



대통령 법률안 재의요구권의 헌법적 한계

김 선 화

입법, 행정, 사법, 모든 국가권력은 헌법적 한계가 있다. 대통령의 법률안 재의요구권은 입법권에 대한 견제수단이라는 헌법제도적 의의가 있지만 그 역시 헌법적인 한계가 있다. 헌법명시적 한계도 있거니와 헌법내재적 내지는 헌법이론적 한계도 있다. 구체적으로는 ‘이해관계충돌 금지원칙상 한계’, 국회의 본질적 권한을 존중해야 할 ‘권력분립원리에서 파생되는 한계(소극적 성격)’, ‘대통령의 헌법상 의무에서 파생되는 한계’ 등을 들 수 있다.

1 헌법적 한계없는 권한은 없다

입법권은 국회의 전속권한이지만, 우리 헌법은 대통령이 법률안 공포권과 법률안 재의요구권(거부권)을 통해 입법권 남용을 견제할 여지를 두고 있다. 또한 대통령제 국가로는 특이하게 정부도 법률안제출권을 가지고 있다. 현실적으로는 여당이 다수당인 소위 단점정부(unified government)¹⁾인 경우가 많았다. 그런 배경에서 우리나라에서는 비교적 대통령의 법률안 재의요구권이 매우 드물게 행사되는 경향이 있었다.

그러나 최근 대통령의 법률안 재의요구권이 빈번하게 행사되면서 그 배경과 적절성, 그리고 헌법적 한계에 대해서도 관심이 높다.²⁾

국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포하고, 법률안에 ‘이의가 있을 때’에는 대통령이 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다(헌법 제53조제1항 및 제2항). ‘이의가 있을 때’라고만 정하고 있지, 그 ‘이의’의 사유를 구체적으로 명시하고 있지 않다. 이는 다른 국가들의 법률안 재의요구권을 정한 헌법규정에도 마찬가지이다.

그러나 실질적 입헌주의와 법치주의 원리상 자유재량권이라고 하는 국가기관의 권한에도 당연히 헌법상 한계가 있다. 대통령의 법률안 재의요구권이라 해도 예외가 아니다.

대통령의 법률안 재의요구권의 헌법상 권한행

- 1) 미국의 경우 1945년부터 1992년까지 의회의 법안 중 2%가 거부권의 대상이었는데 의회다수당과 대통령의 소속당이 다른 소위 분점정부(divided government)에서는 20%가 대상이 되었다는 연구가 있다 (Elliot Bulmer, Presidential Veto Powers, International IDEA, 2017, p.23; Cameron, C. M., ‘The Presidential Veto’, in W. Howell and G. Edwards(eds), The Oxford Handbook of the American Presidency (Oxford: Oxford University Press, 2009)).
- 2) 최근 학계의 관련 연구로는, 이준일, 「대통령 거부권의 헌법적 한계」, 『세계헌법연구』 제29권제3호, 2023; 김중철, 「노동조합법 제2조 및

제3조 개정법률안에 대한 거부권 행사의 부당성」, 『세계헌법연구』 제29권제2호, 2023; 조원용, 「대통령의 법률안 거부권 행사 정당화사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 중대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로」, 『공법학연구』 제24권제1호, 2023; 홍석한, 「대통령의 법률안거부권에 대한 고찰-미국제도와와의 비교를 중심으로」, 『미국헌법연구』 제30권제1호, 2019; 정철, 「법률안 거부권의 헌법적 의미」, 『세계헌법연구』 제25권제2호, 2019; 김광재, 「대통령의 법률안거부권제도의 문제점과 개선방안-임기만료로 인한 국회 폐회의 경우에 발생하는 특수문제를 중심으로」, 『공법학연구』 제19권제4호, 2018 등이 있다.



사 사유가 구체적이지 않기 때문에 권한 행사의 구체적 사유의 한계는 헌법내재적 또는 헌법원리상 한계로 파악해야 할 것이고, 이는 헌법에 대한 종합적이고 체계적인 해석을 통해서 가능할 것이다.

2 법률안 재의요구권의 의의와 요건

(1) 헌법제도상 의의

법률안 재의요구권의 헌법제도상 의의로는 대체로 국회의 경솔한 혹은 하자있는 입법을 절차적으로 통제하는 기능과 대통령이 국회를 견제하여 국정 균형의 도모하는 기능이 언급되고 있다.

구체적으로는, 헌법에 위반되는 법률안, 집행이 불가능한 법률안, 국익에 위반되는 법률안, 권력 분립에 위배되어 행정권을 불합리하게 제약하고 정치적 압력을 행사하는 정쟁적 법률안, 법률의 체계정합성 위반 등을 견제하기 위한 목적 등을 법률안 재의요구권 행사의 원리적 정당화 사유로 들기도 한다.³⁾

최근에는 입법과정에서 숙의가 배제된 하자있는 절차에 대해 다수당 몫과 소수당 몫의 인위적인 왜곡이라는 문제가 제기되면서 이에 대한 법률효력발생 전의 사전적 치유방식으로서 대통령 거부권행사가 필요하다고 하고,⁴⁾ 사후적 치유방식으로 헌법재판소의 통제방식이 필요하다는 주장도 제기되고 있다.⁵⁾

(2) 헌법상 요건 또는 명시적 한계

헌법이 명시한 법률안 재의요구권에 대한 한계로는, 우선 이의서를 붙이도록 한 것을 볼 수 있다. 이의서를 붙이도록 한 것은 비록 이의의 사유를 헌법에서 구체적으로 한정하여 명시하지는 않았어도 이의를 문서로 명시할 수 있을 것을 요구하는

것으로 해석할 수 있다.

또한 재의요구할 수 있는 범위에 대한 한계도 명시하고 있다. 즉, 법률안의 일부에 대해서 할 수 없다는 것과 법률안에 대해 수정하여 재의를 요구할 수 없다고 한 것이 있다(헌법 제53조제3항).

그 효과에 있어서 대통령의 법률안 재의요구권은 최종적으로 법률안을 폐기하는 권한이 아니다. 국회가 이를 재의에 붙이고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하면 법률로 확정된다(헌법 제53조제4항). 재의결되어 확정된 법률이 효력을 발하려면 대통령이 즉시 이를 공포하여야 하고, 정부에 이송된 때로부터 5일 이내에 대통령이 공포하지 않으면 국회의장이 이를 공포한다(동조제6항).

3 헌법내재적 한계의 유형

(1) 이해충돌금지원칙상 한계

이해충돌금지원칙은 공공성(公共性)과 사사성(私事性)이 충돌할 때 국가영역이 가지는 공공성이 사적인 이해관계에 따라 좌우되는 것을 헌법적으로 용인하지 않는다는 의미이고, 공적인 행위에는 공정성이 담보되어야 한다는 것이다. 오늘날 이 원칙은 단순한 법률적 원칙이 아니라 헌법적 원칙으로 부상하고 있다.⁶⁾

2003년 OECD의 이해충돌금지 가이드라인의 권고(Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service)⁷⁾에 의하면, 이해충돌이란 “공무원의 공적 의무와 사적 이익 간의 충돌로서, 그의 공적 임무와 책임의 수행에 부적절한 영향을 미칠 수

3) 조원용, 위 논문, p.183; 김종철, 위 논문, p.111.

4) 조원용, 위 논문, p.196.

5) 조원용, 위 논문, p.196; 김주환, 「입법절차상 하자에 대한 헌법재판소의 통제」, 『강원법학』, 제39권, 2013, p.253.

6) 이현환 편저, 『대한민국 헌법사전』, 박영사, 2023, p.962.

7) Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service(검색일: 2024.5.7.),
<<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-L-EGAL-0316>>

있는 사적 이해관계가 있는 이익과의 충돌”을 말한다.

이해충돌금지원칙은 조약으로 또는 각국 법률로도 구현되어 있으며,⁸⁾ 국내에서도 이해충돌방지법을 제정하여 시행하고 있다.

국회에서 의결된 법률안이 대통령의 사적인 이해와 충돌한다는 이유로 재의요구권을 행사하는 것은 헌법상 용인되기 어려울 것이다.

(2) 권력분립원리상 한계-소극적 성격

대통령의 법률안 재의요구권은 어디까지나 헌법이 정한 국회의 입법권에 대한 견제를 위한 장치이므로, 적극적인 형성권이 아니라 국회의 입법권 행사 하자에 대한 소극적인 제재권의 성격을 가지는 것이라 할 수 있다.⁹⁾

따라서 법률안에 대한 재의요구권 행사는 단순한 정책적 고려를 넘어 법률안의 위헌성, 집행불가능성, 국익불합치성, 부당한 정치적 압력이나 다른 국가권력의 권한침해수단으로서의 오용가능성이 있을 것 등을 정당화 사유로 할 수는 있으나,¹⁰⁾ 국회가 헌법정신에 부합하여 정립한 법률안으로서 정당한 입법적 재량범위에서 의결한 법안을 무력화하는 적극적인 성격이라면 이는 권력분립원리를 침해할 소지가 큰 권한행사가 될 수 있다는 입장이 가능하다.¹¹⁾ 만일 대통령이 법률안 재의요

구권을 적극적인 입법참여를 용인하는 방향으로 확대한다면 실질적으로 입법권과 행정권을 모두 행사하는 결과가 되어 권력분립원리를 형해화할 수 있다는 것이다.

더구나 정당제 민주주의의 확대나 사회국가적 과제 증대 등 다양한 요인에 의하여 행정부 권한이 상대적으로 강화되는 현실에서 법률안 거부권마저 확대된다면 권력분립원리는 제대로 작동하기 어렵다고 지적된다.¹²⁾

그러나 한편, 대통령이 법률안 재의요구권을 행사한다고 하더라도 국회가 이를 다시 재의결하여 확정할 수 있는 권한을 가지고 있기 때문에 대통령의 법률안 재의요구권은 그 자체로 적극적인 형성 권한을 가지기 어렵다고 해야 한다는 반론도 가능하다. 이러한 반론이 가능하려면, 국회의 재의결 요건이 너무 엄격해서는 곤란하다. 즉 너무 엄격한 재의결 정족수는 법률안 거부권을 정지적(停止的) 거부권이 아니라 사실상 절대적 거부권으로 작용하게 한다는 것이다. 우리의 경우는 재의결 요건이 국회재적의원 과반 이상의 출석에 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 요구되고 있어서, 상하 양원 모두 재적의원 3분의 2 이상의 재찬성을 요구하는 미국과 비교한다면 그 요건이 엄격한 편은 아니라고 할 수 있다.

이에 대해서는 의결에 필요한 출석과반수의 찬성과 재의결에 필요한 출석 3분의 2의 찬성 간의 편차가 크기 때문에, 재의결에 필요한 의결정족수를 5분의 3 정도로 완화하자는 견해도 있다.¹³⁾

(3) 대통령의 헌법적 의무에 따른 한계

대통령은 국가의 독립, 영토의 보전, 국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무가 있고 평화적 통일을

8) UN반부패협약, OECD 이해충돌방지 가이드라인, G20 반부패행동계획(2010)은 공공부문의 부패예방을 위하여 협약국들의 투명성 증진과 이해충돌방지 체계를 채택, 유지, 강화할 것을 규정하고 있다.

미국은 뇌물 및 이해충돌방지법을 제정하여 이해충돌방지에 관한 기본적인 내용은 뇌물 및 이해충돌방지법과 정부윤리법에서 규정하고, 세부절차 등은 공직자 윤리행위기준에서 규정한다. 캐나다는 이해충돌방지법을 제정하여(2006), 이해관계업무 참여금지, 이해충돌 유발 외부활동 제한, 친인척에 대한 계약발주 제한 등을 정한다. 프랑스는 공직사회의 투명성 및 이해충돌방지법을 제정하여, 공직사회의 청렴성, 투명성을 증진하고 공직자가 직면하는 이해충돌상황을 방지, 관리하며 사적 이해관계 신고 및 공개, 공직자의 재정적 이해관계 관리 등을 통한 이해충돌방지 장치를 규정하고 있다. 독일은 부패단속법을 제정하고, 직무수행과 관련한 금품 등 수수 행위를 이익수수죄로 규정하여 형사처벌하는 등 금품수수 등으로 인한 이해관계충돌 상황을 규제하고 있다.(이상 이현환 편저, 위의 책, pp. 960-962.)

9) 홍석한, 위 논문, p.23; 김종철, 위 논문, p.139.

10) 김종철, 위 논문, p.139.

11) 홍석한, 위 논문, p. 23; 미국 대통령의 법률안 재의요구권 논의에서 나타나는 제도적 한계이다(Max Farrand, The Records of the Federal Convention of 1787, vol. 1 [1911], p.96-104.).

<https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1057/Farrand_0544-01_EBk_v6.0.pdf>.

12) 홍석한, 위 논문, p.23.

13) 김광재, 위 논문, p.330.

위한 성실한 의무가 있다(헌법 제66조제2항 및 제3항). 또한 국민의 자유와 복리의 증진의 책무도 있다(헌법 제69조).

그러므로 재의요구를 하는 법률안의 내용이 대통령의 헌법상 의무내용에 부합하는지에 따라서 재의요구권 행사를 할 수 있는지 여부가 달라질 수 있을 것이며, 결국 이는 대통령의 권한 행사의 한계를 이루는 내용이라고 할 수 있을 것이다.

4 법률안 재의요구권 행사의 통제

(1) 사전적 통제

대통령 법률안 재의요구권 행사를 위해서는 국무회의를 거치는 것이 필수적이라 할 수 있다. 헌법 제89조에서 국무회의 심의를 거치도록 열거된 내용에 '법률안'이 있다. 법률안의 재의요구도 이에 포함되며, 법률안 재의요구의 의의서 작성도 일종의 사전적 통제기능을 하게 될 것으로 볼 수 있다. 의의서의 구체적인 사유에 대해서도 정하고 있는 서식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

(2) 사후적 통제

대통령의 법률안 재의요구권 행사에 대해서 국가 헌법재판소에 권한쟁의를 청구할 수 있는지에 대해서 문제가 될 수 있다.

우선 대통령이 법률안 재의요구권을 행사한다고 하더라도 그 자체로 절대적인 법률안 거부권 행사가 되는 것이 아니고 국회가 여전히 법안에 대한 결정권을 가지는 것이므로, 국회의 권한침해가 있다고 할 수 없다. 따라서 이를 권한쟁의로 다투기는 어려울 것이라는 견해가 있다.¹⁴⁾

이에 대해서 권한쟁의가 가능하다는 견해도 있다. 즉, 국회에서 의결된 법률안에 대한 재의요구권과 국회의 입법권은 서로 충돌할 수 있고, 묵시

적인 헌법적 한계를 넘어서 행사된 대통령의 법률안 재의요구권은 그 범위에 대한 다툼도 포함하여 권한쟁의로 해결될 수 있다고 보는 견해도 있다.¹⁵⁾

다음으로, 대통령의 헌법상 한계를 넘는 권한 행사는 탄핵사유가 된다는 점에서, 법률안 재의요구권의 행사가 위헌적인 경우에도 탄핵사유가 된다는 입장도 있다.¹⁶⁾ 헌법에 명시되지 않은 권한인 신임투표를 언급한 것이 탄핵사유가 되기도 한 것이 헌법재판소 결정례¹⁷⁾이므로 대통령의 헌법상 권한을 넘는 행위는 탄핵사유가 된다는 것이다.

5 입헌주의와 의회주의의 존중 과제

어떤 국가기관도 헌법으로부터 자유로울 수 없다. 대통령도 국회도 모두 그 권한행사를 통해 헌법해석행위를 하는 것이므로 최선을 다해서 헌법에 부합되는 권한행사를 할 필요가 있다.

주지하는 바와 같이 헌법은 매우 추상적인 언어로 쓰여 있다. 그러나 하늘의 그물이 성긴 것 같아도 빠져나갈 곳이 없다¹⁸⁾고 하는 것처럼 헌법규범의 모든 비어 보이는 자리는 헌법상 원리, 자연법, 학문적 이론, 판례 등으로 매우 촘촘하게 헌법적 소양과 성찰을 통해 채워지기를 요구하는 것이다.

무엇보다도 법률안 재의요구권의 헌법적 의의와 명시적·내재적 한계를 종합적으로 고려하여 입헌주의와 의회주의가 모두 존중되도록 하는 지혜로운 헌정운영이 필요하다고 하겠다. 사법적으로 통제받는 방식보다는 정치적 지혜가 전통이 되고 원리가 되는 대한민국 헌정사를 기대한다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

14) 박진우, 「대통령의 법률안 거부권에 관한 새로운 헌법학적 고찰」, 『가천법학』 제8권제4호, 2015, p.127.

15) 이준일, 위 논문, pp.19-20.

16) 이준일, 위 논문, pp.20-21.

17) 헌재 2004.5.14. 2004헌나1, 판례집 16-1, 609.

18) 천망회회 소이부실(天望恢恢 疎而不失): 하늘의 그물은 코가 크고 넓어 엉성해 보이지만 실제로는 아무것도 빠져나갈 수 없다(노자 도덕경).

