

해외통신원 지정과제  
제2011-1호



## 외국의 주민소환 · 주민투표제도

2011. 3.

선 거 실  
(법 제 과)

- 외국의 주민소환·주민투표제도 운영사례 수집과 정치·입법현황의 파악을 위하여 영국, 독일, 프랑스, 핀란드, 미국, 일본, 호주 등 7개국의 통신원들로부터 보고서를 받아 취합하였음.
- 주민소환제도에 대해서는 독일, 미국, 일본의 운영사례를 중심으로 살펴보고, 영국의 주민소환제 도입 관련 논의를 검토하였음.
- 주민투표제도에 대해서는 프랑스, 일본, 호주의 운영사례에 관한 자료를 수집하였음.

# 목 차

---

## I. 외국의 주민소환제도

[제도 개요]	1
1. 영국	3
2. 독일	12
3. 핀란드	28
4. 미국	31
5. 일본	42
6. 호주	44

## II. 외국의 주민투표제도

[제도 개요]	47
1. 프랑스	51
2. 일본	69
3. 호주	84



## I. 외국의 주민소환제도

### 제도 개요

#### 1. 주민소환제의 법적근거

- 조사대상 7개국 중, 주민소환제도가 있는 나라는 독일, 미국, 일본 등 3개국이며, 영국과 프랑스, 핀란드, 호주에는 주민소환제도가 존재하지 않음.
- 다만, 영국에서는 2009년의 의회비용스캔들로 인해 주민소환제 도입에 관한 논의가 활발하게 이루어졌으며 최근 주민소환 관련 법안의 발의가 진행중임.
- 핀란드는 주민소환제도가 입법화되어있지 않지만, 예외적으로 특정 대표자가 직무를 본질적·반복적으로 등한시한 경우나 불법행위로 자유형을 선고받거나 선거법으로 처벌받은 경우에 의회에서 투표절차를 거쳐 해당 대표자의 직무를 정지하고 해임할 수 있음.
- 독일의 경우, 수상이나 주지사에 대한 주민소환제도는 존재하지 않으나, 시장에 대한 주민소환은 일부 주(州)에서 자치조례에 근거해 실시함.
- 미국의 경우, 주민소환제도는 18개 주에서 주(州) 공직자에 대해 실시되고 있으며, 36개 주에서 지방정부소속 선출직 공무원에 대해 해당 주(州)의 헌법과 선거법에 근거하여 실시됨.

#### 2. 주민소환제의 절차 및 관리방법

- 독일의 경우, 주(州)마다 조금씩 차이가 있기는 하나, 대부분 주민소환

발의는 해당 주(州)의 의회에서 과반수이상 의원의 신청으로 이루어지며, 3분의 2이상의 의원이 찬성할 경우 주민투표를 실시함.

- 미국의 경우, 주민소환의 통상적 절차는 일정수의 서명을 충족한 청원 (petition)이 제출되면, 선거관리담당기관 또는 사법부에서 주민소환의 적합성여부를 따져 주민투표 실시여부를 결정하고, 이에 따라 주민소환 투표가 실시됨. 주(州)에 따라 유예기간(grace period)을 두어 소환이 가능한 시기를 제한하기도 함.

### 3. 주민소환의 효력

- 독일의 경우, 주민소환투표의 효력 요건 또한 주(州)마다 차이가 있으나, 주로 유효투표 과반수의 찬성과 해당 지역 총 유권자의 특정수(20~30%) 이상의 찬성을 조건으로 하는 경우가 많음. 주민소환투표의 관리는 해당 주(州)의 선거관리위원회가 맡음.
- 미국의 경우, 주민소환 투표의 효력요건은 주(州)마다 다름. 참고로, 캘리포니아 주에서는 투표를 통해 공직자에 대한 소환이 결정되면, 해당 직의 선거 때 당선자 다음으로 득표율이 높았던 사람이 잔여기간 동안 업무를 수행함.

### 4. 주민소환 관련 소송

- 독일의 경우, 주민소환투표의 결과에 불복할 경우 이에 대한 무효확인 소송을 제기할 수 있으나, 실제 소송까지 이어진 경우는 거의 없음.
- 미국의 경우, 주민소환에 이의가 있는 경우, 관할권이 있는 1심법원에 소송을 제기할 수 있음.



영국 해외통신원 : 고영노

## 1. 영국의 주민소환제 관련 논의 개요

- 2011년 현재 영국은 주민소환제를 시행하지 않고 있음.
- 이는 런던 및 일부 시를 제외한 기타 지방행정단위의 경우 선출직 자치단체장 및 지방의회 의원을 기반으로 한 지방자치제를 실시하지 않는 것에 기인하는 것으로 보임.

### 영국의 지방 카운슬러(Local Councillor)

일반적으로 영국의 지방선거는 각 지방의 카운슬러(Local Councillor), 런던시장 (Mayor of London), 런던의회(London Assembly) 의원을 선출하는 선거를 의미함.

지역 카운슬러는 지방행정기관인 카운슬(Council)의 행정결정에 참여하고, 지방선거구(Ward)를 대표하는 역할을 함. 소정의 활동비가 지급되기는 하나, 일반적으로는 무급 명예직이기 때문에 겸업을 하는 경우가 대부분임. 이들은 예산안 동의·승인을 비롯한 카운슬의 행정운영 전반에 대한 동의 및 승인·결정권을 보유하며, 지역선거구민들의 민의를 행정에 반영하는 역할을 담당하는 한편, 지역복지, 의료 등의 커뮤니티 서비스를 담당하는 기관들과의 협력 등 다양한 업무를 수행함. 카운슬러와 행정공무원의 관계가 지방의회 의원과 지방공무원의 관계에 비유되기도 하나, 카운슬러는 카운슬 자체의 행정기관으로서의 업무 또한 담당하고 있다는 점에서 차이가 있음.<sup>1)</sup>

- 영국에서 주민소환제에 관련된 논의는 하원의원의 위법행위에 대한 지역구민들의 정치적 심판의 필요성을 중심으로 제기되었으며, 2009년

1) Dennis Kananagh(ed), *British Politics*, (5th edition OUP, Oxford 2006), 288

불거진 의회비용스캔들을 계기로 관련 법안이 본격적으로 발의되기 시작함.

- 따라서, 본 보고서는 영국의 주민소환제 도입과 관련된 논의와 발의된 법안 검토를 중심으로 서술하고자 함.

## 2. 정치권 논의

### (1) 2008년 데렉 콘웨이(Derek Conway) 의원 스캔들<sup>2)</sup>

- 2008년 2월 보수당 하원의원이던 데렉 콘웨이가 자신의 아들인 프레디 콘웨이(Freddie Conway) 및 헨리 콘웨이(Henry Conway)를 연구원으로 채용하여 40,000파운드를 임금으로 지급하였으나 특별한 연구성과는 없는 것으로 밝혀져 하원 징계위원회(Commons Standards Committee)에 회부되었음.
- 위원회는 조사후 10일간의 의원자격정지 및 13,161파운드 반환을 명령함.
- 위원회의 처분이 나온 후, 보수당 당수인 데이빗 카메론(David Cameron)은 기존에 밝혀온 데렉 콘웨이 의원에 대한 당차원의 추가 징계 의사를 철회함.
- 징계처분이 내려진 후에도 데렉 콘웨이 의원이 자신의 결백을 주장하며 차기 총선이 있는 2010년까지 의원직을 사퇴하지 않을 것임을 밝히자, 이를 계기로 주민소환제 도입 논의가 활발하게 일어나기 시작함.

---

2) 데렉 콘웨이의 의원 스캔들에 관한 자세한 설명은 <[http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/7224538.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7224538.stm)> 참조

- 자유민주당(Liberal Democrats) 당수인 닉 클렉(Nick Clegg)은 미국식의 주민소환제 도입을 통해 정치부정 사건의 처리에 대해 국민에게 직접 결정권을 부여할 필요가 있다고 주장함.<sup>3)</sup>
- 본 건과 함께 2009년의 의원비용스캔들로 인해 주민소환제 논의가 본격적으로 대두됨.

#### 의원비용스캔들(MP's Expense scandle)

2010년 5월 의원들의 의정활동비 청구내역이 영국 유력일간지인 데일리 텔레그래프에 공개되어 큰 파장을 일으킴. 헤이즐 블리어스(Hazel Blears) 의원이 1년간 3채의 주택 구입비용 및 5,000파운드에 달하는 가구구입비용을 청구한 것이 드러난 것을 시작으로 의원들의 의정활동비 부당 청구 사례가 속속 드러나며 영국 정치사상 최대의 스캔들로 변질. 이에 따라 의정활동비 청구 관련 규정이 대폭 개정되었으며, 현재 본 사건과 관련하여 짐 데빈(Jim Devine), 엘리엇 몰리(Elliot Morley), 데이빗 채이터(David Chaytor), 헤닝필드 경(Lord Henningfield) 등이 활동비 부당청구로 기소되어 재판을 받고 있으며, 짐 데빈 전 의원은 이와 관련해 부정회계 혐의로 유죄를 선고받음.<sup>4)</sup>

## (2) 주민소환제에 대한 정당별 입장

### ① 보수당(Conservative Party)

- 2008년 2월 보수당 의원 27명은 미국식의 주민소환제 도입 계획을 공개함.<sup>5)</sup>
- 보수당 당수 데이빗 카메론은 의회비용스캔들로 인해 정치개혁 요구가 절정에 달했던 2009년 5월 지방선거운동 도중 주민소환제 도입 의사를 적극적으로 표명함.<sup>6)</sup>

3) <<http://www.guardian.co.uk/politics/2008/mar/06/nickclegg.liberaldemocrats>> 참조

4) 의정활동비 스캔들과 관련하여서는 <[http://news.bbc.co.uk/1/hi/in\\_depth/uk\\_politics/2009/mps'\\_expenses/default.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/uk_politics/2009/mps'_expenses/default.stm)> 및 <<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12403945>> 참조

5) <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-523348/Torys-unveil-recall-elections-allow-constituents-boo-t-scandal-hit-MPs.html>> 참조

- 데이빗 카메론은 2010년 정치 신뢰 회복에 관한 연설에서 주민 소환제 도입 의사를 거듭 확인함.<sup>7)</sup>

## ② 노동당(Labour Party)

- 2009년 전당대회에서 당시 총리였던 고든 브라운(Gordon Brown)은 의원의 금전적 부정이나 잘못(wrongdoing)이 증명되었을 때, 주민들이 해당 지역구 의원을 소환할 수 있도록 하는 제도를 도입할 의사를 밝힘.
- 2010년 Institute of Public Policy Research에서 행한 연설에서 고든 브라운 전 총리는 과거의 정치행태를 청산하기 위해 주민소환제 도입이 필요하다는 것을 역설하면서 주민소환제 도입에 대한 적극적 의사를 재차 표명함.<sup>8)</sup>

## ③ 자유민주당 (Liberal Democrats)

자유민주당 당수 닉 클렉은 수차례 미국식의 주민소환제 도입을 강력하게 주장한 바 있으며, 공식 홈페이지에도 주민소환제 도입을 자유민주당 정치개혁정책의 일부로 표명하고 있음.<sup>9)</sup>

## ④ 현 보수당-자유민주당 연정(Coalition Government)

- 2010년 연정구성협상에서 보수당 자유민주당은 의원이 심각한 잘못(wrongdoing)을 저지르거나 지역구 주민의 10% 이상이 소환을

---

6) <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/may/31/david-cameron-expenses-election-recall>> 참조

7) Charley Coleman, 'Recall Elections' House of Commons Report 10쪽

8) 동보고서 같은쪽

9) <[http://www.libdems.org.uk/political\\_reform.aspx](http://www.libdems.org.uk/political_reform.aspx)> 참조

- 요구하는 경우 보궐선거를 치를 수 있도록 하는 주민소환제를 도입하는데 합의하였으며 연정합의서에 동 사항을 명시함.<sup>10)</sup>
- 2011년 1월 주민소환제 도입에 관한 잭 골드스미스(Zac Goldsmith) 의원의 질의에 대해 닉 클렉 부총리는 연정합의서에 미국식의 주민소환제 도입에 관한 조항이 있음을 상기시키는 한편, 조만간 구체적인 도입안을 제시할 예정임을 밝힘.<sup>11)</sup>

### ⑤ 소결

- 주민소환제 도입에 대해 영국의 주요 3당 모두 지지의사를 표명하여 왔으며, 2010년 총선시에도 3당 당수 모두 주민소환제 도입 지지 의사를 재확인한 바 있음.<sup>12)</sup>
- 다만, 그간의 논의는 주민소환제 도입에 대한 원칙적인 지지의사 표명에 그친 바, 보수당-자유민주당 연립정부는 연정합의서에 명시된 바에 따라 주민소환제 도입에 관한 구체안 도출을 위해 작업중이며, 조만간 도입안에 대한 발표가 있을 것으로 보임.

## 3. 주민소환제 관련 입법 제안

### (1) 『정당 및 선거법안 2008-09』<sup>13)</sup>

- 2009년 6월 15일 타일러 경(Lord Tyler)이 국무상(The Secretary of

10) Conservative Liberal Democrat coalition negotiations Agreements reached 11 May 2010, 5쪽

11) 같은 글. 7, 12쪽

12) BBC News First Prime ministerial debate 15 Apr 2010, Transcript

13) The Political Parties and Elections Bill 2008-09

State)에게 선거관리위원회로 하여금 주민소환제 도입을 검토하도록 할 수 있는 권한을 부여하는 『정당 및 선거법 2008-09』 개정안을 발의하였음.<sup>14)</sup>

- 타일러정은 주민소환제 지지 및 도입의사를 밝힌 주요 3당 대표들이 약속을 지키도록 하기 위해 본안을 발의하였다며 제안 배경을 설명함.
- 그러나 이 개정안은 찬성 48, 반대 149 로 부결되었음.<sup>15)</sup>

## (2) 『의회선거(주민소환제 및 경선)법안 2009』<sup>16)</sup>

- 2009년 10월, 더글라스 카스웰 의원(Douglas Carswell MP)이 『의회 선거 (주민소환제 및 경선) 법안 2009-10』을 일명 ‘10분 규정 (Ten Minute Rule) 법안’<sup>17)</sup>으로 발의하였음.
- 그러나 발의 이후 관련 추가절차가 진행되지 않았음.<sup>18)</sup>

## (3) 『선출직 대표의 주민소환에 관한 법안 2010-11』<sup>19)</sup>

14) “The Secretary of States shall, within 6 months of thus Act being passed, in exercise of his powers under section 6(2) of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41) (reviews of electoral and political matters), request the Electoral Commission to review and report on the procedures for local referenda on the recall by constituents of a Member of Parliament found guilty of misconduct.” House of Commons Debate, 15 June 2009, Column 867

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldhansrd/text/90615-0005.htm#0906159000902>>

15) House of Commons Debate, 15 June 2009, Column 877

<<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldhansrd/text/90615-0006.htm>>

16) The Parliamentary Elections (Recall and Primaries) Bill 2009

17) 하원의원에 의한 법안 발의시 적용되는 규정으로 이 경우, 법안을 발의한 의원이 법안 소개를 위해 발언하는 시간을 10분으로 제한하고 있는 바, 이에 따라 하원의원이 직접 발의한 법안을 ‘10분 규정 법안’으로 부르고 있음.

18) <<http://services.parliament.uk/bills/2008-09/parliamentaryelectionsrecallandprimaries.htm>> 참조

19) Recall of Elected Representatives Bill 2010-11

- 『선출직 대표의 주민소환에 관한 법안 2010-11』은 2010년 6월 26일 보수당의 잭 골드스미스 의원에 의해 발의되었으며, 2010년 7월 26일 법안에 대한 제1독회(the first reading)가 이루어졌음.
- 2011년 6월 10일에 제2독회(the second reading)가 예정되어 있음.<sup>20)</sup>

#### 영국하원의 입법절차

- 영국의 입법절차는 하원 또는 상원에서 개시될 수 있으며 법안이 공공지출을 수반하는 경우에는 하원에서 입법절차가 개시됨.
- 하원 입법절차
  - 절차개요 : 제1독회(the first reading) → 제2독회(the second reading) → 위원회 단계(committee stage) → 보고단계(report stage) → 제3독회(the third stage) 순으로 진행
  - 절차별 주요 활동내용
    - 제1독회 : 법안 소개가 이루어지며 법안에 대한 별도의 토론은 하지 않음.
    - 제2독회 : 법안의 주요 원칙 및 쟁점들에 대한 토론이 이루어지며 토론 후에 법안에 대한 표결 실시
    - 위원회 단계 : 법안에 대한 상세 검토가 이루어짐. 법안의 모든 조항에 대한 토의, 삭제, 변경이 본 절차에서 이루어짐.
    - 보고 단계 : 위원회에서 검토가 끝난 법안에 대해 본회에서 추가수정 등에 대한 검토 및 토의가 이루어짐.
    - 제3독회 : 법안의 내용 대한 마지막 본회 토의가 이루어지며 이 때 법안의 수정 제안은 불가함.

#### ○ 법안의 주요내용

- 소환대상 : 하원의원, 유럽의회의원, 카운슬러 및 민선시장 등 잉글랜드에서 선거에 의해 선출된 모든 선출직위자(제3조)

20) <<http://services.parliament.uk/bills/2010-11/recallofelectedrepresentatives.html>> 참조

- 소환청구사유(제1조 2항 b호)
  - 금전적으로 부정직하거나 불명예스러운 행위를 한 경우(acted in a way which is financially dishonest or disreputable)
  - 지자체 등 자신이 담당하고 있는 조직을 고의로 잘못 인도한 경우 (intentionally misled the body to which he or she was elected)
  - 선거공약을 불이행한 경우(broken any promises made by him or her in an election address)
  - 담당하고 있는 직위의 품위를 훼손하는 행위를 한 경우(behaved in a way that is likely to bring his or her office into disrepute)
  - 지역구민의 신임을 상실한 경우(lost the confidence of his or her electorate)
- 소환절차
  - 등록된 선거구 유권자의 10%이상이 소환청구서에 소환동의서명을 할 경우 소환절차가 개시되며 소환투표는 절차가 개시된 때로부터 4개월 이내에 실시(제1조 1항)
  - 소환 찬성표가 반대표보다 많을 경우, 소환 대상자가 선거로 선출된 직위자인 경우, 선거일로부터 3개월 이내에 해당 직위에 대한 보궐선거 실시(제3조 3항 a호)<sup>21)</sup>
- 시행령 제정(제1조 3항)

국무상은 본 법령이 통과된 날로부터 6개월 이내에 소환청구 공고

---

21) 본 법안은 단순다수에 (If at a recall election more votes are cast in favour of the answer "Yes" than in favour of the answer "No")의해 소환여부가 결정되는 것으로 규정하고 있으며, 총투표권자 대비 투표 비율에 대해 구체적으로 규정하고 있지는 않음.

방법, 서로 다른 종류의 선거구에서의 “등록된 투표자”에 대한 정의, 등록된 투표자의 소환청구서 서명 방법 및 서명 입증 방법 등을 규정하는 시행령을 제정해야 함.

#### 4. 결론

- 데렉 콘웨이 의원 및 의원비용스캔들로 인해 국민의 의회정치에 대한 불신이 심각한 상황에서 주요 3당 모두 주민소환제 도입에 동의하고 있는 상황임.
- 현재 『선출된 대표의 주민소환에 관한 법안 2011』이 하원에 계류중이나, 청구사유의 범위가 넓어 자의적 해석의 여지가 크기 때문에 제2독회의 표결에서 통과될 가능성은 크지 않은 것으로 보임.
- 보수당-자유민주당 연정이 조만간 주민소환제에 관한 구체안을 제시할 것으로 보이며, 본안이 향후 영국 주민소환제의 기초가 될 가능성이 큰 바, 이에 대한 추가 관찰이 요망됨.



**독 일**

독일 통신원 : 배정범

**1. 독일의 주민소환제 개괄**

- 연방수상, 주지사에 대한 주민소환제도는 존재하지 않으나 시장에 대한 주민소환제도는 일부 주에서 자치조례에 근거하여 시행하고 있음.
- 시장에 대한 임기 전 해임제도를 시행하고 있는 주는 니더작센 주, 노르트라인-베스트팔렌 주, 라인란트-팔츠 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주, 튀링엔 주, 잘란트 주, 헤센 주 등임.
- 그 중에서 진정한 의미에서의 주민소환제도, 즉 주민들의 직접투표에 의한 시장의 해임제도를 규정하고 있는 주는 노르트라인-베스트팔렌 주, 라인란트-팔츠 주, 쉘레스비히-홀슈타인 주, 튀링엔 주, 잘란트 주, 헤센 주 등이며, 니더작센 주의 경우에는 의회위원의 투표만으로 시장을 임기 전에 해임하는 제도를 두고 있음.

**2. 각 주의 주민소환제도 규정 요약**

해당 주(州)	해임투표 청구권자 및 해임투표 대상자	해임투표 청구절차	해임 확정을 위한 요건
노르트라인-베스트팔렌 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장	1. 의회 의원 과반수 이상의 신청 2. 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 3. 주민투표	1. 주민투표결과 유효 투표수의 과반수 이상의 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총 유권자의 25% 이상

			이어야 함. 2. 시장이 해임투표 포기의사를 자치의회 결의 후 1주일 안에 밝히는 경우
니더작센 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장	1. 의회 의원 4분의 3 이상의 신청 2. 의회 의원 4분의 3 이상의 결의	의회 의원 4분의 3 이상의 결의
라인란트-팔츠 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장 및 행정공무원	1. 시장의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 (3) 주민투표 2. 행정공무원의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의	1. 시장의 경우 - 주민투표결과 유효 투표수의 과반수 이상의 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총 유권자의 30% 이상이어야 함 2. 행정공무원의 경우 - 의회 의원 3분의 2 이상의 결의
슐레스비히-홀슈타인 주	청구권자 : 자치의회, 주민 대상자 : 시장	(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 신청 또는 총 유권자 20% 이상의 신청 (2) 주민투표	주민투표 결과 유효투표수의 과반수의 찬성, 과반수의 찬성표는 총 유권자의 20% 이상이어야 함
튀링엔 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장	(1) 의회 의원 3분의 2 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 (3) 주민투표	주민투표 결과 유효투표수의 과반수의 찬성, 과반수의 찬성표는 총 유권자의 30% 이상이어야 함
잘란트 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장 및 행정공무원	1. 시장의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의	1. 시장의 경우 - 주민투표결과 유효 투표수의 과반수 이상의 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총

		(3) 주민투표 2. 행정공무원의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의	유권자의 30% 이상 이어야 함. 2. 행정공무원의 경우 - 의회 의원 3분의 2 이상의 결의
헤센 주	청구권자 : 자치의회 대상자 : 시장 및 행정공무원	1. 시장의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의 (3) 주민투표 2. 행정공무원의 경우 (1) 의회 의원 과반수 이상의 신청 (2) 의회 의원 3분의 2 이상의 결의	1. 시장의 경우 (1) 주민투표결과 유효 투표수의 과반수 이상의 찬성, 과반수 이상의 찬성표는 총 유권자의 30% 이상 이어야 함. (2) 시장이 해임투표 포기 의사를 자치의회 결의 후 1주일 안에 밝히는 경우 2. 행정공무원의 경우 - 의회 의원 3분의 2 이상의 결의

### 3. 헤센 주의 주민소환제도<sup>22)</sup>

#### (1) 시장 및 행정공무원에 대한 임기 전 해임제도의 합헌성

헤센 주 자치조례 제76조에 따른 시장 및 행정공무원에 대한 임기 전 해임제도는 공무담임권을 보장하고 있는 독일 기본법 제33조와 합치된다는 것이 연방헌법재판소의 일관된 견해임.<sup>23)</sup>

22) 주민투표를 통해 시장에 대한 임기 전 해임을 규정하고 있는 주들의 경우, 그 제도가 대체로 유사하여 헤센 주를 대표적으로 서술함.

23) BVerfGE 7, 155 ff; BVerfGE 20, 160ff.

## (2) 임기 전 해임의 청구요건

- 청구권자는 의회의원으로서, 시장의 경우에는 의회의원 과반수의 신청과 의회의원 3분의 2 이상의 결의가 필요하며, 행정직 공무원의 경우에는 의회의원 과반수의 신청이 필요함.
- 청구사유는 해당 규정의 의미와 목적에 비추어 볼 때 공무수행자 개인에게 귀속되는 사유에 국한되며, 공무수행자의 계속적인 공무수행에 차질을 줄 수 있는 신뢰의 상실만으로 족하다는 것이 연방행정법원의 일관된 견해임.<sup>24)</sup>

## (3) 진행절차

- 행정직 공무원의 경우에는 해임 신청 이후 2회에 걸친 의회의 토론을 거친 후에 해임 여부에 대한 최종 투표가 이루어지며, 당사자에 대한 청문의 기회가 보장됨.<sup>25)</sup>
- 시장의 경우에는 주민소환투표가 이루어지는데, 이때 헤센 주 자치의회 선거법(Hessisches Kommunalwahlgesetz) 제54조부터 제57조까지의 규정에 따른 절차가 진행됨.
- 주민소환투표일은 다른 선거들과 마찬가지로 일요일에 실시되어야 하며, 의회의 결의로부터 6개월 안에 실시되어야 함(자치의회선거법 제55조 1항).

24) BVerwG NVwZ 1993, 377.

25) Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar, 2. Aufl., S. 264.

- 투표용지는 “예” 또는 “아니오”로 답할 수 있도록 작성되어야 하며, 보충적인 부가설명은 기재될 수 없음(자치의회선거법 제55조 3항 및 제56조).
- 주민투표의 결과는 지역선거관리위원회가 확정하여 공포함(자치의회 선거법 제57조).

#### (4) 투표운동 방법

- 독일에서의 일반적인 선거운동에 대한 입법태도와 마찬가지로 투표운동 방법에 관한 법률상의 규정은 존재하지 않음.
- 다만, 법원의 판례에 따르면 투표의 결과에 영향을 줄 수 있는 선거 운동과정이 객관성, 즉 사실에 부합하는 내용에 기초하여야 한다는 점을 하나의 기준으로 삼고 있음.
- 이러한 점은 해임투표에 대한 선거운동행위를 하는 모든 사람에게 적용되는 것으로서, 공직을 수행하고 있는 자의 경우에도 마찬가지이며, 공직을 수행하는 자에게는 중립성 보다는 객관성이 요구된다는 것이 일반적인 견해임.<sup>26)</sup>

#### (5) 투표율에 따른 개표제한 규정 여부

- 투표율에 따른 개표제한 규정은 존재하지 않으며, 헤센 주의 경우 해임찬성표가 총 투표수의 과반수일 것과 아울러 해임찬성표가 총

---

26) Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar, 2. Aufl., S. 267.

유권자의 30%를 넘어야만 해임이 가능함.

- 참고로, 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우에는 해임찬성표가 총 유권자의 25%, 라인란트-팔츠 주의 경우에는 30%, 쉘레스비히-홀슈타인 주의 경우에는 20%, 튀링엔 주의 경우에는 30% 이상이어야 함.

#### 4. 주민소환투표 관리방법

주민소환투표의 관리주체는 해당 투표가 시행되는 지역의 선거관리 위원회이며, 일반적인 선거와 동일하게 관리함.

#### 5. 주민소환 관련 소송제도

##### ○ 소송심사기관 및 심사절차

- 주민소환에 대한 소송의 제기는 관할 행정법원에 제기할 수 있으며, 주민소환에 의한 시장의 임기 전 해임은 행정행위가 아니므로 취소 소송의 대상이 될 수 없고, 투표결과에 대한 무효확인소송을 제기 하여야 함.<sup>27)</sup>

##### ○ 소송제기 사례

- 시장이나 임명직 공무원의 소환투표에 의한 해임 사례는 상당수가 있으나, 소송으로까지 연결된 경우는 드문 편임. 1990년대 중반에는 독일 통일 이후 구 동독지역에서 선출된 시장들이 옛 동독시절에 비밀경찰로서 활동했다는 등의 이유로 해임된 경우가 많았고, 해임된

27) Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung mit Landkreisordnung, Kommentar, 2. Aufl., S. 266-267.

시장이 이에 대한 소송을 제기한 사례가 있었음.

- 주민소환투표를 통한 해임결정에 대한 소송제기 사례 중에서 법원에 의해 기각된 최근 사례로는 2003년 헤센(Hessen)주의 하나우(Hanau) 시장인 마그렛 해르텔(Margret Haertel)에 대한 투표를 통한 해임과 이에 대한 소송제기가 대표적임.<sup>28)</sup>

[첨부자료 : 각 주의 주민소환제도 관련 법률조항 번역]

○ 노르트라인-베스트팔렌 주

노르트라인-베스트팔렌 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제66조

**Abwahl des Bürgermeisters**

시장의 투표에 의한 해임

- (1) Der Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder gestellten Antrags und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder zu fassenden Beschlusses. Zwischen dem Eingang des Antrags und dem Beschluß des Rates muß eine Frist von mindestens zwei Wochen liegen. Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist ohne Aussprache namentlich abzustimmen. Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen der wahlberechtigten Bürger ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 25 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuß die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Die Aufsichtsbehörde kann für die Dauer des Abwahlverfahrens das Ruhen der Amtsgeschäfte des Bürgermeisters anordnen, wenn der Rat dies mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder beantragt.

28) 상세한 내용은 2009년 9월달 과제 참조.

- (1) 시장은 자치단체 주민의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 투표에 의한 해임 절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며 법률상 재적의원 3분의 2이상의 결의가 있어야 한다. 의회의 해임신청과 의결 사이에는 최소 2주간의 기간을 두어야 한다. 해임절차의 개시신청은 토론없이 기명식으로 표결한다. 시장은 투표권을 지닌 시민의 유효투표의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 해임되는데, 찬성표가 전체 투표권자의 25%를 넘어야 한다. 투표에 관한 기타 절차는 자치의회선거법의 규정에 따른다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 직위에서 해임된다. 감독행정청은 자치의회가 법률상의 재적의원 3분의 2이상의 동의로 해임신청을 한 경우, 시장은 직무를 해임절차의 진행 동안 정지시킬 수 있다.
- (2) Der Bürgermeister gilt als abgewählt, falls er binnen einer Woche nach dem Beschluss gemäß Absatz 1 Satz 2 auf die Entscheidung der Bürger über seine Abwahl verzichtet. Der Verzicht ist schriftlich gegenüber dem ehrenamtlichen Stellvertreter zu erklären. Mit dem Ablauf des Tages, an dem dieser Verzicht dem ehrenamtlichen Stellvertreter zugeht, gilt die Abwahl als erfolgt.
- (2) 시장은 1항 2문의 규정에 따른 결의가 있을 후 1주일 안에 자신에 대한 시민들의 해임 투표 과정을 포기하는 경우, 해임된 것으로 간주된다. 이 포기의사는 서면으로 자신의 명예직 대리인에게 하여야 한다. 서면으로 작성된 포기의사가 명예직 대리인에게 도달한 날의 경과와 함께 해임이 이루어진 것으로 간주된다.

## ○ 니더작센 주

### 니더작센 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제61a조

Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann nach den Vorschriften des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde vor Ablauf der Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens drei Vierteln der Ratsmitglieder gestellten Antrags. Über ihn wird in einer besonderen Sitzung, die frühestens zwei Wochen nach Eingang des Antrags stattfindet, namentlich abgestimmt; § 41 Abs. 1 Satz 3 findet keine Anwendung. Eine Aussprache findet nicht statt. Der Beschluss über den Antrag bedarf einer Mehrheit von drei Vierteln der Ratsmitglieder. Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die

Abwahl feststellt, aus dem Amt aus.

시장은 니더작센 주 자치의회선거법의 규정에 따라 자치단체 시민의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회 의원 정족수 4분의 3이상의 신청이 필요하다. 신청 접수 후 아무리 빨라도 2주 후에 이 신청에 대한 의결을 위한 특별 회의가 개최되며, 이 회의에서 기명식으로 표결된다: 제41조 1항 3문의 규정은 적용되지 않는다. 토론은 개최되지 않는다. 신청에 대한 의결은 자치의회 의원 정족수 4분의 3이상의 찬성을 필요로 한다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임된다.

## ○ 라인란트-팔츠 주

### 라인란트-팔츠 자치조례(Gemeindeordnung) 제55조

#### Abwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten

##### 상임직 시장과 행정공무원에 대한 투표에 의한 해임

(1) Der hauptamtliche Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellten Antrags und eines mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu fassenden Beschlusses. Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist namentlich abzustimmen. Zwischen der Antragstellung und der Beschlußfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen. Der Bürgermeister ist abgewählt, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Abwahl lautet, sofern diese Mehrheit mindestens 30 v.H. der Abwahlberechtigten beträgt. Für das Abwahlverfahren gelten die §§ 67 bis 70 des Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuß die Abwahl feststellt, aus seinem Amt.

(1) 상임직 시장은 자치단체 시민들의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 투표에 의한 해임절차의 개시를 위해서는 의회의 법률상 재적과반수 이상의 신청이 있어야 하며 법률상 재적의원 3분의 2이상의 결의가 있어야 한다. 해임절차의 개시 신청에 대한 의결은 기명식으로 투표가 이루어진다. 신청과 의결 사이에 최소한 2주의 간격을 두어야 한다. 시장은 해임에 대한 투표에서 유효투표의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 해임되는데, 이 찬성표는 해임투표권을 지닌 사람의 30%가 넘어야 한다. 해임투표절차에 대해서는 자치의회선거법 제67조 이하 제70조까지의 규정이 적용된다. 시장은 선거관리

위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다.

- (2) Ein hauptamtlicher Beigeordneter kann vom Gemeinderat vor Ablauf seiner Amtszeit abgewählt werden. Ein Antrag auf Abwahl muß von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellt werden. Über den Antrag auf Abwahl ist namentlich abzustimmen. Der Beschluß bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats. Zwischen der Antragstellung und der Beschlußfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen. Der Beigeordnete scheidet mit Ablauf des Tages, an dem die Abwahl beschlossen wird, aus seinem Amt.
- (2) 상임직 행정공무원은 자치회의의 투표에 의해 임기만료 전에 해임될 수 있다. 해임신청은 법률상 자치회의의 재적의원 절반 이상의 신청이 있어야 한다. 신청에 대한 의결은 기명식으로 투표가 이루어져야 한다. 의결은 법률상 자치회의의 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다. 신청과 결의 사이에는 최소 2주의 간격이 있어야 한다. 행정공무원은 해임이 결의된 날의 경과와 함께 해임된다.

### ○ 슐레스비히-홀스타인 주

#### 슐레스비히-홀슈타인 자치조례(Gemeindeordnung) 제57d조

##### Abwahl

##### 투표에 의한 해임

- (1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann vor Ablauf der Amtszeit von den Bürgerinnen und Bürgern abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines Beschlusses der Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder oder eines Antrags der Wahlberechtigten, der von mindestens 20 % der Wahlberechtigten unterzeichnet sein muss.
- (1) 시장은 자치단체 시민들에 의해 임기만료 전에 투표에 의해 해임될 수 있다. 해임절차의 신청을 위해서는 자치단체 의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 신청 또는 총투표권자 20%의 서명이 완료된 신청을 필요로 한다.
- (2) Die Abwahl bedarf einer Mehrheit der gültigen Stimmen, die mindestens 20 % der

Zahl der Wahlberechtigten betragen muss. Für die Durchführung des Abwahlverfahrens sind die Vorschriften über den Bürgerentscheid sinngemäß anzuwenden. Nach Einleitung eines Abwahlverfahrens kann die Gemeindevertretung beschließen, dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ihre oder seine Dienstgeschäfte bis zur Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses durch die Abstimmungsleiterin oder den Abstimmungsleiter nicht führen darf. Der Beschluss bedarf der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreterinnen und vertreter.

- (2) 해임은 유효투표의 과반수의 찬성을 필요로 하는데, 찬성표는 총 투표권자의 20%를 넘어야 한다. 해임절차의 실행과 관련해서는 주민결의에 대한 규정들이 적용된다. 해임절차의 개시 후에 자치단체 의회는 투표위원장에 의한 투표결과 공표 전까지 시장의 직무를 정지시킬 수 있다. 이를 위한 결의에는 자치단체 의회의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다.
- (3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Abstimmungsausschuss die Abwahl feststellt, aus dem Amt und tritt in den einstweiligen Ruhestand.
- (3) 시장은 투표위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임되며 잠정적인 퇴직 상태가 된다.
- (4) Wurde die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister nach § 57 Abs. 2 durch die Gemeindevertretung gewählt, kann eine Abwahl auch durch die Gemeindevertretung erfolgen.
- (4) 시장이 제57조 2항에 따라 자치단체 의회를 통해 선출된 경우에는, 자치단체 의회를 통한 투표를 통해 해임될 수 있다.

## ○ 튀링엔 주

### 튀링엔 자치조례(Kommunalordnung) 제28조 6항

- (6) Der Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Im

Übrigen gelten die Bestimmungen über den Bürgerentscheid mit Ausnahme des § 17 Abs. 7 Satz 3 entsprechend. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines Beschlusses von zwei Dritteln der Mitglieder des Gemeinderats. Zwischen der Antragstellung und Beratung sowie der Beschlussfassung müssen mindestens 14 Tage liegen. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem die Rechtsaufsichtsbehörde die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Der hauptamtliche Bürgermeister erhält als Ruhestandsbeamter Bezüge nach Maßgabe der Bestimmungen des Thüringer Besoldungsgesetzes und des Beamtenversorgungsgesetzes über die Abwahl von Wahlbeamten auf Zeit.

- (6) 시장은 자치단체 주민에 의해 투표를 통해 해임될 수 있다. 시장은 해임 찬성표가 유효 투표수의 과반수를 넘는 경우 해임되는데, 이때 해임찬성표는 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 기타사항에 대해서는 제17조 7항 3문의 예외규정과 함께 주민결의에 대한 규정들이 적용된다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치단체 의회 의원 재적수의 3분의 2 이상의 찬성이 필요하다. 해임신청과 협의 및 결의 사이에는 최소 14일의 기간이 필요하다. 시장은 법률감독행정청이 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다. 상임직 시장은 퇴직 공무원으로서 선출직 공무원의 해임에 대한 튀링엔 주 급료규정 및 공무원 원호 규정의 규정에 의거하여 잠정적으로 연금을 수령한다.

## ○ 질란트 주

### 잘란트 자치단체자치행정법(Kommunalselbstverwaltungsgesetz) 제58조

#### Abwahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters

##### 시장에 대한 투표를 통한 해임

- (1) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister kann von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit abgewählt werden. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellten Antrags und eines mit der Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats zu fassenden Beschlusses.
- (1) 시장은 주민에 의해 자신의 임기만료 전에 투표를 통해 해임될 수 있다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회의 법률상 재적의원의 절반 이상이 참여한 신청이 필요하며 법률상 재적의원의 3분의 2이상의 결의를 필요로 한다.

- (2) Über den Antrag auf Einleitung des Abwahlverfahrens ist namentlich abzustimmen. Zwischen der Antragstellung und der Beschlussfassung müssen mindestens zwei Wochen liegen.
- (2) 해임절차의 개시를 위한 신청에 대한 결의는 기명식 투표로 이루어진다. 신청과 결의 사이에는 최소 2주의 간격이 있어야 한다.
- (3) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister ist abgewählt, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen auf Abwahl lautet, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Abwahlberechtigten beträgt. Das Nähere bestimmt das Kommunalwahlgesetz .
- (3) 시장은 유효투표의 과반수 이상이 해임에 찬성한 경우 해임되는데, 찬성표는 전체 해임 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 상세한 규정은 자치의회선거법에 규정된다.
- (4) Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus ihrem oder seinem Amt aus.
- (4) 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인한 날의 경과와 함께 해임된다.

#### 제68a조

#### Abwahl der hauptamtlichen Beigeordneten

#### 상임직 행정공무원에 대한 투표를 통한 해임

- (1) Die hauptamtlichen Beigeordneten können vom Gemeinderat vor Ablauf ihrer Amtszeit abgewählt werden. Ein Antrag auf Abwahl kann nur schriftlich von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Gemeinderats gestellt werden. Die Beschlussfassung über die Abwahl erfolgt in einer besonderen Sitzung des Gemeinderats.
- (1) 상임직 행정공무원은 자치의회에 의해 자신의 임기만료 전에 해임될 수 있다. 해임 신청은 서면으로 이루어지며 자치회의의 법률상 재적의원 과반수 이상의 신청에 의해 이루어질 수 있다. 해임에 대한 결의는 자치회의의 특별 회의에서 이루어진다.
- (2) Über den Antrag muss namentlich abgestimmt werden. Der Beschluss bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des

Gemeinderats. Über die Abwahl ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung und Abstimmung darf frühestens einen Monat, jedoch nicht später als zwei Monate nach der ersten erfolgen; Absatz 1 Satz 2 findet hierbei keine Anwendung. Die oder der hauptamtliche Beigeordnete scheidet an dem Tag, an dem die Abwahl zum zweiten Mal beschlossen wird, aus ihrem oder seinem Amt aus. Die Mitteilung über die Abwahl ist ihr oder ihm unverzüglich zuzustellen.

- (2) 신청에 대한 결의는 기명식 투표로 이루어진다. 결의에는 자치회의의 법률상 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다. 해임에 대해서는 2번의 토론 및 투표가 이루어져야 한다. 두 번째 토론과 투표는 첫 번째 토론이 있는 지 아무리 빨라도 1개월 후에, 늦어도 2개월 안에 이루어져야 한다; 1항 2문은 적용되지 않는다. 상임직 행정공무원은 두 번째 토론에서 해임이 의결된 날의 경과와 함께 해임된다. 행정공무원에 대한 해임 통보는 지체없이 송달되어야 한다.

## ○ 헤센 주

### 헤센 주 자치조례(Gemeindeordnung) 제76조

#### Abberufung

#### 면직

- (1) Hauptamtliche Beigeordnete können von der Gemeindevertretung vorzeitig abberufen werden. Der Antrag auf vorzeitige Abberufung kann nur von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellt werden. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung. Über die Abberufung ist zweimal zu beraten und abzustimmen. Die zweite Beratung darf frühestens vier Wochen nach der ersten erfolgen. Eine Abkürzung der Ladungsfrist (§ 58 Abs. 1) ist nicht statthaft. § 63 findet keine Anwendung.
- (1) 상임직 행정공무원은 자치회의에 의해 임기만료 전에 면직될 수 있다. 임기만료 전 면직의 신청은 자치회의의 법률상 재적의원 절반 이상의 신청에 의한다. 신청에 대한 결의는 자치회의의 법률상 재적의원의 3분의 2 이상의 찬성을 필요로 한다. 면직에 대해서는 2회의 토론이 이루어진 후에 투표가 실시된다. 2번째 토론은 아무리 빨라도 첫 토론 후 4주 후에 열려야 한다. 소환기간(제58조 1항)의 단축은 허용되지 않는다. 제63조는 적용되지 않는다.

- (2) In Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern können hauptamtliche Beigeordnete innerhalb von sechs Monaten nach Beginn der Wahlzeit der Gemeindevertretung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder vorzeitig abberufen werden. Abs. 1 Satz 4 bis 7 findet Anwendung.
- (2) 주민 수가 5만 명 이상인 자치단체에서는 상임직 행정공무원들은 자치의회의 임기 개시 후 6개월 안에 자치의회의 법률상 재적의원 절반 이상의 찬성에 의해 임기만료 전에 면직될 수 있다. 1항 4문 이하 7문까지의 규정이 적용된다.
- (3) Der Beigeordnete scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem die Abberufung zum zweiten Mal beschlossen wird, aus seinem Amt.
- (3) 행정공무원은 두 번째 소환에서 면직이 결정된 날의 경과와 함께 해임된다.
- (4) Ein Bürgermeister kann von den Bürgern der Gemeinde vorzeitig abgewählt werden. Er ist abgewählt, wenn sich für die Abwahl eine Mehrheit der gültigen Stimmen ergibt, sofern diese Mehrheit mindestens dreißig vom Hundert der Wahlberechtigten beträgt. Zur Einleitung des Abwahlverfahrens bedarf es eines von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung gestellten Antrages und eines mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung zu fassenden Beschlusses; § 63 findet keine Anwendung. Für das weitere Verfahren gelten die Vorschriften der §§ 54 bis 57 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes entsprechend. Der Bürgermeister scheidet mit dem Ablauf des Tages, an dem der Wahlausschuss die Abwahl feststellt, aus seinem Amt. Ein Bürgermeister gilt als abgewählt, falls er binnen einer Woche nach dem Beschluss der Gemeindevertretung schriftlich auf eine Entscheidung der Bürger über seine Abwahl verzichtet; der Verzicht ist gegenüber dem Vorsitzenden der Gemeindevertretung zu erklären. Der Bürgermeister scheidet mit Ablauf des Tages, an dem er den Verzicht auf die Abwahl erklärt, aus seinem Amt.
- (4) 시장은 자치단체 주민에 의해 임기만료 전에 투표를 통해 해임될 수 있다. 투표에서 유효투표수의 과반수가 해임에 찬성하는 경우 시장은 해임되는데, 찬성표는 총 투표권자의 30%를 넘어야 한다. 해임절차의 개시를 위해서는 자치의회의 법률상 재적의원의 과반수 이상의 신청과 자치의회의 법률상 재적의원의 3분의 2 이상의 결의를 필요로 한다;

제63조는 적용되지 않는다. 그 밖의 절차에 대해서는 헤센 주 자치의회선거법 제54조 이하 제57조까지의 규정이 준용된다. 시장은 선거관리위원회가 해임을 확인하는 날의 경과와 함께 해임된다. 시장이 자치의회의 결의가 있는지 1주일 안에 자신의 해임에 대한 주민들의 투표를 서면으로 포기하는 경우, 해임된 것으로 간주된다; 포기의 의사는 자치의회의 의장에게 행해져야 한다. 시장은 해임투표의 포기의사를 표시한 날의 경과와 함께 해임된다.



북유럽 해외통신원 : 오현석

## 1. 핀란드의 주민소환제 개괄

- 핀란드에는 선출직 공무원에 대한 소환제도(recall system)가 헌법이나 법률, 자치법규로 입법되어 있지 않음. 이 때문에 모든 선출직 공무원은 헌법에 규정된 예외적인 해임사유를 제외하고는 임기를 보장받음.
- 임기 중에 시민들의 요구로 해임될 수 있는 어떠한 법적 절차도 제도화되어 있지 않으며, 선출직 공무원에 대한 불신임투표 절차도 없음.
- 의회에서 주민소환제나 불신임투표를 입법하려 했던 논의도 전혀 없었음.

## 2. 선출직 공무원에 대한 민주적 통제 방식

- 핀란드는 의원내각제와 유사한 이원집정제의 정부형태를 갖고 있음.
- 선출직 공무원에 대한 소환이나 불신임투표 절차는 없지만, 예외적으로 의회에서 개별 대표자에 대해 직무를 정지하고 해임할 수 있도록 헌법에 규정되어 있음.

### (1) 핀란드의 정부 형태

- 핀란드에서는 4년 임기의 단원제 의회에서 선출하는 대통령이 6년간의

임기 동안 외교, 국방 등의 대외정책을 주관하고, 대통령이 임명하는 총리가 내정을 담당함. 외교문제는 대통령이 주관하고 총리가 협조함.

- 외형적으로는 이원집정제의 정치형태를 갖고 있지만 2000년 3월 통과된 개정헌법에 따라 대통령의 권한이 상당수 축소되어서 사실상 의원내각제와 유사하다는 평가를 받고 있음.

## (2) 예외적으로 인정되는 대표자의 해임

- 핀란드 헌법 제28조는 대표자(총리, 장관 또는 국회의원)의 직무정지 및 사임, 해임에 대해 다루고 있음. 이 부분은 대다수 지방의회와 지방정부에서 자치법에 의해 준용되고 있음.
- 헌법 제28조에 따르면, 해임사유는 직무해태와 불법행위로 인한 판결 등 크게 두 가지임.

### ① 직무해태에 따른 해임

#### ○ 요건

- 대표자로서의 직무를 본질적·반복적으로 등한시한 경우

#### ○ 절차

- 헌법위원회의 의견을 구해야 함.
- 의회 총투표수의 3분의 2가 동의해야 함.

### ② 불법행위로 인한 형 선고에 따른 해임

#### ○ 요건

- 고의 범죄로 자유형을 선고받거나, 선거법으로 처벌받은 경우
- 그 범죄가 직무에 필수불가결한 신뢰와 존경을 받을 수 없는 경우

○ 절차

- 헌법위원회의 의견을 구해야 함.
- 의회 총투표수의 3분의 2가 동의해야 함.



**미 국**

미국 해외통신원 : 박세민

**1. 미국의 주민소환제 개관**

- 알래스카를 비롯한 미국 18개 주(state)에서 주 소속 공직자(statewide officers)에 대한 주민소환(recall)을 허용하고 있음.
- 약 36개 주에서 지방정부 소속 선출직 공직자(local elected officials)에 대한 주민소환을 허용하고 있음.
- 대통령(President)의 주민소환을 허용하는 주는 없음.

\* 미국 주의 행정체계 :

- 미국은 주 밑에 카운티(또는 시티)가 있고 카운티 밑에 municipal (government) 이라고 하는 더 작은 행정구역으로 구성되어 있는 것으로 이해됨.
- 예컨대 미주리주의 경우 주지사 주무장관은 주정부 관리이지만 주산하의 카운티 또는 시티의 관리들은 지방정부 관리(local officials)로 간주되는 것으로 보임.
- 지방정부 관리는 선출직만 대상이 되나 우리와는 달리 상당히 많은 수의 관리들이 선거로 선출된다는 점에 유의해야 함. 예컨대 카운티의 검찰총장도 선거로 선출하는 등 우리나라의 제도와는 상당히 다름.

○ 주 공무원 소환 관련 근거법 및 헌법 조항<sup>29)</sup>

주	근거법령(주 헌법)	근거법령(주 법)
알래스카	Alaska Const. art. XI, § 8	Alaska Stat. §§ 15.45.470~15.45.720(2006)
아리조나	Ariz. Const. art. 8, §§ 1-6	Arix. Rev. Stat. Ann. §§ 19-201~19-234 (2002 & Supp. 2006)
캘리포니아	Cal. Const. art. 2, §§ 13-18	Cal. Elec. Code §§ 11,000~11,386 (West 2003 & Supp. 2007)

콜로라도	Colo. Const. art. XXI, § 1	Colo. Rev. Stat. Ann. §§ 1-12-101~1-12-123 (West 2000 & Supp. 2006)
조지아	Ga. Const. art. 2, §§ 2, 4	Ga. Code Ann. §§ 21-4-1~21-4-21 (2003)
아이다호	Idaho Const. art. VI, § 6	Idaho Code Ann. §§ 34-1701~34-1715 (2001 & Supp. 2007)
캔자스	Kan. Const. art. 4, § 3	Kan. Stat. Ann. §§ 25-4301~25-4317 (2000)
루이지애나	La. Const. art. X, § 26	La. Rev. Stat. Ann. §§ 18:1300.1~18:1300.17 (2004 & Supp. 2007)
미시간	Mich. Const. art II, § 1, II(8)	Mich. Comp. Laws Serv. §§ 168.951~168.976 (LexisNexis 2004 & Supp. 2007)
미네소타	Minn. Const. art. VIII, § 6	Minn. Stat. Ann. §§ 211C.01~211.C.09 (West Supp. 2007)
몬타나	--	Mont. Code Ann. §§ 2-16-600~2-16-635 (2006)
네바다	Nev. Const. art. 2, § 9	Nev. Rev. Stat. §§ 306.005~306.130
뉴저지	N.J. Const. art. I, 2	N.J. Stat. Ann. §§ 19:27A-1~19:27A-18 (West 1999)
노스다코다	N.D. Const. art. III, §§ 1, 10	N.D. Cent. Code § 16.1-01-09.1 (Supp. 2007)
오레건	Or. Const. art. II, § 18	Or. Rev. Stat. §§ 249.865~249.877 (2005)
로드아일랜드	R.I. Const. art. IV, § 1	--
워싱턴	Wash. Const. art I, §§ 33-34	Wash. Rev. Code Ann. §§ 29A.56.110~29A.56.270 (West 2005 & Supp. 2007)
위스컨신	Wis. Const. art. XIII, § 12	Wis. Stat. Ann. § 9.10 (West Supp. 2006)
워싱턴 디씨	--	D.C. Code Ann. §§ 1-204.111~1-204.115 (LexisNexis 2006)

29) 헌법 및 근거법 이해 방법 : 미국 헌법은 article과 그 밑에 §(섹션)으로 구성됨. 미국 법률은 우리와는 다른 방식으로 구성됨. 즉 모든 법률 조항에 § (섹션) 일련번호를 부여. 예컨대 농협법 제1조를 §1, 제2조를 §2 라는 방식으로 농협법 모든 조항에 일련번호를 부여하고 그 다음 법 순서가 소비자기본법이라고 가정한다면 소비자기본법 제1조를 § 3 으로 부여하는 식임. Const. 은 헌법의 약자이며, Stat.은 법(Statute)을 의미, Ann. 은 주석(Annotated)을 의미, Rev.은 개정판(Revised)을 의미, Supp.은 주석을 의미, West는 출판사를 의미함.

## 2. 주민소환 절차

### (1) 주민소환 절차 개괄

- 앞서 언급한 36개 주(州) 중 29개 주가 주 법률에 관련 절차를 명시하고 있음.
- 나머지 7개 주는 주(州) 차원이 아닌 산하 개별 지방정부에서 헌장(charter)에 소환절차를 규정하고 있음.
  - 미국 도시의 60.9%가 소환 관련 규정을, 57.8%가 주민제안 관련 규정을, 46.7%가 주민투표 관련 규정을 명시하고 있음.
  - 단지 3개주만이 이러한 직접 민주주의 제도를 운영하지 않고 있음.
- 현재(2005년 기준)까지 약 4,000~5,000건 정도의 주민소환 투표가 이루어졌으며 수천 건의 주민소환을 위한 청원이 접수된 바 있음.
  - 총 소환투표의 4분의 3 정도가 시 의회나 학교 위원회(school board) 차원에서 이루어졌음.
- 주마다 세부적인 절차는 다르지만 통상 3단계 절차를 거침.
  - 유권자들은 서명을 통해 청원(petition)을 해야 하는데, 이때 선거관리 담당기관이 제출된 청원이 관련요건을 충족시켰는가를 검토함.
  - 요건이 충족되었다면 소환투표가 개최되는데, 주차원의 소환투표와 동일하게 지방정부 공무원 대상 소환투표역시 정해진 공식에 의한 서명수를 요구함(이에 관한 자세한 내용은 밑에 캘리포니아 사례 참조).
  - 캘리포니아를 포함한 몇몇 주에서는 주민소환이 가능한 사유를 명시하지 않고 있어서 어떠한 이유든지 소환사유가 될 수 있음.

다만, 이중 어떤 주는 어떠한 사유라도 소환사유를 적시할 것을 의무화한 주도 있고, 이를 의무화하지 않고 단순히 허용만 하는 주도 있음.

- 최소 10개주는 직권남용(misconduct)을 비롯한 특정 사유에 대해서만 주민소환을 허용하고 있음. 이러한 주에서는 결국 주민 소환사유의 적합성 여부가 사법부에 의해서 결정되기 때문에 주민소환이 탄핵과 유사한 효과를 가짐. 다만, 탄핵은 의회에서 이루어지는 반면 주민소환은 주민들이 직접 청원을 한다는 점이 다름.

## (2) 캘리포니아 주(州) 사례

- 캘리포니아 주는 1974년 통과된 『9번 발의안(proposition 9)』를 통해 주민소환제를 개선하였음.
  - 동 발의안은 160일의 기간을 지정하여 동기간에 주민들의 서명을 받도록 했으며 유예기간(grace period)을 폐지하여 주민소환 절차가 선거직후부터 가능하도록 하였음. 다만, 주 의회 의원의 경우에는 해당 공무원이 취임한 뒤 90일 이후 주민소환이 가능하도록 하고 있음.
  - 동 발의안은 단순히 시티와 카운티의 공무원들만이 아니라 모든 지방 공무원들(all local officials)을 대상으로 함.
  - 그러나 동 발의안은 이미 고유의 주민소환 절차를 시행하고 있는 시티와 카운티에는 적용이 되지 않도록 하여 해당 지방정부 고유의 절차를 시행할 수 있도록 허용하였음.
  - 『캘리포니아 선거법(the California Elections Code)』<sup>30)</sup>은 지방

30) <<http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/calawquery?codesection=elec&codebody=&hits=20>> 참조

- 공무원을 시티, 카운티, 학교 지구, 커뮤니티 칼리지 지구, 특별지구, 하급심의 판사(a judge of superior or municipal court)를 지칭하는 것으로 정의함.<sup>31)</sup>
- 지방공무원의 소환 투표를 위해서는 특정수의 등록 유권자의 서명을 받아 제출해야 가능함.
    - 등록 유권자가 1,000명 이하이면 30%
    - 등록 유권자가 1,000명 이상 10,000명 이하이면 25%
    - 등록 유권자가 10,000명 이상 50,000명 이하이면 20%
    - 등록 유권자가 50,000명 이상 100,000명 이하이면 15%
    - 등록 유권자가 100,000명 이상이면 10%
  - 동 법은 청원 제출시 총 200단어를 넘지 않는 범위에서 주민소환 사유를 적시하도록 의무화하고 있음.
  - 캘리포니아 주 헌법의 규정에 따르면, 주 공무원을 대상으로 하는 주민소환은 선거 직후부터 가능하지만, 주 의회의 경우 해당 공무원이 취임한 뒤 90일이 넘어야 주민소환이 가능하도록 하고 있음.
  - 소환투표시 캘리포니아 주의 주민들은 소환여부와 함께 새 후임자를 선출하는 투표를 동시에 할 수 있음 (§§ 11320, 11322).

### (3) 뉴저지 주(州) 사례

- 뉴저지 주는 1995년 법률 제정을 통해 이전에 있던 주민소환 관련 법들을 일괄적으로 대체하였음.

31) Cal. Elec. Code §§ 11001, 11004 (West 2005)

- 기존의 법들을 일괄적으로 폐지하여 통일성을 확보함.
- 이 법은 소환대상을 뉴저지 주 연방 상원 및 하원의원을 포함한 뉴저지 주의 모든 선출직 공직자를 대상으로 함.
- 이 법의 제정으로 뉴저지 주는 이전에 법원 판결을 통해 개별적으로 해결되었던 문제점들을 규정함으로써 이를 일괄적으로 해소하였음.
- 이법은 공고규정, 서명 관련 요건 등 주민소환 절차를 상세하게 명시함.
- 소환대상이 되기 위해서는 취임 후 최소 1년 이상의 재직기간이 지나야 하며 소환을 위한 활동은 재직기간 1년이 되기 50일전까지는 시작될 수 없음.
- 재직기간 6개월 이내에는 주민소환이 불가함을 명시함.

### 3. 주민 소환 사례의 동향

- 최근 지방 수준(주정부를 제외한 산하 지방정부를 지칭)에서는 인구가 적을수록 소환이 광범위하게 이루어지고 있음.

\* 최근 주민 소환 사례

○ 성공사례

- 2010년 버지니아 주 포츠머스 시장 제임스 홀리
- 2006년 뉴저지 주 루즈벨트 시장 네일 마코
- 2005년 워싱턴 주 스포칸 시장 제임스 웨스트
- 2008년 위스콘신 주 상원의원 게리조지
- 2003년 캘리포니아 주지사 그레이 데이비스

○ 실패사례

- 2010년 뉴저지 주 리지필드 시장 안토니 수아레즈
- 2008년 캘리포니아 주 상원의원 제프 덴햄

- 그 이유로는 서명 요건이 엄격하지 않고, 주민들이 지방정부 공직자들에 대한 감시가 쉬우며, 주민들간의 동질성이 크고 이익집단이 활성화 되어 있다는 점을 들 수 있음.
- 우리나라와 비교해서 원인을 분석하자면 미국은 기본적으로 모든 분야에서 주민의 참여활동이 활발한 성향을 가지고 있어서 주민소환 또한 우리나라에서보다 더 적극적으로 이루어지는 것으로 보임.
- 반면, 주민발의(initiative)는 크고 경제적으로 다양한 구성을 가진 도시에서 많이 발생하고 있음.

#### 4. 주민 소환 방법·절차 및 효력<sup>32)</sup>

- 캘리포니아 주(州) 헌법의 주민소환 관련 규정은 제2조 13항부터 18항 까지임.
- 주 헌법 13항은 선출직 공직자에 대한 소환을 유권자(elector)의 권한임을 명시함.
- 주 헌법 14항에 따라 주정부 관리에 대한 소환은 소환사유를 기재한 발의신청서(petition)를 해당 주의 주(州)무장관(Secretary of the State)에게 제출해야 가능함.
  - 소환 발의자는 이로부터 160일 동안 정해진 수의 유권자의 서명을 모집해야 함.
  - 주정부 관리에 대한 소환발의의 경우, 캘리포니아 카운티 중 5개

32) 주민소환방법, 절차, 효력에 관해서는 캘리포니아 주의 사례를 중심으로 살펴봄.

- 이상의 지역에서 지난 선거에서 투표한 주민수의 1%에 해당하는 유권자의 서명을 포함하여 지난 선거에서 투표한 주민수의 12%에 해당하는 유권자의 서명을 제출할 것이 요구됨.
- 주 상원 및 하원의원, 조세형평위원회 (the Board of Equalization) 위원, 주 항소법원 및 1심법원 법관에 대한 소환발의는 지난 선거에서 투표한 주민 수의 20% 이상의 유권자 서명이 요구됨.
  - 주(州)무장관은 공증된 서명을 지속적으로 집계할 의무가 있음.
  - 주지사는 해당 관리에 대한 소환여부와 필요하다면 후임을 선출하는 투표를 발표하고, 소환에 찬성하는 서명 수에 대한 공식적인 검증결과가 공고된 후 60~80일 이내에 소환투표를 실시해야 함(주헌법 제2조 15항).
  - 투표에서 과반수(the majority)의 찬성이 이루어지면 해당 관리의 소환이 결정됨(주헌법 제2조 15항).
  - 소환된 관리의 직무정지시 권한대행을 지정해야 하며, 주지사나 주무장관의 소환이 발의된 경우, 그 직무는 부지사나 주회계감사원장(controller)이 각각 대신 수행함(주헌법 제2조 17항).
  - 소환투표에서 소환이 부결된 경우, 주관리가 자신의 소환투표를 위해 법적·개인적으로 지출한 비용에 대해서는 주정부가 변상해야 함(주헌법 제2조 18항).
  - 소환투표가 실패한 경우, 이후 6개월 동안은 해당 관리를 대상으로 다시 소환투표를 할 수 없음(주헌법 제2조 18항).
  - 시 의회(city council), 카운티 감독위원회(the board of supervisors), 학교 또는 커뮤니티 칼리지 구역위원회 또는 특별구역 입법부(the legislative body of a special district)가 각 소환절차를 처리하는 기구

(governing board)가 됨(캘리포니아 선거법 제11003조).

- 투표를 통해 소환이 결정되면, 해당직의 선거 때 후보자들 중에서 당선자 다음으로 가장 많은 득표를 한 사람이 잔여임기동안 업무를 수행함(캘리포니아 선거법 제11385조).
- 소환투표 결과에 대해 이의가 있는 경우에는 관할권이 있는 1심 법원에 소를 제기할 수 있으며, 이러한 절차는 통상 일반 선거 불복절차와 동일하게 진행되는 것으로 보임(캘리포니아 선거법 제16500조-제16742조).

## 5. 최근의 주민소환 성공사례<sup>33)</sup>

### (1) 개요

- 2010년 7월 13일 버지니아 포츠머스(Portsmouth)시의 제임스 홀리 (James Holley) 시장에 대한 주민소환 투표가 열려 소환이 결정되었음.
- 이번 소환결정으로, 홀리 시장은 미국 역사상 처음으로 두 번이나 소환된 유일한 사례로 알려짐.
  - 소환투표 당시 소환 찬성은 10,721(68%), 반대는 5,154(32%)였음.
- 홀리 시장은 1987년 버지니아 주에서 이미 한번 소환된 바 있으며, 현재까지 5차례 시장직을 연임한 바 있음. 참고로, 소환당시 포츠머스 시에서는 2차례 시장직을 연임하고 있었음.

33) <[http://en.wikipedia.org/wiki/James\\_W.\\_Holley,\\_III](http://en.wikipedia.org/wiki/James_W._Holley,_III)> 참조

<[http://ballotpedia.org/wiki/index.php/James\\_Holley\\_recall,\\_Portsmouth,\\_Virginia,\\_2010](http://ballotpedia.org/wiki/index.php/James_Holley_recall,_Portsmouth,_Virginia,_2010)> 참조

## (2) 배경

주민소환이 촉발되게 된 계기는 홀리 시장이 개인적인 업무에 비서를 이용했다는 사실이 알려지면서 부터임.

- 한 매체에 의해서 홀리 시장이 비서들을 확대하고 개인적인 업무를 맡겼다는 이유로 시의회로부터 2,500달러의 벌금을 부과당한 사실이 알려졌음.
- 비서들은 홀리 시장이 자신들에게 44가지 개인적인 업무를 처리하도록 하였다고 진술하였음.

## (3) 추진과정

- 2009년 9월 소환을 요구하는 모임에서 500명의 서명을 받았음을 발표
- 2009년 11월 소환 지지자들이 2,415명의 서명을 획득
- 2010년 5월 소환투표에 필요한 9,000명의 서명을 획득하여 청원제출
- 2010년 5월 10일 홀리 시장이 청원서에 제출된 서명 일부에 대한 의혹 제기
- 2010년 5월 27일 서명 관련 공청회가 실시되어 담당 판사가 제출된 서명이 소환청원에 충분하다고 결정
- 2010년 6월 홀리 시장이 사임을 거절함으로써 소환투표 실시 확정
- 2010년 7월 13일 소환투표 실시

#### (4) 비용

- 동 소환투표 비용으로 43,000달러가 소요되었다고 발표됨.
- 소환찬성 그룹은 홀리 시장이 세금낭비를 피하기 위해 사전에 사임하지 않은 점에 대해 강력하게 비난하였음.
- 소환반대 그룹에서는 소환찬성 그룹이 쓸데없는 소환투표 비용을 들게 했다고 반발하였음.

#### (5) 시사점

- 한편, 소환당한 홀리 시장이 흑인임을 이유로 이번 소환이 인종문제와 관련이 깊다는 주장이 제기됨.
- 실제로 소환에 대한 찬성, 반대가 백인과 흑인 사이에서 극명하게 갈렸음.
- 이는 소환투표가 고질적인 주민들간의 반목을 촉발시킬 수도 있다는 것을 시사함.



## 일본

일본 해외통신원 : 구본규

### 1. 일본의 주민소환제

일본 주민소환제의 법적 근거, 절차 등에 관한 내용은 2009년 보고서 참조

### 2. 일본의 최근 주민소환 실시사례

나고야시 시의회 해산

- 定命市로서는 최초의 시의회 해산
- 2011년 2월 6일 나고야시 시의회 해산에 대한 주민투표가 실시되어 투표 결과 과반수의 찬성을 득해 시의회가 해산되고 3월 13일 시의회를 재구성하는 선거가 실시됨.

### 3. 관련 동향

지방자치법 개정안(2011.2월 국회 제출)에 주민의 직접 청구제도 포함

- 유권자수가 많은 지방공동단체에서는 직접 청구에 의한 의회의 해산, 의원 및 장의 해직이 성립한 사례가 드물다는 점 등 현행의 직접

청구제도가 충분히 기능을 수행하지 못하고 있다는 지적을 감안, 유권자수 규모에 비례한 해직, 해산 청구에 필요한 서명수의 완화 및 서명수집기간의 연장 등을 재검토함.

- 현행 장·의원의 해직청구에 있어서는 해직투표에 의해 실직한 자도 다음 선거에 입후보하는 것이 가능한 바, 해직 투표에 의해 표시된 유권자의 의사에 입각해서 이것을 제한해야 한다는 의견에 대해 지속적으로 검토할 예정임.
- 해직·해산청구에 필요한 유권자의 서명수 관련 요건의 완화 또는 서명 수집기간의 연장 등의 재검토시, 소수의 유권자에 의해 해직 및 해산투표가 행해지는 것이 용이해지기 때문에, 해직·해산 투표에 있어서 새롭게 성립요건을 설정해야만 하는 것이 아닌가 하는 이견 등에 대해서도 계속 검토해 갈 예정임.



## 호주

호주 해외통신원 : 전경희

### 1. 호주의 주민소환제 개괄

직접민주주의를 오래전부터 실행해왔던 스위스, 이탈리아, 미국과 같은 주민소환제도는 호주 정치제도에 존재하지 않음.

### 2. 직접민주주의에 대한 인식

- 호주는 1901년 영연방(Commonwealth)으로 통합된 이후 입헌군주제를 유지해왔으며, 따라서 호주의 정부구조는 영국의 정부구조와 유사함.
- 호주에서는 비혁명적인 방법으로 민주주의가 구축되었기 때문에 직접 민주주의적 제도의 필요성에 대한 논의나 토론이 매우 적음.
- 대신, 호주는 의무투표제를 통해 직접 민주주의를 실현한다고 해도 과언이 아님. 『영연방선거법1918(Commonwealth Electoral Act1918(Cth))』 제245조에 의거, 호주 시민권을 소지한 모든 시민은 선거인명부에 등록을 해야 하며, 명부에 등록된 이는 선거에서 투표를 할 의무가 있음. 투표의무를 이행하지 않았을 경우엔 AUD\$20(약 20,000원)의 벌금을 내거나 의무불이행의 정당한 이유를 호주영연방선거위원회(Commonwealth Electoral Commission)에 제출해야 함. 현재 호주의 투표 참여율은 세계에서 가장 높은 95% 이상을 유지하고 있음.

- 호주인은 보편적으로 다음 4가지의 정치참여 방법을 사용함.<sup>34)</sup>
  - ① 선거운동
  - ② 투표
  - ③ 집단행동
  - ④ 공직자와의 개인적 접촉
- 위 방법들 이외에 호주인들이 주로 정치에 참여하는 방법에는 청원·진정서 제출 및 시위 등이 있음.

### 3. 주민소환제도의 대체법

- 연방 총독의 해고 권한 - “유보권(Reserve Powers)”
  - 주민이 투표하여 정치인을 해고하는 제도가 없는 대신에 『호주영연방 헌법(Commonwealth of Australia Constitution)』 제5조, 제57조, 제64조에 의거, 호주 연방 총독은 집권정부, 또는 장관 및 총리까지 해고할 수 있는 권한을 가지고 있음.
  - 그러나 연방헌법에 이 권한은 “유보권(Reserve Powers)”이라고 명명되어 있어 실질적인 권한이라 볼 수 없음. 1975년 휘틀람(Gough Whitlam) 총리가 커(John Kerr) 총독에게 해고당한 경우가 유일한 사례이며, 이마저도 오늘날까지 법조계에 큰 논란거리로 남아 있음.
- 주 총독의 해고 권한
  - 각 주의 총독도 주 집권정부 또는 주 총리를 해고할 수 있는 권한이 있음.

34) Bean, Clive “Orthodox Political Participation in Australia” ANZJS Vol. 25 No. 3 November 1989 at 451

- 최근 이 권한을 사용하여 집권정부 및 총리의 해고를 요청하는 청원서가 뉴사우스웨일즈 총독에게 제출되었으나, 이 같은 사항은 정부를 거쳐야 한다는 판단 하에 거절함.

#### 4. 주민소환제도에 관한 논의 및 토론<sup>35)</sup>

- 2009년 말~2010년 초에 뉴사우스웨일즈 주에서 주민소환제도를 입법화 하고자 하는 논의 및 토론이 있었음. 이는 당시의 주 정부 집권당인 노동당에 대한 불신이 주된 이유라고 사료됨.
- 주민소환제도의 입법화는 대중의 관심을 즉각적으로 받았음. 그러나 법조계, 정치계, 언론의 연구 및 토론 결과, 호주정부의 대의민주제의 성향에 맞지 않는다고 결론내림.
- 주민소환제도를 통하여 언제든지 정부와 정치인에게 책임을 물을 수 있게 되면 소심한 정부가 될 수 있다는 우려와 함께, 선거 투표율이 95% 이상인 호주의 경우 3~4년 마다 이루어지는 선거를 통해 충분히 책임을 물을 수 있다는 의견이 지배적이었음.

---

35) 시드니 모닝 헤럴드. 2009.12.15 “Debate the Recall, but Safeguard the System”  
<http://www.smh.com.au/opinion/politics/debate-the-recall-but-safeguard-the-system-20091214-ks6k.html>  
더 에이지 내셔널 타임즈. 2010.01.08 “A recall system to protect stability”  
<http://www.theage.com.au/opinion/politics/a-recall-system-to-protect-stability-20100107-lw1w.html>

## II. 외국의 주민투표제도

### 제도 개요

#### 1. 주민투표제의 법적근거

- 프랑스의 경우, 한국의 주민투표와 가장 유사한 제도로 ‘지방 레퍼런덤 (référendum local)’이 있으며, 헌법과 지방자치단체 일반법률에 그 근거를 두고 실시됨.
- 일본의 경우, 법률적 근거 없이 각 지방자치단체의 조례나 요강 등에 근거해 주민투표를 실시하는 경우와 헌법 및 지방자치법에 근거해 주민투표를 실시하는 경우가 있음.
- 호주의 주민투표는 대부분 해당 주(州)의 헌법에 근거를 두고 실시됨. 지방정부법에 근거를 두고 실시하는 시 단위의 주민투표도 있으나, 시 단위의 주민투표는 투표결과의 법적 구속력이 없음.

#### 2. 주민투표제의 절차 및 관리방법

- 프랑스의 경우, 어떤 의제를 지방 레퍼런덤에 회부할지를 결정할 수 있는 권한은 지방자치단체 의회만이 갖고 있으며, 일반 시민이 직접 지방 레퍼런덤을 청구할 수는 없음. 일반적으로, 지방 레퍼런덤은 의회가 의결사항을 중앙정부에 전달하고, 중앙정부가 이를 해당지역의 코뮌 시장들에게 통보하는 과정을 거쳐 실시됨. 참고로, 주요 선거기간 동안에는 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없음.

- 일본의 경우, 개별형 주민투표는 특정 사안에 대해 주민이 해당지역의 선거권자 50분의 1의 서명을 모아 조례제정을 지방자치단체에 직접 청구하고 이에 대한 의회의 동의를 얻어 실시함. 그러나 의회의 동의가 이루어지지 않아 조례가 부결되면 주민투표를 실시할 수 없음. 2000년 이후 주민투표의 대상이 되는 사항이나 발의방법을 조례로 제정하여 이 규정에 따라 주민투표를 실시하는 일명 ‘상설형 주민투표’가 확대되는 추세임. 지금까지 실시된 주민투표 조례를 살펴보면, 시정촌의 합병여부와 방식에 대한 주민의 의견을 묻는 투표가 대다수임.
- 호주의 경우, 정부가 주민들의 청구사안을 논의한 뒤 주민투표 실시 여부를 결정함. 주민투표에는 주로 헌법 개정을 위해 실시하는 법적 구속력을 지닌 레퍼런덤(referendum)과 법적 구속력이 없는 여론조사 성격의 플레비사이트(plebiscite)가 있음. 일반적으로, 레퍼런덤 시행에 앞서 플레비사이트를 두 차례 정도 실시하여 개정안에 대한 여론조사를 한 뒤, 이에 대한 레퍼런덤을 실시함.

### 3. 주민투표의 효력

- 프랑스의 경우, 지방 레퍼런덤에 회부된 안건은 해당지역 총 유권자의 2분의 1 이상이 투표하고, 유효투표수의 2분의 1 이상이 찬성할 경우 채택됨. 투표율에 따른 개표제한 규정은 없음.
- 일본의 경우, 상설형 주민투표에서 투표자의 수가 전체 투표권자의 2분의 1 미만일 때는 이 투표는 불성립하는 것으로 보아 개표를 하지 않음.

- 호주의 경우, 연방 주민투표가 성공하기 위해서는 최소한 4개주 이상의 찬성투표를 얻어야 함. 또한, 개정사안이 특정 주에 영향을 끼칠 때는 그 주의 투표자 중 과반수가 찬성해야 개정이 가능함.

#### 4. 주민투표 관련 소송

- 프랑스의 경우, 지방자치단체 의회의 지방 레퍼런덤 실시와 관련된 의결사항이 법에 위배된다고 판단될 때 중앙정부가 이를 행정법원에 넘기는 처분을 할 수 있고, 행정법원이 이에 대한 최종판결을 내림. 주민투표의 결과에 대한 소송절차는 존재하지 않음.
- 일본의 경우, 주민투표에 대한 별도의 소송제도는 존재하지 않음.
- 호주의 경우, 주정부, 준주정부, 선거위원회 등이 주민투표 영장이나 결과의 유효성에 대한 소송을 제기할 수 있으나, 증거 제시나 위법성 입증에 까다로워 아직까지 소송에 성공한 사례는 없음.

#### 5. 외국인의 주민투표 참여문제

- 프랑스의 경우, 일반적으로 지방 레퍼런덤에는 해당 지방자치단체의 유권자명부에 등록된 프랑스 국적자만 투표에 참여할 수 있지만, 코뮌에 의해 결정된 지방 레퍼런덤에는 기초의회 선거 유권자명부에 등재된 유럽연합회원국 국적을 가진 사람들도 투표에 참여할 수 있음.
- 일본의 경우에도, 나라현 이고마시(奈良県生駒市) 및 동경도 타마시(東京都多摩市)를 비롯한 22개 지자체에서 외국인의 주민투표 참정권을

인정하고 있음. 이에 대해 일부 외국인에 의해 시정이 이루어지는 것 아니냐는 우려가 제기되고 있으나, 일본정부는 외국인에게 주민투표 참정권을 허용하는 것에 대해 긍정적인 입장을 취하고 있음.



프랑스 해외통신원 : 윤석준

## 1. 프랑스 주민투표제도의 법적 근거

### (1) 법적 근거

- 프랑스에서 한국 지방자치제에서의 주민투표와 가장 유사한 제도는 “지방 레퍼렌덤(référendum local)”<sup>36)</sup>이 있음.
- 지방 레퍼렌덤은 프랑스 지방분권 강화를 위한 가장 대표적인 입법 조치중 하나로서, 2003년 『헌법(la Constitution)』 부분 개정을 통해 처음으로 입법화되었고, 이후 『지방자치단체 일반법률(le code général des collectivités territoriales: CGCT)』 부분개정을 통해 그 법적 골격을 완성하게 됨.<sup>37)</sup>
- 지방 레퍼렌덤에 관련된 내용은 2003년 3월 28일 헌법법률(la loi constitutionnelle)에 의한 헌법 부분개정을 통해서 제5공화국 헌법 제72-1조에 새롭게 등장하였으며, 그 시행령은 2003년 8월 1일 『조직법률(lois organiques du 1er août 2003)』 2003.705호에 의해 구체화되었음.<sup>38)</sup>
- 이후 2004년 8월 13일 『지방의 자유와 책임에 관한 n.2004-809 법률

36) '지방발의(地方發議) 레퍼렌덤(le référendum d'initiative locale)'이라고 불리기도 함. 이 글에서는 중앙정부 차원에서의 국민투표(le référendum national)나 플레비사이트(plebiscite)와의 명확한 구분을 위해 지방 레퍼렌덤이라는 번역어를 사용함.

37) loi constitutionnelle du 28 mars 2003 instituant le référendum décisionnel, loi organique du 1er août 2003, loi du 13 août 2004 modifiée et décret du 4 mai 2005

38) 해당 법 조항에 대한 원문과 번역문은 보고서 후반부에 별도 수록

(Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)』에 의해서 『지방자치단체 일반법률(le code général des collectivités territoriales: CGCT)』 부분개정이 이루어지고, 이를 통해 동법 Article LO 1112-1 부터 Article LO 1112-14-1 까지 총 14개 항목으로 구성된 일반적인 원칙이 완성되었음.<sup>39)</sup>

## (2) 관련법 제정 과정의 논의사항

- 프랑스에서는 1960년대 후반부터 다수의 정치인들이 국민투표를 보다 자주 활용하고, 지방 레퍼런덤 제도도 도입해야 한다고 주장해왔음. 대부분의 정당들도 참여민주주의(la démocratie participative)의 확대라는 관점에서 이러한 필요성에 공감해왔으며, 이에 따라 지방 레퍼런덤에 관한 정치권의 담론은 상당히 우호적이었음.<sup>40)</sup>
- 그러나 실제로는 강력한 중앙집권적 정치제도와 문화가 구축되어 있던 프랑스에서 지방 차원에서의 레퍼런덤 제도를 법제화하려는 노력은 지지부진했음.
- 그러던 중, 2002년 대선에서 좌파 후보였던 리오넬 죠스팽(Lionel Jospin) 후보가 지방 레퍼런덤 도입 의지를 강력히 표명하였고, 이에 우파 후보였던 자크 시라크(Jacques Rene Chirac) 후보측도 적극 공감하였음.<sup>41)</sup> 그 결과, 대선 직후인 2003년 관련 입법이 이루어지게 됨.<sup>42)</sup>

39) 상동(上同)

40) Valérie Giscard d'Estaing, *DeuxFrancaissurtrios*, Paris, Flammarion, 1984, p.144-145.

41) Lionel Jospin, *Letempsderépondre: entretiens avec Alain Duhamel*, Paris, Stock, 2002, p.206

42) Christophe Premat, « Les enjeux du référendum local », *Lesnouveauxespacesdelarégulation politique: stratégies de recherché en science politique*, Paris, Harmattan, 2008, p.77~107.

## 2. 주민투표 절차 개관

### (1) 청구권자, 청구사유의 범위 등 청구요건

- 청구권자는 원칙적으로 지방 자치단체의 의회로서, 의회만이 해당 지방자치단체 관련 의제를 지방 레퍼런덤에 회부할지를 결정할 수 있음.<sup>43)</sup> 그리고 지방자치단체의 집행부(주로 시장)는 해당 지방자치단체에 관련된 의제를 지방 레퍼런덤에 회부하도록 해당 의회에 제안 혹은 청원할 수 있음.<sup>44)</sup>
- 반면, 일반시민이 지방 레퍼런덤을 직접적으로 청구할 수는 없음. 일반시민이 청원권을 통해서 지방 자치 단체의 권한에 해당되는 관련 의제를 청원할 수는 있으나, 의회가 이것을 숙의할 의무는 있어도 지방 레퍼런덤에 회부해야 할 의무는 없음.
- 청구사유는 지방 레퍼런덤을 실시하려는 지방자치단체 의회가 속한 해당 지방자치단체의 법적인 권한이 미치는 내용에 한정됨. 특히 특별한 지위의 지방자치단체를 새로이 만들거나 또는 이를 변경할 경우에는, 이해관계가 있는 해당 지방자치단체에 등록된 유권자들에게 이에 대한 의견을 물어볼 수 있음. 마찬가지로 지방자치단체들의 경계 변경에 대해서도 법에 정해진 규정에 따라 유권자들의 의사를 물어볼 수 있음.<sup>45)</sup>
- 투표대상이 지방자치단체의 지방 레퍼런덤 청구사유에 속하지 않는

43) Article 72-1 de la Constitution de la Cinquième République française

44) Articles L.O. 1112-1 et L.O. 1112-2 du CGCT

45) Article 72-1 de la Constitution de la Cinquième République française et Articles L.O. 1112-1 du CGCT

중앙정부의 관할에 속하는 사안일 경우에는 중앙정부의 대표가 이 문제를 행정법원에 넘기는 처분을 함. 이 경우, 행정법원장 혹은 그로부터 권한을 위임받은 사법관이 1개월 이내에 중단 명령에 관한 초심(初審)이자 종심(終審)인 판결을 내림.<sup>46)</sup>

## (2) 진행절차에 관한 사항

- 지방자치단체 의회는 표결에 의해 지방 레퍼런덤의 시행방식을 정한 후 중앙정부의 대표에게 투표내용을 전달한 시점을 기준으로 최소 2달 이후로 투표일을 확정함. 이를 해당 유권자들에게 통보하고, 유권자들의 동의하에 투표 혹은 행위의 계획안을 확정함.<sup>47)</sup>
- 지방자치단체의 집행기구는 위 항이 적용된 회의내용을 8일 이내에 중앙정부의 대표에게 전달함. 만약 이 내용이 법에 위배된다고 판단될 경우, 중앙정부의 대표는 의결을 전달받은 날로부터 10일 이내에 이 문제를 행정법원에 넘기는 처분을 함.
- 코뮌이 아닌 지방자치단체의 의회에 의해 채택된 지방 레퍼런덤 실시 관련 의결사항은, 중단 명령이 내려진 경우가 아니라면, 중앙정부의 대표자가 그것을 통보받은 날로부터 2주 이내에 해당 지방자치단체 관할지역 내의 코뮌 시장들에게 통지해야 함.
- 그러나 지방 레퍼런덤을 실시하려는 해당 지방자치단체는 다음과 같은 시기에는 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없음<sup>48)</sup> :

---

46) Articles L.O. 1112-3 du CGCT

47) Articles L.O. 1112-3 du CGCT

48) Articles L.O. 1112-6 du CGCT

- 해당 지방자치단체 의회 의원들의 총선거 혹은 부분선거를 6개월 앞둔 시점부터 선거 종료일까지의 기간
  - 헌법 제72-1조 마지막 항과 73조 마지막 항의 원칙에 근거한 권한에 따라 실시 및 예정된 투표의 당일 및 해당 투표 혹은 선거운동 기간
- 또한, 어떤 지방자치단체도 다음 경우의 투표 기간이나 선거운동기간 동안에는 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없음 :
- 지방자치단체 의회의 의원들을 선출하는 총선거 혹은 부분선거, 하원의회 의원 총선거, 상원의회 의원 부분선거, 유럽의회 의원 선거, 공화국 대통령 선거, 공화국 대통령에 의해 결정된 국민투표
- 지방 레퍼런덤 실시를 결정한 지방자치단체의 의회가 해산된 경우, 지방 레퍼런덤 실시 의결은 자동 폐지됨.
- 또한 지방자치단체는 1년 안에 같은 사안에 대해 여러 차례의 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없음.

### (3) 투표운동 방법에 관한 사항

- 지방 레퍼런덤에 관련된 투표운동은 지방 레퍼런덤 회부를 결정한 지방자치단체에 의해 준비되며, 투표운동 기간은 투표 2주전 월요일 0시부터 시작해 투표 전날 자정에 끝남.<sup>49)</sup>
- 선거법 제 L.50-1조, 제51조 3항, 제52-1조에 의해 정해진 일반 선거에서의 금지사항들은 지방 레퍼런덤과 관련된 모든 투표운동에도 동일하게 적용되며, 여론조사의 공표 및 배포에 관한 1977년 7월 19일의 n.77-808 법 조항들은 지방 레퍼런덤에도 적용 가능함.

49) Articles L.O. 1112-9 du CGCT

- 지방 레퍼런덤을 위한 투표운동에 참여할 수 있는 자격은 다음의 경우로 제한됨<sup>50)</sup> :
  - 해당 의회의 선출직 의원들로 이루어진 단체
  - 레퍼런덤을 실시하기로 결정한 지방자치단체 의회의 선출직 의원들이 최소 5% 이상 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체
  - 3,500명 이하 인구 규모의 코뮌에서 결정된 레퍼런덤의 경우, 가장 최근 열린 기초의회선거에서 유효투표수의 5% 이상을 얻은 후보자들이 적어도 3인 이상 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체
  - 데파르트망(도)에 의해 결정된 레퍼런덤의 경우, 가장 최근 실시된 중역의회 선거 1차 투표에서 칸톤들 전체 차원에서 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 속해 있다고 신고한 정당 및 정치결사체
  - 레지옹(지역) 혹은 인구 규모 3,500명 이상의 코뮌의 경우, 지방자치단체 의회 총선거 1차 투표 당시 유효투표수의 최소 5% 이상을 획득한 후보자들이 최소한 반 이상 가입해있다고 신고한 정당 및 정치결사체
- 단, 각각의 선출직 의원 혹은 후보자는 오직 한 개의 정당 혹은 정치결사체에 가입할 수 있음.

#### (4) 투표율에 따른 개표제한 규정 여부

투표율에 따른 개표제한 규정은 없음.

---

50) Articles L.O. 1112-10 du CGCT

### 3. 주민투표 관리방법

#### (1) 투표 관리주체, 관리주체의 역할, 관리방법

- 코뮌이 아닌 지방자치단체 의회에 의해 채택된 지방 레퍼런덤 실시 관련 의결사항은, 중단 명령이 받아들여진 경우가 아니라면 중앙정부의 대표자가 그것을 통보받은 날로부터 2주 이내에 해당 지방자치단체 관할지역에 위치한 코뮌 시장들에게 통지해야 함.
- 통지를 받은 시장들은 투표를 준비해야 함. 그러나 만약 시장이 이러한 준비를 거부할 경우, 중앙정부의 대표자가 그것을 강력히 요구한 뒤 권한을 대행할 수 있음.<sup>51)</sup>
- 지방 레퍼런덤의 준비와 관련된 비용들은 그것을 하기로 결정한 해당 지방자치단체가 의무적으로 지출해야 함. 즉, 다른 지방자치단체에 의해 결정된 레퍼런덤의 준비를 위해 코뮌들에서 실시된 투표에 소요된 비용은 해당 지방자치단체가 설치된 투표사무소의 수와 코뮌 내에 등록된 유권자의 수에 따라 계산된 보조금의 형태로 환급함.<sup>52)</sup>

#### (2) 단속사례, 판례 및 관련 언론보도 등

이에 해당하는 특별한 단속사례, 판례는 없음.

51) Articles L.O. 1112-4 du CGCT

52) Articles L.O. 1112-5 du CGCT

#### 4. 주민투표의 효력

- 지방 레퍼런덤에 회부된 안건은 등록된 유권자의 2분의 1 이상이 투표에 참여하고 유효투표수의 2분의 1 이상이 찬성할 때 채택됨.<sup>53)</sup>
- 그 이외 투표율에 따른 직위 상실여부, 상실시점, 보궐선거 실시여부 규정은 없음.
- 투표율에 따른 개표제한 규정 없음.

#### 5. 주민투표 소송제도

##### 소송심사기관 및 심사절차

- 지방자치단체의 집행기구는 지방 레퍼런덤 계획안이 의결되면 8일 이내에 중앙정부의 대표에게 전달되는데, 중앙정부의 대표는 의결을 전달받은 날로부터 10일 이내에 이것이 만약 법에 위배된다고 판단될 경우 이 문제를 행정법원에 넘기는 처분을 할 수 있음.
- 그러면, 행정법원장 혹은 그로부터 권한을 위임받은 사법관이 1개월 이내에 중단 명령에 관한 초심(初審)이자 종심(終審)인 판결을 내림.
- 지방 레퍼런덤 실시를 위한 회의나 레퍼런덤에 회부하는 의결내용 또는 계획안이 공공이나 개인의 자유를 침해하는 경우, 행정재판소장이나 그로부터 권한을 위임받은 사법관이 48시간 안에 그것의 중단을 명령할 수 있음.<sup>54)</sup>

---

53) Articles L.O. 1112-7 du CGCT

54) Articles L.O. 1112-3 du CGCT

## 6. 지방 레퍼런덤의 투표권

- 일반적으로 지방 레퍼런덤에는 해당 지방자치단체의 유권자 명부에 등록된 ‘프랑스 국적’의 유권자들만 투표에 참여할 수 있음.
- 반면, 코핀에 의해 결정된 지방 레퍼런덤의 경우에는 기초의회 선거를 위해 작성된 보충된 유권자 명부에 등록된 ‘유럽연합 회원국 국적’을 가진 유권자들이 모두 투표에 참여할 수 있음.<sup>55)</sup>

### [첨부자료 : 헌법 제 72-1조 ‘지방발의 레퍼런덤’ 관련 부분]

Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

Art. 72-1. - (이) 법은 모든 지방자치단체의 유권자들이 해당 문제를 관할하는 지방자치단체의 의회(l'assemblée délibérante)에 안건 상정을 요구할 수 있는 조건들을 정한다.

조직법률에 의해 미리 정해진 조건들에 따라, 심의안이나 지방자치단체 권한에 속하는 법률안에 대해 레퍼런덤을 통해서 해당 지방자치단체 유권자들의 의사를 물을 수 있다.

특별한 지위의 지방자치단체를 새로이 만들거나 또는 이를 변경할 경우에는, 해당 지방자치단체 안에 등록된 유권자들에게 이 법률에 대한 의견을 물어볼 수 있다. 마찬가지로, 지방자치단체들의 경계 변경 또한 법에 정해진 조건에 따라 유권자들의 의사를 물어볼 수 있다.

55) Article L.O. 1112-11 du CGCT

[첨부자료 : 지방자치단체 일반법률 제 LO1112-1조 이하 ‘지방 레퍼런덤’ 관련 부분]

Article LO1112-1

L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité.

Article LO1112-1

지방자치단체 의회는 해당 지방자치단체가 관할하는 문제를 해결하기 위한 심의안을 지방 레퍼런덤에 회부할 수 있다.

Article LO1112-2

L'exécutif d'une collectivité territoriale peut seul proposer à l'assemblée délibérante de cette collectivité de soumettre à référendum local tout projet d'acte relevant des attributions qu'il exerce au nom de la collectivité, à l'exception des projets d'acte individuel.

Article LO1112-2

개인적 행위에 관한 계획안을 제외하고 지방자치단체의 이름으로 행해지는 권한에 해당하는 모든 계획안의 경우, 지방자치단체의 집행부는 이를 지방 레퍼런덤에 회부하도록 지방자치단체 의회에 요청할 수 있다.

Article LO1112-3

Dans les cas prévus aux articles LO 1112-1 et LO 1112-2, l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, par une même délibération, détermine les modalités d'organisation du référendum local, fixe le jour du scrutin, qui ne peut intervenir moins de deux mois après la transmission de la délibération au représentant de l'Etat, convoque les électeurs et précise le projet d'acte ou de délibération soumis à l'approbation des électeurs.

L'exécutif de la collectivité territoriale transmet au représentant de l'Etat dans un délai maximum de huit jours la délibération prise en application de l'alinéa précédent.

Le représentant de l'Etat dispose d'un délai de dix jours à compter de la réception de la délibération pour la déférer au tribunal administratif s'il l'estime illégale. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension.

Le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui statue dans un délai d'un mois, en premier et dernier ressort, sur la demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction,

propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué ou du projet de délibération ou d'acte soumis à référendum.

Lorsque la délibération organisant le référendum local ou le projet de délibération ou d'acte soumis à référendum est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui en prononce la suspension dans les quarante-huit heures.

#### Article LO1112-3

위의 LO 1112-1, LO 1112-2 조의 경우에, 지방자치단체 의회는 표결에 의해 지방 레퍼런덤의 실시 방식을 정하고, 중앙정부의 대표에게 투표내용을 전달한 시점을 기준으로 최소 2개월 이후로 정한 투표 날짜를 확정하여 해당 유권자들에게 통보하고, 유권자들의 동의하에 투표 또는 심의계획안을 확정한다.

지방자치단체의 집행부는 위 항이 적용된 회의내용을 8일 이내에 중앙정부의 대표에게 전달한다. 중앙정부의 대표는 이것이 만약 법에 위배된다고 판단될 경우 의결을 전달받은 날로부터 10일 이내에 이 문제를 행정법원에 넘기는 처분을 한다.

행정법원장 혹은 그로부터 권한을 위임받은 사법관은 1개월 이내에 중단 명령에 관한 초심(初審)이자 종심(終審)인 판결을 내린다. 원용된 수단들 중 하나가 심리 상태에서 피소된 행위 혹은 의결안이나 레퍼런덤에 회부된 행위의 위법성에 관한 심각한 우려를 불러일으킬만한 것으로 보이면 그러한 명령은 받아들여진다.

지방 레퍼런덤의 실시에 관한 회의나 레퍼런덤에 회부하는 의결안이나 행위의 계획안이 공공이나 개인의 자유를 침해하는 경우, 행정재판소장이나 그로부터 권한을 위임받은 사법관은 48시간 안에 이의 중단을 명령한다.

#### Article LO1112-4

La délibération décidant d'organiser un référendum local adoptée par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale autre que la commune est notifiée, dans les quinze jours à compter de sa réception, par le représentant de l'Etat aux maires des communes situées dans le ressort de cette collectivité, sauf s'il a été fait droit à sa demande de suspension.

Les maires organisent le scrutin. Si un maire refuse de procéder à cette organisation, le représentant de l'Etat, après l'en avoir requis, y procède d'office.

#### Article LO1112-4

코뮌이 아닌 지방자치단체의 의회에 의해 채택된 지방 레퍼런덤의 실시를 결정한 의결은, 중단 명령이 받아들여진 경우가 아니라면, 중앙정부의 대표자가 그것을 통보받은 날로부터 2주 이내에 해당 지방자치단체 관할지역 내의 코뮌 시장들에게 통지한다.

시장들은 투표를 준비한다. 만약 시장이 이러한 준비를 거부할 경우, 중앙정부의 대표자가 그것을 강력히 요구한 뒤에 권한을 대행한다.

Article LO1112-5

Les dépenses liées à l'organisation du référendum constituent une dépense obligatoire de la collectivité territoriale qui l'a décidée.

Les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes pour l'organisation d'un référendum décidé par une autre collectivité territoriale leur sont remboursées par cette collectivité de manière forfaitaire, au moyen d'une dotation calculée en fonction du nombre des électeurs inscrits dans la commune et du nombre des bureaux de vote qui y sont installés. Les tarifs de cette dotation sont fixés par décret.

Article LO1112-5

레퍼런덤의 준비와 관련된 비용은 그것을 결정한 해당 지방자치단체가 의무적으로 지출해야 한다.

다른 지방자치단체에 의해 결정된 레퍼런덤의 준비를 위해 코뮌들에서 시행된 선거관련 집회로 인해 발생한 비용은 설치된 투표사무소의 수와 코뮌안에 등록된 유권자들의 수에 따라 계산된 보조금의 형태로 해당 지방자치단체에 의해 도급 방식으로 환급된다. 이 보조금의 금액은 시행령에 따라 정해진다.

Article LO1112-6

Une collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local :

1° A compter du premier jour du sixième mois précédant celui au cours duquel il doit être procédé au renouvellement général ou au renouvellement d'une série des membres de son assemblée délibérante ;

2° Pendant la campagne ou le jour du scrutin prévus pour des consultations organisées dans son ressort sur le fondement du dernier alinéa de l'article 72-1, de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Aucune collectivité territoriale ne peut organiser de référendum local pendant la campagne ou les jours du scrutin prévus pour :

1° Le renouvellement général ou le renouvellement d'une série des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;

2° Le renouvellement général des députés ;

3° Le renouvellement de chacune des séries des sénateurs ;

4° L'élection des membres du Parlement européen ;

5° L'élection du Président de la République ; 6° Un référendum décidé par le Président de la République.

La délibération organisant un référendum local devient caduque dans les cas prévus au présent article ou en cas de dissolution de l'assemblée délibérante de la collectivité

territoriale l'ayant décidé, de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection.

Une collectivité territoriale ne peut organiser plusieurs référendums locaux portant sur un même objet dans un délai inférieur à un an.

Article LO1112-6

지방자치단체는 다음과 같은 경우 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다 :

- 1) 의회에 속한 의원들의 총선거 혹은 부분선거가 실시되는 기간으로부터 6개월 이전 달의 1일부터 ;
- 2) 헌법 제 72-1조 마지막 항과 73조 마지막 항의 원칙에 근거한 권한에 따라 실시되는 자문을 위해 예정된 투표의 당일 및 운동기간

어떠한 지방자치단체도 아래 선거의 투표 기간이나 운동기간 동안 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다 :

- 1) 지방자치단체 의회의 의원들을 선출하는 총선거 혹은 부분선거 ;
- 2) 하원의회 의원 총선거 ;
- 3) 상원의회 의원 부분선거 ;
- 4) 유럽의회 의원 선거 ;
- 5) 공화국 대통령 선거 ;
- 6) 공화국 대통령에 의해 결정된 국민투표.

앞의 조항에 규정된 경우나 지방 레퍼런덤을 결정한 지방자치단체의 의회가 해산된 경우, 지방 레퍼런덤의 실시를 결정한 의결은 폐지된다.

지방자치단체는 1년 안에 같은 사안으로 여러 차례 지방 레퍼런덤을 실시할 수 없다.

Article LO1112-7

Le projet soumis à référendum local est adopté si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au scrutin et s'il réunit la majorité des suffrages exprimés.

Le texte adopté par voie de référendum est soumis aux règles de publicité et de contrôle applicables à une délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité ou à un acte de son exécutif.

Article LO1112-7

지방 레퍼런덤에 회부된 안건은 등록된 유권자의 절반 이상이 투표에 참여하고, 유효투표수의 과반수가 찬성할 때 채택된다.

레퍼런덤을 거쳐 채택된 안건은 공고 및 지방자치단체 의회의 의결에 적용가능한 명부의 규정들 혹은 그 집행의 행위에 따른다.

Article LO1112-8

Un dossier d'information sur l'objet du référendum décidé par la collectivité territoriale est mis à disposition du public dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article LO1112-8

지방자치단체에 의해 결정된 레퍼런덤의 대상에 대한 정보자료는 국사원령으로 정해진 조건들에 맞게 공공에 개방한다.

Article LO1112-9

La campagne en vue du référendum local est ouverte le deuxième lundi précédant le scrutin à zéro heure. Elle est close la veille du scrutin à minuit.

Elle est organisée par la collectivité territoriale ayant décidé de recourir au référendum local dans les conditions définies au chapitre V du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception de l'article L. 52-3. Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : " groupe, parti ou groupement habilité à participer à la campagne " au lieu de : " candidat " et de : " liste de candidats ".

Les interdictions prévues par l'article L. 50-1, le troisième alinéa de l'article L. 51 et l'article L. 52-1 du code électoral sont applicables à toute propagande relative au référendum dès l'adoption par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale de la délibération visée à l'article LO 1112-3.

Les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion sont applicables aux référendums locaux.

Article LO1112-9

지방 레퍼런덤 투표운동 기간은 투표 2주전 월요일 0시부터 시작된다. 그리고 투표 전날 자정에 끝난다.

투표운동은 선거법 제 L.52-3조의 예외로, 선거법 제1편 제1절 제5장에 규정된 조건들에 따라 지방 레퍼런덤에 회부하기로 결정한 지방자치단체에 의해 준비된다. 이러한 조치들을 적용함에 있어, 다름과 같이 읽을 필요가 있다 : “후보자”와 “후보자 명부” 대신에 “투표운동에 참여할 자격이 있는 단체, 정당 및 결사체”

선거법 제 L.50-1조, 제51조 3항, 제52-1조에 의해 정해진 금지사항들은 동법 제LO.1112-3조에 적시된 의결을 지방자치단체의 의회가 통과시키는 즉시 레퍼런덤과 관련된 모든 투표운동에 적용된다.

여론조사의 공표 및 배포에 관한 1977년 7월 19일의 n.77-808 법 조항들은 지방 레퍼런덤에도 적용 가능하다.

Article LO1112-10

Sont habilités à participer à la campagne en vue du référendum, à leur demande, par l'exécutif de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le scrutin :

- les groupes d'élus constitués au sein de l'assemblée délibérante dans les conditions prévues par le présent code ;

- les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins 5 % des élus de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum ;
- pour un référendum décidé par une commune de moins de 3 500 habitants, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins trois candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du dernier renouvellement du conseil municipal ;
- pour un référendum décidé par un département, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher des candidats dont l'addition des voix a atteint au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau de l'ensemble des cantons lors du premier tour du renouvellement de l'une des séries des conseillers généraux ;
- pour un référendum décidé par une région ou une commune de 3 500 habitants et plus, les partis et groupements politiques auxquels ont déclaré se rattacher au moins la moitié des candidats d'une liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés lors du premier tour du renouvellement général de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale.

Chaque élu ou candidat ne peut se rattacher qu'à un seul parti ou groupement politique.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.

#### Article LO1112-10

다음과 같은 이들은 투표를 실시하기로 결정한 지방자치단체의 행정부에 의해 그들의 요구에 따라 레퍼런덤을 위한 투표운동에 참여할 수 있다 :

- 동법에 정해진 조건들 하에 의회 내에 구성된 선출직 의원들로 이루어진 단체;
- 레퍼런덤을 실시하기로 결정한 지방자치단체 의회의 선출직 의원들의 최소 5%가 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체 ;
- 3,500명 이하 인구 규모의 코뮌에서 결정된 레퍼런덤의 경우, 기초의회 의 가장 최근 선거 당시 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 최소한 세 명 이상 가입되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체 ;
- 데파르트망(도)에 의해 결정된 레퍼런덤의 경우, 가장 최근에 실시된 중역의회 선거 1차 투표에서 칸톤들 전체 차원에서 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 후보자들이 소속되어 있다고 신고한 정당 및 정치결사체 ;
- 레지옹(지역) 혹은 인구 규모 3,500명 이상의 코뮌의 경우, 지방자치단체 의회 총선거 1차 투표 당시 유효투표수의 최소 5% 이상을 얻은 명부의 후보자들의 최소 반 이상이 가입해 있다고 신고한 정당 및 정치결사체

각각의 선출직 의원 혹은 후보자는 오직 1개의 정당 혹은 정치결사체에 가입할 수 있다.

국사원령은 이 관련조항들의 적용조건들을 정한다.

Article LO1112-11

Seuls peuvent participer au scrutin les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par les articles L. 30 à L. 40 du code électoral, sur les listes électorales de la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum et, pour un référendum local décidé par une commune, les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles LO 227-1 à LO 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires établies pour les élections municipales.

Article LO1112-11

선거법 제 L.30조에서부터 제 L.40조까지의 조항들에 의해 정해진 조건들에 따라, 레퍼런덤을 실시하기로 결정한 지방자치단체들의 유권자 명부들에 등록된 프랑스 국적의 유권자들만이 레퍼런덤 투표에 참여할 수 있으며, 코뮌에 의해 결정된 지방 레퍼런덤의 경우에는 동 선거법 제 LO.227-1조에서부터 LO.227-5조까지의 조항들에 정해진 조건에 따라 기초의회 선거를 위해 작성된 보충된 유권자 명부에 등록된 유럽연합 회원국의 국적자들만이 투표에 참여할 수 있다.

Article LO1112-12

Les opérations préparatoires au scrutin, les opérations de vote, le recensement des votes et la proclamation des résultats sont effectués dans les conditions prévues par le chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception des articles L. 56, L. 57, L. 58, L. 66, L. 68 (deuxième alinéa) et L. 85-1.

Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 65 du même code, il y a lieu de lire : " les réponses portées " au lieu de : " les noms portés " ; " des feuilles de pointage " au lieu de : " des listes " ; " des réponses contradictoires " au lieu de : " des listes et des noms différents " ; " la même réponse " au lieu de : " la même liste ou le même candidat ".

Les bulletins de vote autres que ceux fournis par la collectivité territoriale ayant décidé d'organiser le référendum, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans une enveloppe non réglementaire, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions quelconques n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau de vote. Chacun des bulletins ou enveloppes annexés porte mention des causes de l'annexion.

Article LO1112-12

투표 준비작업, 투표 운영, 투표 집계 및 결과 공표는 선거법 제1편 제1절 제5장에 정의된

조건들 하에서 이루어진다. 단, 동법 제L.56조, 제L.57조, 제L.58조, 제L.66조, 제L.68조 2항, 제L.85-1조는 예외로 한다.

동법 제 L.65조의 3항의 적용에 있어, 다음과 같이 읽을 필요가 있다 : "적힌 이름들" 대신에 "적힌 대답들" ; "명부들" 대신에 "집표용지들" ; "다른 이름들과 명부들" 대신에 "반대되는 대답들" ; "동일한 명부 혹은 동일한 후보" 대신에 "동일한 대답"

레퍼런덤을 실시하기로 결정한 지방자치단체가 제공한 것과 다른 투표용지들, 규정에 맞지 않는 봉투 안에 혹은 봉투 없이 투표함에 넣어진 투표용지들, 다른 식별이 되는 밖이나 안의 표시들을 담은 봉투들이나 투표용지들, 무엇이든 언급된 것이 있는 봉투들이나 투표용지들은 개표 결과에 고려되어 산입되지 않는다. 이것들은 물론 선거 투표소의 구성원들에 의해 잘못 표기되거나 규정에 어긋나게 된 봉투들과 함께 공식 보고서에 첨부된다. 각각의 첨부된 투표용지와 봉투에는 첨부사유를 명시한다.

#### Article LO1112-13

Sont applicables au référendum local les dispositions du chapitre VII du titre Ier du livre Ier du code électoral, à l'exception des articles L.88-1, L.95 et L.113-1 (1° à 5° du I, II et III).

Pour l'application de ces dispositions, il y a lieu de lire : "groupe, parti ou groupement politique habilité à participer à la campagne" au lieu de : " candidat " et de " liste de candidats ".

#### Article LO1112-13

선거법 제1편 제1절 제7장에 정의된 조항들은 지방 레퍼런덤에 적용가능하다. 단, 제L.88-1조, 제L.95조 et 제L.113-1조는 예외로 한다.

이러한 조항들의 적용에 있어서, 다음과 같이 읽어줄 필요가 있다 : "후보"와 "후보자들의 명부" 대신에 "투표운동에 참여할 자격이 있는 단체, 정당 혹은 정치결사체"

#### Article LO1112-14

La régularité du référendum local peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre l'élection des membres de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ayant décidé de l'organiser.

#### Article LO1112-14

지방 레퍼런덤의 합법성에 대한 이의제기는 그것을 실시하기로 결정한 지방자치단체 의회의 구성원들의 선출에 반대하는 문제제기를 위해 규정된 조건과 형식, 기한에 따라 할 수 있다.

#### Article LO1112-14-1

Les dispositions du code électoral mentionnées dans la présente sous-section sont applicables aux référendums organisés par les communes de Mayotte et de

Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les conditions fixées aux articles suivants du code électoral :

1° Pour Mayotte : articles LO 450 et L. 451 ;

2° Pour Saint-Pierre-et-Miquelon : articles LO 530 et L. 531.

Article LO1112-14-1

아래 항목에 언급된 선거법의 규정들은 선거법의 다음 조항들에 정해진 조건들 에 따라 마요뜨와 생피에르에비끄롱의 코뮌들에서 실시되는 레퍼런덤에 적용가능하다 :

1. 마요뜨 : 제LO450조, L.451조

2. 생피에르에비끄롱 : 제LO530조, L.531조

**일 본**

일본 해외통신원 : 구본규

**1. 일본의 주민투표제 개괄**

- 주민투표제는 지방자치체 운영상의 중요사항에 대해 직접 주민의 의사를 확인함으로써 의회제 간접민주주의를 보완하는 제도로서, 1996년 니이카타현(新潟県)에서 최초로 실시된 이래, 일본의 많은 지자체에서 주민투표가 행해지고 있음.
- 주민투표를 일반적으로 규율하는 한국의 ‘주민투표법’ 같은 단일 법률은 없으며, 일반적으로 조례에 근거해 실시되고 있음.
  - 이와 관련, 주민투표의 법제화를 위한 논의가 현재까지도 진행중임.

**2. 주민투표제의 법적 근거 및 효력<sup>56)</sup>****(1) 법률적 근거가 없는 주민투표**

- 근거 : 조례, 요강 등
- 발의자 : 주민(일정수의 서명), 지방의회, 지방자치단체장 또는 집행기관
- 투표권자 : 일반적으로 선거권을 보유한 자에 한정되지만, 일부 미성년, 재일외국인에 투표권을 부여하는 경우도 있음(나라현 이고마시(奈良

56) 일본 총무성 자료 『地方公共団体における住民投票』 참조

県生駒市), 동경도 타마시(東京都多摩市)를 비롯한 22개 지자체).

- 투표절차, 투표운동 : 조례로 규정
- 효과 : 주민투표의 결과를 실제 시정운영에 어떻게 반영할 것인가는 자치단체장 및 의회의 판단에 의하며, 투표결과가 자치단체장 및 의회를 구속하도록 조례에 규정하는 것은 위법이라는 것이 통설로, ‘주민투표의 결과를 존중한다’ 라고 규정하는 것이 일반적임(즉, 자문적 효과).

## (2) 법률적 근거가 있는 주민투표

근거	개요	효과	투표권자	투표절차 투표운동
헌법 제95조 지방법제261조, 제262조	헌법 제95조에 근거, “어느 특정지방 공공단체에 적용되는 특별법제정에 대해 주민투표를 실시(법률제정에는 과반수의 동의가 필요)	구속	만20세 이상의 자로 연속 3개월 이상 해당구역 내에 주소를 가지고 있는 자(공선법 준용)	지방자치법 제262조1항 (공선법 준용)
『시정촌합병 특별법』 제4조, 제5조	직접 청구된 합병협의회설치에 관한 의안이 의회에서 부결되었을 경우에 의해 주민투표에 부치는 취지의 청구 또는 유권자의 6분의1 이상의 직접 청구에 의해 주민투표를 실시 (투표로 과반수의 동의가 있는 경우, 의회가 가결한 것으로 간주)	구속	만20세 이상의 자로 연속 3월 이상 해당구역 내에 주소를 보유하고 있는 자 (시정촌의회의 의원 및 의장의 선거권을 보유하고 있는 자)	시정촌 합병특별법 제5조 32항 (공선법 준용)
지방자치법 제76조-85조	유권자의 총수의 3분의 1이상의 연서에 의한 의회의 해산, 의원·장의 해직의 청구가 있는 경우, 주민투표를 실시 (투표로 과반수의 동의가 있는 경우, 각각 해산 또는 실직)	구속	만20세 이상의 자로 연속 3개월 이상 해당구역 내에 주소를 가지고 있는 자 (공선법 준용)	지방자치법 제85조 1항 (공선법 준용)

### 3. 조례에 의한 주민투표

- 주민투표 조례 제정의 직접 청구에 의한 주민투표(개별형 주민투표)<sup>57)</sup>
  - 지방자치법 제74조 1항은 “보통지방공공단체의 의회의원 또는 자치단체장의 선거권을 보유한 자는 정령이 정하는 바에 따라, 그 총수의 50분의 1 이상의 자의 연서를 득한 대표자가 보통지방공공단체의 장에게 조례의 제정 또는 폐제의 청구를 할 수 있다” 고 규정하고 있음.
  - 동 조항에 근거해 주민투표 조례 제정을 청구할 수 있으며, 조례 제정에는 의회의 동의가 필요함.
  - 보통지방공공단체의 장은 이 청구를 접수하면 주민투표조례를 의회에 제안하고, 의회에서 이 조례가 가결되면 주민투표를 실시, 부결되면 실시되지 않음.
  - 직접청구에 의한 주민투표는 의회가 당초 주민의 의사와 다를 경우, 주민투표 조례가 부결되어 결국 주민투표가 실시되지 못하거나, 동일사안이라도 쟁점이 바뀌면 다시 서명을 모으는 단계부터 시작해야 한다는 점에서 시간이 많이 소요된다는 문제점이 제기됨.
- 상설형 주민투표
  - 개별형 주민투표의 문제점을 극복하기 위해 2000년 아이치현(愛知県) 다카하마시는 『주민투표조례』<sup>58)</sup>를 제정, 주민투표의 대상이 되는 사항이나 발의방법 등을 조례로 규정, 그것을 제도화한 후 이러한 형태의 조례가 확대되는 추세임. (일명 ‘상설형 주민투표조례’)

57) 첨부자료 일본 지방자치법 관련조항 참조

58) 『愛知縣高浜市住民投票條例』(2002年6月24日成立, 2002年9月1日施行) 참조

- 이러한 상설형 주민투표는 주민(유권자의 일정수 이상의 서명)이 보통지방공공단체의 장에게 주민투표를 요구하면, 지방의회의 의결을 거칠 필요 없이 장은 조례에 의거 주민투표를 실시해야 함.
- 동 제도는 확실히 주민투표가 단기간 내 실시되는 것이 가능한 반면, 제도의 남용을 초래할 가능성이 있으며 빈번히 실시될 경우 대폭적인 경비부담이 발생할 수 있다는 문제점들이 지적되고 있음.

#### 4. 주민투표 절차 (상설형 주민투표 조례)

- 각 지방공공단체의 조례에 따라 절차상 다소의 차이가 있으나, 대체로 다음과 같은 절차를 규정하고 있음.<sup>59)</sup>
- 청구권자
  - ① 시민 : 투표자격자 명부의 등록자 총수의 일정수(각 지자체에 따라 차이가 있으나, 대체로 총수의 1/3~1/10)이상의 서명 또는 날인을 수집해서, 시장에게 주민투표 실시를 청구함.
  - ② 의회 : 의원 정수의 1/12 이상의 찬성을 득해 제안하고, 시의회의 의결을 거쳐, 시장에게 주민투표 실시를 청구함.
  - ③ 시장 : 시장은 스스로 주민투표 실시를 발의할 수 있음.
- 주민투표 실시에 대한 청구를 받은 시장은 청구내용이 시정 운영상의 중요사항에 해당하는지, 청구형식이 조례에서 정한 바에 합치하는지 등을 검토한 후, 결격사유가 없을 경우 주민투표 실시를 결정하고 이를 선거관리위원회에 통지하고 주민투표청구가 있었다는 취지의 내용을 공표함.

59) 호우후시(防府市)의 조례 참조

- 시장은 주민투표에 관해 필요한 정보를 제공할 의무가 있음.
- 선거관리위원회는 투표일 7일 전까지 주민투표 기일을 결정 및 고시하고 투표자격자 명부를 등록하고 주민투표를 실시함.
- 투표자수가 투표자격자 명부등록자의 1/2미만의 경우는 불성립하여 개표하지 않으며, 1/2이상일 경우 성립하여 개표함.
- 선거관리위원회는 성립·불성립 및 투표결과를 고시하고 이를 시장에 보고함.
- 주민투표의 성립·불성립 및 결과를 보고받은 시장은 이를 시의회 의장에게 통지하고(시민청구의 경우, 청구대표자에게도 통지) 투표결과를 존중함.

## 5. 주민투표 실시 현황

- 1982년 7월의 다카지현에서의 주민투표 이후의 투표실시 현황

근 거	도도부현	시 정 촌
법률(합병특별법)	0	53(53)
조례	1	400(378)
요강, 기타	0	14(14)
계	1	467(445)

(※ 자료 : 2010년 10월 총무성 자치행정국 주민제도과)

(※ 2010년 10월의 각 도도부현, 정령시카라의 회답에 근거, 지방자치법에 의한 해직, 해산의 투표는 제외, 괄호안은 시정촌 합병에 관한 주민투표의 수)

- 합병의 찬부를 묻는 주민투표(조례 및 요강 등에 근거) : 319건  
(찬성 다수 171건, 반대 다수 138건, 불성립 등 10건)
- 합병의 방식을 묻는 주민투표(조례 및 요강 등에 근거) : 73건
- 합병이외 주민투표 : 산업폐기물처분장설치에 관한 주민투표, 원자력

발전소에 관한 플레사말계획수용의 시비에 관한 주민투표, 가동댐 건설계획의 시비를 묻는 주민투표, 목장유치에 따른 우사건설의 시비를 묻는 주민투표 등

○ 주민투표 조례의 제정상황

구 분	도 도 부 현	시 정 촌
시정촌합병에 관한 주민투표조례	0	417
시정촌합병이외개별쟁점에관한조례	1	27
기타 조례 (일명 상설형주민투표조례 포함)	2	161
계	3	605

(※ 자료 : 2010년 10월 총무성 자치행정국 주민제도과)

- 기타 조례는 상설형 주민투표 조례가 많으나, 투표 실시까지 실현되지 못한 경우가 많으며, 그 유형은 주민투표조례가 51건, 자치기본조례 등 112건으로 대별됨. (전형적 자치기본조례에는 조문의 하나로 주민투표를 실시할 수 있다는 취지의 규정이 설정되어 있음)

6. 주민투표의 법제화 논의

- 현행 제도상 주민투표에 관한 일반적인 법률규정은 없으며, 지방공공단체가 주민의 관심이 높고 지역에 미치는 영향이 크다고 인정하는 사안에 대해, 의향을 묻기 위해 조례에 의해 주민투표를 실시함.
  - 조례에 의해 실시되기 때문에 구체적인 주민투표 절차 또는 투표 자격 등이 지역간 상이하며 투표 자체가 실시되지 못하는 경우도 발생함.
  - 이에 대해 주민투표를 일반적으로 규율하기 위한 법제화를 둘러싸고 찬·반 입장간의 논의가 현재까지도 진행중임.

## ○ 주민투표 법제화에 대한 각 입장

- 주민투표는 주민이 직접 그 의사를 표명하는 것이 가능하기 때문에 주민자치를 확실히 하는 것으로 유효하며 구속적 주민투표를 포함해 폭넓게 활용되어야 함.
- 주민투표가 활용되는 국면에 있어 장·단점이 있기 때문에, 요건, 절차 및 효과에 대해 대표민주제도를 보완하는 제도로써 설계되어야만 함.
- 헌법상 지방공공단체도 대표민주제를 채용해 의사결정은 의회가 행하는 것으로 하고 있으며, 또한 주민투표는 단점이 많기 때문에 의회 및 장은 예외적인 경우를 제외하고는 이를 활용해서는 안됨.

## ○ 주민투표 법제화에 대한 총무성 입장

- 주민투표는 주민 각자가 직접 자신의 의사를 표명하는 것이 가능한 정치 참여방법이기는 하지만, 다수에 의해 소수 의견이 반영되는 길이 차단되거나, 다양한 이해를 반영한 유연한 해결방법의 선택을 곤란하게 할 우려가 있는 등의 문제도 지적되고 있음.
- 또한, 그 대상에 있어서는 국민적 이해와 지역적 이해와의 대립을 야기할 가능성도 부정할 수 없는바, 주민투표의 제도화에 있어서는 우선 대상을 한정하고, 이후 실시상황을 잘 관찰한 뒤 제도의 수정을 검토해 나가는 것이 적절함.

- 주민투표 법제화를 위해 활발히 활동하고 있는 시민단체인 ‘주민투표 네트워크’는 2000년 주민투표 입법 포럼에서 ‘주민투표에관한특별조치법’ 시안을 제안한 바 있으며, 주요 내용은 주민투표실시의 의무화, 투표대상 무한정, 주민투표의 법적 구속력 부여, 투표권자의 확대 등임.

○ 주요 논점

- 주민투표의 대상범위, 선거에 의해 선출된 수장 또는 의회의 권한과의 관계, 투표결과의 구속력 등이 주요 논점
- 구체적인 고려사항<sup>60)</sup>
  - ① 주민투표에 내재하는 장·단점은 무엇인가(주민이 의사를 표명하는 수단으로서의 평가, 여타 수단과의 비교 또는 대체가능성, 정보 제공의 가능성과 그 한계, 법적 효과, 정치적 영향 등)
  - ② 직접민주주의 제도와 간접민주주의 제도의 관계에 미루어 볼 때 어떻게 평가될 것인가
  - ③ 일본의 지방자치 현상에 미루어 볼 때 어떻게 평가될 것인가
  - ④ 지방자치와 국정, 지역적 이해와 국민적 이해와의 관계
  - ⑤ 지금까지의 활용 상황에 대한 평가는 어떠한가
  - ⑥ 효과를 자문형으로 할 경우, 처음부터 법률에서 정할 필요가 있는가
  - ⑦ 폭넓은 사항을 대상으로 하는 구속적 주민투표의 제도화가 가능한가

○ 외국인에 대한 주민투표의 참정권 부여 문제

- 최근 산케이신문은 2011년 1월 8일 보도를 통해, 시정의 중요사항의 시비를 시민이나 영주(또는 정주)외국인에게 묻는 주민투표조례를 제정하고 있는 자치체가 적어도 22개에 달한다며 우려를 표명함.
- 외국인에 대한 주민참정권 부여에 부정적인 입장의 근거로는 외국인이 다수를 점할 경우, 사실상 외국인에 의한 시정 운영이 이루어지는 것을 우려하거나, 참정권 부여 이전에 일본 국적 취득이 우선되어야 한다는 의견 등이 있음.

60) 총무성자료, 『주민투표 관련 주요논점(住民投票制度を制度化する際の論点)』 참조

- 동 문제에 대한 현 정부의 입장 : 조례에 의해 외국인에게 주민참정권을 부여하는 것이 일본국 헌법상 국민 주권의 원리와 모순되는 것이 아니냐는 자민당 참의원 질문에 대해, 지방공공단체의 의회 또는 집행기관에 부여된 권한이 제한되는 일이 없는 주민투표에 대해서는 당해 지방공동단체의 판단에 의해 조례로 주민투표의 투표권을 일본 국적을 보유하지 않는 영주자 등에 부여하는 것 자체가 헌법상의 국민주권의 원리와 모순되는 것은 아니라는 취지의 답변을 함.<sup>61)</sup>
- 또한, 일본 관방장관은 다양한 국적의 사람들과 공생하며 살아갈 수 있는 환경을 만드는 것이 국가의 기본 방침이므로 지역사회도 이러한 커뮤니티를 형성할 수 있도록 해야 할 것이라고 언급함.<sup>62)</sup>

## 7. 주민투표의 소송제도

현행 일본 주민투표는 법적 구속력이 없기 때문에 별도의 소송제도는 존재하지 않음.

## 8. 기타 사항 : 지방자치법 개정 추진

○ 지방자치법 개정안에 「주민투표제도의 창설」 포함<sup>63)</sup>

- 총무성이 2011년 1월 24일 소집의 통상 국회에 제안
- 구체적으로는 조례로 규정하고 있는 대규모 공공시설의 설치에 대해

61) 외국인의 주민투표권에 대한 일본정부의 입장에 관해서는 2011년 2월 1일자 신문기사 「住民投票での外国人投票権は「合憲」 政府答弁書」 참조.

62) 2011년 1월 11일자 신문기사 「住民投票は「外国人にも投票権を」 仙谷長官」 참조.

63) 일본 지방자치법개정안 「地方自治法抜本7改正についての考え方(平成22年)」 (2011.1.26) 참조

의회 승인 후에도 주민투표의 결과, 과반수의 동의가 없으면 시설은 설치될 수 없도록 하는 내용임.

○ 주민자치의 대상을 확대하는 제도의 도입

- 현행법상 주민투표는 장의 해직, 의회해산의 직접청구(리콜), 국회가 1개 지자체에만 적용되는 특별법을 제정하는 경우에 의무적으로 실시해야 하며, 『시정촌합병특별법』에서는 주민의 직접청구에 의한 합병협의회설치의안이 의회에서 부결될 경우 수장이나 주민의 청구로 실시되는 등 대상이 한정되어 있음.
- 주민자치 확충의 관점에서 대상을 확대하는 제도 도입을 목표로 금번은 대규모 공공시설에 한정해 시행할 예정임.

○ 기존에 지방세 부과징수 및 분담금·사용료·수수료 징수에 관한 조례는 조례의 제정 및 개폐 청구의 대상에서 제외되었으나, 이를 그 대상에 포함시키도록 재검토할 예정임.

[첨부자료 : 일본 지방자치법 주민투표 관련부분 번역]

<p>地方自治法 지방자치법</p>
<p>第五章 直接請求</p>
<p>第一節 條例の制定及び監査の請求</p>
<p>제5장 직접청구</p>
<p>제1절 조례의 제정 및 감사의 청구</p>
<p>第七十四條 普通地方公共団体の議會の議員及び長の選舉權を有する者（以下本編において「選舉權を有する者」という。）は、政令の定めるところにより、その總數の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に對し、條例（地方税の賦課徴收並びに分担金、使用料及び手数料の徴收に關するものを除く。）の制定又は改廢の請求をすることができる。</p>
<p>제74조 보통지방공공단체의 의회의 의원 및 장의 선거권을 가진 자(이하 “선거권을 가진</p>

자”)는 정령이 정하는 바에 따라, 그 총수의 50분의 1 이상의 자의 연서로, 그 대표자가 보통지방공공단체의 장에게 조례(지방세의 부과징수와 더불어 분담금, 사용료 및 수수료의 징수에 관한 사항은 제외한다)의 제정 또는 개폐의 청구를 할 수 있다.

○ 2 前項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

2. 전항의 청구가 있는 경우 보통지방공공단체의 장은 즉시 청구의 취지를 공표해야 한다.

○ 3 普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から二十日以内に議會を招集し、意見を附けてこれを議會に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない。

3. 보통 지방공공단체의 장은, 제1항의 청구를 수리한 날로부터 20일 이내에 의회를 소집해, 의견을 붙여서 이것을 의회에 부의하고, 그 결과를 동항의 대표자에게 통지함과 동시에, 이것을 공표해야 한다.

○ 4 議會は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、政令の定めるところにより、第一項の代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。

4. 의회는, 전항의 규정에 따라 부의된 사건의 심의를 실시함에 있어서, 정령이 정하는 바에 따라 제1항의 대표자에게 의견을 말할 기회를 주어야 한다.

○ 5 第一項の選舉權を有する者とは、公職選舉法（昭和二十五年法律第百号）第二十二條の規定による選舉人名簿の登録が行なわれた日において選舉人名簿に登録されている者とし、その總數の五十分の一の數は、当該普通地方公共団体の選舉管理委員會において、その登録が行なわれた日後直ちにこれを告示しなければならない。

5. 제1항의 선거권을 가지는 사람이란, 공직선거법 (쇼와 25년 법률 제백호) 제22조의 규정에 의한 선거인명부의 등록이 행해진 날을 기준으로 선거인명부에 등록되어 있는 사람으로 하고, 그 총수의 50분의 1의 수의 연서에 의한 등록이 행해진 날 직후에 해당 보통지방공공단체의 선거관리위원회가 이것을 고시해야 한다.

○ 6 第一項の場合において、当該地方公共団体の区域内で衆議院議員、參議院議員又は地方公共団体の議會の議員若しくは長の選舉が行なわれることとなるときは、政令で定める期間、当該選舉が行なわれる区域内においては請求のための署名を求めることができない。

6. 제1항의 경우에 있어서, 해당 지방공공단체의 구역 내에서 중의원 의원, 참의원 의원 또는 지방공공단체의 의회의 의원 또는 장의 선거가 행해지게 될 때는, 정령으로 정하는 기간, 해당 선거가 행해지는 구역 내에서는 청구를 위한 서명을 요구할 수 없다.

○ 7 選舉權を有する者は、身体の故障又は文盲により條例の制定又は改廢の請求者の署名簿に署名することができないときは、その者の屬する市町村の選舉權を有する者（條例の

制定又は改廢の請求者の代表者及び当該代表者の委任を受けて当該市町村の選挙権を有する者に對し当該署名簿に署名することを求める者を除く。)に委任して、自己の氏名(以下「請求者の氏名」という。)を当該署名簿に記載させることができる。この場合において、委任を受けた者による当該請求者の氏名の記載は、第一項の規定による請求者の署名とみなす。

7. 선거권을 가지는 사람은, 신체의 장애 또는 문맹에 의해 조례의 제정 또는 폐기의 청구자의 서명부에 서명할 수 없을 때 그 사람이 속하는 시정촌의 선거권을 가지는 사람(조례의 제정 또는 폐기의 청구자의 대표자 및 해당 대표자의 위임을 받아 해당 시정촌의 선거권을 가지는 사람에 대해 해당 서명부에 서명하는 것을 요구하는 사람을 제외함)에 위임하고, 자신의 이름(이하 「청구자의 이름」)을 해당 서명부에 기재시킬 수 있다. 이 경우, 위임을 받은 사람에 의한 해당 청구자의 이름의 기재는, 제1항의 규정에 의한 청구자의 서명으로 간주한다.

○ 8 前項の規定により委任を受けた者(以下「氏名代筆者」という。)が請求者の氏名を條例の制定又は改廢の請求者の署名簿に記載する場合には、氏名代筆者は、当該署名簿に氏名代筆者としての署名をしなければならない。

8. 전항의 규정에 의해 위임을 받은 사람(이하 「이름대필자」라고 한다.)이 청구자의 이름을 조례의 제정 또는 폐기의 청구자의 서명부에 기재하는 경우에 대해서는, 이름대필자는, 해당 서명부에 이름대필자로서의 서명을 해야 한다.

第七十四條之二 條例の制定又は改廢の請求者の代表者は、條例の制定又は改廢の請求者の署名簿を市町村の選挙管理委員會に提出してこれに署名し印をおした者が選挙人名簿に登録された者であることの証明を求めなければならない。この場合においては、当該市町村の選挙管理委員會は、その日から二十日以内に審査を行い、署名の効力を決定し、その旨を証明しなければならない。

제74조4의2 조례의 제정 또는 폐기의 청구자의 대표자는, 조례의 제정 또는 폐기의 청구자의 서명부를 시정촌의 선거관리위원회에 제출해서 이것에 서명날인을 한 사람이 선거인 명부에 등록된 사람이라는 것의 증명을 요구하지 않으면 안 된다. 이 경우, 해당 시정촌의 선거관리위원회는, 그 날부터 20일 이내에 심사를 실시해, 서명의 효력을 결정해, 그 내용을 증명해야 한다.

○ 2 市町村の選挙管理委員會は、前項の規定による署名簿の署名の証明が終了したときは、その日から七日間、その指定した場所において署名簿を關係人の縦覽に供さなければならない。

2. 시정촌의 선거관리위원회는, 전항의 규정에 의한 서명부 서명의 증명이 종료했을 때, 그 날부터 7일간, 지정한 장소에서 서명부를 관계인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

○ 3 前項の署名簿の縦覽の期間及び場所については、市町村の選挙管理委員會は、予めこ

를을告示し、且つ、公衆の見易い方法によりこれを公表しなければならない。

3. 전항의 서명부의 열람 기간 및 장소에 대해서는, 시정촌의 선거관리위원회가 이것을 미리 고시하는 한편, 공중이 보기 쉬운 방법으로 이것을 공표해야 한다.

○ 4 署名簿の署名に關し異議があるときは、關係人は、第二項の規定による縦覧期間内に当該市町村の選挙管理委員會にこれを申し出ることができる。

4. 서명부의 서명과 관련해 이의가 있을 때, 관계인은 제2항의 규정에 따른 열람 기간 내에 해당 시정촌의 선거관리위원회에 이것을 신청할 수 있다.

○ 5 市町村の選挙管理委員會は、前項の規定による異議の申出を受けた場合においては、その申出を受けた日から十四日以内にこれを決定しなければならない。この場合において、その申出を正当であると決定したときは、直ちに第一項の規定による証明を修正し、その旨を申出人及び關係人に通知し、併せてこれを告示し、その申出を正当でないとして決定したときは、直ちにその旨を申出人に通知しなければならない。

5. 시정촌의 선거관리위원회는, 전항의 규정에 따른 이의신청을 받았을 경우에는, 신청을 받은 날로부터 14일 이내에 이것을 결정해야 한다. 이 경우, 그 신청이 정당한 것으로 결정했을 때는, 즉시 제1항의 규정에 의한 증명을 수정해 그 내용을 신청인 및 관계인에게 통지하고, 아울러 이것을 고시해야 한다. 그 신청이 정당하지 않은 것으로 결정했을 때는, 즉시 그 내용을 신청인에게 통지해야 한다.

○ 6 市町村の選挙管理委員會は、第二項の規定による縦覧期間内に關係人の異議の申出がないとき、又は前項の規定によるすべての異議についての決定をしたときは、その旨及び有効署名の總數を告示するとともに、署名簿を條例の制定又は改廢の請求者の代表者に返付しなければならない。

6. 시정촌의 선거관리위원회는, 제2항의 규정에 따른 열람 기간 내에 관계인의 이의신청이 없을 때, 또는 전항의 규정에 따른 모든 이의에 대한 결정을 했을 때는, 그 내용 및 유효 서명의 총수를 고시하는 것과 동시에, 서명부를 조례의 제정 또는 개폐의 청구자의 대표자에게 환부하지 않으면 안 된다.

○ 7 都道府縣の條例の制定又は改廢の請求者の署名簿の署名に關し第五項の規定による決定に不服がある者は、その決定のあつた日から十日以内に都道府縣の選挙管理委員會に審査を申し立てることができる。

7. 도도부현의 조례의 제정 또는 개폐의 청구자의 서명부의 서명에 관해 제5항의 규정에 의한 결정에 불복하는 사람은, 그 결정일로부터 10일 이내에 도도부현의 선거관리위원회에 심사를 제기할 수 있다.

○ 8 市町村の條例の制定又は改廢の請求者の署名簿の署名に關し第五項の規定による決定に不服がある者は、その決定のあつた日から十四日以内に地方裁判所に出訴することができる。

きる。その判決に不服がある者は、控訴することはできないが最高裁判所に上告することができる。

8. 시정촌의 조례의 제정 또는 개폐의 청구자의 서명부의 서명에 관해 제5항의 규정에 의한 결정에 불복하는 사람은, 그 결정일로부터 14일 이내에 지방재판소에 소를 제기할 수 있다. 그 판결에 불복하는 사람은, 공소할 수 없지만 최고재판소에 상고할 수 있다.

○ 9 第七項の規定による審査の申立てに對する裁決に不服がある者は、その裁決書の交付を受けた日から十四日以内に高等裁判所に出訴することができる。

9. 제7항의 규정에 의한 심사의 제기에 대한 재결에 불복하는 사람은 그 재결서를 교부받은 날로부터 14일 이내에 고등재판소에 소를 제기할 수 있다.

○ 10 審査の申立てに對する裁決又は判決が確定したときは、当該都道府縣の選舉管理委員會又は当該裁判所は、直ちに裁決書又は判決書の寫を關係市町村の選舉管理委員會に送付しなければならない。この場合においては、送付を受けた当該市町村の選舉管理委員會は、直ちに條例の制定又は改廢の請求者の代表者にその旨を通知しなければならない。

10. 심사의 제기에 대한 재결 또는 판결이 확정했을 때, 해당 도도부현의 선거관리위원회 또는 해당 재판소는 즉시 재결서 또는 판결서의 사본을 관계 시정촌의 선거관리위원회에 송부해야 한다. 이 경우, 송부를 받은 해당 시정촌의 선거관리위원회는 즉시 조례의 제정 또는 개폐의 청구자의 대표자에게 그 내용을 통지해야 한다.

○ 11 署名簿の署名に關する争訟については、審査の申立てに對する裁決は審査の申立てを受理した日から二十日以内にこれをするものとし、訴訟の判決は事件を受理した日から百日以内にこれをするように努めなければならない。

11. 서명부의 서명에 관한 쟁송에 대해서는, 심사의 제기에 대한 재결은 심사의 제기를 수리한 날로부터 20일 이내에 하는 것으로 하고, 소송의 판결은 사건을 수리한 날로부터 100일 이내에 하도록 노력하여야 한다.

○ 12 第八項及び第九項の訴えは、当該決定又は裁決をした選舉管理委員會の所在地を管轄する地方裁判所又は高等裁判所の專屬管轄とする。

12. 제8항 및 제9항의 소송은, 해당 결정 또는 재결을 한 선거관리위원회의 소재지를 관할하는 지방재판소 또는 고등재판소의 전속 관할로 한다.

○ 13 第八項及び第九項の訴えについては、**行政事件訴訟法**（昭和三十七年法律第三百三十九号）**第四十三條**の規定にかかわらず、**同法第十三條**の規定を準用せず、また、**同法第十六條**から**第十九條**までの規定は、署名簿の署名の効力を争う數個の請求に關してのみ準用する。

13. 제8항 및 제9항의 소송에 대해서는, 행정사건소송법(쇼와 37년 법률 제139호) 제43조의 규정에도 불구하고, 동법 제13조의 규정을 준용하지 않는다. 또한, 동법 제16조부터 제19조

까지의 규정은, 서명부의 서명의 효력을 다투는 청구에 관해서만 준용한다.

第七十四條の三 條例の制定又は改廢の請求者の署名で左に掲げるものは、これを無効とする。

제74조의3 조례의 제정 또는 개폐의 청구자의 서명에 대해서는 아래 명시된 경우에 해당될 때 이것을 무효로 한다.

一 法令の定める成規の手續によらない署名

법령이 정하고 있는 규정의 절차에 따르지 않은 서명

二 何人であるかを確認し難い署名

몇 명인지를 확인하기 어려운 서명

○ 2 前條第四項の規定により詐偽又は強迫に基く旨の異議の申出があつた署名で市町村の選挙管理委員会がその申出を正当であると決定したものは、これを無効とする。

2. 전조 제4항의 규정에 의해 사위 또는 강박에 근거한 것이라는 이의신청이 있는 서명에 대해 시정촌의 선거관리위원회가 그 신청이 정당하다라고 결정한 것은, 이것을 무효로 한다.

○ 3 市町村の選挙管理委員会は、署名の効力を決定する場合において必要があると認めるときは、関係人の出頭及び証言を求めることができる。

3. 시정촌의 선거관리위원회는, 서명의 효력을 결정하는 경우에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 관계인의 출두 및 증언을 요구할 수 있다.

○ 4 第百條第二項、第三項、第七項及び第八項の規定は、前項の規定による関係人の出頭及び証言にこれを準用する。

4. 제100조제2항, 제3항, 제7항 및 제8항의 규정은, 전항의 규정에 의한 관계인의 출두 및 증언에 이것을 준용한다.



호주

호주 해외통신원 : 전경희

1. 호주 주민투표제의 법적 근거

○ 호주연방 주민투표(referendum)

- 호주연방 주민투표(referendum)는 『호주영연방헌법(the Commonwealth of Australia Constitution)』 제8장 128조에 그 근거를 두고 있음.

○ 각 주의 주민투표

- 호주 각 주의 주민투표는 대부분 그 주의 헌법에 근거를 두고 있음.

주 이름	주민투표 근거법령
뉴사우스웨일즈 주	뉴사우스웨일즈 헌법 제5조 B항, 제7조 A항 및 B항
빅토리아 주	빅토리아 헌법 제18조 제1A항, 1B항, 1C항, 65D조 3항, 제65G조 제6항, 7항
퀸즐랜드 주	퀸즐랜드 헌법 제53조
서호주 (Western Australia) 주	서호주 헌법 제73조
남호주 (South Australia) 주	남호주 헌법 제10조 A항, 제88조
타즈마니아 주	타즈마니아 주의 주민투표는 헌법에 그 근거를 두고 있지 않음. 타즈마니아는 특이한 케이스로 주 단위 주민투표가 사실상 존재하지 않으며 타즈마니아 지방정부법(Local Government Act)에 의거, 시 단위 주민투표만 3차례 진행됨.

## ○ 시 단위의 주민투표

- 시 단위의 주민투표는 각 주의 『지방정부법(Local Government Act)』에 그 근거를 두고 있으며 투표결과의 법적 구속력이 없음.

## 2. 주민투표의 종류

호주 주민투표는 크게 레퍼런덤(referendum)과 플레비사이트(plebiscites) 두 가지로 나누어 볼 수 있음.

- 레퍼런덤 : 법적 구속력이 있으며, 주로 헌법을 개정할 때 쓰임.
- 플레비사이트 : 법적 구속력이 없으며 주로 시 행정구역별 주민투표나 국민투표를 하기에 앞서 여론조사를 하기 위한 목적으로 쓰임.

## 3. 호주의 주민투표 절차

- 직접민주주의가 실질적으로 도입되지 않은 호주에서는 입헌 군주체제(constitutional parliamentary monarchy)에 따라, 주민투표를 시민이 청구하는 것이 아니라 정부 내에서 주민투표의 청구사안을 논의하고 그 투표여부를 결정함.

## ○ 주민투표의 일반적 순서

- 일반적으로 호주에서는 레퍼런덤을 시행하기에 앞서 플레비사이트를 두 차례 시행해 헌법 개정안에 대해 여론조사를 함. 첫 번째 투표는 “예/아니오”로 답할 수 있는 개괄 질문(threshold question)을 통해 개정안에 대한 전체적 지지율에 대해 조사를 하는 목적으로 쓰임.

두 번째 투표는 개정안에 관한 구체적인 질문(model question)을 통해 정부 내부의 토론 및 논의를 돕는 목적으로 쓰임.

- 플래비사이트 개최 이후 수정된 헌법 개정안의 최종 사본과 정부에서 논의된 찬반양론의 요약본을 모든 시민들에게 배포함.
- 모든 유권자는 『주민투표법1984 (Referendum (Machinery Provisions) Act 1984 (Cth)』 제45조에 의거, 투표를 해야 할 의무가 있음.
- 레퍼런덤 투표를 실시함.

○ 호주의 연방 헌법 개정안 투표 진행의 시기와 일정은 연방 헌법과 『주민투표법1984』에 근거를 두고 있으며, 구체적 절차는 아래와 같음.

- 위 법안 제 2장 제7조에 의거, 연방 총독이 서명한 헌법 개정안 투표 시행영장(Writ for a referendum)을 모든 유권자에게 발부하여 투표 등록 마감일과, 투표일(토요일이어야 함) 등을 제시함.
- 위 법안 제2장 제9조 제1항에 의거, 투표등록 마감일은 영장발부(Issue of the writ)를 한 후 3일 이내로 함.
- 투표일은 총독이 관보에 발표하여 언제든지 변경할 수 있음.
- 투표는 직접투표와 우편투표, 사전투표(pre-poll vote)의 3가지 방법 중 하나를 선택할 수 있음
- 투표는 선거위원회를 중심으로 각 지역의 선거위원이 총괄하며 각 선거구마다 투표 참관인을 내정하여 참관케 함.

#### 4. 주민투표의 실시 권한

○ 호주연방 주민투표는 주민들의 청원에 따라 실시할 수 없음.

- 『호주연방헌법』 제128조에 의하면 주민투표 실시는 연방 총독이 결정 권한을 가지고 있지만 관례에 따라 이 권한은 연방 총리의 자문을 통해 행사됨.
- 연방정부의 수반은 연방 총리이기 때문에 결과적으로 하원과 상원을 통과한 개정안에 한해서만 주민투표를 실시할 수 있음.

## 5. 주민투표의 성공 조건

- 호주연방 주민투표가 성공하기 위해선 국민 전체의 과반수가 찬성해야 할 뿐만 아니라 6개 주의 과반수, 즉 최소 4개 주 이상의 찬성투표를 얻어야 함. 이것을 ‘2배 다수의 법칙(double majority rule)’이라 부름.
- 만약 개정사안이 특정 주에 영향을 미칠 경우엔 그 주의 과반수가 찬성해야 함. 이 경우 ‘2배 다수(double majority)’에 조건이 한 가지 더 추가되므로, 이를 ‘3배 다수의 법칙(triple majority rule)’이라 부름.
- 2배 다수 또는 3배 다수의 법칙에 의거, 투표가 성공할 경우 개정안은 연방 총독을 통해 국왕의 재가를 받음과 동시에 입법이 됨.

## 6. 주민투표의 법적 구속력

- 레퍼런덤이 성공했을 경우에는 연방 헌법에 의거 반드시 개정안을 입법해야 하는 법적 구속력을 가지고 있음
- 플레비사이트가 성공했을 경우에는 법적 구속력이 없음.

## 7. 호주 주민투표 사례

### ○ 호주연방 주민투표

- 현재까지 실행된 호주연방 주민투표 총 44개의 사안 중 성공한 사례는 단 8차례임.

### ○ 주 단위 주민투표의 주요 사례

연도	주	개정사안	성공 여부
1901	6개 주	Federation of Australia	성공
1933	서호주	Leave the Commonwealth of Australia and return to the British Empire as an autonomous territory	실패
1967	뉴사우스웨일즈	Creating a new state within New South Wales	실패
1975	서호주	Daylight Saving	실패
1981	타즈마니아	Location of a hydro-electric Dam	실패
1984	서호주	Daylight Saving	실패
1992	퀸슬랜드	Daylight Saving	실패
1992	서호주	Daylight Saving	실패
1995	뉴사우스웨일즈	Fixed Four year term for the State Parliament	성공
2009	서호주	Daylight Saving	실패

## 8. 주민투표 소송제도

- 『주민투표법1984』 제 8장에 의거, 주 정부, 준주정부 및 선거위원회는 주민투표영장(writ for a referendum) 또는 투표결과의 유효성에 대한 소송을 제기할 수 있음.
- 같은 법 103조에 의거, 본 소송은 호주연방대법원 (The High Court of Australia)이 제1심재판권을 가지고 있으며 제101조 (1)(d)항에 의거, 원고는 클레임 진술서를 투표결과 발표 40일 이내에 제출해야 함.
- 같은 법 제107AA조에 의거, 호주연방대법원은 본 소송을 가장 높은 우선순위로 최대한 빠르게 처리해야 할 의무가 있음.
- 같은 법 제103조에 의거, 호주연방대법원은 이 같은 사안에 대해서 재량권의 제한이 없으며 『호주영연방헌법』 및 『주민투표법1984』에 따라 투표를 무효화 하거나, 소송사안을 부분적으로 받아들이거나 기각할 수 있음.
- 『호주영연방헌법』 및 『주민투표법1984』 이외에 『방송서비스법1992 (Broadcasting Services Act 1992)』 나 『무선통신법1992(Radiocommunications Act 1992)』와 같은 법규를 위반했다는 이유만으로는 소송에서 승소할 수 없음.
- 이 소송에서 승소하기 위해서는 『호주영연방헌법』이나 『주민투표법 1984』에 명시된 절차를 위반했다는 증거를 제시하거나, 선거위원들의 뇌물 수수 및 직권 남용, 위법 행위를 입증해야 함.
- 소송에 성공한 사례는 아직까지 없음.