



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1380호 | 2017년 11월 14일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

【헌법 개정의 주요 쟁점 시리즈 4】

헌법개정시 국민소환제 도입의 쟁점

김 선 화 *

1. 들어가며

최근 국회의 헌법개정 논의사항 중에는 국민소환제 도입에 관한 내용이 포함되어 있다. 국민소환제는 선출된 공직자에 대한 위임을 국민이 직접 철회하는 제도라고 할 수 있다. 불신의 대상이 된 정치인에 대해 국민이 신임을 철회하는 권리를 행사할 수 있는 국민소환제 도입을 찬성하는 목소리도 높다.

현대의 민주주의가 대의민주주의를 기본으로 하고 직접 민주주의적인 요소로 이를 보완하고 있음은 주지의 사실이다.

직접민주제적인 제도로 국민투표제와 발안제는 어렵지 않게 찾아볼 수 있으나, 국민소환제를 마련한 국가는 많지 않다.

우리나라에서도 현재 지방자치법에서 지방자치단체장에 대해서는 주민소환제가 마련되어 있지만, 대통령이나 국회의원에 대한 국민소환제는 마련되어 있지 않다.

제19대 국회에서부터 제20대 국회에 이르기까지 국회의원에 대한 국민소환을 도입하려는 법률안이 수차례 제출되기도 하였다. 그러나, 대의제의 기본원리인 자유위임원리를

비롯한 헌법원리와 규정 등에 반한다는 우려와 제도남용의 우려 등으로 인하여 번번이 입법에까지 이르지 못하였다.

그런데 최근 대의민주제의 모국이라 할 불문헌법국가인 영국이 오랜 논의 끝에 2015년 국회의원에 대한 국민소환법을 제정하였다.¹⁾ 이 법률을 보면 영국의 국회의원 소환제도는 그 요건을 엄격히 제한하고 있는데, 이는 다른 헌법원리들과의 충돌문제가 고려될 필요가 있기 때문이다.

이하에서는 국민소환제 도입에 관한 세계동향과 최근 제정된 영국의 국민소환법의 내용, 국민소환제의 도입과 관련된 헌법상 쟁점을 살펴보고 도입필요성을 검토하고자 한다.

2. 해외의 국민소환제 현황

현재 국민소환제를 도입한 국가들을 살펴보면 주요 선진 민주국가 중에는 이를 도입한 사례가 드물다. 도입한 경우에는 크게 3가지 유형의 국민소환제를 두고 있다. 유권자가 발

1) Recall of MPs Act 2015
(<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/data.xht?view=snippet&wrap=true>)

의하여 유권자가 소환투표하는 방식, 소환발의는 국가기관이 하고 소환투표는 유권자가 하는 방식, 소환발의는 유권자가 하고 소환결정은 국가기관이 하는 방식이 있다.²⁾

1) 유권자 발의, 유권자 투표

국 가	소환대상 공직자
Belarus	대의원
Ecuador	대통령, 자치지역주지사, 대의원, 시장, prefectos
Ethiopia	하원의원
Kiribati	Maneaba ni Maungatabu 의 의원
Kyrgyzstan	의원
Liechtenstein	전체 의회
Micronesia, Federal State of (Chuuk, Pohnpei, Yap)	주지사, 부주지사, 상원의원, 하원의원
Micronesia, Federal State of (Kosrae)	주지사, 부주지사, 주법원판사, 상원의원
Nigeria	상원의원, 하원의원
Palau	Olbiil Era Kelalau 의원
Venezuela	모든 선출직(대통령 포함)

2) 국가기관 발의, 유권자 투표

국 가	소환대상 공직자 (소환발의 기관)
Austria	대통령(연방의회)
Germany	시장(지방의회)
Iceland	대통령(의회)
Palau	대통령, 부통령(지방의회의원)
Romania	대통령, 부통령(하원및상원)
Serbia	대통령(의회)
Taiwan	대통령, 부통령(의원)
Turkmeinstan	대통령(의회)

3) 유권자 발의, 국가기관 결정

국 가	소환대상 공직자
Uganda	의원(선거위원회)

최근 의원에 대한 국민소환제를 도입한 영국은 이 중에서 첫번째 유형에 가깝다고 할 수 있다.

3. 영국 국민소환법(Recall of MPs Act 2015)의 주요내용

1) 국민소환제의 도입 배경

영국은 불문법국가로서 성문헌법전이 없기 때문에 사실상 헌법기관에 관한 헌법적 관행과 법률이 헌법의 역할을 한다.

현대 민주주의 국가 중에서도 특히나 의회주의의 모국이라 불리는 영국에서 국민소환법을 제정한 것은 2009년 하원의원들의 지출스캔들 때문이었다. 의원수당을 남용한 의회에 대하여 여론이 악화된 사건을 계기로, 의회에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위하여 의원윤리를 강화하고자 하는 데에 그 목적이 있었다.

2) 국민소환법상 소환 사유

하원의원의 국민소환사유에 대해서 국민소환법은 매우 엄격하고 상세하게 규정하고 있다. 우선 다음 세 가지의 경우 중 하나에 해당되면 국민소환의 대상이 될 수 있다(제1조).

첫째, 하원의원이, 의원이 된 후에 영국내에서 형사문제로 기소되어 자유형 이상을 선고 받고 형이 확정된 경우,

둘째, 하원의원에 대한 의원윤리위원회의 보고서가 제출된 후에 하원이 일정기간 이상의 의원직 정직을 명령한 경우,³⁾

셋째, (a) 하원의원이 된 후 2009년 의회윤리기준법 제10조상의 범죄로 기소되어 유죄

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

3) 이때 일정기간이 재석기간으로 표현되면 10일 이상, 그 외의 표현상의 기간으로는 14일 이상일 경우이다.

가 확정된 경우이다.⁴⁾

하원의원 중에 이러한 요건 중 하나에 해당하는 경우, 하원의장은 이러한 사실을 반드시 공표하여야 한다. 즉, 소환요건에 해당하는지 여부는 하원의장의 공표로 확정되는 것이라고 할 수 있다.

3) 절차

각 선거구에는 소환청구와 관련한 소청관을 둔다. 법원은 하원의원에게 제1요건이나 제3요건이 발생한 사실을 국회의장에게 통지하여야 한다(제4조). 국회의장은 소환요건에 해당하는 하원의원에 관하여 공표하여야 하며(제5조), 이때 소청관은 즉시 소환청구가 가능한 날짜, 장소를 공지한다(제6조). 소환청구에 서명하는 기간은 6주로 한다(제9조제2항).

소환권자는 당해 선거구의 유권자이다.⁵⁾ 당해 선거구 유권자의 10% 이상이 소환청구에 서명하면, 그 하원의원은 의원직을 상실하

4) 1.(3) The first recall condition is that—
(a) the MP has, after becoming an MP, been convicted in the United Kingdom of an offence and sentenced or ordered to be imprisoned or detained, and
(b) the appeal period expires without the conviction, sentence or order having being overturned on appeal.(중략)
(4) The second recall condition is that, following on from a report from the Committee on Standards in relation to the MP, the House of Commons orders the suspension of the MP from the service of the House for a specified period of the requisite length.
(중략)
(9) The third recall condition is that—
(a) the MP has, after becoming an MP, been convicted of an offence under section 10 of the Parliamentary Standards Act 2009 (offence of providing false or misleading information for allowances claims), and
(b) the appeal period expires without the conviction having been overturned on appeal.
5) 영국하원은 지역구 의원으로만 구성된다.

고, 당해 선거구에서는 보궐선거를 실시한다(제9조).

또한 국민소환의 효과는 당해 의원에 대한 다른 불이익에 영향을 미치지 않는다.

4) 보궐선거

보궐선거에서는 소환된 의원도 입후보할 수 있다. 이렇게 하면 소환제가 3번의 투표를 하게 되는 문제 즉, 소환발의투표, 소환결정투표, 보궐선거투표라는 3번의 단계를 두 단계로 단축하여 경제적인 절차가 될 수 있다. 다만 지금까지 이 법률이 적용된 사례는 없다.

4. 국민소환제의 쟁점 검토

1) 헌법상 자유위임원리와의 조화

국회의원은 지역구에서 선출되건 비례대표로 선출되건 일단 국회의원이 되면 그 다음은 국민전체의 대표로서 그 직을 수행하도록 되어 있다. 현대의 대의제는 국회의원이 부분이익이 아니라 전체 국가이익을 위하여 활동하게 하도록 하기 위한 장치로서 자유위임원칙을 기본으로 한다.

국민소환이 이러한 자유위임원칙과 충돌하지 않도록 하려면 정책결정과 관련된 것은 소환의 사유에 포함할 수 없고, 위헌 또는 위법행위를 한 경우로 그 소환사유를 제한할 수밖에 없다고 볼 수 있다. 이는 국회의원의 면책 특권 및 소수자 보호의 민주주의 이념과도 관련이 있다.

2) 헌법상 무죄추정원칙과의 충돌문제

소환의 사유를 형사적인 처벌을 받을 경우로 정한다고 하면 형사판결이 확정될 때까지

소환을 할 수 없게 될 것이다. 국회의원임기가 4년인데 4년 안에 형사재판이 확정될 수 있는가의 문제도 있다. 일정한 형사처벌이 되면 지금도 자동적으로 의원직을 상실하기 때문에 소환제도가 유용하겠는가 하는 의문도 생길 수 있다.⁶⁾

영국의 소환사유를 본다면, 의원의 윤리에 관하여는 지금과 같은 규칙이 아니라 상세한 윤리위반행위에 대하여 법률로 정할 필요가 있다고 할 수 있다.

3) 신임투표로의 남용문제

우리 헌법재판소는 헌법 제72조의 국민투표규정은 신임투표가 될 수 없다고 하면서 헌법은 명시적으로 규정된 국민투표 외에 다른 형태의 재신임 국민투표를 허용하지 않는다는 점을 분명히 하고 있다.⁷⁾ 현행 헌법상 신임투표가 위헌이라고 본다면, 국민소환제가 사실상 신임투표와 같은 결과를 가져올 것이기 때문에⁸⁾ 지금과 같은 국민투표규정의 내용으로는 국민소환제와 체계불합치 문제가 발생할 수 있다. 그러므로, 헌법개정시에는 이를 조정하는 것이 필요하다고 할 것이다.

4) 소환사유와 절차의 문제

소환사유를 과도하게 제한하면 유용한 제도가 되기 어렵고, 사유를 광범위하게 인정하게 되면 정치적인 악용이 가능하고 헌법적인 쟁점을 야기하게 된다.

소환사유를 어떻게 정하는가에 따라서는

6) 김선화, 「국회의원에 대한 국민소환제도에 대한 비판적 검토」, 『입법과 정책』 제5권 제1호 2013. 6. pp.199~221.

7) 헌재 2004.5.14. 2004헌나1 판례집 16-1, 609.

8) 이성환, 「국민소환제의 헌법적 검토」, 『공법연구』 제33집 제1호, 2004.11. pp159-180.

법적인 검토절차가 필요한지도 고려되어야 한다. 즉, 영국에서는 하원의장이 하원의원의 소환사유 발생사실에 대해서 공고하도록 하고 있는데 이런 사실확인 절차나 법적인 평가절차가 필요할 수도 있다.

5) 헌법규정사항과 법률규정사항 구별

국민소환제를 도입할 경우에는 헌법에 국민소환제도를 어느 정도까지 규정하고, 법률에 어떤 내용을 위임할 지에 대해서도 면밀히 검토하여 정해야 한다. 헌법에서 요건을 정하지 않고 법률에서 주요요건을 정하게 하면 이해당사자들이 이를 결정하면서 소환제도를 실질적으로 무력화시킬 우려도 있다.

5. 나가며

국민소환제에 대한 요구가 높지만, 이를 도입하기 위해서는 다양한 쟁점과 제도정합성 및 파생효과를 면밀하게 검토하여야 한다.

국민소환제를 도입하고자 하는 진의는 국회의원의 윤리성과 책임성을 강화하려는 것이다.

그러므로 국회가 스스로 의원자격심사나 윤리심사제도를 강화하여 자정제도에 대한 실효성을 높이는 일이 무엇보다 우선되어야 할 것이다. 대의기관의 자율적인 자정제도가 제대로 작용되기도 전에 직접 주권자가 신임을 철회하는 방식으로 대의기관의 책임성 문제가 해결되는 것이 바람직한 것은 아니기 때문이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.