주민소환 대상 지방자치단체장들의 특성에 관한 연구

A Study on the Characteristics of Local Government Heads subject to Public Recall

유 희 숙 (대림대학교 국제사무행정과 - 주저자)
윤 인 주 (경희대학교 행정문제연구소 - 교신저자)

Abstract

Yoo Hee-Sook / Yoon In-Joo

Public recall was introduced recently to develop the local government and secure democracy and accountability of local administration by overcoming the limits of indirect democracy and increasing resident's direct participation. However, confusion and argument caused from its hasty institutionalization process are generating a lot of controversy.

This study analyzes and classifies the characteristics of local governors subject to public recall into two categories, personal and organizational, to find a more efficient administration plan. Through the analysis, some problems of public recall are understood and as their solutions, strengthening the public recall process, exclusion of partisan nominations in local elections, and securing stable financial independence are suggested.

주제어: 주민소환제, 자치단체장 특성

Keywords: Public recall, characteristics of local governors

Ⅰ. 서 론

현대 민주주의 정부형태는 대부분 대의제를 채택하고 있으며, 대의제 하에서 시민은 일정기간 선출직 공직자에게 정부운영의 권한을 위임하고 있다. 선출직 공직자의 임기 보장은 임기동안 양심과 소신에 따라 직무에 최선을 다할 수 있도록 기회를 보장한다는 장점이 있으나 주민의 의견과 복리를 무시하고 특수이익을 추구할 경우 임기가 끝날 때까지 통제하기 어렵다는 단점도 있다.

이와 같은 대의제 민주주의의 한계를 보완하기 위하여 주민투표, 주민발의, 주민소환[1]과 같은 직접 민주주의제도를 도입하였으나 아직 제도의 정착이 제대로 이루어지지 못하고 시행과정상에서 많은 착오를 경험하고 있다. 이 중 주민소환제는 우리나라에서는 가장 최근에 도입된 제도로 자신이 선거 때 다하지 못한 의무 또는 자신이 선거에서 뽑은 인사가 지역발전에 해를 끼친다고 판단될 때 지역주민들의 의견을 모아 자치단체장이나 지방의원들을 소환함으로써 문제를 바로 잡을 수 있게 하는 방법으로, 2006년 5월 24일 「주민소환에관한법률」를 제정하여 간접민주주의의 한계를 극복하고 주민의 직접참여제도를 확대함으로써 지방자치의 발전과 지방행정의 민주성과 책임성을 확보하려는 취지에서 도입되었다.

주민소환제도의 도입이 논의될 당시 시·도지사·군수 등 선출직 공무원들은 주민소환이 소신행정을 막고, 무분별한 남발과 당리당략 등 정치투쟁의 수단으로서 이용될 것이라고 주장한 반면, 시민단체 등은 지역주민의 참여로 민주성이 증가하고 책임 있는 행정이 구현될 것이라는 주장하에 서로 팽팽하게 대립하였다. 결과적으로, 2007년 「지방자치단체장과 지방의원에 한해서 실시한다.」라는 조건으로 도입되었지만[2], 매번 선출직 공무원들이 정치적 실패를 거듭할 때마다 자치단체장이나 지방의원들은 물론 국회의원이나, 교육감으로까지 주민소환제도가 확대되어야 한다는 요구는 끊이지 않고 있다.

사실, 주민소환은 주민투표, 주민발안제도와는 달리 실제로 집행될 경우 엄청난 파장을 일으키게 된다(정부혁신지방분권위원회, 2003). 무엇보다 소환기간동안 정지되는 지방자치단체장의 권한에 관한 부분이 가장 쟁점이 되는데, 지방자치단체장의 권한이 정지되면 지역사회발전을 위한 자치단체의 정책이 정지됨은 물론 행정공백으로 인한 주민들의 생활 역시 매우 불편해지기 때문이다. 그렇기 때문에 주민소환은 매우 신중하게 이루어져야 한다.

이와 관련하여 주민소환에 관한 연구가 활발히 진행되어 왔으나, 대부분의 연구들은 협의의 관점으로 특정 사례에 한해 분석을 시도하거나, 광의의 관점으로 제도의 도입여

---

1) 우리나라의 주민발의는 1999년에, 주민투표는 1994년(실질적인 도입은 2003년)에 도입되었다.
2) 단, 제주특별자치도는 제주특별자치법에 의거 교육감까지 주민소환대상에 포함시키고 있다.

부 혹은 주민소환제도의 집행과정 및 활동주체행위의 영향요인 등이 연구되어 왔을 뿐, 주민소환 공직자를 대상으로 이루어진 연구는 거의 없었다. 이에 본 연구는 주민소환의 대상자로서 실제 소환절차가 진행된 사례는 물론 주요 언론, 지역 일간지, 인터넷 등에 주민소환이 언급된 사례까지 포함하여 주민소환과 관련된 지방자치단체장들의 특성을 구조적 특성과 개인적 특성으로 구분하여 분석해봄으로써 보다 효율적인 주민소환제 운영방안을 모색하고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 2007년도 7월 이후 주민소환제도가 시행된 민선 3기로 한정하였고, 연구의 공간적 범위는 지방자치단체로 자치단체 수준에 따라 광역과 기초자치단체로 구분하였다. 자치단체의 수준에 따라 업무의 범위와 내용은 다르고, 주민소환은 이러한 자치단체의 업무와 관련하여 발생되는 경우가 대다수이기 때문에 자치단체의 수준에 따른 주민소환 추진 여부는 차이가 있을 수 있다. 분석대상은 지방자치단체의 행정적 수반 및 정치적 지도자로 다양한 역할을 수행하고 있어 지역에 미치는 영향력이 크다는 측면을 고려하여 지방자치단체장으로 선정하였다.

Ⅱ. 주민소환제의 이론적 분석

1. 주민소환제의 의의

주민소환제도는 지방자치단체장이 올바른 수행을 할 수 있도록 지역 주민들이 직접 단체장을 감시하는 제도로서, 유권자 일정 수 이상의 연서에 의하여 지방자치단체의장, 의회의원, 기타 일정한 주요 간부공무원의 해직이나, 의회의 해산 등을 그 임기만료 전에 청구하여 주민투표로써 결정하는 제도이다(최창호, 2007). 즉, 주민소환은 선출직 지방공무원이 주민들의 요구에 의하여 정해진 임기 내에 그 직위에서 해직하게 되는 제도로써 주민들이 직접적인 참여로 민주주의 참여의 실현의 의미를 가지고 있다.

주민소환은 지방자치단체의 인사에 관한 것이라는 측면에서 지방자치단체의 개별적인 지방정책에 대해 주민이 직접 결정하는 주민투표와 구별되어 진다(이기우, 2002). 또한 주민소환제는 탄핵제도와도 성격이 유사하게 보이기도 하지만 주민소환의 사유로서 범죄나 비행 외에, 정치적 무능력, 공약 불이행, 독단전횡, 비효율, 파렴치 행위, 수뢰혐의 등 다양한 사실을 그 이유로 하는 점에서 범죄나 비행만을 이유로 하는 이른바 탄핵제도와 다르고, 그 성격 면에서 반드시 대의제를 전제로 하여 공직자의 책임성을 확보하는 제도인 점에서 정책과정에의 주민의 직접 참여를 보장하는 주민 발안이나 주민투표와도 다른 측면을 가지고 있다(최창호, 2007).

주민소환제도는 다양한 장점과 단점을 지니고 있다. 우선 주민소환제의 장점으로는 주민통제의 강화, 선거제도의 실패에대한 보완, 유권자 소외의 완화 등을 들 수 있고, 단점으로는 유능한 사람들의 공직에 대한 관심저하, 소환투표를 통한 지방자치단체의 여론 분열과 이로 인한 소 이기주의 다툼야기, 주민소환투표를 위한 경제적 사회적 비용발생 등을 들 수 있다.

주민소환제기는「주민소환에 관한 법률」규정에 따라 주민소환을 주도한 개인 또는 단체나 집단의 주민소환 주창과 소환청구인 대표의 선정 그리고 그 수임인의 모집과정을 거쳐 주민소환절차를 밟게 된다. 즉, 주민의 권익과 공익에 반하는 선출직 공직자의 문제가 발생하게 되면, 법에 따라 소환청구인대표의 신청과 교부, 서명요청활동, 소환투표청구, 소환투표청구심사 및 소환투표 발의, 주민소환투표운동, 주민소환투표실시, 개표 및 투표결과확정의 순으로 주민소환절차가 진행되게 된다.

2. 주민소환제 도입 배경

직접민주적 주민참여의 대표적 제도라 할 수 있는 주민소환제는 2006년 개정 지방자치법이 지방자치단체 주민의 권리로서 주민소환에 관한 규정(동법률 제13조의 8)을 신설하여 주민소환의 근거 규정을 마련(2006. 5. 24. 법률 제7957)함과 동시에 주민소환제의 구체적인 내용을 담은 주민소환에 관한 법률(2006. 5. 24. 법률 제7958호)을 제정하여 법률공포 한 이후 1년이 지난 2007년 6월부터 시행되었다.

그러나 사실상 주민소환제도의 도입은 주민소환제의 필요성을 제기하는 여러 시민운동 특히 풀뿌리 지역시민운동들이 노력한 결과라 할 수 있다. 2000년 일산 고양시장의 러브호텔 난립허가 남발로 인해 지역주민들은 이를 저지하는 반대운동을 펼쳤다. 또한 지역발전이 아닌 단체장의 이익만을 위한 정책시행에 주민들은 시장 퇴진운동을 펼치는 등 반대운동을 확산하였다. 주민소환에 대한 제도적 장치가 없었던 당시 상황에서 시장은 임기 중 퇴진이 불가능한 점을 파악하고 주민들의 의견을 수렴하지 않은 채 맞대응을 하는 사건이 발생하였다.

이에 주민들은 부패한 지방공직자를 심판하기 위해 ‘소환제 도입을 위한 10만 명 서명운동’, ‘헌법소원운동’등을 진행하였다. 이 사건을 계기로 지방자치에서 부패한 공무원을 심판하는 주민소환제가 본격적으로 쟁점화가 되었다. 시민단체에서의 ‘주민소환제 헌법소원운동’과 2002년 ‘구리주민소환추진서명운동’, ‘광주시민 주민소환제 추진운동’등이 실시되면서 주민소환제 도입의 문제는 커지기 시작했다(윤남경・한상연, 2008).

현행 주민소환법은 2004년 7월 23일 지병문의원의 대표 발의한 ‘선출직 지방공직자의 주민소환에 관한 법률안’과 2005년 11월 17일 강창일 의원이 대표 발의한 ‘주민소환에

관한 법률안', 그리고 2006년 3월 30일 이영순의원이 대표 발의한 '주민소환에 관한 법률안'을 국회행정자치위원회에서 심사한 결과, 3개의 개정 법률안을 각각 본회의에 부의하지 않기로 하고, 그 내용을 통합・보완하여 위원회 대안으로 국회 본회의에 제안한 것이다(이용우, 2006).

<표 1> 주민소환제 전개 과정

과정	연도	내용
쟁점화	2000	일산 시민단체 '주민소환제'도입 헌법소원
		행자부장관 '단체장 주민소환제 필요'주장 논란
	2001	민주당 '지자체 주민소환제' 도입 추진
		국민 88% 주민소환제 도입 찬성, 전국구청장협의회 '주민소환제 수용'
		전국 16개 시・도지사 주민소환제 도입 재검토 요구 건의문 제출
	2002	한나라 지방선거 200대 공약 발표, 단체장 주민소환제 도입 포함
제정 논의 과정	2005	주민소환제 입법제정운동본부 출범
		강창일 의원실 주민소환제 도입 법률안 국회 17일 제출
		주민소환제 여야 대치
	2006	주민소환제 '올해는 없던 일로...'법안 미통과 우려
		열린우리당, 임시국회서 '주민소환제'추진
		한나라 '주민소환제', 국민 앞에선 '찬성', 국회선 '글쎄'
		정동영 의장 '주민소환제 강행'
제정		주민소환제 법안 국회 행자위 통과
		주민소환제 법안 통과
시행		한나라당, '주민소환제'법률 개정 추진
	2007	주민소환제 7월 1일 시행
		기초자치단체들 주민소환제 개선 건의

자료: 윤남경・한상연(2008)

3. 선행연구 고찰

지방자치 이후 점차 증가하는 민주주의와 참여의 욕구 나아가 진정한 지방분권에 대한 기대증가라는 흐름에 부응하여 주민소환제는 중요한 문제가 되고 있으며, 이와 관련하여 주민소환제에 관한 법률제정과 시행을 전후해서 행정학적 혹은 행정법학적 측면에서 많은 선행연구들이 이루어져 왔다. 행정법학적 입장에서는 주로 주민소환제 도입이 법적으로 타당한가와 관련한 연구논문들로 주민소환제도의 법적 타당성 여부에 대해 학

자들마다 각기 상이한 제안을 하고 있다. 한편, 행정학적 측면에서는 주로 주민소환제도의 운영상이나 절차상의 문제들 그리고 사례 분석을 통한 주민소환제도 행위주체들간의 영향요인 분석 등과 관련된 연구들이 대다수를 차지하고 있다. 이와 같이, 많은 학자들이 주민소환제도 도입여부부터 실제 운영에 이르기까지 다양한 연구를 수행해왔는 바, 이와 관련된 일부 선행연구를 정리하면 다음과 같다.

이기한(2008)은 비교론적 관점에서 일본의 지방소환제와 비교하여 다음과 같은 결과를 제시하였다. 소환대상으로서 선출직 공무원과 교육공무원에게만 적용할 것, 지역에 따라 다르게 적용할 것. 사유제한을 두지 말 것, 현재 2년 제한을 줄이도록 할 것 등을 제시하였다.

하승수(2006,2007)는 먼저, 주민소환제도의 주요내용을 검토하고 향후 활용가능성을 검토하였다. 또한, 주민소환제도를 사유제한과 남용여부의 2가지 쟁점사항으로 분류하여 제도상의 문제와 운용상의 문제를 중점적으로 연구하였으며, 주민소환의 사유제한은 보편적인 입법원칙에 반하는 것으로 외국의 사례에서도 제한한 경우는 없으며, 현행법상 서명요건 자체가 매우 엄격하기 때문에 남용될 요지는 적다고 주장하였다. 즉, 주민소환제들 둘러싼 여러 쟁점들에 대해 정리함으로써 올바른 제도정착과 운용방안을 모색하였다.

신봉기는(2008)은 최근 입법자체가 위헌이 되는지에 관한 이슈가 증가하는 바, 여기에 대한 연구를 진행하였다. 비교법적 관점에서 주민소환법은 지방분권 로드맵 일정에 쫓긴 날림법안이라고 지적하면서 앞으로도 지속적인 수정이 필요한 불완전체계라고 인식하였다. 때문에 주민소환법 전체는 「위헌」으로 결정함이 맞으나, 주민소환법의 취지를 감안하여 「헌법불합치 결정」이 타당하다고 주장하였다. 김영천·윤성현(2010)은 현행 주민소환제의 민주주의원리에 따른 검토에서 주민소환제를 우리 헌법상 민주주의이론과의 관계에서 법적 타당성과 적절성 여부를 설명할 수 있는 근거를 마련하고자 하였다.

최윤철(2008)은 주민소환제도의 개선방안에 관한 연구에서 민주주의 원칙과 권력분립원칙 하에 주민소환에 관한 법률적 쟁점들을 검토하고 그 개선안을 제시하였다. 개선방안으로서는 소환대상자들을 국회의원 중 비례대표까지의 확대, 소환사유를 없애되 사유여부의 합당성을 판단할 기관의 설치, 지방의원으로까지 청구발의주체 확대, 지역별 차등적인 정족비율 구성 등을 제안함으로써 지방정치의 민주화와 지방행정의 효율화를 통한 지방의 자주적 발전에 기여할 수 있는 제도를 마련하고자 하였다.

전영상(2009)은 2007년 5월부터 2009년 7월까지의 주민소환운동의 추진사례들을 조사하고 사례별 분류와 분석을 실시하였다. 그리고 주민소환제도의 각 절차상에서 야기되는 다양한 제약요인들을 제도적 요인, 경제적 요인, 사회구조적 요인, 기타 소환사유, 소환대상, 소환 청구자 요인으로 확인하고 각 절차별 개선방안을 제시하였다.

이기우(2008)는 주민소환제도의 도입에 대한 찬반 논쟁이, 도입 후에는 폐지에 대한

주장보다는 보완의 시기에 관한 논쟁으로 바뀌었다고 보면서 이는 주민소환제도가 긍정적으로 평가된다는 것을 의미한다고 주장하였다. 법적 관점에서 접근한 선행연구들처럼 본 연구 역시 몇 가지 쟁점에 대한 해석과 개선점을 제시하고 있다. 주민소환의 대상으로서 비례대표지방의원과 교육감, 교육위원까지 포함할 것, 소환청구충족수를 지역의 인구수에 비례시킬 것, 사유를 제한하지 말 것, 주민소환의 발의로 인해 소환대상자의 권한을 정지시키지 말 것 등을 제시하였다.

조경련・김영기(2008)는 행정학적으로 주민소환제를 가장 폭 넓고 다양하게 다루었다. 2007년 7월 1일부터 2008년 2월 말까지 각 지자체별 지방자치단체장 및 지방의원에 대한 주민소환현황을 종합적으로 조사 분석하였다. 분석결과 소환건수 48건, 대상자 100명 중 실제 소환된 경우는 1건 2명이 전부이며 따라서 비판론 보다는 현행 제도를 유지・보수・완화해야 한다는 찬성론에 동의하였다.

현근(2009)은 주민소환제도의 소환주체인 청구자의 활동과 소환대상자인 선출직 공직자의 대응활동에 대하여 주민소환투표가 실시되었던 하남시와 제주시의 사례를 중심으로 비교 연구함으로써 행위주체에 대한 영향요인(소환사유, 소환청구자, 소환대상자, 소환지역특성, 소환관련기관의 업무상 문제)을 도출하고 잉 요인들이 주민소환과정의 각 단계별로 청구활동과 대응활동에 미치는 영향을 비교 분석후 요인간의 개선점을 제시하였다.

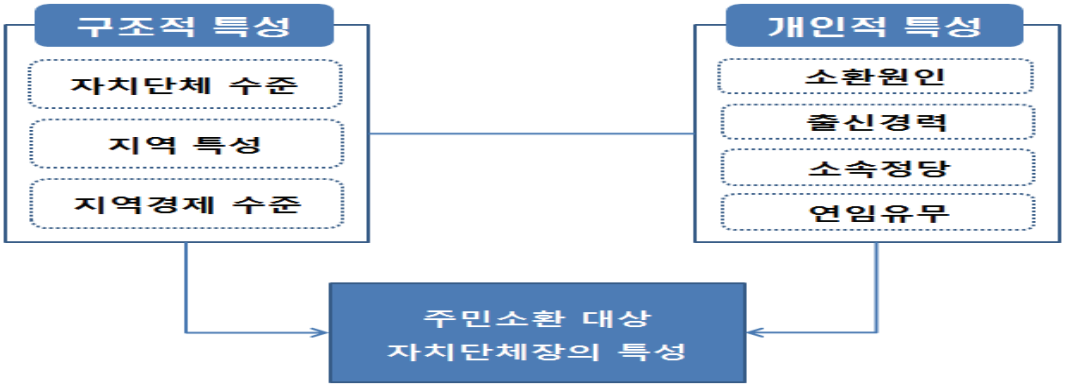
김윤환·최영(2008)은 주민소환제의 시민저널리즘의 가치에 관한 연구를 통해 주민소환제의 시민저널리즘 가치구현 정도를 분석하였다. 즉, 하남시의 주민소환 추진사례에 대한 언론보도를 살펴봄으로써 시민저널리즘과 이념적으로 밀접한 관계를 가지고 있는 사안에 대한 보도에 있어서 시민저널리즘의 가치가 구현되고 있는지의 여부를 확인하였다.

Ⅲ. 연구의 분석틀

주민소환이 추진된 자치단체장들의 일반적인 특성을 분석하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 연구의 분석틀을 설정하였다(<그림 1> 참조).

자치단체장의 특성은 자치단체장의 외부환경인 구조적인 특성과 내부환경인 개인적인 특성으로 구분하였다. 먼저 구조적인 특성으로는 자치단체 수준, 지역적 특성, 지역경제 수준 등을 선정하였다. 첫째, 자치단체는 수준에 따라 업무의 범위와 내용이 달라질 수 있으며, 주민소환은 이러한 업무의 추진과 관련하여 발생하는 경우가 대다수 이다. 이에 자치단체의 지역적 범위 및 수준에 따라 주민소환 추진 여부에 차이가 있을 수 있으므로 자치단체의 수준은 광역과 기초자치단체로 구분하였다. 둘째, 주민소환의 내용을 살펴보면 지역발전과 관련하여 발생하는 경우가 많다. 이는 결국 지역의 특성에 의해 주민소환 발생에 차이가 있다고 가정할 수 있다. 이에 지역 특성으로 도시(시, 구)와 비도시(군)로 구분하였다. 셋째, 지역경제의 수준은 지역 발전과 깊은 관계를 형성하고 있으며, 지역경제가 낙후되어 있는 지역일수록 다양한 사업을 추진하기 때문에 주민소환의 발생이 높아질 수 있음을 가정할 수 있다. 따라서 재정자립도를 기준으로 지역경제의 수준에 대해 분석을 시도한다.

개인적인 특성은 소환원인, 출신경력, 소속정당, 연임유무 등을 선정하였다. 첫째, 소환원인은 주민소환의 원인으로 소환추진의 주요 이유를 기준으로 업무태만, 부정부패, 공공시설 유치 및 건설, 법률위반 등으로 구분하였다. 둘째, 출신경력은 중앙선거관리위원회에서 공식적으로 제공하는 당선자의 주요경력을 기준으로 행정가, 정치가, 경영가 등으로 구분하였다. 단체장의 경력은 정책추진 시 영향을 미치는 요인이 되기도 한다. 리더십의 특성이론에 의하면 리더의 경험은 리더십 발휘에 중요한 영향요인이 된다. 실제 나비축제로 유명해진 함평군수는 자신이 프로듀서로 일했던 경력을 활용하여 정책을 추진하였다고 하였다. 이러한 측면을 고려하여 단체장의 출신경력을 분석을 위한 변수로 선정하였다. 셋째, 우리나라의 지방성거는 정당공천제에 의해 실시되기 때문에 지역에 따라 선호하는 정당이 다르며, 단체장은 정당에 기초하여 정책의 추진방향을 설정하기도 한다. 이는 자치단체장의 중요한 개인적 특성이 되기 때문에 단체장의 소속정당을 선정하였다. 넷째, 단체장은 선거로 평가받기 때문에 연임에 성공한 단체장은 지역주민에게 리더십과 정책을 인정받은 것이라 판단할 수 있다. 이러한 측면을 고려하면 연임성공 여부는 단체장의 중요 개인적 특성으로 가정할 수 있다.



<그림 1> 연구의 분석틀

Ⅳ. 현황분석

본 연구는 주민소환의 대상이 된 지방자치단체장들의 일반적인 특성을 연구하는데 있다. 이를 위해 한국언론진흥재단(www.kinds.or.kr) 홈페이지에서 주요 일간지 및 지역신문의 검색과 중앙선거관리위원회의 주민소환투표청구인대표자 증명서 교부신청현황을 통해 주민소환 대상자로 지목된 지방자치단체장들을 선별하였다.

자료를 살펴본 결과, 주민소환제도가 진행되지 않고, 경고성 발언으로 끝난 경우까지 합쳐서 주민소환대상이 언급된 수는 59건으로 이 가운데 실제 선거관리위원회에 소환투표청구인대표자 등록을 한 경우는 12건, 소환대상자는 11명뿐이다. 즉, 대부분의 주민소환제도에 대한 언급이 경고성으로 끝나는 경우가 많았다.

지역별로 살펴보면, 서울 11건, 부산 6건, 인천 4건, 대구 1건, 광주 4건, 대전 1건, 울산 3건, 경기 11건, 경남 4건, 경북 2건, 전남 4건, 전북 3건, 충남 3건, 강원 1건, 제주자치도 1건 등이었다. 특히 서울시와 경기도는 지방자치단체 중 가장 높은 소환비율을 보이고 있는데, 이는 서울과 경기도의 지방정치의 이해관계구조가 타 지역에 비해 복잡하기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

<표 2> 지역 별 소환대상자

(단위 : 건, %)

	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기
건수	11	6	4	1	4	1	3	11
비율	18.6	10.27	6.8	1.7	6.8	1.7	5.1	18.6
	경남	경북	전남	전북	충남	강원	제주	합계
건수	4	2	4	3	3	1	1	61
비율	6.8	3.7	6.8	5.1	5.1	1.7	1.7	100.0

1. 구조적 특성

1) 지방자치단체 수준

지방자치단체의 수준을 살펴보면, 주민소환대상자 중 광역자치단체장은 8명, 기초자치단체장은 44명으로 나타났다. 전체 대비 비율로 보면, 광역자치단체장의 주민소환 대상자로 언급된 비율은 50%(16곳 단체 중 8곳, 기초자치단체장은 17.4%(256곳 단체 중 44곳)인 것으로 나타났다.[3] 광역자치단체는 기초자치단체간 개발이나 갈등 발생 시 중재자로서 역할로 인해 광역자치단체에서의 행정, 정치적인 구조가 훨씬 복잡하게 얽혀 있기 때문인 것으로 이해할 수 있다.

<표 3> 지방자치단체 수준별 현황

(단위 : 건, %)

	건수	전체 대비 비율
광역단체	8	50%
기초자치단체	44	17.4%
합계	52	-

2) 지역 특성

주민소환 대상자의 지역별 특성을 살펴본 결과는 다음과 같다. 지역별 특성은 광역자치단체를 제외한 기초자치단체 중 도시(시, 구)와 비도시(군)로 구분하였는데, 도시지역의 단체장이 주민소환 대상인 경우는 36건, 비도시지역은 8건으로 나타났다. 전체 대비

3) 2007년 기준 광역자치단체 수는 16개, 기초자치단체 수는 253개로 74개 市와 88개 區와 91개 郡으로 구성되어있다.

비율로 살펴보면, 도시지역 단체장이 주민소환 대상자인 경우는 22.2%(전체 시, 구 162곳 중 36건), 비도시지역은 8.8%(전체 91곳 중 8곳)인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 상대적으로 다양한 정책을 추진하고, 이에 따른 이해당사자가 많이 발생하고 있는 도시지역에서 주민소환제도가 적극적으로 시행되고 있음을 유추할 수 있다.

<표 4> 지역 특성별 현황

(단위 : 건, %)

	건수	전체 대비 비율
도시	36	22.2
비도시	8	8.8
합계	44	-

3) 지역경제 수준

재정자립도는 지역의 재정이 얼마나 탄탄한지 간접적으로 유추할 수 있는 변수로 재정자립도를 통해 지역경제의 수준을 가늠할 수 있다. 일반적으로 재정자립도가 낮은 지역일수록 재정확충을 위해 지역개발을 위한 사업을 시행하는 경우가 대다수이다. 그러나 이러한 개발 과정에서 자치단체장과 지역주민들은 보상 등의 문제를 둘러싸고 갈등이 필연적으로 발생하기도 한다.

이러한 상황을 고려하여 단체장이 주민소환 대상자로 지목된 경험유무를 기준으로 해당 지역의 재정자립도의 현황을 분석하였다. 그 결과 주민소환이 추진된 자치단체들은 2007년과 2008년 평균 34.9%의 재정자립도를 나타내고 있는데, 이는 같은 기간 전국 평균인 53.8%에 비해 낮은 수준이다. 이러한 결과를 토대로 지방자치단체장들은 당선 이후 개발에 주력하게 되면서 나타나는 갈등이 지방자치단체장에 대한 주민소환의 언급이나 경고로 이어지는 사례가 발생하고 있음을 추측할 수 있다.

<표 5> 지역경제 수준별 현황

(단위 : %)

주민소환 추진 경험 지역의 평균 재정자립도	34.89%
주민소환 추진 무경험 지역의 평균 재정자립도	53.75%

2. 개인적 특성

1) 소환 원인

단체장의 주민소환은 여러 사유들이 복합적으로 작용하여 추진되는 경우가 많지만, 이는 어떠한 핵심적인 이유와 관련하여 부수적으로 발생하는 이유가 대다수이다. 따라서 본 연구에서는 주민소환 사유를 추진된 건수 당 핵심 이유를 중심으로 업무태만, 부정부패, 공공시설 유치 및 건설, 법률위반 등으로 분류하였다.

<표 6> 소환 원인 현황

(단위 : 건, %)

	건수	비율
업무태만(독선행정)	28	45.9
부정부패	16	26.2
공공시설 유치 및 건설	9	14.8
법률위반	4	6.6
기 타	4	6.6
합계	61	100.0

소환 원인 중 첫 번째 업무태만(독선행정)은 선거공약 미이행 및 주민과의 합의 없는 업무집행 등이 발생한 경우이며, 부정부패(비위포함)는 개인 및 친인척 비리를 포함하여 예산전용, 공금횡령 등으로 범주화 하였다. 법률위반은 자치단체장 선거과정에서 불거진 선거법 위반 혐의나, 비서관 폭행 등 현행법 위반 등을 의미하며, 공공시설 유치 및 건설은 지역에 공공시설을 유치하거나 건설하는 것을 의미한다. 그 외 명확하게 확인되지 않은 원인은 기타로 분류하였다.

그 결과 주민소환의 가장 큰 원인으로는 업무태만이 28건으로 전체의 45.39%를 차지하는 것으로 확인되었고, 그 다음은 부정부패가 16건(26.2%), 공공시설 유치 및 건설이 6건(14.8%), 법률위반 및 기타가 각 4건(각 6.6%)으로 나타났다. 이러한 결과를 토대로 자치단체장의 일방적인 정책추진은 주민과의 갈등을 야기하는 주요 원인이 되고 있음을 유추할 수 있다.

2) 출신경력

자치단체장의 출신경력은 김예승・김광구(2008), 노우영・최성락(2005), 전선일(2004)의 선행연구를 통해 자치단체장의 유형을 크게 정치인, 행정인, 경영인으로 구분하였다. 정치가는 전임 국회 및 지방의원, 정당인 등, 행정가는 자치단체장 및 중앙정부 및 지방정부의 공무원 및 공공기관 근로자 등, 경영가는 공기업과 사기업의 대표, CEO 및 임직원, 회계사 등 전문 자영업자 등을 포함하였다.

분석결과 주민소환이 추진된 단체장의 출신경력은 행정가 출신이 29명으로 55.8%를 나타내고 있으며, 정치가는 18명(34.6%), 경영가는 5명(9.6%)으로 확인되었다. 그러나 행정가 경력 단체장중 상당수는 연임자이며, 이들은 대다수 정당원이나 지방 및 국회의원 출신이었음을 감안하면 잠재적인 정치가의 비율이 가장 높음을 알 수 있다.

<표 7> 출신경력 현황

(단위 : 건, %)

	건수	비율
행정가	29	55.8
정치가	18	34.6
경영가	5	9.6
합계	52	100.0

3) 소속정당

주민소환이 추진된 단체장의 소속정당을 살펴보면 한나라당이 37건으로 전체의 71.2%로 가장 높은 비율을 나타내고 있으며, 그 다음은 민주당 6건(11.5%), 열린우리당 4건(7.7%), 국민중심당 2건(3.8%), 무소속 3건(5.8%)으로 분석되었다. 그러나 한나라당의 경우 전체 자치단체장은 155명, 민주당 20명, 열린우리당 4명, 국민중심당 7명, 무소속 29명으로 소속 정당의 비율로 분석하면 정당별 평균 20~30%이 주민소환이 추진되어 정당에 따른 큰 차이는 없는 것으로 판단된다.

<표 8> 소속정당 현황

(단위 : 건, %)

	건수	비율
한나라당	37	71.2
열린우리당	4	7.7
민주당	6	11.5
국민중심당	2	3.8
무소속	3	5.8
합계	52	100.0

4) 연임별 분류

주민소환대상 단체장 전체 52명의 재선여부를 살펴본 결과 초선 27명, 재선 24명, 3선 1명인 것으로 나타났다. 2006년 제4회 동시지방선거의 재선 지역이 80곳이었던 것을 감안하면, 재선 단체장의 주민소환 추진은 30.0%, 초선의 경우 173곳 중 27곳으로 15.6%가 주민소환이 추진되었다. 이러한 분석결과는 재선 단체장의 경우 초선단체장에 비해 주민들에게 상대적으로 정책에 대한 지지를 받았을 것이라 예상되는 것과는 약간 상이한 결과라고 볼 수 있다.

<표 9> 연임여부 현황

(단위 : 건, %)

	건수	비율
초선	27	51.9
재선	24	46.2
3선	1	1.9
합계	52	100.0

3. 분석결과 및 시사점

자치단체장의 특성의 자치단체장의 외부환경인 구조적인 특성과 내부환경인 개인적인 특성으로 구분하여 주민소환대상이 되었던 자치단체장들의 특성을 분석해 본 결과, 지역적으로 서울시와 경기도가 가장 높은 소환비율을 보이고 있었다. 이는 서울과 경기도의 지방정치의 이해관계구조가 타 지역에 비해 복잡하기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

지방자치단체의 수준별 분석에서는 기초자치단체간 개발이나 갈등 발생 시 중재자로서의 역할로 인해 광역자치단체에서의 행정, 정치적인 구조가 훨씬 복잡하게 얽혀있기 때문인 광역자치단체의 주민소환사례가 많음을 알 수 있었다.

주민소환 대상자의 지역별 특성은 상대적으로 다양한 정책을 추진하고, 이에 따른 이해당사자가 많이 발생하고 있는 도시지역에서 주민소환제도가 적극적으로 시행되고 있는 것으로 나타났다.

지역경제 수준에 따른 주민소환현황 분석을 위해서는 재정자립도를 근거로 분석하였다. 즉, 자치단체장이 주민소환 대상자로 지목된 경험유무를 기준으로 해당 지역의 재정자립도의 현황을 분석한 결과 재정자립도가 낮은 지역의 자치단체장들의 주민소환사례가 많은 것을 나타났다. 이는 지방자치단체장들이 당선 이후 개발에 주력하게 되면서 나타나는 갈등이 지방자치단체장에 대한 주민소환의 언급이나 경고로 이어지는 사례가 많은 것으로 추측할 수 있다.

소환원인, 출신경력, 소속정당, 연임여부라는 개인적 특성을 기준으로 분석해본 결과, 주민소환의 가장 큰 원인으로는 객관적 사실에 의한 소환보다는 개인적 이해관계가 위반됐을 때 업무태만이나 독단 행정 등의 명목으로 소환을 추진하는 근거가 될 수 있는 업무태만이 전체의 45.39%로 가장 높게 나타났다.

자치단체장의 출신경력은 행정가 출신이 가장 높고 다음은 정치가가 높은 비율을 점하는 것으로 나타났으나, 행정가들 상당수가 연임자이며, 이들 중 대다수는 정당원이나 지방 및 국회의원 출신이었음을 감안하면 잠재적인 정치가의 비율이 매우 높음을 알 수 있다.

한편, 주민소환이 추진된 단체장의 소속정당을 살펴보면 한나라당이 71.2%라는 매우 높은 비중을 점하는 것으로 나타났다. 주민소환대상 단체장 전체 52명의 재선여부를 살펴본 결과 초선 27명, 재선 24명, 3선 1명인 것으로 나타났다. 2006년 제4회 동시지방선거의 재선 지역이 80곳이었던 것을 감안하여 비율을 분석해 보면 전반적으로 초선에 비해 재선의 경우 주민소환 대상 비율이 좀 더 높음을 알 수 있다.

이상의 분석결과는 사례 수가 적고, 각 기준별 분류의 격차가 크지 않기 때문에 일반화하기에는 다소 무리가 있을 수 있으므로 보다 일반화된 특성을 모색을 하기 위해서는 향후에도 이에 관심을 갖고 지속적인 연구를 수행해야 할 것이다. 다만, 본 연구의 분석

과정을 통해 주민소환제도에대해 다음과 같은 문제점을 파악하고 이에 대한 시사점을 추론할 수 있었다.

먼저, 문제점으로는 첫째, 주민들에 의해 연임되고, 현지 사정을 어느 정도 파악한 재선 자치단체장들이 계속적으로 주민소환에 대한 위협을 받고 있다는 것은 주민소환제도가 다수의 지역주민에 의해 작동하기보다는 일부 이해관계를 가진 특정집단의 논리에 지배받는다고 판단된다.

둘째, 아직 한국의 지방자치의 가치관이 민주주의의 실현 수단으로서 작동하기보다는 개발의 논리에 지배받고 있다는 사실이다. 재정자립도가 낮은 지역 위주로 주민소환이 자주 언급되었다는 것은 이들 지역의 자치단체장이 개발위주로 역량을 쏟고 있으며, 이 과정에서 나타난 갈등이 주민소환으로 이어진 경우라고 볼 수 있다.

이외에도 지방자치단체장에 대한 주민소환제도가 실제 주민소환으로 이어지지 않고, 대부분 협박성 멘트로 끝나고[4], 투표가 진행되더라도 하남과 제주의 경우처럼 투표율이 각각 31.1%. 11% 정도로 매우 낮게 나타난다는 문제점을 발견하였다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 제안하고자 한다.

첫째, 주민소환절차를 강화하여야 할 필요성이 있다. 누구나 쉽게 주민소환제를 추진할 수 있도록 절차를 간소화하기 위해서는 주민들의 수준 높은 자치의식이 전제되어야 할 것이다. 그러나, 현재 우리나라의 주민들의 지방자치에 대한 이해와 수준은 낮은 편이라(김종후, 2009) 할 수 있으므로 오히려 주민소환절차를 강화하여 이익이 침해된 개인이나 일부 특정집단에 의해 주민소환이 추진되기 보다는 다수의 지역주민에 의해 작동될 수 있도록 하여 할 것이며, 주민소환제의 실효성을 도모하기 위해서는 제도개선 이전에 우선적으로 주민의식을 고취할 수 있는 대안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 현재 진행되고 있는 지방선거에 대한 정당공천제를 배제할 필요가 있다. 그동안의 지방선거를 분석해보면 중앙정치에서의 특정 정당에 대한 선호 경향이 지방차원에도 반영되고 있을 뿐 아니라, 지역감정의 대립이 정당별 선호 경향으로 이어지고 있다. 특히 지방자치단체장은 읍 대선거 때부터 정당공천제를 실시하였기 때문에 중앙당에 대한 예속과 복종현상이 두드러지게 나타뿐 아니자치단체장들이 '특정 정당의 공천만 받으면 연임이 보장'되기 때문에 지역주민들의 의견과 견제를 무시하여 갈등이 심화되어 왔다. 지방자치가 중앙정치의 예속화가 되지 않으려면 정당과의 연관을 최소화할 필요가 있다.

셋째, 안정된 재정자립도를 확립하기 위한 지방교부세를 증액해야 한다. 서울을 제외한 대부분의 지방자치단체의 재정자립도가 낮지만 특히 주민소환이 언급된 지방자치단체는 재정자립도가 더욱 낮은 것으로 나타났다. 재정자립도가 낮은 지역들은 개발을 통해 지역 내 세수를 확보하려 하며, 개발을 통한 성공적인 결과는 재선이나 중앙정치로의

---

[4] 2007년 하남에서, 2009년 제주에서 주민소환을 위한 투표를 진행하였으나 실제 주민소환으로 이어진 경우는 없었다.

진출을 위한 자치단체장들의 실적이 되므로 임기 4년이라는 재직기간 동안 지방자치단체장들은 무리해서라도 개발을 진행하고자하는 경향이 있다. 이 과정에서 갈등이 발생하고 주민소환이라는 견제장치가 작동되는 것으로 사료된다. 이에 실적 위주의 급격한 개발보다는 장기적 관점에서 산업의 다양화 등을 통해 세수를 확보할 수 있도록 중앙정부에서의 지방교부세 지원이 증가되어야 한다.

Ⅴ. 결 론

세계적으로 지방화의 물결이 강화되면서 민주주의의 실현의 장이 중앙정부에서 지방정부로 변화하고 있다. 지방차원에서 직접참정제의 3각대라고 일컬어지는 주민소환, 주민발의, 주민투표의 도입은 지방자치의 민주화를 위한 강력한 실현수단이지만 이의 잘못된 사용은 행정공백과 지역민들의 감정대립 등 부작용을 양산할 수 있다. 때문에 이들의 올바른 사용과 유지에 대한 보편적이고 구체적인 연구가 진행되어야 한다.

이에 본 연구는 우리나라의 직접 참여방식중 가장 늦게 도입된 주민소환의 올바른 운용에 대한 제언을 위해 주민소환 대상자로서 지방자치단체장들의 개인적 특성을 분석하고 일반화를 시도하였다. 이를 위해 인터넷 매체에서의 기사화된 사례를 검색하고, 선거관리위원회의 자료를 취합하여 분석하였다. 의도했던 바와는 달리 사례 수가 적고 분류 기준에 따른 결과의 차이가 크지 않아 주민소환의 대상이 된 자치단체장들의 특성을 일반화시키기에는 다소 무리가 있었으나, 주민소환제도가 풀뿌리 직접민주주의의 토대를 마련하는데 역할을 다할 수 있도록 제도적 여건이 시급이 이루어져야 한다는 사실을 재차 확인할 수 있었다. 한국의 민주주의가 현실적으로 당면하고 있고 향후에도 계속적으로 논쟁이 될 수 있는 주민소환제가 성급한 제도화로 인한 정착과정에서의 논란과 혼란을 해결하고, 현 제도의 미비점을 보완하여 성공적으로 정착하여 주민참여 활성화를 위한 시발점이 되기를 바란다. 또한 주민참여의 확대와 지방행정의 민주성과 책임성을 확보하는 민주자치의 궁극적 목표를 달성하는 지방자치 정책의 토대를 마련하고 역할을 다할 수 있도록 향후에도 지속적인 연구가 이루어져야 한다.

<참고문헌>

김동욱·한영조. (2010), 제주특별도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선방안.「한국지방자치학회보」, 22(1): 73-98.

김영천·윤성현. (2010). 현행 주민소환제의 민주주의원리에 따른 검토.「공법연구」, 38(3): 45-74.

김예승·김광구. (2008). 기초자치단체장의 출신성향이 지역경제에 미치는 영향분석. 「정책학회 2008년도 하계학술대회 논문집」.

김윤환·최 영. (2008). 주민소환제 관련 보도의 시민저널리즘 가치 구현에 관한 연구: 하남시의 사례를 중심으로.「언론과학연구」, 8(4): 336-366.

김종후. (2009). 지방정부의 시민성 육성에 관한 제언적 연구.「한국자치행정학보」, 23(1): 41-66.

김준석. (2006). 2003 캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의.「세계지역연구논총」, 24(1): 103-131.

김현준. (2006). 주민소환제의 의의와 과제. 「공법학연구」, 7(3): 177-201.

노우영·최성락. (2005). 지방자치단체장의 리더십이 예산에 미치는 영향분석.「정책학회 2005년도 하계학술대회 논문집」.

명재진. (2007). 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구. 「한국부패학회보」, 12(3): 1-20.

신봉기. (2008). 주민소환법의 위헌여부. 「공법학연구」, 9(3): 493-528.

윤남경·한상연. (2008). 주민소환제 시행상의 주요 쟁점에 관한 연구. 「행정문제연구」, 15(1): 41-68.

이기우. (2008). 주민소환제도의 개선과제.「한국지방자치학회 2008 하계학술대회 논문집」.

_____. (2002). 주민소환제도.「시민과 세계」, 창간호: 293-304

이기한. (2008). 직접민주제로서의 주민참여제도의 비교법적 고찰. 「외법논집」, 31: 213-241.

_____. (2008). 한국의 주민소환제도의 입법방향. 「중앙법학」, 10(2): 275-302.

이용우. (2006). 「현행 주민소환법의 문제점과 개선방안」. 서울: 미래한국재단.

이종수. (2006). 주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 의미. 「한국부패학회보」, 11(2): 1-17.

장영수. (2006). 참여민주주의의 실현과 국민소환제 도입의 문제점.「공법학연구」, 7(2): 3-24.

정부혁신지방분권위원회. (2003). 참여정부 지방분권 추진 로드맵.「자치행정」, 185: 45-64.

전선일. (2004). 3선 기초자치단체장의 개인적 특성에 관한 연구.「지역발전연구」, 4(2): 103-120.

전영상. (2009). 주민소환제의 집행단계별 영향요인에 관한 사례연구. 「지방행정연구」, 23(3): 107-145.

정연정. (2007). 주민소환제 도입과 발전 방안. 「지역정책연구」, 18(2): 1-20.

조경련・김영기. (2008). 우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구. 「지방정부연구」, 12(1): 197-220.
최윤철. (2008). 주민소환제도의 개선방안에 관한 연구. 「공법연구」, 36(3): 311-337.
최창호. (2007).「지방자치학」. 삼영사.
하승수. (2006). 주민소환제의 내용과 활용가능성. 「도시와 빈곤」, 81: 38-45.
_____. (2007). 주민소환공방, 어떻게 볼 것인가?: 제도상의 쟁점과 운용상의 논란을 중심으로. 「시민과 세계」, 12: 240-248.
현 근. (2009). 주민소환 청구주체와 소환대상의 활동사례 비교연구. 「지방행정연구」, 23(4): 137-179.
중앙선거관리위원회 홈페이지 http://elecinfo.nec.go.kr/

접수일(2011년 9월 12일)
수정일자(2011년 10월 11일)
게제확정일(2011년 10월 26일)