지방행정연구 제17권 제3호(통권 55호) 2003. 12. 173 ~ 204

주민소환제의 도입방안

주)김 영 기(경상대학교 교수)

〈 목 차 〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 주민소환제의 대두와 개관
Ⅲ. 주민소환제에 관한 설문조사와 분석
Ⅳ. 선호하는 모형에 관한 논의
Ⅴ. 결 론

【Abstract】

We are facing serious moral hazards in local politics and administration. The premise of a representative system where voters fulfil a limited role by periodically to electing their representatives and then the representatives being good servants for the constituency is ruined by corrupted local public officials. Korean civil society is articulating its voice to reform the local governmental system, So it can enforce citizen's control on the elected public officials. The recall is a useful alternative to increase the power of the citizens.

We need to study and understand theory & the experience of other

- 주제어 : 주민소환, 직접참정, 직접민주주의
- Keyword : recall, direct participation, direct democracy

countries to cope with public officials. This study introduces the experience of American citizens and Professor Zimmerman's model for the recall. The study also performed a survey to find preferences of groups concerned with the recall , such as members of the National Assembly, public servants in a central government, local officials—mayors, councillors, local public servants—, and general citizens of Korea. Three hundred and eighty three questionnaires were answered, and the answers were analyzed with SPSS-win.

This article suggests a model of the recall which can be adopted in Korean local governments containing the following key elements: First, the focused group of the recall should be limited to elected local officials; Second, newly elected officials should not be subject to the recall during the first six months and the last six months of his or her term; Third, the recall procedure should be limited to only one time during his or her term; Fourth, a unified special law for the recall which contains provisions for the initiative and the referendum should be enacted by the National Assembly; Fifth, the agent in charge of the recall procedure should be a branch of the National Election Commission because this organization has the capacity to deal with elections; Sixth, 10% to 30% of the signatures of the voters. Who voted for the target officer in the last election to should be collected in order to trigger the recall procedure; Seventh, a recalled officer should be ineligible for any other public office to control the moral hazard of local officials in Korea.

Ⅰ. 서 론

1. 문제의 제기

미국의 New England와 스위스의 Canton 등 극히 일부를 제외하면, 대개 지방정부는 대표제를 채택하고 있다. 그것은 "대표제가 항상 시민의 이익을 대표하고, 수호하는 지도자를 정기적으로 선출하는데 일반 시민의 역할을 한정함으로써 갈등을 완화시키고 정치한 공익의 관점을 북돋운다(Schumpeter, 1942: 296)"는 전제에 따른 것이다.

그러나 "인간이 천사라면 정부는 필요 없을 것이며, 천사가 인간을 다스린다면 정부에 대한 내외의 통제는 필요 없을 것(Adams, 1851: 195)"이라고 Adams가 지적했듯이 천사가 못되는 우리 주민의 대표들은 지방자치 현장에서 계속해서 많은 문제를 일으키고 있다.[1] 이러한 현상은 "피치자의 동의로부터 그들의 권력을 구하는 사람들로써 정부를 구성하여[2], 이들이 공공의 의사를 책임 있게 실천한다"는 대표제의 전제를 정면으로 배반하는 것이다.

이러한 현상을 우리보다 앞서 경험한 나라에서는 공직자의 책임을 확보하기 위하여 주민소환제를 제도화하였다. 우리의 경우도 시민사회가 주민소환제의 제도화를 주장하고 있다.[3] 따라서 우리는 주민소환제에 대한 정확한 이해가 필요하고, 또 우리 사회의 구성원들이 이에 대해 어느 정도 어떻게 인식하며 어떤 선호를 지니고 있는지를 이해하여 주민소환제를 실시하기 위하여 체계적으로 준비하는 것도 필요하다.[4] 또한 그

1) 2002년 현재 16명의 광역자치단체장 가운데서 31%인 5명의 시·도지사가 뇌물수수 등의 각종 비리로 구속되거나 유죄취지의 판결을 받았고, 또 232명의 기초자치단체장 가운데 21%인 49명이 형사처리의 대상이 되었다(중앙일보, 2002년 5월 10일자 기사 및 사설 참조). 또 2003년 현재도 시도지사 3명을 포함하여 248개 지방자치단체장 가운데 20.6%인 51명이 사법처리의 대상이다(중앙일보 11월 10일자 32면 칼럼). 여기다 시·도의원과 시·군·구의원까지 합치면 선출직인 불법을 저지른 공직자의 비율은 크게 높아질 수밖에 없으며, 따라서 주민대표들이 그만큼 주민에 대하여 도덕적·법적 책임을 다하지 못한다고 단정할 수 있게 된다.

2) 1776년 미국 독립선언문(Cronin, 1989: 10)

3) 지방분권운동 전국연합은 주민발의·주민투표·주민소환제를 모두 제도화하도록 요구하고 있다(지방분권운동 경남본부 창립대회 자료).

4) 그동안 이기우 교수를 비롯한 학계 일부와 시민단체 등에서 주민소환제 관련 글을 발표하여 인

동안 주민발의·주민투표·주민감사청구제도를 운용하였지만, 지방공직자의 도덕적 해이를 근절시키는 통제장치로서 그 효과가 미흡하다고 판단되기 때문이다.

따라서 이 글은 우리보다 먼저 지방공직자들의 도덕적 해이나 불법을 체험한 나머지 주민소환제를 채택한 외국의 경험을 살펴보고[5] 우리나라에서 주민소환제에 이해관계를 가진 집단들의 인식[6]과 선호를 조사하여 분석한 다음, 모형의 핵심요소들에 관하여 외국의 사례와 예견되는 문제 등을 논의하며, 이를 토대로 결론에서 우리나라에 적용할 수 있는 모형을 제시해 보고자 한다

2. 연구방법

이 논문은 문헌연구와 경험적 연구를 병행한다. 국내외 각종 문헌을 통하여 대표민주주의의 이론적 전제와 그 문제들을 살펴서 주민소환제 논거를 정리한다.

그 다음으로는 이러한 문제를 치유하기 위하여 채택된 직접참정제[7]의 하나로서 주민소환제가 미국에서 대두한 배경과 현황, 그리고 모형을 살펴서 정리하고, 이를 바탕으로 관련집단의 구성원을 대상으로 설문조사를 실시하여 빈도분석과 교차분석을 실시하고, 집단 간 선호의 차이를 확인하며, 엇갈린 선호에 대하여 논의한다.

터넷에서는 검색되고 있으나 학술논문 검색에서는 이러한 글들이 떠오르지 않는 점으로 볼 때, 한 단계 더 진전된 논의가 필요하다고 본다.

5) 조셉 F. 짐머만저, 김영기역(2002), 「미국의 주민소환제도」(서울: 대영문화사), 143-167 참조

6) 여기서는 포괄적으로 지방자치에 이해를 가진 집단으로서 중앙정부 공직자(국회의원과 부처 공무원), 지방공직자(지방자치단체장과 지방의원, 지방공무원), 그리고 지역주민의 세 집단을 상정할 수 있다. 그러나 주민을 제외하면, 국회의원과 중앙정부 공무원, 선거직 지방공직자와 지방공무원은 충원방법의 차이와 중요시하는 이념의 차이 등으로 인하여 그 사고와 행태의 차이를 식별할 수 있다.

7) Kobach는 직접민주주의(direct democracy)라는 용어를 주민소환을 제외한 주민투표와 주민발의만 포함하는 것으로 사용하기도 하며(1994: 98 각주 2), Cronin은 주민발의, 주민투표, 주민소환을 포함하는 개념으로 사용하며(1989 참조), Zimmerman은 뉴잉글랜드의 town-meeting도 직접민주주의에 포함시키고 있는데(1999), 타운미팅이 직접 법령을 제정하고, 또 예산안을 결정하는 등 집합된 주민이 직접 정책을 결정한다는 점에서 직접민주주의의 본질을 갖추고 있다. 연구자는 주민발의, 주민투표, 주민소환은 물론 뉴잉글랜드의 타운미팅도 직접민주주의에 포함시켜 인식한다.

이 논문을 위하여 연구자는 2002년 3월 13일부터 25일까지 1차로 설문조사를 실시하였으며, 국회의원의 경우 응답자가 7명밖에 되지 않아 4월 2일부터 10일까지 2차 조사를 실시하였다.

Ⅱ. 주민소환제의 대두와 개관

오늘 날 주민소환제를 비롯하여 주민발의, 주민투표 등 직접민주주의의 장치는[8] 대표민주주의를 대체하기 위한 것이 아니라 그 문제를 치유하기 위한 수단으로 간주된다. 여기서는 주민소환제의 대두배경으로서 대표민주주의의 문제와 미국의 구체적 경험, 주민소환제에 대한 평가와 예시적 모형을 살펴본다.

1. 대표민주주의의 한계

민주주의는 "국민주권, 정치적 평등, 국민협의, 다수 지배의 원리에 따라 조직된 정부형태(Austin Ranney, 권만학외 역, 1995: 157-164)"이다. 민주주의는 "전제정치의 방지, 기본권의 보장, 광범위한 자유의 보장, 자신의 문제의 자기결정, 자기돌이익의 보호, 시민의 도덕적 책무 이행, 정치적 평등의 확대, 인간발달의 촉진, 평화와 번영의 실현을 돕는" 장점을 지니고 있다(Robert A. Dahl, 김왕식외 역, 1999: 69-88).

그러나 1800년대에 이미 토크빌이 극찬할 정도의 민주주의를 실현하고 있던 미국은 대표민주주의의 그러한 보편적 장점을 언제, 그리고 어디서나 누린 것은 아니었다. 오히려 미국시민들은 건국 후 계속하여 정기적으로 실시되는 공직자의 선거만으로는 미흡하다고 생각하였으며, 따라서 더 충분한 민주주의를 요구하게 되었다(Cronin, 1989: 1).

미국 시민들은 왜 더 충분한 민주주의를 요구하게 되었을까? 그것은 ①주로 지리적

8) 여기서 주민발의, 주민투표, 주민소환은 the initiative, the referendum, the recall을 가리키는 것으로 지방자치와 관련된 활동을 한정하여 연구하므로 '주민'을 붙였다.

단위에 기초한 대의기구, ②지역대표를 선출하는 선거, ③그리고 지리적 대의기구(지방의회나 국회)와 선거정치를 사실상 독점하고 있는 정당, 이 세 가지 제도를 중심으로 운영되는 대표민주주의의 근본적 한계점[9] 때문이다.

2. 미국 지방자치에서 제기된 대표제의 문제들

미국에서도 선거는 비록 대표민주주의의 핵심적 수단이지만, 선출직 공직자들로 하여금 유권자들에게 책임을 다하도록 보장해 주는 장치로서 미흡하였다. 즉 앞에서 지적한 대표민주주의의 한계나 문제가 미국의 지방자치 현장에 폐해로 나타난 것이다 여기서는 주민소환제를 포함한 지방자치개혁운동의 원인이 된 엽관주의와 machine politics를 중심으로 그 폐해를 살펴본다.

1) 엽관주의의 폐해

엽관주의는 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 1829년 12월 8일 연방 상·하원에서 행한 연설을 통하여 "짧은 임기에 의하여 공직자가 시민에게 책임을 다하는 공직의 순환"을 주장함으로써 비롯되었음은 주지의 사실이다.[10]

---

9) 대표민주주의는 ①시민들은 선거 때를 제외하고는 대표들이 하는 일만 쳐다보면서 피해를 입거나 ②지리적 대표들이 대표권을 독점함으로써 시민의 다주체성과 이해의 다차원성이 무시되고 ③후보결정권을 정당이 독점함으로써 대안을 찾지 못하는 데다 다수결 방식이 결정을 왜곡시킨다는 한계를 지니고 있다(정영태, 참여사회연구소 편, 1997: 166-167). 이밖에도 대표제의 핵심수단으로서 선거는 ①정당들이 분명하게 정책대안을 제시하지 못하며 ②정책보다 후보자의 성격이 유권자의 선택에 더 큰 영향을 미치고 ③유권자의 선호도 불명확한데다 선거와의 인과관계가 입증되기 어려우며 ④당선자가 공약을 파기하는 점에서 한계가 있다(Dye & Zeigler, 1990: 199-200). 또 "투표일만 자유로울 뿐 노예와 같다(루쏘, 이극찬, 1995: 455)"는 비판, 제퍼슨의 "정부에 대한 불신과 시민의 지혜에 대한 신뢰", 윌슨의 "대표제를 제대로 실현하였더라도 주민발의와 주민투표 등 직접참정제를 요구하지 않았을 것"이라는 비판(Cronin, 1989: 8 재인용)은 모두 대표제의 한계를 지적한 것이다.

10) 잭슨 대통령은 투표의 조건으로서 재산소유제의 폐지를 주장하고, 시민과 공직자의 접근을 중요시하여 공직의 순환을 촉진하고, 상류층이 아닌 서민을 고위행정직에 임명하는 등 그 당시로는 혁명적인 변화를 시도하였다(Thomas E. Patterson, 1993: 93).

그러나 빈번하게 선거를 실시하는 잭슨식 민주주의도 첫째, 민중의 의사와 상관없는 소수에 의한 정부를 지지하는 자들이 지방공직자로 진출하는 것을 막지 못하였으며(Kales, 1914, Zimmerman 1997: 11), 둘째, 엽관제는 오로지 정치적 충성도에 따라 대부분의 공직을 충원함으로써 연방과 주, 그리고 지방정부에서 무능력자가 공직을 차지하는 등 금세 많은 문제를 드러내었다.[11] 즉 선출직 시장이 객관적 행정능력이 입증되지 않은 자들을 단지 선거를 도와 주었다는 이유로 공직에 임명하였고, 이들이 지방정부 공직의 대부분을 점령함으로써 지방행정의 무능, 낭비와 비능률은 심각한 문제가 되었다.

2) machine politics[12]의 폐해

대개 그 지역의 기업가를 비롯하여 유력자인 정치적 보스가 갓 이민 와서 정착하지 못하고 가난한 주민들에게 직장을 알선하고 주거를 제공하는 등 후원하고, 그 대신 선거 때는 이들의 투표행태를 통제하는 방식, 이른 바 machine politics가 19세기 초에 미국의 지방자치현장에 등장하였다.

지역의 정치권력을 가진 보스는 주민들에게 그러한 호의를 제공하기 위하여 지방정부 공사계약의 기회를 헌금자(獻金者)들에게 제공하거나 이들을 비호하는 등 특권을 부여하였다. 결국 미국의 지방정부는 정당보스에 의한 통치를 통하여 철저히 사인화되었다(Dye, 1985: 277-284). 정치적 보스에 의하여 사인화되어 공직이나 이권을 나누어 갖는 미국의 지방자치정부는 초법적 소수지배(the extra-legal unpopular government)에 불과하였다(Kales, 1914, Zimmerman, 1997: 11). 선량하지 못한 정치적 보스가 부당한 방법으로 표를 매수하여 정치권력을 획득하고, 이들이 능력이 검증되지 않은 채 정치적 충성도만 높은 선거운동원이나 헌금자들에게 공직을 배분함으로써 선량한 공직후보들을 몰아내었으며, 따라서 시민의 공익이 외면되는 악순

11) 선거구(ward)에 설치된 정당조직의 구성원 97%가 정당으로부터 직장을 알선받았으며, Daley 부자가 지배한 시카고에서는 약 2천개의 공직이 능력과 상관없이 정치적으로 임명되기도 하였다(Thomas M. Guterbock, 1980: 15).

12) machine은 일선의 정당기관원을 포함하여 정실을 그 구성원에게 체계적으로 배분하며 정치적 보스에 의하여 관리되는 엄격하고 계층적인 조직(Thomas M. Guterbock, 1980: 3)이다.

환이 이루어졌다.

Wilson 전 대통령은 그가 주지사였던 시절, "machine과 그 지지자들이 원하지 않는 법령은 위원회에서 낮잠을 자고, 그들이 원하는 것은 벼락치기로 통과시켰다"고 비판하였다(Cronin, 1989: 1 재인용). 일부 기업가나 정당의 보스들이 지역을 장악하게 되자 "선량한 사람들은 아예 공직자가 되기를 포기하였다(Cronin, 1989: 55)"고 지적할 정도였다. 지역의 정당보스들은 이런 상황을 오히려 악용하여서 무능한 공직자 후보를 내세우고, 그들을 매수하고, 또 통제하였기 때문에 시민의 의지가 제대로 표현될 수도 없었고, 지방행정은 극도로 비능률적이었다. 위와 같은 메카니즘은 대표제의 가치는 사라지고, 지방공직자들에 대한 유권자의 통제는커녕 오히려 정치적 보스와 그 수하에 의하여 조정되거나 여론은 조작되었다.

그 당시 미국 지방자치행정이 드러낸 비능률, 비형평, 유권자들의 좌절과 소외는 유권자의 통제를 벗어난 기관들에 의하여 정책이 결정되고 집행되는데서 온 당연한 결과인 것이다. 따라서 유권자들은 지방공직자들을 극도로 불신하게 되었다(Zimmerman, 1997: 7-12). 즉 선거를 통하여 공직자를 선발하고, 그들이 유권자에게 책임을 다한다는 믿음에 바탕을 둔 대표제 정부의 가치에 의문을 갖게 되었다.

엽관제와 결합된 machine politics, 즉 정당보스가 지배하는 지방자치정부는 결국 특수이익에 의하여 통제됨으로써[13] 대표제의 가치를 퇴색시켰을 뿐만 아니라 부정부패, 타락, 극도의 비능률성을 낳게 되었으며, 시민들의 불만을 사서 개혁대상이 된 것은 당연한 귀결이었다. 그 당시 개혁을 주장하던 Childs나 Wilson 등은 대표제를 "사이비 대표제"라고 비판하였다(Zimmerman, 1999: 6).

3. 대표제 개혁 수단으로서 주민소환제

직접참정제[14]의 기원으로는 고대 아테네, 앵글로 색슨족의 집회, 로마공화국의 자유민총회를 들고 있다. 12세기-13세기 스위스의 Canton에서도 다양한 형태의 직접통치

13) 대개 지방정부는 전면에 나서지 않고 공직자들의 정책결정을 지배하는 특수이익을 일컬어 "뒷손정부(invisible government)"라고 지적하였다(Zimmerman, 1999: 163).

14) 여기서 직접참정제는 직접민주주의, 간접참정제는 대표민주주의와 같은 의미로 사용한다.

가 이루어졌다.[15] 1640년대 이후 미국 뉴잉글랜드의 자유민에 의해 채택되어 현재까지도 사용되고 있는 타운미팅도 직접참정제 이다(Cronin, 1989: 41; Zimmerman, 1997: 6). 그러나 여기서는 현재의 주민소환제와 관련된 부분을 중심으로 살펴본다.

1865년부터 20세기 초까지 미국의 사회경제적 변화는 농민운동, 민중주의운동, 혁신운동, 행정개혁운동, 지방자치개혁운동의 동인을 제공하였다(Zimmerman, 1997: 9-12). 물론 지방자치개혁운동은 앞서 살펴 본 바와 같이 엽관제와 정당보스에 의한 지배현상이 낳은 문제의 해결을 위한 것이었다. 그 당시 지방자치개혁운동의 목표는 ①공직부패의 제거와 유능한 인재의 충원 ②지방정치에서 정당의 배제 ③의회-매니저형 정부를 통한 행정과 정치의 분리 ④대선거구제 ⑤짧은 투표지(short ballot system)의 사용 ⑥집행기관의 강화 ⑦실적주의 도입 ⑧자치헌장제도의 확대 등이었다(Dye, 1985: 286-287).

Weyl에 따르면, 혁신운동(progressive movement)의 지도자들은 자치개혁운동에도 관여하였으며, 이들은 정부조직과 절차에 민중통제를 장치하고 금권정치를 분쇄하려고 하였다(Zimmerman, 1997: 11 재인용). 혁신운동과 지방자치개혁운동가들에 의하여 1894년에는 전국지방자치연맹(the National Municipal League)이 창설되었고, 이를 구심점으로 지방자치개혁운동이 전개되었다. 이들이 추진한 민중통제의 장치는 바로 주민발의(the initiative), 주민투표(the referendum), 주민소환(the recall)의 세 가지였다(Zimmerman, 1997: 12; 1999: 6).

4. 주민소환제의 개념과 기원

1) 주민소환제의 개념

주민소환제(recall)는 "공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 해당 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 그리고 투표로써 그 공직으로부터 해임하는 절차(Zimmerman, 김영기 역, 2002: 11) 또는 유권자에게 공직자를 해임하고 교체하는 민주주의의 절차적 장치(Cronin, 1989: 125)"이다.

15) 1294년 Schwyz의 Canton에서 처음으로 정책에 대하여 주민들이 투표함으로써 스위스의 직접민주주의가 시작되었다(Kobach, 1994: 99).

2) 소환제의 기원

주민소환제의 기원을 Abbott은 기원전 133년 고대 로마에서 호민관 Octabius가 시민투표에 의하여 해임된 데서 찾는다(Zimmerman, 1997: 6 재인용). 고대 아테네에서는 잘 못을 저지른 공직자를 도기(陶器) 조각에 이름을 쓰는 투표를 통하여 해직하던 ostracism과 유사하다는 지적도 있다. 또 스위스에서는 Canton의 공직자를 임기가 끝나기 전에 관습법에 따라 해임하였던 것으로 알려져 있다(Cronin, 1989: 128).

미국에서 소환제의 기원을 1776년 펜실베이니아 주의 헌법이 "주 의회와 집행기관 업무에 채용된 자는 억압되지 않으며, 주민은 그들이 적정하다고 간주하는 임기에 따라 공직자들을 감축할 수 있으며, 임시선거 또는 정기선거에 의하여 공석을 충원할 권리를 갖는다"고 규정한 조항에서 찾기도 한다(Zimmerman, 김영기 역, 2002: 17-18).

3) 주민소환제의 채택과 현황

(1) 소환제의 채택과정

Cronin에 따르면 주민소환제의 배경은 분명히 부패한 정치체계에서 비롯되었으며, 1900년대에 서부의 소수 지역사회에서는 이미 소환제를 사용하고 있었다. 남태평양 철도회사의 이익을 대변하는 정치적 보스의 지배 하에 있던 Los Angeles도 정치적 부패문제가 심각하였다. 이 지역 외과의사인 헤인즈(John R. Haynes)는 비상한 방법이 아니면 폭넓고 뿌리 깊은 LA지역의 정치적 부패를 청산하기 어렵다고 보고, 대처방안을 체계적으로 준비하였다. 그는 스위스의 소환제를 검토하였고, 또 사회주의, 노동당선언서도 읽었다. 헤인즈가 주도한 LA의 소환제는 상당히 창조적인 것이었으며, 그가 소환제의 설치를 주장하였을 때 캘리포니아 주의 정치인들은 충격을 받았고, 이것은 매우 급진적이며 혁명적인 것으로서 그 합헌성을 우려하였다(1989: 130-131).

LA시는 1889년 시 헌장(Charter)을 세 차례나 개정하려했으나 실패하였고, 시의회는 다시 새로운 헌장을 기초하기 위하여 다시 유권자위원들을 선출하였다. 15명의 위원중 하나에 포함된 헤인즈는 주민소환제 조항은 물론 주민발의와 주민투표 조항도 헌장의 초안에 포함시켰다. 헌장기초위원회는 의외로 직접참정제 조항에 반대하지 않

았으며, 1902년 주민발의와 주민투표 조항은 찬성 6 반대 1, 주민소환제 조항은 찬성 4 반대 1의 표결을 거쳐 통과시켰다. 그러나 캘리포니아 주 의회는 주민소환제 등이 포함된 LA 시의 헌장을 강력하게 비판하였지만 결국 1903년 1월 22일 이 헌장을 승인하였다. 그래서 LA 시는 미국에서 최초로 소환제를 채택한 지방정부[16]가 되었다(Zimmerman, 김영기역, 2002: 24-25).

(2) 미국 소환제의 현황

2003년 10월 7일 미국의 캘리포니아 주는 Green Davis(민주당) 지사의 소환투표를 실시하여 소환을 가결하고 동시에 실시된 후임 지사 보궐선거에서 영화배우 출신의 슈워제네거를 선출하였다. 미국의 주민소환제는 소환투표와 후임 선거를 분리하는 방식과 동시 방식이 있으며, 캘리포니아 주의 경우는 동시방식을 채택하였다. 여기서는 미국 지방정부를 중심으로 살펴본다.

소환제를 처음으로 헌장에 설치한 LA시는 이 지역 주류판매조직을 편들고 돈을 받은 한 시의원을 소환하기 위하여 소환투표를 실시한 첫 자치단체이다. 그리고 LA의 하퍼(A. C. Harper)시장은 또 1909년 소환된 첫 지방공직자이다.

미국 지방자치정부에서 소환제가 실시된 정확한 자료는 없다. 그것은 지방자치정부가 공직자에 대한 소환을 결정하고 나서 그러한 자료를 주 정부에 보고하는 사례가 없기 때문이다(Zimmerman, 김영기역, 2002: 112). 그러나 일부 학자들이 조사한 자료를 바탕으로 살펴 볼 수 있는데, 가버(J. Ortis Garber)가 1925년 현재 헌장에 소환제를 규정한 149개 자치단체를 대상으로 한 조사에서 121개 자치단체로부터 응답을 받았다. 응답가운데 공직자의 소환청원자체가 실패한 사례는 25건이며, 소환투표에 부쳐졌으나 과반수의 찬성을 얻지 못한 사례가 36건이고 소환이 성공한 사례는 36건이었다(Zimmerman, 김영기역, 2002: 111).

1970년부터 79년 사이에 프라이스(Charles M. Price)는 소환제를 채택하고 있는 26개 주를 대상으로 그 주의 지방자치단체에서 실시된 소환제 사례를 조사하였는데, 캘리포니아 주가 396회로 가장 많고, 그 다음으로 오리건 주 280회, 미시간 주 193

16) Oregon주는 1908년 주 헌법에 소환제 조항을 포함시켜 미국 최초의 주가 되었다.

회 등 17개 주의 자치단체에서 1,155회의 소환제가 시도되었다(Zimmerman, 김영기 역, 2002: 116). 그러므로 미국 전체적으로 소환제를 사용한 지방자치단체는 상대적으로 극히 적은 숫자라는 것을 알 수 있다. 더구나 주 정부의 경우는 지방자치단체보다도 소환제의 사용빈도가 적은 것으로 알려졌다.

5. 주민소환제에 대한 평가

주민소환제에 대해서는 찬성과 반대 양론이 분명하게 엇갈린다. 다음에 이에 대한 찬성과 반대론을 간단하게 정리한다(Zimmerman, 김영기 역, 2002: 144-161).

1) 소환제에 대한 찬성론

첫째, 주민소환제는 주민통제를 강화시킨다. 즉 지속적으로 공직자의 책임을 확보하여 유권자들이 무능하고, 부정직하며, 대응적이지 못하고, 책임성이 낮은 공직자를 다음 선거까지 기다릴 필요없이 해임케 한다.

둘째, 주민소환제는 실패한 선거결과를 바로잡아 준다. 만약 바로 앞의 선거에서 특수한 집단의 이익을 대변하는 자가 당선되었을 경우, 그를 해임하거나 해임가능성을 통하여 특수집단의 부당한 압박을 견제하거나 해임하여 선거구민 전체의 이익에 봉사하도록 한다.

셋째, 주민소환제는 유권자의 소외를 줄이고 교육의 기회를 제공한다. 시민을 대표해 주지 않거나 대응적이지도 않은 공직자를 소환을 위하여 청원하거나 소환운동을 전개함으로써 공직자들을 압박하여 시민의 요구와 기대에 충실하게 책임지고 반응케 하고, 그 결과 시민육성이 이루어진다.

넷째, 주민소환제는 또 많은 예방적 장치나 규제를 불필요하게 만든다. 즉 소환제가 없는 경우에는 공직자들을 통제하기 위한 가외의 장치나 제도가 필요하지만, 그러한 규제를 제거하여도 공직자에 대한 통제는 확보된다.

다섯째, 주민소환제는 공직의 임기를 연장시켜 주는 효과가 있다. 사실 대표의 수를 많게 하거나 짧은 선거주기를 마련하는 것은 궁극적으로 공직자의 책임확보와 통제를

위한 것인데, 주민소환제라는 감시장치(gun behind the door)가 있으므로 공직자들이 책무를 다하므로 선거를 자주 치르지 않아도 된다.

여섯째, 주민소환제는 갈등을 관리하는 수단이 된다. 물론 주민소환제는 단기적으로 갈등을 조장하는 것처럼 보이지만, 장기적으로 볼 때 필요한 때에 정치적 이견을 드러내게 하여 갈등이 심화되는 계기를 제거한다(Croninn, 1989: 133-139).

일곱째, 주민소환제는 탄핵을 대신할 수 있는 바람직한 장치가 되어 주기도 한다(Croninn, 1989: 133-139).

미국 주민소환제의 대두배경과 찬성론을 통하여 주장할 수 있는 것은, 우리와 같은 대표제 지방정부의 선출직 지방공직자의 통제, 즉 책임성 확보에는 다양하고도 실질적 효과가 기대된다. 또한 주민소환제가 제도화되어 있다는 사실만으로도 선출직 공직자의 도덕적 해이를 예방하는 간접적 효과도 기대할 수 있다.

2) 소환제에 대한 반대론

첫째, 주민소환제는 최선의 통제수단이 되지 못한다. 즉 다수에 의하여 선출된 공직자를 그 보다 훨씬 적은 수의 유권자들에 의하여 해임될 수 있는 위험한 것이다.

둘째, 주민소환제는 또 다른 잘 못된 투표가 될 수 있다. 유권자의 변덕스러운 기대나 선호에 영합하는 자들이 소환제라는 수단을 동원하는 경우, 이는 제2의 실수를 저지르게 된다는 것이다.

셋째, 주민소환제는 나쁜 목적에 악용된다. 선량하지 못한 특수집단의 사람들이 정치적 음모를 가지고 이를 악용하는 부작용을 낳고, 결국 의도하지 않은 부정적 결과를 낳는다

넷째, 주민소환제는 공직에 대한 매력을 감소시켜서 유능한 공직자를 확보하기 어렵게 만든다. 유권자 대중의 선호와 다른 지역발전계획 등을 실천할 소신 있는 공직자가 등장하기 어렵다.

다섯째, 주민소환제는 공화제의 원리를 파괴한다. 즉 선량한 공직자를 선출하여 그들이 다음 선거 때 까지 봉사하는 공화제는 제대로 기능하지 못한다(Croninn, 1989: 133-139).

여섯째, 주민소환제는 사회적 비용을 증가시킨다. 복잡한 정치적, 행정적 역할을 하는 공직자들 가운데서 정확한 책임자를 가리기도 어려워 대상을 잘 못 선택할 수도 있고, 또 소환청원부터 투표까지 불필요한 많은 비용을 유발시키기도 한다(Croninn, 1989: 133-139).

위와 같이 주민소환제는 찬성과 반대가 극명하게 엇갈리고, 그 만큼 장점과 단점을 지니고 있기 때문에 미국에서도 캘리포니아를 비롯하여 26개 주만 주 헌법이나 법률에 이 제도를 규정하여 각 지방정부별로 적용하고 있는 점(Zimmerman, 김영기 역, 2002: 11; 37-78; 85-104)을 유의할 필요가 있다.

6. Zimmerman의 주민소환제 모형

Zimmerman은 미국 지방정부에서 사용되고 있는 주민소환제를 고찰한 후 예시적 모형을 다음과 같이 제시하였다(김영기역, 2002: 171-196).

1) 소환제의 적용범위

미국의 일부 주에서는 법관에게도 소환제를 적용하지만, 업무의 특성상 제외시키는 것이 합리적이라고 보는 경향이며, 따라서 소환제의 적용범위를 사법공직자와 임명직 공직자를 제외한 모든 선거직 공직자이다.

2) 소환제의 적용시기

임기시작 6개월과 임기만료 전 6개월은 대상기간에 포함시키지 않는다. 그것은 임기시작 6개월 동안에는 공직자의 구체적 실적을 확인하기 어렵기 때문이다. 또 임기만료 전 6개월 동안에는 소환청원자의 서명을 받거나 투표의 공고 등에 시간이 필요하고 또 대상 공직자를 해임한 후 새 공직자를 충원하더라도 별로 실익이 없기 때문이다.

3) 소환준비절차

첫째, 등록한 유권자 10명 이상으로 구성된 소환추진위원회가 대상공직자에 대한 소환운동을 추진한다는 통보서를 담당공무원에게 접수한다. 소환추진위원회는 통보서에 소환하고자 하는 공직자 직위와 이름, 추진위원회의 대표자 이름과 연락처 등을 명기한다.

둘째, 소환추진의 내용과 추진위원의 서명의 진실성에 대하여 담당 공무원 앞에서 선서하고, 100달러를 첨부하여 접수한다.

셋째, 소환운동 추진 통보서에는 200단어 이내의 소환사유를 명시하여야 하며, 그 내용은 소환대상이 되는 공직자에게 분명하게 전달되도록 한다.

넷째, 소환운동 추진 통보서는 지역신문에 소환운동 추진위원회의 부담아래 1회 이상 공고되거나 신문이 없는 지역의 경우는 정부청사 등 공공장소에 4회 이상 게시해야 한다.

다섯째, 소환운동의 대상이 되는 공직자는 통보서를 받고 5일 안에 200단어 이내의 대응 진술문을 소환청원 접수를 담당하는 공무원에게 제출한다.

여섯째, 담당 공무원은 소환사유서와 대응진술문의 요약서가 포함된 소환청원 서명을 위한 유인물을 준비하여 서명운동을 승인한다.

4) 소환청원을 위한 서명운동

첫째, 소환운동 추진위원회는 청원서에 유권자가 서명하도록 홍보하며, 또 소환을 반대하는 측은 서명하지 않도록 홍보한다.

둘째, 서명하거나 서명하지 않도록 하기 위한 운동에서 유권자에게 돈이나 어떤 가치 있는 것을 제공하는 행위는 범죄로 규정한다.

셋째, 소환운동 추진위원회는 일정한 유권자의 서명을 받아 담당 공무원에게 접수한다. 평균적으로 그 수는 그 공직자가 선출될 당시의 선거 투표자의 25%의 서명을 요하며, 주 정부 공직자 등 인구가 많거나 지역이 넓어서 소환청원의 조직화가 어려운 경우에는 서명자 비율을 적게, 그 반대인 경우는 서명자 비율을 높인다. 주 정부 공직자의 경우는 서명참가 유권자의 지역적 분포를 위하여 카운티의 1/2 또는 1/3을 포

함하도록 한다.

넷째, 소환청원을 위한 서명에 한 유권자는 한 차례만 할 수 있다.

5) 서명의 확인

첫째, 소환청원의 담당 공무원은 접수 후 30일 안에 청원서에 서명한 유권자의 진위여부, 자발성 여부 등을 확인하고, 3일 안에 소환운동 추진위원회와 대상 공직자에게 접수가 완료되었음을 통보한다.

둘째, 검토결과 문제가 발생하면, 10일 안에 서명내용을 수정할 수 있으며, 담당공무원은 수정한 내용을 심사하여야 하며, 이 때 불비한 부분이 확인되면 청원서를 반송한다.

셋째, 청원서의 서명요건이 모두 타당한 경우에 담당 공무원으로부터 청원서 접수완료 통보를 받은 소환대상 공직자는 그로부터 5일 이내에 자진하여 사퇴 여부를 결정한다.

넷째, 소환대상 공직자가 자진하여 사퇴하지 않는 경우에는 청원서접수와 소환투표 담당 공무원은 30일에서 45일 사이에 실시할 소환을 위한 임시투표를 공고한다.

6) 소환을 위한 임시투표

첫째, 소환대상 공직자가 사임하거나 다른 수단에 의하여 해임, 유죄확정, 사망 등으로 직무수행이 불가능한 경우에는 소환투표는 실시되지 않는다.

둘째, 소환제 조항에 따라 소환만을 위한 투표를 실시할 수도 있고, 후임 공직자를 선출하는 투표를 동시에 실시할 수도 있다. 후자의 경우 소환대상이 된 공직자는 후보가 될 수 없다.

셋째, 소환청원과 담당 공무원은 소환추진사유와 그에 대한 공직자의 대응하는 진술문이 포함된 투표지를 준비한다.

넷째, 소환투표 일시와 장소 등을 공고한다.

다섯째, 소환투표에도 부재자 투표가 허용된다.

여섯째, 소환선거는 그 직을 선출하는 지난 선거에 참여한 유권자의 50% 이상이 참여하여야 하고, 참여한 투표자의 과반수의 찬성에 의하여 해임이 결정된다.

일곱째, 해임이 결정되면 선거담당 공무원은 그 직이 공석임을 공고한다.

7) 소환선거의 후속 절차

첫째, 소환선거에 사용된 비용의 명세서를 정리하여 제출한다.

둘째, 현직 공직자가 소환선거에서 승리하여 그 직을 유지하게 된 경우, 해당 지방정부는 그가 지출한 선거비용을 지급하여야 한다.

Ⅲ. 주민소환제에 관한 조사결과와 논의

앞에서 살펴 본 바와 같이 주민소환제의 모형에서는 ①적용할 공직자의 범위, ②규정할 법적 체계, ③적용시기, ④소환청원의 주체, ⑥요건과 절차, ⑦서명의 확보방법, ⑧소환투표의 실시, ⑨투표결과에 따른 대상공직자의 처우 등이 가장 중요한 요인들이다.

다음에 먼저 표본의 특성을 살펴보고, 이어서 주민소환제의 핵심 요소별로 선호하는 전체적 견해를 정리한 다음, 주민소환제의 제도화에 중요한 영향을 미칠 것으로 보이는 관련 집단끼리 엇갈리는 견해를 곁들여 모형의 핵심 요소별로 논의하기로 한다.

1. 조사개요와 표본의 특성

주민소환제와 긴밀하게 관련된 집단은 ①중앙정부의 입법권을 행사하며 지방자치를 제도화하는 국회의원, ②법률을 바탕으로 구체적 시행을 담당하는 행정자치부를 비롯한 각 부처의 국가공무원, ③선출직으로서 주민소환제의 대상이 되는 자치단체장과 ④지방의원, ⑤지방공무원, ⑥주민 등이 있다. 이들 관련 집단은 중앙공직자(국회의원과 중앙부처 공무원)와 지방공직자(자치단체장과 지방의원, 지방공무원), 그리고 선출직 공직자(국회의원, 지방자치단체장, 지방의원)와 임명직 공직자(중앙공무원과 지방공무원)로 재구성될 수 있다.

그러므로 이 연구에서는 이들 각 집단별로 조사대상을 할당하였다. 국회의원은 행정자치위원회와 재정경제위원회, 그리고 건설교통위원회, 통일외교통상위원회 소속 의원 등 92명, 중앙부처 공무원 100명, 서울, 부산과 경남의 기초자치단체장 63명, 부산과 경남의 시·도의원 및 시·군·구의원 112명, 경상남도와 진주, 산청 등 지방공무원 100명, 주민 150명 등 모두 617명이었다. 광역자치단체장은 전체가 16명밖에 되지 않아 조사대상에 포함시키지 않았다.

이들을 대상으로 한 조사는 우편조사와 면접조사를 병행하였다. 먼저 국회의원과 지방자치단체장, 지방의원은 우편조사를 실시하였고, 행정자치부와 재정경제부 등 중앙부처 공무원의 조사는 해당 부처 공무원의 협조를 얻어 설문조사를 하였고, 주민은 조사원을 교육하여 이들이 면접조사를 실시하였다. 그리고 회수된 설문지 383매는 SPSSWIN/PC+를 통하여 빈도분석과 교차분석을 실시하였다.

〈표 1〉 표본의 특성

구 분		빈도	퍼센트 (%)	구 분		빈도	퍼센트(%)
성별	남자	299	78.1	학력	고졸이하	82	21.4
	여자	84	21.9		전문대졸	75	19.6
	합계	383	100.0		대졸	174	45.4
연령	20대 이하	32	8.4		대학원 이상	52	13.6
	30대	137	35.8		합계	383	100.0
	40대	120	31.3	소속	국회위원	30	7.8
	50대	65	17.0		중앙부서 공무원	74	19.3
	60대 이상	29	7.6		자치단체장	34	8.9
	합계	383	100.0		지방의원	30	7.8
					지방공무원	90	23.5
					일반 주민	125	32.6
					합계	383	100.0

본 연구의 표본의 특성은 〈표 1〉에 나타난 바와 같이 남자가 상대적으로 많은 편이고, 연령별로는 30대와 40대가 많으며, 학력은 4년제 대졸 이상이 59.0%를 차지하고 있다. 그리고 채택한 조사방법의 결과이기도 하지만, 선출직 공직자의 응답률은 낮았고, 따라서 표본구성에서도 그대로 반영되고 있다.

2. 선호하는 주민소환제의 모형

〈표-2〉를 통해서도 나타나듯이 전체 응답자의 71.3%가 주민소환제를 실시해야 한다고 주장하고 있으며, 이에 더하여 주민발의·주민투표·주민소환제 등 직접참정제를 확대실시해야 한다는 주장도 강하다(65.7%).[17]

앞에서도 지적한 바와 같이 임기를 정하여 선출하는 대표제 지방자치가 상당한 자치단체장들이 사법처리의 대상이 되는 등 도덕적 해이를 드러내어 사회적 지탄을 받아왔기 때문에 그러한 문제의 해결을 위하여 소환제를 비롯한 직접참정제의 도입은 이미 시민사회의 대세를 이루고 있다.

그런데 참여정부의 분권 및 혁신위원회의 일정표 등에는 주민발의와 주민투표 등은 도입의도를 나타내고 있으나, 주민소환제에 관한 부분은 빠져 있다. 물론 불법을 저지른 지방공직자는 사법적 절차 등을 통하여 통제할 수도 있고, 또 이러한 강력한 통제수단으로서 소환제의 정치적 악용의 우려도 있기 때문에 제도화에 관하여 신중할 필요는 있다고 본다. 그러나 지방자치를 부활시킬 때도 많은 우려가 제기되었지만, 놀랄 정도로 빠르게 정착되는 것을 확인할 수 있으며, 또 미국에서도 주민소환제의 도입초기에 크게 우려하였으나 의외로 사용빈도도 많지 않은데다 부작용도 크지 않다는 점을 상기할 때 주민소환제도의 부작용을 우려하여 도입을 망설인다면, 지나치게 소극적 태도라고 본다.

따라서 여기서는 주민소환제의 실시를 전제로 한다. 주민소환제 모형의 각 요소에 관한 응답자 전체적 인식과 선호의 빈도를 분석한 결과는 〈표 2〉와 같으며, 이를 바

17) 우리나라의 경우, 이미 주민발의와 주민투표는 제도화되었음에도 여기서는 대표제의 문제점을 심각하게 인식하는 정도에 따라 세 가지 직접참정수단을 광범위하게 실시해야 한다고 응답할 것이라고 보아 설문에 포함시킨 점을 밝혀 두고자 한다.

탕으로 우리나라의 주민들과 관련 집단 구성원들이 선호하는 모형을 다음과 같이 구성할 수 있다.

첫째, 주민소환제는 국회의원을 포함한 지방자치단체장과 지방의원 등 모든 선출직 공직자를 대상으로 해야 한다는 주장이다. 〈표 2〉에 나타난 것을 보면, 응답자 383명 가운데 71.3%인 271명이 국회의원을 포함한 모든 공직자에게 소환제를 적용해야 한다고 주장하고 있다. 대통령의 경우는 탄핵 등 그 절차가 따로 있고, 따라서 처음부터 설문에 포함시키지 않았기 때문에 여기서는 논외로 한다.

둘째, 주민소환제 적용의 시기는 임기시작 후 6개월과 임기만료 전 6개월을 제외한다. 분석결과 응답자 381명 가운데 37.0%인 141명이 지지하고 있으며, 참고로 해야 할 것은 임기시작 후 3개월과 임기만료 전 3개월의 유예기간 지지자도 33.9%(129명)나 된다는 사실이다.

셋째, 임기 중 주민소환제의 발동 회수는 1회로 한정한다. 이에 관해서도 응답자 382명의 38.2%(146명)가 지지하고 있으며, 임기 중 2회 발동을 지지하는 응답자도 33.0%(126)나 된다.

넷째, 주민소환제는 특별법을 제정하여 법적 근거를 마련한다. 조사결과는 이에 관한 지지자가 응답자 382명의 49.5%(189명)로 압도적이다.

다섯째, 주민소환의 발의는 해당 공직자를 선출할 당시 유권자의 30%의 서명을 받도록 한다. 응답자 전체 380명 가운데 24.2%를 차지하고 있다. 여기에 관해서는 10%에서 50%까지 5% 단위로 선택지를 부여한 결과 응답이 많이 분산되었다.

여섯째, 주민소환과 관련된 업무는 관할 선거관리위원회가 담당한다. 전체 응답자 382명의 50.5%(193명)가 지지하였으나, 소환을 다룰 특별위원회를 구성해야 한다는 응답도 49.5%(189명)나 되어 매우 근소한 차이이다.

일곱째, 소환된 공직자는 소환된 공직의 출마나 취임을 금한다. 전체 응답자 378명 가운데 43.7%(165명)가 지지하였으며, 여하한 공직의 취임도 금하자는 주장도 41.8%(158명)나 된다.

〈표 2〉 각 요소에 관한 응답자 전체의 인식과 선호

주민소환제의 실시여부에 관한 견해			
실시해야 한다	실시를 반대한다	잘 모르겠다	합 계
273(71.3)	65(17.0)	45(11.7)	383(100.0)

주민소환제의 적용범위				
국회의원과 선거직 지방공직자 모두에게 적용	선거직 공직자에게 적용	지방단체장에게만 적용	지방의원에게만 적용	합 계
271(71.3)	72(18.9)	31(8.2)	6(1.6)	380(100.0)

주민소환제 적용시기			
임기시작 후 3개월과 임기만료 전 3개월은 제외	임기시작 후 6개월과 임기만료 전 6개월은 제외	임기시작 후 1년과 임기만료 전 6개월은 제외	합 계
129(33.9)	141(37.0)	111(29.1)	381(100.0)

주민소환제의 발동 회수			
임기중 1회만 발동	임기중 2회만 발동	무제한 발동	합 계
146(38.2)	126(33.0)	110(28.8)	382(100.0)

주민소환제는 어디에 규정되어야 하는가				
헌법	지방자치법	조례	소환제에 관한 특별법	합 계
60(15.7)	112(29.3)	21(5.5)	189(49.5)	382(100.0)

소환을 제기할 때 어느 정도의 유권자의 서명이 필요한가									
10%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	45%	50%	합계
35 (9.2)	10 (2.6)	47 (12.4)	46 (12.1)	92 (24.2)	42 (11.1)	38 (10.0)	6 (1.6)	64 (16.8)	380 (100.0)

소환절차와 관련된 업무의 담당기관		
관할 선거관리위원회	별도로 설치된 주민소환관리위원회	합 계
193(50.5)	189(49.5)	382(100.0)

직접참정제의 실시범위에 관한 견해					
세 가지 모두를 실시해야 한다	주민발의와 주민투표만 실시해야 한다	주민투표만 실시해야 한다	주민발의만 실시해야 한다	세 가지 모두의 실시에 반대한다	합 계
251(65.7)	70(18.3)	37(9.7)	5(1.3)	19(5.0)	382(100.0)

소환된 공직자의 처우에 관한 견해			
소환된 공직에 재출마를 금하여야 한다	소환된 공직외 다른 공직은 취임이 허용되어야 한다	여하한 공직에도 취임이 금지되어야 한다	합계
165(43.7)	55(14.6)	158(41.8)	378(100.0)

Ⅳ. 선호하는 모형에 관한 논의

여기서는 앞에서 응답자의 선호하는 주장을 중심으로 설정한 모형의 핵심 요소별로 미국의 사례와의 비교, 관련 집단별 견해차, 예견되는 문제 등을 포함시켜 논의하고자 한다.[18]

1. 소환제의 적용대상에 관한 논의

미국은 주정부 공직자와 지방정부 공직자는 각자의 법체계를 가지고 소환제의 적용 여부를 선택할 수 있다. 그리고 특이한 경우를 제외하고는 그 적용을 선출직에 한정시키고 있다.

우리의 경우는 관련 집단별로 견해차이가 나타나고 있는 바, 국회의원은 가장 강하게 소환제의 실시를 주장하면서도(90.0%) 그 40.0%만 자신들을 소환제의 대상으로 포함시켜야 한다고 하였고, 자치단체장들은 소환제의 실시에 관해서는 가장 낮게 지지하면서도(55.9%) 그 94.1%가 국회의원들에게도 적용해야 한다고 주장하였다. 그리고 주민들의 많은 수(81.3%)는 국회의원들로 대상에 포함시킬 것을 주장하였다(χ^2 = 49.596 df = 15 p = .000).

그러나 입법권은 국회가 지니고 있으며, 또 그들은 소환제의 적용대상으로 자신들이 포함되는 것을 꺼리고 있는 한, 그들을 포함하는 소환제의 법제화는 이루어지기 어렵다. 그러므로 우리가 모든 선출직에게 소환제를 마땅히 적용해야 한다는 규범적 접근을 취하는 경우, 국회의원들은 법률제정을 거부할 것이다. 당장 지방자치현장에서 나타나고 있는 문제를 치유하기 위해서는 일단 지방의 선출직 공직자로 한정하여 소환제 적용대상으로 하는 현실적 접근이 실효성이 높다. 특히 국회의원 응답자 90.0%가 소환제를 실시하자고 주장하는 편이어서 지방의 선출직으로 대상을 한정하는 현실적 접근은 관련 법률의 제정에 도움이 될 것이다.

18) 일본은 '해직청구제도'라는 명칭을 사용하여 주민소환제를 실시하고 있으며, 그 절차에 관해서는 함인선(2003), "주민소환제도에 관한 입법론적 고찰"(한국비교공법학회 제33회공법학술발표회)을 참고할 것.

〈표 3〉 주민소환제의 적용범위에 관한 견해

구 분	국회의원 등 모든 선거직공직자에게 적용	지방선거직 공직자에게 적용	지방단체장에게만 적용	지방의원에게만 적용	전 체
국회위원	12 (40.0%)	15 (50.0%)	3 (10.0%)	-	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	42 (56.8%)	19 (25.7%)	12 (16.2%)	1 (1.4%)	74 (100.0%)
자치단체장	32 (94.1%)	1 (2.9%)	-	1 (2.9%)	34 (100.0%)
지방의원	20 (66.7%)	6 (20.0%)	4 (13.3%)	-	30 (100.0%)
지방공무원	65 (73.0%)	14 (15.7%)	8 (9.0%)	2 (2.2%)	89 (100.0%)
일반 주민	100 (81.3%)	17 (13.8%)	4 (3.3%)	2 (1.6%)	123 (100.0%)
전체	271 (71.3%)	72 (18.9%)	31 (8.2%)	6 (1.6%)	380 (100.0%)
x^2 = 49.596 df = 15 p = .000					

2. 유예기간에 관한 논의

응답자 가운데 중앙공무원(37.0%)과 지방공무원(40.4%)은 유예기간을 임기시작 후 1년, 만료 전 6개월을 선호하고, 국회의원(56.7%), 자치단체장(64.7%), 지방의원(46.7%)은 6개월 유예기간을 지지하며, 주민(54.4%)은 3개월 유예기간을 지지한다(x^2 = 53.302 df = 10 p = .000). 그러나 위 표에서 사례가 없거나 일정한 비율을 넘지 못하는 경우, 결과의 해석을 조심스럽게 할 필요가 있다.

소환절차는 사실 매우 정치적인 의미를 가지며, 따라서 그 파급효과도 클 수밖에 없으므로 신중하게 적용하여야 한다. 소환제는 그 청원절차(petition process)로부터 해임투표까지 상당한 시간이 걸리므로 그 적용시기를 선택할 때도 그 실효성을 확보할 수 있어야 한다. 즉 소환제의 사회적 비용을 감안하여야 한다. 미국의 경우는 대개 임기가 시작된 후 6개월간은 구체적 능력이나 실적이 나타나기 전이라는 점에서, 임기만료가 되기 전 6개월간은 소환절차를 추진하는데 시간이 필요하고 또 해임하더라도 비용만 많이 들뿐 실제적 효과가 없다는 점에서 유예기간으로 한다.

우리의 경우도 약간 다수가 임기시작 후 6개월, 임기만료 전 6개월 유예를 주장하고 있다는 점에서 실효성을 감안한 주장으로 보이며, 오히려 임기시작 후 1년과 만료 전 6개월 안도 현실적일 수 있다.

〈표 4〉 주민소환제 적용시기

구 분	임기시작 후 3개월과 임기만료 전 3개월은 제외	임기시작 후 6개월과 임기만료 전 6개월은 제외	임기시작 후 1년과 임기만료 전 6개월은 제외	전 체
국회위원	9 (30.0%)	17 (56.7%)	4 (13.3%)	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	20 (27.4%)	26 (35.6%)	27 (37.0%)	73 (100.0%)
자치단체장	3 (8.8%)	22 (64.7%)	9 (26.5%)	34 (100.0%)
지방의원	7 (23.3%)	14 (46.7%)	9 (30.0%)	30 (100.0%)
지방공무원	22 (24.7%)	31 (34.8%)	36 (40.4%)	89 (100.0%)
일반 주민	68 (54.4%)	31 (24.8%)	26 (20.8%)	125 (100.0%)
전체	129 (33.9%)	141 (37.0%)	111 (29.1%)	381 (100.0%)
x^2 = 53.302 df = 10 p = .000				

3. 소환제 발동회수에 관한 논의

자치단체장(91.2%), 국회의원(50.0%), 지방의원(44.8%)은 임기 중 1회, 일반 주민(44.8%)과 지방공무원(37.8%)은 임기 중 2회, 중앙공무원(43.2%)은 무제한 발동을 주장하였다(x^2 = 66.132 df = 10 p = .000).

미국의 경우는 각 정부별로 자유롭게 규정하도록 하며, 대개 임기 중 1회로 한정하는 경향이다. 소환제 적용의 유예기간과 마찬가지로 사회적 비용을 감안하여 한 공직자의 임기 중 무제한 발동하는 것도 무리이고, 또 그렇게 여러 차례 발동할 수 있는 상황이 발생하기 어렵다. 그러므로 소환제의 발동은 해당 공직자의 임기 중 1회로 한정하여 규정하고 적용하는 것이 바람직하다고 본다.

〈표 5〉 주민소환제의 발동 회수에 관한 견해

구 분	임기중 1회만 발동	임기중 2회만 발동	무제한 발동	전 체
국회위원	15 (50.0%)	10 (33.3%)	5 (16.7%)	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	26 (35.1%)	16 (21.6%)	32 (43.2%)	74 (100.0%)
자치단체장	31 (91.2%)	2 (5.9%)	1 (2.9%)	34 (100.0%)
지방의원	13 (44.8%)	8 (27.6%)	8 (27.6%)	29 (100.0%)
지방공무원	32 (35.6%)	34 (37.8%)	24 (26.7%)	90 (100.0%)
일반 주민	29 (23.2%)	56 (44.8%)	40 (32.0%)	125 (100.0%)
전체	146 (38.2%)	126 (33.0%)	110 (28.8%)	382 (100.0%)
x^2 = 66.132 df = 10 p = .000				

4. 소환제의 법적 근거에 관한 논의

중앙공무원(49.3%)을 제외하고는 국회의원(76.7%), 자치단체장(79.4%), 지방의원(43.3%), 지방공무원(42.2%0, 일반주민(54.4%)가 특별법의 제정을 지지하고 있다(x^2 = 53.986 df = 15 p = .000).

미국의 경우 1)주 헌법에 규정하고 이를 근거로 법률을 제정하거나 2)법률을 제정하여 이를 근거로 주 정부 공직자에게 소환제를 적용하는 경우가 있다. 지방공직자의 경우는 위 두 가지 방법 외에 3)주 법률에 근거하여 지방정부의 조례를 제정하여 적용하거나 4)위의 근거가 없더라도 지방정부가 자치헌장(Home Rule Charter)에 규정하여 적용하는 경우가 있다.

우리의 경우는 많은 응답자가 소환제에 관한 특별법의 제정을 지지하였다. 이 방법은 공직선거및선거부정방지법처럼 대상이 되는 모든 선출직 공직자에게 적용할 소환제도를 단일의 법률에 규정함으로써 복잡성을 덜 수 있는 장점이 있다.

만약 지방자치법에 소환제 관련 조항을 포함시켜 규정하는 경우, 그와 관련된 근거조항만 규정하고 또 따로 법령을 마련하여야 한다는 점에서 법체계를 복잡하게 만들 수 있는 것이다.

〈표 6〉 주민소환제의 근거법령에 관한 견해

구 분	헌 법	지방자치법	조 례	소환제에 관한 특별법	전 체
국회위원	-	7 (23.3%)	-	23 (76.7%)	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	14 (19.2%)	36 (49.3%)	3 (4.1%)	20 (27.4%)	73 (100.0%)
자치단체장	2 (5.9%)	5 (14.7%)	-	27 (79.4%)	34 (100.0%)
지방의원	5 (16.7%)	8 (26.7%)	4 (13.3%)	13 (43.3%)	30 (100.0%)
지방공무원	17 (18.9%)	31 (34.4%)	4 (4.4%)	38 (42.2%)	90 (100.0%)
일반 주민	22 (17.6%)	25 (20.0%)	10 (8.0%)	68 (54.4%)	125 (100.0%)
전 체	60 (15.7%)	112 (29.3%)	21 (5.5%)	189 (49.5%)	382 (100.0%)
x^2 = 53.986 df = 15 p = .000					

5. 소환발의 요건에 관한 논의

일반주민(52.0%)을 제외한 국회의원(90.0%), 중앙공무원(85.0%), 지방공무원(77.8%), 지방자치단체장(61.8%), 지방의원(60.0%)은 모두 소환대상 공직자의 선거구 유권자 총수의 일정한 비율을 서명자로 하여야 한다고 주장하였으며(x^2 = 44.779 df = 5 p = .000), 소환을 청원할 때 필요한 서명자의 비율은 자치단체장은 50%, 일반주민은 35%를 주장하였으나 국회의원, 중앙공무원, 지방의원, 지방공무원은 30%를 주장하였다(x^2 = 84.074 df = 40 p = .000).

〈표 7〉 청원을 위한 서명집단에 관한 견해

구 분	소환대상 공직자 선구거 유권자 총수의 일정한 비율	소환대상 공직자 선출 때 참여한 투표자 수의 일정한 비율	전 체
국회위원	27 (90.0%)	3 (10.0%)	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	63 (85.1%)	11 (14.9%)	74 (100.0%)
자치단체장	21 (61.8%)	13 (38.2%)	34 (100.0%)
지방의원	18 (60.0%)	12 (40.0%)	30 (100.0%)
지방공무원	70 (77.8%)	20 (22.2%)	90 (100.0%)
일반 주민	60 (48.0%)	65 (52.0%)	125 (100.0%)
전 체	259 (67.6%)	124 (32.4%)	383 (100.0%)
x^2 = 44.779 df = 5 p = .000			

이 점은 미국과 좀 차이가 나고 있는 바, 미국은 서명대상도 소환대상 공직자 선거구의 유권자 총수가 아니라 투표참여자로 하고, 그 비율도 평균 25%로 하고, 또 선거구 사정을 감안하여 비율을 조정하고 또 지역적 범위도 조정하고 있다. 즉 인구규모가 큰 경우에는 서명비율을 낮추어 조정하고 구역이 작은 경우에는 비율을 높여 조정한다. 그리고 주의 경우는 대개 포함된 하부구역으로서 카운티의 1/3 이상의 지역에 걸쳐 서명을 받도록 규정하여 특정 지역에 서명자가 집중되는 문제를 예방하고 있다.

우리의 경우도 이러한 조건을 반영시켜서 청원의 요건을 설정할 필요가 있다. 첫째, 누구의 서명을 받아 청원을 낼 것이냐를 검토할 때, 역시 해당공직자를 선출할 때 투표에 참여한 유권자로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 그 외의 유권자는 기권자로서 해당공직자와 경쟁하던 후보, 그리고 그들의 정책에 관하여 구체적으로 판단하는 기회를 갖지 않았기 때문이고, 또 그 공직자의 선택에 관여한 유권자가 후속 책임을 져야 한다는 점 때문이다.

둘째, 서명자 비율과 관련된 조건은 우리의 기초자치단체나 광역자치단체 모두 규모가 크기 때문에 서명자 비율을 30%로 설정하는 경우 소환청원이 매우 어려울 수 있다. 참고로 현재 지방자치법 제13조의 4에는 주민감사청구 요건으로 주민총수의 1/50을 규정하고 있는 바, 이는 유권자의 2%에 해당한다. 그런데 소환제를 위한 청원요건을 이처럼 낮게 설정하는 경우 정치적 반대파에 의하여 악용될 수 있다. 또 지나치게 많은 경우 소환운동의 조직화가 어려워 제도의 실효성을 떨어뜨린다. 따라서 시도지사 등 광역자치단체 공직자의 경우는 15%, 기초자치단체의 경우 30% 범위에서 설정하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 시도 공직자의 경우는 서명자의 지역적 분산이 필요하므로 기초자치단체 수를 기준으로 하여 그 1/3이상의 구역에 걸치도록 하면 될 것이다.

6. 소환제 업무 담당기관에 관한 논의

소환을 위한 업무를 어느 기관이 담당해야 하느냐에 관해서 자치단체장(61.8%), 지방의원(53.3%), 일반주민(61.3%)은 특별위원회를 지지하고, 국회의원(83.3%), 중앙공무원(59.5%), 지방공무원(54.4%)은 기존의 선거관리위원회를 지지하였다. 그

러나 전체적으로는 50.5%가 선거관리위원회를 지지하고 있다(χ^2 = 24.992 df = 5 p = .000).

미국의 경우는 대개 해당 공직자의 소환을 위한 특별위원회를 설치하는 경향이다. 그러나 우리나라의 선거관리위원회는, 업무의 과중이 우려될 수 있으나, 기존의 선거 업무 처리 경험과 자료를 보유하고 있어서 소환업무를 처리하는데 안성맞춤이다.

〈표 8〉 소환절차와 관련된 업무의 주관기관

구 분	관할 선거관리위원회	별도로 설치된 주민소환관리위원회	전 체
국회위원	25 (83.3%)	5 (16.7%)	30 (100.0%)
중앙부서 공무원	44 (59.5%)	30 (40.5%)	74 (100.0%)
자치단체장	13 (38.2%)	21 (61.8%)	34 (100.0%)
지방의원	14 (46.7%)	16 (53.3%)	30 (100.0%)
지방공무원	49 (54.4%)	41 (45.6%)	90 (100.0%)
일반 주민	48 (38.7%)	76 (61.3%)	124 (100.0%)
전 체	193 (50.5%)	189 (49.5%)	382 (100.0%)
χ^2 = 24.992 df = 5 p = .000			

7. 소환된 공직자의 처우에 관한 논의

이에 관해서는 관련 집단별로 견해가 엇갈리는데, 국회의원(71.4%), 지방의원(56.7%), 지방공무원(47.8%)은 소환된 공직자는 여하한 공직에도 취임할 수 없도록 강력한 제재를 주장하고, 중앙공무원(53.4%), 일반주민(53.7%)은 소환된 공직의 재출마를 금지시키는 정도의 제재를 주장하고 있고, 전체적으로도 소환된 공직의 취임만 금하는 입장(43.7%)이다(χ^2 = 94.365 df = 10 p = .000).

이에 관해서는 현재 우리나라의 선거직 공직자의 도덕적 해이가 심각하다고 보고, 오히려 소환된 공직자에 대한 제재는 일단 강화하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 그러므로 소환대상 공직의 취임은 물론 여타의 공직도 취임할 수 없도록 조치할 필요가 있다. 그런 점에서 우리의 선거사범에 관한 사법적 제재의 수준을 감안하는 방안도 있을 것이다.

〈표 9〉 소환된 공직자의 처우에 관한 견해

구 분	소환된 공직의 재출마 금지	그외 다른 공직의 취임 허용	여하한 공직도 취임 금지	전 체
국회위원	6 (21.4%)	2 (7.1%)	20 (71.4%)	28 (100.0%)
중앙부서 공무원	39 (53.4%)	4 (5.5%)	30 (41.1%)	73 (100.0%)
자치단체장	7 (20.6%)	22 (64.7%)	4 (14.7%)	34 (100.0%)
지방의원	11 (36.7%)	2 (6.7%)	17 (56.7%)	30 (100.0%)
지방공무원	36 (40.0%)	11 (12.2%)	43 (47.8%)	90 (100.0%)
일반 주민	66 (53.7%)	14 (11.4%)	43 (35.0%)	123 (100.0%)
전체	165 (43.7%)	55 (14.6%)	158 (41.8%)	378 (100.0%)
x^2 = 94.365 df = 10 p = .000				

V. 결 론

이 논문의 문제의식은 대표제를 취하고 있는 우리의 지방자치현장에서 많은 공직자들이 주민에 대한 책임을 다하지 못하고 심각한 도덕적 해이를 드러내고 있으나 주민감사청구제도의 통제기능이 미흡하다는 것이다. 따라서 미국을 중심으로 주민소환제의 역사적 배경과 현황, 모형 등을 정리하여 이해하였다. 그리고 주민소환제에 대한 주민과 관련 집단 구성원들의 인식과 선호를 조사하였으며, 모형과 관련된 각 요소별로 논의하였다. 이제 다음에 결론으로서 주민소환제의 각 요소별 논의를 바탕으로 우리나라에서 적용할 수 있는 모형을 정리하여 제시해 보고자 한다. 다만 미리 지적할 것은 이 논문이 관련집단 구성원들의 인식에 관한 빈도분석을 중심으로 이루어져 전문가 의견을 반영하지 못한 점을 아쉽게 생각한다.

첫째, 주민은 물론 국회의원, 중앙공무원, 자치단체장과 지방의원, 지방공무원 등 대다수가 우리의 공직사회에 주민소환제를 실시해야 한다고 주장하여 대세를 이루고 있으므로 더 이상 머뭇거릴 필요는 없다.

둘째, 주민소환제의 적용대상은 일단 기초자치단체와 광역지방자치단체의 장과 지방의원 등 선출직 지방공직자로 한정하는 것이 필요하다.

셋째, 주민소환제의 적용에 있어서 실효성을 갖는 임기 또는 적용의 유예기간은 임

기를 시작한 후 6개월과 임기를 마치기 전 6개월로 할 필요가 있다.

넷째, 주민소환제의 발동을 허용하는 빈도는 공직자 임기 중 1회로 한정하는 것이 효과적이다.

다섯째, 주민소환제에 관한 규정은 적용대상별로 제정하거나 지방자치법의 일부 조항으로 규정하기 보다는 「주민발의·주민투표·주민소환에 관한 법률」로 단일화하는 것이 필요하다.

여섯째, 주민소환제의 관리는 시·군·구와 시·도별로 설치되어 선거업무를 관리하는 기존의 선거관리위원회가 담당하는 것이 효과적이다.

일곱째, 주민소환제의 발의요건으로서 청원의 서명과 투표자는 해당 공직자의 선거구 투표자로 하며, 그 비율은 시·도와 시·군·구의 인구에 따라 10%, 15%, 20%, 25%, 30%로 달리 설정한다. 다만 시·도의 경우 소환청원은 구역 내 시·군·구 수의 1/3 이상에 걸쳐 서명자를 확보하도록 한다. 특히 주민소환제의 발의요건으로서 서명자 비율은 미국의 예에서 보듯 그들은 평균 25%를 나타내고 있으나 지방정부별로 적정하게 선택하고 있기 때문에 매우 다양하다. 우리는 위에 지적한 것처럼 설문조사에서는 평균 30%를 지지하였지만, 이에 대한 검토는 신중하게 이루어져야 한다.

여덟째, 특정 공직자를 대상으로 소환을 추진하여 청원이 이루어졌을 경우, 해당 공직자로 하여금 소환투표가 실시되기 전에 그 직을 스스로 퇴임할 기회를 부여할 필요가 있다.

아홉째, 소환절차를 거쳐 투표로써 해임이 결정되었거나 자진하여 퇴임한 자는 일정기간 여하한 공직에도 취임할 수 없도록 규정할 필요가 있다.

지금까지 주민소환제를 채택하고자 하는 경우 그 핵심적인 내용을 중심으로 논의하고, 모형을 제시하였다. 그러나 소환제를 채택하려는 경우 더 많은 요소들에 관하여 논의와 검토가 필요할 것이다. 앞으로 관련학계의 공동노력이 필요하다고 본다.

【참고문헌】

강명구. (1994). 지방자치와 주민투표제 : 비교(지방) 정치적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3).

권순만·김란도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(1).

박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.

이극찬. (1995). 「정치학」. 서울: 법문사.

전상경. (2002). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.

정영태. (1997). 참여사회연구소 편. 「참여민주주의와 한국사회」. 서울: 창작과 비평사

함인선. (2003). 주민소환제도에 관한 입법론적 고찰. 한국비교공법학회 제33회 공법학술발표회 발표논문 (2003.11.29).

Austin Ranney, 권만학외 역. (1995). 「현대정치학」. 서울: 을유문화사

Baiely, S. K. (1971). Preparing Administrators for Conflict Resolution, *Educational Record*, Vol. 52

Banfield, Edward C., and Wilson, James Q. (1963). *City Politics*. Cambridge, MA., Harvard University Press.

Bowler, Shaun, & Donovan, Todd, & Tolbert, Caroline J., et al. (1998), *Citizens as Legislators: Direct Democracy in the United States*. Columbus, Ohio, Ohio State University Press.

Boyer, Patrick. (1992). *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*. Toronto, Canada, Dundurn Press.

Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT, Yale University Press.

Dahl, Robert A. 김왕식외 역. (1999). 「민주주의」. 서울: 동명사.

Daniel A. Smith. (1998). *Tax Crusaders and the Politics of Direct Democracy*. New York, Routledge.

Dye, Thomas R. and Zeigler, Thomas. (1990). *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*. Pacific Grove, CA., Brooks/Cole Publishing Co.

Dye, Thomas R. (1985). *Politics in States and Communities*. Englewood Cliffs. New Jersey, Prentice-Hall, INC.

Eldersveld, Samuel J. & Stromberg, Lars & Derksen, Wim, (1995). *Local Elites in Western Dmocracies*. Boulder, Colorado, Westview Press.

Guterbock, Thomas M. (1980). *Machine Politics in Transition: Party and Community in Chicago*. Chicago, IL., The University of Chicago Press.

Joseph Schumpeter. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, Harper and Brothers.

Kobach, Kris W. (1994). *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot, USA, Dartmouth Publishing Co.

Patterson, Thomas E. (1993). *The American Democracy*. New York, New York, McGraw-Hill, Inc.

Rhodes, R. A. W. (1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot, Gower Publishing Co.

Rhodes, R. A. W. (1983), *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot, Gower Publishing Co.

Robert A. Dahl. 김왕식외 역 (1999). 「민주주의」. 서울: 동명사.

Thomas E. Cronin. (1989). *Direct Democracy*. Cambridge. Harvard University Press.

Zimmerman, Joseph F. (1997). *The Recall: Tribunal of the People*.Westport. CT, Praeger Publishing Co.

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

Zimmerman, Joseph F. (1999). *The New England Town Meeting*. Westport, CT, Praeger Publishing Co.

Zimmerman, Joseph F. (2001). *The Referendum: The People Decide Public Policy*. Westport, CT, Praeger

* 논문투고일 : 2003.11.17/심사완료일 : 2003.12.21