

# 韓国の大統領弾劾制度

## 盧武鉉大統領弾劾審判事件を中心に

キム 金                      ジョン テョル 鍾 鐵  
(延世大学校法科大学助教授)

ソ 徐                      スン 勝 ( 訳 )

### ・ 序 論

大韓民国憲法は大統領制の政府形態を採用している。大統領は国家元首として国家を代表する地位にあると同時に、行政府の首班として国家政策を執行する最高責任者の地位にある。このような憲法上の地位にある大統領は、国民の直接選挙によって選出され、いまひとつの国民代表機関である国会に対して直接的な政治的責任を負わず、ただ補佐機関である國務総理と國務委員および行政各部の長を通じて、間接的に政治的責任を負うことが原則である。しかし原則的に、韓国憲法は大統領の職務遂行と関連した違憲および違法行為については、国会が大統領を弾劾訴追できる権限を付与しており、国会が大統領に対する法的責任を追及する制度を備えている。2004年3月12日、国会で与野党衝突のあげく、通過した盧武鉉大統領に対する弾劾訴追は、1948年大韓民国憲法の制定以降はじめて、国家元首であると同時に行政府の首班である大統領に対する弾劾が国会で議決されたものとして、憲制史的意味が大きい。

この論文は、日本の研究者に韓国の大統領弾劾制度を紹介し、今回の弾劾事態が持つ憲政史的意義と、その展開過程において提起された憲法理論の意味に対する理解を深める基礎資料を提供することにその目的がある。

### ・ 韓国の大統領弾劾制度の概観

#### 1. 韓国法上の弾劾制度の意義と法的性格

韓国憲法は憲法第65条と第111条第1項で、憲法および法律が定める公務員に対す

る弾劾訴追権と弾劾審判権を、それぞれ国会と憲法裁判所に付与する弾劾制度を規定している。憲法規定に列挙された弾劾対象公務員、要件、手続、効力を総合すれば、韓国の弾劾制度は立法府を除外した国家機関の高位公職者が違憲もしくは違法な職務執行を行った場合、国会の訴追議決と憲法裁判所の審判によって公職から罷免する制度であると定義できる。

このような定義から、韓国の弾劾制度は次のような三つの法的性格を有する。第一は、議会に対し政治的責任を負わない高位公職者の憲法侵害から憲法の規範力を確保して、法の支配の原則を具現する憲法保障制度である(憲裁決2004.5.14.2004憲ナ1)。第二は、立法府が行政府や司法府の構成員を罷免する措置をとれるようにすることで、行政府と司法権に対する立法府の権力統制制度としての意味をもつ。特に、国民代表機関である立法府が訴追の全権を有するという点で、制限的であるが、代議的責任追及の意味がある(李スンウ他2001:146)。第三に、民刑事上の責任ではない公職罷免の効果を発生させるという点で、純粋な刑事裁判制度ではない懲戒手続的性格を有するものと見る余地があるが、審判の手続が準刑事裁判の過程を通じて行われ、要件が違憲違法性のみを要求するという点で、単純な懲戒手続とはみることができず、特殊な裁判手続と見なければならぬのである。

## 2. 大統領弾劾手続および要件とその比較法的特点

### A 大統領弾劾手続

大統領に対する弾劾訴追は、国会在籍議員3分の1以上の弾劾訴追の発議、国会在籍議員3分の2以上の賛成による弾劾訴追議決、憲法裁判所による弾劾審判の順序で進行される。

国会在籍議員3分の1以上の発議がある場合、大統領の弾劾訴追は成立する(憲法第65条第2項)。発議には被訴追者の氏名・職位と弾劾事由の理由・証拠・そのほか調査上参考となる資料を提示しなくてはならない(国会法第130条第3項)。万一証拠などの提示がなければ、発議が成立しないとするのが一般的な解釈である。発議があるとき、国会議長は発議されたあと初めて開かれる本会議に報告して、本会議は法制司法委員会に回付して調査するよう議決するか、あるいは調査回付に関する議決なく24時間以後、72時間以内に弾劾訴追の可否を表決する(国会法第130条第1項および第2項)。

弾劾訴追議決があるときには、国会議長は遅滞なく訴追議決書の正本を法制司法委員長である訴追委員に送達して、その謄本を憲法裁判所と被訴追者である大統領に送達する(国会法第134条第1項)。訴追議決書の正本が憲法裁判所に送達される

と、弾劾審判請求の効力が発生し、被訴者は答弁書を提出することができる（憲裁判法第29条）。審判は公開裡に口頭弁論によって行われる。

憲法裁判所は審判事件を受付けた日から180日以内に終局決定の宣告をしなくてはならないが、大統領に対する弾劾審判の場合、その憲法的意味が特別なので、最大限に早く終結させなければならない（憲裁判法第39条）。憲法裁判所は弾劾審判請求が理由ある被請求人を公職から罷免する決定をしなくてはならず、決定宣告前に辞任したり罷免したりした場合には、審判請求を棄却しなくてはならない（憲裁判法第53条）。また請求が理由ない場合にも棄却しなくてはならず、手続的要件を遵守していないなど、弾劾訴追による審判請求が不適法だと判断したときには、請求を却下する。大統領職罷免の決定には、憲法裁判所の裁判官6名（3分の2）以上の賛成がなければならない（憲法第113条第1項；憲裁判法第23条第2項）。

#### B 大統領弾劾事由

憲法は大統領の弾劾事由として、職務執行関連性と憲法や法律違反という二つの要件を明文で要求している（憲法第65条第1項）。しかし一部の学説は、単純な違法ではなく明白で重大な違法が要件だとして、解釈論によって違法事実の重大性という第三の要件を充足させなくてはならないと主張する（李スンウ他2001：154-155）。これに対して法文上、違法行為の重大性を要求していないことに照らして、違法行為の重大性は違法の結果として罷免という措置をとるときの考慮事項であるだけで、弾劾事由に該当するのではないとする説（鄭宗燮2004：399）もある。今回の盧大統領の弾劾審判で、憲法裁判所は後者の立場を採ったものと解釈されている<sup>1)</sup>（憲裁決2004.5.14.2004憲ナ1）。

筆者は大統領の場合、他の弾劾対象公務員とは異なる特別な憲法上の地位に照らして、弾劾要件自体において違法行為の重大性が要請されるとみなすべきであると考える。国民主権主義により国民が直接選出した大統領は、合議体国民代表機関である議会とは異なり、一人に全体国民の代表性が集中され、国政最高責任者としての地位を付与され、政府統括権、国軍統帥権、国家緊急権などの強大な権力を行使する地位にあるので、刑事上の免責特権をもち、国会に対して政治的責任を負わず、任期が保障される。また弾劾訴追決議は、即座に大統領の権限行使を停止させ、国務総理による権限代行体制を開始させるが、国務総理は国民が直接選出した代表機関ではなく、大統領が国会の同意を受けて選出する制限された民主的正当性をもつ公務員として、完璧な民主的正当性を要求する大統領の職を代行することは憲法が予定しているとしても、民主憲政の欠缺を意味するという点で、大統領に対する弾劾訴追は慎重に行使されなくてはならない。特に大統領の選出権者が主権者である

国民自身なので、国民の代表機関である議会は国民の積極的世論に反してその権限を行使するのは、極めて重大で明白な憲政蹂躪の事実がある場合に限定することが国民主権主義の理念に符合する。なお、例外的に大統領の法的責任を追及する制度が弾劾制度であるので、弾劾の要件は成立しても情況を考慮するとき罷免は適切だと判断するのは司法制度の特性に符合せず、むしろ要件を厳格にして要件に該当する場合、選択の余地なく罷免の決定を下すように論理構成をすることが、司法制度としての弾劾制度の性格に照らして望ましい。

弾劾事由に対する重要な論点は、以下の盧武鉉弾劾審判決定に対する論議において、さらに仔細に検討する。

### C 大統領弾劾手続の比較法的特徴

#### (1) 弾劾手続と関連した特徴

弾劾手続と関連して、韓国の制度が有する比較法的に主要な特徴は、つぎの五点に整理される。

はじめに、弾劾訴追権者と弾劾審判権者が別個の独立機関として二元化されている。比較法的に弾劾訴追権と弾劾審判権は、たいがい二元化されているが、両院制に基づいて窮極的に立法院で訴追と審判をすべて有する場合と、立法院で訴追権を有して審判権は立法院外の中立的機関が有する場合に分けることができる。フランスやアメリカの場合が前者に属し、ドイツや韓国の場合が後者に属する。

第二に、弾劾訴追の結果、弾劾審判が下されるまで弾劾訴追された公務員の権限行使が停止される。比較法的に類い稀な弾劾訴追の直接的効果を憲法が明文で認定したものだが、特に韓国憲法の権力構造上の特殊性のために、大統領の場合、弾劾訴追の効果として権限停止効果が発生するのは、憲法体系上の正当性に問題がありうる。なぜなら〔韓国の〕大統領の場合、権限行使が停止されると、即時、権限代行体制が発動するが、アメリカ式大統領制と異なり、大統領のランニングメートとして国民によって直接選出された副大統領が存在しない韓国の場合、権限代行の民主的正当性が不十分であるからである。

第三に、弾劾審判で訴追委員は、国会の法制司法委員会委員長が法律上、その職を担うことになる（憲法裁判所法第49条第1項および国会法第134条第1項）。そこが訴追委員を訴追機関から選任させる手続をおいた多くの国々と区別される点である。しかし法制司法委員会委員長が当然職として訴追委員となるならば、弾劾訴追に対する法制司法委員会委員長の態度如何によって弾劾訴追の意味が失われうるだけでなく、弾劾訴追後、審判中に国会議員の任期が終了して新しく国会が構成される事態が発生する場合、その継続性を確保するのが難しいという点で、選出制度に改正する必

要件がある。

第四に、弾劾訴追機関に対する制限や弾劾撤回制度がない点である。憲政の非正常な状態を招来する弾劾訴追による被弾劾者の権限行使停止効果を考慮するさいに、不適切な弾劾訴追を早期に終結させようする方法の排除を意味するという点で、制度的整備が必要な部分である。

第五に、大統領制の場合、弾劾定足数を厳格にしている。憲法改正案議決のような、ハードルの高い定足数である国会在籍議員3分の2以上の賛成を要求していることは、在籍議員過半数の賛成で訴追が可能な他の弾劾対象公務員に比べて、大統領職の重要性と特殊性を勘案したものとみることができる。

#### (2) 弾劾要件と関連した特徴

弾劾要件と関連して、韓国の制度が有する比較法的に重要な特徴は、つぎの二つに整理される。

第一は、弾劾事由が広範囲である。フランス大統領の場合、「大逆罪（*haute trahison*）」の場合に限って弾劾が認定され、アメリカ大統領の場合「反逆、収賄および重大犯罪および軽犯罪（*treason, bribery and other high crimes and misdemeanors*）」が弾劾事由となるように、弾劾事由が具体的で限定的である反面、韓国の大統領弾劾事由は他の弾劾対象公務員と同様に包括的である。弾劾という制度が弾劾訴追とともに、権限停止効果が発生して憲政の非正常な状況が招来される点や、代議制を民主制と結合することにおいて、主権者である国民の核心的な権限である代表機関構成権を毀損しうる行為である点などを考慮するなら、このような広範囲な弾劾事由は不必要な憲政不安を招き、ひいては国会の権限濫用を招来する違憲性が強いので、厳格な解釈が要求される。

第二に、明文の法制度上、弾劾事由などと関連して大統領の場合と他の公務員の場合に対する区別がない。フランスの場合、憲法制度上、大統領に対する審判機関と手続、事由を厳格に二元化しているが、それとは区別される。解釈論や立法論で解決しなくてはならない課題だと思われる。

### ・盧武鉉大統領弾劾事件の展開過程

盧武鉉ノムヒョン大統領は2002年12月19日、第16代大統領選挙で与党であるが国会少数党である新千年民主党（以下、民主党）の候補として、国会多数党であるハンナラ党の李会昌イフエチャン候補を57万余票という僅差で抑えて当選し、2003年2月25日に就任した。しかし盧武鉉大統領は、大統領選挙がすんで、執権後も一年あまり続いていた第16代

国会では絶対的少数派の大統領であった。当選当時の所属党である民主党においても主流グループに属することができず、民主化の雰囲気のおかげで新たに導入された国民競選〔予備選挙〕を通じて、相対的に高い国民的支持を基盤に政権与党の大統領候補となった。実際、盧武鉉氏は候補に選出された後にも、党内の反対派から絶え間ない候補辞退の圧力を受け、このような党内勢力の葛藤は盧候補の当選後、政権党であった民主党を脱党して自らの支持勢力である新党「開かれたウリ党（以下、ウリ党）」を結党する結果を生んだ。

他方、盧大統領の国政パートナーであった第16代国会では、巨大野党であるハンナラ党が過半数以上を占めていた。ハンナラ党は1960年4.19民主革命の結果誕生した第二共和国を軍事クーデターで転覆させて、二年余りの軍政の後、1963年に発足した第三共和国下での第6代国会議員選挙以降、政治地形の変化にもかかわらず議会の多数派として君臨してきた政治勢力を継承した政党である。ハンナラ党は第15代大統領選挙での惜敗に続いて、第16代大統領選挙でも盧武鉉候補に僅差で大統領職を渡すことになり、政治改革を唱えて自らの既得権を脅かす盧大統領の改革政策推進に反対しただけでなく、大統領としての権威までも認めようとしない態度をあらわした。就任初期から選挙結果に不服をとえ、選挙訴訟を提起<sup>2)</sup>して、大統領のイデオロギー的傾向や脱権威主義的言行のあげ足をとって人身攻撃<sup>3)</sup>を加えたりしながら、〔ハンナラ〕党代表が直接、メディアとの対談で盧武鉉大統領を「大統領として認定できない」と公言<sup>4)</sup>したりした。特に第16代大統領選当時に、一千億ウォン台の不法政治資金を企業から集めた事実が検察による捜査の結果明らかになるや、偏頗捜査もしくは政治弾圧だと主張しながら大統領弾劾論<sup>5)</sup>をばばかりなく提起した。

このような議会多数派の盧武鉉大統領に対する拒否現象は、挙句の果てには大統領再信任投票をめぐる論議を呼び起こした。不法大統領選挙資金から完全には自由でなかった盧武鉉大統領は、不法大統領選挙資金と関連した側近の不正などと、議会多数派の大統領拒否の現実を正面突破するために再信任国民投票を提案し、ハンナラ党はこれを積極的に受け入れたので、新しい大統領が就任1年も経たずに、再びその職の維持如何を国民に委ねようという論議が公論化した。しかし国民の世論が再信任に有利だということが明らかになり、憲法学会を中心に再信任国民投票違憲論が提起されるや、野党はこのような再信任論を撤回した。しかし大統領選挙資金捜査過程で「トラックごと〔不正選挙資金を運んだ〕党」として象徴される腐敗政党として国民の非難を受けたハンナラ党は、2004年4月の総選挙での展望が不透明になるや、大統領弾劾論で展望を拓こうとした。憲法上、弾劾訴追要件は国会在



籍議員 3 分の 2 の賛成であるが、盧大統領と決別した民主党と力を合わせればその議決定足数を十分に達成できるからであった。

また盧大統領と決別した民主党は、院内第二党として盧大統領を支持するウリ党の創党を背信行為と規定して、反盧武鉉戦線に身を投じた。特に総選挙では支持基盤が重なる反盧武鉉である民主党と親盧武鉉であるウリ党の場合、死活を賭けた闘争が求められ、当時まで無党籍を維持していた盧大統領が選挙を前にウリ党への入党問題を公論化して、記者会見などで公開的にウリ党支持を表明するや、総選挙での確実な勝利を担保するためにハンナラ党と民主党の指導部は、所属議員たちを督励して、選挙法違反など国法秩序違反、側近の不正に対する責任、経済破綻に対する政策失敗を名分に大統領に対する弾劾訴追を推進した。そして、2004年3月12日、在籍議員271名中193名の賛成を受けて、大統領である盧武鉉に対する弾劾訴追を議決した。

弾劾訴追議決は訴追発議を前後して、反対世論を形成していた国民の怒を触発して、70%に迫る国民の弾劾反対の世論調査結果が継続し、連日、数万もしくは数十万の国民が、街頭キャンドル・デモをおこない、弾劾無効を主張した。ついには、2004年4月15日に行われた第17代国会議員総選挙では、弾劾に対する賛否が主要な投票要因となって、47議席にすぎなかったウリ党が152議席を獲得し、過半数を超える議席を確保し、弾劾に反対していた左派政党的民主労働党が10席で史上はじめて国会に進出した。反面、弾劾を主導していたハンナラ党は、そのような不利な状況にもかかわらず地域主義に力を得て121議席を占めたが、第一野党の地位に甘んじなくてはならず、民主党の場合は、やっと9議席だけを獲得して党の存立が危うくなった。その後一ヶ月余りが過ぎた5月14日、憲法裁判所は盧武鉉大統領が選挙法と憲法を一部違反した事実を認定したが、大統領職の罷免に及ぶ程度の重大性がないという理由で、弾劾審判請求を棄却する決定を下し、盧大統領は職務に復帰した。こうして二ヶ月余りに及んだ建国以来はじめての大統領弾劾事態は弾劾訴追勢力の政治的、法的敗北をもって終結した。

## ・ 盧武鉉大統領弾劾事態の政治的意義

1987年憲法の時代精神に従った民主化の進展

盧武鉉大統領弾劾事態は、韓国の過去の民主化過程で迎えた幾度も危機とは異なった危機を克服する契機となった。その間の民主化が、権威主義的独裁体制の頂点で帝王的地位を享受する大統領の民主的正当性を確保し、その権限濫用を統制す

ることに焦点をあてていた。しかし、今回の事態はその間、「通法府」〔無批判的に政府の提案を通過させる御用国会という揶揄〕や「権力の侍女」と卑下されてきた国会が、むしろ国民世論の反対にもかかわらず大統領を弾劾しようと企て、国民の審判を受けたという点で、議会権力を支配してきた政治勢力の交替を通じて韓国の民主化を一段階高揚させる契機となった。

#### 1. 1987年憲法の時代精神 国民主権の実質化

1987年に制定された現行憲法は、民主化と自由化を念願する我々国民の長い闘争の結果物である。特に現行憲法は権力構造の民主的形成と維持に向けた国民の努力の産物である。1972年から1987年までの韓国憲政史は、国民の国民代表機関構成権を事実上剥奪したまま「体育館選挙」で選出され、民主的正当性を欠如した帝王的大統領による鉄拳統治が行われていた時代であった。特に1980年の民主憲政を回復しようとした光州民主化運動が、軍事クーデター勢力によって挫折して以来、我々国民の民主化に対する念願は、1972年以後、剥奪された大統領直接選挙権を回復することに象徴化された。1985年の総選挙を通して確認された大統領直接選挙に向けた意志は、結局、護憲撤廃と直接選挙の実現をスローガンに掲げた1987年6月の民主抗争として噴出して、その圧力に屈服した全斗煥と盧泰愚独裁勢力は6.29宣言で国民の要求を聞き入れ、直接選挙制改憲が成立した。以後、我々は大統領直接選挙制を中心に4回の平和的政府交替を達成したことで、戦後の後発民主国家のなかで最も模範的な立憲民主主義となった。

このような韓国現代史の民主化の熱望を実現した現行1987年憲法が内包している主権者の核的意志は、大統領直接選挙制を骨子とする国民の国民代表機関構成権の実質的保障である。維新体制と全斗煥軍部独裁体制下で剥奪されていた大統領に対する直接選挙権を確保して、民主的正当性を完備した国家元首、行政権の首班に国政を主導させることで、急変する国内外情勢に効率的に対処するようにする政府形態を採択している。

#### 2. 1987年憲法の未完の課題 議会権力の民主化

1987年憲法の制定を通じた民主化は、その歴史的意味にも関わらず不完全なものである。その中心を帝王的大統領の民主的正当性の回復と権力統制に置くことで、いまひとつの権力の軸である議会の民主化のための制度的装置を設けることに相対的に疎かであったのである。また大統領の帝王的権力に対する制限に没頭して、議会権力による権力分立の原則が毀損されうる可能性に対して鈍感であった。前近代



的政党制度，国民の意思を十分に反映できない選挙制度，慢性的な地域主義的政治文化の影響で合意政治（consensus politics）の文化が定着しなかった。第六共和国になり歴代大統領は三党野合，議員の引抜き，議員の貸与など，各種の便法を動員して議会権力の掌握を企て政争を蔓延させ，結局，憲法理念と原理を具体化させねばならない政治が十分に機能せず，経済，社会，文化など共同体全体の均衡ある発展を阻害するようになった。結論的に言うなら，1987年憲法の未完の課題は現行憲法の基礎となった6月民主抗争の時代精神を継承し，民主主義をさらに実質化するために，選挙制度，政党制度，政治資金制度に対する全面的改革を完遂することである。

### 3. 2004年盧武鉉大統領弾劾訴追の本質

#### 腐敗した議会権力の民主主義に対する挑戦

このような時代精神に忠実な韓国国民は，現行憲法で4度目に行われた2003年の大統領選挙で，政治改革を重要政策として提示した盧武鉉候補を選択したことで，1987年6月民主抗争の基本精神を完成するための重要な政治的決断を下した。実際に盧武鉉政府は，このような国民の要望に応じて，国家情報院，軍情報機関，検察と警察など帝王的大統領の手足となっていた権力的政治を自由化するなど，政治改革の基盤造成のために努力をしてきた。大統領選挙資金に対する捜査が可能だったのも，このような権力の独立性の強化という雰囲気のために可能だったとみることが出来る。しかしこのような権力統制政治の自律性は，腐敗した過去の政治システムの過誤から完全に自由ではなかった盧武鉉大統領自身に対しても足枷として作用する側面があった。大統領選挙過程とそれ以後，大統領の側近の不正が続々と検察の捜査対象となったからである。結局，盧武鉉大統領は自ら明にしたように，新しい時代の最初の走者となるよりは，旧時代の最後の走者として旧時代の残滓を清算しなくてはならない運命を負わねばならず，このような自己否定的状況は，旧時代の中心にあったハンナラ党をはじめとした議会主流勢力との妥協を不可能にした。代議権力の二つの軸である大統領と議会の多数勢力が衝突する場合，結局，最後の審判者は主権者である国民であるしかない。特に代議民主主義体制下で代議制の民主的正当性を確保する核心制度である選挙は，これらの権力衝突を民主的に解消する最も望ましい選択だった。幸いにも第16代国会の任期が終了して新しい議会を構成する総選挙が迫っているときに，改革と反改革の構図のなかで政治秩序を再編する任務が国民に与えられている状況だった。しかし不合理な選挙制度と「トラックごと」と表現される不法政治資金のために，政治的・道徳的正当性を全く持たない議

会の多数勢力は、自らに対する国民の審判をわずか一ヶ月余りに控えた時点から、選挙よりは政治的対立者である大統領に対する弾劾という極端な選択をしたことで、国民の怒をひきおこした。そのうえ、弾劾訴追は憲法と法律が定める基本的な手続と要件を十分に遵守せずに、国民が直接選出した大統領の権限を停止する効果がある弾劾訴追にふみきったことで、現行憲法の歴史的意義を盛り込んだ国民の大統領選出権に対する不服を表明したのである。

#### 4. 韓国代議民主主義の危機の立憲主義的克服

##### 総選挙での国民の審判と憲法裁判所の弾劾棄却決定

無理な弾劾訴追に対して少数与党と一部の国民は、議会クーデターと規定して弾劾反対デモに突入し、世論調査は弾劾反対意思が多数の意見であることを示した。しかし権限代行体制という非正常的状況がもたらされたが、現実的に国政は安定的に遂行され、国民の反対示威はキャンドル・デモの形で平和的に行われ、憲法裁判所による弾劾審判が進められた。その渦中で、4.15総選挙で弾劾賛成勢力は議会内少数勢力に転落し国民の審判を受け、憲法裁判所は5.14弾劾訴追の棄却決定を下した。こうして史上初での大統領弾劾事態は憲法が定める手続に従って終結し、盧武鉉大統領の権限は回復された。弾劾事態の立憲主義的完結はつぎのような点で肯定的意味を付与することができる。

はじめに、憲法的政治的紛争が、憲法が予定した手続と過程のなかで解決されることで、韓国の立憲主義が強固に構築されたことを内外に確認する契機となった。長い権威主義時代を経て、政治的抑圧とこれに対する極限的党争が乱舞していた時代が終結して、政治的紛争が法の枠のなかで合理的に調整できるという重要な経験をしたのである。

次に、国民代表機関である議会が国民の世論に反し、また他の国民の代表機関である大統領を弾劾することで、政治的紛争を憲法的紛争に飛び火させ、国民を代議民主主義の問題点に対して覚醒させる契機となった。議会主義を統制するための国民訴願制の検討や、国会議員の特権を再検討する為の論議が可視化されたことがその一例である。

第三に、弾劾事態が政治過程を支配していた既得権勢力に対するメンバー交代の契機となった。いま弾劾事態の過程をへて、行政権と議会権力がすべて1987年憲法の未完の課題である政治改革の主軸勢力によって掌握されたので、韓国の民主化が一段階跳躍する契機となることが展望される。

## ・盧武鉉大統領弾劾事態に対する憲法理論的検討

史上最初の大統領弾劾審判はその憲政史的意味に劣らず、憲法理論的にも重要な意味を有する。事実上、休眠化していた弾劾制度が現実のものになったことで、手続と要件に対する憲法的論争が提起され、憲法裁判所は有権解釈を通じて論争を終結させた。以下では今回の事態で提起された争点を批判的に検討する。

### 1. 弾劾訴追の主要内容

2004年3月12日、ハンナラ党と民主党所属議員が主軸となって議決した盧武鉉大統領に対する弾劾訴追の主要内容は、つぎのように要約することができる。

#### A 国法秩序紊乱

盧武鉉大統領は一貫して憲法と法律を違反して国法秩序を紊乱した。はじめに、盧大統領はメディアとの合同記者会見で、「国民が総選挙で「開かれたウリ党」を圧倒的に支持してくれることを期待」、「大統領が何かうまくして、ウリ党が票をもらえるなら、合法的な全てのことを行いたい」と言うなど、特定政党を支持して選挙法上の選挙中立義務をはじめとして選挙運動禁止などの規定と関連した法規定を違反した。第三に高泳壽（コ・ヨング）国家情報院長の臨時聴聞会の結果、国会の不適格判定を無視して任命を強行したり、金斗官（キム・ドゥガン）行政自治部長官に対する解任建議決議を無視するような態度をとったり、中央選挙管理委員会の選挙法上中立義務遵守要請に対して遺憾の意を表したり、憲法が許容しない再信任国民投票を提案したことが、国家機関の権威を無視して憲法を保衛する大統領の義務などを違反したのである。

#### B 側近の不正

盧武鉉大統領は自分と側近達、そして参謀の権力型の不正腐敗によって国政を正常に遂行できる最小限の道徳的法的正当性を喪失した。はじめに、いわゆる「サン・アンド・ムーン」事件などと関連して、国税庁の減税請託などに関した疑いがあり、第二に大統領選挙本部で不法政治資金を授受した事実が摘発され、第三に、就任後、崔道述（チェ・ドスル）、安ヒジョン、ヨ・テクスなどの補佐官が賄賂を受けとったことが明らかとなり、第四に、大統領本人がハンナラ党の不法大統領選挙資金の10分の1以上の不法資金を使用していれば辞任すると公言していたが、検察の調査結果7分の1に該当する不法資金の使用が確認されるなどの事実を総合すると、盧大統領の就任前後の違法行為を疑うことができる。

## C 国政破綻

盧武鉉大統領は国民経済と国政を破綻させ、国民の生活を塗炭の苦しみに陥れて、国民に IMF 危機の時よりも、もっと酷い苦痛と不幸を抱かせている。

### 2. 盧武鉉大統領弁護人団が提起した主要争点

盧武鉉大統領を代理して、彼の弁護人団はまず、弾劾訴追手続が憲法と法律上の要件を備えておらず、不適法却下されなくてはならず、仮に適法なものと認定されたとしても、弾劾要件を充していないので棄却されなければならないと主張した。

### 3. 弾劾審判の主要争点に対する憲法裁判所の立場

弾劾訴追事案と弾劾訴追手続と関連した主要争点に対する憲法裁判所の判断を整理すると次のようになる。

#### A 適法要件に対する判断

憲法裁判所は次のように、盧武鉉大統領の弁護人団が提起した適法要件に対する主張を全て理由ないものと受けとめず、弾劾訴追が弾劾審判に必要な適切な形式的審判要件を備えたものと判断した。

はじめに国会での十分な調査および審査が欠如したという主張に関しては、国会法第130条第1項によれば「弾劾訴追の発議があるときには(……)本会議は議決で法制司法委員会に回付して調査することができる」とし、調査の可否を国会の裁量で規定しているので、この事件で国会が別途の調査をしなかったとしても、憲法や法律を違反したとはいえないとした。

第二に、質疑および討論手続が省略されたという主張については、法制司法委員会に回付されなかった弾劾訴追案について、報告時限を本会議報告後24時間以後72時間と制限している国会法第130条第2項を弾劾訴追に関する特別規定とみる際、「弾劾訴追の場合には質疑と討論なく表決することを規定したもの」として解釈する余地があるので、国会の自律権と法解釈を尊重する趣旨から、質疑および討論手続の省略を憲法や法律違反とみることはできないと判断した。

第三に、弾劾訴追事由別に議決しなかったという主張に関しては、弾劾訴追議決は個別事由別に行われることが国会議員の表決権を十分に保障するうえで望ましいが、国会法上これに対する明文規定がなく、単に第110条で国会議長に表決する案件の題目を宣布するよう規定しているだけで、さまざまな訴追事由をひとつの案件表決するのかどうかは、基本的に表決する案件の題目設定権を有する国会議長にかかっていると解釈されるので、弾劾訴追事由別に議決されなかったからといって、

その効力を否認することはできないと判断した。

## B 本案に対する判断

憲法裁判所は憲法第65条で弾劾訴追の事由を「憲法や法律に対する違背」と明示して、憲法裁判所に弾劾審判を管掌させることで、弾劾手続を政治的審判手続ではなく規範的審判手続として規定し、これにより弾劾制度の目的が「政治的理由ではなく法違反を理由とする」大統領の罷免で、弾劾審判手続の本質は大統領による憲法侵害から憲法を守護して維持するための制度として、弾劾審判の本質を規定してから、これを基礎に基づきのよう本案に対して判断をした。

(1) 国法秩序紊乱という弾劾訴追事由に対して

### (i) 弾劾要件としての職務関連性に対して

職務とは法制上、所轄職務に属する固有の業務および通念上これと関連した業務をいう。これにより大統領の職務上の行為は、法令に根拠ある行為であるばかりでなく、「大統領の地位で国政遂行と関連して行う全ての行為」を包括する概念として、例えば放送に出演して政府の政策を説明する行為、記者会見に応じる行為などをすべて含む。

### (ii) 大統領が記者会見で特定政党を支持する発言をする行為の違法性

#### 1) 選挙法第9条の選挙中立義務に違反するかどうか

選挙での公務員の政治的中立義務は、「国民全体に対する奉仕者」としての公務員の地位を規定する憲法第7条第1項、自由選挙原則を規定する憲法第41条第1項および第67条第1項および政党の機会均等を保障する憲法第116条第1項から生じる憲法的要請である。選挙法第9条はこのような憲法的要請を具体化して実現する法規定である。したがって選挙法第9条の「公務員」とは、上記の憲法的要請を実現するために、選挙での中立義務が負わなくてはならない全ての公務員、すなわち具体的に「自由選挙原則」と「選挙での政党の機会均等」の脅威となりうる全ての公務員を意味しており、これには積極的な政治活動を通じて国家に奉仕する政治的公務員を含む。さらに行政政府の首班として公正な選挙が実施されるように総括および監督しなくてはならない義務があるので、当然、選挙での中立義務を負う公職者に該当するので、こうして選挙法第9条の「公務員」に含まれる。

この事件の場合に問題とされる記者会見での大統領の発言は、公職者の身分で職務遂行の範囲内で、または職務遂行と関連して行われたものとみななければならない。大統領が特定の政党を一方的に支持する発言をすることで、国民の意思形成過程に影響を及ぼせば、政党と候補者に対する正当な評価を基礎とする国民の自由な意思形成過程に介入して、これを歪曲するものであり、同時に過去数年間国民の信頼を

受けるために粘り強く続けてきた政党と候補者の政治的活動の意味を半減させ、議会民主主義を大きく毀損するものである。したがって選挙が迫った時期であるため、公務員の政治的中立性がいつもより強く要請されるときに、公正な選挙管理の窮極的な責任を負う大統領が、記者会見で全国民を相手に大統領職の政治的比重と影響力を利用して特定の政党を支持する発言をしたことは、大統領の地位を利用して選挙に対する不当な影響力を行使しており、選挙の結果に影響を及ぼす行為をしたので、選挙での中立義務を違反した。

2) 選挙法第60条の事前選挙運動禁止に違反しているのかどうか

選挙法第58条第1項は「当選」の基準を使用して、「選挙運動」の概念を定義したもので、候補者を特定できるかどうかを選挙運動の要件としている。しかしこの事件の発言は、まだ政党の候補者が決定されていない時点に行われたので、選挙運動に該当するとみることはできない。それだけでなく、問題の発言が記者会見で記者の質問に対する答弁の形式で、受動的に非計画的に行われた点を勘案すれば、大統領の発言から選挙運動に向けた能動的要素と計画的要素を認定することはできない。

(iii) 中央選挙管理委員会の警告に反発して法治主義を毀損したこと

「憲法を遵守して守護しなくてはならない義務」が、既に法治国家原理から派生する至極当然なことであるが、憲法は、国家の元首であり行政府の首班という大統領の重大な地位を勘案して、第66条第2項および第69条でこれを再度強調している。このような憲法の本質によれば、大統領は国民すべてに対する「法治と遵法の象徴的存在」なのである。

2004年3月4日、盧武鉉大統領は李ビョンワン青瓦台広報首席秘書を通じて、自らの選挙介入を警告する中央選挙管理委員会の決定に対して、「今回の選管委の決定は納得しがたいという点を明らかにしておこう」、「もはや我々も先進民主社会にふさわしく制度と慣行が変わらなければならない」、「過去の大統領が権力機関を(……)動員した時代の選挙関連法は、もはや合理的に改革しなくてはならない」、「選挙法の解釈と決定もこのような変化した権力文化と新しい時代の流れに合わせなくてはならない」と青瓦台の立場を明らかにした事実が認定された。大統領が現行法を「官権選挙時代の遺物」と非難して、法律の合憲性と正当性に対して大統領の地位で公開的に疑問を提起することは、憲法と法律を遵守しなくてはならない義務に符合しない。

(iv) 再信任国民投票提案行為の違憲性

憲法第72条は「大統領は必要と認めるときには外交・国防・統一その他、国家の



安全に関する重要政策を国民投票に付すことができる」と規定し、大統領に国民投票付議権を付与している。国民投票は直接民主主義を実現するための手段として「事案に対する決定」すなわち特定の国家政策や法案をその対象とする。したがって国民投票の本質上、「代表者に対する信任」は国民投票の対象とはなりえない。

大統領が自身に対する再信任を国民投票の形態で尋ねようとするのは、国民投票付議権を違憲的に行使する場合に該当する。勿論、大統領が違憲的な再信任国民投票をただ提案しただけで強行しなくても、憲法上許容されない再信任国民投票を国民に提案したことは、それ自体で憲法第72条に反するもので、国民投票制度を自らの政治的立場を強化するための政治的道具として濫用してはならないという憲法的義務を違反したのである。

(3) 側近の不正と関連した弾劾訴追事由について

(i) 職務執行関連性の時間的範囲

憲法第65条第1項は「大統領（……）がその職務執行において」としており、弾劾事由の要件を「職務」執行に限定しているため、上記の規定の解釈上、大統領の職位を保有している状態で犯した法違反行為だけが訴追事由となりうるものとなさねばならない。したがって当選後、就任時までの期間に行われた大統領の行為は訴追事由とはなりえない。

(ii) 弾劾訴追議決書の不正関連主張は就任前の行為と関連しているか、それ以後の事件だとしても不法資金授受などの行為を支持・幫助したり、その他、不法的に関与したという証拠等が発見されないため、この部分の訴追事由は理由がない。

(4) 政策破綻の弾劾訴追事由について

憲法第69条は大統領の就任宣誓義務を規定しながら、大統領として「職責を誠実に遂行する義務」について言及している。しかし大統領の「誠実な職責遂行義務」は憲法的義務に該当しても、「憲法を守護しなくてはならない義務」とは異なり、規範的にその履行が貫徹される性格の義務ではないので、原則的に司法的判断の対象とはなりえないといえる。憲法裁判所の弾劾審判手続は法的な観点から、単に弾劾事由の存否だけを判断するものなので、政治的無能力や政策決定上の誤りなど、職責遂行の誠実性のいかんはそれ自体として訴追事由にはならず、弾劾審判手続の判断対象とはならない。

(5) 違反事実の重大性について

憲法は第65条第4項で「弾劾決定は公職から罷免することにつき」と規定して、憲法裁判所は第53条第1項で「弾劾審判請求が理由あるときには、憲法裁判所は被請求人に対して公職から罷免する決定を宣告する」と規定しているが、ここで「弾

弾劾審判請求が理由ある際」は、弾劾事由が認定されるすべての場合に自動的に罷免決定をするように規定しているものと文理的に解釈できるが、このような解釈によれば被請求人の法違反行為が確認される場合、法違反の軽重を問わずに憲法裁判所が罷免決定をしなくてはならないので、職務行為によるすべての些少な法違反を理由に罷免しなくてはならないとすれば、これは被請求人の責任に相応する憲法的懲罰の要請、すなわち法益量刑の原則に違反する。したがって憲法裁判所法第53条第1項の「弾劾審判請求が理由あるとき」とは、すべての法違反の場合ではなく、単に公職者の罷免を正当化する程度に「重大な」法違反の場合をいう。

弾劾審判手続が憲法の守護と維持をその本質としているという点で、「法違反の重大性」とは「憲法秩序の守護の観点からの重大性」を意味するものである。したがって一方では、「法違反がどの程度、憲法秩序に否定的影響や害悪を及ぼすかの観点」と、他方では「被請求人を罷免する場合、招来される効果」を互いに衡量して弾劾審判請求に理由あるかどうか、つまり罷免の可否を決定しなくてはならない。

大統領に対する罷免決定は、国民を通じて大統領に付与した「民主的正当性」を任期中再び剥奪する効果をもち、職務遂行の断絶による国家的損失と国政空白は勿論、国論の分裂現象、すなわち大統領を支持する国民とそうでない国民の間の分裂と反目による政治的混乱をもたらしうる。したがって大統領の場合、国民の選挙によって付与される「直接的民主的正当性」および「職務遂行の継続性に関する公益」の観点が罷免決定をするにあたって重要な要素として考慮されねばならず、大統領に対する罷免効果がこのように重大であるならば、罷免決定を正当化する事由もこれに相応する重大性を持たなければならない。

弾劾審判手続が窮極的には憲法の守護に寄与する手続だという観点から見れば、罷免決定を通じて憲法を守護して、損傷された憲法秩序を再び回復することが要請される程度に、大統領の法違反行為が憲法守護の観点から重大な意味をもつ場合にはじめて、罷免決定が正当化され、大統領が国民から選挙を通じて直接民主的正当性を付与された代議機関だという観点からみれば、大統領に付与した国民の信任を任期中再び剥奪しなくてはならない程度に、大統領が法違反行為を通じて国民の信任に背いた場合に限って大統領に対する弾劾事由が存在するものと判断される。

ところで、この事件で確認された大統領の法違反行為、すなわち選挙法上の中立義務違反、中央選挙管理委員会の警告に対する非難、違憲の再信任投票の提案などが憲法秩序に及ぼす効果を総合してみれば、大統領の具体的な法違反行為において憲法秩序に逆行しようとする積極的な意思を認定できないので、自由民主的基本秩

序に対する脅威と評価することはできない。

#### 4. 主要争点に対する批判的検討

憲法裁判所が弾劾訴追を棄却する決定を下したのは、結論の側面からは望ましかったと評価される。特に弾劾の是非を判断するにおいて、大統領職の憲法的地位と重要性を十分に考慮して、重大な法違反事実が確認される場合にのみ弾劾できるという内在的な限界を明らかにしたのは、議会の弾劾訴追権の内容に対する統制意志を明らかにしたものと高く評価できる。

しかし詳細な論証過程で、個別的な争点に対する憲法裁判所の立場は批判の余地が多い。特に、大統領弾劾訴追手続に対する憲法的限界を過度に緩く設定した点や、大統領の憲法および法律違反と認定した三つの部分に対する憲法裁判所の判断は、肯定しがたい点が多い。

##### A 弾劾訴追手続上の瑕疵に対する憲法裁判所の態度への批判

憲法裁判所は国会の自律性を中心に、弾劾訴追手続上の瑕疵が望ましくはないが、憲法と法律に違反し、弾劾訴追を却下する程度の事由には該当しないとした。しかし最小限、国会での十分な調査と審査が提起されていない点、十分な質疑と討議が欠如していた点、弾劾訴追事由別に議決されなかった点の3つの事由と関連しては、憲法が弾劾訴追手続に要求する内在的な限界を逸脱した訴追権の行使であり、権力分立の原則を無視する権限濫用とみななければならない。

憲法裁判所が本案判断過程で認定しているように、大統領は代議民主主義の要諦である、主権者国民による国民代表機関選出権の行使によって選出された者であり、また他の代議機関によるその職の剥奪は最後の手段でなければならず、そのような補充性は厳格な手続の正当性を要求する。代議制が民主主義の実現方式となりうるのは、代議機関の構成が国民の直接的な意志の実現によって行われるためである。したがって代議民主主義で国家政策を国民の代表機関が自由委任による完全な法的自律性の下に決定できるのとは異なり、そのような代議制度の民主的正当性を確保する国民の国家機関構成権に対する反覆を追及する弾劾訴追は、議会主義の原理に最大限忠実で厳格な手続にしたがって最大限慎重に行使されなくてはならない。

弾劾訴追手続は単純な大統領弾劾の開始手続に関わらず、最終審判権は憲法裁判所にあるので、弾劾訴追手続や弾劾訴追事由判断における厳格性と、弾劾審判における厳格性が同じではないとみる余地がある。しかしこの主張は我々の弾劾制度は訴追とともに大統領の権限行使を停止させて、国家元首と行政権の首班の地位において要求される民主的正当性に欠缺を招く憲法上の重大な非常効果を発生させる特

別な制度である点を看過したものと受け入れがたい<sup>6)</sup>。つまり訴追の水準にも厳格な手続と要件が遵守されなくてはならないのである。そうしてはじめて、大統領の弾劾訴追には国会在籍議員3分の2の賛成という絶対特別定足数を要求する憲法精神に符合する。

なおこのような厳格な定足数の遵守という形式的要件でさえも、必要条件であっても十分条件にはなりえない。まず憲法的な非常事態を正当化するだけの十分な証拠を確保するための調査が前提とならなければならない。万一、国会法がこのような先決的な調査過程を欠如したならば、それ自体が立法不作為による憲法違反を構成することになり、万一このような憲法的要求に反して調査過程を省略する規定を置いたならば、憲法上適法手続の原則に違背する法律であり、違憲を免れることはできない。また議会主義(parliamentalism)が公開的な公論の場で合理的な討論を通じた多数決による決定を要諦としており、このような公論化過程はどんな議案よりも憲法的非常事態を招来しうる大統領弾劾の場合、絶対的に要請される。万一このような最小限の要件を備えなくてもよいように弾劾手続関連法規が規定されているならば、憲法が委任する立法権を逸脱したものと見るべきであり、大統領弾劾に対する詳細な法律規定の不備を口実に単純な法律解釈の問題とみて、今回の弾劾訴追過程の手続的欠缺を些少に取扱ったのは誤りである。法律を憲法に合致させるように解釈すべきで、法律規定を中心に憲法的要求を裁断してはならない。これと関連して、現在は国会の自律権を主要な論理的背景とすることや、国会の自律権も厳然と憲法に内在した限界の範囲内で憲法精神と規定に符合する場合に認定されるので、手続的瑕疵も弾劾審判権の審判対象となるのであれば、手続的欠缺に対しても積極的に判断する必要がある。

百歩譲って調査や討論手続の欠如は望ましくないが、弾劾訴追を無効化するだけの事由ではないとしても、弾劾訴追事由に対する個別的議決をしないのは、どんな論証をもっても治癒できない手続的瑕疵であり、弾劾訴追の効果を無効にさせるのに充分である。国会は合議体意思決定機関であり、合議体意思決定機構の意思決定過程で政策事案に対する決定過程と、弾劾訴追のような準刑事訴追的性格の事案に対する決定過程は、別に取扱われなくてはならない。後者の場合には、具体的違法事実に対する証拠を厳格に要求し、その論証の妥当性に対して個別的議決がなくてはならない。刑事手続や懲戒手続で多数の有罪事実に対する包括的認定が許容されないように、多数の訴追事由に対して包括的議決を許容することは、適法手続の原則からみれば許容できない。このような論理は、弾劾訴追議決が憲法上の無罪推定の原則の例外であり、訴追事実だけで大統領の権限行使が停止される即刻的な憲

法的効力をもつという韓国の弾劾制度の特徴によっていっそう強化されている。

B 大統領の憲法上の地位と選挙法上の中立義務違反如何について

憲法裁判所は盧武鉉大統領による記者会見での発言内容が「公務員その他、政治的中立を守らなくてはならない者（機関や団体を含む）は選挙に対して不当な影響力の行使その他、選挙結果に影響を及ぼす行為をしてはならない」と選挙法第9条第1項の規定を違反したという中央選挙管理委員会の有権解釈を受容して、盧大統領の選挙法上中立義務違反を確認した。しかし中央選管委と憲法裁判所の選挙法第9条第1項の解釈は、現代民主主義の本質に対する誤った理解に基づいており、憲法理論的に論理的妥当性を認知することはできない。

まず法律解釈論から検討しても、この規定上の公務員を事実上「すべての公務員」とするが、国会議員と地方自治議員だけを選挙の当事者という理由を挙げて除外するのは、過度の拡大解釈である。むしろ公務員という表現は「その他政治的中立を守る者」という後につく表現によって制限的に理解するのが適当であり、政治的中立義務があつて原則的に国家公務員法上、政治活動を禁止される公務員を意味するのであつて、国家公務員法上、政治活動が許容される公務員は原則的に含まれないものと理解されなくてはならない。国家公務員は国家公務員法第65条によれば原則的に政治活動が禁止されるが、大統領は同法第3条第3項とそれによつた施行令である国家公務員法第3条第3項の公務員の範囲に関する規定第2条によれば、政治活動が許容される公務員<sup>7)</sup>である。

特に大統領は単純な政務的公務員のように、一括して国民全体の利益を代弁する中立的機関としてのみ認識され、選挙での無条件中立を要求されると解釈するのは憲法に合致しない法律解釈である。大統領の政治活動や選挙運動を根源的に禁止する法律の違反の如何は、憲法上権力構造形成の基本原則と政府形態、大統領の憲法上の地位などを総合的に体系的に考慮して判断しなくてはならない。

我々の憲法は憲法第1条第1項で、大韓民国が民主共和国であることを宣言する一方、その第2項で「大韓民国の主権は国民にあり、すべての権力は国民から生ずる」と規定し、国民主権主義を国家形成と運営の基本原則としており、全ての国家機関はこの原理に符合し、自らに付与された権限を行使しなくてはならない。一方、現代社会で国民主権主義は先験的に単一意思を確認して実現する形式的抽象的統一体としての国民による民主主義の実現を意味するのではなく、本質的に多数的な多数の国民が与えられた議題に対して民主的な政治過程のなかで、公論を形成して多数の支持を受けるものを暫定的な国民意思として収斂することを前提とする多元主義的民主主義（pluralist democracy）を意味する。このような多元主義的民主主義は、

「国民全体の利益のための政策が先験的にいつも多数で存在するのでなく、選択の可能性をもった複数の形態で存在(法務部長官 2004: 65)する現実を反映するのである。多元主義的民主主義は韓国憲法第8条で明らかにしている複数政党制度を媒介とした政党民主主義の憲法化を通じた複数政党間の競争を通じて単一の政策として採択された後、この政策が国民全体の意思として擬制されて遂行されるようにする政策決定と執行のメカニズムを採択しているのである」(法務部長官 2004: 65-66)

大統領はこのような多元主義民主主義の構造のなかで、特定の政策を掲げて競争者たちと競争した末に国民の選択を受けた特定の政派に所属した政治人として、一定期間、国民代表機関の職を遂行するのである。国民代表機関として、大統領は選挙過程で自分を選択した国民に対する憲法的責任を果たすために、任期の間は国民がすでに選択した、もしくは新たに選好するものと判断される政策を、つまり自分を支持する国民の意思を国政に反映する権限と義務を有している。つまり国民民主主義の原理にしたがい、選挙で国民に自らの政策をもって国民の審判を受けたため、いったん当選した以上、自分を支持した国民の意思にしたがい、その政策を誠実に遂行する憲法上の義務を負っているのである。

憲法裁判所は代議制の原理を誤解して、大統領はいったん選出されると憲法第7条で要求するところと同じ全体国民の代表なので、自分を支持した政治勢力から中立的でなくてはならないと主張するが、これは国民民主主義の実現方式としての代議民主主義の本質を歪曲するものである。自由委任(free mandate)と政治人としての大統領の憲法上の地位は、相互排他的なものではない。大統領が委任を受ける自由は国民に代わって判断する権力の自由であり、自由な(もしくは自由でなくてはならない)権力は、自らの支持者が願うことを自らの判断と責任下で確認できるということが、自由委任の本質である。先験的に固定された、全ての国民の単一意思はないので、刻一刻と変わる流動的な多数国民の意思を確認する自由が大統領にあるのが自由委任の本質である。こうした面で自由委任の本質は大統領に常に政治的であることを要求して、民主体制において国民代表機関である議会が政治的なように、また他の国民代表機関である大統領が政治的なのは、あまりにも当然である。ただ議会が規範的形式の政策決定に主眼点を置き、大統領は執行的性格の政策決定に重点をおく点で、機能的な違いがあるだけである。この点から、大統領の政治的自由は、国民代表機関が唯一議会だけの議院内閣制の政府形態と異なる、直接選挙大統領中心制の政府形態を採用する場合、その政府形態自体から当然に予定されているものとみななくてはならない<sup>8)</sup>。

政治人としての大統領の憲法上の地位から、大統領の全ての職務遂行は原則的に



政治的性格を有するほかに、この点で行政府の上層部が職業公務員ではない政務職の公務員で構成されることが民主主義の原則に符合するのである。先に言及したように、国家公務員法上、上層部公務員の政治活動が許容されるのも、このような憲法的要請を反映した結果である。大統領と議会との政治的牽制と均衡の原理の下に、憲政が運営される大統領制国家で、国民代表機関であり政治人である大統領は選挙で国民の信任を受けた政策を誠実に遂行するために、国会の協調を求めなくてはならず、憲法と法律に違反しない限り、国会内の協調勢力を構築するために努力する権限と義務を有する。一部では権力分立の原則上、各機関の活動に互いに介入してはならないと主張するが、権力分立は、国会が関連することに大統領が関連してはならないとする権力の「孤立」を意味するのではない。権力分立も立法権を国会に、行政権を行政府に付与しており、互いに与えられた権限を独自に行使することで、原則的に行政府が最終的に法律制定行為をできず、国会が国民に対して具体的な行政行為を直接行えないのであって、立法過程の一部に行政府が関与することや行政過程に立法府が関与することを無条件に禁止するのではない。前者の例として、法律案拒否権や政府の法律案提出権や、党・政〔府〕協調がある。後者の例として、國務委員解任建議権や國務委員出席要求質問権などがある。このような相互牽制権は国会を構成する選挙においても同様である。国民から委任を受けた政策を実施するために必要な国会内の協調勢力の確保は、政策実現の必須要素なので、国会内の友好勢力を確保するために国民に自らの政治的意思を表明するのは、国民主権を実施するための必須的な憲法上の権限であり義務である。政党民主主義で政党の主要な機能は選挙への参与であるが、政党員（もしくは、ほとんどの場合、政党の指導者である）大統領が選挙と関連して絶対的中立を守るように要求することは矛盾である（同誌：李ジョンズ 2004：20-26）。万一、大統領制国家で国会内の協調勢力の構築のための活動を根源的に禁止するさい、これは行政府の議会権力に対する無限従属を意味しており、大統領制で行政府の独自性を確保できる道を封鎖して、国民からの直接行政府を授けられた大統領の自立性を極度に縮小させ、国民主権原理と権力分立の原則を形骸化することを意味する。

勿論、行政府は選挙過程に対する権利も主要な任務としており、代議民主主義の重点である選挙の自由と公正性を確保するために政治人である大統領の職務遂行も絶対的に自由ではない。国民代表機関もしくは政治人としての職務遂行の範囲を逸脱しても、国家権力を選挙過程の自由と公正性を毀損する方向で行使するのは、いかなる場合でも許容されない。しかし政治的公務員の政治行為によって具体的政策を決定することと、身分が保障されて党派を超越した中立的職業公務員組織を通じ

て、その政策を公正に執行するのは、厳然として別ものである。例えば政治的に国民によって選択された大統領が、自らの政策的ビジョンに友好的な特定政党に対する支持を表現して、国民の政治的判断を助けることと、行政首班としての地位を濫用して下級機関に選挙管理に必要な公務執行過程で特定の党派に具体的な特恵を与えようと画策することとは、本質上の差異がある。韓国よりもはるかに厳格な三権分立を有するアメリカでも、大統領が議会選挙で特定の政派や議員の選挙遊説を支援することが自由なもの、このような当然の事実を反映したものである。特に憲法裁判所が大統領の選挙中立義務違反と認定した、記者会見での特定政党支持発言のような職務遂行を問題とするのは、大統領職の政治的性格を無視せずには到底認定できない結論である。

C 中央選挙管理委員会の警告に対する青瓦台の見解発表の法的性格と法秩序違反如何について

憲法裁判所は憲法守護者である大統領が、「法治と秩序の象徴的存在」として一般国民より厳格な法尊重の態度をみせることを要求し、大統領が現行選挙法を「官権選挙時代の遺物」と非難して法律の合憲性と正当性に対し公開的に疑問を提起するのは、憲法守護義務と符合せず憲法違反だとして、弾劾事由に該当すると判断した。

しかしこのような憲法裁判所は国家権力作用の有機的關係を看過した偏狭な形式論理に立脚している。まず事実関係だけみても、青瓦台広報首席秘書は中央選管委の決定を尊重することを明らかにして、その前提下に法律解釈に対して意見を異とする余地があることを付随的に表明したのであり、決定に不服だということではなかった。法律に対して意見を異とすることは、問題となった法律規定の解釈に対して既に上で見たとおり、多くの論難があるという点を考慮するとき、憲法を具体化する行政権を付与される大統領でも十分に可能なのである。憲法裁判所は大統領の地位において法律案に対する異議がある場合、法律案拒否権や法律案改正過程を通じて問題を解消しなくてはならないと主張するが、そのような措置は法律に対する意見があることを前提とすることで、そのような意見があることを表明すること自体を「非難」という主観的用語で規定したあと、一般的抽象的性格の憲法守護違反と認定して弾劾事由になるとみるのは、非現実的で論理の飛躍である。法律改正過程に関与することは、法律の問題点の指摘をはじめることであり、このような政治の過程自体を憲法守護義務という抽象的基準によって憲法裁判所が裁断するのは、国家機関間の政治的公論過程を過度に軽視する危険性が高い。立憲主義と実質的法治主義下で国会の法律も国民の基本権を侵害せずに憲法の権限範囲を逸脱しない限度内で効力を維持することで、この法律に対する政治的論議は常に開放されなくて

はならない。

D 再信任国民投票提案に対する憲法違反の如何について

憲法裁判所は憲法第27条の大統領の国家重要政策に対する国民投票付議権について、最初の有権解釈を通じて、この権限が大統領の政治的立場を強化するための政治的武器に悪用されることは憲法精神に反するので、再信任国民投票は違憲で、このような違憲的内容を提案した大統領の行為は憲法を違反したものと決定した。

筆者も現行憲法上、信任国民投票が違憲であることを主張<sup>9)</sup>してきたが、当時、憲法裁判所の有権解釈がない状況で、合憲論も存在している状況だったことを考慮するとき、このような論議を政治圏で論議するよう提案する行為自体を違憲と判断して弾劾事由とすることは、度が過ぎると見られなくもない。中央選管委の選挙法解釈に対する批判の場合と同様に、憲法上、自らに付与された権限の意味について大統領は自ら判断できる地位にあり、その解釈にしたがった行為の違憲の如何は、憲法が予定する手続を通じて審判すればよい。ところで憲法裁判所が再信任国民投票に対する憲法訴願事件で自ら判断したように、盧大統領の行為は政治的計画を表明したにも関わらず、その計画も独自の実現するというのではなく、違憲の如何などいろいろの事項を考慮して国会を中心にした政治圏で定めるよう提案した状態にすぎないので、行為の具体性と完結性がない状況で、憲法違反の決定を下して弾劾の事由とするのは、司法的判断の基本要件を逸脱したものである。

5. 憲法裁判所のこの事件決定での論証に対する小結論

結局、盧武鉉大統領弾劾審判で憲法裁判所が棄却の決定を下したことは妥当であつても、論証において法違反と認定した三つの事由は、弾劾要件自体になりえないものとみななければならない。結局、弾劾事由はあつても、重大性が欠如して棄却するという論証よりは、憲法および法律違反の事実がなく重大性を判断することもなく棄却すると論証しなくてはならなかったと考える。

## ・ 結 論

1987年6月の民主大抗争以後、新しい民主憲法で力強い立憲民主化への旅立ちをしてから、16年が過ぎた2004年の大韓民国は、憲政史上最初の大統領弾劾事態を経て、民主主義を一段階飛躍させる重要な契機を迎えた。巨大野党連合が国民の反対にもかかわらず大統領を弾劾訴追したあと、すぐに行われた国会議員総選挙で国民の峻厳な審判を受けた。特に過半数以上を占有していたハンナラ党の少数政党化と、

親大統領政治勢力で新しく創党した「開かれたウリ党」の過半数を超える議席獲得は、1948年の建国後、議会を掌握してきた政治勢力の交代を意味するという点で、政治地形の変化を暗示している。一方、5月14日に憲法裁判所が弾劾訴追を棄却して、弾劾訴追勢力に対する法的審判が下された。こうして最初の弾劾事態が憲法で定めた手続にしたがって、平和的に終結し、韓国の憲政システムの安定性を内外に証明する契機となった。また今回の弾劾事態は逆説的に1987年憲法が未完の課題として残してきた議会権力の民主化を推進する契機を与えることとなった。国民訴願制のような腐敗した議会権力に対する国民的統制制度の模索や、国会議員選挙制度と政党制度、政治資金制度を改善して議会権力と行政権力の調和を図る巨視的な制度改変の課題を突きつけた。しかし一方では未曾有の大統領弾劾事態のせいで、その間休眠していた弾劾制度に対する制度的整備の必要性が提起された。弾劾審判過程で、立法の欠缺を法解釈論によって解消した経験を鏡として、弾劾要件、手続、効果に対する法的整備を通じて憲法保障制度としての弾劾制度を、より堅実に発展させることが韓国国民に残された課題である。

[参考文献]

民主社会のための弁護士集『盧武鉉大統領に対する国会の弾劾議決と関連した民弁の立場』2004年。

法務部長官意見書 2004 憲ナ1 大統領弾劾事件、法務部長官、2004年。

ソン・ギジュン「我憲法上、大統領弾劾制度に関する小考」(2004)、公法理論と判例研究会94次月例発表会 報告文。

李スンウ、鄭マンヒ、ウン・ソンピル『弾劾審判制度に関する研究』憲法裁判所、2001年。

李ジョンズ「大統領の政治活動と選挙中立義務に関する断想」『民主社会のための弁論』Vol. 57, 2004年, 20-27頁。

鄭宗燮『憲法訴訟法』博英社、2004年。

[参考判例]

憲裁決 2004.5.14. 2004 憲ナ1

大判 2004.5.31. 2003 ス26

注

- 1) このような立場の違いは、弾劾要件と弾劾決定の関係をどのように理解するかによる。弾劾要件が成立すれば、選択の余地なく罷免という決定をしなくてはならないと理解すれば、事案の軽重による区別なく、すべての違法行為に対して公職罷免の結論が下される不合理的な解消するため、要件の厳格性を要求するものとみる必要がある。反面、弾劾可否に対する核心的な事項は、違法行為の重大性ではなく職務の遂行継続の許容可能性だとみる

## 韓国の大統領弾劾制度（金）

立場からは、弾劾要件は緩和され弾劾決定において審判権者の裁量を認定しようという態度を示す。憲法裁判所は今回の事件で後者の立場を採っており、要件は成立するが職務の遂行継続を拒否する程度には至らないと判断したものと理解されている。

- 2) 第16代大統領選挙の直後、計5件の選挙無効訴訟が提起された。そのなかの3件はハンナラ党と関連があり、1件は個人が、残りの1件は「主権を求める市民の集い」という市民団体が提起したものである。このなかでハンナラ党が関連した訴訟は訴えが取り下げられ、個人と市民団体が提起した訴訟は却下された。「主権を求める市民の集い」の訴訟は弾劾棄却決定後、2004年5月31日に大法院で却下された。（大判2004.5.31. 2003ス26）
- 3) 盧大統領は就任後、多くの舌禍に巻き込まれたが、最も代表的なものは2003年6月、日本訪問時に日本共産党代表との対談で、「共産党活動が許容される時、はじめて完全な民主主義になりうらと思う」と発言した事実が挙げられる（2003.6.12. 東亜日報社説参照）。ハンナラ党の一角では、韓国の憲法を否定する言辞だとして、弾劾を検討しなくてはならないと主張したりもした。
- 4) 2003.7.8. 崔秉烈（チェ・ピョンニョル）代表の大邱発言。『新東亜』2003年6月号インタビュー記事参照。
- 5) 実際、国会の多数議席を占めていたハンナラ党は大統領就任後わずか15日もたたずに、特別検事法案に対する拒否権を行使すれば、弾劾を發議すると主張するなど、弾劾を政治的に活用する意図を随時、明らかにした（2003.3.12. ハンギョレ新聞）。
- 6) 議会が訴追と審判権をすべて有し、“high crimes and misdemeanors”という包括的な弾劾事由を通じて、議会の大統領に対する政治的統制手段として発展したアメリカの場合にも、弾劾訴追手続において厳格性が要求されるという事実は、韓国にとっても十分に参照されねばならない。憲法裁判所も明らかにしているように、韓国は政治的統制手段としての意味よりは、憲法保障のための法的責任追及制度が本質であるため、アメリカの場合に劣らぬ手続的統制の必要性がある。ドイツの場合、行政権の首班でない国家元首である大統領に対する弾劾訴追制度があるだけだが、訴追自体に対して権限停止がすぐに発生せず、単に権限停止が仮処分の内容をなすだけで、憲政を変更させる点が最小化されるという点、訴追の撤回が議会在籍過半数の議決で可能という点などから、法的制度でありながらも、その効果面で憲政中断に対する配慮を強くしていることを考慮するなら、弾劾訴追で権限停止効果が発生する韓国の場合には、弾劾審判だけでなく弾劾訴追の場合にも厳格な法的要件と手続を整える必要がある。
- 7) この規定によれば政治活動が許容される公務員は、大統領以外にも國務總理、國務委員、国会議員、処の長、各院・部・処の次官、政務次官、国会委員を除外したこれらの公務員の秘書室長および秘書官と前職大統領の秘書官、国会議長・国会副議長および国会議員の秘書室長・補佐官・秘書官および秘書と交渉団体の政策研究委員がいる。
- 8) この点で公務員の中立性は「国民主権主義の現実的前提である多元主義的民主主義の体制を基礎として動態的に理解されねばならないのであって、法実証主義的形式論理で理解されてはならない」という、今回の事件と関連した法務部長官の意見は至極妥当である（法務部長官 2004：66）。
- 9) 中央日報 2003.10.11. 企画時論「大統領再信任、法的根拠なし」。