

헌정제도연구사업

Issue Paper 2018-02-05

II. 지방분권 강화를
위한 법적 쟁점과
전망

주민발안제의 쟁점과 전망

윤인숙



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



주민발안제의 쟁점과 전망

윤인숙 (한국법제연구원 연구위원)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

ISSUE PAPER 2018-02-05

주민발안제의
쟁점과 전망

I. 들어가기	07
II. 법이론적 논의	08
1. 개념	08
2. 주민발안제 대두 배경	08
3. 내용과 유형	09
III. 우리나라 주민발안제	11
1. 주민발안제 도입	11
2. 주민조례 폐지 청구권	11
IV. 해외 주요국 주민발안제도	13
1. 미국 주민발안제도	13
2. 스위스 주민발안제도	17
3. 핀란드 주민발안제도	28
V. 나가기	30

I. 들어가기

- 일반적으로 ‘민주주의의 결핍’으로 지적되는 대의민주주의의 위기의 실체는 유권자의 선거참여 쇠퇴뿐 아니라 이익집단 정치에 연루된 정치인들의 부정부패, 정부의 정책실패 등으로 인한 국가 대의기관에 대한 심각한 ‘신뢰의 위기’에서 찾을 수 있음.
- 직접민주주의제도는 이와 같은 대의민주주의의 위기에 대한 모색에서 비롯되었으며 발안, 소환 및 투표제가 대표적이며 중앙정부 차원에서 뿐만 아니라 지방정부의 민주성과 책임성을 높이기 위하여 주민투표, 주민발안, 주민소환 등의 직접민주제의 장치들을 도입함.
- 우리나라도 주민투표, 주민발안, 주민소환 등의 직접민주주의 제도들을 도입하고 있으며, 특히 2018년 10월 30일 발표된 지방자치법 개정(안)에서 주민발안제도를 도입하는 등 지방자치에서 주민참여 강화를 꾀하고 있음.
- 이와 같은 배경에서, 본보고서는 주민발안제의 쟁점과 주요 국가들의 주민발안제 현황 분석을 통해서 새로 도입되는 주민발안제 시행에 시사점을 제공하고자 함.

II. 법이론적 논의

1. 개념

- 주민발안제도(initiative)는 일정한 유권자의 서명에 의해서 자치단체의 자치현장이나 조례의 제정 또는 개폐 등에 관하여 직접 발안하는 제도로써 지방의회 또는 지방의원의 입법 부작위에 대하여 간접적으로 추궁하는 제도임.¹⁾
 - 주민발안제도는 일정수의 주민연서로 조례제정·개폐의 청구를 하는 제도로써 지방의회의 의결 혹은 주민투표에 의해 조례안이 최종 결정됨.²⁾
- 주민발안의 본질은 시민의 직접참여와 정책결정으로 주민발의를 ‘시민에 의한 법률제정(citizen law-making)’, 또는 ‘직접 입법(direct legislation)’이라고 함.

2. 주민발안제 대두 배경

- 미국, 스위스 등 주민발안제를 앞서서 실행하고 있는 나라들에서 볼 수 있듯이 주민발안제를 포함한 직접민주제의 도입은 대의민주주의의 한계에서 비롯됨.
 - 미국 헌법 제안자들은 일반 시민보다 선출직 대표들을 더 신뢰하여³⁾, 민주공화제 정치체제를 수립 하였으나 정채와 행정 전만에 걸쳐 엽관제(spoils system)와 보스지배의 정치(machine politics)가

1) Cronin, Thomas E, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall, Cambridge, Massachusetts, USA, Harvard University Press, 1999, p157

2) 주민발안은 일정한 주민의 청원에 의해 발안된 법안의 가부를 주민이 직접 결정하는 제도이지만 주민투표는 법안을 주민이 직접 결정한다는 점에서는 주민발안과 같으나 누가 법안을 초안하느냐에 있어 차이가 남. 주민발안의 경우 주민이 법안의 초안을 작성하고 법안의 승인을 결정하지만, 주민투표의 경우 법안의 초안은 의회가 작성하고 최종적인 승인여부만 주민에게 동의를 구하는 것을 의미함(천병태, 1997, p67)

3) Cronin, 위의 저서, p161

만연하여 1800년대 미국의 주와 지방정부는 ‘무법적 소수지배’⁴⁾, ‘사이비 대표제’⁵⁾ 라고 지탄 받음.

- 정치적 보스(권력자)와 그를 옹호하는 지방의원들, 보스가 임명한 지방공무원들은 자신들의 이해가 걸린 조례 혹은 철도건설업자 등 일부 이익집단에게 유리한 조례는 마구잡이로 시행하는 반면, 주민복지 등 지방자치에 필요한 법률이나 조례의 제정·시행은 외면하는 등의 폐해가 발생하자 당시 진부주의자와 개혁운동가들은 의결기관의 무의사결정을 통제하기 위해 주민발안제를 채택함.

3. 내용과 유형

(1) 내용

- 주민발안 대상은 세금, 식수, 주택, 교통, 교육 등 주민자치와 밀접한 관련 있는 생활영역에서부터 지방자치 거버넌스, 환경, 토지이용 등 이웃 지방자치 및 광역자치 등과 연관된 영역까지 다양함.
- 상위 지방자치단체 헌법 혹은 법률에 저촉되지 않는 등 몇 가지 주요한 제약을 받음.
 - 캘리포니아 주의 경우 평등보호, 개인권리 보장에 관한 연방 및 주 헌법에 위배되지 않을 것, 두 가지 이상의 주제를 하나의 발안에서 다루지 않고, 주정부에 위임된 권한을 방해할 수 없고, 정책적 견해를 선언해서도 안 되는 등의 제한을 받음.⁶⁾

(2) 유형

- 주민발의는 입법과정에서 의회의 개입여부에 따라 직접 주민발의와 간접 주민발의로 나뉨.
 - 서명과 청구, 캠페인, 유권자 투표 등 핵심단계를 거쳐서 조례제정이 완결되는 유형은 직접 주민 발의 (direct initiative)라 하고, 유권자 투표에 앞서 지방의회 심의가 선행되는 유형은 간접

4) Cronin, 위의 저서, p161

5) Zimmerman, Joseph F. The Initiative: Citizen Law-Making, Westport, Connecticut, U.S.A., Praeger Publishers, 1999, p163

6) 주성수, 미국의 주민자치:캘리포니아 주민투표와 주민발안, 주민자치 제61권, 2016

주민발의(indirect initiative)라고 함.⁷⁾

- 직접 주민발의는 법령에 따라 유권자들이, 헌법 또는 법률, 조례 등 발의안을 스스로 기초하여 해당 기관에 접수하고 서명을 받아서 청구한 뒤, 검증을 거쳐 발의를 성립시키고, 유권자 투표(popular referendum)를 실시하여 조례 등의 제정여부를 결정하는 경우로서 가장 순수한 형태의 시미네 의한 법률제정임.⁸⁾
- 간접 주민발의는 유권자들이 기초한 발의안을 접수, 서명과 청구 후 발의를 성립시킨 다음 의회의 심의를 먼저 거치는 경우로, 의회가 시민들이 제시한 발의안을 통과시키면 그로써 조례제정이 종결되지만, 의회가 통과시키지 않으면 유권자 투표를 통해 조례 제정을 완결시킬 수 있음.

7) 김민배, 미국의 주민투표 제도와 쟁점, 토지공법연구 제75집, 한국토지공법학회, 2016.3, p320

8) 김민배, 위의 논문, p320

III. 우리나라 주민발안제

1. 주민발안제 도입

- 1988년 이후 30년만의「지방자치법」전면 개정을 통해 주민이 직접 조례를 발의할 수 있는 ‘주민조례 발안제’ 도입 예정
 - 조례 발의, 주민감사 및 소송의 청구권자 연령을 19세에서 18세로 하향 조정해 폭넓은 주민 참여를 촉진
 - 해당 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있는 현행 주민조례 개폐 청구권을 강화하여 주민참여 실효성을 확보함.

2. 주민조례 개폐 청구권

- 지방자치법 제15조 1항은 조례의 제정 및 개폐에 대한 주민청구를 할 수 있도록 규정하고 있는데 이 부분이 주민발안에 해당하는 것으로서 20세 이상 유권자 총수의 20분의 1의 범위 안에서 대통령령이 정하는 주민 수 이상의 연서를 통해 당해 주민은 지방자치단체장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구할 수 있음.
- 조례에 대한 주민청구 대상은 지방정부의 주요 정책사항들이 되겠지만 지방세·사용료·수수료, 부담금의 부과·징수 또는 감면에 관한 사항이나 행정기구의 설치·변경에 관한 사항 또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항은 청구대상에서 제외하고 있는데(법15조의 2) 이는 조세법률주의와 관련되고 있을 뿐만 아니라 주민 자신의 부담, 지역이기주의와 관련되어 있으므로 이를 방지하기 위함임.
- 주민청구 대표자는 지방자치단체장이 청구사실을 공표한 날부터 시·도에 있어서는 6월 이내에, 시·군·자치구에 있어서는 3월 이내에 주민들에게 서명을 요청하여야 함.

- 청구의 대표자는 청구인명부에 서명한 20세 이상의 주민의 수가 조례에서 제시한 주민 수 이상의 서명이 있는 경우 위의 요청기간이 경과한 날부터 시·도의 경우 10일 이내에, 시·군·자치구의 경우 5일 이내에 당해 지방자치단체의 장에게 청구인명부를 제출하여야 함.
- 청구인명부를 제출 받은 지방자치단체장은 이 사실을 공표함과 아울러 수리한 날로부터 60일 이내에 조례 제정 또는 개폐 안을 작성하여 지방의회에 부의하여야 함.
- 지방자치단체의 장이 조례안을 작성하는 때에는 청구서의 청구내용에 따라 조례안을 작성해야 하며, 이 때 의견이 있는 경우 조례안에 그 의견을 덧붙여 지방의회에 부의할 수 있음.

IV. 해외 주요국 주민발안제도

1. 미국 주민발안제도

(1) 연혁

- 미국 선거제도에 도입된 주민발의·주민투표·주민소환의 직접민주제적 요소는 도입된 지 100여 년이 넘어, 유권자들은 매 선거마다 주 의원이나 주지사를 선출하는 외에 다양한 주민발의안에 대해 표결을 함.
 - 1902년 시민위원회는 개혁론자들과 주축이 되어 주민의 요구를 직접 관철시킬 수 있는 주민발의, 주민투표, 주민소환 제도를 법제화하려는 운동 시작
 - 1910년 주 전체로 확대하려는 개혁성향의 진보당의 존슨(Hiram Johnson)이 주지사로 당선되면서 주 전체와 지역정부에까지 주민청원권과 관련된 주민발의 및 주민투표 제도의 도입을 성공시킴.

(2) 현황

- 미국 50개 주 가운데 캘리포니아를 포함한 24개 주가 주민발의 또는 주민투표를 통한 주민청원권을 보장하고 있음.
 - 주민발의와 주민투표 모두를 허용하고 있는 주는 18개 주(state)임.
- 캘리포니아주의 경우 1912년부터 2002년 결선투표까지 1,187건의 주민발의안이 주민청원으로 회람되었는데, 이 가운데 1,168개가 직접 주민발의원이고 19개의 간접 주민발의안이 회람 되었음.

- 최종적으로 주민투표에 상정된 주민발안 290건 가운데 주민이 통과시킨 발의안은 99건으로 이 가운데 32건이 헌법 개정안이었으며, 57건이 주 법률 제·개정 건임.
- 최근 주민발의안 수가 증가하고 있지만, 최종적으로 투표에 상정되거나, 주민투표에서 실제 통과하는 비율은 그리 높지 못함.⁹⁾
- 상정비율 저하 추세에도 불구하고 주민발안제는 주민 실생활과 관련된 다양한 이슈에 활용되고 있음.
- 2010년 선거의 경우, 미국 37개 주에서 건강보험과 마리화나, 사냥 또는 낚시, 낙태 등 다양한 문제에 관하여 160여 건이 주민발안으로 결정됨.

(3) 캘리포니아주 주민발안제도

- 캘리포니아의 경우 초기의 발안 안건은 도덕적이고 경제적인 문제를 주로 다루었으나, 점차 라이선스 위원회와 같은 행정조직 문제에 관여하기 시작함.
- 1920-1930년대의 주민발안은 직업공무원제도, 사법개혁, 행정부예산 등이 주요하게 다루어졌으며, 1930-1950년대는 나이든 세대의 연금문제가 중심이 됨.
- 1940-1950년대는 공립학교 재정지원 문제가 주요 안건이었으며 1960년대는 민권운동 문제가 제기되었고, 1980년대 초반에는 세금, 선거자금 기부제한, 공공지원 프로그램, 총기소지 제한과 주 복권발행 등이 포함됨.
- 1987년 예비선거에서 상정되어 통과된 주민발의안 13 '자비스-간(the Jarvis-Gann)' 발의안은 주민의 재산세 제한에 관한 안건으로 주정부가 독단적으로 주민에게 과중한 과세를 부여하지 못하도록 막는 법안을 주민발의로 입법화 함.

9) 1960년대 이후 미국에 나타난 정당퇴조현상은 정당중심이 아닌 인물중심의 정치현상을 설명함. 인물중심의 정당정치는 정책과 입법에 관한 정당 기능이 제 의무를 다하지 못하고, 상대적으로 주민발의를 통한 주민입법이 많이 활용된 것으로 보임. 2000년대 들어서 인물중심에서 탈피하여 오픈 프라이머리의 도입과 예비선거제도의 개혁을 통하여 정당의 민주성을 회복하는 양상을 보임.

- 1990년대의 경우, 교통시설 재정지원, 선거구 재조정, 환경보호, 선출직 임기제한 등 정치제도에 관한 주민들의 요구를 반영시키려는 움직임이 제기됨.
 - 1994년 결선투표에 상정된 3선 스트라이크법(three strikes law)은 중범죄자가 동일한 범죄를 3번째 저질렀을 때에는 무조건 25년 이상의 징역형부터 종신형까지 선고해야 한다는 규정임.
 - 1996년에는 오픈 예비선거 허용, 선거운동 자금 개혁안, 소수자 차별 금지법(Affirmative Action), 마리화나 의약품 사용 허용 등이 주민발안으로 채택됨.
- 2000년대의 대표적인 주민발의안은 2005년 11월 특별선거에서 아놀드 슈왈제네거 주지사(Gov. Arnold Schwarzenegger)가 직접 주도한 주 예산 개혁과 관련된 주민발의안 3개와 주정부 지출 억제와 관련된 5개의 주민발의안으로 8건이 상정됐으나 모두 부결됨.

〈표-1〉 2010년 캘리포니아 주 중간선거 주민발의안(Proposition 18-27) 주요 내용과 투표결과

발의 번호	발의 유형	내용	득표율 (%)	결과
18	주민발의 법안	(발의 철회)	-	-
19	주민발의 법안	마리화나 상업적 허용: 마리화나 합법 유통 및 과세	53.5	N
20	주민발의 헌법개정안	선거구 재조정 권한: 연방 하원 선거구 재조정 위원회 설치	61.2	Y
21	주민발의 법안	세원 조정: 차량세 인상, 주립공원관련 기금 조성	57.3	N
22	주민발의 헌법개정안	주정부의 지방정부 자금 차입 및 전용(지원) 금지: 개솔린 연료세의 전용 금지	60.6	Y
23	주민발의 법안	AB32법 시행시기: 캘리포니아 주 온실가스 규제 환경법 완화	61.5	N
24	주민발의 법안	사업체 납세의무 경감법을 폐지: 기업소득세 감세혜택 무효화	58.1	N
25	주민발의 헌법개정안	예산관련 의회 표결요건 관련: 주정부 예산안 통과 요건 완화	55.1	Y

발의 번호	발의 유형	내용	득표율 (%)	결과
26	주민발의 헌법개정안	주정부·지방정부의 특정요금 승인 표결요건 및 책정 기준 관련: 주정부 수수료 부과요건 강화	52.4	Y
27	주민발의 헌법개정안	주 선거구 재조정 위원회 폐지 관련: 선거구 재조정 주의회로 환원	59.4	N

- 주민발의의 절차를 보면, 우선 주민은 제안하는 법 또는 헌법 개정 내용을 작성하여 접수비 200달러 (약 21만원)와 함께 주 검찰총장에게 제출해야 하고, 만약 이 제안이 요약서를 작성한 날로부터 2년 안에 주민투표에 붙여질 요건을 충족하게 되면, 보증금(submission fee) 200달러는 환불됨.
 - 내용작성은 유권자 자격을 갖춘 25명 이상의 요청이 있을 경우 입법 법제관(legislative counsel)의 도움을 받을 수 있으며, 내용상 의문이 없도록 내용의 뜻에 대해 주 총무처장관에게 내용의 법률적 명확성에 대하여 전문적 검토를 요구할 수 있음.
 - 주민들이 절차에 따라 주민발의안 내용 초안을 접수시키면 주 검찰총장 사무실은 주민발의안 제목과 요약을 준비하여 주 총무처장관실에 제목과 요약서 사본을 접수시키는데, 이때부터 주민 투표의 절차적 마감시간이 계산되며 그 기간은 150일(약 5개월)이 소요됨.
 - 총무처장관실에 주민발의안이 정식으로 접수된 후 투표권리가 있는 유권자들에게 회람이 실시 되고, 청원서에 서명을 받는데 서명된 청원서는 서명을 모은 해당 카운티의 선거관리관실에 제출됨.
 - 청원서의 모든 부분이 한 카운티에서 모인 것이면 모두 함께 제출해야하며, 선거관리원은 유효한 서명의 전체 숫자를 산출하고 공표
 - 서명에 대한 확인·검증은 1976년부터 무작위 샘플링 기법이 사용되는데, 대부분의 경우 샘플이 기준에 충족되면 더 이상 모든 서명을 검증할 필요가 없이 서명이 충족된 것으로 간주함.

- 주 총무처장관은 주의회에 조건이 충족된 주민발의안의 사본을 송부해야 하며, 주의회는 이 제안을 변경하거나 주민투표에 상정하는 것을 반대할 권리가 없음에도 불구하고, 주민청문회가 열릴 경우 참석해야 함.
- 주민발의안에 대한 찬성, 반대의견은 투표 설명서에 인쇄되고 이것이 유권자에게 배달됨.
- 주민발의안이 채택되었을 경우, 주민발의안이 주의회에 개정을 허락하는 특별한 규정을 포함하지 않는다면, 주법은 통과된 주민발의안의 결정에 따라 일반적인 절차대로 대상 법을 개정함.
- 캘리포니아 주 헌법은 하나의 주민발의안은 오직 한 주제에 대해 한정하도록 하고 있으며 이에 대한 조정권한은 주대법원에 있는데, 주대법원은 주민발의안이 만약 모든 부분이 상식적으로 서로 밀접한 관계(reasonably germane)를 가지고 있으면, 단일 주제로 볼 수 있다고 판시함.

2. 스위스 주민발안제도

(1) 연혁

- 스위스는 직접민주제적 제도를 적극적으로 운영하고 있는 국가이며, 연방헌법에 규정된 직접민주제적 제도는 다음과 같음.
 - 먼저, 의무적 국민투표(Obligatorische Referendum)로서 헌법개정이나 집단방위체제 또는 초국가적 공동체 가입 시 요구됨.
 - 다음으로, 임의적 국민투표(Fakultative Referendum)로서 의회의 결정에 대하여 반대의사를 표할 수 있는 제도이며, 의회가 의결한 법률에 대해 100일간 국민 5만 명 이상의 서명을 얻은 경우 또는 8개 칸톤이 요구하는 경우 해당 법률에 대한 찬반 국민투표에 회부하게 됨.
 - 세 번째로 헌법개정안에 대한 국민발안(Volksinitiative)임. 발안된 헌법개정안은 국민투표를 통해 확정됨.

- 스위스는 1848년 헌법 전부개정에 대한 국민발안과 의무적 국민투표를 도입하였으며, 1891년 헌법 일부개정에 대한 국민발안을 도입하였음.
- 연방차원에서 국민발안은 헌법개정안에 대하여만 가능하며 법률안에 대한 국민발안은 허용되지 않음.
- 스위스 연방헌법에서 법률안에 대한 국민발안제도는 2003년 도입되었다가 2009년 폐지되었으며, 법률안 국민발안제도를 통해 실제 입법이 이루어진 경우는 없었음.¹⁰⁾

(2) 현황

- 스위스는 연방 수준 외에 칸톤 및 지방자치 수준에서도 직접민주주의제도를 적극적으로 운영하고 있음.
- 일반적인 직접민주제 제도라고 할 수 있는 주민투표, 주민발안, 주민소제도가 개별 칸톤 수준에서 규정 및 시행되고 있으며, 스위스의 고유한 직접민주제 기구라고 할 수 있는 칸톤주민총회 즉 란츠게마인데(Landsgemeinde)도 일부 칸톤에서 운영되고 있음.
- 란츠게마인데는 아펜젤 칸톤과 글라루스 칸톤에서 시행되고 있으며, 1년에 한 번 시민들이 광장 등 야외의 일정한 장소에 모여 중요 사항을 결정하게 됨. 란츠게마인데에서는 입법·행정·사법의 주요 직위를 선출하고 조세 및 재정 문제 등을 투표로 결정하게 됨. 시민들은 사전에 문서로 안건을 제안하고, 이러한 제안은 칸톤의회의 심의를 거쳐 상정되며, 란츠게마인데에서 채택 여부를 결정함.
- 스위스의 경우 칸톤 및 코문 수준에서 주민발안제도가 도입 및 운영되고 있으며, 주민발안 안건은 연방 수준의 국민발안 안건에 비하여 더 폭넓게 전개되고 있음.¹¹⁾

10) Jörg Michael Dostal, Marc Champod, The conflict between direct democracy and international law: analysing the Swiss case, 한독사회과학논총, 제25권 제3호, 2015. pp.9-10

11) <https://www.ch.ch/en/demokratie/political-rights/popular-initiative/what-is-a-cantonal-initiative-and-what-is-a-communal-initiat/>

- 연방 수준에서 국민발안은 연방헌법 개정안에 대하여만 가능하고 연방 법률의 제·개정에 대하여는 불가능한 것과는 달리, 칸톤 및 코뮌의 경우 법률¹²⁾의 제·개정에 대한 주민발안도 가능한 것이 일반적임.
- 또한, 다수의 칸톤 및 코뮌에서는 입법 사항 뿐만 아니라 행정 사항에 대한 주민발안도 가능함. 학교 건립이나 쓰레기 처리 등과 같은 행정업무에 필요한 조치를 요구하는 주민발안을 예로 들 수 있음. 행정 사항에 대한 주민발안절차는 입법 사항에 대한 주민발안 절차와 동일함.

(3) 제네바 칸톤의 주민발안제도

- 제네바 칸톤 주민발안제도의 경우 칸톤 헌법과 법률에 대한 주민발안이 모두 가능함.
 - 제네바 칸톤 헌법과 제네바 칸톤 참정권 행사에 관한 법률(la Loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP))에서 주민발안 절차를 규정하고 있음.
 - 제네바 칸톤 선거권자 3% 이상의 찬성으로 제네바 칸톤 헌법의 전부 또는 일부의 개정에 대한 주민발안을 칸톤의회에 제출할 수 있으며, 제네바 칸톤 선거권자 2% 이상의 찬성으로 제네바 칸톤 법률안 주민발안을 주의회에 제출할 수 있음.
 - 2018년 현재 제네바 칸톤 선거권자는 총 261,353 명이며, 선거권자 3%는 7,840명, 선거권자 2%는 5,227명임.¹³⁾
 - 주민발의안이 공보에 게재되어 공표된 날로부터 4개월 내에 찬성 서명이 수집되어야 함.
 - 칸톤의 내각에 해당하는 평의회(Conseil d'Etat)¹⁴⁾는 주민발안의 형식적 유효성을 심사하며, 형식 및 유형의 단일성을 준수하지 않은 주민발의안을 무효화함.

12) 이 때의 법률은 연방법률이 아닌 칸톤 및 코뮌 수준의 법률로서 해당 지방정부의 자치입법을 가리킴. 우리의 법제가 법률-명령-조례-규칙으로 국회 제정 입법과 지방의회의 자치입법 사이에 엄격한 위계가 있는 것과는 달리 연방국가인 스위스는 각 칸톤 별로 헌법 및 법률의 제정이 가능함.

13) <https://www.ge.ch/document/nombre-signatures-initiative-populaire-referendum-annee-2018/telecharger>

14) 스위스의 프랑스어권 칸톤의 경우 칸톤 내각을 평의회라는 명칭으로 지칭하고 있음.

- 칸톤의회는 제출된 주민발안에 대한 심의 권한이 있으나, 주민발안의 채택 자체에 대한 최종적 결정권이 있는 것은 아님. 칸톤의회는 대안을 제출할 수 있으며, 대안을 제출한 경우 원안과 대안 모두 주민투표의 대상이 됨.
 - 칸톤의회는 주민발안을 심의하여 주민발의안에 대한 승인 또는 거부 결정을 할 수 있음. 칸톤의회가 주민발안에 대하여 거부 결정을 한 경우에도 해당 주민발안이 철회되지 않는 한 승인 의결을 한 경우와 마찬가지로 주민투표의 대상이 되며, 최종적으로 주민투표를 통해 채택 여부가 가려지게 됨.
 - 일반적 제안 형식의 주민발안을 승인할 경우 칸톤의회는 해당 주민발의안의 초안을 작성하여 조문화 하여야 함.
 - 주민발의안의 채택 여부는 주민투표를 통해 결정되며, 선거권자 과반수 이상의 찬성을 얻거나, 유효투표수의 과반수 이상의 찬성을 얻어 채택됨.
- 제네바 칸톤의 주민발안 절차는 다음과 같이 진행됨.
- 주민발안 발의자의 칸톤정부에 대한 주민발안 통지 : 발의자 개인 또는 단체의 이름으로 통지하여야 하며, 주민발안에 대한 철회 권한이 있는 9명의 인적사항을 알려야 함. 서명부 견본을 칸톤 선거관리위원회에 제출함.
 - 주민발안 개시 공고 : 선거공보의 주민발안 개시 공고 시점부터 주민발안 서명 수집 기간이 시작됨.
 - 주민발안 발의자의 서명 수집 : 선거공보의 주민발안 개시 공고 시점으로부터 4개월 내에 칸톤 선거권자로부터 헌법 개정 또는 법률 제·개정에 필요한 수의 찬성 서명이 수집되어야 함.
 - 주민발안 발의자의 서명부 제출 : 서명 수집이 완료되면 칸톤 선거관리위원회에 서명부를 제출함. 칸톤 선거관리위원회는 서명수집기간의 준수 여부와 서명의 유효성을 확인하며, 무효한 서명을 취소함.

- 주민발안의 심사 결과 공고 : 칸톤 내각은 고시로 주민발안 서명의 심사 결과를 선거공보에 공고함.
- 칸톤 내각의 주민발안 유효성 심사 : 칸톤 내각은 주민발안의 형식적 유효성을 심사하여 심사결과를 주민발안 발의자에게 통지하고, 칸톤의회에 송부함. 칸톤 내각의 결정은 선거공보에 게재됨.
- 칸톤 의회의 심의 : 칸톤 의회는 제출된 주민발의안을 심의하여 승인 또는 거부 여부를 결정함. 칸톤의회의 주민발안 심의 기간은 최대 12개월임. 다만, 일반적 제안 형식의 주민발안 수용 여부를 결정하거나 대안 제출 여부를 결정할 경우에는 심의 기한은 24개월로 연장됨.
- 주민투표 : 주민발의안, 주민발의안에 대한 칸톤 의회의 대안이 있을 경우 원안과 대안이 주민 투표에 회부되어 결정됨. 주민은 원안과 대안 모두를 찬성할 수 있으며, 원안과 대안 중 더 많은 찬성을 얻은 안이 채택되게 됨.

제네바 칸톤 헌법 주민발안 관련 규정¹⁵⁾

제56조 헌법 주민발안

1. 선거권자의 최소 3%의 동의를 얻어 헌법의 전부 또는 일부의 개정에 대한 주민발안을 주의회에 제출할 수 있다.
2. 제안서는 구체적인 초안형식으로 작성되거나(공식 국민발안), 일반적 발의 형식으로 작성되어 헌법 개정에 따라 공식화될 수 있다(비공식 국민발안). 부분적으로 공식화된 초안은 공식화되지 아니한 주민발안으로 본다.
3. 헌법 주민발안의 시작 공표 후에는 법률안에 대한 발의안으로 전환될 수 없다.

제57조 법률 주민발안

1. 선거권자 최소 2%의 동의를 얻어 법률안에 대한 주민발안을 주의회에 제출할 수 있다.
2. 법률안 주민발안은 공식 또는 비공식 형태로 수립될 수 있다. 부분적으로 공식화된 발의안은 비공식 발의안으로 본다.

제58조 철회 조항

주민발안의 철회를 위한 소관 주민발안위원회 구성을 명시한다.

15) https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_00.html ; 국회도서관 역, 제네바주 헌법, 2017 ; 조문 중 주(州)는 제네바 칸톤을 가리킴.

제59조 기간

주민발안을 지지하는 서명 문서는 주민발안 시작 공표일로부터 4개월 이내에 제출하여야 한다.

제60조 유효성 심사

1. 주평의회는 주민발안의 유효성을 심사한다.
2. 유형의 단일화를 준수하지 아니한 주민발안은 무효화된다.
3. 주제의 단일화를 준수하지 아니한 주민발안은 분리하거나 부분적 무효화를 선언한다. 결함이 있거나 주제의 단일화를 준수하지 않은 것이 명백한 경우, 이 주민발안은 무효화 된다.
4. 주민발안 중 하나 또는 여러 부분이 승인된 경우, 적법하지 않은 주민발안만 부분적으로 무효화된다. 결함이 있는 주민발안은 무효화가 선언된다.

제61조 심의

1. 주의회는 주민발안에 대한 결정을 내린다.
2. 주의회는 헌법 주민발안에 대한 대안에 반대할 수 있다.
3. 주의회가 의원 발의안을 거부하는 경우, 그 대안에 관하여도 반대할 수 있다.
4. 주의회가 공식화되지 아니한 발의안을 승인하는 경우, 작성된 초안을 구체화한다.

제62조 절차와 기간

1. 주민발안의 성립 여부를 확인한 후 다음 기간을 준수하도록 하는 절차를 법률로 정한다.
 - a) 국민발안 유효성 결정의 경우 최대 4개월
 - b) 심의 결론의 경우 최대 12개월
 - c) 비공식 국민발안의 수용 또는 국민발안 대안에 대한 결정의 경우 24개월
2. 이 기간은 절대적으로 준수되어야 한다. 단, 이의제기가 있는 경우에 이 기간은 결정이 내려질 때까지 중단된다.

제63조 주민투표

1. 주의회가 거부한 주민발안이 철회되지 아니한 경우, 이 주민발안은 유권자의 판단에 맡겨진다.
2. 62조제1항b호 또는 c호에 규정된 기간이 지난 후에 철회되지 아니한 주민발안은 유권자에 판단에 맡겨진다.
3. 주민발안이 철회되지 아니한 경우, 주민발안에 대한 주의회의 대안은 유권자의 판단에 맡겨진다. 주의회는 주민발안과 그 대안에 대한 독립적인 결정을 내린 후에 추가적인 답변을 통해 이 두가지 중 우선 순위를 명시한다.

제64조 비공식 주민발안의 구체화

유권자가 비공식 주민발안을 수용하는 경우, 주의회는 이 주민발안을 12개월 이내에 초안 형식으로 구체화한다.

제네바 칸톤 참정권 행사에 관한 법률 주민발안 관련 규정¹⁶⁾

제86조(절차)

1. 주민투표 또는 주민발안 발의자는 서명운동을 진행하기 전에 다음 각 호를 준수하여야 한다.
 - a. 서면으로 주민투표 등에 관한 결정을 주정부 또는 시민투표 등의 경우 해당 시장에게 통지한다.
 - b. 자신의 단체의 명으로 청구하고, 공식성명을 받을 수 있는 대표자를 지명한다.
 - c. 사전승인을 위해 서명부 견본을 주 선거관리위원회에 제출한다.
 - d. 주민발안의 경우 각 서명부에는 적어도 다음 각 목에 해당하는 서명자의 성과 주소를 기재한다
 - 1) 주민발안의 경우, 이를 철회할 수 있는 9명의 투표권
 - 2) 시민발안의 경우, 이를 철회할 수 있는 5명의 투표권자
2. 주민발안의 경우 서명부에는 간략한 청구이유를 포함할 수 있다.

제86A조(서명자수)

1. 주민투표 또는 주민발안의 개시에 필요한 서명자수를 정하기 위하여 이 법 제5조에 규정된 투표권자의 수를 고려한다.
2. 이 법 제86조제1항c호에 규정된 서명부 양식의 사전승인을 위하여 유효한 서명자 수의 확인이 필요한 경우, 관할 기관은 이러한 서명자 수를 주민투표 또는 주민발안 위원회에 통지한다.

제87조(양식)

1. 서명부 양식은 다음 각 호에 따라야 한다.
 - a. 최소한 5인의 서명을 표시할 수 있는 명부로 구성되어야 한다.
 - b. 서명부 상단에는 구체적이고 명확한 방식으로 주민투표 또는 주민발안의 대상을 기재하고, 타인의 서명 또는 2개 이상의 서명을 기재할 경우 100 프랑 이상의 과태료에 처하고 법률에 위반되는 방법으로 서명을 받은 경우 취소된다는 고지를 포함한다.
 - c. 각 서명에는 다음 각 목을 기재하도록 한다.
 - 1) 성(姓)
 - 2) 이름
 - 3) 생년월일
 - 4) 출생주(州) 또는 국적
 - 5) 주소 (길, 건물번호, 우편번호, 지역명)
 - 6) 서명
2. 이 조 제1항c호에 언급된 내용은 당사자에 의하여 각각 수기로 작성되어야 한다.
3. 이 조 제2항은 신체장애로 인하여 스스로 작성할 수 없는 자에게는 적용되지 아니한다.

제88조(서명부 이용)

주민투표 또는 주민발안 발의자는 투표권자가 이용할 수 있도록 주(州) 선거관리위원회 및 시장에게 서명부를 제출할 수 있다.

16) 국회도서관 역, 참정권 행사에 관한 법률, 2018 ; 조문 중 주(州)는 제네바 칸톤을 가리킴.

제89조(서명부 제출)

1. 서명부는 대표자, 대표승계인, 또는 주민투표나 주민발안의 발의자 단체에 의하여 1회에 한하여 2012년 10월 14일 제네바 주 헌법에 규정된 기간 내에 주 선거관리위원회에 제출되어야 한다.
2. 주민발안의 경우 선거공보에 개시공고가 된 이후부터 기간이 시작된다.
3. 주민투표의 경우 선거공보에 법안공고가 된 이후부터 기간이 시작된다.
4. ~ 5. 생략
6. 위 기한이 토요일, 일요일, 휴일에 종료할 경우 종료일은 다음 평일로 연기된다.

제90조(무효)

이 법 제86조, 제87조, 제89조에 규정된 절차 중 하나라도 위반사항이 있을 경우에 주민투표 또는 주민발안은 무효로 처리된다.

제91조(서명심사)

1. 주민투표 또는 주민발안 서명부가 주 선거관리위원회에 제출되면, 주 선거관리위원회는 지체없이 서명자의 투표권 여부를 검토한다.
2. 주 선거관리위원회는 적법한 기한 내에 서명부가 제출되었는지를 확인한다.
3. 다음 각 호에 해당하는 서명은 취소된다.
 - a. 주 또는 시에 등록되지 않은 투표권자의 서명
 - b. 투표권자의 신원을 확인할 수 없는 서명
 - c. 법률에 위반되는 방법으로 받은 투표권자의 서명
 - d. 투표권 당사자가 하지 않은 서명
 - e. 이 법 제87조제1항c호에 규정된 정보가 불완전하거나 오류가 있는 서명
4. 1인의 투표권자가 여러 서명을 한 경우 이러한 서명은 하나의 서명으로 계산한다.
5. 주민투표 또는 주민발안의 서명 모집기간 동안 잠시라도 투표인명부에 등록된 자는 주 또는 시에 등록된 투표권자로 본다.
6. 제3자는 서명부를 열람할 수 없다. 무효 처리된 서명의 경우에 대표자 또는 대표승계인은 제출된 서명부를 검토할 수 있다.
7. 이의신청기간의 만료 또는 확정력 있는 사법적 결정 이후에 서명부는 파기된다.

제92조(심사 종료)

1. 서명부의 유효 서명자수가 제네바 주 헌법에 규정된 서명자수를 충족한 것으로 인정될 경우 서명부 심사는 종료된다.
2. 주정부는 고시로 주민투표 또는 주민발안을 위해 규정된 심사결과를 확인 및 공고한다. 이러한 고시는 선거공보에 게재한다.

제92A조(주민발안의 유효성 심사)

1. 주정부는 주민발안의 개시확정 후 늦어도 4개월 이내에 주민발안의 유효성을 결정한다.
2. 주정부는 이러한 결정을 발의자에게 통지한다.

3. 주정부는 발안내용 및 유효성 확인 고시를 주의회에 송부한다. 이의신청이 있는 경우 주정부는 주의회에 관련 문서를 송부한다.
4. 주정부의 결정은 선거공보에 게재된다.

제93조(철회규정)

1. 주민발안은 주의회의 심의 및 반대법안의 채택에 관한 최종결정에 대한 공고 또는 게시 후 30일 이내에 언제든지 철회될 수 있다.
2. 철회결정은 주민발안을 철회할 수 있는 투표권자의 다수결로 정한다.
3. 철회결정은 주 선거관리위원회에 통지되어야 한다.

제94조(채택)

1. 주민투표에 회부된 법률 또는 안건은 찬반투표에서 절대다수표를 얻거나 유효투표수의 과반을 초과하는 표를 얻은 경우에 채택된다.
2. 주민발안은 찬반투표에서 절대다수표를 얻거나 유효투표수의 과반을 초과하는 표를 얻은 경우에 채택된다.
3. 주민발안에 대한 반대법안이 있는 경우 두 법안 모두 제2항에 규정된 절대다수표를 얻은 경우에 추가설문에서 가장 많은 표를 얻은 법안이 채택된다. 추가설문에서 동수의 표를 얻은 경우 찬반투표에서 가장 많은 표를 얻은 법안이 채택된다.

- 1999년 채택된 취리히 칸톤의 '상속세 폐지 주민발안'의 사례를 살펴보면 다음과 같다.¹⁷⁾
 - 1997년 9월 15일부터 10월 14일까지 취리히 칸톤 납세자 연맹 대표는 '상속 및 자본이전세 폐지 주민발안'을 제기하는 데 필요한 1만 명의 서명을 받아 칸톤정부에 제출함.
 - 같은 기간 주택소유자의 이익을 대변하는 한 단체는 '합리적 상속세를 위한 취리히 칸톤의 주민발안'이라는 또 하나의 주민발안을 제기함. 이 단체의 주민발안은 상속세 및 자본이전세를 전면 폐지하는 납세자 연맹의 주민발안보다는 온건한 것으로서, 배우자와 자손에게 재산을 상속하고 자본을 이전하는 경우에만 세금을 면제하자는 내용이었음. 이 단체는 자신들의 발안이 부유한 노인들로 하여금 자식들의 상속세 면제를 위해 이웃 칸톤으로 이사하는 것을 예방하고 취리히 칸톤을 새로운 이주자들에게 좀 더 매력적인 곳으로 만들 수 있으며, 취리히에서의 부동산 구입을 촉진시키고 주택이나 가족기업을 소유한 가족의 조세부담을 경감시킬 것이라고 주장하였음.

17) 안성호, 『분권과 참여-스위스의 교훈』, 도서출판 다운샘, 2005, p.230

- 1998년 2월 칸톤 의회는 납세자연맹이 제기한 '상속 및 자본이전세 폐지 주민발안'을 다소 완화된 대안을 마련하였음. 대안은 기업을 상속할 경우 80%의 세금을 면제하고 세금의 누진율도 낮추자는 것이었음. 주택소유자의 이익을 대변하는 단체는 칸톤 의회가 자신들의 발안보다 강력한 내용의 대안을 제출하자 이미 제기한 발안을 철회하였음.
- 주민발안과 칸톤 의회의 대안이 함께 투표에 부쳐질 주민투표 일정이 정해지자 칸톤 정부는 투표자들에게 주민발안과 칸톤 의회의 대안 모두 거부할 것으로 권고하였음. 칸톤 정부는 주민발안 원안이 통과될 경우 4억 프랑의 세수 감소가 초래되어 다른 세금에서 평균 14%의 증세가 불가피하며, 칸톤 의회의 대안이 통과될 경우 2억 3500만 프랑의 세수 감소로 인하여 다른 세금을 평균 8% 인상할 수밖에 없다고 밝혔음. 칸톤 정부는 어느 안이 채택되더라도 모든 납세자에게 부정적 영향을 미칠 것이며, 취리히 칸톤의 경제를 어렵게 만들 것이라고 주장하였음.
- 1999년 11월 실시된 주민투표 결과 칸톤 의회의 대안에 대한 찬성 52%, 주민발안 원안에 대한 반대 53%로 나타나 칸톤 의회의 대안이 채택되었음.

(4) 의의 및 시사점

- 스위스가 지방정부 수준에서 직접민주주의 제도를 적극적으로 운영하고 있는 것은 스위스가 지방정부의 정책결정권이 실효적으로 보장되는 연방제를 채택하고 있다는 점이 전제되었다고 볼 수 있음.
- 역사적으로 스위스는 주권을 가진 칸톤들이 조약을 통해 결합된 일종의 동맹체였으며, 근대국가를 건설하는 과정에서 개별 칸톤의 지위와 권한을 존중하는 연방제를 채택하였음.
- 스위스 연방헌법 제3조는 각 칸톤은 연방헌법에 의하여 제한되지 아니하는 한 주권(主權)을 가지며, 연방에 양도되지 아니한 모든 권리를 행사한다고 규정하고 있으며, 제47조는 연방이 칸톤의 자치를 존중하여야 한다고 규정하고 있음.
- 1848년 스위스 연방의 창설과 함께 제정된 스위스 연방헌법은 국가의 구성 단계를 연방 → 칸톤 → 코뮌으로 규정하였고, 각 단위별로 권한이 배분되도록 하였음. 일반적으로 연방은 외교, 국방

등의 영역을, 칸톤은 사법, 보건, 경찰·소방 등의 영역을, 코뮌은 위생, 문화·여가 등의 영역을 주로 담당하고 있음.

- 칸톤의 주민발안제 역시 칸톤의 폭넓은 자치입법권에 기초한 것으로서, 칸톤이 가지고 있는 헌법 제정권, 법률제정권을 칸톤의 주민이 직접 행사하는 것이라고 볼 수 있음.
- 따라서 연방제 국가로서 지방정부의 권한이 강도높게 보장되고 있는 스위스의 주민발안제를 우리의 현실에 그대로 도입하는 것은 현행 지방자치제도에 부합된다고 보기는 어려우나, 향후 헌법 개정을 통해 지방분권이 강화되고 지방자치단체의 자치입법권의 범위가 확대될 경우 이와 함께 자치입법권에 대한 주민의 직접 참여의 수단으로서 주민발안의 범위 역시 확대될 수 있다고 볼 수 있음.
- 제네바 칸톤 주민발안제도를 중심으로 살펴본 스위스 주민발안제도는 대의민주주의와 직접민주주의 사이의 조화와 균형을 꾀하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있음.
 - 대의기관의 주민발안에 대한 심의 권한을 보장하되 최종적인 결정은 주민 다수의 뜻에 따라 정해지도록 함으로써 대의기관의 심의와 주민의 직접 결정이 조화를 이루고 있다고 볼 수 있음.
 - 의회는 심의를 하여 주민발안에 대한 승인 또는 거부에 관한 권고 의견을 낼 수 있도록 하되, 주민 투표 회부 자체를 거부할 수는 없으며 주민투표로 채택되었을 경우 바로 효과가 발생하게 됨.
 - 의회는 주민발안에 대한 심의를 거쳐 관련된 대안을 제안할 수 있으며, 이는 주민발안 원안과 동시에 주민투표에 회부됨으로써, 의회의 숙의를 거쳐 보다 합리적인 대안을 제시할 수 있도록 하고 이에 대하여 최종적으로 주민이 선택할 수 있도록 하고 있음.
 - 주민발안 안건이 칸톤 의회에 제출되면 칸톤 의회는 최장 12개월(대안을 제출하는 경우에는 24개월) 간 안건을 심의하여 승인 또는 거부의 권고 의견을 제출하게 되는데, 상당한 기간 주민 발안 안건에 대한 칸톤 의회의 심의가 이루어짐으로써 심층적인 논의가 이루어지고 검토와 조정이 가능하다고 할 수 있으며, 해당 기간 동안 주민발안에 대한 공론화 과정도 진행될 수 있음.

- 제네바 칸톤 주민발안제도를 중심으로 살펴본 스위스 주민발안제도는 현행 지방자치법상 조례 제정·개폐 청구제도와 비교하면 직접민주제의 성격이 강하다고 볼 수 있음.
 - 현행 지방자치법 상 조례 제정·개폐 청구제도는 간접발안 방식으로서 일정한 서명 요건을 갖추어 주민발의안을 제출하면 지방의회에 부의되어 심의 대상이 되는 구조로서 최종적인 결정권이 지방의회에 있다고 할 수 있음.
 - 제네바 칸톤 주민발안의 경우에는 칸톤 의회는 심의권한은 있으나 최종적 결정권한은 없으며, 주민투표를 통해 주민발안의 채택 여부가 가려지게 됨.
- 향후 주민발안제도를 강화할 경우 지방의회가 해당 주민발안을 채택하지 않을 경우 주민투표에 회부되도록 함으로써 주민이 직접 주민발안의 채택 여부를 결정하도록 하는 방안을 고려할 수 있음.
 - 스위스 주민발안 절차에서 대의기관의 심의 권한을 보장하되 최종적인 결정은 주민투표를 통해 주민 다수의 뜻에 따라 정해지도록 하고 있음.
 - 지방의회가 주민발안에 대한 심의권을 가지고 승인 또는 거부의 권고 의견을 밝힐 수 있도록 하되 최종적인 결정은 주민투표에서 이루어지도록 하며, 지방의회에 주민발안에 대한 대안 제출권을 부여하고 대안이 제출될 경우 동시에 주민투표에 회부할 수 있도록 할 수 있음.
 - 또한, 주민발안에 대한 지방의회 최단·최장 심의기간을 법률로 정함으로써 주민발안에 관한 심층적인 논의의 기회를 보장하는 동시에 주민발안 처리에 관한 예측가능성을 높일 수 있음.

3. 핀란드 주민발안제도

- 핀란드는 1970년대부터 지방자치단체 수준에서 주민발안제도와 주민투표 제도를 운영하고 있음.¹⁸⁾
 - 핀란드의 경우 15세 이상의 주민은 누구나 주민발안을 제기할 수 있음.

18) 서현수, 「'직접 입법'과 새로운 의회-시민 관계 — 2018년 헌법 개혁 논의에 부쳐」, 시대, 통권 58호, 2018 pp.16-17

- 지방자치단체 인구의 2%가 넘는 주민들이 서명한 정책 제안이나 요구에 대하여는 6개월 이내에 지방자치단체가 공식적인 심의결과를 회신하여야 함.
- 지방자치단체 인구의 5% 이상의 주민이 서명하는 경우에는 관련 제안을 주민투표에 회부하여야 함. 주민투표의 결과는 자문적 성격을 가지기 때문에 지방자치단체가 이를 반드시 수용하여야 하는 것은 아니나, 다수 주민들이 찬성한 안건은 민주적 압력으로 작용하여 일반적으로 지방자치단체의 최종 결정에 반영됨.
- 핀란드의 경우 지방자치단체 수준의 주민발안 시에도 정부가 운영하는 국민발안 온라인 플랫폼 서비스를 제공하고 있음.
 - 핀란드는 2012년 헌법개정으로 법률안에 대한 국민발안제를 도입하였으며, 전자적 방식으로 서명수집이 가능하다는 점을 법률에 명시하고 있으며, 정부 국민발안 온라인 플랫폼¹⁹⁾도 운영되고 있음.
 - 온라인 플랫폼 서비스가 개시된 2013년 9월 1일부터 2017년 8월 31일까지 4년 동안 총 2,220건의 주민발안이 제안되었으며, 그 중 52건이 주민투표를 요구하는 내용의 발의안이었음.
- 전자적 방식의 서명 수집을 허용하는 핀란드 사례로부터 전자발안제도의 도입에 대한 시사점을 얻을 수 있음.
 - 핀란드는 정부 차원에서 공식적으로 국민발안 웹사이트를 운영하고 있으며, 일정한 기술적 요건을 갖춘 경우 민간 차원에서도 전자적 방식의 서명 수집을 진행할 수 있음.
 - 향후 온라인 시스템을 통한 주민발안의 공개와 서명이 가능하도록 할 경우 주민발안 과정에 대한 국민의 관심과 참여를 증진하는 데 도움이 될 것으로 보임.
 - 또한, 온라인 시스템의 안정성과 신뢰성을 강화하기 위해 정보보호와 안전을 위해 전자적 서명 수집 방식의 기술적 요건을 명시하고 있는 핀란드의 사례를 참고할 수 있을 것임.

19) <https://www.kansalaisaloite.fi>

V. 나가기

- 주민발안의 본질은 시민의 직접참여와 정책결정으로 주민발의를 ‘시민에 의한 법률제정(citizen law-making)’, 또는 ‘직접 입법(direct legislation)’이라고 함 대의민주주의의 위기에 대한 대응에서 비롯된 직접민주제의 한 방안인 주민발안은 직접적 주민발안제도, 간접적 주민발안제도 등 유형에 따라, 또한 각 국의 지방자치 수준 및 역사에 따라 상이하나, 제도의 본질인 ‘시민의 직접참여’와 ‘정책결정’을 구현하기 위한 형태로 운영되고 있음.
 - 우리나라도 주민투표, 주민발안, 주민소환 등의 직접민주주의 제도들을 도입하고 있으며, 특히 2018년 10월 30일 발표된 지방자치법 개정(안)에서 주민발안제도를 도입하는 등 지방자치에서 주민참여 강화를 꾀하고 있음
 - 지방자치법 전면개정은 기존의 ‘조례개폐청구(권)’에서 주민참여가 한 층 강화되어 ‘시민에 의한 법률 제정’, ‘직접 입법’을 실현하기 위한 단초를 제공하고 있음.
- 스위스의 사례를 통해 의회 및 정부의 심의 절차 보장을 통한 대의민주주의와 직접민주주의의 조화라는 시사점을 얻을 수 있는데 스위스 주민발안 절차에서 대의기관의 심의 권한을 보장하되 최종적인 결정은 주민투표를 통해 국민 다수의 뜻에 따라 정해지도록 함으로써 대의기관의 심의와 국민의 직접결정이 조화를 이루고 있는바, 향후 주민발안제도 도입 시 주민발안 안건에 대하여 의회에 충분한 심의 기회를 제공하고 의회가 의견을 제시할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있음.
- 주민발안제도 도입 시 온라인 시스템을 통한 주민발안의 공개와 서명이 가능하도록 할 경우 주민발안 과정에 대한 국민의 관심과 참여를 증진하는 데 도움이 될 것으로 보임.
 - 또한, 온라인 시스템의 안정성과 신뢰성을 강화하기 위해 정보보호와 안전을 위해 전자적 서명 수집 방식의 기술적 요건을 명시하고 있는 핀란드의 사례를 참고할 수 있을 것임.

참고문헌

- 박수철, 『입법총론』, 한울, 2012
- 정종섭, 『헌법과 정치제도』, 박영사, 2010
- 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2007
- 김민배, 미국의 주민투표 제도와 쟁점, 토지공법연구 제75집, 2016
- 김영기, 미국과 스위스, 한국의 주민발의제도 비교연구, 지방행정연구 제22권 제2호, 2008
- 류홍채, 「민주주의 원리로서 국민발안제 도입의 필요성」, 정치정보연구 제21권 제1호 (통권 제 45호), 2018
- 서현수, 「직접민주주의 입법실험 핀란드 국민발안제」, 박주민 국회의원 세미나 자료집, 2017
- 서현수, 「‘직접 입법’과 새로운 의회-시민 관계 — 2018년 헌법 개혁 논의에 부쳐」, 시대, 통권 58호, 2018
- 이우영, 「직접민주주의제도에 대한 입법학적 관점에서의 분석-국민발안(Initiative)제도를 중심으로-」, 입법학연구 제3집, 2008
- 장영수, 「직접민주제 강화 개헌의 쟁점과 성공조건」, 한양법학, 2017
- 주성수, 미국의 주민자치: 캘리포니아 주민투표와 주민발안, 주민자치 제61호, 2016
- 최봉석, 주민발안의 법리와 법제, 지방자치법연구, 제6권1호, 2006
- 최희경, 「직접민주주의로서의 국민입법」, 이화여자대학교 법학논집 제22권 제1호, 2017
- Cronin, Thomas E, Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall, Cambridge, Massachusetts, USA, Harvard University Press, 1999

Jörg Michael Dostal, Marc Champod, The conflict between direct democracy and international law: analysing the Swiss case, *한독사회과학논총*, 제25권 제3호, 2015.

Venice Commission, *Referendums in Europe-An Analysis of the Legal Rules in Europe States*, 2005

Zimmerman, Joseph F. *The Initiative: Citizen Law-Making*, Westport, Connecticut, U.S.A., Praeger Publishers, 1999

현정제도연구사업 Issue Paper 2018-02-05

주민발안제의 쟁점과 전망

발 행 일 2018년 11월 16일

발 행 인 이익현

발 행 처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

II. 지방분권 강화를 위한 법적 쟁점과 전망



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)
Tel. 044-861-0300 www.klri.re.kr