「한국지방행정학보」 제5권 제1호(2008. 8): 33-50

주민소환제도에 대한 평가

A Valuation on Local Recall System

하 은 호 (호원대학교 부동산경영전공 겸임교수)

Abstract

Eun-Ho Ha

The concept for the local self-governing system is the resident's voluntary participation. We may say that quality and quantity of it decides the success of the system.

The Local Recall Law was enacted in May 2006 in accordance with the legislative requirement of Local Autonomy Law, and it has been put in force at Hanam city as the local recall for release three city councillor and city mayer from his position. The purpose of this study is to evaluate the local recall system in Korea. First, this study investigates the theoretical review on local recall system as a form of direct democracy. The local recall system should be introduced for the local democracy. Therefore I evaluate our local recall system and compare with other countries. Finally, this paper proposes several amendment in our local recall system.

키워드 : 지방자치, 직접민주주의, 주민소환, 주민참여

Key Words : local autonomy, direct democracy, local recall system, resident's participation

Ⅰ. 서 론

지방자치제도는 분권화와 주민의 참여를 본질적인 요소로 한다. 즉 지방자치는 국가와 지방자치단체의 관계에서는 국가권력의 분권화를 의미하지만 주민과 지방자치단체의 관계에 있어서는 지방행정에 대한 주민의 참여를 의미한다. 따라서 지방자치의

성패는 주민참여의 양과 질에 의해서 좌우된다고 할 수 있다.

지방자치는 단체자치와 주민자치의 결합으로 성립되지만 국가로부터 독립된 지방자치가 보장되더라도 주민의 자율성이 보장되지 않으면 자치라고 할 수 없다. 그런 면에서 단체자치는 주민자치를 실효성 있게 보장하기 위해 불가결한 수단으로서 의의가 있으며 지방자치의 핵심적 내용은 주민자치에 있다(高寄昇三, 1996: 20). 따라서 지방자치의 활성화를 위한 개혁은 항상 주민자치의 활성화라는 측면에서 추진되어야 한다. 지방자치는 주민참여를 본질적 요소로 하며 주민참여가 활성화하는 경우에만 그 가치가 실현될 수 있다.

우리나라의 경우 주민이 지방자치의 한 축으로서 지방행정 정치에 직접참여 할 수 있도록 주민직접참여제도 즉, 조례의 제정 및 개폐청구제도, 주민감사청구제도, 주민투표제도, 주민소환제, 주민소송제도 등을 도입, 운영 중에 있다. 그러나 제도의 운영실태를 분석하여 보면, 통제적 효과측면에서는 제 기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 보여 진다. 주민의 직접적 참여의지를 바탕으로 폐단을 방지하고 제어할 수 있는 장치라고 보기에는 지나치게 참여를 제한하는 내용이 많아 주민이 쉽게 활용하기 어려운 측면이 많다.

주민직접참여제도 중에 주민소환제에 대하여 고찰해 보기로 하며, 주민소환제에 대한 논의가 시작된 것은, 2000년 9월 경기도 고양시 주민들이 러브호텔 난립과 관련하여 시장의 주민소환을 주장, 이를 계기로 임기가 보장되는 공직자들의 탈법 부당한 행태에 대하여 통제수단이 필요하다는 인식이 확산되기 시작하였다. 참여정부에서 지방분권특별법에 주민소환법의 제정을 선언하였고, 그리하여 행자부는 2004년 3월13일 주민소환제 자문위원회를 구성하였는데, 이 자리에서 행정자치부는 주민소송법을 먼저 제정하고, 주민소환법은 그 후 제정하는 시간계획을 제시하였다(김영기, 2006: 199). 2006년 5월31일 지방선거 이후로 주민소환제가 주민들의 관심이 증가했고, 제도에 대한 논의도 점차 활발해졌으며, 2006년 5월 24일 “주민소환에 관한 법률”이 통과되었고, 2007년 12월12일 “주민소환에 관한 법률”이 공포된 이후 처음 하남시에서 실시되었다.

본 연구의 목적은 주민소환제의 도입과정에서 현재까지 의사결정 과정에서의 문제점이 무엇이고, 향후에 예상되는 쟁점이 될 소지는 무엇인지, 외국의 주민소환제와의 비교 분석을 통하여 그 원인을 제시하고, 향후 주민소환제도의 취지에 맞게 안정적이며 효율적으로 시행될 수 있도록 평가하여 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

Ⅱ. 주민소환제도와 외국사례

1. 주민소환제도의 개념

지방자치가 성공적으로 이루어지기 위해서는 자치행정에 대한 주민의 적극적 참여가 제도적으로 보장되고 활발하게 기능할 때 가능하다고 할 수 있다. 물론 자치행정에 당해 지방자치단체 주민 모두가 참여하기란 현실적으로 불가능한 일이지만, 적어도 각계각층의 상당수의 주민이 자치업무에 참여함으로써 자치업무에 대한 주민의 대표성이 확보되고 자치정부에 대한 주민의 신임이 확보될 수 있으며, 이러한 주민의 신임도가 높으면 높을수록 진정한 지방자치정부의 책임보장이 가능하여 진다고 할 수 있다(최창호, 1995: 625). 지방자치는 주민이 주체적으로 참여하는 주민자치적요소가 없이는 성공할 수 없는 제도이다. 특히 주민 직접참여제도는 정치적 측면에서 주민과 대표간의 괴리로 인한 대의제의 한계를 보완하여 지방차원에서 민주주의를 실현한다는 가치가 있다(정일섭, 2006:7).

주민직접참여제도는 대체적으로 주민발안(initiative), 주민투표(referendum), 주민소환(recall)로 대표되고 있다. 지방의원과 기초단체장을 선출하기 위한 선거에 참여하는 것은 주민들이 간접참여제도를 통하여 참정권을 행사한다고 할 수 있다. 이것은 주민들의 특정한 이해를 직접적으로 반영하는 장치로 보기는 어렵기 때문에 주민직접참여제도와 구별된다. 스위스의 기초자치단체인 캔톤(canton)에서 처음 실시한 것으로 알려진 주민발안, 주민투표 그리고 주민소환은 주민의 의사결정에 직접적으로 관여한다는 점에서 주민직접참여에 해당되고, 또 주민이 스스로 참여의 기회를 찾아서 이루어진다는 점에서 적극적 참여에 해당된다(Zimmerman, 1986: 6-15). 직접적 적극적 참여로서 위의 세 가지 유형은 대의제적 지방자치의 문제를 해소하는 방안으로서 가치가 있으며 의미가 크다.

주민발안(initiative)은 유권자들로 하여금 하나 또는 그 이상의 제안들을 주민투표(referendum ballot)에 부칠 수 있도록 하는 청원과정(Zimmerman, 1999: 1)이다.

주민투표에 부치기 전까지 주민들이 그들과 관련된 문제해결을 위한 방안을 정해진 절차에 따라 만들어서 청원을 내는 행정과정이다. 즉, '주민인 선거권자들이 주체가 되어 지방자치행정과 관련된 문제를 해결하거나 새로운 기대나 요구를 실현하기 위하여 집합적 의사를 통하여 정해진 절차를 거쳐 제안을 청구하는 과정'이라고 할 수 있다(김영기, 2006: 64-65).

주민발안은 입법 과정에 있어서 직접 주민참여를 인정하는 수단으로서 지방자치단체나 지방의회의 의견과 지역주민의 의견 차이를 시정하여 지역 주민의 의견을 자치

행정에 반영시킬 수 있다는 것과 주민들에게 주권재민의 의식을 심어주어 자치단체의 일을 자기의 일처럼 적극적으로 수행할 수 있도록 지방자치 교육에 대한 기회를 제공해 준다는 점에서 주민참여제도로서의 의의가 크다(강성상, 2001: 78-79). 이것은 인사에 대한 주민소환제도나 주요정책 결정에 대한 주민투표제도와는 달리 주민발안은 지방행정업무 전반에 대한 주민통제의 강화와 자치단체장이나 지방의원의 소극적인 자세와 업무태만에 대해 간접적으로 책임을 추궁하는 제도라고 할 수 있다.

주민투표(referendum)는 지방자치단체의 중요한 사안에 대해 주민들이 투표로서 직접 결정하는 제도를 말한다(정일섭, 2006:9-10). 선거권을 가진 주민들이 주체가 되어 투표로서 정치적 쟁점에 관련된 최종의 집합적 의사를 표현함으로써 결정권을 공유하는 주민직접참여의 한 절차 있다. 주민투표(referendum)는 주민의 집합적 의사를 표현하는 투표를 사용하여 직접정책을 결정하거나 공직자를 해임 또는 선출하는 직접참여의 도구라는 점이고, 대개 정치적 의사의 최종결정 형태라는 점을 들 수 있다(김영기, 2006: 80-81).

주민투표는 주민들이 직접 지방자치단체의 의사결정에 책임을 지도록 함으로써 주민들의 지방자치단체의 업무에 대한 관심을 불러일으키고 정체감과 소속감을 강화할 수 있고, 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 효과를 가져 올 수 있다는데 의의가 크다(정인규, 2008:16).

주민소환은 주민소환투표권자가 지방자치단체장과 지방의원의 위법 부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하기 위하여 주민소환투표를 통해 해임 시킬 수 있는 제도로서 2006년 5월 24일 '주민소환에 관한 법률'이 제정됨에 따라 도입되었다(정일섭, 2006:223). 주민소환은 공직자의 해직을 요구하는 제도로 일정 수 이상의 유권자가 서명하여 청구하면 해직 여부를 주민투표에 부쳐 과반수의 찬성으로 해직시킬 수 있도록 하는 제도이다. 이런 점에서 주민소환은 공직자에 대한 주민의 불신임 제도라고 볼 수 있다. 정치인에 대한 가장 확실하고 직접적인 통제수단으로 지방자치단체장의 독단적인 행정운영과 비리 등 지방자치제도의 폐단을 막기 위한 것이 목적이다. 일본이나 미국의 경우 이러한 목적으로 주민소환제도를 채택하여 지방자치단체장이나 지방의회의원의 직권남용이나 비리를 방지하고 있다(정인규, 2008:17).

2. 미국과 일본의 주민소환제도

1) 미국의 주민소환제도

미국은 대부분의 지방자치단체에서 주민소환제도를 채택하고 있다. 주민소환이 실제 행사되어 공직자의 직위를 사실상 박탈하는 경우도 있지만, 주민소환제를 보장해

둠으로써 직권남용을 방지하는 심리적인 효과를 거두는 기능을 한다. 즉 사후 교정적인 효과보다는 사전 예방적인 의미가 크다 볼 수 있다(이기우, 2000: 39). 소환과 관련된 투표는 대상이 된 공직자의 해임 문제에 한정될 수도 있고, 대상이 된 공직자를 대체할 후임자의 선발까지 포함할 수도 있다(김영기 역, 2002: 11).

(1) 주민소환제의 전개과정

미국에서 선거직 공직자의 주민소환제를 승인하려는 운동의 기원은 대체로 19세기 주의회에 대한 점증하는 불신으로 거슬러 올라갈 수 있으며, 이러한 움직임들은 선거직 공직자들에 의한 권한 남용을 시정하기 위하여 시민들에게 권한을 부여하고자 한 헌법 개정운동으로 나타났다(짐머만 저/ 김영기 역, 2002: 18).

주정부와 주 의원 같은 선거직 공직자에 대한 소환제를 승인한 최초의 주는 오리건주로 이 주는 1908년에 소환제와 관련된 주헌법을 승인하였다. 이러한 주헌법은 캘리포니아주(1911년), 애리조나주(1912년), 미시간주(1913년), 네바다주(1912년), 워싱턴주(1912년) 등 9개의 주가 1912년까지 주의 헌법개정을 통해서 주민소환제를 채택하였고, 일리노이주는 1910년 주의 법률로써 주민소환제를 채택하였다. 오늘날 미국에서는 16개 주가 헌법으로써 전체 또는 특정한 공직자를 해임하기 위하여 주민소환제를 채택할 수 있는 권한을 유권자에게 부여하고 있다. 20개주는 주의 법률로써 주민소환제의 사용을 제한하고 있다. 주민소환제를 규정하는 헌법조항이 없는 주에서는 광역자치단체가 주민소환제 조항을 규정하거나 주민소환제를 추가하기 위하여 헌정을 개정할 수 있도록 헌법에 자치헌장 조항을 설치하고 있다(짐머만 저/김영기 역, 2000: 25-26).

(2) 주민소환의 조건 및 적용 현황

미국에서의 주민소환제는 주 헌법이나 법률, 지방헌장에 근거를 두고 있는데 주정부 18개 주, 지방정부 36개 주(지방정부 61%) 등에서 소환제를 도입하고 있다. 소환대상은 집행부, 입법부, 사법부 선출직 공직자를 망라하고 있으며 일부 주는 판사를 제외하기도 한다. 가장 일반적인 소환 요건은 지난 주지사 선거에서 모든 후보들에게 투표한 투표자 수나 소환대상이 되어 있는 공직자 후보에게 투표한 투표자 수의 25%에 해당하는 서명을 확보하는 것이다. 소환의 제한요건은 대부분의 주가 임기시작 및 임기만료 6월 기간 동안은 제외하고 있으며, 임기 중 한번만 허용(2개주), 재소환을 금지(5개주), 재소환 유예기간 설정 (3개주) 등으로 지역별로 차이가 있다. 또한 주민투표에 의한 해직요건은 직전선거 참여 유권자의 50% 이상이 투표에 참여하고, 과반수이상의 찬성으로 해직이 결정된다. 주민소환제를 허용하고 있는 주에서 주 공직자

의 해임은 현재까지 4건에 불과하고, 지방자치정부의 공직자에 대한 소환은 1996년부터 2001년까지 시장과 지방의원의 소환비율을 보면 시장은 4.1% 소환발의 중 17.6%가, 지방의원은 5.3%가 소환 발의 중 29.2%가 소환 결정 된 것으로 소환이 매우 드물었다.

2) 일본의 주민소환제도

일본은 1947년 지방자치법이 제정된 이후로 지방의회의 해산청구와 지방의원, 단체장, 기타 주요 공직자의 해직청구를 시행하고 있다.

(1) 주민소환제의 전개과정

지방자치법이 시행된 1940년대 후반 이후로 일본은 민주화운동의 열기가 높아지면서 지방자치단체장과 지방의원에 대한 주민소환이 많이 사용되었다. 도 · 도 · 부 · 현(都 · 道 · 府 · 縣) 지사의 해직이나 광역의회 해산은 대단히 어려웠으며 기초자치단체인 시 · 정 · 촌(市 · 町 · 村)의 경우는 많은 청구가 이루어지고 있었다.

일본의 사례를 보면, 최근 일본에서 주민소환 청구는 점점 줄어들고 있는 데 그 이유로는 현실적으로 선거구 유권자의 3분의 1 이상의 서명을 받는 것이 어렵고, 주민소환을 할 만한 문제가 점점 사라지고 있기 때문이다. 이에 따라 1960년대 이후에는 주민소환 청구보다는 특정사안에 대한 조례의 제정 및 개폐청구가 증가하고 있는 추세이다.

이러한 변화에 대응하여 일본 학계에서는 단순한 주민감사를 위한 주민소환제보다는 주민의 참가를 촉진하기 위한 조례제정이 보다 현실적인 방법이라는 의견이 제기되기도 한다. 예를 들면 교육비에 대한 국비보조조례, 환경보전 및 공해방지법, 노인의료비 무료화 조례, 정보공개조례, 정치윤리 조례, 특정사안에 대한 주민투표조례 등 지방행정 주요부문에 대한 조례가 구체화되고 있다(송영철, 2001: 305-307).

(2) 주민소환제의 조건 및 적용 현황

일본의 주민소환제는 지방자치법 제13조에 근거하고 있으며, 소환대상으로는 단체장, 의회의원 및 부지사, 조역, 출납장, 수입역, 감사위원, 선관위원, 공안위원 등 주요 임명직을 명시하고 있다. 소환청구 요건은 선거권자의 1/3 이상의 서명이 있어야 하며, 유권자가 40만명이 초과할 경우는 1/6이상을 특례로 적용하고 있다. 일본의 주민소환제는 법률에 근거한 주민투표의 한 유형으로서 주민의 의회해산, 공직자 해직청구에 따른 후속절차로서의 주민투표이며, 강제적 주민 투표의 일종이다. 일본의 주민소환제는 크게 두 가지 형식이 있는데, 하나는 주민의 발의를 통해서 지방의회를 해산시키거나 지방의회가 지방자치단체장을 해직시키는 주민소환제는 주민투표로 결정

되는 것이고, 또 다른 유형으로는 주민이 발의하고 지방의회의 의결을 통해 해직시키는 주민소환유형으로 부지사, 조역, 출납장, 선거관리위원회, 감사위원, 공안위원회 등과 같은 주요 공무원에 대한 해직청구를 인정하고 있다.

모든 유형의 주민소환은 지방의회나 공직자의 임기 개시 또는 취임한 날로부터 1년 이내와 해산 또는 해직청구 주민투표가 있는 날로부터 1년 이내에는 해산청구 또는 해직청구를 할 수 없도록 규정하고 있다(방성식, 2003: 48-49). 해직요건은 주민투표를 결과 선출직은 투표자 과반수의 동의로 해직되고, 임명직은 지방의회 재적인원 2/3출석과 3/4의 찬성으로 결정된다. 1947년부터 1992년까지 일본 자치단체장의 해직청구와 지방의원 해임실적은 자치단체장의 경우 투표를 통해 해직이 결정되거나 사직한 경우가 전체의 36.7퍼센트이며, 기초의회의 경우는 43퍼센트에 달하고 있다. 일본의 경우 주민소환 대상이 지방자치단체뿐만 아니라 의회의 동의에 의해 임명되는 부지사, 조역, 출납장, 수입역, 감사위원 등 다양한 공직자들을 소환대상으로 하고 있다. 이는 지방자치단체장 개인에게만 국한되는 인사평가로서의 의미라기보다 실제로 자치단체 부조리 및 부정행위의 근본적인 원인을 제거하는 과정에서 주민소환제도가 중요한 도구로 활용되고 있음을 시사한다(정연정, 2007: 12월호).

Ⅲ. 한국 주민소환제도의 현황과 평가

1. 한국 주민소환제의 현황

1) 주민소환제의 필요성

지방자치 발전을 위한 다양한 제도적 실험이 이루어지고 있는 현시점에서 임기제로 규정된 지방행정과 정치의 핵심 직위들이 주민들의 직접적인 불신임을 통해 언제든지 교체 가능한 것이 되는 주민소환제는 지방의 민주적 발전에 중요한 역할을 할 것으로 기대되고 있다. 특히 최근에 문제가 되고 있는 선출직 지방 공무원과 지방의원들의 부정부패와 비리는 선거를 통해 특정한 임기 내에 권한을 보장받는 공직자들의 사적인 행위와 영리추구 행위가 효과적으로 통제되지 못하고 더욱더 심화되어가고 있다.

(1) 자치단체장이나 지방의원의 임기제가 갖는 단점 보완

대의제가 임기제와 결합하면서 야기되는 문제를 해결할 수 있는 수단으로 그 도입의 필요성이 제기되고 있다. 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원 등은 주민에 의하

여 선출되어 임기가 보장되어 있기 때문에 임기동안에는 소신에 따라 자치단체의 사무를 처리할 수 있다. 하지만 임기 중의 지방자치단체장이나 지방의회가 주민의 기대와는 전혀 다른 방향으로 정책을 추진하거나 부정부패를 일삼는 경우에도 임기만료시까지 주민들에게 그러한 위험을 감수하도록 강요하는 것은 문제가 있다(국회행정자치위원회 정책연구보고서, 2003: 47).

이러한 문제들에 대한 대응책으로 임기만료전이라도 지방자치단체장에 대한 정치적 · 행정적 책임을 묻기 위한 주민소환제를 도입해야 할 필요성에 대해서 중앙공무원(73%), 지방공무원(78.4%), 교수(85.5%), 시민단체(84%) 모두가 공감하고 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 정부혁신지방분권위원회, 한국지방행정연구원, 2005: 76).

자료에 따르면 민선 단체장 시대가 열린 1995년 7월부터 2005년 2월까지 142명의 단체장이 검찰에 의해 각종 범법행위로 기소됐다. 뇌물수수 67건, 선거법 ·정치자금법 위반 66건 등으로 , 불법으로 돈을 받아 챙기거나 선거에 이기기 위해 탈법행위를 저지른 사례가 대부분이었다. 특히 민선 1기(1995년 7월 – 1998년 6월) 때 23건에 불과했던 기소 건수는 2기(1998년 7월 – 2002년 6월) 때 59건으로 늘어났으며, 3기(2002년 7월 -2006년 6월)에는 60건을 넘어섰다. 자치단체장이 광역 16명과 기초 234명을 합쳐 모두 250명인 것을 감안하면, 2기와 3기의 경우 단체장 4명중 1명꼴로 기소를 당한 셈이다(행정자치부, 정부혁신지방분권위원회, 한국지방행정연구원, 2005(Ⅰ): 310). 선출직 공직자의 행위가 주민의 복리와 지역에 커다란 손해를 가져올 수 있다고 판단되는 경우에는 주민들은 그러한 공직자를 해임시킬 수 있는 수단을 가져야 한다.

(2) 지방의회의 기능을 보완 수단

우리나라와 같이 자치단체장의 권한이 지방의회에 비해 상대적으로 강화되어 있는 지방자치제도의 경우, 직접선거를 통해 확보된 지방자치단체장의 민주적 정당성이라는 정치적 표지는 그의 강력한 권한과 이를 뒷받침하는 법제, 그리고 적절한 통제의 부재라는 상황 가운데 자치단체장에 의한 지방정치의 절대주의화라는 위험으로 나타나게 될 여지가 크다고 할 수 있다. 지난 지방자치 10년을 평가할 때, 지방의회의 전문성이 향상되었다고는 하나, 여전히 전문성 부족 문제가 지적되고 있다. 특히 전문위원제도는 682명의 시도의원(16개 시도의회)에 총 93명, 3,496명의 시군구의원(234 시군구의회)에 477명으로 전문위원이 절대 부족하고 일반직 공무원인 경우는 일정기간 후에 집행부로 복귀하여야 하므로 의회에 대한 충성도가 낮다. 또한 상임위원회 설치의 문제점도 지적되는 데, 행정기구 및 정원에 관한 규정으로 광역 및 기초의회의 상임위원회수를 제한하고 있어 현재 234개의 기초의회 중에 상임위원회를 설치하지 못하는 의회가 100여개(*의원정수가 13명 미만이기 때문임)에 달하고 있다. 정치적인 요인

으로 자치단체장과 동일정당 의원 구성 비율이 높은 경우가 많기 때문에 집행부에 대한 견제, 감사, 감시기능이 제대로 이루어지기 어려운 것이 현실이다.

(3) 지방행정의 사전적 통제기능

주민소환제는 지방행정에 대한 사전 예방적 통제로서 기능할 수 있기 때문에 제도의 존재 자체만으로도 행정기관이나 지방의회의 탈법적 행정을 방지하고, 주민의 의사에 따르는 책임행정을 수행하도록 하는 강제하는 효과가 있다고 할 수 있다.

2) 주민소환제 추진과정

우리나라에서는 주민소환에 대한 논의의 시작은 2000년 시민사회집단에서 주민소환에 대한 쟁점의 발의로 출발하였다. 2000년 9월, 경기도 고양시 주민들이 러브호텔 난립과 관련하여 시장의 주민소환을 주장하게 되는 데, 이를 계기로 일반 시민들 간에도 임기 4년이 보장되는 선출직 공직자들의 탈법 · 부당한 행태에 대하여 통제수단이 필요하다는 인식이 확산되기 시작하였다.

참여정부 출범 후 주민참여를 확대시키기 위하여 주민직접참여제도의 도입을 지방분권 로드맵에 포함시켰고, 지방분권특별법에도 주민소환법의 제정을 선언하였다. 그리하여 행정자치부는 2004년 3월13일 주민소환제 자문위원회를 구성하였는데, 이 자리에서 행정자치부는 주민소송법을 먼저 제정하고, 주민소환법은 그 후 제정하는 시간계획을 제시하였다(김영기, 2006: 199). 이후 2006년 5월31일 지방선거를 계기로 주민소환제 대한 논의도 점차 활발해졌으며, 마침내 2006년 5월 24일 '주민소환에 관한 법률'이 통과 되었으며, 처음으로 2007년 12월 12일 하남시장과 의원의 주민소환이 실시되었다.

정책과정은 크게 정책의제 설정 · 정책결정 · 정책집행 · 정책평가의 4단계로 나누어지고 의제설정과정은 다시 ①사회문제 ⇒ ②쟁점발의 ⇒ ③요구표명 ⇒ ④쟁점확산과 공중의제 ⇒ ⑤정책형성 ⇒ ⑥공식의제 진입의 과정으로 세분화 할 수 있다(김영기, 2001: 255).

2. 주요쟁점

우리나라는 2006년 5월 24일 '주민소환에 관한 법률'이 통과 되었으며, 처음으로 2007년 12월 12일 하남시장과 의원의 주민소환이 실시되었다.

충분한 심의 없이 졸속처리 시행된 주민소환제는 많은 비판과 논쟁이 제기되고 있

다. 주요쟁점은 주민소환의 대상, 주민소환의 사유, 주민소환투표의 청구를 위한 서명요건, 소명기회의 보장, 소환투표청구의 제한 등으로 나누어 검토해 보고자 한다.

1) 주민소환의 대상

주민소환의 대상은 주민소환제 도입시 국회의원들까지 소환대상으로 하는 국민소환제를 요구한 여론도 비등한 점, 지역별로 특정 정당이 독차지하는 의회 구조, 정당추천제로 인한 동일 정당 출신의 단체장에 대한 견제기능 미흡 소지, 의회 전체적인 부패나 독선, 전횡으로 인해 정상적인 의회운영이 불가능할 경우 등을 감안, '의회자체를 해산'해야 한다는 주장이 다시 제기 될 수 있다(정인규, 2008:17).

2) 주민소환의 사유

우리의 경우 소환사유의 포괄주의를 채택해 초창기에 해석상의 혼란과 빈번한 소환발동의 우려가 있다. 소환사유는 구체적으로 예시할 것이냐, 포괄적으로 규정할 것이냐를 두고 견해차이가 있다. 이러한 견해차는 각각의 장단점에 관한 인식의 차이에 따른 것이다(김영기, 2006:291-292).

구체적으로 사유를 명시하지 않음으로써 정치적 판단으로 인해 더욱 혼란을 초래하게 될 우려가 있다.

3) 주민소환 청구를 위한 서명요건

주민소환청구를 위한 서명자의 몇 %의 서명을 요구할 것인지는 제도의 실효성과 직접 연관되는 문제이다. 지방자치를 실시하는 나라에 따라 다양하게 나타나고 있으며 우리나라에서도 서명자수의 대한 발의요건(정당, 학계, 시민단체)을 다양하게 제시하고 있다. 이처럼 주민소환 청구를 위한 서명자수의 크기에 따른 지방행정에 공백을 줄 수 있으며 또는 주민소환법 자체의 실효성에 대한 의문으로 견해가 대립될 수 있다. 그러므로 인구기준과 유권자수를 기준으로 5%~30%까지 다양한 범위로 적용하는 것이 필요할 것이다.

4) 소명기회의 보장

주민소환 청구의 남용방지 장치로서 소환당사자(단체장, 지방의회 의원)의 소명기회가 보장되는데, 주민소환법은 소환청구권자에게 '서면으로 사유를 구체적으로 명시하여(제7조 제1항)' 청구하도록 하고 있으나, 소환투표 대상 공직자에게는 500자 이내의 소명서를 제출토록 하고 있어, 법적 형평성에 어긋나기 때문에 소환대상자의 소명기회의 확대가 필요할 것이다.

5) 소환투표청구의 제한

주민소환법은 주민소환 청구의 남용방지를 위해 '임기 개시후 1년 이내, 잔여임기 1년 이내, 소환투표실시후 1년 이내 재 소환청구를 제한(주민소환에 관한 법률 제8조)' 하고 있다. 그러나 외국의 실시사례와 선출직 당사자의 4년 임기를 고려 해보면 소환청구가 1회 이상은 불가능하다는 점 등을 고려할 때 지나치게 제약적 요소라고 할 수 있다.

3. 주민소환제도의 평가

우리나라의 주민소환에 관한 법률의 제정목적은 '주민의 직접참여를 확대하고, 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함'으로 하고 있고, 이러한 목적을 이루는 수단으로 '주민소환의 투표 청구권자 · 청구요건 · 절차 및 효력 등'에 관하여 규정하고 있다.

그러나 이러한 주민소환법이 각계각층의 요구사항이 폭넓게 수용되지 않았으며, 충분한 심의 없이 졸속처리 시행되었다. 이러한 문제의식에서 주민소환제도의 법적 구조에 따라 주민소환에 관한 법률의 내용을 평가하고, 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 소환대상 공직자

소환대상 공직자의 범위를 우리의 경우는, 지방자치단체장 및 지방의회의원으로만 한정하고 지방의회의원의 경우 비례대표제는 제외하고 있다.

미국의 경우 주지사, 부지사 등 선거로 선출되는 선거직 공직자를 대상으로 함이 원칙이나, 예외적으로 주의 헌법 또는 법률에서 사법부 공직자를 대상에서 제외한다는 명문규정을 두는 경우도 있고, 주의 대법원이 판사의 소환을 인정한 경우도 있다. 또한 임명직 공무원에게도 소환제를 적용하는 경우도 있다. 일본의 경우는 지방의회의원 및 단체장, 부지사 또는 조역, 출납장 또는 수입역, 선거관리위원, 감사위원 또는 공안위원회 위원 등 선거직 공직자 외에 주요 공직자에게까지 소환대상을 입법적으로 확대하고 있다.

지방자치가 발달한 미국과 일본의 경우 소환대상 공직자의 범위를 반드시 선거직 공직자에만 한정하지 않고 그 범위를 주요정책 결정에 있는 주요 공직자로 확대하고 있다. 그 대상범위를 확정하는 것은 입법정책의 문제 이지만, 우리 지방정치의 현실을 고려하여야 할 필요가 있다. 이러한 점에서 지방자치단체장의 부단체장과 주요 공직자도 소환대상으로 포함되어야 한다.

비례대표의원의 경우도 소환청구 사유가 지방의원과 동일하게 존재하므로 소환대

상에 공정하게 적용함이 당연할 것이다.

2) 소환청구 사유

주민소환에 관한 법률에서 소환사유에 대하여 구체적으로 열거하지 않고 포괄적으로만 규정하고 있다. 소환사유를 구체적으로 예시할 것이냐 아니면 포괄적으로 규정할 것이냐를 두고 견해차이가 있다. 이러한 견해차는 각각의 장단점에 관한 인식의 차이에 따른 것이다. 구체적으로 예시하는 경우의 장점은 소환청구권자들의 주관적 판단의 여지를 줄여서 혼란을 방지할 수 있다는 점이다. 그러나 사유의 예시주의를 택하는 경우에는 모든 구체적 사유를 예시할 수 없는 어려움이 있다. 한편 포괄주의를 택하는 경우는 규정하기가 간단하다는 장점은 있지만, 무엇이든지 소환사유로 걸 수 있기 때문에 정치적 의식이 높지 못한 정치공동체의 경우 오용이나 남용을 부추기는 결과가 될 수도 있다. 미국의 경우 이러한 우려 때문에 직권남용 · 직무유기 · 배임을 중심으로 중간범위의 사유를 규정하며, 특히 소환사유를 정치적 성격으로 규정하는 경향이 강하다(김영기, 2006:292).

소환청구 사유에 대한 문제는 가장 많은 논란이 예상된다. 소환사유를 포괄적으로만 규정해 둘 경우, 오용이나 남용으로 인한 사회적 비용, 행정적 낭비가 초래될 것이고 특히, 혼란으로 인한 제도의 안정성에도 심대한 문제를 가져 올 우려가 있다. 미국의 소환사유를 살펴보면 대단히 다양한데, 즉 '배임, 직권남용, 의무 불이행, 무능, 공약위반과 불이행, 임무수행의 오류와 태만, 불법행위, 공무수행의 실패, 중죄의 확정, 파렴치 행위, 수뢰용의, 신체적 정신적 적합성의 결여, 공직선거 위반, 비효율 등'이다.

우리의 정당정치 구조를 고려해 보면, 정당공천제로 인한 지방정부에 대한 중앙당의 간섭 · 지시가 문제되는 데, 예를 들어 특정지역에서의 절대적 지지를 받는 정당의 경우, 중선거구제를 통해 소수득표를 통해 동반 당선된 상대당 출신을 심하게 흔들거나, 주민소환제를 악용할 소지가 높다. 미국의 경우, 지난 1993년 미국 캘리포니아 주지사의 경우 '실업률과 정부적자 재정문제로 소환' 되었는데, 당시 주지사는 민주당 출신이었고, 연방정부는 공화당 정부였다. 소환사유로 볼 때 연방정부의 지원만 있었다면 결과적으로 소환되어 공화당 출신의 아놀드 슈워제네거에게 지사 자리를 내주지 않았을 것이다.

그러므로 이러한 혼란 · 정치적 이용을 방지하기 위해 소환사유를 '직권남용, 직무유기, 배임, 위법, 의무 불이행, 공직선거 위배, 당적변경'등 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다. 청구 사유를 명시함은 본 제도가 존재함으로써 공직자로 하여금 부당한 행위나 비리를 예방하도록 한다는 주민소환제도의 취지를 살려, 공직자로 하여금 보다 더 주의를 기울이게 하는 효과를 기대 할 수 있기 때문이다.

3) 주민소환청구 요건

주민소환에 관한 법률 제7조에서 소환청구 서명요건에 대해 특별시장 · 광역시장· 도지사의 경우 유권자 총수의 10%이상, 시장 · 군수 · 자치구의 구청장 15%이상, 지방의원 20%이상으로 규정하고 있다. 일반적으로 자치단체의 규모가 크면 클수록 서명자 수를 모으기 어렵기 때문에 인구규모가 클수록 서명자 수의 비율을 낮 출 필요가 있다. 이러한 일률적인 규정은 자치구역의 인구편차를 너무 단순하게 반영함으로써 대도시 지방자치단체의 장은 소환발동을 어렵게 만들고, 상대적으로 선거구가 작은 지방의원은 소환활동이 너무 쉽게 성립할 수 있을 것이다(김영기, 2006:291). 실제로 2006년 5월31일 지방선거의 경우를 감안하면, 서울광역시의 경우 투표권자가 7,983,648명이며 총투표자수는 3,976,287명이었다. 이 경우를 적용할 경우, 주민소환청구가 성립하기 위해서는 80만명 이상의 서명을 받아야 한다. 이는 사실상 해당 공직자가 아주 심각한 부정을 하지 않고서는 거의 불가능한 요건이 되는 것이다. 왜냐하면, 50% 수준의 투표율을 보이고 있는 실정과 4-5명이 출마 할 경우, 당선자의 득표비율이 40%정도인 실정을 고려하면, 전체 투표권자의 20% 득표로 당선되므로, 유권자 총수의 10%이상 요구는 높다고 볼 수 있다. 자치단체의 유권자 수를 일률적으로 적용할 것이 아니라. 투표권자수를 기준으로 5% 단위로 30%까지 기준만 규정하고, 자치단체별로 자율적으로 조례로서 정하도록 하는 방법 또는 미국의 경우와 같이 해당 공직자를 선출한 전회의 선거에서 투표한 인원수를 기준으로 시 · 도지사 10%, 시장 · 군수 · 구청장 15%, 지방의원 20% 등으로 규정하는 것도 생각해 볼 수 있다. 또한 이러한 청구요건의 완화가 요구되는 이유는 현재 소환투표 결정이 유권자의 30%이상, 투표자 과반수이상을 요구하고 있어 소환투표의 성공이 상당이 어렵도록 되어 있고, 또한 최근 선거의 투표율이 50% 내외이고, 특히 보궐선거의 경우 30% 안팎임을 감안하면, 청구요건은 더욱 완화되어야 한다는 것이다(정인규, 2008:115).

4) 주민소환 투표권자

우리나라 주민소환 투표권에 대하여 주민소환에 관한 법률 제3조에 규정하고 있다. 첫째, 주민소환투표인명부 작성기준일 현재, 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자, 둘째, 19세 이상의 외국인으로서 출입국관리법 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록표에 등재된 자로 하고 있다. 미국, 일본에서도 도입하고 있지 않는 외국인 체류자에 대한 투표권 부여는 논란의 여지가 있다. 지방자치법 제12조에서 '지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.' 고 규정한 것은 국적을 요건으로 하고 있지

않다. 오늘날 주민의 의미가 국적을 넘어 공동체의 구성원을 의미하는 것으로 확대되는 추세에 있다(정일섭, 2006:16). 따라서 외국인인 주민에게 주민소환 투표권을 허용하는 것은 국민주권의 원칙에 반하는 것이 아니고 이의 허용여부는 입법정책의 문제라고 생각할 수 있다. 외국인에 대한 법제가 차별원칙에서 균등대우원칙으로 발전하고 있는 점, 인권의 국제화 및 국제적 인권보장의 의의에 대한 적극적 헌법해석의 경향, 화교와 같이 국민인 주민과 동일하게 조세납부의무를 부담하면서 생활 및 공동운명체를 이루고 있음에도 참정권이 인정되지 않는 정주 외국인을 공동결정의 동료로 인정할 필요가 있는 점, 점진적으로 증가 일로에 있는 외국인에 대한 동화정책 및 상호주의 원칙에 입각한 제일동포의 법적 지위 강화라는 면에서 볼 때 출입국관리법에 의한 체류자격을 취득한 날로부터 일정기간이 경과한 외국인인 주민에게 지방참정권을 부여하는 것은 타당한 입법정책이라고 생각된다(김명연, 1999:18).

입본에서도 2002년 이후 영주 외국인에게 투표자격을 부여하기 시작 했으며 2003년 4월 27개 자치단체(7市, 17町, 3村)에서 외국인에게 투표권을 주는 주민투표조례를 제정한 것으로 나타났다. 따라서 우리나라가 개별 자치단체의 조례가 아니라 주민소환에 관한 법률에서 외국인에게도 투표권을 부여한 것은 시의적절한 입법이라고 할 수 있다(정일섭, 2006:17). 그러나 주민소환 청구 목적이나 소환 사유에 대한 이해가 비교적 낮은 상황에서 개별적 홍보물 발송 및 투표참여 독려 등 좀 더 신중한 논의가 필요하다.

5) 소환투표의 청구제한기간

주민소환에 관한 법률 제7조는 '임기개시 1년 이내, 임기만료 1년 미만인 경우와 주민소환 투표실시 1년 이내에는 주민투표를 할 수 없도록' 제한규정을 두고 있는데, 이는 선거패배자 측에서 악용할 여지를 방지하고, 당선자가 충분히 능력이나 실적을 드러낼 시간도 부여하지 않고 소환발동으로 위축되게 할 우려가 있기 때문이다. 또 임기만료 전 1년 미만인 기간에 소환청구를 금하는 것은 이 기간에 소환을 발동하더라도 소환청구부터 소환투표까지 상당한 시간이 걸리는 만큼 해직시키더라도 효용이 크지 않다고 볼 수 있기 때문이다(김영기, 2006:293).

그러나 미국의 경우는 소환청구기간의 제한을 매우 다양하게 두고 있다. 임기시작 후 및 만료 후 3개월간 유예하는 경우도 있고, 6개월 유예, 1년 유예 등 대체로 세 가지 유형이 가장 보편적이다. 이는 임기 중 소환사유가 2차례 이상 발생할 수 있음을 전제하기 때문인데, 우리의 경우는 산술적으로 1회 밖에 소환을 할 수 없다. 또한 임기 시작 1년 동안 당선자의 충분한 능력이나 실적 검증을 위해 유예기간을 두는 것은 일부 타당한 측면도 있지만 기간의 한정이 중요하다고 생각 할 수 없다. 따라서 6개

월의 유예기간을 두는 것이 입법취지에도 바람직하다 할 것이다.

6) 주민소환투표의 효력

우리의 주민소환법은 일단 해임된 후 바로 그 공직의 보궐선거에 출마할 수 없도록 규정함으로써 공무담임권에 대한 제재를 선택하고 있다. 비리나 권한남용 등 불미스러운 사유가 아닌 경우까지 재출마를 금지하는 것은 공무담임권을 침해한다는 주장이 있을 수 있을 것이다. 그러나 우리의 경우처럼 해임에 의한 보궐선거에 출마를 금지하는 정도의 제한은 소극적 제한으로 보여 진다. 미국의 사례는 영원히 선출직에 출마할 수 없도록 엄격한 제재를 가하는 경우부터 일정한 기간을 정하여 출마를 금지하는 경우, 그리고 우리처럼 해임된 후 바로 그 공직의 보궐선거만 출마를 금하는 경우, 아예 그러한 제한을 두지 않는 경우 등 다양하나 대체로 주민투표를 통하여 공직에서 해임된 자는 동일한 공직에의 취임을 막기 위하여 2년간 동일하거나 유사한 공직에 취하는 것을 금지하고 있다. 소환대상이 되어 해직된 공직자는 정치적 책임뿐만 아니라 주민에 대한 도덕적 · 윤리적 책임과 정도에 따라서는 법적 책임까지 져야 하기 때문에 소환사유를 불문하고 일정기간 동안 재출마를 금지하는 것이 타당할 것이다.

또한 지방의회의 경우에 주민소환에 관한 법률 제21조 제1항에 의해 소환대상 공직자의 직무권한이 정지되기 때문에 소환된 의원수가 다수인 때에는 의사 정족수에 미달하는 등의 문제로 의회기능이 상당기간 마비될 수 있다(하남시 주민소환사례). 그로 인해 행정의 공백이 발생될 수 있다. 주민소환법은 이에 대한 구체적 명시가 없다. 그에 대한 특별한 입법적 조치가 있어야 할 것이다. 미국의 경우 특정한 주에서는 주지사가 의원 정족수를 확보하기 위하여 공직자로 임명할 수 있도록 하고 있다.

Ⅳ. 결 론

본 연구에서는 주민소환제도가 2006년 5월24일 법률제정, 2007년 12월 12일 하남시 시장과 시의원3인 총4명의 선출직을 대상으로 주민소환 투표가 처음 시행되어진 소환제의 향후 시행과정에서 문제점과 도입과정에서 졸속 입법의 문제점을 지방자치의 선진국인 미국과 일본의 주민소환제와 비교 분석을 통하여, 안정적으로 시행될 수 있도록, 제도적 개선방안 등을 제시하였다. 우리의 주민소환제 도입과정을 보면, 지방선출직 공직자들의 비리를 더 이상 묵과할 수 없어 주민과 시민단체, 학계 등에서 주

민소환제도의 필요성을 제기하였고, 2006년 5월 31일 지방선거를 기점으로 주민소환이 정책으로 형성되기 시작하고 전 국민이 주민소환에 대한 관심이 확대되었다. 우리의 주민소환제는 도입자체에 대한 높은 국민적 지지율로 2007년 5월 25일 시행되었다. 다른 국가와 달리 정치적인 타협에 의해 충분한 심의 없이 도입되었다는 점과 처음 시행된 하남시 주민소환의 경우 청구사유에 대한 문제점 등 충분한 제도적 검토와 연구가 필요할 것이다. 이에 본 연구에서는 주민소환제도가 안정적인 시행을 통하여 지방권력에 대한 효율적인 인적통제장치로서 기능할 수 있도록 준비되어야 할 사항을 법적 구조에 따라 주민소환제의 내용을 미국과 일본의 주민소환제와 비교 평가하여, 이를 기초로 개선방향을 제시하였다.

주민소환제의 안정적 시행 그리고 제도가 본래의 기능을 수행하기 위해서는 제도의 보완이 전부가 될 수는 없다. 무엇보다도 제도를 활용하고 이를 통해 주민자치에 주도적으로 참여해야 할 시민들의 역할이 중요하다. 주민소환제는 '양날의 칼'과 같은 존재라고 한다. 그 칼을 사용하는 시민의 손에서 주민자치가 발전할 수도, 오히려 후퇴하고 혼란만 생길 수도 있다는 것이다. 이러한 시민의 갖추어야 할 덕목으로서 '공익을 지향하고 자기 절제와 이성적 시민의식 그리고 지역을 사랑하는 시민의식'이 중요하며, 주민소환제의 성공여부는 제도적 미비점에 앞서 주민의 관심, 올바른 시민의식이 절실하다 할 것이다.

현재 하남 이외에도 10여 곳에서 주민소환이 추진되고 있다. 사유가 전혀 없는 것은 아니겠지만, 주민과 선출직 공무원 사이의 갈등을 초기에 해소할 수 있는 다양한 노력을 선행할 필요가 있다. 주민소환은 국가적 비용이 많이 드는 최후 수단이다. 하남의 경우 주민소환 추진 과정에서 생긴 총 38일간의 김 시장 직무정지 등 행정 공백과 9억여 원의 투표비용뿐 아니라 주민 간 갈등에 따른 폐해도 적지 않을 것이다.

그렇다고 소환을 지나치게 억제하는 방향으로 법을 고치는 것만이 능사는 아니다. 제도의 순조로운 정착을 위해서는 법의 합리적 손질과 함께 시민의식의 균형감각 또한 높아져야 한다.

<참 고 문 헌>

경기도선거관리위원회. (2008). 「하남시장 등 주민소환투표 평가」

김병국. (2003). 「공적인 주민투표제의 정착을 위하여. 「지방자치」, 통권 제180호, 2003년 9월호.

김수진. (2002). 독일과 한국의 지방의사결정과정내의 주민참여제도. 「공법연구」, 제30집, 제3호.

김영기. (2006). 「한국의 주민소환제」. 서울: 대영문화사.

김현조. (2003). 한국지방정부 직접민주제의 현황과 개선방안.「지방정부연구」, 7(1)

박윤흔. (2001). 「최신 행정법강의(하)」. 서울: 박영사.

박현희. (2008). 한국 직접민주주의 제도 도입과 현황. 민주화운동기념사업회.「유럽직접민주주의 현장워크숍 프로그램 안내 및 자료집」.

안용식. 강동식. 원구환. (2004). 「지방행정론」. 서울: 대영문화사.

이기우. (1996). 「지방자치이론」. 서울: 학현사.

이기우. (1998). 주민투표제도의 입법방향. 한국공법학회. 제78회 학술발표대회 발제논문.

이기우. (2003). 「지방분권과 시민참여」. 서울: 역사넷.

이정옥. (2008). 국민투표와 한국 민주주의 심화. 민주화운동기념사업회.「유럽직접민주주의 현장워크숍 프로그램 안내 및 자료집」.

정연정. (2007). 주민소환제란 무엇인가.「월간: 함께 사는 길」, 12월호」.

정인규. (2008). 주민소환제도의 도입과 시행에 관한 연구. 연세대학교 대학원 석사학위논문」.

정일섭. (2006). 「한국지방자치론」. 서울: 대영문화사.

정일섭. (2006). 주민투표제도에 대한 평가.「한국지방자치학회보」, 18(4).

짐머먼 저/ 김영기 역. (2002).「미국의 주민소환제도」. 서울: 대영문화사.

최창호. (1995). 「지방자치학」. 서울: 삼영사.

한국지방행정연구원. (1997).「외국 지방자치단체의 주민투표제도」.

홍정선. (2000). 「지방자치법학」. 서울: 법영사.

高寄昇三. (1996). 「市民自治と直接民主制」. 東京: 公人の友社.

上田道明. (2003). 「自治を問う住民投票」. 東京: 自治体研究社.

Elizabeth C. Richardson. (1996). *Administrative Law and Procedure*. Delmar.

Wilsion W. (1912). The Issues of Recall. In *The initiative, Referendum, and Recall*.

Zimmerman, Joseph F. (1999). *The Initiative: Citizen, Law-making*, Westport, CT. Praeger Publishing CO..

서울신문. 2006년 4월 17일. 주민소환제 도입 논란. 기사.

한계레 신문. 2006년 9월 13일.「주민소송 꿈틀, 지자체 허튼짓 꿈도 꾸지마」. 기사.

접수일(2008년 04월 28일)
수정일자(2008년 06월 11일)
게재확정일(2008년 06월 30일)