

주민소환 청구주체와 소환대상의 활동사례 비교연구

A Comparative Case Study on the Claimant Actions and the Object Actions in the Korea Civil Recall Courses

현 근*

Hyun, Keun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 주민소환제도의 개념과 한국의 주민소환제도
- III. 연구분석틀과 조사설계
- IV. 사례별 주민소환과정과 행위주체의 활동
- V. 사례의 종합적 분석과 논의
- VI. 정책적 시사점과 결론

이 연구는 현행 「주민소환에관한법률」의 개정논의가 진행되고 있는 시점에서 주민소환 제도에서 활동하는 행위자들의 활동과 그 영향요인을 분석함으로써 현행 주민소환제도의 문제점을 지적하고 제도적 개선에 기여하는 것을 목적으로 한다. 주민소환제도의 소환주체인 청구자의 활동과 소환대상자인 선출직공직자의 대응활동에 대하여 주민소환투표가 실행되었던 하남시와 제주시의 사례를 중심으로 비교 연구하였다. 선행연구를 검토하여 행위주체에 대한 영향요인을 도출하고 이 요인들이 주민소환과정의 각 단계별로 청구활동과 대응활동에 미치는 영향을 비교·분석하였다. 영향요인으로는 소환사유, 소환청구자, 소환대상자, 소환지역특성, 소환관련기관의 업무상 문제점을 도출하고 이 요인들이 주민소환과정의 각 단계별로 소환청구자와 대상자의 활동에 미치는 영향을 비교·분석하였다. 분석 결과에 따라 변수간 관계에 대한 논의와 설명을 실시하였고, 논의 결과에 따라 각 영향요인별 개선점을 제시하였다.

* 건국대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2009. 11. 1, 심사기간(1,2차): 2009. 12. 8 ~ 2009. 12. 24, 게재확정일: 2009. 12. 27

□ 주제어: 주민소환, 직접민주주의, 소환청구활동, 사례연구, 지방자치, 주민참여

This paper is a comparative case study on the claimant actions and opposition actions, and the influence factors on these actions, in civil recall courses of four city cases for finding problems and proposing improvements of Korea civil recall system. The researcher compared and analyzed influence on claimant actions and object actions of per process stage. Influence factors are 1) the causes of recall, 2) the claimant of recall, 3) the object to be recalled, 4) the special characters of city, 5) the problems of civil recall relevant central and local government ministries. According to results of analyzing, the researcher discussed and explained the relation between causes and effects of variables, and proposed improvements by influence factors.

□ Keywords: Recall, Civil Recall, Direct Democratic System, Case Study, Local Autonomy, Civil Participation, Civil Society

I. 서론

한국의 지방자치는 1991년 부활된 이후 정보화와 세계화의 조류 속에 다양한 제도의 도입과 시행착오를 겪으면서 지속적으로 발전하고 있다. 한국의 전통적인 권위주의 관료문화와 관공민비 의식은 국가 주도적 경제성장정책의 집행과정을 거치면서 대의제 민주주의의 한계와 함께 시민의 권익과 지방자치를 위협하는 요인으로 작용하여 왔다. 아직까지 관 중심적 사고방식으로 인해 관료 독선적 행정행태가 지속되고 있고 대의제의 한계로 이를 견제할 별다른 장치가 마련되지 못하고 있다. 뿐만 아니라 지방자치가 부활된 이후에도 집행부 중심의 지방자치제도가 전통적 관료문화와 결합하여 시민중심의 참여민주주의에 바탕을 둔 지방자치로 발전하지 못하고 관 중심의 지방통치행태가 계속되고 있다. 이러한 대의제민주주의의 한계를 보완하기 위해 주민투표, 주민발의, 주민소환과 같은 직접 민주주의제도를 도입하였으나 아직은 제도의 정착이 제대로 이루어지지 못하여 시행과정에서 여러 가지 착오를 경험하고 있다.

한국의 주민소환제도는 주민의 직접참여를 확대함으로써 간접민주주의의 한계를 극복하고 지방자치의 발전과 지방행정의 민주성과 책임성을 향상시키려는 취지에서 2006년 5월 24일

『주민소환에관한법률』을 제정함으로써 도입되었다. 주민소환제도는 문제를 일으킨 공직자를 임기 내에 해임함으로써 문제 상태를 빨리 해결하고 더 이상 발생할 주민 권익의 침해와 손실을 방지하는 제도이다. 한국 주민소환제도의 추진현황에 대해 제도가 시행된 2007년 7월부터 2009년 7월까지 모두 47건의 사례가 있다는 조사결과가 있다. 이 가운데 주민소환투표청구가 확정되어 주민소환투표가 실시된 사례는 단 2건이다(전영상, 2009: 121). 이 두 사례에서 하남 시장과 제주도지사의 주민소환은 실패하였고, 하남시의회 의원 2인에 대한 소환이 결정되었다.

최근 제주도지사 주민소환 사례를 경험하면서 관련개입과 투표 방해, 서명비율요건과 투표율요건 그리고 투표불참운동 인정에 대한 문제가 불거지고 있으며, 한편으로는 소환사유를 제한하자는 법률개정 목소리도 높아지고 있다. 이러한 주민소환의 추진실태 및 제도개선과 관련된 여러 주장으로 볼 때 한국의 주민소환제도는 아직 제대로 정착되지 못한 상태이며, 안정적인 정착을 위해서 제도와 환경 그리고 행위자에 관한 구체적인 문제점의 파악과 개선방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 따라서 한국의 주민소환제도의 집행과정에서 나타나는 행위주체의 활동, 주민소환이 추진되는 지역사회 특성, 제도의 집행업무상 문제점 등을 파악하고 그 개선점을 제시하는 것이 주민소환제도의 바람직한 정착에 기여할 것으로 생각하고 이를 연구목적으로 삼는다.

주민소환과정에서 행위주체인 소환청구자와 소환대상자, 소환사유, 제도의 집행 환경이 되는 지역적 특성 그리고 제도의 집행과정에서 발생하는 소환업무상 문제점들이 주민소환청구주체와 소환대상자의 행동에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이러한 분석결과를 토대로 변수간 인과관계와 문제점을 도출하고 정책적 개선방향을 제시함으로써 연구목적 달성을 하려 한다. 이를 위해 사례연구방법을 채용하고, 관련 문헌 및 자료 검토, 인터넷 뉴스검색, 참여자와의 인터뷰, 직접 참여관찰 등 다양한 방법을 활용하여 사례를 조사·분석하였다.

II. 주민소환제도의 개념과 한국의 주민소환제도

1. 주민소환제도의 개념

주민소환제도(Recall)는 임기가 만료되기 전에 유권자의 고발, 청원, 투표의 방법으로 선출된 공직자를 해임·교체하는 직접 민주주의 절차이자 장치이다(김영기, 2004:24). 현대적 의

미의 주민소환제의 기원은 미국의 주민소환제에서 찾을 수 있다. 미국의 주민소환제는 1776년 펜실베이니아 주 헌법의 주민권리선언에서부터 시작되었다. 펜실베이니아 주 헌법의 주민권리선언은 “펜실베이니아 주 의회와 집행기관의 업무에 채용된 자는 억압되지 않고, 공직자들의 임기를 주민들이 적정하다고 인정하는 임기로 감축할 수 있고, 정기선거를 통해 공석을 충원할 권리를 가진다”고 규정하고 있다. 1781년 미국식민지연맹의 조항에도 소환제의 개념이 포함되어 있으나 유권자의 권한이 간접적으로 적용되는 수준이었다. 선출직 공직자에 대한 유권자의 권한은 주의회에 대한 불신이 증가한 19세기부터 확보되기 시작되었다(Zimmerman, 1997; 김영기(역), 2002: 17-18).

현대 민주주의 정부형태는 대부분 대의제를 채택하고 있으며, 대의제 하에서 시민은 일정 기간 선출직 공직자에게 정부운영의 권한을 위임하고 있다. 선출직 공직자의 임기보장은 임기동안 양심과 소신에 따라 직무에 최선을 다할 수 있도록 기회를 보장한다는 장점이 있으나 주민의 의견과 복리를 무시하고 특수이익을 추구할 경우 임기가 끝날 때까지 통제할 수 없다는 단점도 있다. 특히 지방자치단체장의 이러한 현상을 ‘제왕’으로 표현하기도 한다. 주민들이 선거를 통해 선출직 공직자의 권한에 정당성을 부여할 수 있다면, 주민의 뜻에 반하는 선출직 공직자를 해임할 수도 있어야 한다(이기우, 2007:38). 주민의 권익과 공익을 저해하는 공직자의 위해 행위를 시급히 차단함으로써 더 이상 부정행위와 주민권익의 손실이 발생되지 않도록 방지하는데 주민소환의 실익이 있다.

2. 한국의 주민소환제도와 행위주체의 활동

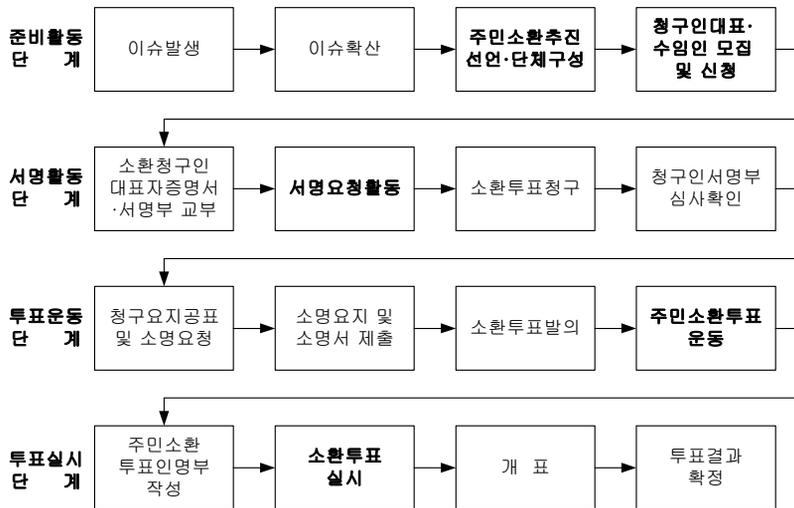
한국의 주민소환제는 「주민소환에관한법률」의 제정으로 제도화되었다. 2006년 5월 2일 국회의 여·야 대립 상황에서 당시 여당인 열린우리당에 대해 민주노동당이 직권상정을 요구하였고 한나라당 의원들이 출석하지 않은 상황에서 「주민소환에관한법률」이 통과되었다. 「주민소환에관한법률」은 「지방자치법」 제20조를 근거 규정으로 하고 있으며, 지방자치에 관한 주민의 직접참여 확대, 지방행정의 민주성과 책임성 제고를 목적으로 규정하고 있다. 권한의 본래 주인인 시민들이 직접적인 참여와 활동으로 문제가 있는 선출직 공직자를 해임함으로써 부정행위와 손실을 막지까지는 취지라 할 수 있다(김영기, 2006:281).

주민소환제도의 실행은 일반적인 제도나 정책과 같이 정부기관을 중심으로 집행되는 것이 아니고 소환청구자의 청구활동과 소환대상자의 반대활동을 중심으로 하고, 소환관련 행정업무를 집행하는 선거관리위원회와 지방자치단체 등 유관기관의 역할로 이루어진다. 따라서 주

민소환제 집행의 행위주체는 소환청구자, 소환대상자이며, 선거관리위원회와 지방자치단체 등 행정기관도 직·간접적인 행위자로 참여한다고 볼 수 있다.

한국의 주민소환절차는 「주민소환에관한법률」에 규정되어 있다. 주민의 권익과 공익에 반하는 선출직 공직자의 문제(Issue)가 발생하게 되면, 그 문제에 대한 주민들의 관심과 비판이 집중·확대되어 공론화과정에 들어간다. 이슈에 대한 선출직 공직자의 해결 수준이 주민 또는 이해관계자를 만족시키지 못할 때 주민소환의 주장이 제기된다. 주민소환의 제기는 주민소환을 주도한 개인 또는 단체나 집단의 주민소환 주창과 소환청구인 대표의 선정 그리고 그 수임인의 모집과정을 거쳐 「주민소환에관한법률」에 규정된 주민소환절차를 밟게 된다. 법에 따라 소환청구인대표의 신청과 교부, 서명요청활동, 소환투표청구, 소환투표청구심사 및 소환투표 발의, 주민소환투표운동, 주민소환투표실시, 개표 및 투표결과확정의 순으로 진행하게 된다. 이러한 주민소환과정을 행위주체들의 활동을 중심으로 구분하면 다음 <그림 1>과 같이 준비활동단계, 서명활동단계, 투표운동단계, 투표실시단계로 나누어 볼 수 있다.

<그림 1> 주민소환절차



3. 선행연구 검토

조사된 바에 따르면 주민소환제도에 관한 사례연구는 매우 부족한 형편이다. 주민소환사례를 분석하여 소환사유, 소환청구서명비율, 소환대상자의 직무정지, 소환비용 등의 쟁점을 도

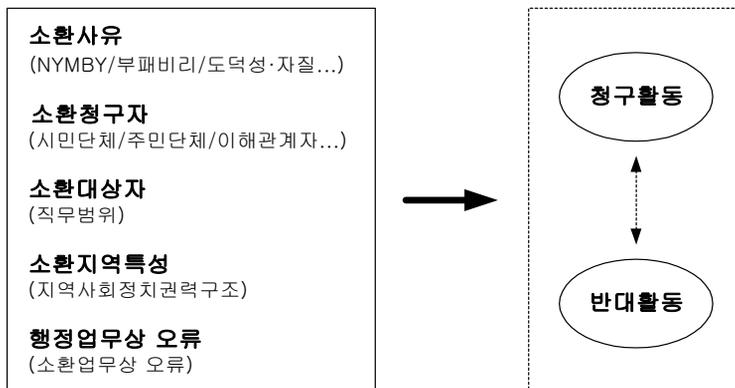
출하고 외국의 주민소환제도와 비교하여 정책개선방안을 제시하고 있는 조경련·김영기의 연구(2008)와 주민소환제의 한국 도입과 관련하여 여러 학자들이 전개한 논의를 종합하여 소환청구사유, 소환주체, 소환대상, 소환청구서명비율, 소환비용을 주요 영향요인으로 주민소환제의 운영실태와 효과성을 분석한 전영상·현근의 연구(2009) 그리고 주민소환운동에 영향을 미치는 요인을 제도적 요인, 경제적 요인, 사회구조적 요인, 소환사유, 소환대상, 소환청구자 요인을 선정하고 이러한 요인이 주민소환운동의 각 과정에 미치는 영향과 인과관계를 분석한 전영상(2009)의 연구 정도가 있을 뿐이다. 계량자료에 의한 실증연구도 부족하다. 공무원과 시민의 인식조사를 통해 한국의 주민소환제 도입과 관련하여 문제점을 예측하고 고려사항을 제시하고 있는 김영기의 연구(2002a; 2002b; 2003)의 연구가 있는 정도이다. 주민소환제에 관한 전반적인 논의도 풍부하지 못한 형편이다. 많은 연구가 주민소환제도의 한국 도입과 관련하여 외국의 제도와 현황을 소개하고 한국 적용에 대한 우려와 고려할 점을 제시하고 있다(최석봉, 2002; 이종수, 2006; 김준석, 2006; 정연정, 2007; 이기환, 2008). 이 가운데 김준석의 연구(2006)는 미국 캘리포니아 주지사 주민소환 사례의 소개를 중심으로 하고 있고, 최석봉의 연구(2002)는 독일의 주민소환관련 판례의 소개를 중심으로 하고 있으며, 이종수의 연구(2006)는 헌법학적 관점에서 논의를 전개하고 있다. 하승수의 연구(2006a)는 주민소환제와 관련하여 시민사회와 NGO의 역할을 강조하고 있다(전영상·현근, 2009: 144-145). 이러한 연구들은 대부분 단순히 외국제도를 소개하거나 실제 사례에 대한 토대가 부족한 상태에서 연구가 진행된 것으로 보인다. 이는 한국의 주민소환제 도입의 역사가 짧은 이유도 있겠으나 사례연구에 소홀한 학계의 연구 풍토도 한 원인이라고 볼 수 있다. 따라서 제도의 한국 적용에 대한 많은 연구들이 실제 적용상의 문제점과 한계를 보다 구체적으로 지적하고 개선방안을 제시하지 못하는 한계가 있다. 이 연구는 사례조사를 통해 주민소환과정의 각 단계별로 주민소환의 행위주체인 소환청구자와 소환대상자의 활동 그리고 관련 기관의 주민소환업무상 문제점을 조사·분석함으로써 주민소환제의 현실적 문제점을 도출하고 보다 구체적인 논의를 전개하였다.

Ⅲ. 연구분석틀과 조사설계

주민소환제도와 관련된 이론을 바탕으로 선행연구에서 논의된 주요 쟁점들을 종합하여 새로운 변수간 관계를 설정하였다. 주민소환과정의 행위주체인 소환청구자와 소환대상자의 활

동에 영향을 미치는 요인으로 소환사유, 소환청구자특성, 소환대상자특성, 소환지역특성, 관련기관의 주민소환업무상 오류를 선정하였다. 이러한 변수의 선정사유를 정리하면, 소환사유 변수는 혐오시설유치, 부패비리, 도덕성·자질 등 사유에 따라 주민소환과정에 참여하는 행위주체들의 참여와 활동의 범위가 달라질 수 있으며, 현재 소환사유의 제한 여부에 관한 논쟁이 한창 진행되고 있다. 따라서 소환사유에 따른 행위자들의 활동의 차이를 분석할 필요가 있다. 소환청구자 변수는 주민소환을 주도하는 청구자 집단별 특성에 따라 청구자들의 참여 범위와 활동의 특성이 달라질 수 있다. 또한 소환대상자인 기초의원·광역의원·기초자치단체장·광역자치단체장의 직무범위에 따라 소환대상자를 옹호하고 소환에 대한 대응활동에 참여하는 활동가들의 범위와 특성이 다르게 나타날 수 있다. 청구자 측과 대상자 측에 각기 참여하는 행위주체의 범위와 특성을 파악하기 위해 청구자 집단의 특성과 대상자의 직무활동범위에 대한 분석이 필요하다. 소환지역은 그 지역의 특성과 그 지역의 정치권력구조에 따라 여론주도층과 시민들의 참여의식이 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 소환지역의 특성과 정치권력구조에 대한 분석이 필요하다. 소환업무의 집행기관은 각급 선거관리위원회이며, 선거관리위원회의 업무를 보조하는 기관이 지방자치단체이다. 또한 소환대상자들은 자치단체장이거나 자치단체에 크게 영향을 미칠 수 있는 지방의원들이다. 따라서 자치단체의 소환관련 업무가 소환대상자들로 인해 영향을 받을 가능성을 배제할 수 없다. 또한 주민소환제도의 도입·시행기간이 짧아 대부분의 지방자치단체에서 주민소환관련 업무는 처음하는 미숙한 업무일 수 있다. 이러한 업무의 미숙이 공정하고 원활한 주민소환활동에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다. 이러한 변수간 관계는 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 연구분석틀



이러한 영향요인이 주민소환과정의 행위주체인 소환청구자와 소환대상자의 활동에 미치는 영향력과 인과관계를 효과적으로 설명하기 사례연구방법을 채용하고 관련 문헌 검토, 인터넷 뉴스 검색, 참여자와의 인터뷰 및 직접 참여관찰 등의 방법을 사용하였다. 또한 각 사례별 행위자의 활동을 주민소환과정의 단계에 따라 구분하여 분석하였다. 소환준비단계는 소환사유의 발생 원인 및 경과, 서명활동단계는 주민소환 청구인대표 신청 및 서명요청활동 과정, 투표운동단계는 주민소환투표청구와 소명 및 확정·발의 그리고 주민소환투표운동, 투표실시 단계는 주민소환투표일의 투표실시 과정을 중심으로 조사·분석하였다.

사례의 선정은 준비활동단계에서부터 투표실시단계까지의 주민소환과정이 모두 진행된 사례(하남시 사례, 제주도 사례)를 중심으로, 주민소환투표청구단계까지 진행된 사례(시흥시 사례)를 선정하였다. 그밖에 주민소환과정에 대한 심층적인 분석을 위해 연구자가 직접 관찰한 충주시 사례를 포함하였다.

IV. 사례별 주민소환과정과 행위주체의 활동

1. 충주시의회의원 주민소환 사례

1) 소환준비단계

① 소환청구자 활동

2008년 5월 충주시의회 의원들이 해외연수과정에서 현지 여성들과의 성매매의혹이 방송 보도되자¹⁾ 충주지역의 시민사회단체들이 시의원들의 도덕성문제를 제기하면서 주민소환을 추진하였다. 소환청구주체 측의 활동을 살펴보면, 지역내 시민사회단체들이 성명을 내고 연수비용의 환수와 자진사퇴를 요구하였고, '1인 시위' 등의 활동을 전개하였다. 충주지역내 40

1) 2008.5.12부터 충주시의회 의원들은 6박7일간 홍콩·태국·싱가포르 등 동남아 해외연수를 다녀왔다. 이들을 밀착 취재한 KBS 「시사투나잇」이 5월 20일부터 22일까지 3일간 시의원들이 해외연수기간 중 대부분의 시간을 관광여행으로 보냈다고 고발하고 현지 여성과의 성매매 가능성까지 제기했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002095225>(검색일: 2009. 2.4)); (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002102135>; http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200805220137205&code=950301(검색일: 2009.2.4)).

여개 단체가 『시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의』를 구성하고, 6월 27일 ‘시의원향락성 외유사태 해결을 위한 충주시민 규탄대회’를 개최하였다.²⁾ 그러나 문제의 시의원들에 대한 엄정한 사회적 징계를 요구하는 많은 시민들과 달리 일부에서는 『시의원향락성 외유사태해결을위한충주범시민대책회의』에 참여한 단체의 상당수가 충주시의 보조금을 받고 있는 단체여서 예산결정권을 가지고 있는 충주시의원들에 대한 주민소환운동을 펼치지 못할 것이라는 견해가 제기되었다.³⁾ 『시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의』는 주요 공중집합장소에서 주민소환관련 전단지 배포 등 홍보활동을 펼치면서 시민자원봉사자 모집에 나섰다.⁴⁾ ‘충북지방의회 일탈사례 보고대회’를 개최하였으며,⁵⁾ 주민소환비용을 마련하기 위해 자체 수익사업을 벌였다.⁶⁾

② 소환대상자 활동

소환대상측에서는 5월 23일 사과문을 발표하고,⁷⁾ 해외연수경비 전액을 자진반납하고,⁸⁾ 의회보직을 사임하였다.⁹⁾ 충주시의회 후반기 의장단에 출마한 후보 의원들이 주민소환대상으로 지목된 시의원들의 표를 의식하여 주민소환에 앞장 선 사회단체의 대표자들을 회유하였

2) <http://www.donga.com/fbin/output?n=200807020199>(검색일: 2009.2.4)

3) 충청매일 2008.6.3일자

4) 『시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의』는 8.22부터 지속적으로 장날 등 주요 공중집합 장소에서 주민소환 홍보활동을 펼치고 주민소환운동을 함께 추진할 자원봉사자 모집에 나섰다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002234200>(검색일: 2009.2.4))

5) 9.5 ‘충북지방의회 일탈사례 보고대회’가 개최되어 문제의원들의 해외여행을 현지에서 취재 방송한 KBS 시사투나잇의 담당PD가 참석하였다. 담당PD는 현지에서 발생한 상황에 대해 자세히 진술하였고(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000974885(검색일: 2009.2.4)). 경찰의 무혐처분에도 불구하고 도덕적 책임을 제기하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002255031>(검색일: 2009.2.4)).

6) 10.2~8 충주세계무술축제장에서 ‘먹거리장터’를 열었다(『시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의』 2008.10.2일자 보도자료).

7) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002105484>(검색일: 2009.2.4)

8) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002111139>(검색일: 2009.2.4)

9) 문제의 시의원들은 부의장, 총무위원장, 운영위원장의 의회보직을 사임하였다. 의원직 사퇴가 아니라 임기가 1개월도 남지 않은 의회보직 사퇴이다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0002126908>(검색일: 2009.2.4)).

다. 7월 7일 결국 주민소환대상으로 지목된 시의원을 충주시의회 의장으로 선출하였다.¹⁰⁾

2) 서명활동단계

① 소환청구자 활동

수사에 착수하였던 충주경찰서는 7월 2일 소속 형사 2명을 태국 현지에 파견하였으나¹¹⁾ 7월 9일 문제의원들의 성매매 혐의에 대한 증거가 부족하여 내사를 종결한다고 발표했다.¹²⁾ 법적 처리의 한계가 알려지자 2008년 12월 11일 소환대상자인 충주시 '라' 선거구 J의원에 대한 주민소환투표청구인대표자 등록증을 교부받고 주민소환투표청구서명요청 활동을 시작하였다.¹³⁾ 서명요청활동결과, 서명기간 내에 필요서명수를 채우지 못하였다. 실패요인에 대해 청구인대표는 시간경과로 인한 시민관심도 저하, 주민등록번호 게재에 대한 시민들의 부담, 소환대상과 혈연·지연·학연 등으로 묶인 연고자들의 반대, 경비와 서명요청권수입 모집의 한계 등을 지적하였다.¹⁴⁾ 2009년 2월 6일 또 다른 성매매의혹 소환대상자인 충주시 '사' 선거구 L의원에 대한 주민소환투표청구인대표자 등록이 이루어졌고 2009년 2월 13일부터 주민소환투표청구서명요청 활동이 시작되었다.¹⁵⁾ 서명활동결과, 필요서명수에서 358명 부족하여 주민소환청구에 실패하였다.

10) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002163037>(검색일: 2009.2.4)

11) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=089&aid=0000149657>(검색일: 2009.2.4)

12) 충주경찰서는 문제의원들의 성매매를 충분히 의심할 수 있으나 성매매 알선 등 처벌에 관한 법률에는 미수범에 대한 처벌규정이 없어 명백한 증거나 증언이 확보되지 않으면 처벌할 수 없다고 발표함 (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002167206>(검색일: 2009.2.4)).

13) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002396642>(검색일: 2009.2.4)

14) 청구인대표는 소환사유의 발생 후 6개월의 시간이 경과하여 시민들의 관심이 낮아졌고, 주민등록번호 게재로 인해 상당수 유권자들이 서명을 꺼렸다는 점과 경비 및 자원봉사자 모집의 한계 등으로 어려움을 겪었다는 점, 그리고 혈연·지연·학연 등으로 묶인 지역의 보이지 않는 서명 반대 움직임과 시간·제도적 한계를 실패의 원인으로 지적하였다(<http://news.hankooki.com/lpage/society/200902/h2009021002500074990.htm>(검색일: 2009.8.6); <http://www.hani.co.kr/arti/society/area/337847.html>(검색일: 2009.8.6)).

15) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002489427>(검색일: 2009.2.4)

② 소환대상자 활동

소환대상자 측의 활동에 대해 살펴보기 위해 소환청구인 대표의 진술을 살펴보았다. 해당 주민소환의 청구인대표는 “지연·학연·혈연의 연고성이 강한 지역적 특성과 소환대상자 주변인의 직·간접적 방해 활동”을 실패요인으로 지적하고 있다.¹⁶⁾ 따라서 소환대상 측의 방해 활동이 있었음을 추론할 수 있다.

〈표 1〉 충주시의회의원 주민소환 일지

연월일	진행과정
2008. 5. 14	충주시의회 의원 태국 등 해외연수
2008. 5. 20	5.20~5.22 KBS방송, 관광역행일정·성매매 의혹 보도
2008. 5. 23	충주시의회 사과
2008. 6. 2	충주시의회 연수경비 반납 결의
2008. 6. 5	문제의원 의회보직 사임
2008. 6. 5~15	시민사회단체들 해외여행경비 반납, 자진사퇴 요구, 주민소환선언
2008. 6. 10	민주노총 충주시협의회 시의원자진사퇴 요구 1인시위 시작
2008. 6. 11	충주시 공무원노조 문제의원들의 결단촉구 성명 발표
2008. 6. 18	시의원 항락성외유사태해결을 위한 충주범시민대책회의 구성
2008. 6. 20	시의원 항락성외유사태해결을 위한 충주범시민대책회의 성명 발표
2008. 6. 27	시의원 항락성 외유사태 해결을 위한 충주시민 규탄대회개최
2008. 7. 7	주민소환대상 시의원 충주시의회 의장 선출
2008. 7. 9	충주경찰서 성매매 증거 부족으로 내사 종결 발표
2008. 8. 22	주민소환 홍보활동 시작
2008. 9. 5	지방의원 일탈사례 보고대회 개최
2008. 10. 2	10.2~10.8 주민소환경비마련 수익사업 수행
2008. 12. 5	주민소환투표 청구인대표자 등록(충주시 라 선거구)
2009. 2. 6	주민소환청구대표자 등록(충주시 사 선거구)

¹⁶⁾ 2009.2.12~4.13까지 60일 동안 6,270명의 서명을 받아 필요서명요건 6,628명에 358명 부족하였다. 주민소환청구인대표는 지연·학연·혈연으로 묶여있는 지역적 특성과 의원 주변의 직·간접적인 방해 등을 넘어 서지 못했다며 주민소환서명요건이 높다는 사실만 재확인하게 되었다고 밝혔다 (<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/350212.html>(검색일: 2009.8.6)).

2. 시흥시장 주민소환 사례

1) 소환준비단계

2007년 11월 23일 시흥시장이 비리혐의로 구속되어 장기간의 시정공백이 예견되었다.¹⁷⁾ 5월 19일 시흥지역 7개 시민단체는 시흥시장에 대한 자진사퇴를 요구하였으나¹⁸⁾ 거부되었다. 6월 23일 시민단체들은 「부정비리행정파탄이연수시장주민소환운동본부」를 구성하고 주민소환운동을 시작하였다.¹⁹⁾

2) 서명활동단계

① 소환청구자 활동

7월 21일 주민소환투표청구인대표자 증명서를 교부받고 7월 23일부터 본격적인 서명활동에 들어갔다. 소환청구자 측은 동별 서명작업과 함께 쇼핑센터 등 주요 다중집합장소에 서명대를 설치하여 서명을 받았다.²⁰⁾ 서명요청활동기간 종료에 앞서 ‘대시민긴급호소문’을 발표하였다.²¹⁾ 또한 불법서명운동 행위가 경찰에 적발된 사례가 있다.²²⁾ 소환대상자 측의 활동 사

17) 2007.11.23 시흥경찰서장 출신인 시흥시장이 시흥시 군자매립지개발사업 예정부지 내 쇼핑몰 건축 및 사찰 내 납골당 시설공사 허가와 관련된 비리 혐의로 구속되었다가(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001832809>(검색일: 2009.2.5)), 12.12 특정범죄가중처벌법상 수뢰혐의로 구속 기소되었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=000185611>(검색일: 2009. 2. 5)). 2008.5.16 법원은 시흥시장의 1심판결에서 징역 4년을 선고했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002088110>(검색일: 2009.2.5)).

18) 2008.5.19 시흥환경운동연합 등 7개 시민단체는 “본인의 잘잘못을 법정에서 가리는 동안 시민들에게 미치는 피해를 돌아보지 않는다면 민선 시장으로서 옳은 자세가 아니다”라며 시흥시장의 즉각적인 사퇴를 요구하는 성명을 내었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002136580>(검색일: 2009.2.5)). 또한 2008.10.10 시흥시장에 대한 서울고등법원의 2심판결에서 징역 3년 6개월이 선고되자 주민소환운동본부측은 대법원 상고와 관계없이 즉각 사퇴할 것을 촉구하였으나 시흥시장은 받아들이지 않았다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002308584>(검색일: 2009.2.5)).

19) 6.23 시흥지역 내 시민단체 7개와 시민 50여명은 시흥시청 앞에 「부정비리행정파탄이연수시장주민소환운동본부」 천막사무실을 차리고 시흥시장에 대한 주민소환운동을 시작하였다(<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/295021.html>(검색일: 2009.2.6)).

20) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002191855>(검색일: 2009.2.5)

례는 조사되지 않았다. 소환대상자가 구속된 상태 때문인 것으로 보인다.

서명활동을 마친 주민소환운동본부는 2008년 9월 23일 총투표권자의 15%인 41,042명을 훨씬 넘긴 47,042명의 서명부와 함께 주민소환투표청구서를 시흥시 선거관리위원회에 제출하였다.²³⁾ 시흥시선거관리위원회는 주민소환투표청구서와 서명부를 심사·확인한 결과, 서명에 필요한 서명자수를 확보하지 못한 것으로 판단하고 주민소환투표 청구를 각하하였다.²⁴⁾ 주민소환운동을 추진한 당해 연도에 이주해온 사람들의 서명이 모두 무효로 판단되었기 때문이다.²⁵⁾²⁶⁾

② 소환대상자 활동

소환대상자인 시흥시장은 자진사퇴를 거부하였고, 구속 중으로 특별한 활동이 조사되지 않았다.

<표 2> 시흥시장 주민소환 일지

연월일	진행과정
2007. 11. 23	이연수 시흥시장 비리혐의로 구속
2008. 5. 16	이연수 시흥시장 뇌물수수죄 1심 징역 4년 선고

21) 9.17 서명요청활동기간 종료 19일을 남겨두고 시민들의 서명참여를 독려하는 ‘대시민긴급호소문’을 발표하기도 하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002269758>(검색일: 2009.2.5)).

22) 8.13에는 서명요청권위임자가 아닌 사람이 주민들에게 서명운동을 벌이다가 경찰에 적발되었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002241630>(검색일: 2009.2.5)).

23) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002279457>(검색일: 2009.2.5)

24) 주민소환운동본부가 제출한 47,042명의 서명 가운데 실제 서명자는 46,877명이며, 그 가운데 거주요건 즉 지난해 12월 이후 거주자 요건을 충족하지 못한 서명이 6,037건이고 이중서명이 3,787건, 확인불가 서명이 1,547건으로 총 11,714건의 무효서명이 나타났고, 유효서명은 35,163명으로 필요서명수인 41,072명보다 5,849명이 적다는 이유이다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002312713>(검색일: 2009.2.5)).

25) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000994385(검색일: 2009. 2. 5)

26) 2009.1.30 시흥시장은 대법원에서 징역 3년 6개월의 실형을 확정받고 시장직을 상실하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002477303>(검색일: 2009.2.5)).

연월일	진행과정
2008. 6. 19	시흥지역 7개 시민단체 이연수 시장 사퇴 요구 성명 발표
2008. 6. 23	'부정비리 행정파탄 이연수 시장 주민소환운동본부' 설치
2008. 7. 21	소환청구인 대표자 증명서 교부, 서명활동 시작(23일)
2008. 9. 17	주민소환투표청구서명 참여 대시민 긴급호소문 발표
2008. 9. 19	주민소환투표청구서명 마감
2008. 9. 23	이연수 시흥시장 주민소환투표 청구
2008. 10. 10	이연수 시흥시장 2심판결 징역 3년 6월 선고
2008. 10. 13	이연수 시흥시장 주민소환투표청구 각하
2009. 1. 30	대법원 징역 3년 6개월 확정, 시장직 상실
2009. 4. 29	시흥시장 보궐선거

3. 하남시장 주민소환 사례

1) 소환준비단계

① 소환청구자 활동

2006년 10월, 경기도 하남시는 지하철 건설비용 등의 재원마련을 위해 하남시 상산곡동 일대에 경기도 광역화장장 유치를 발표하였다. 소환청구자 측은 해당 지역주민들을 중심으로 「광역화장장유치반대범시민대책위원회」를 구성하고 촛불집회, 항의방문, 예산통과저지 등 활동을 벌였다. 이 과정에서 소환청구조직의 공동대표가 구속되고 시민과 시장, 공무원과 주민 간의 갈등과 충돌이 격화되고 심각한 고소·고발전으로 비화되었다.²⁷⁾ 소환청구조직은 현수막 게시, 홍보물 배포, 인터넷카페, 시민행동의 날 개최, 촛불집회, 항의방문 등의 방법으로 광역화장장유치 반대활동을 전개하였다.

② 소환대상자 활동

소환대상자인 하남시장은 주민설명회, 광역장사시설 용역결과 및 비전 발표, 주민공청회,

²⁷⁾ <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001857049>(검색일: 2009.2.6)

공무원의 거리홍보 등 광역화장장유치 홍보활동과 화장장유치반대 현수막 게시거부·강제철거·과태료 부과, 항의주민 고소 등의 방법으로 화장장유치 반대활동을 방해하였다(「하남시 광역화장장유치반대범시민대책위원회」, 2008:44-45).²⁸⁾

2) 서명활동단계

2007년 7월 「주민소환에관한법률」이 시행되자 「광역화장장유치반대범시민대책위원회」는 「주민소환추진위원회」를 구성하고 광역화장장유치과정에서 나타난 독선과 졸속 행정, 대표자적 소양과 자질의 부족, 시민 고소·고발 남용 등을 사유로 하남시장과 시의원 3명 등 4명에 대한 주민소환을 시작하였다.

(1) 1차 서명활동

① 소환청구자 활동

2007년 7월 2일 주민소환투표청구인대표자증명서를 교부받고 3천200여명의 서명요청권 위임신고자 명단을 선관위에 제출했다.²⁹⁾ 소환청구자 측은 하남시민결의대회, 광역화장장 반대 규탄집회, 촛불문화제 등의 집회활동과 홍보전단 배포, 인터넷 카페를 통한 홍보 및 참여 독려 활동, 성명서 발표 등의 활동을 전개하였다(하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008).³⁰⁾³¹⁾

28) 광역화장장유치범시민대책위원회는 이 과정에서 행정력을 남용하여 화장장유치반대활동을 방해하였고, 현수막 과태료가 1억여원을 넘었다고 기록하고 있다(하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008:64-65)

29) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001685032>(검색일: 2009.2.6)

30) 2007.6.9 하남 5적 소환, 청정하남 사수 하남시민 결의대회(약 1,000여명 참가), 2007.6.16 광역화장장 반대 규탄집회, 하남시청 앞 농구장, 2007.6.26 화장장용역결과 에 대한 주민공청회 규탄집회(약500여명 참가), 2007.6.30 청정하남 염원 하남시민 촛불문화제(약1,000여명 참가), 2007.7.13 광주시민 화장장 반대 하남 원정 집회(약400여명 참가) 등의 집회를 개최하였다(하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008: 45-46). 포털 사이트인 네이버에 2006.10.13부터 ‘(가칭)하남화장장유치반대위원회’라는 인터넷 카페를 개설하여 활동하였다(하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008: 176-184).

31) 서명활동과정에서 소환대상측의 서명방해, 회유와 협박이 공공연히 진행되었다는 기록이 있다(하남시 광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008: 76).

② 소환대상자 활동

반면에 소환대상측은 선거관리위원회에 주민소환투표청구인 서명부에 대한 정보공개를 요구하였다. 서명자를 파악하여 소환투표 반대운동에 활용하기 위해서였다.³²⁾³³⁾ 또한 ‘서명요청활동 등 금지 가처분 신청’,³⁴⁾ ‘주민소환투표청구 수리처분 등 무효 확인 소송 및 가처분 신청’,³⁵⁾ ‘헌법소원’³⁶⁾ 등 법적 수단을 동원하여 대응하였다.

(2) 2차 서명활동

7월 23일 하남시장과 시의원 3명에 대한 주민소환투표 청구가 이루어졌다.³⁷⁾ 2007년 8월 31일 주민소환투표청구가 확정되었다. 하남시선거관리위원회는 하남시장과 시의원 3명에 대

32) 2008.7 『광역화장장유치반대범시민대책위원회』 공동대표와 인터뷰 내용.

33) 주소, 성명 등이 기재된 서명부 사본이 하남시장에게 공개되자 주민 20여명이 하남시선거관리위원회를 찾아가 항의하였고, 이 과정에서 중앙선거관리위원회는 하남시선거관리위원회 사무실 점거와 직원에 대한 욕설과 폭행을 이유로 주민들을 검찰에 고발하였다(http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_200708051507423518(검색일: 2009.2.6)).

34) 2007.7.3 김광식 하남시장은 주민소환추진위원회 위원장 등을 상대로 ‘서명요청 활동 등 금지 가처분 신청’을 법원에 제출하였다. 적법한 공무집행의 하나로 하남시 발전을 꾀하는 소신있고 적법한 공무집행 행위를 주민소환추진위원회가 남비현상을 교묘히 정치적으로 이용하고 주민소환제를 남용해 소신에 따라 행동하는 시장의 직위를 부당하게 박탈하려는 불순한 의도가 깔려 있다는 주장이었다(<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/220367.html>(검색일: 2009.2.6)). 2007.7.20 이 소송을 법원이 기각하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001702493>(검색일: 2009.2.6)).

35) 하남시장은 서명부의 3분의 2 정도인 20,530명이 위법하게 서명된 것으로 의심된다고 무더기 대리서명의 의혹을 제기하였고(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001716785>(검색일: 2009.2.6)), 8.17 “대리서명 등 불법서명부 작성을 주도”하였다는 이유로 주민소환투표청구인대표자와 서명위임자 등 7명을 ‘위계에 의한 공무집행방해혐의’로 수원지검 성남지청에 고발하고 ‘주민소환투표 무효 및 절차정지 가처분신청’을 법원에 제출하였다(<http://economy.hankooki.com/lpage/news/200708/e2007081716580670300.htm>(검색일: 2009.2.6)).

36) 하남시장은 7. 25 헌법소원을 제기하였다. 주민소환법이 소환대상을 구체적으로 명시하지 않았고 소환투표 청구와 발의 등을 거부할 수 있는 규정이 마련되어 있지 않아 선거에 패배한 소수가 다수 유권자의 권리를 침해할 수 있으며, 구체적인 청구사유가 규정되지 않아 정치적 입장이 다르거나 선거에 패배한 상대방이 악용할 소지가 있다고 주장하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001706880>(검색일: 2009.2.6)). 이러한 헌법소원에 대하여 2009.3.26 헌법재판소 전원재판부는 주민소환에 관한 법률 제1조 등 이 공무담임권을 침해하거나 평등권을 침해하지 않다는 기각결정을 내렸다(<http://www.ithe-daily.com/news/articleView.html?idxno=33543#>(검색일: 2009.8.6)).

37) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001704558>
(검색일: 2009. 2. 6)

한 주민소환투표를 발의하고 투표일(9월 20일)과 투표안을 확정·공고하였다. 이에 따라 하남시장의 직무가 정지되고, 주민소환투표운동이 시작되었다.³⁸⁾ 그런데 9월 13일 소환대상자 측이 제출한 ‘주민소환투표청구수리처분무효확인’이 선고되었다. 서명부에 소환청구사유가 기재되지 않았고, 법적 요건에 필요한 유효서명수를 채우지 못했다는 이유이다.³⁹⁾⁴⁰⁾ 이에 따라 주민소환투표가 중단되고 하남시장은 직무에 복귀하였다.

① 소환청구자 활동

9월 28일 소환청구자 측은 중앙선거관리위원회의 재추진이 가능하다는 유권해석에 따라⁴¹⁾ 하남시장 등 4명에 대한 주민소환투표 재청구를 위한 서명활동을 시작하였다. 610명의 주민들이 서명요청권 위임자로 등록하여 서명활동을 추진하였다.⁴²⁾ 소환청구자 측은 2차서명활동에서 1차서명에서 활용하였던 방법을 사용하였다.

② 소환대상자 활동

소환대상자 측에서도 1차 때와 유사한 방법을 활용하였다. 주민소환투표청구인대표 등에 대한 고발, ‘주민소환청구중지가처분신청’,⁴³⁾ 선거관리위원회에 이의신청,⁴⁴⁾ ‘주민소환투표청

38) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001742722>
(검색일: 2009. 2. 6)

39) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000564174>
(검색일: 2009. 2. 6)

40) 중앙선거관리위원회는 9월 21일 업무미숙의 책임을 물어 하남시선거관리위원회 사무국장을 직위 해임하였다(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=626678>(검색일: 2009.2.6)). 이후 하남시 주민소환투표 중단사태에 대한 국정감사에서 주민소환투표 중단의 사태는 중앙선거관리위원회의 사전준비가 부족했던 때문인 것으로 밝혀졌다. 주민소환법의 시행은 5.23이었고 하남시 소환청구인대표자 증명서 교부신청일은 6.15이었는데, 중앙선거관리위원회가 주민소환 사무편람을 교부한 것은 7.2이었으며, 중앙선거관리위원회가 주민소환법시행령에 따른 업무절차와 실무교육을 통해 사전에 철저히 대비하지 못해 절차상 하자가 발생하였다고 지적되었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0000605319>(검색일: 2009.2.6))

41) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20070921012004>(검색일: 2009.2.6)

42) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001767047>
(검색일: 2009.2.6)

43) 2007.10.4 김황식 시장은 주민소환청구인대표를 명예훼손 및 위계에 의한 공무집행 방해 등의 혐의로 고소하고 이를 이유로 주민소환청구 중지 가처분신청을 제기하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001773951>(검색일: 2009.2.6))

44) 2007.10.17 김황식 시장은 주민소환추진위원회가 제출한 소환청구사유와 서명부에 대해 선거관리위원

구수리처분취소청구소송, '주민소환투표청구효력정지신청'⁴⁵⁾ 등 법적 수단을 활용하였다.

3) 투표운동단계

10월 10일 하남시장 등에 대한 주민소환투표 재청구가 이루어졌다.⁴⁶⁾ 소환대상자 측은 다시 소환청구인서명부의 공개를 요구하였다.⁴⁷⁾ 주민소환투표 청구요지가 공표되고, 소명서 양식이 소환대상자들에게 전달되었다.⁴⁸⁾ 11월 16일 주민소환투표가 발의되고 투표일과 투표안을 확정·공고하였다. 이에 따라 하남시장의 직무는 다시 정지되었다.⁴⁹⁾

주민소환투표운동은 11월 17일부터 시작되었다. 주민소환투표운동은 소환청구자 측의 "투표 참여운동"과 소환대상자 측의 '투표거부운동'으로 전개되었다.⁵⁰⁾ 소환대상자 측은 선거공보에서도 소환대상자는 투표불참을 내세웠고, 소환청구자 측은 소환사유의 당위성과 주민소환투표 찬성을 중심으로 홍보하였다(하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008:155-170).

① 소환청구자 활동

소환청구자 측은 대형현수막 게시, 유세차량 4대와 로고송 등을 동원한 거리유세 등이 방법을 활용하여 주민소환의 당위성과 투표참석을 호소하였다.⁵¹⁾

회에 이의신청을 하였다. 청구사유인 '광역화장장 유치과정에서 보여준 독선과 졸속행정'에 대한 이의와 서명부의 불법 대필, 대리 서명, 이중 서명, 부적격자 등 다수의 위법·불법 서명, 그리고 수임자에 대한 심사 부실과 위법적 서명가판대 설치 등이 이유였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000607914>(검색일: 2009.1.22)).

45) 2007.10.30 김항식 시장 등 하남시 선출직 공직자 4명이 '허위사실로 2차 주민소환투표가 청구됐다'며 하남시선거관리위원회를 상대로 주민소환투표청구수리처분 취소 소송을 제기하였으나 11월 21일 법원은 주민소환투표청구 수리처분이 적법하다고 원고패소 판결을 하였고 주민소환투표청구효력정지신청도 함께 기각했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001829498>(검색일: 2009.2.1)).

46) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001780396>(검색일: 2009.2.6).

47) 10월 19일 경기도 선거관리위원회는 하남시장의 서명부 공개 요청에 따라 서명부의 전부공개는 비밀투표의 원칙에 위배되므로 주민등록번호와 주소를 제외한 부분공개를 결정·공개하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001791186>(검색일: 2009.2.6)).

48) <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=650879>(검색일: 2009.2.6).

49) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001823548>(검색일: 2009.2.6).

50) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001838598>(검색일: 2009.2.6)

② 소환대상자 활동

반면에 소환대상자 측은 투표율을 낮추기 위한 투표불참 전략을 선택하여 선거열기를 높이지 않기 위해 현수막만 게시하고 소극적으로 대응하였다.⁵²⁾

4) 투표실시단계

2007년 12월 12일 한국의 주민소환제 도입이후 처음으로 주민소환투표가 실시되었다. 투표 당일까지 소환청구주체 측과 소환대상 측은 서로 치열한 신경전을 펼쳤다. 투표구마다 차량을 이용한 선거인 동원과 투표 방해 행위 등에 대해 상호 감시와 충돌이 발생하였다.⁵³⁾ 소환청구자 측과 소환대상자 측 모두 자원봉사자와 참관인들을 투표소마다 배치해 차량을 이용한 선거인 동원, 투표방해 등 선거법 위반행위를 감시하기 위해 비디오 카메라를 동원하는 등 상호 감시가 이루어졌으며, 이 과정에서 언쟁과 마찰이 발생하였다.⁵⁴⁾

투표결과 하남시장에 대한 주민소환투표는 투표권자 106,435명 중 33,057명이 투표해 최종 투표율이 31.1%로 투표권자 총수의 3분의1인 33.33%에 2.2% 부족하여 부결되었고, 시의원들에 대한 주민소환투표 중 가선거구 소속의 U모 의원과 Y모 의원에 대한 투표율이 37.7%로 주민소환이 확정되었다.⁵⁵⁾

<표 3> 하남시 주민소환 일지

연월일	진행과정
2006. 10. 16	김황식 하남시장, 경기도 광역 장사시설 유치계획 발표
2006. 10. 23	천현동 첫 주민설명회 주민들 봉쇄로 무산
2006. 11. 4	하남시 광역 화장장 유치반대 범시민대책위원회 발족
2006. 12. 20	시의회 화장장 찬반투표 예산 통과 및 주민 의회 접거농성

51) <http://news.hankooki.com/lpage/society/200712/h2007120219335184110.htm>(검색일: 2009. 1.30)

52) 소환대상측은 ‘투표장 가지말자. 꿈의 도시 하남 소환투표로 무너진다는 현수막만 게시하고 대응을 자제하였다(<http://news.hankooki.com/lpage/society/200712/h2007120219335184110.htm>(검색일: 2009.1.30))

53) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001856426>(검색일: 2009.2.6)

54) <http://news.hankooki.com/lpage/society/200712/h2007121218262621950.htm>
(검색일: 2009.2.3);<http://news.mk.co.kr/outside/view.php?year=2007&no=680648>(2009.2.3)

55) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20071213010313430510040>(검색일: 2009.2.6)

연월일	진행과정
2007. 5. 25	주민소환법 발효. 범대위, 하남시주민소환추진위원회로 개편
2007. 6. 12	하남시, 광역 장사시설 용역보고 및 하남비전 발표
2007. 6. 16	소환추진위, 주민 105명 집단 삭발 및 혈서
2007. 7. 1	주민소환법 시행
2007. 7. 23	소환추진위, 하남시장과 시의원 3명에 대한 주민소환투표 청구
2007. 7. 25	하남시장, 주민소환법에 대한 헌법소원 심판청구서 제출
2007. 8. 17	하남시장, '주민소환소환투표 청구 수리처분 무효확인' 소송 제기
2007. 8. 31	선관위, 주민소환투표 발의 및 투표일 공고. 소환대상자 직무정지
2007. 9. 13	수원지법, 주민소환투표청구 수리처분 '무효' 판결. 소환투표절차 중단
2007. 10. 4	하남시장, 소환청구인 대표 등 주민 4명 '허위사실 청구'로 고소
2007. 10.10	소환추진위, 하남시장 및 시의원 3명에 대해 주민소환투표 재청구
2007. 10.30	하남시장, 주민소환투표청구(2차) 수리처분 취소 청구소송 제기
2007. 11. 16	선관위, 주민소환투표 재발의. 소환대상자 직무정지
2007. 11. 21	수원지법, 주민소환투표청구 수리처분 '적법' 판결
2007. 12. 12	주민소환투표 실시, 하남시장 소환 부결, 시의원 2명 소환 결정
2008. 4. 4	경기도, 하남시 광역화장장 건립 포기 입장 표명
2008. 4. 10	경기도지사 하남시장에게 광역화장장 지원 철회 입장 밝힘.
2008. 4. 28	하남시장 무기한 향의 단식농성 시작
2008. 4. 28 밤	경기도지사와 하남시장 극적 타협

4. 제주도지사 주민소환 사례

1) 소환준비단계

제주 해군기지 건설은 1992년 국방부가 서귀포시 안덕면 화순항을 해군부두 후보지로 검토하면서 시작되었다. 2002년 이후 화순항과 서귀포시 남원읍 위미항을 대상지로 해군기지 건설을 추진하였으나 도민들의 반대로 진행되지 못하고 있었다.⁵⁶⁾

⁵⁶⁾ 2002년 도민들의 반대로 화순항 해군기지 건설계획이 유보되었다가 2005년 3월 해군본부가 건설 재추진 의사를 밝힌 바 있고, 2006년 5월 방위청이 서귀포시 남원읍 위미항 입지를 검토하였으나 제주

① 소환청구자 활동

2007년 4월 11일 제주해군기지 건설에 반대하는 제주도민들은 『제주도군사기지반대도민대책위원회』를 결성하고 제주해군기지유치 로드맵의 철회를 요구하고, 주민소환과 도시사퇴 진운동을 벌일 것을 주장하는 기자회견을 실시하였다.⁵⁷⁾ 2007년 4월 26일 서귀포시 대천동 강정마을이 갑자기 해군기지 유치를 선언하였다가 8월 20일 다시 해군기지 유치반대를 결정하였다.⁵⁸⁾ 2009년 4월 27일 국방부와 국토해양부, 제주도가 제주해군기지관련 기본협약서(MOU)가 체결되자⁵⁹⁾ 이에 해당 지역인 강정동마을회와 도내 29개 시민단체들은 소환청구조직인 『김태환지사주민소환운동본부』를 결성하고, 2009년 5월 6일 해군기지건설 등과 관련된 무능과 독선을 이유로 제주도지사에 대한 주민소환운동 추진을 선언하였다.⁶⁰⁾

② 소환대상자 활동

도민들의 반대의견이 나타나자 제주도지사는 여론조사를 실시하였고 그 결과를 근거로 해군기지사업을 추진하기 시작하였다.⁶¹⁾ 2009년 4월 27일 국방부와 국토해양부, 제주도가 제주

도민들의 반대로 진척되지 못하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002799>(검색일: 2009.10.20)).

57) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0000376153&>(검색일: 2009.10.20).

58) 2007년 4월 26일 강정마을회가 총회를 열고 만장일치로 해군기지 유치를 결정하였다. 이에 반발한 주민들이 8월 10일 임시총회를 열고 중대사안을 정족수(51)명만 겨우 채운 총회에서 결정한 것은 무효라는 주장과 함께 해군기지 유치 무기명비밀투표 실시를 요구하면서 유치결정 당시 마을회장을 43명 참석 416명 찬성으로 해임시켰다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001723143>(검색일: 2009.10.20)). 2007년 8월 20일 다시 주민투표를 실시하여 주민 725명중 94%의 반대로 나타났다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=098&aid=0000248949&>(검색일: 2009.10.20)).

59) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001191243&CMPT_CD=P0001(검색일: 2009.8.8);<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002799578>(검색일: 2009.10.20).

60) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002645773&>(검색일: 2009.10.25).

61) 해군기지 유치결정의 토대가 된 여론 조사는 두 차례 실시되었고 1차 조사는 2007년 5월3일과 4일, 2차 조사는 5월 11일과 12일 실시되었다. 도민전체 찬반여부를 묻는 여론조사는 제주도민 1,500명을 대상으로 하고, 후보지로 거론되는 남원읍과 안덕면, 대천동지역은 각 1,000씩을 조사대상으로 하였다(<http://www.issuejeju.com/news/article.html?no=10780>(검색일: 2009.10.20)). 2007.6.14 제주특별자치도 의회 행정사무조사 소위원회에서 제주해군기지 유치 결정의 토대가 된 도민 전체를 대상으로 한 2차 여론조사 발표 자료에서 찬반 조사 결과 43개 읍면동 가운데 무려 23곳 이상이 잘못된 데이터(백분

해군기지관련 기본협약서(MOU)를 체결하였다.⁶²⁾

2) 서명활동단계

① 소환청구자 활동

5월 7일 소환청구자 측은 제주도선거관리위원회에 주민소환청구대표자 신청을 하고,⁶³⁾ 5월 13일 주민소환청구인대표자 증명서와 서명인명부를 교부받았다.⁶⁴⁾ 5월 14일 강정마을 대표와 35개 종교·시민·사회단체로 확대 결성된 소환청구조직은 기자회견을 열고 서명요청활동을 시작하였다.⁶⁵⁾ 6월 8일 제주대학 교수들이 소환주체를 지지하는 성명을 발표하였다.⁶⁶⁾

② 소환대상자 활동

소환대상자 측의 대응활동은 우선 제주도내 공직자들의 주민소환 방해활동으로 나타났으며,⁶⁷⁾⁶⁸⁾ 의용소방대에서도 주민소환운동 참여를 만류 내용을 메시지가 전달되었다.⁶⁹⁾ 공무원

울)가 나타나 상당한 신뢰성에 의문을 제기되었다(http://www.tagstory.com/video/video_post.aspx?media_id=V000059432&feed=NV(검색일: 2009.10.20)). 여론조사 결과는 찬성 54.3%, 반대 38.2%이었다(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001191243&CMPT_CD=P0001(검색일: 2009.8.8)).

62) http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001191243&CMPT_CD=P0001(검색일: 2009.8.8); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002799578>(검색일: 2009.10.20).

63) <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1141208>(검색일: 2009.10.25).

64) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=63196>(검색일: 2009.10.25); http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2009/05/14/2009051400202.html(검색일: 2009.10.25).

65) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=63304>(검색일: 2009.10.25); <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1141208>(검색일: 2009.10.25).

66) 6. 8 제주대학 교수 60명은 독선적 일방적 방식으로 정책을 추진한 '제왕적 도지사'인 김태환지사에 대한 주민소환운동을 적극 지지한다고 밝혔다(<http://www.jjinews.com/ArticleView.asp?intNum=14505&ASection=001001>(검색일: 2009.8.6)).

67) 5월 6일 제주시장과 공직자들이 주민소환운동에 참여한 천주교 신부들의 참석을 방해하려 하였다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=62883#>(검색일: 2009.10.25)). 주민소환운동본부의 발표에 따르면, 5월 17일 서귀포시의 주민소환운동관련 비상대책회의에서 "주민소환서명을 할 경우 개인신상정보가 노출될 것"과 관련된 주민홍보를 거론되어 서명운동방해의혹을 받았다(<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=76816>(검색일: 2009.8.6)). 제주시청 고위간부가 모행시장에서 '주민소환서명에 참여하지 말라'는 내용의 발언을 하였고, 제주도청 고위관계자가 주민소환운동에 참여한 단체에 '예산지원을 중단하겠다'는 내용의 전화를 하였다(<http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=65970#10452>(검색일: 2009.8.6)). 5.18 제주시

의 개입과 방해행위가 논란이 되자 5월 20일 제주도선거관리위원회가 주민소환 찬성·반대 활동에서 발생하는 허위사실 공표 행위 자제를 요청하였다.⁷⁰⁾ 소환대상자인 김태환 도지사도 공직자들의 부적절한 언행과 서명활동 방해 행위에 대하여 공직자들의 주의를 지시했다.⁷¹⁾

주민소환을 반대하는 보수단체와 이익단체 그리고 대학생회 등의 반대 성명과 기자회견이 잇따라 열렸다.⁷²⁾ 『제주해군기지건설범도민추진위원회』는 불법서명운동 사례가 제보되었다

장이 ‘성년의 날’ 기념식 축사에서 노골적으로 주민소환에 부정적인 발언을 하였다

(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=63578>(검색일: 2009.8.6)). 주민소환서명대 천막 철거시도와 서명방해전화, 수입인 신청자의 신분자료 누락시켜 자격확인 지연시키는 등의 방해 행위가 있었다고 주민소환운동본부가 주장하였다

(<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=79737>(검색일: 2009.10.25)). 5.19 제주도청이 보도자료를 통해 “예상치 않았던 주민소환투표 청구로 제주도의 재정적 부담이 커졌다” “주민소환투표에 소요되는 경비를 도민 혈세가 새는 것” 등을 주장하다가 반발을 우려 삭제한 사실이 보도되었다(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1151580>(검색일: 2009.8.6)).

68) 이러한 공무원 개입에 대하여 『주민소환에관한법률』에 주민소환투표운동에 대한 공무원 개입금지 규정은 있으나 서명운동과정에서의 공무원 개입에 대한 처벌규정이 마련되어 있지 않기 때문이라는 견해도 있다(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1151580>(검색일: 2009.8.6)).

69) 2009. 5. 15 서귀포시 의용소방대 의용소방대장이 문자 메시지를 통해 “주민소환 서명에 참여하면 의용소방대를 사퇴해야하므로 이점 참고하시어 자제를 바란다”고 대원들에게 공지했다 (http://www.hallailbo.co.kr/read.php3?no=298306&read_temp=20090519§ion=106(검색일: 2009.8.6); <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=314557#> (검색일: 2009.10.25)).

70) 제주도선거관리위원회가 제시한 위법 사례는 ‘주민등록번호 등 서명자 인적사항이 모두 공개된다’ ‘소환투표에 서명하면 도지사에게 도움이 된다’는 등의 허위사실 공표 행위, “소환투표 서명을 하지 말라, 참여하면 불이익을 준다”는 등의 방해 행위, 서명활동을 이용한 선거운동 행위 등이다 (<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=315463>(검색일: 2009.8.6)).

71) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=63626>(검색일: 2009.10.25).

72) 5. 13 제주지역 보훈단체와 관광업계, 건설업계 등으로 구성된 제주해군기지건설범도민협의회가 제주도지사에 대한 주민소환운동 반대 의견을 밝히고, 5. 18 반대 집회를 개최하였다(<http://www.donga.com/fbin/output?n=200905140176>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002665781&>(검색일: 2009.10.25)). 5.19 제주도 관광협회 국내여행분과 운영위원회가 한·아세안특별정상회담 개최 방해를 이유로 주민소환운동 반대 기자회견을 개최하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002680765>&(검색일: 2009.10. 25)). 5. 21 제주도관광협회와 제주상공회의소, 한국도총제주지역본부 등 7개 단체로 구성된 제주지역관광객전용카지노범도민추진위원회가 ‘관광객전용카지노도입촉구범도민서명운동’ 기자회견을 통해 도지사 주민소환운동의 중단을 촉구했다(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1153440>(검색일: 2009.8.6)). 5. 21 제주특별자치도연합청년회가 도지사주민소환 반대 기자회견을 개최하였다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=63685>(검색일: 2009.10. 20)). 6.4 재향군인회 등 제주도내 21개 보훈단체가 제주도지사주민소환운동 즉각 철회 촉구 기자회견을 개최하였다 (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002698375&>(검색일: 2009.10.25); <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=78159>(검색일: 2009.8.6)).

고 발표하였다.⁷³⁾

③ 소환관련기관의 집행업무상 오류

5월 15일 제주시와 서귀포시가 주민소환투표청구권자명부를 선거관리위원회에 제출하면서 총41만6485명중 1만7014명(제주시 9944명, 서귀포시 7070명)을 누락시키는 사태가 발생하였다.⁷⁴⁾

3) 투표운동단체

6월 29일 김태환지사주민소환운동본부는 제주특별자치도선거관리위원회에 주민소환투표 청구서와 도민 77,367명이 참여한 청구인서명부를 제출했다.⁷⁵⁾ 청구요건과 서명부를 검토한

6.11 제주청년회의소가 제주도지사주민소환운동 중단 촉구 기자회견을 개최하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002722516&>(검색일: 2009.10.25)). 6. 5 전직지사, 교육감, 은행장 등 제주지역 원로들의 모임인 곶솔회가 기자회견을 개최하여 서명운동을 중단을 요청하는 성명을 발표하였다(<http://www.jjineews.com/ArticleView.asp?intNum=14441&ASection=001001>(검색일: 2009.8.6); <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=64391>(검색일: 2009.10.25)). 6. 8 제주특별자치도 상인연합회가 제주도지사 주민소환 서명운동 중단을 촉구했다(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=329448>(검색일: 2009.8.6)). 6. 17 제주상공회의소장과 관광협회장, 체육회상임부회장, 생활체육협회장, 한국노총 제주본부장 등 제주지역 민간사회단체장 23명이 참여하고 있는 ‘제주특별자치도 민간사회단체장 협의회 김태환 제주도지사 주민소환 서명운동을 중단할 것을 촉구했다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=64943>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002720277&>(검색일: 2009.10.25)). 6. 24 대한노인회 제주도연합회가 제주도지사 주민소환운동 반대 성명을 내었다(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=340928>(검색일: 2009.8.6)). 6.7 제주도내 5개 대학 총학생회가 김태환 지사에 대한 주민소환운동에 반대 입장을 공식 표명하고, 서명운동은 학생들의 학습권을 침해하는 행동”이라며 대학 캠퍼스 내 서명운동의 자체를 당부했다(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=328732>(검색일: 2009.8.6)).

73) 5.20 『제주해군기지건설법도민추진위원회』가 서명인 가족의 대리서명 유도, 전화를 통한 서명요청 및 대리서명, 부당한 방법으로 서명요청(도지사 소환과 관계없는 해군기지반대를 위한 서명이라고 설명함), 허위사실을 유포하면서 서명요청(서명자비공개)와 같은 불법 서명운동사례의 제보가 있다고 밝혔다(<http://www.jjineews.com/ArticleView.asp?intNum=14010&ASection=001006>(검색일: 2009.8.6)).

74) 주민소환운동본부는 이로 인해 수임인이 확실한데도 보류자로 분류되고 있으며, 선거관리위원회에서 사실확인이 늦어져 어려움을 겪고 있다고 주장하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002681413&>(검색일: 2009.10.25); <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=314524#>(검색일: 2009.8.6); <http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=66071>(검색일: 2009.8.6)).

75) 6월 29일 김태환지사주민소환운동본부는 서명에 도민 7만7천367명이 참여한 것으로 최종 집계됐다”며

제주도선거관리위원회는 7월 15일 5만1044명의 서명이 유효로 확인돼 주민투표 청구요건을 충족시키므로 전체위원회를 개최하여 주민투표 실시를 확정하고 관련사실과 소명에 대하여 소환대상자에게 통지하였다.⁷⁶⁾

7월 27일 제주도선거관리위원회가 8월 26일 주민소환투표 실시를 결정하고,⁷⁷⁾ 8월 6일 제주도지사에 대한 주민소환투표일과 투표시간, 주민소환투표안 등을 공고해 주민소환투표를 발의하였다. 이에 따라 8월 7일부터 25일까지 주민소환투표운동이 실시되었고,⁷⁸⁾ 도지사의 직무는 정지되었다.⁷⁹⁾

① 소환청구자 활동

소환청구자 측은 8월 6일 제주지역 각계인사 100인 선언을 발표하며 본격적인 주민소환투표운동에 돌입하였다. 주민소환운동본부는 차량유세와 찬성연설회를 개최하여 주민소환의 당위성을 알리고 투표참여를 호소하는 등의 방법으로 주민소환투표 운동을 전개하였다.⁸⁰⁾ 주민소환에 찬성하는 단체들의 지지성명과 기자회견이 열렸다.⁸¹⁾ 강정마을 주민들은 제주도 일

제주특별자치도선거관리위원회에 주민소환투표 청구서와 청구인서명부를 제출했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002737910&>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002738616&>(검색일: 2009.10.25)).

76) 7.15 제주도선거관리위원회는 전체위원회를 개최하여 청구인 서명부를 심사한 결과 서명자 76,904명 중 51,044명의 서명이 유효로 확인돼 주민투표 청구요건(전체 투표인의 10% 4만1649명) 주민소환투표가 요건에 적합하므로 투표가 실시된다고 밝혔다.(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200907151802175&code=940100(검색일: 2009.10.25)).

77) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002793710&>(검색일: 2009.10.25).

78) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002806573&>(검색일: 2009.10.25).

79) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67115>, 검색일: 2009.10.25

80) 8.6 김태환도지사 주민소환운동에 나선 제주지역 노동자, 농민, 자영업자, 주부, 문화예술인, 택시기사, 샐러리맨, 종교인, 학계 등 각계 100인이 풀뿌리 민주주의 회복을 선언하고 소환찬성운동에 돌입했다((http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200908071559021&code=950313(검색일: 2009.10.25); <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67127>(검색일: 2009.10.25); http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200908071559021&code=950313(검색일: 2009.10.25)).

81) 8.18 여성선언자 일동이 주민소환투표에 적극참여를 선언하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002818298&>(검색일: 2009.10.25)). 8월 24일 제주도의 의사, 약사, 치과 의사, 한의사 등 제주도 보건의료인 350명이 기자회견을 열고 제주도민의 주민소환투표 동참을 호소하였다(http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090824161152(검색일: 2009.10.25)). 전국농민회총연맹 제주도연맹은 도내 10개 읍면에서 1만인 투표참여자 모임을 알리

주 도보순례 홍보활동을 전개하였다.⁸²⁾ 8월 11일 주민소환주민소환운동본부측은 부정선거감시센터를 발족하고 관건개입사례가 여러 차례 제보되고 있음을 밝혔다.⁸³⁾ 8월 20일 제주도지사 소환운동본부는 공무원들의 투표방해 행위 등 관권개입이 도를 넘었다며 공무원의 엄정중립을 호소하였고,⁸⁴⁾ 공무원의 투표방해 사례를 제시하였다.⁸⁵⁾ 8월 19일 공무원 개입의 문제에 대하여 도지사 권한대행은 공무원의 주민소환투표운동 금지 공문을 하달하였고, 전국민주공무원노조 제주본부도 공무원의 엄정중립 실천과 철저한 관리감독을 촉구하였다.⁸⁶⁾

고 주민소환투표의 적극적인 참여를 바라는 기자회견을 가졌다. 『(가칭)2030유권자1만인주민투표참여자』들도 젊은층의 주민투표를 독려하는 참여선언 기자회견을 가졌다. 민주당 제주도당 평당원들도 주민소환투표의 적극 참여를 선언하는 기자회견을 하였다(<http://www.cbs.co.kr/nocut/Show.asp?IDX=1240684>(검색일: 2009. 10.25)).

82) 해군기지건설예정지인 강정마을 주민들이 주민소환투표를 위한 운동에 규제가 많아 개인적으로는 투표운동을 거의 할 수 없으며, 제주도 일주 도보순례를 통한 홍보활동을 두차례 전개하였다(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/372323.html(검색일: 2009.10.25)).

83) 8월 6일 주민소환운동본부 공식행사에 참석했던 인사의 가족에게 도청 공무원이 전화해 왜 주민소환 찬성운동에 나서느냐는 문제제기 및 회유했다는 제보, 제주도 본청 A모 국장 8일 오후 제주도내 모 호텔 방문 호텔 관계자에게 이번 주민소환투표에 참여하지 말도록 직원들을 독려해 달라고 발언했다는 제보, 서귀포시청에서 주민소환투표 투개표 종사원으로 참여할 직원들의 경우 지난 지방선거와 총선 때는 부재자신고서를 일괄 배부했지만 이번 소환투표에서는 전혀 배부하지 않고 있어 사실상 신고조차 하지 못하고 있었다는 제보, 제주시청 A모 국장 관내 읍면동을 순회하면서 읍면동 직원들은 부재자 투표신고를 하지 말아야 하며 투표로 참여하지 말라고 지시했다는 제보, 김 지사가 참석한 표선해수욕장 한 행사장에서 주민소환투표 불참을 의미하는 건배사가 있었다는 제보 등이 있었다며, 실제로 각종 모임에서 일부 참석자들이 “가지 말자”라는 건배사를 하고 있다는 소문이 있는 것도 사실이라고 8월 10일 김태환지사주민소환운동본부가 주장하였다(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1228918>(검색일: 2009.8.11)).

84) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67805>, 검색일: 2009.10.25

85) 소환청구자 측은 소환 대상자에게 충성하려는 일부 공무원들과 행정조직이 대놓고 투표방해 행위를 하고 있다며, “제주도 한 고위간부가 읍면동을 돌며 공무원들은 부재자 신고 및 투표를 하지 마라고 중용하고 다닌다”는 제보내용과 “부재자투표를 신고하러 간 주민에게 담당 공무원이 ‘(부재자 신고를 어디서 하는지) 잘 모르겠다’며 허탕을 치게 한 사례도 여러 건 접수했다”고 밝혔다. 또한 “서귀포시 공무원들은 부재자 신고를 전혀 하지 않았다”고 주장하였다(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001195248(검색일: 2009.10.25)).

86) 8.6 이후 도지사권한대행이 공무원의 주민소환투표운동 금지와 관련된 공문이 제주도청 및 행정시에 3차례 시달한 바 있으며, 8.19 전국민주공무원노조 제주본부가 선거종사원인 공무원 부재자신고 저조 및 투표운동 의혹 등과 관련하여 공무원의 엄정중립의 실천과 철저한 관리감독이 필요하다고 주민소환투표관련 부당지시사례근절을 촉구하는 공문을 제주자치도와 행정시에 보냈다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67741>(검색일: 2009.10.25)). 8.19 제주도선관위는 공무원이 지역주민을 면담해 제주도의 주요정책을 홍보하는 행위가 주민소환투표에 영향을 미칠 수 있다고 보고 투표

② 소환대상자 활동

소환대상자 측의 대응활동을 보면, 소환대상자인 김태환도지사는 민생투어를 시작하였다. 소환대상자가 사회복지시설을 잇따라 방문하자 선거관리위원회는 호별방문으로 규정하고 위법한 것으로 유권해석하였다. 이에 합법적 범위내에서 민생탐방을 계속할 것을 결의하고 감귤농장, 돌풍 피해농가 방문 등 농촌체험활동과 현장방문활동을 계속하였다.⁸⁷⁾ 또한 소환을 반대하는 제주도내 민간사회단체장협의회가 8월 17일 성명을 통해 김 지사 주민소환운동을 중단할 것을 촉구하였다.⁸⁸⁾

소환투표 반대운동에 공무원이 개입한 사례가 나타났다. 8월 18일 제주시의 한 동장이 예비군훈련장에서 주민소환투표 반대운동을 하여 신고되었다.⁸⁹⁾ 제주도의회에서 주민소환운동에 참여한 단체장의 중학교 운영위원장 사퇴압력에 대한 의혹이 제기되었다.⁹⁰⁾ 8월 25일 주민소환투표와 관련해 사실상 투표 방해 의혹이 있다는 소방공무원의 제보와 제주도소방본부의 해명이 있었다.⁹¹⁾ 8월 25일 제주시통장협의회장이 100여명이 넘는 통장과 공무원이 있었

일까지 대주민홍보활동 자제를 공식 요청했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002825616&>(검색일: 2009.10.25)).

87) <http://media.daum.net/society/others/view.html?cateid=1067&newsid=20090807142625766&qp=yonhap> (검색일: 2009.8.8); http://www.hallailbo.co.kr/read.php3?no=305519&read_temp=20090808§ion=73 (검색일: 2009.8.8); <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=83387> (검색일: 2009.8.8); <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=83377> (검색일: 2009.8.8); http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200908071559021&code=950313 (검색일: 2009.10.25).

88) <http://www.jtnews.or.kr/news/articleView.html?idxno=17872>(검색일: 2009.8.6).

89) 8월 18일 제주도 임포 동장이 제주 시내 모 예비군훈련장에서 예비군들을 대상으로 주민소환투표 반대운동을 행위가 있어 제주도선거관리위원회가 조사하고 있다고 밝혔다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67944>(검색일: 2009.10.25)).

90) 8월 20일 제주 시내 모 중학교에서 교감과 행정실장이 주민소환운동에 참여한 단체의 대표가 학교운영위원장을 맡고 있으면 학교에 피해를 입힐 수 있다는 이유로 3년째 맡고 있는 학교운영위원장의 사퇴를 종용한 것으로 확인되었다며 외부 개입에 대한 질의가 도의회에서 있었다(<http://www.issueju.com/news/article.html?no=37795>(검색일: 2009.8.6)).

91) 8월 25일 제주도소방본부가 주민소환투표와 관련해 투표를 방해하고 있다고 김태환지사 주민소환본부의 주장에 선거관련 소방안전 대책으로 투표소 배치를 위한 소방순찰을 실시 점검한 것으로 해명하고, 2007년 대통령선거 당시 비번자 동원 1/5를 실시한 이후 투표관련 비번자 동원은 없었다며 서귀포 소방서에서 투표소별 1인 2개조 편성 고정배치 안전대책을 추진할 계획이었다고 설명하였다. 또한 도소방본부는 '투표일을 이틀 앞둔 24일, 도소방본부가 당일 근무자를 제외한 모든 소방공무원을 투표소별 고정배치를 통해 사실상 투표방해 의혹이 있다는 소방 공무원의 제보를 접했다'며 '이번 투표소 배치는 비상상황도 아니며 비번자까지 전원 동원 한다는 것은 명백한 재량 일탈행위'라고 지적했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=003&aid=0002833925> &(검색일: 2009.10.25)).

던 제주시청 을지훈련 상황실에서 주민소환투표 반대 발언하였다.⁹²⁾

미디어를 활용에 있어 소환대상자 측은 일간지에 고 김대중 전 대통령을 추모하는 내용과 주민소환투표 불참을 유도하는 내용을 함께 게재하였다.⁹³⁾ 소환대상자 측은 무대응전략으로 인해 소환대상자가 주민소환관리규칙에 따라 시행되는 주민소환투표방송토론회와 옥내합동연설회에 불참하였다.⁹⁴⁾ 이러한 전략으로 조용한 선거, 불참운동을 통한 투표율 낮추기 전략을 구사하였다. 홈페이지에서도 투표불참을 중심으로 홍보하였으며,⁹⁵⁾ 주민소환투표공보도 투표불참을 중심으로 구성하였다.⁹⁶⁾ 8월 24일 투표일을 이틀 앞두고 소환대상자가 직접 기자회견을 열고 “투표를 하지 않는 게 최선”이라고 호소하고, “투표함이 개봉된다면 읍면동 각 지역별로 찬성-반대 비율이 나올 것이고, 개개인의 찬성과 반대 의사도 공공연하게 나돌 것”이라고 투표불참을 압박했다.⁹⁷⁾ 투표불참운동방법에 대해 중앙선거위원회는 소환대상자가 ‘투표에 불참하라’는 홍보방법 역시 소환투표운동에 해당된다고 유권해석하고 있다.⁹⁸⁾

92) <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=68009>(검색일: 2009.10.25).

93) 8.20과 24 양일간 김태환 지사가 제주도내 3개 일간지에 고 김대중 전 대통령을 추모하는 내용과 주민소환투표 불참을 유도하는 내용을 함께 게재하여 고 김대중 전 대통령이 주민소환대상자의 광고모델이 된 것 같은 착각을 일으키는 광고를 게재하였다(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001203797(검색일: 2009.10.25)).

94) 주민소환관리규칙에 따라 제주도선거방송토론위원회 주관으로 제주도지사주민소환투표방송토론회가 제주KBS와 제주MBC를 통해 중계방송하기로 결정되었으나(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67156>(검색일: 2009.10.25)). 소환대상자인 김태환 도지사의 불참이 예상되자 제주도지사주민소환운동본부는 소환대상자의 개인사무소를 방문하여 방송토론 참석을 촉구하는 제안서를 전달하였다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67215>(검색일: 2009.10.25)). 소환대상자 측은 무대응전략으로 TV공개토론회와 옥내합동연설회에 불참하였다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67786>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002825189&>(검색일: 2009.10.25)).

95) 홈페이지(<http://www.kth21.net>)에 “투표 불참! 쉽고 확실!”, “투표불참도 유권자의 당연한 권리입니다”라는 문구를 전면에 부각시키고 있다(<http://www.segye.com/Articles/NEWS/WHOLECOUNTRY/Article.asp?aid=20090816002069&subctg1=01&subctg2=>(검색일: 2009.10.25)).

96) 2009.8.26 실시 제주특별자치도지사주민소환투표공보

97) http://www.cbs.co.kr/nocut/Show.asp?IDX=1240684_091025; <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67968>(검색일: 2009.10.25).

98) 2009년 9월 4일 중앙선거관리위원회의 질의회답 내용을 보면, 소환대상자가 소환투표권자로 하여금 투표에 불참하도록 홍보하는 것은 소환투표운동에 해당될 것이므로 ‘주민소환에 관한 법률’ 제19조 및 제20조에서 정한 소환투표운동의 방법으로도만 하여야 할 것임을 밝히고 있다(<http://www.mediajej.com/news/articleView.html?idxno=71245#10926>(검색일: 2009.8.6)).

4) 투표실시단계

김태환제주지사주민소환투표가 8월 26일 오전 6시부터 오후 8시까지 제주도 내 226개(제주시 138개소, 서귀포시 88개소) 투표구에서 실시되었다.⁹⁹⁾ 선거법상 투표일은 투표운동을 할 수 없으므로 소환청구주체측과 소환대상측의 공식적인 활동은 없었으나, 투표불참을 중용하는 불법투표운동 행위들이 발생하였다.

투표 당일 8월 26일 소환청구자 측은 보도자료를 통해 주민소환투표과정에서 나타난 노골적인 방해 행위를 제시하고, 투표소에는 대부분 행정공무원이 관리와 사무를 맡고 있기 때문에 선거관리위원회 감시단이 현장을 확보하기는 쉽지 않은 상황이라고 주장하였다.¹⁰⁰⁾ 8월 26일 제주도선거관리위원회는 전신주에 게시된 소환대상측 공보물 30장과 투표소에서 발견된 투표자명단이 적힌 쪽지를 수거하여 서귀포경찰서에 수사자료로 제시하였다.¹⁰¹⁾

주민소환투표 실시 결과, 주민소환투표인수 419,504명 가운데 46,076명(11%)이 투표하여¹⁰²⁾ 투표율 미달로 부결되었다.

⁹⁹⁾ <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67770>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002833733&>(검색일: 2009.10.25).

¹⁰⁰⁾ 제주지사주민소환운동본부에 따르면, 투표방해 행위는 주로 읍면동지역 투표소 앞에서 발생하였다. 주장하는 사례를 보면, “제주시 구좌읍 세화리 운동복 차림의 3명이 투표소 인근에서 투표소 가는 사람들을 돌려보냈다.” “한경면 조수1리 이장은 투표소 인근에서 투표하러 온 마을사람들을 돌려보냈다.” “제주시 애월읍 납읍리 이장이 투표참여자에게 투표하지 않으면 안 되겠냐며 회유하고, 서귀포시 서귀중에서는 자생단체장과 부녀회원 등이 ‘투표율 나오면 동장님이 불이익 받는다’며 유권자 돌려보냈다.” “서귀포시 예래동에서는 ‘투표하지 맙시다’라고 쓴 공보물 30여개가 투표소 인근 전봇대에 붙어 있었다.” “제주시 애월읍 수산리장은 투표종사자도 아니면서 투표종사원과 식사를 하고, 유권자 돌려보냈다.” “서귀포시 대정읍 상모2리에서는 투표한 주민 명단을 기록한 쪽지를 발견되어 증거로 확보했다”는 내용 등이다. 또한 주민소환운동본부는 이 같은 투표방해 행위는 사전에 조율됐으며, 상부의 지시에 의한 조직적 행위로 보기에 충분하다며 관련개입 의혹을 제기했다(<http://www.cbs.co.kr/nocut/Show.asp?IDX=1242533>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002833733&>(검색일: 2009.10.25); http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/373351.html(검색일: 2009.10.25); <http://www.cbs.co.kr/nocut/Show.asp?IDX=1242792>(검색일: 2009.10.25)).

¹⁰¹⁾ 제주도선거관리위원회가 8월 26일 서귀포시 상예동 제3투표구인 상예2동 마을회관 인근 전신주에서 붙여있던 김 지사 측 공보 복사물 30장과, 같은 날 11시께 서귀포시 대정읍 제1투표소인 상모2리 사무소에서 발견된 투표자 명단 메모지를 수거, 서귀포경찰서에 수사자료로 통지했다 (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002835252&>(검색일: 2009.8.27)).

¹⁰²⁾ <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67770>(검색일: 2009.10.25); <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002833733&>(검색일: 2009.10.25).

<표 4> 제주지사 주민소환 일지

연월일	진행과정
1992	국방부, 서귀포시 화순항을 해군부두 후보지로 검토
2002	도민 반대로 화순항 해군기지 건설계획 유보
2005.3	해군본부, 화순항 기동함대 작전기지 건설계획 재추진 의사 밝혀
2006.5	방위사업청 서귀포시 위미 앞바다를 후보지로 검토
2006.7.1	제주특별자치도지사에 대한 주민소환제 도입
2007.4.11	제주도군사기지방대도민대책위원회 결성
2007.4.26	서귀포시 강정마을회 해군기지 유치의사 발표
2007.5	3~4일, 11~12일 두차례 여론조사 실시
2007.6	국방부, 제주도에 기지건설지역 결정 통보
2007.8.20	서귀포시 강정마을 해군기지 유치 반대 결정
2007.12	이명박 대통령 당선자, '관광미항 기능을 가진 제주해군기지 건설' 공약
2007.12	해군기지건설예산174억 국회 통과
2009.1.30	해군기지건설사업 보상 설명회 주민 반발로 무산
2009.4.20	제주해군기지 건설 반대하는 시민사회단체, 국방부장관 상대로 제주해군기지 실시계획 승인처분 취소소송 제기
2009.4.27	국방부.국토해양부.제주도 해군기지건설 기본협약서(MOU) 체결
2009.4.28	제주경실련, 주민소환 추진 언급
2009.5.6	시민단체와 강정마을주민, 주민소환 선언 기자회견
2009.5.7	김태환 제주지사 주민소환 청구인 대표자 신청 13일 대표자증명서 및 서명인명부 교부
2009.5.14	해군기지 건설에 반대하는 서귀포시 강정마을회, 시민단체, 종교계 등 도내 35개 단체가 주민소환운동본부를 구성, 소환서명운동 개시
2009.6.29	소환투표청구 7만7367명 서명부 제출
2009.7.15	선관위, 주민소환투표 청구요건 적합 판정, 소환대상자에게 통지 및 소명 요구
2009.7.27	주민소환투표일 결정, 공고 발의
2009.8.6	주민소환투표 발의. 제주지사 직무정지
2009.8.26	주민소환투표, 투표결과 투표율 미달(11%)로 부결

<표 5> 사례별 주민소환 청구자대상자소환사유 및 단계별 청구활동·반대활동 분류

	충주시사례	시흥시사례	하남시사례	제주도사례
소환사유	도덕성·자질 (해외성매매의혹)	비리혐의 (구속)	독선·졸속 협오시설유치결정 (광역화장장)	전횡·무능·독선 협오시설유치 (해군기지)
청구자	시민단체 연합	시민단체 연합	지역주민	시민·사회·종교단체, 지역주민

		충주시사례	시흥시사례	하남시사례	제주도사례
대상자		기초의원 (충주시의원)	기초자치단체장 (시흥시장)	기초자치단체장 (하남시장)	광역자치단체장 (제주도지사)
지역특성		전통적 유대 강한 농촌형 소도시	수도권 신개발도시	수도권 신개발도시	전통적 유대 강한 특별자치도
집행업무상 오류			소환주체, 전년도 12 월 이후 거주자 대량 서 명(무효처리)	선관위, 소환사유미기재서명용 지교부(주민소환청구 무효)	주민소환청구권자 명부 무더기 누락
소환 준비 단계	청구 활동	성명발표, 집회·규탄 대회, 사례보고대회, 홍보전단 배포, 수입인 모집	자진사퇴 요구	집회·항의방문, 예산 통과 저지, 홍보전단· 현수막, 인터넷 카페 활용	해군기지 유치반대 활동 및 기자회견
	반대 활동	사과문 발표, 여행경비 반납, 의회보직 사퇴	사퇴 거부	주민설명회, 용역결과 및 비전 발표, 주민공 청회, 공무원 거리홍보 행정력 남용(현수막게 시거부, 강제철거, 과 태료부과) 항의 주민 고소	여론조사 발표
서명 활동 단계	청구 활동	서명참여 홍보,	대시민긴급호소문 발표, 불법서명운동	결의대회, 규탄집회, 홍 보 및 참여독려활동(홍 보물, 현수막, 인터넷 카페 등), 성명서발표	서명참여홍보 및 수입인 모집(홍보전단, 홈페이지 등 활용), 소환지지도 체 지지성명
	반대 활동	주변인의 직·간접적 서명방해		정보공개요구(서명철 회유도), 법적 수단활 용(서명요청활동등급 지가처분신청, 주민소 환투표청구수리등무효 확인소송, 헌법소원)	공무원 개입, 수입인자 격확인지연, 의용소방서 서명불참종용 문자메시 지, 주민소환참여단체 예 산지원 축소, 보수·이 익단체 소환반대 성명, 불법서명운동사례 제시
투표 운동 단계	청구 활동			투표참여, 찬성투표 호 소, 대형현수막 게시, 거리유세(유세차량· 로고송)	100인선언, 차량유세 및 찬성연설회 찬성단체지지 성명, 제주일주도보순례, 부정선거감시센터, 관련 개입(투표참여 방해)
	반대 활동			투표거부운동, 투표불 참전략으로 소극적 대 응(현수막만 게시)	민생투어, 공무원 반대 운동, 일간지광고, 방송 토론회·합동연설회 불 참 무대응전략(투표율낮 추기), 투표불참운동, 지역별 찬·반비율 파악 가능 홍보

		충주시사례	시흥시사례	하남시사례	제주도사례
투표 실시 단계	청구 활동			투표방해행위 감시	공무원 방해 사례발표(보도자료)
	반대 활동			차량이용 선거인 동원 감시	공무원 개입, 투표자 회유·귀가, 투표불참유도, 주민투표참여주민 명단 기록(메모지)

V. 사례의 종합적 분석과 논의

사례조사 결과를 바탕으로 종속변수인 소환청구활동과 소환반대활동에 대한 영향요인들을 분석해보면 다음과 같다.

1. 소환사유

조사된 사례들의 소환사유를 살펴보면 충주시의회의원 소환사유는 해외성매매의혹으로 도덕성·자질과 관련된 문제이다. 시흥시장 소환사유는 비리혐의로 인한 구속이다. 하남시장 소환사유는 독선·졸속으로 혐오시설유치를 결정했다는 것이다. 제주도지사 소환사유는 전횡·무능·독선적 행태와 이에 따른 혐오시설유치 결정이다. 소환추진 결과 충주시의원 소환 사례는 많은 시민들의 관심과 비판을 배경으로 시작되었으나 소환준비단계에서부터 시민참여가 부족했고 서명활동단계에서도 수임인 참여부족으로 주민소환청구서명요건을 채우지 못하였다. 시흥시장 소환사례는 서명활동을 마치고 주민소환청구를 하였으나 무더기 무효판정으로 소환청구요건을 채우지 못하여 각하되었다. 하남시장 소환사례와 제주도 소환사례는 서명청구요건을 갖추고 주민소환투표가 확정되어 주민소환투표가 실시되었으나 투표율 부족으로 소환에 실패하였다. 이러한 사례 분석결과, 소환사유가 주민의 이해관계와 밀접할수록 주민 참여가 높아진다는 것을 알 수 있다. 도덕성이나 자질, 부정비리와 같은 이슈에 대해서는 사회적 관심과 비판 및 질타가 높게 나타나고, 소환대상자의 항변이 미약한데도 불구하고 문제를 해결하려는 시민들의 실제 행동과 참여는 부족한 것으로 보인다. 반면에 이해관계가 밀

접한 혐오시설유치와 같은 이슈는 유치반대론과 찬성론이 함께 제기되어 여론이 나누어지지 만 시민 개인의 주장과 실제 행동이 일치하여 주민소환과정에 참여도가 높고 활동도 적극적 인 것으로 보인다. 이러한 소환사유에 따른 주민소환활동 참여의 정도와 활동의 적극성은 주 민소환과정 전반에 걸쳐 나타나는 것으로 분석된다.

2. 소환청구자 요인

소환청구자 요인을 각 사례별로 보면, 충주시 사례와 시흥시 사례에서 소환청구자는 시민 단체연합이고, 하남시 사례의 소환청구자는 해당지역주민이고, 제주도 사례의 소환청구자는 해당지역주민과 시민·종교단체들의 연합체이다. 이러한 소환청구자요인은 소환사유와 관련 된다. 충주시 사례와 시흥시 사례와 같이 도덕성·자질, 부정비리와 같이 사회적 관심이 높지 만 주민 개인의 이해관계와 밀접하지 않은 이슈는 시민단체가 중심이 되어 소환청구조직을 형성하였고, 하남시 사례와 같이 주민 개인의 이해관계와 밀접한 이슈는 해당지역 주민들이 중심이 되어 소환청구조직을 구성하였다. 제주도 사례와 같이 지역사회 내의 관심이 집중되 고 해당지역 주민의 개인적 이해관계도 밀접한 이슈는 지역주민과 시민단체·종교단체가 함 께 소환청구조직을 구성하였다. 여기에서 소환사유와 소환청구자요인은 밀접한 관계가 발견 된다. 범사회적·도덕적 이슈일수록 시민단체가 중심이 되고, 주민개인이나 지역의 이해관계 와 밀접한 이슈일수록 주민 또는 이해관계집단이 중심이 되어 소환청구자 조직이 형성되는 것으로 보인다.

주민소환을 위한 항의·반대활동, 홍보활동, 수입인 모집활동, 서명 및 투표참여 독려활동 에 활용한 방법이 유사하다. 소환청구자별 활동수단의 차이는 적은 것으로 보인다.

3. 소환대상자 요인

소환대상자 요인은 충주시 사례에서는 기초의회의원들이고, 시흥시 사례와 하남시 사례에 서는 기초자치단체장이며, 제주도 사례는 특별자치도의 광역자치단체장이다. 우선 소환대상 별로 직무상 역할과 권한의 범위에 대해 살펴보면, 지방자치단체장은 지방자치단체를 대표하 고 사무를 총괄하며, 지방의원은 지방자치단체의 사무와 관련된 지방의회의 의결과 행정사무 감사·조사 활동에 참여한다고 「지방자치법」에 규정되어 있다. 지방의회의 의결사항은 지방 자치단체의 사무와 관련된 조례의 제정·개정·폐지, 예산의 심의·확정, 결산승인이다. 기초

자치단체의 사무는 주민들의 일상적 생활과 생산 활동에 관련된 직접적인 서비스의 제공을 중심으로 이루어져 있다. 따라서 기초의회의원의 직무상 역할범위는 지방자치단체 사무에 관한 의정활동이며, 기초자치단체장의 직무상 역할과 권한의 범위는 지역주민의 일상생활과 생산활동에 관련된 자치사무를 총괄하는 것이다(최창호, 2002: 260-261).¹⁰³⁾ 반면에 제주특별자치도는 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법」에 따라 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무가 이양되므로 비록 단계적 이양이라고는 하지만 제주자치도지사의 직무상 역할과 권한의 범위는 지방행정 및 산업 등에 관한 거의 모든 부분에 걸쳐 독자적 권한을 가진다고 할 수 있다. 더욱이 서귀포시와 제주시의 시장을 임명할 수 있는 권한까지 가지고 있다.¹⁰⁴⁾

충주시 사례에서 소환대상인 기초의회의원들의 대응활동은 준비활동단계에서 사과문 발표, 여행경비 반납, 의회보직 사퇴 등 소극적 활동으로 국한되었고, 서명활동단계에서 소환대상과 연고있는 주변인들의 서명방해활동 정도가 조사되었다. 시흥시 사례에서는 소환대상자의 구속으로 인해 소환청구활동에 대한 대응활동이 거의 없는 것으로 조사되었다. 하남시 사례에서 소환대상인 기초자치단체장은 준비활동단계에서 주민설명회 개최, 사업타당성관련 용역사업실시 및 결과발표, 여론조사, 주민투표, 공무원동원 출퇴근 시간 거리홍보 등 소환사유인 광역화장장 유치찬성 여론의 형성과 당위성을 확보하기 위한 다양한 활동을 전개하였으며, 유치반대현수막 게시거부, 강제철거, 과태료 부과 등 행정력을 동원하여 광역화장장 유치반대 여론 형성을 억제하는 활동도 강행하였다. 서명활동단계에서 공무원 및 행정력을 활용한 서명방해활동에 대한 청구인 측의 주장도 있으나 주로 ‘서명요청활동금지처분신청,’ ‘주민소환투표청구수리등무효확인소송,’ ‘헌법소원’ 등 법적 대응수단을 채용한 것으로 조사된다. 투표운동단계에서는 투표율을 낮추기 위한 소극적 대응전략을 채택하고 투표불참과 투표거부운동을 전개하였다. 사람들을 고용하여 투표방해 행위를 하였다는 청구인측의 주장이 있으며, 청구인 측의 차량을 이용한 선거인 동원을 감시하는 활동을 한 것으로 조사되었다. 따라

103) 기초자치단체의 기능은 주민생활환경정비, 서비스 제공, 의식구조와 생활방식 변혁, 지역사회개발 등 주민들의 일상적 생활과 생산 활동에 관련된 직접적인 서비스를 제공하는 것이다(최창호, 2002: 260-261).

104) 특히 제주시장과 서귀포시장의 경우 행정시장이며, 도지사과 정치적 관계에 있다. 「제주특별자치도 설치및국제자유도시조성을위한특별법」 제17조는 제주시와 서귀포시의 행정시장을 일반직 또는 계약직 지방공무원으로 도지사가 임명할 수 있으며, 제18조 규정에 의해 행정시장으로 예고된 자는 정무직지방공무원으로 행정시장에 임명할 수 있다. 제18조는 도지사 선거의 도지사 후보자 등록시 행정시별로 각각 1인씩 행정시장을 예고할 수 있다.

서 하남시 사례의 경우 준비활동단계에서는 주로 기초자치단체장의 권한을 활용하였고, 서명요청활동단계에서는 기초자치단체장의 권한의 한계로 인해 주로 법적 대응수단에 의존한 것으로 분석된다.

제주자치도지사 주민소환 사례에서는 소환대상자 측은 준비활동단계에서 여론조사를 통해 소환사유인 해군기지유치의 정당성을 부여하려 하였다. 서명활동단계에서 공무원의 서명방해, 수입인 자격확인 지연, 의용소방서의 불참종용 휴대전화 문자메시지, 청구인 측에 참여한 단체의 예산지원 축소 발언, 보수단체·이익단체의 소환반대 성명과 기자회견, 불법서명운동 사례 제시 등 공무원과 지지단체들의 소환반대활동이 있었다. 투표운동단계에서 투표율을 낮추기 위해 무대응 전략을 채용하고 투표불참운동을 전개하였다. 도지사 본인은 민생투어를 통해 복지시설과 생활현장의 주민을 접촉하면서 민심에 호소하면서, 방송토론회와 합동연설회에 불참하여 공론화를 방지하였다. 공무원의 반대운동 사례가 조사되었으며, 고 김대중 전 대통령의 서거를 활용하여 소환불참을 유도하는 일간지 광고를 게재하였다. 투표실시 이틀전 기자회견을 통해 “투표 후 지역별로 찬·반 비율이 파악된다”는 발언을 하였다. 투표실시단계에서 공무원 개입 투표방해행위에 대한 소환청구인 측의 주장이 있으며, 이장 등의 투표자 회유 및 귀가 종용, 투표불참유도 공보게시, 주민투표참여자의 명단이 적힌 메모지 등 다양한 투표 방해 활동의 사례가 조사되었다. 이러한 활동사례는 소환대상자 측의 반대활동이 제주자치도지사의 직무상 권한과 밀접한 관계가 있음을 시사한다. 제주자치도지사에 의해 임명되는 행정시장과 국장들의 서명 및 투표 방해 활동에 대한 사례가 조사되었고, 이장들과 의용소방대의 방해활동에 대한 사례도 조사되었다. 또한 많은 보수단체와 이익단체의 반대성명과 기자회견이 잇따랐다. 제주자치도지사의 직무상 역할 및 권한의 범위와 관련된 각종 단체 및 집단 그리고 임명권 하에 있는 공직자들의 소환반대활동이 소환대상의 직무상 범위와 관련이 있음을 입증한다. 소환대상자의 직무상 역할과 권한의 범위에 따라 반대활동 참여자의 범위와 정도가 달라진다고 볼 수 있다.

4. 지역특성

소환 사례가 발생한 지역들의 특성을 살펴보면, 충주시는 전통적 유대가 강한 농촌형 소도시이다. 시흥시와 하남시는 수도권에 위치한 신개발도시이다. 제주도는 전통적 유대가 강한 지역이면서 특별자치도이다. 이러한 도시들의 특성을 살펴보면, 수도권 신개발도시는 새로운 인구의 유입이 많아 전통도시의 지연·학연·혈연 등 인적 연고가 희석되고 중산층과 시민사

회의 형성이 잘 이루어진 지역이다. 또한 자치에 대한 주민들의 의식이 고양되어 있는 지역일수록 주민참여가 활성화되어 주민소환활동 참여가 많고 행동이 적극적이다. 반면에 전통도시의 경우 지연·학연·혈연 등 인적 연고가 강하게 남아있어 소환대상자의 측근에서 비호세력으로 역할을 할 개연성이 있다. 이러한 지역일수록 지방정치와 권력의 구조가 관변단체, 이익단체, 보수성향의 기득권층이 정치인들과 이어온 정경유착의 행태가 뿌리 깊게 남아 있다. 이러한 관변단체와 이익단체 그리고 보수성향의 기득권층은 소환대상의 측근에서 주민소환 반대조직을 결성하고 소환반대활동을 전개할 수 있다(박종민, 2000:360-362; 전영상, 2009:113). 소환활동 사례와 지역특성을 분석해 보면, 상대적으로 시민사회가 활성화된 수도권 신도시인 시흥시와 하남시의 사례는 준비활동단계와 서명활동단계에서 주민들의 참여가 높았으며 하남시 사례의 경우 투표운동단계와 투표실시단계에서도 주민들의 활동이 매우 적극적이었음을 알 수 있다. 반면에 전통적 유대가 강한 충주시의원 사례에서는 준비활동단계에서는 소환의 목소리가 컸으나 주민참여가 낮아 수입인 모집에 한계를 노정하였다. 준비활동단계에서 소리를 높였던 단체들 중 자치단체 보조금 의존도가 높은 단체들과 단체장이 소환대상자 측과 인적 유대관계가 깊은 단체들은 실제 주민소환추진과정에서 소극적 행동을 보이거나 이탈하였다. 이밖에 소환대상자 주변인들의 서명방해활동에 대한 청구인 측의 주장이 있다. 따라서 충주시 사례의 실패에는 지역사회 인적 유대관계와 지방정치권력구조적 특성이 주요 원인으로 작용하였음을 알 수 있다. 제주도의 경우 특별자치도로서 지역주민의 자치의식과 참여의식이 상대적으로 높은 수준이면서도 오랜 전통과 고립의 역사를 가지고 있어 지역사회의 인적 유대가 강하고 정주성과 일체감이 높고 지방정치권력구조적 특성도 강하게 나타나는 지역이다. 따라서 제주도 사례에서는 준비활동단계에서부터 많은 활동가들이 소환청구 측에 참여하여 적극적으로 활동한 반면 소환대상 측에도 보수단체와 이익단체 그리고 정치적 이해관계자들이 많이 참여하여 주민소환을 반대활동을 전개하였다. 이러한 현상은 투표실시단계까지 주민소환의 전 과정에 걸쳐 나타난다. 특히 소환대상자의 정치적인 임명권 범주에 속하는 지위의 공무원의 위법적 방해 행위가 나타났다. 따라서 전통적 유대가 약하고 시민사회형성이 잘된 지역일수록 소환청구활동이 활발하고, 지역사회 인적 유대와 지방정치권력구조적 특성이 강할수록 소환대상자 측의 반대활동이 활발한 것으로 볼 수 있다.

5. 집행업무상 오류

주민소환관련 기관의 행정업무상 오류를 조사해 보면, 시흥시 사례에서 전년도 12월 31일

이후 거주자 요건에 위배된 서명이 무더기로 무효 판정됨에 따라 소환투표청구가 각하되었다.¹⁰⁵⁾ 이는 주민소환투표청구권자와 주민소환투표권자가 다르다는 제도적 문제점으로 인한 것이거나(전영상, 2009: 136) 이러한 법적 요건을 확실히 주지시키지 않은 선관위의 문제일 수도 있으나 소환청구조직의 주의 부족이 보다 직접적인 원인이라 할 수 있다. 더욱이 시흥시 사례에서 부정서명활동의 사례도 조사된 것으로 보면 소환청구조직의 소환청구업무에 오류가 있었던 것으로 보인다. 이러한 업무상 오류가 시흥시 소환사례의 주요 실패원인으로 지적될 수 있다.

하남시 사례에서는 주민소환투표청구가 확정되어 주민소환투표가 발의되고 투표운동이 시작된 상황에서 ‘주민소환투표청구수리무효’가 선고되었다. 선관위가 교부한 서명부에 소환청구사유가 게재되지 않았기 때문이라는 것이다. 선관위의 행정업무상 오류로 인해 소환청구인 측의 어려운 서명활동결과가 물거품이 되었다. 선관위의 업무상 오류로 인해 주민소환투표청구가 무산되는 결과가 발생할 수 있음을 시사한다.

제주도 사례에서 제주시와 서귀포시가 주민소환투표청구권자명부를 선관위에 제출하는 과정에서 총416,485명 가운데 17,014명을 무더기로 누락시키는 사태가 발생하였다. 이는 전체의 4%에 해당하는 비율로 주민소환 투표율요건이 33.33%이고 하남시 사례가 0.2%부족으로 부결된 것을 감안한다면 큰 의미가 부여될 수 있는 비율이다. 또한 청구자 측에서 이러한 누락 사태로 인해 수임인 확인이 지연되어 서명활동에 영향을 받고 있다며 고의 누락의혹을 제기한 바 있다.¹⁰⁶⁾ 이는 고의성 여부에 대한 논란을 떠나서라도 지방자치단체의 주민소환지원업무상 오류가 소환청구인 측의 활동을 저해하는 요인으로 작용하거나 최소한 주민소환투표청구권자의 권리행사를 방해할 수 있음을 시사한다. 따라서 자치단체의 주민소환지원업무상 오류나 불법행위가 소환청구에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다.

105) 시흥시 사례에서 필요서명수는 41,072건인데 거주자요건을 충족하지 못한 서명이 6,037건으로 약 15%를 차지한다. 또한 전체 46,877 실제 서명자 중 전체 무효서명이 11,714건으로 약 25%이고, 소환투표청구에 필요한 서명수 대비 약 29%로 나타났다.

106) 소환청구인 측은 “수임인 보류자들이 대부분 해군기지건설을 반대하는 강정마을 주민이라는 점에서 그 의도가 무엇인지 의구심을 가질 수밖에 없다”는 입장을 밝혔다(<http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=66071>(검색일: 2009.8.6)). 또한 수임인으로 신청한 2200명 가운데 100여명이 보류자로 분류됐으나 재확인결과 대부분 수임인 활동이 가능한 것으로 나타나고 있다며, 이로 인해 수임인증명서 발급이 1~2일 늦어지고 있다고 주장하였다(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=314524#>(검색일: 2009.8.6)).

VI. 정책적 시사점과 결론

1. 정책적 시사점

주민소환활동에 대한 영향요인으로 소환사유, 소환청구자특성, 소환대상자특성, 소환지역 특성, 관련기관의 주민소환업무상 오류를 설정하고 이들 요인이 주민소환과정의 행위주체인 소환청구자와 소환대상자의 활동에 미치는 영향을 조사·분석하였다. 조사된 각 사례별 청구자와 대상자의 활동을 소환준비단계, 서명활동단계, 투표운동단계, 투표실시단계로 구분·분석하였다.

사례분석결과, 소환사유는 도덕성·자질, 부패비리와 같은 사회적 관심과 비판이 집중되는 사유의 경우 주민들의 실제 참여와 활동의 적극성이 부족한 반면, 주민의 개인적 이해관계와 밀접한 사유에 대해서는 실제 참여와 행동의 적극성이 높게 나타났다. 이러한 현상은 주민소환과정 전반에 걸쳐 나타났으며, 소환청구자요인과의 관계있는 것으로 밝혀졌다. 사회적 관심과 명분이 있는 사유일 때 시민단체를 중심으로 소환청구조직이 형성되며, 개인 또는 집단적 이해관계가 중심이 될 때 주민집단 또는 이해관계자를 중심으로 소환청구조직이 결성된다. 사회적 명분과 시민단체 중심의 소환청구활동은 폭넓은 관심과 지지 속에서 시작되지만 추진력과 지속력이 부족하고 이슈중심, 이벤트 중심의 활동이 전개된 반면에 이해관계 사유와 주민집단이 중심이 된 경우는 상대적으로 폭넓은 지지가 부족하지만 추진력과 지속력이 강한 것으로 밝혀졌다.

이러한 현상을 보이는 소환사유와 관련하여 소환활동조직이 지역사회내 전반적인 지지와 추진의 지속력을 동시에 확보하기 위해서는 소환사유에 대한 청구인측의 반대의견과 소환대상자의 찬성의견에 대한 사회적 공론화가 보다 충실히 진행되어야 한다. 조사결과 활동의 대부분은 찬성 또는 반대의견을 일방적으로 홍보하거나 입장을 표명에 그치고 있다. 시민토론회와 같이 찬·반의 의견을 자유로이 개진하며 여론을 결집해가는 사회적 결정화를 위한 지역사회 커뮤니케이션 활동은 매우 부족한 것으로 나타났다. 따라서 소환사유에 대한 공론화가 이루어질 수 있는 공론장의 마련이 필요하다.

소환대상자의 직무상 역할과 권한의 범위가 소환대상자 측의 반대활동의 범위와 정도에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 지역특성요인과의 관련이 있는 것을 나타났다. 소환대상자의 직무상 역할과 권한의 범위가 크고 지역사회의 전통적 유대관계가 깊을수록 지방정치권

력구조가 강하게 형성되고 대응활동도 강하게 나타나는 것으로 보인다. 특히 기득권세력이 강하게 구축되고 토착화되었을 경우 주민소환활동을 자신들에 대한 도전행위로 받아들일 개연성이 있다. 지방정치권력적 구조는 지역의 전통성과 소환대상의 권한의 크기에 비례한다. 이러한 현상은 소환대상의 직무권한의 크기에 따라 관권개입과 보수·기득권 세력의 조직적 저항도 강하게 나타날 수 있음을 시사한다. 즉 공무원과 관변단체, 보수세력, 이해관계자들이 동원된 위법적 소환반대 활동이 전개될 우려가 있다.

주민소환활동에서 불법서명요청활동은 물론 공무원, 관변단체, 보수단체, 이익단체, 이해관계자 집단의 위법적 반대활동에 대한 대응책이 마련되어야 한다. 특히 공무원의 관권개입은 조직의 임명권자에 대한 주민소환과정에서 필연적으로 수반되는 일이라 할 수 있다. 철저한 단속과 처벌조항을 마련하고 상호 감시체제를 형성함으로써 공무원의 선거개입금지를 실천해야 한다. 투표운동에 대한 공무원의 개입금지 규정은 있으나 준비활동단계와 서명활동단계까지는 공무원의 개입금지 규정이 없다는 견해가 있다. 공무원도 지역주민의 한사람이라면 공론장에서의 소환사유에 대한 개인적인 의견개진은 보장되어야 한다. 그러나 서명 및 서명활동에 대한 방해행위는 금지되어야 한다. 따라서 서명활동단계에서의 공무원 개입금지 조항을 신설해야 한다. 공정한 주민소환과정이 전개되기 위해서는 청구자 측과 대상자 측의 위법활동에 대한 단속이 철저히 이루어져야 한다. 지역사회 전통적인 인적 유대관계와 지방정치권력적 구조에서 벗어나 자유로운 단속과 합법적 주민소환과정이 시행되기 위해서는 주민소환 업무관련 기관에 대한 상부기관의 직접통제가 철저히 이루어져야 하며, 해당 선거관리위원회와 지방자치단체의 지원업무는 가능한한 외부지역의 인력을 활용하는 방안을 마련하여야 한다. 파견 내지 교환근무를 통해 타 자치단체 소속 공무원이 전담하도록 하는 방안이 고려될 수 있다.

지역적 특성요인은 또한 지역사회 내 전통적 유대관계가 약하고 시민사회가 잘 형성된 지역일수록 시민단체를 중심으로 소환청구활동이 활발하게 전개되고, 전통적 유대관계가 강하고 지방정치권력구조가 강하게 형성된 지역일수록 소환대상의 반대활동이 강하게 전개되고 있음이 밝혀졌다. 이는 지역의 시민사회가 보다 성숙되고 시민의 공론장이 잘 형성됨으로써 소환사유에 대한 지역내 주민분열을 막고 여론의 사회적 결정력을 높일 수 있다.

집행업무상 오류요인과 관련하여 주민소환관련 기관의 행정업무상 오류가 소환청구자 측에게 치명적인 영향을 줄 수 있음이 밝혀졌다. 제도시행의 역사가 짧아 시행착오가 있을 수 있으나 이를 방지하기 위해 준비활동단계에서부터 주민소환 관련 업무에 대한 교육·훈련을 철저히 실시하고 주민소환 행위주체들에 대한 안내도 철저히 해야 한다. 지방자치단체에서

맡고 있는 지원업무와 관련하여 철저한 감시·감독이 요구되며, 특히 자치단체장에 대한 주민소환의 경우 투표당일 투표장관리 및 투표업무지원을 해당 자치단체가 아닌 타 자치단체공무원이 담당하도록 하여 공정성을 높일 필요가 있다.

2. 결론

현행 한국의 주민소환활동에 대하여 소환사유, 소환청구자특성, 소환대상자특성, 소환지역특성, 관련기관의 주민소환업무상 오류의 요인들이 소환과정의 행위주체인 소환청구자와 소환대상자의 활동에 미치는 영향을 소환준비단계, 서명활동단계, 투표운동단계, 투표실시단계로 나누어 분석하였다. 사례연구와 분석결과, 주민소환제의 바른 시행을 위해서는 소환사유의 공론화를 위한 시민공론의 장의 마련과 시민사회의 성숙을 위한 지역사회 노력의 필요성이 제시되었다. 행위주체 및 지지집단들의 위법행위를 방지하기 위해 보다 철저한 단속이 필요하며, 특히 공무원의 개입과 위법행위를 방지하기 위해 서명활동단계에서부터 공무원의 개입금지규정의 필요성이 제기되었다. 지방정치권력구조적 특성에서 벗어나고 공무원 위법행위 방지 및 임명권자의 소환에 대한 공무원의 부담을 덜어주기 위해 해당자치단체 공무원의 선거지원업무를 타지방자치단체 공무원으로 교체하여 집행하는 방안이 제기되었다. 선거관리위원회를 비롯한 주민소환관련 기관에서도 담당직원을 교체하거나 상급기관에서 직접 관리하거나 담당자를 파견하여 업무를 처리할 필요성이 제기되었다.

이 연구는 사례연구를 통해 주민소환과정에서 행위주체들의 활동에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써 구체적인 문제점과 개선방안을 제시하였다. 주민소환이 실시된 사례가 많지 않아 변수간 인과관계의 입증에 보다 많은 사례를 제시하지 못한 한계가 있다. 또한 연구과정에서 공무원 개입과 보수·이익단체의 활동에 대한 보다 집중적인 연구의 필요성이 인식되었다. 앞으로 연구를 통해 이러한 한계와 필요성을 보완할 계획이다.

【 참고문헌 】

- 김영기. (2002). “주민소환제에 관한 관련집단별 인식의 비교.” 『지방자치학회 하계학술대회 자료집』: 141-164.
- 김영기. (2002). “한국적 주민소환제 모형의 탐색.” 『한국행정학회 하계학술대회 자료집』: 469-486.
- 김영기. (2003). “주민소환제의 도입방안” 『지방행정연구』, 17(3): 173-204.
- 김영기. (2004). “주민소환제의 도입과 과제.” 『지방행정』, 53: 23-30.
- 김영기. (2006). 『한국의 주민소환제 - 양면의 칼, 어떻게 쓸 것인가』. 서울: 대영문화사.
- 김종호. (2003). “캘리포니아 주지사 소환투표의 배경과 의미.” 『월간 아태지역동향』, 14: 18-23.
- 김준석. (2006). “캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의.” 『세계지역연구논총』, 24(1): 103-131.
- 명재진. (2007). “지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구.” 『한국부패학회보』, 12(3): 1-20.
- 박종민. (2000). 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 서울: 나남출판.
- 이기우. (2007). “주민소환제도의 정착방안.” 『지방행정』, 56: 36-43.
- 이기우. (2008). “주민소환제도의 개선과제.” 『한국지방자치학회 하계학술대회 자료집』: 921-936.
- 이기한. (2008). “한국의 국민소환제도의 입법방향.” 『중앙법학』, 10(2): 275-302.
- 이명석. (1996). “정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석틀의 관점.” 『한국행정학보』, 30(2).
- 이중수. (2006). “주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 함의.” 『한국부패학회보』, 11(2): 1-17.
- 전영상·현 근. (2009). “주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석.” 『정책분석평가학회보』, 19(1): 137-169.
- 전영상. (2009). “주민소환제의 집행단계별 영향요인에 관한 사례연구.” 『지방행정연구』, 23(3): 107-145.
- 정연정. (2007). “주민소환제 도입과 발전 방안-해외사례의 제도적 시사점을 중심으로.” 『지역정책연구』, 18(2).
- 조경련·김영기. (2008). “우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구.” 『지방정부연구』, 12(1): 197-220.
- 진세혁. (2006). “주민소환제의 도입과 과제.” 『지방행정』, 55: 48-55.
- 최석봉. (2002). “독일의 법제와 판례로 본 주민소환제의 요건과 절차.” 『안암법학』, 14: 83-108.
- 최창호. (2002). 『지방자치학』. 서울: 삼영사
- 하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회. (2008). 『광역화장장유치 반대 및 주민소환을 위한 하남시민항쟁 백서(2006년 10월 ~ 2008년 6월) “하남시민의 위대한 승리 - 그 600일간의 기록”』.
- 하승수. (2006a). “주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의.” 『시민사회와 NGO』, 4(2): 77-103.

- 하승수. (2006b). “주민소환제의 내용과 활용가능성.” 『도시와 빈곤』, 81.
- Grunig, J. E. & Hunt, T.. (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart & Winsoton.
- 박기순·박정순·최윤희 공역. (1989). 『현대PR의 이론과 실제』. 서울: 탐구당.
- Zimmerman, F. J.. (1997). *The Recall: Tribunal of the People*. 김영기 역. (2002). 『미국의 주민소환 제도』. 서울: 대영문화사.
- 동양일보. (2008. 5. 27일자). “향락연수 충주시의원 사퇴 촉구”
- 동양일보. (2008. 6. 2일자). “충주시의회 의장단 사퇴 압박”
- 충청매일. (2008. 6. 3일자). “충주시의원 주민소환 누가하나”
- 사단법인 충주사회단체연합회 회의자료(2008. 9. 11, 2008. 5. 23, 2008. 6. 15, 2008. 6. 8, 2008. 9. 1).
- 사단법인 충주사회단체연합회 성명서(2008. 5. 26).
- 시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의. 보도자료(2008. 10. 2, 2008. 10. 3).
- 시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의. 충주시민 규탄대회 자료(2008. 6. 27).
- 시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의. 성명서(2008. 7. 29).
- 시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의. 회의자료(2008. 8. 18, 2008. 9. 18, 10. 20, 11. 24).
- 시의원향락성외유사태해결을위한충주범시민대책회의. 주민소환투표청구인대표자 등록관련 자료 (2008. 12. 5).
- 인터뷰자료. (2008. 6. 30, 7. 13, 9. 5).
- 충북 지방의회 일탈사례 보고대회 자료집. (2008. 9. 5).
- 충주시선거관리위원회. (2008. 6). 『주민소환투표운동에 대한 안내』.
- 충주시선거관리위원회. (2008. 6). 『주민소환투표 청구 안내』.
- 충주시선거관리위원회. (2008. 11. 11). 『주민소환관련 질의회답』.
- 충주MBC. (2008. 6. 30). 『TV 토론회 자료, “집중토론 -주민소환투표, 어떻게 갈 것인가”』.
- 네이버 뉴스 검색. <http://news.naver.com/>
- 다음 뉴스 검색. http://media.daum.net/?t__nil_head_right=news
- Blumer, Herbert. (1939). "Collective Behavior" in Robert E. Park, ed., *An Outline of the Principles of Sociology*, NY, Barnes & Nobles, pp. 219-230.
- Cronin, Thomas E.. (1989). *Direct Democracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Grunig, J. E.. (1989). "Sierra club study shows who becoes activists." *Public Relations Review*, 15(3), 3-24.
- Kiser, Larry & Ostrom, Elinor. (1982). *The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. in Strategies of Political Inquiry*. Elinor Ostrom ed London: Sage Publication. 179-222.

- Ostrom, Elinor. (1986), "An Agenda for the Study of Institutions." *Public Choice*. 48:3-25.
- Ostrom, Elinor., Gardner, Roy, & walker, James. (1994). *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ostrom, Vincent. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, 2nd ed
Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Zimmerman, Joseph F. (1997). *The Recall: Tribunal of the People*. Westport. CT, Praeger
Publishing Co.
- Zimmerman, Joseph F. (1999). *The New England Town Meeting*. Westport. CT, Praeger
Publishing Co.