

## 대의민주주의 정착을 위한 개선방안에 관한 연구

- 부패방지를 위한 국회의원에 대한 국민소환제도를 중심으로 -

A study on the recall of National Assemblymen as a way to improve representative democracy

전 찬 희(Jeon Chan-Hui)\*

### ABSTRACT

As the 20th National Assembly operates in a dysfunctional way, following the 18th and 19th National Assembly, the introduction of a national recall system of National Assemblymen has been called for as a way to improve representative democracy.

It is frequently pointed out that the current system does not have enough means of sanctions against the National Assemblymen, as their status is guaranteed strongly by the privileges of immunity from arrest and of exemption from liability provided in the Constitution. Also, if elected, the office of the alleged National Assemblymen maintains unless a sentence of more than one million won is sentenced in the final judgment of the judiciary.

Therefore, national recall of the National Assemblymen, other than the general election, is an effective way to realize the political responsibility by directly judging them by the people. In particular, the role of the national recall system is not only to dismiss the National Assemblymen but also to establish mature representative democracy by raising the ethics and self-improvement ability among themselves.

This paper examines the legislative examples and effectiveness of the national recall system of the National Assemblymen, points out the limitations of legislation proposed by the 20th National Assembly, and explores specific measures for improvement.

Key words: principle of people's sovereignty, representative democracy, national recall system, privileges of the National Assemblymen, self-improvement.

\* 서원대학교 사회교육과 조교수, 법학박사

## I. 서론

우리나라 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 하여 국민주권<sup>1)</sup>의 원리를 명문화하고 있다. 이 조항은 국민이 대한민국 권력의 소유자임을 명확하게 할 뿐만 아니라 헌법제정권력 또한 국민에게 부여하여 국민이 주권자임을 명백하게 선언하고 있다. 또한, 이 조항은 국가 기본제도의 최고결정권이 국민에게 기속되도록 하는 조항이기에 국가권력 형성, 즉 대통령, 국회의원 등을 포함하여 국가 공직자들의 모든 권력의 원천이 된다.

우리나라는 국민주권을 실현하기 위하여 대의민주주의<sup>2)</sup>를 채택하고 있다. 대의민주주의는 선거를 통해 국민이 대표자를 선출하고 그 선출된 대표자로 하여금 통치를 담당하게 하는 제도라고 하겠다. 그런데 오늘날 대의민주주의는 국민의 의사를 제대로 반영하지 못하고 왜곡 운영으로 본래의 기능을 잃고 있다는 비판을 받고 있기에 대의민주주의 정착을 위한 실질화 방안의 제시가 현시적 문제로 대두되고 있는 것이다.

그것은 2017년 4월 13일 20대 총선을 통해 당선된 300여명의 국회의원은 4년간의 민의의 대변자로 본격적인 의정활동을 시작하여 국회 회기 4분의 3을 지나 이제 1년밖에 남지 않은 작금의 국회 행태는 근래의(18·19대) 임기 동안 국회 회기나 대동소이함은 차치하고, 20대 국회도 최악이라는 평가는 여러 통계<sup>3)</sup>를 통해 입증되고 있기에 대의민주주의 정착을 위한 국민소환제도가 다시 부각되고 있음을 기우로만 볼 수 없다.

- 1) 김철수, 『헌법학 신론』, 박영사, 2013, 184면: “민주주의는 국가권력이 국민으로부터 유래함을 그 근본 요청으로 하고 있다. 우리 헌법은 제1조 제2항에서 주권재민과 국권유민의 원칙을 규정하고 있다. 민주정치는 국민의 지배이어야 하며 또 국민의 자치로 특징 지워진다. 국민은 국민투표로써 직접 참정할 수 있으며, 대표자를 선출함으로써 간접적으로 참정할 수 있다”; 김하열, 『헌법강의』, 박영사, 2018, 5면; 김학성, 『헌법학원론, 피앤씨미디어』, 142면; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2007, 132면; 심경수, 『헌법』, 법문사, 2018, 49면; 양건, 『헌법강의』, 법문사, 2014, 120면; 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2011, 125면; 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2016, 113면; 홍성방, 『헌법학 개론』, 박영사, 2017, 46면; 허영, 『헌법 이론과 헌법』, 박영사, 2015, 244면.
- 2) 현행 우리 헌법에는 국민대표제에 관한 직접 명시적인 규정은 두지 않고 있다. 외국헌법 중에는 국민대표제에 관한 명시적인 규정을 두고 있는바 “독일연방의회의원은 국민전체의 대표자이고 명령과 지시에 구속되지 않으며 자신의 양심에만 따른다.”고 규정한 독일 기본법(제 38조 제1항)과 “국민은 그들의 대표자에 의하여, 그리고 국민투표수단을 통하여 주권을 행사한다.”(제3조 제1항), “모든 강제위임은 무효다.”(제27조 제1항)에 규정하고 있는 프랑스 제5공화국 헌법을 볼 수 있고, “양 의원은 전 국민을 대표하는 선거된 의원으로 조직 한다”(제43조 제1항)로 일본 헌법에서 규정하고 있다. 양건, 앞의 책, 908면.
- 3) 20대 국회 법률안 통계(2019년 5월 28일 기준)

의회발의	접수	19,068건	처리	5,430건(28.5%)
			미처리(계류)	13,638건(71.5%)
정부제출	접수	922건	처리	548건(59.4%)
			미처리(계류)	374건(40.6%)

[https://thegoo.net/index.php?document\\_srl=1108516475&mid=square](https://thegoo.net/index.php?document_srl=1108516475&mid=square) 검색일: 2018. 8. 1.

왜냐하면, 우리나라 국회의원은 당선만 되면 부정선거 등의 많은 의혹이 있다고 해도 사법부의 최종판결에서 100만 원 이상의 형만 선고되지 않는다면 국회의원직을 유지하게 되어 실제로 국회의원을 제재할 수 있는 제도가 없음은 주지의 사실이기도 하다. 그뿐만 아니라 헌법상이나 법률상으로 설령 의무를 위반하는 경우에도 면책특권에 기대어 국민들이 수용하고 공감할 수 있는 처벌이 없지는 않았지만<sup>4)</sup> 국민의 법 감정에 부합하는 수준의 처벌이 제대로 되지 않음으로 인해 공공기관 중에서도 국민들로부터 정치권이 높은 불신의 대상이 되고 있다.

그러나 우리나라는 국회의원의 의정활동에 적용될 수 있는 엄격한 윤리규정<sup>5)</sup> 마저도 제대로 준비되어 있지 않음으로써 국회의 자율성에 맡겨두고 있기에 엄격하고도 철저한 현실 적용과 처벌이 따르는 미국과<sup>6)</sup>의 큰 차이점은 민생정치에 대한 국회의 국민에 대한 열망을

4) 의원직 상실한 20대 국회의원

자유한국당	국민의당	민중당
김종태(2017년 2월) 배덕광(2018년 1월) 권석창(2018년 5월) 이군현(2018년 12월) 이우현(2019년 5월) 이완영(2019년 6월)	최명길(2017년 5월) 송기석(2018년 2월) 박준영(2018년 2월)	윤종오(2017년 12월)

<https://www.nemopan.com/board/13249280> 검색일: 2019. 8. 1

5) 미국은 상·하원 모두 자체적인 윤리규정이 있다. 그뿐만 아니라 하원 의사규칙도(House Practice Manual)도 따로 있다. 의원이 국회에서 어떤 말을 하면 되고 하면 안 되는지는 제퍼슨 매뉴얼과 각종 하원 선례집에 나와 있다. 선례집에는 의원이 국회에서 대통령에게 쓸 수 있는 표현과 쓸 수 없는 표현까지도 구체적으로 제시되어 있다.

[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/06/2018040601784.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601784.html) 검색일: 2019. 8. 7.

6) 국회 윤리특별위원회 안건 처리 현황(단위: 건)

	접수된 징계안	윤리특위 처리	처리 내용		
			윤리특위 가결	부결·철회·기타	입기만료 자동폐기
15대 국회	44	13		13	31
16대 국회	13				13
17대 국회	37	21	10	11	16
18대 국회	54	24	1	23	30
19대 국회	39	14	1	13	25
20대 국회 현재	17				

한·미 양국 국회 윤리위원회 비교

	한국 국회	미국 하원
윤리위원회 설치	1991년	1967년
윤리위원회 성격	상설특별위원회	상임위원회
윤리위원회 구성	15인	10인(여야 동수)
윤리자문기구(위원수)	윤리심사자문위원회(8인)	의회윤리국(예비위원 포함 6인)
안건 처리 시한	없음	있음
윤리 교육기관	없음	있음(윤리교육 상담실)

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=fellso&logNo=221247925252> 검색일: 2019.8.7; 미국 하원은 오하이오주의 제임스 트리퍼컨트 의원을 2002년 7월 24일 제명 한바 이것은 비리의원에 대한 의원들의 단호한 의지를 보여 준 사건이다. 박선규, 「미국은 왜 강한가」, 미다스북스, 2003, 193면.

정상적인 제도 및 절차에 의해 충족시켜줄 것이라는 희망이 멀어져 대의민주주의의 가치를 체감하고자 하는 국민들의 여망은 제도변화를 기대하는 사회심리로 확산되고 있다.<sup>7)</sup>

그리고 그 변화는 대표자들의 왜곡된 정치 즉 대표성을 잃은 대표자들을 제재 및 통제를 통해 그들의 고유한 기능을 발휘하여 주권자인 국민의 여망에 부응하도록 하는 것으로 본다. 그렇게 하도록 하기 위해서 대표자들을 견제할 새로운 제도의 모색 즉, 대통령도 자치단체장과 지방의원도 소환할 수 있는데 유독 국회의원에 대해서만 소환할 제도적 장치가 없다는 것은 누가 보아도 상식적으로 납득하기가 어렵다.

그러므로 국회의원에 대해서도 강력한 견제할 방법을 찾아야 한다는 것이 높은 단계의 변화를 기대하는 사회심리라고 할 수 있다.

따라서 본 글에서는 위법하고도 부당한 행위를 한 국민대표 기관인 국회의원에 대해서 견제장치가 미비하다는 점을 전제로 하여 국회의원을 임기 중 해임할 수 있도록 함으로써 국회의원이 국민의 봉사자로서 성실하게 의정활동을 수행할 수 있도록 유도하고 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련해 명실상부한 대의민주주의 실현을 위해 II에서 국민소환제도의 의미와 필요성을 고찰하여 보기로 한다. III에서 국민소환제도의 필요성과 입법례를 살펴보고자 한다. 그리고 IV에서는 국민소환제도의 문제점과 효용성을 논증해 보고, V에서는 국민소환제도의 개선방안을 제시하면서 결론을 맺고자 하였다.

## II. 국민소환제도의 의의

국민소환(recall, Volksabberufung)이란 주권자인 국민이 국가원수나 국민 대표자를 임기 도중 또는 임기 만료 전에 국민의 신임을 잃은 것을 이유로 하여 국민투표로서 해임시키는 제도를 말한다.<sup>8)</sup> 특히 우리헌법 제41조 제1항에서 “국회는 국민의 보통 평등 직접 비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성된다.”고 규정하고 있는 것을 보건대, 국회의원은 선출된 공직자이기에 그 책임과 의무를 다해야 함은 이론의 여지가 없다고 하겠다. 그뿐만 아니라 제44조 제1항에는 “국회의원은 현행범인인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니 한다”라고 하여 불체포특권을 부여하였고, 제45조에는 “국회의원은 국회에서 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다.”고 하여 면책특권을 보장하고 있다.

이처럼 국회의원의 신분을 일반의 공직자보다 헌법에서 무겁게 보장하고 있는 것을 유추해 보면 국회의원은 국민 전체에 대한 책임과 의무를 다해야 함에 주목하여 국회의원의 직무수행은 국민을 위해서가 잠재적 전제일 것으로서 본다.

7) 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스, 2006, 9면.

8) 구병삭·강경근, 『국민투표』, 민음사, 1991, 18면; 정종섭, 앞의 책, 143면.

따라서 국회의원은 직무수행에 국민에 대해 정치적 책임을 지는 것이고, 그렇기 때문에 대의민주주의 국가에서 선출직인 국회의원에게 책임을 묻는 절차는 물론 명령적 위임에 기초한 국민해임과는 괴를 달리하는 면이 없지 않다. 그러나 대의제도에서 국민이 선출한 국회의원의 업무 수행상의 무능이나 정책실패에 책임을 물어 소환하는 것은 명령적 위임에 기초한 소환은 아니기에 선거를 통해 책임을 물을 수 있는 것으로 본다.<sup>9)</sup>

그러나 문제는 선출된 공직자인 국회의원이 임기 내에 부정과 부패 및 위법행위 등으로 국민의 지탄을 받는다고 해도 다음 선거 때까지 기다릴 수밖에 없는 것도 자명하다고 하겠다. 왜냐하면, 선거는 주기적으로 치러지기 때문이다. 그러므로 국가의사의 결정으로 국민의사를 대변하는 대의기관의 직무수행 충실성 여부를 국민이 직접 심판하는 것은 책임정치의 구현한 방법이라고 하겠다. 나아가 민주주의 원리를 국민주권의 이념을 기반으로 실현하는 과정에서 대의민주주의를 지향할 수밖에 없는 헌법현실을 부정할 수도 없기에 대의기관에 대해 국민이 선거를 제외하고 정치적 책임을 묻는 제도가 국민소환제도인 것이다.<sup>10)</sup>

또한, 국민소환제도는 국민이 자신의 의사를, 국가의사를 결정하는 대의기관에 관철하기 위한 실질적인 국민주권실현의 수단이 된다고 하겠다. 대의기관은 국정을 논하여 국가의사를 결정함에 있어서 진지한 토론으로 국민다수가 동의한 결정으로 국민의 의사를 최대한 반영하여야 함에도 불구하고 당리당략 혹은 대의기관의 이해관계로 인해 다른 결정을 하여 오히려 혼치는 않다고 해도 국민이 대의기관을 걱정하는 경우도 없지 않다. 그러므로 대의민주주의를 지향하고 있는 현실에서 국민이 선거를 제외하고 정치적 책임을 묻는 제도가 국민소환제도이므로 작금에서 그 시의성 또한 큰 것으로 본다.

### Ⅲ. 국민소환제도의 필요성과 입법례

#### 1. 국민소환제도의 필요성

우리나라는 1987년 헌법에서부터 과거에 경험하지 못한 실질적 주권행사의 자유로운 선거를 통해 정권교체를 단행하여 오늘에 이르고 있다. 그리고 거기에 더 나아가 2016년 12월 9일에 박근혜 대통령 탄핵소추안이 국회에서 의결되었고, 헌법재판소는 2017년 3월 10일 탄핵소추안을 인용하여 헌정사 초유로 대통령을 파면하였다.<sup>11)</sup> 이처럼 대의기관이 임기 내

9) 정종섭, 앞의 책, 144면.

10) 이승우, “국회의원에 대한 국민소환제도의 도입과 합헌여부 - 도입의 필요성과 합헌성 및 위헌성을 중심으로 -”, 공법연구, 2012, 제41집, 제1호, 143면.

11) [https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C\\_%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9\\_%ED%83%84%ED%95%B5](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C_%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9_%ED%83%84%ED%95%B5) 검색일: 2019.8. 12.

민의에 반하는 경우 탄핵을 당할 수 있음을 보여 주었고, 이것은 역으로 정치적 판단과 정책결정의 오류로 다수 국민의 선거 시 선의의 신념을 무시할 경우에는 국민의 심판을 받아야 한다는 확신도 가지게 된 것이다.<sup>12)</sup>

그런데 우리가 주목해 보아야 할 것은 우리나라도 이제 국민의식의 신장과 더불어 대의기관에 대해 선거를 통해 정치적 책임을 묻는 것에 멈추지 않고 있다는 것이다. 정책결정에 대해 여론을 통해 의견을 제시하기도 하며 더불어서 국민의사에 배치되는 정책결정이 되는 때에는 법적투쟁은 차치하고 정치적 책임을 묻는 현상으로 진화하고 있다.

특히 우리나라는 대통령제 정부형태로서 대의기관인 국회의원에 대해서는 선거를 통한 정치적 책임을 묻는 방법 외에는 묘책이 없는 한계가 표출되고 있다. 따라서 이 한계의 극복수단으로서 주어진 임기 내에서도 정치적 책임을 묻는 한 방법이 국민소환제도이기에 제도도입의 필요성은 물론이고 시의성에도 부합한다고 하겠다.

그뿐만 아니라 최근 선거법통과와 관련하여 민의의 정당인 의원들 간의 상식을 벗어난 욕설과 몸싸움<sup>13)</sup>을 보면서 선출직 공직자에 대한 국민의 불신의 골은 더욱 깊어지고 있는 것도 부정하기는 어렵다. 또한, 이와 같은 현상들의 연속선상에서 정치에 대한 국민들의 불신과 무관심의 팽배는 정치참여<sup>14)</sup>의 소극적 참여로 표출될 경우에는 참여민주주의의 본질을 위협할 수도 있다.

따라서 이러한 우려를 사전에 예방하여 건강한 대의민주주의를 실현하기 위해서 국회의원 개인의 비위뿐만 아니라 설령 위법행위라 말하기는 어렵다고 해도 정책결정에 국민 다수의사를 명백히 배반한 경우에는 주권자인 국민에 의한 아주 강력한 소환,<sup>15)</sup>이 필요한 것으로 생각된다.

오늘날 국민주권의 확립과 정착된 상황에서 가장 중요한 것은 결국 책임정치로의 귀결로 보면 대의기관으로 하여금 국가의사를 결정함과 동시에 선거 때 만이 아니라 임기 중에도 정치적 책임을 묻고 지게 하자 하는 유일한 제도가 국민소환제도라는 점에서 제도도입의 필요성이 더욱 강조된다고 하겠다.<sup>16)</sup>

그리하여 국민소환제도가 도입되면 국회의원들이 유권자를 의식해 의정활동에 심혈을 기울이게 될 것으로 사료되어 정치인들에게 만연하고 있는 정치 불신과 무관심의 극복으로 국민을 위해서 일하는 국회의원들이 될 것으로 본다.<sup>17)</sup>

12) 이승우, 앞의 논문, 146면.

13) <http://blog.daum.net/obk2030/16541315> 검색일: 2019. 8. 12.

14) 영국의 철학자 애덤 스미프트는 저서 '정치의 생각'에서 민주주의를 "공적인 일을 도모하는 데 참여함으로써만 성취할 수 있는 종류의 자아실현"과 연관시키며, "오직 민주주의에서만 모든 시민들이 정치생활에 충분히 참여한다. 그리하여 정치적으로 창조적인 일을 할 수 있는 피조물로서의 본성을 실현한다": 박한규, "민주주의를 묻다", 세계일보, 2019. 2. 8, 27면.

15) 이공주, "국민주권 실질화 방안으로서의 국민소환제도", 헌법학 연구, 제18권 제4호, 2012, p. 281.

16) <http://news.zum.com/articles/52865581> 검색일: 2019.8. 6.

## 2. 국민소환제도의 입법례

국가원수나 국민대표자를 임기 중 국민투표로 해임시키는 것이 국민소환인 바, 국민소환의 발의는 대상에 따라 유권자, 의회, 기타 기관 등이 하기도 하며, 그리고 해임투표는 전임자에 대한 해임투표와 함께 후임자를 선출하기도 한다. 이것은 대의제와 임기제를 전제로 하여 국민이 임기 전에 해임하는 것이므로, 엄격하게 본다면 직접민주주의에 부합하는지는 논의의 여지도 있다<sup>18)</sup>

그리고 이러한 소환제도는 세계적으로 그렇게 보편성을 갖는 것은 아닌 것으로 보이며 국가 단위에서 국민소환제도를 정한 경우도 흔치는 않은 것으로 보인다. 그렇지만 20세기 초에 미국에서 시민참여 수준을 높이려는 의도에서 도입한 바가 있고, 21세기에 와서는 세계 24개 나라 정도가 지방정부 단위에서 제도화된 소환형식을 찾아볼 수 있을 정도이다.<sup>19)</sup>

따라서 국민소환제도를 도입하고 있는 국가들에 대해 유형별로 나누어 International IDEA의 조사 결과를 토대로 살펴보고자 한다.<sup>20)</sup>

첫째, 국가단위의 소환제도 즉 유권자가 발의하여 유권자가 소환 투표하는 국가와 소환대상 공직자를 찾아보면은 Belarus는 대의원이며, Ecuador는(대통령, 자치지역 주지사, 대의원, 시장)이고, Ethiopia 하원의원이다. 그리고 Liechtenstein은 전체의회이며, Nigeria는(상원의원, 하원의원)을, Venezuela는 대통령을 포함한 모든 선출직이다.

둘째, 지방단위에서 시민이 발의하고 시민이 소환을 결정하는 경우, 즉 Argentina는 지방선출직 공무원이며 Columbia는(주지사 및 시장)이고 Cuba는(주지사 및 시장)을, 그리고 Peru는(시장, 선출된 지방공직자, 의원)을, Taiwan(지방의회 의원, 시장, 시고문관 등)이며 USA 18개 주는 지방공직자 임을 볼 수 있다.

셋째, 소환 발의는 국가기관이 하고 소환투표는 시민이 하는 경우 즉 Austria는 소환 발의 기관은 연방의회로 대통령이 소환 공직 대상자이며, Germany는 지방의회가 소환 발의 하며 시장이 그 대상이고, Palau는 지방의회 의원이 소환 발의 기관으로 그 대상은 대통령, 부통령이다. 그리고 Serbia는 의회가 소환 발의 기관으로 대통령이 대상임을 찾아볼 수 있다. 물론 소환 발의는 의회에서 하고 대통령에 대해 이것을 국민투표에 부치는 방식은 아마도 신임투표(Plebiscit)에 가까운 것으로 사료된다.

또한, 국민소환제도의 입법례와 관련하여 국가의 역사성과 특성이 다른 경우와 직접민주

17) [https://theqoo.net/index.php?document\\_url=1108516475&mid=square](https://theqoo.net/index.php?document_url=1108516475&mid=square) 검색일: 2019. 8. 1.

18) 정종섭, 앞의책, 143면.

19) House of Commons Political and Constitutional Reform Committee(United Kingdom). Recall of MPS, First Report of Session 2012-13, 2012. 6. 21. 6면; 김선화, “국회의원에 대한 국민소환제도에 대한 비판적 검토”, 입법과 정책, 국회입법조사처, 제5권 제1호, 2013, 204면, 주석3) 재인용.

20) International IDEA, Direct Democracy, 2008, 115면의 Table 5. 2.: 김선화, 앞의 논문, 204면, 주석 4)재인용.

제적 요소가 많은 국가와 그뿐만 아니라 의회 주주의 전통성을 가진 국가로서 소환제도가 도입되지 않은 국가이지만 최근 의원에 대해 국민소환제도의 도입이 논의 끝에 시행되는 곳도 있다. 이와 같은 특수성은 국민소환제 도입의 입법화 과정의 논의가 활발한 우리에게 실익이 적지 않을 것으로 생각되어 아래에서 미국, 스위스, 영국의 국민소환제도를 살펴 보도록 한다.

### 1) 미국

미국의 권력구조는 우리나라의 기본적인 모델이 되고 있지만, 미국은 연방의원을 소환하는 제도를 두고 있지 않고, 다만 18개 주에서 주민소환제도를 두고 있는데, 그중 최초의 소환제는 LA시 임을 찾아볼 수 있다. 그런데 이마저도 수월하게 도입된 것은 아니었다. 그 연원을 살펴보면, 사실 LA시는 1889년 시 현장을 1900년에 개정을 시도하였으나 실패하였고 각고의 노력으로 시 현장을 개정하여 1903년 미국에서 최초로 소환제를 채택한 자치단체가 되었다.

그리하여 LA시는 이 지역에서 주류판매조직을 비호하고 돈을 받은 한 시의원을 소환하기 위해 최초로 소환투표를 실시하였고, LA시장이 1909년 처음으로 소환되었다는 기록을 찾아볼 수 있다.<sup>21)</sup> 그리고 Alaska, Georgia, Minnesota, Montana, Rhode Island와 Washington 주에서는 소환사유에 법률에 정한 요건에 해당되어야 소환할 수 있고 일반적으로는 공직에서의 비행과 직권남용 같은 사유가 정해져 있다.

그뿐만 아니라 법원은 소환이 필요한 것인지에 대해 결정할 수 있고 소환근거의 사유에

21) 미국 역사상 소환된 두 번째 주지사로 기록된 그레이 데이비스 (Gray Davis)는 1998년 공화당 후보 댄 링그렌(Dan Lungren) 후보를 약 20%에 가까운 득표차로 압승하며 주지사 임기를 시작하였다. 1998년 캘리포니아 주지사 선거에서 데이비스는 58%, 링그렌 후보는 38%를 득표하였다. 그러나 이러한 압승의 배경에는 데이비스 자신의 개인적 인기보다 당시 캘리포니아의 정치 환경전반을 둘러싼 상황이 데이비스에 유리하게 작용한 데 기인하였다는 것이 일반의 평가이다. 먼저 전임 공화당 피트 윌슨(Pete Wilson) 주지사의 반(反)이민자 정책에 대한 라틴계와 아시아계 주민들의 공화당에 대한 반발과 함께 민주당 후보에 대한 반사적 지지로 연결되었고, 또한 상대 링그렌 후보 진영이 부패스캔들 및 선거운동본부의 내홍으로 적전분열 하였다는 점도 데이비스의 당선에 유리하게 작용하였다. 무엇보다 링그렌 후보의 낙태반대-총기소지규제반대 등 사회적 이슈에 대한 보수적 태도는 전통적으로 캘리포니아가 교육, 낙태, 총기소지규제, 의료보험개혁, 환경 등의 사회적 이슈를 중시하고 상대적으로 진보적인 태도를 보여 온 바를 고려할 때 넘을 수 없는 장애물로 작용하였다. 캘리포니아에서의 민주당의 약진은 2년 뒤인 2000년 선거에서 정점에 이르렀다. 비록 당선에 실패하기는 하였지만, 민주당 대선후보 앨 고어(Al Gore)는 공화당 소속의 조지 부시(George W. Bush)를 12%의 상당한 격차로 따돌렸고, 동시에 실시된 연방 상원의원 선거에서도 현역인 다이앤 Feinstein(Diane Feinstein) 의원이 상대 공화당 후보를 20%의 격차로 누르며 재선에 성공하였다. 연방하원선거에서 민주당 후보는 기존 의석에 5석을 추가하였으며, 동시에 시행된 주 상하원 선거에서 민주당이 과반수를 확보하고 있던 상황에서 의석을 추가하며 공화당에 대한 우위를 강화하였다.

<https://cy.cyworld.com/home/84749930/post/9887571> 검색일: 2019.8. 14.

대한 증명책임은 소환발의자들에게 있다. 그 외의 11개 주에서는 소환사유가 없기에 사유에 무관하게 소환 발의할 수 있기에 구속성이 없으며, 대상자는 소환사유에 적시된 내용에 대해 항변의 기회가 부여된다.<sup>22)</sup> 이처럼 미국은 일부 주(state)에서 주 헌법으로 주민소환제도를 채택하고 있음을 볼 수 있다.

## 2) 스위스

세계 여러 나라 중 스위스는 헌법 제138조에 연방헌법 전면개정에 대한 국민발안 제도를 명문화하고, 제139조에서 연방헌법 부분개정에 대한 정식화된 국민발안 제도를 두고 있다. 이처럼 헌법에서 직접민주제의 요소를 두고 있는 국가이지만 국민소환제는 제도화되어 있지 않은 것을 볼 수 있다. 다만 스위스는 26개 주(canton) 중 6개 주(canton)가 주민소환제를 채택하고 있다.

그리고 1993년 베른(Bern) 쾨튼 헌법 제 57조에서 3만 명(유권자의 4%에 해당)의 유권자의 서명이 있으면 언제든지 쾨튼 의회나 쾨튼 행정부의 전면개편을 요구할 수 있으며, 새로 선출된 대표들은 전임 대표자들의 잔여 임기를 채워야 한다고 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

스위스는 이와 같이 직접 민주주의 요소가 헌법에 명문으로 규정되어 있지만, 국민소환제도가 도입되어 있지 아니한 것은 아마도 스위스 헌법 제161조 제1항 “연방의회의원은 어떠한 지시도 받지 아니하고 투표한다”라는 규정으로 볼 때 강제위임을 금지하는 규정을 헌법에 두고 있기 때문인 것으로 생각된다.

## 3) 영국

영국에서 국민소환제도가 도입된 계기는 2009년 하원의원들의 예산부정사용 스캔들<sup>24)</sup>로 영국 국민들은 하원의원에 대해 국민소환제도 도입의 여론이 형성되게 되었으며, 그 당시에 79%의 영국국민들이 국민소환제 도입에 찬성할 정도였다고 한다.

그리하여 2010년 영국의 주요정당들은 소환제도 도입을 선거 공약화하기도 하였고, 영국 하원의원에 대한 국민소환제도에 대해 내각에서의 구체적 논의와 함께 소환제도의 도입에 관련된 제안을 하게 되었으며, 장고를 거듭한 끝에 2015년 영국에서는 국민소환법(Recall of MPs Act 2015)이 제정되어 2016년 3월 4일부터 발효되었고, 2019년 5월 1일 Peterborough의 Fiona Onasanya 하원의원의 소환이 있었다.<sup>25)</sup> 그리고 국민소환법의 제정의 구체적인

22) 김선화, 앞의 논문, 206면.

23) 안성호, 『분권과 참여, 스위스의 교훈』, 다운샘, 2005, 233면.

24) Liberal Democrat Party manifesto 2010, p. 89.

<http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=1654> 검색일: 2019.8. 13.

25) 영국 하원의원직을 잃은 피오나 오나산야 의원은 2017년 6월 속도가 30마일(48키로)로 제한된 구간

배경을 살펴보면, 위의 스캔들에 연루된 의원들은 자진사퇴 및 자진사퇴와 함께 형사처벌을 받았지만, 문제는 의원을 선출한 지역구의 유권자들에 의한 제재할 방법이 없었다는 것이다. 따라서 지역구의 유권자들이 이들 의원에 대해서 법률이나 의회 규범 위반에 대해 제재 방식으로 소환제도가 제안되었다.<sup>26)</sup>

그러나 국민소환법 제정에 있어서 영국의 ‘정치 및 헌법개혁 특별위원회(Political Constitutional Reform Committee)’는 이 제도 악용의 우려와 함께 선거구민에게 강제위임 원리의 지배를 받을 것을 이유로 반대의 견해도 있었지만, 의원의 심각한 비행이나 재정적 비리에 연루된 것이 입증된 의원에 대해 소환 사유를 제한하는 선에서 합의되었음을 볼 수 있다.

나아가 영국의 하원의원 국민소환제도는 의원의 정책적 결정이 소환사유가 되지 않도록 하여 대의기관의 자유위임원리를 최대한 보호하는 의미에서 소환사유 또한 엄격하게 제한하고 있는 것으로 보인다.

#### 4) 소결

선진국 중에 국가단위에서 의원에 대한 국민소환제도를 둔 경우는 거의 없지만 국민소환제도의 입법례와 관련하여 미국, 스위스, 영국을 간략하게 살펴보았다. 미국의 경우는 연방제적 국가의 역사적 특성이 있었으며, 스위스는 선진국 직접민주제 요소를 가장 많이 가지고 있는 국가이기에 우리에게 실익이 클 것으로 기대되어 간략하게 살펴보았다.

그리고 의원내각제 국가인 영국은 2015년 국민소환법을 제정하고 2016년 효력 발생과 함께 2019년 5월에는 하원의원직을 박탈한 것을 찾아보았다. 그러나 다면의 정치적 환경으로 인하여 의원소환제도를 도입 및 정착에는 어려운 점도 없지는 않겠지만 국민이 주권자로서 대표에 대한 감시를 제대로 할 수 있는 제도의 모색이 필요해 보인다.

에서 자신의 차를 41마일(66키로)로 몰다 적발되었다. 오나산야 의원은 과속 벌점을 피하기 위하여 자신의 차를 다른 사람이 운전했다고 하여, 거짓말이 탄로가 난 것이다. 이 거짓말로 징역 3개월 형과 4주 동안 형을 살았다. 우리나라 공직자는 금고 이상의 형의 확정이나 벌금 100만 원 이상의 형이 확정되면 직을 상실한다.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=chhioo&logNo=221532574087> 검색일: 2019. 8.18

26) Jonathan Tonge, Petitions, Polling Stations and Paisley: the First Outworking of the Recall of MPs Act 2015, the Political Quarterly, Vol. 90. NO. 1, January–March 2019, p. 143; 김선화, 국회입법조사처, 이슈와 논점, “영국의 국민소환제 내용과 실시사례 및 시사점”, 제1578호, 2019. 5. 7, 주석 5) 재인용.

## IV. 국민소환제도의 문제점과 효용성

국민소환제도는 주권자인 국민이 정치에 참여할 기회를 확대할 뿐만 아니라 주권자에 의한 정치통제의 적시성을 가지게 하여 직접민주주의의 실현으로 유권자의 정치적 소외감과 무기력함을 치유하여 실제적 대의민주주의를 성취할 수 있는 수단이 될 것으로 생각된다.

그러나 직접민주주의제도의 많은 장점을 가지고 있는 국민소환제도가 여러 선진국뿐만 아니라 우리나라 헌법에도 명문화되어 있지 아니한 것은 국민소환제도가 안고 있는 문제점이 있는 것은 아닌지 하는 의문도 있다. 하지만 국민소환제도가 가지는 효용성도 있기에 아래에서는 그 문제점과 효용성에 대해 논증하고자 한다.

### 1. 국민소환제도의 문제점

국민소환제도의 가장 큰 장점은 유권자의 기대를 저버리고 일탈과 불량행위를 일삼는 선출직 공직자에 대해 선거라는 긴 시간을 기다릴 필요 없이 국회의원 등에 대한 직접 제재로 처벌이 가능하다는 것이다.

그러나 국회의원에 대한 국민소환제도 제도화에 지대한 관심을 가지는 사람은 자기가 지지하지 않은 상대 당에 반대표를 행사한 지역구의 유권자일 수 있다. 그렇다면 이처럼 반대표를 행사한 지역구의 유권자는 상대 당 지역구 국회의원에 대해 늘 부정적인 견해와 시각으로 사사건건 비난하거나 감시하면서 소환 사유를 찾으려고 하는 것을 부정할 수는 없다. 그뿐만 아니라 의사표현의 통로가 개방된 오늘날 이와 같은 현상은 현실화된 정당정치 환경에서 중앙정치와 쉽게 연결되어 제기될 수 있다.

그렇다면 때로는 기득권층은 이것을 역으로 이용해 자신들의 견해와 부합성이 멀어지는 개연성이 있다고만 하면 상대 당 국회의원을 제거 또는 배제하기 위한 압박하는 수단으로 악용될 수 있는 문제점이 제기된다.

그리고 국민소환제가 실시되면 국회의원 등 공직자의 공백 및 파면에 관한 기준을 쉽게 정하기 어려운 문제점도 있지만, 만약 남용할 경우의 우려를 불식시켜야 하는 것이 문제점으로 대두되고 있다.

국회는 의사결정에 다수결의 원리가 지배하고 있기에, 의사결정에 있어서 타협과 조정을 통해서 소수당이 정치적으로 창조적인 일을 하기가 어렵게 되면 소수당을 지지하는 유권자의 힘을 빌려서 다수당 의원의 국민소환 운동을 전개할 가능성도 없지 않다. 이것은 오히려 대화와 토론의 정치를 실종케 할 뿐만 아니라 또한 정치풍토의 척박한 토대로의 조성은 정치의 불신과 혐오의 대상으로 전락하여 대의민주주의 실현에 장애가 되는 것은 큰 문제점으로 보인다.

그리고 우리나라와 같이 정강정책의 구분과 대립이 이루어져, 정당의 당리당략과 국익이 대립할 때에는 국가이익을 우선시해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 당리당략에 촉각을 곤두세우는 것을 접고 정치적으로 농축된 경험을 바탕으로 타협을 해야 함에도 불구하고 당리당략으로 국민소환제도의 실행을 위해 잦은 국민투표를 하게 된다면 이것은 국민을 통합시키기보다는 분열시킬 위험성 또한 적지 않아 보이는 것도 문제이다.<sup>27)</sup>

나아가 우리나라는 공직 정치인의 임기는 제한되어 있고 근거가 되는 절차 또한 만만치 않다. 특히 비리국회의원의 경우에는 법정 최종단계에서 즉시 직을 상실하게 되는데 여기서 소환제를 시행한다면 비리정치인을 퇴출하기보다는 정책적인 반대자들에 의해 끌려 내려오는 결과의 초래로 대의민주주의의 혼란 우려는 국민소환제도의 결정적 문제점으로 지적될 수 있을 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

따라서 이러한 문제점들을 종합적으로 검토하여 국회의원에 대해 국민소환제도를 도입하는 경우에도 대의민주주의 실현에 있어서 우선은 국회나 소속정당에 의한 책임추궁이 어렵다면 선거구 유권자에 의한 최후 보충적<sup>29)</sup>으로 실현되어야 할 것이다. 그리고 이 제도의 도입을 위해서는 앞으로 상당부분의 많은 세밀한 부분에 있어서 사회적 합의 또한 필요한 것으로 본다.

## 2. 국민소환제도의 효용성

앞에서 살펴본 바와 같이 국민소환제도는 대의민주주의에서 직접민주주의의 실현 요소로서 실시해 따르는 만만치 않은 문제점이 표출되었다.

그리고 국민소환제도를 실시하는 나라는 앞의 입법례에서 본 바와 같이 주로 민주주의가 정착되지 못한 국가이며, 최근 영국 외에 미국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등의 선진 제국은 아예 국민소환제도를 시행하지 않기에 때로는 그 효용성에 비중을 두지 않을 뿐만 아니라 제도도입 자체에 부정적인 의견들과 함께 반론의 이유로 제시되기도 한다.<sup>30)</sup>

27) 박경철, “대의민주주의국가에서 직접민주적 제도의 헌법적 의미”, 토지공법, 제29집, 2005, 489면; 장영수, “참여민주주의 실현과 국민소환제도 도입의 문제점”, 공법연구, 제7권 제2호, 2006, 16면.

28) <http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=1654> 검색일: 2019.8. 13.

29) 이승우, 앞의 논문, 159면.

30) 장영수 교수는 “국민소환제라는 것은 작은 나라면 몰라도 큰 나라에서는 많이 시행하지 않는다”며 “국민소환제가 오남용될 경우 이전투구가 될 수 있기 때문”이라고 하였고, 그러면서 주민소환제도를 도입하면서 국민소환제도가 도입되지 않은 이유를 “대통령이나 야당 대표가 잘못해서 국민소환제를 할 경우 서로 맞불 놓기처럼 될 가능성이 매우 높다”는 것으로 보았다. 그렇지만 이와 관련하여 “국민소환제는 개헌을 전제로 해야 한다”라고 주장하면서도 “2017년 헌법개정특별위원회와 자문위원회에서도(국민소환제) 논의가 있었지만, 국회에서 법률만 가지고는 하기에는 무리가 크다고 하였다” 보다 자세한 내용은 <http://news.zum.com/articles/53571131> 참조. 검색일: 2019.8. 30.

그러나 국민소환제도를 도입하여 시행하게 된다면 국회의원들이 한 차원 높게 유권자를 의식해 보다 성실한 의정활동의 수행은 물론 대의기관의 총선 공약 남발의 사전 예방적 효과와 부정부패와 직권남용 등의 사후적인 일탈행위를 방지하는 효과가 기대되는 것이다. 그리고 국민소환제도는 직접민주주의 실현의 수단으로 국민이 정치에 참여할 기회의 부여와 유권자의 소외와 정치에 대한 무관심과 무력감에서 탈피하는 효과를 얻을 수 있을 것으로 기대된다.

그뿐만 아니라 이 제도의 사전, 사후적 효용성은 우리나라 국회가 국민들로부터 불신과 여론 성토의 대상에서 벗어나 건강한 대의민주주의를 실현할 수 있는 잠재적 역량의 발휘로 신뢰받는 국회상 정립의 초석이 될 것으로 생각된다. 왜냐하면, 국회의원은 공무원이므로 우리헌법 제7조에 따라 국민전체에 대한 봉사자로서 국민에 대한 책임을 져야하며, 헌법 제46조에서는 ‘국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다’고 규정하고 있다. 따라서 국회의원이 헌법상 규정에 따라 국민의 봉사자로서 성실하게 의정활동을 할 수 있도록 유도하고, 임기 중 국회의원을 해임할 수 있도록 하는 국민소환제도는 국회의원에 대한 국민의 가장 큰 민주적 통제방안이라는 측면에서 그 효용성이 있다고 하겠다.

## V. 입법과 국민소환제도의 개선방안

우리나라는 현재 선출직 공직 중 대통령에 대해서는 탄핵소추권으로, 그리고 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 주민소환제를 통해서 임기만료 전에 부적격 공직자를 해임시킬 수 있음은 주지의 사실이다. 그러나 국회의원에 대해서는 총선거를 제외하면 임기만료 전에 해임할 수 있는 방법이 없는 것이 현실이다. 국회의원에 대해서 국민소환제 도입을 위해서는 법률의 제정과 개정이 필요하지만, 입법권은 국회의 고유한 권한이며 또한 자신들의 문체인 관계로 인하여 그동안 법률의 제·개정에 대단히 소극적인 면도 없지 않다. 한편 2000년 이후 국민소환제도 관련 법규를 보면 17대, 18대, 19대에 한 번씩 제출되었지만 폐기<sup>31)</sup>되었음을 볼 수 있다.

20대 국회에서 발의된 ‘국회의원의 국민소환에 관한 법률(안)’의 내용을 정리하여 제시하면 다음과 같다.

국민소환제도를 도입하려는 최근의 여정으로는 17대 총선 당시 열린우리당과 민주노동당이 국민소환제를 제시한 바 있었다. 당시 열린우리당의 김재윤의원은 “국민소환에 관한 법률안”을 공동발의 했지만, 상임위 상정도 되지 못하고 법안은 자동 폐기되었다.

31) 2000년 이후 17대, 18대(김재윤 전 민주당 의원), 황주홍 의원(당시 새정치민주연합)이 19대 때 발의하였다. <http://news.zum.com/articles/53571128> 검색일: 2019. 89. 22.

그리고 2019년 8월 현재 국회의안정보시스템에 의하면, 20대 국회에서 발의된 ‘국회의원의 국민소환에 관한 법률안·국민소환에 관한 법률안’은 김병욱·박주민 의원(더불어민주당)과 황철영(전 바른정당 현 자유한국당) 의원이 지난 2017년 2월 대표 발의와 더불어 정동영·황주홍(평화민주당) 의원이 안을 내어놓았다.

여기서 이 법안들의 공통점과 차이점을 살펴보면, 김병욱 의원은 (타)에서 “국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환청구인 대표자는 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하였고(안 제27조), 박주민 의원은 (가)에서 (안 제34조) 국민소환의 오남용을 방지하기 위한 공통의 내용을 담고 있음을 볼 수 있다.

그리고 차이점은 국민소환 투표의 청구인 수와 투표결과를 확정하는 유효투표율을 어떻게 설정하는지가 되고 있음을 볼 수 있다. 그런데 김병욱 의원은 (바)에서 “지역구의원에게 국민소환투표는 지역구 국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로, 비례 대표 국회의원에 대한 국민소환투표는 비례 대표 국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 한 바(안 제10조), 즉 유권자의 15% 이상의 서명으로 국민소환투표를 청구할 수 있도록 하고 있다. 그뿐만 아니라 김병욱 의원은 (차)에서, 황주홍 의원은 (아)(안 제24조)에서 “국민소환은 국민소환투표자의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정되고, (아)(안 제25조)에서 의원직 상실 가능성이 가하도록 규정하고 있다.

그 반면에 박주민 의원은 (카)에서 국민소환투표 시간(오전 6시부터 오후 8시까지)을 명시하고 있다. 그리고 정동영의원 안은 지역구의 경우 유권자의 10%와 비례대표제의 경우에는 전체 유권자의 5% 이상의 청구로 국민소환투표를 가능하게 하였으며, 황주홍 의원은 (가)에서 “국가의사결정에 대한 국민의 직접참여를 확대하고자 한다”(안 제1조)라고 제안 이유에서 명시하기까지 한 점은 이 법안의 차이점으로 보인다.<sup>32)</sup>

이러한 발의된 법안들을 살펴서 개선방안을 제시해 보고자 한다.

## 1. 소환대상 및 소환의 사유 개선

국회의원의 국민소환에 관한 법률(안) 제3에 소환의 사유와 대상을 규정하고 있는바, “국회의원은 임기 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 이 법이 정한 절차에 따라 소환될 수 있다. ① 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우, ② 헌법 제46조에 규정된 국회의원의 의무를 위반한 경우, ③ 그밖에 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법 부당한 행위를

32) <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> 검색일: 2019. 9. 1.

한 경우로 되어있다.<sup>33)</sup>

그렇다고 해도 이 법률안에 따르면 소환대상자를 국회의원으로 한정하고 소환사유를 특정하고 있지만 이것은 개선되어야 할 것으로 본다. 우선 국민소환의 대상자를 국회의원에 한정할 것이 아니라 차제에 대통령은 현행헌법 제65조 제1항에 대통령, 국무총리, 국무위원, 행정각부의장, 헌법재판소 재판관, 법관, 중앙선관위원회 위원, 감사원장, 감사위원 등 기타 법률이 정한 공무원이 직무집행에서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다”라고 되어있다. 그러므로 우리 헌정사상 최초로 대통령을 탄핵으로 파면시킨 전례가 있기에 국민소환대상에서 제외한다고 해도 하등의 문제가 없는 것으로 보인다.

그러나 헌법 제65조 제1항의 규정에는 국회의원을 제외한 공직자가 탄핵의 대상으로 규정되어 있지만 실제로 이들 공직자에 대한 탄핵으로 파면한 경우는 그동안 없었다. 따라서 공직자에 대한 감시 권한을 국회의원에게 맡기는 것은 한계가 있기에 대통령을 제외한 탄핵대상의 모든 공직자를 국민소환의 대상에 포함시키는 것도 하나의 대안이 될 것으로 생각된다.

그뿐만 아니라 국회의원의 국민소환사유를 법안에서 특정해 두었지만 소환사유를 명시적 한정적으로 규정한 것은 선출직 공직자에 대해 국민이 강하게 견제하고자 하는 본 제도의 취지에 부합하기에는 응색함이 있는 것으로 보이기에 개선되어야 할 것으로 생각된다.

왜냐하면, 헌법상의 국회의원 징계 관련 규정과 그리고 국회법과 국회의원의 윤리강령, 국회의원윤리실천규범 등 제 규정들을 살펴보면, 소환사유의 사전 예측에 어려움이 있기 때문에 소환 사유를 법률에 명시할 것이 아니라 만약 소환 발의를 할 경우에는 소환사유서에 소환사유를 명확하게 하여 국민이 동의의 여지를 갖게 하면 될 것으로 생각되기 때문이다.

## 2. 소환투표대상자의 소명기회 개선

국민소환대상자 소명의 기회는 철저하고도 충분히 보장되어야 할 것으로 본다. 특히 소환발의 시작과 함께 소환대상자의 직무가 정지됨으로써 공무담임권이 침해될 소지가 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

그리고 본법 제9조 2항에 “소환대상자는 제1항에 따른 통지를 받은 날로부터 10일 이내에 해당 소환사유에 대한 500자 이내의 소명요지와 소명서를 관할선거관리위원회에 제출하여야 한다...”로 되어있다. 이것은 소환추진위원회와 소환대상자가 실질적인 대화의 장을 마

33) 그런데 앞서도 살펴본 것처럼 2017년 헌법개정특별위원회와 자문회의에서 국민소환제 논의가 있었지만 국회에서 법률제정으로 시행하기에는 무리가 크므로 “국민소환제는 개헌을 전제로 해야 한다”는 견해를 상기해 볼 필요가 있을 것으로 생각된다. 2018년 헌법개정안 제45조 제2항에서 국회의원소환에 관한 헌법적 근거로 법률제정의 명확성이 있기 때문이다.

34) 이공주, 앞의 논문, 302면.

련하여 의견을 청취하는 제도적 장치가 필요해 보여 개선되어야 할 것으로 본다. 국회의원이 소환대상자가 되었을 경우 그 소환당시에 물론 사유야 있겠지만 국회는 국민대표기관으로서 입법 및 국정을 통제 및 감시기관 지위에서 공식이 될 경우 정책의 결정에 큰 타격이 예상되며, 그 결과는 국민의 몫으로 전가될 우려가 있을 수 있다.

따라서 적어도 행정절차에 준하는 공청회와 청문회 등을 의무화하여 실시하도록 해야 할 것으로 본다. 그리고 이와 같은 면밀한 절차를 이행했음에도 불구하고 국민소환의 불가피성이 있다고 판단된다면 직무의 정지와 함께 국민소환을 발의해야 할 것으로 본다.

### 3. 대립 심화의 개선

오늘날 국회에 대해 국민의 신뢰가 추락한 원인을 찾아본다면 그것은 대의제 실현과정에서 당리당략으로 인해 대화와 토론으로 합의점을 찾으려는 장이 펼쳐지지 못한 것이 그 원인으로 생각된다. 그러므로 이와 같은 현실에서 국민소환제도의 취지는 차치하고 국민소환제도가 도입되면 국회는 정치적 이견이 있으면 대화와 토론의 장을 통한 숙의과정 보다는 자신과 반대되는 견해를 가진 국회의원을 일방적으로 공격 또는 보복하는 의도를 가질 수 있다.<sup>35)</sup>

그리고 현재 발의된 소환사유를 개선하지 않고 열거 상태로는 소환사유를 정치적 판단의 의존성이 없지 않기에 사유의 불분명성으로 인해 예상하지 못한 소환발의가 있을 수 있다는 것이다. 즉 소환사유의 정밀한 법정화의 미비는 자칫 소환 법정사유가 있는 탄핵제도와는 달리 남용의 우려와 국민대표기관을 압박하는 수단으로 변질된 우려가 있다.

그뿐만 아니라 작금의 우리나라 정치현상상에서는 자신의 견해와 상반되는 주장을 하는 의원을 소환하려고 서로 더 많은 지지자를 모아 길거리 집회를 하려고 할 것이고, 더 많은 돈을 들여 거리마다 현수막을 걸려고 할 것이다. 그뿐만 아니라 같은 자리에서 서로 집회를 하려다가 충돌이 일어나기도 할 것이다.

나아가 정당 지지자들 사이에 서로 다른 국회의원을 소환하려고 경쟁한다면 누가 승리하던 그 결과는 대규모 시민집단간의 적대감이 팽배해짐도 피하기 어려워질 것이다. 왜냐하면, 선거에서의 서로 다른 정당지지는 정당을 선택할 뿐이지만 국회의원 소환은 서로 다른 정당 지지자 상호간의 갈등이기 때문이다.<sup>36)</sup>(한겨레신문, 2019). 그리하여 문제해결의 시도는 정치적 타협의 장을 열기보다는 오히려 대립의 악화로 궁극적으로는 대의제의 기능을 저해함은 물론 역기능의 모습이 우려되는 것이다.

그러므로 이러한 상황을 사전에 예방하여 극단적 갈등과 대립이 발생하기 전에 국민대표기관도 예측 가능한 정치환경을 펼치도록 해야 할 것이며, 국민들도 미래의 정치를 보는 광

35) 장영수, 앞의 논문, 17면 (주석14 재인용).

36) 한겨레신문, 서복경, “국민소환제도는 ‘선 인가’, 2019, 6. 20, 22면.

의의 시각을 갖도록 하여 함께 살아갈 방도를 찾아야 할 것으로 생각된다.

또한, 생각건대 우리나라 국회는 정책을 결정함에 있어서 국가의 전체적인 이익을 염두에 두기보다는 지역감정에 호소하는 면도 없지 않다. 이것은 정책결정의 효율성과 능률성보다는 주관적인 주장을 관철하기 위해 나타난 결과로 보여 이와 같은 시각을 개선하기 위해서는 국민의 주인의식 고취를 통한 객관적으로 판단할 수 있는 역량이 필요하다. 그리고 이러한 역량을 배양하기 위해서는 물론 시간이 필요하겠지만 교육을 통한 민주정치에 대한 이해 및 민주주의 의사결정 방법을 함양하여 언론이나 미디어 시스템에 접하는 객관적인 안목을 갖도록 해야 한다.

문제는 국민소환제도의 긍정적인 효과가 제도도입의 취지는 분명하다고 하겠으나 일방의 노력으로 갈등과 대립을 개선하기에는 한계가 있다. 따라서 본 제도의 효율성이 명실상부하도록 모든 국민이 관심을 가지고 주목해야 할 것이다.

## VI. 결론

우리 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”고 하여 국민이 국가권력의 소유자임을 명확하게 하고 있다. 그뿐만 아니라 이것은 국가권력의 최고결정권이 국민에게 기속되도록 하는 규정이기때문에 국가기관을 포함하여 국가공직자들의 권력의 원천이 되기도 하다.

우리나라는 국민주권을 실현하기 위해 대의민주주의를 채택하고 국민의 대표자로 하여금 통치를 하게 한다. 그런데 작금의 대의민주주의는 국민의 의사반영 하자로 인해 본래의 기능을 잃고 있다는 강한 비판이 있기에 대의민주주의의 선진화를 위한 실질적 방안의 제시가 현시적 문제가 되고 있다.

지난(18대·19대) 국회 회기의 대동소이함을 차치하고, 20대 국회도 최악이라는 평가에서 벗어날 수 없는 것은 여러 통계를 통해 입증되고 있기에 대의민주주의의 선진화를 위한 수단으로 국회의원에 대한 국민소환제도가 주목받고 있다. 우리나라는 국회의원에 당선만 되면 설령 부정선거 등의 많은 의혹이 있어도 사법부의 최종판결에서 100만 원 이상의 형이 선고되지 않는 한 의원직을 유지할 수 있기에 국회의원에 대한 제재의 수단이 마땅치 않다.

특히 헌법 제44조 제1항에는 “국회의원은 현행범인 경우를 제외하고는 회기 중 국회의 동의 없이 체포 또는 구금되지 아니 한다”고 하여 불체포특권의 부여와 함께 제 45조는 “국회의원은 국회에서 행한 발언과 표결에 관하여 국회 외에서 책임을 지지 아니한다”고 하여 면책특권을 부여하고 있다. 그리하여 국회의원은 불체포특권과 면책특권으로 인해 국민의 법 감정에 부합하는 처벌의 기대가능성이 낮아 국민들로부터 높은 불신의 대상이 되고 있

다. 물론 국회의원의 신분을 헌법에서 일반 공직자보다 무겁게 보장하고 있는 것은 국민의 대표로서 국회의원의 직무수행은 국민전체에 대해 책임과 의무를 다해야 함을 강조한 것으로 본다.

그러나 문제는 국회의원이 임기 내 부정과 부패 그리고 위법행위 등으로 국민의 많은 지탄을 받는 경우에도 주기적으로 치러지는 다음 선거 때에 책임을 물을 수밖에 없는 것이 현실이기도 하다. 그러므로 국가 의사결정을 통해 국민의사를 대변하는 대의기관의 직무수행 성실함과 충실성 여부를 국민이 직접적으로 심판하는 수단을 강구하여 책임정치 구현이 실현되도록 해야 하는 당위성이 있는 것이다. 그러므로 대의기관에 대해 선거를 제외하고 국민이 정치적 책임을 물을 수 있는 제도가 국민소환제도이기에 우리의 정치현실에서 시의성이 있는 것으로 본다.

그뿐만 아니라 국회의원 국민소환제도는 국회의원에게 임기 중에도 정치적 책임을 묻고 지게 하는 유일한 제도로 볼 수 있으므로 이 제도의 도입은 국회의원의 의정활동에 자극제가 되어 의정활동에 큰 변화를 주는 요인으로 기대가 된다. 왜냐하면, 국회의원의 국민소환제도는 단순히 파면을 위한 것으로 보기보다는 국회의원의 윤리의식과 자정능력을 키우기 위한 또 다른 의미를 부여할 수 있을 것으로 보기 때문이다.

물론 이 제도가 대의제하에서 국민이 자신의 대리자를 선출할 수는 있지만 통제할 수단이 없다는 문제의식에서 출발하고 있지만, 선진국 중에는 최근 영국을 제외하고는 국가단위에서 국민소환제도를 둔 경우는 거의 없기에 국민소환제의 오남용의 위험성이 지적되고 있기도 하다. 즉 정적의 공격으로 악용되거나 국회의원이 입법활동의 소신보다는 인기 영합 위주로 호를 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 하지만 우리는 이미 지방자치단체와 지방의회의 경험으로 볼 때 단지 기우였음이 확인되고 있기도 하다.

더불어서 대통령도 지방자치단체장과 지방의원도 소환할 수 있는바, 국회의원에 대해서만이 제도적 장치가 없다는 것은 상식적으로도 납득하기 어렵다. 따라서 국회에서 이미 발의된 법안의 충분한 논의와 합의를 통해 요건과 절차의 구체적인 개선안을 법률로 제정해야 할 것으로 생각된다.

그리하여 국회의원 국민소환제도 도입에 국회가 대답하여 국민의 대표로 선출된 국회의원이 주권자인 국민의 입장에서 의정활동이 되도록 해야 한다. 나아가 2020년 21대 새로운 회기에서도 적극적인 의견의 개진과 노력으로 국가와 사회를 위해 성실하고 공평무사와 헌신 봉사의 정신이 실행 없는 헛된 구두선(口頭禪)이 되지 않기를 기대한다.

## 참고문헌

- 구병삭·강경근, 『국민투표』, 민음사, 1991.
- 김선화, “국회의원에 대한 국민소환제도에 대한 비판적 검토”, 입법과 정책, 제5권 제1호, 국회입법조사처, 2013. 6.
- 김선화, 이슈와 논점, “영국의 국민소환제 내용과 실시사례 및 시사점”, 제1578호, 국회입법조사처, 2019. 5.
- 김철수, 『헌법학 신론』, 박영사, 2013.
- 김하열, 『헌법강의』, 박영사, 2018.
- 김학성, 『헌법학원론』, 피앤씨미디어, 2013.
- 박경철, “대의민주주의 국가에서 직접민주제적 제도의 헌법적 의미”, 토지공법연구, 제29집, 2005.
- 박선규, 『미국은 왜 강한가』, 미다스북스, 2003.
- 박한규, “민주주의를 묻다”, 세계일보, 2019.
- 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2007.
- 심경수, 『헌법』, 법문사, 2018.
- 안성호, 『분권과 참여, 스위스의 교훈』, 다운샘, 2005.
- 양 건, 『헌법강의』, 법문사, 2014.
- 이공주, “국민주권 실질화 방안으로서의 국민소환제도”, 헌법학 연구, 제18권 제4호, 2012, 12.
- 이승우, “국회의원에 대한 국민소환제도의 도입과 합헌여부 - 도입의 필요성과 합헌성 및 위험성을 중심으로 -”, 공법연구, 제41집, 제1호, 2012, 10.
- 장영수, “참여민주주의 실현과 국민소환제 도입의 문제점”, 공법학연구, 제7권 제2호, 한국비교공법학회, 2006. 6.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2011.
- 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 후마니타스 2006.
- 한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2016.
- 허 영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2015.
- 홍성방, 『헌법학 개론』, 박영사, 2017.
- 중앙일보, “국회는 입법미비… 시행령 제동장치도 없다”, 중앙일보, 2019, 11. 4. 5.
- 한겨레신문(2019), 서복경, “국민소환제는 ‘선’ 인가”, 6. 20: 22.
- House of Commons Political and Constitutional Reform Committee(United Kingdom). Recall of MPS, First Report of Session 2012-13(2012).
- Jonathan Tonge, Petitions, Polling Stations and Paisley: the First Outworking of the Recall of MPs Act 2015, the Political Quaterly, 2019, Vol. 90. NO. 1.
- Liberal Democrat Party manifesto 2010, p. 89.
- <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do> 검색일: 2019. 9. 1.
- [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/04/06/2018040601784.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/04/06/2018040601784.html) 검색일: 2019.8. 7.
- <http://news.zum.com/articles/52865581> 검색일: 2019. 8. 6.
- <http://news.zum.com/articles/53571128> 검색일: 2019. 8. 22.

<http://news.zum.com/articles/53571131> 검색일: 2019. 8. 30.

<http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=1654> 검색일: 2019. 8. 13.

[https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C\\_%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9\\_%ED%83%84%ED%95%B5](https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%B0%95%EA%B7%BC%ED%98%9C_%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9_%ED%83%84%ED%95%B5) 검색일: 2019. 8. 12.

[https://theqoo.net/index.php?document\\_srl=1108516475&mid=square](https://theqoo.net/index.php?document_srl=1108516475&mid=square) 검색일: 2018. 8. 1.

<https://www.nemopan.com/board/13249280> 검색: 2019. 8. 1.

International IDEA, Direct Democracy, 2008, p. 115의 Table 5. 2.

<http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=1654> 검색일: 2019. 8. 13.

투고일자 : 2020. 02. 26

수정일자 : 2020. 03. 21

게재일자 : 2020. 03. 31

<국문초록>

대의민주주의 정착을 위한 개선방안에 관한 연구  
- 부패방지를 위한 국회의원에 대한 국민소환제도를 중심으로 -

전 찬 희

지난 18대, 19대 국회에 이어 20대 국회의 우려스러운 운영 현실은 성숙한 대의민주주의 실현의 한 방법으로 국회의원에 대한 국민소환제도의 도입 필요성을 촉구한다.

국회의원의 신분은 현행 헌법에 규정된 불체포특권과 면책특권에 의해 일반 공직자에 비해 높게 보장되고 있으며, 당선만 되면 여타의 의혹이 있더라도 사법부 최종판결에서 100만 원 이상의 형이 선고되지 않는 한 의원직이 유지되므로 그에 대한 제재의 수단이 마땅치 않은 현실이다.

따라서 국회의원에 대한 국민소환제도의 도입은 대의기관의 직무수행 충실성 여부를 선거 이외의 방법으로 국민이 직접 심판하여 책임정치를 실현할 수 있는 효과적인 방안이다. 특히, 국민소환제도의 역할은 단순히 국회의원을 파면하는데 그치지 않고 국회의원의 윤리 의식과 자정 능력을 키워 성숙한 대의민주주의를 정착시킨다는 중요한 의미가 있다.

본 논문은 국회의원에 대한 국민소환제도 도입 입법례와 실효성 등을 살펴보고, 20대 국회에 발의된 법안의 한계를 지적하고 그 구체적인 개선방안을 모색한다.

주제어: 국민주권주의, 대의민주주의, 국민소환제도, 국회의원의 특권, 자정 능력

