

주민소환제의 집행단계별 영향요인에 관한 사례연구

A Case Study on Progress Stage Influence Factors of the Resident's Performance Course of the Civil Recall

전 영 상*

Jun, Young-Sang

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 주민소환제도에 관한 이론적 고찰
- III. 연구분석의 틀과 조사설계
- IV. 주민소환활동 현황
- V. 주민소환사례분석
- VI. 논의의 종합과 결론

이 연구는 직접민주제도의 하나인 주민소환제도가 주민참여를 중심으로 집행되는 과정에서 발생하는 다양한 제약요인들을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 「주민소환에 관한 법률」이 제정된 2007년 5월 이후 2009년 7월까지 발생한 주민소환운동의 추진 사례들의 현황을 조사하고 사례별 분류와 분석을 실시하였다. 주민소환운동의 전개과정에 따른 사례분석을 위해 주민소환운동의 전개과정을 주민소환준비단계, 소환청구서명요청활동단계, 주민소환투표운동단계, 주민소환투표실시단계로 구분하였다. 주민소환운동에 영향을 미치는 요인들을 제도적 요인, 경제적 요인, 사회구조적 요인, 기타 소환사유, 소환대상, 소환청구자 요인으로 분류하고 주민소환운동의 각 단계별로 변수들이 미치는 영향과 인관관계를 분석하였다. 분석결과를 바탕으로 변수간 관계에 대한 논의와 설명을 실시하였다. 논의 결과에 따라 각 영향요인별 개선점을 제시하였다.

* 건국대학교 행정학과 강사

논문 접수일: 2009. 8. 12 심사기간(1차): 2009. 9. 3~2009. 9. 24, 게재확정일: 2009. 9. 27

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

This paper is analyzed into progress stage influence factors of the resident's performance course of the civil recall and proposed the improvement of it. The researcher analyzed civil recall cases that residents tried until July 2009 from May 2007 when the law of civil recall was established in Korea. For analyzing these cases as well as progressing civil recall course, these cases are classified by progress steps: 1) the step of preparing civil recall movement, 2) the step of signature-collecting campaign, 3) the step of vote campaign, 4) the step of voting. Influence factors of the Civil Recall are divided by institutional factors, economic factors, social structure factors, the causes of recall, the object persons to be recalled, and the conditions of being demander on Recall. And cause-effect relations and influences of the factors are analyzed by each steps. On the basis of the results of these analysis, interrelations of these factors are discussed and explained. According to contents of the discussion, improvements related with influence factors of each step are proposed.

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

I. 서론

현대 국가에서 민주주의제도의 구현은 대의민주주의 형태를 취하고 있다. 직접 민주주의 형태를 취하기 어려운 사회적 여건 때문이다. 21세기가 진행되면서 20세기에 발달한 민주주의는 새로운 변화를 맞이하고 있다. 사람들이 다양성과 신속성을 추구하고 그만큼 자신의 정서를 직접 표현하려는 시대적 조류가 민주주의에도 영향을 미치고 있다. 21세기 디지털 문명의 도래와 함께 인터넷 등 다양한 커뮤니케이션 매체의 등장으로 인간의 표현과 의사전달 방법은 거의 무궁한 상황에 이르고 있다. 여기에 20세기 이후 진행된 교육의 대중화로 국민의 교육수준이 평준화되어 지배층과 피지배층의 지적 격차가 좁아졌다. 누구든지 '알 만큼은 아는' 시대이다. 더욱이 지방화가 진행되면서 지역도 '제 몫 찾기'에 열중하고 있다. 이제는

개인이든 지역이든 직접 나서서 자신의 의사표현과 이해관계에 정확하고 민감하게 반응한다. 이제 남에게 맡겨진 대의제보다 내 스스로 참여하는 직접 민주제가 더 걸 맞는 시대이다.

20세기 민주주의제도를 대표하는 대의제가 많은 문제점을 나타내자 직접 민주주의제도를 통해 보완할 것이 요구되어 왔다. 대의제에서 주로 지적된 것은 대리인의 배반문제이다.¹⁾ 이를 주인이 직접 나서서 요구, 감시, 결정하거나 선출직 공직자를 해임함으로써 보완하려는 것이다. 우리나라도 주민청원, 주민감사, 주민투표 그리고 주민소환제가 도입·시행되고 있으나 아직 이러한 문제를 해결하기에는 시간이 더 필요한 것 같다. 그러나 시대의 흐름은 직접 민주제를 대의제의 보완 수준을 넘어 21세기 새로운 형태의 민주주의 제도로 정착시키려 하고 있다. 인터넷과 휴대전화를 비롯한 다양한 디지털 커뮤니케이션 매체들을 기반으로 하는 디지털 민주주의는 엄연히 새로운 직접 민주주의의 한 양식이다. 우리는 지난 2002년 월드컵 응원전과 촛불집회 그리고 2008년 촛불집회를 통해 직접 민주주의와 참여 그리고 사회적 커뮤니케이션의 새로운 국면을 확인할 수 있었다. 시민이 주도하는 직접 민주제도의 정착이 시급한 상황이다.

주민의 직접 발의와 투표로 이루어지는 주민소환제는 현행 직접민주제도 가운데 주민의 의사를 가장 직접적으로 표현하는 방식이다. 한국의 주민소환제는 2006년 5월 2일 「주민소환에관한법률」의 제정으로 제도화되었다. 주민소환제와 같은 직접 민주주의제도는 주민의 직접참여를 전제로 한다. 그런데 아직까지 우리나라 지방도시의 시민사회 성숙정도는 낮고 주민참여의 환경도 매우 열악한 상황이다. 더욱이 공무원의 관존민비적 사고가 아직 잔재해 있고, 관변단체 위주의 행정참여도 만연해있다. 기득권층과 지방정치인 그리고 관료들의 결탁관계도 변화되지 않고 있다. 이러한 상황 속에서 적절한 주민통제장치가 없는 지방자치는 제왕적 자치단체장의 독선과 전횡의 무대가 될 수 있다. 이러한 현실은 주민소환제마저 악용될 가능성을 배태하고 있다(진세혁, 2006:52-53). 이러한 지방자치의 여건은 주민의 참여를 요구하기에 매우 어려운 상황이지만 그럴수록 주민참여가 더욱 절실하다. 지역의 주인은 거기에 살고 있는 주민들이고 이들의 터전과 권익을 지키는 지방자치와 주민소환제도 결국 이들의 몫과 책임이기 때문이다.

2003년 로스엔젤레스 주지사 주민소환은 힘있는 정치세력들에 의해 이루어졌으며, 이러한 세력들에 의한 주민소환제의 오·남용을 우려하는 목소리도 적지 않다. 또한 주민소환제

1) 이 연구에서 '대리인 관계' 또는 '대리인 문제'의 의미는 선출직 공직자를 선출한 국민 또는 주민과 선출직공직자와의 관계 또는 이러한 관계에 기초하는 신뢰에 대한 선출직 공직자의 배반, 도덕적 해이, 부패, 권력남용 등에서 발생하는 문제를 의미하는 것으로 사용한다.

는 다른 정책이나 제도와 달리 집행주체가 공무원이 아닌 보통의 주민들이다. 주민소환제도가 정치적 이해관계자가 아닌 자기의 권익을 지키려는 순수한 의지를 지닌 일반 주민들에 의해 구현되어야 할 이유가 여기에 있다. 따라서 주민참여를 중심으로 하는 주민소환제도의 바람직한 집행 가능성과 그 제약 요인을 찾고 개선점을 발견하는 것은 지방자치와 민주주의 구현에 기여하는 바 클 것으로 생각하고 이를 연구목적으로 삼는다.

연구목적을 구현하기 위해 주민참여를 중심으로 하는 시각에서²⁾ 주민소환제의 원활한 집행에 영향을 미치는 요인들을 도출하고 변수간 관계를 파악한다. 영향요인의 도출과 분석을 위해 우리나라의 현실과 제도적 제약 상황을 배경으로 그동안 실행되었던 주민소환운동의 사례를 조사·연구한다.

Ⅱ. 주민소환제도에 관한 이론적 고찰

1. 주민소환제도의 개념

주민소환(住民召還)이라는 용어는 영어 'Recall', 독일어 'Abwahl'로 표현되며 "단체장을 불러들이는 것"이라는 뜻이다(이기우, 2007:38). 주민소환제의 기원은 BC 133년 고대 로마에서 호민관 Octavius가 시민투표에 의해 해임한 기록(Zimmerman, 1997: 6)과 고대 그리스 아테네의 도편추방제(ostracism)에서 찾을 수 있다. 스위스에서는 Canton의 공직자를 임기만료 전에 관습법에 의해 해임하였던 기록이 있다(Cronin, 1989). 미국은 1776년 펜실베이니아 주의 헌법이 주민들이 공직자들의 임기를 감축하고 임시선거나 정기선거를 통해 충원할 권리를 갖는다는 조항에서 유래를 찾는다(Zimmerman, 1997; 김영기, 2003: 182 재인용).

미국의 직접민주제 도입은 연방정부가 아닌 주정부에서 이루어지고 있다(김준석, 2006:105-106). 현재 18개 주의 헌법이 선출직공직자와 법관 등의 소환에 관한 조항을 두

2) 이 연구는 주민소환제의 집행이 정치적 이해관계에 있는 세력이나 집단이익추구자들 또는 지역이기주의자 집단이 아니라 소환사유에 따른 순수한 항의과 거부의 의사를 가진 보통 주민들의 참여와 조직화를 중심으로 이루어질 때 제도의 궁극적 목적이 구현되는 것으로 본다. 따라서 이 연구에서 '주민참여중심'의 의미는 이러한 저항의지를 지닌 주민들이 주민소환제의 집행과정에 참여하고 주도하는 것을 의미한다.

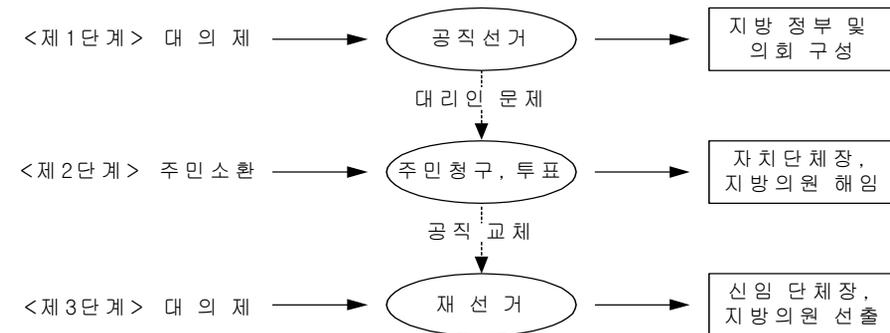
고 있고, 17개 주는 지방정부의 자치현장에 주민소환을 도입하고 있다. 미국 주 전체의 3분의 2인 35개 주가 주민소환제를 시행하고 있는 것이다. 미국 주 정부의 주민소환제는 각 주의 특성에 따라 자율적으로 운영되고 있으나 기본적인 구도는 일정수 이상이 발의와 그 유효성 심사 그리고 소환투표의 3단계로 구성되어 있다. 소환대상은 대부분의 주가 선출직 공직자로 제한하지만 일부 주에서 임명직 공직자와 사법공직자를 포함시키기도 한다. 소환시기는 임기개시 6개월과 임기만료 6개월을 제외하고 있다(김준석, 2006: 106-107; 정연정, 2007: 14-16). 일본의 주민소환제는 일본헌법을 근거로 1947년 지방자치법 제정된 이후 단체장과 의원에 대한 해직청구제도와 의회에 대한 해산청구제도를 도입하여 시행하고 있다. 서명수집기간은 광역자치단체인 도·도·부·현(都·道·府·縣)은 2개월, 기초자치단체인 시·정·촌(市·町·村)은 1개월이며, 서명부는 번호, 서명연월일, 주소, 생년월일로 구성된다. 취임일로부터 1년간, 해직투표일로부터 1년간은 해직청구가 제한된다. 해직청구 후 제출된 서명부의 검증을 거쳐 해직투표가 이루어지며, 과반수의 동의로 해직된다(김영기, 2006: 153-161).

주민소환제는 주민의 직접 발의와 투표를 통해 대의제의 약점을 극복하는 직접민주제의 한 양식이다. 주민소환제는 공직선거를 통해 우선 구성된 자치정부에 대한 불신임을 사후적으로 표명하는 제도이다. 대의제와의 관계를 3개의 단계로 나누어 보면, 제1단계에서 대의제의 공직선거권을 행사하여 지방자치단체장과 지방의회의 의원을 선출함으로써 지방정부와 의회가 구성된다. 제2단계에서 대의제에 의해 선출된 자치단체장과 지방의회의원이 불신임 등 대리인 문제를 발생시킨 경우 주민소환제를 채용한다. 주민의 직접 청구와 투표의 절차를 거쳐 자치단체장과 지방의회 의원을 해임한다. 제3단계는 해임 후 공석이 된 공직을 재선거를 통해 재충원함으로써 새로운 지방 정부와 의회를 구성한다. 다시 대의제를 채용하는 단계이다(〈그림 1〉 참조). 대의제에서 주민은 공직선거권을 통해 정부를 구성할 수 있는 권리를 가진다. 주민소환제는 주민이 선출한 공직자를 해임하는 권리이다. 공직선거권을 통해 선출한 공직자로 구성된 정부에 문제가 있을 때, 해임권을 통해 문제의 공직자를 해임함으로써 정부를 해산하고, 다시 공직선거권을 통해 새로운 정부를 구성하는 관계이다. 대의제와 주민소환은 깊은 관계에 있다고 볼 수 있다. Zimmerman은 주민소환제(Recall)를 “공직의 정해진 임기가 끝나기 전에 한 공직자를 유권자의 고발이나 청원, 그리고 투표로서 그 공직으로부터 해임하는 절차”로 Cronin은 유권자가 공직자를 해임하고 교체하는 민주주의의 절차적 장치로 정의하고 있다(정연정, 2007:5-6). 이러한 학자들의 견해를 종합하면 주민소환은 “대리인 문제를 발생시킨 선출직 공직자를 정해진 임기의 만료 전에 선출한 유권자 스스로 해임함으로써 이후 발생할 수 있는 손실을 방지하고자 하는 권리주체인 주민들의 자발적 노력

“이라고 할 수 있으며, 주민소환제도는 이러한 과정을 규정한 제도적 절차라고 할 수 있다.

주민소환제의 의미는 첫째, 문제가 있는 선출직 공직자를 임기 만료 전에 해임함으로써 공직책임성 확보와 주민참여 및 주민통제를 강화한다. 둘째, 주민들이 불만을 주민소환제를 통해 구체적으로 표출할 수 있으므로 지나친 저항적 행동을 하지 않도록 여과시키는 사전 예방 기능을 한다. 셋째, 주민들이 주민소환과정에 직접 참여하여 활동함으로써 참여에 대한 자기효능감을 갖게 되고 이를 통해 시민으로서의 책임성(Responsibility)과 대응성(responsiveness)을 갖게 된다. 넷째, 지역주민들에 의한 자율통제가 강화될수록 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성이 높아진다는 점 등으로 정리될 수 있다 (정연정, 2007:6~9)

<그림 1> 주민소환제도의 개념도



출처: 정연정. (2007). “주민소환제 도입과 발전방안.” 『지역정책연구』 18(2), p. 5. 를 수정·보완함.

2. 주민소환제에서 주민참여의 의미

주민참여의 목표는 보다 훌륭한 주민과 정부를 창조하는 것이다. 주민참여는 지방정부와 지역주민에게 동시에 연관되는 양면성을 지니고 있다. 자발적이고 적극적인 주민참여는 지방정부를 감시하고, 그 과정에서 필요한 지식과 경험을 축적함으로써 지방자치의 핵심적 역할을 한다. 특히 지방자치단체장이 주민들의 뜻에 따르지 않고 독선적 행태, 직권남용, 부정부패 등 대리인 문제를 일으킬 경우 주민들이 스스로 자구책을 강구함으로써 자신의 권리를 보호할 수 있어야 한다. 선출직 공직자의 임기가 만료되기 전이라도 그 공직을 박탈함으로써 더 이상의 주민 피해를 막을 수 있어야 한다(진세혁, 2006:49-50).

주민소환제 역시 하나의 제도이다. 제도를 운영하는 주체에 따라 결과가 달라지게 된다.

주민소환제의 도입당시 제도의 오남용을 우려하는 견해가 많다(김영기, 2003; 진세혁, 2006; 하승수, 2006a; 이기우, 2008). 선거의 패배에 대한 보복으로 또는 집단이익을 위해 주민소환제를 악용할 가능성이 있다. 악의에 의한 제도의 남발을 막고 진정한 주민소환제를 시행하는 길은 주민소환제도의 근본취지에 맞게 순수한 주민 다수의 진정한 의지를 결집하여 주민소환 여부를 확정하는 것이다. 따라서 주민 다수의 순수의지를 결집할 수 있는 공론의 장이 마련되어야 한다. 지역내 공론화가 이루어질 수 있는 여건이 마련되어야 한다. 지역내 시민사회가 활성화되어야 하고, 시민사회를 중심으로 다양한 주민들의 견해가 표출되고 논쟁하는 과정을 거칠 때 지역사회에 진정한 담론의 장이 구축될 수 있다. 결국 시민사회를 중심으로 하는 조직과 세력이 지방자치의 중심으로 나설 때 진정한 의미의 주민소환도 이루어질 수 있다. 지역내 기득권세력들의 영향력이 강할수록 오히려 이를 견제할 시민단체의 역할에 대한 기대도 커지게 된다(하승수, 2006a:99-101).

그런데 아직까지 우리나라 지방도시의 시민사회 성숙정도는 저조하고 주민참여의 환경도 매우 열악한 상황이다. 신흥계획개발도시 등 지역 내 대학에 사회참여성향의 학생과 교수들 그리고 비판적 지역언론이 존재하는 지역의 경우 시민단체의 활동이 비교적 활발하고 사회운동과정에서 시민사회 조직화에 필요한 기술과 자원이 어느 정도 제공되고 있다. 반면에 단일의 지역공동체로서 오랜 세월 지속되어온 전통적 도시의 경우 지역의 정주성과 일체감이 높고 지연·학연·혈연 등으로 엮매여 있어 비판적 활동이 상대적으로 억압되고 시민단체의 결성도 침체되어 있다. 이러한 도시일수록 지방권력에 대한 비판적 역할 보다 관변단체를 중심으로 집단이익을 위한 투입지향적 집단행동이 많이 나타나고 있다. 지방정치와 권력의 구조는 보수성향의 기득권층과 정치인의 정경유착의 행태가 뿌리 깊게 잠재해 있다. 특별한 정치세력이 성장되지 못한 지역일수록 관권이 그 역할을 대신해 왔으며, 경제적 이익구조가 제대로 갖추어지지 못한 지역일수록 관료기구에 의존하는 바가 크다. 지방자치 실시 이후 자치단체장과 교환관계를 형성한 기업인과 지방의원을 비롯한 지역정치인, 행정관료 집단이 제왕적 자치단체장을 지원하는 위성세력으로 역할하고 있다(박종민, 2000:360-362). 이러한 보수성향의 기득권세력들과 정치인 및 정치지향적 관료들은 주민소환제를 악용할 우려가 있다(진세혁, 2006:52-56). 2003년 캘리포니아 주지사 주민소환은 자금력 있는 보수적 공화계인사들에 의해 이루어졌다(김준석, 2006). 또한 이들은 시민단체 중심의 주민소환운동이 전개될 경우 자신들의 이익을 보호하기 위해 조직적인 반대 행동으로 나설 수 있다.

결국 주민참여를 바탕으로 하는 주민소환제의 성공적 실현은 시민사회의 기능과 역할에 달려 있으며, 시민사회 역시 시민들의 자발적인 참여를 토양으로 성장한다. 따라서 시민들의

의식전환과 시민운동주체의 자원동원능력 향상, 시민단체의 조직화를 통해 시민사회가 전반적으로 활성화되어야 한다(정연정, 2006: 54). 또한 주민소환의 쟁점사안 등을 계기로 지역사회 '시민운동네트워크' 내지 '지역정치네트워크'도 구축될 필요가 있다. 시민사회내 폭넓은 연대와 협력의 기조가 마련될 때 진정한 참여를 통한 주민소환이 이루어질 수 있기 때문이다. 시민단체는 단기적 성과에 집착하기 보다는 주민소환을 계기로 어떻게 '공론의 장'을 형성할 것인가에 더욱 관심을 가져야 한다(하승수, 2006a:99-101). 대리인 문제를 일으킨 사건이나 시민의 불만이 하나의 계기가 되어 주민소환운동이 전개되면, 시민의 여론이 하나의 방향성을 가지고 모여지게 되고 주민참여의 기회가 마련된다. 참여를 경험한 주민들이 많을수록 시민사회성숙의 기회는 커진다. 주민참여를 통한 주민소환운동이 실패로 끝나더라도 최소한 그 사회의 문제점과 한계를 발견할 기회를 갖게 되는 것이고, 참여한 만큼의 성숙과 효과는 남게 마련이다.

3. 한국의 주민소환제

한국의 주민소환제도는 「지방자치법」 제20조를 근거로 「주민소환에관한법률」을 제정함으로써 도입되었다. 「주민소환에관한법률」은 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성 제고를 목적으로 하고 있다. 이는 권한의 본래 주인인 주민들이 직접 나서서 문제있는 선출직공직자에 대하여 직접 책임을 묻고 임기 내에 해임시킴으로써 부정행위를 방지하고 그로 인한 손실을 방지하자는 뜻이 담겨있다(김영기, 2006: 281).

한국의 주민소환절차는 「주민소환에관한법률」의 규정에 따라 대리인 문제의 발생 후 소환청구인대표의 신청과 교부, 서명요청활동, 소환투표청구, 소환투표청구심사 및 소환투표발의, 주민소환투표운동, 주민소환투표실시, 개표 및 투표결과확정의 순으로 진행된다. 주민소환제는 공무원들이 집행하는 일반적인 정책이나 제도와는 달리 시민이 직접 집행하는 제도이다. 따라서 주민소환제의 집행주체는 해당 자치단체의 주민이다(전영상, 2009:145). 주민소환절차를 행위주체인 시민들의 활동을 중심으로 구분하면 주민소환준비단계(소환청구인대표 및 수임인 신청 과정), 서명요청활동단계(서명요청활동 및 청구·심사, 주민투표발의 과정), 주민소환투표운동단계(주민소환투표운동 과정), 주민소환투표단계(주민소환투표실시 및 확정 과정)의 4단계로 나누어 볼 수 있다.

1) 주민소환준비단계

주민소환사유가 될 사건이나 쟁점의 발생 후 다수 시민들의 의견이 반영되는 공론화 과정이 진행되면서 시민층에 지지기반이 어느 정도 형성되고, 주민소환청구인대표와 그 수임인에 대한 지원자를 모집하고 조직화함으로써 주민소환운동을 추진할 수 있는 조직이 마련되는 단계이다.

주민소환청구인대표와 그 수임인은 주민소환투표청구권자가 될 수 있다. 주민소환투표청구권자는 19세 이상의 자로, 전년도 12월 31일 현재 당해 지방자치단체에 주소를 둔 주민 또는 외국인이다.³⁾ 청구인대표가 되고자하는 자가 인적사항과 청구취지 및 사유 등을 기재하여 관할 선거관리위원회에 청구인대표자증명서 교부를 신청하면 선거관리위원회는 7일 이내에 소환청구인대표증명서와 소환청구인서명부를 교부하고 이때부터 서명요청활동을 할 수 있다. 소환청구사유는 제한이 없고, 소환청구대상은 지방자치단체장과 지역구 지방의회의원이다.

2) 서명요청활동단계

청구인대표와 그 수임인이 소환사유에 동의하는 주민들에게 소환대상의 소환청구서명을 받는 과정으로 이들을 중심으로 여론을 확산하고 지역사회 전반에 걸쳐 지지와 참여를 확대해 나가는 단계이다.

「주민소환투표청구 서명요건은 당해 지방자치단체의 주민소환투표권자 총수를 기준으로 광역자치단체장은 10%, 기초자치단체장은 15%, 지역구 지방의회의원은 20% 이상이다. 주민소환투표청구권자 총수는 전년도 12월 31일을 기준으로 산정하여 매년 1월 10일까지 지방자치단체장이 공표한다. 서명요청활동기간은 광역자치단체장 120일 이내, 기초자치단체장과 지역구 지방의회의원은 60일 이내이다. 서명요청방법은 서명부를 제시하거나 구두로 주민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 방법 외에 다른 방법을 사용할 수 없다. 주민소환청구권자 가운데 공무원, 공직선거법에 따라 선거운동을 할 수 없는 자,⁴⁾ 소환대상자의 보궐

3) 「주민소환에관한법률」 제7조 참조.

4) 「주민소환에관한법률」 제10조 제2항 제4호는 「공직선거법」 제60조제1항의 규정에 의하여 선거운동을 할 수 없는 자(제4호를 제외한다)를 소환청구인대표자등이 될 수 없으며, 서명요청 활동을 하거나 서명요청 활동을 기획·주도하는 등 서명요청 활동에 관여할 수 없도록 규정하고 있다. 공직선거법 제60조 제1항은 대한민국 국민이 아닌 자, 19세 미만의 자, 공직선거법 제18조 제1항에 따라 선거권이 없는 자, 국가공무원과 지방공무원(정당법에 의거 일부 제외), 선거관리위원회위원, 교육위

선거에 출마하려는 자와 그의 가족 및 관계자들은 서명요청 활동에 관여할 수 없다.⁵⁾ 서명부에는 성명, 주민등록번호, 주소, 서명일자를 적고 서명·날인한다.⁶⁾ 서명자는 서명부가 선거관리위원회에 제출되기 전에 그 서명을 철회할 수 있다.

주민소환투표청구는 소환청구인대표자가 서명기간 만료 5일 이내에 관할 선거관리위원회에 주민소환투표청구서와 소환청구인서명부를 제출함으로써 이루어진다. 관할선거관리위원회는 소환청구인서명부를 심사·확인하고 문제가 있는 서명을 무효로 처리한다. 이로 인해 소환투표청구요건이 미달할 경우 10일간의 보정기간을 줄 수 있다. 관할 선거관리위원회는 소환청구인서명부를 열람시키고, 청구가 적법하면 소환대상자에게 20일 이내의 소명기간을 준다. 소명기간 경과 후 7일 이내에 주민소환투표일과 주민소환투표안을 공고하여 주민소환투표를 발의한다.

3) 주민소환투표운동단체

소환사유에 대한 인식이 사회전반에 확산되고 여론이 집약되어 사회적 공론화가 이루지는

원회의 교육위원, 다른 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자, 「정부투자기관 관리기본법」 제2조(적용범위)에 규정된 정부투자기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임·직원, 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임·직원과 이들 조합의 중앙회장, 「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임·직원, 「정당법」 제22조제1항 제2호의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 없는 사립학교교원, 대통령령으로 정하는 언론인, 향토예비군 소대장급 이상의 간부, 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편익시설을 총칭함)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회)의 위원, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직 포함)의 대표자를 선거운동을 할 수 없는 자로 규정하고 있다. 또한 제18조 제1항에 금지선고령을 받은 자, 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 자, 선거법, 정치자금부정수수죄 및 선거비용관련 위반행위에 관한 죄를 범한 자, 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임 중의 직무와 관련하여 수뢰·사전수뢰 내지 알선수뢰·알선수뢰의 죄를 범한 자로서, 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자, 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자는 선거권이 없는 것으로 규정되어 있다.

5) 「주민소환에관한법률」 제10조 2항의 5 참조.

6) 「주민소환에관한법률」 제10조 제4항, 「주민소환에관한법률시행령」 제6조 제1항 참조.

단계이다. 소환청구자는 지역사회 내 주민소환에 대한 주민들의 지지와 참여를 보다 확대하고 지역사회 전반에 주민투표 참여 의지를 확립시켜야 하는 단계이다.

주민소환투표운동기간은 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지이다. 단, 공고일 후 90일 내에 다른 투표나 선거가 있어 병합되거나 동시에 실시할 경우 주민소환투표일 25일 전부터 투표일 전일까지이다.⁷⁾ '주민소환투표운동'은 소환사유에 대해 찬성 또는 반대하는 행위이다. 소환청구인측이나 소환대상자측에게 동일한 투표운동의 기회가 주어진다. 주민소환투표운동은 공직선거법 제60조 제1항에 규정된 선거운동을 할 수 없는 자를 제외한 누구나 할 수 있다. 단, 주민소환대상자는 항변운동을 해야 하므로 이 단서에 구속되지 않는다. 주민소환투표운동방법은 공직선거법과 공직선거관리규칙을 준용하고 있다.⁸⁾

4) 주민소환투표단계

소환사유에 대한 사회적 결정이 이루어지는 단계이다. 주민소환투표일은 주민소환투표 발의·공고일 후 20일~30일 내에 관할 선거관리위원회가 정한다. 주민소환투표권자는 주민소환투표일 현재를 기준으로 19세 이상의 자로, 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 당해 지방자치단체에 주소를 둔 주민과 외국인이다.⁹⁾ 주민투표의 실시 결과 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다. 3분의 1을 넘긴 경우 개표하여 유효투표총수의 과반수 찬성으로 확정된다. 주민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용과 주민소환투표결과에 대한 자료의 정리 등에 필요한 경비는 지방자치단체가 부담한다.¹⁰⁾

7) 「주민소환에관한법률」 제18조 참조.

8) 주민소환투표운동기구의 설치 및 변경신고, 간판·현판·현수막 등 시설물의 설치·게시, 사진첩부 등에 관하여 공직선거법 제61조와 제63조, 공직선거관리규칙 제27조와 제28조 등의 규정을 준용하고 있다. 또한 주민소환투표공보의 발행, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 주민소환투표운동, 인터넷 광고 등 주민소환투표운동 방법 그리고 주민소환투표운동의 제한 및 금지사항에 대해서도 공직선거법의 관계규정을 준용하고 있다(「주민소환에관한법률」 제20조, 제21조).

9) 「주민소환에관한법률」 제3조 참조.

10) 「주민소환에관한법률」 제26조 참조.

4. 선행연구의 검토

주민소환제도에 관한 연구는 매우 부족하다. 연구의 상당수가 외국의 제도와 현황을 분석하고, 제도의 도입 후 한국 상황에 대한 예측과 우려를 논의하고 있다. 이 가운데 미국의 제도와 사례를 중심으로 논의를 전개한 연구로는 캘리포니아 주지사 주민소환 사례를 중심으로 연구한 김준석(2006)의 연구, 미국·일본 등 외국의 주민소환제 도입과 적용 현황, 실제 적용상의 특성을 분석하고 주민소환제 도입에서 시민사회와 시민단체의 역할을 강조한 하승수(2006a)의 연구, 외국 제도의 내용과 특성, 한국의 제도 도입과정과 이유를 설명하고 주민소환제의 문제점을 논의한 정연정(2007)의 연구가 있다. 실증적 연구로는 외국의 제도와 현황을 분석하고 주민소환제에 대한 집단인식과 선호조사를 통해 한국의 제도 도입시 발생할 문제점을 예측하고 개선방안을 제시하고 있는 김영기(2002a; 2002b; 2003)의 연구가 있다. 법제도적 연구로는 독일의 주민소환제 판례를 중심으로 문제점을 논의한 최석봉(2002)의 연구, 헌법학적 관점에서 주민소환제의 문제점을 논의한 이종수(2006)의 연구, 주민참여 제도의 헌법적 근거와 지방정부의 부패방지관련 현행법령의 검토를 수행한 명재진(2007)의 연구, 최근 주민소환제와 관련된 쟁점사항을 미국의 주민소환제와 비교 연구한 이기환(2008)의 연구가 있다(전영상, 2009:143~145). 경험적 연구로는 공무원과 시민의 인식 조사를 통해 계량적 연구를 실시한 김영기의 연구(2003)가 있고 사례연구로는 전영상의 연구(2009)가 있다. 이러한 연구들은 주민소환제의 도입에 대한 사회적 요구가 구체적으로 표출되면서부터 이루어진 연구들이다. 이 연구들은 대부분 외국의 제도를 소개하고 한국적 상황에 적합한 주민소환제도의 틀을 모색하는데 중심을 두고 있다. 따라서 현행 제도의 적용과정에서 나타나는 문제점을 지적하고 구체적인 개선방안을 제시하지 못하는 한계가 있다. 이 연구는 이러한 선행연구들의 한계를 극복하기 위해 사례연구의 방법을 활용하여 주민소환제도가 적용되었던 지역에서 발생한 사례들을 수집·분석하고 구체적인 개선방안을 제시한다. 이는 단순히 개선방안에 대한 논의를 전개한 선행연구들과 달리 실제 적용과정에서 나타난 문제점을 지적하고 구체적인 개선방안을 제시한 것으로써 한국 실정에 적합한 제도의 정착에 보다 기여할 수 있다.

Ⅲ. 연구분석의 틀과 조사설계

한 사회내의 잠재된 문제들은 관련 사건이 발생하거나 누군가에 의해 제기될 때 하나의 사회문제로 인식되기 시작한다. 그러나 그동안 잠재되었던 문제가 갑자기 사회문제로 표출되고 해서 다수의 사회구성원들이 그것을 바로 심각한 사회적 문제로 받아들이지는 않는다. 많은 경우 직접적인 이해 당사자들 간의 문제로 치부하거나 소극적으로 대응하기 쉽다. 사회의 구성원 다수가 사회적 문제로 받아들이기 위해서는 이슈화 또는 공론화의 여러 과정을 거쳐야 하고, 많은 시간과 노력이 요구된다. 정책의제설정과정에서도 많은 사회문제 중 어느 특정한 문제가 정부에 의해 하나의 정책의제로 받아들여지기 위해서는 사회문제에 대한 이슈화(issue)가 필요하며 공론화과정을 거쳐 공중의제로 발전된 사회문제에 대한 정부의 채택 및 표명의 과정이 있어야 한다.

어떤 사건에 대응하기 위해 사회구성원들이 모이고 실행하는 과정을 사회구성원들의 집합적 행동이라 한다. 집합행동의 과정을 블루머(Blumer)는 네 과정으로 구분하였다. 첫째, 사람들의 주의와 관심을 끌만한 사건이 발생하고 그 사건을 알게 된 구성원들이 흥분상태에 들어가는 사건의 발생단계 둘째, 사건으로 인해 흥분된 개인들이 사건에 대해 서로 이야기하고 감정의 순환적 반응을 일으켜 공통된 감정과 분위기에 휩싸이는 집합적 흥분의 단계인 웅성거림의 단계 셋째, 사건 자체 또는 웅성거림의 과정에서 형성된 어떤 이미지에 대한 공동의 관심이 높아지고 사람들의 관심과 충동이 집중되는 행동적 군중단계 넷째, 군중이 고정된 대상 또는 이미지에 대해 공통된 충동(common impulse)를 가지고 행동하게 되는 자발적 행동단계(spontaneous action)이다(Blumer, 1939: 119-180; 임희섭, 2007: 8-9 재인용)이다.

사회문제의 정책수렴과정과 집합행동과정을 종합하면 한 사회 내에서 발생된 문제가 널리 알려져 공론화되고 사회구성원 다수의 뜻에 따라 결정되는 과정으로 함축된다. 이를 단계별로 구분하면 사건이 발생하거나 문제가 제기되는 문제의 발단, 발생한 사건이나 제기된 문제의 쟁점이 이슈화되고 확산·전파되는 확산단계, 다양한 쟁점들이 담론의 과정을 거치면서 집약되고 여론이 결집되는 공론화 단계, 문제에 대한 사회적 판단이나 결정이 이루어지는 사회적 판단의 단계로 나누어 볼 수 있다. 일단 표면화된 사회적 문제는 확산단계에서 여러 이해관계자들의 논쟁과 갈등의 과정을 거치면서 널리 알려져 많은 사회구성원들이 문제의 심각성과 해결의 필요성을 인식하게 되며, 이러한 인식이 공론화단계에서 더욱 전파되어 사회 전반에 걸친 인식을 확보하게 된다. 이 과정에서 다양한 쟁점들도 몇 가지로 집약되고 사회구

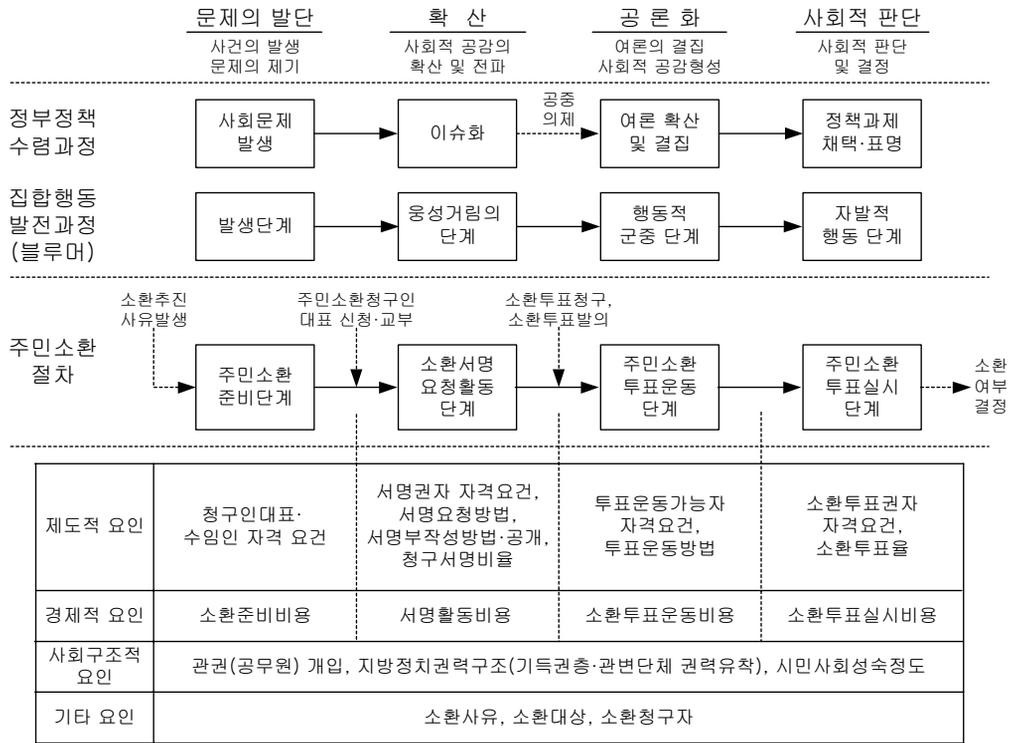
성원들의 여론이 몇 개의 무리로 모여지는 현상이 발생한다. 이러한 여론의 결집과정을 통해 찬·반 양론을 중심으로 사회적 견해가 나누어지거나 절충안이 제기되기도 한다. 이러한 사회적 충돌과 갈등은 사회적 판단·결정 시스템을 통해 결정이 이루어진다. 사회적 결정 시스템이 작동하지 않고 갈등상황이 장기화되면 사회적 손실이 커질 수 있다. 이러한 일련의 사회적 문제해결 과정을 주민소환제도와 그 절차에 적용하여 보면, 문제의 발단 단계는 주민소환청구인대표 신청까지의 과정, 문제의 확산과정은 서명요청활동, 공론화과정은 주민소환투표운동, 사회적 판단 및 결정의 과정은 주민소환투표의 실시에 비견될 수 있다. 따라서 주민소환운동도 하나의 사회운동으로서 문제의 발단 및 쟁점 확산과 공론화, 사회적 판단의 과정에 필요한 여건들이 갖추어져야 한다.

사회운동 및 주민소환 관련 이론과 선행연구의 검토를 통해 주민소환운동에 영향을 미치는 요인을 도출하였다. 도출된 주민소환운동의 주요 영향요인들을 제도적 요인, 경제적 요인, 사회구조적 요인, 기타 요인으로 나누었다. 제도적 요인은 주민소환준비단계에서 청구인대표와 그 수임인의 자격요건이다. 소환서명요청단계에서는 서명권자의 자격요건, 서명요청방법, 서명부작성방법 및 서명부 공개, 청구서명비율이다. 주민소환투표운동단계에서는 주민소환투표운동을 할 수 있는 자의 자격요건, 주민소환투표운동방법이다. 주민소환투표실시단계에서는 주민소환투표권자의 자격요건, 주민소환투표율 요건이다. 경제적 요인은 주민소환운동의 각 단계에서 요구되는 비용들이다. 사회구조적 요인으로는 관권(공무원) 개입, 지방정치권력구조(기득권층과 관변단체의 권력유착 행동), 시민사회성숙정도이다. 기타 요인으로 소환사유, 소환대상, 소환청구자이다. 이 변수들 간의 관계는 <그림 2>와 같다.

이러한 단계별 영향요인들을 독립변수로 하고 주민참여를 중심으로하는 주민소환운동의 원활한 집행을 종속변수로 하여 가설을 설정하고, 독립변수인 주민소환운동의 진행단계별 영향요인들이 종속변수인 주민참여 중심의 주민소환운동에 미치는 영향과 인과관계를 설명함으로써 가설을 검증한다. 이러한 설명을 위해 사례연구방법을 채용하고 주민소환사례관련 문헌, 인터넷 뉴스검색, 주민소환운동 참여자와의 인터뷰, 참여관찰의 방법을¹¹⁾ 활용하여 사례연구를 실시하였다.

11) 2008년 5월 시작된 충주시의회의원 주민소환운동에 연구자가 직접 참여하여 관찰하였다.

<그림 2> 연구분석틀



IV. 주민소환활동 현황

「주민소환에관한법률」이 시행된 2007년 5월부터 2009년 7월까지 주민소환이 제기된 사례는 모두 47건으로 파악되었다. 이러한 주민소환사례들을 추진단계별로 구분하면 주민소환운동의 준비단계에서 그친 사례가 35건이고, 주민소환청구인 대표등록을 하고 소환서명요청활동단계까지 진행된 사례가 10건이다. 주민소환투표청구요건을 갖추고 실제 주민소환투표운동과 주민소환투표가 실시된 사례는 2건이다.

〈표 1〉 주민소환운동단계별 사례수

구분	총계	주민소환 준비단계	서명요청 활동단계	주민투표운동및 투표실시 단계	주민소환 성공사례
사례수	47(100%)	35(74.5%)	10(21.3%)	2(4.3%)	0

1. 주민소환준비단계

주민소환운동의 추진이 준비단계에서 중단되었거나 더 이상 진전이 없어 청구인대표 등록을 하지 못한 사례는 모두 35건 정도로 파악된다.¹²⁾ 연도별로는 2007년 22건, 2008년 8

- 12) 인터넷 뉴스검색(naver, Daum)을 실시한 결과 2007년 5월~2009년 7월까지 주민소환운동이 언급한 기사된 기사 47건이며, 이 가운데 주민소환제 추진을 단순히 언급하였거나 경고성으로 발언한 사례는 35건으로 파악된다. 이러한 35건의 사례는 2007.5.25 대구 서구청장-대구시민단체연대회의(과태료대납사건), 2007.5.25 대구 중구청장-중구건강가정지원센터 특혜의혹 진상규명 공동대책위(중구건강가정지원센터 위탁 특혜의혹), 2007.5.25 부천시장-부천시역 4개 단체(추모공원 건립 반대, 민원무시, 불성실한 태도), 2007.5.25 부산시장-부산시 재개발-재건축 시민대책위원회(재개발-재건축사업 반대), 2007.5.28 순천시의회 의원 7명-순천참여차치시민연대(8일간 관광일색의 러시아, 우즈베키스탄 연수), 2007.5.29 울산 남구청장-학교급식법개정과 조례제정울산연대(울산시에서 책정한 급식지원 예산마저 반납, 급식조례 제정 후 규칙 제정, 급식심의위구성 회피 등), 2007.5.31 광명시장-광명지역 13개 시민단체(호남비하 발언, 흑인비하 발언), 2007.6.4 울주군수-울산시 공무원 노조(자치단체간 공무원인사 갈등), 2007.6.8 서울 강서구청장-강서지역 10개 단체(선거법 위반 혐의, 뉴타운 개발공약 번복), 2007.7.3 거제시의회 의원-거제지역 시민단체연대협의회의(쓰레기게이트관련 시의원 자진사퇴 요구), 2007.7.13 합천군수-새천년 생명의 숲 지키기 합천군민운동본부(일해공원으로 명칭변경), 2007.7.17 충북도지사-충북 체천시 공공기관 개별이전 범시민 대책위원회(혁신도시 건설 촉구), 2007.7.20 동해시의회 의원-(주) 지역사랑실천협의회(행정사무감사 지적·발언으로 인해 명예훼손, 손실발생), 2007.8.29 부산시의회 의원 다수-부산참여자치시민연대(의정비 과다 인상), 2007.9.13 부산 수영구청장-부산민주노총 일반노조(구청 계약 업체의 노사문제관련), 2007.9.3 부산 북구의회 의원 다수-부산시민연대(의정비 과다 인상), 2007.11.6 증평군의회 의원 다수-증평시민회, 공무원노조 증평군지부(의정비 과다 인상), 2007.11.7 여수시장-여수시티파크 도심골프장 건설반대 시민행동(도심골프장 개발반대), 2007.12.12 광주 남구청장-주민소환 및 손해배상 청구 추진위원회(직권남용, 예산낭비, 공직자-관련단체 동원 및 여론 왜곡), 2007.12.13 울주군 의회의원-울산지역 10개 시민사회단체(의정비 과다 인상), 2007.12.24 제천시의회 의원 다수-시민단체 관계자(의정비 과다 인상), 2007.12.26 울산동구의회 의원 5명-동구주민회(의정비 과다 인상), 2008.1.29 곡성군의회 의원-곡성군의회의원 주민소환운동추진위원회(의정비 과다인상, 농업 및 사회복지예산 삭감), 2008.2.3 성남시장-분당입주자대표회의(분당구청자동 구미동 판교구 편입), 2008.3.6 동해시의회 의원-전국공무원노동조합 동해시지부(공무원 폭행), 2008.3.28 익산시장-익산바른자치시민모임(독선행정, 익산 5대 민원), 2008.4.30 여수시장-3려통합6개항이행촉구범시민대책회의, 통합청사건립촉구추진위원회(통합청사 건립 요구), 2008.5.26 인천계양구 의회 의원-평화와 참여로 가는 인천연대 계양지부(의정비관련 인터넷 여론조사 조작),

건, 2009년 5건이다. 지역별로는 서울 4건, 부산 4건, 울산 4건, 경남 2건, 대구 2건, 인천 3건, 경기 8건, 광주 1건, 전남 4건, 충북 3건, 강원 2건, 전북 1건이다. 소환대상별로는 광역단체장 5건, 기초단체장 17건, 광역의원 1건, 기초의원 13건이다.¹³⁾ 소환청구자별로는 시민단체 21건, 주민 6건, 노조 3건, 이해관계자 1건, 정당 1건, 의회 1건, 주민-공무원노조 1건, 주민-시민단체 1건이다. 주요 소환사유별로는 지역개발관련 9건, 의정비 과다인상 6건, 부정·비리관련 5건, 예산관련 2건, 도덕성·자질관련 2건, 해외여행관련 2건, 남비현상관련 2건, 독선행정 1건, 행정사무감사로 인한 손실, 공무원횡령사건에 대한 도의적 책임, 공무원 인사갈등 등 기타 사유가 6건이다.

2. 서명요청활동단계

주민소환청구인대표등록을 하고 서명요청단계까지 진행된 사례는 10건이다. 연도별로는 2007년 발생한 사례가 2건, 2008년 발생한 사례가 5건이다. 2009년은 조사시점인 7월까지 3건이 발생하였다. 지역별로는 서울 2건, 인천 1건, 경기 1건, 경남 2건, 경북·전남·충북·강원이 각 1건씩이다. 소환대상별로는 광역의원 1건, 기초단체장이 6건, 기초의원 3건이다. 소환청구자별로는 시민단체가 주도한 사례가 5건, 지역주민이 주축이 된 사례가 3건, 이해관계자가 추진한 사례가 2건이다. 주요 소환사유별로는 골프장건설, 재개발, 전철역사 등 지역개발관련 사안이 5건, 수뢰·금품제공 등 부정·비리 2건, 도덕성 및 자질관련 사안이 2건, 예산삭감 1건이다.

2008.8.27 인천시장-주민·시민단체연계(계양골프장 건설, 용유·무의도개발사업권 독일업체와 협약 등 각종 개발사업 및 도시재생사업의 일방적 추진), 2008.10.9 서울 성동구의회 의원-주민감사청구인단(의정비를 유흥비로 사용), 2009.1.5 서울시장, 마포구청장-주민(마포소각장에 종로구와 서대문구의 쓰레기 반입), 2009.2.4 인천시장-인천시 남동구의회(행정구역 조정 -인천경제자유구역청이 송도국제도시 5, 7, 9공구를 연수구로 편입), 2009.2.27 양천구청장-민주당양천지역위원장(장애인수당26억횡령사건에 대한 책임), 2007.7.9 의정부시장-의정부시민네트워크(의정부시장의 필리핀 골프여행), 2009.7.17 군포시 한나라당 의원 5명-군포복합화물터미널 확장반대 범시민대책위원회(유통업무설비의 진출입구 통행제한시설 설치조례안이 부결)이다(소환대상-소환주체(사유)의 순).

¹³⁾ 2009. 1. 5 마포구주민들이 서울시장과 마포구청장의 주민소환을 함께 추진하겠다고 주장하였다.

〈표 2〉 서명요청활동단계가 진행된 주민소환운동 사례

연월일	소환대상	소환청구자	소환 사유	추진 경과결과
2007. 5. 25	함양군수	함양군수주민소환투표추진위원회	골프장건설 반대	관련개입으로 중단·포기 선언
2007. 7. 4	서울 강북구청장	미아1-1구역재개발통합청산위원회	재개발 청산과정에서 사업금액과 인허가과정 공개, 초과근무 수당을 지급, 불법건축물 승인	기간내 서명부 미제출
2008. 1. 18	장성군의회의원 4명	장성군주민소환추진위원회	농업과 노인복지관련 예산 일괄 삭감	소환청구자와 소환대상의 화해로 중단
2008. 10. 15	서울시의회의장	광진주민소환추진본부	의장선거시 동료 의원들에게 돈 봉투를 뿌린 혐의로 구속 기소	소환대상 자진사퇴로 중단
2008. 12. 4	밀양시장	이해관계자	산지전용허가 약속 불이행에 반발	소환청구자와 소환대상의 상호협력 양해각서 체결·철회
2008. 5. 26	충주시의회의원 9명	시의원향락성외 유사태해결을위한범시민대책회의	향락성 해외연수, 해외성매매의혹	서명수 부족
2008. 6. 19	시흥시장	시흥시장주민소환을위한운동본부	수리혐의 구속	주민소환투표청구 각하
2009. 1. 22	인천 연수구청장	연수구미래를생각하는사람들의모임	수인선 복선전철 건설계획의 연수역과 송도역 위치 변경	서명수 부족
2009. 3. 16	춘천시의회의원	춘천주민소환운동본부	시의회 폭력사태	서명수 부족
2009. 4. 10	경주시장	경주시장주민소환운동본부	독선행정, 사유재산권, 주민생존권 침해(문화재보호구역추가지정 및 시립화장장부지선정)	청구인대표의 사퇴로 서명 중단

3. 주민소환투표운동단계 및 주민소환투표실시단계

주민소환투표청구요건을 갖추고 실제로 주민소환투표가 발의되어 주민소환투표운동이 이루어지고 주민소환투표가 실시된 사례는 2건이다. 기초자치단체인 하남시와 광역자치단체인 제주도의 사례이다. 이 두 사례의 주민소환투표 실시결과는 투표율의 부족으로 개표하지 않고 부결된 것이다. 주민소환사유는 두 사례 모두 지역개발관련 사업을 자치단체장이 독선적으로 결정했다는 것이다. 소환운동 추진주체는 하남시의 경우 화장장예정부지 주변지역 주민들이 주축이 되었고, 제주도의 경우는 해군기지건설 예정지 주민들과 시민단체들이 주축이

되어 주민소환을 추진하였다. 특히 제주도의 경우 2007년 6월 국방부가 제주도에 기지건설 지역 결정 통보하자 2007년 7월 26일 '제주군사기지저지와평화의섬실현을위한범도민대책위원회'가 해군기지설치를 반대하면서 주민소환추진을 경고한 바 있었다. 2009년 4월 27일 제주도가 국방부와 국토해양부와 해군기지건설 기본협약서(MOU)를 체결하자 문제가 다시 불거졌다. 5월 14일 청구인대표등록을 하고 서명요청활동을 시작하였고, 7월 15일 주민소환투표를 확정해 8월 6일부터 주민소환 투표운동과 8월 26일 주민소환투표를 실시하였다. 소환투표결과 하남시는 31.1%, 제주도는 11%의 투표율로 개표하지 않고 부결되었다.

<표 3> 주민소환투표운동 및 주민소환투표실시 단계의 주민소환운동 사례

연월일	소환대상	소환청구자	소환사유	추진단계 및 경과
2008. 7. 3	하남시장	화장장유치반대대책위원회	독선·졸속 화장장유치 반대	주민소환투표실시, 투표율 미달(31.1%), 부결
2009. 5. 9	제주도지사	제주군사기지저지와평화의섬실현을위한 범도민대책위원회	해군기지 건설을 반대(독선적 결정, 주민과의 대화 거부)	주민소환투표실시, 투표율 미달(11%), 부결

V. 주민소환사례분석

1. 주민소환준비단계

주민소환준비단계에서 그친 35건의 사례 가운데 많은 경우가 주민소환운동을 소환대상에 대한 경고 또는 사태 해결에 대한 촉구나 압박의 목적으로 사용한 것으로 보인다. 구체적인 소환준비활동을 벌이다가 그친 사례로는 2008년 3월 익산시장에 대한 '익산바른자치시민모임'의 주민소환운동, 2008년 4월 여수시장에 대한 '3려통합6개항이행촉구범시민대책회의'와 '통합청사건립촉구추진위원회'의 주민소환홍보운동, 2008년 1월 곡성군의회의원에 대한 '곡성군의회의원주민소환운동추진위원회'의 소환운동추진기구 구성 등 3건 정도가 조사되었다. 이러한 사례들은 대리인 문제를 공론화하는데 실패하거나 반대 여론을 극복하지 못하였거나 청구인대표 및 그 수임인 모집에 실패한 때문으로 생각된다. 그밖에 2007년 5월 과태료대납 사건을 사유로 대구시민단체연대회의가 대구서구청장에 대한 주민소환을 준비했던 사례는

대구 서구청장에 대한 사법처리가 진행되었고 대구서구청장은 결국 2008년 1월 17일 실형을 확정받고 구청장직을 상실하였다.

제도적 요인 가운데 청구인대표와 그 수임인에 대한 자격요건은 전년도 12월 31일 이후 해당 지방자치단체에 주소를 둔 19세 이상의 주민으로 공직선거법 제60조에 의해 제한되지 않아야 한다. 또한 해당 공직자의 보궐선거에 출마하려는 자와 그 가족 및 관계자는 주민소환운동에 관여할 수 없다. 이러한 제한 규정으로 인해 다양한 여론 주도자(opinion leader)들이 제외된다. 지방의회 의원들은 직무상 활동영역보다 소환청구권자의 범위가 좁다.¹⁴⁾ 좁은 지역을 배경으로 하기 때문에 청구인대표나 그 수임인으로 활동할만한 인물들 중 많은 수가 이미 지연·혈연·학연 등으로 소환대상과의 다양한 인적 관계가 형성되어 있어 소환사유에는 동의하나 청구인대표나 그 수임인으로 활동하기를 꺼려하는 현상이 나타나고 있다.¹⁵⁾ 반면에 자치단체장과 같이 대리인 문제로 인한 직접적인 영향범위나 직무상 활동범위와 소환청구권자의 범위가 같을 경우 직접적인 이해관계 주민이 많아 적극적인 지지와 참여를 확보하기 쉽고 청구인대표와 그 수임인 모집에 유리할 수 있다. 그런데 소환사유의 직접적인 영향범위보다 직무상 활동범위가 지나치게 넓은 경우에는 소환사유와 관련된 영향이나 이해관계가 간접적이거나 무관한 주민들이 많아진다. 따라서 무관심과 소극적 행동으로 인해 이슈의 확산과 공론화, 청구인대표와 그 수임인의 선정 등 주민소환운동추진과정이 보다 어려워질 것으로 생각된다.

경제적 요인인 주민소환준비과정에서 요구되는 비용에 대하여 법규에 명확한 규정은 없으나 「주민소환에관한법률」 제26조의 규정을 준용하면¹⁶⁾ 주민소환준비단계에서 필요한 경비는 주민소환운동주체가 스스로 마련하여야 한다. 하남시 사례의 경우 주민소환운동을 준비하는 과정에서 모금운동을 하였고(하남시광역시광역화장장유치반대범시민대책위원회, 2008:124), 충주시 사례에서는 주민소환운동주체가 공동수익사업을 하였다(전영상, 2009:160).¹⁷⁾ 자

14) 지방의원의 직무상활동범위는 선출직공직자로서 직무와 관련된 활동과 그 영향이 미치는 범위이다. 지방의원의 직무상 활동영역은 소속 지방자치단체의 행정구역 전체이다. 이에 비해 지방의원의 소환청구권이 있는 유권자의 범위는 그 지방의원의 선거구에 거주하는 유권자로 제한된다. 따라서 지방의원의 직무 활동에 의해 영향을 받는 유권자의 범위 보다 이를 사유로 소환할 수 있는 유권자의 범위가 크게 좁아지는 문제가 있다.

15) 충주시의회의원 주민소환활동 과정에 직접 참여하여 관찰한 현상임.

16) 소환비용에 관하여 「주민소환에관한법률」은 제26조에 주민소환투표사무의 관리에 필요한 비용은 당해 지방자치단체가 부담하고, 주민소환투표청구인대표자 및 주민소환투표대상자가 사용한 주민소환투표운동비용은 각자 부담한다고 되어 있다.

17) 충주시의원향락성의유사태해결을위한범시민대책회 보도자료(2008. 9. 30)

금동원능력이 없으면 주민소환운동을 전개하기 어렵다. 여기서 경제적 요인이 민주주의의 제약요인으로 작용하고 있음이 입증된다.

사회구조적 요인인 관권 내지 공무원의 개입과 지방정치권력구조요인을 보면, 주민소환을 위해 대리인 문제의 공론화 과정에서 보수성향의 기득권 세력과 관료들이 소환대상과의 유착 관계를 유지하기 위해 조직적인 반대 행동에 나설 경우 소환사유에 대한 주민들의 지지를 확보하지 못하였거나 자원동원력이 부족한 소환청구자는 이를 극복하기 어려울 수 있다. 2008년 4월 여수시장에 대한 3려통합6개항이행촉구범시민대책회의와 통합청사건립촉구추진위원회의 소환준비활동 사례는 보수성향의 기득권 세력과 관료들로 구성된 여수시정자문위원들의 반대를 극복하지 못하고 좌절된 사례로 분석된다.¹⁸⁾ 2008년 5월 충주시의회의원 주민소환운동 추진과정에서도 소환운동에 나선 단체들 중 보조금을 받는 단체가 많아 주민소환이 이루어지기 어려울 것이라는 보도가 있었으며,¹⁹⁾ 후반기 시의회의장에 출마한 후보들이 소환대상의원들을 대신하여 이러한 단체의 대표들에게 공개적 또는 개별적으로 주민소환추진의 자제를 요청하였다. 이후 주민소환이 구체적으로 추진되자 이 단체들은 매우 소극적이거나 방관적인 행동을 보였다(전영상, 2009:155).

시민사회 성숙도와 관련하여 보면, 기득권자들이 지역의 동문회·향우회·동호회와 관변단체들을 지배하고 있어 조직화 및 집단행동 유발이 쉬운 반면에 보통 주민들의 경우 이러한 집단들에서 소외되어 있어 준비단계에서부터 여론화에 어려움을 겪게 된다. 소환사유가 지역 주민에게 직접 이해관계가 없는 경우 이해관계가 적은 주민들의 무관심과 소극적 대응으로 인해 어려움이 가중될 수 있다. 시민사회를 중심으로 이슈를 확산하고 지지기반을 확대해 나가야 한다. 시민사회가 성숙되지 않은 지역에서는 주민소환이 어려울 수밖에 없다.

기타 요인을 보면, 소환사유가 합당할 때 공론화와 지지기반 마련이 쉬울 것이며, 부당한 사유나 지나친 집단이익의 추구 또는 지역이기주의일 경우 공론화와 지지층 형성이 어려울 수밖에 없다. 또한 소환사유는 주민의 관심정도 및 이해관계와 관련이 있다. 주민소환준비단계의 사례 35건의 가운데 지역개발관련 사유가 가장 많다. 지역개발관련 사유는 다른 사유

18) 여수시정자문위원장을 비롯해 전 여수시장, 전 여천군수, 여수서예인연합회장, 여수YMCA 이사장 등이 소환주체들을 방문하여 자제를 촉구하였고, 여수시정자문위원회 회의에는 여수경찰서장, 여수지방해양항만청장, 여수교육장, 여수해경서장, 여수시의원, 전남대 교수, 여수환경련 공동의장, 여수YMCA 이사장, 한국예총 여수지부회장, 여수경영인협의회장, 전 여수상의 사무국장, 전 여수경찰서장, 한국노총여수지역지부의장 등이 참석했다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002099004>(검색일: 2009.2.9)).

19) 충청매일 2008년 6월 3일자

에 비하여 주민들과의 관계가 밀접하게 형성될 수 있다. 주민의 이해가 직접적일수록 관심과 참여가 높아진다. 이러한 현상은 소환대상과도 관련이 있다. 소환대상의 직무범위가 주민생활과 밀접하고 주민과 직접적인 이해관계가 형성될수록 주민소환운동이 전개될 가능성이 높다. 주민소환준비단계의 사례 35건 가운데 광역자치단체장과 의원이 6명인데 반해 기초자치단체장 17명이고 기초의원은 13명이다. 직접 관련된 주민이 없는 광역자치단체보다 주민생활과 밀접한 기초자치단체에서 주민소환사유가 더 많이 발생하고 있다. 또한 기초자치단체장에 대한 주민소환 사례 17건 중 7건이 지역개발관련, 2건이 사업특혜와 개발사업 예산낭비 및 직권남용이며, 광역자치단체장 사례 5건 중 3건이 지역개발관련 사유이다. 이로써 소환사유 요인과 소환대상 요인의 관계가 밀접함을 알 수 있다.

소환청구자별로 보면, 주민소환준비단계의 사례 35건 가운데 시민단체가 주도한 사례가 21건(60%)이다. 지역사회에 대한 관심과 주민소환운동을 전개할 수 있는 최소한의 조직력과 자원동원력을 가진 시민단체가 주민소환운동의 중심에 있었음을 알 수 있다. 또한 소환청구자 요인은 지역 및 사회구조적 요인과 관련이 있다. 시민단체가 주도한 21건 중 상대적으로 시민사회의 성숙정도가 높은 수도권과 광역도시지역의 사례가 14건이고, 주민이 주축이 된 사례 6건 중 4건이 수도권과 광역도시지역이다. 노조가 주도한 3건 중 2건은 광역자치단체인 부산과 울산이고, 주민과 시민단체가 연계한 주민소환추진 역시 수도권인 인천지역이다.

이러한 사례분석을 통해 제도적 요인인 청구인 대표와 수임인의 자격 요건, 경제적 요인인 소환준비비용, 사회구조적 요인인 관련개입과 지방의 정치권력구조 그리고 시민사회의 성숙정도, 기타 요인인 소환사유, 소환대상, 소환청구자 요인이 모두 주민소환추진 준비활동에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

2. 서명요청활동단계

주민소환을 위해 서명요청활동을 전개하였으나 주민소환투표로 이어지지 못한 사례는 모두 10건이다. 이 가운데 서명수가 부족하여 주민소환투표청구요건을 갖추지 못한 사례가 3건, 소환대상자와 소환청구자의 화해로 중단된 사례가 2건이다. 소환대상자의 자진사퇴로 중단된 사례가 1건, 관련개입으로 서명활동을 중단한 사례가 1건, 서명기간내 서명부를 제출치 않아 자동 종결된 사례 1건, 청구인대표의 사퇴로 중단된 사례 1건, 주민소환투표를 청구하였으나 각하된 사례가 1건이다.

서명요청활동단계에서의 제도적 요인인 주민소환청구권자의 요건은 청구인대표와 그 수임

인의 요건과 같다. 따라서 서명요청활동단계에서도 참여 가능한 인적 자원의 손실이 크다. 서명요청활동방법으로 소환취지의 구두설명과 서명부 제시 외에는 사용할 수 없다. 효과적인 여론 확산이나 설득방법을 활용할 수 없어 공론화의 어려움이 야기될 수 있다. 성명, 주민등록번호, 주소 등 개인정보의 서명부 게재로 인해 많은 유권자들이 서명을 회피하고 있다. 실제로 서명요청활동과정에서 주민등록번호 게재를 꺼려하는 주민들로 인해 서명활동의 어려움을 호소하는 사례가 있다.²⁰⁾ 또한 서명부의 공개로 인해 서명참여자의 개인정보와 정치적 의사가 밝혀지고 소환대상에게도 전달될 수 있어 주민들이 서명을 회피할 수 있다. 헌법상 비밀투표의 의무 위반에 준하는 규정이라 할 수 있다. 실제로 소환대상이 서명부 열람을 신청하여 활용한 사례가 있고,²¹⁾ 서명부 공개를 서명요청운동 방해의 도구로 활용한 사례도 있다.²²⁾ 이러한 서명부 공개가 문제를 일으키자²³⁾ 선거관리위원회에서 개인의 신상 보호를 위한 조치를 취하고는 있으나²⁴⁾ 아직까지 주민들의 불안이 완전히 없어지지 않는 것으로 보인다. 우리나라의 주민소환투표청구비율은 상당히 높은 것으로 지적되고 있다(정연정, 2007; 이기환, 2008: 285; 이기우, 2008). 사례조사에서도 서명요청활동단계의 사례 10

20) 충주시의회의원 주민소환과정에서 유권자들이 주민번호가 포함된 서명을 꺼렸다(<http://news.hankooki.com/lpage/society/200902/h2009021002500074990.htm>(검색일: 2009.8.6)), 주민번호 등 개인신분을 노출하는 서명방법을 바꿔 참여율을 높여야 한다(<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/337847.html>(검색일: 2009.8.6))는 주장이 있으며, 춘천시의회 의원 서명요청과정에서도 “주민등록번호를 적어야 하는 서명은 꺼리는 경우가 많았다”는 주장이 있다(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2009/07/01/0200000000AKR20090701184100062.HTML?did=1179m>(검색일: 2009.8.6)).

21) 하남시는 2차레 주민소환청구가 이루어졌다. 1차 청구심사과정에서 소환대상인 하남시장에게 성명, 주민등록번호, 주소, 서명 등이 적혀진 상태에서 서명부 정보공개가 이루어졌다. 지방의 제왕적 위치에 있는 자치단체장에게 반대의사를 한 주민의 신상정보가 전달된 것이다(2008년 7월 「광역화장장유치반대범시민대책위원회」 공동대표와 인터뷰 내용). 이것이 문제가 되자 2차 청구심사과정에서는 소환대상의 요구에 대해 주민등록번호와 주소를 제외한 부분공개가 이루어졌다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001791186>(검색일: 2009. 2. 6)).

22) 함양군수주민소환청구인대표는 면장들이 이장회의에서 청구서명이 공개되므로 소환이 안됐을 때 불이익을 받을 수 있다고 협박하였다(http://www.dailian.co.kr/news/n_view.html?id=82306, 검색일: 2009. 2. 6).

23) 하남시장주민소환운동 과정에서 서명부가 하남시장에게 유출되었다는 소식을 접한 주민들이 중앙선거관리위원회에 항의방문한 사례가 있다(http://www.ytn.co.kr/_ln/0103_200708011831039254(검색일: 2009.2.9)).

24) 하남시 사례에서 비밀투표의 원칙을 지키기 위해 주민등록번호와 주소를 제외하고 공개하는 부분공개를 시행한 사례가 있다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001791186>, 검색일: 2009.2.6).

건 가운데 3건의 사례가 서명수의 부족으로 청구요건을 갖추지 못하였으며, 1건의 사례는 서명부를 제출치 못해 자동 종결된 것으로 보아 서명비율이 높다는 것이 입증된다.

경제적 요인인 서명요청활동비용은 소환청구인대표자가 감당해야 한다.²⁵⁾ 서명요청활동 단계에서는 후원이나 모금 등을 할 수 없다.²⁶⁾ 자금력이 없는 주민집단이나 시민단체의 경우 소환운동을 하는데 많은 제약이 따르고 있다.

사회구조적 요인 가운데 관련 내지 공무원의 개입과 관련된 사례는 2007년 5월 함양군수 주민소환운동 사례에서 면장들이 이장들을 동원한 서명방해를 이유로 주민소환을 포기하였다.²⁷⁾ 소환청구인대표는 공무원과 이장의 서명방해 행위를 검찰에 고발하였으나 처벌규정이 없어 관권개입을 방지할 방법이 없음을 호소하였다.²⁸⁾²⁹⁾ 또한 2008년 12월 밀양시장 주민소환 서명요청활동에서도 면장이 이장과 주민자치위원장을 소집하여 서명방해, 마을과 상설시장의 방송시설을 활용한 서명방해, “사회단체보조금을 주지않겠다”는 협박이 있었고 이를 선관위에 고발했으나 “법조항이 없어 처벌불가하다”는 회답을 들었다는 사례가 있다(전영상, 2009:158).³⁰⁾ 제주도 주민소환운동에서도 공무원 개입에 대한 주장이 제기되었다. 제주도청이 보도자료에 “주민소환투표경비는 혈세가 새는 것”으로 표현하고, 제주시청 모국장

25) 「주민소환에관한법률」 제26조 참조.

26) 2007. 8. 30 경기도선거관리위원회가 중앙선거관리위원회에 질의한 내용을 보면, 중앙선거관리위원회는 주민소환투표운동에 소요되는 금전이나 물건을 「민법」 제777조의 규정에 의한 친족 외의 자로부터 기부받는 것은 「정치자금법」 제2조 및 제45조에 위반될 것이라고 해석하고 있다.(<http://www.nec.go.kr/nechome/qna.QnaMain.do>(검색일: 2009.7.7))

27) 함양군수주민소환청구인대표는 면장들이 이장회의에서 청구서명이 공개되므로 소환이 안됐을 때 불이익을 받을 수 있다고 협박하였고(http://www.dailian.co.kr/news/n_view.html?id=82306(검색일: 2009.2.6), 철회요청서양식을 가지고 다니면서 서명 취소를 권유하고, 소환서명운동을 반대하라는 문자메시지를 발송하는 등 서명방해 행위를 하였다고 주장하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001890294>(검색일: 2009.2.6)).

28) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001935944>, 검색일: 2009. 2. 6

29) 2008. 1. 17. 경남함양군수주민소환추진위원회 대표가 함양군의 행정력과 자금력을 동원한 관권의 개입으로 주민소환서명활동을 방해하고 있다고 판단하고 구체적 사례를 가지고 질의한 바에 관해 중앙선거관리위원회는 「형법」 기타 다른 법령에 위반되는 업무상의 방해 행위가 있었는지 여부에 대해서는 알 수 없으나 「주민소환에 관한 법률」 상 제한하는 규정은 없고 다만, 주민소환투표 청구사실을 공표한 때부터 투표일까지 위계·위력 기타 부정한 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해하는 경우에는 「주민소환에 관한 법률」 제29조에 저촉될 것이라고 회답하고 있다(<http://www.nec.go.kr/nechome/qna.QnaMain.do>(검색일: 2009.8.1)).

30) <http://www.cbs.co.kr/nocut/show.asp?idx=1002514>(검색일: 2009.2.6).

이 행사장에서 “주민소환서명에 가급적 참여하지 말라”고 발언하고, 도청 고위관계자가 주민소환운동본부 참여단체에 전화를 걸어 “지원예산을 중단하겠다”고 발언하였다는 주장이 있다.³¹⁾

지방정치권력구조관련 요인에 따른 사례를 보면, 2007년 5월 함양군수 주민소환운동 과정에서 노인회, 상공회의소 등 60여개 함양군사회단체대표자대책회의를 열고 주민소환 반대 성명을 낸 사례가 있다.³²⁾ 2009년 1월 인천연수구청장 주민소환운동 과정에서도 노인회, 바르게살기운동본부, 자유총연맹, 생활체육협의회 등 29개 사회단체연합이 간담회와 기자회견을 개최하고 주민소환을 반대하는 성명서를 발표하였다(전영상, 2009:157).³³⁾ 제주도지사 주민소환 서명요청활동 과정에서도 의용소방대에서 대원들에게 도지사소환 서명에 참가하지 말 것을 종용하는 휴대전화 문자메시지가 발송된 사례가 있다.³⁴⁾ 노인회, 상공회의소, 보훈단체와 제주지역 원로들도 도지사의 주민소환 중단을 촉구하거나 반대하는 기자회견을 개최하고 성명을 내었다.³⁵⁾ 반면에 제주대학교 교수 60여명이 주민소환운동의 적극 지지를

31) <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1151580>(검색일: 2009.8.6); <http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=65970#10452>(검색일: 2009.8.6).

32) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000578619>(검색일: 2009.2.6)

33) <http://www.siminilbo.co.kr/news/news.php?id=news&mode=view&no=56642>(검색일: 2009.2.6)

34) 서귀포소방서 직할 의용소방대가 간부회의를 통해 주민소환 운동에 동참하지 않을 것을 결정하고, 2009. 5. 15. 남성·여성 의용소방대원 60명에게 “주민소환 서명에 참여하면 의용소방대를 사퇴해야하므로 이점 참고하시어 자제를 바란다”고 문자 메시지를 보냈다(http://www.hallailbo.co.kr/read.php3?no=298306&read_temp=20090519§ion=106(검색일: 2009.8.6)).

35) 제주지역관광객전용카지노 범도민 추진위원회(제주도관광협회, 제주상공회의소, 한국노총제주지역본부 등 7개 단체로 구성), 제주지구 청년회의소(<http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1153440>(검색일: 2009.8.6)), 재향군인회 등 제주도내 21개 보훈·안보단체(<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=78159>(검색일: 2009.8.6)), 곰솔회(제주지역 주요 기관 단체장 출신 원로모임; <http://www.jjineews.com/ArticleView.asp?intNum=14441&ASection=001001>(검색일: 2009.8.6)), 상인연합회(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=329448>(검색일: 2009.8.6)), 대한노인회제주도연합회(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=340928>(검색일: 2009.8.6)) 등의 단체가 제주도지사 주민소환운동의 중단 촉구 또는 반대의 의사를 표명하였으며, 제주대학교총학생회 및 중앙운영위원회, 제주관광대학총학생회, 제주산업정보대학총학생회, 제주한라대학총학생회, 탐라대학교총학생회도 주민소환운동에 반대입장을 표명하였다(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=328732> (검색일: 2009.8.6)). 또한 이명박 대통령은 “바람직하지 않다”(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=345607>(검색일: 2009.8.6))는 발언을 하였고, 이상희 국방부장관은 “유감”(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=357609>(검색일: 2009.8.6))을

표명하였다.³⁶⁾

시민사회의 성숙정도가 서명요청활동에 미치는 영향은 주민소환준비단계에서와 같이 매우 중요한 요소이다. 서명요청활동 기간 동안 지속적인 참여와 지지의 확대가 이루어져야 하므로 조직력이 집중되어야 하고, 반대세력의 저항에 대한 대응력도 발휘되어야 한다. 이를 위해 서명요청활동 참여자가 지속할 수 있는 유인책과 참여자를 보완·확충할 수 있는 조직력과 자원동원능력이 뒷받침되어야 한다. 서명요청활동 중 청구인대표의 사퇴로 중단된 사례가 있다.³⁷⁾ 주민소환운동주체가 조직력과 자원동원력은 시민사회의 성숙 정도와 밀접한 관계가 있다. 사례조사결과를 보면, 서명요청활동단계의 시민단체가 주도한 주민소환운동사례 5건 가운데 수도권과 광역도시지역이 2건이고, 상대적으로 대학이 많은 춘천지역이다. 주민이 주축이 된 주민소환사례 3건 가운데 2건이 광역시인 인천시 연수구와 지역발전이 활발한 경북 경주지역이다.

기타 요인을 보면, 서명활동단계의 사례 10건 가운데 5건이 지역개발관련 사유이다. 주민들의 이해관계에 보다 가까운 사유일 때 주민들의 관심과 참여가 높아지고 주민소환운동이 보다 활발하게 전개될 수 있다. 소환대상별로는 광역의원 1건, 기초단체장이 6건, 기초의원 3건이다. 기초자치단체장에 대한 주민소환 사례 6건 가운데 5건이 지역개발관련 사유이며 1건이 사업특혜관련 비리이다. 소환대상의 직무범위가 주민들의 생활과 이해관계에 밀접할수록 주민소환이 전개될 가능성이 높다. 소환청구자별로는 시민단체가 주도한 주민소환운동사례 5건 가운데 수도권과 광역도시지역이 2건이고, 1건은 춘천지역이다. 주민이 주축이 된 주민소환사례 3건 가운데 2건이 광역시인 인천시 연수구와 경북 경주지역이다. 이들 지역은 시민사회가 잘 가꾸어졌거나 지역발전이 활발하게 이루어지고 있는 지역이다. 주민소환준비

표명하였다.

36) 제주대 교수 60명은 “독선적이고 일방적인 방식으로 정책을 추진한 ‘제왕적 도지사’인 김태환 지사의 주민소환 운동을 적극 지지한다”고 밝혔다(<http://www.jjinews.com/ArticleView.asp?intNum=14505&ASection=001001>(검색일: 2009.8.6)).

37) 2007년 5월 함양군수주민소환운동과정에서 노인회, 상공회의소 등 60여개 단체의 반대성명으로 부담을 느낀 청구인대표가 주민소환투표청구철회서를 내고 청구인대표자증명서를 반납하였다가 하루 만에 다시 청구취하철회서를 내, 하루 만에 다시 서명요청활동이 재개되었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000578619>(검색일: 2009.2.9)); (<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001865512>(검색일: 2009.2.9)), 2009년 4월 경주시장주민소환운동은 청구인대표가 “주민소환운동본부 참여 인사 중 일부가 자신의 목적 달성을 위해 운동본부를 이용하고 있다”며 사퇴함으로써 주민소환투표가 중단·무산되었다(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2009/06/17/0200000000AKR20090617144900053.HTML?did=1179m>(검색일: 2009.8.6)).

단계에서와 같이 이런 지역일수록 시민단체의 활동이 활발하고, 토착 기득권세력이 지역사회에 미치는 영향이 작아 주민소환운동의 여건이 상대적으로 양호함을 알 수 있다.

이러한 사례검토와 논의를 통해 제도적 요인인 서명청구권자의 자격 요건과 서명청구방법, 서명부작성방법과 공개 그리고 청구서명비율, 경제적 요인인 서명활동비용, 사회구조적 요인인 관련개입과 지방의 정치권력구조 그리고 시민사회의 성숙정도, 기타 요인인 소환사유, 소환대상, 소환청구자 요인이 모두 원활한 서명요청활동에 영향을 미치고 있음을 파악할 수 있다.

3. 주민소환투표운동단계

주민소환투표운동단계에서 제도적 요인으로 ‘주민소환투표운동을 할 수 있는 자’에 관한 규정을 보면, 주민소환투표운동은 주소지와 신분에 관계없이 「공직선거법」 제60조 제1항에 해당하는 자를 제외한 누구나 할 수 있다. 당해 소환대상자는 이 단서조항도 적용되지 않는다. 일반적인 선거에서처럼 인기 연예인과 운동선수들이 동원될 수도 있고 전문적인 선거컨설팅회사가 참여할 수도 있다. 소환청구자측이나 소환대상자측의 인적·물적 자원의 동원능력을 경쟁하는 상황이 된다. 주민소환투표운동의 기회가 공평하게 주어진다고 하지만, 주민소환투표운동방법의 많은 부분이 공직선거법을 준용하고 있다.³⁸⁾ 일반적인 공직선거가 인적·물적 자원의 소모가 큰 선거라는 것은 이미 주지의 사실이다. 따라서 사회구조적 요인과 관련지어 설명되어야 한다. 주민의 참여를 중심으로 한 소환청구자측은 기득권층과 함께 세력을 형성한 소환대상보다 조직력과 자원동원력이 약할 수밖에 없다. 시민사회가 성숙되지 않은 지역에서 주민소환투표가 성공하기 어려운 요인이 된다.

주민소환투표운동방법에 있어 「주민소환에관한법률」 제20조 규정에 명시적으로 열거된 운동방법을 제외한 어떠한 방법도 사용하여서는 안 된다고 규정하고 있다. 「주민소환에관한법률」이 선거운동방법으로 많은 부분을 준용하고 있는 「공직선거법」은 제58조에서 “법규에 의해 금지·제한되는 경우를 제외하고 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”고 규정하고 있다. 「공직선거법」은 선거운동의 자유의 원칙을 보장하되, 선거의 공정성을 위해 예외적으로 선거운동의 자유를 제한하는 입법태도를 취하고 있는 것이다(황정근, 2001:115). 따라서 선거운동은 법규상 열거된 제한 외에는 누구나 어떠한 방법이든 자유롭게 활용할 수

38) 「주민소환에관한법률」 제18조, 제19조, 제20조 등에서 공직선거법의 선거운동관련 규정을 준용하고 있다.

있는 것이어야 한다(강수립, 1994:171~173). 그런데 「주민소환에관한법률」은 주민소환투표운동을 할 수 있는 자의 요건은 선거운동자유의 원칙을 따르면서, 주민소환투표운동방법은 법률에 명시적 제한을 규정하고 있다. 자유로운 여론의 표출과 확산 그리고 공론화를 위한 다양한 방법들이 제한되고 있다. 21세기 정보화 사회에 걸맞는 커뮤니케이션이 이루어질 수 있는 새로운 메커니즘의 활용이 가능하도록 해야 한다.

주민소환투표운동은 주민소환투표에 회부된 사항에 대해 찬성이나 반대하는 행위이지만, 실제 주민소환투표운동은 주민소환투표에 대한 참석과 불참을 유도하는 형태로 전개되고 있다.³⁹⁾ 현재 지방선거 투표율이 매우 저조하다. 보궐선거나 재선거의 투표율은 선거관리위원회와 행정기관에서 투표참여를 적극적으로 홍보하고 독려함에도 불구하고 30%를 넘지 못하는 경우가 많다.⁴⁰⁾ 이러한 현실을 고려하지 않고 투표불참운동을 허용하는 것은 적실성과 형평성에 맞지 않는 것으로 생각된다. 하남시 사례를 보면 주민소환투표에서 투표율이 결정적 변수이므로 선거관리위원회의 투표참여 홍보는 소환청구인척을 돕는 행위가 될 수 있어 적극적인 홍보활동을 펼치지 못하였다고 한다(전영상, 2009:159).⁴¹⁾ 따라서 투표참여 환경이 지방의 보궐선거나 재선거보다 열악한 상황이라 할 수 있다.

경제적 요인으로 주민소환투표운동 비용에 관하여 「주민소환에관한법률」은 제26조에 청구인대표와 소환대상자의 자기 부담을 규정하고 있고, 주민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최는 지방자치단체가 부담하는 것으로 되어 있다. 따라서 자금동원력이 주민소환투표운동을 좌우하는 요인이 된다. 2003년 캘리포니아주지사 주민소환과정에서 소환청구자측이

39) 하남시장 주민소환운동투표운동은 청구인대표측의 투표참여운동과 소환대상자의 투표거부운동의 형태로 이루어졌다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001838598>(검색일: 2009.2.6)). 관련 기사에 따르면 제주도지사 주민소환투표운동에서도 소환대상자측은 투표불참운동으로 전개될 것으로 보인다(<http://www.issuejeju.com/news/article.html?no=38300>(검색일: 2009.8.6)). 관련 질의에 대한 중앙선거관리위원회의 회답에서도 “소환대상자가 소환투표권자로 하여금 투표에 불참하도록 홍보하는 것은 소환투표운동에 해당될 것이므로 ‘주민소환에 관한 법률’ 제19조 및 제20조에서 정한 소환투표운동의 방법으로만 하여야 할 것”이라고 하고 있다(<http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=71245#10926>(검색일: 2009.8.6)).

40) 2006년 5·31 지방선거의 최종투표율이 51.3%인데 비하여 2005년 4.30 재보선 최종투표율은 33.6%, 2005년 10.26 재선거 40.4%, 2006년 7.26 재보선 24.8%, 2006년 10·25 재보선 34.2%, 2007년 4·25 재보선 27.9%, 2008년 6.4 재보선 23.3%, 2008년 10.29 재보선 33.8%로 평균 31.1% 정도이다(전영상, 2009:159).

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

자금력을 확보한 후 부진하던 소환운동이 적극적으로 추진되어 주민소환에 성공하는 결과를 낳았다(김종호, 2003; 김준석, 2006; 정연정, 2007).

사회구조적 요인 중 관권개입 요인을 보면, 공무원의 개입에 대한 단속규정이 있음에도 불구하고⁴²⁾ 제주도 사례의 경우 주민소환투표운동단계에서의 관권개입에 대한 정황이 나타났다.⁴³⁾ 또한 주민소환투표운동단계의 주민소환사례 2건 중 하남시의 사례는 수도권의 주민들이 주축이 되었으며, 제주도의 경우 고도의 자치권이 보장되는 특별자치도로 지정되어 지역개발이 활발하고 자치의식이 고양되고 있는 지역이다. 이는 시민사회 성숙도와 주민소환운동의 관련성을 나타낸다.

기타 요인을 보면, 주민소환투표운동단계의 2건은 모두 자치단체장에 대한 주민소환이며 지역개발관련 사유이다. 소환대상의 직무범위가 주민생활에 밀접하고 개발사업과 같이 주민의 이해에 직접 관련될수록 주민소환운동이 활발하다는 논의를 뒷받침하고 있다. 지역개발사업에 대한 독선적 결정도 주요한 요인이 된다. 주민소환투표운동단계의 두 사례 모두 자치단체장의 독선적 결정을 주민소환운동의 주요 사유로 제시하고 있으며, 자치단체장에 대한 주민소환의 다른 여러 사례들에서 자치단체장의 독선적 결정이 소환사유로 함께 제시되고 있다. 소환청구자 요인을 보면, 주민이 주축이 된 하남시는 수도권지역이다. 제주도지사 주민소환사례는 이해관계지역 주민들과 시민단체가 주도하였고 청구인대표가 시민단체소속이다.⁴⁴⁾ 소환청구자요인의 지역관련성을 뒷받침한다.

이러한 사례를 바탕으로 제도적 요인인 '주민소환투표운동을 할 수 있는 자'의 자격요건과 소환투표운동방법 그리고 소환투표운동방법, 경제적 요인인 소환투표운동비용, 사회구조적 요인인 관권개입과 지방의 정치권력구조 그리고 시민사회의 성숙정도, 기타 요인인 소환사

42) 함양군수주민소환추진위원회가 공무원의 서명요청활동 개입행위에 하여 질의한 바에 대해 2008년 1월 17일 중앙선거관리위원회가 답변한 내용을 보면, "「주민소환에 관한 법률」상 제한하는 규정은 없음. 다만, 주민소환투표 청구사실을 공표한 때부터 투표일까지 위계·위력 기타 부정한 방법으로 주민소환투표의 자유를 방해하는 경우에는 「주민소환에 관한 법률」 제29조에 저촉될 것"이라고 하여 주민소환투표의 청구가 이루어진 후부터는 「주민소환에 관한 법률」 주민소환법 제29조가 준용하고 있는 공직선거법 제85조에 따라 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다 (<http://www.nec.go.kr/nec/home/qna.QnaMain.do>(검색일: 2009.7.15)).

43) <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=1228918>(검색일: 2009.8.12); <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67326>(검색일: 2009.8.12)

44) 김태환제주지사주민소환운동본부는 제주도내 29개 시민.사회단체로 구성되었다(<http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=65159#>(검색일: 2009.8.6)). 김태환도지사주민소환투표 청구인대표로 등록된 고유기 씨는 제주참여환경연대 사무처장이다(<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=67137#>(검색일: 2008.8.6)).

유, 소환대상, 소환청구자 요인이 모두 주민소환투표운동 과정에서 크게 작용하고 있음을 파악할 수 있다.

4. 주민소환투표실시단계

주민소환투표가 실시된 사례는 2건이다. 아직 주민소환투표권자 요건과 관련되어 직접 문제가 된 사례가 조사된 바는 없다. 다만, 주민소환투표청구권자와 주민소환투표권자가 다르다는데 문제가 있다. 주민소환투표권자는 주민소환투표일 현재를 기준으로 19세 이상이며, 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 당해 지방자치단체에 주소를 둔 주민과 외국인이다.⁴⁵⁾ 반면 주민소환투표의 청구권자는 전년도 12월 31일 이후 당해 지방자치단체에 주소를 둔 19세 이상의 주민과 외국인이다.⁴⁶⁾ 따라서 주민등록 및 외국인등록표의 등록 기준일이 주민소환투표청구권자는 전년도 12월 31일이며, 주민소환투표권자는 주민소환투표인명부 작성기준일로 다르게 되어 있다. 또한 19세 이상의 자에 관한 기준일도 주민소환투표권자의 경우 '주민소환투표일'을 기준으로 하고 있으며, 주민소환투표청구권자의 경우 명확한 기준이 없다. 선거관리위원회에서 '주민소환투표청구일'을 기준으로 유권해석하고 있으나,⁴⁷⁾ 법규상 모호함으로 인해 주민소환운동주체와 일선행정기관의 혼란이 야기될 수 있다. 2008년 6월 시흥시장 주민소환운동에서 무더기 무효서명으로 인해 주민소환투표청구가 각하되었다.⁴⁸⁾

45) 「주민소환에관한법률」 제3조 참조.

46) 「주민소환에관한법률」 제7조 참조.

47) 2008년 11월 3일 서울특별시선거관리위원회위원장의 질의에 대한 중앙선거관리위원회의 답변을 보면, “「주민소환에 관한 법률」 제7조(주민소환투표의 청구)제1항에서는 '주민소환투표청구권자의 자격에 대하여 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록되어 있을 것, 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자일 것을 요구하고 있는 바, 전년도 12월31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 자 중에서 서명부 심사·확인 시 연령산정기준을 어느 시점으로 보아야 하는지?’라는 질의에 대해 “「주민소환에 관한 법률」 제7조제1항에 따르면 전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 자로서 같은 법 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있는바, 주민소환투표청구권자의 연령(19세 이상)은 주민소환투표청구일 현재를 기준으로 하여야 할 것”이라고 답변하고 있다(<http://www.nec.go.kr/nechome/qna.QnaMain.do>(검색일: 2009.8.6)).

48) 시흥시장주민소환운동본부가 제출한 서명부에 기재된 47,042건의 서명 가운데 실제 서명은 46,877건이 있었고 전년도 12월 이후 거주요건을 위반한 서명 6,037건, 이중서명 3,787건, 확인 불가 서명 1,547건으로 총 11,714건이 무효서명으로 나타나 유효서명은 35,163명으로 필요서명에서 5,849이 부족하여 주민소환투표청구가 각하되었다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002312713>(검색일: 2009.2.5); 전영

2009년 5월 제주도지사 주민소환운동과정에서도 제주시와 서귀포시가 발표한 주민소환투표 청구권자명단에서 17,014명의 유권자가 무더기 누락되었다.⁴⁹⁾ 제도적 일관성의 결여는 다양한 측면에서 행정실무차원의 혼란을 가중시킬 수 있다.

주민소환투표율 요인을 보면, 주민소환투표 결과는 3분의 1이상의 투표와 과반수의 찬성으로 확정된다.⁵⁰⁾ 이러한 주민소환투표율은 매우 높은 것으로 지적되고 있으며, 투표율을 낮추어야 한다는 견해가 많다(명재진, 2007; 이기환, 2008; 이기우, 2008). 지방선거 특히 보궐선거나 재선거의 투표율이 매우 낮다. 더우기 주민소환투표운동이 투표 “참여”와 “불참”의 형태로 진행되고 있고,⁵¹⁾ 선거관리위원회에서도 적극적인 홍보를 할 수 없는 상황이라면⁵²⁾ 투표율은 더욱 낮게 나타나기 쉽다. 하남시장 주민소환투표 사례에서 투표율이 31.1%,⁵³⁾ 제주도지사 주민소환투표사례에서 투표율이 11%로 부결되었다.⁵⁴⁾ 주민소환투표율을 현실화시키기 위해서는 투표율 인하도록 한 방법일 수 있으나 보다 근본적이 처방이 필요하다. 투표율에 따른 개표여부 결정 규정을 없애고 투표 후 찬반에 따른 결정으로 개정해야 한다.

현행 「주민소환에관한법률」에서 투표율이 3분의 1을 넘지 않으면 개표하지 않고 부결로 결정되며, 주민소환투표운동이 투표 ‘참여’와 ‘불참’ 운동으로 참여하게 대립된다면 주민의 투표 참여는 주민소환찬성의 적극적 의사표시가 되며, 투표장에 참여하는 과정과 투표인명부에

상, 2009:154).

49) 2009년 5월 15일 제주시와 서귀포시가제주특별자치도선거관리위원회에 2008년 12월 31일 기준 제주지역 주민소환투표청구권자명부를 제출하면서, 제주시가 총29만8877명 중 28만8933명이, 서귀포시가 총11만7483명 중 11만413명으로 제주시가 9944명, 서귀포시가 7070명을 누락시켜 총 1만7014명이 명단에서 누락시킨 사례가 있다(<http://www.mediajeju.com/news/articleView.html?idxno=66071>(검색일: 2009.8.6))

50) 「주민소환에관한법률」 제22조 참조

51) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001838598>(검색일: 2009. 2. 6); <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=383383>(검색일: 2009.8.25)

52) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0001838598>(검색일 2009. 2. 6)

53) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20071213010313430510040>(검색일: 2009. 2. 6)

54) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20071213010313430510040>(검색일: 2009.2.6); http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090827173404(검색일: 2009.8.28)

날인하는 과정이 모두 공개되므로 유권자의 정치적 의사가 그대로 외부에 표시되는 상황이 된다. 이는 헌법상 비밀투표의 원칙이 지켜지지 않는 상황이 발생하는 것이다. 소환대상자측에서 투표장으로 가는 길목을 지킬 경우 주민소환에 찬성하는 주민의 정치적 의사는 그대로 소환대상자에게 전달된다. 힘없는 주민들이 주민소환투표를 꺼릴 수밖에 없는 여건으로 작용한다. 제주도지사 주민소환사례에서 투표장 부근에서 주민소환투표참가자 명단이 적힌 쪽지가 발견되었다는 사례가 있다.⁵⁵⁾

경제적 요인인 주민소환투표의 실시비용은 지방자치단체가 부담하므로 소환청구자측의 부담이 다른 단계에서 사용되는 비용에 비해 상대적으로 적게 느껴질 수 있다.

주민소환투표의 결과는 소환청구자측과 소환대상자측에서 얼마나 많은 주민의 동의와 지지를 얻고 적극적인 참여자들을 확보하였는가의 결과이다. 그 배경에는 관권의 개입, 지방정치권력의 구조, 시민사회의 성숙정도 등의 요인이 모두 작용한 결과이다. 투표를 요건은 높고 현실의 투표참여율은 낮으며, 투표 당일의 투표참여 환경은 다른 공직선거에 비하여 매우 열악하다. 궁극적으로 시민사회의 성숙정도가 지방의 정치권력구조를 어떻게 극복하느냐의 문제로 귀결된다. 제주도지사 주민소환투표과정에서 동장과 이장이 주민소환투표 불참을 종용한 혐의로 고발된 사건이 발생하였다.⁵⁶⁾

주민소환투표의 주요 관심이 높은 투표율 요건에 있으므로 투표참여율을 높이는 것이 주요 쟁점이 된다. 소환사유가 합당하고 주민 개인의 관심이나 이해관계와 밀접할수록 투표참여율은 높아질 수도 있다. 그러나 주민소환투표운동이 투표의 '참여'와 '불참'을 종용하는 형태로 이루어지므로 소환대상과의 지연·학연·혈연 등 연고 관계가 깊을수록 투표를 기피하게 된다. 이는 지방정치권력구조의 특성과 관계된다. 특히 제왕적 지위의 지방자치단체장에 대한 소환은 자치단체장을 둘러싼 위성세력들의 조직적 대응으로 인해 더욱 어려움에 처할 수 있다. 반면에 소환청구자가 효율적인 소환운동을 펼칠 수 있는 조직력과 자원동원력을 갖추수록 주민의 투표참여율이 높아질 것이다. 다른 과정에서와 같이 소환청구자의 기반은 시

55) 2009. 8. 26 서귀포시 대정읍 상모리 한 투표소 인근에서 발견했다며, 투표에 참여한 마을주민들의 이름이 적힌 쪽지가 주민소환운동본부측 투표참관인에 의해 공개하였다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002833036>&(검색일: 2009.8.28))

56) 제주시 아라동장과 통장 등이 예비군훈련장과 을지연습상황실에서 투표불참을 권유하는 발언을 하였으며, 제주시 애월읍의 한 이장이 투표일인 26일 오전 8시40분께 투표소 입구에서 투표인들에게 투표하지 말도록 종용한 혐의를 받고 있다(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002835252>&(검색일: 2009.8.28))

민사회의 성숙정도와 관련이 있다.

이러한 사례조사와 논의를 바탕으로 제도적 요인인 주민소환투표권자의 자격요건과 소환투표율, 사회구조적 요인인 관권개입과 지방의 정치권력구조 그리고 시민사회의 성숙정도, 기타 요인인 소환사유, 소환대상, 소환청구자 요인이 모두 주민소환투표실시 단계에서도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 경제적 요인은 다른 단계에 비해 상대적으로 적게 영향을 미칠 것으로 보인다.

VI. 논의의 종합과 결론

이와 같은 분석의 결과를 통해 각 단계의 제도적 요인, 경제적 요인, 사회구조적 요인, 기타 요인들이 모두 주민소환운동의 추진과정에 적지 않은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서의 논의들을 통해 가설로 설정되었던 각 단계별 영향요인들이 대부분 단계별 영향관계를 넘어 궁극적으로 종속변수인 주민참여 중심의 주민소환제도의 집행에 적지 않은 영향을 미치고 있음이 입증되었다.

2007년 5월 2일 「주민소환에관한법률」은 여야의 대립이 심각한 상태에서 민주노동당의 국회출석에 대한 대가로 상정된 법안이었다. 법의 제정과정이 급하게 이루어진 것이다. 주민소환제의 바른 구현보다는 우선 통과시키기에 급급한 상황에서 법적 흠결이 발생하고, 제도의 오·남용을 막기 위해 주민소환이 이루어지기 어렵게 하는 서명요건이나 투표율과 같은 비현실적인 장치가 마련되었다. 제도적 개선이 필요하다.

우선, 제도적 요인인 주민소환청구권자와 주민소환투표운동을 할 수 있는 자 그리고 주민소환투표권자의 요건이 다르다. 법적 흠결로 소환청구권자들은 물론 일선 행정기관과 선거관리위원회의 업무를 혼란스럽게 하고 있다. 소환청구권자와 일선 행정기관의 혼란을 막기 위해 각 단계의 청구주체요건에 일관성을 확보해야하고, 주민소환투표청구권자의 연령기준일을 법규로 명확히 규정해야 한다.

또한 지역사회 여론주도자(opinion leader)들 중 상당수가 소환대상자와의 지연·학연·혈연 등 연고관계, 입후보예정자와의 연고관계, 공직선거법 제60조 제한 등의 사유로 인해 주민소환운동 참여에 제한을 받는다. 다양한 주민의견이 표출되고 수렴되는 과정에서 진정한 주민의사를 통한 주민소환이 이루어질 수 있다. 주민소환청구권자의 범위를 조정할 필요가

있다. 선출직 공직자의 직무상활동 범위나 대리인 문제의 직접 영향 범위가 주민소환청구권자의 범위가 다를 때 문제가 될 수 있다. 특히 청구권자의 범위가 좁을 경우 지방의원의 예처럼 인적 연고관계 또는 협소한 지역의 인적 자원의 한계로 인해 주민소환활동이 어려울 수 있다. 또한 광역자치단체장의 경우 직무상 활동범위나 소환사유의 직접 영향범위에 비해 주민소환청구권자의 범위가 지나치게 넓어 공론화와 서명요청활동에 어려움이 클 수 있다. 따라서 지방의회의원의 주민소환청구권자나 서명요청권자의 범위를 직무상활동범위로 확대하고 광역자치단체장의 서명요건을 완화하고 지역별 최소서명요건을 축소해야 한다.⁵⁷⁾

주민소환투표운동방법을 명시적으로 제한하고 있으며, 소환투표운동이 ‘참여’와 ‘불참’의 형태로 이루어지고 있다. 이러한 환경 하에서 주민중심의 사회적 결정시스템이 제대로 작동하기는 어렵다. 21세기 디지털시대에 걸맞은 새로운 커뮤니케이션 메커니즘과 아이디어로 자유롭고 창의적인 공론화가 이루어질 수 있도록 주민소환투표운동방법에 선거운동자유의 원칙을 도입해야한다. 또한 투표 ‘불참운동’을 금지하고 투표율에 관계없이 찬·반 다득표에 의해 결정하는 방식을 도입해야 한다. 투표율을 높이기 위해 모바일투표나 인터넷 투표방식을 도입해야 한다. 보다 많은 유권자의 권리행사가 가능한 시스템이 존재함에도 불구하고 도입하지 않는 것은 유권자의 의사결정권 직접행사를 고의로 축소하는 행위이며 민주주의의 원칙에 위반되는 일이다.

경제적 요인은 주민투표실시단계를 제외한 주민소환운동 전 과정에서 크게 영향을 미친다. 경제적 불평등으로 인해 직접 민주제도의 집행이 제약받을 수 있는 규정이다. 우리 사회에서 보편적으로 자금동원능력을 확보한 계층은 기득권층이다(하승수, 2006:99). 2003년 캘리포니아 주지사 주민소환과 같이 자금력을 배경으로 주민소환제를 악용할 우려가 제기되기도 한다(김종호, 2003; 김준석, 2006). 또한 주민소환의 방어에 성공한 선량한 소환대상자의 입장에서는 주민소환투표운동 비용이 억울하게 사용된 비용이 된다(김영기, 2006:317). 주민소환준비단계에서부터 모금활동을 허용하고 주민소환투표운동비용의 공영화가 이루어져야 한다(전영상, 2009:165).

사회구조적 요인인 관련개입은 여러 사례에서 문제로 지적되었다. 관련개입의 방지를 위해 주민소환준비단계에서부터 공무원 개입을 법규로 제한하고 처벌규정을 강화해야 한다. 또한 지방정치권력구조 요인을 보면, 전통적 사회체제가 오래 지속되고 발전이 정체되어 있는 지역일수록 관변단체, 기업인, 정치지향적 관료와 같은 보수성향의 기득권 인물들이 지방자

57) 「주민소환에관한법률」 제7조 2항, 3항 참조

치단체장 등 정치인들과의 거래관계를 매개로 공고한 세력을 형성하고 집단이익을 보호하기 위해 조직적으로 행동할 수 있다. 이들은 주민소환제를 악용하여 선거의 패배로 빚어질 집단 이익구조의 붕괴를 막으려 할 수 있으며, 주민소환운동과정에서 강력한 조직력과 자금력을 발휘하여 방해행위를 할 수 있다.

이러한 지방의 정치권력구조를 극복하는 방법은 성숙된 시민사회를 배경으로 강력한 조직력과 자원동원력을 가진 시민단체들이 네트워크를 구성하고 공론의 장을 통해 주민 다수의 의견을 결집시켜나가는 것이다. 소환사유의 공론화, 서명요청활동과 주민투표운동에의 참여와 봉사, 주민투표 참여와 적극적 의사표현 등 주민소환운동의 모든 과정이 시민사회의 성숙 정도와 밀접한 관계를 갖는다. 시민사회 성숙을 위해 시민단체 스스로 주민 저층으로 영역을 확대하고, 지역차원에서 시민단체와 주민이 함께하는 시민네트워크와 공론의 장을 마련해 나가야 한다.

기타 요인을 보면, 소환사유가 합당하고 주민의 이해관계와 밀접할수록 주민소환운동에 대한 주민들의 관심과 참여가 높아진다. 소환대상의 직무활동 범위가 주민생활이나 이해관계와 밀접할수록 주민소환운동이 활발하게 전개될 수 있다. 소환사유요인과 소환대상요인은 관계가 깊다. 또한 조사된 사례의 65%가 시민단체가 주도한 주민소환청구운동이므로 청구자요인은 시민사회의 성숙요인과 관계가 깊은 것으로 파악된다. 시민사회의 성숙정도가 높을수록 시민단체의 조직력과 자원동원력이 강해지므로 주민소환활동이 활발해진다. 전통적 지방 도시에 비해 수도권이나 광역도시와 같이 지역개발이 빨리 진행되는 지역일수록 시민사회의 성숙정도가 높으므로 소환청구자요인은 지역적 요인과의 관련이 있다. 대도시화가 급격히 진행될수록 많은 외부인구가 빠르게 유입되므로 토착원주민의 수가 상대적으로 소수가 되고, 학연·혈연 등을 기반으로 하는 토착 기득권 세력의 영향력이 상대적으로 축소된다. 시민사회가 성숙된 지역일수록 시민단체의 결성과 활동이 활발하고 지역주민의 자치의식이 높아 주민소환운동에 대한 참여와 지지도 높아진다.

주민소환제의 오·남용에 대한 우려와 방지책으로서 소환사유제한에 관한 주장이 계속 제기되고 있다. 또한 원활한 주민소환을 위한 청구요건 완화에 따른 역기능에 대한 우려도 커질 수 있다. 최근 소환사유와 관련하여 하남시장이 제소한 헌법소원청구가 합헌으로 판결되었다.⁵⁸⁾ 유권자의 정치적 판단이라는 제도의 궁극적 의미를 고려할 때 소환사유의 제한은 불필요하며, 오히려 제도의 불능화가 우려된다. 주민소환제는 사회적 결정시스템에 의해 문

⁵⁸⁾ <http://www.ithedaily.com/news/articleView.html?idxno=33543#>(검색일: 2009.8.6)

제있는 선출직 공직자의 해임을 판단하는 것이다. 주민들의 판단이 불순한 의도를 가진 일부 세력에 의해 호도되지 않는 길은 시민사회와 공론의 장이 활성화되는 것이다. 주민의 의견이 모이는 과정에서 소환사유에 대한 주민의 동의와 지지 그리고 적극적인 참여의 기반이 마련되고 사유가 불순한 소환운동이 도태되기 때문이다. 주민참여중심의 주민소환제도의 바른 집행을 위한 행위주체는 결국 시민과 시민단체이다. 시민사회 성숙을 위한 다양한 노력이 전개되어야 한다. 시민사회를 성숙시키는 방법에 대해 여러 견해가 있으나 궁극적으로 시민 스스로의 경험과 의지가 중요한 것으로 생각된다. 주민소환운동의 실패를 두려워할 필요는 없다. 실패한 만큼 경험과 한계에 대한 인식을 얻는다. 나머지는 의지의 몫이다.

제도의 시행기간이 일천하다. 아직은 시행착오를 겪고 있는 것 같다. 아울러 관련된 연구의 축적도 미흡하다. 제도의 성공을 위해 많은 연구가 축적되어야 한다. 이 연구의 한계도 주민소환운동단계와 주민소환투표실시단계의 사례가 부족한 데서 비롯된 것으로 생각된다. 또한 이 연구는 사례조사를 통해 변수간에 영향과 인과관계를 설명하려 하였다. 사례연구의 특성상 변수간 영향력의 크기를 정확하게 계량하지 못하는 한계가 있다. 앞으로 사례보완과 계량적 연구를 병행하여 완성도를 높일 계획이다.

【 참고문헌 】

- 강수립. (1994). 「통합선거법해설」. 서울:돌베개.
- 김영기. (2002) “주민소환제에 관한 관련집단별 인식의 비교,” 〈하계학술대회 자료집〉(지방자치학회), 141-164.
- 김영기. (2002) “한국적 주민소환제 모형의 탐색,” 〈하계학술대회 자료집〉(한국행정학회), 469-486.
- 김영기. (2003) “주민소환제의 도입방안,” 〈지방행정연구〉 제17권제3호(지방행정연구원), 173-204.
- 김영기. (2004) “주민소환제의 도입과 과제,” 〈지방행정〉 제53권(대한지방행정공제회), 23-30.
- 김영기. (2006). 〈한국의 주민소환제 -양면의 칼, 어떻게 쓸 것인가-. 서울: 대영문화사. 8. 25), 166
- 김인숙. (2008). “상황 지각과 공중의 유형에 따른 커뮤니케이션 행동과 이슈관련 행동에 관한 연구,” 〈언론과학연구〉 제8권 제3호, 201-232.
- 김종호. (2003). “캘리포니아 주지사 소환투표의 배경과 의미,” 〈월간 아태지역동향〉 제14권(한양대학교아태지역연구센터), 18-23.
- 김준석. (2006). “캘리포니아 주지사 소환선거과정의 사례분석과 함의,” 〈세계지역연구논총〉 제24권 제1호(한국세계지역학회), 103-131.
- 명재진. (2007). “지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고 방안 연구,” 〈한국부패학회보〉 제12권 제3호(한국부패학회), 1-20
- 박종민. (2000). 「한국의 지방정치와 도시권력구조」. 서울:나남출판.
- 이경주. (2005). 〈유권자의 권리찾기: 국민소환제〉. 서울: 책세상.
- 이기우. (2007). “주민소환제도의 정착방안,” 〈지방행정〉 제56권(대한지방행정공제회), 36-43.
- 이기우. (2008). “주민소환제도의 개선과제,” 〈하계학술대회 자료집〉(한국지방자치학회), 921-936.
- 이기한. (2008). “한국의 국민소환제도의 입법방향,” 〈중앙법학〉 제10권 제2호(중앙법학회), 275-302.
- 이명석. (1996). “정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석들의 관점,” 〈한국행정학보〉 제30권 제2호(한국행정학회).
- 이종수. (2006). “주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 함의,” 〈한국부패학회보〉 제11권 제2호(한국부패학회).
- 이종수. (2006). “주민소환제의 도입이 지니는 헌법적 함의,” 〈한국부패학회보〉 제11권 제2호(한국부패학회), 1-17.

- 이지원. (1999). “현대 일본의 자치제 개혁운동,” 〈서울대 사회학과 박사학위논문〉.
- 이호철. (1996). 〈일본의 지방자치〉. 삼성경제연구소.
- 임도빈. (2008). “겉도는 행정학연구 바로잡기: 행위론적 접근,” 〈하계학술대회 자료집〉(한국행정학회).
- 임희섭. (2007). 「집합행동과 사회운동의 이론」. 서울:고려대학교출판부.
- 전영상. (2009). “주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석”. 「정책분석평가학회보」, 제19권 제1호. p. 147.
- 정연정. (2007). “주민소환제 도입과 발전 방안-해외사례의 제도적 시사점을 중심으로-,” 〈지역정책연구〉 제18권 제2호(충북개발연구원), 1-20.
- 정정길 외. (2003). 〈정책학원론〉. 서울: 박영사.
- 진세혁. (2006). “주민소환제의 도입과 과제,” 〈지방행정〉 제55권(대한지방행정공제회), 48-55.
- 최석봉. (2002). “독일의 법제와 판례로 본 주민소환제의 요건과 절차,” 〈안암법학〉 제14권(안암법학회), 83-108.
- 최창호·하미승. (2007). 〈새행정학〉. 서울: 삼영사.
- 하남시광역화장장유치반대범시민대책위원회. (2008). 〈광역화장장유치 반대 및 주민소환을 위한 하남시민항쟁 백서(2006년 10월 ~ 2008년 6월) “하남시민의 위대한 승리 -그 600일 간의 기록”〉.
- 하승수. (2006a). “주민소환제도의 특징과 시민사회에 주는 함의,” 〈시민사회와 NGO〉 제4권 제2호(한양대학교 제3섹터연구소), 77-103.
- 하승수. (2006b). “주민소환제의 내용과 활용가능성,” 〈도시와 빈곤〉 제81권(한국도시연구소).
- 황정근. (2001). 「선거부정방지법」. 서울:법영사.
- 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).
- 시의원향락성의유사태해결을위한충주범시민대책회의. 보도자료(2008. 10. 2, 2008. 10. 3).
- 시의원향락성의유사태해결을위한충주범시민대책회의. 충주시민 규탄대회 자료(2008. 6. 27).
- 시의원향락성의유사태해결을위한충주범시민대책회의. 성명서(2008. 7. 29).
- 시의원향락성의유사태해결을위한충주범시민대책회의. 회의자료(2008. 8. 18, 2008. 9. 18, 10. 20, 11. 24).
- 시의원향락성의유사태해결을위한충주범시민대책회의. 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. & Hunt, T.. (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart & Winsoton. 박기순·박정순·최윤희 공역. (1989). <현대PR의 이론과 실제>. 서울: 탐구당.
- 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 Admiistration*, 2nd ed Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Zimmerman, Joseph F. (1997). *The Recall: Tribuanal of the People*. Westport. CT, Praeger Publishing Co.
- Zimmerman, Joseph F. (1999). *The New England Town Meeting*. Westport. CT, Praeger Publishing Co.