민주주의 전통은 Schwyz, Uri, Unterwalden 등 세 개 Canton의 1291년 연합(the Bundesbrief: 원래 Uri 칸톤의 남성연합, Schwyz 칸톤의 조합, Unterwalden 칸톤의 공동체를 지칭)이 계기를 이루었으며, 또 1294년에 처음으로 열린 자유를 지닌 남성들의 연례회의(the Landsgemeinde)는 산악지대 스위스 칸톤의 법령을 “투표”로써 통과시켰는데, 이는 스위스 주민투표의 기원을 이루었다(1993:13). 여기서 스위스 정치문화와 제도는 상호작용하는 모습으로 나타난다.

그러나 한국인의 문화문법에서 정치와 관련하여 관심을 끄는 것은 권위주의이며, 권위주의 요소가 강한 공동체의 사회관계는 기본적으로 수직적이다(정수복, 2007:142). 권위주의 문법의 지배를 받는 유형으로는 참여에 소극적이거나 복종주의 성향을 지니는 신민형(박대식·길병욱 편, 2005:37)이다. 우리는 권위주의의 요소의 영향으로 향리형이 50%, 신민형이 37%를 차지한다(유재원, 2003:260~261)고 본다.

25) 정수복은 문화문법을 사회구성원들의 행위의 밑바닥을 가로지르는 공통의 사고방식(2007:47)으로 정의하며, 한국인의 문화문법의 근본적 요소들은 현세적 물질주의, 감정우선주의, 가족주의, 연교주의, 권위주의, 갈등회피주의 등으로 지적한다(정수복, 2007:110~157). Levinson은 권위주의를 “엄격한 계층제의 비민주적사회구조를 쉽게 수용하며, 그러한 사회구조가 요구하는 심리적 구조(1968, 김영기, 1985:300 재인용)”라고 정의한다.

있을 것이며, 또 주민발의안의 원안통과조차 그들의 권위를 약화시키는 것으로 간주함으로써 높은 부결 및 각하 비율과 낮은 원안 통과 비율, 즉 제도의 실효성을 떨어뜨린 요인으로 본다.

둘째, 제도화의 수준을 비교할 수 있다. 주민발의제를 채택한 미국의 24개 주중 23개주(96%)가 헌법에 근거조항을 규정하고 있으며(Zimmerman, 1999:24~25 <표 2.1>), 스위스 역시 헌법에 주민발의를 규정하고 있지만, 우리는 지방자치법에 서명, 청구단계까지만 규정하고 있다.

셋째, 제도화의 범위는 발의가 가능한 수직적 단계로서 헌법-법률-령-조례 중 허용되는 범위를 가리킨다. 스위스와 미국의 24개 주중 18개주(75%)가 최고단계의 헌법개정까지 발의를 허용하고 있는데 비하여 우리는 조례의 제정과 개폐를 청구할 수 있을 뿐이다.

비록 가설적이기는 하지만, 미국과 스위스의 참여형 정치문화는 완성도가 높은 전형적 주민발의제를 갖게 하였고, 우리의 권위주의·관료주의 문화는 부실한 주민발의제를 갖게 하였다고 보겠다.

## 2) 청구단계와 관련된 요소의 비교

여기서는 주민발의의 주체, 발의영역, 법률자문, 서명자 수, 서명기간, 서명방법을 비교한다. 첫째, 주민발의 주체를 비교할 때, 미국과 스위스에서는 유권자 및 단체 누구이든 주체가 되어서 청구할 수 있으나 우리는 오로지 유권자 개인자격으로 제한하고 있다. 즉, 조례제정과 개폐청구 조항(지방자치법 제15조 제1항)은 청구주체를 “지방자치단체의 19세 이상의 주민은...”이라고 못 박고 있다. 허훈은 우리의 개정된 지방자치법이 이들 조항에서 주민발의 청구권자를 오로지 지역주민으로 한정함으로써 기존의 지방자치법에서 인정하던 공익단체나 시민단체들의 청구권을 없애버렸다고 지적한다(2003:21).

둘째, 주민발의 영역을 비교할 때, 미국과 스위스는 발의대상 영역을 적극적으로 확대하지만, 우리는 매우 소극적으로 제한하고 있다. 즉, 우리는 지방자치법 제15조 제1항 제1호에 법령을 위반하는 사항, 제2호에 지방사·사용료·수수료·부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항, 제3호에 행정기구를 설치하거나 변경하는 것에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 주민발의 청구대상에서 제외하고 있다. 주민발의 영역의 제한은 시민의 직접참여에 의한 정책결정 취지의 실현을 저해한다.

셋째, 법률자문을 비교할 때, 미국에서는 처음부터 전문기관이 주민발의자들에게 법률자문을 제공하여 발의안의 작성을 돕는데 반하여 우리는 지방자치법 제15조 제2항은 “청구인의 대표자는 조례의 제정안·개정안 및 폐지안을 작성하여 제출하여야 한다”고 규정하여 일임할 뿐이다.

넷째, 서명자 수를 비교할 때, 미국과 스위스는 유권자의 서명자 수 요건은 합리적 수준을 지향하는 경향이다. 우리의 경우도 상대적으로 비교할 때 유사한 서명요건이라고 볼 수 있다. 우리는 조례의 제정과 개폐 청구는 시·도와 인구 50만 이상의 도시는 주민 총수의 1/100 이상 1/70이하, 시·군·구는 1/50 이상 1/20 이하의 서명을 받도록 규정하였고, 주민감사청구는 서명자 수를 시·도는 500명, 인구 50만 이상 대도시는 300명, 시·군·구는 200명 이하로 규정하였다.

다섯째, 서명기간을 비교할 때, 미국과 스위스는 신축적이면서 또 충분한 서명기간을 허용하고 있으나 우리는 상대적으로 서명기간이 짧다고 하겠다. 3개국이 서명자 수는 유사하게 설정하고 있더라도 서명기간이 상대적으로 짧다는 것은 참여를 제한하는 결과가 될 수 있다. 우리는 서명기간은 매년 1월 10일 연서대상 주민 총수가 공표된 후 시·도의 조례제정 및 개폐청구의 서명기간은 6개월, 시·군 및 자치구의 경우는 3개월로 규정하고 있다. 이렇게 보면 스위스만큼 긴 서명기간은 아니지만 미국보다는 약간 긴 서명기간이다. 그러나 주민발의추진위원회는 물론이고 서명대행사를 활용할 수 있는 미국과 단순하게 비교할 수는 없다.

여섯째, 서명방법을 비교할 때, 미국의 서명방법은 발의의 주체가 주로 투표장을 활용하여 직접 서명을 받기도 하고, 유료의 서명대행기관을 사용하기도 하며, 스위스의 경우는 서명의 방법은 발의안을 제출한 대표자나 위임자가 장소에 상관없이 서명을 받을 수 있다. 우리는 오로지 발의 추진 당사자들이 서명을 받아야 한다는 점에서 더 제한적이다.

### 3) 발의·캠페인·투표단계와 관련된 요소의 비교

발의단계는 서명요건 등의 진위여부를 검증하는 활동으로서 미국이나 스위스, 우리나라에 유의한 차이가 없으므로 비교를 생략하며, 또 캠페인·투표단계와 관련된 요소의 비교는 앞에서 살펴본대로 우리나라 주민발의제도에는 존재하지 않으므로 비교의 의미가 없다.

지금까지 미국과 스위스의 주민발의를 원형으로 설정하고 그에 비추어서 우리의 주민발의 제도를 비교하였다. 그 결과를 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 주민발의 원형과 한국 주민발의 비교결과

	단계	(1)제도화단계	(2)서명 및 청구단계	(3)발의 및 캠페인단계	(4)투표 및 결정단계
미국·스위스의 주민발의	핵심요소들	- 참여형 정치문화 - 제도화 수준 다양 - 제도화 범위 넓음	- 주체의 다양성 - 발의영역 넓음 - 법률자문제공 - 서명자 수 신축성 - 서명기간 충분 - 서명방법 다양	- 서명검증 - 투표공고 - 의회개입 최소화 - 캠페인 기간 신축성 - 조직화 및 캠페인 방법 다양성 - 기금조성 허용 - 정당참여 일반적임	- 투표시기 다양성 - 투표방법 신축성 - 투표율 및 가결요건 다양성
한국의 주민발의	핵심요소들	- 권위주의 정치문화와 관료적 행정문화 - 지방자치법에 부실하게 규정함	- 주체의 제한 - 발의영역 좁음 - 법률자문부재 - 서명자 수는 유사함 - 서명기간 짧음 - 서명은 추진위로 한정	지방의회에 의결권 전속  캠페인 등 직접참여의 기회 없음	투표단계 없음

### 3. 우리나라 주민발의제도의 문제점

〈표 2〉를 통해서도 우리 주민발의는 두 핵심단계 누락과 그로 인하여 얼마나 중요한 직접 참여 활동이 누락되는지의 문제는 일목요연하게 드러나지만 이를 종합하여 문제점을 기술하면 다음과 같다.

#### 1) 주민발의제도의 효과성 저하

비교결과 우리의 제도는 주민“발의제도”라기보다 “청구제도”에 불과하다.<sup>26)</sup> 다시 지적하자면 시민에 의한 법률제정 또는 직접입법으로 간주되는 주민발의는 그 본질이 직접참여에 의

26) 청구와 발의는 우리 법률의 용례에서 분명하게 다르다. 주민소환에 관한 법률도 청구(petition)와 발의(motion)를 구별하여 사용하고 있는 바, 제7조 제1항은 “주민은 선출직 지방공직자에 대하여 유권자의 서명을 받아서 그 소환사유를 구체적으로 명시하여 소환투표의 실시를 청구할 수 있다”고 규정하였고, 제12조 제1항과 제2항은 청구절차의 다음 단계로 주민투표를 발의하도록 규정하고 있다. 그리고 사전적 의미로도 청구 또는 청원은 원을 청하여 드러낸다는 뜻이고, 발의는 조치를 위한 제안(Rozakis, 1994:89), 즉 다루어 결정하기 위하여 안을 낸다는 의미이다.

한 정책결정이며, 미국과 스위스의 주민발의제도는 서명활동을 통한 청구단계와 발의안을 두고 전개되는 캠페인단계, 그리고 유권자의 집합적 의사를 드러내며 참여하는 투표단계가 핵심을 이루고 있으나 우리의 주민발의제도는 청구단계만 설정하고 있기 때문에 온전한 주민발의제도라고 보기 어렵다. 그래서 우리 지방자치법에도 주민발의라는 용어 대신 “조례제정 및 개폐청구”라는 용어를 사용하였다고 보겠다.

핵심단계의 부재도 문제이지만, 거기에 담겨야 할 중요한 요소들의 제약으로 생기는 문제들도 주민발의제도의 본질을 저해하는 결과로 나타난다. 그러한 문제들로는 주민발의 허용범위 안에서의 영역제한을 들 수 있다. 미국의 주와 스위스에서 헌법까지 개정할 수 있는데 비하면 우리는 지방세, 사용료, 수수료, 부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항을 대상으로 제외하고 있다는 점에서 2중의 제한이 설정되어 있다는 문제가 있다. 거기다가 우리는 법률자문제도를 기대할 수 없으며, 오로지 청구주체에게 그러한 노력을 전담시키고 있어 체계적인 법률지식이 부족한 주민들에게는 벽찬 과제이다. 더욱 아쉬운 점은 조례의 제정과 개폐주체를 주민발의와 관련된 지식의 전파와 공유에 유리한 시민단체를 배제하고 개별 주민으로 한정하는 점이다.

우리의 주민발의제도가 캠페인단계와 투표단계를 설정하지 않은데다 중요한 요소들에 제약을 가함으로써 생기는 문제는 주민의 직접참여에 의한 정책결정권을 확대하려는 입법의도의 진정성에 의문을 갖게 할 수 있으며, 지방민주주의의 확대와 지방정부의 책임성 제고라는 애초의 목표실현을 저해한다.

## 2) 주민들의 자원낭비

서론에서도 지적한 것처럼 2002년 6월부터 2006년 6월까지 전국의 137만 9천 926명의 주민들이 조례제정 및 개폐청구를 위하여 서명에 참여하여 모두 123건의 주민발의가 추진되었고, 119건이 최종 발의되었으나 지방의회에서 원안의결된 사례는 겨우 12건(10%)에 불과하고 52건(50%)은 부결 또는 자동폐기, 각하되었다는 사실은 주민들의 노력이 “헛수고”에 그쳤다는 “함께하는 시민행동”의 지적이 실감난다. 주민들은 적시·적정한 정책결정을 위하여 시간과 노력 등 자원을 쏟았지만, 결과는 매우 부실하다는 사실이 드러나고 있다. 주민들의 자원이 그만큼 낭비된 것이다.

## 3) 지방정부 역량제고 기회의 상실

우리 지방의회는 조례제정과 관련된 낮은 역량으로 인하여 지방정부 전체 역량을 떨어뜨

린다고 지적되어 왔다는 것은 알려져 있다. 만약 캠페인 단계와 투표단계를 설정하여 충실한 주민발의제도를 지향하였다면, 주민들은 주민발의제도를 통하여 직접 자신들이 겪고 있는 문제해결을 시도할 수 있었을 것이고, 지방의회의 낮은 정책결정력의 문제를 교정할 수 있었을 것이다. 그러므로 우리는 시민참여의 핵심단계를 설정하지 않고 의회에 정책결정권을 전속시킴으로써 지방정부 역량제고의 기회를 무산시키는 결과가 되었다.

#### 4) 주민발의와 주민투표 용어의 혼란발생

이미 상세하게 논급한대로 주민발의와 주민투표가 용어의 내포 면에서 아주 작은 유사성이 있다는 이유와 우리나라에서 애초에 주민발의와 주민투표의 정확한 이해와 지식을 바탕으로 제대로 법률로 제정되지 못하여 우리 지방자치학계나 실무자들 간에 용어의 혼동을 일으키고 있는 점도 문제의 하나로 지적할 수 있다.

지금까지 연구자는 미국과 스위스의 주민발의제도를 고찰하여 원형적 모형을 설정하였으며, 시민에 의한 법률제정 또는 직접입법의 본질을 살려내고 있는 원형적 모형을 “완결형 주민발의”라고 본다면, 캠페인 단계와 투표 단계가 누락되었고, 또 핵심요소들도 크게 제약 또는 누락되어 있는 우리의 주민발의는 “미완의 주민발의 또는 1/3형 주민발의”라고 하겠다.

## IV. 한국 주민발의제도의 개선방안: 결론을 대신하여

### 1. 연구의 요약

이 논문은 대표제 지방정부의 정책결정 역량이 낮아서 적시에 적정한 정책결정이 이루어지지 못하는 문제를 해결하고 지방자치행정의 민주성과 책임성을 높이기 위하여 도입한 직접민주제의 장치로서 주민발의제가 주민들이 노력한 만큼 실효성이 높지 못하다는 문제의식에서 이루어졌다. 그래서 일찍이 주민발의제도를 채택하여 지방민주주의를 성숙시켜 온 미국과 스위스의 주민발의제를 고찰하여 비교를 위한 원형으로 설정하였으며, 주민발의의 본질과 연관된 핵심단계와 핵심요소들을 확인하여 비교의 틀과 기준으로 삼아 우리의 주민발의제를 비교·분석하였다. 그 결과 우리의 주민발의제는 직접참여의 세 가지 핵심단계(서명과 청구, 캠페인, 투표단계) 가운데 청구단계만 규정하고 있으며, 나머지 두 핵심단계와 여기에 배열

되어야 할 직접참여의 핵심요소들도 함께 누락시키고, 결국 정책결정 여부는 지방의회에 전속시킴으로써 제도의 본래 목적을 실현하지 못하는 사실, 즉 제도의 낮은 효과성 문제, 주민들의 노력을 헛되게 만들어 자원이 낭비되는 문제, 지방정부의 정책결정 역량을 제고할 수 있는 기회의 상실문제, 거기다가 용어의 혼동을 일으켜 소통이 저해되는 문제 등을 확인하였다.

## 2. 문제해결의 방안

우리의 주민발의제도가 대표민주제의 한계를 극복하고 나아가 지방자치행정의 민주성과 책임성을 높이는 애초의 목표를 실현케 하기 위해서는 지금까지의 논의를 바탕으로 다음과 같은 문제해결방안 또는 정책제안을 제시해 보고자 한다.

### 1) 정치·행정문화의 변화

무릇 제도는 그 자체가 정부와 같은 사회적 실체의 기능에 영향을 미치는 환경을 이루기도 하고, 제도는 또 그 자체가 해당 공동체의 문화의 소재처이기도 하다는 것은 알려진 사실이다. 부실한 우리의 주민발의제도는 중앙정부 우위의 권위적 정치행태와 무사안일 등 관료적 행정문화의 소산이며, 이것은 지방정부의 정책결정 문제를 해결하는 것을 목적으로 설치되었 으면서도 오히려 주민들의 수고를 헛되게 함으로써 제도의 실효성을 떨어뜨리고 있기 때문이다. 우리의 지방자치행정제도 전체가 우리 정치·행정문화의 소산 아닌 것이 없으므로 권위적 정치문화를 민주적 정치문화로, 관료적 행정문화를 발전적 행정문화로 개선함으로써 주민발의제 뿐만 아니라 중앙정부가 권한을 행사하여 설치하는 모든 지방제도의 발전을 기대할 수 있다고 본다.

### 2) 연구체제의 형성과 직접참정제의 기본제도화

주민발의의 문제에서도 지적한 대로 우리는 주민발의와 주민투표를 혼동하거나 혼용하고 있고, 이러한 조건들이 주민발의제도가 지닌 문제를 발견하지 못하거나 정확하게 포착하지 못하고 따라서 그 처방도 겉돌게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 문제의 해결을 위하여 주민발의제를 포함한 주민투표제, 주민소환제, 주민감사청구제 및 주민소송제 등 직접참여제의 장치를 망라하여 체계적이고 종합적인 연구팀이 형성되어 철저한 연구와 분석을 바탕으로 핵심단계와 요소들을 갖춘 직접참정제를 우리 대표제 지방자치의 문제를 교정·보완하는 기본제도로 삼을 필요가 있다.

### 3) 직접민주제의 통합법제정

우리는 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 직접민주제 3종 세트를 각각 따로 규정하고 있는 다. 즉, 산발적이고 개별화되어 있는 주민발의, 주민투표, 주민소환 등 직접참여제도를 공식선 거법처럼 통합적이고 종합적인 제도로 묶어서 혼란과 혼동도 방지하고 법무행정의 효율성도 높일 필요가 있다고 본다.

### 4) 직접참여 핵심요소의 확대·보강

우리의 지방정부는 자치단체장이 의제를 상정하면 결정이 내려진 것과 다름없는 독주체제(최창수, 2000:65)이며, 지방공직자들의 낮은 자질(남창우 외, 2006:116)로 인하여 지방정부 역량이 떨어지는 문제를 해결하기 위하여 주민발의제를 채택하였으나 논의한대로 실효성이 떨어지고 있다.

“시민들은 점차 의회와 정당 등 대의민주주의를 떠나 참여민주주의에서 새로운 참여의 기회를 찾으며, 비판적·참여적 시민으로 등장하는 시기(주성수, 2006:19)”에 우리도 핵심단계와 핵심요소들을 충실히 갖춘 완성형 주민발의를 지향할 필요는 여전하다. 거기다 “직접민주제의 영향은 단순한 정책결과에 머물지 않고(Bowler and Glazer, 2008:5)” 시민교육 효과도 있으므로 “직접민주제를 대표민주제를 보완하는 장치(Roosebelt, Tolbert, 2001:52)”로 인식할 필요가 있다.

만약 주민발의제를 개선한다면 포함되어야 할 구체적 요소들은 ①발의제한 영역을 예시하고 그 외 영역은 제한 없이 주민발의가 가능케 하며 조례 안의 초안 작성단계부터 지방정부 법무팀이 적극적으로 도움을 주도록 개선하고, ②서명자 수는 지방자치단체의 인구별로 비율 또는 수를 설정하여 신축성을 부여하는 한편, 서명의 검증은 철저하게 관리하면서 서명의 확보방법도 다양한 정치주체에게 개방해야 하고, ③캠페인단계에 의회의 개입을 배제하며, ④발의 안의 내용을 담은 팸플릿 자료와 공청회 활용, 토론방송 활용 등이 보장되고, 또 캠페인 기간도 최소한 3개월 이상 보장함으로써 시민참여의 기회를 확대하고, ⑤투표율은 우리의 주민소환법에서 총 유권자 수의 1/3 이상이 투표에 참여하도록 한 규정과 균형을 맞추어 갈 필요가 있다.

위와 같은 내용과 절차를 갖추어서 우리의 “부실형 또는 1/3형 주민발의제”를 미국과 스위스처럼 “완성형 주민발의제”로 개혁하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.



### 3. 이 논문의 한계

이 논문은 국가간 주민발의 제도의 비교연구<sup>27)</sup>에 해당한다. 공동체의 문화의 소재처가 되는 제도를 비교하려면 해당국의 언어를 바탕으로 그 제도의 역사적 고찰에 충실해야 하는데, 미국과 스위스의 주민발의 등 직접민주제를 비교하는 이 논문은 영어로 소개된 한정된 문헌을 통하여 스위스의 제도를 고찰할 수밖에 없었다는 점이 제약요인이다.

또 미국의 주민발의제에 관련된 문헌자료는 매우 풍부한 편이지만 직접민주주의 관련 연구가 주 정부 제도를 중심으로 이루어지는 경향이어서 그런 자료들을 중심으로 주민발의의 원형모형을 설정하여 우리 주민발의와 비교함으로써 비교대상의 차이를 지적할 수 있는 바, 이 역시 이 논문의 한계가 될 수 있다.

---

27) 비교연구는 기본적으로 일치법과 차이법을 사용하며(J. S. Mill, 남궁근, 2003:219), 이 논문은 차이법(method of difference)을 사용하게 된다.

## 【 참고문헌 】

- 김현(2006), “주민발의제도의 이해와 활용방안”, 「도시와 빈곤」, 81호.
- 김호기(2007), 『한국시민사회의 성찰』, 서울: 아르케.
- 김호진(1995), 『한국정치체제론』, 서울: 박영사.
- 김홍희·정성훈(2007), “주민발의와 주민투표의 한·미 비교”, 「국제지역연구」, 제11권 제1호.
- 남궁근(2003), 『행정조사방법론』, 서울: 법문사.
- 남창우·최화식·장성익(2006), “지역정치인의 리더십 자질평가에 관한 실증분석”, 한국도시행정학회보, 제19집 제3호.
- 남기현(2006), “주민감사청구 및 주민소송제도의 운영”, 지방행정, 8월호.
- 박대식·길병옥편(2005), 『한국 지역사회 정치문화: 특징과 유형』, 서울: 오름.
- 소순창(2004), “주민감사청구제도의 문제점과 발전방안”, 지방행정, 3월호.
- 이상엽(2005), “주민감사청구제도의 활성화방안”, 한국토지행정학회보, 8권 1호.
- 이종수(2002), 『지방정부이론—이론화를 위한 비교론적 분석』, 서울: 박영사.
- 전득주 외(1999), 『정치문화와 민주시민교육』, 서울: 유풍출판사.
- 주성수(2006), 『시민참여와 민주주의』, 아르케.
- 최인욱(2006), “주민감사청구, 주민소송제 해설”, 「도시와 빈곤」, 81호.
- 최창수(2000), “기초자치단체장의 리더십과 정책과정에 관한 연구”, 한국지방행정연구원 보고서.
- 하승수(2002), 조례제·개정운동 워킹샵 자료.
- 한국지방행정연구원(1997), 『외국의 주민투표제도』
- 허훈(2003), “주민감사청구제도의 운용실태와 개선방안”, 한국지방자치학회보, 제15권 제1호.
- 홍일표(2007), 『기रो에선 시민입법』, 서울: 후마니타스.

함께하는 시민행동 홈페이지 자료

Bowler, Shaun and Amihai Glazer, *Direct Democracy's Impact on American Political Institutions*, Palgrave, New York, U.S.A.

Cobb, Roger W. & Charles D. Elder(1982), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Maryland, USA, The Johns Hopkins University Press.

Cronin, Thomas E.(1999), *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Massachusetts, USA, Harvard University Press.

- Dye, Thomas R.(1985), *Politics in State and Communities*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall,
- Garrett, Elizabeth & Mathew D. McCubbins(2007), "When Voters Build Cities: How Direct Democracy is shaping and Reshaping the American Landscape", Symposium at The University of Southern California.
- Gerber, Elisabeth R. et al.(2001), *Stealing the Initiative: How State Government Responds to Direct Democracy*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice-Hall.
- Gross, Andreas(2004), "The Design of Direct Democracy-A Basis for Assessing sub-Optimal Procedures of Citizen Law-making", in Kaufmann, Bruno and M. Dane Waters ed.(2004), *Direct Democracy in Europe*, Durham, North Carolina, USA, Carolina Academic Press.
- Guterbock, Thomas M.(1980), *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago*, Chicago, IL., The University of Chicago Press.
- Hahn, Harlan and Sheldon Kamieniecki(1987), *Referendum Voting: Social Status and Policy Preference*, Greenwood Press, New York, U.S.A.
- Kaufmann, Bruno & M. Dane Waters(2004) ed., *Direct Democracy in Europe*, Durham, NC. Carolina Academic Press.
- Kobach, Kris W., (1993), *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth, Vermont, U.S.A.
- M. Dane Waters(2001) ed., *The Battle Over Citizen Lawmaking: A Collection of Essays*, Durham, N.C. Carolina Academic Press.
- M. Dane Waters(2003). *Initiative and Referendum Almanac*, Durham, N.C. Carolina Academic Press.
- Magleby, David M., (1984), *Direct Legislation: Voting on Ballot Propositions in the United States*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, U.S.A.
- Manin, 박준혁 옮김(2004), 「선거는 민주적인가」, 서울: 후마니타스.
- Matusaka, John G.(2004), *For the Many of the Few: The Initiative, Public Policy, and American Democracy*, Chicago, Illinois, USA, The University of Chicago Press.
- Rozakis, Laurie(1994), *Merriam-Webster's Rules of Order*, Springfield, Massachusetts, Merriam-Webster.
- Sabato, Larry J. et al.,(2001), *Dangerous Democracy?*, Lanham, Maryland, U.S.A. Rowman & Littlefield Publishers, INC.

- Smith, Daniel A. & Caroline J. Tolbert(2004), *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*, Ann Arbor, Michigan, USA, The University of Michigan Press.
- Smith, Daniel A.(1998), *Tax Crusaders and The Politics of Direct Democracy*, New York, USA, Routledge.
- Tolbert, Caroline J.(2001). "Public Policy and Direct Democracy in the Twentieth Century: The More Things Change, the More They Stay the Same", M. Dane Waters ed., *The Battle Over Citizen Lawmaking: A Collection of Essays*, Durham, N.C. Carolina Academic Press.
- Tolbert, Caroline(2005), "The Ballot Measure/Citizen Interest Link: Information, Engagement and Participation", Symposium at the University of California at Irvine.
- Zimmerman, Joseph F.(1999). *The Initiative: Citizen Law-Making*, Westport, Connecticut, U.S.A., Praeger Publishers.