「주민소환법」의 문제점과 개선방안에 관한 연구

차 현 숙*

목 차

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 주민소환제도 개관
1. 지방자치제도와 주민소환제도
2. 주민소환법의 주민소환투표 관련 규정
Ⅲ. 하남시 주민소환을 통해 본 주민소환법의 문제점과 개선방안
1. 하남시 주민소환투표의 경과
2. 하남시 주민소환투표 과정에서 나타난 문제점 및 개선방안
Ⅳ. 마치며

Ⅰ. 들어가며

「주민소환에 관한 법률」(이하 '주민소환법'이라 함)이 지난 2007년 7월 1일자로 시행된 이래 주민소환을 준비하거나 실제 소환절차에 돌입한 지역이 많아졌다. 2008년 1월 말 현재, 주민소환운동을 준비 중이거나 준비 중이었던 곳은 전남 곡성군, 서울 강북구, 전남 장성군, 경남 함양군, 경기도 성남시 분당구 등이 있다.[1] 우리나라에서 '풀뿌리 민주주의' 또는 '민주주주의의 학교'라는 말로 대신할 수 있는 지방자치제도가 본격적으로 실시된 것은 1991년의 기초의회의원 및 광역의회의원 선거 이후이며 1995년 이후에는 지방자치단체장을 주민직선으로 선출하기에

* 한국법제연구원 부연구위원

1) 자세한 것은 뉴시스, "<초점>'민주주의 풀뿌리' 지방의회 수난시대……일탈·비리 '얼룩'", 2008년 1월 27일자; 연합뉴스, "곡성군 사회단체 군의원 소환운동 돌입", 2008년 1월 29일자; 경향신문, "분당주민 '분당시 만들겠다'", 2008년 1월 31일자 등 참조.

이른다. 하지만, 지방자치제도의 역기능으로 지방자치 현장에서 등장하게 된 전횡과 부정부패 등의 폐해가 심각해지면서 주민소환제(recall)에 대한 도입 논의가 더욱 활발하게 전개되기도 하였다.

2007년 제정된 주민소환법은 아직 제대로 정착하지 못한 우리나라의 지방자치제도가 그 역기능을 극복하고 새로운 주민자치의 단계로 재구성되는 계기가 되기도 한다. 주민소환제도는 정해진 임기가 끝나기 전에 특정 공직자를 유권자의 투표로 해임하는 것으로 민주주의 및 대의제도를 보완하는 장치[2)]를 말한다. 2007년 12월에 경기도 하남시에서 실시된 주민소환투표는 주민소환법의 시행 이후 전국 최초의 적용사례이다. 이는 하남시장의 소위 '혐오시설' 설치 조치와 관련하여 이에 불복하는 주민들이 하남시장의 소환을 청구한 사건으로, 종국에는 주민소환이 불발되고 말았지만 갓 도입된 주민소환제도가 제대로 작동할 것인지를 시험하는 일종의 시금석이 되기도 하였다. 즉, 대의제에 대한 위협, 주민소환 남발 우려, 투표비용의 증가 등과 같은 주민소환법 및 주민소환제도의 문제점이 제기되면서 주민소환제도 자체에 대한 회의론과 더불어 그 개선방안에 대한 수많은 논쟁이 이루어지게 되는 계기가 되었다.

이 글은 이런 하남시의 주민소환 과정을 살펴보면서 현행의 주민소환법이 가지고 있는 문제점을 확인하고, 그 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 나아가 이런 분석을 바탕으로 향후 주민소환제도의 나아갈 방향을 제시하고자 한다. 이에 아래에서는 주민소환제도에 대하여 간단하게 살펴본 후 하남시의 주민소환투표 과정을 통하여 현행 주민소환법의 문제점과 개선방안을 살펴보기로 한다.

---

2) 최봉석, 『지방자치의 기본법리』, 한국법제연구원, 2007, 376면.

Ⅱ. 주민소환제도 개관

1. 지방자치제도와 주민소환제도

가. 지방자치제도

지방자치란 국가의 업무를 지방을 단위로 한 지방자치단체를 설치하여 그 지방의 고유한 사무로 분장한 다음 중앙정부의 간섭 없이 이를 수행하는 국가작용을 의미한다.[3] 이와 같은 지방자치는 아래에서부터 위로의 민주주의 구조에 기여하는 민주국가의 구성원리이며, 수직적 권력분립을 통하여 권력의 남용을 방지하는 기능을 수행하며, 지방자치단체와 그에 의한 지방행정은 당해 지역주민들의 결속과 연대를 통하여 주민들의 통합에 기여한다.[4]

우리 「헌법」 제117조 내지 제118조[5]에서 지방자치에 관한 규정을 두고 있다. 이와 같은 헌법 규정에 따라 '지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적'[6]으로 하는 「지방자치법」에서 지방자치에 관한 사항을 규정하고 있다. 지방자치의 본질적인 요소라고 할 수 있는 주민참여와 관련하

---

3) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2007, 766면.

4) 홍정선, 「지방자치법학」, 법영사, 2002, 20-24면.

5) 「헌법」 제117조 내지 제118조에서 지방자치에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다. ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

6) 「지방자치법」 제1조.

여 「지방자치법」은 제13조 내지 제20조에 관련 규정을 두고 있다. 이 중에서 주요한 것을 살펴보면 ① 지방선거에 참여할 권리를 가지며,[7] ② 지방자치단체의 장이 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지자체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표를 실시할 경우 주민투표에 참여할 권리를 가지며, ③ 법률이 정하는 요건을 갖춘 경우 조례의 제정과 개폐를 청구할 수 있으며,[8] ④ 법률이 정하는 요건을 갖춘 감사청구,[9] ⑤ 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있도록 하는 주민소송을 청구할 수 있으며, ⑥ 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 소환할 권리 등을 동법에서 규정하고 있다. 특히 지방자치단체의 주요결정사항에 관한 주민의 직접참여를 보장하기 위한 주민투표에 관하여는 주민투표법에서, 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위한 제도인 주민소환에 관하여는 「주민소환에 관한 법률」을 별도로 제정하여 규정하고 있다.

---

7) 「지방자치법」 제13조 제2항 : 국민인 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 '지방선거'라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

8) 「지방자치법」 제15조 제1항 : 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시・도와 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 100분의 1 이상 70분의 1 이하, 시・군 및 자치구에서는 19세 이상 주민 총수의 50분의 1 이상 20분의 1 이하의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(연서)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

9) 「지방자치법」 제16조 제1항 : 지방자치단체의 19세 이상의 주민은 시・도는 500명, 제175조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시・군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(연서)로, 시・도에서는 주무부장관에게, 시・군 및 자치구에서는 시・도지사에게 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 감사를 청구할 수 있다.

나. 주민소환법의 입법배경

지방자치에 있어서 주민의 참여를 확보하는 수단으로서의 주민소환제에 대한 도입 논의는 지방자치단체장 및 지방의회의 구성을 주민의 손에 맡기게 된 지방선거의 도입으로 활성화되었다고 할 것이다. 지방선거를 통해 지방자치단체의 장은 물론이고 지방의회의 구성원인 지방의회 의원을 주민의 손으로 선출하게 된 이후 '민주주의의 학습장' 또는 '풀뿌리 민주주의'라는 지방자치제도가 뿌리내리는 듯 보였으나, 일부 지방자치단체장의 독선적 전횡과 부정·부패 등의 폐해가 심각한 수준으로 나타나기 시작하였다. 이처럼 지방자치제도가 부정적인 측면을 나타내기 시작하면서 일부 지방자치단체의 주민 및 시민단체를 중심으로 지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대한 감시와 견제를 가능하게 하는 제도로서 주민소환제도의 도입이 논의되기에 이르렀다.[10] 이러한 논의는 비단 지자체의 주민 및 시민단체에서뿐만 아니라 학계에서도 지속적으로 있어왔다.[11] 권력이 있는 곳에 부정부패가 생길 수 있음은 예측 가능한 일이나 우리의 경우 이와 같은 부정·부패를 사전에 예방하고 견제할 수 있는 제도가 부족하고, 특히 지방 행정 및 지방의회의 입법활동을 감시할 수 있는 제도가 미비한 현실 때문에 지자체 단체장들이 부정·부패로 인하여 사법처리를 받게 되는 경우 생기는 행정공백을 메우기 어려운 실정이다. 이와 같은 현실의 문제에 대하여 주민소환제도

---

10) 자세한 것은 고문현, "주민소환제에 관한 소고", 「토지공법연구」, 제30집, 한국토지공법학회, 2006, 222면 이하 참조.

11) 이와 관련한 논의로는 한귀현, "주민소환제도의 도입방안에 관한 연구", 「토지공법연구」, 한국토지공법학회, 2004; 길준규, "주민소환제의 법리적 검토", 「공법연구」, 제34집 제4호, 한국공법학회, 2006; 김명길, "직접민주제로서의 주민투표와 주민소환제", 「자치연구」, 제15권 제1·2합병호, 2005; 신봉기, "地方自治에 있어서 直接民主制 方式의 導入 : 특히 住民召還制와 관련하여", 「공법연구」, 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004; 천성권, "한국의 지방자치와 참여민주주의", 「민주주의와 인권」, 제6권 제1호, 전남대학교 5·18연구소, 2006; 고문현, 앞의 논문 등이 있다.

는 지방자치단체의 장이나 지방의회의원들의 부정・부패에 대한 처벌 기능만이 아니라 견제장치의 존재만으로도 성취할 수 있는 심리적인 예방의 효과까지도 기대할 수 있도록 한다.[12] 특히 이와 같은 예방적 차원에서 주민소환제도가 갖는 의의가 더 크다고 할 것이다.

지방자치제도가 드러낸 문제점을 해소하기 위하여 도입 논의가 지속적으로 있었던 주민소환제도는 2006년 5월 「주민소환에 관한 법률」의 제정을 통해 그 동안의 논란에 대한 종지부를 찍는 것처럼 보였다. 그러나 주민소환법이 가지고 있는 문제점은 2007년 12월에 있었던 하남시의 주민소환과정에서 다시금 불거지게 되었다. 아래에서는 먼저 주민소환법의 규정을 살펴보고 하남시의 주민소환과정을 살펴봄으로써 주민소환과정에서 나타난 주민소환법의 문제점을 검토하고, 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 주민소환법의 주민소환투표 관련 규정

가. 투표권자 및 투표인명부

주민소환법은 제3조 제1항에서 ① 19세 이상의 주민으로 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자, ② 19세 이상의 외국인으로서 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자는 주민소환의 투표권을 갖는다고 규정하고 있다. 또한 주민소환투표를 실시하는 때에는 주민소환투표인명부를 작성기준일로부터 5일 이내에 작성하여야 한다(동법 제4조 제1항).

---

12) 천성권, “한국의 지방자치와 참여민주주의”, 「민주주의와 인권」, 제6권 제1호, 전남대학교 5・18연구소, 2006, 208-210면 참조.

나. 주민소환투표의 홍보 · 계도

국가 및 지방자치단체는 주민소환투표권자가 투표권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다(동법 제5조 제1항). 또한 "공무원 · 학생 또는 다른 사람에게 고용된 자가 주민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하나, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다."(동법 제5조 제2항)고 규정하고 있어 주민소환투표일은 휴일이 아니다. 주민소환투표에 관한 홍보 및 계도에 관하여는 "관할 선거관리위원회는 문서 · 도화 · 시설물 · 신문 · 방송 등의 방법으로 주민소환투표 참여 · 투표방법 그 밖에 주민소환투표에 관하여 필요한 계도 · 홍보를 실시하여야 한다."(동법 제5조 제3항)고 규정하고 있다.

다. 청 구

주민소환투표의 청구는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대하여 ① 특별시장 · 광역시장 · 도지사의 경우 당해 지자체 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상, ② 시장 · 군수 · 자치구의 구청장의 경우 당해 지자체 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15 이상, ③ 지역선거구시 · 도의회의원 및 지역선거구자치구 · 시 · 군의회의원의 경우 당해 지자체 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20 이상에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표를 청구할 수 있다(동법 제7조 제1항). 이때 주민소환투표청구권자의 총수는 전년도 12월 31일 현재의 주민등록표 및 외국인등록표에 의하여 산정한다(동법 제7조 제4항). 지방자치단체의 장은 매년 1월 10일까지 청구권자 총수를 공표하여야 한다. 이 규정에 따라 각 지방자치단체[13]는 2008년 1월 주민소환투표청구권자의 수와 주민소환투표의 청구기준을 발표하였다.

그러나 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 경우,[14] 선출직 지방공직자의 임기만료일로부터 1년 미만일 때, 해당 선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실사한 날부터 1년 이내인 때에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다(동법 제8조).

라. 서명요청활동

주민소환투표청구인대표자와 서면에 의하여 소환청구인대표자로부터 서명요청권을 위임받은 자는 서명요청활동기간 동안 주민소환투표의 청구사유가 기재되고 관할선거관리위원회가 검인하여 교부한 주민소환투표청구인서명부를 사용하여 주민소환투표청구권자에게 서명할 것을 요청할 수 있다(동법 제9조 제1항). 소환청구인대표자가 서명요청권을 위임하고자 하는 경우에는 그 때마다 인적사항 등을 기재하여 관할선거관리위원회에 신고하여야 한다(동법 제9조 제2항). 또한 소환청구인서명부에 서명을 한 자가 서명을 철회하고자 하는 때에는 그 소환청구인서명부가 관할선거관리위원회에 제출되기 전에 철회하여야 하며, 이 때 소환청구인대표자는 즉시 소환청구인서명부에서 서명을 삭제하여야 한다(동법 제9조 제3항).

소환청구인대표자 등을 제외하고는 서명요청을 할 수 없으며, 검인되지 아니한 소환청구인서명부에 서명을 받을 수는 없다(동법 제10조 제3항). 소환청구인대표자 등은 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지 및 이유를 설명하는 방법으로 서명요청활동을

---

13) 데일리안, “경북도, 주민참여제도 기준 확정 발표”, 2008년 1월 11일자; 뉴시스, “전주시 주민소환 유권자 45만명 공표”, 2008년 1월 10일자; 뉴시스, “천안 주민참여제도 청구권자 총수 확정”, 2008년 1월 10일자 등 참조.

14) 동 규정에 의하여 주민소환법이 2006년 5월 24일 제정되어 1년의 경과기간을 거쳐 2007년 5월 25일 발효되었음에도 불구하고 2006년 5.31 지방선거의 결과 선출직 공직자의 임기개시일이 7월 1일이었기 때문에 주민소환투표 역시 7월 이후 가능하였다. 따라서 하남시의 경우에도 7월 2일 본격적으로 주민소환운동에 돌입하였다.

하여야 하며, 인쇄물·시설물 그 밖의 방법을 사용하여 서명요청활동을 할 수 없다(동법 제10조 제4항).

마. 주민소환투표의 실시

관할선거관리위원회는 주민소환투표청구가 적법하다고 인정하는 경우에 지체 없이 그 요지를 공표하고, 소환청구인대표자 및 해당 선출직 지방공직자에게 그 사실을 통지하여야 한다(동법 제12조 제1항). 주민소환투표일은 공고일로부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정한다. 그러나 주민소환투표대상자가 자진사퇴, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 궐위된 때에는 주민소환투표를 실시하지 아니한다(동법 제13조 제1항).

주민소환투표는 찬성 또는 반대를 선택하는 형식으로 실시한다(동법 제14조 제1항). 지방자치단체의 동일 관할구역에 2인 이상의 주민소환투표대상자가 있을 때에는 관할선거관리위원회는 하나의 투표용지에 그 대상자별로 찬·반을 선택하는 형식으로 주민소환투표를 실시할 수 있다(동법 제14조 제2항).

주민소환투표는 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다(동법 제22조 제1항). 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다(동법 제22조 제2항). 관할선거관리위원회는 개표가 끝난 때에는 지체 없이 그 결과를 공표한 후 소환청구인대표자, 주민소환투표대상자, 관계 중앙행정기관의 장, 당해 지방자치단체의 장[15] 및 당해 지방의회의 의장[16]에게 통지하여야 한다. 3분의 1에 미달하

15) 지방자치단체의 장이 주민소환투표대상자인 경우 권한을 대행하는 당해 지방자치단체의 부단체장 등을 말함. 동법 제22조 제3항.

16) 지방의회의원이 주민소환투표대상자인 경우에 한하며, 지방의회의 의장이 주민소환투표대상자인 경우에는 당해 지방의회의 부의장을 말함. 동법 제22조 제3항.

여 개표를 하지 아니한 경우에도 통지를 하여야 한다(동법 제22조 제3항).

주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실하며, 직을 상실한 자는 해당 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다(동법 제23조).

주민소환투표사무의 관리 경비 중 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 경비는 당해 지방자치단체가 부담하되 소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자가 주민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자 부담한다(동법 제26조).

Ⅲ. 하남시 주민소환을 통해 본 주민소환법의 문제점과 개선방안

1. 하남시 주민소환투표의 경과

처음에 하남시 주민들이 주민소환을 준비하였을 당시인 2006년 말에는 주민소환법이 시행되지 아니한 상태였다가 2007년 5월 25일 발효되고 같은 해 7월 1일자로 시행되기에 이르면서 시장 및 시의회 의원 3인을 대상으로 한 주민소환투표가 급물살을 타게 되었다.

하남시의 주민소환투표는 김황식 하남시장이 2006년 10월, 지역발전의 일환으로 경기도에서 추진하는 광역화장장을 시에 유치하겠다는 계획을 발표하면서 불거지게 되었다. 광역화장장의 유치를 찬성하는 쪽은 시 발전을 위한 '효자시설'이라는 주장을, 이를 반대하는 쪽은

'혐오시설'이라는 주장을 하면서 대립하기 시작하였고 이러한 대립은 물리적 충돌은 물론 각종 고소・고발 등으로 얼룩지면서 감정의 골이 깊어져왔다.

이 과정에서 2007년 7월 25일 김 시장은 헌법재판소에 "현행 주민소환법은 위헌"이라며 헌법소원 심판청구서를 냈다. 현행 주민소환법이 소환대상을 구체적으로 명시하지 않았고, 소환투표 청구 및 발의를 거부할 규정이 없다는 이유에서였다. 그는 심판청구서에서 "주민소환법이 청구사유를 규정하지 않아 정치적 입장이 다르거나 선거에서 패배한 상대편이 주민소환제를 악용해 사회・국가적 혼란과 경제적 낭비를 초래하고 자치단체장의 소신 있는 행정계획을 막고 있다."고 적었다.[17] 아직 헌법재판소가 이에 대한 결정을 내리지는 아니하였다.

2007년 7월 1일 주민소환법이 시행되면서 시작된 주민소환절차는 8월 31일 하남시 선거관리위원회가 9월 20일 주민소환투표를 실시한다고 공고하면서 시장 및 대상 의원에 대한 직무가 정지되었다. 그러나 9월 13일 김 시장이 제기한 주민소환투표청구 수리처분 무효확인에 대한 소송에서 법원이 김 시장의 손을 들어주면서 전환점을 맞이하게 된다. 수원지법 행정1부는 '하남선관위가 주민들의 주민소환투표청구를 수리한 것은 무효'라고 판시하였다. 재판부는 "주민소환투표 청구인 서명부에 청구사유를 기재해 서명하도록 하고 있는데 선관위가 교부한 서명부 표지 청구 사유란에 청구사유가 기재되지 않아 서명이 유효하다고 볼 수 없다."고 심판했다.[18] 또한 "이번 판결로 현재 진행 중인 주민소환투표 절차에 큰 혼란이 있을 수 있겠지만 법에서 정한 투표 절차와 형식을 지켜야 한다."고 설명했다.[19]

이에 따라 소환대책위원회는 10월 새롭게 주민소환을 준비하여 12월

17) 한겨레21, "하남의 여름, 뜨겁게 달궈졌다", 2007년 8월 2일, 제671호 참조.
18) 문화일보, "주민소환투표 절차 적법해야 한다", 2007년 9월 14일자.
19) 경향닷컴, "법원 '하남주민 주민소환투표 청구 무효'", 2007년 9월 13일자.

〈표〉 하남시 주민소환 일지

일 자	내 용
2006년 10월 26일	김황식 하남시장 광역화장장 유치 발표
2006년 10월 23일	화장장 유치반대 대책위원회 구성
2007년 5월 25일	주민소환법 발효
2007년 6월 12일	하남시, 광역화장장 후보지로 성산곡동 선정
2007년 7월 1일	주민소환투표 실제 시행 가능 : 지방선출직 공무원 임기 개시 1년 후부터 주민소환투표 허용(주민소환법 제8조 1호)
2007년 7월 2일	유치반대위→주민소환추진위로 변경 : 김 시장 및 시의원 3인에 대한 주민소환절차 돌입
2007년 7월 3일	김 시장, 추진위의 서명활동 금지가처분 신청
	법원, 김 시장의 서명활동 금지가처분 신청 기각
2007년 7월 23일	주민소환추진위, 주민소환투표청구 : 하남시선관위에 서명부 제출(약 3만 2천여 명 서명)
2007년 7월 25일	김 시장 헌법재판소에 헌법소원심판청구
2007년 8월 9일	선관위, 주민소환투표 청구요지 발표(대상자에게 내용 통보)
2007년 8월 31일	선관위, 김 시장과 시의원 세 명에 대한 주민소환투표발의
	하남시장 직무 정지, 시의원들 의정활동 보고 제한
2007년 9월 1일	투표운동 시작(9월 20일 투표 예정)
2007년 9월 13일	수원지법 행정1부, 주민소환투표청구 수리처분 무효 확인에 대한 소송에서 '하남선관위가 주민들의 주민소환투표청구를 수리한 것은 무효'라고 판결
2007년 9월 17일	새로운 소환청구인 대표 선임으로 주민소환절차 재시작
2007년 10월 10일	선관위에 2차 서명부 제출 (약 2만 7천여 명 서명)
2007년 11월 16일	김 시장 및 의원 3인에 대한 2차 주민소환투표 발의
	하남시장 직무 정지, 시의원들 의정활동 보고 제한
2007년 11월 21일	수원지법 행정2부, 김 시장 등 4명이 허위사실로 2차 주민소환투표가 청구됐다며 경기하남시선거관리위원회를 상대로 낸 주민소환투표청구수리처분취소 소송에서 원고의 청구 기각
2007년 12월 12일	전국 최초 주민소환투표 실시
	하남시장 및 시의회의장을 제외한 시의회의원 2인에 대한 주민소환 결정
2008년	6월 말~7월 중 화장장 유치 찬반 주민투표 실시 예정[20]

출처: 각종 신문 및 하남시 홈페이지, (가칭)하남 화장장유치 반대위원회 카페 http://cafe.naver.com/antiburningghat 등을 참조하여 재구성함.

20) 위클리조선, "[그리고 그 후] 전국 첫 주민 소환투표 치른 하남시", 2008년 2월 11일자.

12일에 첫 주민소환투표가 실시되었다. 약 15개월 동안 세간의 관심을 모았던 경기도 하남시의 선출직 공직자에 대한 주민소환투표는 시장과 시의회 의장을 제외한 시의원 2인에 대한 소환이 확정되는 것으로 마무리되었다.

하남시의 주민소환투표 과정을 일자별로 살펴보면 <표 1>과 같다.

2. 하남시 주민소환투표 과정에서 나타난 문제점 및 개선방안

가. 소환청구사유에 대한 규정의 부재

하남시 주민소환의 경우, 시장의 광역화장장 유치라는 정책에 대하여 반대하는 주민들이 중심이 되어 주민소환을 추진하게 되었다. 현행 주민소환법에는 주민소환의 청구사유가 규정되어 있지 않다. 이에 따라 무제한적인 주민소환이 가능하다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다. 최근 주민소환이 추진되고 있는 지방자치단체를 살펴보면 대개 쓰레기 소각장이나 화장장 등 혐오시설 유치를 통해 지역발전을 추구하는 정책을 제안한 자치단체장들이 소환대상이 되고 있는 경우가 많다. 이러한 구조는 지역 이기주의를 확산시킬 수 있을 뿐만 아니라 대의제의 취지에 적합하지 아니한 인기에 영합하는 정책을 양산할 수밖에 없다는 우려가 제기되고 있다.[21] 이렇듯 현실적으로 등장하는 문제를 극복하는 방안으로 주민소환법에 소환청구사유를 규정하는 것으로 해결하고자 하는 견해들이 제시되었다.

이와 같이 소환사유를 법에 규정하는 것이 바람직하다는 견해는 소환사유를 중대한 직무위반과 범죄관련 사항 정도로 한정하고, 직무상의 재량행위에 대한 사항은 소환사유에서 제외하는 방안을 제시하고 있다.[22] 이와 관련하여 독일의 경우 주민소환의 절차를 개시하기 위해서는

21) 문화일보, “주민소환법 개정 시급하다”, 2007년 12월 19일자 참조.
22) 고문현, 앞의 논문, 231면.

소환대상자의 업무상 중대한 과실 등 그가 현직을 더 이상 수행하지 못할 만한 중대한 사유가 전제되는 것이 일반적이다. 일부 주의 경우 소환사유를 예시적으로 규정하고 있기도 한데, ① 자치단체장과 대의기관 간의 시정운영과 관련한 심각한 갈등, ② 자치단체장의 업무처리방식에 있어서의 문제, ③ 재정적 부정, ④ 전문적 능력에 대한 의심 등이 공통된 소환사유로 규정되어 있다.[23)]

그러나 이러한 주장에 대하여 주민소환의 사유를 법에 규정하는 것에 반대하는 견해도 있다. 즉 선거가 선출의 이유를 묻지 않듯이 주민소환도 대상공무원에 대한 총체적 평가 내지 신뢰관계 여부에 대한 것이므로 개별적인 사유를 법률에 명시한다는 것이 큰 의미를 갖지 못하며, 주민소환제도는 대상공무원에 대한 법적인 책임을 추궁하는 제도가 아니고 정치적인 책임을 묻는 것이므로 청구사유를 법률에 명시할 필요가 없다는 것이다.[24)] 이들의 경우 설령 법률에 명시하더라도 이는 예시적 규정에 불과한 것으로 해석해야 한다고 한다.

생각건대 주민소환의 사유를 명시적·한정적으로 규정할 필요는 없을 것이나 주민소환법 시행 이후 나타나고 있는 주민소환의 사례들이 지방자치단체의 정책결정과 추진과정에 대한 것이 많아 님비현상 또는 이기주의의 소산이라는 불필요한 오해를 받고 있는 현실에 비추어 볼 때, 주민소환의 남용을 막고 꼭 필요한 경우에 사용될 수 있도록 하기 위하여 청구사유를 규정하는 편이 바람직하다고 본다. 다만 이 경우 정책결정과정에 있어서 주민들의 의견을 청취하고 주민들에게 추진하는 사업의 필요성을 이해시키기 위한 다양한 방법을 통해 적절한 절차를 밟는 등 지방자치단체와 주민 간의 의사소통의 장이 필수적이라고 할

23) 한귀현, “주민소환제도의 도입방안에 관한 연구”, 「토지공법연구」, 한국토지공법학회, 2004, 519면.

24) 이기우, “지방자치제도와 주민소환제도에 관한 공법적 접근”, 「정치적 민주화의 실현과 공법적 과제」, 한국비교공법학회 학술발표회 발표문, 2006, 66면; 동지 함인선, “주민소환에 관한 입법론적 고찰”, 「공법학연구」, 제5권 제2호, 2004, 20면.

것이다.

나. 주민소환에 대한 홍보 관련 어려움

하남시의 주민소환과정을 살펴보면 소환대상자 4명 중 2명인 시장과 시의회의장의 경우, 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표하지 아니한다는 주민소환법 제22조 제2항의 규정에 의하여 개표가 없었다.

2007년 12월 12일에 있었던 하남시 주민소환투표 결과에 대하여 하남시선거관리위원회는 13일 '가선거구'가 지역구인 임문택・유신목 의원의 투표율이 각각 37.59%, 37.62%로 나타났다고 밝혔다. 현행 주민소환법상 투표율이 33.33%를 넘으면 개표에 들어가고 투표자의 과반수 이상이 찬성하면 소환이 결정된다. 함께 투표대상이 됐던 김황식 하남시장과 김병대 시의회 의장은 각각 투표율이 31.04%와 24.76%로 유효 투표율에 미달해 직위를 유지할 수 있게 됐다. 투표자 중 임 의원에 대한 소환 찬성률은 83%, 유 의원에 대한 찬성률은 91%였다. 그러나 임 의원의 경우 소환을 반대하는 사람들이 투표를 하지 않았다면 투표율은 32.42%로 유효 투표율(33.33%)에 미달돼 소환이 부결됐을 수도 있었다.[25] 동법의 규정에 따라 투표율이 미달될 경우 주민소환이 부결될 수도 있는 상황이었으므로, 소환대상자인 시장 및 시의회의원들은 '투표거부' 내지 '투표불참'운동을 벌였다. 그러나 국회의원선거나 지방자치단체장에 대한 선거 등 기타 선거에서는 투표참여를 적극적으로 홍보하여왔던 선거관리위원회는 주민소환에 대한 홍보활동은 할 수 없었다. 투표참여를 독려하는 홍보활동이 주민소환의 대상자에 대한 소환결정이라는 결과로 나타나게 되면 선거 개입의혹을 낳을 수도 있기 때문이다. 소환대상자들의 이와 같은 '투표거부' 내지 '투표불참' 운동에 대하여 주민소환

25) 조선일보, "하남시 시의원 2명 직위 상실", 2007년 12월 14일자.

을 추진하였던 주민소환추진위원회는 “헌법과 법률로 보장된 주민참정권을 방해하는 행위”라며 반발하였다.[26] 선거운동과 관련하여 현실로 나타난 이러한 문제를 해결하기 위하여 주민소환법의 개정이 필요하다고 할 것이다.

다. 고비용 · 저효율의 문제 : 시간적 · 경제적으로 과다한 비용 지출

광역화장장의 유치와 관련된 하남시의 주민소환투표의 경우 시간적으로 2006년 10월부터 주민소환투표가 있었던 2007년 12월까지 약 1년 이상이 소요되었으며 현재까지도 그 갈등이 해소되고 있지 못하다. 경제적 비용 측면에서도 광역화장장 유치에 약 1억 5천 여만 원의 용역비가 들어갔으며, 그로 인하여 촉발된 주민소환투표에는 10억 원 정도의 재정이 소요될 것으로 추산된다고 한다.[27]

이처럼 주민소환법에서는 주민소환투표관리비용의 대부분을 지방자치단체가 부담하도록 하고 있어서 지방자치단체가 가지게 되는 재정적인 부담 또한 심각한 문제라고 할 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 일각에서는 주민소환이 실패할 경우 소환청구인에게도 투표관리비용의 일부를 부담하도록 법을 개정할 필요가 있다고 주장하고 있다.[28] 그러나 이러한 주장과 같이 소환에 실패한 경우 주민소환투표의 관리비용을 소환청구인에게 묻게 되면 주민소환제도의 존재 자체가 불안해질 수밖에 없다. 만약의 경우 생길 수 있는 금전적인 부담을 감당하면서까지 주민소환을 추진하기는 어려울 수밖에 없기 때문이다.

주민소환을 통하여 더욱 깊어지는 주민과 지방자치단체 간의 심적인 갈등을 조절함으로써 주민소환의 과정에서 생길 수밖에 없는 시간적 ·

---

26) 연합뉴스, “하남시 주민소환투표의 뒷얘기”, 2007년 12월 13일자.
27) 연합뉴스, “하남 광역화장장 갈등 1년 …… 상처만 남아”, 2007년 10월 15일자.
28) 문화일보, “주민소환 자격 규제 없어 남발”, 2007년 8월 31일자; 서울신문, “사유제한 없어 지역이기에 악용 우려”, 2007년 9월 14일자 참조.

경제적 비용의 낭비를 줄일 수 있다. 즉 정책결정 및 집행과정에서 발생하는 지자체와 주민 간의 갈등을 조정하는 제도를 도입하는 것이 그 방안이다. 갈등을 조정하는 제도를 두어 주민소환 단계 이전에 지방자치단체와 주민간의 의견 교환 및 의견 조율의 기회를 가질 수 있도록 하는 것은 주민소환과정에서 발생할 수 있는 시간적·경제적 기회비용을 절약할 수 있을 뿐만 아니라 '민주주의의 학교'라는 지방자치의 이념을 보다 적극적으로 실현하는 주민의 참여가 가능하도록 한다.

갈등조정제도의 필요성은 하남시가 주민소환투표 이후, 광역화장장에 대한 정책결정과정에 주민투표를 통하여 주민의 의견을 반영하기로 하고 시장이 주민들을 대상으로 한 설명회 등을 개최하는 등 주민들의 의견을 적극적으로 수렴하는 방향으로 가닥을 잡은 것에서 확인할 수 있다. 주민소환투표 이전에 갈등을 조정할 수 있도록 하는 제도를 마련하였더라면 감정의 골이 지금처럼 깊어지지는 않았을 것이다. 지속적으로 제기되고 있는 다른 지방자치단체들의 주민소환 움직임을 볼 때 사전적 갈등조정장치의 도입이 필수적이라고 할 수 있다. 이를 통해 주민의 혈세를 낭비하지 아니하면서 주민과 함께 보다 발전적인 방향으로 나아가는 지방자치단체가 될 수 있을 것이다.

라. 선거관리위원회의 준비 부족

전국에서 최초로 실시되는 하남시의 주민소환투표 과정을 일자별로 추적하여 살펴보면 선거관리위원회의 준비 부족이 보인다. 즉 하남시의 주민소환투표가 예견되는 상황에서 중앙선거관리위원회가 관련 업무절차와 실무교육 등 주민소환투표에 대한 철저한 대비가 필요한 상황에서 이를 소홀히 하여 주민소환투표가 원활히 진행되는 것을 어렵게 하였다. 주민소환법이 발효되기 이전부터 하남시의 주민들은 주민소환을 추진하고 있었음에도 불구하고 중앙선거관리위원회가 시군구 선관위에 주민소환사무 편람을 교부한 것은 이보다 늦은 2007년 7월 2일이었

으며, 선거관리 실무연수는 9월 3일에나 실시되었다는 사실에서 이와 같은 준비 부족을 확인할 수 있다.[29)]

아무리 좋은 제도가 있다고 할지라도 이를 실시하고 감독해야 하는 선거관리위원회가 준비가 되어 있지 않다면 제도의 시행이 어려워지거나 절차상의 하자가 발생할 수밖에 없다. 주민소환에 관한 법률이 입법되었다면 법률이 시행되기 이전에 관련된 절차에 대하여 관리・감독을 해야 하는 선거관리위원회가 이와 관련된 각종 업무에 대하여 미리 준비하는 것이 당연한 일이다. 이번 일을 거울로 삼아 '소 잃고 외양간 고치는 격'인 업무처리는 없어져야 될 것이다.

Ⅳ. 마치며

임기를 가지고 선출되는 지방공직자에 대한 주민소환제도는 대의제도의 문제점이라 할 수 있는 선출직 공직자가 전체의 이익에 반하는 특수이익만을 추구하는 경우 등에 대한 적절한 보완책으로서 의미를 가진다. 또한 주민소환제도의 보장이 갖는 선출직 지방공직자의 직권남용을 방지하는 예방적・심리적 효과도 주민소환제도의 매력적인 장점이 된다. 그러나 이와 같은 주민소환제도의 장점을 살리기 위해서는 몇 가지 측면에서 보완이 필요하다고 할 것이다. 먼저 2007년 시행된 주민소환법에 소환청구 사유에 대한 규정이 없어 주민소환을 준비하는 측이나 소환대상이 되는 지방자치단체장 및 지방의회의원 모두에게 논란의 여지를 남기고 있어 이에 대한 심도 깊은 논의가 필요한 실정이다. 다음으로 주민소환제도의 운용과 관련하여 선거관리위원회의 사전 준비 부족 및 선거관리위원회가 결과적으로 주민소환투표에 관한 홍보를

29) 이비뉴스, "하남시, 주민소환투표 중단사태는 중앙선관위위 예견된 인재", 2007년 10월 17일자.

할 수 없도록 만들어버리는 선거운동 관련 규정의 모순점의 해결도 필요하다. 또한 주민소환제도의 시행을 통해 발생할 수 있는 갈등·반목에 대한 기회비용으로서의 시간적·경제적 손실을 최소화할 수 있는 방안에 대한 고민도 절실하다.

요컨대, 지방선출직 공무원에 대한 훌륭한 견제수단인 주민소환제도가 그 목적대로 사용될 수 있도록 하기 위하여 앞서 살펴보았듯이 주민소환법에 주민소환청구사유의 규정 등과 같은 주민소환법의 개정이 필요하다. 하지만, 법 개정에 앞서 보다 중요한 것은 지역사회에서 나타나게 마련인 갈등과 대립을 보다 효율적으로 처리할 수 있는 갈등처리체제 혹은 갈등조정체제가 시급히 마련되는 일이다. 특히 하남시의 주민소환과정에서 나타났듯이 행정과정의 민주화는 무엇보다도 절실한 과제가 된다. 지방선출직 공무원이 주민 전체에 대하여 중대한 영향을 미칠 수 있는 정책결정을 성급히 내리려 하는 것은 그의 좋은 의도와 달리 주민들을 불화와 불신의 장으로 몰아내는 결과를 가져오기도 함은 하남시의 사례에서 너무도 분명히 드러나고 있다. 이러한 잡음을 없애기 위해서는 시간이 걸리더라도 주민의 참여를 이끌어내기 위한 설명과 설득을 통한 결정이 중요하다고 할 것이다. 현재와 같이 지역 주민들 간의 갈등 및 주민과 자치단체 간의 갈등을 조정할 수 있는 제도가 없는 현실에서는 더욱 대화를 통한 문제해결이 절실하다. 일례로 하남시의 경우 2008년 상반기에 실시하는 것으로 예정되어 있는 광역화장장 유치에 대한 찬반 주민투표를 보다 일찍 준비하였다면 주민소환과정에서 드러난 불필요한 반목과 갈등은 줄었을 것이다.

(투고일 2008년 1월 15일, 심사일 2008년 1월 23일, 게재확정일 2008년 2월 1일)

주제어 : 주민소환, 주민소환에 관한 법률, 지방자치제도, 지방자치법, 주민참여, 대의제

[Abstract]

A Study on Problem & Improvement of Act on the Recall

Hyun-Sook Cha*

The first trial for recall on the mayor and the city council members of Hanam City, Gyeonggi Province according to Act on the Recall enacted in 2007, has aroused pros and cons. A recall system makes a local self-governing system so as to be more meaningful. Of local self-governing system, the recall was introduced to prevent the arbitrariness of the elected public service and enhance the transparency and responsibility of local finance.

However, if abused, the recall menaces the sense of the representative system and increases the financial expenses such as the expense of voting. Looking back the vote for the recall of Hanam, we need to complement the recall system to draw on the merits of the recall.

To realize, a cause of demand for recall should be required in Act on the Recall. Also, establishing organization that mediates and arbitrates the discord between residents and local self-government before recall becomes a device that reduces indiscreet recalls, heals up regional feuds, and saves unnecessary expenses.

More important thing than complement of system, is a manner that local government heads and local assembly men, in process of drafting and driving of policy, should listen residents closely and promote policy with compre-

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute

hension and persuasion for residents, if residents are against policy. The best thing saving unnecessary wastes of money and time is mediating concerns with conversation.

Key Words : recall, Act on the Recall, local self-governing system, Local Autonomy Act, residents' participation, representation