표지면지

표지와 동일하게 흑백으로 들어갑니다.

**김병욱 의원실**

**국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회**

P•R•O•G•R•A•M

# 국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회

- 일　시 : 2019년 8월 28일 오후 2시
- 장　소 : 국회의원회관 제2세미나실
- 주　최 : 더불어민주당 국회혁신특별위원회 (위원장: 박주민)
- 주　관 : 김병욱 국회의원, 박주민 국회의원

좌장 : 박찬운 한양대 법전원 교수

**인 사 말**

**이해찬** 더불어민주당 당대표

**박주민** 더불어민주당 국회혁신특위 위원장

**김병욱** 더불어민주당 국회의원

**발　제**

1. **김선화** 입법조사관 (발의 현황 및 해외 동향)
2. **박　혁** 민주연구원 연구위원 (더불어민주당 국민소환제 추진)

**토　론**

1. **이경주** 인하대학교 법학전문대학원 교수
2. **안병진** 경희대학교 교수
3. **김준우** 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장
4. **천우정** 국회 교육연수원 교수(전 행정안전위원회 전문위원)

# CONTENTS

## 인 사 말


▸ 이해찬 ㅣ 더불어민주당 당대표 ····· 1
▸ 박주민 ㅣ 더불어민주당 국회혁신특위 위원장 ····· 3
▸ 김병욱 ㅣ 더불어민주당 국회의원 ····· 5


## 발 제

### 1. 발의 현황 및 해외 동향


▸ 김선화 ㅣ 입법조사관 ····· 7


### 2. 더불어민주당 국민소환제 추진


▸ 박 혁 ㅣ 민주연구원 연구위원 ····· 21


## 토 론


▸ 이경주 ㅣ 인하대학교 법학전문대학원 교수 ····· 31
▸ 안병진 ㅣ 경희대학교 교수 ····· 35
▸ 김준우 ㅣ 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장 ····· 39
▸ 천우정 ㅣ 국회 교육연수원 교수(전 행정안전위원회 전문위원) ····· 47


## 참 고


참고 1. 김병욱 의원안 ····· 53
참고 2. 박주민 의원안 ····· 78
참고 3. 행정안전위원회 검토보고서 (천우정) ····· 108

# 인사말

**이해찬** | 더불어민주당 당대표

반갑습니다. 더불어민주당 당대표 이해찬입니다.「국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회」개최를 진심으로 축하드립니다. 바쁜 시간에도 뜻 깊은 자리를 마련해주신 국회혁신특별위원회 박주민 위원장님과 김병욱 의원님을 비롯해 발제 및 토론을 위해 함께 해 주신 여러분께 깊은 감사인사를 드립니다.

요즘 법 만드는 국회의원들이 법 위에 있다는 국민들 눈초리가 어느 때 보다 따갑습니다. 국민의 일꾼임을 망각한 채 사리사욕과 당리당략에 눈이 멀어 불법과 탈법을 일삼고, 툭하면 장외로 뛰쳐나가는 모습에 국민들은 실망을 넘어 분노하고 있습니다. 국회 스스로의 자정 능력을 의심 받으며, 국민소환제를 스스로 소환하는 지경에 이르렀습니다.

민주주의 표상인 대한민국에서 주권자의 뜻을 거슬러 자리를 유지하는 것은 이제 불가능해 보입니다. 선출된 권력이라면 더더욱 그렇습니다. 주권자의 뜻을 확실하게 담보하는 제도가 논의되는 이유입니다. 현행 제도상으로 대통령과 자치단체장, 지방 의원들까지 소환할 수 있지만, 국회의원만은 예외입니다. 국민들은 그 예외를 깨고, 성역 없음을 제도화하려고 합니다. 국회의원 국민소환제의 도입으로 주권자는 정치 효능감을 높이고, 일꾼에게는 책무를 더욱 깊이 각인시키길 원하고 있습니다.

20대 국회가 얼마 남지 않았습니다. 잃어버린 신뢰 회복을 위한 혁신의 고통은 피할 길이 없어 보입니다. 유종의 미를 거두려면 기득권부터 내려놓아야 합니다. 국민의 분노를 갈채로, 국

민의 우려를 신뢰로 전환하기 위해 주권자가 명령하는 대로 신발 끈을 고쳐 신고 내달려야 합니다. 오늘 토론회를 통해 마련된 대안을 정치개혁과 국회혁신의 최우선 과제로 추진해 나가겠습니다. 함께 해 주신 모든 분의 건승을 기원합니다. 감사합니다.

# 인사말

**박주민** | 더불어민주당 국회혁신특위 위원장

안녕하십니까? 더불어민주당 국회혁신특별위원회 박주민 위원장입니다.

먼저 「국민소환제 20대 국회 통과를 위한 입법 토론회」를 공동주관하신 더불어민주당 김병욱 의원님, 발제를 맡아주신 김선화 입법조사관님, 민주연구원 박혁 연구위원님 그리고 토론을 맡아주신 인하대학교 법학전문대학원 이경주 교수님, 경희대학교 안병진 교수님, 민주사회를 위한 변호사모임 김준우 사무차장님, 국회 의정연수원 천우정 교수님에게 감사의 말씀을 전달드립니다. 또한 바쁘신 와중에도 참석해주신 내빈 여러분께 감사 인사를 전합니다.

우리는 지난 촛불혁명 때 국민의 힘으로 대통령도 탄핵 될 수 있다는 사실을 몸으로 실천해 보였습니다. 어느 나라에서도 전례 없는 일입니다. 많은 국민들이 촛불혁명을 기점으로 정치에 관심을 가지게 됨으로써, 깨어있는 시민으로 한층 성장하게 되는 계기가 되었음이 틀림없습니다. 하지만 지난 몇 달간 동물국회, 식물국회 등을 보여주며 깨어있는 국민의 뜻과는 다르게 정쟁을 위한 정쟁, 반대를 위한 반대를 일삼았습니다. 촛불혁명 당시에 보여주었던 반성과 혁신은 온데간데없고, 협력과 상생은 눈에 보이지 않습니다. 결국 2019년 국가사회기관 신뢰도에서 국회는 2.4%로 최하위권의 성적표를 받았습니다.

그럼에도 불구하고 현행법상 국민이 국회의원을 규제 할 수 있는 장치조차 마련되어 있지 않습니다. 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환은 「주민소환에 관한 법률」을 통하여 국민의 통제, 직접 참여기회를 열어두고 있습니다. 심지어 대통령도 탄핵 할 수 있습니다.

하지만 여전히 국회의원만은 무풍지대입니다. 결국 제도의 사각지대가 국민의 뜻을 무시하는 국회, 선거 때만 나타나는 국회의원을 만들었습니다.

얼마 남지 않은 20대 국회가 적극적으로 나서야 합니다. 올해 5월 실시된 여론 조사에 따르면 국민분들 중 77.5%가 국회의원을 퇴출하기 위한 장치가 필요하다고 응답해주셨습니다. (CBS 의뢰, 리얼미터 국민여론조사, 2019.5 참조) 더불어민주당 국회혁신특별위원회는 여의도 밖 세상과 단절된, 소위 "여의도 정치"라는 높은 성벽을 깨고자 이번 토론회를 개최하게 되었습니다. 17대 국회부터 꾸준히 발의되어 온 국민소환제이지만, 매번 뾰족한 합의점조차 찾지 못한 채 폐기되었습니다. 이번 토론회를 통해 현재 발의된 국민소환제의 합의점을 찾고 통과시켜, 국민을 위한 국회가 되도록 거듭나도록 노력하겠습니다.

다시 한번 「국민소환제 20대 국회 통과를 위한 입법 토론회」를 위해 자리를 빛내주신 발제자, 토론자 및 참석자분들에게 감사의 인사를 드립니다. 저 또한 국민을 위한 국회의원이 되기 위해 더욱더 노력하겠습니다.

# 인사말

**김병욱** | 더불어민주당 국회의원

안녕하세요? 정무위원회 소속 더불어민주당 국회의원 김병욱입니다.

국회의원이 국민의 뜻을 올바르게 대변하고, 국회의원로서의 당연한 의무를 볼모로 정쟁을 하지 않으며, 당리당략이 아닌 국가 이익을 우선한 의정활동을 한다면, 국회는 국민에게 더욱 신뢰받을 것입니다. 그리고 국회가 지금보다 더 획기적인 성과를 거둘 것이라고 확신합니다. '국민에게 신뢰받는 국회'를 만들기 위해 20대 국회에서 국민소환제를 가장 먼저 발의했고, 법안을 통과시킬 수 있는 방안을 논의하기 위해 오늘 토론회를 마련했습니다.

이런 뜻에 공감하시며 흔쾌히 참석해주신 한양대 법학전문대학원 박찬운 교수님, 국회입법조사처 김선화 입법조사관님, 민주연구원 박 혁 연구원님, 인하대학교 법학전문대학원 이경주 교수님, 경희대학교 안병진 교수님, 민변 김준우 사무차장님, 국회 교육연수국 천우정 교수님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

최근 동물국회, 식물국회로 국민여러분께 너무 큰 실망감을 안겨드리게 되었고, 사회적으로 국민소환제 도입에 대한 목소리가 커졌습니다. 국회의원의 한 사람으로서 정말 송구스럽고 안타까운 마음이지만, 이번 기회에 국민소환제 도입이 속도감 있게 추진되기를 간절히 바랍니다.

국민소환제가 상대편 진영을 제거하는 수단으로 악용될 위험성에 대한 지적도 있는 것으로 압니다. 하지만 국민소환제는 위법, 부당한 행위를 하거나 직무를 유기하는 국회의원에 대한

국민의 진의를 반영할 수 있는 여러 장치를 담아 설계되었기 때문에 무분별한 악용이 쉽지 않을 것입니다.

국민소환제가 대의제의 한계를 보완할 수 있는 좋은 방안으로, 하루빨리 도입될 수 있도록 오늘 참석하신 전문가 분들께서 많은 지식과 지혜를 나눠주시길 기대합니다. 오늘 토론에서 나누는 논의를 경청하여 국민소환 제도를 다듬고, 우리 당이 힘 있게 추진하여 정치 개혁과 발전을 이뤄내고자 합니다. 법안이 20대 국회에서 반드시 통과될 수 있도록 끝까지 많은 관심과 응원을 부탁드립니다. 제가 발의한 법안인 만큼 저도 더 큰 애정으로 법안 통과를 위해 노력하겠습니다.

마지막으로, 발제와 토론으로 참석해주신 전문가 분들과, 국민소환제에 대한 관심으로 자리해주신 모든 분들께 감사드립니다. 드높은 파란 하늘 아래 선선한 바람이 부는 가을이 성큼 다가왔습니다. 환절기 건강 유의하시기 바랍니다. 감사합니다.

발 제 1

# 발의 현황 및 해외 동향

**김선화** 입법조사관

# 국민소환제도의 도입에 관하여

김선화 | 입법조사관

## 1 제20대 국회의 국민소환 법안발의 현황과 특징

### 1) 현황

□ 국회의원에 대한 국민소환제도는 헌법개정이 전제되어야 한다는 반대의견에도 불구하고 대의제와 정치, 국회에 대한 불신을 해소할 목적으로 제20대 국회에서만 해도 6건이 발의되어 1건은 철회되고 1건은 계류중임

□ 또한, 2017년 3월 27일에 제안된 대통령 헌법개정안에서 국민소환의 헌법적 근거가 명시되었음. 국회의결이 되지 않아 폐기됨

□ 발의법안

| 의안번호 | 의안명 | 제안자구분 | 제안일자 |
|---|---|---|---|
| 2021152 | 국회의원의 국민소환에 관한 법률안(정동영의원 등 15인) | 의원 | 2019-06-26 |
| 2021071 | 국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황주홍의원 등 10인) | 의원 | 2019-06-20 |
| 2005606 | 국민소환에 관한 법률안(박주민의원 등 18인) | 의원 | 2017-02-13 |
| 2005431 | 국회의원의 국민소환에 관한 법률안(황영철의원 등 33인) | 의원 | 2017-02-03 |
| 2004324 | 국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 11인) | 의원 | 2016-12-12 |
| 2004230 | 국회의원의 국민소환에 관한 법률안(김병욱의원 등 10인) | 의원 | 2016-12-08<br>(12일 철회) |

### 2) 특징

□ 각 법안은 국회의원에 대한 국민소환의 투표청구자, 청구요건, 절차, 효력을 정하고 있음

□ 국회의원에 대한 국민소환제를 마련하려는 목적은 국회의원도 민주적 통제를 받는 방식이 필요하고 정치에 대한 불신을 해소한다는 것임

□ 헌법에 명시적인 근거가 없이 법률에서 이를 정하려고 함. 불문헌법국가인 영국을 제외하고는 헌법에 근거없이 법률에서 정한 해외사례는 찾기 어려움

## 2 쟁점별 주요내용

### 1) 국민소환투표의 대상

□ 각 법안들은 지역구 의원과 비례대표 국회의원 모두 소환대상이 되도록 하고 있음. 다만, 소환요건을 달리하도록 함

○ 헌법개정특별위원회 자문위원회에서 소환대상을 지역구 의원과 비례대표 모두로 할 것인지 또는 지역구 의원의 경우에 지역구 유권자만 소환할지 전체 국민이소환할지, 비례대표의 경우에 전 국민이 참여한 소환을 할지 등 기술적인 면까지 고려하여 신중하게 정하도록 주문한 바가 있음

□ 지역구 국회의원의 경우에 당해 지역구에서만 소환투표를 할 수 있게 하는 안과 다른 지역구 국회의원에 대한 소환도 가능하도록 하는 안이 있음

○ 지역구 국회의원에 대한 국민소환투표를 해당 지역구에서 하도록 하고, 비례대표 국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 하도록 하고 있는 안(김병욱의원안, 황영철의원안)

○ 다른 지역구 국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 하도록 하는 안(박주민의원안)

○ 지역구 국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 국회의원 지역선거구에 있는 국민소환 투표인이 하고, 비례대표 국회의원에 대한 국민소환투표는 전체 국민소환 투표권자 중 지

역별로 인구비례에 따라 균등하게 선정된 국민소환 투표인이 하되, 국민소환 투표인의 수는 국민소환투표권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수로 하도록 함(정동영의원안)

○ 모든 국회의원에 대하여 선정된 국민투표권자가 소환을 할 수 있도록 하는 안도 있음(황주홍의원안)

□ 소환대상에서 제외되는 경우(청구기간제한이라고도 함)로는 임기개시후 6개월이 경과하지 않은 경우나 남은 임기가 6개월 미만인 안(김병욱의원안, 박주민의원안), 임기개시 6개월-잔여 임기 1년미만인 안(황영철의원안), 임기개시 6개월-잔여 임기 1년미만 또는 해당 국회의원에 대한 국민소환투표실시후 1년 이내로 하는 안(황주홍의원안, 정동영의원안)이 있음

○ 참고로 국민소환에 관한 법률에서는 임기개시 1년이내, 잔여임기 1년이내임

## 2) 국민소환의 사유

□ 국민소환의 사유는 매우 중요한데, 헌법에 따로 국민소환제를 명시한 바가 없기 때문에 자유위임원리를 저해하지 않는 한도에서 법률에서 제도를 도입할 수 있다고 봐야 하고, 명령위임(기속위임)적 제도를 도입하기는 어려움. 소환사유가 의원의 자유로운 정책결정에 대한 책임추궁이어서는 위헌논란을 피할 수 없음

□ 선출직 공직자의 부패, 무책임, 독선, 전횡을 국민의 힘에 의해 견제하고자 하는 국민소환제의 취지상 소환의 사유를 명시적, 한정적으로 규정하는 것은 그 취지에 맞지 않아 소환사유를 특정하지 않아야 한다는 주장도 있음(이공주, 「국민주권 실질화 방안으로서 국민소환제도」, 『헌법학연구』 제18권제4호, 2012, pp.299-300). 주민소환에 관한 법률에는 주민소환의 청구사유에 관하여 정하고 있지 않음

○ 헌법재판소는 비민주적·독선적 정책추진 등을 광범위하게 통제한다는 주민소환제의 필요성에 비추어 청구사유에 제한을 둘 필요가 없고 업무의 광범위성이나 입법기술적 측면에서 소환사유를 구체적으로 적시하기 쉽지 않는 등 법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않은 데에는 상당한 이유가 있다고 결정한 바가 있음(헌재 2009. 3. 26. 2007헌마843)

□ 현재 소환사유로 열거된 것은

○ 대한민국헌법 제46조에 다른 국회의원의 의무를 위반한 경우

○ 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우

○ 그밖에 국회의원의 품위에 맞지 아니한 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우

□ 소환사유를 정하지 않은 법안도 있음(정동영의원안, 황주홍의원안)

### 3) 국민소환투표의 절차

#### 가. 청구

□ 지역구 국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구 국민소환투표인 총수의 100분의 15이상의 서명과 소환사유를 서면에 명시하여 중앙선거권리위원회에 국민소환투표실시를 청구함. 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표인총수의 100분의 15 이상의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선관위에 그 실시를 청구함(김병욱의원안, 황영철의원안)

□ 해당지역 지역구 국회의원 소환은 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 지역구 국민소환투표청구권자의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표실시를 청구할 수 있음. 다른 지역 지역구 국회의원 및 비례대표 국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표청구권자의 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 국민소환투표청구권자의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있음(박주민의원안)

□ 국회의원 선거구 획정 상한인구의 100분의 30에 해당하는 국민소환투표권자의 서명으로 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있음(황주홍의원안)

□ 지역구 국회의원은 해당 지역구의 국민소환투표청구권자 총수의 100분의 10 이상, 비례대표 국회의원은 전체 국민소환투표청구권자수를 지역구 국회의원 정수로 나눈 수의 100분의 5 이상이 소환사유를 서면에 명시하여 관할 건거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있음(정동영의원안)

### 나. 소환투표의 실시

□ 국민소환투표안이 공고되면 20일이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 국민소환투표일을 정하도록 하는 안(김병욱의원안, 황영철의원안, 정동영의원안, 황주홍의원안)

□ 국민소환투표안공고일로부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시하도록 하는 안(박주민의원안)

□ 중앙선거관리위원회는 국민소환투표일을 국민소환투표안 공고일로부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서정하도록 할 경우에 소환투표운동기간이 유동적이라는 점에서 국민소환투표 발의일로부터 23일 이후 첫 번째 수요일로 명시하는 방안을 제시함

### 다. 국민소환투표운동

□ 국민소환투표운동에 대해서 중앙선관위는 국회의원선거운동기간과 동일하게 투표일 전 14일부터 투표전일까지 13일간으로 명확히 규정하는 방안을 제시함

□ 법안에서는 국민소환투표공고일의 다음날부터 투표일전일까지로 하는 안들이 제시됨

□ 국민소환투표운동의 제한에 대해서 공직선거법에서 제한하는 행위를 기본적으로 금지하고 있음

## 4) 국민소환투표의 효력

### 가. 권한정지

□ 국민소환투표의 대상자는 선관위에서 투표안을 공고한 때로부터 결과 공표시까지 권한행사를 정지하고 그 기간 동안 의정활동보고를 할 수 없도록 하는 안이 있음(정동영의원안)

### 나. 결과확정

□ 국민소환투표인 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수의 과반수 이상의 찬성으로 소환이 결정됨. 전체 국민소환투표자의 수가 3분의 1이 되지 않으면 개표를 하지 아니함(정동영의원안).

### 다. 결과의 효력

□ 대상자는 공표시점부터 직을 상실함. 그로 인한 보궐선거에도 후보자등록할 수 없음(정동영의원안, 황주홍의원안)

## 5) 국민소환투표에 대한 소송

□ 투표의 효력에 대하여 이의가 있는 대상자나 소환투표인 총수의 100분의 5 이상의 서명을 받은 국민소환투표청구추진위원회의 대표자는 결과공표일로부터 30일 이내에 관할선거관리위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있음(황영철의원안, 정동영의원안)

□ 김병욱의원안은 소환투표인 총수의 100분의 3, 박주민의원안은 소환투표인 총수의 100분의 1 이상이 소를 제기할 수 있게 하고, 황주홍의원안은 소환투표인 총수의 100분의 10이상으로 소를 제기할 수 있게 함

## 6) 검토

□ 국회의원 소환제도가 악용될 가능성이나 정치적 불안정성, 의원의 무기속적인 의정활동 필요성 등을 고려한다면 소환사유를 확정하지 않는 것은 신중하게 검토해야 한다고 사료됨

□ 지역구 국회의원의 소환을 다른 지역에서 소환할 수 있게 하는 것에 대해서도 신중하게 볼 필요가 있다고 사료됨

□ 대부분의 국가들이 국회의원에 대한 소환제도를 두고 있지 않으며, 정치적 안정성이 높고 민주주의가 상당한 정도로 성숙되어 있는 영국에서 매우 협소한 사유로 의원에 대한 국민소환제도를 도입하고 있는데, 우리나라의 여건이 그와 다름에도 불구하고 상당히 넓은 정도의 사유와 광범위한 요건을 허용하여 소환제도를 도입하는 것에 대해서는 제도의 부작용을 우려할 수 있음

□ 국민소환제도를 헌법에 근거를 두어 도입한다고 하여도, 국회의 자정시스템에 대한 개혁없이 이를 도입하는 것에 대해서는 면밀히 검토할 필요가 있음

□ 각 법안들 간에 다소간의 차이가 있기는 해도 대체적인 절차 등은 비슷하고 소요되는 기간도 비슷하다고 보임

□ 국회의원이 소환청구를 받을 경우에 권한정지하는 것은 형사처벌 시의 대원칙인 무죄추정 원칙에 비추어서도 형평성 문제 문제가 될 소지가 있으며 청구가 정치적인 이유로 남용될 소지도 있음. 국회의원은 대통령이나 다른 행정집행을 담당하는 경우와 다르므로 권한정지의 이익도 크지 않다고 사료됨

## 3 해외 입법사례

### 1) 개요

□ 세계에서 국민소환제도를 가지고 있는 국가는 이하와 같음[1)]

| 단위 | 소환대상 | 국가(도입연도) | 총국가수 |
|---|---|---|---|
| 국가단위 | 모든 선출직 | 볼리비아(2009), 쿠바(1976), 에콰도르(1998), 베네주엘라(1999), 타이완RC(2003) | 5 |
| | 의회전체 | 리히텐슈타인(1921) | 1 |
| | 의원 개인 | 러시아, 에디오피아, 키리바티, 키르기스탄, 나이제리아, 리베리아, 우간다, 파나바, 말라우, 영국 | 10 |

### 2) 베네주엘라 국민소환제

□ 1999년 베네주엘라 헌법 2개 조문에서 선출된 공직자의 소환국민투표에 관하여 규정함. 모든 선출직 공직자와 대통령이 국민소환투표의 대상이 되도록 정하고 있음

□ 헌법 제72조 모든 선출직 공직자는 파직될 수 있다. 선출된 공직자의 임기가 2분의 1이 경과한 경우에 당해 선거구의 등록된 유권자의 최소 20%가 당해 공직자의 권한을 폐기하고자 하는 국민투표를 청구할 수 있다. 공직자를 선출한 투표인수와 같거나 그 이상이 소환을

1) Welp, Yanina (2018) "Recall referendum around the world: origins, institutional designs and current debates", in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Edited by Laurence Morel, Matt Qvortrup, Routledge., p.3 표1의 일부를 번역함.
.https://www.academia.edu/34481857/Recall_referendum_around_the_world_origins_institutional_designs_and_current_debates?auto=download

하도록 투표하는 경우 또는 당해 선거구의 전체유권자수의 25% 이상이 참여한 경우에는 당해 공직자의 권한은 박탈되며 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 즉시 당해 직에 대한 보궐 선거가 실시된다.

□ 헌법 제233조 공화국 대통령은 이하의 경우를 이유로 직무수행이 영구히 불가능하다. 사망, 사직, 국민투표에 의한 소환. 대통령이 헌법이 정한 첫 4년 임기 중에 직무수행을 할 수 없게 되면, 그로부터 30일 이내에 보통 직접 선거에 의하여 새로운 대통령을 선출한다. 새로운 대통령의 선거와 취임까지는 부통령이 대통령직을 수행한다. 새로운 대통령은 현행 헌법상 임기를 완료한다. 대통령이 임기를 2년을 안남기고 직무수행을 못하게 되는 경우에는 남은 임기동안 부통령이 그 직을 이양받는다.

### 3) 볼리비아 국민소환제

□ 헌법 제11조

○ 제1항 볼리비아 공화국은 참여민주주의, 대의주의와 공동체주의 정부형태를 채택하며, 이는 남녀평등주의를 기본으로 한다.

○ 제2항 민주주의는 이하의 형태로 행사되며 법률에 의하여 구체화된다.

- 1. 국민투표를 통하여 직접 참여하는 시민 입법발안, 임기제공무원, 의회, 위원회 등의 소환.

□ 헌법 제240조

○ 제1항 사법기관을 제외한 모든 선출직 공무원은 법률에 따라 임기가 취소될 수 있다.

○ 제2항 임기의 취소는 최소한 임기가 과반이상을 도과하였을 때 요구할 수 있다. 임기의 취소는 임기의 마지막 연도에는 할 수 없다.

○ 제3항 소환투표는 시민발안으로 개시되며 선출된 공직자의 선거구 유권자 15% 이상이 요구하여야 한다.

○ 제4항 공직자의 소환은 법률에 따라 실시된다.

○ 제5항 소환의 효과는 즉각적인 공직의 박탈이며 그 후임은 법률에 따라 정해진다.

○ 제6항 헌법상 임기가 정해진 선출직에 대한 소환은 단 한번만 할 수 있다.

## 4) 영국

□ 민주주의의 모국이면서, 불문헌법국가인 영국은 2009년 하원의원들의 지출스캔들을 계기로 오랜 논의 끝에 2015년 의원소환법(Recall of MPs Act 2015)[2]을 제정함. 소환대상은 심각한 비리나 범죄혐의가 입증된 하원의원임. 이 법률이 2016년 3월 4일에 효력을 발함

○ 이하에서는 조문에 따른 내용을 간략하게 정리함[3]

### 가. 제정배경

□ 이 법률이 제정된 배경에는 2009년 영국 하원의원들의 지출스캔들이 있었음. 이 스캔들에 연루된 의원들은 자진사퇴하거나 또는 자진사퇴와 함께 형사처벌을 받았으나, 그 의원을 선출한 지역구 유권자들이 이들에 대해 제재할 방법이 없었음. 이에 따라 지역구 유권자가 법률이나 의회규범을 위반한 의원에 대해서 제재하는 방식으로 소환제도가 제안되었음[4]

□ 영국의 '정치 및 헌법개혁특별위원회(Political and Constitutional Reform Committee)'에서는 제도가 악용될 우려가 크고 선거구민에게 정치적 결정이 기속되는 강제위임원리의 지배를 받을 수 있다는 등의 이유로 반대하는 견해가 많았음

□ 그러나 오랜 논의 끝에 심각한 비행이나 재정적인 비리 등에 연루된 것이 입증된 의원을 소환할 수 있도록 사유를 제한하기로 합의함. 국민소환제도에 대한 여론조사에서 국민의 79%가 찬성하였고 10%가 반대한 영향도 있었다고 함[5]

### 나. 소환요건과 소환절차의 개시

□ 하원의장은 하원의원이 ①범죄행위로 기소되고 구금형을 선고받거나 기타 사유로 구금이 되는 경우(오로지 정신과적 문제로 구금되는 경우는 제외함)로서 항소기간이 종료된 경우, ② 하원의원직 수행을 14일 이상(회기일수로는 10일이상) 정지당하거나, ③ 2009년 의회윤리법상 수당의 신고를 허위로 하거나 오해를 유발하는 방식으로 하여 기소된 경우에, 이를 청원관(Petition Officer)[6]에게 통지하도록 되어 있음(제1조 내지 제4조)

2) https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/contents/enacted
3) 김선화, 영국의 국민소환제 내용과 실시사례 및 시사점, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1578호, 2019. 5. 7. 참조.
4) Jonathan Tonge, Petitions, Polling Stations and Paisley: the First Outworking of the Recall of MPs Act 2015, the Political Quaterly, Vol. 90. No. 1, January-March 2019, p.143.
5) YouGov survey result, in House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, First Report of Session 2012-13, Recall of MPs, HC 373, 2012, p.34.
6) 청원관은 소환청원관련 행정을 담당하는데, 각 선거구에 배치된다(영국국민소환법 제6조 이하) 자세한 사항은 국민소환법 부칙 1호에서 정하고 있다.

○ 소환요건이 까다롭게 제한된 것은 유권자들이 정치적인 동기로 소환제도를 남용할 수 있다는 우려 때문임[7)]

□ 하원의장으로부터 이러한 통지를 받은 청원관은 소환청원절차를 개시함. 다만, 다음 하원의원 총선거가 실시될 날로부터 6개월 이내인 경우, 소환청원이 이미 당해 하원의원에 대해서 진행 중인 경우, 하원의원 의석이 이미 공석인 경우에는 이러한 절차를 진행할 수 없도록 하고 있음(제5조).

□ 소환청원(recall petition)에서 대상 의원의 지역구 유권자 10%가 찬성서명을 하면, 당해 하원의원은 의원직을 상실하게 됨(제9조 및 제14조).

### 다. 소환청원 서명과 보궐선거

□ 일단 청원관이 소환청원을 개시하면 6주간 당해 의원의 선거구민으로부터 서명을 받게 됨. 선거구 유권자의 최소 10%가 이에 서명하면 당해 하원의원은 의원직을 잃게 되며 해당선거구에서는 보궐선거가 실시됨

□ 특이한 점은 소환되어 의원직을 상실한 의원도 이 보궐선거에 입후보할 수 있다는 것임

### 라. 청원관의 역할

□ 청원관의 역할은 소환청원을 개시하고, 선거구민들에게 이 개시를 공지하며, 청원과 관련된 행정을 감독하고 유권자 등록부를 준비함(제6조 및 부칙 제1호).

### 마. 소환청원 서명운동

□ 소환청원 선거원(petition campaigner)에 대해서는 서명운동기간, 지출 및 기부가 제한됨(부칙 제3호 이하)

□ 서명운동기간은 하원의장이 소환청원개시요건을 고지한 다음날부터 시작되며, 청원관이 하원의장에게 청원서명결과를 통지한 날에 종료함

□ 지출에 대해서는 등록선거원과 미등록선거원에 따라 상한이 달라지는데, 등록한 선거원은 1만 파운드까지, 미등록선거원은 5백 파운드까지 지출이 가능함. 등록은 청원관에게 서면으로 고지함으로써 완료됨

7) Jonathan Tonge, 위 논문, p.144.

□ 영국 선거구에 등록된 유권자 또는 거주자로 등록된 개인 또는 영국의 등록된 정당, 영국에 등록되어 활동하는 회사, 영국에 등록된 무역협회 등이 등록선거원의 자격이 있음. 이 등록선거원은 단체일 경우에 책임자를 청원관에게 고지하여야 함. 책임자는 지출, 기부 및 보고에 관한 규정에 따라 활동함에 대해 책임을 지게 됨

□ 기부에 관해서는 소환청원서명운동을 위하여 기부할 수 있는 금액은 500 파운드를 상한으로 함(부칙 제3호제2항). 기부자는 제한되는데 영국에 등록된 정당, 영국의 유권자, 유럽과 영국에서 사업하는 영국 등록회사, 등록된 무역협회, 등록된 건축협회, 등록된 유한회사, 등록된 친목단체 등임(부칙 제4호).[8)]

### 5) 프랑스

□ 프랑스는 헌법 제27조제1항에서 “모든 강제위임(기속위임)은 무효이다”라고 선언하고 있기 때문에, 국민소환제도의 도입은 헌법상 원칙적으로 불가능하다고 해석함

### 6) 미국

□ 미국은 주의회 의원에 대한 소환제도는 있지만, 연방국가 단위의 소환제도는 없음

□ 헌법제정 당시에 연방의회 의원에 대한 소환제도가 논의된 바 있다고 하나, 인준시에는 이러한 내용이 삭제됨[9)]

□ 또한 연방대법원은 수정 헌법 제10조 등을 근거로 하여, 각 개별 주는 연방헌법에 부여된 임기와 권한에 의한 연방공무원(연방의원 포함)의 임기나 자격 등을 변경할 권한을 갖고 있지 않다는 점을 확인한 바가 있음[10)]

8) The Electoral Commission, Introduction to the Recall of MPs Act 2015, 2016.8. 참조.
9) Jack Maskell, “Recall of Legislators and Removal of Members of Congress from Office”, *CRS Report, 2012. 1. 5.* pp.5~6.
10) U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779(1995); Cook v. Gralike, 531 U.S. 510(2001).

### 7) 독일

□ 독일은 바이마르 공화국에서 의회가 발의하여 해임안을 내고 국민투표로 확정하는 다소 변형된 대통령에 대한 소환제도가 있었음

□ 그러나, 이러한 제도가 바이마르 공화국을 붕괴시켜 나찌 독일을 발생시킨 원인 중의 하나였다고 보고, 현재는 국민소환제도를 채택하고 있지 않음[11)]

□ 연방총리, 연방대통령, 연방의회 의원에 대한 소환제도는 없음

□ 바덴-뷔어템베르크와 바이에른 주를 제외한 14개 주에서 주의회의원에 대한 주민소환제도를 두고 있음

11) 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, pp.787-808 참조.

발 제 2

# 더불어민주당 국민소환제 추진

**박 혁** 민주연구원 연구위원

# 국민소환제 추진 방향

박 혁 | 민주연구원 연구위원

## 1 국민소환제는 지켜야 할 국민과의 약속

○ 국민 대다수의 요구

- 청와대 국민청원에 국회의원 국민소환제를 도입해 달라는 청원에 21만 넘게 서명
- 가장 최근의 여론조사에서 국민소환제에 찬성 응답은 77.5% (리얼미터, 2019.05.31.)
- 작년에 한국사회여론연구소(KSOI)의 여론조사에서는 찬성이 91%(2018.03.17.)
- 2017년 여론조사에서도 국민소환제 도입에 76.1%가 찬성(두잇서베이, 2017.07)

○ 대통령의 공약사항

- 19대 대선 당시 문재인 대통령 공약
  - “국회의원 등에 대한 국민소환제 도입 검토로 비리 등 연루된 선출직 공직자 조기 퇴출”
- 대통령 개헌안에 국회의원에 대한 국민소환제 도입
  - “국민은 국회의원을 소환할 수 있다”(제45조 2항)

○ 더불어 민주당의 국민소환제 도입 노력

- 역대 국회에서 민주당 계열 소속 의원들의 지속적인 입법 노력
  - 17대 국회(2006년) 김재윤 의원 발의(열린우리당)
  - 18대 국회(2008년) 김재윤 의원 발의(통합민주당)
  - 19대 국회(2012년) 황주홍 의원 발의(민주통합당)
  - 20대 국회(2016/2017) 김병욱 의원, 박주민 의원 발의(더불어민주당)

- 역대 선거에서 국민소환제 도입 공약
  - 17대 총선/18대 총선/19대 총선 공약
  - 19대 대선 공약
  - 6회 지방선거 공약

**〈이해찬 당대표 발언〉**

- "국회의원은 특권이 아니다. 국민이 위임한 사무를 이행하는 역할을 해야 한다. 자기 역할을 팽개치고, 당리당략을 위해 파행을 일삼는 의원을 솎아내는 제도인 국회의원 소환제를 도입할 때가 됐다"

(2019.06.25. 의원총회)

- "당 내 '국회혁신특위'를 발족해 국민소환제 도입 등 국회와 정당 책임정치를 강화하는 제도적 장치를 마련 중이다. 올해 안에 준비한 법안들을 통과시키도록 최선을 다하겠다."

(2019.08.23. 대표취임 1주년 기자회견)

**〈이인영 원내대표 발언〉**

- "국회의원에 대한 국민소환제를 도입하고, 일하지 않는 국회의원에게 페널티를 줘야 한다"

(2019. 07.03. 국회교섭단체 대표연설)

## 2 20대 국회에서 제출된 국민소환제 관련 법안 내용

(더불어 민주당 김병욱 의원안과 박주민 의원안)

○ 주요 쟁점

- 소환대상은 누구로 할 것인가?
- 소환사유를 무엇으로 정할 것인가?
- 소환청구의 성립 요건을 어떻게 할 것인가
- 소환확정 요건을 어떻게 할 것인가?

○ 두 법안 비교

| 항 목 | 김병욱의원 안 | 박주민의원 안 | 비교 |
|---|---|---|---|
| 목 적 | 민주적 통제와 참여의 확대 | 민주적 통제와 참여의 확대 | 동일 |
| 소환대상 | 국회의원(지역구, 비례대표) | 국회의원(지역구, 비례대표) | 동일 |
| 소환사유 | • 헌법 제 46조 위반<br>• 직권남용, 직무유기 등 위법, 부당한 행위 | • 헌법 제 46조 위반<br>• 직권남용, 직무유기 등 위법, 부당한 행위 | 동일 |
| 소환제외 요건 | • 임기 개시 후 6개월 미만<br>• 남은 임기 6개월 미만<br>• 임기 중 동일한 사유 | • 임기 개시 후 6개월 미만<br>• 남은 임기 6개월 미만<br>• 임기 중 동일한 사유 | 동일 |
| 소환투표 청구요건 | • 지역구의원: 지역구국민소환투표청구인 총수의 15/100 이상 서명<br>• 비례대표의원: 비례대표국민소환투표청구인 총수의 15/100 이상 서명 | • 해당 지역구의원: 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상 서명<br>• 타지역구의원, 비례대표의원: 국민소환투표청구권자 총수÷지역구국회의원정수, 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상 서명 | 차이 |
| 소환청구 서명추진 주체/기간 | • 대표자증명서 교부한 날부터 120일간 | • 소환추진위원회(2인이상) 구성 증명서 교부받은 날로부터 120일간 | 유사 |
| 청구각하 | • 서명인 총 수 미달 등 청구요건을 갖추지 못한 경우 국민소환투표 청구 각하 | • 서명이 무효로 판정되어 소환청구요건 미달일 경우 30일 내에 보정 기회 부여 | 차이 |
| 투표공고 | • 소환대상자의 소명서 제출기간 경과한 날부터 7일 이내 소환투표일과 투표안 공고 | • 소환대상자의 소명서 제출기간 경과한 날부터 7일 이내 소환투표일과 투표안 공고 | 동일 |
| 투표권자 | • 지역구의원: 해당 지역선거구 투표권자(공직선거법 15조에 따른 국회의원 선거권자)<br>• 비례대표: 전체 국민소환투표권자 중 선정(선정 방법 등은 대통령령으로 정함) | • 지역구의원: 해당 지역선거구 투표권자(공직선거법 15조에 따른 국회의원 선거권자)<br>• 타지역구, 비례대표: 전체 국민소환투표권자 중 선정된 사람(선정방법은 대통령령으로 정함) | 차이 |
| 투표일 | • 공고일로부터 20일 이상 30일 이하 범위 내에서 선관위 선정 | • 공고일로부터 20일 후 첫 번째 수요일 | 차이 |
| 소환확정 | • 국민소환투표인 1/3 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수 찬성 | • 국민소환투표인 다수 찬성 | 차이 |
| 개표기준 | • 국민소환투표인 1/3 미만 투표시 개표금지 | • 없음 | 차이 |
| 소환투표 이의제기 | • 해당 국회의원 또는 국민소환 투표인 총수 3/100 이상 서명 받은 청구인표자는 국민소환 투표 결과 공표일로부터 30일 이내 중앙선관위장을 피고로 대법원에 제소 가능 | • 해당 국회의원 또는 해당 국민소환투표인 총수의 1/100 이상의 서명을 받은 소화추진위원회의 대표자는 30일 이내에 중앙선관위장을 피고로 대법원에 제소 가능 | 차이 |
| 소환비용 부 담 | • 소환투표준비, 관리 비용 국가 부담<br>• 소환청구인대표자 및 국회의원이 소환투표 운동 위해 지출한 비용은 각자 부담 | • 소환투표준비, 관리비용 국가부담<br>• 소환추진위원회는 후원회 둘 수 있음 | 유사 |
| 보궐선거 | • 소환해직자 보궐선거 출마금지 | • 소환해직자 보궐선거 출마금지 | 동일 |

### 1) 법안의 목적

- 국민 대표자로서 국회의원에게 부여했던 정당성과 신뢰가 더 이상 유지될 수 없는 경우에 그들을 소환해 지지를 철회할 수 있는 제도적 장치를 마련해 국민의 민주적 통제 강화
- 정치불신, 특히 국회불신을 해소시켜 국민의 정치참여 활성화

▶ 헌법상 국민주권 원리를 확실히 구현하기 위한 취지

### 2) 소환대상

- 지역구 국회의원과 비례대표 국회의원

▶ 자치단체장, 지방의원 등 선출직 공무원에 대해서는 소환할 제도적 정치가 있는 반면 국회의원을 소환할 제도적 장치가 없는 현실 고려

### 3) 소환사유

- 두 법안은 동일하게 헌법 제 46조 위반과 직권남용, 직무유기 등 위법, 부당한 행위 등으로 소환사유 한정

헌법 제46조 ①국회의원은 청렴의 의무가 있다.
②국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.
③국회의원은 그 지위를 남용하여 국가·공공단체 또는 기업체와의 계약이나 그 처분에 의하여 재산상의 권리·이익 또는 직위를 취득하거나 타인을 위하여 그 취득을 알선할 수 없다.

▶ 소환청구사유에 해당하는지의 여부를 누가 심사하는가? 국회의원 직무의 범위는 어디까지인가? 정책수행과정을 소환사유로 할 것인가? 등의 문제 논의 필요

**〈영국 하원의 세 가지 소환사유〉**

첫째, 영국 내에서 범법행위로 유죄판결을 받아 구금이 확정된 경우,
둘째, 윤리위원회보고에 따라 하원의장으로부터 회기 중 10일(또는 회기와 관계없이 14일)간의 직무정지명령을 받은 경우,
셋째, 의회윤리법에 따른 범죄(비용청구를 위하여 허위의 정보를 제공하는 범죄)에 대한 유죄가 확정된 경우

### 4) 소환제외 요건

- 임기 개시 후 6개월 미만, 남은 임기 6개월 미만의 경우
- 임기 중 동일한 사유의 경우

▶ 임기 초기에는 소신 있게 정책을 추진할 기회를 주어야 하고, 임기 종반에는 소환의 실익이 없다는 점 고려

### 5) 소환투표 청구 요건

- 두 법안은 타지역구 국회의원의 소환여부, 청구 요건에서 차이
- 김병욱 의원안은 비례대표와 해당 지역구 국회의원만을 청구대상으로 함
- 박주민의원안은 타지역 국회의원도 청구대상으로 함
- 청구요건에서도 김병욱의원안은 지역구국회의원의 소환청구를 위해서는 지역구소환투표인 총 수의 100분의 15 이상 서명 필요
- 비례대표의 경우 비례대표국민소환투표인 총수(국민소환투표인 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수)의 100분의 15 이상 서명
- 박주민의원안의 경우, 해당 지역구국회의원 소환투표는 직전 국회의원 선거 전국평균 투표율의 100분의 15 이상의 지역구 국민소환투표청구권자 서명(20대 국회의원선거의 경우 평균투표율이 58%이므로 소환투표청구를 위해서는 지역소환투표청구권자의 8.7% 서명 필요)
- 타 지역 지역구국회의원과 비례대표국회의원의 경우 국민소환투표인 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서 직전 국회의원 선거 전국평균 투표율의 100분의 15 이상의 서명 필요

▶ 소환발의 요건의 실효성을 높이기 위해서는 획일적인 요건 대신 지역구의 경우 지역구 유권자 수에 따라 10% ~ 25% 까지 차등을 두는 방안도 고려할 만함

### 6) 청구 각하와 보정기간의 유무

- 김병욱 의원안은 소환청구인서명부의 일부 서명이 무효로 판정되면 유효한 것으로 판명된 서명의 총수가 국민소환투표 청구요건에 미달하는 경우 보정 기회 없이 각하
- 박주민 의원안은 청구요건 미달의 경우 30일 간의 보정 기간 부여

▶ 주민소환법의 경우 청구 각하로 청구 절차가 반복될 우려를 막기 위해 시도지사의 경우는 15일 이내, 시장 군수 등의 경우는 10일 이내로 보정기간 부여

**〈주민소환에 관한 법률 시행령〉**

제10조(서명보정기간 등) 법 제27조제1항에 따른 서명의 보정기간(補正期間)은 시·도지사에 대한 주민소환투표청구의 경우에는 관할선거관리위원회가 소환청구인대표자에게 서명을 보정하도록 요구한 날부터 15일 이내, 시장·군수·구청장 및 지방의회의원에 대한 주민소환투표청구의 경우에는 관할선거관리위원회가 소환청구인대표자에게 서명을 보정하도록 요구한 날부터 10일 이내로 한다.

### 7) 소환투표권자

- 두 법안은 소환투표권자를 지역구의원의 경우는 해당 지역선거구 투표권자(공직선거법 15조에 따른 국회의원 선거권자)로, 비례대표의 경우는 전체 국민소환투표권자 중 선정 (선정 방법 등은 대통령령으로 정함)하는 것은 동일
- 박주민의원안은 타지역구 의원도 소환투표의 대상으로 하고 이에 대한 소환투표권자는 비례대표소환투표권자와 마찬가지로 전체 국민소환투표권자 중 선정된 사람(선정 방법은 대통령령으로 정함)

### 8) 투표 실시

- 김병욱의원안은 국민소환투표일을 국민소환투표안이 공고된 날로부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선관위가 정하도록 규정
- 박주민의원안은 국민소환투표안 공고일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시토록 함

▶ 대통령 선거, 국회의원 선거, 지방선거처럼 투표일을 수요일로 정하는 것은 투표일에 대한 통일성과 투표문화 정착에 기여할 수 있다는 잇점

### 9) 소환확정요건

- 김병욱의원안을 포함해 지금까지 제출된 거의 모든 국민소환제 관련 법안들은 소환확정 요건을 '국민소환투표인의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성'으로 규정

- 이와 달리 박주민의원 안은 '국민소환투표인 다수 찬성'으로 소환확정토록 해 투표율 기준을 없애고 일반선거와 마찬가지로 단순다수결로 확정

**〈헌법개정특별위원회 자문보고서 2017〉**
제○○조 국회의원선거권을 가진 투표자 3분의 1이상의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 소환을 결정한다. 소환이 결정되면 해당 공무원은 그 직을 상실한다. 국민소환의 대상과 절차 등은 법률로 정한다.

▶ 투표성립요건을 정하는 것은 임기가 정해진 소환대상자의 공무담임권을 충분히 배려하기 위한 것

▶ 투표성립요건을 정하는 것은 투표에 참여한 투표권자의 투표가치와 권리를 침해하는 것이라는 의견도 있음

• 2007년 이후 주민소환제도 이후 실시된 단체장 소환투표율은 하남시장(31.1%), 제주지사(11%), 과천시장(17.8%), 삼척시장(25.9%) 등 모두 투표율 미달 기록

## 10) 개표금지

- 김병욱의원안과 지금까지 제출된 관련 법안들은 소환확정 요건인 국민소환투표인의 3분의 1 이상의 투표가 이루어지지 않았을 때 개표 금지
- 박주민의원안은 관련 조항 없음

## 11) 소환투표에 관한 이의제기

- 김병욱의원 안은 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 3 이상의 서명을 받은 소환청구인대표자는 투표결과가 공표된 날로부터 30일 이내 중앙선관위장을 피고로 대법원에 제소 가능[1)]
- 박주민의원 안은 국민소환투표대상자 또는 해당 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환청구인대표자는 투표결과가 공표된 날로부터 30일 이내 중앙선관위장을 피고로 대법원에 제소 가능

▶ 황영철의원이 발의한 법안의 경우 국민소환투표인 총수의 100분의 5이상의 서명으로 소송을 제기토록 함

1) 법안 제안 설명에는 국민소환투표인 총수의 100분의 1로 되어 있으나 조문상에는 100분의 3으로 표기되어 있음

### 12) 보궐선거

- 두 법안 모두 해직된 국회의원의 보궐선거출마 금지
- 소환이 확정 된 후 보궐 선거는 공직선거법을 준용토록 함

▶ 해직된 국회의원의 당해 보궐선거뿐만 아니라 다른 공직(지자체장 등) 피선거권도 제한해야 한다는 의견도 있음

## 3 더불어민주당 국민소환제 도입을 위한 이후 방향

○ 국민소환제 당론화와 당 차원의 법안 마련

- 20대 국회에서 법안 통과를 위한 지속적인 노력 필요

○ 내년 총선에서 국회혁신의제들을 주요 공약으로 제시

- 21대 총선 공약으로 국회신뢰강화를 위한 국회혁신의제를 종합적으로 제시
- 21대 국회초반에 국회혁신과제 입법화 추진

토 론 1

# 국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회

## 국민소환제 도입의 쟁점

**이경주** 인하대학교 법학전문대학원 교수

# 토론 1. 국민소환제 도입의 쟁점

이경주 ㅣ 인하대학교 법학전문대학원 교수

## 1. 소환권 법제화의 쟁점

### 1) 대의제 민주주의와의 관계

| | nation | ↔ | peuple |
|---|---|---|---|
| 주체 | 국적보유자의 총체 | | 유권자의 총체 |
| 행사방식 | 간접민주제 → | 부분적 도입 | 직접민주제 |
| | (대의제) | (대의제민주주의) | |
| 유권자와의관계 | 자유위임(무기속위임) → | 규정없음<br>공약 | 기속위임 |
| 선거 | 제한선거도 가능 → | 보통선거제 | 보통선거 |
| | 순수대표제 → | 반대표제 | 직접제 |

### 2) 국회의원의 임기 보장

(1) 최소보장론

(2) 최대보장론

### 3) 소환권 발동의 대상 및 사유

(1) 정치적 해석

(2) 사법적 해석소결

### 4) 소환권 발동의 요건

(1) 외국의 사례

(2) 한국사회와 소환요건

## 2. 전제조건

### 1) 정치적 공론영역이 활성화되어야 한다.

### 2) 소환제와 의정활동 보고제도의 실질화

토 론 2

# 국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회

## ‘고에네지 민주주의’(High Energy Democracy)와 미래대비의 필요성

**안병진** 경희대학교 교수

# 토론 2. '고에네지 민주주의'(High Energy Democracy)와 미래대비의 필요성

안병진 | 경희대학교 교수

- 국민소환제도의 필요성에 적극 공감하며 검토해야 할 쟁점에 대해서 대체로 다른 토론자들이 다루므로 본 토론자는 단지 보다 넓은 맥락에서 생각할 필요성 간단히 제기하고자 함

- 국민소환제도의 근저에 담겨야 할 철학과 가치에 대해 깊은 토론 속에서 법안의 쟁점이 고민될 필요. 전제되어야할 가치는 로베르토 웅거 하버드대 교수가 말한 '고에너지 민주주의 사상'으로 대의제 정치의 마비를 극복하고 정치의 온도(역동성)를 높임(주체의 각성, 2012)

- 기본적으로 미국의 매디슨적 대의제는 권력분립 사상으로 인해 교착, 마비의 가능성이 매우 높음. 위의 관점에서 보면 권력분립의 결함을 가지지 않는 의원내각제 영국에서 의원소환법은 제한적 취지의 법안일 수밖에 없음

- 한국은 미국 대통령제를 기본 원형으로 하는 나라로서 애초부터 미국 대통령제의 결함과 한국적 결함이 부정적으로 결합함. 이를 시민사회의 고에너지(촛불)로 간헐적 극복.

- 미국식 모델의 근본 결함: 메디슨적 엘리트 사상/직접 민주주의적 기제 결핍/양원의 엘리트 정치화/상원이 현자의 정치 기능 결핍/미래주체와 책임 배제/승자독식/헌법개정 어려움 등

- 한국적 모델의 근본 결함: 긴 의원 임기로 인한 반응성 저하/현자이자 장기 시각으로서 상원의 부재/직접민주적 기제 결핍(대통령이 자의적으로 회부하는 국민투표제만 존재)/사법부의 독립성 부족/의회의 견제력 부족/연방제 부재/자유주의 가치 및 시민문화의 결핍

- 미국과 한국의 최근 부정적 추세: 정치 양극화의 극단화/정치의 사법화/시민 문화 악화

- 미국과 한국의 현재와 향후 우려스러운 경향: 정치교착과 러스트벨트화 현상 후 우파 포퓰리즘 득세/날로 심각해지는 기후위기 등이 만들어내는 인류역사상 전례 없는 생존, 안보 등 이슈에 대응하기 힘든 자유주의 정치체제

- 정치혁신의 방향은 한국의 집단지성의 역량을 정치에 투입하는 고에너지 민주주의 및 중장기 대비능력 회복이라는 두 가지 과제를 동시에 구현하는 혁신 방향에 대한 제도권 내 및 시민사회의 초당적 공론 형성. 시민발안/시민소환/국민투표/결선투표 및 미래의회 등 고민.

- 토론자는 지난 헌법개정특별위의 소중한 성과를 넘어 미래를 위한 특별위 실험을 제안함. 이는 체도권, 시민사회, 미래세대가 정치교착, 기후위기 등 새로운 현실을 반영하여 정치 온도를 높이는(진보적 함의) 동시에 미래대비적 기능(보수적 함의)을 동시에 구현하는 정치체제 혁신의 종합적 공론을 모아내는 노력을 경주함. 총선과 대선은 이 안에 대한 시민 공동체 수준의 심각한 토론과 실험의 축적의 장이 되어야 함. 마치 국회미래연구원이 초당적 노력이 모아져 설치되었듯이 보다 대담하고 야심찬 정치혁신에 대한 광범위한 노력과 의지의 결집 필요

토 론 3

# 국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회

## 국민소환제 도입에 관한 소고

**김준우** 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장

# 토론 3. 국민소환제 도입에 관한 소고

김준우 | 민주사회를 위한 변호사모임 사무차장[1)]

## ■ 들어가며

○ 현대 민주주의는 대의제를 근간으로 하고 있지만 여러 면에서 위기에 직면하고 있음. 현존하는 대의제 민주주의의 한계를 보완/대체하기 위한 방안으로 직접/참여/숙의 민주주의에 관한 문제의식을 투영하자는 의견이 오랫동안 제기되어왔음. 물론 대의제를 절대악으로 직접민주주의를 절대선으로 규정하거나, 단순히 직접민주주의를 대의제의 대체/보완물로 수용하자는 단선적인 시선보다는 현존하는 불완전한 민주정/민주주의를 어떻게 더 '민주화'할 것인가가 질문에서 출발해야 할 것임. 그러한 맥락에서 직접민주적 기제라고 하는 요소들을 어떻게 인식/수용할 것인지가 고민되어야함.

○ 아울러 단순히 직접민주주의적 요소를 도입하는 것 외에도, 현실에서 작동하는 '대의제' 민주주의를 어떻게 혁신할 것인가의 문제도 간과해서는 안됨. 한국사회의 경우 왜곡된 선거제도로 인한 불비례성의 문제 개선, 서구와 비교하여 여전히 빈약한 정당(정치)의 문제를 선차적으로 먼저 살펴볼 필요가 있음.

## ■ 국민소환제의 소환

○ 직접민주주의적 방안으로 논의되는 제도 가운데, 우리사회에서 가장 많은 관심과 지지를 받는 것은 국회의원에 대한 국민소환제도임. 국회의원 소환제도에 관해서는 17대 국회에서 김재윤 의원안(의안번호 174006), 18대 국회에서 김재윤 의원안(의안번호 1803099) 19대 국회 황주홍 의원안(의안번호 1900278) 20대 국회에서는 김병욱 위원안(의안번호 2004324), 박주민의원안(의안번호 2005606) 황주홍 의원안(의안번호 2021071) 정동영 의원안(의안번호2021152)이 발의된 바가 있음.[2)]

1) 본 토론문은 토론자 개인의 견해입니다.
2) 개인적인 견해로는 민주주의의 민주화라는 관점에서는 국민청원권, 헌법발안권 등이 소환제도보다 더 선차적인 과제라고 생각함.

○ 국민소환제의 장단점과 가능성을 논하기에 앞서 도대체 소환제가 끊임없이 공중에 소환되는 이유를 곰곰이 되짚어 볼 필요가 있음. 국민소환제가 가장 각광받은 시기는 우리의 대의제가 근본적 한계를 드러내는 정치적 사건들이 도래했던 시기였음. 2004년 탄핵정국, 2008년 광우병 촛불, 2016-2017년 촛불이 사실 국민소환제 논의가 가장 뜨거운 시기였음. 따라서 소환제는 의원 개개인에 관한 민주적 통제에 대한 요구보다는 의회다수권력 또는 대통령을 포함한 정치권력 자체가 정당성의 위기에 직면했을 때 논의가 촉발되었음. 현재 국민소환제에 관한 논의도 결국 촛불 이후에도 별로 변한 것이 없는 국회에 대한 국민적 분노를 배경으로 하고 있다고 할 수 있음.

## ■ 국민소환제의 도입의 현실적 장벽들에 관한 검토

○ 소환제는 유권자가 선출한 대표자를 유권자가 다시 스스로 소환하는 제도. 소환제의 본질적 성격에 관한 해석을부터 정치철학/사상 수준에서도 異論들이 존재함. 그래서 소환제를 직접민주제적 기제로 이해하는 이들이 있는 반면에, 오히려 (인물에 대한) 소환제를 대의제적 성격의 제도로 이해하는 견해도 존재함.

한 편 다른 쪽에서는 소환제가 근본적으로 대의제를 부정하기 때문에 도입이 불가한 것으로 이해하는 견해도 존재함. 프랑스 헌법은 기속위임을 부정하는 명문의 조항을 헌법조항을 둔 바가 있는데 이는 소환제에 대한 실질적 불가입장을 의미한다는 해석이 있음. [3] 그러나 이러한 정치철학적 수준에서 논의가 우리 현실에서 크게 쟁점으로 부각되고 있지는 않고 있는 것으로 판단됨.

○ 소환제에 대한 국민적 지지는 항상 높은 반면에, 학계나 시민사회 등에서는 소환제의 오남용에 대한 우려도 적지 않음. 물론 소환제가 가져올 수 있는 단점에 대한 우려도 경청할 부분이 있음. 특히 제도설계에 따라서 소환제가 악용되어 정치적 다수파에 의해서 소수정당 의원이 과도하게 정치적 곤경/박해에 처할 가능성도 배제할 수 없음. 그러나 실제 현실적으로 우리사회가 지자체 단계에서 주민소환제도를 10년 이상 운영해본 결과, 오남용의 우려는 아직은 우려수준에 불과함. 다시 말해 슬기로운 제도 설계를 통해서 각종 우려는 충분히 극복할 수 있으리라 보여짐.

3) 프랑스 헌법 제27조 ① 모든 강제위임은 무효이다. ② 표결권은 각 의원에게 있다.

○ 한편 민주주의가 성숙된 국가로 평가받는 나라들에서는 적어도 국회의원 단계에서는 소환제가 잘 논의되지 않거나, 도입되지 않았기 때문에 도입에 유보적인 견해가 적지 않음. 그러나 이는 나라별로 처한 정치현실과 구조, 맥락의 차이에 대한 이해가 필요함. 소환제가 좀처럼 도입되지 않는 이유는 '나쁜 의미에서의 포퓰리즘'창궐에 대한 우려, 대의제에 대한 근본적 도전 등 이론적 차원의 저항도 있겠지만, 다른 한 편으로 도입이 시급한 실효적 요청/필요성이 적은 탓도 있음. 우선 내각제가 주류를 이루는 유럽국가들의 경우, 정치구조의 특성상 우리사회에 비해 정치권에 민의에 훨씬 더 민감하게 반응하는 정당정치 구조를 갖는 이유가 소환제의 필요성에 대한 공감대가 적은 것으로 보임. 정치적 위기의 순간에는 의원해산과 조기총선이라는 방안이 사용되기 때문에, 국민소환의 필요성과 요구에 관한 동인이 적게 작동한다는 점도 유념할 필요가 있음. 더구나 영국에서 최근 소환제도가 도입되었기 때문에, 해외사례를 이유로 반대하는 논거는 기존에 비해서 약해졌음. 또 가장 대표적인 대통령제 국가인 미국의 경우 하원은 임기가 2년이라서 소환제가 큰 의미가 있기 어려움.(반면에 주단위 정부 단계에서는 다양한 소환제도가 도입되어있음)

○ 오히려 현재 왜 우리 법제도는 소환제가 지방자치단계에서는 가능하고, 국회의원은 불가능한지 이해하기 어려움. 지방자치는 비중이 없거냐 의미없는 공간으로 이해하는 것이 아니라면 이러한 이원적 제도설계는 동의하기 어려움. 같은 이유로 대통령은 불가능하고, 국회의원만 소환의 대상으로 두는 것도 이해하기 어려움. 개인적 견해으로는 소환제도가 비록 그 고유의 위험이 있다고 하더라도 (차라리 선출직에 관한 탄핵제도를 폐지하더라도) 소환제도를 두는 것이 더욱 민주적인 길이라고 봄.[4] 예컨대 미국이나 유럽의 경우 탄핵제도는 대부분 의회에 의한 탄핵이기 때문에 우리의 제도보다는 더 민주적이라고 평가할 수 있음.

○ 현재 우리 현실에서 국회의원 소환제와 관련하여 가장 우회할 수 없는 논쟁/장벽은 헌법문제임. 다시 말해 국회의원 국민소환이 헌법개정없이 가능한지 여부임. 물론 이론적으로는 헌법개정 없이도 국회의원 소환제도의 도입이 불가능하다고 보지는 않으나[5], 현실적으로 실제 입법화가 되었을 경우 헌법재판소의 심사를 통과할 수 있을지에 대해서는 지극히 회의적이라는 지적[6]도 경시할 수 없음. . 헌법상 4년 임기제조항과 국회의원 면책특권 두 조항만을 가지고 국회의원 국민소환제가 개헌없이 불가능하다고 보는 견해

4) 같은 견해로 김종서, 김종서, "권력구조의 민주적 재편", 민주법학 제64호(2017.7),
5) 이에 관한 상세한 논증은 이경주, 대표제의 역사적 변화와 소환권, 민주법학 제26호. 2004 참조
6) 김종서, 국민주권과 국민소환제, 모든 권력은 국민으로부터 나오는가? 흥사단 주최 토론회자료집, 2008

가 학계에서 상대적 다수를 점하고 있는 것은 사실이나 해석상의 다툼가능성은 남아있으며, 논리필연적으로 어떠한 경우에도 개헌이 불가피한 사항이라고 볼 것은 아님. 다만 소환사유에 관하여 헌법위반이나 법률위반이 아닌 순수한 정치적 탄핵은 어려울 것이라고 보임. 더구나 현재 우리법은 국회의원의 경우 비록 탄핵제도는 존재하지 않지만(입법을 통해서 국회의원 탄핵제도 도입은 가능함), 헌법상 국회의원 2/3 결의로 국회의원 제명도 가능함.(헌법 제64조) 국회의원에 의한 국회의원 제명도 가능한데, 국민에 의한 탄핵이 어려울 이유를 찾기는 어려워 보임. 따라서 이 문제를 현실적으로 돌파하기 위해서는 소환요건에 등에 관해서 일차적으로 적정한 합의를 구하는 것이 필요할 것으로 보임.

○ 구체적으로 소환제도에 관해서는 청구사유, 주체, 요건 등에 관하여 다양한 의견들이 존재할 수 있음. 너무 낮은 요건은 소환제 오남용의 우려를, 너무 높은 요건은 소환제의 장식화를 부추긴다는 측면에서 이에 관해서 보다 구체화된 논의가 많이 필요함. 토론자의 사견으로는 현재 국회에서 개헌없이 20대 국회에서 국회의원 국민소환제도가 도입되기 위해서는 가장 위헌성 논란이 적은 방식의 도입으로 합의안을 모아내는 것이 현실적이라고 생각함. 지극히 개인적인 의견이고, 다소 소극적인 방안이지만 지역구 국회의원에 대해서는 지역구 유권자만 청구할 수 있도록 하고, 비례대표에 대해서는 일단 도입하지 않는 유보적 태도를 취하는 것도 검토해볼 여지가 있을 수도 있음.

## ■ 소결

○ 소환제가 무조건적인 선이라고 볼 수는 없고, 장단점이 있는 제도임은 분명함. 또 현실적으로 소환제가 정치의 일대혁신을 가져올 정도로 엄청난 기능을 할 것이라고 보는 것도 과대평가되는 측면이 있을 수 있음. 또 현재 국민소환제에 대한 국민적 지지는 정치권에 대한 냉소와 불신의 정서에 기반한 것이라는 측면에서 '반-정치'적인 요소를 갖고 있는 것도 분명함. 소환제 도입에 있어서 이러한 지점들은 분명히 숙고될 필요가 있음.

○ 그럼에도 불구하고 사견으로 소환제도는 현존하는 민주주의를 더욱 민주화할 수 있는 기제로 작동할 수 있다고 판단함. 현재 선출직에 대한 통제장치가 업무상 면책특권의 적용범위를 제외하는 영역에서 형사처벌로 인한 의원직 상실이 가능하고, 대통령의 경우 탄핵이 있지만 이는 민주적으로 선출된 대표자에 대한 통제가 사법적 심판을 통해서만 가능한셈이며, 정치적 통제의 길은 실질적으로 봉쇄되어있는 것이 람직하지 않다고 보기 때문임. 민주를 통한 민주의 통제를 원천적으로 봉쇄하기 보다는 길을 열어두는 것이

바람직하다고 봄.

○ 끝으로 다시 강조하지만 국민소환제는 우리 민주주의를 더욱 민주화시키기 위한 작은 통로일 뿐, 결코 완성이 될 수 없음. 국민발의, 국민소환 뿐 아니라 더 많은 민주주의를 위한 기획과 실험, 경로가 모색될 필요가 있음. 민주사회의 구축을 위해서 필요한 것은 지속적이고 부단한 현존 민주주의의 민주화라는 여정임.

토 론 4

# 국민소환제 20대국회 통과를 위한 입법 토론회

**천우정** 국회 교육연수원 교수(전 행정안전위원회 전문위원)

# 토론 4

천우정 ㅣ 국회 교육연수원 교수(전 행정안전위원회 전문위원)

국민소환제법안은 비례대표를 포함한 모든 국회의원에 대하여 국민소환 청구가 가능하도록 하여 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련하려는 것으로, 최근 우리 국민들의 정치에 대한 불만과 불신을 해소시키는 대안이 될 수 있다는 점에서 그 입법취지를 이해할 수 있습니다.

또한, 현행 「지방자치법」과 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체장과 지방의원에 대한 소환규정을 명시하고 있으나, 국회의원의 경우 자치단체장이나 지방의원과 같은 선출직임에도 불구하고 소환대상에서 제외하고 있어 국회의원이 직권을 남용하거나 심각한 위법·부당한 행위로 국민의 지탄을 받는 경우에도 선거 외에는 책임을 물을 수 있는 제도가 마련되어 있지 않은바, 이러한 점도 국민소환제도를 도입해야 한다는 주장의 근거로 지속적으로 제기되고 있는 상황입니다.

국민소환제도의 입법 필요성은 다음과 같습니다.

첫째, 대의제가 선거와 선거 사이 대표자들에 대한 유권자들의 통제권한이 실질적으로 발휘될 수 없는 불완전한 제도라고 할 때 소환제는 대의제를 보완할 수 있는 가장 강력한 통제장치가 될 수 있습니다.

둘째, 소환제가 실제로 작동되지 않는다 하더라도 이를 법적으로 명시하는 것만으로 국회의원들이 유권자들을 의식하여 보다 책임 있는 정치활동을 하도록 강제할 수 있습니다.

셋째, 대의제를 채택하고 있는 어느 국가에서든 현대적 추세는 투표율의 하락과 유권자의 소외임을 고려할 때, 소환제는 이런 경향을 완화하고 유권자의 정치참여를 확장할 수 있습니다.

국민소환제 입법의 외국 입법례를 살펴보면,

2015년 영국이 의원소환법(Recall of MPs Act 2015)을 제정하여 주요 선진국 중 거의 유일하게 국민소환제도를 도입하였습니다. 의원소환법에 따르면, 하원의원(650명)을 소환대상으로 하며, 범죄를 저질러 구속구금될 경우, 의회로부터 10회 또는 14일간 기일출석 금지명령을 받을 경우, 의회윤리법을 위반할 경우를 소환사유로 명시하고 있습니다.

미국은 연방의원에 대한 소환제도를 가지고 있지 않으나, 주단위에서의 의원소환제도를 가지고 있습니다. 직접 민주주의 제도가 가장 많이 활성화된 스위스에서도 국가단위에서의 소환제도는 제도화되어 있지 않으나, 26개 주(canton) 중 6개 주(canton)에서 의원소환제도를 두고 있습니다.

소환사유에 대해 살펴보면,

국회에 이미 제출되어 있는 김병욱, 황영철, 박주민 의원안 모두 ① 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우와 ② 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우를 소환사유로 규정하고 있으며, 황영철의원안은 "국회의원의 품위에 맞지 아니하는 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우"도 소환사유로 명시하고 있는바, 이는 무분별한 소환을 방지하기 위해 일정한 소환사유가 있는 경우에 한하여 소환청구를 할 수 있도록 하려는 취지로 보입니다.

다만, 선출직 공직자의 부패, 무책임, 독선, 전횡을 국민의 힘에 의해 견제하고자 하는 국민소환제도의 취지로 볼 때, 소환의 사유를 명시적·한정적으로 규정하는 것은 그 취지에 맞지 않으므로 소환사유는 특정되지 않아야 한다는 견해[1]도 있음을 감안할 필요가 있습니다.

참고로, 「주민소환에 관한 법률」에는 주민소환의 청구사유에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않고 있으며, 이에 대하여 헌법재판소는 비민주적, 독선적인 정책추진 등을 광범위하게 통제한다는 주민소환제의 필요성에 비추어 청구사유에 제한을 둘 필요가 없고, 업무의 광범위성이나 입법기술적인 측면에서 소환사유를 구체적으로 적시하기 쉽지 않는 등 법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않는 데에는 나름대로 상당한 이유가 있다고 판시한바 있습니다.[2]

1) 이공주, "국민주권 실질화 방안으로서의 국민소환 제도", 헌법학연구 제18권 제4호, 2012, p.299~300.
2) 헌재 2009. 3. 26 선고 2007헌마843 결정.

# 참 고

1. 김병욱 의원안
2. 박주민 의원안
3. 행정안전위원회 검토보고서 (천우정)

# 참고 1 김병욱 의원안

국회의원의 국민소환에 관한 법률안
(김병욱의원 대표발의)

| 의 안 번 호 | 4324 |
|---|---|

발의연월일: 2016. 12. 12.
발 의 자: 김병욱・김경협・박 정 강훈식・어기구・정춘숙 윤후덕・이찬열・전재수 박찬대・박경미 의원 (11인)

제안이유

국민소환(Recall)은 선출직 공직자가 위법・부당한 행위 등을 하는 경우 투표로 해당 공직자를 임기만료 전에 해임시킬 수 있는 제도로, 특정한 사안에 대하여 국민이 직접 결정을 내리는 '국민투표'와 국민에 의하여 일정한 정책이 제안되는 '국민발안'과 함께 대의민주주의를 부분적으로 보완할 수 있는 직접민주주의적 요소 중 하나로 인식되고 있음.

2006년에 제정된 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환을 도입함으로써, 선출직 지방공직자를 견제하고 통제할 수 있도록 주민의 직접 참여기회를 열어놓고 있음.

그러나 지방자치단체의 장, 지방의회의원과 같이 선거에 의해 선출된 국회의원은 소환대상에서 제외하고 있어, 국회의원이 직권을 남용

하거나 심각한 위법·부당한 행위로 국민의 지탄을 받는 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음.

따라서 국민의 투표로 국회의원을 소환하는 법률을 제정하여 위법·부당한 행위 등을 한 국회의원을 임기 중 해임할 수 있도록 함으로써 국회의원이 국민의 봉사자로서 성실히 의정활동을 수행할 수 있도록 유도함과 아울러 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련하려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 국회의원에 대한 국민소환의 투표청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 국회의원에 대한 국민의 통제와 참여확대를 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민소환투표의 대상은 비례대표를 포함한 대한민국의 국회의원으로 함(안 제2조).

다. 국회의원이 「대한민국헌법」 제46조에 규정된 국회의원의 의무를 위반한 경우 및 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우 소환할 수 있도록 함(안 제3조).

라. 국회의원은 임기개시 후 6개월이 경과하지 아니하였거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우 및 임기 중 동일한 사유로 거듭하여 소환되지 아니하도록 함(안 제4조).

마. 국민소환투표인은 국회의원 선거권이 있는 사람으로 하되, 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 국회의원 지역선거구에 있는 국민소환투표인을 대상으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전체 국민소환투표인 가운데 선정된 국민소환투표인을 대상으로 함(안 제6조).

바. 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 함(안 제10조).

사. 국민소환투표의 청구를 하고자 하는 때에는 국민소환투표인이 국민소환투표청구인대표자를 선정하여 중앙선거관리위원회 위원장에게 소환청구인대표자증명서의 교부를 신청하고, 중앙선거관리위원회 위원장은 이를 확인한 후 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 하며, 국민소환투표의 서명요청 활동기간은 대표자증명서 교부 사실을 공표한 날부터 120일 이내로 함(안 제11조).

아. 중앙선거관리위원회 위원장은 소환청구인서명부를 심사·확인하고, 서명인 총수가 요건에 미달하는 등 청구요건을 갖추지 못한 경우에는 국민소환투표의 청구를 각하 함(안 제13조 및 제14조).

자. 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 청구가 적법하다고 인정하면 지체 없이 그 요지를 공표하고, 해당 국회의원 등에게 그 사실을 통지하며, 해당 국회의원은 그 요청을 받은 날부터 20일 이내

에 소명서 등을 제출하도록 하고, 중앙선거관리위원회는 소명서 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표를 발의하도록 하며, 국민소환투표일은 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 정하도록 함(안 제15조부터 제17조까지).

차. 국민소환은 국민소환투표인 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정되고, 국민소환투표인의 3분의 1 미만이 투표하는 경우에는 개표를 하지 아니 함(안 제25조).

카. 국민소환투표가 발의된 국회의원은 국민소환투표안을 공고한 때부터 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지되고, 투표결과 국민소환이 확정되면 그 직을 상실하도록 함(안 제24조 및 제26조).

타. 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 함(안 제27조).

법률 제 호

# 국회의원의 국민소환에 관한 법률안

## 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국회의원에 대한 국민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 국회의원에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 한다.

제2조(국민소환투표의 대상) 국민소환투표의 대상은 비례대표를 포함한 대한민국의 국회의원으로 한다.

제3조(소환사유) 국회의원이 임기 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 소환할 수 있다.

1. 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우
2. 그 밖에 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우

제4조(소환대상의 제외) ① 국회의원은 임기개시 후 6개월이 경과하지 아니하였거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 소환되지 아니한다.

② 국회의원은 임기 중 동일한 사유로 거듭하여 소환되지 아니한다.

제5조(국민소환투표의 사무관리) ① 국민소환투표의 사무는 중앙선거

관리위원회가 관리한다.

② 국민소환투표의 사무관리에는 「공직선거법」 제13조제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거"는 "국민소환투표"로, "선거관리"는 "국민소환투표관리"로, "선거사무" 및 "선거구선거사무"는 각각 "국민소환투표사무"로 본다.

제6조(국민소환투표인) ① 국민소환투표인는 「공직선거법」 제15조에 따른 국회의원 선거권이 있는 사람으로 한다.

② 국민소환투표인의 연령은 국민소환투표일을 기준으로 계산한다.

③ 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 국회의원 지역선거구에 있는 국민소환투표인(이하 "지역구국민소환투표인"이라 한다)이 한다.

④ 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전체 국민소환투표인 가운데 선정된 국민소환투표인(이하 "비례대표국민소환투표인"이라 한다)이 한다. 이 경우 비례대표국민소환투표인의 수는 국민소환투표인 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수로 한다.

⑤ 비례대표국민소환투표인의 선정 방법·절차·시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(국민소환투표인명부의 작성 및 확정) ① 중앙선거관리위원회 위원장은 국민소환투표를 실시하는 때에는 국민소환투표인명부 작성기준일(제15조에 따른 국민소환투표 발의일을 말한다)부터 10일 이내에 국민소환투표인명부를 작성하여야 한다.

② 국민소환투표인명부에 등재되어 있는 사람 중 국민소환투표일에 자신이 투표소에 가서 투표를 할 수 없는 사람은 국민소환투표인명부 작성 기간 중에 부재자신고를 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 국민소환투표인명부의 작성·확정과 제2항에 따른 부재자신고의 절차, 부재자신고인명부의 작성 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조부터 제46조까지의 규정을 준용한다.

제8조(국민소환투표의 보장 및 홍보·계도) ① 국가 및 지방자치단체는 국민소환투표인이 국민소환투표를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 사람이 국민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.

③ 중앙선거관리위원회는 그 주관하에 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 국민소환투표의 참여·투표 방법, 그 밖에 국민소환투표에 필요한 홍보·계도를 실시하여야 한다.

제9조(다른 법률과의 관계) 국민소환에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

## 제2장 국민소환투표의 청구 등

제10조(국민소환투표의 청구) ① 국민소환투표인은 국민소환투표에 대

한 청구권을 갖는다.

② 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

③ 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

④ 국민소환투표인의 총수는 국민소환투표인이 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 연도의 전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다.

⑤ 중앙선거관리위원회 위원장은 매년 1월 10일까지 제4항에 따라 산정한 국민소환투표인 총수를 공표하여야 한다.

제11조(소환청구인대표자의 선정과 서명요청 활동) ① 국민소환투표인이 국민소환투표의 청구를 하고자 하는 때에는 국민소환투표청구인대표자(이하 "소환청구인대표자"라 한다)를 선정하여야 하며, 선정된 소환청구인대표자는 인적사항과 국민소환투표의 청구 취지 및 이유 등을 기재하여 중앙선거관리위원회 위원장에게 소환청구인대표자증명서(이하 "대표자증명서"라 한다)의 교부를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따라 대표자증명서의 교부신청을 받은 중앙선거관리위

원회 위원장은 소환청구인대표자가 국민소환투표인에 해당하는지를 확인한 후 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

③ 소환청구인대표자와 소환청구인대표자로부터 서면으로 서명요청권을 위임받은 사람(이하 "소환청구인대표자등"이라 한다)은 제2항에 따라 대표자증명서 교부 사실을 공표한 날부터 120일 이내에서 서명요청 활동기간 동안 서명을 받을 수 있다. 이 경우 제12조에 따라 서명요청이 제한되는 기간은 서명요청 활동기간에 산입하지 아니한다.

④ 제3항에 따른 서명요청은 중앙선거관리위원회가 검인하여 교부한 국민소환투표청구인서명부(이하 "소환청구인서명부"라 한다)를 사용하여야 한다.

⑤ 소환청구인대표자가 서명요청권을 위임하고자 할 때에는 그때마다 서명요청권을 수임하는 사람의 인적사항 등을 기재하여 중앙선거관리위원회에 신고하여야 한다.

⑥ 소환청구인서명부에 서명을 한 사람이 그 서명을 취소하고자 하는 때에는 그 소환청구인서명부가 중앙선거관리위원회에 제출되기 전에 취소하여야 하며, 소환청구인대표자는 즉시 소환청구인서명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

제12조(서명요청 활동의 제한) ① 소환청구인대표자등은 해당 국회의원 선거구의 전부 또는 일부에 대하여 「공직선거법」에 따른 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일 전 60일부터 선거일까지 그

선거구에서 서명을 요청할 수 없다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 소환청구인대표자등이 될 수 없으며, 서명요청 활동을 하거나 서명요청 활동을 기획·주도하는 등 서명요청 활동에 관여할 수 없다.

1. 국민소환투표인이 아닌 사람
2. 「국가공무원법」 제2조에 따른 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 따른 지방공무원. 다만, 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.
3. 다른 법률에 따라 공무원의 신분을 가진 사람
4. 「공직선거법」 제60조제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람
5. 해당 국회의원이 지역구국회의원인 경우 그 선거구에서 후보자가 되고자 하는 사람(이하 "입후보예정자"라 한다), 입후보예정자의 가족(배우자, 입후보예정자 또는 그 배우자의 직계존비속과 형제자매, 입후보예정자의 직계비속 및 형제자매의 배우자를 말한다) 및 이들이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설의 임직원
6. 해당 국회의원이 비례대표국회의원인 경우 비례대표국회의원후보자명부에 해당 국회의원보다 후순위에 올라있는 사람(이하 "후순위후보자"라 한다), 후순위후보자의 가족(배우자, 후순위후보자 또는 그 배우자의 직계존비속과 형제자매, 후순위후보자의 직계비속 및 형제자매의 배우자를 말한다) 및 이들이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설의 임직원

③ 소환청구인대표자등이 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 국민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물, 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.

제13조(소환청구인서명부의 심사·확인 등) ① 소환청구인대표자는 제11조제3항에 따른 서명요청 활동기간이 만료되는 날부터 10일 이내에 국민소환투표청구서(이하 "소환청구서"라 한다)와 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회 위원장에게 제출하여야 한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서명은 무효로 한다.

1. 국민소환투표인이 아닌 사람의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 소환청구인대표자등이 아닌 사람의 요청에 따라 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 두 개 이상의 서명을 한 경우에는 그중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제11조제3항을 위반하여 서명요청 활동기간 외의 기간에 행하여진 서명
6. 제12조제1항을 위반하여 서명요청 활동이 제한되는 기간에 행하여진 서명
7. 강요·속임수, 그 밖의 부정한 방법으로 행하여진 서명
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 방식과 절차에 위반되는 서명

③ 그 밖에 소환청구인서명부의 심사·확인 등에 대한 절차는 대통령

령으로 정한다.

제14조(국민소환투표 청구의 각하) 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자가 제출한 국민소환투표 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 제4조에 따라 소환대상에서 제외되는 기간에 주민소환을 청구한 경우
2. 제13조제3항에 따른 절차에 따라 심사·확인 과정을 거쳐 유효한 것으로 판명된 서명의 총수가 제10조제2항 또는 제3항에 따른 요건에 미달되는 경우
3. 소환청구서와 소환청구인서명부가 제13조제1항에 따른 기간을 경과하여 제출된 경우

## 제3장 국민소환투표의 실시 등

제15조(국민소환투표의 발의) ① 중앙선거관리위원회는 제10조제2항 또는 제3항에 따른 국민소환투표 청구가 적법하다고 인정하는 경우에는 지체 없이 그 요지를 공표하고, 소환청구인대표자와 해당 국회의원 및 국회의장에게 그 사실을 통지하여야 한다.

② 중앙선거관리위원회는 제1항에 따른 통지를 받은 국회의원에 대

하여 국민소환투표를 발의하고자 하는 때에는 제17조제2항에 따른 소명요지와 소명서의 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표일과 국민소환투표안(소환청구서 요지를 포함한다)을 공고하여 국민소환투표를 발의하여야 한다.

제16조(국민소환투표의 실시) 국민소환투표일은 제15조제2항에 따른 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 정한다. 다만, 해당 국회의원이 사직, 피선거권 상실 또는 사망 등으로 궐위된 때에는 국민소환투표를 실시하지 아니한다.

제17조(소명기회의 보장) ① 중앙선거관리위원회는 제10조제2항 또는 제3항에 따른 국민소환투표 청구가 적법하다고 인정하는 때에는 지체 없이 해당 국회의원에게 서면으로 소명할 것을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따라 소명요청을 받은 국회의원은 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 500자 이내의 소명요지와 소명서(필요한 자료를 기재한 소명자료를 포함한다)를 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 소명요지와 소명서를 제출하지 아니한 때에는 소명이 없는 것으로 본다.

③ 제15조제2항에 따른 국민소환투표일과 국민소환투표안을 공고하는 때에는 제2항에 따른 소명요지를 함께 공고하여야 한다.

제18조(국민소환투표의 형식) ① 국민소환투표는 찬성 또는 반대를 선택하는 형식으로 실시한다.

② 국민소환투표인은 주민등록지 관할 선거관리위원회가 정한 장소

에서 투표를 한다.

제19조(국민소환투표의 실시구역) ① 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 지역구를 대상으로 한다.

② 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 한다.

제20조(국민소환투표운동의 원칙) 이 법에서 "국민소환투표운동"이란 국민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 국민소환투표운동으로 보지 아니한다.

1. 국민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
2. 국민소환투표운동에 관한 준비행위

제21조(국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람) ① 국민소환투표운동은 제15조제2항에 따른 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지(이하 "국민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다.

② 제12조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국민소환투표운동을 할 수 없다.

제22조(국민소환투표운동의 방법) 국민소환투표운동의 방법에 관하여는 「공직선거법」 제61조·제69조·제79조·제82조(제1항 단서를 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6에 따른 국회의원의 선거에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동기간"은 "국민소환투표운동기간"으

로, “후보자”는 “소환청구인대표자 및 국민소환투표대상자”로, “선거”는 “국민소환투표”로, “정당추천후보자”는 “해당 국회의원”으로, “소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항”과 “음악 또는 선거운동에 관한 내용”은 각각 “국민소환투표운동에 필요한 사항”으로 본다. 다만, 국민소환투표운동기구의 설치 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제23조(국민소환투표운동의 제한) ① 누구든지 국민소환투표운동기간 중 제22조에 따른 국민소환투표운동의 방법과 중앙선거관리위원회가 주관하는 국민소환투표운동의 방법을 제외하고는 어떠한 방법의 국민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.

② 국민소환투표운동과 관련하여서는 다음 각 호의 「공직선거법」을 준용하며, 이에 해당하는 행위는 할 수 없다.

1. 「공직선거법」 제80조에서 제한한 연설금지장소에서 연설하는 행위
2. 「공직선거법」 제82조의5에서 제한한 전자우편을 이용한 국민소환투표운동정보를 전송하는 행위
3. 「공직선거법」 제91조에서 제한한 확성장치 및 자동차를 사용하는 행위
4. 「공직선거법」 제102조에서 제한한 야간에 연설·대담을 하는 행위
5. 「공직선거법」 제106조에서 제한한 호별방문을 하는 행위

- 16 -

6. 국민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위

③ 지위를 이용한 국민소환투표운동의 금지에 관하여는 「공직선거법」 제85조를 준용한다. 이 경우 "선거운동"은 "국민소환투표운동"으로 본다.

## 제4장 국민소환투표의 효력 및 소송 등

제24조(권한행사의 정지 등) ① 해당 국회의원은 중앙선거관리위원회가 제15조제2항에 따라 국민소환투표안을 공고한 때부터 제25조제3항에 따라 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지된다.

② 제1항에 따라 권한행사가 정지된 국회의원은 그 정지기간 동안 「공직선거법」 제111조에 따른 의정활동 보고를 할 수 없다.

제25조(국민소환투표 결과의 확정 등) ① 국민소환은 국민소환투표인 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.

② 국민소환투표인의 3분의 1 미만이 투표한 경우에는 개표를 하지 아니한다.

③ 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 개표가 끝난 때에는 지체 없이 그 결과를 공표한 후 소환청구인대표자, 해당 국회의원 및 국회의장에게 통지하여야 한다. 제2항에 따라 개표를 하지 아니한 때에도 또한 같다.

제26조(국민소환투표의 효력) ① 제25조제1항에 따라 국민소환이 확정된 때에는 해당 국회의원은 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실한다.

② 제1항에 따라 그 직을 상실한 국회의원은 그로 인하여 실시하는 「공직선거법」에 따른 국회의원 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다.

제27조(국민소환투표에 관한 소송) ① 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 3 이상의 서명을 받은 소환청구인대표자는 제25조제3항에 따라 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.

② 국민소환투표에 관한 소송의 절차에 관하여는 이 법에 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제15장(선거에 관한 쟁송) 중 국회의원에 관한 규정을 준용한다.

제28조(보궐선거 실시의 제한 등) ① 제27조에 따른 국민소환투표에 관한 소송의 결과 국민소환투표의 무효가 결정되어 재투표가 실시되는 때에는 그 결과가 확정된 후에 보궐선거를 실시하여야 한다.

② 재투표 및 보궐선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제13장(재선거와 보궐선거) 중 국회의원에 관한 규정을 준용한다.

제29조(국민소환투표의 비용 부담) ① 국민소환투표의 사무에 필요한

다음 각 호의 비용은 국가가 부담한다. 다만, 소환청구인대표자 및 해당 국회의원이 국민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 제외한다.

1. 국민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용
2. 국민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 국민소환투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 국민소환투표에 관한 소송과 관련된 경비
4. 국민소환투표 결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 국민소환투표의 사무관리를 위한 중앙선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

② 국가는 제1항에 따른 국민소환투표 비용을 국민소환투표안 발의일부터 5일 이내에 중앙선거관리위원회에 납부하여야 한다.

③ 제1항에 따른 국민소환투표 비용의 산출기준·납부절차·납부방법·집행·회계 및 반환, 그 밖의 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

## 제5장 「주민투표법」의 준용

제30조(「주민투표법」의 준용) ① 국민소환투표와 관련하여 이 법에 정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」 제3조제2항·제4조·제17조·제19조·제23조를 준용한다. 이 경우 "주민투표관리기관"은 "국민소

환투표관리기관"으로, "지방자치단체의 장"은 "중앙선거관리위원회"로, "주민투표"는 "국민소환투표"로, "주민투표사무"는 "국민소환투표사무"로, "주민투표안"은 "국민소환투표안"으로 본다.

② 「주민투표법」 제19조를 준용함에 있어 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 사람의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 따르고, 국민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

## 제6장 보칙

제31조(국민소환투표 범죄의 조사 등) ① 중앙선거관리위원회는 국민소환투표를 실시하는 때마다 국민소환투표 부정을 감시하기 위하여 서명요청 활동기간 개시일부터 국민소환투표일까지 중앙선거관리위원회 소속으로 국민소환투표부정감시단을 둔다.

② 중앙선거관리위원회는 인터넷을 이용한 국민소환투표 부정을 감시하기 위하여 제1항에 따른 기간 중에 사이버국민소환투표부정감시단을 설치·운영하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 감시단과 관련하여 이 법에서 정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제10조의2제2항 전단, 제6항부터 제8항까지 및 제10조의3을 준용한다. 이 경우 "선거부정감시단"은 "국민소환투표부정감시단"으로, "사이버선거부정감시단"은 "사이버국민

소환투표부정감시단"으로, "선거운동"은 "국민소환투표운동"으로, "선거부정감시사무"는 "국민소환투표부정감시사무"로 본다.

④ 중앙선거관리위원회가 이 법에 따라 국민소환투표를 실시하는 경우 이 법의 위반행위에 대한 단속 및 조사에 관하여는 「공직선거법」 제272조의2 및 「선거관리위원회법」 제14조의2를 준용한다.

제32조(국민소환투표범죄 신고자 등의 보호) 제34조부터 제39조까지의 죄 및 제41조의 과태료에 해당하는 위법행위를 신고한 신고자 등의 보호에 관하여는 「공직선거법」 제262조의2를 준용한다.

제33조(국민소환투표범죄 신고자에 대한 포상금 지급) 중앙선거관리위원회는 제34조부터 제39조까지의 죄 및 제41조의 과태료에 해당하는 위법행위를 선거관리위원회가 인지하기 전에 신고한 사람에게 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.

## 제7장 벌칙

제34조(벌칙) 제23조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 하거나 하게 한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다.

제35조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 국민소환투표의 결과에 영향을 미치게 할 목적으로 국민소환투표인에게 금전·물품·거마·향응, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 또는 그 제공을 약속한 사람
2. 국민소환투표운동에 이용할 목적으로 학교, 그 밖의 공공기관·사회단체·종교단체·노동단체 또는 청년단체·부녀단체·노인단체·재향군인단체·씨족단체, 그 밖의 기관·단체·시설에 금전·물품 등 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 사람
3. 국민소환투표운동에 이용할 목적으로 야유회·동창회·친목회·향우회·계모임, 그 밖의 모임이나 행사에 금전·물품·음식물, 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 사람
4. 제1호부터 제3호까지에 따른 행위에 관하여 지시·권유·요구 또는 알선한 사람
5. 국민소환투표인에 대하여 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 국민소환투표의 자유를 방해한 사람
6. 법률에 따르지 아니하고 국민소환투표함을 열거나 그 투표함(빈 투표함을 포함한다) 또는 투표함 안의 국민소환투표지를 제거·변조·파괴·훼손·은닉 또는 탈취한 사람
7. 국민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 연설·방송·신문·통

신·잡지·벽보·선전문서, 그 밖의 방법으로 허위사실을 유포하거나 허위사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 사람

8. 국민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 포장된 선물 또는 돈봉투 등 다수의 국민소환투표인에게 배부하도록 구분된 형태로 되어 있는 금품을 운반한 사람

9. 국민소환투표인명부 작성에 관계있는 사람으로서 그 직권을 남용하여 국민소환투표인명부의 열람을 방해하거나 그 열람에 관한 직무를 유기한 사람

제36조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제35조제1호부터 제3호까지에 따른 이익이나 공사의 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 사람

2. 성명의 사칭, 신분증명서의 위조 또는 변조, 그 밖의 부정한 방법으로 국민소환투표를 하거나 하려고 한 사람

3. 허위의 방법으로 국민소환투표인명부에 오르게 한 사람

4. 국민소환투표에 관한 서명요청 활동 및 투표운동의 기회를 이용하여 특정 정당이나 입후보예정자를 지지·추천 또는 반대하거나 그 밖의 선거운동에 이르는 행위를 한 사람

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제23조제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 한 사람

2. 제23조제2항제2호에 따라 적용되는 「공직선거법」 제82조의5를 위반하여 전자우편을 이용하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람

제37조(벌칙) ① 제23조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항에 위반된 행위를 하거나 하게 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

제38조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제11조제3항에 따른 서명요청 활동기간을 위반하여 서명요청을 한 사람
2. 제21조제1항에 따른 국민소환투표운동기간이 아닌 기간에 국민소환투표운동을 한 사람
3. 제23조제2항(제2호는 제외한다)을 위반하여 국민소환투표운동을 한 사람

제39조(벌칙) 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 규정과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 「공직선거법」 제61조제5항을 위반하여 국민소환투표운동기구를 설치한 사람
2. 「공직선거법」 제69조제5항을 위반하여 광고를 한 사람
3. 「공직선거법」 제79조제1항, 제3항부터 제5항까지, 제6항(표지를

부착하지 아니한 경우는 제외한다) 또는 제7항을 위반하여 공개장소에서의 연설·대담을 한 사람

4. 「공직선거법」 제272조의2제3항을 위반하여 출입을 방해하거나 자료제출 요구에 따르지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 사람

제40조(이익의 몰수) 제35조제1호부터 제3호까지의 죄를 범한 사람이 받은 이익은 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

제41조(과태료) ① 「형사소송법」 제211조에 따른 현행범인 또는 준현행범인으로서 이 법에서 준용하는 「공직선거법」 제272조의2제4항에 따른 동행요구에 따르지 아니한 사람은 300만원 이하의 과태료에 처한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 이 법 또는 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 신고·제출의 의무를 게을리 한 사람
2. 학교·관공서, 그 밖의 공공기관·단체의 장으로서 선거관리위원회의 투표소·개표소 설치를 위한 장소협조 요구에 정당한 사유 없이 따르지 아니한 사람
3. 선거관리위원회가 첩부(貼付)한 국민소환투표용지 모형을 훼손·오손한 사람

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 100만원 이하의 과

태료에 처한다.

1. 국민소환투표사무원·부재자국민소환투표사무원·개표사무원으로 위촉된 사람으로서 정당한 사유 없이 그 직무수행을 거부·유기하거나 게을리 한 사람
2. 이 법에서 준용하는 「공직선거법」 제79조제6항을 위반하여 표지를 부착하지 아니하고 연설·대담을 한 사람
3. 이 법에서 준용하는 「공직선거법」 제272조의2제4항에 따른 출석요구에 정당한 사유 없이 따르지 아니한 사람

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 과태료의 부과·징수 절차에 관하여는 「공직선거법」 제261조제10항 및 제11항을 준용한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

# 참고 2 박주민 의원안

국민소환에 관한 법률안
(박주민의원 대표발의)

| 의 안 번 호 | 5606 |
|---|---|

발의연월일 : 2017. 2. 13.
발 의 자 : 박주민・민병두・제윤경 김영주・금태섭・기동민 소병훈・김상희・우원식 박 정・박찬대・박재호 김병기・강병원・유동수 위성곤・김종민・안호영 의원(18인)

제안이유

현행 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환을 규정함으로써 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민의 감시와 통제, 주민의 직접 참여기회를 확대할 수 있는 길을 열어놓고 있음.

그러나 국회의원은 소환대상에서 제외하고 있어 국회의원이 국민의 뜻을 도외시하거나 무능・부패한 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 방법이 없음.

이에 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 임기만료 전에 국민소환으로 해임할 수 있는 제도를 마련함으로써 국회의원들의 성실한 의정활동을 유도하고 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제권을 확보하

려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 국회의원이 임기 중 「대한민국헌법」에 따른 의무를 위반하거나 위법·부당한 행위를 한 경우 국민이 국회의원을 소환하여 해임할 수 있도록 함으로써 국회에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민소환투표권자는 「공직선거법」에 따른 국회의원 선거권이 있는 사람으로 하고, 국민소환투표권자의 연령은 국민소환투표일을 기준으로 계산함(안 제3조).

다. 국회의원이 「대한민국헌법」 제46조에 규정된 의무를 위반한 경우, 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우 소환될 수 있도록 하되, 임기개시 후 6개월이 경과하지 않거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우 등에는 소환대상에서 제외하도록 함(안 제4조 및 제5조).

라. 국민소환투표의 사무는 중앙선거관리위원회가 관리함(안 제9조).

마. 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 지역구 국민소환투표청구권자의 서명으로, 다른 지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표청구권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서

국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 국민소환투표청구권자의 서명으로 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 함(안 제10조).

바. 국민소환투표를 실시하기 위하여 2명 이상의 국민소환투표청구권자로 국회의원소환추진위원회를 구성하여 그 대표자와 구성원을 중앙선거관리위원회에 신고하고, 중앙선거관리위원회는 이를 확인한 후 소환추진위원회가 구성되었다는 증명서를 교부하고 그 사실을 공표하며, 소환추진위원회는 대표자 및 구성원이 변경된 경우에는 이를 중앙선거관리위원회에 신고하고, 중앙선거관리위원회는 이를 확인하고 증표를 교부하도록 함(안 제11조).

사. 소환발의를 위한 서명요청은 소환추진위원회 구성 증명서를 교부받은 날부터 120일 동안 활동할 수 있으며, 서명요청 활동은 소환추진위원회의 대표자와 구성원만이 할 수 있도록 함(안 제12조).

아. 소환추진위원회의 대표자는 서명요청 활동이 종료되는 날부터 10일 이내에 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회에 제출하고, 중앙선거관리위원회는 지체 없이 소환청구 사실을 공표하고, 소환청구인명부를 7일간 열람할 수 있도록 하며, 국민소환투표청구권자가 아닌 사람의 서명 등이 있는 경우에는 이를 무효로 하고, 소환청구 요건에 미달하게 되는 때에는 30일 이내에 소환추진위원회의 대표자에게 이를 보정하게 할 수 있도록 하며, 요건에 미달하

는 경우 등에는 국민소환투표의 청구를 각하하도록 함(안 제14조부터 제16조까지).

자. 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 청구가 적법하다고 인정하는 경우에는 이를 공표하고, 국민소환투표대상자의 소명기회를 보장한 후 소명요지와 소명서의 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표일과 국민소환투표안을 공고하여 국민소환투표를 발의하도록 함(안 제17조 및 제19조).

차. 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표대상자의 해당 지역구 국민소환투표권자로 하고, 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표권자 가운데 선정된 사람으로 하도록 하되, 선정 방법·시기·통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제18조).

카. 국민소환투표는 찬성 또는 반대의 형식으로 오전 6시부터 오후 8시까지로 하되 공고일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시하고, 해당지역 지역구국회의원은 해당 지역구를 대상으로, 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 실시하도록 함(안 제20조부터 제25조까지).

타. 국민소환투표운동은 이 법 또는 「공직선거법」 등의 다른 법률의 규정에 따라 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 투표운동을 할 수 있고, 국민소환투표운동기간은 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지로 함(안 제26조부

터 제30조까지).

파. 중앙선거관리위원회가 국민소환투표안을 공고한 때부터 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 해당 국회의원의 직은 정지되고, 국민소환이 확정된 때에는 그 직을 상실하도록 하며, 그 직을 상실한 국회의원은 그로 인하여 실시하는 보궐선거의 후보자가 될 수 없도록 함(안 제31조 및 제33조).

하. 국민소환투표는 국민소환투표인 다수의 찬성으로 확정되도록 함(안 제32조).

거. 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 국민소환투표대상자 또는 해당 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환추진위원회의 대표자는 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 함(안 제34조).

너. 국민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용 등은 국가가 부담하고, 소환추진위원회의 대표자는 국민소환투표에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 후원회를 둘 수 있도록 하되, 모금한 기부금품은 소환추진위원회의 운영, 소환발의 서명요청 활동과 국민소환투표운동의 경비로만 사용할 수 있도록 함(안 제36조 및 제37조).

참고사항

- 5 -

- 6 -

이 법률안은 박주민의원이 대표발의한 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」(의안번호 제5605호)의 내용과 같은 취지의 법률안이므로 함께 심의할 필요가 있음.

법률 제 호

# 국민소환에 관한 법률안

## 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국회의원이 임기 중 「대한민국헌법」에 따른 의무를 위반하거나 위법·부당한 행위를 한 경우 국민이 국회의원을 소환하여 해임할 수 있도록 함으로써 국회에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국민소환”이란 국민이 투표를 통하여 국회의원을 임기만료 전에 직접 해임하는 것을 말한다.
2. “국민소환투표”란 국민소환을 하기 위하여 중앙선거관리위원회의 관리하에 행하여지는 투표를 말한다.
3. “국민소환투표권자”란 제3조에 따른 국민소환투표권이 있는 사람을 말한다.
4. “국민소환투표대상자”란 이 법에 따른 국민소환투표의 대상이 된 국회의원을 말한다.
5. “국민소환투표운동”이란 국민소환투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나

에 해당하는 행위는 국민소환투표운동으로 보지 아니한다.

가. 국민소환투표에 부쳐지거나 부쳐진 사항에 관한 단순한 의견 개진 및 의사표시

나. 국민소환투표운동에 관한 준비행위

제3조(국민소환투표권) ① 「공직선거법」 제15조제1항 본문에 따른 선거권을 가지고 있는 사람은 국민소환투표권이 있다.

② 국민소환투표권자의 연령은 국민소환투표일을 기준으로 계산한다.

제4조(소환사유) 국회의원은 임기 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 이 법에서 정한 절차에 따라 소환될 수 있다.

1. 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우
2. 그 밖에 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우

제5조(소환대상의 제외) ① 국회의원은 임기개시일부터 6개월이 경과하지 아니하거나 남은 임기가 임기만료일부터 6개월 미만인 경우에는 국민소환의 대상이 되지 아니한다.

② 국회의원은 임기 중 동일한 사유로 거듭하여 국민소환의 대상이 되지 아니한다.

제6조(소환절차의 종료) ① 국회의원은 이 법에 따른 소환절차의 종료 이전에 언제든지 사직할 수 있다.

② 국회의원이 사직한 경우나 다른 법률에 따라 의원직을 상실한

경우에는 이 법에 따른 소환절차는 진행되지 아니한다.

③ 제2항에 따라 소환절차를 실시하지 아니하게 된 경우 중앙선거관리위원회는 지체 없이 그 취지를 공고하여야 한다.

제7조(국민소환투표인명부의 작성 및 확정) ① 중앙선거관리위원회 위원장은 국민소환투표를 실시하는 때에는 국민소환투표인명부 작성기준일(제17조에 따른 국민소환투표 발의일을 말한다)부터 10일 이내에 국민소환투표인명부를 작성하여야 한다.

② 국민소환투표인명부에 등재되어 있는 사람 중 국민소환투표일에 자신이 투표소에 가서 투표를 할 수 없는 사람은 국민소환투표인명부 작성 기간 중에 부재자신고를 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 국민소환투표인명부의 작성·확정과 제2항에 따른 부재자신고의 절차, 부재자신고인명부의 작성 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조부터 제44조의2까지, 제45조 및 제46조의 규정을 준용한다.

제8조(국민소환투표의 보장 및 홍보·계도) ① 국가 및 지방자치단체는 국민소환투표권자가 국민소환투표를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 사람이 국민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.

③ 중앙선거관리위원회는 그 주관하에 문서·도화·시설물·신문·방송

등의 방법으로 국민소환투표의 참여·투표 방법, 그 밖에 국민소환투표에 필요한 홍보·계도를 실시하여야 한다.

제9조(국민소환투표의 사무관리) ① 국민소환투표의 사무는 중앙선거관리위원회가 관리한다.

② 국민소환투표의 사무관리에는 「공직선거법」 제13조제3항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "선거"는 "국민소환투표"로, "선거관리"는 "국민소환투표관리"로, "선거사무" 및 "선거구선거사무"는 각각 "국민소환투표사무"로 본다.

## 제2장 국민소환투표의 청구 등

제10조(국민소환투표의 청구) ① 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 년도의 전년도 12월 31일 기준으로 제3조제1항에 해당하는 사람(이하 "국민소환투표청구권자"라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 국민소환투표를 청구할 수 있다.

1. 해당지역 지역구국회의원(국민소환투표를 청구한 사람의 주민등록이 되어 있는 지역의 지역구국회의원을 말한다. 이하 같다): 해당 지역구의 국민소환투표청구권자
2. 다른지역 지역구국회의원(국민소환투표를 청구한 사람의 주민등록상 주소지와 지역구국회의원의 지역구가 다른 경우를 말한다. 이하 같다) 및 비례대표국회의원: 모든 국민소환투표청구권자

② 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거(「공직선거법」에 따른 국회의원 임기만료에 따라 실시하는 선거를 말한다. 이하 같다)의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 지역구 국민소환투표청구권자의 서명(기명날인을 포함한다. 이하 같다)과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

③ 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표청구권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서, 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 국민소환투표청구권자의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다. 다만, 특정한 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도에서 받은 서명의 수가 소환에 필요한 서명 총수의 3분의 1 이상을 초과하는 경우 그 초과되는 부분은 계산에 산입하지 아니한다.

④ 국민소환투표청구권자의 총수는 국민소환투표청구권자가 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 년도의 전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다.

⑤ 중앙선거관리위원회 위원장은 매년 1월 10일까지 국민소환투표청구권자의 총수를 공표하여야 한다.

제11조(소환추진위원회의 구성 및 신고) ① 국민소환투표를 실시하기 위하여 2명 이상의 국민소환투표청구권자로 국회의원소환추진위원회(이하 "소환추진위원회"라 한다)를 구성한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 소환추진위원회의 대표자 및 구성원(이하 "대표자등"이라 한다)이 될 수 없다.

1. 국민소환투표청구권자가 아닌 사람
2. 「공직선거법」 제60조제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람

② 소환추진위원회를 구성한 때에는 중앙선거관리위원회에 이를 신고하고, 다음 각 호의 사항을 기재한 소환발의서를 제출하여야 한다.

1. 소환추진위원회의 대표자등의 성명·주소 및 생년월일(이하 "인적사항"이라 한다)
2. 국민소환투표대상자의 직위·성명 및 주소
3. 국민소환투표의 청구 취지 및 이유 등

③ 제2항에 따른 신고를 받은 중앙선거관리위원회는 소환추진위원회의 대표자등이 국민소환투표청구권자에 해당하는지를 확인한 후 소환추진위원회가 구성되었다는 증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 한다.

④ 소환추진위원회의 대표자등이 추가·변경되었을 때에는 그때마다 인적사항을 기재하여 중앙선거관리위원회에 신고하여야 한다.

⑤ 중앙선거관리위원회는 소환추진위원회가 대표자등을 신고(추가·

변경 신고를 포함한다)한 경우에는 이를 확인하고 그 대표자등임을 증명하는 증표를 교부하여야 한다.

제12조(소환발의 서명요청 활동) ① 소환추진위원회는 제11조제3항에 따른 증명서를 교부받은 날부터 120일 동안 소환발의를 위한 서명요청 활동을 할 수 있다. 이 경우 제13조제1항에 따라 서명이 제한되는 기간은 서명요청 활동기간에 산입하지 아니한다.

② 소환발의를 위한 서명요청 활동은 소환추진위원회의 대표자등만이 할 수 있다.

③ 소환추진위원회의 대표자등은 서명요청 활동을 하는 때에는 반드시 증표를 제시하거나 패용하여야 한다.

④ 제1항에 따른 서명요청은 중앙선거관리위원회가 검인하여 교부한 국민소환투표청구인서명부(이하 "소환청구인서명부"라 한다)를 사용하여야 한다.

⑤ 소환청구인서명부에 서명을 한 사람이 그 서명을 취소하고자 하는 때에는 그 소환청구인서명부가 중앙선거관리위원회에 제출되기 전에 취소하여야 하며, 소환추진위원회의 대표자는 즉시 소환청구인서명부에서 그 서명을 삭제하여야 한다.

제13조(서명요청 활동의 제한) ① 소환추진위원회의 대표자등은 해당 국회의원 선거구의 전부 또는 일부에 대하여 「공직선거법」에 따른 선거가 실시되는 때에는 그 선거의 선거일 전 60일부터 선거일까지 그 선거구에서 서명을 요청할 수 없다.

② 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 서명요청 활동을 기획·주도하는 등 서명요청 활동에 관여할 수 없다.

③ 소환추진위원회의 대표자등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우를 제외하고는 누구든지 인쇄물·시설물, 그 밖의 방법을 이용하여 서명요청 활동을 할 수 없다.

1. 소환청구인서명부를 제시하거나 구두로 국민소환투표의 취지나 이유를 설명하는 행위
2. 전화를 이용하여 송·수화자 간 직접 통화하는 방식으로 지지를 호소하는 행위
3. 서명요청을 위하여 해당 국민소환투표대상자의 선거구의 읍·면·동(비례대표국회의원인 경우에는 시·군·구를 말한다)마다 1매의 현수막을 게시하는 행위
4. 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(상의)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 서명요청을 하는 행위
5. 도로변·광장·공터·주민회관·시장 또는 점포, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하는 공개장소를 방문하여 소환청구인서명부에 서명을 호소하는 연설을 하거나 청중의 질문에 대답하는 방식으로 대담하는 행위. 이 경우 자동차를 이용할 수 없다.
6. 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 서명요청을 위한 광고를 하는

행위

7. 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

제14조(소환청구인서명부의 제출) 소환추진위원회의 대표자는 제12조제1항에 따른 서명요청 활동이 종료되는 날부터 10일 이내에 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다.

제15조(소환청구인서명부의 심사·확인) ① 중앙선거관리위원회는 소환청구인서명부가 제출된 때에는 지체 없이 소환청구 사실을 공표하고, 소환청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

② 소환청구인서명부에 기재된 서명이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 무효로 한다.

1. 국민소환투표청구권자가 아닌 사람의 서명
2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명
3. 소환추진위원회의 대표자등이 아닌 사람의 요청에 따라 행하여진 서명
4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 두 개 이상의 서명을 한 경우에는 그중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명
5. 제12조제1항을 위반하여 서명요청 활동기간 외의 기간에 행하여진 서명
6. 제13조제1항을 위반하여 서명요청 활동이 제한되는 기간에 행하여진 서명

7. 강요·속임수, 그 밖의 부정한 방법으로 행하여진 서명

8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 방식과 절차에 위반되는 서명

③ 소환청구인서명부에 기재된 서명에 대하여 이의가 있는 사람은 제1항에 따른 공람기간 내에 중앙선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

④ 중앙선거관리위원회는 제3항에 따른 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.

⑤ 중앙선거관리위원회는 제3항에 따른 이의신청이 있는 때에는 제1항에 따른 공람기간이 종료된 날부터 15일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체 없이 이의신청인과 소환추진위원회의 대표자에게 통지하여야 한다.

⑥ 중앙선거관리위원회는 소환청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제10조에 따른 소환청구 요건에 미달하게 되는 때에는 소환추진위원회의 대표자로 하여금 30일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.

⑦ 그 밖에 소환청구인서명부의 심사·확인 등에 대한 절차는 대통령령으로 정한다.

제16조(국민소환투표 청구의 각하) 중앙선거관리위원회는 소환추진위원회의 대표자가 제출한 국민소환투표 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 중앙선거

관리위원회는 소환추진위원회의 대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.

1. 제5조에 따른 국민소환투표의 청구 제외 대상기간에 청구한 경우
2. 제14조에 따른 기간을 경과하여 소환청구인서명부가 제출된 경우
3. 제15조제6항에 따른 보정기간 내에 보정하지 아니한 경우
4. 유효한 서명의 총수(제15조제6항에 따라 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제10조제2항 또는 제3항에 따른 요건에 미달되는 경우

## 제3장 국민소환투표의 발의 및 실시 등

제17조(국민소환투표의 발의) ① 중앙선거관리위원회는 제10조제2항 또는 제3항에 따른 국민소환투표 청구가 적법하다고 인정하는 경우에는 지체 없이 그 요지를 공표하고, 소환추진위원회의 대표자와 국민소환투표대상자 및 국회의장에게 그 사실을 통지하여야 한다.

② 중앙선거관리위원회는 제1항에 따른 통지를 한 국민소환투표대상자에 대하여 국민소환투표를 발의하고자 하는 때에는 제19조제2항에 따른 소명요지와 소명서의 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표일과 국민소환투표안(소환청구서 요지를 포함한다)을 공고하여 국민소환투표를 발의하여야 한다.

제18조(국민소환투표인 등) ① 국민소환투표는 국민소환투표권자 가운

데 다음 각 호의 구분에 따른 국민소환투표권자(이하 “국민소환투표인”이라 한다)를 대상으로 실시한다.

1. 해당지역 지역구국회의원: 해당 지역구 국민소환투표권자
2. 다른지역 지역구국회의원: 국민소환투표권자 가운데 대통령령으로 정하는 바에 따라 선정된 사람(이 경우 해당 지역 선거구에 주민등록이 되어 있는 국민소환투표권자와 그렇지 않은 국민소환투표권자의 비율을 같게 한다)
3. 비례대표국회의원: 국민소환투표권자 가운데 대통령령으로 정하는 바에 따라 선정된 사람

② 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표인의 수는 국민소환투표권자 총수를 지역구 국회의원 정수로 나눈 수로 하고, 그 밖에 국민소환투표인의 선정 방법·시기·통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(소명기회의 보장) ① 중앙선거관리위원회는 제10조제2항 또는 제3항에 따른 국민소환투표 청구가 적법하다고 인정하는 때에는 지체 없이 국민소환투표대상자에게 서면으로 소명할 것을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따라 소명요청을 받은 국민소환투표대상자는 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 500자 이내의 소명요지와 소명서(필요한 자료를 기재한 소명자료를 포함한다)를 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 소명요지와 소명서를 제출하지 아니한 때에는

소명이 없는 것으로 본다.

③ 제17조제2항에 따른 국민소환투표일과 국민소환투표안을 공고하는 때에는 제2항에 따른 소명요지를 함께 공고하여야 한다.

제20조(국민소환투표의 실시) 국민소환투표는 제17조제2항에 따른 공고일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시한다.

제21조(국민소환투표의 형식) 국민소환투표는 찬성 또는 반대를 선택하는 형식으로 실시하여야 한다.

제22조(국민소환투표의 실시구역) ① 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 지역구를 대상으로 한다.

② 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 한다.

제23조(국민소환투표의 방법 등) ① 국민소환투표는 「공직선거법」 제159조에 따른 기표방법에 의한 투표로 한다.

② 국민소환투표는 직접 또는 우편으로 하되, 1인 1표로 한다.

③ 국민소환투표 및 개표 사무의 관리는 전산화하여 실시할 수 있다. 이 경우 전산화에 의한 투표 및 개표의 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

④ 국민소환투표를 하는 때에는 투표인의 성명 등 투표인을 추정할 수 있는 표시를 하여서는 아니 된다.

제24조(국민소환투표공보의 발행) ① 중앙선거관리위원회는 국민소환투표안의 내용, 국민소환투표대상자의 소명요지 및 국민소환투표의

절차 등을 게재한 국민소환투표공보를 1회 이상 발행하여야 한다.

② 제1항에 따른 국민소환투표공보의 규격·작성방법·배부시기, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제25조(다른 법률의 준용) 투표시간, 투표용지, 투표구·개표구의 설치, 투표·개표의 절차 및 참관 등 투표·개표의 관리에 관하여는 「공직선거법」 제10장(투표) 및 제11장(개표)의 규정을 준용한다.

② 「공직선거법」을 준용함에 있어 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 사람의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 따르고, 국민소환투표의 투표시간은 보궐선거등과 같이 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다.

## 제4장 국민소환투표운동

제26조(국민소환투표운동의 원칙) 이 법 또는 「공직선거법」 등의 다른 법률의 규정에 따라 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 국민소환투표운동을 할 수 있다.

제27조(국민소환투표운동의 방법) 국민소환투표운동의 방법에 관하여는 「공직선거법」 제61조·제69조·제79조·제82조(제82조제1항 단서는 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6에 따른 국회의원의 선거에 관한 규정을 준용한다. 이 경우 "선거운동기간"은 "국민소환투표운동기간"으로, "후보자"는 "소환추진위원회의 대표자 및 국민소환투표

대상자”로, “선거”는 “국민소환투표”로, “정당추천후보자”는 “국민소환투표대상자”로, “소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항”과 “음악 또는 선거운동에 관한 내용”은 각각 “국민소환투표운동에 필요한 사항”으로 본다.

제28조(국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람) ① 국민소환투표운동은 제17조제2항에 따른 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지(이하 “국민소환투표운동기간”이라 한다)할 수 있다.

② 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국민소환투표운동을 할 수 없다.

제29조(국민소환투표운동의 제한) ① 누구든지 국민소환투표운동기간 중 제27조에 따른 국민소환투표운동의 방법과 중앙선거관리위원회가 규정하는 국민소환투표운동의 방법을 제외하고는 어떠한 방법의 국민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.

② 국민소환투표운동과 관련하여서는 다음 각 호의 「공직선거법」을 준용하며, 이에 해당하는 행위는 할 수 없다.

1. 「공직선거법」 제80조에서 제한한 연설금지장소에서 연설하는 행위
2. 「공직선거법」 제82조의5에서 제한한 전자우편을 이용한 국민소환투표운동정보를 전송하는 행위
3. 「공직선거법」 제91조에서 제한한 확성장치 및 자동차를 사용하

는 행위

4. 「공직선거법」 제102조에서 제한한 야간에 연설·대담을 하는 행위

5. 「공직선거법」 제106조에서 제한한 호별방문을 하는 행위

6. 국민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위

③ 지위를 이용한 국민소환투표운동의 금지에 관하여는 「공직선거법」 제85조를 준용한다. 이 경우 "선거운동"은 "국민소환투표운동"으로 본다.

제30조(위법한 국민소환투표운동에 대한 중지·경고 등) 중앙선거관리위원회의 위원 및 직원은 이 법 및 이 법의 위임에 따른 중앙선거관리위원회규칙에 위반되는 행위를 발견한 때에는 중지·경고 또는 시정명령을 하여야 하며, 그 위반행위가 투표의 공정을 현저히 해치는 것이거나 중지·경고 또는 시정명령을 불이행하는 때에는 관할 수사기관에 수사를 의뢰하거나 고발하여야 한다.

## 제5장 국민소환투표의 효력 및 소송 등

제31조(권한행사의 정지 등) ① 국민소환투표가 발의된 해당 국회의원은 중앙선거관리위원회가 제17조제2항에 따라 국민소환투표안을 공고한 때부터 제32조제2항에 따라 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지된다.

② 제1항에 따라 권한행사가 정지된 국회의원은 그 정지기간 동안 「공직선거법」 제111조에 따른 의정활동 보고를 할 수 없다.

제32조(국민소환투표 결과의 확정) ① 국민소환투표는 국민소환투표인 다수의 찬성으로 확정된다.

② 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 개표가 끝난 때에는 지체 없이 그 결과를 공표한 후 소환추진위원회의 대표자, 국민소환투표 대상자 및 국회의장에게 통지하여야 한다.

제33조(국민소환투표의 효력) ① 제32조제1항에 따라 국민소환이 확정된 때에는 해당 국회의원은 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실한다.

② 제1항에 따라 그 직을 상실한 국회의원은 그로 인하여 실시하는 「공직선거법」에 따른 국회의원 보궐선거에 후보자로 등록할 수 없다.

제34조(국민소환투표에 관한 소송) ① 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 국민소환투표대상자 또는 해당 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환추진위원회의 대표자는 제32조 제2항에 따라 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.

② 국민소환투표에 관한 소송의 절차에 관하여는 이 법에 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제15장(선거에 관한 쟁송) 중 국

회의원에 관한 규정을 준용한다.

제35조(보궐선거 실시의 제한 등) 제34조에 따른 국민소환투표에 관한 소송의 결과 국민소환투표의 무효가 결정되어 재투표가 실시되는 때에는 그 결과가 확정된 후에 보궐선거를 실시하여야 한다.

② 재투표 및 보궐선거에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제13장(재선거와 보궐선거) 중 국회의원에 관한 규정을 준용한다.

제36조(국민소환투표의 비용 부담) ① 국민소환투표의 사무에 필요한 다음 각 호의 비용은 국가가 부담한다. 다만, 소환추진위원회의 대표자 및 국민소환투표대상자가 국민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 제외한다.

1. 국민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용
2. 국민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 국민소환투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 국민소환투표에 관한 소송과 관련된 경비
4. 국민소환투표 결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 국민소환투표의 사무관리를 위한 중앙선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

② 국가는 제1항에 따른 국민소환투표 비용을 국민소환투표안 발의일부터 5일 이내에 중앙선거관리위원회에 지급하여야 한다.

③ 제1항에 따른 국민소환투표 비용의 산출기준·지급절차·지급방법·

집행·회계 및 반환, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제37조(후원회) ① 소환추진위원회의 대표자는 국민소환투표에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 후원회를 둘 수 있다.

② 후원회는 개인·법인 또는 단체로부터 기부금품을 받을 수 있다. 이 경우 후원회가 모금한 기부금품은 소환추진위원회의 운영, 소환발의 서명요청 활동과 국민소환투표운동의 경비로만 사용하여야 한다.

③ 그 밖에 후원회의 등록·해산과 기부금품의 모집·접수 및 사용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제38조(동행요구 등) 중앙선거관리위원회의 위원 및 직원은 국민소환투표 범죄 조사와 관련하여 관계자에게 질문·조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 중앙선거관리위원회에 동행 또는 출석할 것을 요구할 수 있다. 다만, 「형사소송법」 제211조에 따른 현행범인 또는 준현행범인은 중앙선거관리위원회의 위원 및 직원의 동행요구에 따라야 한다.

## 제6장 벌칙

제39조(벌칙) 제29조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 하거나 하게 한 사람은 5년 이

하의 징역에 처한다.

제40조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 국민소환투표의 결과에 영향을 미치게 할 목적으로 국민소환투표인에게 금전·물품·거마·향응, 그 밖의 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 또는 그 제공을 약속한 사람
2. 국민소환투표운동에 이용할 목적으로 학교, 그 밖의 공공기관·사회단체·종교단체·노동단체 또는 청년단체·부녀단체·노인단체·재향군인단체·씨족단체, 그 밖의 기관·단체·시설에 금전·물품 등 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 사람
3. 국민소환투표운동에 이용할 목적으로 야유회·동창회·친목회·향우회·계모임, 그 밖의 모임이나 행사에 금전·물품·음식물, 그 밖의 재산상의 이익을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 사람
4. 제1호부터 제3호까지에 따른 행위에 관하여 지시·권유·요구 또는 알선한 사람
5. 국민소환투표권자에 대하여 폭행·협박 또는 불법으로 체포·감금하거나 부정한 방법으로 국민소환투표의 자유를 방해한 사람
6. 법률에 따르지 아니하고 국민소환투표함을 열거나 그 투표함(빈

투표함을 포함한다) 또는 투표함 안의 국민소환투표지를 제거·변조·파괴·훼손·은닉 또는 탈취한 사람

7. 국민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서, 그 밖의 방법으로 허위사실을 유포하거나 허위사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 사람

8. 국민소환투표의 결과에 영향을 미칠 목적으로 포장된 선물 또는 돈봉투 등 다수의 국민소환투표인에게 배부하도록 구분된 형태로 되어 있는 금품을 운반한 사람

9. 국민소환투표인명부 작성에 관계있는 사람으로서 그 직권을 남용하여 국민소환투표인명부의 열람을 방해하거나 그 열람에 관한 직무를 유기한 사람

제41조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제40조제1호부터 제3호까지에 따른 이익이나 공사의 직을 제공받거나 그 제공의 의사표시를 승낙한 사람

2. 성명의 사칭, 신분증명서의 위조 또는 변조, 그 밖의 부정한 방법으로 국민소환투표를 하거나 하려고 한 사람

3. 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 국민소환투표인명부에 오르게 한 사람

② 제29조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항에 위반된 행위를 하거나 하게 한 사람은 3년 이하의 징역 또

는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제29조제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 한 사람
2. 제29조제2항제2호를 위반하여 전자우편을 이용하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람

제42조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제12조제1항에 따른 서명요청 활동기간을 위반하여 서명요청을 한 사람
2. 제28조제1항에 따른 국민소환투표운동기간이 아닌 기간에 국민소환투표운동을 한 사람
3. 제29조제2항(제2호는 제외한다)을 위반하여 국민소환투표운동을 한 사람

제43조(벌칙) 이 법에서 준용하는 「공직선거법」의 규정과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 「공직선거법」 제61조제5항을 위반하여 국민소환투표운동기구를 설치한 사람
2. 「공직선거법」 제69조제5항을 위반하여 광고를 한 사람
3. 「공직선거법」 제79조제1항, 제3항부터 제5항까지, 제6항(표지를

부착하지 아니한 경우는 제외한다) 또는 제7항을 위반하여 공개장소에서의 연설·대담을 한 사람

4. 「공직선거법」 제272조의2제3항을 위반하여 출입을 방해하거나 자료제출 요구에 따르지 아니하거나 허위의 자료를 제출한 사람

제44조(이익의 몰수 등) 제40조제1호부터 제3호까지의 죄를 범한 사람이 받은 이익은 몰수한다. 다만, 그 전부 또는 일부를 몰수할 수 없는 때에는 그 가액을 추징한다.

제45조(과태료) ① 제38조 단서를 위반하여 동행요구에 따르지 아니한 사람은 300만원 이하의 과태료에 처한다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 이 법 또는 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 신고·제출의 의무를 해태한 사람

2. 학교·관공서, 그 밖의 공공기관·단체의 장으로서 선거관리위원회의 투표소·개표소 설치를 위한 장소협조 요구에 정당한 사유 없이 따르지 아니한 사람

3. 선거관리위원회가 첩부(貼付)한 국민소환투표용지 모형을 훼손·오손한 사람

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 100만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제12조제2항을 위반하여 소환추진위원회의 대표자등이 아니면서

서명요청 활동을 한 사람

2. 제12조제3항을 위반하여 증표를 제시하지 않거나 패용하지 아니하고 서명요청 활동을 한 사람

3. 국민소환투표사무원·부재자국민소환투표사무원·개표사무원으로 위촉된 사람으로서 정당한 사유 없이 그 직무수행을 거부·유기하거나 해태한 사람

4. 이 법에서 준용하는 「공직선거법」 제79조제6항을 위반하여 표지를 부착하지 아니하고 연설·대담을 한 사람

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 과태료의 부과·징수 절차에 관하여는 「공직선거법」 제261조제10항 및 제11항을 준용한다.

## 부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

## 참고 3 행정안전위원회 검토보고서 (천우정)

# 국회의원의 국민소환에 관한 법률안 검 토 보 고 서

김병욱의원안
황영철의원안

# 국민소환에 관한 법률안 검 토 보 고 서

박주민의원안

2017. 7.

안 전 행 정 위 원 회
전 문 위 원 천 우 정

# 목 차

Ⅰ. 제안경위

[김병욱의원 대표발의] ····· 1

[황영철의원 대표발의] ····· 1

[박주민의원 대표발의] ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

[김병욱의원 대표발의]

1. 제안이유 ····· 2

2. 주요내용 ····· 3

[황영철의원 대표발의]

1. 제안이유 ····· 5

2. 주요내용 ····· 6

[박주민의원 대표발의]

1. 제안이유 ····· 9

2. 주요내용 ····· 10

## Ⅲ. 검토의견

1. 개 요 ····· 15
가. '국민소환제도'의 개념 ····· 15
나. 입법취지 및 입법필요성 ····· 15
나. 외국 입법례 ····· 18

2. 조문별 주요사항 검토 ····· 20
가. 총칙(김병욱의원안 제1조~제9조, 황영철의원안 제1조~제10조, 박주민의원안 제1조~제9조) ····· 20
나. 국민소환투표의 청구 등(김병욱의원안 제10조~제14조, 황영철의원안 제11조~제16조, 박주민의원안 제10조~제16조) ····· 28
다. 국민소환투표의 실시 등(김병욱의원안 제15조~제23조, 황영철의원안 제17조~제25조, 박주민의원안 제17조~제25조) ····· 35
라. 국민소환투표의 효력 및 소송 등(김병욱의원안 제24조~제29조, 황영철의원안 제26조~제31조, 박주민의원안 제31조~제38조) ····· 41
마. 「주민투표법」의 준용(김병욱의원안 제30조, 황영철의원안 제32조) ····· 45
바. 벌칙(김병욱의원안 제34조~제41조, 황영철의원안 제36조~제43조, 박주민의원안 제39조~제45조) ····· 46

| 문 의 처 |
| --- |
| 권순진 입법조사관(788-2966) |

## Ⅰ. 제안경위

[김병욱의원 대표발의]

1. 제 안 자 : 김병욱의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2016. 12. 12.
3. 회 부 일 : 2016. 12. 13.

[황영철의원 대표발의]

1. 제 안 자 : 황영철의원 등 33인
2. 제 안 일 : 2017. 2. 3.
3. 회 부 일 : 2017. 2. 6.

[박주민의원 대표발의]

1. 제 안 자 : 박주민의원 등 18인
2. 제 안 일 : 2017. 2. 13.
3. 회 부 일 : 2017. 2. 14.

## Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

[김병욱의원 대표발의]

## 1. 제안이유

국민소환(Recall)은 선출직 공직자가 위법·부당한 행위 등을 하는 경우 투표로 해당 공직자를 임기만료 전에 해임시킬 수 있는 제도로, 특정한 사안에 대하여 국민이 직접 결정을 내리는 '국민투표'와 국민에 의하여 일정한 정책이 제안되는 '국민발안'과 함께 대의민주주의를 부분적으로 보완할 수 있는 직접민주주의적 요소 중 하나로 인식되고 있음.

2006년에 제정된 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환을 도입함으로써, 선출직 지방공직자를 견제하고 통제할 수 있도록 주민의 직접 참여기회를 열어놓고 있음.

그러나 지방자치단체의 장, 지방의회의원과 같이 선거에 의해 선출된 국회의원은 소환대상에서 제외하고 있어, 국회의원이 직권을 남용하거나 심각한 위법·부당한 행위로 국민의 지탄을 받는 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음.

따라서 국민의 투표로 국회의원을 소환하는 법률을 제정하여 위법·부당한 행위 등을 한 국회의원을 임기 중 해임할 수 있도록 함으로써 국회의원이 국민의 봉사자로서 성실히 의정활동을 수행할 수 있도록 유도함과 아울러 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련하려는 것임.

## 2. 주요내용

가. 이 법은 국회의원에 대한 국민소환의 투표청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 국회의원에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민소환투표의 대상은 비례대표를 포함한 대한민국의 국회의원으로 함(안 제2조).

다. 국회의원이 「대한민국헌법」 제46조에 규정된 국회의원의 의무를 위반한 경우 및 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우 소환할 수 있도록 함(안 제3조).

라. 국회의원은 임기개시 후 6개월이 경과하지 아니하였거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우 및 임기 중 동일한 사유로 거듭하여 소환되지 아니하도록 함(안 제4조).

마. 국민소환투표인은 국회의원 선거권이 있는 사람으로 하되, 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 국회의원 지역선거구에 있는 국민소환투표인을 대상으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전체 국민소환투표인 가운데 선정된 국민소환투표인을 대상으로 함(안 제6조).

바. 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구국민소환투표인 총수

의 100분의 15 이상의 서명으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 함(안 제10조).

사. 국민소환투표의 청구를 하고자 하는 때에는 국민소환투표인이 국민소환투표청구인대표자를 선정하여 중앙선거관리위원회 위원장에게 소환청구인대표자증명서의 교부를 신청하고, 중앙선거관리위원회 위원장은 이를 확인한 후 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 하며, 국민소환투표의 서명요청 활동기간은 대표자증명서 교부 사실을 공표한 날부터 120일 이내로 함(안 제11조).

아. 중앙선거관리위원회 위원장은 소환청구인서명부를 심사·확인하고, 서명인 총수가 요건에 미달하는 등 청구요건을 갖추지 못한 경우에는 국민소환투표의 청구를 각하 함(안 제13조 및 제14조).

자. 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 청구가 적법하다고 인정하면 지체 없이 그 요지를 공표하고, 해당 국회의원 등에게 그 사실을 통지하며, 해당 국회의원은 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 소명서 등을 제출하도록 하고, 중앙선거관리위원회는 소명서 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표를 발의하도록 하며, 국민소환투표일은 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회

가 정하도록 함(안 제15조부터 제17조까지).

차. 국민소환은 국민소환투표인 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정되고, 국민소환투표인의 3분의 1 미만이 투표하는 경우에는 개표를 하지 아니 함(안 제25조).

카. 국민소환투표가 발의된 국회의원은 국민소환투표안을 공고한 때부터 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지되고, 투표결과 국민소환이 확정되면 그 직을 상실하도록 함(안 제24조 및 제26조).

타. 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환청구인대표자는 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 함(안 제27조).

## [황영철의원 대표발의]

### 1. 제안이유

2006년에 제정된 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환을 규정함으로써, 선출직 지방공직자에 대한 주민

의 감시와 통제를 강화하고 주민의 직접 참여기회를 확대할 수 있는 제도적 방안을 마련하고 있음.

그러나 지방자치단체의 장, 지방의회의원과 같이 선거에 의해 선출된 국회의원은 소환대상에서 제외하고 있어, 국회의원이 헌법을 위반하거나 직권남용, 심각한 위법·부당한 행위 및 국회의원의 품위에 맞지 아니하는 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않음.

이에 국민에 의해 선출된 국회의원을 국민이 임기 중 직접 해임할 수 있는 제도를 마련함으로써 국회의원이 국민의 봉사자로서 성실히 의정활동을 수행할 수 있도록 유도함과 아울러 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련하려는 것임.

## 2. 주요내용

가. 이 법은 국회의원에 대한 국민소환의 투표청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 국회의원에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민소환투표의 대상은 지역구국회의원과 비례대표국회의원으로 함(안 제2조).

다. 국회의원은 「대한민국헌법」 제46조에 규정된 국회의원의 의무를 위반하거나 직권 남용, 직무 유기 등 위법·부당한 행위 및 국회의원의 품위에 맞지 아니하는 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우 소환할 수 있도록 함(안 제3조).

라. 국회의원은 임기개시일부터 6개월이 경과하지 아니하거나 남은 임기가 임기만료일부터 1년 미만인 경우 및 임기 중 동일한 사유로 거듭하여 소환되지 아니하도록 함(안 제4조).

마. 국민소환투표인은 국회의원 선거권이 있는 사람으로 하되, 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 국회의원 지역선거구에 있는 국민소환투표인을 대상으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전체 국민소환투표인 가운데 선정된 국민소환투표인을 대상으로 함(안 제6조).

바. 국민소환투표의 사무는 중앙선거관리위원회가 관리하도록 함(안 제8조)

사. 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구국민소환투표청구인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표청구인 총수의 100분의 15 이상의 서명으로 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 함(안 제11조).

아. 국민소환투표의 청구를 하고자 하는 때에는 국민소환투표청구인이 국민소환투표청구인대표자를 선정하여 중앙선거관리위원회 위원장에게 소환청구인대표자증명서의 교부를 신청하고, 중앙선거관리위원회 위원장은 이를 확인한 후 대표자증명서를 교부하고 그 사실을 공표하여야 하며, 국민소환투표의 서명요청 활동기간은 대표자증명서 교부 사실을 공표한 날부터 120일 이내로 함(안 제12조).

자. 소환청구인대표자는 서명요청 활동이 종료되는 날부터 10일 이내에 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원장에게 제출하고, 중앙선거관리위원회 위원장은 소환청구인서명부를 심사·확인하며, 서명인 총수가 요건에 미달하는 등 청구요건을 갖추지 못한 경우에는 국민소환투표의 청구를 각하함(안 제14조부터 제16조까지).

차. 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 청구가 적법하다고 인정하면 지체 없이 그 요지를 공표하고, 해당 국회의원 등에게 그 사실을 통지하며, 해당 국회의원은 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 소명서 등을 제출하도록 하고, 중앙선거관리위원회는 소명서 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환투표를 발의하도록 하며, 국민소환투표일은 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 정하도록 함(안 제17조부터 제19조까지).

카. 국민소환은 국민소환투표인 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정되고, 국민소환투표인의 3분의 1 미만이 투표하는 경우에는 개표를 하지 아니함(안 제27조).

타. 국민소환투표가 발의된 국회의원은 국민소환투표안을 공고한 때부터 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 그 권한행사가 정지되고, 투표결과 국민소환이 확정되면 그 직을 상실하도록 함(안 제26조 및 제28조).

파. 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 5 이상의 서명을 받은 소환청구인대표자는 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 함(안 제29조).

하. 국민소환투표의 준비·관리 등에 소요되는 비용은 국가가 부담하되, 소환청구인대표자 및 해당 국회의원이 국민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 각자가 부담하도록 함(안 제31조).

[박주민의원 대표발의]

1. 제안이유

현행 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민소환을 규정함으로써 지방자치단체의 장과 지방의회의원에 대한 주민의 감시와 통제, 주민의 직접 참여기회를 확대할 수 있는 길을 열어놓고 있음.

그러나 국회의원은 소환대상에서 제외하고 있어 국회의원이 국민의 뜻을 도외시하거나 무능·부패한 경우에도 선거를 통한 정치적 책임을 지는 방법 외에는 책임을 물을 수 있는 방법이 없음.

이에 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 임기만료 전에 국민소환으로 해임할 수 있는 제도를 마련함으로써 국회의원들의 성실한 의정활동을 유도하고 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제권을 확보하려는 것임.

## 2. 주요내용

가. 이 법은 국회의원이 임기 중 「대한민국헌법」에 따른 의무를 위반하거나 위법·부당한 행위를 한 경우 국민이 국회의원을 소환하여 해임할 수 있도록 함으로써 국회에 대한 국민의 통제와 참여 확대를 목적으로 함(안 제1조).

나. 국민소환투표권자는 「공직선거법」에 따른 국회의원 선거권이 있는 사람으로 하고, 국민소환투표권자의 연령은 국민소환투표일을 기준으로

계산함(안 제3조).

다. 국회의원이 「대한민국헌법」 제46조에 규정된 의무를 위반한 경우, 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우 소환될 수 있도록 하되, 임기개시 후 6개월이 경과하지 않거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우 등에는 소환대상에서 제외하도록 함(안 제4조 및 제5조).

라. 국민소환투표의 사무는 중앙선거관리위원회가 관리함(안 제9조).

마. 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 지역구 국민소환투표청구권자의 서명으로, 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표청구권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 국민소환투표청구권자의 서명으로 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있도록 함(안 제10조).

바. 국민소환투표를 실시하기 위하여 2명 이상의 국민소환투표청구권자로 국회의원소환추진위원회를 구성하여 그 대표자와 구성원을 중앙선거관리위원회에 신고하고, 중앙선거관리위원회는 이를 확인한 후 소환추진

위원회가 구성되었다는 증명서를 교부하고 그 사실을 공표하며, 소환추진위원회는 대표자 및 구성원이 변경된 경우에는 이를 중앙선거관리위원회에 신고하고, 중앙선거관리위원회는 이를 확인하고 증표를 교부하도록 함(안 제11조).

사. 소환발의를 위한 서명요청은 소환추진위원회 구성 증명서를 교부받은 날부터 120일 동안 활동할 수 있으며, 서명요청 활동은 소환추진위원회의 대표자와 구성원만이 할 수 있도록 함(안 제12조).

아. 소환추진위원회의 대표자는 서명요청 활동이 종료되는 날부터 10일 이내에 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회에 제출하고, 중앙선거관리위원회는 지체 없이 소환청구 사실을 공표하고, 소환청구인명부를 7일간 열람할 수 있도록 하며, 국민소환투표청구권자가 아닌 사람의 서명 등이 있는 경우에는 이를 무효로 하고, 소환청구 요건에 미달하게 되는 때에는 30일 이내에 소환추진위원회의 대표자에게 이를 보정하게 할 수 있도록 하며, 요건에 미달하는 경우 등에는 국민소환투표의 청구를 각하하도록 함(안 제14조부터 제16조까지).

자. 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 청구가 적법하다고 인정하는 경우에는 이를 공표하고, 국민소환투표대상자의 소명기회를 보장한 후 소명요지와 소명서의 제출기간이 경과한 날부터 7일 이내에 국민소환

투표일과 국민소환투표안을 공고하여 국민소환투표를 발의하도록 함(안 제17조 및 제19조).

차. 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표대상자의 해당 지역구 국민소환투표권자로 하고, 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표권자 가운데 선정된 사람으로 하도록 하되, 선정 방법·시기·통지 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 함(안 제18조).

카. 국민소환투표는 찬성 또는 반대의 형식으로 오전 6시부터 오후 8시까지로 하되 공고일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시하고, 해당지역 지역구국회의원은 해당 지역구를 대상으로, 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 실시하도록 함(안 제20조부터 제25조까지).

타. 국민소환투표운동은 이 법 또는 「공직선거법」 등의 다른 법률의 규정에 따라 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 투표운동을 할 수 있고, 국민소환투표운동기간은 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지로 함(안 제26조부터 제30조까지).

파. 중앙선거관리위원회가 국민소환투표안을 공고한 때부터 국민소환투표 결과를 공표할 때까지 해당 국회의원의 직은 정지되고, 국민소환이 확

정된 때에는 그 직을 상실하도록 하며, 그 직을 상실한 국회의원은 그로 인하여 실시하는 보궐선거의 후보자가 될 수 없도록 함(안 제31조 및 제33조).

하. 국민소환투표는 국민소환투표인 다수의 찬성으로 확정되도록 함(안 제32조).

거. 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 국민소환투표대상자 또는 해당 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 받은 소환추진위원회의 대표자는 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 함(안 제34조).

너. 국민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용 등은 국가가 부담하고, 소환추진위원회의 대표자는 국민소환투표에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 후원회를 둘 수 있도록 하되, 모금한 기부금품은 소환추진위원회의 운영, 소환발의 서명요청 활동과 국민소환투표운동의 경비로만 사용할 수 있도록 함(안 제36조 및 제37조).

# Ⅲ. 검토의견

## 1. 개 요

### 가. '국민소환제도'의 개념

국민소환제도(recall)는 주권자인 국민이 대의기관을 구성하고 있는 국민의 대표를 국민의 신임을 잃은 것을 이유로 임기가 끝나기 전에 퇴임시키는 제도를 말함[1].

국민소환제는 특정한 사안에 대하여 국민이 직접 결정을 내리는 '국민투표'와 국민에 의하여 일정한 정책이 제안되는 '국민발안'과 함께 대의민주주의를 채택하고 있는 체제 하에서 부분적으로 수용될 수 있는 직접민주주의적 요소 중 하나로 인식되고 있음.

### 나. 입법취지 및 입법필요성

김병욱의원, 황영철의원, 박주민의원이 각각 대표발의한 3건의 제정안들은 비례대표를 포함한 모든 국회의원에 대하여 국민소환 청구가 가능하도록 하여 국회의원에 대한 국민의 민주적 통제방안을 마련하려는 것으로, 최근 우리 국민들의 정치에 대한 불만과 불신을 해소시키는 대

1) 이승우, "국회의원에 대한 국민소환제도의 도입과 합헌여부", 공법연구 제41집제1호, 2012, 141쪽

안이 될 수 있다는 점에서 그 입법취지를 이해할 수 있음.

또한, 현행 「지방자치법」과 「주민소환에 관한 법률」은 지방자치단체장과 지방의원에 대한 소환규정을 명시하고 있으나, 국회의원의 경우 자치단체장이나 지방의원과 같은 선출직임에도 불구하고 소환대상에서 제외하고 있어 국회의원이 직권을 남용하거나 심각한 위법·부당한 행위로 국민의 지탄을 받는 경우에도 선거 외에는 책임을 물을 수 있는 제도가 마련되어 있지 않은바, 이러한 점도 국민소환제도를 도입해야 한다는 주장의 근거로 지속적으로 제기되고 있는 상황임.

다만, 국민소환제도의 입법 필요성에 대하여는 찬·반 양론이 있는바, 먼저 입법에 찬성하는 입장의 주요 논거로는,

첫째, 대의제가 선거와 선거 사이 대표자들에 대한 유권자들의 통제권한이 실질적으로 발휘될 수 없는 불완전한 제도라고 할 때 소환제는 대의제를 보완할 수 있는 가장 강력한 통제장치가 될 수 있고,

둘째, 소환제가 실제로 작동되지 않는다 하더라도 이를 법적으로 명시하는 것만으로 국회의원들이 유권자들을 의식하여 보다 책임있는 정치활동을 하도록 강제할 수 있으며,

셋째, 대의제를 채택하고 있는 어느 국가에서든 현대적 추세는 투표율의 하락과 유권자의 소외임을 고려할 때, 소환제는 이런 경향을 완화

하고 유권자의 정치참여를 확장할 수 있다는 점을 들고 있음.

다음으로, 입법에 반대하는 입장의 주요 논거로는,

첫째, 국민소환제도는 대의제, 특히 자유위임의 원칙과 정면으로 충돌하게 될 뿐만 아니라 우회적인 신임투표로 이용될 수 있기 때문에, 현행 헌법 제72조[2]의 해석과 관련하여 그 도입 자체의 합헌성이 문제될 수 있고,[3]

둘째, 국회의원의 면책특권[4]에 의하면 국회의원의 국회에서 발언과 표결에 대하여 외부에서 책임을 지지 않도록 하고 있는데, 소환제도가 이러한 면책특권을 형해화할 수 있으며,

셋째, 정당이나 정치인 간의 정책적 대립·정적의 제거 등 다른 목적으로 인하여 소환제가 남용될 수 있는 위험성이 상존한다는 점을 들고 있음.

국민소환제도의 입법 여부는 이러한 찬반양론과 함께 헌법규정, 우리나라의 정치 현실 및 문화, 국민적 공감대 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라고 보임.

---

2) 「헌법」 제72조 대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.

3) 장영수, "국민소환제도의 의의와 기능 및 문제점", 고려법학 2005, 40쪽

4) 「헌법」 제45조 국회의원은 국회에서 직무상 행한 발언과 표결에 관하여 국회외에서 책임을 지지 아니한다.

참고로, 지난 2017년 1월 출범한 국회 헌법개정특별위원회에서는 직접민주주의 확대를 위해 국민발안제도와 국회의원 국민소환제도 도입문제를 논의하고 있음.

### 다. 외국 입법례[5)]

세계적으로 국민소환제도는 비교적 일반적이지 않으며, 특히나 국가단위에서 국민소환제도를 정한 경우는 매우 드물다고 할 수 있음.[6)]

국민소환제도를 국가단위에서 도입한 가장 대표적인 국가로는 베네수엘라를 들 수 있으며, 베네수엘라는 2000년 국민투표에 의해 신헌법을 채택하였는데, 신헌법은 모든 단위 선출직 공직자에 대한 국민소환을 인정하고 있음.

주요 선진국 중에 국가단위에서 국민소환제도를 도입한 국가는 없었으나, 2015년 영국이 의원소환법(Recall of MPs Act 2015)을 제정하여

5) 이하 내용은 「김선화, "국회의원에 대한 국민소환제도에 대한 비판적 검토", 2013. 16」와 중앙선거관리위원회 자료를 참고하였음.

6) 국민소환제 외국사례(유권자가 소환발의, 유권자가 소환투표 실시)

| 국가명 | 대상공직자 |
|---|---|
| 에콰도르 | 대통령 |
| 에티오피아 | 하원의원 |
| 리히텐슈타인 | 의회의원 |
| 나이지리아 | 상원의원, 하원의원 |
| 베네수엘라 | 모든 선출직(대통령 포함) |

주요 선진국 중 거의 유일하게 국민소환제도를 도입하였음. 의원소환법에 따르면, 하원의원(650명)을 소환대상으로 하며, 범죄를 저질러 구속·구금될 경우, 의회로부터 10회 또는 14일간 기일출석 금지명령을 받을 경우, 의회윤리법을 위반할 경우를 소환사유로 명시하고 있음.

미국은 연방의원에 대한 소환제도를 가지고 있지 않으며, 다만 주단위에서의 주민소환제도를 가지고 있으며,

직접 민주주의 제도가 가장 많이 활성화된 스위스에서도 국가단위에서의 소환제도는 제도화되어 있지 않고, 다만 26개 주(canton) 중 6개 주(canton)에서 주민소환제도를 두고 있음.

독일은 바이마르 공화국 시절에는 연방대통령에 대한 소환제도를 채택하고 있었던 반면 연방의회 의원에 대한 소환제도는 채택하지 않았었고, 현행 헌법에서는 국민소환제도를 채택하지 않고 있음.

## 2. 조문별 주요사항 검토

김병욱의원안과 황영철의원안은 법률안의 제명을 “국회의원의 국민소환에 관한 법률안”으로, 박주민의원안은 법률안의 제명을 “국민소환에 관한 법률안”으로 하고 있음.

김병욱의원안은 본칙 41개 조문[7]과 부칙으로 구성되어 있고, 황영철의원안은 본칙 43개 조문[8]과 부칙으로 구성되어 있으며, 박주민의원안은 본칙 45개 조문[9]과 부칙으로 구성되어 있음.

### 가. 총칙(김병욱의원안 제1조～제9조, 황영철의원안 제1조～제10조, 박주민의원안 제1조～제9조)

#### (1) 국민소환투표의 대상[10]

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 |
|---|---|
| 제2조(국민소환투표의 대상) 국민소환투표의 대상은 비례대표를 포함한 | 제2조(국민소환투표의 대상) 국민소환투표의 대상은 지역구국회의원과 비 |

7) 김병욱의원안의 본칙은 총칙(제1장)을 비롯하여, 국민소환투표의 청구 등(제2장), 국민소환투표의 실시 등(제3장), 국민소환투표의 효력 및 소송 등(제4장), 「주민투표법」의 준용(제5장), 보칙(제6장) 및 벌칙(제7장)으로 이루어져 있음.

8) 황영철의원안의 본칙은 총칙(제1장)을 비롯하여, 국민소환투표의 청구 등(제2장), 국민소환투표의 실시 등(제3장), 국민소환투표의 효력 및 소송 등(제4장), 보칙(제5장) 및 벌칙(제6장)으로 이루어져 있음.

9) 박주민의원안의 본칙은 총칙(제1장)을 비롯하여, 국민소환투표의 청구 등(제2장), 국민소환투표의 발의 및 실시 등(제3장), 국민소환투표운동(제4장), 국민소환투표의 효력 및 소송 등(제5장), 벌칙(제6장)으로 이루어져 있음.

| | |
|---|---|
| 대한민국의 국회의원으로 한다. | 례대표국회의원으로 한다. |

세 제정안은 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 국민소환투표의 대상으로 하고 있음. 국회의원에 대한 국민소환제 도입 시 지역구국회의원과 비례대표국회의원을 구별할 이유가 없으므로, 둘 다 국민소환투표의 대상으로 하는 것은 타당한 측면이 있음.

제정안들은 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 지역구를 대상으로 하고, 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 하도록 규정하고 있으며, 박주민의원안은 다른 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 하도록 규정하고 있음.

이에 대하여 헌법개정특별위원회 자문위원회에서는 소환의 대상을 지역구의원과 비례대표 모두에게 적용할지 혹은 지역구의원의 경우 지역유권자만 소환할 수 있는지 아니면 전체 국민이 소환해야 하는지 혹은 비례대표의 경우 전국민이 참여하여 소환하게 될 때 실익이 있는지 등 기술적인 면을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.[11]

10) 박주민의원안은 "국민소환투표의 대상"을 제목으로 하는 조항이 별도로 없음.
11) 헌법개정특별위원회 자문2소위 정부형태 분과위원회 논의경과 보고(2017. 3. 15.)

(2) 소환사유

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제3조(소환사유) 국회의원이 임기 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 소환할 수 있다.<br>1. 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우<br>2. 그 밖에 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우 | 제3조(소환사유) 국회의원이 임기 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 소환할 수 있다.<br>1. 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우<br>2. 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우<br>3. 그 밖에 국회의원의 품위에 맞지 아니하는 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우 | 제4조(소환사유) (이하 김병욱의원안과 같음) |

세 제정안 모두 ① 「대한민국헌법」 제46조에 따른 국회의원의 의무를 위반한 경우와 ② 직권을 남용하거나 직무를 유기하는 등 위법·부당한 행위를 한 경우를 소환사유로 규정하고 있으며, 황영철의원안은 "국회의원의 품위에 맞지 아니하는 언행으로 사회적 물의를 일으킨 경우"도 소환사유로 명시하고 있는바, 이는 무분별한 소환을 방지하기 위해 일정한 소환사유가 있는 경우에 한하여 소환청구를 할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

다만, 선출직 공직자의 부패, 무책임, 독선, 전횡을 국민의 힘에 의해 견

제하고자 하는 국민 소환제도의 취지로 볼 때, 소환의 사유를 명시적·한정적으로 규정하는 것은 그 취지에 맞지 않으므로 소환사유는 특정되지 않아야 한다는 견해[12]도 있음을 감안할 필요가 있음.

참고로, 「주민소환에 관한 법률」에는 주민소환의 청구사유에 관하여 아무런 규정을 두고 있지 않고 있으며, 이에 대하여 헌법재판소는 비민주적, 독선적인 정책추진 등을 광범위하게 통제한다는 주민소환제의 필요성에 비추어 청구사유에 제한을 둘 필요가 없고, 업무의 광범위성이나 입법기술적인 측면에서 소환사유를 구체적으로 적시하기 쉽지 않는 등 법이 주민소환의 청구사유에 제한을 두지 않는 데에는 나름대로 상당한 이유가 있다고 판시한바 있음.[13]

(3) 소환대상의 제외

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제4조(소환대상의 제외) ① 국회의원은 임기개시 후 6개월이 경과하지 아니하였거나 남은 임기가 6개월 미만인 경우에는 소환되지 아니한다.<br>② 국회의원은 임기 중 | 제4조(소환대상의 제외) ① 국회의원은 임기개시일부터 6개월이 경과하지 아니하거나 남은 임기가 임기만료일부터 1년 미만인 경우에는 소환되지 아니한다. | 제5조(소환대상의 제외) (이하 김병욱의원안과 같음) |

12) 이공주, "국민주권 실질화 방안으로서의 국민소환 제도", 헌법학연구 제18권 제4호, 2012, p.299~300.

13) 헌재 2009. 3. 26 선고 2007헌마843 결정.

| | | |
|---|---|---|
| 동일한 사유로 거듭하여 소환되지 아니한다. | | |

세 제정안 모두 임기개시 후 6개월이 경과하지 아니하였거나, 남은 임기가 6개월 미만(김병욱의원안, 박주민의원안) 또는 1년 미만(황영철의원안)인 경우에는 소환되지 않는다고 규정하고 있는바, 이는 선출직 공직자에게 임기 초에는 일정 기간 소신에 따라 정책을 추진할 수 있는 기회를 줄 필요가 있고, 임기 종료가 임박한 때에는 소환의 실익이 없는 점을 고려한 것임.

「주민소환에 관한 법률」 제8조[14]에서 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니하거나 임기만료일부터 1년 미만일 때, 주민소환투표 실시를 청구할 수 없다고 하고 있는 점을 고려할 때, 국회의원에 대한 소환청구 제한시기를 임기개시 후 1년이 경과하지 아니하거나, 임기가 1년 미만인 경우로 동일하게 규정하는 방안도 유사 입법례와의 형평성 측면에서 감안할 필요가 있다고 봄.

(4) 국민소환투표의 사무관리

14) 제8조(주민소환투표의 청구제한기간) 제7조제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 주민소환투표의 실시를 청구할 수 없다.
1. 선출직 지방공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때
2. 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만일 때
3. 해당선출직 지방공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내인 때

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제5조(국민소환투표의 사무관리) ① 국민소환투표의 사무는 중앙선거관리위원회가 관리한다.<br>② (생 략) | 제8조(국민소환투표의 사무관리) (이하 김병욱의원안과 같음) | 제9조(국민소환투표의 사무관리) (이하 김병욱의원안과 같음) |

세 제정안은 국민소환투표의 사무를 중앙선거관리위원회가 관리하도록 하고 있는데,

이에 대해 중앙선거관리위원회는 「공직선거법」 제13조제1항[15]에 따르면 비례대표국회의원선거의 선거사무는 중앙선거관리위원회에서, 지역구 국회의원선거의 선거사무는 그 선거구역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 행하고 있으므로, 국민소환투표사무는 「공직선거법」 제13조제1항에 따라 해당 국회의원의 선거구선거사무를 행하는 선거관리위원회(관

15) 제13조(선거구선거관리) ①선거구선거사무를 행할 선거관리위원회(이하 "選擧區選擧管理委員會"라 한다)는 다음 각호와 같다.
1. 대통령선거 및 비례대표전국선거구국회의원(이하 "比例代表國會議員"이라 한다)선거의 선거구선거사무는 중앙선거관리위원회
2. 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사(이하 "市·道知事"라 한다)선거와 비례대표선거구시·도의회의원(이하 "比例代表市·道議員"이라 한다)선거의 선거구선거사무는 시·도선거관리위원회
3. 지역선거구국회의원(이하 "地域區國會議員"이라 한다)선거, 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다)선거, 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다)선거, 비례대표선거구자치구·시·군의회의원(이하 "비례대표자치구·시·군의원"이라 한다)선거 및 자치구의 구청장·시장·군수(이하 "自治區·市·郡의 長"이라 한다)선거의 선거구선거사무는 그 선거구역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회[제29조(地方議會議員의 增員選擧)제3항 또는 「선거관리위원회법」 제2조(設置)제6항의 규정에 의하여 선거구선거사무를 행할 구·시·군선거관리위원회가 지정된 경우에는 그 지정을 받은 구·시·군선거관리위원회를 말한다]

할선거관리위원회)가 관리하도록 하는 것이 필요하다는 입장을 제시하고 있음을 감안할 필요가 있다고 봄.

(5) 국민소환투표인명부의 작성 및 확정

| 김병욱의원안 | 황영철·박주민의원안 |
|---|---|
| 제7조(국민소환투표인명부의 작성 및 확정) ① 중앙선거관리위원회 위원장은 국민소환투표를 실시하는 때에는 국민소환투표인명부 작성기준일(제15조에 따른 국민소환투표 발의일을 말한다)부터 10일 이내에 국민소환투표인명부를 작성하여야 한다.<br>② 국민소환투표인명부에 등재되어 있는 사람 중 국민소환투표일에 자신이 투표소에 가서 투표를 할 수 없는 사람은 국민소환투표인명부 작성 기간 중에 부재자신고를 할 수 있다.<br>③ 제1항에 따른 국민소환투표인명부의 작성·확정과 제2항에 따른 부재자신고의 절차, 부재자신고인명부의 작성 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조부터 제46조까지의 규정을 준용한다. | (김병욱의원안과 같음) |

세 제정안에서는 중앙선거관리위원회 위원장이 국민소환투표인명부를 작성하도록 하고, 부재자신고를 규정하고 있으며, 부재자신고의 절차, 부재자신고인명부의 작성 등에 관하여는 「공직선거법」 제37조부터 제46조까지의 규정을 준용하도록 하고 있음.

「공직선거법」제37조에 따른 선거인명부, 「주민소환에 관한 법률」제

4조에 따른 주민소환투표인명부는 구·시·군의 장이 작성하도록 규정하고 있다는 점에서 국민소환투표인명부도 구·시·군의 장이 작성하도록 하는 것이 타당하다고 보임.

또한, 공직선거에는 과거의 부재자신고제도를 대체하여 사전투표제도와 거소투표신고제도가 도입되었으므로, 국민소환투표에도 부재자신고제도 대신에 사전투표제도와 거소투표신고제도를 도입할 필요가 있다고 봄.

(6) 국민소환투표의 보장 및 홍보·계도

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제8조(국민소환투표의 보장 및 홍보·계도)<br>① 국가 및 지방자치단체는 국민소환투표인이 국민소환투표를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.<br>② 공무원·학생 또는 다른 사람에게 고용된 사람이 국민소환투표인명부를 열람하거나 투표를 하기 위하여 필요한 시간은 보장되어야 하며, 이를 휴무 또는 휴업으로 보지 아니한다.<br>③ 중앙선거관리위원회는 그 주관하에 문서·도화·시설물·신문·방송 등의 방법으로 국민소환투표의 참여·투표 방법, 그 밖에 국민소환투표에 필요한 홍보·계도를 실시하여야 한다. | 제9조(국민소환투표의 보장 및 홍보·계도)<br>(이하 김병욱의원안과 같음) | 제8조(국민소환투표의 보장 및 홍보·계도)<br>(이하 김병욱의원안과 같음) |

세 제정안은 중앙선거관리위원회 주관하에 국민소환투표의 참여·투표 방법, 그 밖에 국민소환투표에 필요한 홍보·계도를 실시하도록 하고 있음.

이에 대하여 중앙선거관리위원회는 국민소환투표 홍보활동은 실질적으로 국민소환투표 찬성의 효과가 있으므로, 중앙선거관리위원회는 국민소환투표의 시기·대상·방법 등에 관한 객관적 정보만 제공하도록 할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.[16)]

나. 국민소환투표의 청구 등(김병욱의원안 제10조~제14조, 황영철의원안 제11조~제16조, 박주민의원안 제10조~제16조)

(1) 국민소환투표의 청구

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 |
|---|---|
| 제10조(국민소환투표의 청구) ① 국민소환투표인은 국민소환투표에 대한 청구권을 갖는다. | 제11조(국민소환투표의 청구) ① 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 년도의 전년도 12월 31일 기준으로 제6조제1항에 해당하는 국민소환투표인(이하 "국민소환투표청구인"이라 한다)은 국민소환투표에 대한 청구권을 갖는다. |
| ② 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 지역구국민소환투표인 총수 | ② (김병욱의원안과 같음) |

16) 참고로, 김병욱의원안 제25조와 황영철의원안 제27조에 따르면 국민소환투표인 총수의 3분의 1 미만이 투표한 경우 개표하지 않도록 하고 있음.

| | |
|---|---|
| 의 100분의 15 이상의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다. | |
| ③ 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다. | ③ (김병욱의원안과 같음) |
| ④ 국민소환투표인의 총수는 국민소환투표인이 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 연도의 전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다. | ④ 국민소환투표청구인의 총수는 국민소환투표청구인이 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 연도의 전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다. |
| ⑤ 중앙선거관리위원회 위원장은 매년 1월 10일까지 제4항에 따라 산정한 국민소환투표인 총수를 공표하여야 한다. | ⑤ 중앙선거관리위원회 위원장은 매년 1월 10일까지 국민소환투표청구인 총수를 공표하여야 한다. |
| 박주민의원안 | |
| 제10조(국민소환투표의 청구) ① 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 년도의 전년도 12월 31일 기준으로 제3조제1항에 해당하는 사람(이하 “국민소환투표청구권자”라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따라 국민소환투표를 청구할 수 있다.<br>1. 해당지역 지역구국회의원(국민소환투표를 청구한 사람의 주민등록이 되어 있는 지역의 지역구국회의원을 말한다. 이하 같다): 해당 지역구의 국민소환투표청구권자<br>2. 다른지역 지역구국회의원(국민소환투표를 청구한 사람의 주민등록상 주소지와 지역구국회의원의 지역구가 다른 경우를 말한다. 이하 같다) 및 비례대 | |

표국회의원: 모든 국민소환투표청구권자
② 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거(「공직선거법」에 따른 국회의원 임기만료에 따라 실시하는 선거를 말한다. 이하 같다)의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 지역구 국민소환투표청구권자의 서명(기명날인을 포함한다. 이하 같다)과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.
③ 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 국민소환투표청구권자 총수를 지역구국회의원 정수로 나눈 수에서, 국민소환투표가 발의되기 직전 국회의원 총선거의 전국평균 투표율의 100분의 15 이상에 해당하는 국민소환투표청구권자의 서명과 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구할 수 있다. 다만, 특정한 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도에서 받은 서명의 수가 소환에 필요한 서명 총수의 3분의 1 이상을 초과하는 경우 그 초과되는 부분은 계산에 산입하지 아니한다.
④ 국민소환투표청구권자의 총수는 국민소환투표청구권자가 중앙선거관리위원회에 국민소환투표의 실시를 청구한 날이 속한 년도의 전년도 12월 31일을 기준으로 산정한다.
⑤ 중앙선거관리위원회 위원장은 매년 1월 10일까지 국민소환투표청구권자의 총수를 공표하여야 한다.

김병욱의원안과 황영철의원안은 국민소환투표의 청구요건을 지역구구민소환투표인 총수의 100분의 15 이상(또는 비례대표국민소환투표인 총수의 100분의 15 이상)으로 규정하고 있는데, 이는 「주민소환에 관한 법률」[17]에서 지역구국회의원과 선거구범위가 비슷하다고 할 수 있는 시장·

17) 제7조(주민소환투표의 청구) ①전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 제3조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자(이하 "주민소환투표청구권자"라 한다)는 해당 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표선거구시·도의회의원 및 비례대표선거

군수·자치구의 구청장의 주민소환투표 청구요건이 100분의 15 이상임을 감안한 것으로 보임.

한편, 박주민의원안의 경우 지역구국회의원에 대하여 다른 지역구의 국민소환투표청구권자의 청구에 의해서도 국민소환투표의 청구가 가능하도록 하고 있는바, 지역구국회의원은 해당 지역구의 대표로서 해당 지역구민의 투표로 선출된다는 점에서 투표권이 없는 다른 지역구민의 청구에 의해 소환투표가 가능하도록 하는 것이 타당한지에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다고 보임.

또한, 박주민의원안은 국민소환투표의 청구요건을 직전 국회의원 총선거의 전국평균투표율의 100분의 15 이상으로 규정하고 있는바, 제20대국회의원선거를 기준으로 할 때 김병욱의원안·황영철의원안의 경우보다 청구요건이 훨씬 낮다는 점을 감안해야 할 것임.[18]

구자치구·시·군의회의원은 제외하며, 이하 "선출직 지방공직자"라 한다)에 대하여 다음 각 호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 구체적으로 명시하여 관할선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

1. 특별시장·광역시장·도지사(이하 "시·도지사"라 한다) : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 10이상
2. 시장·군수·자치구의 구청장 : 당해 지방자치단체의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 15이상
3. 지역선거구시·도의회의원(이하 "지역구시·도의원"이라 한다) 및 지역선거구자치구·시·군의회의원(이하 "지역구자치구·시·군의원"이라 한다) : 당해 지방의회의원의 선거구 안의 주민소환투표청구권자 총수의 100분의 20이상

18) 제20대 국회의원선거의 평균 투표율은 58%이므로, 평균 투표율의 100분의 15는 8.7%임.

(2) 소환청구인서명부의 심사·확인 등, 국민소환투표 청구의 각하

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 |
|---|---|
| 제13조(소환청구인서명부의 심사·확인 등) ① 소환청구인대표자는 제11조제3항에 따른 서명요청 활동기간이 만료되는 날부터 10일 이내에 국민소환투표청구서(이하 "소환청구서"라 한다)와 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회 위원장에게 제출하여야 한다. | 제14조(소환청구인서명부의 제출) 소환청구인대표자는 제12조제3항에 따른 서명요청 활동이 종료되는 날부터 10일 이내에 소환청구인서명부를 중앙선거관리위원회 위원장에 제출하여야 한다. |
| ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서명은 무효로 한다.<br>(각 호 생략) | 제15조(소환청구인서명부의 심사·확인 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서명은 무효로 한다.<br>(각 호 생략)<br>② 중앙선거관리위원회는 소환청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제11조제2항 또는 제3항에 따른 소환청구 요건에 미달하게 되는 때에는 소환청구인대표자에게 대통령령으로 정하는 기간 이내에 보정하게 할 수 있다. |
| ③ 그 밖에 소환청구인서명부의 심사·확인 등에 대한 절차는 대통령령으로 정한다. | ③ 그 밖에 소환청구인서명부의 심사·확인 등에 대한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. |
| 제14조(국민소환투표 청구의 각하) 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자가 제출한 국민소환투표 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 | 제16조(국민소환투표 청구의 각하) 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자가 제출한 국민소환투표 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 |

| | |
|---|---|
| 경우 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.<br>1. 제4조에 따라 소환대상에서 제외되는 기간에 주민소환을 청구한 경우<br>2. 제13조제3항에 따른 절차에 따라 심사·확인 과정을 거쳐 유효한 것으로 판명된 서명의 총수가 제10조제2항 또는 제3항에 따른 요건에 미달되는 경우<br>3. 소환청구서와 소환청구인서명부가 제13조제1항에 따른 기간을 경과하여 제출된 경우 | 경우 중앙선거관리위원회는 소환청구인대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.<br>1. 제4조에 따라 소환대상에서 제외되는 기간에 주민소환을 청구한 경우<br>2. 제14조에 따른 기간을 경과하여 소환청구인서명부가 제출된 경우<br>3. 제15조제2항에 따른 보정기간 내에 보정하지 아니한 경우<br>4. 유효한 서명의 총수(제15조제2항에 따라 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제11조제2항 또는 제3항에 따른 요건에 미달되는 경우 |
| 박주민의원안 | |
| 제15조(소환청구인서명부의 심사·확인) ① 중앙선거관리위원회는 소환청구인서명부가 제출된 때에는 지체 없이 소환청구 사실을 공표하고, 소환청구인서명부 또는 그 사본을 7일간 공개된 장소에 비치하여 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.<br>② 소환청구인서명부에 기재된 서명이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 무효로 한다.<br>1. 국민소환투표청구권자가 아닌 사람의 서명<br>2. 누구의 서명인지 확인하기 어려운 서명<br>3. 소환추진위원회의 대표자등이 아닌 사람의 요청에 따라 행하여진 서명<br>4. 동일인이 동일한 사안에 대하여 두 개 이상의 서명을 한 경우에는 그중 하나의 서명을 제외한 나머지 서명<br>5. 제12조제1항을 위반하여 서명요청 활동기간 외의 기간에 행하여진 서명<br>6. 제13조제1항을 위반하여 서명요청 활동이 제한되는 기간에 행하여진 서명<br>7. 강요·속임수, 그 밖의 부정한 방법으로 행하여진 서명 | |

8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 방식과 절차에 위반되는 서명
③ 소환청구인서명부에 기재된 서명에 대하여 이의가 있는 사람은 제1항에 따른 공람기간 내에 중앙선거관리위원회에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.
④ 중앙선거관리위원회는 제3항에 따른 이의신청과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 의견진술 또는 증언을 요구할 수 있다.
⑤ 중앙선거관리위원회는 제3항에 따른 이의신청이 있는 때에는 제1항에 따른 공람기간이 종료된 날부터 15일 이내에 이를 심사하고 그 결과를 지체 없이 이의신청인과 소환추진위원회의 대표자에게 통지하여야 한다.
⑥ 중앙선거관리위원회는 소환청구인서명부의 서명이 무효인 서명으로 판정되어 제10조에 따른 소환청구 요건에 미달하게 되는 때에는 소환추진위원회의 대표자로 하여금 30일 이내에 이를 보정하게 할 수 있다.
⑦ 그 밖에 소환청구인서명부의 심사·확인 등에 대한 절차는 대통령령으로 정한다.
제16조(국민소환투표 청구의 각하) 중앙선거관리위원회는 소환추진위원회의 대표자가 제출한 국민소환투표 청구가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 각하하여야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 소환추진위원회의 대표자에게 그 사유를 통지하고 이를 공표하여야 한다.
1. 제5조에 따른 국민소환투표의 청구 제외 대상기간에 청구한 경우
2. 제14조에 따른 기간을 경과하여 소환청구인서명부가 제출된 경우
3. 제15조제6항에 따른 보정기간 내에 보정하지 아니한 경우
4. 유효한 서명의 총수(제15조제6항에 따라 보정을 요구한 때에는 그 보정된 서명을 포함한다)가 제10조제2항 또는 제3항에 따른 요건에 미달되는 경우

세 제정안은 소환청구인서명부의 심사·확인 절차와 국민소환투표 청구의 각하 요건들을 각각 정하고 있는데,

김병욱의원안의 경우 소환청구인서명부의 일부 서명이 무효로 판정되면 유효한 것으로 판명된 서명의 총수가 국민소환투표 청구요건에 미달하는

경우 보정할 수 있는 기회 없이 각하되어 불필요한 청구절차가 반복될 우려가 있으므로, 황영철의원안·박주민의원안과 같이 일정한 기간 이내에 소환청구인서명부를 보정할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있다고 보임.

한편, 김병욱의원안 제14조제1호와 황영철의원안 제16조제1호의 "주민소환을 청구한 경우"는 오기로 보이므로 "국민소환을 청구한 경우"로 수정되어야 할 것임.

다. 국민소환투표의 실시 등(김병욱의원안 제15조~제23조, 황영철의원안 제17조~제25조, 박주민의원안 제17조~제25조)

(1) 국민소환투표의 실시

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제16조(국민소환투표의 실시) 국민소환투표일은 제15조제2항에 따른 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 정한다. (단서 생략) | 제18조(국민소환투표의 실시) (김병욱의원안과 같음) | 제20조(국민소환투표의 실시) 국민소환투표는 제17조제2항에 따른 공고일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시한다. |

김병욱의원안과 황영철의원안은 국민소환투표일을 국민소환투표안 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 중앙선거관리위원회가 정하도록 규정하고 있고, 박주민의원안은 국민소환투표는 국민소환투표안 공고

일부터 20일 이후 첫 번째 수요일에 실시하도록 하고 있음.

이에 대하여 중앙선거관리위원회는 국민소환투표일을 국민소환투표안 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위에서 정하도록 할 경우 소환투표 운동기간이 유동적이라는 점에서 국민소환투표 발의일부터 23일 이후 첫 번째 수요일로 투표일을 명시하는 방안을 제시하고 있음.

참고로, 주민소환투표일은 주민소환투표안 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정하도록 하고 있고,[19] 주민투표의 투표일은 주민투표 발의일부터 23일 이상 30일 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정하도록 하고 있음.[20]

(2) 국민소환투표의 실시구역

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제19조(국민소환투표의 실시구역) ① 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 지역구를 대상으로 한다. ② 비례대표국회의원에 대 | 제21조(국민소환투표의 실시구역) (김병욱의원안과 같음) | 제22조(국민소환투표의 실시구역) ① 해당지역 지역구국회의원에 대한 국민소환투표는 해당 지역구를 대상으로 한다. |

19) 「주민소환에 관한 법률」 제13조(주민소환투표의 실시) ①주민소환투표일은 제12조제2항의 규정에 의한 공고일부터 20일 이상 30일 이하의 범위 안에서 관할선거관리위원회가 정한다. (이하 생략)

20) 「주민투표법」 제14조(주민투표의 투표일) ① 주민투표의 투표일은 제13조제2항의 규정에 의한 주민투표발의일부터 23일 이상 30일 이하(제2항의 규정에 의하여 투표일을 정할 수 없는 기간은 이를 산입하지 아니한다)의 범위안에서 지방자치단체의 장이 관할선거관리위원회와 협의하여 정한다. (이하 생략)

| | | |
|---|---|---|
| 한 국민소환투표는 전국을 대상으로 한다. | | ② 다른지역 지역구국회의원 및 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 한다. |

세 제정안은 비례대표국회의원에 대한 국민소환투표는 전국을 대상으로 하도록 하고 있는데, 「공직선거법」에 따른 비례대표국회의원선거에서는 재외투표가 실시되므로 비례대표국회의원 국민소환투표에도 재외투표를 실시할지에 대한 논의가 필요하다고 보임.

(3) 국민소환투표운동의 원칙

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제20조(국민소환투표운동의 원칙) 이 법에서 "국민소환투표운동"이란 국민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 국민소환투표운동으로 보지 아니한다.<br>1. 국민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시<br>2. 국민소환투표운동에 관한 준비행위 | 제22조(국민소환투표운동의 원칙) (김병욱의원안과 같음) | 제26조(국민소환투표운동의 원칙) 이 법 또는 「공직선거법」 등의 다른 법률의 규정에 따라 금지 또는 제한되는 경우를 제외하고는 누구든지 자유롭게 국민소환투표운동을 할 수 있다. |

김병욱의원안과 황영철의원안은 국민소환투표운동의 정의를 "국민소환

투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위"로 규정하고 있음.

다만, 국민소환투표운동의 궁극적인 목적은 국민소환투표의 대상인 국회의원을 소환되게 하거나 되지 못하게 하는 것임에도 제정안들은 '안건'을 대상으로 하는 주민투표운동과 유사한 개념[21]으로 정의하고 있는바,

국민소환투표운동의 정의를 "국민소환투표의 대상을 소환되게 하거나 되지 못하게 하는 행위"로 명확하게 규정할 필요가 있다고 보임.

(4) 국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제21조(국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람) ① 국민소환투표운동은 제15조제2항에 따른 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지(이하 "국민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다.<br>② 제12조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 국민소환투표운동을 할 수 없다. | 제23조(국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람) (김병욱의원안과 같음) | 제28조(국민소환투표운동의 기간 및 국민소환투표운동을 할 수 없는 사람) (김병욱의원안과 같음) |

21) 「주민투표법」 제20조(투표운동의 원칙) ① 이 법에서 "투표운동"이라 함은 주민투표에 부쳐진 사항에 관하여 찬성 또는 반대하게 하거나 주민투표에 부쳐진 두 가지 사항중 하나를 지지하게 하는 행위를 말한다. 다만, 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 투표운동으로 보지 아니한다.

세 제정안은 국민소환투표운동은 국민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지 할 수 있도록 규정하고 있음.

이에 대하여 중앙선거관리위원회는 국민소환투표공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지의 기간은 제정안들에 따르면 최단 18일에서 최장 28일의 기간으로 유동적이므로, 국회의원선거의 선거운동기간과 같이 투표일 전 14일부터 투표일 전일까지 13일로 명확히 규정하는 방안을 제시하고 있음.

참고로, 주민소환투표운동은 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지 할 수 있도록 하고 있고,[22] 주민투표운동은 주민투표발의일부터 주민투표일의 전일까지에 한하여 할 수 있도록 규정하고 있음.[23]

(5) 국민소환투표운동의 제한

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제23조(국민소환투표운동의 제한) ① 누구든지 국민소환투표운동기간 중 제22조에 따른 국민소환투표운동의 방법과 중앙선거관리위원회가 주관하는 국민소환투표운동의 방법을 제외하고는 어떠한 방법의 국민소환투표운동도 하여서는 아니 된다. | 제25조(국민소환투표운동의 제한) (김병욱의원안과 같음) | 제29조(국민소환투표운동의 제한) (김병욱의원안과 같음) |

22) 「주민소환에 관한 법률」 제18조(주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자) ① 주민소환투표운동은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일의 다음 날부터 투표일 전일까지(이하 "주민소환투표운동기간"이라 한다)할 수 있다. (이하 생략)

23) 「주민투표법」 제21조(투표운동기간 및 투표운동을 할 수 없는 자) ① 투표운동은 주민투표발의일부터 주민투표일의 전일까지에 한하여 이를 할 수 있다. (이하 생략)

| | | |
|---|---|---|
| ② 국민소환투표운동과 관련하여서는 다음 각 호의 「공직선거법」을 준용하며, 이에 해당하는 행위는 할 수 없다.<br>1. 「공직선거법」 제80조에서 제한한 연설금지장소에서 연설하는 행위<br>2. 「공직선거법」 제82조의5에서 제한한 전자우편을 이용한 국민소환투표운동정보를 전송하는 행위<br>3. 「공직선거법」 제91조에서 제한한 확성장치 및 자동차를 사용하는 행위<br>4. 「공직선거법」 제102조에서 제한한 야간에 연설·대담을 하는 행위<br>5. 「공직선거법」 제106조에서 제한한 호별방문을 하는 행위<br>6. 국민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위<br>③ (생 략) | | |

세 제정안은 국민소환투표운동과 관련하여 제한되는 행위들을 규정하고 있는데, 「공직선거법」제82조의5에서 제한한 전자우편을 이용한 국민소환투표운동정보를 전송하는 행위를 금지하고 있음.

「공직선거법」제82조의5[24]는 전자우편을 전송할 경우 준수하여야 할

24) 제82조의5(선거운동정보의 전송제한) ① 누구든지 정보수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하여 선거운동 목적의 정보를 전송하여서는 아니된다.
② 예비후보자 또는 후보자가 제59조제2호·제3호에 따라 선거운동 목적의 정보(이하 "선거운동정보"라 한다)를 자동 동보통신의 방법으로 문자메시지로 전송하거나 전송대행업체에 위탁하여 전자우편으로 전송하는 때에는 다음 각 호의 사항을 선거운동정보에 명시하여야 한다.
1. 선거운동정보에 해당하는 사실 2. 문자메시지를 전송하는 경우 그의 전화번호

사항뿐 만 아니라 수신거부의사에 반하여 선거운동 목적의 정보 전송행위, 자동 동보통신의 방법의로 문자메시지 전송시 준수하여야 할 사항, 수신거부 회피 또는 방해할 목적의 기술적 조치 금지 등을 규정하고 있으므로 「공직선거법」제82조의5를 위반하여 국민소환투표운동정보를 전송하는 행위 전부를 금지할 필요가 있다고 보임.

라. 국민소환투표의 효력 및 소송 등(김병욱의원안 제24조～제29조, 황영철의원안 제26조～제31조, 박주민의원안 제31조～제38조)

(1) 국민소환투표에 관한 소송

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제27조(국민소환투표에 관한 소송) ① 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 3이상의 서명을 받 | 제29조(국민소환투표에 관한 소송) ① 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 또는 국민소환투표인 총수의 100분의 5이상의 서명을 | 제34조(국민소환투표에 관한 소송) ① 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 국민소환투표 대상자 또는 해당 국민소환투표인 총수의 100분의 1 이상의 서명을 |

3. 삭제　　4. 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항
③ 삭제
④ 선거운동정보를 전송하는 자는 수신자의 수신거부를 회피하거나 방해할 목적으로 기술적 조치를 하여서는 아니된다.
⑤ 선거운동정보를 전송하는 자는 수신자가 수신거부를 할 때 발생하는 전화요금 기타 금전적 비용을 수신자가 부담하지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.
⑥ 누구든지 숫자·부호 또는 문자를 조합하여 전화번호·전자우편주소 등 수신자의 연락처를 자동으로 생성하는 프로그램 그 밖의 기술적 장치를 이용하여 선거운동정보를 전송하여서는 아니된다.

| | | |
|---|---|---|
| 은 소환청구인대표자는 제25조제3항에 따라 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.<br>② 국민소환투표에 관한 소송의 절차에 관하여는 이 법에 규정한 사항을 제외하고는 「공직선거법」 제15장(선거에 관한 쟁송) 중 국회의원에 관한 규정을 준용한다. | 받은 소환청구인대표자는 제27조제3항에 따라 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.<br>② (김병욱의원안과 같음) | 받은 소환추진위원회의 대표자는 제32조제2항에 따라 국민소환투표 결과가 공표된 날부터 30일 이내에 중앙선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.<br>② (김병욱의원안과 같음) |

김병욱의원안은 국민소환투표인 총수의 100분의 3이상의 서명으로, 황영철의원안은 국민소환투표인 총수의 100분의 5이상의 서명으로, 박주민의원안은 국민소환투표인 총수의 100분의 1이상의 서명으로 국민소환투표에 관한 소송을 할 수 있도록 하고 있는데,

국민소환투표를 둘러싼 불필요한 논란과 남소를 방지하기 위해서는 서명요건을 황영철의원안과 같이 100분의 5이상으로 하는 방안이 타당한 측면이 있다고 봄.

한편, 중앙선거관리위원회는 국민소환투표사무는 관할선거관리위원회가 관리하여야 하며, 「공직선거법」 제222조에 따르면 국회의원 선거소송은 해당 선거구선거관리위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기하도록 하고 있으므로, 국민소환투표의 효력에 관하여 이의가 있는 해당 국회의원 등은 관할선거관리위원회위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 입장임.

(2) 국민소환투표의 비용 부담

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제29조(국민소환투표의 비용 부담) ① 국민소환투표의 사무에 필요한 다음 각 호의 비용은 국가가 부담한다. 다만, 소환청구인대표자 및 해당 국회의원이 국민소환투표운동을 위하여 지출한 비용은 제외한다.<br>1. 국민소환투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 비용<br>2. 국민소환투표공보의 발행, 토론회 등의 개최 및 불법 국민소환투표운동의 단속에 필요한 경비<br>3. 국민소환투표에 관한 소송과 관련된 경비<br>4. 국민소환투표 결과에 대한 자료의 정리, 그 밖에 국민소환투표의 사무관리를 위한 중앙선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비<br>② 국가는 제1항에 따른 국민소환투표 비용 | 제31조(국민소환투표의 비용 부담) (김병욱의원안과 같음) | 제36조(국민소환투표의 비용 부담) (김병욱의원안과 같음) |

| | | |
|---|---|---|
| 을 국민소환투표안 발의일부터 5일 이내에 중앙선거관리위원회에 납부하여야 한다.<br>③ (생 략) | | |

세 제정안은 국민소환투표운동을 위하여 지출한 비용을 제외한 국민소환투표의 사무에 필요한 비용은 국가가 부담하도록 하며, 국민소환투표 비용을 국민소환투표안 발의일부터 5일 이내에 중앙선거관리위원회에 납부하여야 한다고 규정하고 있음.

이에 대하여 중앙선거관리위원회는 국민소환투표감시단 및 사이버국민소환투표감시단 운영 등 단속사무와 소환청구인서명부 용지 작성 및 서명 심사·확인 등 국민소환투표 발의일 전에 이루어지는 관리사무를 원활하게 집행하기 위하여 준비·단속에 필요한 경비를 국가가 국민소환투표 발의일 전(예컨대, 소환청구인대표자증명서 교부일부터 15일 이내 등)에 납부하도록 할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.

한편, 국민소환투표의 사무에 필요한 비용은 사전에 예측할 수 없는 예산 외의 지출인 예비비의 성격이 있다는 점에서 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제13조제4항[25]에서와 같이 국가가 예비비에서 지급하도록 명시할 필요가 있다고 보임.

25) 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제13조(보수 등) ④ 정부는 예비비에서 특별검사등의 직무수행에 필요한 경비를 지급한다. (단서 생략)

마. 「주민투표법」의 준용(김병욱의원안 제30조, 황영철의원안 제32조)[26]

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 |
|---|---|
| 제30조(「주민투표법」의 준용) ① 국민소환투표와 관련하여 이 법에 정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」 제3조제2항·제4조·제17조·제19조·제23조를 준용한다. 이 경우 "주민투표관리기관"은 "국민소환투표관리기관"으로, "지방자치단체의 장"은 "중앙선거관리위원회"로, "주민투표"는 "국민소환투표"로, "주민투표사무"는 "국민소환투표사무"로, "주민투표안"은 "국민소환투표안"으로 본다.<br>② 「주민투표법」 제19조를 준용함에 있어 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 사람의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 따르고, 국민소환투표의 투표시간은 오전 6시부터 오후 8시까지로 한다. | 제32조(「주민투표법」의 준용)(김병욱의원안과 같음) |

김병욱의원안과 황영철의원안은 「주민투표법」제19조를 준용함에 있어 부재자투표소에서 투표하여야 할 부재자신고인 중 주민등록지인 시·군·구 밖에 거소를 둔 사람의 부재자투표에 관하여는 거소투표자의 예에 따르도록 하고 있음.

공직선거에는 사전투표제도가 도입되어 부재자투표제도가 폐지되고, 부재자신고는 거소투표신고로 변경되었으므로, 「주민투표법」 제19조를 준용함에 있어 국민소환투표가 실시되는 구역 밖에 거소를 둔 사람은 거소투표신고를 하고 거소투표자의 예에 따라 우편투표를 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

26) 박주민의원안은 「주민투표법」준용규정이 없음.

바. 벌 칙(김병욱의원안 제34조~제41조, 황영철의원안 제36조~제43조, 박주민의원안 제39조~제45조)

(1) 벌 칙①

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제34조(벌칙) 제23조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 하거나 하게 한 사람은 5년 이하의 징역에 처한다. | 제36조(벌칙) (김병욱의원안과 같음) | 제39조(벌칙) (김병욱의원안과 같음) |

세 제정안은 안 제23조제3항(황영철의원안은 안 제25조제3항, 박주민의원안은 안 제29조제3항)에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조[27]제1항을 위반하여 국민소환투표운동을 하거나 하게 한 사람은 5년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있음.

「공직선거법」 제85조제1항은 공무원 등이 직무와 관련하여 또는 직위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는

27) 제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다.
② 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른 취업제한기관의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.
③ 누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다.
④ 누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

행위를 할 수 없도록 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없도록 하고 있는바, 「공직선거법」 제85조제2항을 위반하는 행위에 대하여 별도의 처벌규정을 둘지에 대한 논의도 필요하다고 보임.

(2) 벌 칙②

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제36조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. ~ 3. (생 략)<br>4. 국민소환투표에 관한 서명요청 활동 및 투표운동의 기회를 이용하여 특정 정당이나 입후보예정자를 지지·추천 또는 반대하거나 그 밖의 선거운동에 이르는 행위를 한 사람<br>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. (생 략)<br>2. 제23조제2항제2호에 | 제38조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. ~ 3. (생 략)<br>4. (김병욱의원안과 같음)<br>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. ~ 2. (생 략) | 제41조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. ~ 3. (생 략)<br>② (생 략)<br>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.<br>1. 제29조제1항을 위반하여 국민소환투표운동 |

| | | |
|---|---|---|
| 따라 적용되는 「공직선거법」 제82조의5를 위반하여 전자우편을 이용하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람 | 3. (김병욱의원안 제2호와 같음) | 을 한 사람<br>2. 제29조제2항제2호를 위반하여 전자우편을 이용하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람 |

김병욱의원안과 황영철의원안은 국민소환투표에 관한 서명요청 활동 및 투표운동의 기회를 이용하여 특정 정당이나 입후보예정자를 지지·추천 또는 반대하거나 그 밖의 선거운동에 이르는 행위를 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있고, 「공직선거법」 제82조의5를 위반하여 전자우편을 이용하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람은 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

김병욱의원안 제36조제1항제4호(황영철의원안은 제38조제1항제4호)에 규정된 "입후보예정자"는 어느 선거의 입후보예정자인지 불명확하므로 입후보예정자를 "「공직선거법」에 따른 공직선거의 후보자가 되고자 하는 자"로 명확히 할 필요가 있다고 보임.

또한 「공직선거법」 제82조의5는 선거운동정보를 전송시 수신자의 불편을 해소하기 위하여 필요한 여러 사항을 규정하고 있으므로 김병욱의원안 제23조제2항제2호[28]에서 「공직선거법」제82조의5를 위반하여 국민

28) 황영철의원안 제25조제2항제2호, 박주민의원안 제29조제2항제2호

소환투표운동정보를 전송하는 행위 전부를 금지하고, 이를 위반시 처벌하도록 김병욱의원안안 제36조제2항제2호[29]를 "제23조제2항제2호에 따라 적용되는 「공직선거법」제82조의5를 위반하여 국민소환투표운동정보를 전송한 사람"으로 수정할 필요가 있다고 봄.

(3) 벌 칙③

| 김병욱의원안 | 황영철의원안 | 박주민의원안 |
|---|---|---|
| 제37조(벌칙) ① 제23조제3항에 따라 준용되는 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항에 위반된 행위를 하거나 하게 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. | 제39조(벌칙) (김병욱의원안과 같음) | 제41조(벌칙) ② (김병욱의원안과 같음) |

세 제정안은 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항에 위반된 행위를 하거나 하게 한 사람은 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

「공직선거법」 개정(법률 제12393호, 2014. 2. 13. 일부개정)으로 기존 「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항이 같은 조 제3항 및 제4항으로 이동됨에 따라 "「공직선거법」 제85조제2항 및 제3항에 위반된 행위"를 "「공직선거법」 제85조제3항 및 제4항에 위반된 행위"로 수정할 필요가 있다고 봄.

29) 황영철의원안 제38조제2항제3호, 박주민의원안 제41조제3항제2호

memo

memo

memo

memo