

헌정제도연구사업

Issue Paper 2018-02-04

II. 지방분권 강화를
위한 법적 쟁점과
전망

주민소환제의 쟁점과 전망

배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



주민소환제의 쟁점과 전망

배 건 이 (한국법제연구원 부연구위원)

KOREA
LEGISLATION
RESEARCH
INSTITUTE

ISSUE PAPER 2018-02-04

주민소환제의
쟁점과 전망

I. 들어가며	07
II. 주민소환제의 개관	10
1. 우리나라 주민소환제의 논의	10
2. 주민소환에 관한 법률의 주요내용	12
3. 주민소환 절차	15
III. 주민소환제의 법적 쟁점	16
1. 주민소환제의 법적 쟁점	16
2. 주민소환제의 법적 쟁점에 관한 헌법재판소의 판단	20
IV. 해외의 주민소환제도	24
1. 독일	24
2. 미국	30
V. 평가와 향후 방향성	37
VI. 나가며	38

I. 들어가며

- 주민소환제도는 지방자치단체장이나 지방의회의원이 문제를 일으켰을 때 임기가 만료되기 전에 주민의 청구와 투표로써 그 직을 박탈하는 직접 참여제도로써 국내에서는 2004년 ‘지방분권특별법’ 제정으로 주민소환 등 주민직접참여제도의 법률적 근거를 마련한 이후 ‘주민소환에 관한 법률’이 2006년 제정되어 2007년 7월부터 시행되어 왔음.
- 주민소환제는 로마시대 호민관 옥타비우스가 시민투표에 의하여 해임된 데서 그 기원을 찾는 견해와 고대 아테네에서 참주의 출현을 막기 위해 지도자를 도자기 파편에 이름을 기재하여 해직하던 도편 추방제에서 찾는 견해가 있음.
- 스위스에서도 칸톤(Canton)의 공무원을 임기만료 전 관습법에 따라 해임하던 제도를 운영한 것으로 알려져 있음.
- 주민소환제는 대의제와 불가분의 관계에 있음. 선거를 통해 구성된 지방정부를 주민이 직접 해산할 수 있다는 점에서, 주민소환이란 지방정부에 대한 신임 및 불신임 여부를 사후에 표명할 수 있는 제도로 볼 수 있음.
- 주민소환제는 선거 → 불신임 → 재선거라는 3단계 절차로 진행된다는 점에서 대의제와 직접 민주적 요소가 결합된 것.
- 주민소환제는 대의제가 지닌 문제점을 보완하고, 지방자치제도를 내실화하기 위해 필요한 제도라는 점에서 의의가 있음. 따라서 대의제가 지닌 약점을 극복하고 모순을 보완함으로써 선거를 통해 구성된 지방자치단체에서 발생하는 많은 문제점을 해결하고 보완해 나가는데 초점이 맞추어져 있음.

- 현행 제도에 따르면 도지사의 경우 유권자의 10%, 기초·광역단체장의 경우 15%, 지방의원의 경우 20%의 동의를 있어야만 주민소환투표 청구가 가능하고, 투표권자의 3분의 1 이상이 찬성하면 단체장이 해임됨.
- 그러나 제도 도입 이후 실제로 주민소환이 이루어진 경우는 시의회 의원이 소환된 단 2건에 불과함. 이에 주민소환제의 요건이 너무 엄격한 탓에 시행 10년이 지난 지금까지 실질적으로 시행되고 있지 못하다는 비판이 제기되고 있음.
- 이에 국회에서도 여러 번의 주민소환법 개정안이 제안되었으나, 통과되지 못하고 폐기된바 있음.¹⁾
- 현 문재인 정부는 개헌안의 지방분권과 관련하여 실질적인 지역의 민주주의 실현을 위해 지역 자치권이 지역주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민의 지방정부 조직과 운영에 대한 참여권을 명시함.
- 그러나 한편으로는 지역주민이 직접 지방정부의 부패와 독주를 방지할 수 있는 권리로서 그동안 법률상 권리만 인정되던 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도를 헌법에 규정하는 개헌안을 검토한바 있음.
- 지난 2017년 8월 문재인 대통령 주재로 개최된 핵심정책토의에서 행정안전부는 지방자치단체장을 대상으로 하는 주민소환제의 요건을 완화하겠다고 보고한바 있음. 주민들의 단체장에 대한 실질적인 통제를 강화함으로써 자치권 강화에 따른 지방자치단체장의 권한남용을 막겠다는 의지를 보임.
- 행정안전부는 향후 관계 법령 개정을 통해 현행보다 훨씬 완화된 주민소환투표 요건을 제도화하고 지자체 단체장에 대한 주민의 실질적인 감시와 통제가 이뤄질 수 있도록 하겠다고 밝힘.
- 참된 주민자치의 실현을 위해 지방 분권 강화가 단순히 지방의회, 지방공무원 및 지역유지 등의 권한 강화로 악용되지 않도록 하겠다는 의도였음.

1) 17대 국회 이인기의원안(소환청구사유제한, 소환투표청구인 대표자의 자격제한), 임인배의원안(소환청구사유제한), 엄호성 의원안(소환투표청구서명비율의 강화, 소환청구사유제한)의 3건의 개정법률안이 제출된바 있음. 18대 국회 백원우의원안(소환투표청구권자의 확정시점), 청구사유와 관련하여 성윤환의원안(2010.01.18.), 이명수의의원안(2009.09.10.), 정옥임의원안(2009.08.31.), 이은재의원안(2009.07.07.), 정광근의원안(2009.12.15.), 안경률의원안(2009.10.19.) 등 6건, 청구요건과 관련하여 성윤환의원안(2010.01.18.), 강창일의의원안(2009.11.03.), 정옥임의원안(2009.08.31.) 등 3건이 제출되었으나, 2012년 5월 30일, 제18대 국회의원 임기만료로 폐기됨.

- 주민소환제도와 관련하여 향후에도 도입 당시부터 문제가 되었던, 청구 서명비율, 최저투표율 등이 논란의 대상으로 남아 있음. 뿐만 아니라 주민소환의 청구사유와 소환대상자에 대한 권한정지 등이 여전히 논란으로 남아있음.

II. 주민소환제의 개관

1. 우리나라 주민소환제의 논의

(1) 국내 도입 과정

- 국내에서 주민소환제도는 지방자치단체장의 권한 남용을 통제하고 이들에 대한 주민들의 감시와 참여를 높이기 위한 필요성에 의하여 도입되었음. 특히 일부 지방자치단체장의 비리혐의로 주민소환제가 본격적으로 논의되기 시작됨.
- 대표적인 사례로 경기도 고양시에서 시민단체인 ‘러브호텔 난립 저지 공동대책위’가 주민소환제 도입을 운동을 벌인 바 있었음.
 - 당시 시민단체는 러브호텔과 유흥업소 설립에 있어서 당시 시장이 허가를 남발하여 교육 및 주거 환경 악화되었음에도 불구하고 이에 대한 지방자치법상 책임을 물을 수 없어 주민소환제 도입을 위한 헌법소원을 제기함.
- 지방자치단체의 장이나 지방의회의원 등은 임기가 보장되어 있고 이들에 대한 평가와 통제는 선거에 의해 이루어지는 것이 일반적이나 선거를 겨냥한 예산집행, 인사전횡과 금품수수, 전시성 행정과 인기영합주의 행정 등의 문제점이 드러남.
- 주민들은 지방자치단체장이나 의원들이 잘못된 정책이나 행정으로 주민들에게 중대한 피해를 끼치는 경우에도 임기만료로 인한 선거가 있을 때까지 이들의 결정에 따라야 함. 이를 방지하기 위한 형사법상의 처벌이 있기는 하지만, 장기간의 법정 공방 시간으로 인해 사실상 지방자치단체장의 임기가 보장되기 때문에 그 실효성이 없었음.

- 시민들의 의식 향상과 참여 필요성에 대한 사회적 공감대가 확산되면서 여러 가지 다양한 주민참여 방식이 제도화되기 시작함. 주민감사와 조례 제정과 관련한 주민발의제도가 2000년부터 도입되고, 주민투표와 주민소송제도가 뒤이어 도입되었음.
- 2004년 4월 최초로 광주광역시의회에서 「주민소환조례」를 통과시켰으나, 그해 10월 대법원에서 상위법 미비로 동 조례에 대해 효력무효 판결을 내림. 이후 주민소환법 제정을 위한 운동이 전국적으로 시작됨.
- 17대 국회에서 「선출직 지방공직자의 주민소환에 관한 법률안」(지병문의원안), 「주민소환에 관한 법률안」(강창일의원안, 이영순의원안) 등이 제출되기 시작됨.
- 2006년 구리시장의 비리혐의와 관련하여 시장에 대한 주민소환제 도입을 촉구하는 서명운동이 벌어짐. 결국 2006년 5월 24일 「주민소환에 관한 법률」이 제정되어 2007년 7월 1일부터 시행됨.²⁾

(2) 주민소환도입에 관한 찬반론 견해

- 2007년 7월 1일부터 시행된 주민소환제도는 입법 당시부터 대의민주제의 한계를 보완하기 위한 수단으로서 확대·강화되어야 한다는 주장과 제도의 남용으로 인한 지방자치제의 축소와 위헌성 등에 대한 개선이 요구된다는 주장이 제기됨.
- 찬성론
 - 선출직 공무원은 임기 중에는 주민이 견제할 제도적 장치가 없기 때문에 시민의 통제가 불가능한 구조임. 따라서 이들의 전횡을 막기 위한 제도가 필요함.
 - 이를 보완하기 위한 방법은 직접적인 주민참여이며, 특히 주민소환제는 가장 확실한 통제수단으로 평가됨.

2) 하혜영, 주민소환제도, 주요 정책의 연혁 및 쟁점 6, 국회입법조사처, 2012, 206면.

- 오늘날 대부분의 대의제를 표방하는 많은 국가들이 대의제를 보완하기 위한 제도적 장치로서 대표적인 것이 서구 선진국들이 주로 채택한 주민소환제임.

- 반대론

- 지방자치단체장의 직무유기나 전횡을 감시하고 견제할 장치가 필요하지만 주민소환제의 도입은 민선단체장의 소신 행정에 부정적 영향을 줄 수 있음.
- 남용가능성에 대한 대비 없이 주민소환제가 도입되면 민선단체장의 반대를 위한 반대나 선거전략 중의 하나로 전락하여 정치적 악용의 도구로 전락할 우려가 있음.

- 소결: 현재까지 주민소환제도 자체의 폐지를 주장하기 보다는 제도적 보완을 요구하는 경우가 압도적인 것으로 보아 주민소환제도 자체는 긍정적으로 평가할 수 있음.³⁾

2. 주민소환에 관한 법률의 주요내용

- 선출직 지방공직자인 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하고 주민의 직접 참여를 확대하는 주민소환제도를 도입함으로써 지방자치행정의 민주성·책임성을 제고하고, 주민복리의 증진을 도모하기 위해 제정됨.

- 주요내용

- 주민소환투표권자(법 제3조): “주민소환투표권자는 주민소환투표인명부작성기준일 현재 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 선거권이 있는 자”로 함.
- 주민소환투표의 청구(법 제7조)
 - (1) “주민소환투표청구권자는 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 당해 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 선거권이 있는 자”로 함.

3) 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회(Vol. 2008 No. 2), 한국지방자치학회, 2008, 921면.

- (2) “주민소환투표의 대상은 선출직 지방공직자인 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 대상으로 하되 비례대표 시·도의원 및 비례대표 자치구·시·군의원은 제외” 함.
 - (3) “주민소환투표의 청구 서명인 수는 시·도지사는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상, 시장·군수·자치구의 구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표 청구권자 총수의 100분의 15이상, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원은 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상”으로 함.
 - (4) “시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서는 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 10000분의 5이상 1000분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받도록 하고, 시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구지방의회의원에 대하여는 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동에서 시·도지사의 경우와 동일한 기준으로 서명을 받도록” 함.
- 주민소환투표의 청구제한기간(법 제8조): “선출직 지방공직자가 임기 개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때, 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만인 때, 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없도록 함”.
 - 서명요청 활동의 제한(법 제10조): “주민소환투표권이 없는 자, 「고등교육법」 제14조 제1항 및 제2항의 규정에 따른 총장·학장·교수·부교수·조교·전임강사인 교원을 제외한 공무원, 해당 선출직 지방공직자 선거의 입후보예정자·입후보예정자의 가족 및 이들이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설의 임·직원 등은 서명요청 활동을 하거나 서명요청 활동을 기획·주도하는 등 서명요청활동에 관여할 수 없도록 함”.
 - 주민소환투표의 실시(법 제13조)
 - (1) “주민소환투표일은 주민소환투표 공고일부터 20일 이상 30일 이내의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정하되, 주민소환투표대상자가 자진사퇴, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 결위된 때에는 주민소환투표를 실시하지 아니함”.

- (2) “주민소환투표공고일 이후 90일 이내에 「주민투표법」에 의한 주민투표, 「공직선거법」에 의한 선거·재선거 및 보궐선거(대통령 및 국회의원선거는 제외), 동일 또는 다른 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표가 있는 때에는 주민소환투표를 그에 병합하거나 동시에 실시할 수 있도록 함”.
- 권한행사의 정지 및 권한대행(법 제21조): “주민소환투표대상자는 주민소환투표인안을 공고한 때부터 주민소환투표결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지되며, 지방자치단체의 장의 권한이 정지된 경우에는 부자치단체장(副自治團體長)이 그 권한을 대행하도록 함”.
 - 주민소환투표결과의 확정(법 제22조): “주민소환은 주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정됨”.
 - 주민소환투표의 효력(법 제23조): “주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실하며, 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 해당보궐선거에 후보자로 등록될 수 없도록 함”.
 - 주민소환투표소송 등(법 제24조): “주민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 주민소환 투표대상자 또는 주민소환투표권자는 주민소환투표결과가 공표된 날부터 14일 이내에 관할선거관리위원회 위원장을 피소청인으로 하여 소청을 제기할 수 있고, 소청에 대한 결정에 관하여 불복이 있는 소청인은 관할선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날부터 10일 이내에 소(訴)를 제기할 수 있도록 함”.

3. 주민소환 절차



III. 주민소환제의 법적 쟁점

1. 주민소환제의 법적 쟁점

(1) 소환 대상에 대한 논의

- 현행 주민소환법에 의하면 선출직 지방공직자인 지방자치단체의 장, 지방의회의원 및 교육감을 소환 대상으로 하고 있으나 비례대표 시·도의원 및 비례대표 자치구·시·군의원은 제외하고 있음(법 제7조 제1항). 이와 관련하여 비례대표의원도 소환대상으로 할 수 있을 것인지에 대한 논의가 있음. 아울러 주민소환 대상을 선출직으로 한정할 것인가, 아니면 비선출직까지 확대할 것인가도 쟁점사항이 되고 있음.
 - 주민소환의 범위를 선출직 공무원에 한하여 인정해야 한다는 주장⁴⁾에 대한 논거는 보통 비선출직에 대해서는 법적인 징계 및 대응수단이 보장되어 있다는 사실에 있음.⁵⁾
 - 우리나라의 주민소환법은 직접선거와 결부시켜 주민소환투표의 대상을 선출직으로 한정하여 규정하고 있으나 외국의 경우 임명직 공무원도 대상으로 하는 경우도 있음.
 - 주민소환 대상의 범위를 정하는 것은 입법정책의 문제로 볼 수 있음. 따라서 반드시 선출직에만 한정할 필요는 없다는 주장도 가능함.
 - 주민소환의 제도적 취지를 책임 있는 지방자치 구현으로 본다면 비례대표 지방의회의원을 주민소환의 대상에서 배제하는 것은 제도적 취지에 맞지 않는다는 비판이 가능함.⁶⁾

4) 한귀현, 주민소환에 관한 소고, 토지공법연구(Vol. 30), 한국토지공법학회, 2006, 230면.

5) 한귀현, 주민참여법제의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2003, 142면.

6) 박인수, 주민자치 확대 법제와 문제점, 공법학연구(Vol. 8 No. 1), 한국비교공법학회, 2007, 19면.

(2) 청구사유에 대한 논의

- 현행 주민소환법은 주민소환의 청구사유에 대하여 특별한 규정을 두고 있지 않고 있음. 이로 인해 주민소환의 사유가 지나치게 포괄적이라는 이유로 논란이 되고 있음.
 - 우리나라에서 진행되었던 소환투표 시도에 있어서 청구사유는 다양함. 부패나 무능, 도덕성과 같은 자질 문제부터 정책결정과정의 비민주성이나 내용상의 문제까지 망라적으로 주민소환의 사유가 되고 있음.
 - 주민소환은 선거와 마찬가지로 지방자치단체장을 통제하기 위한 정치적 수단을 주민에게 부여한 것이기 때문에 사유를 명시할 필요가 없다는 주장이 있음.
 - 주민소환의 청구사유를 제한하는 것에 반대하는 견해는 주민소환제는 정치적 책임을 추궁하는 제도이기 때문에 그 사유를 제한할 수 없으며, 소환사유를 법에서 명시적으로 규정하게 되면 주민소환제의 실효성이 몰각될 것이라고 주장함.
 - 소환사유를 명시할 경우 이에 대한 판단은 사법부가 하게 될 것이고 이러한 경우 법적 책임을 묻는 제도로 전환되어⁷⁾ 법원의 판단 이후에 소환하게 되면 유죄확정 판결을 통해 그 직을 상실하게 되므로 주민소환의 실익이 없게 됨.⁸⁾
 - 한편 소환사유를 법률에 규정해야 한다는 견해는 소환사유를 공백으로 두는 경우 남비현상이나 정치적 입장에 의한 정쟁 등에 의해 남용되거나 악용될 우려가 있기 때문에 이를 방지하기 위해 일정한 제한이 필요하다는 주장임.
 - 예를 들어 소환청구사유에 제한이 없다면 지방자치단체장이 지역주민 전체를 위한 정책이라 하더라도 몇몇의 특정 주민들의 이해관계에 반하는 경우 소환의 대상이 되는 등 남용의 소지가 될 수 있음.

7) 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회(Vol. 2008 No. 2), 한국지방자치학회, 2008, 929면.

8) 김계홍, 주민소환제도의 개정논의에 대한 비판적 고찰, 월간법제, 법제처, 2008. 7, 24-25면.

- 또한 헌법적으로 평가할 때 소환사유를 규정하지 않은 경우 그 남용으로 인하여 소환대상자의 공무담임권과 재판청구권 및 명확성원칙과 평등원칙에 위배될 가능성이 농후하다고 주장함.
- 참고로 독일과 일본의 주민소환제도와 관련하여 청구사유에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않음. 미국은 각 주별로 청구사유를 명시적으로 규정하고 있는 주와 규정을 하지 않는 주가 혼재되어 있음.

(3) 청구요건에 관한 논의

- 청구요건을 지나치게 완화하는 경우에는 빈번한 주민소환 청구로 인한 정치적인 불안정이 초래될 수 있으나, 반대로 지나치게 엄격하면 주민소환제도는 있으나 마나한 하게 됨. 주민소환청구를 위해 필요로 하는 서명자의 수와 관련하여 주민소환제도의 실효성 측면에서 그 정도가 중요한 쟁점이 될 수밖에 없음.
- 2007년 하남시장, 2009년 제주도지사, 2011년 과천시장, 2012년 삼척시장등도 개표요건 충족 미달로 무산되었으며 2013년 전남 구례군수에 대한 주민소환투표도 개표요건(투표율 33.3%) 미달로 무산된 바 있음. 이에 주민소환투표제의 실효성에 대한 의문과 함께 제도 보완에 대한 문제 제기가 이루어짐.
- 이에 청구요건의 완화의 요구를 주장하는 논거는 현재 소환투표 결정이 지나치게 높아서 소환투표의 성공이 사실상 어렵기 때문에 제도의 취지를 살리지 못하고 있어 청구요건을 더욱 완화 시켜야 한다고 함.
- 현행법상 청구요건을 기초지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 15% 이상으로 일률적으로 규정하고 있어서 자치구역의 인구편차를 사실상 반영하지 못하고 있음으로 인해 대도시 지방자치단체의 장의 소환을 어렵게 하고 있는 반면 상대적으로 작은 지역의 지방의원의 소환은 쉽게 가능하다는 비판도 가능함.

- 따라서 지방자치단체의 주민 수나 유권자 수를 고려하여 소환의 서명비율을 조정할 필요성이 제기될 수 있음.

(4) 청구제한기간에 관한 논의

- 주민소환법은 반복적인 주민소환청구로 인한 행정 공백을 방지하기 위한 취지로 임기 개시일부터 1년 이내, 임기 만료일부터 1년 미만, 해당 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때에는 주민소환투표를 청구할 수 없다고 제한하고 있음. 그러나 임기 4년 중에서 절반에 해당하는 2년간 주민소환청구를 제한하는 것은 지나치게 과도한 것이라는 비판이 있음.
- 청구제한기간을 규정하는 것은 선거의 정당성을 보장하는 측면에서 중요한 의미가 있다고 할 수 있음. 그러나 비리가 드러났을 때 임기 초반에 시정하는 것이 오히려 사회적 비용을 줄이는데 효과적이라는 반론도 제기되고 있음.

(5) 소환대상자의 권한정지에 관한 논의

- 현행 주민소환법에 의하면 투표 안이 공고된 때부터 결과가 공표될 때까지 소환청구대상자의 권한 행사는 정지됨. 이에 대해 논란이 되고 있음.
- 권한정지가 필요하다는 견해는 권한정지를 하지 않을 경우 소환청구 대상자인 지방자치단체장이나 지방의회의원이 자신이 보유한 권한으로 주민소환투표에 영향력을 행사할 수 있게 되어 중립성이나 객관성이 훼손될 수 있으며, 선출직 공직자들이 형사 피의자가 된 경우에도 확정 판결이 내려지지 않았다는 이유로 옥중에서 직무를 수행하는 등의 모습이 주민입장에서 바람직하지 못하게 보일 수 있다는 사실에 있음.
- 반면 주민소환이 적법하게 발의되어 소환투표안이 공고된 경우에는 그 소환사유가 불법이나 범법 행위와 같은 중대한 사유가 아니라 사소한 이유로 유발된 경우에도 권한이 정지되게 되므로 지방행정의 공백이 발생하게 된다는 반론도 있음.

(6) 투표율에 따른 개표제한에 관한 논의

- 현행 주민소환법상 소환투표자 총수의 3분의 1 이상이 투표하고, 유효투표 총수의 과반수가 찬성해야 소환이 확정되는 구조임. 그러나 국내 보궐선거의 투표율을 보면 매우 낮은 상황이고 이보다 더 어려운 상황에서 실시되는 주민소환투표의 경우 투표율 3분의 1을 넘긴다는 것은 거의 불가능하기 때문에⁹⁾ 제도의 적절성을 확보하기 위해 주민소환투표율을 낮추어야 한다는 주장이 제기되고 있음.
- 그러나 주민소환투표의 개표 및 확정요건을 완화하게 되면 주민소환이 보다 쉽게 진행될 수 있어서 실효성을 높일 수는 있으나, 투표결과가 가지는 대표성은 약화될 수 있다는 반론도 있음.
- 주민소환과 유사한 제도로서 주민에게 과도한 부담을 지우거나 주민의 생활에 중대한 영향을 미치는 주요결정사항이나 지방자치단체의 폐치·분합과 같은 사항에 관한 주민투표도 그 개표 및 확정요건을 3분의 1로 하고 있다는 점 등을 고려하여 다른 제도와의 형평성 유지 차원에서 지나치게 완화하는 것은 문제기 될 수 있다는 반론도 있음.¹⁰⁾

2. 주민소환제의 법적 쟁점에 관한 헌법재판소의 판단¹¹⁾

- 사실관계: 2006년 하남시장은 하남시에 선거공약을 실행하는 과정에서 지역주민들의 잇단 반대시위로 사업을 제대로 추진하지 못함. 주민들은 시장이 주민여론을 충분히 수렴하지 않은 채 독선적으로 행정을 한다는 등의 이유로 2007년 3월 주민소환투표를 청구하는 사태로 번지자, 하남시장이 주민소환제에 대해 헌법소원을 청구함. 당시 하남시장은 법에 청구사유가 규정되어 있지 않고 청구요건도 지나치게 낮기 때문에 선출직 공무원의 공무원임권과 평등권을 침해했다고 주장함.
- 헌법재판소 전원재판부는 지방자치단체장과 지방의회의원의 직권남용이나 부당행위를 견제하기 위해 도입된 ‘주민소환제도’에 대해 합헌 결정을 내림. 헌법재판소 전원재판부는 주민소환제가 공무원임권을 침해하거나 평등권을 침해한다고 볼 수 없다며 합헌으로 결정함.

9) 이기한, 한국의 주민소환제도의 입법방향, 중앙법학(Vol. 10 No. 2), 중앙법학회, 2008, 295면.

10) 국회 행정안전위원회, 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2010.10.

11) 헌재결, 2007 헌마 843

● 주민소환 본질에 관한 논쟁이 있음

- 주민소환의 본질을 사법적 절차로 보는 견해: 주민소환이 정치적으로 악용될 수 있기 때문에 주민소환의 청구사유를 일부 제한하자는 견해¹²⁾
- 주민소환의 본질을 정치적 절차로 보는 견해: 주민소환제도는 선출직 공직자의 법적 책임이 아닌 정치적 책임을 묻는 제도이기 때문에 포괄적으로 두는 것이 바람직하다는 견해¹³⁾가 대립
- 헌법재판소는 “주민소환법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않은 것은 주민소환제를 기본적으로 정치적인 절차로 설계함으로써 위법행위를 한 공직자뿐만 아니라 정책적으로 실패하거나 무능하고 부패한 공직자까지도 그 대상으로 삼아 공직책임이 가능하도록 해 책임정치 혹은 책임행정의 실현을 기하려는 입법목적은 정당하다”고 밝힘.
- 재판부는 “주민소환제는 기본적으로 정치적인 행위이고, 대표자에 대한 신임을 묻는 것으로 그 속성은 재선거와 같아 선거와 마찬가지로 그 사유를 묻지 않는 것이 제도의 취지에도 부합하며, 비민주적이고 독선적인 정책추진 등을 광범위하게 통제한다는 주민소환제의 필요성을 반영하기 위해서는 그 청구사유에 제한을 둘 필요가 없다”고 지적함.
- 재판부는 “청구사유를 제한하지 않았다는 점만으로 공직자가 바로 공직에서 퇴출되거나 그러한 구체적인 위험에 처하게 되는 것이 아니고, 주민소환투표가 청구되고 그 투표결과가 확정될 때 비로소 위험이 구체화되므로, 이 조항에 의한 제한의 정도가 과도하다고 볼 수 없다”고 언급함.
- 청구사유에 제한을 두지 않아 주민소환제가 남용될 소지는 있다는 우려에 대해, “주민소환법 여러 조항에서 남용을 제도적으로 방지하고 있을 뿐만 아니라, 지방자치의 경험과 연륜이 축적되면서 시민의식 또한 성장해 이러한 남용의 위험성은 점차 줄어들 것”이라고 반론을 제기함.

12) 윤종빈, 미국의 주민소환제 연구: 사례분석 및 한국적 시사점, 분쟁해결연구(Vol. 8 No. 2), 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010, 102면; 신봉기, 주민소환제 입법의 방향, 자치연구(Vol. 16 No. 1·2), 한국지방자치연구소, 2006, 58면 이하.

13) 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회(Vol. 2008 No. 2), 한국지방자치학회, 2008, 930면.

- “청구사유를 제한하지 않음으로써 주민소환이 남용돼 공직자가 소환될 위험성과 이로 인해 주민들이 공직자를 통제하고 주민의 직접참여를 고양시킬 수 있는 공익을 비교하여 볼 때, 전자의 위험성은 매우 추상적이고 이를 견제할 장치가 있음에 반해, 후자의 이익은 보다 광범위하고 직접적이어서 훨씬 크다고 볼 수 있어, 법익의 형량에 있어서도 균형을 이루었다”고 판시함.
- 종합적으로 고려할 때 헌법재판소는 주민소환을 사법적 절차라기보다는 정치적 절차로 보고 있음을 확인할 수 있음.
- 주민소환의 청구요건과 관련하여 청구요건이 너무 느슨하면 주민소환의 남용으로 인한 정치적 불안이 초래될 수 있는 반면 지나치게 엄격하면 제도 자체가 유명무실하게 될 위험성이 있어 주민소환제도의 실효성 차원에서 주민소환청구를 위한 필요한 법정 서명자의 수는 중요한 쟁점이 됨.
 - 이와 관련하여 재판부는 투표권자 15%의 서명을 받으면 주민소환투표를 발의할 수 있도록 한 것에 대해, “청구요건이 너무 낮아 남용될 위험이 클 정도로 현저하게 자의적이라고 볼 수 없으며, 주민소환법 관련 조항은 특정지역 주민의 의사에 따라 청구가 편파적이고 부당하게 이루어질 위험성을 방지해 주민들의 전체 의사가 고루 반영되도록 하고 있는 점 등을 고려하면 과잉금지 원칙에 위반해 공무담임권을 침해한다고 볼 수 없다”고 판시함.
- 주민투표가 발의된 단체장의 경우 결과 확정될 때까지 권한행사가 정지되는 것과 관련하여 재판부는 “권한행사의 정지기간은 통상 20일 내지 30일의 비교적 단기간에 지나지 않아, 투표가 발의된 후 결과가 확정될 때까지 권한행사를 일시적으로 정지한다 하더라도 이로써 공무담임권의 본질적인 내용이 침해된다거나 과잉금지의 원칙에 반해 과도하게 공무담임권이 제한된다고 보기 어렵다”고 판시함.
- 반대의견(조대현·김종대·민형기·목영준 재판관): “주민소환청구 사유에 아무런 제한이 없고 주민소환투표 발의요건이 엄격하지 않아 주민소환이 발의돼 주민소환투표안이 공고됐다는 이유만으로 단체장의 권한행사를 곧바로 정지하면 주민소환제가 정치적으로 악용되거나 남용될 가능성이 더욱 커진다”고 우려함. 아울러 “주민소환이 확정되기도 전에 15% 이상 주민의 서명만 가지고 권한행사를

정지시키는 것은, 선거의 결과와 임기제를 무시하는 것"이며 "따라서 대의제의 결함을 보완하기 위해 예외적으로 도입된 직접민주제의 한 형태로서의 주민소환제를 긍정한다 하더라도 이 조항만큼은 선출직 자치단체장의 공무담임권을 대의제의 원리 및 과잉금지원칙에 반하여 과도하게 제한하는 것으로서 헌법에 위반된다"고 위헌의견을 제시함.

IV. 해외의 주민소환제도

- 주민소환제도는 이른바 선진국에서 많이 채택되고 있는 제도임. 중앙정부차원에서 채택하지 않더라도 지방자치단체 차원에서 채택하는 나라가 많음.
- 지방자치가 잘 운영되는 선진국의 경우 각 국가와 지역의 실정에 맞춰 다양한 유형의 주민소환제도가 도입되어 운영 중에 있음.

1. 독일

(1) 연혁 및 현황

- 독일은 바이마르 공화국 시절 몇몇 주에서 주민소환제도(Die Abwahl von Bürgermeistern)가 인정되었으나 나치정권 이후에 폐지됨.¹⁴⁾
- 제2차 세계대전 이후 지방자치법 정비과정에서 주민소환의 경우 지방의회에 의한 시장에 대한 해직 제도를 인정하는데 그치는 경우가 대부분이었음.
- 1990년대에 들어 지방차원의 직접 민주주의 강화 의도 하에 주민의 참여를 강조하는 입법이 행하여짐. 이때에 주민소환제도를 도입하려는 시도가 활발해짐.¹⁵⁾ 이에 지방자치단체장에 대한 직선제¹⁶⁾ 도입과 보조를 맞추어 대부분의 주에서 주민소환제도가 입법화 됨.

14) 정원식, 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬 거버넌스, 한국정책과학학회보(Vol. 7 No. 3), 2003, 231면 이하 참조

15) 정원식, 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬거버넌스, 한국정책과학학회보(Vol. 7 No. 3), 2003, 233-235면.

16) 1990년대 이전에는 바이에른과 바덴-뷔르템부르크에서만 시장에 대한 주민직선제도를 갖고 있음

- 1990년대에 들어 본격적으로 주민이 지방행정에 직접 참여하는 여러 제도와 함께 주민소환제도를 도입하려는 움직임이 활발해짐. 현재 바덴-뷔르템베르크주와 바이에른주를 제외한 모든 주에서 지방자치법에 규정을 통해 주민소환제도를 도입하고 있음.¹⁷⁾
- 특히 헤센주는 1991년에 주민투표를 통하여 주민직선제도를 도입하면서 주민소환에 대해 헌법에 규정함. 바이에른이나 바덴뷔르템베르크의 주민소환제도에 비해 상당히 진전된 결정으로 평가받음. 1993년 이후에 나머지 주에서도 헤센 주를 모델로 삼아 시장에 대한 주민직선과 주민소환제도를 도입함.
- 독일의 각주에서 운영되고 있는 주민소환은 3가지 유형으로 구분될 수 있음.
 - 주민소환을 인정하지 않는 주(바덴-뷔르템베르크, 바이에른 - 2개주)
 - 지방의회가 주도하는 주민소환(11개주)
 - 지방의회나 주민이 주도하는 주민소환(브란덴부르크, 쉘레스비히-홀슈타인, 작센 - 3개주).¹⁸⁾
- 주민들이 주민소환을 발의하는 3개의 주에서 주민들이 주민소환을 발의하는 단계와 주민투표로 주민소환을 결정하는 단계로 구분됨.
- 독일에서의 주민소환 절차는 소환발의와 소환투표로 구분 됨. 지방의회가 주도하는 주민소환은 일정 수 이상의 의원이 소환을 청구하고 의회가 소환발의를 의결한 이후 주민이 직접 투표하는 소환투표의 3단계의 절차를 거침. 지방의원이 소환청구를 하는 경우에도 소환여부는 결국 주민투표에 의해 결정됨.

17) 최봉석, 주민소환제에 관한 독일에서의 논의와 법제, 공법연구(Vol. 30 No. 1), 2005, 489면 이하, 신봉기, 지방자치에 있어서 직접민주제방식의 도입- 특히 주민소환제와 관련하여, 공법연구(Vol. 33 No. 1), 2005, 197면 이하 참조.

18) Jan Witte, Der kommunale Recall in Deutschland – erste Anwendungsverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32/2001, S. 58.

(2) 주민소환 대상

- 독일은 연방수상이나 주지사에게 대한 주민소환제도는 존재하지 않음. 다만 일부 주에서 지방자치법을 근거로 하여 시장에 대한 주민소환제를 시행하고 있음.
- 시장만을 소환대상으로 인정하는 주¹⁹⁾가 있는 반면에 시장과 행정공무원을 주민소환의 대상으로 하고 있는 주²⁰⁾도 있음.²¹⁾
- 시장만을 소환대상으로 인정하는 주
 - 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법(Gemeindeordnung) 제66조 제1항은 “시장은 자치단체 주민의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 투표에 의한 해임절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 결의가 있어야 한다. 의회의 해임신청과 의결 사이에는 최소 2주간의 기간을 두어야 한다. 해임절차의 개시신청은 토론 없이 기명식으로 표결한다. 시장은 투표권을 지닌 시민의 유효투표의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 해임되는데, 찬성표가 전체 투표권자의 25%를 넘어야 한다. 투표에 관한 기타 절차는 자치의회선거법의 규정에 따른다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 직위에서 해임된다. 감독행정청은 자치의회가 법률상의 재적의원 3분의 2 이상의 동의로 해임신청을 한 경우, 시장은 직무를 해임절차의 진행 동안 정지시킬 수 있다.”라고 규정하고 있음.
- 반면에 잘란트주는 시장과 행정공무원의 주민소환을 인정하고 있음.
 - 자아란트 지방자치행정법(Kommunalselbstverwaltungsgesetz) 제58조 제1항은 “시장은 주민에 의해 자신의 임기만료 전에 투표를 통해 해임될 수 있다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회의 법률상 재적의원의 절반 이상이 참여한 신청이 필요하며 법률상 재적의원의 3분의 2 이상의 결의를 필요로 한다.”라고 명시하고 있으며, 이 법 제68a조 제1항은 “상근직 행정공무원은 자치

19) 노르트라인-베스트팔렌 주, 니더작센 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주, 튀링엔 주.

20) 라인란트-팔츠 주, 자아란트 주, 헤센 주.

21) Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1997, S. 245 f.

의회에 의해 자신의 임기만료 전에 해임될 수 있다. 해임신청은 서면으로 이루어지며 자치의회의 법률상 재적의원 과반수이상의 신청에 의해 이루어질 수 있다. 해임에 대한 결의는 자치의회의 특별회의에서 이루어진다.”고 규정하고 있음. 여기서 행정공무원의 해임은 자치의회의 결의에 의한다는 특징을 지니고 있음.

(3) 주민소환 청구사유

- 독일에서의 주민소환의 청구사유는 우리와 마찬가지로 명시적인 규정을 두고 있지 않고 있음. 따라서 청구사유는 법규의 목적에 비추어 볼 때 소환대상자 개인에게 귀속되는 사유에 국한되며, “공무수행자의 계속적인 공무수행에 차질을 줄 수 있는 신뢰의 상실로 인하여 공정한 자치사무의 수행을 위험하게 하는 정도면 족하다”는 것이 연방행정법원의 일관된 견해임.²²⁾
- 시장은 직무 수행과 관련하여 뇌물 또는 부패문제²³⁾뿐만 아니라 정치적 이유(politische Gründen)나 사적인 동기(personliche Motiven)도 청구 원인이 될 수 있음. 또한 시장과 시의회 사이의 심한 갈등과 대치, 전문적 능력에 대한 의심 등도 그 사유에 해당될 수 있음.²⁴⁾

(4) 청구요건

- 독일에서는 주민소환의 청구제한기간에 있어 주마다 차이를 보이고 있음. 예를 들면 청구제한기간과는 다소 차이가 있지만, 헤센 주에서는 “주민 수가 5만 명 이상인 자치단체에서는 상근직 행정공무원들은 자치의회의 임기개시 후 6개월 안에 자치의회의 법률상 재적의원 절반 이상의 찬성에 의해 임기만료 전에 면직될 수 있다”고 규정하고 있음(지방자치법 제76조 제2항).
- 주민소환에 대한 결정도 요건이 주별로 각각 상이함. 브란덴부르크, 니더작센, 노르트라인-베스트팔렌 주에서는 1/4이상 참여하여 단순 다수결로 결정함. 헤센, 작센-안할트, 튀링겐 주에서는 30%

22) BVerwG NVwZ 1993, 377.

23) Dirk, Die Verantwortung der kommunalen Mandatsträger, in: Henneke, Hans-Gunter / Meyer, Hubert: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung und Entwicklung, Boorberg-Verlag, Stuttgart, 2006, S.194-205.

24) Vgl. Daniel Fuchs, Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich, KWI-Arbeitshefte 14, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, 2007, S. 14.

이상 참여하여 단순 다수결로 결정하고, 가장 엄격한 조건을 설정한 작센 주의 경우 유권자 과반수의 찬성으로 소환을 결정함. 메클렌부르크-포포메른 주에서는 1/3이상 참여하여 2/3의 찬성을 획득해야 함.

- 소환발의 정족수와 발의의결의 정족수도 주에 따라 매우 다양함. 헤센, 브란덴부르크, 라인란트-팔츠, 노르트라인-베스트팔렌, 자아란트 주에서는 재적과반수 발의에 재적과반수의결을 요구함. 작센, 쉘레스비히-홀슈타인 주와 메클렌부르크-포포메른 주의 경우 소환발의는 정족수는 특별한 규정이 없으나 의결정족수는 2/3이상의 찬성을 요함. 니더작센 주에서는 발의와 의결정족수 모두 3/4이상을 요함. 작센-안할트 주는 발의에 2/3이상 다수를 요하고 의결에 3/4이상을 요함.
- 주민에 의한 주민소환발의에 대해서 브란덴부르크 주의 경우 초반에는 유권자 10% 이상의 서명을 필요로 하였으나 이후 주 헌법을 개정하여 25%로 상향시킴. 쉘레스비히-홀슈타인 주에서도 1/4 이상의 서명을 요구함. 이에 대해서 작센 주에서는 유권자 1/3 이상의 서명을 요구함.

(5) 적용사례

- 독일의 브란덴부르크 주에서는 지난 1993년~2002년까지 전체 직선 단체장의 10%가 소환 당했으며, 1993년 이후 2008년까지 총 1,000여개 지방자치단체에서 주민소환절차가 진행된바 있었음. 특히 1994년부터 3년 동안 주민청구요건을 10%로 낮추자 주민소환이 남발되기에 이르러 1998년 이후 청구요건을 15%로 강화하는 등 부침을 겪음.²⁵⁾
 - 대부분은 주민발의에 의해서 주도되었음. 지방자치단체인 에버발드(Eberswalde)와 세디너제(Seddiner See)와 포츠담(Potsdam)에서는 주민과 지방의회에 의해 이중적으로 소환발의가 이루어지기도 함.
 - 발의요건이 낮았던 시기에는 12번의 주민투표 중 7명의 전임시장이 소환되었음. 반면 발의요건을 강화한 1998년 이후에는 5건의 발의 중에서 1건만 소환이 결정됨.

25) 최봉석, 독일의 법제와 판례로 본 주민소환제의 요건과 절차, 안암법학회(Vol. 14), 2002, 14면.

- 소환의 원인은 다양하나 정치적인 사항이 다수를 차지함. 기타 예산낭비, 경제정책 실패, 시장과 시의회간의 갈등과 개인적인 부정부패 및 특혜시비 등이 소환사유로 거론된바 있음.

(6) 독일에서의 주민소환제도의 특징

- 독일에서 소환대상자는 주별로 차이가 있음. 일부 지방자치단체의 경우 지방자치단체장이나 지방의 회가 임명하는 임명직공무원과 각종 위원회의 위원이나 선거로 선출되는 지방공무원에까지 이르고 있음. 그러나 독일에서 주민소환제의 엄격한 요건 때문에 소환사례는 많지 않은 것으로 판단됨.
- 소환사유에 관한 독일 각 주들의 법에는 구체적인 소환사유가 명시적으로 규정되는 경우는 거의 없음. 오히려 소환대상자의 잘못이 소환사유에 해당하는지의 여부는 주민소환절차에 참가하는 주민이나 의회의 실질심사(praktische Untersuchung)를 통해 최종적으로 소환 여부가 결정되고 있음.
- 독일에서의 주민소환은 먼저 소환청구와 발의 그리고 투표에 이르기까지 일정한 정족수를 요구하는 법정절차로서 각 주마다 상이하게 입법화되어 있음. 그럼에도 불구하고 보통 독일에서의 주민소환 제도는 주민이나 지방의회위원에 의해 소환 청구가 이루어지며, 그 청구에 의해 소환발의와 주민에 의한 소환투표를 통한 소환결정의 3단계로 이루어짐.
- 의회에 의한 주민소환발의만을 인정하는 주에서는 의회가 아닌 주민들이 직접 소환발의 하는 경우 주민소환제도의 남용가능성을 우려하고 있으나 지금까지 주민발의를 허용하는 주에서 실시된 주민 소환사례에서는 남용의 위험을 찾아보기 어려움. 이에 다른 주에서도 주민발의에 의한 주민소환 도입 주장이 제기된바 있음.

2. 미국

(1) 연혁 및 현황

- 미국에서 주민소환제의 기원을 1776년 펜실베이니아 주 헌법이 “주 의회와 집행기관 업무에 채용된 자는 억압되지 않으며, 주민은 그들이 적정하다고 간주하는 임기에 따라 공직자들을 감축할 수 있으며, 임시선거 또는 정기선거에 의하여 공석을 충원할 권리를 갖는다”고 규정한 조항에서 찾는 견해가 있음.
- 미국의 대부분의 지방자치단체도 주민소환제도를 채택하고 있음. 미국에서도 지방행정의 무능과 낭비 및 비효율의 문제를 극복하고 특정이익에 의하여 지역정치가 좌우되는 폐단을 극복하기 위하여 주민소환제도를 도입함.²⁶⁾
- 미국의 경우 1903년 LA 시 헌장에서 최초로 주민소환제도가 채택된 이후 지금까지 절반이상의 주정부에서 주민소환제를 도입하고 있으며 소환 대상, 소환개시 가능시기, 유효서명 수, 서명기간 등에 있어서 주정부별로 다양하게 규정되어 있음.

(2) 주민소환 대상

- 미국의 경우 주민소환의 대상의 범위는 각 주마다 다르며, 원칙적으로 주지사나 부지사와 같이 선거를 통해 선출되는 공직자가 대상이 되나, 모든 주가 동일하지는 않음.
 - 알래스카주를 비롯한 미국 19개 주(state)에서 주 소속 공직자(statewide officers)에 대한 주민 소환(recall)을 규정하고 있음. 그리고 적어도 29개 주(일부 문헌에는 36개 주)에서 지방정부 소속 선출직 공직자(local elected officials)에 대한 주민소환을 허용하고 있음.²⁷⁾

26) Joseph, F. Zimmermann, 미국의 주민소환제도, 김영기 옮김, 대영문화사, 2002; 김영기, 주민소환제의 도입방안, 지방행정연구(Vol. 17 No. 3), 2003. 178면 이하 참조

27) 주 공무원에 대하여 주민소환제를 도입하고 있는 곳은 알래스카, 아이다호, 몬태나, 로드아일랜드, 애리조나, 캔자스, 네바다, 워싱턴, 캘리포니아, 루이지애나, 뉴저지, 위스콘신, 콜로라도, 미시간, 노스다코타, 조지아, 미네소타, 오레곤, 일리노이 19개 주(출처: National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>).

- 주민소환제의 대상에 법관을 포함시킬 것인가에 관하여 논란이 된바 있음. 주민소환제를 채택하고 있는 19개 주 중에서 아이다호 주, 알래스카 주, 워싱턴 주, 미시간 주, 미네소타 주, 캔자스 주와 같은 6개 주법에서만 법관을 적용대상에서 배제하고 있음.
- LA 카운티는 감독위원회 감독관, 조세평가관, 지방검찰관, 보안관, 최고재판소 판사, 주 의회 의원, 연방의회의원 등 모든 선거직 공무원이 주민소환의 대상으로 하고 있음.²⁸⁾
- 샌디에고 시에서는 모든 공직자는 취임 6개월 이후부터 주민소환 대상이 될 수 있음. 주민소환은 유권자 15%이상의 동의를 얻으면 시의회에 청원할 수 있음. 시의회에 소환청원서가 접수되면 60일 이내에 소환투표가 실시됨. 소환투표를 실시할때에는 후임자에 대한 투표도 동시에 진행됨. 소환에 찬성하는 투표가 과반수이면 후임자 중에서 다수득표자가 그 직을 승계함.

(3) 주민소환 청구사유

- 미국의 경우 주 공무원에 대한 주민소환의 청구사유를 알래스카 주(AS §15.45.510), 조지아 주(Ga. Code §21-4-3(7) and 21-4-4(c)), 캔자스 주(KS Stat. §25-4301), 미네소타 주(Const. Art. VIII §6), 몬테나 주(Mont. Code §2-16-603), 로드아일랜드 주(Const. Art. IV §1), 버지니아 주(§24.2-233), 워싱턴 주 (Const. Art. I §33) 8개 주만이 규정하고 있음. 그 외의 많은 주가 지방 공무원에 대한 주민소환에서 청구사유를 규정하지 않음.²⁹⁾
- 주 공무원에 대한 해직청구사유로서 알래스카 주는 “부적격성(Lack of fitness), 무능(incompetence), 의무불이행 또는 부패(neglect of duties or corruption)”를 청구사유로 하고 있음(AS §15.45.510).

28) 정세욱, 주민소환법 무엇이 문제인가, 법 개정을 위한 공청회, 2007.9.13, 18면; 2011. 7 National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>).

29) 앨라바마주, 애리조나주, 알칸사스주, 캘리포니아주, 아이다호주, 루이지애나주, 미시간주, 네브라스카주, 네바다주, 뉴저지주, 오키오주, 위스콘신주, 와이오밍주, 노스다코타주, 테네시주, 웨스트버지니아주 등.

- 그 밖에 주의 공무원에 대한 해직사유로서 많은 주³⁰⁾에서 배임, 직권남용(독단과 전횡), 공약위반과 불이행, 임무수행의 오류와 태만(임무소홀), 불법행위(공무상 불법행위), 법에 규정된 공무원행의 실패, 취태, 도덕적 해이를 비롯한 중직의 자행, 중직의 확정, 파렴치 행위, 수뢰용의, 신체적 또는 정신적 적합성의 결여, 공직선서 위반, 비효율 등을 규정하고 있음.³¹⁾

(4) 청구요건

- 미국은 주에 따라 차이는 있지만, 그 직전 선거에서 투표한 유권자의 10% ~ 35% 사이의 서명이 있어야만 청구요건을 충족함. 미국에서는 등록된 유권자에게만 투표권이 있고, 선거에서의 투표율이 그리 높지 않다는 점을 감안하면 서명숫자가 그렇게 높지 않은 편에 속함.³²⁾
 - 주 공무원 소환청구의 서명과 관련하여 몬테나 주는 10%, 캘리포니아 주는 카운티 중 5개 이상의 지역에서 지난 선거에서 투표한 주민수의 1%에 해당하는 유권자의 서명을 포함하여 지난 선거에서 투표한 주민수의 12%에 해당하는 유권자의 서명을 요구함.
 - 조지아 주, 오레곤 주와 로드아일랜드 주는 15%, 루이지애나 주는 33.3%, 알래스카 주 등 8개 주는 25%를 규정하고 있으며,³³⁾ 캔자스 주는 40%로 가장 높음.³⁴⁾
 - 지방공무원 소환청구의 서명숫자에 대하여 9개 주가 소환대상 직위의 지난 선거 유효투표총수의 25%를 요구하고 있음.³⁵⁾ 등록 유권자의 25%가 아닌 유효투표총수의 25%는 지난 선거의 실제 투표율이 50%였다고 가정한다면 등록 유권자의 12.5% 정도의 요건.

30) 조지아주(Ga. Code §21-4-3(7) and 21-4-4(c)), 캔자스주(KS Stat. §25-4301), 미네소타주(Const. Art. VIII §6), 몬테나주(Mont. Code §2-16-603), 로드아일랜드(Const. Art. IV §1), 워싱턴주(Const. Art. I §33).

31) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>; 신봉기, 지방자치에 있어서 직접민주제 방식의 도입-특히 주민소환제와 관련하여”, 공법연구(Vol. 33 No. 1), 한국공법학회, 2004, 200면.

32) 하승수, 주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의, 시민사회와 NGO(Vol. 4 No. 2), 한양대학교 제3섹터연구소, 2006, 13면.

33) 알래스카주, 애리조나주, 콜로라도주, 일리노이주, 미시간주, 미네소타주, 네바다주, 뉴저지주, 노스다코타주, 워싱턴주(주 관할 공무원에 한함), 위스콘신주 등.

34) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>.

35) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>. 알래스카(Const. Art. 11, §8, AS§29.26-240 et seq.), 애리조나(Const. Art. 8), 알칸소(Ark. Code §14-47-112, 14-48-114, 14-61-119, 14-92-209), 콜로라도(Const. Art. 21, §4, CRS §31-4-501 et seq.), 미네소타(Minn. Stat. Ann. §351.14 - 351.23), 네바다(Const. Art. 2, §9), 뉴저지(Const. Art. 1, §2(b)), 노스다코타(Const. Art. 3, §10), 와이오밍(Wyo. Stat. §15-4-110).

- 오레곤 주³⁶⁾와 사우스다코타 주³⁷⁾는 소환대상 직위의 지난 선거 유효투표총수의 15%로 매우 낮은 경우이고, 캔자스 주³⁸⁾는 40%를 요구해 가장 높은 경우에 속함.
- 캘리포니아 주의 경우 지방공무원의 소환투표를 위해서는 특정수의 등록 유권자의 서명을 받아 제출해야 가능. 즉 등록 유권자가 1,000명 이하이면 30%, 등록 유권자가 1,000명 이상 10,000명 이하이면 25%, 등록 유권자가 10,000명 이상 49,999명 이하이면 20%, 등록 유권자가 50,000명 이상 99,999명 이하이면 15%, 등록 유권자가 100,000명 이상이면 10%.³⁹⁾

(5) 적용사례

- 과거 캘리포니아 주의 경우에 1970년에서 1979년 사이에 396건의 소환절차가 있었던 것으로 보고 되고 있음. 최근통계자료는 매우 드문 상황임.
 - 미국에서 캘리포니아가 가장 많은 소환절차가 있었던 것이 사료됨(인구대비로 7번째).⁴⁰⁾ 주정부차원에서는 45명의 의원에 대한 소환 시도가 있었고 그중에서 4건만 성공하였음.
 - 법관에 대한 주민소환뿐만 아니라 주지사에 대한 소환은 드문 경우에 속함. 주지사에 대해서는 2003년의 그레이 데이비스(Gray Davis)의 소환이 첫 번째 사례임.
 - 2003년 캘리포니아 주지사 그레이 데이비스에 대한 소환결정이 있기까지 단지 몇 번의 소환시도가 있었음.
 - 1921년 북 다코타 주지사인 린 프레지어(Lynn J. Frazier)에 대한 소환시도와 1972년 아리조나 주지사인 존 윌리엄스(John R. Williams)에 대한 소환시도가 있었으나 서명수집단계에서 실패함.

36) Const. Art. 2, §18, ORS §249.865 – 249.880.

37) SDCL §9-13-29 – 9-13-35.

38) Const. Art. 4, §3, KSA §25-4301 et seq.

39) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>; Const. Art. 2, §19, Election Code §11000 et seq.

40) Zimmerman, Joseph F, a.a.O., 105

- 1983년과 1991년에는 미시간 주에서 주지사 소환시도가 있었으나 실패하였음. 1991년에 알래스카 주지사소환도 발의단계에서 실패하였음.
- 주목을 받았던 사례로 1983년 샌프란시스코 시장인 다이엔 파인슈타인(Dianne Feinstein)에 대한 주민소환을 들 수 있음.
- 사건의 발단은 파인슈타인 시장이 무기소지에 관한 법을 엄격하게 강화하려고 하자 무기소지를 찬성하는 단체가 주민소환을 주도함. 이 단체의 경우 정치적인 영향력도 없고 회원 수도 많지 않아 시민들의 반응은 미약했음. 오히려 일부 회원들은 폭력혐의로 형사처벌을 받기도 함.
- 그러나 이후 이 단체가 동성애자연맹과 같은 다른 이슈의 단체들과 연대하면서 수개월 만에 주민소환을 위한 법정 최저 서명자수를 돌파함. 당시 동성애자연맹은 파인슈타인이 동성애자의 권리를 적극적으로 인정하지 않고 있음에 분노하고 있는 상태였음.
- 이에 파인슈타인은 이런 식의 주민소환은 그 자체가 남용이라고 시민들에게 호소하기 시작함. 부패나 무능이 아니라 단지 무기소지요건 강화라는 단 하나의 이슈에 의해 시정이 흔들려서는 안 된다는 것을 호소하여⁴¹⁾ 결론적으로 81%의 유권자들이 소환에 반대함.
- 주지사에 대한 주민소환으로 미국뿐만 아니라 세계적으로도 관심을 끌었던 사안으로 2003년 그레이 데이비스 캘리포니아 주지사에 대한 소환을 들 수 있음. 특히 주민소환투표와 동시에 실시되는 후임자 선거후보로 배우출신 아놀드 슈워제네거(Arnold Schwarzenegger)가 입후보함으로써 더 큰 이목이 집중됨.
- 데이비스는 2002년 11월에 재선에 성공하였으나 재정적자로 각종 세금과 수수료가 급격히 인상되고 교육 등 대부분 공공 혜택이 축소되자 주민들은 크게 반발했고 그 결과 데이비스 주지사의 지지율이 역대 최저치로 하락함.

41) Feinstein, Dianne, Arguments against the Recall, San Francisco Voter Information Pamphlet (26. April 1983), S. 10; Cronin, Direct Democracy, S. 141에서 재인용

- 공화당 등 인사들은 이를 소환운동으로 연결시킴. 2003년 10월 실시된 주민투표에서는 데이비스는 과반이 넘는 수의 찬성으로 주민소환이 결정되고 후임자로 슈워제네거가 당선됨.
- 데이비스 주지사에 대한 소환에 대해서는 적지 않은 비판이 제기된바 있음. 우선 소환사유와 관련하여 형식적으로는 재정적자에 대한 책임이었지만 실질적으로는 대선을 고려한 정치적 의미가 강하다는 비판과 함께 주민소환제도의 대표적인 남용사례로 언급됨.
- 데이비스주지사에 대한 소환이 법의 테두리 내에서 진행되었지만 원래의 전통적인 주민소환의 목적으로 벗어난 의도로 행사되었다는 점이 지적되고 있음. 그가 소환을 받은 이유는 오히려 단지 그가 인기가 없었기 때문이라는 비판이 있었음.⁴²⁾

(6) 미국 주민소환제도의 특징

- 미국의 경우 주민소환 대상은 주와 지방자치단체에 따라 큰 차이를 보이고 있음 주지사나 부지사와 같은 선출직 공직자뿐만 아니라 주 소속 공직자 이외에 법관을 주민소환제 대상에 포함시키는 주도 있음 기타 조세공무원, 지방검찰관, 보안관, 법관, 주 의회의원, 연방의회의원 등 각 주별로 광범위하게 주민소환의 대상이 존재함.
- 미국도 독일과 마찬가지로 많은 주의 경우에는 주민소환 청구사유를 명시적으로 법률에 규정하고 있지 않음. 하지만 소수의 몇몇 주에서는 주 공무원에 대한 주민소환의 청구사유를 규정하고 있는 경우도 존재함. 그나마 존재하는 해직청구사유로는 부적격성, 무능, 부패, 배임, 직권남용, 공약불이행, 임무소홀, 공무상 불법행위, 취태, 도덕적 해이, 공직선서 위반, 비효율 등이 나열되고 있음.

42) David Vikram Amar: "Reflections on the California Recall. The Lingering Question Over Its Legitimacy, and Its Basis in the California Constitution", in: FindLaw's Writ [Internetressource] (17. Oktober 2003).

- 미국의 경우는 소환청구기간의 제한이 매우 다양함. 지방공무원의 소환청구기간과 관련하여 제한이 없는 주⁴³⁾도 있으며, 임기시작 후 3개월,⁴⁴⁾ 4개월,⁴⁵⁾ 임기시작 후와 임기만료 전 6개월,⁴⁶⁾ 임기시작 후 첫째 1년 유예⁴⁷⁾ 등 다양하게 규정되어 있음.

43) 앨라바마주(Ala. Code §11-44-130-11-44-134), 웨스트버지니아주(WV Code §8-12-4(3)), 와이오밍주(Wyo. Stat. § 15-4-110). 이 3개 주의 경우는 언제든지 주민소환을 청구할 수 있음.

44) 캘리포니아주(Const. Art. 2, §19, Election Code §11000 et seq.)

45) 알래스카(Const. Art. 11, §8, AS§29.26-240 et seq.).

46) 애리조나주(Const. Art. 8), 알칸사스(Ark. Code §14-47-112, 14-48-114, 14-61-119, 14-92-209), 조지아주 (Const. Art. 2, §2.4, Ga. Code §21-4-1 et seq.), 루이지애나(Const. Art. 10, §26, La.R.S. §18:1300 et seq.).

47) 위스콘신주(Const. Art. 13, §12, WSA §9.10).

V. 평가와 향후 방향성

- 주민소환제도는 임기가 보장된 선출직 공무원도 주민에 의하여 임기 전에 그 지위를 박탈 당할 수 있다는 경고적인 의미의 제도라고 볼 수 있음. 따라서 주민소환을 피하기 위하여 지방정치인들은 주민의 의사를 존중하고 도덕적인 해이를 극복하는데 좋은 대안이 될 수 있을 것으로 판단됨.
- 주민소환제도를 통하여 시민단체나 주민들은 지방자치단체장이나 지방의회에 대한 통제권을 보유하고 행사할 수 있음. 비록 일상적인 통제권은 아니지만 최종적으로 소환을 통하여 주민의 비상적인 통제권으로 의미가 크다고 볼 수 있음.
- 주민소환제도가 본래의 취지를 벗어나서 최종적인 수단이 아니라 남발하게 되는 경우에는 지방정치의 불안이 야기될 수도 있음. 예컨대 미국의 경우에서 확인한 바와 같이 무기소지에 대해 부정적인 입장을 보이거나 동성애 문제에 소극이라는 이유만으로 소환운동을 벌여 특정 집단의 이해를 관철하기 위한 수단으로 사용되는 경우 지방정치인의 소신 있는 정책결정과 집행은 제한을 받을 수밖에 없게 됨.
- 자신들의 이익을 추구하는 단체들이 주민소환제도를 남용하게 되면 지방정치인에게는 큰 부담으로 작용하게 되며 이는 결국 이 단체들의 지역정치인에 대한 부당한 영향력 행사로 이어질 수 있는 위험성이 있음. 이렇게 주민소환제도가 남용되는 경우에 지방정치가 포퓰리즘에 빠질 우려가 있어 장기적인 관점에서의 정책구상과 실현이 어렵게 될 수 있음.
- 그러나 지금까지 시행된 주민소환투표제도 운영에서 나타난 사실은 제도자체의 남용보다는 활성화가 되지 못하고 있다는 점에 있음. 올바른 주민소환제도의 운용을 위해 주민소환의 대상이나 청구사유 및 서명자 수 그리고 청구제한기간과 소환대상자의 권한정지와 같은 쟁점들을 중심으로 외국의 제도와 비교하면서 개선방안을 모색할 필요가 있음.

VI. 나가며

- 우리나라의 주민소환법 선출직 지방공직자인 해당 “지방자치단체의 장, 지방의회의원 및 교육감”을 소환대상으로 하고 있음. 하지만 “비례대표 시·도의원 및 비례대표 자치구·시·군의원은 제외”하고 있음(법 제7조 제1항). 주민소환법은 소환대상의 범위를 결정함에 있어서 직접선거와 결부시켜 대상을 규정하고 있음. 외국의 경우, 직접선거와 관계없는 지방선출직 공무원뿐만 아니라 임명직 공무원도 소환대상으로 하고 있음을 고려해 볼 때 주민소환의 대상을 선출직에게만 한정하지 말고⁴⁸⁾ 주민의 최종적이고 직접적인 통제권을 확보하기 위해서는 비례대표제 지방의회의원에 대한 주민소환도 고민해볼 필요가 있음.
- 우리나라에서 그 동안 실시된 주민소환 청구사유는 매우 다양했음. 이에 주민소환 사유를 제한하자는 견해와 제한해서는 안 된다는 견해가 대립하고 있음. 외국의 입법례에서도 제한하는 경우와 그렇지 않은 경우가 둘 다 존재함. 따라서 주민소환제도의 오·남용을 방지하고 지방행정의 공백과 혼란을 예방하고, 주민소환청구권자와 소환대상자에게 예측이 가능하도록 소환청구사유를 구체화하는 방안도 고민해볼 필요가 있음.
- 현재의 주민소환법상의 일률적인 규정은 인구편차를 지나치게 단순하게 반영함으로써 상대적으로 대도시 지방자치단체장의 소환은 어렵고, 상대적으로 곳의 소환은 쉽게 성립될 수 있기 때문에 지방자치단체의 주민 수나 유권자 수를 참작하여 지방자치단체의 규모에 맞춰 그 규모가 큰 곳은 소환의 서명비율을 낮추고 규모가 작은 곳은 서명비율을 높여 형평성을 조정할 필요성이 제기되고 있음.
- 현행 주민소환법에 따라 주민소환이 발의되어 소환 투표안이 공고되면 소환사유가 직무수행상의 단순한 비효율이나 지방의회와의 갈등 같은 경우에도 권한이 정지되므로 지방행정수행의 차질은 물론 정략적으로 이용될 위험이 있음. 따라서 투표 공고와 결과 발표까지 최대 30일 동안 소환 대상

48) 박인수, 주민자치 확대 법제와 문제점, 공법학연구(Vol. 8 No. 1), 한국비교공법학회, 2007, 19면.

자의 권한이 정지되는 것은 장기간의 행정 공백을 야기하기 때문에 권한정지 규정의 개정을 검토해볼 필요성이 있음.

- 주민소환제도는 문제가 있는 선출직 공직자를 임기가 끝나기 전에 해직하도록 주민투표로써 결정하는 제도로써 주민소환제가 갖는 주요 기능은 주민참여의식 제고와 더불어 지방공직자에 대한 주민 통제 강화와 밀접한 관련을 지님.
- 주민소환제는 선거뿐만 아니라 지역의 행정 및 정치적 절차의 모든 과정에서 유권자의 소외감을 줄여주고 민주주의와 관련된 교육의 장으로서 시민으로서의 책임과 주권의식을 직접 경험할 수 있도록 하는 역할도 수행함.
- 주민소환제는 주민이 직접 지방행정을 통제함으로써 지방행정에 대한 중앙통제로 인한 지방행정의 자율성 침해를 방지할 수 있음.
- 주민소환제를 통해 보다 확대된 주민의 참여와 감시가 가능해 졌다는 점에서 큰 의의가 있음. 특히 지방의 부정부패를 주민의 손으로 견제함으로써 풀뿌리 민주주의가 보다 확대될 수 있다는 점에서 주민소환제는 중요한 의미를 지님.
- 주민소환제법이 통과되어 시행되고 있으나 여전히 많은 과제들이 남아있음. 아울러 주민투표, 주민감사청구, 주민소송 등 주민참여를 확보할 수 있는 방안을 구체화시키는 작업들이 남아있음.
- 주민소환제도는 획기적인 것으로 평가할 수 있지만 그 남용가능성에 대해서는 경계를 하여야 함. 따라서 주민소환제도를 운영하되 남용되지 못하도록 요건과 절차를 형성할 필요가 있음. 그렇게 함으로써 한국에서의 주민소환제가 보다 민주적이고, 지역적 특성이 고려된 지속가능한 방향으로 운영되어야 할 것임.

참고문헌

- 국회 행정안전위원회, 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2010.
- 김계홍, 주민소환제도의 개정논의에 대한 비판적 고찰, 월간법제, 법제처, 2008.
- 김영기, 주민소환제의 도입방안, 지방행정연구(Vol. 17 No. 3), 2003.
- 박인수, 주민자치 확대 법제와 문제점, 공법학연구(Vol. 8 No. 1), 한국비교공법학회, 2007.
- 신봉기, 주민소환제 입법의 방향, 자치연구(Vol. 16 No. 1·2), 한국지방자치연구소, 2006.
- 신봉기, 지방자치에 있어서 직접민주제방식의 도입 - 특히 주민소환제와 관련하여, 공법연구(Vol. 33 No. 1), 2005.
- 정원식, 독일지방자치에 있어 주민참여와 로컬 거버넌스, 한국정책과학학회보, 제7권 제3호, 2003.
- 윤종빈, 미국의 주민소환제 연구: 사례분석 및 한국적 시사점, 분쟁해결연구(Vol. 8 No. 2), 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010.
- 정세욱, 주민소환법 무엇이 문제인가, 법 개정을 위한 공청회, 2007.
- 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회(Vol. 2008 No. 2), 한국지방자치학회, 2008.
- 이기한, 한국의 주민소환제도의 입법방향, 중앙법학(Vol. 10 No. 2), 중앙법학회, 2008.
- 최봉석, 독일의 법제와 판례로 본 주민소환제의 요건과 절차, 안암법학회(Vol. 14), 2002.
- 최봉석, 주민소환제에 관한 독일에서의 논의와 법제, 공법연구(Vol. 30 No. 1)
- 하승수, 주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의, 시민사회와 NGO(Vol. 4 No. 2), 한양대학교 제3섹터연구소, 2006.

하혜영, 주민소환제도, 주요 정책의 연혁 및 쟁점 6, 국회입법조사처, 2012.

한귀현, 주민소환에 관한 소고, 토지공법연구(Vol. 30), 한국토지공법학회, 2006.

한귀현, 주민참여법제의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2003.

Jan Witte, Der kommunale Recall in Deutschland—erste Anwendungsverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 32/2001.

Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1997.

BVerwG NVwZ 1993, 377.

Daniel Fuchs, Die Abwahl von Bürgermeistern – ein bundesweiter Vergleich, KWI-Arbeitshefte 14, Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam, 2007.

Joseph, F. Zimmermann, 미국의 주민소환제도, 김영기 옮김, 대영문화사, 2002.

Henneke Hans-Gunter/Meyer Hubert, Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung und Entwicklung, Boorberg-Verlag, Stuttgart, 2006.

<http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>

현정제도연구사업 Issue Paper 2018-02-04

주민소환제의 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