

대통령의 법률안거부권에 관한 새로운 헌법학적 고찰

박진우*

< 차례 >

- I. 서론
- II. 법률안거부권에 관한 외국 헌법의 입법례
- III. 우리 헌법상 법률안거부권 제도 일반
- IV. 법률안거부권과 관련한 법적인 쟁점
- V. 결론

* 가천대학교 법과대학 법학과 교수, 법학박사.

◀ 국문요약 ▶

법률안거부권은 국회가 의결하여 정부에 이송한 법률안에 대하여 대통령이 이의를 가지는 경우에 대통령이 국회에 재의를 요구하는 권한으로서 법률안재의요구권이라고도 한다. 이러한 법률안거부권은 미국 연방헌법에서 유래한 것으로서 대통령의 법률안거부권은 국회가 재의결을 할 때까지 법률안이 법률로 확정되는 것을 일시적으로 정지시키는 조건부의 정지적 거부권으로서의 법적 성격을 가진다. 법률안거부권을 행사하는 방식으로는 환부거부와 보류거부가 있지만 현행 헌법에서는 미국 헌법과 달리 보류거부는 인정되지 아니한다. 우리 헌법사에서 대통령의 법률안거부권은 제헌헌법부터 규정되어 현행 헌법에까지 이르고 있다. 다만 제2공화국 헌법은 정부형태로서 의원내각제를 채택하였기에 대통령의 법률안거부권은 규정되지 않았다. 이처럼 제헌헌법에서부터 대통령의 권한으로 규정되었던 법률안거부권이지만 실제 헌정에서 대통령은 법률안거부권을 빈번하게 행사하지는 않았다. 그러나 작금의 시대적 상황은 다양한 정치적, 법적인 이유로 인하여 법률안거부권이 하나의 헌법적 장식물로 머무르게 하지는 않는 방향으로 변화하였다. 그리하여 대통령의 법률안거부권과 관련한 헌법적 쟁점들을 정리하고 불분명한 점을 명확히 하는 작업이 필요하다.

법률안거부권과 관련한 헌법적 쟁점들에 대한 명확한 해법을 요약 정리하면 다음과 같다. 대통령이 법률안에 대하여 거부권을 행사할 수 있는 기간은 국회에서 의결한 법률안이 ‘정부에 이송된 날의 다음날’부터 기산하여 15일이 되는 날 자정까지라고 해석하여야 한다. 대통령은 자신이 행사한 법률안거부권을 국회가 재의에 붙여 재의결할 때까지는 자신하여 철회할 수 있다고 해석하여야 한다. 대통령이 법률안거부권을 남용하여 행사하는 경우 국회는 이를 사유로 탄핵소추를 의결할 수는 없다고 보아야 한다. 마지막으로 대통령의 법률안거부권 행사에 대하여 국회가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수는 없다고 보아야 한다.

주제어 : 법률안거부권, 대통령제, 환부거부, 보류거부, 거부권철회

I. 서 론

지난 6월 25일 행정입법에 대한 국회의 통제권 강화를 내용으로 하는 국회법 개정안에 대하여 박근혜 대통령이 거부권을 행사하였다. 주지하다시피 법률안거부권은 미국 연방헌법에서 유래한 제도로서 의원내각제 정부형태보다는 대통령제 정부형태에서 견제와 균형을 핵심내용으로 하는 권력분립의 원칙을 구현함에 필요한 제도로 인식되고 있다. 헌정 실제에서도 미국에서 법률안거부권은 대통령의 대의회통제권으로서 자주 활용되고 있으며 대통령이 법률안거부권을 행사하는 횟수도 상당히 빈번하다. 반면 그동안의 한국의 현실에서는 대의회통제권으로서 대통령의 법률안거부권 활용도는 극히 예외적이었다. 그러한 헌정 현실을 보여준 주된 이유로 행정부 수장인 대통령과 입법부의 다수파가 동일정당을 매개로 일치하였고 대통령이 여당의 총재(당수)로 군림함으로써 의회 다수파를 차지하는 여당 소속 국회의원에 대하여 명령·강제하는 정당문화가 뿌리박혀 있었음을 지적하지 않을 수 없다.

제헌 헌법에서부터 대통령의 법률안거부권이 규정되어 있었지만 빈번하게 활용되는 헌법상의 제도가 아니었기에 법률안거부권에 관한 그동안의 헌법적 논의는 주로 법률안거부권을 규정하고 있는 헌법조항의 범위에 사실상 한정되었다고 해도 과언이 아니다. 그런데 제6공화국 헌법이 시행되고 실질적인 민주화가 이루어진 이후, 국회의 의석분포에서 여소야대 현상이 실제로 발생하고 있으며 그 결과 행정부와 입법부가 법률안을 놓고 의견대립과 충돌이 발생할 가능성이 높아졌다. 또한 세칭 ‘국회선진화법’이라고 불리는 개정 국회법 제19대 국회의 개원과 함께 발효됨에 따라 여러 가지 이유 때문에 이제는 국회의 다수파를 차지하는 여당이라 할 지라도 행정부의 입장과 배치되거나 행정부의 권한을 침해하는 법률안을 통과시킬 수밖에 없는 불가피한 상황¹⁾을 맞이할 수 있고 해당 법률안을 두고 행정부랑 입법부가 대립하는 현상이 발생

1) 지난 6월 정국을 뜨겁게 달구었던 국회법개정안 사태가 그 대표적인 사례라 할 수 있다. ‘국회선진화법’이 시행된 이후부터 여당의 일방적인 법률안 처리는 사실상 불가능해졌고 법률안 처리에 야당의 협력이 절실히 필요한데 특정 법률안의 통과를 위해서 야당이 통과를 원하는 다른 특정 법률안의 통과를 여당이 묵인(또는 협조)하는 이른바 입법의 상호교환(barter)이 필요한 상황이 발생할 수도 있다.

할 수 있다. 이러한 사정 때문에 행정부는 대통령의 법률안거부권을 활용해야 할 기회가 이전보다 많아졌다고 할 수 있다. 그러나 이전 헌법에서는 물론이거니와 현행 제6공화국 헌법을 제정할 당시만 해도 위에서 언급한 상황이 발생할 수 있음을 깊이 성찰하지 못하고 법률안거부권과 관련한 헌법조항을 정밀하게 규정하지 않았다. 앞으로도 헌정 실제에서 여소야대 현상이 발생할 개연성은 여전히 유효하고 세칭 ‘국회선진화법’이 개정되지 않는 한 법률제정을 둘러싼 행정부와 입법부의 대립은 계속 발생할 여지가 있다. 따라서 이러한 대립상황을 해소하기 위한 헌법적 수단으로 대통령이 법률안거부권을 활용할 가능성은 높다 할 것이다.

본 논문은 이러한 문제의식을 토대로 대통령의 법률안거부권과 관련하여 발생할 수 있는 새로운 쟁점들과 법률안거부권에 관련된 기존의 논의에서 조명을 받지 못하던 쟁점을 제시하고 이에 대한 해결책을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 이하에서는 먼저 II항에서 법률안거부권에 관한 외국의 헌법규정과 논의사항을 살펴보고, III항에서는 우리 헌법상의 법률안거부권에 관한 기존의 논의를 정리한 다음, IV항에서 법률안거부권에 관한 새로운 쟁점 내지 그동안 경시되었던 쟁점에 관하여 논하기로 한다.

II. 법률안거부권에 관한 외국 헌법의 입법례

1. 서

우리 헌법상 대통령의 법률안거부권을 논하기에 앞서 법률안거부권과 관련한 외국 헌법의 입법례를 살펴보는 것이 우리 헌법상의 법률안거부권을 이해하는데 도움이 될 것이다. 법률안거부권은 미국 헌법에서 유래한 제도로서 일반적으로 대통령제 정부형태를 채택하고 있는 국가의 헌법에서 대통령의 주요한 권한으로 규정하고 있다. 또한 절충형 정부형태인 의원정부제 정부형태를 채택하고 있는 헌법에서도 대통령의 실질적 권한으로 법률안거부권을 규정하고 있다.

한편 의원내각제 정부형태를 채택하면서 동시에 의회 구성에서 양원제를 채택하고 있는 국가에서도 - 비록 행정부가 의회(입법부)를 견제하는 수단이라

는 의미에서의 정형적인 법률안거부권 제도는 아니지만 - 의회 내부적인 권력통제수단으로서 대통령제 정부형태에서의 법률안거부권과 유사한 법률안 재심의제도를 두고 있는 경우가 많다.

이하에서는 우선 대통령제 정부형태 및 의원정부제 정부형태를 취하고 있는 국가의 헌법이 법률안거부권에 관하여 어떻게 규정을 하고 있는지를 미국, 프랑스, 러시아, 기타 국가의 순서로 살펴본 이후에 의원내각제 정부형태를 채택하는 국가에서 규정하고 있는 법률안 재심의(수정)제도를 간단하게 살펴보고자 한다.

2. 미국

미국 헌법은 최초로 대통령제 정부형태를 규정한 헌법인 동시에 대통령의 권한으로서 법률안거부권 제도를 규정한 최초의 헌법이라 평가할 수 있다. 미국 헌법에서 대통령의 법률안거부권을 규정하고 있는 조항은 연방헌법 제1조 제7절 제2항²⁾이다. 미국 헌법 제1조 제7절 제2항은 다음과 같이 규정하고 있다. 「하원과 상원을 통과한 모든 법률안은 법률로 확정되기 전에 대통령에 이송되어야 한다. 대통령이 이를 승인할 경우 대통령은 법률안에 서명하고 만약 승인하지 아니하는 경우에는 이의서를 붙여 해당 법률안을 발의한 議院으로 환부하여야 한다. 대통령으로부터 법률안을 환부받은 議院은 이의의 대강을 의사록에 기록한 후 해당 법률안을 다시 심의하여야 한다. 다시 심의한 결

2) Article I section 7 : Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a law. But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.

과 해당 議院의 3분의 2 이상의 찬성으로 가결할 경우에는 해당 議院은 당해 법률안을 대통령의 이의서와 함께 다른 議院으로 송부하여야 한다. 다른 議院에서 당해 법률안을 다시 심의하여 3분의 2 이상의 찬성으로 가결한 경우 당해 법률안은 법률로 확정된다. 이 모든 경우에 양원의 표결은 찬반투표로 결정하며 당해 법률안에 대한 찬성자와 반대자의 성명을 각 원 의사록에 기재하여야 한다. 법률안이 대통령에게 이송된 후 10일 이내(일요일 제외)에 의회로 환부되지 아니할 때에는 당해 법률안은 대통령이 서명한 경우와 마찬가지로 법률로 확정된다. 단, 연방의회가 휴회하여 당해 법률안을 대통령이 환부할 수 없는 경우에는 법률로 확정되지 아니한다.」

미국헌법상 의회가 특정 법률안을 의결하여 통과시킨 경우 집행부의 수반으로서의 대통령이 선택할 수 있는 행동 유형은 다음과 같이 크게 4가지로 분류할 수 있다.³⁾ 첫째, 법정 기간 내에 법률안에 서명을 함으로써 법률안을 법률로 확정하는 것이다. 이 경우 대통령은 법률안에 서명을 하되 ‘법률안서명의견서(Presidential Signing Statement)’⁴⁾라는 형식을 통해 당해 법률안에 대한 대통령의 입장을 표명할 수 있다. 둘째, 법정 기간 내에 아무런 행동도 하지 않은 채 기간이 경과하여 법률안이 법률로 확정되는 경우이다. 이 경우에도 대통령은 자신이 법률안에 서명을 하지 않은 이유에 대하여 ‘법률안자동확정의견서’⁵⁾를 통해 입장을 표명할 수 있다. 셋째, 법정 기간 내에 대통령이 이의서를 붙여 해당 법률안을 발의한 議院으로 환부하는 경우이다. 마지막 행동 유형으로, 대통령이 보류거부를 행하는 경우이다. 즉, 의회를 통과한 법률안에 대하여 대통령이 승인을 하지 않지만 환부거부 시와 달리 의회가 휴회 중이거나 폐회 중일 때 보류거부권을 행사하는 경우이다. 셋째와 마지막 넷째의 경우가 바로 대통령이 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 경우이다.

미국 헌법상 대통령의 법률안거부권이 가지는 특징적인 면을 대략적으로 서술하면 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 환부거부(direct veto or regular veto)와 보류

3) Steffen W. Schmidt & Mack C. Shelley & Barbara A. Bardes & Lynne E. Ford, *American Government and Politics Today*(2013-2014 EDITION), Wadsworth, 2014, p390.

4) 이에 대하여 상세한 사항은 강승식, “대통령의 법률안 통제방안 : 미국의 경험을 중심으로”, *공법학연구* 제14권 제1호, 한국비교공법학회, 2013, 199-205면 참조.

5) 이에 대하여 상세한 사항은 강승식, 앞의 논문, 205-206면 참조.

6) 대통령의 법률안거부권에 관하여 미국헌법과 한국헌법을 비교법적으로 분석한 대표적 논문으

거부(pocket veto)가 모두 인정된다는 점이다. 우리 헌법의 경우 뒤에서 살펴보는 바와 같이 보류거부는 인정되지 않는다고 해석하는 견해가 통설임을 고려할 때 우리 헌법상 법률안거부권과 차이가 있는 점이다. 미국 헌법에서는 의회운영과 관련하여 회기불계속 원칙을 취하고 있으므로 대통령의 법률안거부권 행사방식으로서의 보류거부는 강력한 효과를 발휘할 수 있고 실제로도 자주 활용되고 있다.⁷⁾⁸⁾ 둘째, 거부권을 행사할 수 있는 기간은 법률안이 이송된 날로부터 10일 이내라는 점이다. 우리 헌법상 ‘15일 이내’에 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 것과 차이를 보인다. 셋째, 헌법의 문언상으로는 대통령이 법률안거부권을 행사할 수 있는 사유 내지 실체적 요건을 규정하고 있지 않다는 점이다. 이 점에서는 우리 헌법도 동일한 태도를 취하고 있다. 넷째, 대통령이 법률안에 대하여 거부권을 행사하더라도 의회 각 원이 3분의 2 이상의 찬성으로 가결을 하면 법률로 확정된다고 규정함으로써 법률에 대한 최종적인 확정권한은 의회에 유보되어 있다는 점이다. 이 점 또한 우리 헌법도 마찬가지인데 다만 우리 헌법상 환부된 법률안에 대하여 국회가 재의결하기 위해서는 ‘재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성’이 필요하다.

3. 프랑스

프랑스 헌법은 이원정부제 정부형태를 채택하고 있다고 일반적으로 설명되는데 이원정부제 하에서의 대통령은 주권자인 국민으로부터 직선으로 선출되기 때문에 의원내각제 정부형태에서의 명목상 국가원수인 대통령과 달리 실질적인 권한을 다수 보유하고 있다. 그 가운데 대표적인 권한이 바로 법률안거부권이라 할 수 있다.⁹⁾

로는 이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교”, 법학연구 통권 제30집, 전북대학교, 2010.

7) 미국 헌법상 보류거부(pocket veto)에 관하여 자세한 사항은 Steven L. Emanuel, *Constitutional Law*, Wolters Kluwer Law&Business, 2010, pp 114-115 참조.

8) 미합중국 건국부터 2012년까지 미국 대통령은 법률안거부권을 2565번 행사하였다. 이 가운데 환부거부가 1498건, 보류거부가 1067건이었다. Steffen W. Schmidt & Mack C. Shelley & Barbara A. Bardes & Lynne E. Ford, *American Government and Politics Today* (2013-2014 EDITION), Wadsworth, 2014, p391.

9) 역시 이원정부제 정부형태를 채택하고 있는 체코공화국 헌법과 슬로바키아 헌법도 대통령에게

프랑스 헌법 제10조는 대통령의 법률안거부권을 규정하고 있는데 규정내용은 다음과 같다. “대통령은 최종적으로 가결되어 정부로 이송된 법률안에 대하여 이송일로부터 15일 이내에 공포한다. 대통령은 이 기간이 만료되기 전에 의회에 대하여 해당 법률안 또는 일부 조항의 재의를 요구할 수 있다. 의회는 재의 요구를 거부할 수 없다.”

프랑스 헌법상 대통령의 법률안거부권에 대해 요약하면 다음과 같다.¹⁰⁾ 첫째, 법률안에 대하여 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 기간은 법률안이 정부에 이송된 날로부터 15일 이내이다. 이 점에서는 우리 헌법과 동일하다고 할 수 있다. 다만 법률안에 대하여 헌법재판소의 사전적 규범통제가 행하여지는 경우¹¹⁾ 사전적 규범통제에 소요된 기간은 15일 이내에 포함되지 아니한다. 둘째, 대통령의 법률안거부권 행사는 ‘데크레(décree)’의 형식으로 이루어지는데 여기에는 헌법 제19조에 따라 총리의 부서가 필수적이다. 셋째, 프랑스 헌법은 법률안거부권의 행사 사유에 대하여 침묵하고 있다. 그리하여 대통령은 법률안이 헌법에 위반된다고 하는 법적인 이유뿐만 아니라 정치적인 면을 이유로도 법률안거부권을 행사할 수 있다고 이해하는 것이 프랑스의 일반적인 통설이다. 넷째, 한국 헌법이나 미국¹²⁾과 달리 프랑스 헌법상 대통령은 법률안의 일부에 대하여도 거부권을 행사할 수 있다.

4. 러시아

러시아 헌법 제107조 제3항은 “연방 법률이 대통령에게 송부된 시점으로

법률안거부권을 부여하고 있다. 체코공화국 헌법 제50조, 슬로바키아 헌법 제102조 제1항.

10) 이에 대하여 상세한 사항은 전학선, “프랑스 대통령의 법률안거부권”, 세계헌법연구 제18권 제2호, 국제헌법학회한국학회, 2012, 320면 이하 참조.

11) 프랑스에서는 조직법률의 경우에는 의무적으로, 일반법률의 경우 일정한 국가기관의 청구가 있는 경우 헌법재판소가 해당 법률에 대하여 사전적 규범통제를 실시한다.

12) 미국 헌법은 법률안의 일부에 대한 거부권을 금지하는 명문의 규정을 두고 있지는 않지만, 법률안의 일부에 대한 거부권(line item veto)을 인정하는 법률에 대하여 연방대법원이 위헌판결(*Clinton v. City of New York*, 524 U.S 417 (1998))을 선고함으로써 대통령의 법률안에 대한 일부거부권은 인정되지 않는다. Line item veto을 인정하는 법률에 대한 연방대법원의 위헌판결의 자세한 내용은 Steven L. Emanuel, *Constitutional Law*, Wolters Kluwer Law&Business, 2010, p115; Sotirios A. Barber & Walter F. Murphy & James E. Fleming & Stephen Macedo, *American Constitutional Interpretation*(3rd Edition), Foundation Press, 2003, pp545-546 참조.

부터 14일 이내에 러시아 연방대통령이 연방 법률에 대하여 거부권을 행사하면 국가두마와 연방회의는 러시아 연방헌법에 규정된 절차에 따라 그 법률안을 재심의한다. 해당 법률안이 재심의를 거쳐 연방회의와 국가두마의 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 원안대로 의결되면 연방대통령은 7일 이내에 이에 서명하고 공포하여야 한다"라고 규정하여 연방대통령의 권한으로서 법률안 거부권을 규정하고 있다.

러시아 헌법상 대통령의 법률안거부권이 우리 헌법과 차이를 보이는 점은 행사기간과 재의결 정족수라 할 수 있다. 즉, 우리 헌법상 대통령은 15일 이내에 거부권을 행사할 수 있는데 비해 러시아 헌법상 연방대통령은 14일 이내에 법률안거부권을 행사할 수 있다. 또한 법률안거부권이 행사된 법률안에 대하여 국회가 재의결하기 위해서 우리 헌법은 '재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성'을 요구함에 반하여 러시아 헌법은 연방회의(상원)와 국가두마(하원) 모두 '재적의원 3분의 2이상의 찬성'을 요구한다.

5. 의원내각제 정부형태에서의 법률안 재심의(수정)제도

헌법이 의원내각제 정부형태를 채택하고 있다고 하더라도 의원내각제 정부형태의 태양과 권력분립원칙의 구현형태는 국가마다 다양한 모습을 띠고 있다. 그리하여 의원내각제 정부형태를 취하지만 대통령제 정부형태에서 볼 수 있는 법률안거부권을 의례적·상징적 존재에 불과한 대통령 또는 국왕에게 부여하고 있는 국가도 있는 반면 양원제 의회 제도를 갖춘 동시에 의원내각제 정부형태를 취하는 국가 중에는 법률안에 대하여 상원의 동의 내지 승인을 법률 성립의 전제조건으로 요구함으로써 하원을 통과한 법률안에 대하여 상원이 해당 법률안에 대한 재심의 내지 수정을 요구할 수 있도록 헌법이 규정하고 있는 국가도 다수 존재한다.

위에서 언급한 두 가지 유형 가운데 첫 번째 유형, 즉 의원내각제 정부형태를 취하면서 형식적·의례적 존재에 불과한 국가원수(국왕 또는 대통령)에게 법률안 거부권한을 부여하고 있는 국가로는 그리스¹³⁾, 노르웨이¹⁴⁾, 이탈리아

13) 그리스 헌법 제42조.

아¹⁵⁾ 등이 있다. 앞에서 언급한 유형 가운데 두 번째 유형인 의회의 내부적인 권력통제방법으로서 상원의 하원에 대한 법률안 수정 내지 승인권한을 헌법이 규정하고 있는 국가로는 독일¹⁶⁾, 오스트리아¹⁷⁾, 일본¹⁸⁾ 등을 들 수 있다.

III. 우리 헌법상 법률안거부권 제도 일반

1. 법률안거부권의 의의

법률안거부권이라 함은 국회가 의결하여 정부에 이송한 법률안에 대하여 대통령이 이의를 가지는 경우에 대통령이 국회에 재의를 요구하는 권한으로서 법률안재의요구권이라고도 한다.¹⁹⁾ 현행 헌법은 제53조 제2항²⁰⁾과 제3항²¹⁾에서 대통령의 권한으로 법률안거부권에 관하여 규정하고 있다. 대통령의 법률안거부권은 국회에서 의결한 법률안에 대하여 대통령이 종국적으로 이를 폐기할 수 있는 권한이 아니라 법률안의 성립을 일시적으로 정지 또는 연기시키는 권한이라 할 수 있다.²²⁾ 왜냐하면 헌법 제53조 제4항이 국회가 거부권이 행사된 법률안에 대하여 재의에 붙이고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다고 규정하고 있기 때문이다.

대통령제 정부형태를 채택하고 있는 헌법에서 대통령의 권한으로 법률안거부권을 규정하고 있는 제도적 취지는 다음과 같이 두 가지 정도로 요약할 수

14) 노르웨이 헌법 제78조.

15) 이탈리아 헌법 제74조.

16) 독일 기본법 제77조.

17) 오스트리아 헌법 제42조.

18) 일본국 헌법 제59조.

19) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015, 563면; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 1005면; 김학성, 헌법학원론, 피앤씨미디어, 2015, 999면; 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2015, 1254면; 한수웅, 헌법학, 법문사, 2015, 1228면; 양건, 헌법강의, 법문사, 2014, 1096면.

20) 제53조 제2항 : 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

21) 제 53조 제3항 : 대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

22) 이러한 점에서 법률안거부권이라는 용어에 대하여 오해의 소지가 있음을 지적하는 견해로는 한수웅, 앞의 책, 1228면 참조.

있다.²³⁾ 첫째, 법률의 제정은 전적으로 입법부의 권한이고 입법부가 이러한 권한을 남용하여 헌법에 위반되는 법률을 제정하거나 집행이 불가능한 법률을 제정하여 행정부를 곤란에 빠지게 할 우려가 있는 경우 행정부의 수반인 대통령이 이를 견제할 필요성이 있다. 둘째, 입법부가 법률제정권을 독점하고 있다는 점을 악용하여 헌법상 보장된 행정부의 권한을 침해하거나 행정부의 권한에 부당한 간섭을 가하는 법률을 제정할 경우 행정부로 하여금 자기방어 차원에서 그에 대한 대응 수단이 행정부에게 부여되는 것이 견제와 균형을 생명으로 하는 권력분립원칙에도 부합한다는 점이다.

2. 법률안거부권의 헌법적 연혁과 사례

가. 헌법적 연혁

우리 헌법에서 대통령의 권한으로 법률안거부권이 최초로 규정된 헌법은 제헌헌법이었다. 제헌헌법 제40조²⁴⁾에서 대통령의 권한으로 법률안거부권을 규정하고 있었는데 대체적인 규정내용은 현행 헌법과 상당히 유사했지만 국회가 대통령의 거부권행사로 환부된 법률안을 법률로 확정하기 위해서는 현행 헌법과 달리 「국회의 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성」으로 전과 동일한 의결을 할 것을 규정하고 있었다.

제1차 개정헌법은 의회의 구성에 있어서 양원제를 채택함²⁵⁾에 따라 대통령의 법률안거부권 조항도 이에 맞추어 개정되었다. 그리하여 제1차 개정헌법은 대통령이 양원 중 일원에 환부함으로써 법률안거부권을 행사할 수 있으며 각원이 모두 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안이 법률로 확정됨을 규정하였다.²⁶⁾

23) 권영성, 앞의 책, 1005면; 성낙인, 앞의 책, 564면 참조.

24) 제헌헌법 제40조 : 국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다. 단, 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회로 환부하고 국회는 재의에 부한다. 재의의 결과 국회의 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 동일한 의결을 한 때에는 그 법률안은 법률로써 확정된다. 법률안이 정부로 이송된 후 15일 이내에 공포 또는 환부되지 아니하는 때에도 그 법률안은 법률로써 확정된다. 대통령은 본조에 의하여 확정된 법률을 지체 없이 공포하여야 한다. 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포일로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

25) 헌법 문언상 양원제를 규정함에 그치고 실제로 양원이 구성되지지는 않았다.

제2차 개정헌법은 대통령이 법률안거부권을 행사하여 국회로 법률안을 환부한 경우 국회가 이를 법률로 확정하는 의결정족수를 제1차 개정헌법과 달리 완화하여 규정하였다. 즉, 제2차 개정헌법 제40조 제2항은 “이송된 법률안에 대하여 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회에 환부하고 국회의 재의에 부한다. 국회에서 각원의 재적의원 3분의 2이상이 출석한 양원합동회의에서 출석의원 과반수의 찬성으로써 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안은 법률로서 확정한다”고 규정하였다.

제3차 개정헌법은 정부형태로 우리 헌정사에서 처음이자 마지막으로 의원내각제 정부형태를 채택함에 따라 대통령제 정부형태의 고유한 법률안거부권 제도를 채택하지 않았다. 다만 어떤 법률안에 대하여 양원(민의원·참의원)의 의결이 일치하지 아니할 경우에는 당해 법률안을 민의원의 재의에 붙이고 민의원에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 다시 의결한 것을 국회의 의결로 간주하는 조항²⁷⁾을 두고 있었다.

다시 대통령제 정부형태를 채택한 제5차 개정헌법²⁸⁾은 현행 헌법의 법률안거부권 조항과 거의 동일한 형태로 대통령의 법률안거부권 조항을 두고 있었고 이러한 규정 내용과 방식은 이후의 헌법에 그대로 계승되어 현행 헌법에 이르고 있다. 특히 제5차 개정헌법은 제1공화국 헌법에서 논란이 되었던 국회 폐회 중 법률안거부권 행사 여부와 법률안의 일부에 대한 거부권 행사 가능 여부 및 수정 거부를 할 수 있는지 여부에 대해 명확한 규정을 둬으로써 헌법

26) 제1차 개정헌법 제40조.

27) 제3차 개정헌법 제37조 제2항.

28) 제5차 개정헌법 제49조.

- ① 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.
- ② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 전항의 기간 안에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.
- ③ 대통령은 법률안의 일부에 대하여, 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.
- ④ 재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 붙이고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.
- ⑤ 대통령이 제1항의 기간 안에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.
- ⑥ 대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체 없이 공포하여야 한다. 전항에 의하여 법률이 확정된 후 또는 제4항에 의한 확정법률이 정부에 이송된 후 5일 이내에 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 이를 공포한다.
- ⑦ 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

적으로 이 문제를 해결하였다. 또한 확정 법률에 대하여 대통령이 공포를 하지 않을 경우 국회의장이 이를 공포할 수 있는 근거 규정도 마련하였다.

나. 법률안거부권의 사례

정부 수립 이후 2015년 11월 30일까지 법률안에 대하여 재의요구가 행사된 사례는 총 73건이다. 1948년 9월 30일 이승만 대통령이 양곡매입법안에 첫 번째 법률안거부권을 행사한 것을 필두로 제헌국회 14건, 제2대 국회 25건, 제3대 국회 3건, 제4대 국회 3건, 제5대 국회 8건, 제6대 국회 1건, 제7대 국회 3건, 제9대 국회 1건, 제13대 국회 7건, 제16대 국회 4건, 제17대 국회 2건, 제19대 국회 2건의 법률안에 대하여 재의요구가 행사되었다. 73건 가운데에는 의원내각제 정부형태를 채택하였던 제5대 국회에서 민의원 재의²⁹⁾에 붙여졌던 8건의 재의요구가 포함되는데 이것은 대통령제 정부형태에서 채택하고 있는 전형적인 법률안거부권이라 할 수 없다. 따라서 우리 헌정사에서 대통령 또는 대통령권한대행이 법률안거부권을 행사한 경우는 전부 65건이라 할 수 있다. 한편, 대통령(또는 대통령권한대행)에 의하여 거부권이 행사되었거나 민의원의 재의에 붙여졌던 법률안이 어떻게 처리되었는지를 살펴본다면, 법률로 확정된 것이 23건, 법률로 확정간주³⁰⁾된 것이 5건, 수정통과³¹⁾된 것이 6건, 폐기된 것이 35건, 대통령이 법률안거부권을 철회한 것이 2건이며 2015년 11월 30일 현재 임기가 남아 있는 제19대 국회에서 거부권이 행사된 2건의 법률안³²⁾은 별다른 사정변경이 없는 한 제19대 국회 임기만

29) 제3차 개정헌법 제37조 제2항 : 국회의 의결을 요하는 의안에 관하여 양원의 의결이 일치하지 아니할 때에는 의안을 민의원의 재의에 부하고 각원에서 의결된 것 중 민의원에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 다시 의결된 것을 국회의 의결로 한다.

30) 제5차 개정헌법 이전에는 대통령의 재의요구로 국회로 환부된 법률안에 대하여 국회가 재의결로 확정된 법률에 대하여 대통령이 공포하지 아니한 경우에 국회의장이 공포할 수 있는 권한이 없어서 곧바로 법률로 확정 간주되었는데 이를 의미하는 것이다.

31) 제헌국회에서는 대통령이 법률안거부권을 행사하여 국회로 환부된 법률안에 대하여 수정하여 통과시킨 사례가 있는데 이를 의미한다. 현재에는 이와 같은 법률안의 수정통과는 불가능하다.

32) 2013년 1월 이명박 대통령이 거부권을 행사한 '대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률' 개정법률안은 대체 법률안인 '택시운송사업의 발전에 관한 법률' 제정안이 별도의 국회 의결 절차를 거쳐 공포됨에 따라 지금도 국회 본회의 '부의 예정안건'으로 남아 있고, 2015년 6월 박근혜 대통령이 거부권을 행사한 국회법 개정안은 7월 6일 본회의에서 재의결 절차를

료로 인하여 자동 폐기될 전망이다.

3. 법률안거부권의 법적 성격

우리 헌법 제53조에서 규정하고 있는 법률안거부권은 그 법적 성격이 무엇인가? 다시 말해 대통령의 법률안거부권이 법률의 완성에 관하여 어떤 법적인 의미를 가지는가? 이와 관련하여 학설상 대립이 존재한다. 법률안거부권의 법적 성격의 규명은 뒤에서 살펴볼 관련 쟁점의 해결에서 의미를 가지므로 법률안거부권의 법적 성격을 여기서 간단하게 규명하고자 한다.

법률안거부권의 법적 성격과 관련하여³³⁾ 첫째, 정지조건적 권한설이 있다. 이 견해는 법률안거부권을 법률의 완성에 대한 정지조건으로 이해하는 견해이다. 둘째, 법률안거부권을 해제조건으로 이해하는 해제조건적 권한설이 있다. 셋째, 법률안거부권을 국회에서 의결한 법률안을 대통령이 취소하는 취소권으로 이해하는 취소권설이 있다. 마지막으로, 법률안거부권을 민법이론을 적용하여 이해하는 것은 잘못된 것이라는 전제에서 결국 거부권은 공법에 특유한 공법특유의 제도로 이해하는 견해가 있다.

생각건대, 국회에서 의결한 법률안에 대하여 대통령이 재의를 요구한 경우에 우리 헌법은 국회가 재의에 붙여서 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하게 되면 법률로서 확정된다고 규정³⁴⁾하고 있으므로 대통령의 법률안거부권은 국회가 재의결을 할 때까지 법률안이 법률로 확정되는 것을 일시적으로 정지시키는 조건부의 정지적 거부권이라고 이해하는 것이 타당하다고 하겠다.³⁵⁾

밟았지만 의결정족수 미달로 본회의에 계류 중 상태에 있다. 두 법률안 모두 사정변경이 없는 한, 2016년 5월 29일 제19대 국회의 임기만료로 폐기될 예정이다.

33) 김철수, *학설판례 헌법학(중)*, 박영사, 2009, 486면; 김철수, *헌법학신론*, 박영사, 2013, 1487면; 이용재, *앞의 논문*, 349-350면.

34) 헌법 제53조 제4항.

35) 법률안거부권의 법적 성격을 소극적 정지적 거부권으로 이해하는 것이 우리 헌법학계의 통설이다. 성낙인, *앞의 책*, 564면; 권영성, *앞의 책*, 1006면; 김철수, *헌법학신론*, 박영사, 2013, 1487면; 양건, *앞의 책*, 1097면.

4. 법률안거부권의 유형

미국 헌법의 경우 대통령의 법률안거부권 유형으로 환부거부와 함께 보류거부(pocket veto)도 인정하고 있다. 반면 우리 헌법의 경우 대통령의 법률안거부권 유형으로 환부거부가 인정된다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다. 헌법 제53조 제2항이 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다”라고 규정하고 있기 때문이다.

한편 우리 헌법상 법률안거부권의 유형으로 미국의 경우처럼 보류거부도 인정될 수 있을 것인가에 대해서는 견해의 대립이 존재하는데, 우리 헌법상으로는 보류거부가 인정되지 않는다는 부정설³⁶⁾과 원칙적으로 보류거부는 우리 헌법상 인정되지 않지만 국회의원의 임기만료로 폐회되거나 국회가 해산된 경우³⁷⁾에는 법률안에 대하여 환부거부를 하고 싶어도 환부할 대상이 존재하지 않기 때문에 이와 같은 예외적인 경우에는 보류거부가 인정된다는 부분긍정설³⁸⁾이 대립된다.

생각건대, 국회의원의 임기만료로 인하여 국회가 폐회된 경우에 법률안이 폐기되는 것은 국민의 선거로 새롭게 선출된 새 국회가 이전 국회의 법률안을 승계하지 않는 것 때문에 나타나는 효과이지, 법률안거부권의 유형으로서 보류거부를 인정하기 때문에 나타나는 현상이 아니다.³⁹⁾ 또한 미국 헌법에서 인정하는 보류거부는 회기불계속의 원칙이 지배하는 미국에서 의회가 특정한 법률안을 확정시키고 대통령의 법률안거부권을 무력화시키는 것을 방지할 목적 아래에서 회기(입법기) 중간에 있는 통상적 폐회의 경우에 인정되는 것이다. 따라서 회기계속의 원칙이 지배하고 대통령의 국회해산권을 인정하고 있지 않아서 보류거부를 인정할 실익이 거의 없는 현행 헌법에서는 국회의원의 임기만료로 인한 폐회의 경우에도 보류거부는 인정되지 않는다고 이해하는 것이 타당하다.

36) 김철수, 앞의 책, 1488면; 성낙인, 앞의 책, 565면; 김학성, 앞의 책, 1000면.

37) 현행 헌법에서는 대통령의 국회해산권이 인정되지 않으므로 국회가 해산된 경우에 예외적으로 대통령이 보류거부를 행사할 수 있다는 것은 현행 헌법에 부합하지 않다고 생각된다.

38) 권영성, 앞의 책, 1007-1008면.

39) 성낙인, 앞의 책, 565면; 김학성, 앞의 책, 1000면.

5. 법률안거부권의 행사요건

대통령의 법률안거부권의 행사 요건은 실체적 내용에 관한 요건과 절차적 요건으로 구분할 수 있다. 우리 헌법은 절차적 요건에 대해서는 규정하고 있지만 실체적 요건에 관해서는 규정을 두고 있지 않다.

법률안거부권 행사의 실체적 요건은 거부권 제도가 가지는 제도적 가치 내지 의의와 함께 헌법상 권력분립의 원칙을 고려하여 판단하여야 한다. 그렇다면 ① 헌법에 위반되는 내용을 포함하고 있는 법률안, ② 집행불가능한 내용을 포함하고 있는 법률안, ③ 행정부에 대한 부당한 정치적 압력을 가하는 내용을 포함하고 있는 법률안, ④ 국가전체의 이익에 반하는 내용을 포함한 법률안 등에 대해서 대통령은 법률안거부권을 행사할 수 있다고 보아야 한다.⁴⁰⁾

한편 실체적 요건과 달리 법률안거부권 행사의 절차적 요건은 헌법에서 규정하고 있다. 즉, 대통령은 국무회의의 심의를 거쳐서 의의서를 붙여 국회로 환부하여 그 재의를 요구하여야 한다.⁴¹⁾ 법률안거부권을 행사할 수 있는 기간은 ‘정부에 이송되어 15일 이내’이다.⁴²⁾

IV. 법률안거부권과 관련한 법적인 쟁점

1. 문제의 제기

앞에서 살펴본 바와 같이, 우리 헌법상 법률안거부권은 대통령의 권한으로 규정되어 있으나 국정운영의 실제에서 활용도는 높지 않았다. 활용도가 높지 않았던 주요한 이유로는 우리 헌정사를 돌이켜 볼 때 국회의 의석분포에서 여소야대의 경험이 그리 많지 않았다는 점과 미국 헌법과 달리 우리나라 대통령의 경우 입법의 전 과정에서 비교적 광범위하게 개입할 수 있는 권한을 보유하고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 연유로 인해 그간 대통령의 권한으로서의 법률안거부권에 대해서는 학문적으로든, 실무적으로든 상세한 논의가 없었다.

40) 성낙인, 앞의 책, 565면; 권영성, 앞의 책, 1006면 등.

41) 헌법 제89조, 제53조 제2항.

42) 헌법 제53조 제1항.

하지만 현행 제6공화국 헌법이 시행된 이후 헌정사상 실제로 여소야대 현상이 수차례 나타났고 앞으로도 여소야대 현상이 발생할 가능성을 전혀 배제할 수 없는 상황에서, 그리고 대통령이 과거처럼 여당의 총재로서 상명하복식 일방적 지시와 명령을 할 수 없는 사정 아래에서 대통령의 법률안거부권 행사는 현실화될 개연성이 높다. 따라서 그동안 법률안거부권과 관련하여 논의의 대상이 되지 않았거나 논의에서 간과했던 부분을 명확히 하는 것은 학문적으로나 헌정실제에서나 필요하고도 요청되는 작업이라 할 수 있다.

위와 같은 문제의식을 기초로 이하에서는 법률안거부권과 관련하여 ① 법률안거부권 행사기간과 관련하여 거부권행사의 종료일을 언제로 볼 것인가의 문제, ② 대통령은 헌법에서 정하고 있는 기간 내에 행사했던 법률안거부권을 철회할 수 있는가의 문제, ③ 대통령이 법률안에 대하여 거부권을 행사한 경우 국회는 어떻게 대처할 수 있는가의 문제, ④ 대통령이 법률안거부권을 남용한 경우에 이를 사유로 국회가 탄핵소추를 할 수 있는냐의 문제, ⑤ 대통령의 법률안거부권 행사를 대상으로 국회가 권한쟁의심판을 헌법재판소에 청구할 수 있는가의 문제를 중심으로 논의를 진행하기로 한다.

2. 법률안거부권 행사의 종료일을 언제로 볼 것인가의 문제

대통령의 법률안거부권 행사의 종료일을 언제로 볼 것인가? 다시 말해 헌법 제53조 제2항이 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다”라고 규정하고 있는데 여기서 ‘15일 이내’의 기산일을 언제로 보아야 하는가의 문제가 있다. 이 문제는 기산일을 언제로 보느냐에 따라 국회에서 의결한 법률안이 법률로 확정되는 시점이 달라질 수 있으며 대통령이 법률안거부권을 행사할 수 있느냐 아니면 법률로 확정되었기 때문에 법률안거부권을 행사할 수 없느냐의 문제 제43)와도 직결되어 국가사회생활에서 중요한 의미를 내포하고 있다.

대통령의 법률안거부권을 행사할 수 있는 기간의 초일이 언제냐와 관련하여

43) 이미 헌법에서 정한 15일의 기간이 경과하여 대통령이 법률안거부권을 행사할 수 없느냐 아니면 기산일로부터 15일째 되는 날이어서 여전히 대통령이 법률안거부권을 행사할 수 있느냐의 문제.

논란의 단초를 제공하고 있는 것은 바로 법률안거부권을 규정하고 있는 헌법 조항이다. 우리 헌법 제53조 제1항과 제2항에 의하면, 법률안에 이의가 있을 때에 대통령은 ‘정부에 이송되어’ 15일 이내에 국회가 의결한 법률안에 대하여 거부권을 행사할 수 있다. 우리 법체계에서 기간의 초일은 ‘~로부터’ 또는 ‘~부터’라고 명확히 표기하는 것이 일반적이다.⁴⁴⁾ 하지만 유독 헌법 제53조 제1항에서만큼은 ‘정부에 이송되어 15일 이내에’라고 표현하고 있어 정부에 이송된 당일을 포함할 것인가 문제가 된다. ‘정부에 이송되어 15일 이내에’라는 현행 헌법의 이와 같은 표현방식은 제헌헌법에서부터 비롯되었음은 앞에서 살펴본 바와 같다.⁴⁵⁾

‘정부에 이송되어 15일 이내에’의 해석과 관련하여 두 가지 견해의 대립이 있을 수 있다. 하나의 견해는 국회에서 의결한 법률안이 ‘정부에 이송된 당일’을 기산일로 하여 법률안거부권 행사기간 15일을 계산하여야 한다는 견해이고, 나머지 하나의 견해는 정부에 이송된 당일은 산입하지 아니하고 ‘이송된 다음날’을 기산일로 하여 15일의 기간을 계산하여야 한다는 견해이다.

생각건대, 하루라도 빨리 법률안을 법률로 확정함으로써 법률생활의 조속한 안정을 도모하여야 하며 대통령이 법률안거부권을 행사할 정도의 법률안이라면 그 내용은 이미 국회의 의결과정에서 내용숙지가 가능하고 법률적 검토의 시간이 충분하다는 점 등을 근거로 법률안이 정부에 이송된 당일을 기산일로 하여 15일의 기간을 계산하여야 한다는 전자의 견해도 일면 타당성이 있고 충분히 수긍할 만하다. 그렇지만 ‘정부에 이송되어 15일 이내에’는 ‘정부에 이송된 날로부터 15일 이내에’라고 해석하는 것이 자연적이며 문리해석에 적합하다는 점, 기간을 정하는 법령⁴⁶⁾이나 재판상의 처분이 기간의 계산방법까지도 정하고 있으면 그것에 의하지만 이를 정하고 있지 아니한 경우에는 민법 제155조⁴⁷⁾가 보충적으로 적용⁴⁸⁾된다는 점, 보통의 경우에 법률은 공포일로부터 일정

44) 헌법 제53조 제7항에서 이 점 명확하게 표현되어 있다. 헌법 제53조 제7항 : 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

45) 제헌헌법 제40조 참조.

46) 국회법 제168조가 대표적이다. 다만 국회법 제168조는 기간의 계산에 초일을 산입하도록 규정하고 있지만 대통령의 법률안거부권 행사기간과 관련하여 국회법은 아무런 규정을 두고 있지 않으므로 거부권 행사기간의 초일 산입에 관하여 국회법이 적용될 여지는 없다.

47) 민법 제155조 : 기간의 계산은 법령, 재판상의 처분 또는 법률행위에 다른 정한 바가 없으면 본장의 규정에 의한다.

기간이 경과한 후에 그 효력을 발생한다는 점에서 하루 먼저 법률로 확정한다고 하여 법률생활의 불안정을 해소하지는 않는다는 점 등을 고려한다면 민법 제157조⁵⁰⁾에 따라 정부에 이송된 당일이 아니라 정부에 이송된 날의 다음날을 법률안거부권 행사의 기산일로 해석하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 따라서 현행 헌법 제53조에 정하고 있는 대통령의 법률안거부권의 행사기간은 법률안이 정부에 이송된 날의 다음날부터 15일 이내라고 해석하여야 한다.

3. 법률안거부권 철회가 가능한가의 문제

대통령이 헌법에서 정한 기간 내에 법률안에 대하여 거부권을 행사한 경우 국회가 대통령으로부터 환부된 법률안에 대하여 재의결할 때까지 대통령은 자신이 행사했던 법률안거부권을 철회할 수 있는지가 문제된다.

이 문제는 대통령의 법률안거부권의 법적 성격을 어떻게 볼 것인가에 관련된 문제이다. 만약 법률안거부권을 공법상의 확정적인 권한으로 이해한다면 한번 행사한 법률안거부권을 대통령이 철회하는 것은 인정될 수 없다고 보는 것이 논리적이다. 그러나 국회가 환부된 법률안을 재의에 붙여 전과 같은 의결을 하기 전까지 법률안의 확정을 소극적으로 정지시키는 정지적 거부권으로 이해한다면 국회가 이전과 동일하게 재의결하기 전까지 대통령은 자신이 행사했던 법률안거부권을 철회할 수 있다고 보는 것이 합리적이다.

생각건데, 앞에서 논한 바와 같이 대통령의 법률안거부권은 법률안의 법률로서의 확정을 일시적으로 정지시키는 소극적 정지적 거부권으로 이해하는 것이 타당하다. 그러므로 대통령은 비록 법률안거부권을 행사하였더라도 국회가 재의결하기 전까지는 거부권을 철회할 수 있다고 해석하여야 한다. 이렇게 해석하는 것이 일시적이고 즉흥적인 거부권행사로 인하여 발생할 수 있는 사후적인 문제점을 대통령 본인이 해소할 수 있는 여지를 남기고 국회와 행정부의

48) 기간의 계산에 관한 민법 규정은 사법관계뿐만 아니라 공법관계에도 적용된다. 박윤직, 민법총칙, 박영사, 2012, 402면.

49) 공법관계에서도 민법 제157조가 보충적으로 적용된다는 것이 대법원의 입장이다. 대판 1971.5.31. 71다787 판결 참조.

50) 민법 제157조 : 기간을 일, 주, 월 또는 연으로 정한 때에는 기간의 초일은 산입하지 아니한다. 그러나 그 기간이 오전 영시로부터 시작하는 때에는 그러하지 아니하다.

타협과 조화를 위한 공간을 열어둔다는 점에서 헌법의 운용 측면에서도 타당하다고 할 것이다. 실제로 우리 헌정사에서 자신이 행사했던 법률안거부권을 대통령이 국회의 재의결 전에 철회한 사례가 2차례⁵¹⁾ 있다.

4. 대통령의 법률안거부권 행사 이후 국회의 후속 대응방안 분석

국회에서 의결된 법률안에 대하여 대통령이 거부권을 행사하였을 경우 국회는 어떻게 대응할 것인가? 즉 국회는 대통령의 법률안거부권 행사에 대하여 어떻게 대응을 할 것인가? 이에 대해서는 대략 5가지 방안을 생각할 수 있다.

첫째, 국회가 본회의를 개최하여 재의요구된 법률안을 본회의에 상정하여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하는 방안이다. 둘째, 재의요구된 법률안을 본회의에 상정하여 부결시키는 방안이다. 셋째, 본회의에 상정하여 부결시킨 후 새로운 법률안을 본회의에서 처리하는 방안이다. 넷째, 대통령으로부터 재의요구된 법률안을 그대로 본회의에 계류하도록 해서 의원의 임기만료로 폐기하는 방안이다. 마지막으로, 대통령으로부터 재의요구된 법률안을 국회의원 임기만료시까지 본회의에 계류시키는 동시에 새로운 법률안을 마련하여 본회의에서 처리하는 방안이다.

위와 같은 5가지 방안 가운데 그동안 우리 국회는 대통령이 법률안거부권을 행사한 경우 주로 첫째 방안부터 넷째 방안까지의 방식으로 그 해결을 도모하였던 것이 관례였다. 그런데 2013년 1월 이명박 대통령이 '대중교통 육성 및 이용촉진법'에 대하여 거부권을 행사하였을 때, 국회는 재의 요구된 '대중교통 육성 및 이용촉진법'은 본회의에 계류시키면서 대체법률안인 '택시운송사업 발전을 위한 지원법'을 본회의에서 통과시킴으로써 국회는 마지막 다섯째 방식으로 법률안거부권 행사에 따른 후속 처리를 하였다. 2015년 6월 박근혜 대통령이 거부권을 행사한 국회법 개정안은 본회의에 계류 중이고 대체법률안도 통과되지 않았기 때문에 지금 현재로서는 위에서 본 다섯 가지 방안 중에서 넷째 방식으로 처리될 가능성이 높다.

51) 1956년 귀속재산처리특별회계법과 1964년 탄핵심판법에 대하여 대통령이 재의요구를 철회하였다.

5. 대통령의 법률안거부권 남용이 탄핵소추의 사유가 될 수 있는가?

입법부의 다수파와 대통령 소속정당이 불일치할 경우 자칫 대통령이 법률안거부권을 남용할 가능성도 배제할 수는 없다. 만약 대통령이 법률안거부권을 남용하는 경우 의회의 다수를 점하고 있는 다수파가 대통령에 대하여 탄핵소추를 의결할 수 있는가? 다시 말해 대통령의 법률안거부권 남용이 탄핵소추의 사유로 될 수 있는냐의 문제가 제기될 수 있다.

이 문제는 결국 대통령의 법률안거부권 행사 남용이 헌법 제65조 제1항⁵²⁾에서 규정하고 있는 탄핵소추의 사유 즉, ‘그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때’에 포섭할 수 있는냐의 문제로 귀결된다.

생각건대, 우리 헌법은 법률안거부권을 대통령의 권한으로 규정하고 있고 법률안거부권 행사의 절차적 요건만을 규정할 뿐, 법률안거부권 행사의 실질적 요건에 대하여는 침묵을 지키고 있다. 이와 같은 우리 헌법의 태도는 법률안에 대하여 거부권을 행사함에 있어 대통령의 정치적인 판단 여지와 자유재량을 승인한 것으로 평가할 수 있다. 그러므로 대통령이 국무회의에서의 심의와 같은 거부권행사의 절차적 요건을 위반한 경우는 국회가 이를 탄핵소추의 사유로 삼을 수 있지만, 단순히 국회가 의결한 법률안에 대하여 대통령이 법률안거부권을 남용한다는 이유만 가지고서는 탄핵소추의 사유로 삼을 수는 없다고 해야 한다. 행정부와 입법부 사이에 견제와 균형의 원리가 구현될 수 있도록 우리 헌법이 대통령의 대의회통제 권한의 하나로서 법률안거부권을 대통령에게 부여한 것이기 때문이다.

6. 대통령의 거부권행사에 대하여 국회가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있는가?

국회가 의결하여 정부에 이송한 법률안에 대하여 대통령이 거부권을 행사한 경우 국회는 대통령의 법률안거부권 행사를 이유로 국회의 권한이 침해되었음

52) 헌법 제65조 제1항 : 대통령 · 국무총리 · 국무위원 · 행정각부의 장 · 헌법재판소 재판관 · 법관 · 중앙선거관리위원회 위원 · 감사원장 · 감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

을 주장하면서 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있는가의 문제도 제기될 수 있다.

우리 헌법재판소법 제61조 제2항은 권한쟁의심판의 청구사유를 규정하고 있는데 이에 의하면 권한쟁의심판은 피청구인의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우에만 청구할 수 있다.

따라서 대통령의 거부권행사에 대하여 국회가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있는가의 문제는 결국 대통령의 법률안거부권 행사가 국회의 입법권을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 행위로 볼 수 있느냐의 문제로 귀결된다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 대통령의 법률안거부권은 법률안의 법률로의 확정을 일시적으로 저지시키는 소극적인 정지적 거부권이라는 성질을 가진다는 점, 대통령이 국회가 의결한 법률안에 대하여 거부권을 행사하더라도 국회는 재의에 붙여 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 분의 2이상의 찬성으로 재의결할 수 있고 이와 같은 재의결이 있으면 즉시 법률로 확정된다는 점 다시 말해, 법률확정권은 최종적으로 국회에 유보되어 있다는 점, 국회가 재의결하여 확정된 법률을 대통령이 공포하지 아니할 때에는 국회의장이 공포할 수 있도록 하는 규정을 헌법이 두고 있다는 점 등을 고려한다면 대통령의 거부권행사로 인하여 국회의 입법권이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 볼 수는 없다. 따라서 대통령의 법률안거부권 행사를 이유로 하여 국회가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수는 없다고 할 것이다.

V. 결 론

우리 헌법사에서 대통령의 법률안거부권은 제헌헌법부터 규정되어 현행 헌법에까지 이르고 있다. 다만 제2공화국 헌법은 정부형태로서 의원내각제를 채택하였기에 대통령의 법률안거부권은 규정되지 않았다. 이처럼 제헌헌법에서부터 대통령의 권한으로 규정되었던 법률안거부권이지만 실제 헌정에서 대통령은 법률안거부권을 빈번하게 행사하지는 않았다. 세왕적 대통령제 및 동일정당을 매개로 한 대통령과 국회의 다수파의 일치가 대통령으로 하여금 법률

안거부권을 빈번하게 행사하게 할 필요성이 없도록 만들었다고 할 수 있다. 하지만 작금의 시대적 상황은 다양한 정치적, 법적인 이유로 인하여 법률안거부권이 하나의 헌법적 장식물로 머무르게 하지는 않는 방향으로 변화하였다. 그리하여 대통령의 법률안거부권과 관련한 헌법적 쟁점들을 정리하고 불분명한 점을 명확히 하는 작업이 필요하고 이러한 문제의식에서 본론 부분에서 법률안거부권과 관련하여 제기될 수 있는 문제점 내지 쟁점들을 논하였다. 본론에서 논하였던 사항을 결론적으로 정리하면 다음과 같다.

대통령이 법률안에 대하여 거부권을 행사할 수 있는 기간은 국회에서 의결한 법률안이 '정부에 이송된 날의 다음날'부터 기산하여 15일이 되는 날 자정까지라고 해석하여야 한다. 대통령은 자신이 행사한 법률안거부권을 국회가 재의에 붙여 재의결할 때까지는 자진하여 철회할 수 있다고 해석하여야 한다. 대통령이 법률안거부권을 남용하여 행사하는 경우 국회는 이를 사유로 탄핵소추를 의결할 수는 없다고 보아야 한다. 대통령의 법률안거부권 행사는 헌법에서 규정하고 있는 대통령의 적법한 권한행사이기 때문이다. 마지막으로 대통령의 법률안거부권 행사에 대하여 국회가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수는 없다고 보아야 한다. 왜냐하면 국회는 거부권이 행사된 법률안에 대하여 재의에 붙여 재의결을 함으로써 법률안을 법률로 확정할 권한을 보유하고 있기에 대통령의 법률안거부권행사로 인하여 헌법이 부여한 국회의 입법권이 침해되지는 않기 때문이다.

【참 고 문 헌】

- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2015.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.
- 김학성, 헌법학원론, 피앤씨미디어, 2015.
- 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2015.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2015.
- 양 건, 헌법강의, 법문사, 2014.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2015.
- 김철수, 학설판례 헌법학(중), 박영사, 2009.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013.
- 곽윤직, 민법총칙, 박영사, 2012.
- 강승식, “대통령의 법률안 통제방안 : 미국의 경험을 중심으로”, 공법학연구 제14권 제1호, 한국비교공법학회, 2013.
- 이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교”, 법학연구 통권 제30집, 전북대학교, 2010.
- 전학선, “프랑스 대통령의 법률안거부권”, 세계헌법연구 제18권 제2호, 국제헌법학회한국학회, 2012.
- Steven L. Emanuel, Constitutional Law, Wolters Kluwer Law&Business, 2010.
- Sotirios A. Barber & Walter F. Murphy & James E. Fleming & Stephen Macedo, American Constitutional Interpretation(3rd Edition), Foundation Press, 2003.
- Steffen W. Schmidt & Mack C. Shelley & Barbara A. Bardes & Lynne E. Ford, American Government and Politics Today(2013-2014 EDITION), Wadsworth, 2014.

【Abstract】

The new constitutional study on the presidential veto power

Park, Jin Woo

Professor of Gachon University

The veto power is the authority to prevent or delay the enactment of legislation passed by the legislature when the president have an objection to the bill passed by the legislature. This presidential veto power is originated from the Federal Constitution of United States. The Constitution of Korea gives the president the power to veto according to Article 53. In case that the president exercises the power of veto over a bill, the national assembly overrides the veto by a two-thirds majority. Then it becomes law without the President's signature. Otherwise, the bill fails to become law. The type of veto that the president exercises in korea is only a direct veto, whereas the U.S president exercises veto in two ways including a pocket veto. The presidential veto power in korean constitution was originated from 1948 constitution and is prescribed in the present constitution. Though the veto power is prescribed the President authority by the korean constitution, the president has not exercised this authority frequently. But there is high probability that the power of veto will be exercised more often than the past by the president for a variety of political or legal reasons. So it is necessary that we put together the constitutional issues on the presidential veto power and make clear ambiguities with regard to it.

If the president does not approve, he or she must return the bill, unsigned, within fifteen days, excluding the first day, to the national assembly in which it originated. The president can withdraw the veto which he or she exercised any time until the national assembly overrides the veto. The national assembly could not impeach the president for the abuse of the veto power. Lastly, the national assembly could not file the adjudication on jurisdiction disputes to the Constitutional court for the reason that the president exercised the veto on the bill.

Key Words : veto power, presidential system, direct veto, pocket veto, override

- ° 투고일 : 2015. 11. 10.
- ° 심사일 : 2015. 12. 10.
- ° 게재확정일 : 2015. 12. 24.