해외연구관 지정과제
제2016-2차

# 외국의 주민소환제도

2016. 4.

**선거연수원**
(제도연구부)

○ 주요 국가의 「외국의 주민소환제도」 파악을 위하여 독일, 미국, 일본, 영국, 호주 5개국 연구관으로부터 보고서를 받아 취합하였음.

○ 본 보고서에 게재된 내용은 연구관 개인의 의견 또는 견해로서 중앙선거관리위원회의 공식적인 의견이나 견해가 아님을 밝힘.

# 목 차

□ 국가별 제도개요 ..... 1

□ 외국의 주민소환제도

1. 독일 ..... 6

2. 미국 ..... 23

3. 영국 ..... 46

4. 일본 ..... 59

5. 호주 ..... 75

## 국가별 제도개요

### 1. 독일(Federal Republic of Germany)

#### 1) 연혁(전개과정) 및 법적 근거

- ❍ 연방을 구성하고 있는 전체 16개 주 중에서 주민소환제도에 해당하는 규정을 두고 있는 주는 총 14개임.
- ❍ 현행 주민소환제도가 도입된 시기는 대체로 1990년대임.

#### 2) 주요내용

- ❍ 연방총리, 연방대통령을 비롯한 정부 관료나 연방 상·하원 의원은 주민소환의 대상이 아님.
- ❍ 주민소환제도를 규정하고 있는 주의 경우에도 주지사(Ministerpräsident) 또는 주 정부의 관료에 대한 주민소환제도는 존재하지 않음.
- ❍ 주민소환제도를 규정하고 있는 경우에는 공통적으로 기초자치단체장(시장)을 소환대상자로 하고 있음.
- ❍ 청구사유는 공무수행자 개인에게 귀속되는 사유에 국한되며, 개인에게 귀속되는 사유에는 정치적인 이유, 형법적 이유 또는 기타 개인적인 사유로 구분할 수 있음.
- ❍ 주민소환투표에 대해서는 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.
- ❍ 주민소환투표의 관리주체는 해당 투표가 시행되는 지역의 선거관리위원회이며, 일반적인 선거와 동일하게 관리함.

## 2. 미국(United States of America)

### 1) 주요내용

- 미국 주민소환제는 1631년 독립 이전부터 규정되어 있었으나, 1903년이 되어서야 처음으로 시작되었음. 오늘날에는 50개 주 중 약 30개 주에서 다양하게 주민소환 시도가 나타나고 있음.
- 주지사에 대한 주민소환이 이루어진 것은 역대 세 번뿐이며, 의회 의원들에 대한 주민소환 시도가 더 많음.
- 미국에서는 연방정부에 대한 각 주의 독립성이 매우 강하기 때문에 주민소환의 범위, 기간, 요건 등이 주 별로 상이함. 또한 각 주 내에서도 주정부에 대한 주민소환과 지방정부에 대한 주민소환에 대한 요건이 상이함.
- 정부조직과 지방자치 구조가 한국과 상이하여 완전한 비교 및 대조는 불가함.
- 주민소환제에 대한 최근 이슈는 정치적 남용과 비용문제임.

## 3. 영국(United Kingdom)

### 1) 법적근거 및 주요내용

- ❍ 영국의 주민소환제도는 「의원소환법 2015」에 근거를 두고 있으며, 동 법에 대한 행정입법에 의해 보완됨.
- ❍ 소환 대상은 하원의원에 한함.
- ❍ 소환 청구사유로는 위법행위로 인한 구속·구금, 의회로부터 10회기일 이상 출석 정지명령을 받는 경우, 「의회윤리법 2009」(제10조)을 위반한 사실이 확정되는 경우 등이 있음.
- ❍ 소환을 위한 서명투표는 6주간 진행됨. 각 지역구 전체 유권자의 10% 이상이 서명에 참여할 경우 소환대상 의원은 의원직을 상실하며, 해당 지역구는 보궐선거를 개최

### 2) 주요 특징

- ❍ 「의원소환법 2015」은 보수-자민당 연정(2010-2015)의 대표적 정치개혁(political reform) 법안 중 하나임.
- ❍ 동 법은 선거운동단체들이 지출할 수 있는 선거비용 및 기부금액을 제한
- ❍ 동 법 발효 이전의 위법행위가 밝혀질 경우에도 소급 적용

## 4. 일본(Japan)

### 1) 주요내용

- 일본의 지방자치단체장 및 의회에 관한 주민소환투표는 「지방자치법」 및 「지방자치법시행령」에 근거함
- 대상은 지방자치단체장 및 의회, 의원 뿐만 아니라 선거관리위원, 공안위원, 부지사 등도 포함됨.
- 소환투표의 요건은 일반적으로 해당 선거구, 지역내 유권자의 3분의 1이나, 40만 이상의 지방자치단체에 한해서는 별도의 규정이 있음.
- 「지방자치법」 및 「지방자치법시행령」 내에 규정된 주민소환투표 관련 규정은 불분명한 점이 많으며, 이는 공직선거법을 준용함.
- 주민소환투표는 연 수차례 이루어지고 있음.
- 대부분의 주민소환투표는 과반수이상의 찬성으로 성립됨.
- 이는 최저투표율에 대한 규정이 없다는 점과, 소환투표의 요건의 유권자의 3분의 1이상이라는 점에서 기인함.

## 5. 호주(Australia)

### 1) 주요내용

- 호주는 주민소환제도가 없으며, 뉴사우스웨일즈주에서 집권당의 스캔들이 있을 때 주민소환제도 도입에 대해 논의한 적은 있음. 심각한 문제가 있는 선출직 개인을 해직시키는 영국이나 미국에서의 주민소환제도와는 다르게 일반선거의 시기를 앞당기는 내용이지만, 이는 임기고정제도와 상충되며 문제있는 개인은 이미 시행되고 있는 제도를 통해 제재할 수 있다는 평가가 있음. 시민의 청구에 의한 주민소환제도를 도입하기 위해서는 뉴사우스웨일즈 주에서는 미리 대대적인 개혁이 필요할 것임.

# 독 일

독일 연구관 : 이승현

## 1. 연혁(전개과정) 및 법적 근거

○ 연방총리, 연방대통령, 연방의회 의원에 대한 주민소환제도는 없음.

○ 연방을 구성하고 있는 전체 16개 주 중에서 주민소환제도에 해당하는 규정을 두고 있는 주는 총 14개임.

○ 주민소환제도를 도입하지 않은 주는 바덴-뷔어템베르크와 바이에른 주임.

○ 각 주별로 주민소환제도가 규정된 현행 법률의 효력발생 시기는 다음 표와 같음.

| 도입연도 | 주 |
|---|---|
| 1993 | 헤센 |
| | 브란덴부르크 |
| 1994 | 라인란트팔츠 |
| | 잘란트 |
| | 작센 |
| | 작센-안할트 |
| | 튀링겐 |
| 1996 | 니더작센 |
| 1997 | 슐레스비히-홀슈타인 |
| 1999 | 노르트라인-베스트팔렌 |
| | 메클렌부르크-포어폼머른 |

○ 각 주의 주민소환제도가 규정되어 있는 법률 규정은 각 주의 하위 행정구역을 관할하는 기초자치단체령(Gemeindeordnung) 또는 통합기자치단체령(Kreisordnung) 등임.

## 2. 주요내용

### 가. 소환 대상자 및 범위

- 연방총리(Bundeskanzler), 연방대통령(Bundespräsident), 연방 상·하원 의원(Bundesrat/Bundestag Abgeordnete)은 주민소환의 대상이 아님.
- 주민소환제도를 규정하고 있는 주의 경우에도 주지사(Ministerpräsident) 또는 주 정부의 관료에 대한 주민소환제도는 존재하지 않음.
- 주민소환제도를 규정하고 있는 경우에도 소환대상자는 각 주 별로 차이가 있으나, 공통적으로 기초자치단체장(시장)은 소환대상자에 해당함.
- 기초자치단체장의 경우 상임(hauptamtlich) 단체장과 명예직(ehrenamtlich) 단체장을 구별하여 규정하는 경우가 10개주이며, 이들의 구분은 기초자치단체의 규모에 기초하는 주가 대부분임.
- 상임 단체장에 대한 주민소환제도를 규정하지 않은 주는 바덴-뷔어템베르크와 바이에른 주임.
- 명예직 단체장에 대한 주민소환제도를 규정하지 않은 주는 바덴-뷔어템베르크, 바이에른, 라인란트-팔츠, 슐레스비히-홀슈타인 주의 4개 주임.

### 나. 소환 청구사유

- 청구사유는 해당 규정의 의미와 목적에 비추어 볼 때 공무수행자 개인에게 귀속되는 사유에 국한되며, 공무수행자의 계속적인 공무수행에 차질을 줄 수 있는 신뢰의 상실만으로 족하다는 것이 연방행정법원의 일관된 견해임.[1)]

1) BVerwG NVwZ 1993, 377.

○ 개인에게 귀속되는 사유에는 정치적인 이유, 형법적 이유 또는 기타 개인적인 사유로 구분할 수 있음.

## 다. 소환 청구요건(소환대상자별)

○ 각 주에서 규정하고 있는 기초자치단체장의 해임투표 청구요건은 다음과 같음.

| 해당 주(州) | 해임투표 청구요건 |
|---|---|
| 노르트라인-베스트팔렌 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 및 의회 의원 3분의 2 이상의 결의<br>(2) 주민 수에 따른 등급별로 주민의 15% 내지 20%의 요구 |
| 니더작센 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 4분의 3 이상의 신청 및 결의<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |
| 라인란트-팔츠 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 및 의회 의원 3분의 2 이상의 결의<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 해임투표 절차가 없음. |
| 슐레스비히-홀슈타인 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의<br>(2) 주민 20% 이상의 신청<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 해임투표 절차가 없음. |
| 튀링엔 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |
| 잘란트 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 과반수 이상의 신청<br>(2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |

| | |
|---|---|
| 헤센 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 및 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |
| 브란덴부르크 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 의회의원 과반수 이상의 신청 및 의회의원 3분의 2 이상의 결의<br>(2) 주민 수에 따른 등급별로 주민의 15% 내지 25%의 요구 |
| 메클렌부르크-포어폼머른 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |
| 작센 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 의회 의원 4분의 3의 결의<br>(2) 주민 3분의 1 이상의 신청, 주민 신청자 수의 경우 10만 명 이상의 자치단체에 대해서는 5분의 1 이상 까지 감소할 수 있음. |
| 작센-안할트 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |

## 라. 소환 절차(주요절차 도표화 포함)

○ 주민소환 청구권자의 범위 및 청구절차 등에 관한 사항은 각 주별로 조금씩 상이하나 대체로 자치의회 의원들의 신청과 의결 또는 일정 비율 이상의 주민신청이 있은 후 주민들에 의한 해임투표가 진행되는 것이 일반적임.

○ 각 주에서 규정하고 있는 해임투표 청구절차는 다음과 같음.

| 해당 주(州) | 해임투표 확정요건 |
|---|---|
| 노르트라인-베스트팔렌 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 25% 이상이어야 함 |
| 니더작센 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 25% 이상이어야 함<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 |

| | |
|---|---|
| 라인란트-팔츠 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 30% 이상이어야 함<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 해임투표 절차가 없음. |
| 슐레스비히-홀슈타인 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 20% 이상이어야 함<br>2. 명예직 단체장<br>(1) 해임투표 절차가 없음. |
| 튀링엔 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 30% 이상이어야 함 |
| 잘란트 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 30% 이상이어야 함 |
| 헤센 주 | 1. 상임직 단체장<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 30% 이상이어야 함 |
| 브란덴부르크 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 25% 이상이어야 함 |
| 메클렌부르크-포어폼머른 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 주민투표결과 2/3 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 1/3 이상이어야 함 |
| 작센 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 50% 이상이어야 함. |
| 작센-안할트 주 | 1. 상임직/명예직 단체장 공통<br>(1) 주민투표결과 과반수 이상의 찬성으로 해임 + 이상의 찬성표는 전체 유권자의 30% 이상이어야 함 |

○ 주민소환제도가 규정된 각 주의 관련규정은 다음과 같음.

노르트라인-베스트팔렌 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제66조

Abwahl des Bürgermeisters

시장의 투표에 의한 해임

(1) Der Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder gestellten Antrags und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder zu fassenden Beschlusses. Zwischen dem Eingang des Antrags und dem Beschluß des Rates muß eine Frist von mindestens zwei Wochen liegen. Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist ohne Aussprache namentlich abzustimmen. Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen der wahlberechtigten Bürger ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuß die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Die Aufsichtsbehörde kann für die Dauer des Abwahlverfahrens das Ruhen der Amtsgeschäfte des Bürgermeisters anordnen, wenn der Rat dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder beantragt.

(1) 시장은 자치단체 주민의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 투표에 의한 해임 절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며 법률상 재적의원 3분의 2이상의 결의가 있어야 한다. 의회의 해임신청과 의결 사이에는 최소 2주간의 기간을 두어야 한다. 해임절차의 개시신청은 토론없이 기명식으로 표결한다. 시장은 투표권을 지닌 시민의 유효투표의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 해임되는데, 찬성표가 전체 투표권자의 25%를 넘어야 한다. 투표에 관한 기타 절차는 자치의회선거법의 규정에 따른다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 직위에서 해임된다. 감독행정청은 자치의회가 법률상의 재적의원 3분의 2이상의 동의로 해임신청을 한 경우, 시장은 직무를 해임절차의 진행 동안 정지시킬 수 있다.

(2) Der Bürgermeister gilt als abgewählt, falls er binnen einer Woche nach dem Beschluss gemäß Absatz 1 Satz 2 auf die Entscheidung der Bürger über seine

Abwahl verzichtet. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber dem ehrenamtlichen Stellvertreter zu erklären. Mit dem Ablauf des Tages, an dem dieser Verzicht dem ehrenamtlichen Stellvertreter zugeht, gilt die Abwahl als erfolgt.

(2) 시장은 1항 2문의 규정에 따른 결의가 있은 후 1주일 안에 자신에 대한 시민들의 해임 투표 과정을 포기하는 경우, 해임된 것으로 간주된다. 이 포기의사는 서면으로 자신의 명예직 대리인에게 하여야 한다. 서면으로 작성된 포기의사가 명예직 대리인에게 도달한 날의 경과와 함께 해임이 이루어진 것으로 간주된다.

니더작센 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제61a조

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde vor Ablauf der Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens drei Vierteln der Ratsmitglieder gestellten Antrags. Über ihn wird in einer besonderen Sitzung, die frühestens zwei Wochen nach Eingang des Antrags stattfindet, namentlich abgestimmt; § 41 Abs. 1 Satz 3 findet keine Anwendung. Eine Aussprache findet nicht statt. Der Beschluss über den Antrag bedarf einer Mehrheit von drei Vierteln der Ratsmitglieder. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus dem Amt aus.

시장은 니더작센 주 자치의회선거법의 규정에 따라 자치단체 시민의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회 의원 정족수 4분의 3이상의 신청이 필요하다. 신청 접수 후 아무리 빨라도 2주 후에 이 신청에 대한 의결을 위한 특별 회의가 개최되며, 이 회의에서 기명식으로 표결된다: 제41조 1항 3문의 규정은 적용되지 않는다. 토론은 개최되지 않는다. 신청에 대한 의결은 자치의회 의원 정족수 4분의 3이상의 찬성을 필요로 한다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임된다.

라인란트-팔츠 자치조례(Gemeindeordnung) 제55조

Abwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten

상임직 시장과 행정공무원에 대한 투표에 의한 해임

(1) Der hauptamtliche Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es

eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellten Antrags und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu fassenden Beschlusses. Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist namentlich abzustimmen. Zwischen der Antragstellung und der Beschlußfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen. Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Abwahl lautet, sofern diese Mehrheit mindestens 30 v.H. der Abwahlberechtigten beträgt. Für das Abwahlverfahren gelten die §§ 67 bis 70 des Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuß die Abwahl feststellt, aus seinem Amt.

(1) 상임직 시장은 자치단체 시민들의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 투표에 의한 해임절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며 법률상 재적의원 3분의 2이상의 결의가 있어야 한다. 해임절차의 개시 신청에 대한 의결은 기명식으로 투표가 이루어진다. 신청과 의결 사이에 최소한 2주의 간격을 두어야 한다. 시장은 해임에 대한 투표에서 유효투표의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 해임되는데, 이 찬성표는 해임투표권을 지닌 사람의 30%가 넘어야 한다. 해임투표 절차에 대해서는 자치의회선거법 제67조 이하 제70조까지의 규정이 적용된다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다.

슐레스비히-홀슈타인 자치조례(Gemeindeordnung) 제57d조

Abwahl

투표에 의한 해임

(1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann vor Ablauf der Amtszeit von den Bürgerinnen und Bürgern abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines Beschlusses der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder oder eines Antrags der Wahlberechtigten, der von mindestens 20 % der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss.

(1) 시장은 자치단체 시민들에 의해 임기만료 전에 투표에 의해 해임될 수 있다. 해임절차의 신청을 위해서는 자치단체 의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 신청 또는 총투표

권자 20%의 서명이 완료된 신청을 필요로 한다.

(2) Die Abwahl bedarf einer Mehrheit der gültigen Stimmen, die mindestens 20 % der Zahl der Wahlberechtigten betragen muss. Für die Durchführung des Abwahlverfahrens sind die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden. Nach Einleitung eines Abwahlverfahrens kann die Gemeindevertretung beschließen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ihre oder seine Dienstgeschäfte bis zur Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses durch die Abstimmungsleiterin oder den Abstimmungsleiter nicht führen darf. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und vertreter.

(2) 해임은 유효투표의 과반수의 찬성을 필요로 하는데, 찬성표는 총 투표권자의 20%를 넘어야 한다. 해임절차의 실행과 관련해서는 주민결의에 대한 규정들이 적용된다. 해임절차의 개시 후에 자치단체 의회는 투표위원장에 의한 투표결과 공표 전까지 시장의 직무를 정지시킬 수 있다. 이를 위한 결의에는 자치단체 의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다.

(3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Abstimmungsausschuss die Abwahl feststellt, aus dem Amt und tritt in den einstweiligen Ruhestand.

(3) 시장은 투표위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임되며 잠정적인 퇴직 상태가 된다.

(4) Wurde die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister nach § 57 Abs. 2 durch die Gemeindevertretung gewählt, kann eine Abwahl auch durch die Gemeindevertretung erfolgen.

(4) 시장이 제57조 2항에 따라 자치단체 의회를 통해 선출된 경우에는, 자치단체 의회를 통한 투표를 통해 해임될 수 있다.

튀링엔 자치조례(Kommunalordnung) 제28조 6항

(6) Der Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt,

sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Im Übrigen gelten die Bestimmungen über den Bürgerentscheid mit Ausnahme des § 17 Abs. 7 Satz 3 entsprechend. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderats. Zwischen der Antragstellung und Beratung sowie der Beschlussfassung müssen mindestens 14 Tage liegen. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem die Rechtsaufsichtsbehörde die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Der hauptamtliche Bürgermeister erhält als Ruhestandsbeamter Bezüge nach Maßgabe der Bestimmungen des Thüringer Besoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes über die Abwahl von Wahlbeamten auf Zeit.

(6) 시장은 자치단체 주민에 의해 투표를 통해 해임될 수 있다. 시장은 해임 찬성표가 유효투표수의 과반수를 넘는 경우 해임되는데, 이때 해임찬성표는 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 기타사항에 대해서는 제17조 7항 3문의 예외규정과 함께 주민결의에 대한 규정들이 적용된다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치단체 의회 의원 재적수의 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다. 해임신청과 협의 및 결의 사이에는 최소 14일의 기간이 필요하다. 시장은 법률감독행정청이 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다. 상임직 시장은 퇴직 공무원으로서 선출직 공무원의 해임에 대한 튀링엔 주 급료규정 및 공무원 원호규정의 규정에 의거하여 잠정적으로 연금을 수령한다.

**잘란트 자치단체자치행정법(Kommunalselbstverwaltungsgesetz) 제58조**

**Abwahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters**

**시장에 대한 투표를 통한 해임**

(1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellten Antrags und eines mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu fassenden Beschlusses.

(1) 시장은 주민에 의해 자신의 임기만료 전에 투표를 통해 해임될 수 있다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회의 법률상 재적의원의 절반 이상이 참여한 신청이 필요하며 법률상 재적의원의 3분의 2이상의 결의를 필요로 한다.

(2) Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist namentlich abzustimmen. Zwischen der Antragstellung und der Beschlussfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen.
(2) 해임절차의 개시를 위한 신청에 대한 결의는 기명식 투표로 이루어진다. 신청과 결의 사이에는 최소 2주의 간격이 있어야 한다.

(3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist abgewählt, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Abwahl lautet, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Abwahlberechtigten beträgt. Das Nähere bestimmt das Kommunalwahlgesetz .
(3) 시장은 유효투표의 과반수 이상이 해임에 찬성한 경우 해임되는데, 찬성표는 전체 해임 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 상세한 규정은 자치의회선거법에 규정된다.

(4) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus ihrem oder seinem Amt aus.
(4) 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임된다.

헤센 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제76조
Abberufung
면직
(4) Ein Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens dreißig vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellten Antrages und eines mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlusses; § 63 findet keine Anwendung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der §§ 54 bis 57 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Ein Bürgermeister gilt als abgewählt, falls er

binnen einer Woche nach dem Beschluss der Gemeindevertretung schriftlich auf eine Entscheidung der Bürger über seine Abwahl verzichtet; der Verzicht ist gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu erklären. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem er den Verzicht auf die Abwahl erklärt, aus seinem Amt.

(4) 시장은 자치단체 주민에 의해 임기만료 전에 투표를 통해 해임될 수 있다. 투표에서 유효투표수의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 시장은 해임되는데, 찬성표는 총 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회의 법률상 재적의원의 과반수 이상의 신청과 자치의회의 법률상 재적의원의 3분의 2 이상의 결의를 필요로 한다; 제63조는 적용되지 않는다. 그 밖의 절차에 대해서는 헤센 주 자치의회선거법 제54조 이하 제57조까지의 규정이 준용된다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다. 시장이 자치의회의 결의가 있은지 1주일 안에 자신의 해임에 대한 주민들의 투표를 서면으로 포기하는 경우, 해임된 것으로 간주된다; 포기의 의사는 자치의회의 의장에게 행해져야 한다. 시장은 해임투표의 포기의사를 표시한 날의 경과와 함께 해임된다.

## 마. 주민소환투표운동

### 1) 주민소환투표운동 원칙

- 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.
- 다만, 법원의 판례에 따르면 투표의 결과에 영향을 줄 수 있는 선거운동과정이 객관성, 즉 사실에 부합하는 내용에 기초하여야 한다는 점을 하나의 기준으로 삼고 있음.
- 이러한 점은 해임투표에 대한 선거운동행위를 하는 모든 사람에게 적용되는 것으로서, 공직을 수행하고 있는 자의 경우에도 마찬가지이며, 공직을 수행하는 자에게는 중립성보다는 객관성이 요구

된다는 것이 일반적인 견해임.[2)]

### 2) 주민소환투표운동 기간

○ 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.

○ 의회의 해임신청과 결의 사이에는 2주의 기간을 두는 것이 일반적이나 주민투표까지의 기간을 설정한 경우는 없음.

### 3) 주민소환투표운동을 할 수 없는 자

○ 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.

### 4) 주민소환투표운동방법

○ 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.

### 5) 주민소환투표운동의 제한·금지사항

○ 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.

## 바. 주민소환투표 결과의 확정

○ 주민투표의 결과는 지역선거관리위원회가 확정하여 공포함.

○ 선거관리위원회가 해임투표의 결과를 확인하는 날의 경과와 함께

2) Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar, 2. Aufl., S. 267.

직위에서 해임됨.

○ 노르트라인-베스트팔렌, 슐레스비히-홀슈타인 주의 경우 의회의 해임신청 결의 후 주민투표 결과확정시까지 직무를 정지시킬 수 있음.

### 사. 주민소환투표의 효력

○ 주민소환투표의 결과에 따라 직위에서의 해임이 결정되거나 업무의 지속이 결정됨.

### 아. 주민소환투표 관리기관

○ 주민소환투표의 관리주체는 해당 투표가 시행되는 지역의 선거관리위원회이며, 일반적인 선거와 동일하게 관리함.

### 자. 기타

#### 1) 투표율에 따른 개표제한 규정 여부

○ 투표율에 따른 개표제한 규정은 존재하지 않음.

#### 2) 불복소송 제기 사례

○ 선거소송에 관해서는 각 주의 자치의회선거법에서 규정하고 있음.

○ 대부분의 주의 법률들이 비슷한 내용의 규정을 두고 있는데, 선거결과에 이의가 있는 경우, 투표권자와 선거후보자 등이 관할 행정법원에 선거의 무효를 확인하는 소송을 제기할 수 있음.

○ 시장의 소환투표에 의한 해임 사례는 상당수가 있으나, 소송으로까지 연결된 경우는 드문 편임.

○ 1990년대 중반에는 독일 통일 이후 구 동독지역에서 선출된 시장들이

옛 동독시절에 비밀경찰로서 활동했다는 등의 이유로 해임된 경우가 많았고, 해임된 시장이 이에 대한 소송을 제기한 사례가 있었음.

❍ 주민소환투표를 통한 해임결정에 대한 소송제기 사례 중에서 법원에 의해 기각된 최근 사례로는 2003년 헤센(Hessen)주의 하나우(Hanau) 시장인 마그렛 해르텔(Margret Haertel)에 대한 투표를 통한 해임과 이에 대한 소송제기가 대표적임.

- 하나우 시장은 공금유용 및 횡령혐의로 형사법상 소추가 되었고, 이에 자치의회가 2003년 1월 27일에 해임투표를 신청하였음.
- 2003년 2월 10일 개최된 자치의회의 회의에서 찬성 55표, 반대 1표로 해임의 결의되었음.
- 2003년 5월 11일에 시장의 해임여부에 대한 주민투표가 실시되어, 총 59,561명의 투표권자 중 50.4%인 30,001명의 주민이 투표에 참가, 해임찬성 26,726표(89.7%), 반대 3,053표(10.3%)를 기록함.
- 해임에 찬성하는 투표수가 총 투표권자의 30%를 훨씬 넘어 지방선거관리위원회에 의하여 해임이 공식적으로 확정됨.
- 이에 하나우 시장은 투표가 공정하지 못하게 진행되었음을 이유로 해임취소소송 및 선거무효확인소송을 제기함.
- 하나우 시장은 자치의회의원 및 공무원들이 신문/방송 등의 언론에 자신에게 불리한 취지의 인터뷰 등을 하였으며, 인접 도시의 시장은 자신의 해임이 이루어지지 않을 경우 앞으로 하나우 시와의 협력업무를 중단할 것임을 언론에 공표하는 등 당시 진행된 선거가 자신에게 불공정한 여건에서 이루어졌다고 주장함.
- 하지만 법원은 헤센주 자치조례에 따른 시장 해임은 행정행위가

아니라 취소소송의 대상이 되지 않으며, 선거무효확인소송과 관련해서는 당시 이루어진 시장에 대한 해임투표 절차 등이 형식적 적법성과 실질적 적법성을 모두 갖추었으므로 이를 기각한다는 판결을 내림.

### 3) 정당의 주민소환투표 개입허용 여부

○ 주민투표 소활절차에 있어서 정당의 개입여부와 관련한 규정은 없음.

### 4) 소환투표비용의 부담주체

○ 주민소환투표절차와 관련하여 일반적인 투표절차와 동일한 관리가 이루어진다는 규정 이외에 별도의 비용부담에 관한 규정은 없음.

## 3. 주민소환 사례 및 결과(2007년 7월 까지)

| 주 | 제도도입 연도 | 소환절차 개시 | 해임가결 | 해임부결 |
|---|---|---|---|---|
| 브란덴부르크 | 1993 | 34 | 16 | 18 |
| 헤센 | 1993 | 10 | 7 | 3 |
| 메클렌부르크-포어폼머른 | 1999 | 2 | 0 | 2 |
| 니더작센 | 1996 | 1 | 1 | 0 |
| 노르트라인-베스트팔렌 | 1999 | 3 | 1 | 2 |
| 라인란트-팔츠 | 1994 | 1 | 1 | 0 |
| 잘란트 | 1994 | 1 | 0 | 1 |
| 작센 | 1994 | 12 | 4 | 8 |
| 작센-안할트 | 1994 | 20 | 12 | 8 |
| 슐레스비히-홀슈타인 | 1997 | 2 | 0 | 2 |
| 튀링겐 | 1994 | 12 | 4 | 8 |

## 4. 주요 특징 및 시사점

- ❍ 연방 단위의 상/하원 의회 의원, 연방정부 총리를 비롯한 공무원에 대해서는 주민소환제에 해당하는 제도가 없음.
- ❍ 독일의 경우 주 단위로 지방자치제도의 특성이 강하여 통일된 주민소환제도가 규정되어 있는 것이 아님.
- ❍ 각 주 별로 소환발의, 절차, 주민투표의 의결정족수 등에 있어서 차이를 보임.
- ❍ 기초자치단체장의 해임신청의 경우 의회 의원의 발의와 결의로 절차가 개시되는 주도 있고 주민의 신청을 통해 절차가 개시되는 주도 있음.
- ❍ 독일 통일 후 구 동독지역의 기초자치단체장에 대해 정치적인 이유에서 주민소환절차가 개시된 경우가 구 서독지역에 비해 상대적으로 많았음.

## 5. 기타 주민소환 관련 입법동향, 주요이슈, 주요판례 등

- ❍ 주민소환제도와 관련한 최근의 법률 개정이나 이슈가 된 사항은 없음.

# 미 국

미국 연구관 : 이승연

## 1. 주민소환제 연혁

○ 주민소환제는 식민지 시대인 1631년 매사추세츠의 군사법원법에 처음 규정됨. 미국 독립 이후에 1781년 연방규약(1789년 현행헌법으로 제정되기 전의 헌법)에서 주민소환을 규정함. 그러나 주민소환 규정은 어떤 주에서도 실제 효력을 갖지 못했고, 결국 1787년 헌법회의에서 부결됨.

○ 1903년 LA의 한 소도시에서 시작되었고, 주 단위에서는 1908년 미시건 주와 오리건 주가 처음으로 주 단위 공직자에 대한 소환 규정을 명시한 것을 시작으로 현재까지 20개 주에서 주단위의 주민소환제를 규정함. [3)]

○ 일반적으로 미국에서 주민소환제는 지방정부 단위에서 많이 나타남.

○ 현재까지 주지사에 대한 주민소환이 이루어진 것은 역대 세 번뿐이며, 의회 의원들에 대한 주민소환 시도가 더 많음.

## 2. 주민소환제의 내용

### 가. 주민소환 대상 범위

#### 1) 연방정부 공직자에 대한 주민소환

○ 연방 헌법 제정 당시부터 현재까지 인정되지 않고 있음.

○ 일부 주에서는 연방 상원 의원에 대해서만 주민소환제를 규정하려고

3) http://www.u-s-history.com/pages/h881.html 미국 주민소환제의 역사

시도하였으나, Term Limits, Inc. v. Thornton 사건에서 아칸소 최고법원은 각 주는 연방 공무원에게 자격, 조건 등을 새로이 요구할 수 없다고 판시함. [4]

### 2) 주 정부 공직자 주민소환의 대상 (버지니아 제외하면 19개 주)[5]

❍ 델라웨어, 매릴랜드. 하와이, 미시시피, 인디아나, 뉴햄프셔, 아이오와, 뉴욕, 켄터키, 노스캐롤라이나, 펜실베니아, 사우스캐롤라이나, 유타, 버몬트 주는 주 단위의 주민소환제를 규정하지 않고 있음. [6]

<표1> 정부 공직자 주민소환 대상

| 주 명 | 소환 가능 기관 | 구체적 인적 범위 |
|---|---|---|
| 알래스카 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 애리조나 | 행정부, 입법부, 사법부 | 정무직 포함 모든 선출직 |
| 캘리포니아 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 콜로라도 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 조지아 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 아이다호 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 일리노이 | 주지사만 | 주지사 |
| 캔자스 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 루이지애나 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 미시건 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |

4) 연방 상하원 의원에 대한 주민소환 판례
http://www.casebriefs.com/blog/law/constitutional-law/constitutional-law-keyed-to-sullivan/national-powers-and-local-activities-origins-and-recurrent-themes/u-s-term-limits-inc-v-thorton/2/

5) 버지니아에서는 주민소환을 위한 일정 요건이 충족되면 투표를 진행하는 것이 아니라 법원에서 탄핵 여부를 판단함. 따라서 주민소환제가 아니라는 논란이 있어 논의에서 제외함.

6) https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall 주민소환을 규정한 주

| | | |
|---|---|---|
| 미네소타 | 행정부, 입법부, 사법부 | 주 상원 및 하원, 판사(대법원, 고등법원, 지방법원), 주지사, 부지사, 장관, 검찰총장, 회계감사관 |
| 몬타나 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 네바다 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 뉴저지 | 행정부, 입법부 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 노스다코타 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 오리건 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 로드아일랜드 | 행정부 | 주지사, 부지사, 장관, 검찰총장, 회계책임자 |
| 워싱턴(주) | 행정부, 입법부 | 사법부의 일부 법원 제외 모든 선출직 |
| 위스콘신 | 행정부, 입법부, 사법부 | 모든 선출직 |
| 버지니아 | | 주민소환투표 결과로 확정되는 것이 아니라 일정 수 이상의 주민이 탄원에 동의하면 법원의 결정으로 탄핵함. |

### 3) 지방정부 주민소환 대상(27개 주)[7]

<표2> 지방정부 주민소환 대상

| 주 명 | 구체적 사항 |
|---|---|
| 앨라배마 | 지방 의회, 시장 |
| 미시건 | 모든 선출직 |
| 오리건 | 모든 선출직 |
| 알래스카 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 미네소타 | 주정부 주민소환 대상과 동일 |

7) 메사추세츠, 메인, 뉴햄프셔, 와이오밍, 텍사스 주는 주 법에 근거한 주민소환이 아니라 자체 'Charter'에 주민소환이 규정되어 있는 일부 지역에서만 주민소환이 가능함. 극히 특수한 예외이므로 제외함. 오클라호마도 사법부가 개입하므로 앞으로의 내용에서 제외함. 로드아일랜드는 주 정부 주민소환만 규정. 또한 일부 주에서는 주민소환 범위를 '선출직'에 국한하지 않고 '공직자'라는 표현을 쓰기도 하지만, 실제로 주지사, 부지사, 의원, 시장, 시 의원 이외에 우리나라의 '청장' 또는 '총장' 이나 일반 공무원들에 대한 주민소환은 거의 나타나지 않아 논외로 함.

| | |
|---|---|
| 사우스다코타 | 시장, 부시장, 지방 의회, 이사회(Board of Trustees) |
| 애리조나 | 모든 선출직 |
| 미주리 | 일정 규모의 도시 중 자체 권리장전에 규정되어 있는 사항대로만 가능 |
| 아칸소 | 시장, 이사회, Commissioners of suburban improvement districts |
| 캘리포니아 | 모든 선출직(city, county, school district) |
| 몬타나 | 모든 선출직 |
| 콜로라도 | 모든 선출직 |
| 네브라스카 | 모든 선출직 |
| 플로리다 | municipality 또는 chartered county 단위의 선출직만 가능. 플로리다 67개 카운티 중 20개 카운티에 해당 |
| 네바다 | 모든 선출직 |
| 테네시 | charter cities, counties 또는 지방 공법인의 모든 선출직. 인구 10만 이상의 지역이나 대도시는 주민소환 불가 |
| 조지아 | 모든 선출직 |
| 아이다호 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 뉴저지 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 워싱턴 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 캔자스 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 뉴멕시코 | county, school district 그리고 위원회가 관리하는 일부 municipality의 모든 선출직 |
| 웨스트버지니아 | 자체 헌장을 가진 모든 시의 모든 선출직 |
| 루이지애나 | 사법부 제외 모든 선출직 |
| 위스콘신 | 모든 선출직 |
| 노스다코타 | 모든 선출직 |
| 오하이오 | 지방자치단체의 모든 선출직 |

## 나. 주 별 주민소환의 사유

### 1) 주 정부 주민소환 사유(12개 주)

○ 주 정부 단위의 주민소환을 규정한 지역 20곳 중에 소환 사유를

주 법에 명시한 지역은 다음의 12개 주임.

○ 나머지 8개 주는 특별한 소환 사유를 규정하지 않음. 8)

<표3> 주 정부 주민소환 사유

| 주 명 | 주민소환 사유 |
|---|---|
| 알래스카 | 부적합, 무능, 직무태만, 부패 |
| 플로리다 | 부정, 직권남용, 직무태만, 음주로 인한 과실, 무능, 지속적 저성과, 범죄 유죄 판결 |
| 조지아 | 부정, 공무원 서약 위반, 법적 의무 불이행, 선거기관과 부적절한 관계 형성, 공적 자금 오남용 |
| 캔자스 | 범죄 유죄 판결, 무능, 직권남용, 법적 의무 불이행 |
| 미네소타 | 부정, 부작위, 직무에 관한 범죄시 |
| 미주리 | 직권남용, 무능, 법적 의무 불이행 |
| 몬타나 | 신체적 또는 정신적 부적합, 서약 위반, 유죄 선고 |
| 뉴멕시코 | 부정, 직권남용, 서약 위반 |
| 로드아일랜드 | 경범죄 포함한 범죄로 인한 기소, 윤리위원회의 결정 |
| 사우스다코타 | 부작위, 부정, 직권남용, 음주 문제, 직무범죄, 절도, 편파, 무능 |
| 워싱턴 | 부정, 직권남용, 서약 위반 |
| 버지니아 | 직무태만, 직권오용, 무능, 약물 및 증오범죄 |

### 2) 지방정부 주민소환 사유

○ 주 정부 주민소환과 달리 구체적인 사유가 없어도 요건만 갖추면 주민소환이 가능한 경우가 많음.

8) https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall#Grounds_required 주민소환 사유

<표4> 지방정부 주민소환 사유

| 주 명 | 요건 |
|---|---|
| 앨라배마 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 알래스카 | 직권남용, 무능, 의무 불이행, |
| 애리조나 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 아칸소 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 캘리포니아 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 콜로라도 | '불만족'이라는 이유로도 가능 |
| 플로리다 | 직권남용, 과실, 의무 불이행, 무능, 직무 수행 불가, 범죄행위로 인한 기소. |
| 조지아 | 공공의 권리와 이익을 침해하는 행위. 직권남용, 서약 위반. 의무 불이행, 공적 자금의 전용, 횡령, 부정. |
| 아이다호 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 캔자스 | 범죄 행위로 인한 기소, 직권남용, 법정 의무 불이행. |
| 루이지애나 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 미시건 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 미네소타 | 불법행위, 부작위(전 재임기간 동안의 행위도 사유가 됨) |
| 미주리 | 직권남용, 법정 의무 불이행. |
| 몬태나 | 신체적 정신적 하자, 무능, 서약 위반, 직권남용, 범죄행위로 인한 기소. |
| 네브래스카 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 네바다 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 뉴저지 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 뉴멕시코 | 직권남용, 과실, 서약 위반 |
| 노스다코타 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 오하이오 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 오리건 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 사우스다코타 | 직권남용, 불법행위, 직무 관련 범죄, 음주문제, 총체적 무능, 부패, 절도, 편파적 행정, 강압 |
| 테네시 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 워싱턴 | 직권남용, 과실, 서약 위반. |
| 웨스트버지니아 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |
| 위스콘신 | 법정 구체적 사유 없이 가능 |

## 다. 주민소환 요건

### 1) 주정부 주민소환의 요건

○ 아래 표에서 의미하는 '최근 선거'는 대체로 소환하려고 하는 그 공직자에 대한 선거를 의미함.[9)]

<표5> 주민소환 요건

| 주 명 | 주민소환 요건 |
|---|---|
| 알래스카 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명 |
| 애리조나 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명, (임기 개시일로부터) 120일 이후 |
| 캘리포니아 | 최근 선거 투표자의 12%의 서명을 받되 5개 카운티에서 1%이상 받을 것. 160일 이후 |
| 콜로라도 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명. 60일 이후 |
| 조지아 | 유권자 15%의 서명을 받되, 각 상원 선거구에서 최소 1/5씩의 서명을 받아야 함. 90일 이내 |
| 아이다호 | 최근 선거 유권자의 1/5의 서명. 60일 이후 |
| 일리노이 | 25개 이상의 카운티에서 주지사 투표자의 15%의 서명. 주 상원의원 10명, 하원의원 20명의 동의(같은 당에서 절반 이상이 동의하지 않을 것) 150일 이후 |
| 캔자스 | 최근 선거 투표자의 40%의 서명. 90일 이후 |
| 루이지애나 | 투표자 수가 1000명 이상이면 33.3%, 1000명 이하면 40%의 서명. 180일 이후 |
| 미시건 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명. 90일 이후 |
| 미네소타 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명. 90일 이후 |
| 몬타나 | 주 소속 공무원에 대해서는 유권자의 10%, 하위 단위 소속 공무원에 대해서는 15%의 서명. 3개월 이후 |
| 네바다 | 최근 선거 투표자의 1/4. 60일 이후 |
| 뉴저지 | 최근 선거 유권자의 1/4의 서명. 주지사와 상원 의원은 320일, 나머지는 160일 이후 |

9) https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall#Specific_provisions_for_state_officer_recalls
주 정부 단위의 주민소환 요건

| | |
|---|---|
| 노스다코타 | 최근 선거 투표자의 1/4의 서명. 기간 제한 없음. |
| 오리건 | 주지사 선거 투표자의 15%의 서명. 90일 이후 |
| 로드아일랜드 | 최근 선거 투표자의 15%의 서명. 90일 이후 |
| 워싱턴 | 주 소속 공무원에 대해서는 최근 선거 투표자의 1/4, 270일 이후. 하위 단위 소속 공무원에 대해서는 35%의 서명, 180일 이후. |
| 위스콘신 | 주지사 투표자의 25%의 서명. 60일 이후. |
| 버지니아 | 최근 선거 투표자의 10%의 서명. |

## 2) 지방정부 주민소환 요건[10)]

<표6> 지방정부 주민소환 요건

| 주 명 | 요건 |
|---|---|
| 앨라배마 | 후임자 선거자격 있는 주민들의 3%이상이면서 최근 선거 투표자의 30% 이상의 서명. 소환 제기 기간 규정 없음. |
| 알래스카 | 최근 선거 투표자의 1/4이상의 서명. 임기 개시일로 120일 이후. |
| 애리조나 | 최근 선거 투표자의 1/4이상의 서명. 임기 개시일로 6개월 이후. |
| 아칸소 | 시장과 이사회에 대해서는 35%, 이외의 자에 대해서는 25% 이상의 서명. 기간 규정 없음 |
| 캘리포니아 | 유권자 1000명 이하인 지역은 30%, 1000~9999명 지역은 25%, 10000~49999명 지역은 20%, 50000~99999명 지역은 15%, 100000명 이상은 10%의 서명. 임기 개시일로 90일 이후. 잔여 임기 6개월 이하면 불가. |
| 콜로라도 | 1/4 이하의 범위에서 각 city, town별로 규정함. |
| 플로리다 | 구역별로 필요한 서명 수가 상이함. 유권자 500명 이하인 지역은 50명 또는 10% 이상의 서명. 500~1999명 지역은 100명 또는 10% 이상의 서명. 2000~4999명 지역은 250명 또는 10% 이상의 서명. 5000~9999명 지역은 500명 또는 10%이상의 서명. 10000~24999명 지역은 1000명 또는 10%이상의 서명. 25000명 이상인 지역은 1000명 또는 5%이상의 서명. 총 임기의 1/4이 지난 후부터. |

10) http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx
지방정부 단위의 주민소환 요건

| | |
|---|---|
| 조지아 | 최근 선거 유권자의 30%이상의 서명. 임기 개시일로 180일 이후부터. |
| 아이다호 | 일반적으로 최근 선거 유권자의 20% 이상. 특수한 몇몇 지역은 50% 이상의 서명. 임기 개시일로 90일 이후. |
| 캔자스 | 최근 선거 투표자의 40%이상의 서명. 임기 개시일로 120일 이후, 잔여임기 200일 전. |
| 루이지애나 | 유권자 1000명 미만이면 40% 이내로 설정. 1000명 이상이면 33.3%의 서명. 임기 개시일로 6개월 이후. |
| 미시건 | 주지사 선거 유권자의 1/4이상의 서명. 임기 개시일로 6개월 이후. |
| 미네소타 | 최근 선거 투표자의 1/4이상의 서명. 임기 개시일로 180일 이후. |
| 미주리 | 시 전체 유권자의 1/4이상의 서명. 임기 개시일로 6개월 이후. |
| 몬태나 | 카운티 단위에서는 최근 선거 유권자의 15%, municipal or school district에서는 20%이상의 서명. 임기 개시일로 2달 이후. |
| 네브래스카 | 일반적으로 최근 선거 투표자의 35%. 위원회 위원은 25%, village 단위는 45%이상의 서명. 임기 개시일로 6개월과 잔여임기 6개월 전. |
| 네바다 | 최근 선거 투표자의 1/4 이상의 서명. 임기 개시일로 6개월 이후. |
| 뉴햄프셔 | 주 내 소환 가능지역의 헌장에 따름. |
| 뉴저지 | 최근 선거 유권자의 1/4 이상의 서명. 기간 제한 없음. |
| 뉴멕시코 | 최근 선거 투표자의 1/3 이상의 서명. 매 해 5월 1일 이후에는 불가. |
| 노스다코타 | 최근 선거 투표자의 1/4 이상의 서명. 기간 제한 없음. |
| 오하이오 | 최근 기초의원 선거 투표자의 15% 이상의 서명. 잔여 임기 190일 전. |
| 오리건 | 최근 주지사 선거 투표자의 15% 이상의 서명. 임기 개시일로 6개월. |
| 사우스다코타 | 최근 총선거 유권자 중 해당 지자체 거주자의 15% 이상의 서명. |
| 테네시 | 최근 선거 투표자의 2/3 이상의 서명. 자치단체 선거 90일 이전과 90일 이후에는 불가. |
| 워싱턴 | 1급 규모의 시와 카운티에서는 최근 선거 투표자의 1/4 이상의 서명. 2~3급 지역은 1/4 이상의 서명. 나머지 지역은 35% 이상의 서명. 잔여 임기 6개월 전까지. |
| 웨스트버지니아 | 시 전체의 투표권자의 1/5 이상의 서명. 기간 제한 없음. |
| 위스콘신 | 주지사 선거 투표자 중 해당 지역 거주자의 1/4 이상의 서명. 기간 제한 없음. |
| 와이오밍 | 시 전체 유권자의 1/4 이상의 서명. 기간 제한 없음. |

## 라. 주민소환 절차

### 1) 공통 절차

주민소환 사유 발생(사유 없어도 가능한 주는 생략)

↓

절차를 주도할 대표자들이 관할 기관에 신청

↓

관할 기관에서 서명 양식 및 기타 안내 제공

↓

청구 요건상의 서명 수 획득(기간 규정은 주 별로 상이)

↓

서명을 획득하여 담당 기관에 제출

↓

관할 법원과 담당기관이 명부의 요건 충족 여부 확인

↓

명부가 적법하면 주민소환투표 진행

### 2) 주 별로 구분되는 추가 절차.[11)]

- 일부 주에서는 주 정부 주민소환 절차에 한하여 주민소환투표와 후임자 선거를 함께 진행함.
- 주민소환 투표용지에 주민소환 찬성여부와 후임자 선택란이 함께 적시됨.(애리조나, 콜로라도, 노스다코타, 캘리포니아, 네바다, 위스콘신)
- 일부 주에서는 주민소환투표 이후에 후임자 선출을 위한 특별선거를 곧바로 할 것을 규정함. (조지아, 미네소타, 오리건, 루이지애나, 몬태나, 로드아일랜드, 미시건, 뉴저지, 일리노이)
- 일부 주에서는 주민소환투표 결과가 찬성 과반인 경우, 법에 규정되어 있는 대행자 순서대로 잔여임기 동안 그 자리를 메움. (알래스카, 아이다호, 캔자스, 오리건, 워싱턴)

11) https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall#Choosing_a_successor
주민소환 요건 충족시 특수한 절차

## 마. 주민소환투표운동

○ 미국 주민소환제는 주 별로 상이하며, 주 헌법 또는 법률에서 별다른 규정이 없는 경우도 있음.

○ 같은 주 안에서도 County, City, Town, 또는 자체 헌장이 있는 지역마다 그 규정내용이 상이한 경우가 많아 일률적으로 설명하기 곤란함.

○ 또한 원칙적 금지를 규정한 사항이 한국보다 많지 않아 단순 비교는 무리가 있음.

### 1) 주민소환투표운동 원칙

○ 한국의 주민소환에 관한 법률에서 규정한 '원칙'과 비슷한 규정은 없지만, 대표자 등이 실제로 서명을 받기 위한 직접적인 활동을 주민소환투표 운동으로 보는 것이 타당할 것임.

○ 예를 들어, 소환을 제안하기 위해 대표자 등이 관련 기관의 승인을 받기 위한 작업은 주민소환을 위한 '운동'이라고 볼 수 없음.

### 2) 주민소환투표운동 기간

| 주 명 | 주정부 주민소환 | 지방정부 주민소환 |
|---|---|---|
| 알래스카 | 제한 없음 | 60일 |
| 애리조나 | 120일 | 120일 |
| 캘리포니아 | 160일 | 40~160일 |
| 콜로라도 | 60일 | 지역별로 상이 |
| 조지아 | 90일 | 30일 또는 45일 |
| 미네소타 | 90일 | 주민소환 없음 |
| 네바다 | 60일 | 60일 |

| | | |
|---|---|---|
| 로드아일랜드 | 90일 | 주민소환 없음 |
| 워싱턴 | 270일 | 180일 |
| 아이다호 | 60일 | 60일 |
| 일리노이 | 150일 | 주민소환 없음 |
| 캔자스 | 90일 | 90일 |
| 루이지애나 | 180일 | 90일 |
| 미시건 | 90일 | 주민소환 없음 |
| 몬타나 | 3개월 | 주민소환 없음 |
| 뉴저지 | 320일(주지사), 160일 | 160일 |
| 오리건 | 90일 | 90일 |
| 위스콘신 | 60일 | 60일 |
| 앨라배마 | 주민소환 없음 | 제한 없음 |
| 플로리다 | 주민소환 없음 | 30일 |
| 네브라스카 | 주민소환 없음 | 30일 |
| 뉴멕시코 | 주민소환 없음 | 제한 없음 |
| 사우스다코타 | 주민소환 없음 | 60일 |
| 웨스트버지니아 | 주민소환 없음 | 제한 없음 |
| 아칸소 | 주민소환 없음 | 제한 없음 |
| 미주리 | 주민소환 없음 | 60일 |
| 오하이오 | 주민소환 없음 | 90일 |
| 테네시 | 주민소환 없음 | 제한 없음 |

### 3) 주민소환투표운동을 할 수 없는 자

- 일반적으로 만 18세 이상의 시민권자가 주민소환투표 캠페인에 참여할 수 있음.
- 주 정부단위의 주민소환투표라면 해당 주에 거주하는 자는 누구나 운동에 참여하거나 서명할 수 있으며, 지방정부 단위의 주민소환

투표라면 해당 지역의 유권자여야 함.

○ 일부 주에서 또는 일부 지역에 특수한 규정이 있으나, 한국과 같이 선출직 공무원으로 입후보할 수 있는 자와 그 배우자 또는 공무원인 자에 대한 운동 제한 규정은 잘 나타나지 않음.

○ 규정상 명시되어 있지 않다 하더라도 실질적으로 주민소환투표가 잦은 현상은 아니며, 공무원 및 군인 등이 주도하는 경우는 찾아보기 어려울 것으로 해석함이 타당함.

☞ 알래스카
- 공무원, 군인 및 공무원과 군인의 배우자는 불가
- 교도소 수감중인 자는 불가
- 공공의 지출로 병원 등의 시설에 있는 자는 불가
- 다른 주에서 선거했던 자는 불가

### 4) 주민소환투표운동의 제한·금지사항

○ 운동 방식에 대해 공통적으로 규정하는 사항은 유권자의 서명을 받기 위해서 주민소환을 주도하는 자들이 유권자와 직접 대면해야 하며, 소액의 금품이라도 주고받으면 안 된다는 내용임.

○ 서명을 받거나 캠페인을 벌일 장소에 관한 특별한 규정은 거의 찾아보기 힘듦.

○ 이는 주민소환운동을 통제하는 기관과 캠페인 주도자들이 소환운동 승인 과정에서 당연히 협의를 거치게 되어 있고, 타인과의 재산권 등과 충돌하는 경우 다른 법률에 의해 충분히 제한할 수 있기 때문으로 보임.

☞ 네바다[12)]

- 특별한 이유가 없으면 초, 중등학교를 제외한 모든 공공기관(업무시간만) 또는 공공장소에서 투표 운동을 할 수 있되, 미리 지정 장소를 관련 공무원에게 알려 일정한 통제를 받을 수 있도록 해야 함.
- 네바다 주의 경우 투표소에서 100피트 이내에서는 투표 운동을 할 수 없도록 함.

## 바. 주민소환투표 결과의 확정 및 투표의 효력

○ 한국과 달리, 미국에서는 전체 유권자 수의 일정 비율 이상이 투표하지 않으면 개표를 하지 않는다는 규정을 찾아보기 힘듦. 규정상 일정 수의 서명을 받아 주민소환 선거가 진행되었으므로, 투표자의 과반수(the majority of the voters)가 찬성하면 주민소환에 성공하였다고 봄.

○ 주민소환투표 결과 과반수가 소환에 반대한 경우, 일부 주에서는 당해 공무원의 잔여 임기 동안 주민소환 시도 불가 규정을 두고 있으며, 일부 주에서는 일정 기간 이후에 주민소환을 시도할 수 있도록 규정함.

○ 주민소환투표 결과 과반수가 찬성한 경우, 일부 주에서는 소환투표에서 새로운 당선자를 선출할 수 있도록 하고 있으며, 일부 주에서는 소환투표 이후에 특별 선거를 통해 새 당선자를 선출하며, 일부 경우에는 대행 순서를 법에 규정하기도 하고, 상급기관의 장이 당해 공석에 새로운 자를 지명하기도 함(샌프란시스코).

12) 이러한 규정들은 네바다 주에서만 나타나는 규정은 아님. 그러나 미국 법체계 특성상 법률에 규정을 명시하는 주보다는 판례가 위법하다고 판시한 내용들을 참고하여 선거운동을 통제하는 주가 많기 때문에 주민소환제에 대한 제한 규정들을 일일이 열거하기에 현실적인 어려움이 있음.

### 아. 주민소환투표 관리기관

○ 일반적으로 주정부 주민소환은 주 정부 내 선거관리 기관에서 담당함.

○ City 주민소환은 당해 City에서, County 주민소환은 당해 County에서, School District 주민소환은 해당 City 또는 County에서 담당함.

## 3. 주민소환 사례 및 결과 : 건수/인용/기각[13)]

### 가. 주 의회 주민소환

○ 1913년 캘리포니아 주에서 처음으로 주 의회의원에 대한 주민소환이 성공한 이래로, 2011년까지 46번의 주 의원 주민소환 시도가 있었고, 2012년부터 2016년 3월까지 39번의 소환 시도가 있었음. 총 85번의 주민소환 시도가 있었고, 이 중 37번은 투표까지 진행되었으며, 21번의 시도가 소환에 성공함.

○ 최근 5년도만 정리하면 다음과 같음.

1) 2016년 : 7건 중, 5건은 진행 중, 2건은 서명운동 실패

2) 2015년 : 11건 중 11건 모두 서명운동 실패

3) 2014년 : 1건 서명 운동 실패

4) 2013년 :  7건 중 2건은 인용, 5건은 서명운동 실패

5) 2012년 : 13건 중 2건은 인용, 2건은 기각, 9건은 서명운동 실패

6) 2011년 : 26건 중 4건 인용, 7건 기각, 15건 서명운동 실패

13) 여러 관련 사이트를 통해 정보를 찾되, 각각의 정보를 찾으면 직접 사실여부를 확인할 수 있음. 그러나 주지사, 주 의원, 각 주의 시장, 학교 위원회 등의 최근 몇 년 간의 자료를 합치면 수 백 건에 달하므로 일일이 출처를 적기에 무리가 있음을 알림.
https://ballotpedia.org/Mayoral_recalls
https://ballotpedia.org/School_board_recalls
https://ballotpedia.org/State_legislative_recalls

<표6> 2011년 주 의원 주민소환 명단

| | |
|---|---|
| Al Pscholka 미시건 주 하원 | Brandon Dillon 미시건 주 하원 |
| Alberta Darling 위스콘신 주 상원(기각) | Dan Kapanke 위스콘신 주 상원(인용) |
| Dave Hansen 위스콘신 주 상원(기각) | James Bolger 미시건 주 하원 |
| Jim Holperin 위스콘신 주 상원(기각) | Jim Townsend 미시건 주 하원 |
| John Moolenaar 미시건 주 상원 | John Pappageorge 미시건 주 상원 |
| Judy Emmons 미시건 주 상원 | Kurt Damrow 미시건 주 하원 |
| Kyle Johansen 알라스카 하원 다수당 대표 | Lisa Brown 미시건 주 하원 |
| Luther Olsen 위스콘신 주 상원(기각) | Michael Nofs 미시건 주 상원 |
| Mike Green 미시건 주 상원 | Mike Shirkey 미시건 주 하원 |
| Nancy Jenkins 미시건 주 하원 | Paul Scott 미시건 주 하원 (인용) |
| Randy Hopper 위스콘신 주 상원 | Randy Richardville 미시건 주 상원(인용) |
| Robert Cowles 위스콘신 주 상원(기각) | Robert Wirch 위스콘신 주 상원(기각) |
| Russell Pearce 애리조나 주 상원(인용) | Sheila Harsdorf 위스콘신 주 상원(기각) |

## 나. 주지사 주민소환

- 미국 주민소환 역사 이래 주지사에 대한 주민소환시도 중 투표까지 간 경우는 세 번밖에 없음.
- 1921년 노스다코타 Lynn Frazier, 2003년 캘리포니아 Gray Davis는 소환 당했고, 2012년 위스콘신 Scott Walker는 자리를 유지함.

## 다. 지방정부 시장 주민소환

1) 2015년 : 32건 중 8건 진행 중, 18건 서명운동 실패, 2건 인용, 4건 기각

<표7> 지방정부 시장 주민소환 명단

| | |
|---|---|
| Bill Campbell, Hartford, South Dakota | Bill Laforet, Mahwah, New Jersey |
| Bob Johnston, Lincoln, North Dakota (인용) | Camp Verde city officials, Arizona |
| Charlotte Brower North Slope Borough, Alaska (진행중) | Dan Rivera, Lawrence, Massachusetts |
| Dave Turner, Fort Bragg, California | Dee Collins, Midwest City, Oklahoma (진행중) |
| Diane Pohl, Clatskanie, Oregon (기각) | Ed Mahaney, Cape May, New Jersey |
| Frank Jackson, Cleveland, Ohio | Gary Norton, East Cleveland, Ohio |
| James Knowles, Ferguson, Missouri | Jay Tibshraeny and Rick Heumann, Chandler, Arizona |
| John Kimmel Arcadia, Wisconsin (인용) | Ken Taylor, Huachuca City, Arizona (기각) |
| Linda Eason-Harris, Meigs, Georgia (진행중) | Mayor Jack Batchelor, city council members Steve Bird and Scott Pederson, Dixon, California |
| Mayor Richard Anderson, city council Mark Abram, Kingman, Arizona | Todd Webster, Kyle, Texas (진행중) |
| Scott Voigts, Lake Forest, California (진행중) | Mayor and city council, Neligh, Nebraska (기각) |
| Roy McClung, Parachute, Colorado (진행중) | Osby Davis, Vallejo, California |
| Satish Hiremath, Oro Valley, Arizona (기각) | Ray Musser, Upland, California (진행중) |
| Rebecca Jimenez, Guadalupe, Arizona | Ron Gunderson and Jerry Lallo, Belding, Michigan |
| Shelley Welsch and Stephen Kraft, University City, Missouri (진행중) | Tony Vauss, Irvington, New Jersey |
| Wade Harper, Antioch, California | Yolanda Fountain-Henderson, Jennings, Missouri |

2) 2014년 : 50건 중 11건 인용, 4건 사퇴, 7건 기각, 28건 서명운동 실패

### 다. 지방정부 School District(교육구) 주민소환

1) 2014년 : 65건 중 6건 인용, 4건 기각, 55건 서명운동 실패
2) 2013년 : 54건 중 6건 인용, 3명 기각, 45건 서명운동 실패
3) 2012년 :  65건 중 5건 인용, 2건 기각, 58건 서명운동 실패

## 4. 주요 특징 및 시사점

- 주민소환제가 법적으로 보장되어 있다고 하더라도 실제로 그 시도의 상당수가 주민소환 투표를 위한 요건을 획득하지도 못하고 종료되는 경우가 많음.
- 요건을 획득하더라도 투표를 진행하기 전에 피소환자가 사퇴하는 경우는 본래 의미의 주민소환제라고 볼 수 없으나, 피소환자가 투표 전에 사퇴하는 경우도 나타남.
- 주지사에 대한 주민소환은 극히 이례적이고, 주 의원에 대한 주민소환은 드문 편임.
- 각 시 단위 이하에서 매우 많은 주민소환 시도가 나타남.
- 주민소환 요건을 주민들이 인식하고 있다 하더라도, 실제 주민소환 투표를 진행할 때 발생하는 비용에 대한 논란으로 인해 서명운동에 동참하지 않는 경우도 나타남.
- 2014년 뉴저지 주의 Vineland에서는 예상 선거비용이 85000달러에 이를 것으로 전망되어 주민들이 부정적인 견해를 나타냈다고 함.
- ‘세금 인상’을 이유로 주민소환을 시도하는 경우도 나타나는 것을 감

안하면, 미국에서 주민소환제의 성공여부는 소환 사유의 심각성뿐만 아니라 선거비용에도 의존함.[14]

○ 서명운동을 하기에 앞서 소환운동 대표자가 내세우는 소환 사유가 모호하다는 내적 논란이 많음.

○ 예를 들어, incompetence라는 사유로 주민소환을 시도한다면 구체적으로 어떤 문제가 incompetence에 해당하는지에 대한 논란이 있음. 이 때문에 선거 담당 기관이 소환 사유를 인정하지 않는 경우가 많이 나타남.

## 5. 주민소환 입법 동향, 이슈, 판례

### 가. 주 의원에 대한 주민소환의 정치적 남용 가능성[15]

○ 미국 각 주에서 민주당과 공화당의 의석 비중이 서로 상이하게 나타나는데, 과반을 차지하는 당은 그 주에서 매 선거 때마다 주도권을 유지하기 위해 만성적인 게리맨더링 문제를 야기함.

○ 이는 게리맨더링 문제뿐만 아니라 많은 정략이 나타남을 의미하며, 주민소환제가 상대 당의 의석수를 줄이기 위한 수단으로 악용되기도 함.

○ 특히, 주민소환의 법정 요건이 제시되지 않은 주에서는 다양한 소환 이유를 내세운 주민소환 운동이 나타남.

14) https://ballotpedia.org/Ruben_Bermudez_recall,_Vineland,_New_Jersey_(2014) 뉴저지 주민소환 선거비용에 대한 논란.

15) 주민소환의 남용 가능성(위스콘신 사례)
http://thinkprogress.org/politics/2013/11/26/2969601/rethink-recall-elections/

## 나. 주민소환을 위한 비용에 관한 이슈[16)]

- 미국은 전반적으로 각종 선거로 인한 지출이 많은 편임. 각 주에서 연방 상원 및 하원 선거가 2년에 한 번씩 열리며, 각 주 의회 선거, 시장 선거, 주지사 선거 등을 감안하면 기본적인 선거가 많은데, 주민소환은 훨씬 잦은 빈도로 시도되고 있음.
- 주민소환이 정치적으로 이용되기도 한다는 점을 감안하면 선거 자체로 인한 비용뿐만 아니라 여러 단체들의 주민소환지지 운동 또는 반대 운동으로 인한 비용도 많음.
- 2011-2012년에 'We are Wisconsin'이라는 단체는 약 1400만 달러를 사용하였고, 'Great Wisconsin Committee'는 약 1100만 달러를 사용하는 등 지출 상위 10개 집단의 평균 지출액은 약 633만 달러(약 76억 원)로 추산됨.

16) 주민소환으로 인한 비용 2011-2012년 자료 http://www.wisdc.org/pr072512.php

< 참고 사이트>

밸럿피디아 미국 비영리단체 https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall
https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election#United_States
미국 주의회협의회
http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials.aspx
http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx
애리조나
http://www.azsos.gov/elections/initiative-referendum-and-recall
메사추세츠
http://www.mass.gov/courts/case-legal-res/law-lib/laws-by-subj/about/elections.html#MassachusettsLaws
오리건
http://sos.oregon.gov/elections/Documents/RecallManual.pdf
LA, 캘리포니아
https://www.lavote.net/documents/election_guides/GUIDE_TO_RECALL.pdf
http://clerk.lacity.org/stellent/groups/departments/@clerk_elections_contributor/documents/contributor_web_content/lacityp_023253.pdf
캘리포니아 내 sutter county
https://www.co.sutter.ca.us/pdf/cr/Guide_to_Recall.pdf
캘리포니아 오렌지카운티
https://www.ocvote.com/election-library/docs/Recall%20Petition%20Process%20Handbook.pdf
캘리포니아 Yolo county
http://www.yoloelections.org/reports/recall-process
샌프란시스코
https://sfgov.org/elections/ftp/uploadedfiles/elections/candidates/Nov2012/LocalRecallGuide.pdf
미시건
https://www.michigan.gov/documents/sos/June_2011_Clerk_Accred_Manual_Chapter_18_362762_7.pdf
미시건 주 내 washtenaw county
http://www.ewashtenaw.org/government/clerk_register/elections/el_recalli.html
미시건 grand rapids 지역
http://www.bsmlawpc.com/_blog/Municipal_Law_Grand_Rapids_Michigan/post/LEGISLATIVE_ALERT_-_Recall_Petitions_and_Elections/

뉴저지 주
http://www.recalltherogues.org/downloads/NewJerseyStatutes_v2.pdf
조지아 주
http://law.justia.com/codes/georgia/2010/title-21/chapter-4/21-4-11
아이다호 매뉴얼
http://www.sos.idaho.gov/elect/Clerk/Manuals/RECALLING%20%20ELECTED%20OFFICIALS.pdf
위스콘신(주, 지방 둘 다)
http://www.gab.wi.gov/elections-voting/recall
캔자스
https://www.kssos.org/forms/elections/election_standards/ChapII-ElecAdmin.pdf
캔자스 sedgwick 카운티
http://www.sedgwickcounty.org/elections/applications/ks_recall_petition.pdf
콜로라도 주
http://www.sos.state.co.us/pubs/elections/Initiatives/training/contents.html
콜로라도 주 fort collins county
http://www.fcgov.com/cityclerk/pdf/recall-guidelines.pdf
노스캐롤라이나
http://www.ncleg.net/Sessions/2011/Bills/House/HTML/H338v4.html
텍사스
Lubbock 시 주민소환
http://mylubbock.us/docs/default-source/city-secretary-files/policy-procedure---petitions---recall.pdf
Denton 시
http://www.cityofdenton.com/government/city-manager-s-office/city-secretary-s-office/petition-information/recall
플로리다 주
municipal 주민소환
https://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2013/100.361
워싱턴 주
http://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=29A.56
네바다 주
https://nvsos.gov/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=2075
http://www.leg.state.nv.us/nac/nac-306.html
루이지애나 주

http://www.sos.la.gov/ElectionsAndVoting/FindPublicOfficials/RecallAnElectedOfficial/Pages/default.aspx
네브라스카 douglas county
http://www.votedouglascounty.com/recall.aspx
미네소타 주 주민소환
http://www.sos.state.mn.us/Search.aspx?cmd=search&natlang=Yes&type=all&request=recall&maxFiles=25
미네소타주 웨스트세인트폴
http://wspmn.gov/485/Chapter-V
뉴저지 School board recall
https://www.njsba.org/legal_02/recall-election-law08.pdf
뉴햄프셔
https://www.ci.durham.nh.us/administration/article-8-citizen-concerns-initiative-petition-referendumrecall
네바다
http://nvsos.gov/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=3087
텍사스 오스틴
http://kxan.com/2016/02/01/petition-organized-to-recall-austin-council-member-ann-kitchen/
2015.7. 콜로라도 jefferson county 주민소환
http://arvadapress.com/stories/Jeffco-parents-and-students-hand-over-recall-petitions,194474?branding=13&
미시건 주지사 소환 시도 2016
http://usuncut.com/news/petition-to-impeach-michigan-governor-rick-snyder-moves-forward/
http://mlcmi.com/petitions-to-recall-the-governor-denied/
버지니아 몽고메리 주민소환 2016.1.
http://www.roanoke.com/news/local/montgomery_county/recall-petition-against-erica-williams-broadens-allegations-gains-signatures/article_c05fa8a4-64fa-5809-b3be-132de6c289f9.html
루이지애나 2016.2. 주지사 주민소환 시도
http://www.ktbs.com/story/31258921/petition-circulating-to-recall-gov-john-bel-edwards
캘리포니아 주민소환에 대한 판례
http://www.caller.com/news/judge-rules-sinton-recall-petition-invalid-ep-358385325.html

# 영 국

영국 연구관 : 윤성원

## 1. 법적근거 및 주요내용

○ 영국의 주민소환제도는 「의원소환법 (Recall of MPs Act 2015)」에 근거를 두고 있으며, 동 법에 대한 행정입법(Recall of MPs Act 2015 Regulations 2016)에 의해 보완됨.

- 「의원소환법 2015」 제정에 대한 논의는 지난 2009년 의회비용스캔들(parliamentary expenses scandal) 사건 이후 본격화되었음. 2010년 총선 당시 보수당(Conservatives)과 자민당(Liberal Democrats)의 주요 선거공약에 포함됨.
- 2010년 총선 결과 연립정부를 형성한 보수-자민당에 의해 발의된 「의원소환법안 (Recall of MPs Bill 2014-15)」은 2015년 3월 26일 여왕의 재가를 받음.

○ 의원소환법의 필요성에 대한 주요 정당의 원칙적 찬성 입장 표명에도 불구하고, 동 법의 제정 과정은 순탄하지 않았음.

- 보수-자민당 연정은 정부 구성 이후 최대한 이른 시기에 해당 사안을 입법화하기로 공약. 이에 따라 2011년 초안 제시
- '정치헌법개혁위원회(Political and Constitutional Reform Committee)'는 2012년 동 초안을 분석한 보고서를 통해 심각한 부정행위를 저지른 의원에 대한 제명절차가 이미 의회 내에 존재한다는 이유로 정부에 해당 법안 제정 계획을 철회할 것을 권고한 바 있음.[17)]

- 이후 법안 주요 내용 및 처리 과정을 둘러싼 연정 내 갈등 및 일부 노동당 의원들의 반대 의견 표출 등으로 동 법안 제정 논의는 지지부진하였음.[18] 그러나 2014년 9월 1일 「의원소환법안 2014-15」 상정 이후 같은 해 2차 독회(2014.10.21), 위원회 단계(2014.10.27./11.03), 보고 단계 및 3차 독회(2014.11.24)를 거쳐 입법절차를 마무리함.[19]

## 2. 주요내용

### 가. 소환 대상자 및 범위

○ 소환 대상은 하원의원에 한함.

- 법안에 대한 상세한 검토가 이뤄지는 위원회 단계에서 소환 대상자 범위를 유럽의회의원 및 민선시장 등을 포함한 모든 선출직으로 확대해야 한다는 의견이 제기된 바 있음.[20]

### 나. 소환 청구사유

○ 「의원소환법 2015」은 다음 세 가지를 소환 청구사유로 명시하고 있음 (제1조).

- 위법행위로 인해 형 확정선고를 받거나 구속·구금되는 경우

17) Political and Constitutional Reform Committee (June 2012) *Recall of MPs: First Report of Session 2012-13*, HC 373, p. 29;
http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf
(검색일: 2016.3.30.)

18) 노동당(Labour)은 보수-자민 연정의 의원소환법안 상정에 대해 환영의 뜻을 표하면서도 동 법안이 특정 사안에 비판적인 의원을 축출하는 데 남용돼서는 안 된다는 우려를 표했다. Labour Press (11 September 2014) *Response to Recall of MPs Bill - Sadiq Khan*, http://press.labour.org.uk/post/97206798254/response-to-recall-of-mps-bill-sadiq-khan (검색일: 2016.3.30.)

19) 동 법안의 상원입법은 다음과 같은 절차로 진행되었다. 2차 독회(2014.12.17.)→위원회 단계(2015.1.14./19)→보고 단계(2015.2.10.)→3차 독회(2015.3.2.)

20) Isobel White and Richard Kelly (30 March 2015) 'Progress of the Recall of MPs Bill 2014-15', *House of Commons Library Briefing Paper*, SN07012, p. 4.

- 의회로부터 최소 10회기일(sitting days) 또는 14일 이상의 출석 정지명령을 받는 경우
- 「의회윤리법 (Parliamentary Standards Act 2009)」(제10조)을 위반한 사실이 확정되는 경우 (허위정보 제공 및 부당이익 청구)

## 다. 소환 청구요건

❍ 법원은 위법행위에 연루된 의원의 선고 사실 및 기타 선고 형량, 해당 의원의 항소 가능성 등을 반드시 하원의장에게 공지해야 함 (「의원소환법 2015」제4조).

❍ 하원의장은 소환 청구요건에 해당되는 의원이 속한 지역구의 청원 관리위원(Petition Officer)에게 관련 사실을 반드시 통지해야 함 (「의원소환법 2015」제5조).

- 청원 관리위원은 잉글랜드 및 웨일즈 지방의 경우 각 선거구 선거 관리위원(Acting Returning Officer)이 담당
- 소환 청구사유가 성립하더라도 향후 6개월 이내 총선이 열리거나 해당 의원의 사퇴 등으로 의원직이 공석인 경우에는 청원 관리위원에 통지하지 않고, 소환 절차도 진행되지 않음.

❍ 소환 청구를 위해 청원 관리위원은 반드시 다음의 사항을 공시해야 함 (행정입법 제14조).

- 소환 대상에 포함된 의원명
- 해당 의원의 소환 청구사유 상세기술
- 소환 투표 시작일 및 종료일
- 서명(투표) 가능 장소 상황 (최대 10곳까지 지정 가능)
- 각 장소별 투표 가능 시간 및 날짜

- 「의원소환법 2015」제10조에 따른 투표 가능 유권자

○ 청원 관리위원은 투표가 진행되는 기간 (6주) 각 투표 장소가 근무일(working day) 기준 09:00-17:00 에 운영될 수 있도록 보장해야 함(행정입법 제15조).

## 라. 소환 절차

○ 소환투표와 관련한 주요 절차는 <표 1>과 같음.

<표 1> 주민소환투표 절차

| 단계 | 주요내용 |
|---|---|
| 항소기간 종료 | 법원 결정 이후 28일 이내; 법원이 하원의장에 통고 |
| 청구요건 구성 | 하원의장이 지역구 청원 관리위원에 통지 |
| 투표 공지 | 소환대상 의원, 소환사유, 서명 날짜·시간·장소 등 |
| 안내문 발송 | 유권자 투표유형에 따른 안내문 발송 (직접·우편·대리인 투표) |
| 투표 진행 | 지정 서명투표 장소 (최대 10곳)에서 6주간 진행 |
| 투표 종료 | 청원 사무관이 제3자 참관 하에 서명투표용지 분류 및 봉인 |
| 개표 | 투표 종료 후 24시간 경과 이전 |
| 결과 확정 | 청원 관리위원이 하원의장에 보고 |
| 개표결과 공지 | 소환대상 의원, 소환사유, 전체 유권자수, 서명자수 등 |
| 서류 이관 | 투표, 검표 및 개표과정에서 발생한 서류 일체<br>선거등록관에 제출 |

## 마. 주민소환투표운동[21)]

### 1) 주민소환투표운동 원칙

21) 여기서 주민소환투표운동이란 투표행위 및 투표결과에 영향을 미치기 위한 선거운동을 포괄한다.

○ 주민소환투표운동을 특정한 포괄적 원칙은 부재함. 다만 「의원소환법 2015」을 구성하는 주요 요소는 △소환 청구요건 구성 △소환투표운동단체 선거비용(선거자금) △기부금 수령 등으로 나눌 수 있는 바, 투표운동을 위한 기본원칙 역시 해당 요소를 규정하는 규칙들로부터 파생됨.

### 2) 주민소환투표운동 기간

○ 의원소환을 위한 서명투표는 청원 관리위원이 지정한 날짜로부터 6주간 진행됨 (「의원소환법 2015」 제9조 2항).

### 3) 주민소환투표운동을 할 수 없는 자

○ 「의원소환법 2015」 제10조는 소환청원에 서명할 수 있는 유권자를 다음으로 제한함.

- 해당 선거구의 등록 유권자
- 18세 이상 선거권을 획득한 자로 소환투표 기간 종료일까지 18세가 되는 자
- 해당 선거구에서 총선에 투표할 수 있는 자

○ 청원 관리위원은 실무를 책임질 담당자로 청원 사무관(petition clerk)을 둘 수 있으며, 청원 사무관은 아래를 제외한 사람들의 투표소 입장을 허락해서는 안 됨 (행정입법 제22조).

- △청원 관리위원 △청원서명에 참여 가능한 유권자 △18세 미만의 유권자 동행인 △선거관리위원회 직원 △투표소 관리 지정 직원 △담당 경찰관 등

❍ 주민소환투표운동에 참여하기 위해서는 다음 중 하나의 조건에 해당해야 함 (「의원소환법 2015」 부록 제3장 제18조).

- △등록정당 △영국 거주자 △선거등록 유권자 △「회사법 (Companies Act 2006)」에 따라 영국 내에서 사업을 운영하는 유한회사 △ 「노동조합 및 노동관계법 (Trade Union and Labour Relations Act 1992)」에 따라 등록된 노동조합 △등록 주택금융조합(building society) △유한책임파트너(limited liability partnership) △「공제조합법 (Friendly Societies Act 1992)」, 「협동조합 및 공동체공제조합법 (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014)」등에 따라 설립된 공제조합 △영국에 본사를 두고 영국 내에서 사업을 운영하는 비법인 사단(社團) 등

### 4) 주민소환투표운동 방법

❍ 인가된 선거운동단체(accredited campaigners)는 반드시 책임자(responsible person)를 지명하고 청원 관리위원에 이를 알려야 함.

- 지명된 책임자는 소요비용·선거운동보고서 제출 등을 포함한 소속단체의 활동이 규정에 어긋나지 않도록 해야 함.
- 선거운동단체가 등록정당으로 주요정당인 경우 해당 단체의 책임자는 재무담당자(treasurer)가 역임함(「의원소환법 2015」 부록 제3장 제21조).

❍ 각 주민소환투표운동 단체의 지명된 책임자는 투표기간이 종료된 후 30일 이내 (청원 관리위원의 하원의장 보고일 기준)에 선

거운동에 들어간 비용 및 관련 증빙서류가 포함된 소환청원보고서(recall petition return)를 청원 관리위원에 제출해야 함. 선거관리위원회(Electoral Commission)가 제공한 양식을 사용할 수 있음 (행정입법 부록 제5장).

### 5) 주민소환투표운동의 제한·금지사항

❍ 「의원소환법 (Recall of MPs Act 2015)」행정입법(제117조~제139조)은 각종 제한·금지행위를 구체적으로 명시하고 있으며 주요사항은 다음과 같음.

- 신분사칭 : 직접·대리·우편투표 모두 적용
- 투표(서명)용지 조작 : 투표용지 훼손, 투표함에 공인되지 않은 용지 투입 등
- 출구조사 공표 : 소환투표 기간이 종료되기 전 선거결과를 예측 또는 추산해 발표하는 행위
- 집회방해 : 선거운동과 관련된 집회 및 모임을 방해해 소란을 일으키거나 타인을 선동하는 행위
- 허위진술 : 소환대상 의원 혹은 선거운동 관련 인물 등에 대해 충분한 근거 없이 일방적 주장을 하는 행위
- 불법적 선거비용 지출 : 선거비용 지출 제한 위반 등[22)]
- 뇌물 수수 및 향응 제공
- 위협 및 협박 등 부당한 영향력 행사

22) 선거운동비용 관련 제한사항은 '자. 기타 4) 소환투표비용의 부담주체'를 참조할 것.

### 바. 주민소환투표 결과의 확정

○ 총선 혹은 소환대상 의원의 자진사퇴 등 주민소환투표의 조기종결(early termination) 상황이 아닌 한 청원 관리위원은 투표기간 종료 후 투표결과를 최대한 이른 시일 내에 하원의장에게 보고함(「의원소환법 2015」 제14조).

○ 청원 관리위원은 아래의 내용을 포함한 투표결과를 공지해야 함(행정입법 제42조).

- 소환대상 의원명 및 지역구명
- 해당 의원 소환 청구사유
- 투표 개시일 및 종료일
- 「의원소환법 2015」 제14조 제3항에 따른 소환투표 결과 평가 (10% 초과 여부)
- 지역구 내 유효한 등록 유권자수
- 서명투표에 참가한 유효한 등록 유권자수 및 비율
- 무효표수

### 사. 주민소환투표 효력

○ 주민소환투표에 참여해 서명한 등록 유권자가 해당 선거구 총 유권자 수의 10%를 넘을 경우, 소환 대상 의원은 즉각 의원직을 상실함(「의원소환법 2015」 제15조).

[참고조문]

「의원소환법 (Recall of MPs Act 2015)」

제9조 소환청원서명 안내

(4) 청원 서명서는 반드시 다음의 내용을 포함해야 한다—

"아래의 박스에 서명함으로, [지역구명] [의원명]이 하원의원직을 상실하고, 그에 따라

해당 지역구 의원을 선출하는 보궐선거가 진행될 수 있습니다. 의석을 상실한 해당의원은 보궐선거에 재입후보할 수 있습니다. 본 선거구 내 최소 10% 이상의 유효한 등록 유권자가 소환청원에 서명할 경우 해당 의원은 의원직을 상실하고 보궐선거가 열리게 됩니다. 소환청원에 서명한 등록 유권자가 10%에 미달하는 경우 소환청원 결과 해당 의원은 의원직을 유지하며 보궐선거 또한 열리지 않습니다."

Section 9 Recall petition to be made available for signing

(4) The wording of a petition signing sheet must include the following—

"By signing in the box below, you are signing a petition for *[name of the MP]*, the MP for *[name of constituency]*, to lose *[his/her]* seat in the House of Commons, and for a by-election to be held to decide who should be the MP for that constituency. The loss of *[his/her]* seat does not prevent the MP standing in this by-election. If at least 10% of eligible registered electors in the constituency sign the petition, the MP will lose *[his/her]* seat in the House of Commons and a by-election will be held for the constituency. If less than 10% of eligible registered electors in the constituency sign the petition, the MP will not lose *[his/her]* seat as a result of the petition and therefor no by-election will be held."

## 아. 주민소환투표 관리기관

○ 주민소환투표 관리기관은 크게 세 곳으로 나뉠 수 있음.

- 선거관리위원회 : 「의원소환법 2015」 및 관련규정에 대한 전반적 안내 및 유권자 계도, 주민소환투표 관련 사안에 대한 보고서 작성 및 출간, 주민소환투표 관련 선거운동 비용 및 기부금액 등에 대한 보고서 작성 및 출간
- 청원 관리위원 : 각 선거구의 선거관리위원이 겸직함. 소환투표의 시작을 공지하고 투표절차를 전반적으로 감독함 (청원 사무관 및 보조 사무원 임명 가능). 투표결과를 공지하며, 각 선거운동단체로부터 회계보고서를 제출받아 공공의 감시가 가능하도록 공개함.

- 경찰 : 각종 관련 규정 위반행위를 조사하고 법률 준수를 강제함.

## 자. 기타

### 1) 투표율에 따른 개표제한 규정 여부

❍ 주민소환투표 결과 의원직 상실은 선거구 당 등록 유권자의 10% 이상의 서명으로 효력이 발생하므로, 투표율이 10%에 미달하지 않는 한 사실상 투표율에 따른 개표제한은 없다고 할 것임.

### 2) 불복소송 제기 사례

❍ 「의원소환법 2015」 이후 불복소송 건은 확인된 바 없음.

### 3) 정당의 주민소환투표 개입허용 여부

❍ 등록정당은 인가된 선거운동단체의 자격으로 주민소환투표운동에 참여할 수 있으며, 소수정당도 해당 운동을 전개할 수 있음.

### 4) 소환투표비용의 부담주체

❍ 「의원소환법 2015」은 주민소환투표의 결과에 영향을 미치기 위한 사실상의 모든 활동에 소요되는 비용을 청원비용(petition expense)으로 명명함 (「의원소환법 2015」부록 제3장 제13조).

- 청원비용은 각 선거운동그룹의 담당자 혹은 담당자가 서면으로 임명한 사람에 의해서만 발생 가능
- 선거운동에 소요되는 광고·홍보비, 교통비, 집회비 (장소 및 집기 등 사용금액 포함), 사무실 유지 및 운영비 전반

❍ 선거운동 단체는 인가단체 및 비인가(non-accredited)단체로 구분됨. 비인가단체는 £500, 인가단체는 £10,000을 각각 초과해 선거비용으로 지출할 수 없음.

❍ 인가단체는 선거운동에 소요되는 비용과 관련한 기부금을 받을 수 있으며, £500가 넘는 기부금은 반드시 허가된(permissible) 기부자들로부터만 수령 가능함. 「의원소환법 2015」 부록 제4장 제6조가 규정한 허가된 기부자 그룹은 아래와 같음 (선거운동단체 인가기준과 유사).

- △등록 정당 (소수정당 포함) △등록 유권자 (해외거주 유권자 포함) △영국 내 사업을 운영하는 등록 회사 △등록 노동조합 △등록 주택금융조합 △등록 유한책임 파트너십 △등록 공제조합 △영국 내 사업을 운영하는 비법인 사단
- 각 선거운동단체는 기부금의 합법성 여부를 수령 후 30일 이내에 평가해야 하며, 허가되지 않은 기부자로부터 수령한 기부금은 반드시 반납해야 함. 해당 기간 내 반납하지 않은 기부금은 수령한 것으로 간주되며, 이 경우 선거관리위원회는 해당 금액의 몰수를 청구할 수 있음.
- 인가단체 가운데 소수정당이 아닌 등록 정당은 관련 사항을 청원 관리위원이 아닌 선거관리위원회에 직보. 그 외 인가단체가 £500 이상 또는 허가되지 않은 기부금을 수령했을 경우 청원 관리위원에 보고

## 3. 주민소환 사례 및 결과

○ 「의원소환법 2015」 발효 이후 실제 동 법에 따라 소환된 하원의원은 없음 (2016년 4월 기준).[23]

- 2016년 5월 전국적으로 두 건의 보궐선거가 예정돼 있으나 주민소환투표와의 연관성은 없음.

## 4. 주요 특징 및 시사점

○ 「의원소환법 2015」은 보수-자민당 연정(2010-2015)의 대표적 정치개혁(political reform) 법안 중 하나임.

- 보수-자민 연정은 2010년 총선 승리 이후 의회고정임기제(five-year fixed-term Parliaments) 도입, 선거제도 개혁(electoral reform), 의원소환제 도입 등을 주요 정치개혁 의제로 제시한 바 있음.[24]

○ 「의원소환법 2015」의 제정 과정에서 나온 찬반토론은 해당 입법안을 둘러싼 주요 이슈를 반영함.

- 의원의 불법행위에 초점을 맞춰 소환 과정상의 유권자 재량범위를 넓혀야 한다는 의견과, 이익단체를 포함한 영향력 있는 개인들이 논쟁 사안별로 소환 청원을 남용할 수 있다는 의견이 대립[25]

○ 「의원소환법 2015」 발효 이전에 발생한 위법행위가 이후 발각되어 소환요건을 충족하는 경우에도 소급 적용됨.

---

23) 일반적으로 알려진 바와 달리 영국 법률의 효력은 의회에서 법안 통과 절차를 마무리하고 왕실승인을 받는 것으로 자동적으로 발생하는 것이 아니다. 모든 법률은 해당 법률에 명기된 '개시(commencement)' 조항에 따라 장관·공공단체 등이 자신들에 부여된 위임입법권(delegated legislation)을 행사해 명령(order), 규정(regulations), 규칙(rules) 등으로 세분화된 법률문서(Statutory Instruments)를 생산함으로써 실질적 효력을 갖게 된다. 참고로 「의원소환법 2015」은 2015년 3월 26일 국왕승인을 받았으며, 관련 행정입법은 2016년 3월 3일에 생산되었다.

24) Simon Lee and Matt Beech, *The Cameron-Clegg Government: coalition politics in an age of austerity* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), pp. 153-167.

25) Isobel White and Richard Kelly (30 March 2015) 'Progress of the Recall of MPs Bill 2014-15', *House of Commons Library Briefing Paper*, SN07012.

○ 「의원소환법 2015」은 2016년 3월 부속 행정입법이 나오면서 효력을 발생한 바, 동 법의 적용 및 평가와 관련한 영국 내 담론은 부재한 상황임. 다만 참여 민주주의로서의 청원(petition) 서명 행위가 시민의 정치적 의사표출 행위로 오랜 기간 주요한 역할을 해왔다는 점에서, 향후 하원의원의 소환 청구요건 충족 여부 등 관련 사안을 놓고 이익단체를 포함한 시민사회의 활발한 논의가 전개될 가능성이 높음.[26]

## 5. 기타 주민소환 관련 입법동향, 주요이슈, 주요판례 등

○ 2015년 5월 총선 직후 오크니-셰틀랜드 지역구 주민들이 자민당 알리스타 칼마이클(Alistair Carmichael) 의원의 사퇴를 요구한 바 있음. 칼마이클 의원은 같은 해 4월 총선을 앞두고 니콜라 스털전(Nicola Sturgeon) 스코틀랜드국민당(SNP) 대표와 프랑스 대사와의 대화 내용을 거짓 폭로한 혐의(일명 Frenchgate)가 인정돼 의회윤리감사관의 조사를 받았으나, 불법행위(illegal practices) 혐의는 인정되지 않았으며 따라서 소환 청구요건이 구성되지 않아 의원직을 유지함.[27]

- 「의원소환법 2015」이전 사례로는 2010년 총선 당시 올드햄이스트-새들워스 지역구의 필 울라스(Phil Woolas) 노동당 의원의 의원직 박탈이 대표적임. 울라스 의원은 선거운동 기간 자민당의 상대후보에 대한 거짓선전을 광범위하게 유포한 혐의가 인정돼 당선이 취소됨. 동 사례에는 「국민대표법 (Representation of the People Act 1983)」제106조가 적용되었음.

26) Charles Pattie, Patrick Seyd and Paul Whiteley, *Citizenship in Britain: values, participation and democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

27) BBC, 'Can Alistair Carmichael's election be overturned?' (29 May 2015); http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-32930228 (검색일: 2016.4.12.)

# 일 본

일본 연구관 : 송재현

## 1. 주민소환 투표의 법적 근거

❍ 일본의 주민소환제도와 관련된 법률은 「지방자치법(地方自治法)」, 「지방교육행정 조직 및 운영에 관한 법률(地方教育行政の組織及び運營に關する法律)」, 「어업법(漁業法)」, 「농업위원회등에 관한 법률(農業委員會等に關する法律)」등에 근거하며 이 가운데 지방자치단체장 및 의회 의원의 해직에 관한 법률은 「지방자치법」임.

❍ 주민소환제도는 지방자치법 법률 제정시(제 92회 제국국회, 1947년 4월 17일)부터 보장되어왔음.

## 2. 지방자치법 내 주민소환제도의 주요 내용

### 가. 소환 대상자 및 범위

❍ 「지방자치법」에 의거하여 실시되는 주민소환투표의 소환 대상자 및 근거는 아래와 같음

| 대 상 | 근 거 |
|---|---|
| 도도부현[28](都道府縣) 지사 | 제 81조 |
| 시정촌[29](市町村)장 | |
| 도도부현 의회 | 제 76조 |
| 시정촌 의회 | |
| 도도부현 의회 의원 | 제 80조 |

| | |
|---|---|
| 시정촌 의회 의원 | |
| 도도부현 부(副)지사 | 제 86조 |
| 부시정촌장 | |
| 선거관리위원 | |
| 감사위원 | |
| 공안위원회 위원 | |

## 나. 소환 청구사유

❍ 「지방자치법」은 상기의 대상자의 소환 청구 사유에 대한 제한을 두고 있지 아니함.

## 다. 소환 청구요건

❍ 상기의 대상자를 소환하기 위해서는 「지방자치법」 제 76조, 80조, 81조, 86조에서 요구하는 기준 이상의 서명을 제출하여야 함.

❍ 이하의 기준은 소환대상자에 관계없이 동일하게 적용됨.

- 해당 지역[30]의 유권자 3분 1이상[31]
- 유권자가 40만명을 넘을 경우 40만명의 3분의 1과 40만을 넘는 수의 6분의 1을 합한 수 이상[32]
- 유권자가 80만명을 넘을 경우 40만명의 3분의 1과 40만의 6분의 1[33], 80만을 넘는 수의 8분의 1을 합한 수 이상[34]

28) 한국의 광역지방자치단체에 해당

29) 한국의 기초지방자치단체에 해당

30) 선거구가 없는 지방의회 의원의 경우, 해당 도도부현 혹은 시정촌

31) 지방자치법 제정시에는 이 기준만 존재하였음.

32) 2002년 개정시, 이 기준이 추가 되었음.

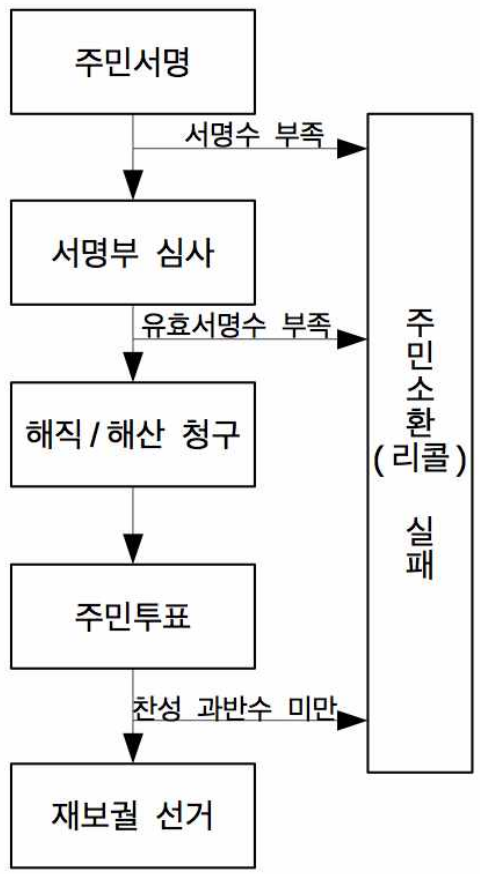
33) 즉, 40만명의 2분의 1

- 예1) 유권자가 30명일 경우: 10만명
- 예2) 유권자가 52만명일 경우: 10만명 + 2만명 = 12만명
- 예3) 유권자가 104만명일 경우: 20만명 + 3만명 = 23만명

❍ 지방자치단체장(무투표당선 제외), 지방의회, 지방의회의원은 선거로부터 1년 혹은 해직/해산 선거 1년(그외에는 6개월) 이내에 주민소환투표를 청구할 수 없음.

### 라. 소환 절차(주요절차 도표화 포함)

❍ 주민소환 투표의 절차는 이하와 같음.




- 해직 및 해산 청구를 위해서는 해당 지역 주민의 서명이 필요하기 때문에, 서명을 모으고, 모인 서명을 검수하여 유효 서명수를 확정함.
- 유효 서명수가 상기의 기준 이상일 경우 해당 지역의 선거관리위원회에 해직 및 해산을 청구함.
- 주민투표는 청구일로부터 60일 이내에 실시되어야 함(「지방자치법시행령」 제 100조의 1).
- 투표일 20일 이내(도도부현의 경우 30일)에 주민투표를 고시해야 함(「지방자치법시행령(地方自治法施行令)」 제 100조의 2).
- 주민투표 결과 과반수 이상의 찬성이 확정되면 해당 단체장(혹은 의회,

34) 2011년 개정시, 이 기준이 추가 되었음.

의원)은 해직(해산)이 확정됨.

### 마. 주민소환투표운동

❍ 「지방자치법」 및 「지방자치법시행령」에는 주민소환 투표운동에 관한 별도의 규정이 없음.

❍ 상기 법률에 명기되지 않은 사항은 정령(政令)이 정한 예외를 제외하고 「공직선거법」을 준용함(「지방자치법」 제 85조).

❍ 예외적으로 지방단체장 및 의회 해직/해산 청구 대표자, 지방의회는 일부 시설에서 연설회 등을 개최하는 것이 가능함(「지방자치법시행령」 제 107조).

- 학교, 공민관
- 지방자치단체가 관리하는 공회관
- 그 외, 시정촌 선거관리위원회가 지정한 시설

### 바. 주민소환투표 결과의 확정

❍ 주민소환투표의 투표과정은 기본적으로 「공직선거법」을 따름.

- 개표는 일반 선거와 동일하게 입회인이 있는 상황에서 개표가 이루어지며, 최종적으로 검표를 한 후, 결과를 선거장에게 보고함.
- 결과가 확정되는 즉시, 선거관리위원회는 청구대표자 및 당사자에게 결과를 통보함과 동시에 도도부현(혹은 시정촌)의 단체장에게 보고하여야함.

### 사. 주민소환투표의 효력

❍ 주민소환투표는 지방자치법에 의해 법적구속력을 갖추고 있기 때

문에, 투표결과 과반수 이상의 찬성이 있을 경우 해당 단체장, 의회, 의원은 해직, 해산하여야 함(「지방자치법」 제 78조, 제 83조).

### 아. 주민소환투표 관리기관

❍ 주민소환투표는 해당 지역의 선거관리위원회가 관리함.

- 도도부현 지사 및 의회의 경우, 도도부현 선거관리위원회
- 시정촌장 및 의회의 경우, 시정촌 선거관리위원회

### 자. 기타

#### 1) 투표율에 다른 개표제한 규정 여부

❍ 주민소환투표에 대한 최저투표율에 대한 규정은 존재하지 않음.

❍ 지방자치법으로 규정된 주민소환투표는 기본적으로 공직선거법을 따르나 일본의 경우, 공직선거법에도 최저투표율에 관한 규정이 없음[35].

❍ 다만, 주민소환투표가 아닌 단순 주민투표의 경우 일부 도도부현 및 시정촌에서 최저투표율을 설정하는 경우가 있음.

| |
|---|
| 키쿠스이구역 소중학교 병설형 교사 건설사업의 사업비에 관한 주민투표 조례<br>(菊水區域小中併設型校舍建設事業の事業費に關する住民投票條例)<br><br>(住民投票の成立の要件) **第13條** 住民投票は、投票した者の總數が投票資格者の總數の2分の1に滿たないときは、成立しないものとする。<br><br>(주민투표 성립의 요건) **제 13조** 주민투표는 투표한 자의 총 수가 투표자격자의 총 수의 2분의 1에 미치지 못할 경우 성립하지 아니하는 것으로 한다. |

35) 단, 최저득표율에 관한 규정은 있으나, 주민소환투표의 경우 찬반투표이기 때문에 적용되지 아니함.

### 2) 불복소송 제기 사례

❍ 해당사항 없음

### 3) 정당의 주민소환투표 개입허용 여부

❍ 「지방자치법」 및 「지방자치법시행령」은 주민소환투표에 있어서 정당의 개입을 금지하는 규정은 없음.

❍ 다만, 실질적으로 주민소환투표에 있어서 정당간이 대립하는 경우는 거의 없음. 일본의 지방자치단체의 수장은 대부분 특정정당에 소속해있지 아니하며, 여야당으로부터 동시에 「추천」을 받은 후보자[36]가 당선되는 일이 많기 때문임[37].

❍ 또한, 의회 해산의 경우에는 의회에 소속된 의원들의 모든 정당이 대상이 되기 때문에 대립이 없음.

### 4) 소환투표비용의 부담주체

❍ 주민소환투표의 경우 지방자치법에 규정된 사항이므로 선거관리비용은 해당 지방자치단체에서 부담하여야함(「지방재정법(地方財政法)」 제 9조).

| |
|---|
| 지방재정법 제 9조<br>(地方公共団体がその全額を負担する経費)<br>**第九條** 地方公共団体の事務（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二條の十七の二第一項及び第二百九十一條の二第二項の規定に基づき、都道府縣が條例の定めるとこ |

36) 이와 같이 특정 정당의 「공천」을 받지 않고 복수의 정당으로부터 「추천」을 받은 후보자를 아이노리(相乗り) 후보자라고 함.

37) 예외적으로 일본공산당은 독자후보를 내세우는 경우가 있으나 현재 공산당이 지방자치단체장을 맡고 있는 곳은 1800여 지방자치단체중 6곳에 불과함.

ろにより、市町村の處理することとした事務及び都道府縣の加入しない同法第二百八十四條第一項の廣域連合（第二十八條第二項及び第三項において「廣域連合」という。）の處理することとした事務を除く。）を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する。ただし、次條から第十條の四までに規定する事務を行うために要する経費については、この限りでない。
(지방공공단체가 전액을 부담해야하는 경비)
제 9조 지방공공단체의 사무(지방자치법 제252조의 17의 2 및 제 291조 2의 제2항의 규정에 의거하여 도도부현이 조례를 제정함으로 인해 시정촌이 처리하기로 한 사무 및 도도부현이 가입하지 않은 지방자치법 제284조 제1항의 광역연합이 처리하기로 한 사무를 제외함)를 행하기 위해 필요한 경비에 대해서는 해당 지방공공단체가 전액을 부담한다. 단, 제 10조부터 제 10조의 4까지에 규정된 사무에 대해서 필요로 하는 경비는 이를 적용하지 아니함.

❍ 지방자치단체 의회 해산 청구에 필요로 하는 비용 및 그로 인해 발생하는 비용은 해당 지방자치단체가 부담하나, 의원의 해직 청구의 경우에는 해직청구대표자가 부담함(「지방자치법시행령」 제 109조의 2).

## 3. 주민소환 사례 및 결과

❍ 이하의 도표는 2000년 이후에 이루어진 주민소환투표 사례 및 결과의 일부임

❍ 단, 첫 네 줄은 최초의 해산 및 해직, 동시 투표 사례임

| 일시 | 지역 | 종류 | 성립 |
|---|---|---|---|
| 1948.6.5 | 이시카와(石川)현 야마시로(山代)정(町) | 의회 해산 | ○ |
| 1950.1.5 | 이시카와현 아나미즈(穴水)정 | 정장 해직 | ○ |
| 1950.3.20 | 시즈오카(靜岡)현 후지노미야(富士宮)시 | 시장 해직 | ○ |
| | | 의회 해산 | ○ |
| 2002.10.6 | 야마구치(山口)현 쿠마게(熊毛)정 | 의회 해산 | ○ |
| 2003.2.16 | 군마(群馬)현 후지미(富士見)촌(村) | 촌장 해직 | ○ |
| 2003.3.9 | 시가(滋賀)현 토요사토(豊郷)정 | 정장 해직 | ○ |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2003.10.26 | 카가와(香川)현 히가시카가와(東かがわ)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2004.1.11 | 나가사키(長崎)현 코우야기(香焼)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2004.4.10 | 이바라키(茨城)현 카와치(河内)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2004.5.16 | 야마구치현 슈난(周南)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2004.8.28 | 후쿠이(福井)현 사바에(鯖江)시 | 시장 해직 | ○ |
| 2004.9.19 | 이바라키현 야치요(八千代)정 | 정장 해직 | × |
| 2004.10.31 | 카가와현 미노(三野)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2004.11.21 | 시즈오카현 카와네혼(川根本)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2004.12.5 | 나가노(長野)현 사나다(眞田)정 | 정장 해직 | × |
| 2004.12.26 | 아오모리(青森)현 나미오카(浪岡)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2005.1.30 | 치바(千葉)현 와다(和田)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2005.1.30 | 야마구치현 타부세(田布施)정 | 의회 해산 | ○ |
| 2005.1.30 | 나가사키현 고토(五島)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2005.4.24 | 도쿠시마(德島)현 요시노가와(吉野川)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2005.8.28 | 오카야마(岡山)현 소쟈(總社)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2006.2.12 | 이바라키현 시로사토(城里)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2006.2.19 | 카나가와(神奈川)현 시로야마(城山)정 | 의회 해산 | ○ |
| 2006.7.2 | 이바라키현 히타치오오타(常陸太田)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2006.7.2 | 이바라키현 히타치오오미야(常陸大宮)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2006.8.20 | 이바라키현 사쿠라가와(櫻川)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2009.3.29 | 치바현 쵸시(銚子)시 | 시장 해직 | ○ |
| 2009.8.9 | 도치기(栃木)현 이와후네(岩舟)정 | 정장 해직 | ○ |
| 2009.12.27 | 치바현 모토노(本埜)촌 | 촌장 해직 | ○ |
| 2010.12.5 | 가고시마(鹿兒島)현 아쿠네(阿久根)시 | 시장 해직 | ○ |
| 2011.2.6 | 나고야(名古屋)시 | 의회 해산 | ○ |
| 2011.2.20 | 가고시마현 아쿠네시 | 의회 해산 | ○ |
| 2012.3.18 | 시즈오카현 카와네혼정 | 정장 해직 | × |
| | | 의회 해산 | × |
| 2012.10.21 | 야마나시(山梨)현 니시카츠라(西桂)정 | 정장 해직 | ○ |
| | | 의회 해산 | ○ |
| 2013.2.3 | 히로시마(廣島)현 | 의원 해직 | ○ |

## 4. 「지방자치법」의 해직 및 해산선거 관련 조항

第五章 直接請求

제 5장 직접청구

第二節 解散及び解職の請求

제 2절 해산 및 해직의 청구

第七十六條　選擧權を有する者は、政令の定めるところにより、その總數の三分の一（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選擧管理委員會に對し、当該普通地方公共団体の議會の解散の請求をすることができる。

제 76조 선거권을 가진자는 정령이 정하는 바에 따라, 그 총 수의 1/3이상(총 수가 40만 초과, 80만 이하의 경우에는 40만을 넘는 수의 6분의 1과 40만의 3분의 1을 합한 수, 80만 초과일 경우에는 80만을 초과하는 수의 8분의 1과 40만의 6분의 1, 40만의 3분의 1를 합산한 수)의 서명을 가지고, 그 대표자가 지방자치단체 선거관리위원회에 대하여 해당 지방자치단체 의회의 해산을 청구할 수 있음.

○ 2　前項の請求があつたときは、委員會は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

2. 전 항의 청구가 있을 경우, 선거관리위원회는 즉시 청구의 요지를 발표하여야 함.

○ 3　第一項の請求があつたとき、委員會は、これを選擧人の投票に付さなければならない。

3. 제 1항의 청구가 있을 경우, 선거관리위원회는 이에 대한 투표를 실시하여야함.

○ 4　第七十四條第五項の規定は第一項の選擧權を有する者及びその總數の三分の一の數（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）について、同條第六項の規定は第一項の代表者について、同條第七項から第九項まで及び第七十四條の二から第七十四條の四までの規定は第一項の規定による請求者の署名について準用する。

4. 생략

**第七十七條**　解散の投票の結果が判明したときは、選擧管理委員會は、直ちにこれを前條第一項の代表者及び当該普通地方公共団体の議會の議長に通知し、かつ、これを公表するとともに、都道府縣にあつては都道府縣知事に、市町村にあつては市町村長に報告しなければならない。その投票の結果が確定したときも、また、同様とする。

**제 77조** 해산 투표의 결과가 판명되었을 때, 선거관리위원회는 이를 즉시 전조 제 1항의 대표자 및 해당 지방자치단체의 의회의장에서 통보함과 동시에 이를 공표함며 도도부현에 있어서는 도도부현지사에게, 시정촌에 있어서는 시정촌장에게 보고하여야함. 투표 결과가 확정되었을 경우에도 이와 같음.

**第七十八條**　普通地方公共団体の議會は、第七十六條第三項の規定による解散の投票において過半數の同意があつたときは、解散するものとする。

**제 78조** 지방자치단체 의회는 제 76조 제 3항의 규정에 따른 해산투표에 있어서 과반수의 동의가 있을 경우 해산하는 것으로 함.

**第七十九條**　第七十六條第一項の規定による普通地方公共団体の議會の解散の請求は、その議會の議員の一般選擧のあつた日から一年間及び同條第三項の規定による解散の投票のあつた日から一年間は、これをすることができない。

**제 79조** 제 76조 제 1항의 규정에 의한 지방자치단체 의회 해산청구는 그 의회의 의원이 일반선거가 있었던 날로부터 1년 혹은 동 조 제 3항의 규정에 따른 해산 투표일로부터 1년간은 할 수 없음.

**第八十條**　選擧權を有する者は、政令の定めるところにより、所屬の選擧區におけるその總數の三分の一（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選擧管理委員會に對し、当該選擧區に屬する普通地方公共団体の議會の議員の解職の請求をすることができる。この場合において選擧區が

ないときは、選擧權を有する者の總數の三分の一（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）以上の者の連署をもつて、議員の解職の請求をすることができる。

**제 80조** 선거권을 가지는 자는 정령에 정하는 바에 따라 소속 선거구내의 총 수의 3분의 1 이상(총 수가 40만 초과, 80만 이하의 경우에는 40만을 넘는 수의 6분의 1과 40만의 3분의 1을 합한 수, 80만 초과일 경우에는 80만을 초과하는 수의 8분의 1과 40만의 6분의 1, 40만의 3분의 1를 합산한 수)의 서명을 통하여, 그 대표자로부터 지방자치단체의 선거관리위원회에 대하여 해당 선거구에 속하는 지방자치단체 의회의 의원 해직을 청구할 수 있다. 선거구가 없을 경우는 선거권을 가지는 자의 3분의 1이상(총 수가 40만 초과, 80만 이하의 경우에는 40만을 넘는 수의 6분의 1과 40만의 3분의 1을 합한 수, 80만 초과일 경우에는 80만을 초과하는 수의 8분의 1과 40만의 6분의 1, 40만의 3분의 1를 합산한 수)의 서명을 통하여 의원의 해직을 청구할 수 있다.

○２　前項の請求があつたときは、委員會は、直ちに請求の要旨を關係區域内に公表しなければならない。

**2.** 전항의 청구가 있을 경우, 선거관리위원회는 즉시 청구의 요지를 관계구역내에 공표하여야한다.

○３　第一項の請求があつたときは、委員會は、これを当該選擧區の選擧人の投票に付さなければならない。この場合において選擧區がないときは、すべての選擧人の投票に付さなければならない。

**3.** 제 1항의 청구가 있을 경우, 선거관리위원회는 이를 해당 선거구의 선거인에 의한 투표를 행하여야한다. 선거구가 없을 경우, 모든 선거인을 대상으로 투표를 행하여야한다.

○４　第七十四條第五項の規定は第一項の選擧權を有する者及びその總數の三分の一の數（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場

合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）について、同條第六項の規定は第一項の代表者について、同條第七項から第九項まで及び第七十四條の二から第七十四條の四までの規定は第一項の規定による請求者の署名について準用する。この場合において、第七十四條第六項第三号中「都道府縣の區域内の」とあり、及び「市の」とあるのは、「選擧區の區域の全部又は一部が含まれる」と讀み替えるものとする。

**4.** (생략)

**第八十一條**　選擧權を有する者は、政令の定めるところにより、その總數の三分の一（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の選擧管理委員會に對し、当該普通地方公共団体の長の解職の請求をすることができる。

**제 81조** 선거권을 가지는 자는 정령에 정하는 바에 따라 소속 선거구내의 총 수의 3분의 1 이상(총 수가 40만 초과, 80만 이하의 경우에는 40만을 넘는 수의 6분의 1과 40만의 3분의 1을 합한 수, 80만 초과일 경우에는 80만을 초과하는 수의 8분의 1과 40만의 6분의 1, 40만의 3분의 1를 합산한 수)의 서명을 통하여, 그 대표자로부터 지방자치단체의 선거관리위원회에 대하여 해당 선거구에 속하는 지방자치단체장의 해직을 청구할 수 있다.

○２　第七十四條第五項の規定は前項の選擧權を有する者及びその總數の三分の一の數（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）について、同條第六項の規定は前項の代表者について、同條第七項から第九項まで及び第七十四條の二から第七十四條の四までの規定は前項の規定による請求者の署名について、第七十六條第二項及び第三項の規定は前項の請求について準用する。

2. (생략)

第八十二條　第八十條第三項の規定による解職の投票の結果が判明したときは、普通地方公共団体の選擧管理委員會は、直ちにこれを同條第一項の代表者並びに当該普通地方公共団体の議會の關係議員及び議長に通知し、かつ、これを公表するとともに、都道府縣にあつては都道府縣知事に、市町村にあつては市町村長に報告しなければならない。その投票の結果が確定したときも、また、同様とする。

**제 82조** 제 80조 제 3항의 규정에 의한 해직 투표의 결과가 판명되었을 경우, 지방자치단체의 선거관리위원회는 이를 동 조 제 1항의 대표자 및 해당 지방자치단체의 의회의 관계의원 및 의장에게 통보함과 동시에 도도부현의 경우 도도부현지사에게, 시정촌의 경우 시정촌장에게 보고하여야함. 투표 결과가 확정되었을 경우에도 이와 같음.

○ 2　前條第二項の規定による解職の投票の結果が判明したときは、委員會は、直ちにこれを同條第一項の代表者並びに当該普通地方公共団体の長及び議會の議長に通知し、かつ、これを公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、また、同様とする。

**2.** 전 조 제 2항의 규정에 의한 해직 투표 결과가 판명되었을 경우, 의원회는 동 조 제 1항의 대표자 및 해당 지방자치단체장 및 의회 의장에게 통보함과 동시에 이를 공표하여야 한다. 투표 결과가 확정되었을 경우에도 이와 같음.

第八十三條　普通地方公共団体の議會の議員又は長は、第八十條第三項又は第八十一條第二項の規定による解職の投票において、過半數の同意があつたときは、その職を失う。

**제 83조** 지방자치단체 의회 의원 및 단체장은 제 80조 제 3항 또는 제 81조 제 2항의 규정에 의한 투표에서 과반수 이상의 동의가 있을 경우, 그 직위를 상실한다.

第八十四條　第八十條第一項又は第八十一條第一項の規定による普通地方公共団体の議會の議員又は長の解職の請求は、その就職の日から一年間及び第八十條第三項又は第八十一條第二項の規定による解職の投票の日から一年間は、これをすることができない。ただし、公職選擧法第百條第六項の規定により当選人と定められ普通地方公共団体の議會の議員又は長となつた者に對する解職の請求は、その就職の日から一年以内においても、これをすることができる。

**제 84조** 제 80조 제 1항과 제 81조 제 1항의 규정에 의한 지방자치단체 의회의원 및 단체장의 해직 청구는 그 취임일로부터 1년간 또는 제 80조 제 3항 제 81조 제 2항의 규정에 의한 해직 투표일로부터 1년간은 할 수 없다. 단, 공직선거법 제 100조 제 7항[38]의 규정에 의해 당선인이 결정된 지방자치단체 의회의원 또는 단체장에 대해서는 그 취임일로부터 1년 이내에 해직 청구가 가능하다.

**第八十五條** 政令で特別の定をするものを除く外、公職選擧法 中普通地方公共団体の選擧に關する規定は、第七十六條第三項の規定による解散の投票並びに第八十條第三項及び第八十一條第二項の規定による解職の投票にこれを準用する。

**제 85조** 정령으로 특별히 정한 사항을 제외하고 공직선거법 중, 지방자치단체의 선거에 관한 규정은 제 76조 제 3항의 규정에 의한 해산 투표, 제 80조 제 3항 및 제 81조 제 2항의 규정에 의한 해직투표에 이를 준용한다.

○ 2　前項の投票は、政令の定めるところにより、普通地方公共団体の選擧と同時にこれを行うことができる。

**2.** 전 항의 투표는 정령이 정하는 바에 의하여 지방자치단체 선거와 동시에 행하는 것이 가능하다.

**第八十六條**　選擧權を有する者（道の方面公安委員會の委員については、当該方面公安委員會の管理する方面本部の管轄區域内において選擧權を有する者）は、政令の定めるところにより、その總數の三分の一（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に對し、副知事若しくは副市町村長、選擧管理委員若しくは監査委員又は公安委員會の委員の解職の請求をすることができる。

**제 86조** 선거권을 가지는 자(도(道)의 방면(方面)공안위원회 의원에 대해서는 해당 방면공안위원회가 관리하는 방면본부의 관할구역내에 선거권을 가지는 자)는 정령에 정하는 바에 따

라 소속 선거구내의 총 수의 3분의 1이상(총 수가 40만 초과, 80만 이하의 경우에는 40만을 넘는 수의 6분의 1과 40만의 3분의 1을 합한 수, 80만 초과일 경우에는 80만을 초과하는 수의 8분의 1과 40만의 6분의 1, 40만의 3분의 1를 합산한 수)의 서명을 통하여, 그 대표자로부터 지방자치단체장에 대하여 부지사, 부시정촌장, 선거관리위원, 감사위원, 공안위원회 위원의 해직을 청구할 수 있다.

○ 2　前項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

**2.** 전 항의 청구가 있을 경우, 해당 지방자치단체장은 즉시 청구의 요지를 공표하여야 한다.

○ 3　第一項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、これを議會に付議し、その結果を同項の代表者及び關係者に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

**3.** 제 1항의 청구가 있을 경우, 해당 지방자치단체장은 이를 의회에 제출 후, 심의해야하며 그 결과를 동 항의 대표자 및 관계자에 통지함과 동시에 이를 공표하여야 한다.

○ 4　第七十四條第五項の規定は第一項の選擧權を有する者及びその總數の三分の一の數（その總數が四十万を超え八十万以下の場合にあつてはその四十万を超える數に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數、その總數が八十万を超える場合にあつてはその八十万を超える數に八分の一を乘じて得た數と四十万に六分の一を乘じて得た數と四十万に三分の一を乘じて得た數とを合算して得た數）について、同條第六項の規定は第一項の代表者について、同條第七項から第九項まで及び第七十四條の二から第七十四條の四までの規定は第一項の規定による請求者の署名について準用する。この場合において、第七十四條第六項第三号中「區域内」とあるのは、「區域内（道の方面公安委員會の委員に係る請求については、当該方面公安委員會の管理する方面本部の管轄區域内）」と讀み替えるものとする。

**4.** (생략)

**第八十七條**　前條第一項に掲げる職に在る者は、同條第三項の場合において、当該普通地方公共団体の議會の議員の三分の二以上の者が出席し、その四分の三以上の者の同意があつたとき

は、その職を失う。

**제 87조** 전 조 제 1항에 명시된 직위에 있는 자는 동 조 제 3항의 경우에 있어서 해당 지방자치단체 의회 의원의 3분의 2 이상이 출석하여 4분의 3이상의 동의가 있을 경우 그 직위를 상실한다.

○ 2 第百十八條第五項の規定は、前條第三項の規定による議決についてこれを準用する。

**2.** (생략)

**第八十八條** 第八十六條第一項の規定による副知事又は副市町村長の解職の請求は、その就職の日から一年間及び同條第三項の規定による議會の議決の日から一年間は、これをすることができない。

**제 88조** 제 86조 제 1항의 규정에 의한 부지사 또는 부시정촌장의 해직 청구는 그 취임일로부터 1년간 혹은 동조 제 3항의 규정에 의한 의회 의결일로부터 1년간은 할 수 없다.

○ 2 第八十六條第一項の規定による選擧管理委員若しくは監査委員又は公安委員會の委員の解職の請求は、その就職の日から六箇月間及び同條第三項の規定による議會の議決の日から六箇月間は、これをすることができない。

**2.** 제 86조 제 1항의 규정에 의한 선거관리위원회 또는 감사위원, 공안위원회 위원의 해직 청구는 그 취임일로부터 6개월 이내, 또는 동조 제 3항의 규정에 의한 의회 의결일로부터 6개월간은 할 수 없다.

38) 무투표당선

# 호 주

호주 연구관 : 김리라

## 1. 연혁[39)]

- 19세기 민주주의의 포퓰리즘 형태에 대한 논의가 펼쳐질 무렵 호주에서도 뉴사우스웨일즈 주의 노동당(Australia Labor Party)에서 1918 헌법 개정내용(constitutional reform)으로 입법의회(Legislative Council)의 폐지와 국민발의(Initiative), 국민투표(Referendum), 국민소환(Recall) 도입을 주장했음.
- 1955년 노동당의 정견 발표(State Objective and Platform)에서도 입법의회 폐지, 국민발의, 국민투표, 국민소환 도입, 주지사 사무소(office of State Governor) 폐지를 주장하였으나, 1963년 노동당은 정당의 정견내용에서 국민소환을 삭제하였음.
- 뉴사우스웨일즈주에서는 1991년 한석 차이로 정당연합이 무산되었을 때 다수당을 유지하기 위해 4년 임기보장제도(fixed four year terms)를 도입하여[40)] 조기선거로부터 오는 혼란을 막고 정책의 안정성을 보장할 수 있었음.

39) 뉴사우스웨일즈주 국회도서관 리서치, 주민소환투표에 관한 전자보고서, Recall Elections, Gareth Griffith and Lenny Roth, NSW Parliamentary Library Research Service, 2010. 2p. https://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/RecallElections/$File/Recall+Elections+E+Brief.pdf. 검색일자: 2016년 4월.

40) 1995년 3월에 있었던 국민투표에서 2,449,796표가 임기보장제도 찬성, 795,706표가 반대하여 뉴사우스웨일즈 주에 4년 임기보장제도 설립과 조기선거금지, 헌법규정 개정금지 법이 통과되었음.

- 하지만 이 제도 때문에 비효율적이고 비능률적인 정부를 제한할 다른 방법이 없었으며, 2003년 선거 이후 카르(Carr) 노동당 정부가 선거가 끝나자마자 선거 전 공약이었던 국립병원에서의 치료 대기 시간을 줄이는 정책에 대한 자금을 동결시켰을 때 임기보장제도 한계점이 논란 되었음.
- 이와 같이 공적이익보다 정당의 이익을 대변하는 결정을 내리는 정부를 제재하기 위해 언론사를 중심으로 주민소환제도 도입에 대한 논의를 시작하였음.[41)]

❍ 시드니 모닝 헤럴드(Sydney Morning Herald)에서는 미국형 국민소환제도를 도입할 수 있도록 뉴사우스웨일즈주 헌법개정을 위한 국민투표를 위해 온라인 청원 서명을 받았는데, 2010년 1월 4일까지 20,054명이 이에 서명하였음[42)].

- 미국에서는 유권자의 일정이상의 서명이 모아지면 주민소환제도 절차가 시작됨.

## 2. 주요 특징 및 시사점[43)]

41) 시드니모닝헤럴드 신문 정치사설, 주민소환제도 도입 찬성, We should introduce recall elections, Barry O'Farrell, 2009, http://www.smh.com.au/federal-politics/political-opinion/we-should-introduce-recall-elections-20091210-km6k.html. 검색일자: 2016년 4월.

42) 시드니모닝헤럴드신문 기사, 온라인 청원서명이 2만명을 넘다. Online petition for recall mechanism passes 20,000, 2010, http://www.smh.com.au/national/online-petition-for-recall-mechanism-passes-20000-20100104-lq7m.html. 검색일자? 2016년 4월.

43) 뉴사우스웨일즈주 국회도서관 리서치, 주민소환투표에 관한 전자보고서, Recall Elections, Gareth Griffith and Lenny Roth, NSW Parliamentary Library Research Service, 2010. 3p. https://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/RecallElections/$Fil

❍ 뉴사우스웨일즈주에서 논의되었던 주민소환선거(Recall election)는 선거당선자 개인에 대해 압력을 가하는 것이 아니라는 점에서 기존의 주민소환(Recall)의 의미와 다름. 소환 청구는 주에서 치뤄지는 선거의 날짜를 앞당겨서 유권자가 비효율적으로 운영되는 정권을 직접 통제할 수 있는 기회를 갖게 되는 것임.

- 하지만 이는 국민투표로 결정된 임기고정제도와 상충되는 면이 있어 실행되기 어려우며 '부패방지위원회(Independent Commission Against Corruption)'에서 적절치 못한 행동을 하는 선출직공무원을 해직하는 제도가 있기 때문에 주민소환제도가 있어야하는 나라와는 다른 상황임[44].

❍ 조지 윌리암(George Williams)교수는 주민소환에 대한 논의는 오래되었지만 잊혀지고 있다고 평가하고 있음. 노동당은 1912년 정책 공약으로 이 아이디어를 채택하였으나 1963년에 이를 포기하였고, 퀸즈랜드(Queensland) 정부에서도 1917년과 1918년에 논의가 있었으나 그 법안은 채택되지 않았음. 결국 오늘날 호주에서는 유권자가 선거 당선인을 소환할 수 있는 방법은 없음.

1) 투미(Twomey)교수에 따르면 이러한 기본 주민소환은 호주 정부시스템에 맞지 않는다고 평가함. 만약 한 선거구의 유권자가 그 당선자를 소환한다고 해서 정권을 차지한 집권당 정부가 모두 바뀌지 않을 것이며 그 정권은 계속 정부와 국회에 영향을 미칠 것이기 때문임.

---

e/Recall+Elections+E+Brief.pdf. 검색일자: 2016년 4월.

44) 국민소환제도와 국민발의선거, 뉴사우스웨일즈주에 제언, The recall and Citizens' initiated elections, options for New South Wales, Anne Twomey, The university Sydney, 2011, 41p.

- 정당에서 주장하는 소환투표(recall election)는 미국이나 캐나다 제도가 아닌 선거의 시기를 앞당기는 것인데 이를 위해서는 국민소환제도를 도입할 것이 아니라 국민투표를 통해 헌법개정을 하여 법으로 임기전 국민투표를 할 수 있는 상황을 적은 규정을 늘리는 방법이 있음. 하지만 이 과정은 시간이 걸리기 때문에 정권의 임기 시작 첫 2년 동안, 임기 마지막 6개월 내에는 청구하기 어렵다는 한계가 있음.
- 또한 국민소환제도는 유권자가 더 관여한다는 점에서 민주주의 의미에 적합하며 정부가 인기없는 정책보다 장기적으로 도움이 될만한 필요한 결정을 내리게 한다는 장점이 있을수 있음. 하지만 이것이 정부가 어려운 정책에 대한 결정을 하지 않게 되며 이것이 또한 큰 비용을 발생하게 될 것이라고 지적함.

2) 윌리암(George Williams)교수는 투미 교수의 반대 의견에 동의하면서 국민소환은 기본적으로 대의민주주의 원칙에 반하며 이 절차가 현재 호주 정부 시스템의 장점을 해치치 않는 범위내에서 고안될 수 있느냐 하는 점을 중점으로 보고 있음. 임기가 끝나기 전에 다시 투표한다는 것은 장기적으로 볼 때 득보다 해가 더 많을 것이라는 의견임.
- 만약 국민소환이 해당 정부 정권에 대한 것이라면 소환을 하기 위해서는 전반적으로 모든 사람들이 소환 청구에 찬성을 해야하기 때문에 적어도 80%의 찬성을 얻어야 하는데 이는 국민소환제도가 이득없이 필요하지 않다는 방증이 됨.
- 또한 국민소환제도가 금전적으로 영향을 받을 수 있다는 점도 지

적되고 있음. 청구요건에 필요한 인원을 모으고 메스미디어에 광고할 경제력이 있는 조직이 과정에 개입할 수 있다는 점. 실제 미국에서도 정치적 자금이 많은 이익단체나 기업에 의해 직접 민주주의가 조작되는 예가 있었음.

- 따라서 국민소환제도를 도입할 논의를 한다면 그 요건을 반드시 엄격하게 하여 정부가 혼란해지는 것이나 특정 이익단체에 의해 선거일이 마구잡이로 정해지는 것을 막아야한다고 경계함.[45]

### 3. 주요 이슈[46]

❍ 국민소환제도를 받아들이는 경우 다음과 같은 이슈를 고려해야 함.

1) 소환 청구할 수 있는 상황을 적시한 법적조항이 헌법에 기재되어야 필요가 있는가? 그렇다면 사법부의 결정과 의견이 많이 개입될 소지가 있고 사법부는 정치적 논란이 많아서 판단하기 어려운 결정을 해야하는 경우가 있을 것임. 한편으로는 청구의 근거를 세세하게 적시하지 않고 판례에 따라 사법부의 판단에 맡기자는 의견도 있음.

2) 소환 청구하기 위해서 전체 유권자 중 몇 퍼센트가 필요할 것인가? 국민소환의 범위가 한명의 선거 당선인이 아닌 국회전체이기 때문에 주민소환청구에 대해 전체 주를 아우르는 사람들의 지지를 받아야 함. 최소한 유권자 전체의 80%이상의 서명을 받아야 하며 이렇게 되면 집

45) 시드니모닝헤럴드(The Sydney Morning Herald) 정치사설, 국민소환에 대한 소고, George Williams, 2009, www.smh.com.au/federal-politics/political-opinion/debate-the-recall-but-safeguard-the-system-20091214-ks6k.html 검색일자: 2016년 4월

46) 뉴사우스웨일즈주 국회도서관 리서치, 주민소환투표에 관한 전자보고서, Recall Elections, Griffith and Lenny Roth, NSW Parliamentary Library Research Service, 2010. 8p. https://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parlment/publications.nsf/key/RecallElections/$File/Recall+Elections+E+Brief.pd. 검색일자: 2016년 4월.

행비용이 많이 든다는 한계가 있을 수 있지만, 또 개별의 이익집단에 의해 국민소환 절차가 시작되는 일을 막을 수 있음.

3) 주민소환 절차를 시작하는데 시간에 대한 제한을 어떻게 둘것인가? 정권을 잡은 정부도 주어진 임기가 시작하고나서 충분히 그들의 역할을 할 수 있는 기회가 주어져야하며 임기 종료 6개월 이내에는 주민소환 절차를 자제하여 재정상 낭비를 줄이는 것이 필요함. 하지만 이러한 제한 범위가 커진다면 주민소환 절차가 운영되는 것이 어려울 수도 있다는 비판도 있음.

4) 마지막으로 주민소환투표 결과의 효력 범위를 어떻게 둘 것인가? 새로운 정권을 가진 정부는 소환투표날로부터 새로운 4년 임기를 시작할 것인지, 이전 정권의 남은 임기를 대신하는 것인지에 대한 결정이 필요함.