

헌법 개정의 “작법(作法)”

우라베 노리호(浦部法穂)

호우각칸(法学館)헌법연구소 고문

2010년 5월 6일

이번 달 18일에 헌법개정국민투표법이 시행된다. 이 때에 맞춰 자민당은 헌법개정 원안을 이번 국회의 회기 중이라도 제출할 방침이라고 전해진다. 우선 먼저 96조 개정절차조항에 대하여 국회에 의한 헌법 개정안의 발의 요건을 중,참의원 각각 전체 의원의 “3분의 2”에서 “2분의 1”로 완화하는 헌법개정 원안을 낼 것이라 한다. 개정하기 쉽도록 개정 요건을 완화하는 헌법개정을 하려는 것이다. 참으로 일시적인 방편이라 하지 않을 수 없다. 많은 수의 찬성을 얻으려 생각하지 않고 적은 수의 찬성으로도 헌법개정을 성립시키려는 것은 잘못 생각해도 한참 잘못 생각한 것이다. 헌법개정의 ‘작법’을 전혀 모르고 있다는 것에 다름 아니다.

이는 국민투표법의 심의 단계에서도 문제가 된 것이다. 국민투표에 대해서 최저투표율의 규정을 두어야 한다는 주장이 적지 않았음에도 불구하고, 자민당도 민주당도 이를 받아들이지 않았다. 그렇기 때문에 지금 이대로라면 예를 들어 30% 정도의 투표율에 개정 찬성이 간신히 과반수를 넘긴다면, 전체 유권자의 15% 정도라는 극히 소수의 찬성으로도 헌법개정은 성립하는 것이다. 헌법개정이라는 것은 문제에 따라 그 정도의 크고 작음은 있을지라도, 이 나라의 기본적인 틀이나 나아갈 길에 직접적으로 관련되는 일이다. 그렇다고 한다면 소수의 찬성만으로 헌법개정을 결정해버리는 일은 있어서는 안된다. 많은 국민이(70~80% 정도의 사람이) 찬성할 만한 헌법개정이 되어야만 한다. 국회에서 헌법개정 원안을 제안하려면, 국민 70~80%의 찬성을 얻을 수 있다는 전망을 바탕으로 해야 하며, 그 정도의 찬성을 얻을 자신이 없다면 제안해서는 안된다. 이것이 헌법개정의 “작법”이다. 그럴 자신이 없으니 국민투표에 최저투표율의 제한도 두지 않고, 게다가 국회 발의요건마저 완화하려는 것일게다.

헌법개정에 국민 70~80%의 찬성이 필요하다는 것은 딱히 어디에도 쓰여있지는 않다. 헌법은 국민투표에서 그 과반수의 찬성을 필요로 한다고 정하고 있으므로, 투표자의 과반수 찬성이 있으면 헌법개정은 성립한다. 따라서 법적으로는 예를 들면 투표율 30%에 찬성이 과반수를 겨우 넘어도 헌법개정을 성립시키는 일이 불가능하

지는 않다. 그러나 법적으로 가능하다는 것과 그것이 바람직한가 또는 좋은 것인가는 다른 문제이다. 헌법개정이라는 것의 의미에 비추어볼 때, 나는 국민의 70~80%가 찬성할 정도의 헌법개정이 바람직하다고 생각한다. 평소에 유권자 전원이 투표한다는 것을 현실적으로는 생각할 수 없기 때문에, 국민투표에서의 수치로 국민 70~80%의 찬성이라는 숫자는 70~80%의 투표율에 70~80%의 찬성 정도가 될까. 요컨대 헌법개정은 그 정도의 수치를 목표로 노력해야만 하는 것이며, 이것이 헌법개정의 "작법"이다. "작법"이라고 말한 이유는 법적으로 요구되는 것은 아니지만 지켜야만 하는 것이라는 뜻에서 이다.

또 하나 헌법개정의 "작법"에 대해 말한다면, 헌법개정은 무릇 국회의원들이 주도해서 좋은 것이 아니라는 점이다. 헌법은 국민이 권력담당자를 향하여 내리는 지시, 명령이다. 국회의원은 그 지시, 명령을 받는 쪽에 있다. 지시, 명령을 받는 쪽이 그 지시, 명령이 자신들에게 불리하므로 바꾸자는 말을 꺼내는 것은 도리에 맞지 않는다. 국민 쪽에서 현행 헌법으로는 잘 돌아가지 않으니 바꾸자는 목소리가 높아졌을 때에 이를 받아 국회의원들이 개정원안을 논의하는 것이 본래의 도리이다. 그런 헌법개정이라면 국민의 70~80%의 찬성이라는 숫자도 결코 무리한 숫자는 아닐 것이다. 지금 현재가 국민 쪽에서 이것을 이렇게 바꾸고 싶다는 구체적인 개정의 목소리가 높은 상황은 아니다. 그럼에도 불구하고 개정원안을 국회에 제출한다는 것도 "작법"을 모르는 행위이다.

자민당이 생각하고 있다고 전해지는 헌법96조의 개정절차조항의 개정에 대해서 말하면, 학설상으로는 경성헌법(헌법개정에 대해 통상의 법률보다 엄격한 요건, 절차를 정해 놓은 헌법)을 연성헌법(통상의 법률과 같은 요건, 절차로 개정 가능한 헌법)으로 바꾸는 개정은 허용할 수 없다는 입장이 유력하다. 국회에 의한 발의 요건을 "3분의 2"에서 "2분의 1"로 바꾼다는 자민당의 주장은 국민투표까지 폐지하려는 것은 아니므로 연성헌법으로 바꾸려는 것은 아니라 하겠다. 따라서 이것도 법적으로는 허용될 수 없다고까지는 말할 수 없다. 그러나 분명하게 "작법"에는 어긋난다. 모든 일에 있어 법적으로 가능하다면 무엇을 해도 좋다는 뜻은 아니라는 것이며, 이는 헌법개정에 대해서도 역시 마찬가지인 것이다.