

25. 대통령 신임투표 사건

<헌재 2003. 11. 27. 2003헌마694등 대통령 신임투표를 국민투표에 붙이는 행위 위헌확인 등, 판례집 15-2(하), 350>

가. 사건의 배경

이 사건은 신임국민투표를 실시하고자 한다고 밝힌 대통령의 국회발언은 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당하지 않는다면 헌법소원을 각하한 사건이다.

노무현 대통령은 2003. 10. 13. 제243회 국회 본회의에서 행한 시정연설을 통하여 자신에 대한 국민의 신임 여부를 묻는 국민투표를 2003. 12. 15.경 실시하고자 한다고 밝혔다. 이에 일반국민인 청구인들이 중요정책과 결부되지 않은 단순 신임 목적의 국민투표를 실시하는 것은 헌법 제72조에 위배되는 것으로서 이로 인하여 자신들의 행복추구권, 국민표결권 등이 침해된다고 주장하며 헌법소원을 청구하였다.

이 헌법소원이 청구되자, 학계와 법조계를 중심으로 우리 헌법상 대통령의 신임을 묻는 국민투표가 허용되는지에 관하여 찬반론이 비등하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 재판관 5인의 의견으로, 대통령의 국회발언은 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당하지 않는다면 헌법소원을 각하하였다. 그 요지는 다음과 같다.

피청구인인 대통령의 발언내용 및 이를 전후한 여러 사정들을 종합하여 볼 때, 피청구인의 발언의 본의는 재신임의 방법과 시기에 관한 자신의 구상을 밝힌 것에 불과하고, 정치권에서 어떤 합의된 방법을 제시하여 주면 그에 따라 절차를 밟아 국민투표를 실시하겠다는 것이어서 이는 법적인 절차를 진행시키기 위한 정치적인 사전 준비행위 또는 정치적 계획의 표명일 뿐이다.

국민투표라는 것은 대통령이 그 대상이 되는 사항을 구체적으로 정하여 국민투표안을 공고함으로써 비로소 법적인 절차가 개시되므로, 공고와 같이 국민투표에 관한 절차의 법적 개시로 볼 수 있는 행위가 있을 때에 비로소 법적인 효력을 지닌 공권력의 행사가 있게 되고, 그러한 법적 행위 이전에 국민투표의 실시에 관한 정치적 제안을 하거나 내부적으로 계획을 수립하여 검토하는 등의 조치는 일종의 준비행위에 불과하여 언제든지 변경·폐기될 수 있다. 이 사건 심판의 대상이 된 피청구인의 발언만으로는 국민투표의 실시에 관하여 법적인 구속력 있는 결정이나 조치가 취해진 것이라 할 수 없으며, 그로 인하여 국민들의 법적 지위에 어떠한 영향을

미친다고 볼 수 없다.

그렇다면 비록 피청구인이 대통령으로서 국회 본회의의 시정연설에서 자신에 대한 신임국민투표를 실시하고자 한다고 밝혔다 하더라도, 그것이 공고와 같이 법적인 효력이 있는 행위가 아니라 단순한 정치적 제안의 피력에 불과하다고 인정되는 이상 이를 두고 헌법소원의 대상이 되는 “공권력의 행사”라고 할 수는 없다.

이에 대하여는 대통령이 자신의 신임여부를 국민투표에 부의하는 것은 헌법에 위반하여 국민의 기본권을 침해하는 것이라는 재판관 4인의 반대의견이 있었다.

먼저, 피청구인이 국회에서의 시정연설을 통하여 국민 앞에 공표한 것은 국민투표에 관한 단순한 준비행위나 의견표명 내지 정치적 제안의 수준을 넘어 국민투표를 실시하겠다는 명백한 의사결정을 대외적으로 표시한 것으로서, 국민투표안의 공고가 아직 없다고 하더라도 헌법소원의 대상이 되는 공권력의 행사에 해당한다고 보아야 하므로 본안판단을 하여야 한다고 하였다.

나아가 본안에 관하여는, 헌법은 국민에 의하여 직접 선출된 대통령과 국회의원이 국민을 대신하여 국가의사를 결정하는 대의제를 원칙으로 하면서, 헌법 제72조 및 제130조 제2항에서 ‘국가안위에 관한 중요정책’과 ‘헌법개정안’에 관하여 국민투표의 가능성을 규정함으로써 예외적으로 직접민주주의적 요소를 가미하고 있다고 전제한 뒤, 대통령에 대한 국민의 신임여부는 헌법 제72조의 ‘중요정책’에 포함되지 않음에도 불구하고 피청구인이 이미 대통령선거를 통하여 획득한 자신에 대한 신임을 국민투표의 형식으로 재차 확인하고자 하는 것은 헌법 제72조의 국민투표제를 헌법이 허용하지 않는 방법으로 위헌적으로 사용하는 것이며, 그로 말미암아 국민이 국민투표를 통하여 특정한 국정사안에 대하여 자유로운 의사결정에 따라 국가권력의 행사과정에 정당하게 참여하는 것이 침해되고, 이로써 국민의 한 사람인 청구인들의 참정권 내지 국민투표권과 정치적 의사표명을 강요받지 아니할 자유가 침해된다고 보았다.

다. 사후경과

4인의 재판관이 대통령의 신임국민투표 부의가 위헌이라는 견해를 밝혔지만, 다수 재판관의 견해에 따라 헌법소원 적법요건의 미비를 이유로 심판청구가 각하되었다.

이 결정 이후 대통령의 신임 여부를 묻는 국민투표는 실시되지 않았다.

이 결정 이후 같은 대통령에 대하여 국회의 탄핵소추가 발의·의결되었고, 이 사건 대통령의 신임국민투표 제안행위가 소추사유에 포함되어 있어 헌법재판소는 이에 관한 결정을 하였는데(헌재 2004, 5. 14. 2004헌나1), 여기에서는 위 반대의견의 견해와 같이 이 사건 대통령의 행위가 헌법 제72조에 위반하는 것으로 보아 헌법

을 수호하여야 할 대통령의 의무(헌법 제66조 제2항, 제69)를 위반한 것이라 보았다(탄핵심판청구는 기각되었다).