

# 참여자치지역운동연대

경기북부참여연대 / 대구참여연대 / 대전참여자치시민연대 / 마창진참여자치시민연대 / 부산참여연대 / 성남참여자치시민연대 / 세종참여자치시민연대 / 여수시민협/울산시민연대 / 익산참여자치연대 / 인천평화복지연대 / 제주참여환경연대 / 참여연대 / 참여와자치를위한춘천시민연대 / 참여자치21(광주) / 참여자치전북시민연대 / 충남참여자치지역운동연대 / 충북참여자치시민연대 / 투명사회를위한정보공개센터 / 평택참여자치시민연대 (전국20개단체)

---

문서번호    참여자치-20181204

수    신    행정안전부 장관 (참조 선거의회과 [ohst1@korea.kr](mailto:ohst1@korea.kr) 팩스 02-2100-4298 )

발    신    참여자치지역운동연대 사무국 (담당 : 이미현 사무국장 02-723-0808 [local@pspd.org](mailto:local@pspd.org))

제    목    주민소환에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고에 대한 의견서 제출

날    짜    2018. 12. 17. (총 6 쪽)

---

## 주민소환법 일부개정안에 대한 의견서 제출

---

1. 안녕하십니까? 참여자치지역운동연대는 참여•자치•분권•연대의 정신에 기반하여 활동하는 전국 20개 시민사회단체들의 연대기구로서 1997년에 결성되었으며, 전국 20개 시민사회단체들이 참여하고 있습니다.
2. 지난 11월 9일 공고된 [행정안전부공고 제2018-672호]의 ‘주민소환에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고’에 따라 참여자치지역운동연대의 의견서를 아래와 같이 제출하고자 합니다. 참여자치지역운동연대의 의견을 이번 법률 개정에 반영해 줄 것을 요청드립니다.
3. 기재사항

- 입법예고 사항에 대한 의견 : 주민소환에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고에 대한 의견서(붙임자료 참고)
- 성명: 참여자치지역운동연대
- 주소 : 서울시 종로구 자하문로 9길 16
- 전화번호 : 02-723-0808

■ 붙임자료. 주민소환에 관한 법률 일부개정법률(안) 입법예고에 대한 의견서

## 참여자치지역운동연대 공동대표

### 붙임자료

## <주민소환에 관한 법률개정안 입법예고에 대한 의견>

### 1. 주민소환 청구요건 차등화(안 제7조제1항 및 제5항)

#### □ 입법예고안의 주요 내용

- 주민이 주민소환투표의 실시를 청구하고자 하는 경우 종전에는 시·도지사에 대해서는 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상, 시장·군수·자치구의 구청장에 대해서는 100분의 15 이상, 지역선거구시·도의원 및 지역선거구자치구·시·군의회의원에 대해서는 100분의 20 이상의 서명으로 청구하도록 하였으나, 앞으로는 해당 지방자치단체(지방의원의 경우에는 해당 선거구)의 주민소환투표청구권자 수에 따라 차등적으로 규정된 서명인 수 이상의 서명으로 청구(소환투표청구권자 5만 이하인 경우 - 청구권자의 15% 이상 서명 / 5만 초과 10만 이하인 경우 - 7,500명 + 5만초과수의 13% / 10만 초과 50만 이하인 경우

- 14,000명 + 10만 초과 수의 11% / 50만 초과 100만 이하인 경우 - 58,000명 + 50만 초과 수의 9% / 100만 초과 500만 이하인 경우 - 103,000명 + 100만 초과 수의 7% / 500만 초과인 경우 - 383,000명 + 500만 초과 수의 5%)

#### □ 의견

- 일반적으로 인구 규모가 큰 대도시 또는 광역단위일수록 주민소환에 필요한 서명을 받기 어려움. 이런 대도시 또는 광역단위는 지역의 물리적 범위가 넓기 때문에 소환서명요청운동에 드는 비용이 많이 들기 때문임. 따라서 지역인구를 고려해 소환청구자 요건을 조정하는 것은 합리적이며 조정을 하더라도 현재 요건보다 상향되어서는 안될 것임.
- 이런 점에서 정부의 입법예고안의 방향에 대해 기본적으로 동의함. 다만 청구 요건규모를 더 낮출 수 있다면 더 낮추는 것도 바람직함.

## 2. 전자서명에 의한 청구방식 도입(안 제9조의 2)

#### □ 입법예고안의 주요 내용

- 종전에는 실물 청구인 서명부에 직접 서명하는 방식으로 주민소환투표를 청구할 수 있도록 제한되어 있었으나, 앞으로는 정보시스템을 통한 전자서명 방식으로도 청구할 수 있도록 함

#### □ 의견

- 청구방식을 용이하게 하여 주민소환투표 청구권을 실효성을 높이는 입법예고안에 대해 매우 찬성함

### 3. 개표요건 폐지 및 주민소환투표결과 확정요건 조정(안 제22조제1항 및 제2항)

#### □ 입법예고안의 주요 내용

- 1) 전체 투표수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우 개표를 하지 아니하도록 한 규정을 삭제함.
- 2) 종전에는 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 주민소환이 확정되도록 하였으나, 앞으로는 유효투표 총수 과반수의 찬성과 주민소환투표권자 총수의 4분의 1 이상 찬성을 모두 충족하는 경우 주민소환이 확정되도록 함.

#### □ 의견

##### 1) 개표 요건 폐지

- 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 미만이 투표했을 경우에는 개표 자체를 하지 않는 현행 규정은 주민의 의사를 확인할 수 있는 기회 자체를 상실하게 함.
- 비록 주민소환투표권자 총수의 3분의 1 미만이 투표했다고 할지라도 최소한 어느 정도의 주민들이 찬성 또는 반대했는지를 확인하고 이것을 바탕으로 생산적인 토론을 할 기회를 막는 것은 과도함. 투표결과 소환을 확정할 수 있는 요건에 이르지 않아 결국 소환이 이루어지지 않더라도 소환 반대보다 소환 찬성이 높을 경우에는 소환 대상자가 정치적 부담이라도 짊어지게 할 수 있음.
- 따라서 정부의 입법예고안에 대해 찬성함.

##### 2) 주민소환투표결과 확정요건 조정

- 현행 규정하에서는, 주민소환에 대한 찬반 의견과 무관하게 투표 참여자 규모 자체를 주민투표권자 총수의 3분의 1 미만으로 낮추어 버리면 (개표 자체를 봉쇄함과 동시에) 주민투표 결과를 확정할 수 없음. 따라서 주민소환투표에 부쳐진 지방자치단체장의 경우에는 주민소환투표 참여 자체를 저지하거나 방해하여 소환투표 자체를 무산시킨다는 비난을 초래할

수 있고 실제 그런 비난을 받은 경우도 있음. 실제 주민소환투표청구 후 주민소환투표에 이른 8건(2017.2.기준)에서 6건이 투표율 미달로 무산된 경우였음.

- 따라서 소환투표결과 확정요건에서 투표율 요건을 삭제하는 정부 입법예고안에 대해 찬성함.
- 다만, 유효투표수의 과반수 찬성에 찬성자가 주민투표권자 총수의 4분의 1 이상인 경우로 조건을 이중 부과하는 정부의 입법예고안에 대해서는 신중히 검토할 필요가 있음.
- 과반수 득표 요건만을 두더라도, 소환에 대한 찬성, 반대 양측의 투표 참여 운동을 통해 소환투표율이 자연스레 일정 이상을 확보할 가능성이 충분히 있으므로 지나치게 낮은 유권자의 참여만으로 소환결정이 확정될 가능성이 많지는 않음. 물론 찬성, 반대 양측이 대거 투표에 참여하더라도 투표에 참여하지 않는 즉 사실상 기권하는 투표권자가 많아 투표율이 매우 저조한 가운데 소환결과가 확정될 수 있는 우려가 있는만큼 일정 정도의 요건을 부과하는 방안이 필요할 수도 있음. 다만 그 요건이 지나치게 높아져서는 안 될 것임.

## 4. 정부입법예고안에 빠진 사항들

### 1) 주민소환투표권자 연령 하향(법 제3조제1항)

- 현행 주민소환투표권자는 19세 이상 주민으로 제한되어 있음.
- 세계적으로 투표권 등 참정권의 연령제한은 우리나라보다 낮음. 이미 공직선거법에서 정한 투표권자의 연령제한도 현행 19세 이상에서 18세 이상으로 낮추자는 의견을 중앙선거관리위원회에서도 국회에 제출한 바 있음. 18세 이상의 자에 대하여 병역의 의무(병역법) 및 공무담임권(국가공무원법)을 규정하고 있으며, 민법에 따른 혼인 및 도로교통법에 따른 운전면허 취득 또한 18세 이상이면 가능하도록 되어 있다는 점 등을 고려할 때 주민소환투표권만 19세로 규정하고 있는 것은 타당성이 부족함.
- 더 나아가 이번 주민소환에 관한 법률 개정 입법예고안과 함께 정부가 발표한 주민조례발안법 제정 입법예고안에서 18세 이상의 주민들에게 주민조례발안권을 부여했는데, 주민소환투표권자를 19세 이상 주민으로 계속 유지할 이유는 더욱 없음.

- 따라서 주민소환투표권자의 연령을 18세 이상 주민으로 하향하는 내용이 정부의 주민소환에 관한 법률 개정 입법예고안에 누락된 것은 매우 유감스러움. 입법예고 기간 후 정부의 최종 개정안에는 이 내용을 포함시켜야 할 것임.

## 2) 서명지를 읍·면·동별로 구분해야 하는 규정 개선(법 시행령 제6조)

- 전자서명청구제도가 도입될 경우 많이 완화될 문제이겠으나 현재는 서명지를 반드시 읍·면·동별로 구분하여 받아야 함.
- 이는 자칫 서명지 종류를 여러 가지로 준비해야 하여 서명요청 활동에 있어 불필요한 부담을 주는 것임. 읍·면·동 구분없이 서명을 받을 경우 심사 및 확인에 과도한 시간과 행정인력이 소요될 우려가 있다는 이유로 반대하는 의견이 있지만, 사회적으로 감내할 수 없을 정도의 시간과 인력이 소요되는 것이 아닌만큼 행정편의를 이유로 서명지에 대한 불필요한 제한을 둘 이유는 없음.
- 따라서 주민소환투표 청구 서명지를 읍·면·동으로 구분한 법령을 개정해야 함.

## 3) 비례대표 지방의원 주민소환 대상자 제외 규정 삭제(법 제7조제1항)

- 현행 법에서는 비례대표 지방의원은 소환 대상에서 제외하여 지방자치단체장과 지역구 지방의원만 소환 대상으로 제한하고 있음(다만, 주민 직선으로 선출하는 교육감에 대해서는 주민소환법이 아니라 ‘지방교육자치에 관한 법률’에 소환 규정이 도입되어 있음).
- 지역구 의원과 동일한 권리와 의무를 지고 있는 비례대표 의원들에 대해 소환을 금지하는 것은 형평성을 잃은 것임.
- 물론 지역구 지방의원의 경우 소환이 되면 보궐선거를 통해 주민의 다수 선택을 받은 후보가 새로운 의원이 되는 반면, 비례대표 의원의 경우에는 소환이 되어 직을 상실하게 될 때 공천을 했던 정당의 차순위 비례명부 후보자로 승계되는 차이가 있음. 그러나 소환 후의 승계문제 때문에 주민에 의한 소환 기회를 봉쇄하는 것은 정당화될 수 없음.
- 따라서 주민소환 대상자에서 비례대표 지방의원을 제외한 규정을 삭제해야 함.

#### 4) 공무원 등의 주민소환 서명요청 반대활동 제한

- 현행 법에서 주민소환 투표운동이라 함은 주민소환 투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 대한 찬성 또는 반대하는 행위를 말함. 이 경우 소환투표대상자를 제외한 공무원(국가공무원 및 지방공무원)들은 소환투표 운동을 할 수 없도록 규정되어 있음(법 제18조 제3항)
- 하지만 주민소환 투표에 부쳐지기 전의 주민소환 서명요청 활동에 대해서는 공무원들이 서명요청활동을 할 수 없도록 규정(법 제10조제2항)되어 있는 반면 서명요청 방해 또는 반대 활동에 대해서는 제한하고 있는 규정이 없음.
- 주민소환 투표가 가능하려면 주민소환투표 청구 서명이 일정 숫자 이상에 이르러야 하는데, 실제 많은 경우에 주민소환 투표청구 서명인 기준을 충족하지 못해 무산된 경우를 감안한다면 청구 서명 반대활동을 제한할 필요가 있으며 (일반 주민의 경우에는 정치적 의사표현의 자유를 감안해 허용하더라도) 공무원에 의한 반대 또는 방해활동은 주민소환제도의 공정성 보장을 위해서 제한될 필요가 있음.
- 따라서 공무원이 주민소환 서명요청 활동뿐만 아니라, 서명요청 방해 또는 반대 활동도 할 수 없는 규정을 신설할 필요가 있음.

#### 5) 서명요청 활동 방식을 서명부 제시와 구두 설명 외에는 금지한 규정 개선(법 제10조제4항)

- 현행 법에서 주민소환 청구인대표자나 서명요청권을 위임받은 자(이하 ‘소환청구인대표자 등’)가 서명요청을 할 경우에 할 수 있는 방법은 소환청구인 서명부 제시나 구두로 설명하는 것만 가능하고, 그 외에는 어떤 누구도 인쇄물이나 시설물(현수막, 피켓 등 포함) 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없음.
- 이같은 제한은 서명요청 활동의 수단을 지나치게 제한하는 것으로 사실상 주민소환투표 청구의 요건을 충족하는 것을 매우 어렵게 만드는 것임.
- 일각에서는 과열 현상이 빚어져 지방행정이 불안해질 우려가 있다는 이유로 지금의 서명요청활동 제한을 찬성하지만, 이는 국민의 정치적 의사표현 방식을 과도하게 제한하는 것으로 국민의 기본권을 명백히 침해하는 것임.

- 따라서 서명요청 활동 방법 제한을 대폭 개선해야 함.

#### 6) 주민소환투표 청구 기간 제한 완화(법 제8조)

- 현행 법에서는 소환 대상자의 임기 개시일로부터 1년이 지나지 않거나 임기 만료일로부터 1년 미만을 남겼을 경우에는 소환투표를 청구할 수 없다고 규정하고 있음. 이에 따라 소환투표가 실제 가능한 기간은 재임 기간 4년중 중간의 2년뿐임.
- 그런데 임기 시작 직후부터 선거 때 공약한 사항을 파기하거나 중요 정책을 주민동의 없이 추진하는 경우에 1년 경과를 기다리게 하는 것은 정치적 갈등 등을 악화시킬 수 있음.
- 또 임기 만료의 경우에도 주민들이 동의하기 어려운 정책을 강행하거나 지역주민의 대표자로서 인정하기 어려운 사유가 있는 이들에게 1년 이상 정책추진 기회 또는 대표자 지위를 보장하는 것 역시 문제있음. 특히 부당한 정책의 추진의 중단은 시의성이 중요한만큼 임기 만료에 따른 선거일이 6개월에서 1년이나 남았음에도 소환투표를 실시하지 못하게 하는 것은 문제있음. 소환이 이루어져 임기만료일 따른 다른 선거일로부터 1년 이내에 보궐선거가 실시되어야 할 상황에 대해서는, 공직선거법 제201조1항에 따라 보궐선거를 실시하지 아니할 수 있는 보궐선거 등에 관한 특례조항을 따를 수 있고, 단체장의 경우에는 직무대행이나 부단체장이 직무를 이어갈 수 있을 것임.
- 따라서 주민소환투표 청구 제한 기간을 현행보다 단축시키도록 법을 개정해야 함.

끝.