

주민소환에 관한 법률 개선방안에 관한 연구

2016. 6.



《 연구진 》

연구책임자 : 김 정 현 (한국법제연구원 부연구위원)

공동연구자 : 장 민 선 (한국법제연구원 연구위원)

양 태 건 (한국법제연구원 부연구위원)

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	1
제 2 절 연구의 방법 및 구성	2
I. 연구의 방법	2
II. 연구의 구성	3
제 2 장 주민소환제도 개관	5
제 1 절 주민소환제도에 대한 비교법적 검토	5
I. 미 국	5
II. 독 일	8
III. 일 본	11
제 2 절 현행 주민소환법에 따른 주민소환제도	13
I. 주민소환제의 입법 연혁	14
II. 현행 주민소환법의 주요 내용	14
제 3 장 주민소환 실제사례에 대한 분석	25
제 1 절 주민소환 사례 현황 개괄	25
I. 전체 주민소환 사례 현황	25
II. 연도별 주민소환 사례현황	30
제 2 절 유형별 분석	33
I. 지방자치단체장에 대한 주민소환	33
II. 지방의원에 대한 주민소환	34
제 3 절 사유별 분석	35
I. 정책추진	37

II . 직무행태	38
III. 예산낭비	38
IV. 불법비리	39
제 4 절 소환추진 단계별 분석	39
I . 소환청구의 준비단계	41
II. 청구 및 발의 단계	42
III. 소환투표 단계	44
IV. 소청 및 소송단계	45
제 4 장 주민소환법의 문제점 및 개선방안	47
제 1 절 개관	47
제 2 절 주민소환제도의 운영상의 문제점 및 개선안	48
I . 총칙	48
II. 주민소환투표의 청구 등	54
III. 주민소환투표의 실시 등	59
IV. 주민소환투표의 효력 및 소송 등 및 주민투표법의 준용	66
V. 벌칙 및 보칙	71
제 3 절 주민소환제도의 법리상 문제점 및 개선안	73
I . 소환대상자	73
II. 소환사유	75
III. 서명자비율	78
IV. 투표율 및 찬성률	80
V. 해당공직자의 직무권한 정지 여부	84
VI. 소환투표 비용부담의 주체	86
제 5 장 결 론	117
참 고 문 헌	121

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

선출직 공직자는 선거를 통해 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받으므로, 임기가 보장되는 것이 일반적이다. 따라서 임기 중 선출직 공직자의 부도덕성·정책실패·무능 등이 밝혀져도 이에 대한 통제수단은 취약한 편이다. 이러한 점에서 주민소환제도의 제도적 효용성이 있다. 주민소환제도를 통해 임기 중 선출직 공무원을 해임할 수 있는 강력한 통제장치이기 때문에 이를 통해 책임을 물을 수 있는 것이다.

주민소환제도를 규율하는 「주민소환에 관한 법률(이하 「주민소환법」)」이 2006년 제정되어 2007년 5월부터 시행되고 있다. 그러나 「주민소환법」은 법률 제정 당시부터 주민소환절차 및 관리방법, 주민소환운동의 개념, 주민소환운동비용이 정치자금에 해당하는지 여부 등 여러 가지 쟁점에 있어서 논란이 있었으며, 현재에도 제도 운영상 많은 문제점들이 나타나고 있는 상황이다.

행정자치부가 공식 집계한 주민소환 사례는 82건에 달하고 있으나,¹⁾ 이들 사례에 대해서는 단순히 통계수치로 분석하고 있을 뿐, 체계적인 분석 및 제도 운영상 문제점에 대한 검토가 부족한 상황이다. 따라서 주민소환제도 도입 10년을 맞이하여 주민소환 실제사례에 대한 종합적인 사례분석과 현재 운영 중인 주민소환제도에 관한 전문가 의견수렴 및 평가를 토대로 제도(법률) 개선 방안을 연구할 필요가 있다.

이 연구는 주민소환 사례에 대한 면밀한 검토를 통해 제도 운영과정에서 도출되고 있는 문제점을 분석하여 이를 최소화하기 위한 제도개선안을 제시하고자 한다. 또한 이 연구는 주민소환 사례에 대한 조사 및 분석을 통해 주민소환제도 개선안에 따른 법시행이 이루어지도록 제도적 뒷받침을 하고자 한다.

1) 행정자치부 홈페이지, <통계> 주민소송·주민소환·주민투표 운영현황
http://www.moi.go.kr/ft/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000050&nttId=497

51 (최종방문 2016.6.15일)

제 2 절 연구의 방법 및 구성

I. 연구의 방법

이 연구는 다음과 같은 연구수행방법론을 채택하고자 한다. 우선, 주민소환법에 관한 국내의 선행 연구 및 외국의 주민소환제도에 관한 자료를 수집·분석하여 연구의 신뢰성 및 타당성을 도모하기 위하여 문헌조사연구를 1차적으로 실시할 예정이다.

아울러 주민소환법의 주요내용을 법리적·입법기술적 관점에서 검토하여 이를 반영하는 구체적인 입법안을 제시하기 위해 입법학적 연구를 진행하며, 워크숍 등의 개최를 통해 관련 전문가 및 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하여 연구결과에 반영할 예정이다. 이를 위해 관련 전문가·이해관계자 등 관련 분야 정책 담당자 및 유관 기관 전문가 등의 자문 및 워크숍·전문가 회의 등을 개최하여 수렴한 전문가 의견을 법개정안에 반영할 것이다.

<표 1> 연구 수행 방법론

연구 방법	주요 내용
문헌조사 연구	· 주민소환법에 관한 국내외 선행 연구 자료를 수집·분석하여, 연구의 신뢰성 및 타당성 도모
법령조사 연구	· 주민소환법 관련 법령등을 수집·조사·분석하여, 법 제도의 실재를 반영
입법학적 연구	· 주민소환법의 주요 제정내용을 법리적·입법기술적 관점에서 검토하여 반영하는 구체적인 입법안 제시
워크숍 등의 개최를 통한 의견 수렴	· 관련 전문가 등 관련 분야 정책 담당자 및 유관 기관 전문가 등의 자문 및 워크숍·전문가 회의 등을 개최하여 전문가 의견을 수렴하여 입법(안)에 반영

II. 연구의 구성

연구의 필요성 및 목적에 따라 이 보고서는 다음과 같이 구성한다.

제2장에서는 주민소환제도에 관한 비교법적 검토를 할 예정이다. 연구대상 국가는 미국, 독일, 일본 등 3개 국가이며, 이들 국가의 주민소환제도의 주요 내용을 살펴보고자 한다.

제3장에서는 주민소환 실제사례에 대한 분석을 통해 현행 주민소환제도의 문제점을 도출할 예정이다.

제4장에서는 현행 주민소환제도의 운영상·법리상 문제점을 파악하고, 개선 방안을 제안하고자 한다.

제 2 장 주민소환제도 개관

제 1 절 주민소환제도에 대한 비교법적 검토

I. 미 국

1. 개관

미국에서는 1903년 로스앤젤레스 시(municipality) 현장에서 처음으로 주민소환을 명문화한 이후로 주 단위에서는 미시건 주와 오레곤 주가 처음으로 주 단위 공직자에 대한 소환규정을 명시한 것을 시작으로 현재까지 19개 주에서 주 단위의 주민소환제를 규정하고 있다.²⁾ 콜럼비아 특별구, 괌, 버진아일랜드에서도 주 정부 공직자를 대상으로 하는 주민소환제도가 도입되어 있고, 주 차원이 아닌 시나 카운티, 교육위원회에 대해 주민소환을 실시하는 것까지 고려하면 36개 이상의 주에서 주민소환이 실시되고 있다고 할 수 있다.³⁾

미국 전체적으로 보면 소환제를 실시한 경우가 상대적으로 적은 편이고, 주 차원에서 주지사를 소환을 통해 해임한 경우는 2건밖에 되지 않아 소환의 성과가 낮게 나타나는 점을 볼 때, 미국에서 주민소환제도는 사후적 평가로서의 의미보다는 사전예방적 차원의 수단으로 활용되고 있다고 할 수 있다.⁴⁾

미국에서 주민소환 제도는 개별 주의 헌법과 규정에 따라 다양한 형태로 추진되어 왔는데, 각 주의 현실에 적합한 내용으로 서명요건, 소환 결정투표 방식 및 기준, 재선거 운영방식 등을 정함으로써 분권화된 미국 자치구조의 성격을 반영하는 자율적 운영체제로 구성된다.⁵⁾

2) 버지니아 주에서는 주민소환의 일정 요건이 충족되면 투표를 실시하는 것이 아니라 법원에서 탄핵 여부를 결정하기 때문에 주민소환제를 채택한 것인지 여부에 관하여 논란이 있다. 버지니아주를 제외하고 현재 19개 주에서 주 정부 공무원에 대한 주민소환제도를 채택하고 있다고 할 수 있다. - 선거연구원, 외국의 주민소환제도, 2016, 23-24면.

3) 문헌에 따라서는 미국에서는 36개 주에서 주민소환제도를 실시하고 있다고 서술하는 것이 있는 반면(정연정(2007), 김영기 (2002)), 주 정부 공무원에 대한 주민소환제를 허용하고 있는 주는 18개이고, 그 이하의 시, 카운티, 교육위원 등의 단위까지 포함하면 36개 이상이 될 수 있다고 하는 견해도 있다(윤종빈(2010)).

4) 정연정, 주민소환제 도입과 발전 방안-해외 사례의 제도적 시사점을 중심으로-, 지역정책연구 제18권 제2호, 2007, 14면

5) 정연정, 앞의 논문, 15면

2. 주민소환의 대상

주민소환의 대상이 되는 공직자의 범위는 주와 지방자치단체에 따라 다르며, 원칙적으로 주지사, 부지사 등과 같이 선거로 선출되는 선출직 공직자가 그 대상이 된다. 알래스카 주를 비롯한 미국 19개 주(state)에서 주 소속 공직자(statewide officers)에 대한 주민소환(recall)을 규정하고 있다.⁶⁾ 그리고 적어도 29개 주(일부 문헌에는 36개 주)에서 지방정부 소속 선출직 공직자(local elected officials)에 대한 주민소환을 허용하고 있다. 주에 따라 평등위원회 위원이나 판사 등이 포함되는 경우도 있다.⁷⁾

3. 주민소환 청구사유

미국에서 주의 공무원에 대한 주민소환을 규정한 19개 주 가운데 소환 사유를 주법에 명시한 곳은 11개 주이다.⁸⁾ 알래스카 주는 주의 공무원에 대한 해직 청구사유로서 부적격성(Lack of fitness), 무능(incompetence), 직무태만 또는 부패(neglect of duties or corruption)를 청구사유로 규정하고 있다(AS §15.45.510). 그 밖에 주의 공무원에 대한 해직사유로서 많은 주⁹⁾에서 배임, 직권남용(독단과 전횡), 공약위반과 불이행, 임무수행의 오류와 태만(임무소홀), 불법행위(공무상 불법행위), 법에 규정된 공무수행의 실패, 취태, 도덕적 해이를 비롯한 중죄의 자행, 중죄의 확정, 파렴치 행위, 수뢰용의, 신체적 또는 정신적 적합성의 결여, 공직선서 위반, 비효율 등을 규정하고 있다.¹⁰⁾

6) 주 정부 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 주이다(출처: 2011. 7 National Conference of State Legislatures, <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>).

7) 주민소환제를 채택하고 있는 19개 주 가운데 알래스카주, 아이다호주, 미시간주, 워싱턴주, 캔자스주, 미네소타주 등 6개 주의 법에서만 법관을 소환제의 적용대상에서 제외한다고 명시적으로 규정하고 있다. - 김명용 외, 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여장으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2012,

8) 알래스카주, 플로리다주, 조지아주, 캔자스주, 미네소타주, 미주리주, 몬타나주, 뉴멕시코주, 로드아일랜드주, 사우스다코타주, 워싱턴주, 버지니아 주 - 선거연수원, 앞의 보고서, 27면 참조.

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

10) <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx>; 신봉기, “지방자치에 있어서 직접민주제 방식의 도입-특히 주민소환제와 관련하여-”, 「공법연구」, 제33권 제1호, 한국공법학회, 2004, 200면.

4. 주민소환 청구요건

소환요구와 관련된 서명요건에 관해서는 대부분의 주가 10~50% 정도의 서명을 요구하는 것으로 나타나고 있는데, 이는 다른 국가에 비해서 낮은 편이라고 할 수 있다. 샌프란시스코의 경우 10% 정도의 서명을 요구하나, 메사추세츠 주의 매튜언시는 등록된 유권자의 50%의 서명을 요구하고 있기도 하며, 캘리포니아와 조지아 주의 경우에는 선거구에서 선출된 공직자의 소환을 위한 서명의 최소 요건 뿐만 아니라 지리적 요건을 추가적으로 요구하고 있다. 즉, 캘리포니아 주의 경우 주정부 공직자 소환을 위해서는 지난 선거 투표자수의 12%의 서명과 함께 5개 카운티에 걸쳐 최소한 1%의 서명을 확보하도록 하고 있다. 이것은 특정한 카운티나 지역에서 집중된 소환요구를 배제하고 보편적인 소환 사유를 확보하기 위함이라고 할 수 있다.

소환 여부를 결정하는 투표는 임시선거로 실시되는 경우도 있고, 예비선거나 총선거와 병행하여 실시되는 경우도 있다. 일부 주에서는 주 정부 주민소환 절차에 한하여 소환투표와 후임자 선거를 함께 진행하기도 한다.¹¹⁾

5. 주민소환 청구기간 제한

미국의 경우는 소환 청구기간의 제한을 매우 다양하게 두고 있다. 먼저 지방 공무원의 소환청구기간에 대하여 전혀 제한을 두고 있지 않는 주¹²⁾가 있으며, 임기시작 후 3개월,¹³⁾ 4개월,¹⁴⁾ 임기시작 후와 임기만료 전 6개월,¹⁵⁾ 임기시작 후 첫째 1년 유예¹⁶⁾ 등 다양하다. 이는 임기 중 소환사유가 2차례 이상 발생할 수 있음을 전제하기 때문인데, 우리의 경우는 산술적으로 1회 밖에 소환할 수 없다. 또한 임기시작 1년 동안 당선자의 충분한 능력이나 실적 검증을 위해 유예기간을 둔다는 것은 어느 특정한 소환사유에만 적용될 뿐이지, 이 기간 동안

11) 선거연수원, 앞의 보고서, 32면

12) 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 있다.

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

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

15) 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.).

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

비리·위법한 경우는 얼마든지 발생할 수 있는 것이다.

6. 주민소환의 효력

소환 투표에서 공직자의 해임을 결정하기 위해서는 대부분의 주는 다수표로 결정하도록 하고 있으나, 일부 주는 투표해야 할 유권자의 최소한 50%가 해당 문제에 관하여 투표하지 않았거나, 소환 찬성자의 수가 해당 공직자가 선출될 당시에 얻은 득표수를 능가하지 못하는 경우 무효화하는 규정을 포함하고 있기도 하다. 투표 결과 과반수가 소환에 찬성한 경우에는 소환투표에서 새로운 당선자를 선출하도록 하는 주도 있으며, 특별 선거를 통해 새로운 당선자를 선출하기도 한다.¹⁷⁾

캘리포니아 주는 투표에서 과반수(the majority)의 찬성이 이루어지면 해당 관리의 소환이 결정된다(주 헌법 제2조 15항). 소환된 관리의 직무정지 시 권한 대행을 지정해야 하며, 주지사나 주무장관의 소환이 발의된 경우, 그 직무는 부지사나 주회계감사원장(controller)이 각각 대신 수행한다(주 헌법 제2조 제17항). 소환투표에서 소환이 부결된 경우, 주의 공무원은 자신의 소환투표를 위해 법적·개인적으로 지출한 비용에 대하여 주정부에 보상을 요구하여야 한다(주 헌법 제2조 제18항).

II. 독일

1. 개관

독일에서는 바이마르 공화국 당시에 일부 주에서 지방의회에 대한 주민소환을 도입한 적이 있었으나, 나치정권 이후에 폐지되었다가 제2차 세계대전 이후 지방자치법 정비 과정에서 지방의회에 의한 지방자치단체 집행기관에 대한 해직제도를 인정하였다. 1990년대 들어서 다른 직접 민주주의 제도와 함께 주민소환제를 도입하려는 움직임에 따라 현재 바덴-뷔르템베르크 주와 바이에른 주를 제외한 모든 주에서 주민소환 제도를 도입하고 있다.

17) 선거연수원, 앞의 보고서, 36면

2. 주민소환의 대상

독일은 주민소환제도를 채택하고 있는 주에서도 주지사에 대한 주민소환은 인정되지 아니하나, 기초자치단체장(시장)에 대한 주민소환제는 일부 주에서 지방자치법을 근거로 하여 시행하고 있다. 독일의 주민소환제는 자치의회의 의결¹⁸⁾에 따라서 소환절차가 진행되는 방법과 주민투표¹⁹⁾를 통하여 소환되는 2가지 방법을 채택하고 있다. 시장만을 소환대상으로 인정하는 주²⁰⁾가 있는 반면에 시장과 행정공무원을 주민소환의 대상으로 하고 있는 주²¹⁾도 있다.²²⁾ 예를 들면 시장의 소환은 인정하고 있는 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법(Gemeindeordnung) 제66조 제1항은 “시장은 자치단체 주민의 투표에 의해 임기 만료 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 자치의회 선거법의 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 있다.

3. 주민소환 청구사유

독일은 주민소환의 청구사유에 대하여 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 청구사유는 해당 규정의 의미와 목적에 비추어 볼 때 공무수행자 개인에게 귀속되는 사유에 국한되며, 공무수행자의 계속적인 공무수행에 차질을 줄 수 있는 신뢰의

18) 메클렌부르크-포어포머른주, 노르트라인-베스트팔렌주, 라인란트-팔츠주, 작센주, 잘란트주, 튀링엔주, 슐레스비히-홀슈타인주 등이다.

19) 브란덴부르크주, 헤센주, 메클렌부르크-포어포머른주, 니더작센주, 노르트라인-베스트팔렌주, 라인란트-팔츠주, 작센주, 잘란트주, 튀링엔주, 슐레스비히-홀슈타인주, 작센 안할트주 등이다.

20) 노르트라인-베스트팔렌 주, 니더작센 주, 슐레스비히-홀슈타인 주, 튀링엔 주이다.

21) 라인란트-팔츠 주, 잘란트 주, 헤센 주이다.

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

상실로 인하여 공정한 자치사무의 수행을 위협하게 하는 정도면 족하다는 것이 연방행정법원의 일관된 견해이다.²³⁾

시장은 사무의 수행과 관련하여 형사상의 소추(뇌물 또는 부패²⁴⁾) 또는 정치적 이유(politische Gründen) 또는 개인적 동기(personliche Motiven)가 청구의 원인이 되기도 한다. 또한 시장과 시의회 간의 심각한 갈등, 지방자치단체장의 업무처리방식에 대한 강한 비판의 제기, 재정적 부정에 대한 비난과 강한 의혹의 제기, 전문적 능력에 대한 의심 등도 그 사유에 해당한다.²⁵⁾

4. 주민소환 청구요건

독일은 소환청구권자의 범위나 청구절차에 관한 내용이 주별로 차이가 있으나, 대체로 자치의회 의원의 신청과 의결 또는 일정 비율 이상 주민의 청구가 있어야 주민소환투표가 개시된다.²⁶⁾ 즉 기초지방자치단체의 장에 대한 소환청구는 의회의 재적의원 3분의 2 이상의 요청에 의하거나 총투표권자의 25%~30% 이상의 서명을 완료한 경우 허용된다.

의회의원의 청구에 의하여 주민투표에 의하여 시장의 소환이 이루어지는 주의 경우, 의회의원의 청구에 의한 투표에 의한 해임절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며, 법률상 재적의원 3분의 2 이상²⁷⁾ 또는 4분의 3 이상²⁸⁾의 결의가 있어야 한다. 한편 시장은 자치단체 시민들에 의해 임기만료 전에 투표에 의해 해임될 수 있다. 해임절차의 신청을 위해서는 자치단체 의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 신청 또는 총투표권자 20%의 서명을 요구하는 주,²⁹⁾ 25%의 서명을 요구하는 주³⁰⁾ 또는 30%의 서명³¹⁾을 요구하는 주가 대부분이다.

23) BVerwG NVwZ 1993, 377.

24) 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.

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

26) 선거연수원, 앞의 보고서, 9면 참조.

27) 니더작센주 지방자치법 제61a조, 잘란트주 지방자치법 제58조 제1항.

28) 라인란트-팔츠주 지방자치법 제55조 제1항(행정공무원 포함).

29) 쉘레스비히-홀슈타인주 지방자치법 제57d조 제1항.

30) 노르트라인-베스트팔렌주 지방자치법 제66조 제1항.

31) 라인란트-팔츠주 지방자치법 제55조 제1항, 튀링엔주 지방자치법 제28조 제6항, 헤센주 지방자치법 제76조 제3항.

5. 주민소환 청구기간 제한

독일에서는 주민소환의 청구제한기간을 두고 있지 않다. 예를 들면 헤센주에서는 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(지방자치법 제76조 제2항).

6. 주민소환의 효력

일반적으로 주민투표 결과 과반수 이상의 찬성으로 해임되며³²⁾, 이러한 찬성표가 전체 유권자의 일정 비율 이상이어야 한다고 규정하고 있다. 예컨대, 노르트라인-베스트팔렌 주는 상임직 단체장의 경우 주민투표 결과 과반수 이상의 찬성으로 해임되고, 이상의 찬성표는 전체 유권자의 25% 이상이어야 한다.

주민소환투표 결과는 지역 선거관리위원회에서 확정하여 발표하며, 이 날로부터 해당 시장은 그 직에서 해임된다. 쉘레스비히-홀슈타인주에서는 해임절차의 진행과 관련하여 주민결의에 대한 규정들이 적용된다. 해임절차의 개시 후에 자치의회는 투표위원장에 의한 투표결과 공표 전까지 시장의 직무를 정지시킬 수 있다. 이 경우 결의에는 자치의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다(지방자치법 제57d조 제2항). 시장은 투표위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임되며 잠정적인 퇴직 상태가 된다(지방자치법 제57d조 제3항).

Ⅲ. 일 본

1. 개관

일본에서 주민소환제는 ‘공직자 해직 청구제’란 이름으로 시행되고 있으며, 1947년 지방자치법에 처음으로 도입되었다.³³⁾ 일본 지방자치법 제13조제2항은 “일본 국민인 보통지방공공단체의 주민은 이 법률이 정하는 바에 의하여 그가 속하는 보통지방공공단체 의회의 의원, 장, 부지사 또는 조역, 출납장 혹은 수입

32) 메클렌부르크-포어폼머른 주의 경우에는 주민투표 결과 3분의 2이상의 찬성으로 해임되는데, 이상의 찬성표는 전체 유권자의 3분의 1 이상이어야 한다. - 선거연수원, 앞의 보고서, 10면 참조.

33) 김명용 외, 앞의 보고서, 121면

역, 선거관리위원, 감사위원 또는 공안위원회의 위원의 해직을 청구할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 법 시행 초기에는 지방자치단체장과 지방의원에 대한 해직 청구가 많이 시도되었으나, 선거구 주민 3분의 1 이상의 서명을 받는 것이 쉽지 않고 주민소환을 할만한 현안 과제가 많지 않아서 활성화되지 않고, 1960년대 이후에는 조례의 제정 또는 폐기 청구가 증가하고 있다고 한다.³⁴⁾

2. 주민소환의 대상

일본은 소환의 대상이 되는 공직자의 범위를 가장 넓게 규정하고 있다. 즉 해직·해산청구제도는 주민의 집단 서명에 의해 도도부현의 지사나 시정촌의 장, 지방의회의원의 해직에 인정될 뿐만 아니라, 지방의회의 해산까지 청구할 수 있다. 이와 같이 일본은 지방자치단체장 뿐만 아니라 지방의회의 동의에 의해 임명되는 부지사·부시정촌장·조역, 출납장·수입역, 감사위원, 선거관리위원·공안위원에 대해서도 해직을 청구할 수 있다(일본 지방자치법 제13조 제2항, 제86조 제1항). 또한 교육위원회위원(일본 지방자치법 제13조 제3항), 농업위원회위원(농업위원회등에 관한 법률), 어업조정위원회위원(어업법)은 개별 법률상 소환대상으로 규정되어 있다. 즉, 선출직 공직자 외에 주요 비선출직 공직자도 소환대상으로 포함하고 있다.³⁵⁾

3. 주민소환 청구사유

일본의 보통지방자치단체는 소위 대통령제를 채택하여 집행기관의 장도 주민의 직접선거에 의하여 선출된다. 따라서 그 정당성의 근거는 주민의 의사에 있으므로 지방자치단체장의 행동이 주민의 의사와 괴리되는 경우에 그를 파면하는 것은 주민의 권리인 것이다(일본 헌법 제15조 제1항). 이처럼 일본의 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에 대한 해직 청구는 지방자치법에 따로 규정하고 있지 않고, 헌법 제15조 제1항의 취지에 따라 유권자인 시민의 의사에 반하는 사유가 있으면 해직청구가 가능하다고 볼 수 있다.³⁶⁾

34) 송영철, 현장에서 바라본 일본의 지방자치, 한국지방자치단체 국제화재단 정보지원국, 2001, 305-306면 - 김명용 외, 앞의 보고서, 121-122면에서 재인용

35) 松本英昭, 地方自治法の概要, 學陽書房, 2012, 113頁 이하; 한귀현, “주민소환제도의 도입방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제21권, 한국토지공법학회, 2004, 521-522면.

36) 古川俊一 編著, 住民參政制度, 地方自治法講座 3, ぎょうせい, 2004, 228頁.

4. 주민소환 청구요건

종래의 지방자치법에 의하면 해직 및 해산청구에 전체 유권자 주민총수의 3분의 1 이상의 서명이 필요했으나 지나치게 엄격하다는 비판이 제기되어 2002년에는 단서의 규정으로서 유권자수가 40만을 초과하는 경우, 그 초과한 수에 6분의 1을 곱한 수와 40만에 3분의 1을 곱한 수를 합한 수 이상의 서명을 요구하도록 지방자치법을 개정했다(지방자치법 제80조 제1항, 제81조 제1항). 이와 같이 해당 선거구 또는 지방자치단체의 유권자 수가 40만 이상인 경우에는 의회의 해산청구와 같이 필요한 서명자 수가 완화되어 규정되었다.

5. 주민소환 청구기간 제한

일본 지방자치법은 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에 대한 해직청구는 그들의 취임일 및 해직투표일로부터 1년 동안은 청구를 할 수 없다고 규정하고 있다(지방자치법 제84조). 다만 공직선거법 제100조 제6항의 규정에 의해 무투표로 당선된 경우 해직의 청구는 그 취임일로부터 1년 이내에도 가능하다. 이 조항의 입법취지는 선거에서 나타난 민의를 존중하고, 1년간 안정적 의회활동 또는 행정운영을 기하려는 것이다.³⁷⁾

6. 주민소환 결정의 효력

해직투표에서 과반수가 해직에 동의하는 결과가 나오면, 지방의회의원과 지방자치단체의 장은 그 직을 상실한다(지방자치법 제83조). 이후 지방의회의원 선거 또는 지방자치단체의 장의 선거가 실시되게 된다. 하지만 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원의 권한정지에 대해서는 규정하고 있지 않다.

제 2 절 현행 주민소환법에 따른 주민소환제도

주민소환은 공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 한 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 그리고 투표로써 그 공직으로부터 해임하는 절차를 의미하며, 유권자에게 공직자를 해임하고 교체할 할 수 있도록 하는 민주주의의 절차적 장치라고 볼 수 있다.³⁸⁾ 이러한 주민소환 제도는 우리나라에서 2004년에 법적 근거가 마

37) 猪野 積, 地方自治法講義, 第一法規, 2012, 75頁.

련되기 시작하여, 2006년 「주민소환에 관한 법률」의 제정으로 독립적 법적 근거를 갖게 되었다. 이하에서는 동법의 규정을 중심으로 주민소환제도의 내용을 살펴해보도록 하겠다.

I. 주민소환제의 입법 연혁

우리나라에서는 2004년에 제정된 「지방분권특별법」을 통하여 주민소환을 포함한 주민 직접참여제도의 도입을 위한 법적 근거를 마련하였으며, 이를 토대로 2006년에는 「지방자치법」의 개정을 통해 주민소환의 직접적 근거를 명문화하였다. 이에 근거하여 2006년 5월에 「주민소환에 관한 법률」(이하 ‘주민소환법’이라 한다)을 제정하기에 이르렀다. 동법은 선출직 지방공직자인 지방자치단체의 장 및 지방의회의원의 위법·부당행위, 직무유기 또는 직권남용 등을 통제하고 주민의 직접 참여를 확대하는 주민소환 제도를 도입함으로써 지방자치행정의 민주성·책임성을 제고하고, 주민복리의 증진을 도모하려는 목적으로 하고 있다. 주민소환법은 2007년 시행된 이후로 몇 번의 타법 개정을 제외하고는 단 한차례의 실질적인 개정도 이루어지지 않았다.

II. 현행 주민소환법의 주요 내용

1. 주민소환의 청구

(1) 청구의 대상

지방자치법 제20조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.

주민소환에 관한 법률 제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의

38) 정연정, 주민소환제 도입과 발전 방안-해외 사례의 제도적 시사점을 중심으로-, 지역정책연구 제18권 제2호, 2007, 5면

원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

「지방자치법」 제20조는 주민소환의 대상을 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)으로 한정하고 있다. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에서는 지방자치단체의 장과 지방의회의원 외에 도교육감도 주민소환의 대상으로 규정하고 있으나, 다른 지자체에서는 교육감은 주민소환의 대상이 되지 않는다.

현행 「주민소환법」 제7조에 의하면, 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원 중에서 비례대표 선거구 시·도의회 의원 및 비례대표선거구 자치구·시·군의회 의원을 제외한 이른바 선출직 지방공직자를 대상으로 규정하고 있다.

(2) 청구의 시기 제한

제8조(주민소환투표의 청구제한기간) 제7조제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다.

1. 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때
2. 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만일 때
3. 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때

현행 주민소환법에서는 주민소환을 청구할 수 있는 시기에 대한 제한을 두고 있다. 이러한 시기의 제한을 두지 않을 경우, 공직자에 대한 소환이 너무 빈번하게 이루어짐으로써 지방 정치의 안정을 해할 수 있기 때문에 취임 이후 1년 이후부터 주민소환을 청구할 수 있다. 그리고, 임기가 얼마남지 않은 경우에는 선거를 통해서 심판을 할 수 있으므로 잔여임기가 1년 미만일 때에는 주민소환을 청구할 수 없도록 하고 있으며, 해당 선출직 지방공직자에 대해 주민소환 투표

를 실시한 날로부터 1년 이내에는 다시 주민소환을 청구할 수 없도록 하고 있다. 주민소환청구권의 불필요한 남용을 방지하기 위한 규정이라고 할 수 있다.

(3) 청구권자

제3조(주민소환투표권) ① 제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성 기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.

1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)

2. 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자

② 주민소환투표권자의 연령은 주민소환투표일 현재를 기준으로 계산한다.

제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표 청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구·시·도의회의원 및 비례대표선거구·자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

주민소환은 ‘주민’의 권리로서, 주민소환투표권이 있는 자가 해당 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원에 대하여 청구할 수 있다. 지역의 선출직 공무원에 대한 소환 사유가 발생한 경우 청구인대표가 되고자 하는 자는 인적사항과 청구 취지 및 사유를 기재하여 관할 선거관리위원회에 청구인대표자 증명서 교부를 신청한다. 신청을 받은 관할 선거관리위원회는 7일 이내에 소환청구인 대표증명서와 소환투표청구인서명부를 교부하여야 한다(동법 시행령 제4조제1항).

주민소환투표권은 주민소환투표인명부 작성을 기준으로 19세 이상의 주민으로서 당해 지자체의 관할구역에 주민등록이 되어있는 자, 19세 이상의 외국인으로

서 출입국관리법에 따른 영주 체류 자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 당해 지자체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자에게 인정된다. 따라서, 당해 지자체에 주민등록이 되어 있는 19세 이상의 대한민국 국민뿐만 아니라, 영주의 체류 자격을 취득한 지 3년이 경과한 자 중 당해 지자체에 외국인으로 등록된 자도 주민소환을 청구할 수 있다.

(4) 청구의 사유

현행 주민소환법은 어떠한 경우에 주민소환을 청구할 수 있는지에 관하여 명시하고 있지 아니다. 청구의 사유를 법률에 명시해야 하는지 여부는 주민소환의 본질을 무엇으로 볼 것인지에 따라 다르다고 할 수 있다. 주민소환 제도를 대상 공무원에 대한 법적 책임을 추궁하는 제도로 볼 경우에는 청구사유를 명시할 필요가 있으나, 정치적인 책임을 묻는 제도로 볼 경우에는 개별적인 청구사유를 명시할 필요가 없다고 할 수 있다.

이에 관하여 주민소환이 정치적으로 악용되거나 넘비현상으로 인한 지역개발 사업에 대한 반대자들의 오·남용 등이 우려되므로 주민소환의 청구사유를 일정 부분 구체화하거나 제한하자는 견해³⁹⁾와 주민소환제도는 선출직 공직자의 정치적 책임에 대한 사회적인 판단이므로 제한할 필요 없이 포괄적으로 두는 것이 바람직하다는 견해⁴⁰⁾가 대립되고 있다. 주민소환의 본질을 정치적 절차로 보는 경우에는 소환의 사유를 엄격히 요구하지 아니하나 사법적 절차로 보는 경우에는 법률에 규정된 불법행위에 한정되게 된다.⁴¹⁾ 헌법재판소는 “주민소환제는 소환사유를 묻지 않는 것이 취지에 맞으며 비민주적·독선적 정책추진 등을 광범위하게 통제하려면 그 사유를 제한할 필요가 없다.”⁴²⁾라고 판시하여, 주민소환을 사법적 절차라기보다는 정치적 절차로 보고 있다.

39) 윤종빈, “미국의 주민소환제 연구 : 사례분석 및 한국적 시사점”, 「분쟁해결연구」 제8권 제2호, 2), 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010, 102면; 신봉기, “주민소환제 입법의 방향”, 「자치연구」 제16권 제1·2호, 한국지방자치연구소, 2006, 58면 이하.

40) 이기우, 앞의 논문, 930면.

41) 고문현, “주민소환제의 바람직한 방향”, 「지방자치법연구」 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006, 166면.

42) 헌재 2009. 3. 26. 선고, 2007헌마843 결정.

(5) 청구 요건

제7조(주민소환투표의 청구) ① 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인 등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표 청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구 시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다) : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상

2. 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상

3. 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

②제1항의 규정에 의하여 시·도지사에 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

③제1항의 규정에 의하여 시장·군수·자치구의 구청장 및 지역구지방의회의원(지역구시·도의원과 지역구자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)에 대한 주민소

환투표를 청구함에 있어서 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 읍·면·동에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 시장·군수·자치구의 구청장 및 당해 지역구지방의회의원 선거구 안의 읍·면·동 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

④ 주민소환투표청구권자 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 제4항의 규정에 의하여 산정한 주민소환투표청구권자 총수를 공표하여야 한다.

청구권자가 대상 선출직 지방공직자에 대해서 주민소환을 청구하기 위해서는 일정 수 이상의 서명을 얻어야 한다. 이러한 서명 요건은 청구대상이 시·도지사인지, 시장·군수·구청장인지, 지방의회 의원인지 여부에 따라 달라진다. 시·도지사의 소환을 청구하는 경우에는 당해 지자체의 소환투표 청구권자 총수의 100분의 10 이상의 서명이 필요하며, 시장·군수·구청장의 소환을 청구하는 경우에는 당해 지자체의 소환투표 청구권자 총수의 100분의 15 이상의 서명이 필요하다. 지방의원의 경우에는 100분의 20 이상의 서명이 필요하다. 그리고, 해당 지자체의 특정 지역에서 서명이 집중되는 것을 방지하기 위하여 서명요건의 지역별 균형을 위한 요건도 규정하고 있다. 주민소환법 제7조제2항부터 제4항까지에 따르면, 시·도지사(시장·군수·구청장 및 지방의원)의 소환을 청구하는 경우에 당해 지자체 관할 구역 안의 시·군·구(읍·면·동) 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1 이상의 시·군·구(읍·면·동)에서 각각 주민소환투표 청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10 이하의 범위 안에서 대통령령이 정하는 수⁴³⁾ 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안

43) 주민소환에 관한 법률 시행령 제2조(주민소환투표청구 서명인 수) ① 법 제7조제2항 본문 및 제3항 본문에 따라 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 주민소환투표청구를 위하여 해당 특별시·광역시·도 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에 3분의

의 시·군·구(읍·면·동) 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.

이와 같은 서명 요건을 지나치게 완화할 경우에는 상대적으로 소환 청구가 쉽게 되어 정치적 불안정이 야기될 수 있고, 지나치게 엄격한 요건을 요구할 경우에는 주민소환제도는 유명무실하게 될 수 있다. 또한 주민서명의 비율은 지방자치단체의 규모에 따라서 다르게 할 필요가 있기 때문에, 주민소환제도의 실효성과 남용을 방지를 모두 달성할 수 있도록 지방자치단체의 규모가 큰 경우에는 소환의 서명비율을 낮추고, 지자체의 규모가 작을 때에는 서명비율을 높이는 것이 타당할 것이다.⁴⁴⁾

(6) 청구의 절차

주민소환 투표사무는 공직선거법에 따라 해당 지방자치단체의 장 선거 및 지방의회 의원선거의 선거구 선거사무를 행하는 선거관리위원회가 관리한다(주민소환법 제2조제1항). 주민소환을 청구하기 위해서는 소환청구인대표자를 선정하여 인적사항, 청구취지, 이유 등을 기재하여 관할 선관위에 소환청구인대표자 증명서 교부 신청을 해야 하며, 신청을 받은 선관위는 7일 이내에 소환청구인대표자 증명서와 함께 법 제9조제1항에 따라 검인한 주민소환투표청구인서명부를 내주어야 한다(주민소환법 시행령 제4조제1항). 소환청구인대표자는 명부를 근거로 하여 직접 또는 다른 사람에게 위임하여 투표권자들에게 서면 요청 활동을 할 수 있다.

서명요청 활동기간은 시·도지사에게 대한 주민소환투표청구의 경우에는 법 제27

1 이상의 시·군·자치구에서 받아야 할 서명인 수와 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원과 비례대표선거구자치구·시·군의회의원을 제외한다. 이하 같다)의 주민소환투표청구를 위하여 해당 선거구 안의 읍·면·동의 전체의 수가 3개 이상인 경우에 3분의 1 이상의 읍·면·동에서 받아야 할 서명인 수는 다음 각 호와 같다.

1. 시·도지사 : 해당 시·군·자치구별 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상
2. 시장·군수·구청장 : 해당 읍·면·동별 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상
3. 지방의회의원 : 해당 선거구 안의 읍·면·동별 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상

② 제1항에 따라 산정된 서명인 수가 각각 해당 지방자치단체의 장 또는 해당 지방의회의원 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5미만인 경우에 서명을 받아야 할 서명인 수는 1만분의 5로 하고, 1만분의 100을 초과하는 경우에 서명을 받아야 할 서명인 수는 1만분의 100으로 한다.

44) 이기우, 주민소환제 시행이 지방행정에 미치는 영향분석, 국회행정자치연구회 주관 지방자치 발전을 위한 정책토론회 자료집, 2007, 14면

조제1항에 따라 주민소환투표청구인대표자(이하 "소환청구인대표자"라 한다) 증명서 교부 사실을 공표한 날부터 120일 이내로, 시장·군수·구청장 또는 지방의회 의원에 대한 주민소환투표청구의 경우에는 소환청구인대표자 증명서 교부 사실을 공표한 날부터 60일 이내로 한다(동법 시행령 제3조). 소환청구인서명부에 서명을 한 자는 소환청구인서명부가 관할선거관리위원회에 제출되기 전에 한하여 이를 철회할 수도 있다.

2. 주민소환 투표의 실시

(1) 청구의 적법 여부 판단

주민소환청구인대표자가 법에서 정한 일정수 이상의 서명을 받아 관할 선관위에 소환투표를 청구하면 관할 선관위는 청구가 적법한지 여부를 판단하게 된다. 서명 요건에 미달하는 경우, 청구제한기간 이내에 청구한 경우, 주민투표청구서와 소환청구인서명부가 제출기간을 초과하여 제출된 경우, 보정기간 내에 보정을 하지 않은 경우에는 청구를 각하하게 된다(법 제11조). 관할 선관위가 청구가 적법하다고 판단하는 경우에는, 즉시 그 요지를 공표하고 소환대상자에게 이를 통지하여야 한다.

(2) 소명기회 보장

관할선거관리위원회는 법 제7조제1항 내지 제3항의 규정에 의한 주민소환투표청구가 적법하다고 인정하는 때에는 지체 없이 주민소환투표대상자에게 서면으로 소명할 것을 요청하여야 하고, 그 요청을 받은 날로부터 20일 이내에 소명요지와 소명서를 관할 선관위에 제출해야 한다.(법 제14조제2항)

(3) 소환투표 발의

관할 선관위는 주민소환의 통지를 받은 주민소환투표대상자에 대한 주민소환투표를 발의하고자 할 때에는 소명요지 및 소명서 제출기간이 경과한 날로부터 7일 이내에 투표일, 투표안과 소명 요지를 공고하여 주민소환투표를 발의하여야 한다(법 제12조제2항).

(4) 투표의 실시

주민소환투표일은 투표일, 투표안 등의 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정하도록 한다(법 제13조제1항). 만일 주민소환투표 공고일 이후 90일 이내에 주민투표법에 의한 주민투표, 공직선거법에 의한 선거나 재선거, 보궐선거, 동일 또는 다른 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표가 있을 때에는 주민소환투표를 병합하거나 동시에 실시할 수 있다(법 제13조제2항).

투표는 찬성 또는 반대를 선택하는 형식으로 실시하며, 지방자치단체의 동일 관할구역에 2인 이상의 주민소환투표대상자가 있을 때에는 관할선거관리위원회는 하나의 투표용지에 그 대상자별로 주민소환투표를 실시할 수 있다(법 제17조).

3. 주민소환 투표의 효력

(1) 주민소환 발의의 효과

전술한 주민소환의 청구요건을 구비하여 주민소환투표가 발의되면, 주민소환투표대상자는 관할 선관위가 주민소환 투표안을 공고한 때로부터 투표결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지된다. 지자체 장의 권한이 정지될 경우 부단체장이 그 권한을 대상하며, 권한행사가 정지된 지방의원은 그 기간 동안 의정활동보고를 할 수 없다.

(2) 주민소환 결정의 효력

제22조(주민소환투표결과의 확정) ① 주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 "주민소환투표권자"라 한다) 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.

②전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다.

③관할선거관리위원회는 개표가 끝난 때에는 지체 없이 그 결과를 공표한 후

소환청구인대표자, 주민소환투표대상자, 관계중앙행정기관의 장, 당해 지방자치단체의 장(지방자치단체의 장이 주민소환투표대상자인 경우에는 제21조제2항의 규정에 의하여 권한을 대행하는 당해 지방자치단체의 부단체장 등을 말한다) 및 당해 지방의회의 의장(지방의회의원이 주민소환투표대상자인 경우에 한하며, 지방의회의 의장이 주민소환투표대상자인 경우에는 당해 지방의회의 부의장을 말한다)에게 통지하여야 한다. 제2항의 규정에 의하여 개표를 하지 아니한 때에도 또한 같다.

제23조(주민소환투표의 효력) ① 제22조제1항의 규정에 의하여 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실한다.

② 제1항의 규정에 의하여 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 이 법 또는 「공직선거법」에 의한 해당보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다.

주민소환 투표를 실시한 결과, 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성을 얻은 경우 주민소환이 확정된다. 이때, 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달할 때에는 아예 개표를 하지 않는다.

주민소환이 확정된 경우에는 그 결과가 공표된 날로부터 그 직을 상실하며, 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 보궐 선거에 후보자로 등록할 수 없다.

주민소환 투표의 효력에 이의가 있는 해당 주민소환투표 대상자 또는 주민소환투표권자는 주민소환투표권자 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받아, 투표 결과가 공표된 날로부터 14일 이내에 관할 선관위 위원장을 상대로 하여 소청할 수 있다. 소청에 대한 결정에 대해 불복하는 소청인은 다시 관할 선관위 위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날로부터 10일 이내에 시장·군수·구청장 또는 지방의원을 대상으로 한 주민소환투표의 경우에는 그 선거구를 관할하는 고등법원에, 시·도지사를 대상으로 한 주민소환투표에 있어서는 대법원에 소를 제기할 수 있다.

제 3 장 주민소환 실제사례에 대한 분석

제 1 절 주민소환 사례 현황 개괄

I. 전체 주민소환 사례 현황

주민소환은 「주민소환법」이 2006년 5월 제정되어 2007년 5월부터 시행됨으로써 실제 추진사례가 생겨나기 시작하였다. 2007년부터 2016년 6월까지 실시 혹은 추진된 주민소환의 전체 사례 현황은 82건에 이른다. 연평균 9건에 해당하는 수치이다.

그러나 주민소환의 실제 투표가 실시된 것은 8건에 지나지 않고, 나머지 72건은 투표실시 전단계에서 종결되었으며, 2건이 현재 진행중에 있다. 이렇듯 미투표 종결의 빈도가 높은 것이 특징이다. 따라서 주민소환은 투표로 가는 과정에서 좌초되는 경우가 많다고 할 수 있는데, 구체적 사례를 분석하면서 이것이 사실상의 어려움에 기인한 것인지, 법제도적 문제점에 기인한 것인지를 판단하여 보아야 할 필요가 있을 것으로 보인다. 만약 후자라면 주민소환제도의 취지가 보다 충실히 구현될 수 있도록 일정한 제도개선이 필요할 것이기 때문이다.

주민소환의 전체 사례현황을 투표실시, 진행중, 미투표 종결의 3가지 경우로 나누어 일자별로 제시해 보면 다음과 같다.

<표 1> 주민소환 전체 사례 현황 (82건, 2016. 6. 1. 기준) 45)

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황
투표 실시 (8)	'11.12.1.	전남 구 례	군 수	법정구속으로 인한 군정공백 유 발	투표실시('13.12.4.) (투표율 8.3%, 소환 무 산)

45) 자료출처: 행정자치부 홈페이지의 통계자료 게시물(2016. 6. 9.), 「주민투표, 주민소환, 주민소송 운영현황」. <표 1>에 따라 총81건으로 집계할 수도 있으나, 41번 부산 영도구청장에 대한 주민소환의 경우 2번 추진되었기 때문에 이를 2건으로 계산하는 것이 합당해 보인다. 따라서 이 글에서는 그러한 관점에서 주민소환사례를 총82건으로 제시한다.

(http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000050&nttId=49751, 2016. 6. 15. 검색)

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황	
	'12.6.26.	강원 삼척	시 장	원자력발전소 건립 강행 등	투표실시(10.31.) (투표율 25.9%, 소환 무산)	
	'11.7.19.	경기 과천	시 장	보금자리지구 지정 수용 등	투표실시(11.16.) (투표율 17.8%, 소환 무산)	
	'09.5.13.	제주 특별자치도	도지사	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	투표실시(8.26.) (투표율 11%, 소환 무산)	
	'07.9.21.	경기 하남	시 장	화장장 건립 추진 관련 갈등	투표실시(12.12.) (투표율 31.1%, 소환 무산)	
	'07.9.21.	"	시의원	"	투표실시(12.12.) (투표율 23.8%, 소환 무산)	
	'07.9.21.	"	시의원	"	투표실시(12.12.) (투표율 37.6%, 소환)	
	'07.9.21.	"	시의원	"	투표실시(12.12.) (투표율 37.6%, 소환)	
진행 (2)	'15.7.28	경남	도지사	무상급식 지원중단 등	서명부 심사중(5.9.~) * 서명부 제출 : '16.2.12..	
	'15.12.11	경기 포천	시 장	성추행후 금전무마 시도로 재판 진행 등	서명부 심사중(4.15.~) * 서명부 제출 : '16.4.13.	
미투표종결 (71)	71	'16.2.4.	경북 상주	시 장	상주인구 감소와 소상공인 경제파탄 유발	서명부 미제출('16.6.8.한)
	70	'16.1.5.		시 장	선심성 예산사용으로 재정자립도 하락 등	자진철회('16.2.3.)
	69		경기 오산	시의원		
	68			시의원		
	67			시의원		
	66	'15.12.23.	전남 영광	군의원	지역구민간 갈등과 분열 조장	서명부 미제출('16.4.22.한)
	65	'15.11.16.	전북 군시	시 장	공무원 출장비 수당 횡령 등 관	서명부 미제출('16.1.15.

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황
		산		리감독 소홀 및 직원남용 등	한)
64	'15.10.8.	전북 전 주	시의원	전주시의회복지환경위원회에서 주민 9명을 무단 선정, 개인정보 유출	서명부 미제출('15.12.7. 한)
63	'15.9.7.	경남 하 동	군 수	무상급식 지원중단, 독단적 행 정 등	서명부 미제출('15.11.6. 한)
62	'15.9.14.	경남	교육감	도지사 소환운동에 맞서 보수세 력이 추진	서명부 미제출('16.1.12. 한)
61	'15.7.14.	경기 의 왕	시 장	주민의사에 반한 범무타운(교도 소) 설치 추진	청구요건 미달로 각하 (서명인수 2,103명 미충 족)
60	'15.7.9.	서울	시 장	동성애 문제 해결에 대해 미온 적 대처	서명부 미제출('15.11.6. 한)
59	'13.5.22.	서울 마 포	구청장	당인리 발전소 지하화 관련 건 설인가 등	대표자증명신청 취하 ('13.5.31.)
58	'13.5.8.	충남 서 천	군수	장항산업단지를 습지로 지정하 여 서천군 발전 저해	서명부 미제출('13.6.30. 한))
57			군의원		
56	'13.4.11.	전북 전 주	시 장	직무유기와 무능(공동주택관리 소홀) * 청구인의 4번째 소환청구('09 년 2회, '07년 1회)	서명부 미제출('13.6.15. 한)
55	'13.3.26.	부산 연 제구	구의원	공용시설보호지구(공원) 지정 추 진	대표자증명신청 취하 (('13.5.2.)
54			구의원		
53	'13.1.8.	충북 보 은	군 수	LNG복합화력발전소 유치 관련 주민의견 무시	소환사유해소로 종결 (('13.1.29.)
52			군의원	LNG복합화력발전소 유치 관련 보은시장 독선 방관	
51			군의원		
50			군의원		
49	'13.1.4.	대전	교육감	초등학교 학군 조정 갈등 * (근거) 지방교육자치법(24조)	소환사유해소로 종결 (('13.2.25.)

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황
				의2) 소환법 등 준용	
48	'12.12.22.	서울 중 로	구청장	조건부 재건축 관련 인허가 불 이행 등	서명부 미제출('13.2.23. 한)
47	'12.10.17.	대구	시의원	친환경 의무급식 지원조례안(주 민청구) 수정 및 날치기 통과	서명부 미제출('13.2.15. 한)
46	'12.10.8.	강원 태 백	시장	오투리조트 문제 대책 미흡	대표자증명신청 취하 ('12.12.28.)
45	'12.9.29.	부산	시의원	에코델타시티 사업부지 주민 보 상요구 목살	대표자증명신청 취하 ('13.1.17.)
44	'12.7.11.	경기 동 두천	시 장	LNG화력발전소 건립 중지 등	서명부 미제출('12.9.14. 한)
43	'12.2.3.	경북 송 송	군 수	민간자본 유치 공약 미이행 등	대표자증명신청 취하 ('12.4.18.)
42	'12.1.2.	서울 노 원	시의원	방사능 폐아스콘 반대 투쟁에 비협조적	서명부 미제출('12.5.7. 한)
41	'11.8.25.(1 차) '11.9.27.(2 차)	부산 영 도	구청장	고가도로 건설 찬성 및 절영산 책로 유실로 인한 주민피해	대표자증명신청 취하 (8.31.) 서명부 미제출(12.1.)
40	'11.9.22.	경기 남 양주	시 장	민자도로 통행료 검증 미비로 재정부담 가중 등	대표자증명신청 취하 (9.28.)
39	'11.9.6.	경기 시 흥	시의원	대야·신천 뉴타운사업 취소 과 정에서 부적절한 언동, 주민의 견 무시 등	서명부 미제출
38	'11.8.16.	서울	시 장	서민 혈세 낭비 및 시의회 출석 거부, 주민투표 강행 등	소환대상자 사퇴(8.29.) 종료
37	'11.7.26.	경기 과 천	시의원	보금자리 주택사업 반대로 사업 지연	서명부 미제출
36			시의원		
35	'09.5.11.	강원 춘 천	시의원	동료의원 폭행 등	청구제한기간 도래로 종료
34	'09.4.30.	전북 전 주	시 장	시의원 비서채용의 부적절성 등	청구제한기간 도래로 종료
33	'09.4.30.	경북 경 주	시 장	경주읍성 복원계획에 따른 재산 권 침해 등	“
32	'09.2.12.	충북 충 주	시의원	관광성 해외연수 등	서명부 미제출

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황
31	'09.1.28.	인천 연수	연 구청장	수인선 연수역사 위치조정의 문 제해결 기피 등	“
30	'09.1.21.	전북 전주	전 시 장	자질부족, 오만과 무지 등	“
29	'09.1.20.	강원 인제	인 군 수	공약 미이행, 방만한 군정운영 등	“
28	'08.12.11.	충북 충주	충 시의원	관광성 해외연수	“
27	'08.11.25.	경남 양양	밀 시 장	공약사업 미추진 등	“
26	'08.10.24.	서울 진	광 시의원	뇌물수수료 구속 수감	소환대상자 사퇴(11.10.) 종료
25	'08.7.21.	경기 흥	시 시 장	장기간 직무정지에 따른 시정공 백	청구요건 미달로 각하 (서명인수 미충족, 9.23.)
24	'08.7.15.	전북 실	임 군 수	군부대 이전 반대	서명부 미제출
23	'08.1.28.	전남 성	곡 군의원	의정비 과다인상, 복지예산 삭 감 등	“
22	'08.1.24.	서울 동	구의원	지역 재개발사업 이권개입 등	“
21	'08.1.17.	대문	시의원	명문고 설립반대 및 지역발전저 해	대표자증명신청 취하 (1.23.)
20	'08.1.22.	전남 성	장 군의원	농업·복지예산 부당한 삭감 등	서명부 미제출
19	'08.1.22.		장 군의원		
18	'08.1.22.		장 군의원		
17	'08.1.22.		장 군의원		
16	'08.1.4.	서울 로	구의원	의정비 과다인상 등	대표자증명신청 취하 (1.11.)
15	'08.1.4.		구의원		
14	'07.12.27.	서울	시 장	공무원의 무분별 퇴출 등	대표자증명신청 취하 (1.22.)
13	'07.10.2.	전북 주	전 시 장	공동주택관리 감독 소홀	서명부 미제출

구 분	일 시 (대표자증 명서 교부일)	지 역	소환 대상	추진사유	추진상황
12	'07.9.27.	경남 함양	군 수	골프장 등 유치 관련 갈등	"
11	'07.8.21.	서울 노원	시의원	납골당 설치 관련 갈등 (공약사항 불이행, 지역현안 무관심 등)	대표자 사퇴, 서명부 등 반환 (9.10.)
10			구의원		
9			구의원		
8			구의원		
7	'07.8.8.	충남 부여	군의원	부당한 예산심의 및 국유지 무단 점유	서명부 미제출
6			군의원		
5			군의원		
4	'07.7.27.	대전 서구	구의원	부당한 압력행사 등	대표자증명신청 취하 (7.30.)
3			구의원		
2	'07.7.11.	서울 북강	구청장	재개발 관리감독 소홀	서명부 미제출
1	'07.7.4.	광주 광산	구청장	노점상 단속 부당	대표자증명신청 취하 (7.11.)

II. 연도별 주민소환 사례현황

1. 연도별 주민소환 사례의 현황 분석

연도별로 주민소환 추진사례를 살펴보면 2007년 - 2016년 사이 총82건의 사례 가운데 2007년 18건, 2008년 14건으로 제도 도입초기에 비교적 많은 사례가 집중되어 있는 편이다. 이후 약간 저조해지긴 했으나 이후에도 주기적으로 꾸준히 이용되고 있는 경향을 살펴 볼 수 있다. 이는 초기에 새로 도입된 이 제도에 대

한 기대가 분출했던 것으로 보이고 이후 이 제도가 안정화된 정착단계에 접어들었음을 의미하는 것으로 평가된다.

한편, 같은 기간 동안의 사례를 연평균 건수로 환산하면 연간 9건인데, 전국 지방자치단체의 수가 253개인 점과 동일 자치단체에서도 시장과 의원에 대해 복수로 주민소환이 추진된 사례가 종종 있었지만 각 단체장과 의원에 대한 소환이 별개로 취급되고 있는 점 등을 고려하면 그다지 이용빈도가 높은 것은 아니라고 할 수 있다. 그러나 이 제도의 가치는 공직자의 독선과 부패 등에 대한 민주적 통제장치를 구현하는 것에 있기 때문에 제도 이용빈도가 단순히 높다는 것이 제도의 성공적 설계를 의미하는 것은 아니므로, 연평균 9건인 점에 큰 의미비중을 둘 것은 아니라고 생각한다.

<표 2> 연도별 주민소환 사례 현황⁴⁶⁾

구분 (연도)	소환 건수
2007	18
2008	14
2009	8
2010	0
2011	9
2012	8
2013	11
2014	0
2015	9
2016(6.1.기준)	5
합계	81

2. 제한기간설정의 적정성 문제

연도별로 주민소환의 사례를 살펴볼 때 두드러진 현상은 4년 마다 주기적인 공백이 관찰된다는 것이다. 2010년 0건, 2014년 0건. 이것은 「주민소환법」제8조

46) 각 연도별 소환건수의 집계는 앞의 표1의 행정자치부의 통계대로 대표자증명서 교부일시를 기준으로 하였음을 밝혀 둔다.

가 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때(제1호)와 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만일 때(제2호)에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다고 규정한 데 따른 결과이다.

이에 따르면 제5회 지방선거가 2010년 6월 2일 실시되어, 2010년 7월 1일 임기가 개시된 것을 고려하면, 2009년 7월 1일부터 2011년 6월 30일까지는 주민소환 청구가 불가능한 공백기간이 된다. 마찬가지로 제6회 지방선거가 2014년 6월 4일 실시되었고, 동년 7월 1일 임기가 개시되었으므로, 2013년 7월 1일부터 2015년 6월 30일까지는 주민소환 청구가 불가능한 기간이다. 그렇다면 실제 주민소환청구가 가능한 기간은 2011년 7월 1일부터 2013년 6월 30일까지 그리고 2015년 7월 1일부터 2017년 6월 30일까지와 같이 4년 가운데 단 2년뿐이라는 이야기가 된다.

그러므로, 과연 이러한 광범위한 시기적 제한이 적절한 것인지 그리고 바람직한 것인지의 문제가 제기된다. 선출직 지방공직자가 선거를 통해 선출된 경우 임기개시 후 1년의 시점도 논란이 있으나⁴⁷⁾ 오히려 임기만료일부터 1년 미만일 때 주민소환투표를 청구할 수 없는 것이 더 큰 문제인 것으로 판단된다. 강원도 춘천시 시의원 주민소환 추진사례(2009. 5. 11.)와 전북 전주시 시장 주민소환 추진사례(2009. 4. 30.)의 2건이 이와 같이 청구제한기간 도래로 종료된 것을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 청구제한이 주민들의 불만을 해소시켜 주는 것은 아니라는 점에서 일정한 문제가 있다. 우선 주민의 불만이 있는 상황에서 기간제한으로 말미암아 일종의 면죄부를 주게 되는 문제가 있고, 기간내에 추진된 경우와의 형평성 문제도 제기된다. 따라서 ‘임기만료일로부터 1년 내’라는 제한을 6개월로 줄여서 제한되는 기간 자체를 일부 감소시키거나, ‘임기만료일로부터 1년 내’라도 추진을 인정하되, 다가올 선거로 인해 공직의 상실이 큰 의미가 없으므로, 투표로 소환이 확정되는 경우 일정기간 다음 선거 입후보를 제한하는 등의 효력을 부여해 형평성을 제거하는 개선방안을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 하지만 이러한 방안의 적절성에 대해서는 여전히 주민소환투표를 진행하기 위해 소요될 비용과 이익형량을 통해 결정되어야 할 것이다. 잃는 것이 많고 얻는 것이 많지 않다면 현재의 제한기간을 유지하는 편이 더 나을 것이기 때문이다.

47) 박윤희, “주민소환투표 사례분석을 통한 개선방안 연구”, 선거연구, 제5호, 2014, 137쪽에서는 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때를 임기개시일부터 6개월이 경과하지 아니한 때로 부분개정하자는 의견을 제시한다.

제 2 절 유형별 분석

주민소환의 대상자를 유형별로 살펴보면 지방자치단체장에 대한 건수가 38건, 지방의원에 대한 소환건수가 42건, 교육감에 대한 소환건수가 2건이다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 광역자치단체장에 대한 건수가 5건, 기초자치단체장에 대한 건수가 33건이고, 광역의원에 대한 건수가 3건, 기초의원에 대한 건수가 39건, 교육감 2건으로 나타나고 있다. 2007년 - 2016년 기간동안 총 82건의 사례를 대상자 유형별로 표로 제시하면 다음과 같다.

<표3> 소환추진 대상자 유형별 건수 (2007 - 2016. 6. 1.)

주민소환 대상자	광역자치단체	기초자치단체	합계
지방자치단체장	5	33	38
지방의회의원	3	39	42
교육감	2	0	2
합계	10	72	82

I. 지방자치단체장에 대한 주민소환

총 82건의 사례 중 지방자치단체장에 대한 주민소환은 38건으로 비중이 적지 않다. 교육감 사례 2건을 포함하면 40건으로 거의 절반을 차지하게 된다. 이는 우리나라의 지방자치단체 기관구성 유형이 자치단체장과 의회의 기관대립형을 채택하고 있기 때문에 자치단체장의 권한과 역할 비중이 상대적으로 높기 때문인 것으로 분석된다. 지방의회 의원의 수가 자치단체장의 수보다 훨씬 많은 것을 감안하면 지방자치단체장에 대한 주민소환 추진 비중이 높다는 점을 알 수 있다.

그리고 최근에는 교육감에 대한 주민소환 추진도 2건이 있다는 점이 특이하다. 2013년 1월 4일 대전시 교육감에 대하여 초등학교 학군 조정 갈등이 있어서 교육감 소환이 추진된 것과 2015년 9월 14일 경남 교육감에 대하여 홍준표 도지

사 소환운동에 맞서 보수세력이 소환을 추진한 것이 있다. 두 경우 모두 그 근거법률은 「지방교육자치법」제24조의2이고, 구체적인 절차 등에 관하여는 동조제2항에서 「주민소환에 관한 법률」을 준용하도록 하고 있다.

II. 지방의원에 대한 주민소환

1. 주민소환투표 청구 요건

총 82건의 사례 중 지방의원에 대한 주민소환 사례는 42건이다. 지방자치단체 유형별로 살펴보면 광역의원의 경우 3건, 기초의원의 경우 39건이다. 광역의원의 경우가 기초의원에 비해 상대적으로 건수가 희소한 것은 주민소환투표 청구 요건이 과도하게 규정된 때문은 아닌지 의문을 불러일으킨다.

법 제7조에서 주민소환투표의 청구는,

① 특별시장·광역시장·도지사의 경우에는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상,

② 시장·군수·자치구의 구청장의 경우에는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상,

③ 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다)의 경우에는 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상에 해당하는 주민의 서명으로 할 수 있다고 규정하고 있다. 자치단체장의 경우에는 광역자치단체의 경우 인구규모가 많아지는 점을 고려하여 광역자치단체장은 100분의 10이상, 기초자치단체장은 100분의 15이상으로 차등을 두었고 이는 합리적인 요건규정으로 판단된다. 그러나 지방의회 의원의 경우에는 광역이든 기초든 모두 동일하게 100분의 20이상의 서명을 받도록 요구하고 있는데, 이는 과도한 요건이 아닌가 의심된다. 우선 자치단체장과의 형평이 문제될 뿐만 아니라, 지방의회의 경우 특히 광역 지방의회 의원의 경우에 주민 100분의 20의 서명을 요구하는 것은 더더욱 과도한 요건설정이라고 판단된다. 광역의회 의원에 대한 주민소환 사례가 단 3건 밖에 없는 것은 이러한 어려움을 방증하는 것일 것이다. 자치단체장의 경우에 준하여 차등적으로 규정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 비례대표 의원에 대한 주민소환의 인정 문제- 형평성의 관점에서

총 82건 가운데 지방의회의원에 대한 주민소환건수가 42건으로 비교적 큰 비중을 차지하고 있어 지방의회의원에 대한 주민통제수단으로서의 기능을 일정정도 중요하게 고려하지 않을 수 없다. 그런데 충주시 시의원 주민소환 사례(2008. 12. 11.)에서는, 의원들의 성매매 등 의혹을 불러일으킨 관광성 해외연수가 문제된 것인데 다녀온 시의원 10인 가운데 1인이 비례대표의원이었다. 이에 대하여 법 제7조 제1항 제3호는 주민소환청구의 대상을 “지역”의회 의원의 경우로만 한정하고 있어 비례대표 의원에 대한 주민소환 인정 문제가 제기된다.

동일한 사안의 경우에는 동일하게 처리하는 것이 형평에 맞다고 할 수 있는데, 이러한 사례를 보면 비례대표의원을 주민소환의 대상에서 제외되고 있어 동일한 비리, 비위 등 행태에 대해 다른 처리를 하도록 법에서 규정하고 있는 인상을 주고 있어 이런 문제점을 개선해야 할 필요성이 있어 보인다.⁴⁸⁾ 그러나 비례대표 의원의 경우에는 선출과정이 달라서 지역지방의원과 동일한 선상에서 논의할 수 없는 면도 있음을 고려하지 않을 수 없기 때문에 추후 보다 심도 있는 논의가 필요하지 않을까 생각된다.

제 3 절 사유별 분석

주민소환투표의 청구사유는 제한이 없다. 주민소환제는 정치적 책임을 묻는 제도로서 그 사유를 제한하지 않음으로써 선출직 공직자의 부패, 무능, 독선, 전횡 등 다양한 내용에 대하여 민주적 통제의 이념에 충실하게 기능할 수 있다는 것을 근거로 내세워 청구사유의 제한이 없는 것이 좋다는 의견도 있고 이러한 입장에 비판적인 견해도 존재한다. 그러나 2007 - 2016년 동안 실제로 있었던 82건의 사례들을 살펴보면 청구사유가 무한정 다양한 것은 아니고 일정정도 유형화가 가능한 것으로 보인다. 독단적 행정이나 지역민간 갈등과 분열조장 등 직무행태를 사유로 청구한 경우가 34건으로 가장 많았고 또한 원자력 발전소 건립이나 법무타운(교도소) 건설, 학교 급식 문제와 같은 정책추진을 문제로 삼아 청구한 경우가 33건이어서 직무행태에 대한 통제뿐만이 아니라 민주적 의사결정의 문제를 둘러싼 정치적 통제 기능도 수행하고 있는 것으로 보인다. 그 외에

48) 박윤희, 앞의 글, 136쪽.

예산낭비가 6건, 불법비리 관련한 사항이 9건이어서 순수한 불법이나 위법의 경우는 9건에 불과했다. 게다가 최근에는 무상급식 지원을 중단한 경남도지사에게 대한 주민소환 추진 사례(2015. 7. 28.)가 있었고, 이에 대한 보수층의 반발로 진보 교육감에 대한 주민소환 추진 사례(2015. 9. 14.)가 있어 정치적 갈등 문제가 주민소환을 통해 다루어지고 있다.

주민소환 추진사유별 건수를 표로 제시해 보면 다음과 같다.

<표4. 주민소환 추진 사유별 건수>

주민소환 추진 사유	건수
정책추진	33
직무행태	34
예산낭비	6
불법비리	9
합계	82

이러한 사례를 통해 알 수 있는 것은 주민소환제도가 선출기관의 불법에 대한 통제수단으로서보다는 정치적 통제수단으로서 훨씬 더 광범위하게 사용되고 있다는 것이다. 따라서 주민소환사유의 제한이 필요한가의 문제에 대하여 이 사례로부터는 일정한 방향의 답을 제시할 수도 있을 것으로 보인다.

실제 사례에서는 정책추진이나 직무행태의 사유의 비중이 압도적으로 높다. 그러나 이러한 광범위한 통제에 대한 비판을 제기하면서 법령위반이나 직무태만 등의 사유로 한정하자는 비판적 의견이 있고, 반대로 주민소환제도의 입법 취지가 선거와 마찬가지로 선출직 공직자를 통제하기 위한 정치적 통제 수단의 성격을 가지고 있다는 점에서 소환사유를 구체화하지 않는 현재의 제도가 오히려 바람직하다는 의견이 대립한다. 살펴본 실제 사례에서는 주민소환제도가 지방공직자 개인의 불법비리, 예산낭용 등에 대한 통제 수단으로서 뿐만 아니라 민주적 의견수렴의 미흡이라는 차원에서 정책결정에 대한 항의 내지 이의의 수단으로서도 활용되고 있는 모습을 충분히 찾아 볼 수 있다. 따라서 적어도 이러한 주민소환의 정치적 통제수단이라는 기능을 긍정적으로 평가하는 한, 청구의 사유를

제한하거나 보다 구체화하여 주민소환의 통로를 좁혀야 할 필요성은 별로 없는 것으로 생각된다.⁴⁹⁾

I. 정책추진

정책추진 관련 사례가 총 82건 가운데 33건으로 비중이 상당히 높은 것으로 판단된다. 이것은 정책추진 과정이 선거과정이나 여타 의견수렴 과정을 통하여 민주적으로 결정되지 않는데 대한 주민의 불만을 반영하는 사례들로 판단된다. 만약 지방자치단체의 장이나 의회 의원들이 주민들의 의견수렴 과정을 보다 더 비중있게 생각하고 보다 더 충실히 이를 이행한다면 이러한 부분은 많이 감소할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 지방자치단체 수준에서는 인구나 지역규모를 고려할 때 주민들의 의견이 보다 직접 구체적으로 반영될 수 있도록 절차적 참여권을 강화하는 것이 바람직하다고 판단되므로, 정책추진에 대한 주민소환은 민주주의를 강화하는 긍정적 기능을 수행한다고 판단된다. 따라서 이러한 측면을 제한하여 소환사유를 법적 비리에 대한 통제 차원으로 한정하는 것은 바람직하지 않을 것으로 생각한다.

대표적인 사례로는 아래 2건의 경우가 투표를 실시하기에 이르렀는데, 모두 투표율이 3분의 1에 미치지 못하여 소환이 무산되었다.

-강원도 삼척시 시장 주민소환 사례(2012. 6. 26.)- 원자력발전소 건립 강행 등의 사유

-제주특별자치도 도지사 주민소환 사례(2009. 5. 13.)- 제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등의 사유

49) 같은 취지로 헌법재판소 2011. 3. 31. 2008헌마355 : “대의민주주의 아래에서 대표자에 대한 선출과 신임은 선거의 형태로 이루어지는 것이 바람직하고, 주민소환은 대표자에 대한 신임을 묻는 것으로서 그 속성은 재선거와 다를 바 없으므로 선거와 마찬가지로 그 사유를 묻지 않는 것이 제도의 취지에 부합한다. 또한, 주민소환제는 역사적으로도 위법·탈법행위에 대한 규제보다 비민주적·독선적행위에 대한 광범위한 통제의 필요성이 강조되어 왔으므로 주민소환의 청구사유에 제한을 둘 필요가 없고, 또 업무의 광범위성이나 입법기술적 측면에서 소환사유를 구체적으로 적시하는 것도 쉽지 않다. 다만, 청구사유에 제한을 두지 않음으로써 주민소환제가 남용될 소지는 있으나, 법에서 그 남용의 가능성을 제도적으로 방지하고 있을 뿐만 아니라, 현실적으로도 시민의식 또한 성장하여 남용의 위험성은 점차 줄어들 것으로 예상할 수 있다. 그리고 청구사유를 제한하는 경우 그 해당여부를 사법기관에서 심사하는 것이 과연 가능하고 적정한지 의문이고, 이 경우 절차가 지연됨으로써 조기에 문제를 해결하지 못할 위험성이 크다 할 수 있으므로 법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않는 데에는 상당한 이유가 있고, 입법자가 주민소환제 형성에 있어서 반드시 청구사유를 제한하여야 할 의무가 있다고 할 수도 없으며, 달리 그와 같이 청구사유를 제한하지 아니한 입법자의 판단이 현저하게 잘못되었다고 볼 사정 또한 찾아볼 수 없다.”

나머지 사례들 가운데에는 홍준표 경남도지사가 무상급식 지원을 중단했다는 사유로 주민소환 서명부 심사가 진행중에 있으며,⁵⁰⁾ 그 이외에는 모두 미투표 종결되었다.

II . 직무행태

총 82건 가운데 34건이 이 사유에 기한 청구이다. 독단적 행정이나 자질, 일정 문제에 대한 미온적 대처 등 다양한 사유가 이 사유가 포섭될 수 있고, 따라서 가장 많은 비중을 차지할 수 있는 사유이다. 실제로도 전체 82건 가운데 가장 많은 건수를 차지하고 있다. 대표적인 사례로는,

-경기도 시흥시 시의원 사례(2011. 9. 6.)- 지역주민의견 무시 및 독선 등의 사유

-강원도 춘천시 시의원 사례(2009. 5. 11.)- 동료의원 폭행 등의 사유

-부산 시의원 사례(2012. 9. 29.)- 에코델타시티 사업부지 주민 보상요구 묵살

-서울 시장 사례(2015. 7. 9.)- 동성애 문제 해결에 대해 미온적 대처,

등을 들 수 있는데, 사유들에 따라서는 개인적 혹은 집단적 불만을 토로하는 창구로 기능하는 측면도 없지 않다. 그러나 대개 개인적 불만이나 소규모 집단적 불만의 경우에는 주민소환제도 이용에 드는 비용을 고려할 때, 추진 초기 단계에서 종료되는 일이 많을 것으로 판단되고 실제로 대부분의 사례가 미투표 종결되었다.

III. 예산낭비

총82건 가운데 6건이 이 사유에 해당한다고 판단되어 일견 비중은 높아 보이지 않는다. 그러나 주로 예산낭비 사유가 거론된 것이 6건이라는 것이고, 직무행태, 불법비리 등 다른 사유들과 함께 거론될 수 있는 여지가 많은 점을 고려하면 역시 그 비중은 적지 않아 보인다. 지방재정 자립도의 열악함과 지방재정운영의 방만함을 고려하면 이러한 사유를 통한 민주적 통제도 매우 중요한 기능을

50) 이 사례에서는 서명부 심사시 청구인의 기준일을 두고 문제가 제기된 바 있다. 뒤의 제4절 II. 4. 부분에서 보다 상세히 서술하였다.

하는 것으로 평가된다. 대표적인 사례로는 다음과 같은 사례들이 있다.

- 서울특별시 시장 주민소환 사례(2011. 8. 16.)- 서민 혈세 낭비 및 시의회 출석 거부, 주민투표 강행 등의 사유
- 경기도 오산시 시장 및 시의원 3인에 대한 주민소환 사례(2016. 1. 5.)- 선심성 예산사용으로 인한 재정자립도 하락 등의 사유

IV. 불법비리

총82건 가운데 9건이 이에 해당하고, 법적인 의미에서 가장 전형적인 법적 통제 사유에 해당한다. 불법이나 위법에 해당하는 직무행위를 행한 경우가 이에 해당하고, 이는 광범위한 직무행태의 굉장히 특수한 형태이므로 ‘직무행태’ 사유 등과 비교할 때 범위가 가장 좁다고 할 수 있다. 대표적인 사례로는 다음과 같은 사례들이 있다.

- 충북 충주시 시의원 주민소환 사례(2009. 2. 12.)- 관광성 해외연수 등의 사유
- 전북 전주시 시장 주민소환 사례(2009. 4. 30.)- 시의원 비서채용의 부적절성 등의 사유

제 4 절 소환추진 단계별 분석

주민소환은 다음과 같은 순서로 이루어진다.

① 소환청구인 대표자 증명서 신청 및 발급 -> ② 서명청구활동 -> ③ 소환 투표 청구 -> ④ 청구인서명부 심사확인 -> ⑤ 청구요지 발표 및 소명요지 제출 -> ⑥ 소환투표발의 -> ⑦ 투표인명부 작성 -> ⑧ 소환투표실시 -> ⑨ 개표 및 결과확정 -> ⑩ 불복절차(주민소환투표소청/소송).

이를 일정한 단계별로 나누어 보면 크게 4단계로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 소환청구의 준비단계로 위의 ①과 ②가 이에 해당될 것이다.

둘째, 청구 및 발의단계로 위의 ③에서 ⑥까지가 이에 해당될 것이다.

셋째, 투표단계로 위 ⑦, ⑧, ⑨가 이에 해당될 것이다.

마지막으로, 불복단계로 위 ⑩이 이에 해당될 것이다.

그런데, 보통 주민소환절차는 첫째에서 셋째단계의 어딘가에서 끝나게 되어 있다. 그리고 마지막 불복 단계는 임의절차로 셋째 단계에 이르렀을 때 그것의 효력을 다투는 단계이며, 현재까지 이를 통해 투표의 효력이 부인된 사례는 존재하지 않는다. 따라서 불복단계를 독자적인 단계로 이해할 필요는 없어 보인다. 그러므로 이상과 같이 “소환청구의 준비단계 - 청구 및 발의 단계 - 투표단계”의 3단계로 소환추진단계를 크게 나누어 볼 수 있고, 그에 따른 각각의 사례 건수를 표로 정리해 보면 다음과 같다.

<표5> 소환추진 단계별 건수

구분 (연도)	소환 건수	단계별 건수		
		소환청구의 준비단계	소환청구 및 발의 단계	투표 단계
2007	18	4	10	4
2008	14	3	11	0
2009	8	3	4	1
2010	0	0	0	0
2011	9	3	4	2
2012	8	3	4	1
2013	11	8	3	0
2014	0	0	0	0
2015	9	0	9	0
2016(6.1.기준)	5	4	1	0
합계	82	28	46	8

I. 소환청구의 준비단계

1. 주민소환 사유의 제한 문제

주민소환 청구사유의 범위문제는 지속적으로 제기되는 문제로서 ‘법령위반, 직 무태만’ 등으로 한정하여 정책적 사유를 배제하고자 하는 주장이 있다.⁵¹⁾ 또한 현재의 제도가 소환청구사유를 무제한으로 허용함으로써 선출된 대표가 주민들의 의사와 다른 의견을 가지고 정책을 추진할 경우 이를 소환할 수 있도록 하는 기속위임으로 변질시켜 버렸다는 강력한 비판도 그러한 입장에 있다.⁵²⁾

그러나 정책 추진 과정에서 민주적 의견수렴의 절차가 충분히 지켜지지 않고 있는 문제점이 있으므로 절차중시를 통한 의사결정의 정당성을 확보하는 방향으로 나아가기 위한 장치로서 긍정적인 측면도 충분히 있다고 판단되므로 제한의 문제는 좀더 숙고해야 할 문제로 생각된다. 이러한 부분에 대해서는 앞 부분에서도 논의하였다.

2. 주민소환 대상자의 확대 문제

주민소환의 대상은 지방의 선출직 공직자인데(「주민소환법」, 교육감 역시 지방 선거를 통해 선출되는 이상 주민소환의 대상이 되는 것이 균형에도 맞고 실제 「지방교육자치에 관한 법률」제24조의2에 의해 주민소환이 이루어지고 있다. 또한 제주특별자치도와 세종시 특별법에서도 유사한 규정들이 산재해 있는데, 이들 규정들을 모두 주민소환법에 통합해 규율하는 것이 필요한 것으로 보인다. 아울러 형평의 문제가 제기되는 비례대표 지방의회의원에 대해서도 비용 등을 고려하여 앞으로도 계속 제외상태를 유지할 것인지 숙고해 보아야 할 것이다.

3. 서명과정에서 개인정보 보호의 문제

주민소환의 추진과정에서 서명을 통해 개인정보를 요구하는 부분이 개인정보 노출을 꺼리는 주민들의 정서와 부합되지 않아 서명과정이 순조롭게 진행되지

51) 박윤희, 앞의 글, 135쪽.

52) 김명용 외, 「풀뿌리민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여 방안으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구」, 2012년 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2012. 10. 31, 90쪽.

않는 문제점이 있어 이에 대한 개선이 필요해 보인다. 서명부가 소환대상자에게 공개될 경우 보복의 우려가 있다는 점을 고려하여 소환의 전 과정을 통하여 그 공개를 제한할 필요가 있어 보인다.

4. 관권개입에 의한 방해의 방지 문제

관권개입에 의한 회유, 방해 등의 문제는 서명청구활동 단계 뿐만 아니라 거의 모든 단계에 걸치는 문제라고 할 수 있겠지만 서명청구운동단계에서부터 개입을 막는 것이 필요해 보인다. 경남 함양군 군수 주민소환사례(2007. 9. 27.)는 골프장 등 유치 관련 갈등이 원인이 되어 촉발된 것인데, 과도한 관권 개입으로 서명철회요구 등이 잇따르면서 서명단계에서 질차가 중단된 경우가 있고, 선관위에 고발해도 처벌할 수 있는 적절한 법조항이 없었다는 문제점을 노출하였다. 투표운동 단계에서의 관권개입 문제와 함께 일정한 개입방지책이 필요해 보인다.

II. 청구 및 발의 단계

1. 주민소환 기간 제한의 적절성 여부 문제

소환의 추진 초기에 기간제한으로 인해 좌초되는 사례가 많아 임기시작 후와 임기만료 전 1년이라는 기간제한이 적절한지에 대한 검토를 필요로 한다. 6개월 정도로 제한기간을 축소하는 안 등 여러 가지 안을 고려해 보아야 할 것이다. 이 문제에 대해서는 앞에서 논의한 바 있다.

2. 서명자 비율의 적정성 문제

법 제7조에 의해 주민소환 청구의 요건으로 규정되어 있는 서명자의 비율이 과연 적절한지가 문제된다. 미투표 종결 72건 가운데, 서명인수 미충족 혹은 서명부 미제출 건수가 무려 39건에 이른다. 따라서 청구요건으로서 서명자 비율을 충족하는 것이 쉽지 않다는 판단이 나오는데, 특히 주민 100분의 20의 서명을 받아야 하는 지방의회 의원의 경우에는 보다 더 문제가 될 것으로 보인다. 지역구의 규모를 감안하더라도 100분의 20이라는 비율은 다소 과한 요건일 수 있으며, 광역과 기초의 차이를 감안하지 않은 일률적인 규율도 문제가 될 수 있다.

이 문제에 대하여도 앞에서 일정 부분 논의한 바 있다.

3. 서명 위조자에 대한 처벌 문제

주민소환은 주민의 권리 실현을 위한 제도이지만 선출직 공직자에 대해서도 중요한 영향을 미치는 만큼 서명조작 등의 문제에 대해서 일정한 제재수단이 마련되어야 할 것으로 보인다. 일정수의 서명자 확보가 청구의 요건이 되는 만큼 불법적인 방법으로 이를 충족하고자 하는 동기가 충분히 있을 수 있고, 절차적 정의를 위해서도 그러한 불법적인 서명, 서명조작, 위조 등에 대하여는 엄격한 제재가 필요하다고 판단된다. 최근 사례로는 홍준표 경남도지사의 측근들이 경남 교육감에 대한 주민소환 추진을 위해 서명 위조 등 불법행위를 저질러 2016. 7. 22. 1심법원에서 사문서위조 및 개인정보보호법 위반 등을 이유로 징역형 등을 선고받은 일이 있었다. 이러한 주민소환법 위반행위에 대해 주민소환법 자체에서 처벌 규정이 제시될 필요가 있다.

4. 청구인 기준일의 결정 문제

2016년 홍준표 경남도지사에 대한 주민소환투표를 위한 청구인서명부 제출에 대한 심사가 이루어지던 가운데, 청구인 기준일을 언제로 잡을 것인지에 대해 경남도선관위가 의문을 제기해 중앙선거관리위원회에 유권해석을 의뢰한 결과 청구인 기준일이 뒤바뀌는 사건이 있었다.⁵³⁾ 이에 따르면, 「주민소환에 관한 법률」 제7조 제1항의 “전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조 제1항 제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 “주민소환청구권자”라 한다)”의 의미에 대하여 당초 경남도 선관위는 소환청구인 대표자 증명서 신청 및 발급일인 2015년 7월 20일을 기준으로 하여 전년도인 2014년 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 자인 2,674,158명을 기준으로 유권자 10%인 267,416명을 서명이 필요한 청구인 수로 보았으나, 중앙선거관리위원회의 해석에 의하면 실제 소환청구일인 2016년 2월 9일을 기준으로 하여야 하므로, 그 전년도인 2015년 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 자인 2,710,316명이 그 대상자이고, 따라서 서명이 필요한 청구인 수도 271,032명으로 3,616명이 늘어나게 되었다.

53) 한겨레신문, “선관위여, 제발 공부 좀 하자”, 2016. 8. 18. 목.

이것은 서명을 시작할 때 목표서명수를 계산하고 서명을 진행하여야 하는 측의 이해관계와 법률의 규정이 다소 어긋나 있는 상태를 말해 준다. 서명의 진행이 해를 건너 이루어 질 경우 이러한 기준일의 변동이 있게 마련이고, 서명을 진행하는 측으로서는 예상하지 못했던 어려움에 봉착할 수 있다. 현재의 법률규정(「주민소환에 관한 법률」제7조 제1항)에 대한 해석은 중앙선거관리위원회의 해석이 옳다고 할 수 있지만, “예측가능성”에 한계가 있을 수 있다는 사유를 고려하여 서명을 추진하는 측의 이러한 어려움을 상쇄해 줄 수 있는 보완입법이 필요하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 소환투표 단계

1. 투표운동의 관권개입 문제

지방으로 갈수록 지역적 연고 등에 의하여 다양한 방식으로 투표운동의 실행과 공정성이 방해받을 우려가 있으나 이에 대한 벌칙 등 제도적 방지책은 다소 미흡해 보여 개선이 필요하다고 판단된다. 2009년 5월 13일 추진된 제주특별자치도 김태환 도지사에 대한 주민소환은 투표가 실제로 실시되기에 이르렀으나 공무원들의 회유, 방해 등으로 관권개입, 불법 논란을 일으켰다. 현재의 벌칙으로는 법 제29조 제5호의 ‘주민소환투표인에 대하여 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해한 자’가 근접한 규정으로 보이나 ‘부정한 방법으로’라는 표현이 너무 미약해 보인다. 일체의 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해하는 행위를 엄단해야 할 것이다.

2. 투표율의 적정성 문제

총82건 가운데 최종 투표단계에 이른 것이 8건인데 그 가운데서도 6건이 투표율 미비로 소환이 무산되었고, 실제로 개표를 한 경우가 2건에 불과하다. 그 2건은 경기도 하남시 시의원 주민소환 사례(2007. 9. 21.)로서 2인 모두 투표율 37.6%로 소환 가결되었다. 이와 같이 매우 저조한 가결률을 보이는 현재의 투표율 기준이 적정한 것이냐 즉 너무 높은 것이 아니냐의 문제가 제기된다.

현재의 제도는 투표율이 투표권자 총수의 3분의 1에 못 미칠 경우 개표를 하지 않음으로써 투표거부가 반대투표나 마찬가지로인 상황이 되어 실제 제주특별자

치도 도지사 주민소환 사례(2009. 5. 13.)에처럼 투표거부를 독려하는 일이 구조적으로 발생하게 되어 있다.

따라서 지방선거의 투표율이나 재보궐선거의 투표율에 비해 적정한 기준인지의 여부, 그리고 투표자의 수가 투표권자총수의 3분의 1에 미달할 때는 개표를 하지 않는 것이 적절한지, 오히려 개표를 하고 결과를 발표하는 것이 더 바람직하지 않은지 등의 점을 고려하여 3분의 1을 예컨대 4분의 1정도로 낮추는 방안을 논의해 볼 필요가 있을 것이다.

IV. 소청 및 소송단계

1. 소청 및 소송의 사례

주민소환투표에 대한 소청 및 소송은 투표자체에 대한 불복단계로서 소청이나 소송이 받아들여지면 투표의 효력이 부정되게 된다. 그러나 실제 소송 등에 의해 투표의 효력이 부정된 사례는 없다.

다만 일부 사례에서 소청이 제기된 바 있으나 대부분 소송으로 넘어가지 않고 소청단계에서 종료되는 것으로 보인다.

예컨대, 2007년 12월 12일 하남시선관위는 전국에서 처음으로 김황식 하남시장과 3인의 시의원에 대해 소환투표를 실시한 바 있다. 그 결과 김황식 시장과 김병대 시의원 등 2명은 투표율이 법적요건에 미달했으나, 임문택, 유신목 시의원은 투표율이 3분의 1을 넘겨 소환이 확정됐고, 이에 대한 주민소환투표 무효 소청이 각각 있었다.

먼저, 12월 20일 주민소환투표에서 소환이 확정된 임문택, 유신목 전 하남시의원 2명이 경기도 선거관리위원회에 주민소환투표 효력 무효 소청을 냈다. 그 사유로는 소환투표 당일 주민들에게 휴대전화로 문자메시지를 보내는 등 불법적인 투표운동을 한 점을 거론했고 그래서 소환투표 결과가 무효라고 주장했다.⁵⁴⁾

다음으로, 김황식 하남시장에 대한 주민소환을 추진했던 소환추진위원회가 법적요건인 1/100을 넘긴 1천252명의 서명을 받아 '김황식소환대상자의 주민소환 투표 무효' 소청서를 경기도 선관위에 제출한 바 있다. 이를 보도한 기사에 따르면 소청서에서 소환추진위원회는 투표무효소청을 하는 이유로 공무원 및 아르바

54) 노컷뉴스, ““주민소환” 하남시 前의원 2명, 효력무효 소청”, 2007. 12. 20.

이트생을 동원해 투표참여 방해했다는 것과 하남시 선관위의 투표함 관리 소홀, 하남시 선관위에서 하남시 각동 사무소로 투표안내방송 협조 요청을 묵살한 점, 주민소환투표운동기간 내내 투표불참을 종용한 점 등의 사유를 제시했다고 한다.⁵⁵⁾

2. 소청 및 소송 사례에서의 시사점

앞의 두 개의 소청 사례에서 보듯 주장 자체로만 보아도 선거관리는 그다지 투명하지 않아 보이고 소환투표의 진행과정에 매우 많은 문제가 개재되어 있는 것으로 보인다. 그런데 소청이나 소송이 과연 그러한 문제들에 대해 의미있는 통제장치일 수 있는가의 문제가 제기된다.

현재 주민소환 제도는 민주적 통제라는 긍정적인 기능을 수행하지만, 총 82건의 사례를 통해 알 수 있듯 그동안 많은 제도적, 현실적 문제점을 노정해 왔다. 이러한 문제점들을 모두 소청이나 소송에서 무효의 문제로 다루는 것은 현실성이 없어 보인다. 따라서 소청이나 소송에 큰 의미를 부여하기보다는 청구준비에서 투개표단계에 이르기까지의 제도를 보다 개선하여 제도적 불비의 문제를 제거하고 절차를 정비하는 방향으로 노력을 경주하는 것이 더욱 바람직할 것으로 생각한다.

55) 동부교차로 저널, “소추위, 주민소환투표무효확인 소청 제출”, 2007. 12. 27.

제 4 장 주민소환법의 문제점 및 개선방안

제 1 절 개관

현행 주민소환제도의 문제점을 제도를 운영하는 과정에서 나타나는 문제점과 법리적 관점에서 접근했을 때 드러나는 문제점으로 구분하여 파악하고, 각각의 문제점을 개선하는 방안을 도출하고자 한다.

우선, 운영상의 문제점은 실무적 관점에서 접근하여 파악하였다. 이는 「공직선거법」 개정에 따른 법개정이 필요한 사항과 제도를 실제 운영할 때 발생하는 애로사항으로 구분할 수 있다. 「공직선거법」 개정에 맞춰 「주민소환법」을 개정해야 하는 경우는 다음과 같다.

<표 6> 「공직선거법」 개정에 따른 「주민소환법」의 정비방안

구분	내용
총칙	「공직선거법」의 선거권과 「주민소환법」의 주민소환투표권의 일치
	투표일명부작성일의 조정
	거소투표신고제도의 신설
주민소환투표의 실시	소환투표운동기간과 선거운동기간을 동일하게 조정, 투표일과 운동기간 명문화
	소환투표운동방법의 확대

<표 7> 실무상 문제를 해결하기 위한 「주민소환법」의 정비방안

구분	내용
----	----

총칙	주민소환투표의 사무관리 규정 신설
	적용범위 규정의 신설
주민소환투표의 청구	주민소환투표청구권의 기준일 변경
	서명요청활동의 확대
	허위서명활동자에 대한 규제 신설
주민소환투표의 실시	주민소환투표운동의 정의규정 변경
주민소환투표의 효력 및 소송 등 및 주민투표법의 준용	공동대표자의 권한 및 대표자의 변경
	주민투표법 준용규정 방식 변경
벌칙 및 보칙	주민소환투표관리 침해행위에 대한 처벌규정 신설
	자수자에 대한 특례 신설
	공소시효 신설

그리고 기존 주민소환제도에 관한 연구를 종합·정리하여 주민소환제도의 법적 문제점과 이를 해결하기 위한 방안을 모색하고자 하였다. 다만, 이는 주「주민소환법」 개정안에 바로 반영하기보다는 보다 더 심층적인 연구가 필요하다고 판단하여 장기적인 과제로 유보하고자 한다.

제2절 주민소환제도의 운영상의 문제점 및 개선안

I. 총칙

1. 주민소환투표의 사무관리

(1) 현행제도 및 문제점

현재 행정자치부(선거의회과)가 「주민소환법」의 주관부서이나, 2016년 1월 15일 「선거관리위원회법」 제17조가 개정되어 중앙선거관리위원회는 ‘주민투표·주민소환관계법률’에 있어서 선거관리위원회의 관리 범위에 한정하여 국회에 개정

의견을 제출할 수 있게 되었다.

따라서 중앙선거관리위원회가 주민소환투표사무에 있어서는 법률상 최고기관임을 명확히 하기 위하여 “중앙선거관리위원회가 주민소환투표사무를 통할·관리”를 하도록 “선거관리”에 관한 규정을 신설할 필요성이 있다.

아울러 주민소환투표사무에 관한 하급선거관리위원회의 위법·부당한 처분에 대하여 상급선거관리위원회의 취소 및 변경권한을 규정함으로써 주민소환투표사무의 합법성과 통일성 및 공정성을 유지하도록 하는 것이 합당하다.

(2) 법개정안

따라서 「주민소환법」 제2조에 “중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 주민소환투표사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회(투표관리관 및 사전투표관리관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다”는 규정을 신설하고자 한다.

제2조(주민소환투표의 사무관리) ① 중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 주민소환투표사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회(투표관리관 및 사전투표관리관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.

2. 주민소환투표권 확대

(1) 현행제도 및 문제점

현행 「공직선거법」 제15조는 국내에 주민등록이 되어 있는 재외국민에게 지방선거의 선거권을 부여하고 있다. 현행 「주민소환법」에 의하면 “거주불명자”와 “지방선거 선거권이 있는 재외국민”에게 주민소환투표권을 부여하지 않고 있다.

따라서 「주민소환법」 제3조를 개정하여 주민소환의 대상이 되는 자를 규정하고 있는 「공직선거법」의 선거권 부여기준과 동일한 기준을 투표권 부여기준으로 규정하고자 한다. 선거권 부여기준과 주민소환투표권 부여기준이 다를 경우 공직자를 선출하는 주민과 주민소환투표권을 행사하는 주민이 상이하다는 문제가 발생할 수 있다. 즉, 주민소환투표의 정당성에 의문을 제기할 수 있는 가능성을

차단하기 위해서는 법개정이 필요하다.

(2) 법개정안

「주민소환법」 제3조제1항제3호에 “「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자”를 추가함으로써 다음과 같이 개정하고자 한다.

제3조(주민소환투표권) ①19세 이상으로서 제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.

1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람
3. 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자

3. 주민소환투표인명부 작성기준일 등 변경

(1) 현행제도 및 문제점

현행 「주민소환법」 제4조 제1항은 주민소환투표인명부 작성기준일을 “주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부 작성기준일(주민소환투표 발의일)부터 5일 이내에 주민소환투표인명부를 작성하도록” 규정하고 있다.

그러나 주민소환투표인명부 작성기준일을 주민소환투표발의일로 보는 것은 예측불가능성으로 인해 한계가 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 투표인명부 작성을 준비하는 과정에서 여러 가지 혼란이 발생할 수 있다. 투표인명부작성과정에서 국내거소신고표에 의하여 국내거소신고가 되어있는 선거권자 명단 작성, 결격사유조회시스템 정비, 수형인명표·피성년후견인 정리, 사망자, 거주불명자등

록표, 해외이주자 명단 등 정리의 과중한 업무가 요구되기 때문에 투표인명부작성일은 투표사무관리에 있어서 중요한 사안이다. 따라서 주민소환에 관한 전반적인 사무를 관장하는 중앙선거관리위원회가 투표관리사무를 차질 없이 수행할 수 있기 위해서는 투표인명부 작성기준일을 변경할 필요가 있다.

그리고 주민소환투표인명부 작성기간 중에 투표인명부사본 등의 교부신청기간이 만료되므로, 교부신청기간을 투표인명부작성기간 만료일의 다음날까지로 변경하는 것이 타당하다.

(2) 법개정안

현행 「공직선거법」은 투표인명부작성일을 “선거인명부작성기준일(선거일전 22일)부터 5일이내”로 규정하고 있고, 「주민투표법」은 “투표인명부작성기준일(투표일전 19일)부터 5일이내”로 규정하고 있었으나, 2016년 5월 29일 법개정을 통해 공직선거법과 동일하게 규정하고 있다.

따라서 「주민소환법」 제4조제1항을 「공직선거법」과 마찬가지로 “주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부 작성기준일(투표일 전 22일을 말한다)부터 5일 이내에 주민소환투표인명부를 작성하여야 한다.”로 개정하여 「공직선거법」과 동일하게 규정하고자 한다.

아울러 투표인명부사본 교부신청기간에 관하여 「공직선거법」은 “선거기간 개시일까지”로 규정하고 있고, 「주민투표법」은 이 규정을 준용하고 있다. 그러므로 「주민소환법」을 “투표인명부작성기간 만료일의 다음날까지”로 변경하고자 한다.

제4조(주민소환투표인명부의 작성 및 확정) ① 주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부 작성기준일(투표일 전 22일을 말한다)부터 5일 이내에 주민소환투표인명부를 작성하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부의 작성·확정, 제2항의 규정에 의한 부재자신고의 절차, 부재자신고인명부의 작성과 제3항의 규정에 의한 거소투표신고 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조 내지 제46조를 준용한다. 이 경우 제9조의 규정에 의한 주민소환투표청구인대표자와 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표대상자가 「공직선거법」 제46조의 규정에 의한 주민소환투표인명부(부재자신고인명부를 포함한다)의 사본이나 전산자료 복사본의 교부 신청을 하는 경우에는 제18조제1항의 규정에 의한 투표인명부작성기간 만료일 다음날까지 하여야 한다.

4. 부재자신고 관련 규정

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」 제4조 제2항은 “주민소환 투표일에 자신이 투표소에 가서 투표를 할 수 없는 자는 주민소환투표인명부 작성기간 중에 부재자신고를 할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 공직선거법 「공직선거법」제38조가 개정되어 부재자신고 제도는 거소투표신고 제도로 대체되었다. 그럼에도 불구하고, 「주민소환법」제4조 제2항은 여전히 “주민소환투표일에 자신이 투표소에 가서 투표를 할 수 없는 자는 주민소환투표인명부 작성기간 중에 부재자신고를 할 수 있다”고 규정하여 부재자신고제도를 두고 있다. 이는 「공직선거법」개정에 따라 거소투표신고제도 신설로 개정할 필요가 있다.

(2) 법개정안

「주민소환법」제4조제3항과 제4항을 신설하여 거소투표신고제도를 신설하고자 한다. 개정안은 다음과 같다.

제4조(주민소환투표인명부의 작성 및 확정) ③ 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지에 해당하는 사람(제3조제1항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면으로 신고(이하 "거소투표신고"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.

1. 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인이나 경찰공무원 중 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없을 정도로 멀리 떨어진 영내(營內) 또는 함정에 근무하는 자
2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람
3. 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자
4. 사전투표소 및 투표소에 가기 어려운 멀리 떨어진 외딴 섬 중 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 섬에 거주하는 자

- 5. 사전투표소 및 투표소를 설치할 수 없는 지역에 장기거거하는 자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 자
- 6. 공직선거법 제38조 제2항에 해당하는 선원

5. 적용범위 규정의 신설

(1) 현행제도 및 문제점

현행 주민소환투표의 적용대상은 각각의 개별법(「지방자치법」, 「지방교육자치에 관한 법률」, 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」)이 별도로 규정하고 있는 상황이다. 이로 인해 일반국민들이 적용대상에 대하여 정확하게 인식하지 못할 가능성이 높다. 따라서 「주민소환법」이 “적용범위”를 명확히 규정하여 국민들의 혼선을 막을 필요가 있다.

현행 「주민소환법」은 주민소환투표 “적용범위”를 별도로 규정하지 않고, “목적” 조문에서 적용대상을 “「지방자치법」제20조 규정에 의한”으로 규정하고 있고, 이 법에 따라 지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)”로 한정하고 있다.

법의 가장 중요한 내용이라고 할 수 있는 법적용대상을 타법에 의하고 있을 뿐만 아니라, 「지방자치법」외에도 몇몇 법률들이 주민소환의 대상자를 개별적으로 규율하고 있다는 점을 감안하면 현행규정방식은 주민소환법의 체계상 심각한 문제이다.

(2) 법개정안

「주민소환법」 제6조의2에 “그러므로 주민소환투표 적용대상을「지방자치법」제20조에 규정된 “지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표지방의원 제외)”, 「지방교육자치에 관한 법률」제24조의 2제2항에 규정된 “교육감”, 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제35조에 규정된 “도지사·도교육감 및 도의회의원”, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」제8조에 규정된 “시장·시교육감 및 시의회의원”으로 명확히 규정하는 “적용범위” 규정을 신설하고

자 한다.

제6조의2(적용범위) 이 법은 다음 각 호의 공무원에 대한 주민소환의 투표에 대해 적용한다.

1. 「지방자치법」 제20조의 “지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표지방의원을 제외한다)”
2. 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조의2제2항의 “교육감”
3. 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제35조의 “도지사·도교육감 및 도의회의원”
4. 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제8조의 “시장·시교육감 및 시의회의원”

II. 주민소환투표의 청구 등

1. 청구일 기준일 조정

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」 제7조는 주민소환투표 청구권자를 “전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 등록된 자”로 규정하고 있다. 따라서 주민소환투표 청구권의 기준일이 전년도 12월 31일과 주민소환 투표인명부 작성기준일(주민소환투표 발의일)로 이중적으로 규정되어 있는 것이다.

주민소환투표 청구권 기준일이 전년도 12월 31일 현재로 되어 있어 주민소환투표를 연말에 청구할 경우 연초에 해당 지방자치단체의 관할구역에 전입하여 1년 가까이 거주한 주민이라도 주민소환투표청구권은 없으나, 주민소환투표권은 부여되는 모순이 있다. 그리고 주민소환투표 청구권의 부여기준일이 이중적(전년도 12월 31일 현재, 투표인명부작성기준일)으로 규정되어 있어 서명부 심사에 있어 청구권자들의 주민등록 요건 등을 전년도 12월 31일로 현재를 기준으로 청구일 현재까지의 전출자 명단을 통보받아 심사를 진행하고 있으나, 주민등록

요건 등 청구의 소정요건을 충족하여 심사가 완료된 단계에서부터 투표인명부작성기준일까지 전출자가 다수 발생할 경우 주민등록요건이 충족되지 않아 각하하여야 하는 불합리한 점이 발생하는 실무상의 문제가 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 청구권의 기준일을 주민소환청구가 소관 기관에 청구권자의 의사가 확정적으로 전달되는 시기인 주민소환청구일로 변경할 필요성이 있다.

(2) 법개정안

법 제7조 1항을 개정하여 주민소환투표청구권의 기준일을 “주민소환투표청구일 현재”로 변경하는 것이 타당하다.

제7조(주민소환투표의 청구) ①주민소환투표 청구일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

2. 서명요청활동의 확대

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」제10조 제4항은 주민소환청구를 위한 서명요청활동을 할 때에 소환청구인서명부를 제시하거나, 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 방법 외에는 금지하고 있다. 서명요청활동은 주민소환투표과정에서 핵심적인 부분인데, 이러한 방법만으로는 서명요청활동에 대한 정보를 다수의 주민들에게 전달하기에는 한계가 있어서 주민소환제도의 실효성을 저해하는 요인이 되고 있다. 서명요청활동이란 주민소환투표를 청구하는 취지의 의사표시으로써 서명을 제출 것을 요청하는 활동을 의미하는 것인데, 이를 지나치게 규제하여 지역주민들의 정치적 표현의 자유를 제한하고 있는 셈이다.

사회 각 분야에서 인터넷의 활용이 비약적으로 증가한 점을 반영하여 인터넷

홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로도 서명요청활동에 관한 정보를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다. 헌법재판소는 “선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 문서·도화의 배부·게시 등을 금지하고 처벌하는 공직선거법 제93조 제1항 및 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항(이하 합하여 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 각 ‘기타 이와 유사한 것’ 부분에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’(이하 ‘인터넷’이라 한다)이 포함된다고 해석한다면, 과잉금지원칙에 위배하여 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 침해한다”고 「공직선거법」 제93조 등에 대하여 한정위헌결정을 했다.⁵⁶⁾ 이에 따라 「공직선거법」 제59조가 개정되어 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등의 게시나 전자우편·문자메시지 전송에 의한 선거운동을 허용하고 있다. 이러한 「공직선거법」의 개정 사항을 「주민소환법」에도 적극적으로 반영하는 것이 시대의 흐름에 맞는 법률의 변화이다.

그리고 서명요청활동이 주로 지역주민이 빈번히 왕래하는 거리·공원 등에서 서명대를 설치하여 이루어지고 있는 점을 감안하여 해당 장소에서 표지물을 설치하는 것을 가능하게 해야 한다.

(2) 법개정안

법 제10조 4항을 개정하여 주민소환을 위한 서명요청활동을 인터넷 홈페이지 등 게시, 전자우편 전송에 의한 방법으로 할 수 있도록 하되, 성명의 사칭, 신분증명서의 위조·변조 기타 사위의 방법으로 서명하는 것을 요청할 수 없도록 제한하는 규정을 신설하고자 한다.

그리고 서명요청활동이 이루어지고 있는 장소에 그 활동에 필요한 내용이 게재된 표지물을 게시할 수 있도록 하되, 지방자치단체 건물, 병원, 지하철역 구내 등 공직선거법 제80조에 따른 연설금지장소에는 표지물을 게시할 수 없도록 하는 것이 타당하다.

56) 헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173·191(병합)

제10조(서명요청 활동의 제한)

④소환청구인대표자등이 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 경우와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물 및 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.

1. 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 전송하는 방법으로 서명요청활동을 하는 경우. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 통보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 주민소환청구인대표자와 주민소환투표대상자에 한하되, 그 횟수는 5회를 넘을 수 없으며, 매회 전송하는 때마다 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.

2. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 서명요청활동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 주민소환청구인대표자와 주민소환투표대상자에 한한다.

⑤다음 각호의 1에 해당하는 시설이나 장소에서는 서명요청활동을 위한 표지물을 설치할 수 없다.

1. 국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 건물·시설. 다만, 공원·문화원·시장·운동장·주민회관·체육관·도로변·광장 또는 학교 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소는 그러하지 아니하다.

2. 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널구내 및 지하철역구내

3. 병원·진료소·도서관·연구소 또는 시험소 기타 의료·연구시설

⑥누구든지 성명의 사칭, 신분증명서의 위조·변조 기타 사위의 방법(이하 “사위의 방법”이라 한다)으로 서명하도록 요청할 수 없다.

⑦누구든지 사위의 방법으로 청구인서명부에 서명할 수 없다.

3. 허위서명활동자에 대한 규제

(1) 현행제도 및 문제점

경남교육감주민소환 청구를 위한 서명요청활동 진행과정에서 소환청구인명부에 허위의 서명행위가 발견되어 사법기관에 고발 하였으나, 사법기관에서는「주민소환법」에는 처벌 규정이 없다는 이유로 형법상 “사문서 위조죄”를 적용하여 기소한 사례가 있다.

이는 현행법에는 주민소환청구를 위하여 서명활동방법 위반에 대한 제한이나 처벌규정이 있으나, 소환청구인명부에 허위로 서명한 자에 대한 제한이나 처벌규정이 없기 때문에 부득이하게 발생한 경우라고 할 수 있다.

따라서 주민소환청구를 목적으로 타인의 성명, 생년월일 등을 도용하는 등의 방법으로 청구인서명부에 서명하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 자에 대한 벌칙규정 신설할 것을 제안한다.

(2) 법개정안

「주민소환법」제10조 제6항과 제7항을 신설하여 제3호에 “누구든지 성명의 사칭, 신분증명서의 위조·변조 기타 사위의 방법(이하 “사위의 방법”이라 한다)으로 서명하도록 요청할 수 없고, 청구인서명부에 서명할 수 없다”는 규정을 신설하고 벌칙규정에서 이를 처벌하는 규정을 두고자 한다.

제10조(서명요청 활동의 제한) ⑥누구든지 성명의 사칭, 신분증명서의 위조·변조 기타 사위의 방법(이하 “사위의 방법”이라 한다)으로 서명하도록 요청할 수 없다.

⑦누구든지 사위의 방법으로 청구인서명부에 서명할 수 없다.

제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제10조의 규정을 위반하여 서명요청을 한 자
2. 제10조의 규정을 위반하여 서명을 한 자

Ⅲ. 주민소환투표의 실시 등

1. 주민소환투표일 및 소환투표운동기간 명문화

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」 제13조는 “관할 선거관리위원회가 주민소환투표일을 주민소환투표 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서” 정하도록 규정하고 있다. 그렇다보니 소환투표운동기간이 관할 선거관리위원회가 정하는 바에 따라 최단 18일에서 최장 28일로 유동적이라는 문제가 발생하고 있다. 소환투표운동기간이 길어지면, 지역주민들 간의 반목과 갈등의 심해질 가능성이 높아지고, 비용도 증대된다. 결국 당사자들에게 물적·심리적 부담을 주게 된다. 따라서 소환투표운동기간을 「공직선거법」상의 선거운동기간과 동일하게 조정하는 것이 필요하다.

그리고 투표율은 개표요건과 결합되어 주민소환결과에 결정적인 영향을 미칠 수 있는데, 관할선거관리위원회가 주민소환투표일을 어느 요일로 정하느냐에 따라 투표율이 달라질 수 있다.

이는 주민소환제도의 취지를 살리기 위해 관할선거관리위원회에 폭넓은 재량권을 부여해서 발생하는 문제이다. 지역적 상황을 감안한 주민소환투표의 관리도 중요하지만, 합리적으로 투표관리를 하는 것이 더 중차대한 사안이다. 따라서 투표일과 소환투표운동기간을 법률에 명문화하는 것이 타당하다.

(2) 법개정안

「주민소환법」 제13조를 개정하여 “주민소환투표일을 주민소환투표 발의일부터 23일 이후 첫번째 수요일”로 명문화하고, 이 법 제18조를 개정하여 “소환투표운동기간은 투표일 전 14일부터 투표일 전일까지” 13일로 법률상 규정하고자 한다.

제13조(주민소환투표의 실시) ① 주민소환투표일은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표발의일부터 23일 이후 첫 번째 수요일로 한다. 다만, 주민소환투표대상자가 자진사퇴, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 궐위된 때에는 주민소환투표를 실시하지 아니한다.

② 제1항의 규정에 의한 투표일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 투표일전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음 주의 수요일로 한다.

③ 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일 이후 90일 이내에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투표 또는 선거가 있을 때에는 제1항의 규정에 불구하고 주민소환투표를 그에 병합하거나 동시에 실시할 수 있다.

1. 「주민투표법」에 의한 주민투표
2. 「공직선거법」에 의한 선거·재선거 및 보궐선거(대통령 및 국회의원 선거를 제외한다)
3. 동일 또는 다른 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표

제18조(주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자) ① 주민소환투표운동은 제13조에 의한 주민소환투표일 전 14일부터 투표일 전일까지(이하 "주민소환투표운동기간"이라 한다) 할 수 있다.

2. 주민소환투표운동의 정의규정 변경

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」제17조는 "주민소환투표운동"을 “주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위”로 정의하고 있다. 마찬가지로 주민투표법 제20조는 "투표운동"을 “주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항중 하나를 지지하게 하는 행위”라고 정의하고 있다. 즉, 선출직공무원을 대상으로 하는 주민소환투표운동의 개념과 안건을 대상으로 하는 주민투표운동의 개념을 유사하게 정의하고 있는 셈이다.

헌법재판소는 “주민소환”은 대표자에 대한 신임을 묻는 것으로 재선거와 다를 바 없다고 하였다.⁵⁷⁾ 주민소환이 안건에 대한 투표가 아니라, 선출직 공무원에 대한 재신임투표라는 것을 분명히 한 것이다. 따라서 “주민소환투표운동”도 선출직공무원 소환의 확정 또는 부결을 목적으로 하는 행위로 보는 것이 타당하다.

57) 헌법재판소 2011. 3. 31 2008헌마355

(2) 법개정안

기존처럼 주민소환운동을 찬성 또는 반대로 규정하는 것보다는 다른 표현방식이 요구된다. 주민소환운동은 선출직공무원에 대한 재신임투표로서의 성격을 갖고 있지만, 당선 혹은 낙선으로 볼 수는 없기 때문에 ‘소환되게 하거나, 되지 못하게 하는 것’으로 보는 것이 타당할 것이다. 그러므로 「주민소환법」 제17조를 “소환되게 하거나, 되지 못하게 하는 행위”로 변경하고자 한다.

제17조(주민소환투표운동의 원칙) 이 법에서 "주민소환투표운동"이라 함은 선출직 지방공직자를 소환되게하거나, 되지못하게 하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 주민소환투표운동으로 보지 아니한다.

1. 선출직 지방공직자의 소환에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시

3. 주민소환투표운동방법의 확대

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」 제19조는 공직선거법 제61조를 준용하여 소환청구인대표자와 주민소환투표대상자별로 각 1개의 주민소환투표사무소를 둘 수 있으며, 시·도지사·교육감(구·시·군마다 각 1개소) 및 자치구·시·군의 장(구가 설치되거나 2개 이상의 국회의원 지역구가 설치된 경우)소환투표의 경우에는 주민소환투표연락소를 둘 수 있다. 그러나 주민소환투표연락소는 각종 신고·신청과 투표·개표과정의 참여·입회 등의 주민소환투표사무 처리를 할 수 있으나, 그 사무를 담당할 사무관계자를 두는 규정이 없는 상태이다. 따라서 시·도지사, 교육감 등의 주민소환투표연락소를 설치하는 경우 소환청구인대표자의 위임에 따른 사무관계자 선임규정을 두어 주민소환투표사무 처리를 원활하게 할 필요가 있다.

그리고 소환투표운동방법은 “소환투표운동기구”, “신문광고”, “공개장소에서의 연설·대담”, “언론기관의 초청 대담·토론”, “주민소환투표토론회”, “정보통신망을 이용한 선거운동”, “주민소환투표선거공보”, “인터넷 광고” 외에는 포괄적으로 금지하고 있는 상태이다. 이는 지역주민들에게 주민소환투표에 대한 정보를 알리는 기회를 제한한다는 문제가 있기 때문에 개선이 필요한 사항이다. 따라서 소환청구인대표자, 주민소환투표대상자에게 읍·면·동별 1매 이내의 현수막 게시

를 허용하고 소환투표운동을 위하여 이들과 함께 다니는 10인 이내의 사람은 “어깨띠 및 표지물”을 착용할 수 있도록 할 필요성이 있다. 현재 선거운동과 소환투표운동을 시도지사를 기준으로 비교하면 다음과 같고, 이를 살펴보면 소환투표운동에 있어서 규제가 많음을 알 수 있다.

<표 8> 선거운동과 소환투표운동 비교(시·도지사 기준)

구 분		공직선거 운동방법	소환투표 운동방법	관련조문	
				공직선거법	주민소환법
선거운동기구	선거사무소	○	○	§61	§19
	선거연락소	○	○		
선거사무원	선거사무소	구시군수(최소 10인)	×	§62	-
	선거연락소	읍면동수	×		
선 거 벽 보		○	×	§64	-
책자형 선거공보		○	○(주민소환투표선거공보)	§65	§19
선거공약서		○	×	§66	-
현 수 막		○	×	§67	-
어깨띠 등 소품		○	×	§68	-
신 문 광 고		○	○	§69	§19
방 송 광 고		○	×	§70	-
후보자 등 방송연설	후 보 자	○	×	§71	-
	연 설 원	×	×		
방송시설주관 후보자연설 방송		○	×	§72	-
한국방송공사 경력방송		○	×	§73	-
방송시설주관 경력방송		○	×	§74	-
공개장소 연설·대담		○	○	§79	§19
단체의 초청 대담·토론회	후 보 자	○	×	§81	-
	대담·토론 자	사무소 또는 연락소마다 1인	×		
언론기관 초 대담·토론회	후보자· 대담토론자	○	○	§82	§19
	입 후보예정 자	○ (선거운동기간 전)	×		
선방위 주관 대담·토론회		○	○	§82의2	§27

구 분	공직선거 운동방법	소환투표 운동방법	관련조문	
			공직선거법	주민소환법
인터넷 광고	○	○	§82의7	§20
선거벽보 등 첩부 자동차 (선박)	사무소·연락소마다 각5대·5척	×	§91	-
전화·정보통신망 이용 선 거운동	선거운동을 할 수 있는 자는 누구든 지 (상시)	투표운동을 할 수 있 는 자는 누구든지 (소환투표운동기간 중)	§59 §82의4	§19

또한 투표권자의 “말[言]”로 하는 소환투표운동은 「주민소환법」 제20조의 포괄적 제한규정에 따라 금지되고 있는데, 이는 정치적 의사표현의 제한이므로 현재에 비해 확대할 필요성이 있다.

<표 9> 투표권자의 소환투표운동방법

구 분	공직선거 운동방법	소환투표 운동방법	관련조문	
			공직선거법	주민소환법
말[言]	○ (선거운동기간 중)	×	§58 §254	-
전 화	○ (선거운동기간 중)	○ (소환투표운동기간 중)	§82의4	§19
인터넷 홈페이지	○ (상 시)	○ (소환투표운동기간 중)	§59	§19
문자메시지	○ (상 시)	○ (소환투표운동기간 중)	§59	§19
전자우편	○ (상 시)	○ (소환투표운동기간 중)	§59	§19

그리고 「주민소환법」 제19조가 준용하고 있는 공직선거법 제82조의4에 따라 투표운동기간 중 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방법으로 소환투표운동이 가능하나, 인터넷과 문자메시지 등을 활용한 소환투표운동에 관해서는

공직선거법의 개정사항이 반영되지 않고 있다.

중전 선거운동기간 중에만 허용되었던 공직선거법 제82조의4에 따른 문자메시지 전송, 인터넷 홈페이지 등 게시, 전자우편 전송에 의한 선거운동이 상시 허용되면서 해당 선거운동방법에 관한 내용이 같은 법 제59조가 규정하게 되었으나, 「주민소환법」은 이를 반영하지 못하고 있다.

(2) 법개정안

「주민소환법」 제19조를 개정하여 주민소환투표사무 처리를 위하여 연락소별로 각 1명의 연락소장을 두도록 하는 규정을 신설하도록 하고자 한다. 또한 소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자에게 읍·면·동별로 1매의 “현수막” 설치를 허용하는 한편, 소환청구인대표자, 주민소환투표대상자와 소환투표운동을 하기 위하여 이들과 함께 다니는 10명 이내의 사람은 “어깨띠 및 표지물” 착용을 허용하도록 하는 것이 타당하다. 아울러 투표권자가 “말[言]”로 하는 소환투표운동을 할 수 있도록 하였다.

그리고 문자메시지 전송, 인터넷 홈페이지 등 게시, 전자우편 전송 등이 정보통신망을 이용한 소환투표운동 방법으로 가능함을 명확히 규정하였다.

제19조(주민소환투표운동의 방법)

① 주민소환투표운동의 방법은 해당주민소환투표대상자의 선거에 관한 규정에 한하여 「공직선거법」 제61조·제63조(선거운동기구에 관한 사항에 한한다)·제64조(선거벽보, 괄호안은 참고용)·제67조(현수막, 괄호안은 참고용)·제68조(어깨띠, 괄호안은 참고용)·제69조·제79조·제82조(제1항 단서를 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동기간"은 "주민소환투표운동기간"으로, "후보자"는 "소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자"로, "선거"는 "주민소환투표"로, "정당추천후보자"는 "선출직 지방공직자"로, "소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항"과 "음악(당가 등 정당이나 후보자를 홍보하는 내용의 음악을 포함한다)" 및 "소속정당의 정강·정책이나 후보자의 경력·정견·활동상황"은 각각 "주민소환투표운동에 필요한 사항"으로, “선거벽보”는 “주민소환투표벽보”로 본다.

② 「공직선거법」 제61조를 준용함에 있어 소환청구인대표자와 소환대상자는 소환

투표운동연락소 별로 각 1명의 책임자를 둘 수 있다. 이 경우 소환청구인대표자와 소환대상자는 소환투표운동연락소 설치 신고서에 책임자의 성명, 주민등록번호 그 밖에 인적사항을 기재하여야 한다.

③ 「공직선거법」 제64조를 준용함에 있어 주민소환투표벽보의 제작 및 첩부에 필요한 비용은 지방자치단체가 부담한다.

④ 「공직선거법」 제82조의4를 준용함에 있어 주민소환운동을 할 수 있는 자는 주민소환운동기간 중에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 이용하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.

1. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법

2. 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방식으로 선거운동을 하는 방법

3. 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 이용하여 선거운동정보를 전송하는 방법. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 정보통신의 방법으로 전송할 수 있는 사람은 후보자에 한정하며, 그 횟수는 예비후보자로서 행한 횟수를 포함하여 5회를 넘을 수 없다.

⑤ 소환청구인대표자는 주민소환투표의 청구취지와 요지 및 소명요지 등 주민소환에 관한 정보를 기재한 소형인쇄물을 지역 주민에게 배부할 수 있다.

제20조(주민소환투표운동의 제한) ① 누구든지 주민소환투표운동기간 중 제19조에서 정한 방법과 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 선거운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 및 인터넷 광고와 제27조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「주민투표법」 제17조의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 「공직선거법」 제8조의7의 규정에 따른 선거방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.

IV. 주민소환투표의 효력 및 소송 등 및 주민투표법의 준용

1. 공동대표자의 권한 및 대표자의 변경

(1) 현행제도 및 문제점

「주민소환법」상 공동대표자의 선정·권한·권한행사방법 및 대표자 변경 절차·효력 등에 대한 규정은 존재하지 않는다. 공동대표자를 허용할 경우 주민소환 투표운동 방법·횟수 등이 구체적으로 규정하고 있지 않기 때문에 공동대표자별로 각각 주민소환투표운동의 주체가 될 수 있어 주민소환대상자와의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 가령, 경남 하동군수 주민소환투표 대표자증명서교부 신청을 104명의 공동대표가 했었다. 그 외에도 총 주민소환청구 82건 중 7건이 공동대표를 선임했던 사례가 있었다. 또한 공동대표자가 있을 경우에 주민소환 투표 관련 각종 신고신청에 있어 대표자가 다수이므로, 공동대표자 각각의 의사가 반영될 수 있도록 인영을 날인하여야 하는 경우가 발생할 수 있다. 실무상 복잡한 절차를 간소화하기 위해 선정대표자를 둘 필요성이 있다.

그리고 대표자변경에 관한 규정이 없어 소환청구인대표자가 부득이한 사유로 그 직을 수행할 수 없는 경우 기존의 서명을 인정할 수 있을지에 대한 논란이 발생할 소지가 높다. 따라서 대표자 유고시 직무대리자 규정을 신설하여 기존서명자의 인정여부에 관한 논란을 종식시킬 필요성이 있다.

(2) 법개정안

따라서 주민소환법 제27조를 개정하여 주민소환투표청구인대표자를 공동으로 선임할 경우 「행정심판법」제15조(선정대표자)의 규정을 준용하여 선정대표자를 선임할 수 있도록 하고, 선정대표자의 권한 및 행사방법에 관한 규정을 두는 것이 타당하다.

그리고 소환청구인대표자가 서명요청 활동 중 사직·사망하거나 소환청구인대표자 자격을 상실한 경우에는 직무대리자 규정을 신설하여 소환청구인대표자 자격·권한 등을 승계할 수 있도록 변경하는 것이 바람직하다. 이 경우에 소환청구인대표자 변경시 기존 소환청구인서명부에 기재한 서명은 유효한 서명으로 간주하도록 하는 규정이 필요함은 물론이다.

제27조(「주민투표법」의 준용 등) ③「주민투표법」 제10조제1항을 준용함에 있어 소환투표청구인대표자가 2인 이상인 때에는 그 소환투표청구인대표자들 중에서 선정대표자를 선정할 수 있다. 이 경우 선정대표자의 선임, 권한 등에 관하여는 「행정심판법」제15조를 준용하며, “위원회”는 “관할선거관리위원회”로 본다.

④ 제3항에 따라 선정된 소환투표청구인대표자가 사임, 사망 그 밖에 부득이한 사유로 그 직을 수행할 수 없는 경우, 변경 전·후 대표자 또는 대리인은 그 자신이 직접 서명·날인한 변경 신청서를 관할선거관리위원회에 제출해야 하고, 관할선거관리위원회는 자격유무를 확인 한 후 변경신청일로부터 7일 이내에 새로운 소환청구인대표자증명서를 교부해야 한다.

⑤ 제4항에 따라 소환투표청구인 대표자가 변경되었을 때에는 기존의 소환청구인 서명부에 기재한 서명은 유효한 것으로 간주한다.

2. 주민투표법 준용규정의 변경

(1) 현행제도 및 문제점

소환청구인대표자 선정, 소환청구인서명부의 심사·확인, 소환투표공보의 발행, 위법한 투표운동에 대한 중지·경고, 투표방법 및 투표·개표절차, 재투표 및 투표연기 등에 대해서는 「주민투표법」 관련 규정을 준용하고 있는 상황이다. 이러한 규정방식은 국민들이 「주민소환법」을 정확하게 이해하는 데 장애요인이 될 수 있다. 「주민투표법」을 살펴보지 않고서, 「주민소환법」을 알기 힘들기 때문이다. 따라서 이에 대한 정비가 요청된다.

(2) 법개정안

주민투표법을 준용하는 규정을 「주민소환법」에 직접 규정하고자 한다.

제27조 (삭제)

<이하의 준용규정을 폐지하고, 조문을 신설함>

제27조의2 (투표시간) 주민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

제27조의3 (주민소환투표사무의 협조) 행정기관 그 밖의 공공기관은 주민소환투표 관리기관으로부터 주민소환투표사무에 관하여 필요한 협조를 요구받은 때에는 우선적으로 이에 응하여야 한다.

제27조의4 (정보의 제공 등) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다.

②제2조제2항의 규정에 의한 선거관리위원회(이하 “관할선거관리위원회”라 한다)는 주민소환투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다.

③관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민소환투표에 부쳐진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제27조의5 (주민소환투표청구인대표자의 선정)

①주민이 제7조의 규정에 의하여 주민소환투표청구를 하고자 하는 때에는 주민소환투표청구인대표자를 선정하여야 하며, 선정된 주민소환투표청구인대표자는 인적사항과 주민소환투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 그 관할선거관리위원회에 소환청구인대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 소환청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 관할선거관리위원회는 주민소환투표청구인대표자가 주민소환투표청구권자인지 여부를 확인한 후 소환청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

③소환투표청구인대표자가 2인 이상인 때에는 그 소환투표청구인대표자들 중에서 선정대표자를 선정할 수 있다. 이 경우 선정대표자의 선임, 권한 등에 관하여는 「행정심판법」 제15조를 준용하며, “위원회”는 “관할선거관리위원회”로 본다.

④ 제3항에 따라 선정된 소환투표청구인대표자가 사임, 사망 그 밖에 부득이한 사유로 그 직을 수행할 수 없는 경우, 변경 전·후 대표자 또는 대리인은 그 자신이 직접 서명·날인한 변경 신청서를 관할선거관리위원회에 제출해야 하고, 관할선거관리위원회는 자격유무를 확인한 후 변경신청일로부터 7일 이내에 새로운 소환청구인대표자증명서를 교부해야 한다.

⑤ 제4항에 따라 소환투표청구인 대표자가 변경되었을 때에는 기존의 소환청구인 서명부에 기재한 서명은 유효한 것으로 간주한다.

제27조의6(청구인서명부의 심사·확인 등) ① 주민소환투표청구인대표자는 제10조 제3항의 규정에 의한 서명요청기간이 만료되는 날부터 시·도지사의 경우에는 10일 이내에, 시장·군수·자치구의 구청장, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원의 경우에는 5일 이내에 주민소환투표청구서와 주민소환투표청구인서명부를 관할선거관리위원회에 제출하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서명은 이를 무효로 한다.

1. 주민소환투표청구권자가 아닌 자의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 서명요청권이 없는 자의 요청에 의하여 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 2 이상의 유효한 서명을 한 경우에는 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간외의 기간에 행하여졌거나 제11조 제1항의 규정에 의하여 서명요청이 제한되는 기간에 행하여진 서명
6. 강요·속임수 그 밖의 부정한 방법에 의하여 행하여진 서명
7. 이 법의 위임에 의하여 주민소환관리규칙이 정하는 방식과 절차에 위배되는 서명

③ 관할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의하여 주민소환투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민소환투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④ 청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간내에 그 관할선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

⑤ 관할선거관리위원회는 제4항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 제3항의 규정에 의한 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체없이 이의신청인과 주민소환투표청구인대표자에게 통지하여야 한다.

⑥ 관할선거관리위원회는 제5항의 규정에 의한 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

⑦ 관할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의하여 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달하게 된 때에는 주민소환투표청구인대표자로 하여금 주민소환관리규칙이 정하는 기간 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑧ 이 법에 규정된 사항외에 소환청구인대표자증명서의 교부, 서명요청, 청구인서명부의 작성·제출방법, 서명에 대한 심사·확인 등 주민에 의한 주민소환투표

청구에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제27조의7(주민소환투표 청구의 각하) 관할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 주민소환투표청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 관할선거관리위원회는 주민소환투표청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 유효한 서명의 총수(제7항의 규정에 의하여 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달되는 경우
2. 주민소환투표청구서와 청구인서명부가 제1항의 규정에 의한 기간을 경과하여 제출된 경우
3. 제7항의 규정에 의한 보정기간 이내에 보정하지 아니한 경우

제27조의8(주민소환투표공보의 발행) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표안의 내용, 주민소환투표에 부착된 사항에 관한 의견 및 그 이유, 투표절차 그 밖의 필요한 사항을 게재한 주민소환투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 주민소환투표공보의 규격·작성방법·배부시기 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제27조의9(투표방법 등) ①투표는 「공직선거법」 제159조의 규정에 의한 기표방법에 의한 투표로 한다.

②투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다.

③투표 및 개표사무의 관리는 전산화하여 실시할 수 있다. 이 경우 전산화에 의한 투표·개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④투표를 하는 때에는 투표인의 성명 등 투표인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니된다.

제27조의10(투표·개표절차 등) ①투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 「공직선거법」 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준용한다.

② 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 자의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 의한다.

제27조의11(위법한 투표운동에 대한 중지·경고 등) 관할선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 의한 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행

위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다.

제27조의12(재투표 및 투표연기) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표의 전부 또는 일부무효의 판결이 확정된 때에는 그 날부터 20일 이내에 무효로 된 투표구의 재투표를 실시하여야 한다. 이 경우 투표일은 늦어도 투표일전 7일까지 공고하여야 한다.

②제1항의 규정에 의하여 재투표를 실시하는 때에는 그 판결에 특별한 명시가 없는 한 제6조의 규정에 불구하고 당초 투표에 사용된 투표인명부를 사용한다.

③천재·지변으로 인하여 투표를 실시할 수 없거나 실시하지 못한 때에는 관할 선거관리위원회는 투표를 연기하거나 다시 투표일을 지정하여야 한다.

V. 벌칙 및 보칙

1. 주민소환투표관리 침해행위에 대한 처벌규정

(1) 현행제도 및 문제점

현행법상 선거관리위원회 사무실 점거·농성, 위원회 직원 등 주민소환투표 사무관계자에 대한 폭행·협박행위 등에 대한 처벌규정이 없는 상태이다. 주민소환투표 사무관리·집행의 원활한 수행을 위하여 주민소환투표사무관계자를 보호하고 주민소환투표 관련 시설의 평온을 보호하여 주민소환투표를 원활하게 관리하기 위해서는 이에 대한 처벌규정이 필요하다. 공직선거법과 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에는 선거사무관계자나 시설 등에 대한 보호를 위하여 폭행·교란행위 등에 대한 처벌규정을 두고 있다.

(2) 법개정안

주민소환투표사무관계자나 시설 등에 대한 폭행·교란죄를 신설하고자 한다.

제34조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 주민소환투표관리위원회의 위원·직원, 주민소환투표부정감시단원·투표사무원·개표사무원, 참관인 기타 주민소환투표사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 불법으로 체포·감금한 자
2. 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소(재외선거사무를 수행하는 공관과 그 분관 및 출장소의 사무소를 포함한다. 이하 같다)를 소요·교란한 자
3. 투표용지·투표지·투표보조용구·전산조직등 주민소환투표관리 및 단속사무와 관련한 시설·설비·장비·서류·인장 또는 주민소환투표인명부(거소·선상투표신고인명부를 포함한다)를 은닉·손괴·훼손 또는 탈취한 자

2. 자수자에 대한 특례

(1) 현행제도 및 문제점

현행법상 자수자에 대한 특례규정이 없는 상태이나, 이에 대한 규정을 신설하여 주민소환법 위반자가 자수했을 경우에 형을 감경 또는 면제함으로써 범위반자에 대한 단속효과를 높일 필요가 있다.

(2) 법개정안

자수자에 대한 특례 규정을 신설하고자 한다.

제39조(자수자에 대한 특례) ① 제28조, 제29조와 제30조를 위반한 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.

② 제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.

3. 공소시효

(1) 현행제도 및 문제점

현행법상 공소시효에 관한 규정이 없는 상태여서, 이에 대한 규정을 신설할 필요가 있다.

(2) 법개정안

제40조(공소시효) ①이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 투표일후 6개월(투표일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 공무원(「공직선거법」제60조제1항제4호 단서에 따라 선거운동을 할 수 있는 사람은 제외한다)이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 10년(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 10년)을 경과함으로써 완성된다.

제 3 절 주민소환제도의 법리상 문제점 및 개선안

I. 소환대상자

1. 현행 법률

현행 「주민소환법」은 소환대상자를 지방자치단체장과 지방의회 의원 등 선출직 공직자로 한정하고 있으며, 지방의회 의원 중에서도 비례대표 지방의회 의원은 소환대상에서 제외하고 있다(동법 제7조 제1항).

한편, 2010. 2. 개정된 「지방자치교육에 관한 법률」에서는 교육감과 교육의원도 주민소환의 대상으로 포함시켰다(동법 제10조의2 및 제24조의2). 다만, 시·도 교육의원 선거가 2014년부터 폐지됨에 따라 교육의원에 대한 주민소환조항은 2014년 6월 30일까지만 한시적인 효력을 가졌다(동법 부칙 제2조 제1항).

2. 검토 - 비례대표 지방의회의원 및 비선출직 공직자의 포함여부

지방행정의 민주성과 책임성을 제고한다는 주민소환제의 취지를 고려하여, 비례대표 지방의회 의원도 주민소환의 대상에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고

있다.⁵⁸⁾ 이러한 주장은 비례대표 지방의회의원의 경우 지역구 지방의회의원과 동일한 지위와 권한을 부여받고 있음에도 이들을 소환대상에서 제외하는 것은 지역주민의 주민소환에 관한 권리를 침해할 가능성이 있다는 점을 논거로 한다.⁵⁹⁾ 이러한 입장에 따르면, 비례대표 지방의원은 선출되기 위한 요건만 지역구 지방의원과 다를 뿐, 선출된 후의 지위와 권한은 지역구 지방의원과 동일하다. 위법, 부당한 행위를 할 가능성 역시 지역구 지방의원과 다르다고 할 수 없다. 그럼에도 비례대표 지방의회의원을 주민소환 대상에서 배제하고 있는 현행법은, 비례대표의원의 위법, 부당행위로 불이익을 받은 지역주민의 주민소환에 관한 권리를 침해할 소지가 있다는 것이다.⁶⁰⁾ 따라서 향후 주민소환의 대상에 비례대표 의원을 포함하는 방안을 고려할 필요가 있다고 주장한다.

그러나 비례대표 지방의회의원을 주민소환을 할 수 있도록 허용하는 것이 어느 정도의 실익이 있을지는 의문이다. 소환실익에 비해 소환에 소요되는 비용이 지나치게 크다는 비판이 가능하다. 가령, 서울시의회 비례대표의원을 주민소환하기 위해서는 서울특별시 전체에서 주민소환투표를 실시해야 한다. 서울시장과 동일한 정도와 규모의 소환투표가 실시되어야 하는데, 시장과 비례대표의 권한과 책임에 있어서 동일하다고 보기는 어렵다. 따라서 비례대표 지방의회의원에 대해서까지 주민소환을 굳이 확장할 필요는 없다고 본다.

그 밖에 주요 비선출직 공직자도 주민소환의 대상으로 포함시키자는 주장도 있으나, 비선출직 공무원의 위법, 부당행위는 중앙정부나 지방자치단체 내부의 징계절차를 통해 통제할 수 있다는 점에서, 비선출직 공무원까지 주민소환의 대상으로 포함시키려는 견해는 설득력이 크지 않다.⁶¹⁾

58) 김명용, 안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 11면; 하혜영, 이상팔, 주민소환제도 운영실태와 개선방안, 정책보고서 제22호, 국회입법조사처, 2012.12.31., 59면.

59) 김명용, 안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 14면

60) 박인수, “주민자치 확대 법제와 문제점”, 「공법학연구」제8권 제1호,, 한국비교공법학회, 2007, 19면; 김명용, 안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 11면; 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회 2008년 제2호, 한국지방자치학회, 2008, 926면.

61) 한귀현, 주민참여법제의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2003, 142면; 한귀현, 주민소환에 관한 소고, 토지공법연구 제30호, 한국토지공법학회, 2006, 230면.

II. 소환사유

1. 현행 법률

현행 「주민소환에 관한 법률」 제7조 제1항은 “...주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 ... 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.” 고만 규정하여 주민소환 청구사유를 특별히 명시하고 있지 않다.

2014년 12월까지 소환투표가 시도되었으나 실시되지 못한 56건과 주민소환투표가 실시된 8건의 사례를 살펴보면, 청구사유는 다양하다. 부패나 무능, 도덕성과 같은 대표자로서의 자격·자질의 문제, 정책결정과정의 비민주성이나 정책결정의 내용상의 문제들이 주민소환의 주된 사유가 되고 있으며, 그 밖에 지역의 중요한 정책결정과 관련하여 주민들이 스스로의 삶과 지역공동체를 지키기 위해 주민소환을 시도하고 있는 상황이다.⁶²⁾

2. 문제점 - 소환사유의 제한 여부

(1) 주민소환제의 정치적 절차로서의 성격과 포괄적 소환사유

주민소환법의 제정 당시부터 ‘소환청구사유’를 제한할지 여부에 대한 논란이 있었다. 당초 국회에 제출된 법률안들은 “법령을 위반한 행위를 한 때”, “직무에 관한 의무에 위반하거나 직무를 현저히 태만히 한 때”, “지방자치법 제88조 제2항의 규정을 위반한 때”, “주민투표법 제24조 제5항의 규정을 위반하여 주민투표의 결과에 따라 필요한 조치를 이행하지 아니한 때” 등을 소환청구사유로 명시하였다. 그러나 국회 행정자치위원회와 본회의를 거치면서 이러한 소환청구사유는 모두 삭제된 채 통과되었다.⁶³⁾

이처럼 입법자들이 주민소환의 사유를 제한하지 않은 것은 입법자들이 주민소환제의 본질을 사법적 절차가 아니라, 재선거처럼 대표자에 대한 정치적 신임을 묻는 정치적 절차로 파악하였기 때문이다. 즉, 주민소환제를 사법적 절차가 아닌 정치적인 절차로 설계함으로써 위법행위를 한 공직자뿐만 아니라 정책적으로 실

62) 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 16면.

63) 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 15-17면.

패하거나 무능하고 부패한 공직자까지도 그 대상으로 삼아 비민주적, 독선적인 정책추진 등을 광범위하게 통제하고자 한 것이다.⁶⁴⁾ 만약 소환사유를 구체적으로 명시할 경우 소환여부는 결국 사법기관의 판단에 따르게 될 것인데, 이는 주민소환제를 사법적 절차로 변질시켜 주민소환제의 도입취지를 몰각할 수 있다는 점이 고려된 것이다.⁶⁵⁾ 그리고 법원의 판단을 기다려 소환하는 것은 공직자에 대한 통제의 시기를 놓쳐 실효성을 상실하게 될 것이며, 법원의 결정과 주민의 결정이 불일치하는 경우 더 큰 혼란이 초래될 수 있다는 점도 고려된 것이다.⁶⁶⁾

헌법재판소 역시 위의 논거들을 반영하여, 「주민소환법」 제7조 제1항 제2호 중 시장에 대한 부분이 주민소환의 청구사유에 관하여 아무런 규정을 두지 아니한 것이, 과잉금지원칙을 반하지 않아 청구인인 하남시장의 공무담임권을 침해하지 않는다고 보았다.⁶⁷⁾

(2) 주민소환제의 남용가능성과 소환사유의 제한 필요성

이러한 현행법의 태도에 대해, 소환사유를 제한적으로라도 법률에서 규정해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이러한 주장은 지역사회의 정파적 이해관계, 이익집단의 이익관철요구 등이 상존하는 현실에서, 소환사유를 공백으로 둘 경우 주민소환제도가 남용되거나 악용될 우려가 크기 때문에, 지방행정의 안정적 수행을 위한 방지장치가 필요하다는 것이다. 그리고 소환사유를 규정하지 않은 현행법은 소환대상자의 공무담임권과 재판청구권을 침해하고 법률의 명확성원칙과 평등원칙에도 반한다는 것이다.⁶⁸⁾ 「주민소환법」의 근거인 「지방자치법」 제20조의 개정 당시에도 여러 의원들이 주민소환제의 남용가능성을 통제해야 한다는 점을 지적한 바 있다.⁶⁹⁾

참고로 미국의 일부 주, 독일과 일본의 주민소환제도는 청구사유에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 그러나 미국의 경우 많은 주에서 주민소환의 청구사유를 명시적으로 규정하고 있다.⁷⁰⁾

64) 현재 2009. 3. 26. 2007헌마843.

65) 이기우, 주민소환제도의 개선과제, 한국지방자치학회 하계학술대회 2008년 제2호, 한국지방자치학회, 2008, 929면.

66) 김계홍, “주민소환제도의 개정논의에 대한 비판적 고찰”, 「월간법제」, 법제처, 2008. 7, 24-25면.

67) 현재 2009. 3. 26. 2007헌마843.

68) 대표적으로 신봉기, 주민소환제 입법의 방향, 자치연구, 제16권 제1·2호, 한국지방자치연구소, 2006. 505-509면, 515-516면.

69) 국회사무처, 17대 국회 제254회 행정자치위원회 회의록(제2차), 2005.6.14. 참조

70) 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 15-17면.

3. 개선방안 - 청구허용사유의 예시적 열거 또는 청구배제사유의 명시

주민소환제도의 청구사유를 제한할 경우 그 입법의 방식은 청구가 허용되는 사유를 명시적으로 열거 또는 예시하는 방법과 청구가 제한되는 사유를 명시하는 방법이 가능할 것이다.

제17대 국회에서 제출된 법률안들은 모두 전자의 방식을 따른 것이다. 강창일 의원 대표발의안(의안번호 173386)은 당해 지방자치단체의 장이나 당해 지방의회의원이 “직권남용이나 직무유기 또는 그 밖의 위법·부당한 행위를 행하는 경우”와 “지방의회의 비효율적·비합리적 운영으로 인하여 의회운영을 정상적으로 할 수 없는 경우”를 청구사유로 규정하였다(법률안 제6조 각호). 지병문 의원 대표발의안(의안번호 173386) 역시 “법령위반행위, 직무의무위반 및 직무태반, 지방자치법 제88조 2항 위반, 주민투표결과 조치 미 시행”을 청구 사유로 제한하였다(법률안 제8조 각호).⁷¹⁾

제18대 국회에서 주민소환 청구사유를 법령에 명시하자는 취지의 법률안은 6건 제출되었다. 그 중에서 허용되는 청구사유를 명시한 법률안은 이은재, 정옥임, 이명수, 성윤환의원 대표발의안이다. 이 안들은 공통적으로 직무를 수행함에 있어 위법, 부당, 직무유기, 직권남용, 손해발생 등의 경우를 청구사유로 명시하였다. 반면, 청구제한 사유를 명시한 법률안은 안경률의원과 장광근의원 대표발의안이다. 이들의 법률안에서는 국가 정책사업을 추진하는 경우, 국가사무를 집행하는 경우, 임기 전의 활동과 관련한 경우 등을 청구가 제한되는 사유로 규정하였다.⁷²⁾

제19대 국회에서 주민소환 청구사유를 제한하자는 취지로 발의된 법률안은 윤영석의원 대표발의안이다. 이 안은 법령의 위임에 따라 지방자치단체의 장이 시행하는 “국가사무”를 주민소환 제한사유로 명시하고 있다(법률안 제7조의2).⁷³⁾

생각건대 지방공직자의 비민주적 행위를 폭넓게 통제하면서도, 지방행정의 공백과 혼란을 예방하기 위해서는 소환청구가 허용되는 사유를 예시적으로 열거하는 것도 장기적으로는 검토해 볼 만하다고 판단한다.

71) 송민혜/양승범, 주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로, 「행정문제논집」 제23권 제2호, 2008, 38-40면; 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

72) v, 54면; 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

73) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

Ⅲ. 서명자비율

1. 현행 법률

현행 「주민소환에 관한 법률」은 주민소환투표 실시 청구에 필요한 서명자 비율과 관련하여, 시·도지사는, 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 10% , 시·군·구청장은 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 15%, 지방 의원은 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 20%의 서명을 요구하고 있다(동법 제7조 제1항 각호).

2. 쟁점

청구사유의 제한여부와 마찬가지로, 주민소환에 필요한 서명자비율의 요건을 지나치게 완화하는 경우에는 정치적인 불안정이 초래될 수 있으며, 반대로 지나치게 엄격하게 요구하면 주민소환제도는 유명무실하게 된다. 따라서 서명비율을 어떠한 기준으로, 어떠한 범위에서 결정할지가 주민소환제의 실효성과 관련하여 중요한 쟁점으로 대두된다.⁷⁴⁾

참고로 헌법재판소는 시장에 대한 서명자비율을 당해 지방자치단체 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상으로 정한 것이 과잉금지원칙에 반하지 않는다고 판단한 바 있다.⁷⁵⁾

3. 개선방안

(1) 지자체 규모를 고려하여 서명자 비율을 조정하자는 입장

이와 관련하여, 지방자치단체의 주민 수나 유권자 수를 고려하여 지방자치단체의 규모가 큰 경우에는 소환의 서명비율을 낮추고, 규모가 작은 경우에는 서명비율을 높이는 주장이 설득력을 얻고 있다.⁷⁶⁾ 현재와 같은 일률적인 규율은

74) 송민혜/양승범, 주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로, 「행정문제논집」 제23권 제2호, 2008, 38-40면.

75) 현재 2009. 3. 26. 2007헌마843.

76) 대표적으로 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 17-20면; 송민혜/양승범, 주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로, 「행정문제논집」 제23권 제2호, 2008, 38-40면.

각 지방자치단체간의 인구편차를 반영하지 못하여, 대규모 지방자치단체의 장의 소환을 지나치게 어렵게 만들고 있고, 반대로 선거구가 작은 지방의원의 소환은 지나치게 쉽게 가능케 할 수 있기 때문이다. 구체적으로 2014. 6. 4. 기준으로 지방선거의 유권자의 총수는 경기도 960여만명, 서울시 840여만명인데⁷⁷⁾, 만약 이들 지자체의 주민들이 주민소환을 청구하려면 경기도 약 90만 명, 서울 80만 명의 서명을 받아야 한다. 이는 거의 불가능하다고 할 수 있다.

이러한 취지에서 제18대 국회의 강창일의원 대표발의안(의안번호 1806434)은 지방자치단체의 인구가 500만명 이상인 경우에는 현행대로 10%로 하고, 인구 500만명 미만인 경우에는 12.5% 이상의 서명으로 하도록 하여 청구요건을 강화하였다.⁷⁸⁾ 인구 500만명 이상은 경기도와 서울특별시이고, 그 밖의 광역자치단체는 인구 500만명 미만이기 때문에 대부분 12.5%로 서명자비율이 적용되도록 조정하려는 것이었다.

(2) 서명자비율 요건을 강화하자는 입장

또한 제18대 국회의 성윤환의원 대표발의안은 현재 일률적으로 해당 기초지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 15% 이상인 서명자비율 요건을 인구 규모에 따라 15%, 20%, 25% 이상으로 변경하고자 하였다. 즉 인구 50만명 이상인 기초지방자치단체의 장은 현행대로 주민소환투표청구권자 총수의 15% 이상의 서명을 요구하지만, 인구 50만 미만인 기초지방자치단체의 장의 경우에는 주민소환투표청구권자 총수의 20% 또는 25% 이상으로 청구권자 요건을 강화하자는 것이다(법률안 제7조제2항~제4항).⁷⁹⁾

반면, 제19대 국회에서는 서명자비율의 조정과 관련한 법률안이 제출되지 않았다.

(3) 인구규모에 따른 서명자 비율의 차등화 필요성

현행법상 소환투표 결과의 확정은 소환투표권자 총수의 1/3 이상 투표와 유효투표 총수의 과반수를 요구하고 있어, 소환투표 결과를 확정시키는 것은 상당히 어렵다. 더욱이 최근 대부분의 선거의 투표율이 50% 내외이고, 특히 보궐선거의

77) 중앙선거관리위원회, 2014. 6. 4. 실시 제6회 전국동시지방선거투표율 자료 참조 (file:///C:/Users/user/Downloads/BBS_201405310725248871.pdf, 최종방문일:2016.5.29.)

78) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

79) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

경우 30% 전후인 상황에서,⁸⁰⁾ 현행보다 서명자비율을 더 높이자는 주장은 자칫 주민소환제도를 유명무실하게 만들 우려가 있다. 같은 취지에서 제18대 국회의 성윤환의원안은 지자체에 대한 서명자비율을 전면적으로 대폭 상향하려는 내용을 담고 있는데, 이는 주민소환청구의 성립자체를 어렵게 하여 주민소환제도의 실효성을 몰각시키는 결과로 이어질 수도 있다.

따라서 서명자의 수를 일률적으로 단정지을 것이 아니라, 지병문 의원안과 같이 투표권자 수를 기준으로 차등적으로 규정하거나, 미국의 예와 같이 10%~30% 범위 내에서 해당 공직자를 선출한 전회의 선거에서 투표한 인원수를 기준으로 시·도지사, 시장·군수·구청장, 지방의원 등으로 구분하여 규정하는 방안도 고려해 볼 만하다.

IV. 투표율 및 찬성률

1. 현행법률

「주민소환법」에 따르면 주민소환투표 결과의 확정은 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수의 과반수의 찬성에 의한다(동법 제22조 제1항). 투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표조차 하지 아니한다(동법 제22조 제2항).

2. 문제점

앞서 언급한 바와 같이 대통령선거를 제외한 전반적인 선거의 투표율이 50%대에 머물고 있고, 보궐선거의 경우 30%대에 불과하다는 점을 고려할 때, 주민소환의 투표율 요건이 지나치게 높다는 지적이 제기되어 왔다.⁸¹⁾ 더욱이 투표율이 투표권자 총수의 3분의 1을 넘지 않을 경우 개표조차 하지 아니하므로, 투표하지 않은 주민의 의사를 반대 의사로 간주해버리는 결과로 이어진다는 점도 지적될 수 있다.

80) 중앙선거관리위원회 2014. 6. 4. 실시 제6회 전국동시지방선거투표율자료; 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 20면.

81) 전영상/현근, 주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석, 정책분석평가학회보 제19권 제1호, 2009, 165면; 하혜영/이상팔, 주민소환제도 운영실태와 개선방안, 국회입법조사처, 2012, 61면.

3. 개선방안

(1) 투표율 요건을 완화하자는 입장

최근 실시된 지방자치 단체의 선거 등과 비교할 때, 현행 주민소환의 투표율 요건이 지나치게 엄격하므로 주민소환투표의 실효성을 확보하기 위해, 투표율도 하향조정 되어야 한다는 견해가 시민단체들을 중심으로 제기되었다. 시민단체들의 주장은 서명자비율과 투표율을 모두 하향조정해야 주민소환법의 실효성을 높일 수 있다는 것이었고, 구체적으로는 서명자비율을 15~10%까지, 투표율을 20%까지 하향조정하자는 주장도 제기되었다고 한다.⁸²⁾

같은 취지에서 제18대 국회에서는 강창일 의원이 소환투표결과 확정요건을 완화하는 안을 제시하였는데, 주민소환투표자 총수의 4분의 1이상의 투표와 과반수 찬성으로 변경하자는 개정안이었다(의안번호 1806434).⁸³⁾ 다만, 이 개정안은 주민소환투표의 청구요건을 강화함과 동시에, 확정요건은 완화하려는 것이어서, 단지 투표율 요건만을 완화하려는 견해로 해석하는 데에는 무리가 있다.

(2) 투표율 요건을 유지해야 한다는 입장

반면, 현행 투표율 요건을 유지해야 한다는 견해는 주민소환투표의 개표 및 확정요건을 완화하는 것이 투표결과의 대표성을 약화시킬 수 있다는 점을 근거로 한다. 또한 주민소환투표와 유사한 제도로써 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요결정사항 및 지방자치단체의 폐치·분합 등 국가중요정책에 대한 주민투표의 경우도 개표 및 확정요건을 3분의 1로 하고 있다는 점을 근거로 한다.⁸⁴⁾

(3) 검토

지방선거의 재·보궐선거 투표율이 저조한 점을 고려하면, 투표율 미달시 개표 자체를 제한하는 현행 조항은 개정할 필요성이 있다. 예컨대 하남시장에 대한

82) 송민혜/양승범, 주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로, 행정문제논집 제23권 제2호, 2008, 38-40면.

83) 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 최종방문일:2016.5.27.)

84) 행정안전위원회 수석전문위원, 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서, 2010. 11, 42면.

소환투표 사례에서 31.1%의 투표율로 부결되었는데, 이는 투표한 31%의 표마저도 사표로 처리하여, 지출한 비용을 무용하게 만들었으며, 주민의 의사조차 확인할 수 없게 했다는 문제가 있다.

참고로 독일의 경우 지자체장의 해직은 유권자의 20%~50%의 투표와 투표자의 과반수 찬성으로 결정된다고 한다. 일본의 경우 자치단체장의 해직은 “과반수의 동의가 있는 경우에 실직된다”고 하여 투표율과 관계없이 결정된다고 한다.⁸⁵⁾

이에 대한 대안으로는 다음의 두 가지가 있을 수 있다.

1안 : 투표요건 완화하는 방안

주민소환투표는 평일에 실시되고 투표권자의 주민소환에 대한 무관심 등으로 투표권자 1/3이상 참여가 현실적으로 어려워 주민소환제 도입이후 실제 소환된 공직자는 지방의원 2명에 불과하여 제도의 실효성이 저하되고, 주민소환투표대상자등이 투표불참운동을 적극적으로 전개하는 등 주민직접참여 제도의 취지가 왜곡되고 투표를 해도 주민의사를 확인하지 못하는 불합리한 현상이 발생되고 있다.

또한 주민소환투표 실시구역이 넓고 주민수가 많은 자치단체장은 소환이 어려운 실정인 반면 주민소환투표 실시구역이 좁고 주민수가 적은 지방의원은 상대적으로 소환가능성이 높게 나타나고 있으므로,

※ 주민소환투표실시 총 8명, 기초단체장(5명) 전원 개표요건 미달,

지방자치단체장은 개표요건을 완화하여 주민소환제도의 실효성을 제고 하고 지방의원은 현행 개표요건을 유지하여 지방자치단체장과 지방의회의원의 형평을 도모하고자 한다.

따라서 지방자치단체장의 개표요건 등을 현행 투표권자 총수의 1/3이상 투표에서 1/4이상 투표로 완화하고, 지방의원의 개표요건은 투표권자 총수의 1/3이상으로 현행 유지하는 방안이다.

85) 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 25면.

2안: 선출당시 투표자 수 고려하는 방안

선거의 종류, 지역특성 등 선거환경에 따라 투표율에 차이가 있음에도 모든 소환대상자에게 동일한 기준으로 개표요건을 적용하는 것은 형평성에 어긋나며 소환대상자별로 다르게 기준을 정하는 것은 현실적으로 곤란하므로, 소환대상자간의 형평을 유지하고 주민의 관심과 참여도를 현실성 있게 반영하여 합리적인 개표요건을 정하기 위해 소환대상자가 선출된 선거의 투표자수를 반영하는 미국의 주민소환 제도를 도입하려는 것이다.

※ 미국은 직전선거 참여 유권자의 50%이상 참여, 과반수 찬성으로 해당 공직자 해직됨

소환대상자 선출당시 선거의 투표자수 1/2이상 투표와 유효투표 과반수의 찬성으로 소환 확정하고, 소환대상자 선출당시 투표자수 1/2미달시 개표 미 실시하는 방안이다.

※ 제6회 지방선거 당선자의 경우 투표권자 총수 약 28.4%이상 투표하면 개표요건 충족됨(제6회 지방선거 투표율 56.8%)

미국은 선거에 참여하는 유권자가 확정되지 않고 선거시마다 유권자로 등록해야 하는 등 우리나라와는 선거기반이 다르므로 직전에 투표를 한 유권자의 수를 기준으로 하는 방법이 의미가 있다. 그러나 우리나라는 주민등록에 의하여 유권자가 확정되기 때문에 선거인의 숫자가 분명히 정해진다. 선출당시의 투표율을 기준으로 하면 그 기준이 전국적으로 통일적이지 않고, 혼란을 야기할 수 있다.

또한 주민소환투표의 개표요건을 소환투표 대상자의 유형이나 선거구에 따라 달리 정하는 것은 평등원칙에 위배될 가능성이 있고, 특히 소환대상자가 선출된 선거의 투표율에 따라 개표요건을 달리 정하는 것은 ‘소환대상자가 선출된 선거의 투표율’이라는 우연적 요소에 따라 법적 요건을 확정하는 것으로 문제가 있다.

한편, 주민소환투표의 개표에 필요한 정족수를 투표권자 총수의 3분의 1로 요구하는 것은 선거에서 나타나는 전반적인 투표율의 저하, 특히 지방자치단체 선거가 보여주는 투표율의 저하를 고려할 때 지나치게 높다. 더욱이 지방자치단

체장을 선출하는 선거에서의 투표율보다 그동안 실시된 주민소환투표에서의 투표율은 상대적으로 더 낮다는 점을 고려할 때 주민소환투표의 개표에 요구되는 투표율은 하향 조정할 필요성이 있다. 또한 개표요건을 강화하여 개표 자체를 불가능하게 함으로써 마치 미개표가 주민소환의 부결을 의미하는 것으로 보이도록 하는 것은 주민소환제도의 취지에 반한다고 볼 수 있으므로 적어도 주민소환에 관한 주민의 의사를 의미하는 투표 결과의 공개에 필요한 개표요건은 하향될 필요가 있고, 권한과 책임이 큰 지방자치단체장부터 우선적으로 적용하는 방안을 제안하고자 한다.

제22조(주민소환투표결과의 확정) ①주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 "주민소환투표권자"라 한다) 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다. 단, 지방자치단체장에 대한 주민소환은 주민소환투표권자 총수의 4분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.

②전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다. 지방자치단체장에 대한 주민소환에서 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 4분의 1에 미달하는 때에도 같다.

V. 해당공직자의 직무권한 정지 여부

1. 현행 법률

주민소환투표대상자는 관할선거관리위원회가 주민소환투표안을 공고한 때부터 주민소환투표결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지된다(주민소환에 관한 법률 제21조 제1항). 지방자치단체의 장의 권한이 정지된 경우에는 부지사·부시장·부군수·부구청장 등 부단체장이 지방자치법 제111조 제4항의 규정을 준용하여 그 권한을 대행하고, 부단체장이 권한을 대행할 수 없는 경우에는 지방자치법 제111조 제5항의 규정을 준용하여 그 권한을 대행한다(동법 제21조 제2항). 한편 권한행사가 정지된 지방의회의원은 정지기간 동안 공직선거법 제111조의 규정에 의한 의정활동보고를 할 수 없다. 다만, 인터넷에 의정활동보고서를 게재할 수는 있다(동법 제21조 제3항).

2. 문제점 및 개선방안

(1) 권한정지의 취지

현행 주민소환에 관한 법률이 일정 기간동안 소환청구대상자의 권한행사를 정지한 것은 소환청구 대상자인 지방자치단체장이나 지방의회의원, 특히 지방자치단체의 장이 그가 가진 권한으로 주민소환투표에 영향을 주어 중립성이나 객관성이 훼손될 수 있으며, 소환청구 후에는 정상적인 업무를 수행하기 곤란한 점 등을 고려한 것이다. 또한 선출직 지방공직자들이 형사재판에 회부된 경우 형이 확정되지 않았다는 이유로 옥중결재를 하면서 정치적 권리를 행사하는 모습이 주민에게 비도덕적이고 떳떳하지 못한 것으로 인식되었다는 점도 도입의 근거로 작용했다.⁸⁶⁾

(2) 문제점

현행법에 따르면 주민소환이 적법하게 발의되어 소환투표안이 공고만 된다면, 그 소환사유가 직무상 법령위반이나 범죄행위가 아니라, 단순히 직무수행 과정에서 비효율 야기 내지 지방의회와의 갈등 초래에 있다 하더라도 권한이 정지되므로, 불가피하게 지방행정의 공백이 발생하게 된다. 더욱이 이러한 권한정지는 정치적 반대세력에 의해 이용될 수 있는 가능성도 충분히 존재하고 있다.⁸⁷⁾ 그럼에도 권한이 정지된 후 주민소환이 투표율 요건을 충족하지 못하거나 확정요건을 충족하지 못한 경우에는 지방행정의 공백으로 인한 주민의 피해와 소환대상자의 공무담임권에 대한 침해가 야기될 수 있다. 더욱이 현행법이 소환청구사유를 제한하지 않는 상황에서, 무제한적인 소환청구사유를 통한 지자체장의 권한정지는 지방행정을 전면적으로 마비시킬 가능성도 있다.

예컨대 하남시 주민소환 사건에서는 하남시장의 ‘광역화장장 유치’라는 정책을 문제로 삼았고, 시장의 경우 38일간 직무정지로 행정공백이 생겼다. 주민소환의 추진에 소요된 예산은 9억 2천만원 이었다. 물론 2명의 시의원에 대해서는 소환이 확정되었으나, 시장과 1명의 시의원의 경우에는 개표도 하지 않은 채 종결되었다⁸⁸⁾

86) 김현준, 주민소환제의 의미와 과제, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006, 191면.

87) 심상복, 현행주민소환제의 문제점 고찰, 법학연구 제49권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2000, 177면.

(3) 개선방안

이와 관련한 개선방안은 지방자치단체장이 소환사유별로 권한정지여부를 달리하는 것이다. 예컨대 심각한 부정부패나 뇌물수수, 재정파탄 등을 일으킨 경우에는 권한을 정지시키는 것이 타당하나, 단지 정책적 판단으로 소환대상자가 되는 경우에는 권한을 정지시키지 않는 형태로 법률을 개정할 필요성이 있다.

VI. 소환투표 비용부담의 주체

1. 현행법률

현행법상 주민소환투표사무의 관리에 필요한 비용은 당해 지방자치단체가 부담한다. 즉, ①주민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용, ②주민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 주민소환투표운동의 단속에 필요한 경비, ③주민소환투표에 관한 소청 및 소송과 관련된 경비, ④주민소환투표결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 주민소환투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 주민소환투표 발의일부터 5일 이내에 지방자치단체가 관할선거관리위원회에 납부하여야 한다(주민소환법 제26조 제1항 전단, 제2항). 반면, 소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자 부담한다(주민소환법 제26조 제1항 후단).

2. 문제점

주민소환이 실패한 경우 투표 및 소환에 소요된 일부 비용을 소환청구인에게 부담시켜야 하는지 여부에 대해 견해가 대립하고 있다. 전국 시·장·군수 구청장협의회는 주민소환 투표가 부결되면 투표관련 비용의 일부를 발의자가 부담해야 한다고 주장한다. 반면, 시민단체들은 주민소환이 부결될 경우 발의자들이 비용 부담 때문에 발의를 꺼려 주민소환법제도가 제대로 작동되지 않을 수 있다고 하여 반대한다.

88) 김명용/안영진, 주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안, 법제논단, 법제처, 2014.12, 7-8면, 22-23면.

3. 개선방안

그러나 하남시 사례에서 보는 바와 같이 불법행위나 부당행위가 아닌, 국가적 사무의 집행을 위한 정책결정에 대해 정파적 이해관계나 이익집단의 반대로 인해 주민소환이 청구된 경우, 행정공백과 비용손실을 전보할 필요성이 작지 않다는 점에서 비용환수조항을 도입할 필요성이 있다.

참고로 미국 캘리포니아주의 경우 소환에 실패한 경우 소환제에 맞서 해당공직자가 지출한 비용을 환불하도록 하는 조항을 두고 있다.⁸⁹⁾

헌법재판소 판례는 주민소환은 대표자에 대한 신임을 묻는 것으로 재선거와 다를 바 없다고 하여⁹⁰⁾ 주민소환투표운동은 정치활동으로 볼 수 있다. 소환대상자는 “공직선거에서 당선된 사람”으로서 「정치자금법」 제3조제1호바목에 규정된 “정치활동을 하는 자”로 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」이 적용되는 것이 타당하다. 소환대상자는 주민소환투표운동에 소요되는 비용을 주민 또는 기업체로부터 기부 받을 수 있어 정치권력과 금력의 결탁을 차단하기 위하여 정치자금을 규제하여야 할 것이다.

또한 주민소환투표대상자는 당해 주민소환투표가 발의된 경우에 그 부결의 정당성과 자신의 재임의 계속유지를 위해 운동을 벌이게 되는 당위성이 인정되었다. 그러므로 당해 투표가 부결된 경우, 주민의 소환대상자에 대한 신임의견이 상대적인 다수인 것으로 보아야 할 것인 바, 대상자의 지출비용은 재신임투표비용과 유사하게 간주될 수 있을 것으로서 지자체에 의해 보전되어야 할 필요가 인정된다. 즉, 소환대상자는 “공직선거에서 당선된 사람”으로서 「정치자금법」 제3조제1호바목에 규정된 “정치활동을 하는 자”로 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」의 적용대상이라고 할 것이며, 소환투표대상자 입장에서 주민들의 청구에 의해 실시된 소환이 부결된 경우 주민소환의 방어를 목적으로 주민소환투표운동에 소요한 비용은 “자기원인”을 인정할 수 없다.

그러므로 주민소환이 부결된 경우 주민소환투표대상자의 주민소환투표운동에 소요된 비용을 당해지방자치단체에서 부담하는 내용의 방안이 합리적이다.

반면에 정치자금법 제3조에서 규정한 “그 밖에 정치활동을 하는 자”는 공직

89) 송민혜/양승범, 주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로, 「行政問題論集」 제23권 제2호, 2008, 38-40면.

90) 헌법재판소 2011. 3. 31 2008헌마355

선거의 후보자, 정당의 간부 등 동조에서 열거된 신분에 준하는 자이어야 하므로, 주민소환투표청구인대표자는 사회통념상 “정치활동을 하는 자” 로 보기 어렵다. 주민소환투표청구인대표자는 주민소환투표의 효율적 관리를 위한 관리적 측면에서 주민소환투표운동의 형식적 대표자로 인정된 신분에 불과할 뿐, 다른 소환청구인에 비하여 우월한 지위나 특별한 권리·의무가 부여된 것으로 보기 힘들다.

또한, 공직선거에서 시민단체 대표자의 낙천·낙선운동이나 정권퇴진 운동이 정치활동에 해당할 수 있음에도 그 운동에 소요되는 비용은 정치자금법을 적용하지 아니하고 보전하지 아니하는 점을 비추어 볼 때, 청구인대표자의 소환투표 운동에 소요되는 비용도 보전하지 아니하는 것이 타당하고, 주민투표 발의자들의 운동비용은 주민들의 주민자치 실현을 위한 일련의 자발적 활동이라고 볼 수 있는 것으로서, 지자체에 의한 비용보전의 필요성을 인정하기 어렵다.

따라서 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」에 따라 그 수입·지출내용을 공개하도록 하고, 소환이 부결되었을 경우 그 비용은 지방자치단체가 “주민소환 투표일” 이후에 보전하고, 소환투표청구인대표자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 보전하지 아니하는 것이 맞다고 본다.

제26조(주민소환투표관리경비) ①주민소환투표사무의 관리에 필요한 다음 각 호의 비용은 당해 지방자치단체가 부담하되, 소환청구인대표자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자 부담한다. 다만, 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」에 따라 그 수입·지출내용을 공개하고, 소환이 부결되었을 경우 그 비용은 지방자치단체가 주민소환 투표일 이후에 보전한다.

1. 주민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용
2. 주민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 주민소환투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 주민소환투표에 관한 소청 및 소송과 관련된 경비
4. 주민소환투표결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 주민소환투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

<표10> 주민소환법 신구조문 대비표

제1장 총칙

현행	개정안
<p>제2조(주민소환투표의 사무관리) ① <신설></p> <p><①항->②항 항번호 변경></p> <p>①주민소환투표사무는 「공직선거법」 제13조제1항의 규정에 의하여 해당 지방자치단체의 장선거 및 지방의회의원선거의 선거구선거사무를 행하는 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)가 관리한다.</p> <p><②항->③항 항번호 변경></p> <p>②제1항의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주민소환투표의 사무를 관리함에 있어서는 「공직선거법」 제13조제3항 내지 제6항의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거관리"는 "주민소환투표관리"로, "선거"는 "주민소환투표"로, "선거사무" 및 "선거구선거사무"는 각각 "주민소환투표사무"로 본다.</p>	<p>제2조(주민소환투표의 사무관리) ①중앙선거관리위원회는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 주민소환투표사무를 통할·관리하며, 하급선거관리위원회(투표관리관 및 사전투표관리관을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 위법·부당한 처분에 대하여 이를 취소하거나 변경할 수 있다.</p> <p>②주민소환투표사무는 「공직선거법」 제13조제1항의 규정에 의하여 해당 지방자치단체의 장선거 및 지방의회의원선거의 선거구선거사무를 행하는 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)가 관리한다.</p> <p>③제2항의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주민소환투표의 사무를 관리함에 있어서는 「공직선거법」 제13조제3항 내지 제6항의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거관리"는 "주민소환투표관리"로, "선거"는 "주민소환투표"로, "선거사무" 및 "선거구선거사무"는 각각 "주민소환투표사무"로 본다.</p>
<p>제3조(주민소환투표권) ①제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준</p>	<p>제3조(주민소환투표권) ①19세 이상으로서 제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표</p>

<p>일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.</p> <p>1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)</p> <p>2. 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자</p> <p>3. <신설></p> <p>②(생략)</p>	<p>인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.</p> <p>1. 「주민등록법」 제6조제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 사람으로서 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람</p> <p>2. 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람으로서 주민등록표에 3개월 이상 계속하여 올라 있고 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있는 사람</p> <p>3. 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자</p> <p>② (현행과 같음)</p>
<p>제4조(주민소환투표인명부의 작성 및 확정) ①주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부 작성기준일(제12조의 규정에 의한 주민소환투표 발의일을 말한다)부터 5일 이내에 주민소환투표인명부를 작성하여야 한다.</p> <p><개정></p> <p>② <신설></p>	<p>제4조(주민소환투표인명부의 작성 및 확정) ①주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부 작성기준일(투표일 전 22일을 말한다)부터 5일 이내에 주민소환투표인명부를 작성하여야 한다.</p> <p>② 투표인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제3항제1호부터 제5호까지에 해당하는 사람(제3조제1항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에</p>

	<p>한 부재자신고의 절차, 부재자신고인 명부의 작성과 제3항의 규정에 의한 거소투표신고 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조 내지 제46조를 준용한다. 이 경우 제9조의 규정에 의한 주민소환투표청구인대표자와 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표대상자가 「공직선거법」 제46조의 규정에 의한 주민소환투표인명부(부재자신고인명부를 포함한다)의 사본이나 전산자료 복사본의 교부 신청을 하는 경우에는 제18조제1항의 규정에 의한 투표인명부작성기간 만료일 다음날까지 하여야 한다.</p>
<p>제5조(주민소환투표권 행사의 보장 및 주민소환투표 홍보·계도)</p> <p>①(생략)</p> <p>②공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 주민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.<후단 신설></p> <p>③관할선거관리위원회는 그 주관 하에 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 <u>주민소환투표 참여·투표방법</u> 그 밖에 주민소환투표에 관하여 필</p>	<p>제5조(주민소환투표권 행사의 보장 및 주민소환투표 홍보·계도)</p> <p>①(현행과 동일)</p> <p>②공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 사람이 주민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다. 이 경우 다른 사람에게 고용된 사람은 투표를 하기 위하여 필요한 시간을 고용한 사람에게 청구할 수 있다.</p> <p>③관할선거관리위원회는 그 주관 하에 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 <u>주민소환투표 참여·주민소환투표의 시기, 대상, 투표방법</u> 그 밖에 주</p>

<p>요한 제도·홍보를 실시하여야 한다. < “주민소환투표참여” 삭제 ></p>	<p>민소환투표에 관하여 필요한 제도·홍보를 실시하여야 한다.</p>
<p><신설></p>	<p>제6조의2(적용범위) 이 법은 다음 각 호의 공무원에 대한 주민소환의 투표에 대해 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방자치법」 제20조의 “지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표지방의원을 제외한다)” 2. 「지방교육자치에 관한 법률」 제24조의2제2항의 “교육감” 3. 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제35조의 “도지사·도교육감 및 도의회의원” 4. 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제8조의 “시장·시교육감 및 시의회의원”

제2장 주민소환투표의 청구 등

<p>제7조(주민소환투표의 청구) ① <u>전년도 12월 31일</u> 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관</p>	<p>제7조(주민소환투표의 청구) ① 주민소환투표 청구일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관</p>
--	--

<p>리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.</p> <p><개정></p> <p>1~3. (생략)</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 시·도지사에게 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 <u>대통령령</u>이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.</p> <p><대통령령->주민소환관리규칙으로 변경></p>	<p>할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.</p> <p>1~3. (현행과 동일)</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 시·도지사에게 대한 주민소환투표를 청구함에 있어서 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 3개 이상인 경우에는 3분의 1이상의 시·군·자치구에서 각각 주민소환투표청구권자 총수의 1만분의 5이상 1천분의 10이하의 범위 안에서 주민소환관리규칙이 정하는 수 이상의 서명을 받아야 한다. 다만, 당해 지방자치단체 관할구역 안의 시·군·자치구 전체의 수가 2개인 경우에는 각각 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 1이상의 서명을 받아야 한다.</p>
<p>제9조(서명요청 활동) ①주민소환투표청구인대표자(이하 "소환청구인대표자"라 한다)와 서면에 의하여 소환청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 <u>대통령령</u>이 정하는 서명요청 활동기간 동안 주민소환투표의 청구사유가 기재되고 관할선거관리위원회가 검인하여 교부한 주민소환투표청구인서명부(이하 "소환청구인서명부"라 한다)를 사용하여 주민소환투표청구권자에게 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 제10조의 규정에 따라 서명이 제한되는 기간은 서명요청 활동기간에 산입하지 아니한다.</p>	<p>제9조(서명요청 활동) ①주민소환투표청구인대표자(이하 "소환청구인대표자"라 한다)와 서면에 의하여 소환청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 주민소환관리규칙이 정하는 서명요청 활동기간 동안 주민소환투표의 청구사유가 기재되고 관할선거관리위원회가 검인하여 교부한 주민소환투표청구인서명부(이하 "소환청구인서명부"라 한다)를 사용하여 주민소환투표청구권자에게 서명할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 제10조의 규정에 따라 서명이 제한되는 기간은 서명요청 활동기간에 산입하지 아니한다.</p>

<p><대통령령->주민소환관리규칙으로 변경></p> <p>②(생략) ③(생략)</p>	<p>②(현행과 동일) ③(현행과 동일)</p>
<p>제10조(서명요청 활동의 제한)</p> <p>④소환청구인대표자등이 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물 및 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.</p> <p>공직선거법 제59조(선거운동기간) 참조</p>	<p>제10조(서명요청 활동의 제한)</p> <p>④소환청구인대표자등이 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 경우와 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물 및 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.</p> <p>1. 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다) 메시지를 전송하는 방법으로 서명요청활동을 하는 경우. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 통보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 주민소환청구인대표자와 주민소환투표대상자에 한하되, 그 횟수는 5회를 넘을 수 없으며, 매회 전송하는 때마다 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.</p> <p>2. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자기리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 서명요청활동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 주민소환청구인대표자와 주민소환투표대상자에</p>

	<p>한한다.</p> <p>⑤다음 각호의 1에 해당하는 시설이나 장소에서는 서명요청활동을 위한 표지물을 설치할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 건물·시설. 다만, 공원·문화원·시장·운동장·주민회관·체육관·도로변·광장 또는 학교 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소는 그러하지 아니하다. 2. 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널구내 및 지하철역구내 3. 병원·진료소·도서관·연구소 또는 시험소 기타 의료·연구시설 <p>⑥누구든지 성명의 사칭, 신분증명서의 위조·변조 기타 사위의 방법(이하 “사위의 방법”이라 한다)으로 서명하도록 요청할 수 없다.</p> <p>⑦누구든지 사위의 방법으로 청구인서명부에 서명할 수 없다.</p>
--	--

제3장 주민소환투표의 실시 등

<p>제13조(주민소환투표의 실시) ① 주민소환 투표일은 제12조제2항의 규정에 의한 <u>공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정한다.</u> 다만, 주민소환투표대상자가 자진사퇴, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 궐위된 때에는 주민소환투표를 실시하지 아니한다.</p> <p><개정></p> <p>② <신설></p> <p>③ 현행 ②항->③항으로 이동</p>	<p>제13조(주민소환투표의 실시) ① 주민소환 투표일은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표발의일부터 23일 이후 첫 번째 수요일로 한다. 다만, 주민소환투표대상자가 자진사퇴, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 궐위된 때에는 주민소환투표를 실시하지 아니한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 투표일이 국민생활과 밀접한 관련이 있는 민속절 또는 공휴일인 때와 투표일전일이나 그 다음날이 공휴일인 때에는 그 다음 주의 수요일로 한다.</p> <p>③ 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일 이후 90일 이내에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 투표 또는 선거가 있을 때에는 제1항의 규정에 불구하고 주민소환투표를 그에 병합하거나 동시에 실시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「주민투표법」에 의한 주민투표 2. 「공직선거법」에 의한 선거·재선거 및 보궐선거(대통령 및 국회의원 선거를 제외한다) 3. 동일 또는 다른 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표
<p>제17조(주민소환투표운동의 원칙) 이 법에서 "주민소환투표운동"이라 함은 <u>주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하</u></p>	<p>제17조(주민소환투표운동의 원칙) 이 법에서 "주민소환투표운동"이라 함은 <u>선출직 지방공직자를 소환되게하거나, 되지못하</u></p>

<p>여 찬성 또는 반대하는 행위를 말한다.</p> <p>1. 주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시</p> <p>2.(생략)</p>	<p>게 하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 주민소환투표운동으로 보지 아니한다.</p> <p>1. 선출직 지방공직자의 소환에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시</p> <p>2. (현행과 동일)</p>
---	---

<p>제18조(주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자) ①주민소환투표운동은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지(이하 "주민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다.</p>	<p>제18조(주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자) ①주민소환투표운동은 제13조에 의한 주민소환투표일 전 14일부터 투표일 전일까지(이하 "주민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다.</p>
<p>제19조(주민소환투표운동의 방법) 주민소환투표운동의 방법은 해당주민소환투표대상자의 선거에 관한 규정에 한하여 「공직선거법」 제61조·제63조(선거운동기구에 관한 사항에 한한다)·제69조·제79조·제82조(제1항 단서를 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동기간"은 "주민소환투표운동기간"으로, "후보자"는 "소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자"로, "선거"는 "주민소환투표"로, "정당추천후보자"는 "선출직 지방공직자"로, "소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항"과 "음악(당가 등 정당이나 후보자를 홍보하는 내용의 음악을 포함한다)" 및 "소속정당의 정강·정책이나 후</p>	<p>제19조(주민소환투표운동의 방법)</p> <p>① 주민소환투표운동의 방법은 해당주민소환투표대상자의 선거에 관한 규정에 한하여 「공직선거법」 제61조·제63조(선거운동기구에 관한 사항에 한한다)·제64조(선거벽보, 팔호안은 참고용)·제67조(현수막, 팔호안은 참고용)·제68조(어깨띠, 팔호안은 참고용)·제69조·제79조·제82조(제1항 단서를 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동기간"은 "주민소환투표운동기간"으로, "후보자"는 "소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자"로, "선거"는 "주민소환투표"로, "정당추천후보자"는 "선출직 지방공직자"로, "소속정당의 정강·</p>

<p>보자의 경력·정견·활동상황"은 각각 "주민소환투표운동에 필요한 사항"으로 본다.</p> <p><준용규정 추가></p> <p>②<신설></p> <p>③<신설></p> <p>④<신설></p>	<p>정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항"과 "음악(당가 등 정당이나 후보자를 홍보하는 내용의 음악을 포함한다)" 및 "소속정당의 정강·정책이나 후보자의 경력·정견·활동상황"은 각각 "주민소환투표운동에 필요한 사항"으로, "선거벽보"는 "주민소환투표벽보"로 본다.</p> <p>② 「공직선거법」 제61조를 준용함에 있어 소환청구인대표자와 소환대상자는 소환투표운동연락소 별로 각 1명의 책임자를 둘 수 있다. 이 경우 소환청구인대표자와 소환대상자는 소환투표운동연락소 설치 신고서에 책임자의 성명, 주민등록번호 그 밖에 인적사항을 기재하여야 한다.</p> <p>③ 「공직선거법」 제64조를 준용함에 있어 주민소환투표벽보의 제작 및 첩부에 필요한 비용은 지방자치단체가 부담한다.</p> <p>④ 「공직선거법」 제82조의4를 준용함에 있어 주민소환운동을 할 수 있는 자는 주민소환운동기간 중에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 이용하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법 2. 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방식으로 선거운동을 하는 방법
---	--

<p>⑤ <신설></p> <p><참조조문></p> <p>【 2012. 2. 29. 개정 전 】 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)</p>	<p>3. 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다) 메시지를 이용하여 선거운동정보를 전송하는 방법. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용기술을 활용한 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 사람은 후보자에 한정하며, 그 횟수는 예비후보자로서 행한 횟수를 포함하여 5회를 넘을 수 없다.</p> <p>⑤ 소환청구인대표자는 주민소환투표의 청구취지와 요지 및 소명요지 등 주민소환에 관한 정보를 기재한 소형인쇄물을 지역 주민에게 배부할 수 있다.</p>
<p>제20조(주민소환투표운동의 제한) ①누구든지 주민소환투표운동기간 중 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 선거운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 및 인터넷 광고와 제27조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「주민투표법」 제17조의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 「공직선거법」 제8조의7의 규정에 따른 선거방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.</p> <p>②(생략)</p>	<p>제20조(주민소환투표운동의 제한) ①누구든지 주민소환투표운동기간 중 제19조에서 정한 방법과 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 선거운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 및 인터넷 광고와 제27조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「주민투표법」 제17조의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 「공직선거법」 제8조의7의 규정에 따른 선거방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.</p>

	②(현행과 동일)
--	-----------

제4장 주민소환투표의 효력 및 소송 등

<p>제22조(주민소환투표결과의 확정) ①주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 "주민소환투표권자"라 한다) 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.<단서 신설></p> <p>②전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다. <후단 신설></p> <p>③(생략)</p>	<p>제22조(주민소환투표결과의 확정) ①주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 "주민소환투표권자"라 한다) 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다. 단, 지방자치단체장에 대한 주민소환은 주민소환투표권자 총수의 4분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.</p> <p>②전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다. 지방자치단체장에 대한 주민소환에서 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 4분의 1에 미달하는 때에도 같다.</p>
<p>제24조(주민소환투표소송 등)</p> <p>①(생략)</p> <p>②제1항의 규정에 따른 소청에 대한 결정에 관하여 불복이 있는 소청인은 <u>관할선거관리위원회 위원장을 피고로 하여</u> 그 결정서를 받은 날(결정서를 받지 못한 때에는 「공직선거법」 제220조제1항의 규정에 의한 결정기간이 종료된 날을 말한다)부터 10일 이내에 지역구시·도의원, 지역구자치구·시·군의원 또는 시장·군</p>	<p>제24조(주민소환투표소송 등)</p> <p>①(현행과 동일)</p> <p>②(현행과 동일)</p> <p>③(현행과 동일)</p>

<p>수·자치구의 구청장을 대상으로 한 주민소환투표에 있어서는 그 선거구를 관할하는 고등법원에, 시·도지사를 대상으로 한 주민소환투표에 있어서는 대법원에 소를 제기할 수 있다.</p> <p>③(생략)</p>	
<p>제26조(주민소환투표관리경비) ①주민소환투표사무의 관리에 필요한 다음 각 호의 비용은 당해 지방자치단체가 부담하되, 소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자 부담한다.<단서 신설></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용 2. 주민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 주민소환투표운동의 단속에 필요한 경비 3. 주민소환투표에 관한 소청 및 소송과 관련된 경비 4. 주민소환투표결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 주민소환투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비 <p>②지방자치단체는 제1항의 규정에 의한 경비를 주민소환투표 발의일부터 5일 이내에 관할선거관리위원회에 납부하여야 한다.</p>	<p>제26조(주민소환투표관리경비) ①주민소환투표사무의 관리에 필요한 다음 각 호의 비용은 당해 지방자치단체가 부담하되, 소환청구인대표자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자 부담한다. 다만, 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」에 따라 그 수입·지출내용을 공개하고, 소환이 부결되었을 경우 그 비용은 지방자치단체가 주민소환 투표일 이후에 보전한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용 2. 주민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 주민소환투표운동의 단속에 필요한 경비 3. 주민소환투표에 관한 소청 및 소송과 관련된 경비 4. 주민소환투표결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 주민소환투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

<p>③제1항의 규정에 의한 주민소환투표경비의 산출기준·납부절차·납부방법·집행·회계 및 반환 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.</p>	
---	--

제5장 「주민투표법」의 준용 등

<p><제27조를 삭제하고 준용규정을 개별 조문으로 신설></p> <p>제27조(「주민투표법」의 준용 등) ①주민소환투표와 관련하여 이 법에 정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」 제3조제2항, 제4조, 제10조제1항 및 제2항, 제12조(제8항을 제외한다), 제17조 내지 제19조, 제23조 및 제26조의 규정을 준용한다. 이 경우 "주민투표관리기관"은 "주민소환투표관리기관"으로, "지방자치단체의 장"은 "관할선거관리위원회"로, "주민투표"는 "주민소환투표"로, "주민투표사무"는 "주민소환투표사무"로, "주민투표청구권자"는 "주민소환투표청구권자"로, "주민투표청구인대표자" 및 "청구인대표자"는 각각 "주민소환투표청구인대표자"로, "주민투표청구"는 "주민소환투표청구"로, "주민투표청구서"는 "주민소환투표청구서"로, "청구인대표자증명서"는 "소환청구인대표자증명서"로, "주민투표안"은 "주민소환투표안"으로, "지방자치단체의 조례" 및 "해당지방자치단체의 조례"는 각각 "<u>대통령령</u>"으로 보고, 같은 법 제10조제1항 중 "제9</p>	<p>제27조 (삭제)</p>
--	-------------------------

조제2항"은 "제7조"로, 같은 법 제12조제1항 중 "특별시·광역시 또는 도"는 "시·도지사"로, "자치구·시 또는 군"은 "시장·군수·자치구의 구청장, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원"으로, 같은 법 제26조제3항 중 "지방자치단체의 장은 관할선거관리위원회와 협의하여"는 "관할선거관리위원회는"으로 본다.

- ② 「주민투표법」 제19조를 준용함에 있어 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 자의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 의하며, 주민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

<舊 준용조문>

주민투표법

제3조(주민투표사무의 관리) ②행정기관 그 밖의 공공기관은 주민투표관리기관으로부터 주민투표사무에 관하여 필요한 협조를 요구받은 때에는 우선적으로 이에 응하여

<②항 삭제 및 조문신설>

제27조의2 (투표시간) 주민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

<신설조문>

제27조의3 (주민소환투표사무의 협조) 행정기관 그 밖의 공공기관은 주민소환투표관리기관으로부터 주민소환투표사무에 관하여 필요한 협조를 요구받은 때에는 우선적으로 이에 응하여야 한다.

제27조의4 (정보의 제공 등) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표와 관련하여 주

야 한다.

제4조(정보의 제공 등) ①지방자치단체의 장은 주민투표와 관련하여 주민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다.

②제3조제1항의 규정에 의한 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)는 주민투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다.

③관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제10조(청구인대표자의 선정과 서명의 요청 등) ①주민이 제9조제2항의 규정에 의하여 주민투표청구를 하고자 하는 때에는 주민투표청구인대표자(이하 "청구인대표자"라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 청구인대표자는 인적사항과 주민투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 그 지방자치단체의 장에게 청구인대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 지방자치단체의 장은 청

민이 정확하고 객관적인 판단과 합리적인 결정을 할 수 있도록 지방자치단체의 공보, 일간신문, 인터넷 등 다양한 수단을 통하여 주민투표에 관한 각종 정보와 자료를 제공하여야 한다.

②제2조제2항의 규정에 의한 선거관리위원회(이하 "관할선거관리위원회"라 한다)는 주민소환투표에 관한 정보를 제공하기 위하여 설명회·토론회 등을 개최하여야 한다.

③관할선거관리위원회는 제2항의 규정에 의한 설명회·토론회 등을 개최하는 때에는 주민소환투표에 부쳐진 사항에 관하여 의견을 달리하는 자가 균등하게 참여할 수 있도록 하여야 한다.

제27조의5 (주민소환투표청구인대표자의 선정)

①주민이 제7조의 규정에 의하여 주민소환투표청구를 하고자 하는 때에는 주민소환투표청구인대표자를 선정하여야 하며, 선정된 주민소환투표청구인대표자는 인적사항과 주민소환투표청구의 취지 및 이유 등을 기재하여 그 관할선거관리위원회에 소환청구인대표자증명서의 교부를 신청하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 소환청구인대표자증명서의 교부신청을 받은 관할선거관리위원회는 주민소환투표청구인대표자가

구인대표자가 주민투표청구권자인지 여부를 확인한 후 청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

행정심판법

제15조(선정대표자) ① 여러 명의 청구인이 공동으로 심판청구를 할 때에는 청구인들 중에서 3명 이하의 선정대표자를 선정할 수 있다.

③ 선정대표자는 다른 청구인들을 위하여 그 사건에 관한 모든 행위를 할 수 있다. 다만, 심판청구를 취하하려면 다른 청구인들의 동의를 받아야 하며, 이 경우 동의받은 사실을 서면으로 소명하여야 한다.

④ 선정대표자가 선정되면 다른 청구인들은 그 선정대표자를 통해서만 그 사건에 관한 행위를 할 수 있다.

⑤ 선정대표자를 선정한 청구인들은 필요하다고 인정하면 선정대표자를 해임하거나 변경할 수 있다. 이 경우 청구인들은 그 사실을 지체 없이 위원회에 서면으로 알려야 한다.

주민소환에 관한 법률 시행령

제4조(소환청구인대표자 증명서의 교부)

① 관할선거관리위원회는 소환청구인대표자로부터 소환청구인대표자 증명서 교부 신청을 받으면 7일 이내에 소환청구인대표자 증명서와 함께 법

주민소환투표청구권자인지 여부를 확인한 후 소환청구인대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

<제3항 신설>③소환투표청구인대표자가 2인 이상인 때에는 그 소환투표청구인대표자들 중에서 선정대표자를 선정할 수 있다. 이 경우 선정대표자의 선임, 권한 등에 관하여는 「행정심판법」제15조를 준용하며, “위원회”는 “관할선거관리위원회”로 본다.

<제4항 신설(대표자변경규정)>④ 제3항에 따라 선정된 소환투표청구인대표자가 사임, 사망 그 밖에 부득이한 사유로 그 직을 수행할 수 없는 경우, 변경 전·후 대표자 또는 대리인은 그 자신이 직접 서명·날인한 변경 신청서를 관할선거관리위원회에 제출해야 하고, 관할선거관리위원회는 자격유무를 확인 한 후 변경신청일로부터 7일 이내에 새로운 소환청구인대표자증명서를 교부해야 한다.

<제5항 신설>⑤ 제4항에 따라 소환투표청구인 대표자가 변경되었을 때에는 기존의 소환청구인서명부에 기재한 서명은 유효한 것으로 간주한다.

제9조제1항에 따라 검인한 주민소환투표청구인서명부(이하"소환청구인서명부"라 한다)를 내주어야 한다. 다만, 법 제8조에 따른 주민소환투표의 청구제한기간 중에 소환청구인 대표자 증명서의 교부 신청을 한 경우에는 주민소환투표의 청구제한기간이 지난 후에 소환청구인 대표자 증명서와 소환청구인서명부를 내주어야 한다.

제12조(청구인서명부의 심사·확인 등) ① 청구인대표자는 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간이 만료되는 날부터 특별시·광역시

제27조의6(청구인서명부의 심사·확인 등)

① 주민소환투표청구인대표자는 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간이 만료되는 날부터 시·도지사의 경우에는 10일 이내에, 시장·군수·자치구의 구청장, 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원의 경우에는 5일 이내에 주민소환투표청구서와 주민소환투표청구인서명부를 관할선거관리위원회에 제출하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서

또는 도의 경우에는 10일 이내에, 자치구·시 또는 군의 경우에는 5일 이내에 주민투표청구서와 청구인서명부를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서명은 이를 무효로 한다.

1. 주민투표청구권자가 아닌 자의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 서명요청권이 없는 자의 요청에 의하여 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 2 이상의 유효한 서명을 한 경우에는 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간 외의 기간에 행하여졌거나 제11조제1항의 규정에 의하여 서명요청이 제한되는 기간에 행하여진 서명
6. 강요·속임수 그 밖의 부정한 방법에 의하여 행하여진 서명
7. 이 법의 위임에 의하여 그 지방자치단체의 조례가 정하는 방식과 절차에 위배되는 서명

③지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간내에 그 지방자치단체의 장에게 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

⑤지방자치단체의 장은 제4항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 제3항의 규정에 의한 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에

명은 이를 무효로 한다.

1. 주민소환투표청구권자가 아닌 자의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 서명요청권이 없는 자의 요청에 의하여 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 2 이상의 유효한 서명을 한 경우에는 그 중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제10조제3항의 규정에 의한 서명요청기간외의 기간에 행하여졌거나 제11조제1항의 규정에 의하여 서명요청이 제한되는 기간에 행하여진 서명
6. 강요·속임수 그 밖의 부정한 방법에 의하여 행하여진 서명
7. 이 법의 위임에 의하여 주민소환관리규칙이 정하는 방식과 절차에 위배되는 서명

③관할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의하여 주민소환투표청구서와 청구인서명부가 제출된 때에는 지체없이 주민소환투표청구사실을 공표하고, 청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 주민이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

④청구인서명부의 서명에 대하여 이의가 있는 자는 제3항의 규정에 의한 공람기간내에 그 관할선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

⑤관할선거관리위원회는 제4항의 규정에 의한 이의신청이 있을 때에는 제3항의 규정에 의한 공람기간이 종료된 날부터 14일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체없이 이의신청인과 주민소환투표청구인대표자에게 통지하여야 한다.

이를 심사하고 그 결과를 지체없이 이의신청인과 청구인대표자에게 통지하여야 한다.

⑥지방자치단체의 장은 제5항의 규정에 의한 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

⑦지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달하게 된 때에는 청구인대표자로 하여금 그 지방자치단체의 조례가 정하는 기간 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑨이 법에 규정된 사항외에 청구인대표자증명서의 교부, 서명요청, 청구인서명부의 작성·제출방법, 서명에 대한 심사·확인 등 주민에 의한 주민투표청구에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제12조(청구인서명부의 심사·확인 등)

⑧지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 주민투표청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 유효한 서명의 총수(제7항의 규정에 의하여 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달되는 경우
2. 주민투표청구서와 청구인서명부가 제1항의 규정에 의한 기간을 경과하여 제출된 경우
3. 제7항의 규정에 의한 보정기간 이내에 보정하지 아니한 경우

⑥관할선거관리위원회는 제5항의 규정에 의한 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

⑦관할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의하여 제출된 청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달하게 된 때에는 주민소환투표청구인대표자로 하여금 주민소환관리규칙이 정하는 기간 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑧ 이 법에 규정된 사항외에 소환청구인대표자증명서의 교부, 서명요청, 청구인서명부의 작성·제출방법, 서명에 대한 심사·확인 등 주민에 의한 주민소환투표청구에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제27조의7(주민소환투표 청구의 각하) 관

할선거관리위원회는 제1항의 규정에 의한 주민소환투표청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 관할선거관리위원회는 주민소환투표청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 유효한 서명의 총수(제7항의 규정에 의하여 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제9조제2항의 규정에 의한 요건에 미달되는 경우
2. 주민소환투표청구서와 청구인서명부가 제1항의 규정에 의한 기간을 경과하여 제출된 경우
3. 제7항의 규정에 의한 보정기간 이내에 보정하지 아니한 경우

제17조(주민투표공보의 발행) ①관할선거관리위원회는 주민투표안의 내용, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 의견 및 그 이유, 투표절차 그 밖의 필요한 사항을 게재한 주민투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 주민투표공보의 규격·작성방법·배부시기 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제18조(투표방법 등) ①투표는 「공직선거법」 제159조의 규정에 의한 기표방법에 의한 투표로 한다. <개정 2016.5.29.>

②투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다.

③투표 및 개표사무의 관리는 전산화하여 실시할 수 있다. 이 경우 전산화에 의한 투표·개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④투표를 하는 때에는 투표인의 성명 등 투표인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니된다.

제19조(투표·개표절차 등) 투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 「공직선거법」 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준용한다.

제27조의8(주민소환투표공보의 발행) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표안의 내용, 주민소환투표에 부쳐진 사항에 관한 의견 및 그 이유, 투표절차 그 밖의 필요한 사항을 게재한 주민소환투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 주민소환투표공보의 규격·작성방법·배부시기 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제27조의9(투표방법 등) ①투표는 「공직선거법」 제159조의 규정에 의한 기표방법에 의한 투표로 한다.

②투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다.

③투표 및 개표사무의 관리는 전산화하여 실시할 수 있다. 이 경우 전산화에 의한 투표·개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④투표를 하는 때에는 투표인의 성명 등 투표인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니된다.

제27조의10(투표·개표절차 등) ①투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 「공직선거법」 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준

<p>제23조(위법한 투표운동에 대한 중지·경고 등) 관할선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 의한 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다.</p> <p>제26조(재투표 및 투표연기) ①지방자치단체의 장은 주민투표의 전부 또는 일부무효의 판결이 확정된 때에는 그 날부터 20일 이내에 무효로 된 투표구의 재투표를 실시하여야 한다. 이 경우 투표일은 늦어도 투표일전 7일까지 공고하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 재투표를 실시하는 때에는 그 판결에 특별한 명시가 없는 한 제6조의 규정에 불구하고 당초 투표에 사용된 투표인명부를 사용한다.</p> <p>③천재·지변으로 인하여 투표를 실시할 수 없거나 실시하지 못한 때에는 <u>지방자치단체의 장은 관할선거관리위원회와 협의하여</u> 투표를 연기하거나 다시 투표일을 지정하여야 한다.</p>	<p>용한다.</p> <p><②항 신설(舊주민소환법 제27조 제2항 전단)>② 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 자의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 의한다.</p> <p>제27조의11(위법한 투표운동에 대한 중지·경고 등) 관할선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 의한 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다.</p> <p>제27조의12(재투표 및 투표연기) ①관할선거관리위원회는 주민소환투표의 전부 또는 일부무효의 판결이 확정된 때에는 그 날부터 20일 이내에 무효로 된 투표구의 재투표를 실시하여야 한다. 이 경우 투표일은 늦어도 투표일전 7일까지 공고하여야 한다.</p> <p>②제1항의 규정에 의하여 재투표를 실시하는 때에는 그 판결에 특별한 명시가 없는 한 제6조의 규정에 불구하고 당초 투표에 사용된 투표인명부를 사용한다.</p> <p>③천재·지변으로 인하여 투표를 실시할 수 없거나 실시하지 못한 때에는 <u>관할선거관리위원회는</u> 투표를 연기하거나 다시 투표일을 지정하여야 한다.</p>
---	---

제6장 벌칙

<p>제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조의 규정을 위반하여 서명요청을 한 자 2. <신설> <p><현행 2호->3호로 이동> <현행 3호->4호로 이동></p>	<p>제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제10조의 규정을 위반하여 서명요청을 한 자 2. 제10조의 규정을 위반하여 서명을 한 자 3. 제18조의 규정에 의한 주민소환투표운동의 제한을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자 4. 제20조제2항의 규정을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자
<p><신설></p> <p><참조조문> 공직선거법</p> <p>제244조(선거사무관리관계자나 시설등에 대한 폭행·교란죄) ① 선거관리위원회의 위원·직원, 선거부정감시단원·사이버선거부정감시단원, 투표사무원·사전투표사무원·개표사무원, 참관인 기타 선거사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 불법으로 체포·감금하거나, 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소(재외선거사무를 수행하는 공관과 그 분관 및 출장소의 사무소를 포함한다. 이하 제245조제1항에서 같다)를 소요·교란하거나, 투표용지·투표</p>	<p>제34조의2(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이상 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주민소환투표관리위원회의 위원·직원, 주민소환투표부정감시단원·투표사무원·개표사무원, 참관인 기타 주민소환투표사무에 종사하는 자를 폭행·협박·유인 또는 불법으로 체포·감금한 자 2. 폭행이나 협박을 가하여 투표소·개표소 또는 선거관리위원회 사무소(재외선거사무를 수행하는 공관과 그 분관 및 출장소의 사무소를 포함한다. 이하 같다)를 소요·교란한 자 3. 투표용지·투표지·투표보조용구·전산조직등 주민소환투표관리 및 단속사무와

<p>지·투표보조용구·전산조직등 선거관리 및 단속사무와 관련한 시설·설비·장비·서류·인장 또는 선거인명부(거소·선상투표신고인명부를 포함한다)를 은닉·손괴·훼손 또는 탈취한 자는 1년이상 10년이하의 징역 또는 500만원이상 3천만원이하의 벌금에 처한다.</p>	<p>관련한 시설·설비·장비·서류·인장 또는 주민소환투표인명부(거소·선상투표신고인명부를 포함한다)를 은닉·손괴·훼손 또는 탈취한 자</p>
<p>제35조(주민소환투표에 관한 과태료)</p> <p>②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료에 처한다.</p> <p>1-3. (생략)</p> <p>4. <신설></p>	<p>제35조(주민소환투표에 관한 과태료)</p> <p>②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료에 처한다.</p> <p>1-3.(현행과 동일)</p> <p>4. 고용된 사람의 주민소환투표에 필요한 시간 청구를 정당한 사유 없이 거부한 자</p>

제7장 보칙

<p><신설></p> <p><참조조문></p> <p>공직선거법 제262조(자수자에 대한 특례)</p> <p>① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p> <p>1. 제230조제1항·제2항, 제231조제1항 및 제257조제2항을 위반한 사람 중 금전·물품, 그 밖의 이익 등을 받거나 받</p>	<p>제39조(자수자에 대한 특례) ① 제28조, 제29조와 제30조를 위반한 사람이 자수한 때에는 그 형을 감경 또는 면제한다.</p> <p>②제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.</p>
--	--

<p>기로 승낙한 사람(후보자와 그 가족 또는 사위의 방법으로 이익 등을 받거나 받기로 승낙한 사람은 제외한다)</p> <p>2. 다른 사람의 지시에 따라 제230조제1항·제2항 또는 제257조제1항을 위반하여 금전·물품, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공을 약속한 사람</p> <p>② 제1항에 규정된 자가 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)에 자신의 선거범죄사실을 신고하여 선거관리위원회가 관계수사기관에 이를 통보한 때에는 선거관리위원회에 신고한 때를 자수한 때로 본다.</p>	
<p><조문 신설></p> <p><참조조문></p> <p>공직선거법 제268조(공소시효) ① 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.</p> <p>② 제1항 본문에도 불구하고 선상투표와 관련하여 선박에서 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 범인이 국내에 들어온 날부터 6개월을 경과함으로써 완성된다.</p>	<p>제40조(공소시효) ① 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 투표일후 6개월(투표일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 공무원(「공직선거법」제60조제1항제4호 단서에 따라 선거운동을 할 수 있는 사람은 제외한다)이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 10년(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 10년)을 경과함으로써 완성된다.</p>

<p>③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 공무원 (제60조제1항제4호 단서에 따라 선거운동을 할 수 있는 사람은 제외한다)이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 10년(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 10년)을 경과함으로써 완성된다.</p>	
---	--

제 5 장 결 론

2016년 1월 15일 「선거관리위원회법」 제17조가 개정되어 중앙선거관리위원회는 ‘주민투표·주민소환관계법률’에 있어서 선거관리위원회의 관리 범위에 한정하여 국회에 개정의견을 제출할 수 있게 되었다. 따라서 「주민소환법」 체계를 정비하여 법개정을 할 필요성이 대두되었다. 주민소환제도의 운영과 관리는 선거관리위원회가 함에도 불구하고, 「주민소환법」의 주무부처는 행정자치부인 점에서 발생하는 모순을 법개정을 통해 해소할 것이 요구된다. 제도의 운영상에서 나타나는 실무적 문제점뿐만 아니라, 그동안 주민소환제도에 관해 축적된 다양한 연구를 검토하여 주민소환제도를 총체적으로 점검하고자 한 것이 본 연구의 주요내용이다.

이에 바탕하여 현행 「주민소환법」의 문제점을 운영상의 문제와 법리상의 문제를 구분하였다. 운영상의 문제에 대한 해결은 법제정비방안을 통해 제시할 것을 제안하였고, 법리상의 문제에 대한 해결은 방안을 제시하되, 법개정안을 마련하는 것은 장기과제로 유보하였다. 보다 더 심층적인 연구가 요구되는 사안이기 때문이다.

본 연구가 제안한 법개정안의 주요내용을 간략하게 살펴보자면 다음과 같다. 기존의 중앙선거관리위원회가 주민소환투표사무에 있어서는 중앙선거관리위원회가 법률상 최고기관임을 명확히 하기 위하여 “중앙선거관리위원회가 주민소환투표사무를 통할·관리”를 하도록 “선거관리”에 관한 규정을 신설할 필요성이 있다.

또한 현행 「공직선거법」 제15조는 국내에 주민등록이 되어 있는 재외국민에게 지방선거의 선거권을 부여하고 있다. 현행 「주민소환법」에 의하면 “거주불명자”와 “지방선거 선거권이 있는 재외국민”에게 주민소환투표권을 부여하지 않고 있다. 따라서 「주민소환법」 제3조를 개정하여 주민소환의 대상이 되는 자를 규정하고 있는 「공직선거법」의 선거권 부여기준과 동일한 기준을 투표권 부여기준으로 규정하고자 한다. 선거권 부여기준과 주민소환투표권 부여기준이 다를 경우 공직자를 선출하는 주민과 주민소환투표권을 행사하는 주민이 상이한 문제점이 발생할 수 있기 때문에 법개정이 필요하다.

현행 주민소환투표의 적용대상은 각각의 개별법(「지방자치법」, 「지방교육자치에

관한 법률」, 「제주도특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」)이 별도로 규정하고 있는 상황이다. 이로 인해 일반국민들이 적용대상에 대하여 정확하게 인식하지 못할 가능성이 높다. 따라서 「주민소환법」이 “적용범위”를 명확히 규정하여 국민들의 혼선을 막을 필요가 있다. 법의 가장 중요한 항목이라고 할 수 있는 법적용대상을 타법에 의하고 있을 뿐만 아니라, 「지방자치법」외에도 여러 법들이 주민소환의 대상자를 개별적으로 규율하고 있다는 것은 주민소환제도의 법체계상 심각한 문제이다. “적용범위” 규정을 신설할 필요가 있다.

또한 사회 각 분야에서 인터넷의 활용이 비약적으로 증가한 점을 반영하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법으로도 서명요청활동에 관한 정보를 제공할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 서명요청활동이 주로 지역주민이 빈번히 왕래하는 거리·공원 등에서 서명대를 설치하여 이루어지고 있는 점을 감안하여 해당 장소에서 표지물을 설치하는 것을 가능하게 해야 한다.

또한 현행법은 “주민소환투표운동”을 “주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위”로 정의하고 있다. 선출직공무원을 대상으로 하는 주민소환투표운동의 개념과 안전을 대상으로 하는 주민투표운동의 개념을 유사하게 정의하고 있는 셈이다. 주민소환이 안전에 대한 투표가 아니라, 선출직 공무원에 대한 재신임투표이므로 “주민소환투표운동”도 선출직공무원 소환의 확정 또는 부결을 목적으로 하는 행위로 보는 것이 타당하다.

투표권자의 “말[言]”로 하는 소환투표운동은 「주민소환법」 제20조의 포괄적 제한규정에 따라 금지되고 있는데, 이는 정치적 의사표현의 제한이므로, 보다 더 확대할 필요성이 있다. 그리고 문자메시지 전송, 인터넷 홈페이지 등 게시, 전자우편 전송 등이 정보통신망을 이용한 소환투표운동 방법으로 가능함을 명확히 규정해야 한다.

한편, 주민소환투표의 개표에 필요한 정족수를 투표권자 총수의 3분의 1로 요구하는 것은 선거에서 나타나는 전반적인 투표율의 저하, 특히 지방자치단체 선거가 보여주는 투표율의 저하를 고려할 때 지나치게 높다. 더욱이 지방자치단체장을 선출하는 선거에서의 투표율보다 그동안 실시된 주민소환투표에서의 투표율은 상대적으로 더 낮다는 점을 고려할 때 주민소환투표의 개표에 요구되는

투표율은 하향 조정할 필요성이 있다. 또한 개표요건을 강화하여 개표 자체를 불가능하게 함으로써 마치 미개표가 주민소환의 부결을 의미하는 것으로 보이도록 하는 것은 주민소환제도의 취지에 반한다고 볼 수 있으므로 적어도 주민소환에 관한 주민의 의사를 의미하는 투표 결과의 공개에 필요한 개표요건은 하향될 필요가 있고, 권한과 책임이 큰 지방자치단체장부터 우선적으로 적용하는 방안을 제안하고자 한다.

그리고 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 「정치자금법」에 따라 그 수입·지출내용을 공개하도록 하고, 소환이 부결되었을 경우 그 비용은 지방자치단체가 “주민소환 투표일” 이후에 보전하고, 소환투표청구인대표자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 보전하지 아니하는 방향으로 법을 개정하여 소환이 부결된 경우 주민소환의 방어를 목적으로 주민소환투표운동에 소요한 비용은 “자기원인”을 인정할 수 없다는 점을 고려할 필요가 있다.

이상의 내용들이 향후 「주민소환법」의 개정에 반영되어 주민소환제도의 정착과 발전에 기여할 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 고문헌, “주민소환제의 바람직한 방향”, 『지방자치법연구』 제6권 제1호, 한국지방자치법학회, 2006,
- 김계홍, “주민소환제도의 개정논의에 대한 비판적 고찰”, 『월간법제』, 법제처, 2008. 7.
- 김명용 외, 「풀뿌리 민주주의 실현을 위한 실질적 주민참여장으로서 주민투표 및 주민소환제도 개선방안에 관한 연구」, 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2012.
- 김명용/안영진, “주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안”, 법제논단, 법제처, 2014.12.
- 김현준, “주민소환제의 의미와 과제”, 공법학연구 제7권 제3호, 한국비교공법학회, 2006.
- 박윤희, “주민소환투표 사례분석을 통한 개선방안 연구”, 선거연구, 제5호, 2014.
- 선거연수원, 「외국의 주민소환제도」, 2016.
- 송민혜/양승범, “주민소환제도의 구체적 사례와 개선방안:하남시의 사례를 중심으로”, 『행정문제논집』 제23권 제2호, 2008.
- 송영철, “현장에서 바라본 일본의 지방자치”, 한국지방자치단체 국제화재단 정보지원국, 2001.
- 신봉기, “지방자치에 있어서 직접민주제 방식의 도입-특히 주민소환제와 관련하여-”, 『공법연구』, 제33권 제1호, 한국공법학회, 2004.
- 신봉기, “주민소환제 입법의 방향”, 『자치연구』 제16권 제1·2호, 한국지방자치연구소, 2006.
- 심상복, “현행주민소환제의 문제점 고찰”, 법학연구 제49권 제2호, 부산대학교 법학연구소, 2000.

- 윤종빈, “미국의 주민소환제 연구 : 사례분석 및 한국적 시사점”, 「분쟁해결연구」 제8권 제2호, 2), 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010.
- 이기우, “주민소환제 시행이 지방행정에 미치는 영향분석”, 국회행정자치연구회 주관 지방자치 발전을 위한 정책토론회 자료집, 2007.
- 이기우, “주민소환제도의 개선과제”, 한국지방자치학회 하계학술대회 2008년 제2호, 한국지방자치학회, 2008.
- 전영상/현근, “주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석”, 정책분석평가학회보 제19권 제1호, 2009.
- 정연정, “주민소환제 도입과 발전 방안-해외 사례의 제도적 시사점을 중심으로-”, 지역정책연구 제18권 제2호, 2007.
- 하혜영/이상팔, “주민소환제도 운영실태와 개선방안”, 국회입법조사처, 2012.
- 한귀현, “주민참여법제의 개선방안 연구”, 한국법제연구원, 2003.
- 한귀현, “주민소환제도의 도입방안에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 제21권, 한국토지공법학회, 2004.

2. 외국문헌

Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, 1997

BVerwG NVwZ 1993.

Dirk, Die Verantwortung der kommunalen Mandatstrager, in: Henneke, Hans-Gunter / Meyer, Hubert: Kommunale Selbstverwaltung zwischen Bewahrung und Entwicklung, Boorberg-Verlag, Stuttgart, 2006.

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

古川俊一 編著, 住民參政制度, 地方自治法講座 3, きょうせい, 2004.

松本英昭, 地方自治法の概要, 學陽書房, 2012

猪野 積, 地方自治法講義, 第一法規, 2012,.

3. 기타

http://www.moi.go.kr/fit/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000050&nttId=49751