

주민소환제의 쟁점과 개선 방안

황아란 (부산대학교 교수)

최근 제주특별자치도지사에게 대한 주민소환투표 실시를 앞두고 주민소환제도에 대한 찬반 논쟁이 다시 뜨겁게 일고 있다. 제주특별자치도 선거관리위원회는 8월 6일 주민소환투표를 발의하여 26일 투표를 실시한다고 발표하였다. 김태환 지사는 제주 해군기지건설과 관련하여 주민소환투표를 받게 되었으며 유권자 1/3이상이 투표하고 투표자의 과반수 이상이 찬성하면 도지사직을 잃게 된다. 한편에서는 국책사업을 수행하는 것이 해당 단체장의 소환사유가 될 수 있느냐에 대한 문제를 제기하는가 하면, 다른 한편에서는 해당 주민의 완강한 반대를 무릅쓴 지방자치단체장의 전횡과 독선을 막고 풀뿌리민주주의를 지켜낼 마지막 장치로 보기도 한다.

주민소환제는 2006년 5월에 제정된 ‘주민소환에 관한 법률’에 의해 임기가 보장된 선출직 지방자치단체장과 의회의원 가운데 주민의사에 반하는 행위를 할 때 일정한 절차를 거쳐 주민투표로 중도 해임시키는 제도이다. 대의제 민주주의의 보완책으로서 직접적인 주민참여의 대표적인 제도인 주민소환제의 도입은 민주정치 발전에 기여할 것으로 기대를 모았다. 선출직 공직자의 권한 남용을 방지하고 지방행정의 민주성과 책임성을 확보하기 위한 수단으로 효용성을 갖기 때문이다.

까다로운 소환 요건으로 주민소환제의 박제화 우려

그러나 지난 2007년 6월부터 시행된 이후 지금까지 주민소환 대상으로 거론된 공직자는 총 100명이었으나 실제 법정 서명수를 확보하여 소환절차가 이루어진 사례는 하남시가 유일하여 시의원 2명이 소환되었을 뿐이다. 단체장에 대한 소환투표 역시 2007년 12월 광역화장장 유치 문제로 하남시장에 대해 실시된 바 있으나 투표율 미달로 공직을 유지한 적이 있으며, 이번 제주특별자치도지사가 두 번째에 해당되는 것이다. 이렇듯 드문 사례는 소환요건이 매우 까다롭고 엄격하다는 점이 가장 큰 요인으로 주민소환제의 박제화를 우려하는 목소리가 나오는 이유이기도 하다.

사실 주민소환제는 도입부터 운영의 실제에 이르기까지 찬반 논란이 여전히 계속되는 쟁점이다. 주민소환제는 주민의 참정기회를 확대하고 주민통제와 대의기관의 책임성을 강화함으로써 임기제의 단점과 대의민주제의 결함을 보완하며 선거실패를 극복할 수 있는 강력한 보완책이 될 수 있다. 그러나 부정적 측면에서 주민소환제는 정치적 악용과 남용이 우려되고 소신행정의 어려움이 따를 수 있으며, 소환과정에 드는 재정적 부담과 유능한 인재의 등용을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 바로 이 점이 소환 요건을 엄격하게 제한한 주된 이유라 할 것이다.

주민소환 요건 완화로 주민소환제 실효성 높여야

그렇지만 지금까지의 운영 실태를 돌이켜 보건데, 현실성이 떨어지는 제약 요건을 완화하고 실효성 있는 주민소환법 개정을 위한 방안 마련이 주민소환제의 정착과 발전을 위해 필요한 시점이다. 주민소환의 엄격한 제약 요건들은 오·남용의 문제보다 근본적으로 제도의 현실적합성 문제를 야기한다. 경고적 혹은 예방적 의미가 큰 제도라 할지라도 실효성이 없으면 경고의 의미도 예방의 효과도 기대할 수 없다. 따라서 논란이 일고 있는 주민소환의