

YOUR GUIDE TO ACTIVE CITIZENSHIP
AND PARTICIPATORY DEMOCRACY



Global Passport to Modern Direct Democracy

한글판







능동적 시민의식과 참여민주주의의 세계

살고 있는 도시, 지역, 국가의 시민으로서, 당신은 다른 사람들을 선출해서 그들이 결정을 내리도록 만들 뿐만 아니라, 동료 시민들과 선출된 대표들에게 자신의 의견을 제안할 수 있고, 실질적인 문제들(지역공동체의 예산 문제부터 국가의 헌법 개정 문제에 이르기까지)에 관한 결정을 내릴 수도 있다.

본 **현대직접민주주의국제여권(Global Passport to Modern Direct Democracy)**은 현대직접민주주의의 도구들에 관한 기본적인 정보를 제공한다. 이 여권은 핵심적 정의들을 소개하고 다양한 도구들을 설명하며 주민발의 제도, 국민투표(referendums), 위로부터의 국민투표(plebiscites)를 사용하는 방법에 관한 권고를 담고 있다.

이 여권은 브루노 카우프만이 작성하고 민주주의 및 선거지원을 위한 국제기구(International IDEA)에서 제작했다. International IDEA는 수년간 전세계의 직접 민주주의 절차 및 실행의 개발과 이용을 지원해오고 있다. International IDEA의 **직접민주주의데이터베이스(Direct Democracy Database)**는 민주주의 실무자, 관리자 및 옹호자를 위한 독특한 자원이다. 이 여권은 또한 International IDEA가 2008년 발간한 간행물인 “직접민주주의: International IDEA 핸드북”을 보완한 것으로 모든 정치 단계에서의 직접 민주주의적 메커니즘에 관한 전세계적인 비교를 제공하며 많은 실제 사례연구를 담고 있다.

본 간행물은 International IDEA의 회원국이자 현대직접민주주의에 관한 전세계에서 가장 경험이 풍부한 국가인 스위스가 스톡홀름의 자국 대사관과 루체른에 위치한 비영리, 비당파 단체인 스위스민주주의재단을 통해서 한 기여 덕분에 만들어졌다.

목차

능동적 시민의식과 참여민주주의의 세계	1
당신의 기본적 권리	3
현대직접민주주의 안내서	4
현대직접민주주의: 주민발의, 국민투표, 기타 도구들	6
현대직접민주주의에서의 당신의 역할과 관심사 확인하기	8
당신의 참여권을 사용하고자 하는 지역 단위는?	10
당신의 직접민주주의 도구를 선택하기	13
시민에 의해 시작된 현대직접민주주의의 형태: 시민발의	16
시민에 의해 시작된 현대직접민주주의의 형태: 국민투표	21
혼자서 할 필요가 없어요	23
참여하기: 단계별 가이드	25
의무적 국민투표: 법에서 ‘국민에 의한’이라고 말할 때	27
위로부터의 국민투표: 상명하달식 방법	29
주민소환: 아래로부터 사람들과 이슈를 결합시키기	31
여러 가지 방법으로 사람들을 참여시키기	33
현대직접민주주의가 작동하도록 만드는 법	36
참고문헌 및 링크	40
저자소개	43
International IDEA: 전세계(직접)민주주의를 지원하며	44
스위스: 자연발생적인 준거점이자 지원센터	45
노트	46

이것이 당신의 권리입니다

당신의 기본적인 권리

세계인권선언 21조 1항에 따르면

‘모든 사람에게는 직접 또는 자유로이 선출된 대표를 통해서 자국의 정부에 참여할 권리가 있다’



이 현대직접민주주의국제여권 소지자의

이름 전화번호

나는 다음에 속한 자격을 갖춘 시민입니다.(해당란에 표기할 것)

- 시(읍, 군) 구 / 지역 / 지방
- (국가명) (초국가적 기구명)
- (기타정치단체명)

당신의 시민권 지위에 관해 정확히 모르시겠습니까? 그렇다면 여권이나 신분증을 확인해보시거나 당신의 고향/지방 또는 국가의 정보 담당 관리에게 문의하십시오.

현대직접민주주의 안내서

민주주의국가에서 공식적인 국민투표는 민중의 힘(people power)을 발휘하기 위해서 중요하다. 전통적으로 대부분의 대의민주주의 국가에서 투표를 통해 결정할 수 있는 시민의 힘은 다른 사람들이나 정당을 선택해서 공식이나 의회에 진출시키는 일에 국한되어 있다.

그러나 최근 몇 년 사이에 점점 더 많은 국가에서 선거철이 아닌 기간 중에도 시민의 목소리를 반영할 새로운 가능성과 채널들을 도입하고 있다. 실제로 International IDEA의 직접민주주의데이터베이스에 따르면, 1980년 이래 전세계 국가의 80% 이상에서 대개 국민투표(referendum)의 형식으로 어떤 문제에 관해서 최소 1회 이상의 전국적인 주민투표를 시행하고 있다고 한다. 2017년 중반까지 실질적 문제에 관한 총 1,707회의 전국적인 주민투표가 전세계에서 시행되었는데, 유럽에서 1,042회(스위스의 627회 포함), 아프리카에서 187회, 아시아에서 185회, 북중남미에서 176회, 오세아니아에서 113회 시행되었다.

최근 들어 중요한 정치 문제들에 대해 국민투표가 시행되고 있는데, 예컨대, 영국에서 EU 회원국자격(소위 영국의 EU 탈퇴에 관한 위로부터의 국민투표(plebiscite)), 콜롬비아에서 내전 종식을 위한 조약, 터키에서 새로운 대통령제 헌법의 채택, 스위스에서 원자력의 미래에 관한 문제가 국민투표에 부쳐졌다. 위의 몇 가지 국민투표의 사례들조차 자유언론의 역할, 국민투표를 시행토록 요구할 기관, 국민투표가 구속력을 가질 지 또는 정부를 위한 자문용 일지, 실질적 이슈에 관한 직접 주민투표가 어떤 문제점들을 해결하는데 바람직한 접근법인지 등, 여러 가지 중요한 문제들을 제기한다.

현대 직접 민주주의

대표를 선출하고 실질적인 문제를 결정하는 등 투표를 통해 결정을 내리는 것은 사회에서 시민이 갖고 있는 가장 중요한 책임 중 하나이다. 투표를 통해서 당신은 국가의 미래를 결정할 수 있으며 투표는 높은 수준의 정보와 지식을 요한다.

이런 이유로, **현대직접민주주의 국제여권(Global Passport to Modern Direct Democracy)**은 점점 더 확대되는 참여민주주의와 직접민주주의 세계의 능동적인 시민으로서 당신이 자신의 권리를 제대로 이해하도록 돕기 위해 만들어졌다. 이 여권은 직접민주주의의 도구들과 과정이 현대대의민주주의의 일부로서 어떻게 작동하는지(그리고 어떻게 작동하지 않는지)에 관한 핵심적인 정보를 일부 제공한다. 이 여권은 주민발의와 국민투표 과정의 국제적 옵저버, 기자, 선거 관리자, 헌법 입안자 등 다양한 독자들을 위해서 쓰여졌다.

이 여권에서는 특히 지역사회 단위에서 여전히 이용되고 있는 회합민주주의(타운 홀 미팅 등)의 전통적 형태(종종 그리스가 연상됨)와의 혼동을 피하기 위하여 ‘현대직접민주주의’라는 용어를 사용한다. 그러한 회합은 ‘전근대적(pre-modern)’인데 왜냐하면 현대직접민주주의에서 결정적으로 중요한 비밀투표를 존중하지 않기 때문이다.

현대직접민주주의는 전통적인 간접민주주의 형태를 대체할 수도 없고 대체해서도 안 된다. 오히려, 능동적이고 책임 있는 시민의식과 선출직의 책임성과 정당성이라는 두 영역에서의 최선을 결합시킴으로써 대표들이 더 많은 대표성을 띌 수 있도록 다른 형태의 민주주의를 보완해야 한다.

현대직접민주주의: 주민발의, 국민투표, 기타 도구들

세 종류의 직접참여민주주의가 현재 사용되고 있는데, 여기에는 시민에 의해 발의된 도구들, 정부에 의해 촉발된 국민투표, 기타 참여 수단들이 있다.

1. 시민에 의해(‘아래로부터’) 발의된 직접민주주의 도구들

시민발의(citizens' initiatives)는 가장 강력한 직접민주주의 도구인데 시민들 자신이 그 도구를 소유하고 있기 때문이다. 시민발의에는 새로운 법(예: 규정 또는 헌법개정)에 대한 제안과 선출직 공직자가 내린 입법적 결정을 중지(또는 개정, 형성 또한 변경)시키려는 목적의 ‘주민투표(popular referendums)’가 있다. 이 두 경우 모두 시민들이 공식적인 다음 단계로 나갈 자격을 얻으려면 특정한 수의 동료 시민들의 지지(대개는 종이를 이용하지만 일부 지역에서는 전자적으로 서명을 모음)를 획득해야 한다.

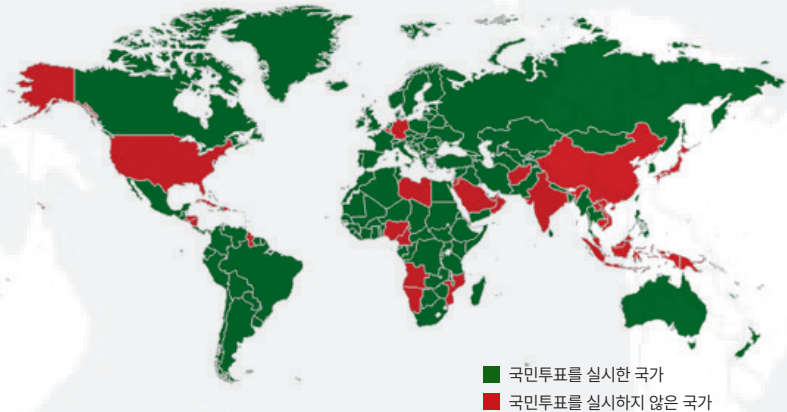
2. 정부에 의해(‘위로부터’) 시작된 국민 투표

정부도 특정 문제에 관한 국민투표를 제안할 수 있다. 뚜렷이 구분되는 두 종류의 국민투표가 있다: ‘의무적 국민투표(mandatory referendums)’는 관할 지역의 자격 있는 유권자들에게 법조항의 변경이나 기타 종류의 결정(예: 국제조약 등)에 관하여 법에 따라 제안되어야 하며, ‘위로부터의 국민투표(plebiscites)’는 선출된 공직자에 의해 시작되는 자발적인 국민투표이다.

3. 기타 참여 ('자문적')수단

새로운 형식의 참여 수단이 등장하고 있는데 대개는 직접 민주주의적 의사결정이 아닌 공공숙의(public deliberation)를 가능하게 하는 것이 목적이다. 예를 들어 시민들이 자신들의 목소리를 내도록 요구 받는 청원과정(petition-style process)은 대개 순수한 자문메커니즘으로 간주된다. 그러나 주민참여예산제도와 같은 참여 방법은 시민이 내린 결정을 포함시킬 경우 국민투표와 동일과 효과를 가질 수 있다.

<그림> 실질적 문제에 관한 전국적(하위 지역 단위) 국민투표가 실시된 국가들, 1980년부터 현재까지



출처: International IDEA의 직접민주주의데이터베이스,
<http://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>

현대직접민주주의에서의 당신의 역할과 관심사 확인하기

- 나는 직접민주주의 도구를 사용할 권리가 있는 자격을 갖춘 시민이다.



어떤 종류의 참여 도구를 사용하려고 하는가? 그 도구는 당신이나 동료시민에 의해 발의되었는가? 혹은 정부에 의해 시작되었는가? 참여해달라는 요청을 받은 정치적 단위가 도시 단위인가, 지역 단위인가, 국가 단위인가? 또는 초국가적 단위인가? 당신이 사용할 수 있는 도구는 무엇인가? 이 여권은 당신에게 지침을 제공하고자 한다.

- 나는 현대직접민주주의의 실행을 취재하는 기자이다.



주민발의나 국민투표과정을 취재하는 기자 또는 옵저버로서 당신은 해당 과정의 정치적 상황과 법적인 함의성에 대해 잘 알고 있어야 한다. 중요한 질문은 투표가 구속력을 갖는지 혹은 단지 자문적 성격을 갖는지의 여부이다. 이 여권을 공부함으로써 당신은 취재에 도움을 줄 중요한 정보를 획득할 수 있다.

- 나는 현대직접민주주의의 지지자이다.



참여적 시민 도구의 설립과 이용을 촉진하기 위해서는 직접민주주의 도구가 갖고 있는 효과와 기능에 대해 제대로 이해해야 한다. 현대대의민주주의의 일부로서, 공공의사결정의 직접적 참여에 관한 기본적인 구체적 질문에 대한 해답을 찾아야 할 필요가 있을 것이다. 이 여권은 이들 질문에 대한 해답을 제시한다.

1 단계

○ 나는 현대직접민주주의 절차의 관리자이다.



모든 절차적 측면의 준비, 확인 및 후속처리가 관리자에게 일임되기 때문에 주민발의, 국민투표 및 기타 참여도구의 적절하고 효율적 사용에 있어서 관리자는 핵심적인 역할을 한다. 관리자로서, 당신은 직접 민주주의 과정을 수호하고 필요한 임무를 수행하고 있기 때문에 모든 관련 규정들을 잘 숙지할 필요가 있다. 이 여권은 당신에게 전반적인 개관을 제공한다.

○ 나는 현대직접민주주의 도구의 설계자이다.



시민의 입법과정의 직접적 참여와 관련된 제반 규칙의 제정, 개발, 확인 및 조정을 하는 것은 대단히 어려운 역할이기 때문에 참여적 직접민주주의의 옵션과 한계에 관한 열린 마음과 통찰력이 필요하다. 그러므로 당신은 이 여권에 담긴 권고를 연구하고 반영하는 것이 유익하다는 것을 깨닫게 될 것이다.

○ 나는 현대직접민주주의의 반대자이다.



능동적 시민의식과 참여민주주의의 전반적 아이디어에 대해 심각한 의구심을 품고 있는 사람들에게 이 여권은 다양한 도구들과 과정에 대한 유익한 통찰력을 제공하며 전세계 다양한 지역에서 현대직접민주주의에 대한 점증하는 요구에 대해 논의할 때 유용할 수 있다.

당신의 참여권을 사용하고자 하는 지역의 단위는?

○ 지역사회 단위



대부분의 현대 민주주의 사회에서 지방자치단체는 매우 중요한 역할을 한다. 지방자치단체는 교육, 인프라, 사회복지, 쓰레기와 물 관리, 문화 등 다양한 문제들을 처리한다. 대도시에는 흔히 구 단위 정부가 있는데, 시민들이 주민참여예산제도와 같은 메커니즘에 참여할 수 있다. 대체로 지방자치단체가 참여적, 직접민주주의의 접근법을 도입하는데 가장 적극적이다. 예를 들면, 독일에서 지난 25년 간 12,500개의 모든 시정부가 시민발의와 지역주민투표제를 도입했다(Schiller 2011). 현재, 전세계 국가의 거의 절반이 지역사회에서 어떤 형식의 직접민주주의를 허용하고 있는데 유럽에서 가장 높은 비율을 보이며, 아프리카, 북중남미, 오세아니아, 아시아 순으로 그 뒤를 따르고 있다.

당신의 권리를 활용하세요.

당신의 권리에 대해 더 알아보기를 원한다면, 민주주의 및 선거지원을 위한 국제기구(International IDEA)의 직접민주주의데이터베이스: <http://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>를 참조하십시오.

또 다른 유용한 출처로는 직접민주주의 내비게이터: <http://www.direct-democracy-navigator.org>가 있다.

2 단계

○ 지역 단위



세계의 많은 곳에 존재하는 다차원적인 거버넌스(multi-level governance)의 일부로서, 당신의 지역 정부는 교육, 환경, 경제개발, 대중 교통, 지역계획과 같은 핵심적 부문에서 상당한 영향력을 갖는다. 연방관할 하에서, 즉 여러 정부 단계별로 강력한 권력분할 구조를 가진 국가들에서, 지역은 헌법제정과 국제협력의 참여에 관한 한 광범위한 주권을 가질 수 있다. 이러한 막강한 지역의 영향력은 흔히 직접민주주의 및 참여권에 그대로 반영된다. 예를 들면, 북중남미의 몇몇 연방 주(예: 미국, 캐나다, 멕시코, 아르헨티나)는 대부분의 하위 지역정부(subnational entity)에서의 주민발의와 국민투표를 허용하는 반면, 똑같은 권리가 국가단위에서는 매우 제한될 수 있다.

○ 국가 단위



국민국가(nation-states)는 모든 정치단계에서 의사결정의 주요한 출처가 됨으로써 전세계의 통치에서 주도적인 역할을 계속 수행한다. 이러한 지배적 역할은 공공 자원의 관리와 공공정책의 수립에서 국민 국가가 수행하는 역할과 정부간 기구에서 결정권을 갖는 지위에서 그대로 드러난다. 독립 국가(유엔 가입여부와 상관없이)의 시민으로서 당신은 헌법, 법률 혹은 정부규정에 의해 설정된 직접민주주의적 권리를 가질 수 있다. 이러한 권리들 중 다수는 동유럽, 중남미, 아시아, 아프리카에서 최근에야 설정되었던 반면 북미, 오세아니아, 서유럽에서는 비슷한 권리가 좀 더 일찍 도입되었다. 오늘날 전세계 약 90%의 국가가 국가 단위의 현대적 점민주주의를 활용하고 있다.

○ 초국가적 단위



국민국가 단위를 초월한 직접적인 참여권은 드물다. 예를 들어, 당신이 유엔이나 아프리카연합과 같은 기구에서 발언권을 갖기를 원한다면 비정부기구(NGOs)나 국가대표를 통해야 한다. 비정부기구는 현대기술과 디지털청원플랫폼을 활용하여 의사결정에 다소 영향을 미칠 수 있다. 환경문제에 관한 **오르후스 협약(Aarhus Convention)** 등 소수의 국제조약만이 공적 참여와 시민역량제고(citizen empowerment)를 허용한다. 일부 기구들은 의견을 수집하기 위하여 글로벌 서베이를 이용하기도 한다. 예를 들면 유엔은 의제2030(Agenda 2030)의 우선순위에 관한 세계 시민의 견해를 수집하기 위해서 My World 서베이를 활용했다.

그러나, 여기에 주된 예외가 있는데 유럽연합(EU)이다. 인구가 도합 약 5억 명이며 28개 국으로 구성된 EU는 다수의 직접참여권리와 도구들을 제공한다. 특히 **유럽시민발의(European Citizens' Initiative)**는 새로운 민주주의 영역을 개척했으며 유럽연합시민들에게 디지털 기술을 통해 유럽에 입법제안을 발의할 권리를 제공했다.

당신의 직접민주주의 도구를 선택하기

연고지(hometown), 지방이나 국가 또는 초국적 단위에서 당신의 목소리를 내는 것은 능동적이고 책임감 있는 시민의식을 발휘할 최선의 기회이다. 오늘날 사용 중인 세 종류의 직접 참여민주주의, 즉 시민에 의해 발의된 직접 민주주의, 정부에 의해 촉발된 국민투표, 기타 참여적 도구들은 당신의 의견을 표명할 몇 가지 종류의 도구들을 제공한다.

○ 시민 발의



시민발의는 법에 따라 숙고되어야 할 이슈와 관련된 정치의 제를 설정할 권리를 소수의 시민들에게 준다. 그러나 당신이 살고 있는 곳에서 이 권리를 적용하기 위해서는 당신은 먼저 당신에게 적용되는 구체적인 규칙들을 명확히 이해해야 한다. 예컨대, 당신은 지역사회, 지방, 국가 또는 초국가 단위에서 당신의 발의를 시작해야 할 필요가 있다. 당신은 제기할 수 있는 이슈의 유형 측면에서도 제한을 받을 수 있다. 또한 발의의 등록, 지지자의 서명 모으기와 검증, 정부기관에 발의의 제출과 이후 국민투표가 실시될 경우, 당신의 제안을 위한 캠페인을 시행하는 등 특정 과정에 따라 준수해야 할 규정들이 있을 수 있다.

두 개의 중요한 형태의 시민발의가 있다. **국민 발의(popular initiatives)**는 자격을 갖춘 시민들에 의한 투표로 이어질 수 있는데, 이때 결정을 내리거나 자문을 구하기 위해 실시되는 투표의 용지에 당신의 제안이 명기된다(아마도 선출직 기관의 역 제안 옆에). **의제 발의(agenda initiatives)**는 더 제한적인데 당신의 제안은 주민투표에 붙여지지 않고 선출직 기관(예: 의회)에 의해 논의만 될 수 있기 때문이다. 기타 다른 유형의 시민발의도 존재한다(예: 청원, 시민요구 혹은 주민동의(popular motions)).

○ 국민 투표



시민발의를 대개 현대민주주의의 능동적 ‘가속장치 (accelerator)’로 부르는 반면, 시민들에 의해 촉발된 국민투표는 반동적 ‘제동장치(brake)’라고 부른다. 일반적으로, 국민투표는 관할 지역 내 소수의 시민들에게 선출직 기관이 내린 규제, 입법, 헌법적 결정을 전체 유권자에게 회부해서 최종 국민투표에 부칠 권리를 제공한다. 또한 국민투표 과정은 또한 등록, 서명 모으기, 제출 등의 특징이 있고 적용될 수 있는 시기와 장소에 대한 공식적 제약이 있다는 측면에서 발의과정과 비슷하다.

국민투표권은 새로 제정되었거나 기존에 시행중인 법에 대한 시민의 ‘견제’를 담고 있고 결정력 있는(구속력 있는) 또는 자문용(비구속적) 국민투표로 이어질 수 있다. 실제로, 시민발의와 국민투표가 동일한 법 조항에 의거하여 시행되어서, 완전히 새로운 무언가를 제안하거나 기존에 존재하는 무언가를 폐기할 옵션을 제공하는 지역도 있다. 또한 ‘국민소환’으로 알려진 국민투표의 하위유형(subtype)이 있는데 선출된 대표자를 공직에서 축출하는 것을 허용한다.

○ 정부 발의 국민투표



현대직접민주주의의 제 3의 주요 도구는 법에 의해 강제되거나 정부 결정에 의해 시작되는 국민투표가 있다. 이 두 가지의 경우에는 특정 문제에 관한 전체 유권자의 의견을 투표를 통해 듣기 전에 서명을 모을 필요가 없다. 대개 **의무적 국민투표**는 중요한 문제(예: 과세수준, 헌법개정, EU 와 같은 초국가적 기구 가입)를 결정할 때 필요하다. 이러한 국민투표는 결정력(구속력)을 갖거나 혹은 자문적 성격을 띠 수 있다. 실제로 이는 당신의 투표가 중요한 영향을 미치거나 정부에 대한 권고로 간주될 수 있다는 점을 의미한다.

대통령, 정부 또는 국회와 같은 선출직 공직자 역시 투표에 대한 권한(mandate)이 있다. 이런 종류의 투표를 **위로부터의 국민투표(plebiscites)**라고 부른다.

○ 기타 유형의 참여민주주의



기타 많은 유형의 참여민주주의가 모든 정치 수준에 존재한다. 이들의 목적은 대개 시민의 대화 통로, 주민참여예산제도, 타운 홀 미팅, 전자청원 혹은 공론조사(deliberative polls)를 포함시킴으로써 민주주의 과정의 대화적 측면을 강화하는 것이다. 이러한 종류의 참여과정들은 공식적 직접민주주의 절차를 보완하거나 또는 시민이나 정부에 의해서 시작되는 독립적(stand-alone) 메커니즘의 역할을 한다.

시민에 의해 시작된 현대직접민주주의의 형태: 시민발의

시민발의의 초기의 형태로 중국제국에 청원(petition)이 있었는데 모든 백성은 황제에게 제안이나 민원(complaint)을 전달할 수 있었다. 그러나 이러한 청원은 어떠한 공식적이거나 구속력 있는 영향력을 갖지 못한 간청(plea)에 불과했다. 프랑스 혁명(French Revolution) 이후 18세기 후반에 서명 도우기에 근거한 새로운 법률의 제정을 위한 시민발의가 최초로 국가헌법에 쓰여졌다.

오늘날 시민발의는 스위스와 미국과 같은 연방국가에서 가장 빈번하다. 스위스에서 1891년 헌법개정을 위한 전국적 시민발의가 도입되었고 2017년 중반 기준 200건 이상의 시민발의가 전국적 국민투표에 부쳐졌다(스위스내각사무처 2017). 미국에서 시민발의권이 20세기 초기에 주 및 지역사회 단위로 퍼졌으나(1898년 사우스다코타주에 최초로 도입됨) 국가 단위에는 아직 도달하지 못했다.

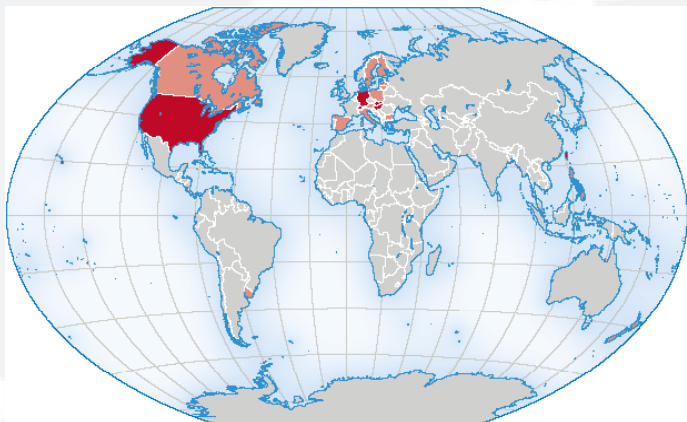
20세기 초기에 유럽의 많은 신생민주주의 국가들이 시민발의권을 자국의 국가헌법에 도입했지만 독재와 전쟁이 유럽대륙을 휩쓸었기 때문에 이 권리가 수십 년 간 사라졌다가 1989년에 유럽뿐만 아니라 중남미와 아시아의 많은 국가에서 재등장했는데 형식, 모양, 능력은 다양했다. 최근에 시민발의권이 아르헨티나, 캐나다, 독일, 멕시코 등 연방국가에서 급속히 퍼졌다(Altman 2011).

시민발의권은 시민이 시 정부, 지방 또는 국가의 정치의제를 설정하는 수단으로 종종 간주될 수 있다. 범유럽차원에서 유럽시민발의(European Citizens' Initiative(ECI))의 최초 버전(version)이 2012년에 설립되었다. ECI는 의제설정에만 국한되었고 국민투표를 촉발시킬 수는 없다. 이와 비슷하게

주도권을 잡자

의제설정에만 국한된 발의권은 오스트리아, 브라질, 핀란드, 모로코, 스페인, 태국 등 여타 많은 국가들에서도 찾아볼 수 있다(그림 참조).

<그림> 전세계의 시민발의



광범위한 사용국가

슬로바키아, 리히텐슈타인, 팔라우, 헝가리, 태국, 독일, 미국, 스위스, 산마리노

중간 사용국가

미크로네시아, 뉴질랜드, 우루과이, 리투아니아, 스웨덴, 핀란드, 폴란드, 캐나다, 라트비아, 불가리아, 이탈리아, 스페인, 코스타리카, 몰타, 마셜 군도, 필리핀, 오스트리아

저빈도 사용국가

알바니아, 아제르바이잔, 부르키나 파소, 케이프베르데, 코로아티아, 도미니카 공화국, 그루지야, 과테말라, 온두라스, 케냐, 마케도니아, 몬테네그로, 러시아, 세르비아, 베네수엘라, 브라질

주: 저빈도 = 도구가 있으나 드물게 사용; 중간 = 1개 이상 사용; 광범위 = 정기적으로 사용

실행중인 시민 발의



우루과이에서 유자격 시민의 10%가 헌법개정을 제안할 권리를 갖는다. 최종 투표에서 시민 참여는 의무적이며 전체 유자격 유권자의 최소 35%가 제안에 찬성할 경우에만 개혁이 통과된다.

2014년 10월 26일에 투표자의 53%가 형사책임최저연령을 18세에서 16세로 낮추자는 헌법개정을 제안한 시민발의를 거부했다(우루과이 선거법원 2014).



스위스에서 자격 있는 시민은 연방헌법의 개정을 위한 발의를 등록시키기 위하여 18개월 이내에 최소 10만 명의 서명을 모아야 한다. 이후의 국민투표에서 조직자(organizers)는 이중다수결(전국의 모든 투표참여자의 다수결과 26개의 연방 주 투표에서의 다수결)을 얻어야 한다. 법으로 정한 시민발의권이 모든 주(canton)에 존재하지만 연방차원에는 존재하지 않는다.

2016년 6월 5일에 모든 거주자에게 무조건적 기본소득(unconditional basis income)을 받을 권리를 도입하자는 시민발의가 전국적인 국민투표에 부쳐졌다. 참여 투표자의 거의 77%가 이 헌법개정을 거부했지만(투표율은 47%) 이 발의는 2013년까지 12만 6천 명의 지지를 획득했다(스위스내각사 무처 2016).

주도권을 잡자



미오레곤주(state of Oregon)는 시민들이 시민발의에 의해서 새 법의 제정과 헌법개정을 제안할 수 있도록 허용한다. 제안 자격을 갖추기 위해서 조직자는 가장 최근의 주지사선거에 참여했던 투표자 수의 6%(헌법개정의 경우 8%)에 해당하는 서명을 받아야 한다.


4개의 시민발의안이 세금, 교육, 동물보호 문제를 다루는 투표에 2016년 11월 8일 부쳐졌다. 투표자의 거의 70%가 바다거북이, 고래, 상어를 포함한 12 종의 동물의 상품과 신체부위의 판매를 금지하는 발의를 지지했다(오레곤 주 국무부 2016).




뉴질랜드에서 시민은 법률에 정한 비구속적(non-binding) 국민투표의 시행을 제안할 수 있다. 이를 위하여 국가 내 모든 자격 있는 유권자의 최소 10%가 1년 이내에 제안에 서명해야 한다.


2013년 후반에 국영 에너지 회사의 일부를 민영화하려는 정부 계획에 반대하는 시민의 발의에 투표자의 3분의 2 이상이 지지했다. 조직자는 우편투표(postal vote)를 촉발시키기 위하여 31만 개의 서명을 모았는데 이 우편투표는 11월 22일부터 12월 13일까지 시행되었다. 투표율은 45%였다(뉴질랜드 선거위원회 2013).

주도권을 잡자

 오스트리아는 국가 단위에서 새로운 입법초안(draft legislation)을 제안할 의제 발의권을 적어도 10만 명의 시민들(서명 후 단 8일 이내에 자신의 지지확인서(statement of support)를 공공기관에 제출해야 함)에게 허용한다. 제출된 발의는 그 후 국회에서 심의되어야 한다.

1960년대 중반 이래 오스트리아에서는 총 40개의 전국적인 의제발의가 있었다. 이중 34개의 발의는 정해진 기한 내에 10만 명의 서명을 얻었다. 2017년 1월 오스트리아가 미국과 캐나다와의 자유무역협정 체결을 반대한 발의는 562,552명의 서명을 획득했다(오스트리아 내무부2017).

 모로코에서 2011년 헌법은 시민들이 입법안(legislative motion)을 제출할 권리를 허용한다(14조). 그러나 이러한 기본적인 헌법적 권리를 시민에게 적용될 권리로 바꿀 시행법이 아직 제정되지 않았다.

 유럽연합(EU) 차원에서 시민발의는 의제설정권에 제한되고 있으며 적어도 7개의 회원국 내의 적어도 100만 명의 자격 있는 EU 시민들에게 EU 차원의 입법제안권을 허용한다. 서명은 1년 이내에 전자적으로 또는 종이에 수집해야 한다.

2012년 이래 60개 이상의 시민발의가 EU에서 시작되었다. 4개의 발의만이 EU의 의사결정 과정에 포함될 수 있을 정도의 충분한 지지를 획득할 수 있었다. 가장 최근의 성공적인 발의는 2017년 여름에 EU 집행부(European Commission)에 제출되었는데 글리포세이트를 이용한(glyphosate-based) 제초제의 금지를 요구했다.

시민에 의해 시작된 현대직접민주주의의 형태: 국민투표

의회가 내린 결정을 견제하거나 폐기하기 위해서 시민이 촉발시킨 최초의 국민투표는 오늘날의 이탈리아와 스위스 지역에 해당하는 알프스 계곡에서 근대 이전에 시행되었다. 여러 계곡의 대표들이 중심부에 위치한 타운에서 만나서 다양한 공동 관심사에 대해 논의했다. 그리고 나서 그들은 자신의 지역공동체에 그 문제들을 되가져 갔다. 그들은 자신의 업무를 설명하기 위해 라틴어 용어인 ‘refe-rendum’(‘다시 가져가다 bring back’)을 사용했다.

이후에 현대 국가들 특히 스위스와 미국은 국가하위단계(subnational level)에서 투표소에서의 주민거부권을 적용하기 시작하여 선출된 권력에 대한 효과적이고 민주적인 견제를 하게 되었다. 스위스에서 1848년에 공통헌법(의무적 국민투표에 의해서 승인이 됨)이 제정되기 이전에도 몇몇 주에서 1830년 장크트갈렌(St. Gallen) 주도를 시작으로 이미 국민투표절차를 도입했다.

국민투표의 개념과 관행은 1874년에 스위스에서 국가단위에서 최초로 채택되었는데 이는 전국적 규모의 헌법적 시민발의권이 설립되기 17년 전의 일이었다. 호주, 러시아, 미국으로 이민 간 알프스인들은 이주하면서 국민투표의 개념도 가져갔다. 혁명 러시아는 이러한 현대직접민주주의의 도구에 비옥한 토양을 제공하지 못했지만 호주와 미국은 20세기 초기 국가하위단위에서 국민투표를 도입했다.

국민투표를 합시다

국민투표는 정부에 대해 상당한 간접적 영향을 끼친다. 국민투표의 가능성은 선출직 공직자(elected authorities)가 시민들이 깨닫고 있는 니즈에 더 적극적으로 부응하도록 만드는 경향이 있다.

<그림> 전세계 국민투표



광범위한 사용국가

스위스, 이탈리아, 산마리노, 슬로베니아, 라트비아, 미국

중간 사용국가

몰타, 네덜란드, 우루과이, 볼리비아, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 멕시코, 독일

저빈도 사용국가

대만, 알바니아, 콜롬비아, 필리핀

주: 저빈도 = 도구가 있으나 드물게 사용; 중간 = 1개 이상 사용; 광범위 = 정기적으로 사용

혼자서 할 필요가 없어요

시민들에 의해 시작되는 국민투표(의제설정용 발의와 주민소환 노력도 마찬가지임)는 당신이 살고 있는 도시, 지역 또는 국가에서 일정 수의 동료 시민들의 지지를 획득하도록 요구하고 있는데, 그 이후에야 당신의 제안을 정부와 최종적으로 전체 유권자에게 제출할 수 있다.

지지진술서(support statement) 모으기를 언제 그리고 어떻게 준비하고, 실행하고, 후속조치를 취해야 할지는 관할지역과 도구에 따라 크게 다르다. 지지진술서에는 종이 서명, 전자 승인(electronic approval) 또는 드물게 공무원이나 공증인의 감독하에 공적 장소(public venue)에서 한 직접날인(in-person inscription)을 담을 수 있다. 그러므로 구체적으로 당신의 경우에 어떤 종류의 문제를 제기할 수(의심할 수) 있는지에 관한 필수적 지식과 더불어, 오랜 기간이 걸리고 때로는 비용이 많이 드는 서명 모으기 과정과 관련된 모든 세부사항을 연구하고 준비해야 한다.

전형적으로, 국민투표(예: 의회의 결정을 폐기하려고 함)를 위한 서명 모으기보다 시민발의(예: 새로운 법령이나 법개정을 제안하려고 함)를 위한 서명 모으기에 더 많은 기간이 주어질 것이다. 이는 두 개의 도구의 기능이 다르기 때문인데, 시민발의는 새로운 아이디어를 촉진하기 위해 고안된 능동적 과정인 반면, 국민투표는 기존 법이나 의회결정을 견제하기 위한 도구이기 때문이다(표 참조). 국민투표의 경우, 투표를 가급적 빨리 시행하는 것이 바람직하지만 시민발의 과정은 최종 국민투표 날짜가 잡히기 까지 수년(오랜 속의기간 포함)이 걸릴 수 있다.

집 단 행 동

주민소환과는 반대되는 개념으로써, 의제발의를 위한 지지를 획득하는 것도 마찬가지이다. 시민에 의해 촉발된 의제발의는 특정 이슈를 입법 일정(legislative calendar)에 끼워 넣고자 하는 반면, 시민 소환은 선출직 공직자의 책임기간(mandate)을 단축시키는 국민투표를 시행하는 것을 목적으로 한다.

<표> 능동적인 반응형 직접민주주의 도구

능동적 도구	반응형 도구
시민발의	국민투표
의제발의	주민소환

어느 경우이든, 당신은 서명 모으기 과정을 매우 신중하게 준비해야 한다. 실제로 이 과정에는 온라인 서명 모으기 시스템의 설립과 인증이 포함된다(범유럽 시민발의의 경우처럼). 또는 서명 모으기 전문가를 고용해야 한다(특히 캘리포니아 등 미국의 일부 주의 경우처럼). 당신은 획득된 서명들을 적절한 절차에 따라 검증하기 위해서 지지자들의 시당국, 지역 또는 국가로 발송할 책임을 질 수 있다.

요컨대, 시민에 의해 촉발된 현대직접민주주의의 과정을 조직하고, 지원하고, 관리하는 것은 대단히 신중을 기해야 하며 민주주의 측면에서 보람찬 경험일 수 있지만, 준비가 필요하고 법률적 지식, 재정적 능력과 인내심을 요한다.

참여하기: 단계별 가이드

시민들에 의해 시작된 형태의 현대직접민주주의는 전담하는 시민들과 이 절차들을 수용하고 감독하는 사람들에 의해 취해지는 일련의 행동들을 요한다. 일반적으로 그 작업에는 최소 10가지의 핵심 추진일정 또는 특징이 있다.

- 1 지식습득** 가용한 절차에 관해 시민들이 적절한 정보를 얻는 것은 과정을 합리적으로 추진하기 위한 중요한 전제조건이다.
- 2 아이디어 개발** 선택된 특정 수단에 따라서, 시민들은 선출직 공직자가 내린 결정을 견제하기 위하여 자신의 정책제안이나 정치적 노력을 고안한다.
- 3 조직하기** 시민발의 또는 국민투표 등 국민이 시발점이 되는 과정을 제시하고 시행하기 전에 팀을 조직한다.
- 4 등록하기** 당신의 과정을 공식화하기 위한 공식적인 단계이다(여기에는 조기 적법성 및 능력확인이 포함됨).
- 5 지지 받기** 다음 단계로 나아가기 위해서는 일정 기간 동안에 합법적인 방법으로 충분한 서명이나 지지확인서를 모은다.
- 6 제안의 제출** 해당 기관에 지지와 관련된 필요한 증거를 제출하고 확인 및 입증시킨다.

추진 일정

- 7 타인과의 상호작용** 이제 시민에 의해 시작된 과정이 정치의제에서 공식적 이슈가 되었기 때문에 정부와의 협상과 논의가 발생할 수 있다.
- 8 캠페인** 정확한 과정에 따라서, 당신은 결정이(정부기관이나 전체 유권자에 의해서) 내려지기 전에 캠페인을 시행해야 하고 정해진 규칙들을 따라야 한다.
- 9 국민투표 시행** 전체 유권자는 결정을 내려 달라는 요청을 받는다 (혹은 비구속적 투표의 경우, 조언을 제공함).
- 10 결과의 시행** 이 마지막 단계가 대개 가장 어려운데 투표에서 진 정부가 국민투표를 뒤집으려 하거나 우회할 방법을 찾으려고 시도할 수 있기 때문이다.

물론, 시민들의 의해 촉발된 현대직접민주주의의 과정이 며칠부터 수년에 이르기까지 그 기간은 크게 다를 수 있다. 어떤 경우이든, 정확히 어떤 규칙과 문제가 수반되든지 간에, 당신의 능동적인 준비와 참여는 그 과정에 결정적으로 중요하다.

의무적 국민투표: 법에서 '국민에 의한'이라고 말할 때



가장 일반적이고 가장 광범위하게 시행되는 현대직접민주주의의 형태는 **의무적 국민투표(mandatory referendum)**이다. 이는 법에 의거해 시작되는 주민투표 과정이다. 그러므로 의무적 국민투표를 시행하기 위해서 당신은 서명을 모을 필요가 없다.

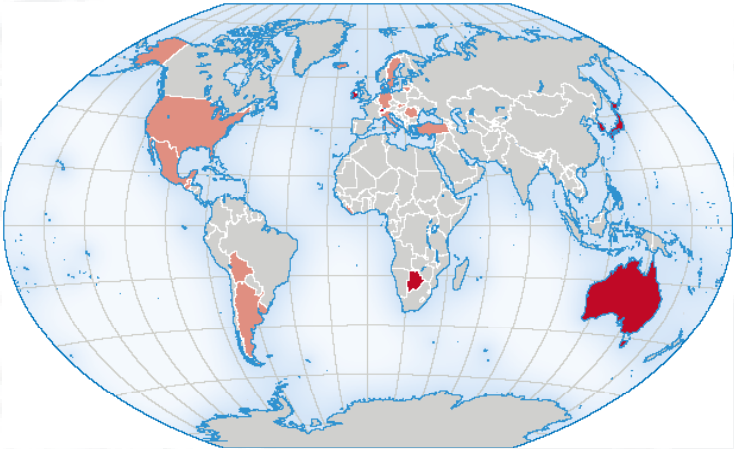
International IDEA의 직접민주주의데이터베이스(Direct Democracy Database)에 따르면, 전세계 192개국 중 111개국에 의무적인 전국적 국민투표에 관한 법 조항이 있다. 일반적으로 이들 조항은 국가헌법의 개정, 수정이나 개혁과 관련이 있다. 어떤 국가들에서 의무적 국민투표는 국제협약 또는 국제기구 가입과 관련해서 필요하다.

의무적(헌법에 정한) 국민투표는 미국 독립 당시로 거슬러 올라간다. 최초의 의무적 국민투표는 1639년에 당시 독립상태인 코네티컷 식민지에서 시행되었지만 1770년이 되어서야 헌법에 정한 국민투표가 매사추세츠와 뉴햄프셔에서 추가로 실시되었다. 최초의 진정한 '전국적' 국민투표는 모나코, 벨기에, 스위스 등 프랑스에 의해 영향을 받는 국가와 영토에서 1790년대 후반에 시행되었다(Kaufmann et al. 2010).

아르헨티나, 호주, 이탈리아, 멕시코, 팔라우, 스페인, 스위스, 미국 등 많은 연방국가들에서 의무적 국민투표는 헌법변경 및 법률개정 또는 공공지출안을 다룬다(예: 세금징수). 강력한 직접 민주적 조항은 시민의 주인 의식을 창출할 수 있다. 의무적 국민투표 조항은 또한 정책입안 과정의 초기에 정부의 반응성(responsiveness)을 강화할 수 있다.

당신의 투표가 필요합니다

<그림> 전세계의 의무적 국민투표



광범위한 사용국가 (국가단위에서 헌법개정을 위한 일반적 규정이 있음)

아일랜드, 보츠와나, 미크로네시아, 호주, 일본, 필라우, 바하마, 스위스, 대한민국

중간단계 사용국가 (선택된 하위국가단위의 경우)

덴마크, 미크로네시아, 리투아니아, 아르헨티나, 미국, 독일, 이탈리아,과테말라, 라이베리아,스웨덴, 볼리비아, 몰디브, 우루과이, 터키, 슬로바키아, 아이슬란드, 마셜 군도, 루마니아, 스페인, 멕시코

특별한 경우 사용 (거의 사용하지 않음)

중앙아프리카공화국, 차드, 콩고DR, 쿡 제도, 알제리,스웨덴, 안도라, 안티구아 바부다,이디오피아, 오스트리아, 벨리즈,베닌,콜롬비아, 도미니카, 지부티,도미니카공화국, 엘살바도르,마케도니아, 프랑스, 페로 제도, 피지,가봉, 온두라스, 헝가리,이란,이라크, 감비아,아르메니아, 부르키나파소, 이집트, 에스토니아, 가나, 그레나다, 지브롤터, 기니, 구야나, 이스라엘, 자메이카, 아제르바이잔, 벨라루스, 키리바시, 케냐, 레소토,라트비아, 마케도니아,마다가스카르, 말라위, 말리, 몰타, 마우리티우스, 몰도바, 몬테네그로,모로코,미얀마, 니제르,나이지리아,니우에, 노르포크 섬, 페루, 포르투갈, 필리핀, 사모아, 세르비아,소말리아, 세이셸,시에라리온, 스페인, 세인트루시아,탄자니아, 토고,타지키스탄, 투르메니스탄, 대만, 우즈베키스탄,동티모르, 영국, 우간다, 우크라이나, 바누아투, 예멘,잠비아

주: 저빈도 = 도구가 있으나 드물게 사용; 중간 = 1개 이상 사용; 광범위= 정기적으로 사용

위로부터의 국민투표: 상명하달식 방법



때때로, 직접민주주의는 시민들이 참여를 요청 받거나 가끔은 강요 받는 국민투표 과정을 묘사하기 위하여 사용된다. 선출된 공직자, 대통령, 정부 또는 의회에 의해서 시작되며 어떤 종류의 국민의 관여도 없이 국민투표가 시행된다. 이를 **위로부터의 국민투표(plebiscite)**라고 한다.

실제로 1793년 이래 전세계에서 1700차례 시행된 국가단위 국민투표의 대다수는 plebiscite였다. 종종 plebiscite가 국가헌법에서 허용되지 않지만 행정부가 입법부를 우회하는 수단으로 시도되기도 한다(Altman 2011).

그러나 plebiscites 역시 민주주의적 체계가 제대로 구축된 곳에서 존재한다. referendum(아래로부터의 국민투표)과 plebiscite 사이의 주된 차이점은 다음과 같다. 즉, referendum이 법안 또는 발의(시민들 스스로 혹은 법에 따라 시작된 발의)에 대한 국민의 지지를 표현하는 것이라면 plebiscites는 정부가 원하는 행동과정을 정당화하려는 의도를 가지며 정부 리더십의 정당성을 부여하기 위해 사용되기도 한다. (베니스위원회 2017 참조).

역사적으로, plebiscite 형태의 국민투표는 때때로 독재자나 전제주의적 지도자가 자신의 집권을 강화하고 임기를 연장하거나 비민주적인 헌법개정에 ‘정당성을 부여하기 위하여’ 오용했다. 하나의 유명한 예가 아돌프 히틀러가 1934년 독일에서 총리실과 대통령실을 합병하기 위하여 제안했던 위로부터의 국민투표이다. 최근의 plebiscites 역시 선거의 진정성에 대한 우려를 불러 일으켰는데 러시아에서 2014년 크림반도 합병을 촉진하기 위해서 실시된 투표가 그 예이다(Balouziyeh 2014). 이 두 가지 경우에 자유롭고 공정한 선거과정의 원칙이 훼손되었다.

강력한 현대직접민주주의의 전통을 가진 지역들(스위스, 우루과이, 미국 등)이 plebiscite 형식의 국민투표의 시행과 관련된 통계에 나타나지 않는다는 점은 결코 우연이 아니다. 위로부터의 투표를 매우 자주 사용했던 국가는 볼리비아, 콜롬비아, 에콰도르, 프랑스, 니제르, 폴란드이다.

최근에 시행했던 위로부터의 국민투표는 투표 준비과정에 적극적으로 관여한 지도자에게 정치적 리스크와 책임성 리스크를 가져왔다. 예를 들어, 데이비드 캐머런 영국 총리는 브렉시트 국민투표 후 사임했고 빅토르 오르반 헝가리 총리는 망명 신청자에 관한 유럽의 공동 정책을 폐지하려고 시도했으나 실패했다. 또한 위로부터의 국민투표는 포퓰리즘 지도자에 의해 악용될 수 있기 때문에 사회분열을 심화시킬 수 있다.

요약하면, plebiscite 형식의 국민투표는 대체로 현대직접민주주의를 이상적으로 반영하지 않기 때문에 조심해서 다루어야 한다.

주민소환: 아래로부터 사람과 이슈를 결합시키기



정부가 아닌 시민들에 의해서 주민소환투표가 시작된다. 일반적으로 유권자의 일정 비율이 선출직 공직자의 위임권 중지에 관한 주민투표를 유발하는 서명모집 과정에 참여한다.

주민소환은 드물게 사용되는 절차이다: 전세계 국가 중 10% 미만에서 헌법이나 법률에 선출된 공직자에 대한 소환 규정을 담고 있다. 대부분의 경우에 시민들이 해당선거구에서 최소 20%의 자격 있는 유권자(대통령을 소환하는 경우에는 국가 전체 유권자)의 서면지지를 획득한다면 즉시 주민소환 투표를 시작할 수 있다.

예를 들면, 2004년 베네수엘라에서 당시 우고 차베스 대통령의 소환에 관한 최종 국민투표는 불법선거의 주장 가운데 과반수를 획득하는데 실패했다(Kornblith 2008). 2016년에 갈수록 독재 정부의 면모를 드러냈던 베네수엘라 정부는 주민소환 시도를 중단시키기까지 했다(Kennedy 2016). 그러나 다른 국가들에서 주민소환은 선출직 공직자에 의해서만 시작될 수 있고 유권자에 의한 승인은 이후에 국민투표에서 받는다.

시민들에 의해 시작되는 주민소환과정의 기본적 개념은 선출된 대표는 자신을 선출한 국민들에게 책임을 져야 한다는 점이다. 그러므로, 시민들은 대표가 유권자의 기대에 못 미칠 경우 임기가 종료 되기 전에 대표의 위임권을 중단시킬 수 있어야 한다. 많은 경우에, 선거를 통한 권한위임과 직접민주주의 절차의 역동적 결합이 선출된 공직자의 반응을 강화시켰다.

직접민주주의의 도구로써 주민소환투표는 야권 단체들이 선출된 공직자를 해임시키려는 의욕을 갖도록 만드는 다소 대립적인 방법이다. 하나의 두드러진 실례가 2003년 미국 캘리포니아 주에서 나타났는데, 지난 선거에서 투표했던 유권자의 12% 이상이 서명을 통해 그레이 데이비스 주지사의 소환투표를 지지했다. 2003년 10월 8일 최종 투표에서 주지사 소환은 55%의 투표자의 지지를 받았다. 아놀드 슈왈제너거가 134명의 후보들 가운데 49%의 득표로 주지사교체선거에서 승리했다. (Mathews 2006).

소환메커니즘은 사용되는 경우는 드물지만 북중남미에서 지역공동체와 지역 단위에서 존재한다. 총 18개의 미국 주에서 이 과정을 허용하며 아르헨티나, 콜롬비아, 에콰도르, 베네수엘라 등의 많은 중남미국가들에서도 허용한다.

여러 가지 방법으로 사람들을 참여시키기



전통적인 간접민주주의 형태(선출된 대표에 의한 의제설정과 의사결정)외에도 소통의 도구로서 인터넷의 사용이 크게 증가한 상황에서, 지난 25년간 현대직접민주주의 도구의 숫자와 범위가 전세계적으로 증가했다. 민주주의의 질적 향상에 대한 요구가 많은 심의 및 협의적 참여방법의 개발을 촉진시켰다. 이러한 혁신의 목적은 새로운 디지털 기술을 활용해서 공공기관과 시민들 사이의 대화를 늘리는 것이다.

참여민주주의를 위한 포용적 절차의 강력하고 유명한 사례로 주민참여예산제도, 온라인청원플랫폼, 숙고집회(deliberative assembly)가 있다. 이러한 다양한 형식들 중 일부는 선출된 공직자의 재량에 따라 운영되며 일부는 정부의 명시적 지지 없이 시민들이 이들 도구를 시작하고 사용하도록 허용한 법규에 근거하여 운영된다. 이들 과정이 대체로 독립적(stand-alone)이지만(그리고 대개는 의사결정과정에서 비구속적 역할에만 국한됨), 시민발의 또는 국민투표 과정에서 예비적 목적으로 활용될 수 있다.

주민참여예산제도

주민참여예산제도는 대부분 지역사회 단위에서 그리고 때때로 지역 또는 주 단위에서 전세계적으로 흔한 제도가 되고 있다. 최초의 완전한 주민참여예산제도 과정이 1989년에 브라질의 포르투 알레그리에서 설립되었고 (Participedia 2008), 시민들에게 시 예산의 일부를 어떻게 사용할지에 대해 공적으로 논의하고 결정할 기회를 제공했다. 이 방법은 전세계에 수천 개의 도시들 특히 선출된 공직자에게 부패 문제가 있는 곳으로 전파되었다. 좀 더 최근에는 스페인의 수도인 마드리드에서 시민들이 지역투자의 우선순위를 컴퓨터로 확인하고 디지털 투표를 했다(Abati 2017).

온라인청원

온라인청원의 신청도 인기가 올라가고 있다. 실례를 들자면, 미대통령 집무실이 주축이 된 ‘We the People’이라는 청원 플랫폼, 영국 정부의 청원 웹사이트, Avaaz와 Change.org, Common Cause와 같은 비공식적이며 국제적인 청원 웹사이트가 있다. 도시, 지역, 국가, 대륙 및 전세계에서 같은 생각을 품고 있는 개인들을 모음으로써 청원자와 플랫폼 소유자는 향후 캠페인을 위한 상당한 양의 유용한 데이터를 수집하고 관리할 수 있다. 최근의 성공적인 사례들로는 글로벌 기후조약을 옹호하는 국제적 청원이 있고(Avaaz 2016) 미국에서 강간피해자의 권리를 강화하는 청원이 있다(Change.org 2016).

속고집회

타운 홀 형식의 속고집회도 재등장하고 있다. 점점 더 많은 국가들에서 공공협회는 이제 사회환경적 영향평가과정에서 요구되고 있다. 또한 어떤 결정이 특별히 원주민이나 기타 소수자의 권리에 영향을 미치는 경우에 사전 정보제공 후 자유롭게 이루어진 동의(FPIC)의 실행이 증가하고 있다(OHCHR 2013). 또한, 그러한 형태가 의회나 국민투표에서 결정을 내리기 위하여 예비적 목적으로 사용될 수 있다.

헌법적 구속력이 있는 현대직접민주주의의 도구는 정보, 행정, 관리를 위한 적절한 공공 인프라가 수반되어야 한다. 역사적으로 정부는 국민투표가 시행되지 않는 기간 중에는 시민의 참여인풋을 수용하는데 느렸다. 그러나 전세계의 점점 더 많은 장소, 도시, 지역에서 정부가 더 열린 태도를 가지고 능동적인 시민들을 만나기 시작했다. 대한민국의 서울시는 시청의 이름을 시민청(Citizen Hall)으로 바꾸었고 사람들에게 업무 공간과 지원을 제공하고 있다. 베른(Bern)의 주(canton)는 모든 사람들에게 자유로운 참여 인프라를 제공하고 소수민족과 소외집단이 목소리를 낼 수 있는 민주주의센터를 제공한다.

참여적 도구 및 지원이 직접민주주의적 권리를 대체할 수 없지만 보완할 수는 있다. 마찬가지로, 시민발의와 국민투표와 같은 현대직접민주주의의 도구들이 대의민주주의를 대체할 수 없지만 정당(여전히 현대민주주의의 주된 기동임)과 협력하여 대의민주주의가 더 많은 대표성을 띠도록 만드는데 기여할 수는 있다.

현대직접민주주의가 작동하도록 만드는 법

많은 국가에서 직접민주주의의 참여 도구들은 매우 짧은 서명수집 기간 또는 부담스런 문서요건 등과 같은 제약이 있다. 이슈에 관한 투표절차에 높은 투표율 정족수를 포함하고 있어서 국민투표가 유효한 것으로 간주될 가능성을 제한한다. 결정이 구속력이 없다고 간주될 수 있기 때문에 직접민주주의의 정당성을 훼손하는 교묘한 조작 과정이 나타날 수 있다.

장구한 비선형적인 미완의 민주주의 역사는 초기에는 많은 논란이 있었으나(예: 보통선거) 나중에는 꼭 필요하고 당연한 혁신들과 진보적 조치들이 되었다. 현대직접민주주의도 마찬가지일 것이다. 오늘날 직접민주주의와 관련해서 문제는 ‘만약’이 아닌 ‘어떻게’ 직접민주주의를 제대로 작동시키느냐이다. International IDEA나 법을 통한 민주주의 유럽위원회(베니스위원회)와 같은 국제기구들, 국가정부, 비정부기구, 연구단체들이 점점 더 현대직접민주주의의 최선의 관행(best practices)을 평가하고 그 주요 특징들을 규명하는데 참여하고 있다.

이러한 전세계적인 집합경험을 반영한 아래의 권고들이 당신이 현대직접민주주의절차 및 실행과 상호작용을 도움을 줄 것이다.

✓ 단순화

현대직접민주주의를 위한 법과 규정을 설계할 때 가능하면 단순하고 명확하게 하라. 직접민주주의의 도구는 선출직 공직자와 시민들과의 격차를 줄이는 것을 목적으로 하는데, 이는 그 과정을 규정하고 관리하기 위해서 사용되는 법률 용어가 소수의 전문가들뿐만 아니라 모든 사람에게 이해될 수 있도록 만들어야 함을 의미한다.

✓ 기준치에 유의하자

현대직접민주주의의 도구는 영토 내에서 소외된 자들이나 소수민족이 정부에 참여하고 목소리를 내도록 허용한다. 이런 이유로 지나치게 높은 서명 요건, 예컨대 전체 유권자의 5-10% 이상은 소규모 집단의 참여를 방해하고 그럼으로써 직접민주주의의 영향력을 제한한다. 예를 들면 스위스에서는 인구의 2%의 서명(시민발의의 경우)과 유권자의 약 1%의 서명(국민투표의 경우)을 요구한다. 다른 국가에서 요건이 훨씬 높다. 우루과이는 10%(헌법 발의의 경우)와 25%(기존 법에 관한 국민투표의 경우)의 서명을 요구한다.

✓ 적절한 시간의 허용

합리적인 시간제한은 더 치열한 토론과 충분한 서명을 모을 높은 가능성을 보장하는 반면, 지나치게 짧게 허용된 시간은 토론과 취약 집단이 실질적으로 참여하는 것을 제한한다. 오스트리아에서 의제발의 조직자는 공공기관에서 10만 명의 서명을 모으는데 8일이 주어지는 반면, 인접 국가인 스위스에서는 10만 명의 서명을 모으는데 18개월이 주어진다. 미국의 캘리포니아주는 그 중간 수준으로 조직자가 유자격 유권자의 최소 8%의 서명을 모으는데 180일이 주어진다.

✓ 투표율 정족수 부재 혹은 낮은 투표율 정족수

투표율 정족수는 현대직접민주주의의 세계에서 곳에 따라 차이가 크다. 정족수는 소규모의 적극적인 소수집단이 국민투표를 장악하는 것을 예방할 것으로 기대되지만 유권자의 50%나 되는 투표율 정족수는 부정적 효과를 갖는 것으로 조사되었다. 그러므로 베니스위원회는 투표율 정족수를 채택하지 말고 특별한 요건이 필요하다면 대신에 찬성 정족수를 채택하도록 권고하는데, 이는 투표자의 단순 다수결과 더불어 전체 유권자의 일정 비율이 찬성하도록 만드는 것을 의미한다.

✓ 다투는 문제에 대한 제한이 없어야 함

원칙적으로 시민들은 자신들이 국회에 선출한 대표들과 동일한 결정권을 가져야 한다. 그러나 현대직접민주주의 과정에서 정치적인 문제가 배제되어야 한다면 금지된 이슈의 목록도 짧아져야 하고 배제되는 이유도 확실히 명시되어야 한다. 이탈리아에서 세금문제나 국제조약에 관한 국민투표가 허용되지 않는 반면에 스위스에서 어떤 구속력이 있는 국제법에 대한 국민투표는 시행될 수 없다.

✓ 구속력있는 결정

직접민주주의는 의제를 설정하고 결정을 내리는 것이지 상명하달식 과정에서 사람들과 협의하는 것은 아니다. 달리 말하면 전세계적 관행과 베니스 위원회의 작업결과는 자문용 국민투표와 위로부터의 국민투표(plebiscites)는 민주주의를 더 민주적으로 만드는데 이상적 방법이 아니라는 분명한 메시지를 제공한다. 이들 도구의 주요 약점은 참여한 시민들이 투표가 실시되고 나서 앞으로 무슨 일이 벌어질 지 전혀 알지 못할 때 ‘맹목적 투표’를 할 위험이 있다는 것이다.

✓ 법을 지키기

모든 기타 선거문제들과 마찬가지로, 현대직접민주주의 절차는 기존의 법 조항과 규정 안에서 엄격하게 다루어져야 한다. 이를 통해 참여과정과 성과가 더 수용가능하고 정당성을 갖게 된다. 자유와 공정성의 원칙과 존중은 기타 다른 선거문제들과 마찬가지로 시민발의나 국민투표에 적용되어야 한다.

자유롭고 공정한 선거를 위한 국제표준이 만들어졌고 선거는 이러한 표준에 따라서 다양한 형식을 띌 수 있고 다양한 시스템을 채택할 수 있다. 그러나 자유롭고 공정한 발의와 국민투표에 관한 한 완벽한 세트의 국제표준은 존재하지 않는다. 그러나 점점 더 늘어나는 법적 고안(legal designs)과 실제 경험은 직접민주주의를 어떻게 상호보완적이고 접근 가능한 방식으로 적용할지에 관한 많은 교훈을 제공하며 위로부터의 국민투표(plebiscites) 또는 주민소환이 가져올 대치상황과 문제점들을 방지할 적절한 제약을 제시한다.

참고문헌과 링크

Aarhus Convention, <<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>>

Abati, Y. B., ‘Spain tests new forms of citizen participation’, SwissInfo, 11 April 2017, <http://www.swissinfo.ch/directdemocracy/how-representative_spain-tests-new-forms-of-citizen-participation/43101968>

Altman, D., Direct Democracy Worldwide (Cambridge: Cambridge University Press, 2011)

Austrian Ministry of the Interior, ‘Wahlen: Volksbegehren “Gegen TTIP/CETA” [Elections: Referendum against TTIP/CETA], January 2017, <http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/ttip_ceta/start.aspx>

Avaaz, <<http://avaaz.org>>

—, ‘World leaders: protect the Paris Agreement’ [petition], 2016, <https://secure.avaaz.org/campaign/en/paris_protection_loc_en/?pv=110&rc=fb>

Balouziyeh, J., ‘Russia’s Annexation of Crimea: An Analysis under the Principles of Jus ad Bellum’, LexisNexis Legal Newsroom, International Law, 14 April 2014, <<https://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/international-law/b/international-law-blog/archive/2014/04/14/russia-s-annexation-of-crimea-an-analysis-under-the-principles-of-jus-ad-bellum.aspx>>

British Government, Petitions website, <<https://petition.parliament.uk>>

Change.org, <<http://www.change.org>>

—, ‘Urge Congress to support common sense rape survivor rights’ [petition], 2016, <<https://www.change.org/p/urge-congress-to-support-rape-survivor-rights>>

City of Seoul, ‘Citizen’s Hall’, <<http://seoulcitizenshall.kr/nr/?r=eng>>

Common Cause, <<http://www.commoncause.org>>

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie [Database and Search Engine for Direct Democracy], 'Deutsches Reich, 19. August 1934 : Adolf Hitler als Reichspräsident und Reichskanzler' [German Reich, 19 August 1934: Adolf Hitler as President and Chancellor], [n.d.], <<http://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=de011934>>

Direct Democracy Navigator, <<http://www.direct-democracy-navigator.org/>>

Electoral Court of Uruguay, 'Acta No. 9414' [On the citizens' initiative proposing a constitutional amendment to lower the minimum age at which a person can be charged with a crime, <<http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales2014/proclamacion/ACTA9414PLEBISCITO.pdf>>, accessed 1 August 2017 [in Spanish]

European Citizens' Initiative, <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open?lg=en>>

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Elections and referendums, political parties', [n.d.], <http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Elections_and_Referendums>

—, 'Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning Referendums', 10 March 2017, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)001-e)

European Passport to Active Citizenship, <<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.35346>>

European Passport to Active Citizenship (interactive version), <<http://www.eesc.europa.eu/eptac/en/>>

Falun Democracy Passport, <<https://www.falun.se/download/18.320b2a9114f92b5ea835f936/1441715592894/Demokratipass.pdf>>

Global Forum on Modern Direct Democracy, <<http://www.2016globalforum.com/>>

International IDEA Direct Democracy Database, <<http://www.idea.int/data-tools/data/direct-democracy>>

International IDEA Constitution-Building Primer No. 3, Direct Democracy, <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/direct-democracy-primer.pdf>>

Kaufmann, B. et al., Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond (Marburg: Initiative and Referendum Institute Europe, 2010)

Kennedy, M., 'Venezuelan authorities halt drive to recall President Nicolas Maduro', National Public Radio (USA), 21 October 2016, <<http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/10/21/498842534/venezuelan-authorities-halt-drive-to-recall-president-nicolas-maduro>>

Kornblith, M., 'Direct democracy in Venezuela', in International IDEA, Direct Democracy: the International IDEA Handbook (Stockholm: International IDEA, 2008)

Leterme, Y., '2016: The year of direct democracy?', International IDEA Commentary, 21 December 2016, <<http://www.idea.int/news-media/news/2016-year-direct-democracy>>

Mathews, J., 'The People's Machine: Arnold Schwarzenegger and the Rise of Blockbuster Democracy', Public Affairs, 2006

New Zealand Electoral Commission, '2013 Citizens initiated referendum', 22 November–13 December 2013, <<http://www.elections.org.nz/events/past-events/2013-citizens-initiated-referendum>>, accessed 1 August 2017

Oregon Secretary of State, 'November 8, 2016, General Election Abstract of Votes: Measure 100', 8 November 2016, <<http://sos.oregon.gov/elections/Documents/results/november-2016-results.pdf>>, accessed 1 August 2017

Participedia, 'Participatory Budgeting: Porto Alegre 2005–07', 28 November 2009, <<http://participedia.net/de/cases/participatory-budgeting-porto-alegre>>

Schiller, T., 'Local Democracy in Germany: varieties in a federal state', in T.

Schiller (ed.), Local Direct Democracy in Europe (Wiesbaden: Springer VS, 2011)

Swiss Federal Chancellery, 'Volksinitiative vom 04.10.2013 «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen»' [People's initiative from 10 April 2013, 'For an unconditional basic income'], 5 June 2016, <<https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20160605/det601.html>>

—, 'Übersicht in Zahlen [Overview in figures: Swiss citizens' initiatives]', as at 20 July 2017, <https://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_9.html>

Swiss Democracy Foundation, <<http://www.swissdemocracy.foundation>>

Swiss Info, Direct Democracy, <<http://swissinfo.ch/directdemocracy>>

United Nations, Universal Declaration of Human Rights, 1948, <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>>

—, MyWorld surveys, 2015, <<http://vote.myworld2015.org/>>

—Office of the High Commissioner for Human Rights, 'Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples', September 2013, <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf>>

US Government, 'We the People', <<https://petitions.whitehouse.gov>>

저자소개

브루노 카우프만(Bruno Kaufmann)은 방송기자이자 정치학자이며 팔룬 민주주의 여권(Falun Democracy Passport)과 능동적 시민의식을 위한 유럽 여권(European Passport to Active Citizenship)의 저자(23개국 언어로 출판됨)이다. 스위스 방송공사 국제국(Swissinfo)의 글로벌 민주주의 통신원이며 현대직접민주주의글로벌포럼(Global Forum on Modern Direct Democracy)의 공동의장이다.

International IDEA: 전세계의(직접)민주주의를 지원하며



민주주의와 선거지원 국제기구(International IDEA)는 전세계의 민주주의를 지원하는 정부간기구이다.

직접민주주의에 관한 최초의 전세계적인 주요 연구서 중 하나인 ‘직접민주주의: International IDEA 핸드북’은 2008년에 발행되었는데 다수의 유관 기관과 전문가들이 참여한 전례가 없던 글로벌 연구 작업에 기초해서 쓰여졌다. 핸드북용으로 수집된 데이터는 나중에 International IDEA의 직접민주주의데이터베이스로 인계되었다.

현대직접민주주의의 과정은 최근 몇 년 사이 동력을 얻고 있다. International IDEA의 이브 레테름 사무총장은 2016년을 직접민주주의가 다시 국제정치의 주요 의제로 복귀한 해라고 말했다. 그 결과 2017년에 International IDEA는 현대직접민주주의의 옵션과 한계에 관한 연구, 지원, 평가에 가일층 노력을 기울였는데, 이를 위해 문제에 관한 범세계적 대화에 참여하고 업데이트된 직접민주주의데이터베이스를 새롭게 선보였다.

본 현대직접민주주의국제여권(Global Passport to Modern Direct Democracy)을 발행하고 2017년 세계민주주의의 날에 출간한 것은 이러한 노력의 일환이다.

스위스: 자연발생적 준거점이자 지원센터



1793년 이래 전세계 140여 국에서 실시된 실질적 문제에 관한 1,700여 회의 전국적 국민투표 중 3분의 1이상이 스위스에서 시행되었고 주(cantonal) 및 지역사회의 투표도 스위스에서 수천 번 시행되었다. 사용시간과 빈도측면에서 스위스는 직접민주주의에 관한 한 세계에서 가장 경험이 풍부한 곳 중 하나이며 현대대의민주주의의 발전 측면에서 자연발생적인 준거점이 되었다. 이런 이유로 스위스 정부와 비정부단체들은 전세계 지식 교류의 중요한 파트너이자 후원자이다.

독립 전문가와의 협업을 통해서 스위스 연방외무부는 현대직접민주주의에 관한 정보자료를 생산했다. 또한 스위스에는 아라우의 민주주의 연구센터(ZDA)와 취리히대학교의 민주주의 도전관련 국립연구센터(NNCR) 등 현대직접민주주의에 관한 최고의 연구센터가 있다.

스위스 정부는 또한 스위스 방송공사에 시민저널리즘과 참여미디어를 개발하는 권한을 부여했다. 그 결과 스위스방송공사의 국제국(Swiss Info)은 현재 전세계 10개국 언어로 현대직접민주주의의 특별한 온라인 플랫폼을 제공한다. #deardemocracy라는 이름의 플랫폼 역시 소셜미디어 해시태그이다. 이 플랫폼은 정치과정의 모든 과정에서 시민이 참여하는 스토리, 온라인 대화, 분석에 초점을 둔다.

참여 정치를 위한 범세계적 노력에 대한 스위스의 기여는 비정부기구인 스위스민주주의재단의 직접민주주의에 대한 온라인 네비게이터, 격년마다 열리는 현대민주주의 글로벌포럼, 국제 민주주의 Democracy International 네트워크와 미디어 이니셔티브인 피플투파워 people2power에 의해 보완된다.

Notes



© 2017 International Institute for Democracy and Electoral Assistance

International IDEA publications are independent of specific national or political interests. Views expressed in this publication do not necessarily represent the views of International IDEA, its Board or its Council members.

The maps presented in this publication do not imply on the part of the Institute any judgement on the legal status of any territory or the endorsement of such boundaries, nor does the placement or size of any country or territory reflect the political view of the Institute. The maps have been created for this publication in order to add clarity to the text.

References to the names of countries and regions in this publication do not represent the official position of International IDEA with regard to the legal status or policy of the entities mentioned.

International IDEA
Strömsborg
SE-103 34 STOCKHOLM, SWEDEN
Tel: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22
Email: info@idea.int

The electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0) licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication as well as to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence. For more information visit Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

This publication has been made possible by contributions from Switzerland—an International IDEA Member State—through its Embassy in Stockholm and the Swiss Democracy Foundation, a non-profit and non-partisan organization based in Lucerne.

ISBN: 978-91-7671-126-2 (English edition)

Korean edition translated and published by the Korea Democracy Foundation



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland in Sweden

SWISS
DEMOCRACY
FOUNDATION
SCHWEIZER
DEMOKRATIE
STIFTUNG



The World of active citizenship

In a democracy, formal popular votes are important to the exercise of people power. Traditionally, in most representative democracies, the power of citizens to make decisions at the ballot box was restricted to the elections of other people and parties to offices and parliament. However, in recent years more and more countries have adopted new possibilities and channels for citizens to make their voices heard - even between election days.

The Global Passport to Modern Direct Democracy offers basic information about the tools of modern direct democracy. It introduces key definitions, describes various tools, and includes recommendations on how to use initiatives, referendums and plebiscites.

능동적 시민의식과 참여민주주의의 세계

민주주의 국가에서 공식적인 국민투표는 민중의 힘(people power)을 발휘하기 위해서 중요하다. 전통적으로 대부분의 대의민주주의 국가에서 투표를 통해 결정할 수 있는 시민의 힘은 다른 사람들이나 정당을 선택해서 공직이나 의회에 진출시키는 일에 국한되어 있다. 그러나 최근 몇 년 사이에 점점 더 많은 국가에서 선거철이 아닌 기간 중에도 시민의 목소리를 반영할 새로운 가능성과 채널들을 도입하고 있다. 현대직접민주주의 국제여권은 현대직접민주주의의 도구들에 관한 기본정보를 제공한다.

이 여권은 핵심적 정의들을 소개하고 다양한 도구들을 설명하며 주민발의제도, 국민투표(referendums), 위로부터의 국민투표(plebiscites)를 사용하는 방법에 관한 권고를 담고 있다.

