



제248회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈비례대표 지방의원을 주민소환 대상에 포함〉

■ 정춘생의원 대표발의(의안번호 제2210575호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정춘생의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 5. 22.
3. 회부연월일 : 2025. 5. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 소환할 권리를 가지는데, 비례대표 지방의회의원은 소환 대상에서 제외하고 있음.

그런데 비례대표 지방의회의원에 대해서도 주민이 주권자로서 해당 공직자의 도덕성, 공직수행 태도 및 능력, 결과 등을 종합적으로 판단하여 해임할 수 있도록 주민소환 대상에 포함하여야 한다는 의견이 있음.

이에 주민소환 대상에 비례대표 지방의회의원도 포함하려는 것임(안 제25조제1항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 비례대표 지방의회의원을 주민소환의 대상에 포함하려는 것임(안 제25조).

현행	개정안
제25조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 <u>지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)</u> 을 소환할 권리를 가진다.	제25조(주민소환) ① ----- ----- <u>지방의회</u> <u>의원을</u> ----- ----- --.
② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.	② (현행과 같음)

주민소환제는 유권자인 주민이 공직자를 공직으로부터 해임하는 절차로서 주민의 참정기회를 확대하고, 주민대표의 정책이나 행정처리가 주민의사에 반하지 않도록 주민대표자기관이나 행정기관을 통제하여 주민에 대한 책임성을 확보하는 데 그 목적이 있음¹⁾.

2007년 제도 도입 이후 주민소환투표는 총 11건이 실시되었으며, 이 중 2건은 소환이 이루어졌고, 9건은 투표율이 주민소환투표청구권자

1) 현재 2009.3.26. 2007헌마8463.

총수의 1/3에 미달하여 개표되지 않았음.

현행법 상 주민소환의 대상은 지방자치단체의 장 및 지역구 지방의회의원에 한정되며, 2006년 5월 현행법에 주민소환에 관한 근거규정이 마련되어 2007년 5월 「주민소환에 관한 법률」이 시행된 이후 비례대표 지방의회의원은 주민소환의 대상에서 제외되어 왔음.

이에 따라, 지역구의원과 비례대표의원 모두 지역주민의 대표자로서 지위와 권한에 차이가 없음에도 비례대표의원을 주민소환 대상에서 제외하는 것은 평등의 원칙에 반하며²⁾, 비례대표의원의 위법·부당행위로 인해 불이익을 받은 지역주민의 권리를 침해할 우려가 있다는 비판³⁾ 등이 제기되어 왔음.

<지방의회 의원 구성>

(단위: 명)

	지역구의원	비례대표의원	합계
광역의회의원	779	93	877
기초의회의원	2,602	386	2,988

※ 자료: 행정안전부

이에 개정안은 지역구의원뿐만 아니라 비례대표의원을 주민소환의 대상에 포함함으로써 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하려는 취지

2) 정연주, 「현행 지방자치제도의 문제점과 개선방안」, 헌법학연구, 2020, p.316-317.

3) 김명용·안영진, 「주민소환제의 운용상 법적 문제점과 개선방안」, 법제논단, 2014, p.11

로 보임.

다만, 비례대표의원은 지역구의원과는 달리 당해 시·도 및 시·군·구 전체 유권자의 투표로 선출되므로, 현재 지역구의원을 기준으로 설정된 청구요건(선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상) 및 소환요건(주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성) 등을 우선적으로 정할 필요가 있으며,

비례대표의원에 대한 소환을 허용할 경우 지역구의원에 비해 소요비용이 과다한 점, 현재 우리나라의 비례대표제도는 지역구의원과는 달리 유권자가 정당에 투표하는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제로서 주민이 직접 비례대표의원을 선출하는 것이 아닌 점 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

참고로, 우리나라와 유사하게 지방의원을 비례대표로 선출하는 국가는 독일, 프랑스, 핀란드, 스웨덴 등이 있는데, 이 중 일부 주에서 지방의회 및 시장에 대한 주민소환제도를 규정하고 있는 독일⁴⁾을 제외하면 주민소환제도를 두고 있는 국가는 거의 없는 것으로 나타남⁵⁾.

4) ‘시장 및 지방 선출 대표의 소환에 관한 보고서(REPORT ON THE RECALL OF MAYORS AND LOCAL ELECTED REPRESENTATIVES)’, 유럽 평의회 민주적 선거 위원회(Council of Democratic Elections), 2019, p.8-9.

「노르트라인베스트팔렌주 지방자치법」

§66 시장의 소환 (1) 시장(Bürgermeister)은 임기 종료 전에도 시민들에 의해 해임(abgewählt)될 수 있다. 해임 절차 개시는 다음 둘 중 하나가 충족되어야 한다.

1.~2. (생략)

「바이에른 주 헌법」

Art. 18 (3) 선거권을 가진 시민 100만 명의 청구가 있을 경우, 주민투표를 통해 의회를 해산할 수 있다.

한편, 미국의 경우 19개 주에서 주 소속 공직자에 대한 소환제도를 두고 있으나, 비례대표제도를 규정하고 있지 않으며, 일본 또한 주민에게 지방의회의원에 대한 해직 청구권을 인정하고 있으나, 비례대표 지방의원을 두고 있지 않음.

<미국 주별 주민소환 대상>

주명	소환 대상	주명	소환 대상
알래스카	법관제외 모든 공직자	미네소타	주 단위 모든 공직자
애리조나	선출직 공직자	몬타나	주 단위 모든 공직자와 지방선출직 공직자
캘리포니아	선출직 공직자	네바다	법관제외 모든 공직자
콜로라도	선출직 공직자	뉴저지	선출직 공직자
조지아	주 단위 모든 공직자와 지방선출직 공직자	노스다코타	선출직 공직자
아이다호	법관제외 모든 공직자	오리건	선출직 공직자
일리노이	주지사	로드아일랜드	주지사·부주지사, 국무·재무·법무장관
캔자스	법관제외 모든 공직자	워싱턴	법관제외 모든 공직자
루이지애나	법관제외 모든 공직자	위스콘신	선출직 공직자
미시간	법관제외 모든 공직자		

※ 자료: 「선출직 지방공직자 주민소환제도 현황과 향후 과제」, NARS 현안분석, 국회입법조사처, 2023

5) ‘외국의 주민소환·주민투표제도’, 중앙선거관리위원회, 2011, p. 1

개정안에 대해 행정안전부는 비례대표 의원은 주민이 직접 선출한
공직자가 아닌 점, 비례대표의원 소환시 비용이 과다하게 발생할 수
있는 점 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5334