

기초지방정부 정책리포트 제14호



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea

주민소환법 개정의 주요 쟁점과 과제

김정현*

목 차

- I. 들어가며** □ 정부와 국회는 주민소환 청구 및 개표요건 완화 등을 주요 내용으로 하는 주민소환법 개정을 추진 중임. 주민소환제 활성화의 관점과 함께 지방자치의 안정적인 운영의 측면에서의 입체적인 고찰이 필요한 상황임
- II. 쟁점 1 : 주민소환 청구요건 완화** □ 주민소환 발의 정족수를 완화하는 정부 발의안과 국회의원 발의안의 내용을 분석하고, 주민소환 청구요건에 대한 주요 국가의 입법사례와의 비교 및 주민소환법의 다른 규정에 따른 영향 등의 검토를 통해 개정안이 제시하는 청구요건 완화의 범위와 방법이 타당한지의 여부를 파악하고자 함
- III. 쟁점 2 : 주민소환 개표요건 하향** □ 주민소환 개표 및 확정 요건을 현행보다 하향하는 법률개정안 조항의 기준을 국내의 기존 주민소환 사례에 대입하고, 해외의 입법사례와의 비교, 개표요건의 하향에서 비롯되는 문제점 검토 등을 통해 개정안의 주민소환 개표요건이 적정한 기준인지의 여부를 모색하고자 함
- IV. 쟁점 3 : 주민소환 청구제한 기간 완화** □ 주민소환 청구제한기간을 축소 또는 삭제하는 의원발의안의 내용에 대해 정치적 책임의 통제수단으로서의 오·남용의 가능성, 현행 공직선거법상의 유사 조항과의 비교, 임기 말에 실시하는 주민소환청구의 실효성 등의 측면에서 검토하고자 함
- V. 결론 및 제언** □ 주민소환법 개정안의 주요 쟁점별 의견들을 정리 및 요약하고, 지방분권에 부합하는 주민소환제의 바람직한 개선의 방향을 모색하고자 함



2025년 11월 26일 | 발행일
대한민국시장·군수·구청장협의회 | 발행처

www.namk.or.kr

* 대한민국시장군수구청장협의회 정책연구실 전문위원, 02-786-7601, anpius@naver.com

1 들어가며 : 「주민소환법」개정의 배경과 문제상황

- **현행 『지방자치법』과 『주민소환에 관한 법률』(이하 『주민소환법』)이 규정하는 주민소환제는 주민의 투표를 통해 지방자치단체장 등 선출직 공직자를 임기 중에 해임하는 제도로서, 주민발안제·주민투표제와 더불어 직접민주주의 실현을 위한 대표적인 기제로 일컬어지고 있음**
 - 선출직 지방공직자에 대한 주민 통제수단의 일환으로서 2007년에 도입된 이래 총 154건의 주민소환이 청구되었고, 그 가운데 투표가 진행된 경우는 12건(투표 미진행 142건), 소환이 확정된 경우는 2건임 (2025년 6월말 기준)
- **지금까지의 주민소환제 운영 실적이 다소 미흡했다는 평가와 함께, 현행 주민소환제 청구요건(시·군·구청장의 경우, 청구권자의 15% 이상) 및 개표·확정요건(청구권자의 1/3 이상 투표) 등의 완화가 필요하다는 주장이 학계 및 정치권 일각에서 꾸준히 제기되어 왔음**
 - 이러한 청구요건 등 완화를 주 내용으로 하는 『주민소환법』 일부개정안이 지난 제21대 국회에서 정부발의 및 국회의원발의로 추진되었으며, 국회 임기만료로 폐기된 이후 제22대 국회에서도 이와 유사한 내용의 개정안들이 의원발의되어 현재 소관 상임위(행안위)에서 심사 중임
 - 정부 역시 주민소환제 실효성 강화를 위한 제도개선이 ‘대통령 공약사항’이라는 점을 들어, 제21대 국회에서 임기만료로 폐기된 종전의 정부 발의안을 기본 내용으로 하여 『주민소환법』개정을 별도로 추진할 계획으로 알려짐
- **그러나 다른 한편에서는, 주민소환제 활성화의 취지에 공감하면서도 지방자치제도의 안정적인 운영과 선출직 공직자의 민주적 정당성 등 제반 관점에서 주민소환 청구요건 등 완화에 신중해야 한다는 의견도 제기되고 있음**
 - 특히 지방행정 일선의 다수 시·군·구들은 주민소환투표의 빈도 증가에 따른 행·재정력 낭비와 행정 공백 야기, 지방공직자 직무수행의 경직화 등을 우려하는 반대의견을 개진했으며, 대한민국시장·군수·구청장협의회 차원에서도 『주민소환법』 개정안에 대한 반대 취지의 의견을 제출한 바 있음
- **본고에서는 현재 발의된 복수의 『주민소환법』 일부개정안(정부안의 경우, 제21대 국회에 제출된 정부 발의안)의 주요 내용과 문제점 등에 대해 시·군·구의 의견과 관점들을 중심으로 관련 법 일반원칙 등에 따라 고찰하고,**
 - 이를 바탕으로 법률개정안의 타당성 여부 및 바람직한 개정의 방안(대안)을 모색함으로써 향후 입법 대응시에 활용하고자 함

II 쟁점 1 : 주민소환 청구요건 완화

1. 청구요건에 대한 법개정안 주요 내용

(1) 현행 법규정 : '선출지역'별 차등

- 현행 『주민소환법』은 소환청구를 위한 서명이 필요한 주민 수를 소환대상 지역에 따라 달리 규정하여, 시·도지사의 경우는 당해 자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 10% 이상, 시장·군수·구청장은 15% 이상, 지역구 시·도 및 시·군·구의회의원은 20% 이상으로 규정하고 있음(법 제7조 제1항 각호)

(2) 정부 발의안(제21대 국회 제출안) : '청구권자 인구규모'별 차등

- 정부 개정안은 주민소환청구에 필요한 주민 수를 소환대상에 관계 없이 인구 규모에 따라 구간을 나누어 역진적으로 차등을 두는 방식으로 개편
- 청구권자 수가 5만명 이하인 경우에는 총수의 15% 이상으로 하고, 5만명 초과인 경우에는 인구 구간(5~10만, 10만~50만, 50만~100만, 100만~500만, 500만 초과)을 나누어 각 구간마다 일정한 청구인 수에 구간 하한선을 초과하는 수의 일정 비율의 수를 더하는 방식으로 산정

(3) 국회의원 발의안(민형배·정춘생의원안) : '직전선거 평균투표율' 기준

- 국회의원 발의안 2건 모두 주민소환투표의 청구요건을 소환투표 발의 직전 임기만료 지방선거 전국 평균투표율의 15% 이상으로 설정
- 직전 제8회 동시지방선거(2022년)를 기준으로 적용하면, 유권자 수의 7.63%의 서명으로도 주민소환청구가 가능함

〈표 1〉 주민소환 청구요건 관련 개정안 비교

구 분	현 행	정부안 (2020)		제22대 국회	
		청구권자 수	청구요건	민형배의원안 (2024.10.31.)	정춘생의원안 (2025.5.22.)
주민소환 청구요건	청구권자 총수 기준	청구권자 수	청구요건	직전 임기만료 지방선거 전국 평균투표율의 15%	좌동
	■ 시·도지사 :	5만 이하	청구권자 총수의 15%		
	10% 이상	5만 초과 ~ 10만 이하	7,500명 + 5만 넘는 수의 13%		
	■ 시장·군수·구청장 :	10만 초과 ~ 50만 이하	14,000명 + 10만 넘는 수의 11%		
	15% 이상	50만 초과 ~ 100만 이하	58,000명 + 50만 넘는 수의 9%		
	■ 지방의회의원 :	100만 초과 ~ 500만 이하	103,000명 + 100만 넘는 수의 7%		
20% 이상	500만 초과	383,000명 + 500만 넘는 수의 5%			

2. 청구요건에 대한 주요 국가의 입법사례 비교

(1) 일 본

- 일본의 경우, 해직 청구(주민소환)에 필요한 서명 수는 유권자 총수의 1/3로, 우리나라의 청구요건보다는 높으며, 개표요건과 동일한 수준임
- 다만, 유권자수가 40만명 초과 80만명 이하이거나 80만명을 초과하는 경우에는 청구요건을 다소 완화하여 적용하고 있음(일본 지방자치법 제80조 및 제81조)

(2) 독 일

- 독일의 경우 각 주마다 제도가 다르지만, 브란덴부르크주·슐레스비히-홀슈타인주는 25%, 작센주는 1/3의 서명요건을 충족하면 해임발의가 가능함
- 한편 브란덴부르크주의 경우 과거에는 유권자 10%의 서명만으로 가능했으나, 운영과정에서 소환남용 사례가 발생함에 따라 25% 이상으로 상향하였음

(3) 미 국

- 국회의원 발의안에서와 마찬가지로, 미국의 일부 주에서는 직전 지방선거의 투표율을 소환 청구요건에 결합하여 운영하는 사례가 있음 : 몬태나주(10% 이상), 애리조나주·콜로라도주(25% 이상), 캔자스주(40% 이상)

(4) 영 국

- 영국의 경우, 지방자치단체장에 대한 소환제도는 없음 (다만 국회의원 소환에 대해서는 법률(Recall of MPs Act 2015)이 제정되어 있음)

3. 개정안의 청구요건 완화에 대한 검토

(1) 정부 발의안의 문제점 : 복잡성에 따른 주민 수용의 어려움

- 정부안이 인구규모별 차등을 제시한 것은 현행 규정에 따라 광역단위 또는 인구가 많은 대도시 지역의 선출직 공직자에 대한 주민소환이 중·소도시나 농·어촌지역 등에 비해 현실적으로 어려운 점을 개선하기 위한 것으로 보임
- 청구요건 완화에 있어 인구 규모에 따라 역진적 차등을 두고 있다는 점에서 합리적이면서 실질적 평등에 부합한다는 평가를 받을 수도 있으나, 주민소환투표권자 총수 구간별 서명인

수의 산정에 대한 규정형식이 다소 세밀하고 복잡하여 수규자인 지역 주민의 수용성 내지는 예견가능성 등의 측면에서 문제가 있을 수 있음

(2) 국회의원 발의안의 문제점 : 요건의 급격한 완화에 따른 오·남용의 위험

- 주민소환투표 청구요건에 동시지방선거의 투표율을 연동시킨 국회의원 발의안은 청구요건을 완화함과 동시에 지방선거 투표율 제고를 유도하면서 선출직 지방공직자에 대한 지역 주민의 정치적 책임성을 높이고자 하는 데 그 목적이 있으며, 외국(미국)의 일부 사례를 참고한 것으로 보여짐
- 우리나라의 경우, 의원발의안에 따라 역대 동시지방선거 전국 평균투표율에 맞추어 서명자 수 요건을 산정하면 대체로 7~9% 수준의 비율로 나타나는데, 이는 현행 규정과 비교하여 청구요건을 지나치게 완화한 것으로서 소환청구의 오·남용을 초래할 수 있음(협의회 자문의견)

〈표 2〉 동시지방선거 평균투표율에 따른 의원발의안 서명요건 비교

(단위: %)

구분	제1회 (1995년)	제2회 (1998년)	제3회 (2002년)	제4회 (2006년)	제5회 (2010년)	제6회 (2014년)	제7회 (2018년)	제8회 (2022년)
역대 동시지방선거 전국평균 투표율(A)	68.4	52.7	48.9	51.6	54.5	56.8	60.2	50.9
의원발의안 서명자수 비율(B)=(A*15/100)	10.3	7.9	7.3	7.7	8.2	8.52	9.03	7.63

- 특히 직전 동시지방선거 투표율이 극도로 낮은 경우에는 극소수의 주도에 의해 주민소환투표가 오·남용될 위험이 있으며, ‘전국 평균투표율’은 각 자치단체의 선거인 수와 투표율 등 차이를 전혀 고려하지 않은 일률적 기준을 모든 자치단체에 적용하는 것이므로 지역 간 형평성 문제를 야기할 수 있음(주민소환법 개정안에 대한 시군구 의견)

(3) 주민소환청구의 법적 효과와 그 중대성 : 개정의 신중 필요

- 현행 『주민소환법』은 소환청구 사유의 명시를 요구하지 않으며, 헌법재판소 또한 “정책적으로 실패하거나 무능하고 부패한 공직자까지도 그 대상으로 삼아 공직에서의 해임이 가능하도록 하여 책임정치 혹은 책임행정의 실현”을 입법목적으로 하므로 동 조항이 위헌은 아니라고 판시한 바 있음(2009.3.26. 2007헌마843)
- 주민소환청구가 서명수를 충족하고 적법성이 인정되면 주민소환투표가 곧바로 발의되며, 주민소환투표 공고 시부터 투표결과 공표 시까지 피소환자의 권한행사가 정지됨(주민소환법 제21조 제1항). 자치단체장의 권한이 정지된 경우에는 부단체장이 『지방자치법』 규정에 따라 그 권한을 대행함(동조 제2항)

- 결국, 주민소환청구의 이유 또는 그 중대성 여부와 무관하게 일단 주민소환이 발의되면 소환대상자의 직무가 곧바로 정지되어 안정적인 지방행정 및 정책의 추진이 제한됨은 물론, 지역주민이 대의제민주주의 절차에 따라 권리를 위임한 지방행정·의정시스템에 지장이 발생하는 등 중대한 결과를 초래하게 되므로, 주민소환청구요건의 완화에 대해서도 그만큼의 신중한 검토가 필요할 것임
- 또한, 주요 국가의 입법사례와 비교하여도 우리나라의 현행 청구요건 기준이 지나치게 높다고 보기 어려우므로 현행 기준(자치단체장의 경우 15%)을 유지함이 타당하며(주민소환법 개정안에 대한 시군구 다수의견),
 - 다만 인구가 많은 지역에 대해서는 그 특성을 고려하여 ‘역진적 차등’에 따라 완화하되, 주민이 해당 기준을 쉽게 이해하고 납득할 수 있도록 서명자 수 요건을 간명하게 설정하는 것이 필요함

III 쟁점 2 : 주민소환 개표요건 하향

1. 주민소환 개표 및 확정요건에 대한 법개정안 내용

(1) 현행 법규정 : 투표권자 총수의 1/3, 유효투표 과반수 찬성

- 현행 『주민소환법』은 주민소환투표권자 총수 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 주민소환을 확정하도록 규정하며(동법 제22조 제1항), 주민소환이 확정된 경우 소환대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직위를 상실함(동법 제23조 제1항)
- 한편, 전체 주민소환투표자 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미치지 아니할 경우에는 개표를 진행하지 아니함(동법 제22조 제2항)

(2) 개정안 : 개표요건 하향 또는 삭제

- 정부 발의안과 정춘생의원 발의안은 주민소환 개표요건을 주민소환투표권자 총수의 4분의 1 이상의 투표로 현행보다 완화하는 규정을 제시함
- 민형배의원 발의안은 주민소환 개표요건 자체를 삭제함으로써 주민소환투표가 발의되면 투표율에 관계없이 항상 개표하도록 함(현행 제22조 제2항 삭제)

〈표 3〉 주민소환 개표요건 관련 개정안 비교

구 분	현 행	정부안 (2020)	제22대 국회	
			민형배의원안 (2024.10.31.)	정춘생의원안 (2025.5.22.)
주민소환 개표요건	청구권자 1/3 이상 투표	청구권자 1/4 이상 투표	삭제	청구권자 1/4 이상 투표

2. 주민소환 개표요건 관련 사례 및 입법례 검토

(1) 요건 하향에 따른 개표 가능성 확대 : 국내 주민소환 사례의 가상 적용

- 주민소환제가 도입된 이래, 청구요건을 충족하여 소환투표가 실시된 12건의 국내 사례 가운데 10건이 개표요건 미달로 개표가 진행되지 않았음
- 한편, 정부 개정안 및 정춘생의원 개정안에 따른 개표요건(1/4 이상으로 요건 완화)을 기존의 국내 소환투표 실시 사례들에 가상으로 적용할 경우, 추가로 3건의 주민소환투표의 개표가 가능하게 됨을 알 수 있음

〈표 4〉 개표요건 완화 가정 시 소환사례별 개표가능성

소환대상	소환 사유	투표율	개표여부	기존 투표결과	요건 완화(1/4)시 개표 가능성
00시장 (‘07.12.12.)	화장장 건립 추진관련 갈등	31.1	미개표	소환무산	개표 가능
00시의원 (‘07.12.12.)		23.8	미개표	소환무산	불가
00시의원 (‘07.12.12.)		37.6	개표	소환	개표
00시의원 (‘07.12.12.)		37.6	개표	소환	개표
00도지사 (‘09.8.26.)	해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족	11.0	미개표	소환무산	불가
00시장 (‘11.11.16.)	보금자리 지정 수용	17.8	미개표	소환무산	불가
00시장 (‘12.10.31.)	원자력발전소 유치 강행	25.9	미개표	소환무산	개표 가능
00군수 (‘13.12.4.)	법정구속으로 인한 군정공백 유발	8.3	미개표	소환무산	불가
00시의원 (‘19.12.18.)	생활폐기물 에너지화시설(SRF)운영에 따른 주민피해 직무유기	21.7	미개표	소환무산	불가
00시의원 (‘19.12.18.)		21.7	미개표	소환무산	불가
00시장 (‘21.6.30.)	00시 정부청사 유휴부지 주택공급정책 반대에 소극	21.7	미개표	소환무산	불가
00군수 (‘25.2.26.)	비위사건 및 청탁금지 위반 등	32.3	미개표	소환무산	개표 가능

(2) 주요 국가의 입법사례

- 일본의 경우, 청구를 위한 서명요건과 별도의 투표결과 확정을 위한 투표율 요건은 없으며, 해직(소환)청구에 따라 실시한 주민소환 투표의 과반수가 해직에 동의하면 그 직을 상실하도록 규정하고 있음(일본 지방자치법 제83조)
- 연방국가인 독일의 경우 각 주마다 소환 결정 정족수가 다르지만, 유권자 총수의 25% (브란덴부르크주·노르트라인-베스트팔렌주·니더작센주), 30%(라인란트-팔츠주·자를란트주·작센-안할트주·튀링겐주), 1/3(슐레스비히-홀슈타인주), 50%(작센주) 이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 소환을 결정함. 실제로 투표를 시행해도 정족수 미달로 나타나는 경우가 대부분임

3. 주민소환 개표요건 완화에 대한 검토

(1) 개표요건 완화의 양 측면 : 제도의 활성화 vs. 투표의 대표성 약화

- 국내 주민소환사례에 개정안의 개표요건을 가상 적용했을 때 개표가능성이 높아지는 점을 고려하면 개표요건 기준 완화가 주민소환제의 활성화에 기여한다는 점은 분명하며, 소환청구요건 완화와 결합하여 시행될 경우 주민소환 투표 활성화가 더욱 뚜렷하게 나타날 것으로 예상됨
- 그러나 다른 한편으로는, 개표요건 완화에 따라 소수의 지지만으로 소환이 가결되는 경우에 — 그에 따른 주민소환제도의 오·남용의 가능성은 다른 논의로 하더라도 — 과연 그 투표결과의 대표성 또는 민주적 정당성을 충분히 담보할 수 있는가에 대해 근본적인 문제 제기가 가능함
- 특히, 주민소환제가 주민참여에 기반하는 대표적인 직접민주주의 제도라는 점을 고려하면, 이러한 대표성의 약화는 해당 주민소환투표 자체의 신뢰성 약화로도 이어질 수도 있을 것임(협의회 자문의견)
- 이러한 관점에서, 현행 주민소환 개표요건 규정을 아예 삭제하는 민형배의원 발의안은 타당한 내용으로 보기 어려울 것이며, 개표요건 완화를 제시한 정부발의안 및 정춘생의원 발의안에 대해서도 마찬가지로 그 기준이 적정한지의 여부에 대한 검토가 필요함

(2) 주민소환 개표요건의 적정한 기준 모색

- 주민소환제도의 활성화를 위해서는 개표요건의 대폭적인 완화가 필수적이라는 의견이 학계 및 시민사회로부터 다수 제기되고 있으며, 정부와 국회의 『주민소환법』 개정 발의안은 이러한 문제 제기를 반영한 것으로 보여짐

- 그러나 주민소환의 개표정족수를 하향하는 것은 지방자치의 안정적인 운영과 선출직 지방공직자에게 부여된 민주적 정당성, 정치적 남용의 방지 등 제반 관점에서 더욱 신중한 검토가 필요하며,
 - 개정안에서와 같이 하향할 경우 유권자 과반수의 지지로 당선된 지방공직자도 소수에 의해 해임되는 문제가 발생할 수 있음
 - ※ 예를 들면, 유권자 총수가 10만명인 시·군·구에서는 25,000명의 소환청구와 12,501명의 찬성만으로도 선출직 지방공직자의 해임 가능
- 현행 『주민소환법』상의 1/3이상 투표율 요건은 대의민주주의의 본질적 부분을 침해하지 않는 범위 내에서 주민의 직접적 의사를 반영하는 데 필요한 엄격성을 제공하므로 유지하는 것이 타당하며(협의회 자문의견 및 시군구 다수의견),
 - 주민소환제 개선이라는 선거공약의 이행을 위해 개표요건 완화의 추진이 불가피한 상황이라면 독일 일부 주(라인란트-팔츠주, 튀링겐주 등)의 입법사례와 같이 30% 수준으로 완화하는 등 ‘주민참여 확대의 요청’과 ‘대의기관에 대한 무기속 위임의 취지’를 동시에 고려할 수 있는 점점의 모색이 바람직함
- 한편으로, 주민소환제와 주민투표제가 공통적으로 투표로써 지역의 중요 사안을 결정하는 ‘직접민주주의적 기제’라는 점에서, 개정발의안이 제시하는 개표요건(1/4 이상)이 현행 『주민투표법』상의 주민투표결과 확정요건(1/4 이상 : 동법 제24조 제1항)과 같은 수준이기 때문에 법률 간 체계정합성의 견지에서 타당하다는 의견이 제기될 수 있음
 - 그러나 주민이 대의기관에 부여한 민주적 정당성을 회수하여 해임시키는 주민소환의 결과는 주민투표의 대상인 “주요 사항”(사례 : 행정구역의 개편 및 통합, 핵폐기장 반대, 구치소 부지신축 등)에 대한 표결의 결과와는 실질적인 파급효 등에서 차이가 있으므로, 주민소환의 개표요건을 주민투표 확정요건과 다르게 더욱 엄격하게 규정하는 것이 가능하다고 사료됨

IV 쟁점 3 : 주민소환 청구제한기간 완화

1. 주민소환 청구제한기간에 대한 법개정안 내용

(1) 현행 법규정 : 임기개시후 1년, 임기만료전 1년 내 청구 제한

- 현행 『주민소환법』은 선출직 지방공직자의 임기개시일 후 1년이 경과하지 않은 때와 임기만료일로부터 1년 미만일 때에는 주민소환투표를 청구하지 못하도록 규정(법 제8조)

(2) 개정안 : 청구제한기간 축소 또는 삭제

- 민형배의원 발의안은 현행 임기만료일로부터 1년 미만을 ‘임기만료일로부터 6개월 미만’으로 주민소환 청구제한기간을 단축
- 정춘생의원 발의안은 임기만료일로부터 1년 미만 규정을 삭제하여, 공직선거가 임박한 시점에서 주민소환 청구가 가능하게 함(현행 제8조 제2호 삭제)
※ 제21대 국회에서 발의된 정부 개정안에서는 청구제한기간의 완화를 제안하지 않음 (현행 유지)

〈표 5〉 주민소환 청구기간 관련 개정안 비교

구 분	현 행	정부안 (2020)	제22대 국회	
			민형배의원안 (2024.10.31.)	정춘생의원안 (2025.5.22.)
청구제한 기간	임기만료일부터 1년 미만	현행과 같음	임기만료일부터 6개월 미만	임기만료일 관련 제한 없음

2. 주민소환 청구제한기간 완화의 배경 및 관련 입법례

(1) 청구제한기간 완화의 추진 이유와 배경

- 현행 『주민소환법』 제8조가 지방자치단체장 및 지방의회의원 임기 4년의 절반에 해당하는 2년의 기간을 주민소환청구가 불가능하도록 설정한 것은 주민의 참정권에 대한 과도한 제한이라는 문제가 제기됨
- 이에 따라 의원발의안 2건은 임기만료 1년 이내의 기간 중에도 선출직 지방공직자에 대해 정치적 책임을 물어야 할 사유나 필요성이 있을 때 주민소환투표를 청구할 수 있도록 제한기간을 단축하거나 삭제함으로써, 주민소환제도의 활성화 및 지방행정의 민주성과 책임성을 높이고자 한 것이라고 함(민형배·정춘생의원 발의안의 제안이유 참조)
- 한편, 선출직 지방공직자의 ‘임기 초’의 청구제한에 대해 의원발의안들이 별다른 개정안을 제시하지 않은 것은 “임기 초에는 일정 기간 소신에 따라 정책을 추진할 수 있는 기회를 주어야

하고, 임기 초 단기간 내에는 과오 등을 입증하기 어렵다”고 판시한 헌법재판소 결정(2009. 3. 26. 2007헌마843)을 고려한 것으로 추정됨

(2) 주민소환 청구제한기간 관련 입법례

- 미국의 경우, 임기 내 주민소환청구가 가능한 기간은 각 주마다 차이를 보이며, ① 임기개시 후 일정기간동안 청구를 금지하는 유형, ② 우리나라와 같이 임기 초 및 임기 말에 청구를 제한하는 유형, ③ 임기만료 전 일정기간 내 청구를 제한하는 유형, ④ 청구제한기간을 두지 않는 유형 등으로 분류됨
 - 임기개시 후 일정기간 청구금지 : 알래스카주(120일), 애리조나주·미주리주·오리건주(6개월), 플로리다주(임기의 1/4 경과전), 뉴저지주·위스콘신주(1년)
 - 임기 초·임기 말 청구금지 : 캘리포니아주(90일·6개월), 조지아주·네브래스카주(6개월·6개월), 캔자스주(120일·120일)
 - 임기만료전 일정기간 내 청구금지 : 루이지애나·주미시간주(6개월)
 - 청구제한기간 없음 : 앨라배마주·콜로라도주·와이오밍주
- 일본의 경우, 해직청구(주민소환)는 공직 취임일로부터 1년 이내 또는 동일인에 대한 해직투표일로부터 1년 이내에는 할 수 없도록 규정하고 있음(일본 지방자치법 제84조)
- 독일과 영국, 프랑스 등은 주민소환 청구제한기간을 별도로 규정하지 않음

3. 주민소환 청구제한기간 완화에 대한 검토

(1) 정치적 책임에 대한 통제수단의 성격 - 그 남용의 위험성

- 현행 『주민소환법』이 소환사유를 ‘청구요건’으로 하지 않는 이유는 주민소환제도를 법적 책임을 묻는 것이 아니라 ‘정치적 책임’에 대한 통제수단으로 간주하기 때문이며, 헌법재판소 판례(2009.3.26. 2007헌마843) 또한 “주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않은 것은 주민소환제를 기본적으로 정치적인 절차로 설계”되어 있다는 점을 확인하고 있음
- 따라서 현행법상 별도의 주민소환 청구사유가 부존재하는 상황에서 청구제한기간을 축소하거나 그 규정을 삭제하는 경우, 지방선거를 앞두고 정치적 견제 목적으로 청구되는 등 주민소환제가 정치적으로 오·남용됨은 물론, 지역 내의 정치적 혼란이나 주민 간의 갈등이 심화될 가능성이 높아지게 될 것임(시군구 다수의견)
- 예컨대, 선출직 지방공직자의 임기 말 권력누수현상(레임덕)에 따른 정책 추진의 차질 문제, 임기 중에 잠재해 있던 주민들과의 갈등 문제 등이 주민소환의 청구 원인이 될 수 있을 것인데, 이러한 이유로 청구되는 주민소환투표는 제도 본래의 취지에서 벗어날 가능성이 높음(협의회 자문의견)

(2) 「공직선거법」상의 보궐선거 실시제한 조항과의 비교

- 현행 『공직선거법』 제201조 제1항은 “선거일부터 임기만료일까지의 기간이 1년 미만인 경우에는 보궐선거를 실시하지 않을 수 있다”고 규정
- 곧 다가오는 선거를 준비해야 하는 시점에서 보궐선거 실시에 따른 예산 및 인력 등의 낭비를 막는 것이 공직선거법 규정의 취지라는 점을 고려하면, 주민소환투표의 경우에도 같은 취지에서 임기만료일 1년 미만의 기간에 소환청구를 제한하는 것이 타당함(협의회 자문의견 및 시군구 의견)
- 현실적으로도, 임기만료일로부터 1년 미만의 기간내의 주민소환투표 청구는 주민소환절차에 소요되는 기간을 감안하면 실제 주민소환투표가 행해지기 전에 차기 지방선거가 실시될 수 있다는 점에서 소환의 실익이 크지 않다고 판단되므로(협의회 자문의견), 청구제한기간을 단축하거나 삭제하는 개정안 보다는 현행 규정을 유지하는 것이 더욱 바람직함

V 결론 및 제언

1. 주민소환법 개정의 주요 쟁점에 대한 의견 요약

(1) 주민소환 청구요건 완화에 대한 의견

- 현행 『주민소환법』이 주민소환 사유를 청구요건으로 정하지 않은 상황에서 청구 서명수를 하향할 경우 소환대상자의 직무 정지에 따른 지방행정의 안정성 저해가 우려되며, 주요 입법 사례와 비교해도 현행 청구요건 기준이 지나치게 높다고 보기 어려우므로 현행(자치단체장의 경우 15% 이상) 유지가 바람직함
- 다만, 인구가 많은 지역에 대해서는 청구요건을 완화하는 ‘역진적 차등’이 바람직하나, 정부 발의안(2020년)의 경우 그 요건이 복잡하게 구성되어 있으므로, 주민 수용성을 고려하여 서명자 수 요건을 간명하게 설정함이 필요

(2) 주민소환 개표요건 하향(1/3→1/4 또는 삭제)에 대한 의견

- 개표요건의 하향은 주민소환제의 활성화를 유도할 수 있다는 장점이 있으나, 정치적 오·남용 가능성과 더불어 투표의 소수화에 따른 해당 주민소환투표 자체의 대표성 및 신뢰성 약화로 이어질 수 있다는 점도 간과해서는 안 됨
- 현행 투표율 요건(1/3 이상)은 대의제민주주의의 본질을 침해하지 않으면서 직접민주주의적 요청을 반영할 수 있다는 점에서 유지가 타당하며, 굳이 개표요건 완화를 추진한다면 독일의 입법사례를 참조하여 ‘30% 이상’ 수준으로 완화하는 것이 합리적임

(3) 주민소환 청구제한기간 단축 또는 삭제에 대한 의견

- 청구제한기간을 축소 또는 삭제할 경우, 지방선거를 앞둔 시점에서 주민소환이 정치적 목적으로 오·남용될 수 있으며 지역 내 혼란과 주민 간의 불필요한 갈등을 유발하거나 조장할 가능성이 높아질 것임
- 현행 주민소환 청구기간제한은 『공직선거법』상의 임기만료 1년 이내 보궐선거 실시제한 규정과 같은 취지이며, 특히 임기만료 1년 이내에 주민소환이 청구되더라도 그 이전에 차기 지방선거가 실시될 가능성이 높다는 점에서 소환의 실익이 크지 않으므로, 현행 규정의 유지가 타당함

2. 제언 : ‘지방분권형 주민소환제’로의 변화 모색

- 주민소환 청구 및 대표요건과 청구기간제한 등 『주민소환법』 개정의 주요 쟁점들은 주민참여 확대를 통해 실현하고자 하는 ‘직접민주주의의 이상’과 주민 복리와 지역 발전을 위한 ‘대의기관의 안정적인 운영 필요성’ 간의 규범적 조화의 문제로 요약될 수 있으며, 이중 어느 하나를 절대적으로 당연히 우선해야 할 가치로 단언할 수는 없을 것임
- 다만, 주민소환제가 해당 지역에서 민주적 의사형성과정으로서 제대로 기능하기 위해서는 이를 전국 단위에서 획일적인 방식과 기준에 따라 운영하는 것보다는 각 지방이 자율적으로 정하도록 함으로써 인구규모나 도시형태 등 지역의 특성이나 현실에 적합한 주민소환제도를 주민이 선택하여 운영하게 함이 바람직하며, 이는 지방분권의 흐름에도 부합한다고 사료됨
- 따라서 『주민소환법』의 차원에서는 주민소환제도의 기본적인 구조와 필수적인 절차, 청구요건과 대표·확정요건의 (지방이 정할 수 있는) 범위 등 대강적인 사항만을 규정하고, 그 구체적인 정족수 등의 세부 사항들은 자치규범인 조례에 위임하여 각 지방정부에서 정하도록 근본적인 전환이 필요함
- 이러한 ‘지방분권형 주민소환제’를 통해 각 지방정부는 그 지역에 적합한 제도를 직접 마련함으로써 행정운영의 안정성을 확보하게 됨은 물론, 지역 주민의 입장에서도 ‘주민발안’ 절차에 따라 주민소환 관련 조례의 제·개정에 참여할 수 있는 가능성이 열리게 됨으로써 주민참여 확대의 이상에도 근접하게 될 것임

[참고자료]

(단행본)

이기우·하승수, 「지방자치법」, 대영문화사, 2007.

장영수, 「헌법학」, 홍문사, 2023.

지방4대협의체, 「지방자치법 해설」, 2021.

최봉석, 「지방자치법론」, 삼영사, 2018.

홍정선, 「新지방자치법」, 박영사, 2009.

(학술논문)

김병기, “주민소송·주민투표·주민소환을 중심으로 한 주민참여법제 小考”, 「지방자치법연구」 제11권 제3호(2011. 9, 통권 제31호), 33~71쪽.

김상현, “주민소환투표 청구의 대상과 사유에 관한 연구”, 「지방자치법연구」 제16권 제4호(2016. 12, 통권 제52호), 251~272쪽.

김태호, “지방자치 주민직접참여와 더 많은 민주주의”, 「지방자치법연구」 제17권 제4호(2017. 12, 통권 제56호), 31~58쪽.

이관행, “현행 주민소환제도의 운용에 대한 평가와 개선 과제”, 「지방자치법연구」 제20권 제2호(2020. 6, 통권 제66호), 39~69쪽.

(기타자료)

국회 도서관, 의회법률정보포털 「최신외국입법정보」 제28호, 2014. 9.

국회 행정안전위원회, 「주민소환에 관한 법률 일부개정법률안(민형배의원 대표발의) 검토보고」, 2025. 2.

대한민국시장군수구청장협의회, 「지방자치법 일부개정법률안(정춘생의원 대표발의) 검토의견」, 2025. 6.

대한민국시장군수구청장협의회, 「주민소환법 개정 관련 전문가 자문의견」(안영훈 한세대 공공정책미래연구소장), 2025. 10.

대한민국시장군수구청장협의회, 「주민소환법 개정 관련 전문가 자문의견」(김소연 전북대 법학전문대학원 교수), 2025. 10.

대한민국시장군수구청장협의회

『기초지방정부 정책리포트』 발간 현황

호수	제 목	작성자	발행일
제1호	중대재해 처벌법의 주요 쟁점과 과제	김정현	2022.04.02
제2호	지방자치단체 기관구성 형태 다양화, 추진현황과 대응	구정태	2022.05.31
제3호	복지분권의 주요 쟁점과 개선방안	김이배	2022.06.29
제4호	제5기 지역사회보장계획에 민선8기 단체장 복지공약 반영 필요	김이배	2022.07.11
제5호	신정부의 재정분권 국정과제와 민선8기 정책과제 : 2단계 재정분권의 경험을 중심으로	이상범	2022.08.22
제6호	시·군·구 부단체장 임용제도의 쟁점과 과제	구정태	2022.10.18
제7호	고향사랑기부제의 현황과 활성화 과제	이상범	2022.12.14
제8호	지방시대위원회 출범에 따른 정책 대응 방향	임채홍	2023.08.11
제9호	국정과제의 효율적 추진을 위한 기준인건비 개선방안	이상범	2023.10.25
제10호	기초자치단체 유보통합 쟁점과 과제	김이배	2023.11.30
제11호	기초지방정부 기후변화 대응 및 탄소중립 정책 방향	임채홍	2024.05.30
제12호	지방의회감사 관련 법령개정의 주요 쟁점과 과제	김정현	2025.02.18
제13호	돌봄통합지원법 제정에 따른 기초자치단체의 대응과제	김이배	2025.03.31
제14호	주민소환법 개정의 주요 쟁점과 과제	김정현	2025.11.26



대한민국시장·군수·구청장협의회