



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1578호 | 2019년 5월 7일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

영국의 국민소환제 내용과 실시사례 및 시사점

김 선 화*

1. 들어가며

국회의원에 대한 국민소환제도에 관한 헌법 개정 및 정치개혁특별위원회¹⁾의 논의를 보면, 모든 정당이 도입에 긍정적인 것으로 보인다.

그동안 국민소환제도는 법안으로 발의된 바도 있었지만,²⁾ 대의제에서 대표가 된 이상 선거인의 구체적인 의사에 일일이 구속되지 않고 국가정책을 결정할 수 있어야 한다는 헌법상 자유위임원리에 반할 수 있다는 점에서 반론도 상당히 있었다.

그러나 예전의 대의제와는 사회적·정치적 환경이 다르고, 깊어진 정치불신을 극복하고 주권자의 권리를 용이하게 행사하도록 하는 취지로 개헌시 이를 도입하도록 하자는 논의도 지속되어 왔다.³⁾

주권자인 국민이 직접 대의기관에 책임을 묻

는 방식이 현재까지는 주기적인 선거에 있었는데, 국민소환제를 두게 된다면 선거가 아니더라도 대표에 대하여 그 책임을 물을 수 있게 된다고 할 수 있다.

국민소환제를 도입하여 헌법에 그 근거를 둔다면 위헌논란은 해결될 수 있다. 그러나 국민소환제가 도입되려면, 대의제의 기본원리인 국회의원의 국민대표성 및 자유위임원리와 조화되어야 하며, 불필요한 정쟁의 도구나 정치적으로 악용되지 않도록 세심한 제도설계가 요구된다.

선진국 중에 국가단위에서 의원에 대한 국민소환제를 둔 경우는 거의 없다.

다만, 영국에서 2009년 하원의원들의 지출스캔들을 계기로 오랜 논의 끝에 2015년 국민소환법(Recall of MPs Act 2015)⁴⁾을 제정하였다. 소환대상은 심각한 비리나 범죄혐의가 입증된 하원의원에 대해서 할 수 있도록 하였다. 이 법률이 2016년에 효력을 발한 후로 2019년 4월 현재까지 처음으로 시도되었던 유일한 사건에서 의원소환은 이루어지지 않았다.

1) 2017년 12월 국회본회의 의결로 설치된 특별위원회로서, 2018년 6월까지 헌법개정과 정치개혁관련법에 관하여 논의하여 보고서를 제출하였다.

2) 19대 국회때 황주홍의원 대표발의안, 김병욱의원 대표발의안이 있었으나 임기만료로 폐기되고, 20대 국회에서는 김병욱의원 대표발의안, 황영철의원 대표발의안, 박주민의원 대표발의안이 계류중이다.

3) 『헌법개정 및 정치개혁특별위원회 활동결과보고서』, 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회, 2018. 6, p.191. 각 정당들은 국민소환제 도입에 찬성하는 의견을 보였다.

4) 정확하게는 의원소환법이라고 해야 하나, 개헌논의시에 국민소환으로 논의가 되어 왔으므로 편의상 국민소환법으로 번역한다.

이하에서는 영국의 국민소환법의 내용과 실제 사례를 살펴 본 후, 개헌시에 국민소환제의 도입과 관련한 시사점을 검토하고자 한다.

2. 2015년 국민소환법의 주요 내용

1) 제정배경

2015년 국민소환법이 영국에서 제정되어 2016년 3월4일부터 발효되었다. 이 법률이 제정된 배경에는 2009년 영국 하원의원들의 지출 스캔들이 있었다. 이 스캔들에 연루된 의원들은 자진사퇴하거나 또는 자진사퇴와 함께 형사 처벌을 받았으나, 그 의원을 선출한 지역구 유권자들이 이들에 대해 제재할 방법이 없었다. 이에 따라 지역구 유권자가 법률이나 의회규범을 위반한 의원에 대해서 제재하는 방식으로 소환제도가 제안되었다.⁵⁾ 영국의 ‘정치 및 헌법 개혁특별위원회(Political and Constitutional Reform Committee)’에서는 제도가 악용될 우려가 크고 선거구민에게 정치적 결정이 기속되는 강제위임원리의 지배를 받을 수 있다는 등의 이유로 반대하는 견해가 많았다. 그러나 오랜 논의 끝에 심각한 비행이나 재정적인 비리 등에 연루된 것이 입증된 의원을 소환할 수 있도록 사유를 제한하기로 합의되었다. 국민소환제도에 대한 여론조사에서 국민의 79%가 찬성하였고 10%가 반대한 영향도 있었다.⁶⁾

5) Jonathan Tonge, Petitions, Polling Stations and Paisley: the First Outworking of the Recall of MPs Act 2015, the Political Quarterly, Vol. 90. No. 1, January–March 2019, p.143.

6) 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.

2) 소환요건과 소환절차의 개시

하원의장은 하원의원이 1) 범죄행위로 기소되고 구금형을 선고받거나 기타 사유로 구금이 되는 경우(오로지 정신과적 문제로 구금되는 경우는 제외함)로서 항소기간이 종료된 경우, 2) 하원의원직 수행을 14일 이상(회기일수로 10일 이상) 정지당하거나, 3) 2009년 의회윤리법상 수당의 신고를 허위로 하거나 오해를 유발하는 방식으로 하여 기소된 경우에 이를 청원관(Petition Officer)⁷⁾에게 통지하도록 되어 있다(제1조 내지 제4조). 소환요건이 까다롭게 제한된 것은 유권자들이 정치적인 동기로 소환제도를 남용할 수 있다는 우려때문이었다.⁸⁾

하원의장으로부터 이러한 통지를 받은 청원관은 소환청원절차를 개시한다. 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 있다(제5조).

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

3) 소환청원 서명과 보궐선거

일단 청원관이 소환청원을 개시하면 6주간 당해 의원의 선거구민으로부터 서명을 받는다. 선거구 유권자의 최소 10%가 이에 서명하면 당해 하원의원은 의원직을 잃게 되며 해당선거구

7) 청원관은 소환청원관련 행정을 담당하는데, 각 선거구에 배치된다(영국국민소환법 제6조 이하) 자세한 사항은 국민소환법 부칙 1호에서 정하고 있다.

8) Jonathan Tonge, 위 논문, p.144.

에서는 보궐선거가 실시된다. 특이한 점은 소환되어 의원직을 상실한 의원도 이 보궐선거에 입후보할 수 있다는 것이다.

4) 청원관의 역할

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

5) 소환청원 서명운동

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

서명운동기간은 하원의장이 소환청원개시요건을 고지한 다음날부터 시작되며, 청원관이 하원의장에게 청원서명결과를 통지한 날에 종료한다.

지출에 대해서는 등록선거원과 미등록선거원에 따라 상한이 달라지는데, 등록한 선거원은 1만 파운드까지, 미등록선거원은 5백 파운드까지 지출이 가능하다. 등록은 청원관에게 서면으로 고지함으로써 완료된다. 영국 선거구에 등록된 유권자 또는 거주자로 등록된 개인 또는 영국의 등록된 정당, 영국에 등록되어 활동하는 회사, 영국에 등록된 무역협회 등이 등록선거원의 자격이 있다. 이 등록선거원은 단체일 경우에 책임자를 청원관에게 고지하여야 한다. 책임자는 지출, 기부 및 보고에 관한 규정에 따라 활동함에 대해 책임을 진다.

기부에 관해서는 소환청원서명운동을 위하여 기부할 수 있는 금액은 500 파운드를 상한으로 한다(부칙 제3호제2항). 기부자는 제한되는

데 영국에 등록된 정당, 영국의 유권자, 유럽과 영국 사업하는 영국 등록회사, 등록된 무역협회, 등록된 건축협회, 등록된 유한회사, 등록된 친목단체 등이다(부칙 제4호).⁹⁾

3. 2018년 하원의원 소환 추진사례

1) 사건의 개요

2018년 8월8일부터 9월19일까지 North Antrim 선거구에서 유권자들이 법시행 이후 처음으로 하원의원의 소환여부를 결정하게 되었다.

2018년 7월26일에 North Antrim을 지역구로 하는 Ian Paisley 하원의원(Democratic Unionist Party)은 의원윤리심사를 통하여 30일간 의원자격을 정지당하였다. 의회윤리위원회가 보고한 바에 의하면, 그는 2013년 두 번의 가족여행을 다녀오면서 신고하지 않았고 경비로 50,000파운드를 지출하였는데 이는 스리랑카 정부가 지불한 돈이며, 이는 의원행동규범을 다수 위반한 것이었다. 뿐만 아니라 스리랑카 정부의 심각한 인권침해에 대한 유엔결의안을 지지하는 데에 반대하도록 로비한 일도 있었다.

이에 John Bercow 하원의장은 국민소환법에 따라 이러한 내용을 Northern Ireland의 수석선거관(Chief Electoral Officer for Northern Ireland)에게 청원관의 역할과 North Antrim에서 소환청원 서명을 개시하여 6주간 서명을 받아야 한다는 점을 서면으로 고지하였다.

지역구 유권자들은 8월 6-7일 양일간 청원개시 사실을 통지받았고 서명은 8일부터 시작

9) The Electoral Commission, Introduction to the Recall of MPs Act 2015, 2016.8. 참조.

되었다. 지역구 총유권자는 75,430명이어서 그 10%에 해당하는 7,543명이 찬성서명을 하면 의원은 의원직을 상실하고 보궐선거가 이루어지는 것이었다. 북아일랜드 전체 여론조사에서는 90.6%가 그의 의원직 상실에 찬성하였다. 그러나, 실제로는 7,099명이 서명하여 444명이 모자라는 결과가 나왔다.¹⁰⁾ 이에 Paisley 의원은 30일 징계기간이 종료되면서 다시 의원직을 수행할 수 있게 되었다.

2) 평가

처음으로 시도된 의원소환이 실패하자, 이러한 결과에 대한 비판 중에는 서명을 할 수 있는 장소가 세군데 밖에 되지 않아 참여율이 저조했다는 분석도 있었다. 그러나 영국 선거위원회는 보고서에서 공식적으로 절차에는 아무 하자가 없다고 밝혔다.¹¹⁾

그보다는 북아일랜드와 같이 분열된 정치체제에서는 정당과 의원이 보다 정상적인 정치체제에서라면 응분의 처벌을 받아야 하는 비행에 대해서 처벌을 받기 어렵다는 분석도 있다. 북아일랜드는 북아일랜드 특유의 아일랜드 통일주의가 강하고 의원, 정당에 대한 충성도가 높아 의원소환을 하기 어려운 환경이라는 분석이다.¹²⁾

이 분석에 의하면 소환제도가 앞으로 얼마나 효용이 있을지, 의원들의 행태가 변화하는 데 어느 정도로 기여할 수 있을지에 대해서 회의적으로 볼 수 있다.¹³⁾

10) *Complaints over Ian Paisley recall petition rejected*, BBC News, 5 November 2018.

11) Report on the 2018 recall petition in North Antrim, Election Commission, 5 November 2018, p.2.

12) Jonathan Tonge, 위 논문, p.147.

13) ※ 이 보고서가 4월에 작성완료되어 발간절차에 있

4. 시사점

영국 하원의원 소환제도는 그 사유를 매우 엄격하게 제한하고 있다. 이는 의원의 정책적 결정이 소환사유가 되지 않도록 하여 대의기관의 자유위임원리를 최대한 보호하기 위한 것으로 보인다.

우리의 경우에는 일정형 이상의 형사범죄로 유죄확정이 되면 당연히 의원직을 상실하게 되어 있기 때문에 영국처럼 형사상 구금형을 받았음을 이유로 한 소환은 의미가 크지 않다. 영국의 하원의원 소환사유 중 의원윤리심사에 의한 징계가 유의미하려면, 실효성 있는 의원윤리심사가 전제되어야 한다.

또한 North Antrim 에서의 의원소환 사례를 보면, 지역주의가 강하고 정당이나 의원에 대한 충성도가 강한 정치적 지형에서는 의원소환이 제대로 되기 어렵다는 점도 짐작해 볼 수 있다.

소환제도는 국민이 주권자로서 대표에 대한 감시를 제대로 할 수 있다면 의미가 있는 제도이지만, 실효성이 떨어지는 방향으로 설계된다면 도입하여도 장식적인 제도에 불과하게 될 것이다. 그러므로 실효성있는 소환제도의 도입을 위해서는, 헌법에서 제도의 근거와 자유위임원리의 한계를 명시하고, 절차나 방식 등에 대해서는 법률로 정하도록 위임하는 형식을 취하되, 소환 대상, 요건, 절차 및 정치적 지형이나 문화 등을 종합적으로 고려하여 우리 실정에 부합되는 내용으로 도입되어야 할 것이다.

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

던 중 영국에서 2019.5.1. Peterborough의 Fiona Onasanya 하원의원소환이 성공한 사례가 발생하였다. 이 소환으로 동년 6월 보궐선거를 할 때 소환된 의원도 출마할 수 있으므로, 그 결과를 보고 소환성공 사례에 관하여 다시 살펴보기로 하겠다.