

발 간 등 록 번 호

33-9750040-000472-01

헌법원리와 국가권력

2024-A-2

대통령의 법률안거부권의 역사와 행사 사유



Constitutional Research Institute



헌법재판소
헌법재판연구원



대통령의 법률안거부권의 역사와 행사 사유

연구책임자 : 장 호 훈 책임연구관(비교헌법연구팀)

목 차

I. 서론 / 1

1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 대상과 방법	3
가. 연구의 대상 및 구성	3
나. 연구의 방법	4

II. 법률안거부권의 의의 / 5

1. 대통령제 국가에서 대통령의 헌법상 지위	5
가. 대통령의 헌법상 지위	5
나. 대통령의 권한	6
다. 의회와 행정부의 관계	8
2. 법률안거부권의 의의, 유형 및 행사요건	9
가. 법률안거부권의 의의	9
나. 법률안거부권의 유형	11
1) 환부거부	11
2) 보류거부	12
다. 법률안거부권의 행사요건	13
3. 법률안거부권의 행사 사유	14
가. 헌법에 위배되는 법률안	15
나. 정책적으로 부당한 법률안	16
1) 재정상 집행이 불가능한 법률안	16
2) 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안	17

4. 우리나라와 미국의 법률안거부권 관련 제도 비교	17
------------------------------------	----

III. 미국의 법률안거부권의 역사와 행사 사유 / 20

1. 미국에서의 법률안거부권 도입배경	20
가. 미국의 헌법 제정 당시 배경	20
나. 제헌회의에서의 논의	21
다. 헌법 비준과정에서의 논의	28
라. 소결	31
2. 법률안거부권의 역사와 행사 사례	31
가. 개관	31
나. 헌정 초기의 대통령들(1789년부터 1829년까지)	32
다. 앤드루 잭슨 대통령부터 대공황 전까지(1829년부터 1933년까지)	34
라. 대공황 이후 대통령들(1933년 이후)	40
마. 소결	47
3. 법률안 서명의견서와 법률안 자동확정의견서	47
4. 법률안거부권에 관한 미국 내 논의	50
5. 소결	52

IV. 우리나라의 법률안거부권의 역사와 행사 사유 / 53

1. 우리나라에서의 법률안거부권 도입배경	53
가. 대한민국임시정부와 행정연구위원회안	53
나. 유진오-행정연구위원회 공동안	54
다. 제헌국회에서의 논의	55
1) 헌법기초위원회에서의 논의	55
2) 본회의에서의 논의	57

라. 소결	58
2. 법률안거부권 조항의 변천과 역사	59
가. 법률안거부권 조항의 변천	59
나. 법률안거부권 역사와 행사 사례	61
1) 제1공화국 시기(1948년부터 1960년까지)	62
2) 제2공화국 시기(1960년부터 1961년까지)	64
3) 제3공화국 및 제4공화국 시기(1961년부터 1979년까지)	64
4) 제5공화국 시기(1979년부터 1987년까지)	66
5) 제6공화국 시기(1987년 이후)	67
다. 소결	75
3. 법률안거부권 행사 사유에 관한 비판적 논의	77
가. 법률안거부권 행사 사유에 관한 논의	77
1) 법률안거부권 행사 사유에 대한 제한적 해석론	77
2) 제한적 해석론에 대한 비판적 입장	80
나. 개선방안에 관한 논의	82

V. 결론 / 84

■ 참고문헌	86
--------------	----

초 록

법률안거부권 제도는 권력분립원칙에 따라 대통령이 국회를 견제할 수 있도록 고안된 제도이다. 대통령은 법률안 거부를 통해 행정부의 권한을 침해하거나 공익에 유해한 법률 등의 입법을 저지할 수 있다. 그러나 법률안거부권의 무분별하고 자의적인 행사는 국회의 입법권을 침해하여 오히려 권력분립원칙을 훼손할 여지가 있다. 헌법은 법률안거부권 행사의 절차적 요건만 규정하고 실질적 요건, 즉 대통령의 법률안거부권 행사를 정당화하는 사유는 명시하고 있지 않다. 따라서 법률안거부권의 행사를 정당화하는 사유가 있어야 하는지, 있다면 어떤 것인지 확인하기 위해서는 법률안거부권의 도입배경과 역사적 맥락에 대한 검토가 필요하다.

미국의 헌법제정자들은 법률안거부권이 행정부와 의회 사이의 권력 균형에 핵심적인 역할을 할 것으로 보았다. 또한 의회가 행정부보다 더 큰 영향력을 가지고 있던 당시 상황에서 대통령이 제한적인 사유로만 거부권을 행사할 것이라고 예상하였다. 미국의 초기 대통령들은 헌법에 위반되는 법률안에 대하여만 거부권을 행사하면서 거부권 행사에 제한적인 모습을 보였다. 그러나 몇몇 역사적 사건을 통하여 대통령의 권한이 증대되면서 대통령들은 점차 행정부에 재정적으로 부담이 되는 법률안과 자신의 정책에 부합하지 않는 법률안에도 거부권을 행사하기 시작하였다.

법률안거부권이 광범위한 사유로 활용되는 점에 대하여 제한적 해석론은 거부권의 행사 사유가 헌법적인 사유에 제한되어야 한다고 본다. 반면, 제한적 해석론에 비판적인 입장은 행사 사유를 요건화하지 않은 헌법의 문언을 근거로 거부권 행사 사유에 제한이 없다고 본다. 법률안거부권 행사 사유를 제한하는 헌법의 문언이 없는 상황에서 대통령제의 핵심 원리인 권력분립의 실현은 법률안거부권에 대한 대통령의 태도에 달려있는 것으로 보인다.

주제어: 법률안거부권, 권력분립원칙, 입법에 관한 권한, 환부거부, 보류거부, 법률안 서명 의견서, 법률안 자동확정의견서

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

미국식 대통령제는 몽테스키외의 권력분립을 적극 수용한 정부형태로 국가권력의 분할과 견제 및 균형을 근간으로 한다. ‘권력의 분할’과 ‘견제와 균형’은 상호 모순적으로 보이지만, 국가권력을 분할하고 이를 유지하기 위해서는 견제와 균형의 원리가 반드시 필요하다. 이러한 원리를 기반으로 미국식 대통령제에서 의회는 입법권, 행정부는 행정권, 사법부는 사법권을 담당하고, 세 기관은 서로 견제하며 권력이 한 쪽으로 집중되는 것을 방지해 왔다. 미국 헌법제정자들은 국가권력을 엄격하게 분할할 뿐만 아니라 각 기관 사이의 견제와 균형을 통하여 국가권력의 남용을 막고, 이를 통해 국민의 자유와 권리를 보호하려 했던 것이다.

우리나라는 1948년 제헌헌법을 제정하며 미국식 대통령제를 골자로 하고 의원내각제적 요소를 가미한 혼합된 정부형태를 채택하였다. 미국식 대통령제를 근간으로 하였다는 것은 제헌헌법 조문을 통해 확인할 수 있다. 제헌헌법은 제31조를 통해 입법권은 국회가 행한다고 규정하며 입법에 관한 권한을 국회에 부여하였고, 제51조를 통해 대통령이 행정권 수반의 역할을 담당하도록 하였다. 또한 제헌헌법 제76조는 법원에 사법권을 부여함으로써 우리 헌법제정자들도 국가권력을 세 국가기관에 분할하여 부여했다. 그리고 법률안거부권(제헌헌법 제40조), 국정감사권(제헌헌법 제43조), 국무총리 임명동의권(제헌헌법 제67조) 등을 헌법에 명시하여 견제와 균형의 원리를 적용하고, 이를 통하여 국민의 자유와 권리를 보호하고자 하였다.

하지만 헌정 초 권위주의 정권이 들어서면서 대통령의 권한은 비대칭적으로 늘어났다. 제1공화국 그리고 제3공화국부터 제5공화국을 거치면서 행정부, 특히 대통령에게 권력이 집중되는 형국이 나타났다. 이에 저항하여 1987년 6월 항쟁이 발생했고, 결국 1987년 10월 국민투표를 통해 제9차 헌법 개정이 이뤄지게 되었다. 과거 권위주의 정권이 재현되는 것을 막기 위해 현행 헌법인 제9차 개정헌법은 대통령의 권한을 축소하는 방향으로 개정되었다.¹⁾ 그럼에도 불구하고 여전히 헌법상 대통령의 권한이 강력하다는 비판이

1) 임지봉, 정부형태 개혁의 바람직한 방향과 내용, 법제연구, 제61호, 2021, 68면.

제기되고 있다.²⁾ 우리나라 대통령의 권한이 강력하다는 점은 미국과 비교하더라도 자명하다. 현행 헌법은 미국 대통령에게는 부여되지 않는 국가긴급권, 법률안제출권, 국민투표 부의권, 개헌안 발의권 등을 대통령에게 부여하며 대통령의 강력한 지위를 보장하고 있다. 이처럼 대통령의 권한은 9번의 헌법 개정을 거치면서 항상 논의에 중심에 있었고 마지막 제9차 헌법 개정 후에도 계속해서 언급되어 왔다.

본 연구는 국가권력의 견제와 균형을 위한 제도 중 대통령제에서 핵심 역할을 하는 대통령 법률안거부권 제도에 관하여 다룬다. 대통령 법률안거부권 제도는 미국에서 최초로 도입되었다. 이는 의회와 행정부가 독립적으로 민주적 정당성을 갖는 대통령제에서 헌법 제정자들이 많은 고민을 통해 도입한 제도였다. 미국 헌법제정회의에서 법률안거부권에 대한 논의는 의회와 행정부 사이의 권력 분할과 견제와 균형에 있어서 핵심적인 부분이 었다. 그들은 법률안거부권의 절차와 내용이 의회와 행정부의 관계에 큰 영향을 미칠 것을 알고 있었기 때문이다. 결국 미국 헌법제정자들은 대통령에게 법률안거부권을 부여하면서도 이를 최소한으로 활용하기를 바라며 연방헌법을 통해 대통령에게 의회를 견제할 권한을 부여하였다.

한편, 우리 헌법 제53조 제2항은 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다.”라고 명시하며 대통령의 법률안거부권을 규정한다. 이를 근거로 대통령은 국회에서 통과된 법률안에 대하여 이의를 가질 경우, 특정 기간 내에 이의서를 첨부하여 국회에 환부하고 재의를 요구할 수 있다.

대통령은 법률안거부권을 의회의 횡포를 견제하는 수단으로 활용할 수 있지만, 이를 남용할 경우에는 의회의 입법권이 침해될 위험이 있다. 실제로 미국에서는 대통령의 법률안거부권 남용을 근거로 연방의회에서 대통령에 대한 탄핵소추안을 발의한 사례³⁾가 있었다. 우리 헌법은 법률안거부권 행사의 실질적인 요건, 즉 거부권 행사를 정당화하는 사유에 대해서는 명확하게 명시하지 않고 있기 때문에 대통령의 법률안거부권의 행사 사유에 대한 연구가 필요하다.

2) 예컨대, 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회, 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 활동결과보고서, 2018, 26면을 보면, “현행 대통령제의 권한 집중에 대한 우려가 정부형태 개헌을 위한 고민의 시작,” “현행 권력구조는 대통령에게 권력이 과도하게 집중되는 문제가 있고, 따라서 분권화 개헌이 필요하다는 방향은 동일”이라고 언급되어 있다.

3) 본 연구보고서 33면에서 후술.

법률안거부권 행사는 헌법 위반을 사유로 하는 거부와 정책적 부당함을 사유로 하는 거부로 나누어 볼 수 있다. 후자는 다시 두 가지 사유로 나뉠 수 있는데, 이는 재정적으로 집행이 불가능하여 하는 거부와 대통령의 정책에 부합하지 않아 하는 거부이다. 그중 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 대통령에게 주어진 권한을 넘어 국회의 입법권을 침해할 여지가 있어 보인다. 본 연구는 미국과 우리나라에서 법률안거부권이 도입된 배경과 활용된 역사를 증점적으로 살펴보고, 법률안거부권의 정당화 사유를 제한적으로 해석해야 한다고 보는 입장과 제한적 해석론에 대해 비판적인 입장을 균형적으로 검토하는 것으로 마무리하고자 한다.

2. 연구의 대상과 방법

가. 연구의 대상 및 구성

본 연구의 대상은 대통령의 권한 중 법률안거부권이다. 법률안거부권 제도에 관한 다양한 쟁점이 있지만, 본 연구는 법률안거부권의 행사 사유를 중심으로 미국과 우리나라의 법률안거부권의 역사와 행사 사례를 살펴본다. 이를 살펴보기 전에 II장에서는 법률안거부권의 의의에 대해서 확인한다. 법률안거부권의 의의를 살피는 과정에서는 미국식 대통령제에서 대통령의 지위와 권한이 어떠한지 알아보고, 대통령과 의회의 관계에 대해 확인한다. 그리고 법률안거부권의 유형과 행사요건에 관하여 살펴보고, 법률안거부권의 행사 사유에는 어떤 것들이 있는지 확인한다. II장의 마지막 부분에서는 우리나라와 미국의 법률안거부권 제도를 비교하고 법률안거부권의 행사에 영향을 주는 제도적 요소들을 확인한다.

다음으로 III장에서는 역사적 관점에서 미국의 법률안거부권 제도를 살펴본다. 미국 헌법제정자들은 미국식 대통령제를 창안하며 최초로 행정부 수반에게 법률안거부권을 부여하였다. 따라서 미국 제헌과정에서의 논의를 통해 법률안거부권 제도의 근본적인 목적과 성격을 확인할 수 있다. III장에서는 미국 제헌회의에서의 논의와 헌법 비준과정에서의 논의를 통하여 미국 헌법제정자들이 헌법 제정 시에 의도하였던 법률안거부권의 목적에 대해서 알아보고 미국 역사에서 법률안거부권이 행사되었던 주요 사례들을 확인한다. 그

리고 최근 미국 대통령들이 의회를 견제하면서 법률안거부권 대신 활용하여 논쟁이 되고 있는 법률안 서명의견서와 법률안 자동확정의견서에 관하여 살펴본다. III장의 마지막 부분에서는 법률안거부권에 관한 미국 내 논의를 검토한다.

이어서 IV장에서는 우리나라의 법률안거부권 제도에 대해 역사적 관점에서 살펴보려 한다. 먼저, 1948년 헌법 제정 과정에서 논의되었던 내용을 바탕으로 하여 헌법제정자들이 의도하였던 법률안거부권 제도를 검토한다. 그리고 우리 헌정사에서 대통령이 법률안을 거부해 온 사례들을 알아보고 그 빈도와 사유를 살펴본다. IV장 마지막 부분에서는 대통령의 법률안거부권에 관한 국내 논의를 살펴본다. 특히 법률안거부권 행사 사유에 집중하여 관련 논의들을 균형적으로 검토하고, 제한적 해석론의 입장에서는 법률안거부권의 남용을 막기 위하여 어떠한 방안들을 논의하고 있는지에 관하여도 확인한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 헌법과 관련된 문헌연구를 토대로 진행한다. 문헌연구를 위하여 헌법 교과서, 관련 단행본 및 논문, 보고서, 판례 등을 참고한다.

또한 법률안거부권과 관련하여 미국과의 비교연구 및 헌정사 연구를 함께 진행한다. 법률안거부권의 근본적인 목적을 확인하기 위해 미국과 우리나라의 헌법 제정 배경을 조사하고, 의회회의록 및 국회회의록을 통하여 양국에서 역사적으로 법률안거부권이 행사된 주요 사례들을 검토한다. 또한 법률안거부권과 관련된 선행연구를 참고하여 본 연구를 진행한다.

II. 법률안거부권의 의의

1. 대통령제 국가에서 대통령의 헌법상 지위

가. 대통령의 헌법상 지위

오늘날 민주주의를 채택한 국가들 대부분은 국가권력을 의회, 행정부, 사법부로 분할하고 서로 견제하도록 하는 권력분립원칙을 수용하고 있다. 그중 의회와 행정부의 관계에 따라 정부의 형태가 구분되는데, 특수한 정부형태를 제외하고는 일반적으로 의원내각제, 대통령제, 이원정부제로 분류된다.⁴⁾ 이처럼 3가지 정부형태가 존재하지만, 각 국가의 정당·선거제도, 정치문화, 법체제와 문화로 인하여 세부적인 형태는 국가별로 다르게 발현된다. 이하에서는 정부형태 중 대통령제의 특징과 이에 따른 대통령의 지위에 대해 확인한다.

대통령제는 1787년 미국에서 창안되었으며, 현재 남아메리카, 아시아, 아프리카 등지의 여러 국가들이 채택하고 있다. 대통령제의 가장 큰 특징은 엄격한 권력분립이다. 대통령제에서 대통령은 의회로부터 독립적으로 선출되어 스스로 민주적 정당성을 갖는다. 따라서 대통령제 국가에서는 민주적 정당성이 의회와 대통령으로 이원화된다. 의회와 대통령이 독립적인 민주적 정당성을 가지기 때문에 둘 사이의 견제와 균형이 국가 운영에 있어서 중요한 역할을 하고, 일반적으로 행정부 수반인 대통령은 국가원수의 지위를 동시에 갖는다.⁵⁾

네덜란드의 정치학자 아렌드 레이프하트에 따르면, 대통령제에서 대통령은 다음 3가지 특징을 지닌다. 먼저, 대통령은 국민에 의해 직접 선출되거나 국민이 선출한 선출인단을 통하여 간접적으로 선출된다. 둘째, 행정부 최고의 결정권은 단체로서의 행정부가 아닌 대통령 1인에게 부여된다. 마지막으로, 대통령은 위법행위로 인한 탄핵 이외에는 의회의 불신임투표에 의하여 강제적으로 해임되지 않는다. 이러한 특징들로 인하여 대통령제 국가에서 대통령은 강력한 헌법상 지위를 갖는다.⁶⁾

4) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 540-541면.

5) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 540면.

6) Arend Lijphart, 김석동 역, 민주주의의 유형, 성균관대학교 출판부, 2016, 143면; 양건, 헌법강의, 법문사,

우리나라는 기본적으로 대통령제를 골자로 하는 정부형태를 취하고 있다. 따라서 대통령이 행정부의 수반이자 국가원수의 지위를 보유한다. 하지만 의원내각제적 요소가 가미되면서 전형적인 대통령제 국가인 미국의 정부형태와는 차이를 보인다. 우리 헌법에 가미된 의원내각제적 요소는 국회가 행정부에 관여하는 기능을 강화하는 측면보다 대통령이 국회의 활동에 관여할 수 있도록 하여 대통령의 권한을 강화하는 측면이 더 강하다.⁸⁾ 이로 인해 우리 헌법상 대통령은 엄격한 삼권분립을 기초로 하는 미국식 대통령제의 대통령보다 상대적으로 큰 권한을 가지고 있다고 평가된다.⁹⁾

나. 대통령의 권한

대통령제 국가에서 대통령은 국가원수로서의 지위와 행정부 수반으로서의 지위를 동시에 가진다. 따라서 대통령의 권한은 국가원수로서의 권한과 행정부 수반으로서의 권한으로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 대통령의 국가원수로서 권한으로는 헌법기관구성에 관한 권한,¹⁰⁾ 외교와 관련된 권한,¹¹⁾ 사면권,¹²⁾ 국가긴급권¹³⁾ 등이 있다. 대통령제 국가에서

2022, 1112-1113면.

- 7) 우리나라 헌법에서 발견할 수 있는 의원내각제적 요소로는 ① 부통령 대신 국무총리가 존재하는 점, ② 국무총리에게 국무위원 임명제청권을 부여한 점, ③ 국회의원의 국무위원 겸직이 헌법상 금지되지 않은 점, ④ 국무총리·국무위원에 대한 국회의 해임건의권, ⑤ 정부의 법률안제출권 등이 있다. 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 785면.
- 8) 장영수, 현행헌법상의 정부형태와 대통령의 지위 및 권한에 관한 연구, 공법학연구, 제9권 제1호, 2008, 179면.
- 9) 장영수, 현행헌법상의 정부형태와 대통령의 지위 및 권한에 관한 연구, 공법학연구, 제9권 제1호, 2008, 179면.
- 10) 헌법기관구성에 관한 권한으로는 대법원장과 대법관을 임명할 권한(헌법 제104조), 헌법재판소장 및 헌법재판소 재판관을 임명할 권한(헌법 제111조), 중앙선거관리위원회 위원을 임명할 권한(헌법 제114조 제2항) 등이 있다. 양건, 헌법강의, 법문사, 2022, 1260면.
- 11) **헌법 제73조**
대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 및 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.
- 12) **헌법 제79조**
대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다. (이하 생략)
- 13) **헌법 제76조**
① 대통령은 내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때에 한하여 최소한으로 필요한 재정·경제상의 처분을 하거나 이에 관하여 법률의 효력을 가지는 명령을 할 수 있다.
② 대통령은 국가의 안위와 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때에 한하여 법률의 효력을 가지는 명령을 발할 수 있다. (이하

대통령은 위 실질적인 권한들을 가지고 국정을 통할하며 국가를 대표한다.

행정부 수반으로서의 권한은 입법에 관한 권한과 입법과 관련 없는 권한으로 나누어진다. 먼저, 입법에 관한 권한에는 행정입법권,¹⁴⁾ 법률안거부권¹⁵⁾ 등이 있다. 대통령제 국가에서는 일반적으로 대통령의 법률안제출권이 인정되지 않는다. 우리나라에서 인정되는 대통령의 법률안제출권은 의원내각제 또는 이원정부제적인 요소로 대통령의 권한을 강화한 것이다.¹⁶⁾ 미국식 대통령제 국가에서 행정부 수반으로서 대통령은 주로 행정입법권과 법률안거부권을 통하여 의회의 입법권을 견제한다. 입법과 관련 없는 대통령의 권한으로는 정부조직권,¹⁷⁾ 공무원 임면권,¹⁸⁾ 국군통수권,¹⁹⁾²⁰⁾ 예산안 제출권²¹⁾ 등이 있다.

생략)

14) **헌법 제75조**

대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

15) **헌법 제53조**

① 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다.

② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 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, 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤ 대통령이 제1항의 기간내에 공포나 재의의 요구를 하지 아니한 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑥ 대통령은 제4항과 제5항의 규정에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. 제5항에 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.

16) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 573면.

17) 대통령은 국무총리, 국무위원, 행정각부의 장을 임명할 권한을 가진다. 헌법 제86조, 제87조 및 제94조 참고.

18) **헌법 제78조**

대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 공무원을 임면한다.

19) **헌법 제74조**

① 대통령은 헌법과 법률이 정하는 바에 의하여 국군을 통수한다. (이하 생략)

20) 국군통수권에 대하여는 국가원수의 지위에서 나오는 권한인지 아니면 행정부 수반의 지위에서 나오는 권한인지에 대한 견해가 갈린다. 이 권한을 국가원수의 지위에서 나오는 권한이라고 보는 견해는 비민주적인 권위주의 시대의 산물이라고 보인다. 국방부 장관이 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 관장한다는 것을 보았을 때 행정부 수반의 지위에서 나오는 권한으로 보는 것이 타당하다. 양건, 헌법강의, 법문사, 2022, 1277-1278면; 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 900면.

21) **헌법 제54조**

① (생략)

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계

다. 의회와 행정부의 관계

국가의 정치권력은 실질적으로 의회와 행정부에 집중되어 있기 때문에 두 국가기관의 관계는 정부형태를 결정짓는 중요한 요소로 작용한다. 엄격한 권력분립을 원칙으로 하는 대통령제의 가장 큰 특징은 의회와 행정부의 상호 독립성이다. 일반적으로 대통령제 국가에서 의회는 입법권을, 행정부는 행정권을 독립적으로 전담한다. 또한 대통령과 의회 의원들은 각각 국민에 의한 선거를 통해 선출되기 때문에 국가 전체로 보았을 때 이원적인 민주적 정당성을 지닌다. 이러한 특징으로 인하여 대통령제에서의 의회와 행정부의 관계는 다음과 같은 특징을 보인다.

먼저, 의회는 입법에 관한 주된 권한을 보유하고, 대통령은 입법에 관하여 적극적인 권한을 행사할 수 없다. 입법권을 가진 의회는 일차적인 헌법실현자로서 헌법을 어떻게 구체화할지에 대한 입법형성권을 갖는다.²²⁾ 이를 통하여 의회는 입법을 할 것인지에 대한 여부, 입법의 시기 및 내용에 대해 판단의 자유를 가지며, 이는 의회의 입법재량이라고 일컬어지기도 한다.²³⁾ 대통령은 의회의 입법형성권을 존중해야 하고 이에 대해 적극적으로 관여할 수 없다. 특히 미국식 대통령제에서는 대통령이 의원내각제 또는 이원정부제에서와는 다르게 법률안제출권을 보유하지 않기 때문에 교서를 통하여 입법부에 정책의 주요 방향을 제시하고 의회 의원들에게 행정부가 원하는 입법을 하도록 설득할 수 있을 뿐이다. 다만, 의회가 법률을 통해 위임한 범위에 한하여는 행정입법을 통해 정책을 결정할 수 있다.

다음으로, 대통령제 국가에서 대통령은 의회의 불신임에 종속되지 않으며 의회에 책임을 지지 않는다. 의원내각제와 이원정부제에서는 행정부의 수반인 수상과 내각이 의회에 책임을 진다. 의원내각제 또는 이원정부제에서 행정부의 지도부는 의회의 신임에 따라 존속이 결정되며 의회의 불신임결의로 인하여 해임될 수 있다. 이에 대응하여 행정부 수반은 입법부를 해산할 권한을 갖는다. 그러나 대통령제에서는 대통령이 의회와 독립적으로 민주적 정당성을 보유하기 때문에 의회의 신임에 의지하지 않고, 의회 또한 대통령에 의해 해산되지 않는다. 의회와 대통령은 특정한 위법행위가 없는 한 상대방에 의해 해산

연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. (이하 생략)

22) 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 806면.

23) 이현환, 대한민국헌법사전, 박영사, 2023, 991면.

또는 해임되지 않으며 정해진 임기가 보장된다. 이로 인해 의회와 대통령의 상호 독립성이 보장되는 한편, 원활한 국정 운영을 위해서는 두 국가기관의 상호 존중이 필수적이다.

마지막으로, 대통령과 의회는 여러 수단을 통하여 서로를 견제하고 균형을 유지할 수 있다. 대통령이 의회를 견제할 수 있는 수단으로는 법률안거부권, 행정입법권 등이 있다. 한편, 의회가 대통령을 견제할 수 있는 수단으로는 탄핵소추권,²⁴⁾ 행정부 각료에 대한 임명동의권, 예산 심의·확정권, 조약의 체결·비준에 대한 동의권, 예산 외에 국가의 재정에 부담이 될 계약의 체결에 대한 동의권 등이 있다. 이러한 권한들을 통해 의회는 대통령의 국정수행을 통제한다. 권력분립의 유지를 위해 두 국가기관은 서로를 견제하고 통제할 수 있지만, 원활한 국정운영을 위해서는 그 정도가 과도해서는 안 된다. 특히 과도한 견제를 통하여 각 국가기관의 핵심적인 권한을 침범하거나 헌법이 예정한 각 국가기관의 역할을 무시하게 된다면 권력분립원칙이 훼손될 위험이 있다.²⁵⁾

2. 법률안거부권의 의의, 유형 및 행사요건

가. 법률안거부권의 의의

법률안거부권은 대통령이 의회를 견제할 수 있는 직접적이고 실질적인 수단이다. 특히 대통령제 국가에서는 일반적으로 대통령에게 법률안제출권이 부여되지 않기 때문에 대통령이 법률안에 대해 이의를 가질 소지가 크고, 따라서 법률안거부권이 중요한 의의를 지닌다.²⁶⁾ 이원적인 민주적 정당성이 존재하는 대통령제 국가에서 대통령이라는 민주적 정당성의 한 축은 법률안거부권을 통해 국회라는 다른 한 축을 실질적으로 견제할 수 있다. 즉 법률안거부권의 헌법적 의의는 입법권을 가진 의회를 강력하게 통제할 수 있는 수단을 대통령이 보유했다는 것이다.²⁷⁾ 헌법상 대통령의 법률안거부권은 입법권의 남용을 견제하여 헌법과 민주주의를 수호하고 법률의 질을 제고시켜 궁극적으로는 국민의 자

24) 헌법 제65조

① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무수행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다. (이하 생략)

25) 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 775면.

26) 양진, 헌법강의, 법문사, 2022, 1303면.

27) 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 896면.

유와 권리를 보호하는 수단으로 작용한다.²⁸⁾

법률안거부권은 크게 두 가지 목적을 달성하기 위해 행사되는데, 첫 번째는 경솔한 법률의 입법을 저지하기 위해서이다.²⁹⁾ 의회는 국민의 대표가 모여 대화와 토론을 통해 법률을 제정하는 곳이지만, 의회의 구성원인 의회 의원은 다음 선거, 정파적 이익 등 사적인 이익으로 인하여 국민 전체의 이익을 고려하지 않는 입법을 할 가능성이 있다.³⁰⁾ 법률안거부권은 의회로 하여금 신중하고 올바르게 입법권을 행사하도록 견제하는 역할을 하고 헌법에 위배되는 입법에 대해 대통령이 직접 심사하여 헌법을 수호할 수 있도록 하는 장치로 작동한다.³¹⁾ 대통령에게 이송된 법률안은 행정부에서 다시 한번 논의를 거칠 수 있다는 점에서 법률안거부권은 여과장치로서의 의의를 지닌다.

법률안거부권의 두 번째 목적은 의회의 위헌적인 침해로부터 행정부를 보호하는 것이다. 의회가 입법권을 남용하여 헌법상 보장된 행정부의 권한을 침해하거나 행정부의 권한에 부당하게 간섭하는 경우 행정부는 이에 대응할 수단이 필요하다. 이러한 경우에 대통령은 행정부의 권한을 침해하여 권력분립원칙에 위배되는 법률안에 거부권을 행사하여 의회로부터 행정부를 보호할 수 있다. 다시 말하면, 법률안거부권은 행정부의 자기방어 수단으로서의 의의를 지닌다.³²⁾

하지만 대통령이 법률안거부권을 남용한다면 의회의 입법권이 형해화될 위험이 있다. 특히 법률안거부권은 분점정부 상황에서 정략적 수단으로 남용될 가능성이 크다.³³⁾ 여소야대의 분점정부 상황에서는 의회 내에서 여당이 야당의 입법 활동을 견제하기가 어렵기 때문에 대통령의 법률안거부권을 통해서 야당의 정상적인 입법 활동에 제동을 걸 수 있다.³⁴⁾ 또한 법률안거부권은 대통령의 거대 야당과의 힘겨루기 수단으로 전략하여 그 의미가 퇴색될 수도 있다. 더 나아가 우리 헌법은 대통령에게 법률안거부권과 법률안제출권을 동시에 부여하고 있기 때문에 대통령이 지나치게 입법권에 관여할 수 있고 이로 인

28) 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와와의 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권 제1호, 2019, 5-6면.

29) 전찬희, 대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구 -한·미 헌법상 법률안거부권 규정을 중심으로-, 미국헌법연구, 제27권 제1호, 2016, 295-296면.

30) 최대권 외, 헌법주석서 III, 법제처, 2010, 212면.

31) 이현환, 대한민국헌법사전, 박영사, 2023, 556면.

32) 박진우, 대통령의 법률안거부권에 관한 새로운 헌법학적 고찰, 가천법학, 제8권 제4호, 2015, 117면.

33) 전형철, 한국 대통령의 법률안거부권 행사에 관한 연구, 석사학위논문, 고려대학교, 2004, 112-113면.

34) 실제로 우리나라에서 대통령의 법률안거부권은 대부분이 여소야대의 시기였던 제헌국회와 제2대, 그리고 제13대, 제16대 국회에서 행사되었다. 전형철, 함성득, 한국 대통령의 법률안거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로, 행정논총, 제43권 제4호, 2005, 68면.

하여 역기능이 나타날 위험성이 상대적으로 크다.³⁵⁾ 법률안거부권을 남용하는 것은 민주적 정당성의 한 축인 의회의 입법권을 침해하고 권력분립원칙에 위배될 여지가 있다.

나. 법률안거부권의 유형

1) 환부거부

대통령의 법률안 거부는 행사 방식에 따라 환부거부와 보류거부로 나누어진다. 환부거부란 대통령이 의회에서 의결된 법률안에 대해 이송된 날로부터 일정기간 이내에 이의서를 붙여 의회에 환부하고 재의를 요구하여 거부권을 행사하는 것을 말한다. 환부거부가 이루어지는 과정을 살펴보자면 다음과 같다. 먼저, 의회는 의결된 법률안을 대통령에게 이송한다. 대통령은 이 법률안에 대하여 세 가지 선택을 할 수 있는데, 첫째는 해당 법률안을 법률로서 확정하여 공포하는 것이고, 둘째는 15일 이내에 이의서를 붙여 의회에 환부하고 재의를 요구하는 것이며, 마지막은 아무런 행동을 하지 않고 15일을 경과하여 법률안을 확정시키는 것이다. 대통령이 법률안을 의회에 환부할 경우, 의회는 해당 법률안에 대해 다시 심의하고 재의결정족수 이상의 의원들이 찬성할 경우에 법률로서 확정하고 그렇지 않으면 폐기한다. 환부거부는 대통령이 법률안거부권을 행사하더라도 의회의 재의결을 통해서 극복될 수 있기 때문에 제한적 거부권의 성격을 갖는다.³⁶⁾

환부거부는 거부하고자 하는 법률안의 범위에 따라 전체거부와 일부거부, 수정거부로 나누어 볼 수 있다. 전체거부는 법률안 전체에 대한 일괄적인 거부, 일부거부는 법률안 일부에 대한 부분적인 거부, 수정거부는 법률안 내용 일부의 수정을 요구하는 거부를 의미한다. 우리나라와 미국에서는 전체거부만 인정되고 일부거부와 수정거부는 인정되지 않는다.³⁷⁾ 왜냐하면 법률안에 대한 일부거부와 수정거부를 허용하게 되면, 대통령이 입법에 과도하게 관여할 수 있게 되어 의회의 입법 권한이 축소되고 대통령에게 권력이 집중될 수 있기 때문이다. 일부거부와 수정거부는 사실상 대통령에 의한 적극적인 입법권으로 볼 수 있고, 이는 본래의 법률제정 목적을 왜곡시키고 법률의 전체적인 체계적합성

35) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2023, 1089면.

36) 이현환, 대한민국헌법사전, 박영사, 2023, 556면.

37) 우리나라에서는 헌법 제53조 제3항에 “대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.”라고 명문으로 규정되어 있다.

을 해칠 수 있다.³⁸⁾ 결과적으로 대통령에게 일부거부권과 수정거부권을 부여하는 것은 대통령에게 과도한 입법권을 부여하여 권력분립원칙에 위배되기 때문에 금지된다.

2) 보류거부

보류거부란 의회의 장기휴회나 폐회 등으로 인하여 대통령이 지정된 기일 내에 법률안을 환부하지 않을 경우 해당 법률안이 자동적으로 폐기되는 것을 말한다.³⁹⁾ 우리나라에서는 대통령의 보류거부권이 인정되지 않는다. 왜냐하면 우리나라는 회기계속의 원칙을 택하고 있기 때문이다.⁴⁰⁾ 회기계속의 원칙을 택하고 있는 우리나라에서 국회의 휴회 또는 폐회 기간 동안 대통령이 이송된 법률안을 15일 이내에 공포하거나 환부하지 않으면, 해당 법률안은 법률로서 확정된다. 보류거부는 환부거부와는 다르게 대통령의 거부권 행사 이후 의회가 해당 법률안에 대해 재의결을 할 수 없기 때문에 절대적 거부권의 성격을 지닌다.

우리나라는 보류거부를 인정하지 않고 있기에 국회의원의 임기만료로 인해 국회가 폐회된 경우 대통령에게 이송된 법률안의 운명이 문제가 될 수 있다. 실제로 2016년 제19대 국회가 대통령에게 이송한 「국회법일부개정법률안」이 문제가 된 사례⁴¹⁾가 있다. 이러한 경우 보류거부에 대한 입장은 부분긍정설과 부정설, 논의의 실익이 없다는 입장으로 나누어진다.

먼저, 부분긍정설은 우리 헌법이 대통령의 보류거부권을 인정하지 않고 있음에도 불구하고

38) 최대권 외, 헌법주석서 III, 법제처, 2010, 215면.

39) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 575면.

40) **헌법 제51조**

국회에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기 중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 국회의원의 임기가 만료된 때에는 그러하지 아니하다.

41) 당시 제19대 국회는 각 상임위원회가 법률안 심사나 국정감사·국정조사에 필요한 경우 이외에도 주요 현안조사를 위해 청문회를 열 수 있도록 하는 내용의 「국회법일부개정법률안(의안번호 1916144)」을 의결하였다. 당시 국회의장은 본회의에서 의결된 이 법률안을 2016년 5월 23일 박근혜 대통령에게 이송하였다. 대통령은 이 법률안에 대해 거부권을 행사하였고, 이는 2016년 5월 27일 국회에 접수되었다. 하지만 2016년 5월 29일 임기만료로 인해 국회가 폐회되는 상황에서 국회는 이를 재의결하기 위한 본회의를 소집할 수 없었다. 왜냐하면 국회법 제5조 제1항에 따라 본회의(임시회)의 소집을 위해서는 국회의장이 집회기일 3일 전에 공고해야 했지만, 임기만료에 따른 폐회일인 2016년 5월 29일까지 2일밖에 남지 않았기 때문이다. 결과적으로 이 법률안은 폐기된 것으로 보이나 국회 의안정보시스템에는 최종 결과가 표시되지 않고 있다. 김광재, 대통령의 법률안거부권제도의 문제점과 개선방안 -임기만료로 인한 국회 폐회의 경우에 발생하는 특수문제를 중심으로-, 공법학연구, 제19권 제4호, 2018, 316, 318면.

하고, 국회가 임기만료로 인해 폐회되거나 해산된 경우에는 환부가 불가능하기 때문에 대통령이 법률안을 환부하더라도 폐기될 수밖에 없으므로 보류거부가 예외적으로 인정된다는 입장이다.⁴²⁾ 즉 국회가 임기만료로 폐회된 경우에 대통령이 환부한 법률안이 자동적으로 폐기되는 것을 그 성질상 보류거부라고 간주하여 예외적인 보류거부를 인정하는 것이다.

반면, 부정설은 임기만료로 인해 국회가 폐회된 경우 대통령이 보류한 법률안이 국회에서 재의결되는 것이 불가능한 것은 사실이나, 우리나라의 경우에는 미국과 다르게 보류거부를 인정하는 헌법상 명문의 규정이 없고, 행정부가 법률안제출권을 가지며, 대통령·국무총리·국무위원·정부위원의 국회출석권이 인정되고 있기 때문에 헌법을 확장해석하여 대통령에게 보류거부권을 인정할 이유가 없다고 본다.⁴³⁾

두 입장에 대하여 논의의 실익이 없다고 보는 입장도 존재한다. 이 입장은 임기만료로 인한 국회의 폐회 중 환부된 법률안은 새로운 국회가 지난 국회의 의안을 승계하지 않아 폐기되는 것이라고 본다. 즉 임기만료로 인한 국회의 폐회기간 중에 환부된 법률안은 헌법 제51조 후문에 따라 국회의원 임기만료로 인하여 법률안이 폐기되는 것으로 이는 임기만료로 인한 반사적 결과일 뿐이라고 보는 것이다.⁴⁴⁾

다. 법률안거부권의 행사요건

법률안거부권의 행사요건은 절차적 요건과 실질적 요건으로 나누어 볼 수 있다. 우리 헌법은 법률안거부권 행사의 절차적 요건만 명시할 뿐 실질적인 요건은 명시하지 않고 있다.⁴⁵⁾

우리 헌법에 명시된 절차적 요건을 살펴보자면, 헌법 제53조 제2항에 따라 대통령은 법률안에 이의가 있을 때 해당 법률안을 15일 이내에 이의서를 붙여 국회에 환부하여 재의를 요구해야 한다. 또한 헌법 제89조 3호⁴⁶⁾에 따라 대통령은 국회에 환부하기 전에 이

42) 양건, 헌법강의, 법문사, 2022, 1304면; 한수용, 헌법학, 법문사, 2020, 1159면.

43) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2013, 1488면.

44) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 575면.

45) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 70면.

46) **헌법 제89조**

다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

1., 2. (생략)

3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안 (이하 생략)

송된 법률안에 대하여 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.⁴⁷⁾⁴⁸⁾ 현실적으로 헌법상 절차적 요건은 법률안이 이송된 지 15일 이내에 의서를 첨부하여 국회에 환부해야 한다는 것과 국무회의의 심의를 거쳐야 한다는 것뿐이다. 재의요구서에 어떠한 내용이 포함되어야 할지 그리고 국무회의에서는 어떠한 방식으로 법률안에 대해 심의할지에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않다.

한편, 법률안거부권의 실질적인 행사요건은 법률안거부권의 행사 사유에 대한 제한으로 이해할 수 있다. 이에 대해서는 이하에서 서술한다.

3. 법률안거부권의 행사 사유

우리 헌법상 대통령은 이송된 법률안에 대하여 ‘의의가 있을 때’ 거부권을 행사하여 국회에 재의를 요구할 수 있다.⁴⁹⁾ ‘의의가 있을 때’가 언제인지, 즉 대통령의 법률안거부권 행사가 정당화될 수 있는 범위에 따라 대통령과 국회의 관계는 달라질 수 있다.⁵⁰⁾ 헌법상 대통령의 법률안거부권 행사는 헌법이 실질적 요건에 대해 침묵하고 있기 때문에 대통령의 재량하에 있다고 보는 입장⁵¹⁾과 정당한 사유와 필요성이 있어야 한다고 보는 입장⁵²⁾이 있다.

법률안거부권 행사 사유는 크게 6가지로 분류하여 볼 수 있다.⁵³⁾ 이는 (1) 헌법에 위

47) 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 575면; 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 899면.

48) 법률안거부권 행사가 국무회의의 심의사항으로 직접적으로 열거되어 있지 않기 때문에 대통령이 단독으로 행사할 수 있고 단지 국무총리와 관계 국무위원의 부서만을 필요로 한다고 보는 견해도 존재한다. 최대권 외, 헌법주석서 III, 법제처, 2010, 213면.

49) 우리나라뿐만 아니라 미국(연방헌법 제1조 제7항 제2문), 프랑스(헌법 제10조 제2항), 체코(헌법 제50조), 러시아(헌법 제107조 제3항), 슬로바키아(헌법 제102조) 등 대통령에게 법률안거부권을 부여한 국가들에서는 법률안거부권 행사를 정당화하는 사유를 명시하지 않고 있다. 조원용, 대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 중대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로, 공법학연구, 제24권 제1호, 2023, 175-177면.

50) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 326면.

51) 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 896면; 양건, 헌법강의, 법문사, 2022, 1304면.

52) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010, 1371면; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 1006면; 허영, 한국헌법론, 박영사, 2023, 1089면; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 575면; 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 350면.

53) 헌법학자들은 법률안거부권 행사의 사유에 관하여 상이한 입장을 보인다. 하지만 강승식(2007)과 조원용(2023)은 헌법학계가 법률안거부권 행사의 사유에 관하여 대체로 6가지 유형으로 정리할 수 있다고 본다. 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 326-327면; 조원용, 대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상

배되는 법률안, (2) 정부에 부당한 압력을 가하는 법률안, (3) 국익에 반하는 법률안, (4) 집행이 불가능한 법률안, (5) 예산상 뒷받침이 없거나 재정적으로 부담되는 법률안, (6) 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안이다. 첫 번째와 두 번째 법률안은 헌법에 위배되는 법률안으로, 세 번째부터 여섯 번째까지의 법률안은 정책적으로 부당한 법률안으로 포섭하여 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 본 연구에서는 법률안거부권 행사 사유를 헌법에 위배되는 법률안과 정책적으로 부당한 법률안 둘로 크게 분류하여 살펴본다. 그리고 정책적으로 부당한 법률안은 재정상 집행이 불가능한 법률안과 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안으로 나누어 검토한다.

가. 헌법에 위배되는 법률안

대통령은 헌법에 위배되는 법률안에 대하여 거부권을 행사한다. 이는 대통령의 헌법수호의무⁵⁵⁾와 관련된 것으로 대통령에게도 헌법해석권한이 있다는 것을 전제로 한다. 이에 따라 대통령은 위헌적인 법률이 공포되어 시행되는 것을 막기 위해 헌법에 위배되는 법률안에 대하여 거부권을 행사할 헌법적 의무를 지닌다.⁵⁶⁾ 헌법에 위배되는 법률안은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 국회가 입법을 통하여 부당하게 행정부의 권한을

중대한 하자' 출현의 대응을 중심으로, 공법학연구, 제24권 제1호, 2023, 180면. 각 학자들의 입장을 정리하면, 김철수(2009)는 (1) 집행이 불가능하거나, (2) 국가이익에 반하는 것이거나, (3) 정부에 대하여 부당한 정치적 압박을 그 내용으로 하는 경우, (4) 법률안이 헌법과 상위법에 위반된다고 생각하는 경우로 보고 있다. 김철수, 학술판례 헌법학(중), 박영사, 2009, 488면. 권영성(2010)은 (1) 헌법에 위배되는 경우, (2) 집행이 불가능한 경우, (3) 국익에 반하는 경우, (4) 행정부의 권한을 부당하게 침해하는 경우로 보고 있다. 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 1006면. 허영(2023)은 (1) 법률안이 위헌적인 요소를 내포하고 있거나, (2) 예산상의 뒷받침이 없거나, (3) 집행이 불가능한 경우 등으로 보고 있다. 허영, 한국헌법론, 박영사, 2023, 1090면. 정중섭(2015)은 (1) 법률안의 내용이 헌법에 위반하는 경우, (2) 집행이 불가능한 경우, (3) 집행에서 예산의 뒷받침이 없는 경우 등으로 본다. 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2015, 1257면. 성낙인(2023)은 (1) 집행불능의 법률안, (2) 국익에 어긋나는 법률안, (3) 정부에 부당한 정치적 압박을 가하는 내용을 담고 있는 법률안, (4) 위헌적 법률안 등으로 보고 있다. 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 575면. 한수용(2020)은 (1) 법률안이 위헌으로 판단되는 경우, (2) 공익에 현저히 반하는 경우, (3) 집행이 현실적으로 불가능한 경우, (4) 집행이 현저하게 불합리하다고 판단되는 경우로 보고 있다. 한수용, 헌법학, 법문사, 2020, 1258면. 김하열(2023)은 (1) 법률안이 헌법에 위배되는 경우, (2) 법률안이 정책적으로 합당하지 않은 경우, (3) 법률안을 집행할 수 없는 경우 등으로 보고 있다. 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023, 897면.

54) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 327면.

55) **헌법 제66조 제2항**

대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.

56) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 77면.

침해하여 권력분립원칙을 위반하는 법률안이다. 이때 대통령은 행정부의 권한을 침해하는 법률안에 대하여 거부권을 행사함으로써 국회로부터 행정부를 보호할 수 있다. 또 다른 하나는 헌법 조문을 직접적으로 위반하는 법률안이다. 예를 들면, 우리나라 헌정 초기 「비상사태하미수복지구선거에관한임시조치법안」은 당시 미수복지역의 민의원 임기를 연장하는 내용을 담고 있었는데, 이승만 대통령은 이 법률안이 민의원의 임기를 4년으로 규정한 당시 헌법(헌법 제2호) 제33조에 저촉되어 위헌이라며 거부권을 행사하였다. 이처럼 대통령은 헌법수호의무를 근거로 권력분립원칙을 위반하거나 헌법 조문을 위반하는 법률안에 대하여 거부권을 행사한다.

나. 정책적으로 부당한 법률안

정책적으로 부당한 법률안은 대통령이 헌법적인 사유 이외에 다른 사유로 거부권을 행사하는 법률안을 말한다. 이하에서는 재정상 집행이 불가능한 법률안과 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안으로 나누어 확인한다.

1) 재정상 집행이 불가능한 법률안

재정상 집행이 불가능한 법률안이란 국회에서 통과되었지만 행정부에 재정적인 부담이 되어 현실적으로 집행하기 어려운 법률안을 의미한다. 국회에서 통과되는 법률안들 중에서는 행정부에 집행을 맡기면서 행정부의 예산에 대해서는 고려하지 않은 법률안들이 있다.⁵⁷⁾ 행정부로 하여금 새로운 정책을 시행토록 하지만 정책에 들어가는 비용을 계산하지 않은 법률안이나 세수를 줄이는 법률안은 행정부의 정책 집행에 심각한 어려움을 초래할 수 있다. 예를 들면, 제2대 국회에서 통과되었던 「국회의원보수에관한법률중개정법률안」은 국회의원의 입법 활동을 보장하기 위하여 국회의원의 봉급, 거마비, 제수당 등을 3배 인상하는 내용을 담고 있었다. 하지만 이승만 대통령은 이에 대하여 회계연도 도중 세비, 거마비, 제수당 등을 일제히 증액하는 것은 행정부의 예산상 곤란하다는 이유로 거부권을 행사하였다. 이처럼 재정적인 이유로 법률안을 집행하기가 어려운 경우에는 대통령이 거부권을 행사하여 법률안의 확정을 막는다. 즉 국회에서 통과된 법률안이 행정

57) 법률안이 예산을 수반하는 경우 국회법 제79조의2에 따라 ‘예산 추계서’를 첨부하도록 되어 있으나 국회는 이를 생략할 수 있다.

부의 재정 상황에 심각한 영향을 주어 행정부의 업무에 지장을 줄 수 있다면 대통령은 재정상의 이유로 거부권을 행사한다.

2) 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안

대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안은 국회에서 통과된 법률안이 대통령의 입장과 달라 거부권을 행사한 법률안을 의미한다. 대통령제 국가에서 의회와 대통령은 독립적으로 선출되어 각기 민주적 정당성을 갖기 때문에 정책적인 방향이 다를 수 있다. 특히 분점정부 상황에서는 야당이 의회의 다수를 차지하며 대통령의 의사와 다른 법률안이 통과될 가능성이 크다. 이러한 상황에서 대통령은 자신에게 이송된 법률안에 대하여 정책적 견해 차이를 이유로 거부권을 행사한다. 예를 들면, 제19대 국회에서 통과되었던 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률일부개정법률안」은 택시를 대중교통수단의 정의에 추가하여 대중교통 정책 및 재정지원 대상에 포함시키는 내용을 담고 있었다. 하지만 이명박 대통령은 이 개정안의 취지가 대중교통법의 입법취지와 상충하며 여객선, 전세버스 등과의 형평성이 문제가 된다는 이유로 거부권을 행사하였다. 당시 법률안을 거절한 사유는 헌법이나 재정상의 사유를 근거로 한 것이 아닌 순전히 대통령과 국회의 견해 차이에서 비롯된 것이었다. 이처럼 대통령은 행정부의 정책 방향과 부합하지 않는 국회의 법률안에 대하여 거부권을 행사한다.

4. 우리나라와 미국의 법률안거부권 관련 제도 비교

우리 헌법과 미국 연방헌법은 명문으로 대통령의 법률안거부권을 규정하고 있다. 우리 헌법은 제53조를 통하여 법률안거부권을 규정하고 있으며, 대통령으로 하여금 국회에서 이송된 법률안에 대해 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 재의를 요구하도록 명시하고 있다. 국회에 환부된 법률안은 재의를 통해 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상이 찬성하게 되면 법률로서 확정되고, 그렇지 않으면 폐기된다. 한편, 미국 연방헌법은 제1조 제7항을 통하여 법률안거부권을 규정하고 있다. 위 조항에 따르면 대통령은 의회에서 이송된 법률안에 대하여 10일의 심의기한을 가지는데 이를 거부하기 위해서는 위 기간 내에 이의서를 첨부하여 발의한 원으로 법률안을 환부해야 한다. 환부

된 법률안은 발의한 원에서 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결되고, 재의결된 법률안은 발의한 원이 아닌 다른 원으로 이송되어 또다시 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결되어야만 법률로서 확정된다. 양국의 헌법상 법률안거부권 규정은 재의결정족수를 제외하면 유사한 외형을 가지고 있다. 하지만 우리나라와 미국 사이에는 법률안거부권과 관련된 제도 운용에 영향을 줄 수 있는 차이가 3가지 존재한다. 이하에서는 대통령의 법률안거부권 행사에 영향을 미치는 제도적 요소들에 대하여 확인한다.

먼저, 우리나라와 미국은 법률안제출권 인정 여부에서 차이가 있다. 법률안제출권 제도는 대통령 또는 행정부로 하여금 의회에 법률안을 제출할 수 있도록 하는 제도로서 일반적으로 의원내각제에서 시행되는 제도이다. 미국식 대통령제에서는 의회와 행정부의 권력분립을 위하여 대통령에게 법률안제출권을 부여하지 않고, 이를 통해 의회에 입법권을 일임한다. 하지만 우리나라의 경우 헌법 제52조⁵⁸⁾를 통하여 대통령의 법률안제출권을 인정하고 있다. 이로 인해 우리나라 대통령은 법률안거부권과 법률안제출권을 동시에 보유하여 다른 미국식 대통령제 국가들의 대통령보다 국회의 입법과정에 더 많이 관여할 수 있다. 미국의 경우에는 대통령 또는 행정부가 여당의 의원이나 대통령의 교서를 통해서 법률안을 상정할 수는 있지만, 헌법상 대통령의 법률안제출권은 인정되지 않는다.⁵⁹⁾⁶⁰⁾ 즉 미국에서는 대통령의 헌법상 권한 중 법률안거부권이 행정부의 의회에 대한 견제수단으로서 가장 중요한 역할을 담당한다. 이와 비교하여 우리나라 대통령에게 법률안거부권과 법률안제출권이 둘 다 부여되었다는 점은 법률안거부권의 행사에 있어서 미국과는 다른 행태가 나타나도록 한다.

둘째, 우리 헌법과 미국 연방헌법은 의회의 회기 종료 시 법률안의 처리에 대하여 다른 태도를 취한다. 우리나라는 회기계속의 원칙(헌법 제51조)을 택하고 미국은 회기불계속의 원칙(연방헌법 제1조 제7항)을 택하고 있는데, 이는 대통령의 보류거부권 유무에 영향을 준다. 회기계속의 원칙을 택하는 우리나라의 경우, 대통령이 국회의 폐회 중에 법률안을 거부하여도 이는 국회의 다음 회기로 전달되어 재의될 수 있다. 하지만 미국의 경우에는 연방의회의 회기가 계속되지 않기 때문에 이전 회기에서 재의되지 못한 법률안이

58) **헌법 제52조**

국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

59) 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와와의 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권 제1호, 2019, 10면.

60) 통계적으로 미국 연방의회에서 발의한 전체 주요 법안들 중 70-80%가 행정부에 의해 제출된 것으로 평가되기도 한다. 석인선 외, 국회 입법과정의 혁신에 관한 연구, 의회운영위원회, 2007, 103면.

나 의회의 폐회 중 환부된 법률안은 다음 회기에 전달되지 못하고 폐기된다. 정리하자면 우리나라 대통령이 국회의 폐회(임기만료로 인한 폐회 제외) 중 환부한 법률안은 다음 회기에서 재의될 수 있기 때문에 보류거부가 인정되지 않는 반면, 미국 대통령이 의회의 폐회 중 환부한 법률안은 재의되지 않고 그대로 폐기되어 보류거부가 인정된다.

마지막으로, 법률안거부권 행사에 영향을 주는 요소는 의회 구성의 차이이다. 우리나라 국회는 단원제인 반면, 미국 연방의회는 양원제이기 때문에 법률안의 통과와 재의결 절차에 있어서 차이가 발생한다. 단원제 국가인 우리나라와 비교해 보았을 때, 양원제 국가인 미국에서는 법률안이 통과되기 위해 상원과 하원을 모두 거쳐야 하기 때문에 법률안은 법률로 확정되기가 더 어렵다. 상원과 하원은 서로 견제하는 역할도 수행하기 때문에 헌법에 위배되는 법률안이나 불합리한 법률안이 양원을 모두 통과할 가능성은 단원인 우리나라 국회보다 더 낮다. 이러한 측면에서 미국 대통령은 우리나라 대통령보다 더 정제된 법률안에 대해 거부권을 행사한다고 볼 수 있다. 또한, 우리나라에서는 대통령이 거부한 법률안이 국회 단원에서만 재의결되면 법률로 확정될 수 있지만, 미국에서는 대통령에 의해 환부된 법률안이 법률로서 확정되기 위해서는 양원 모두에서 재의결되어야 한다. 게다가 연방의회 각 원에서 재의결되기 위해서는 재적의원 3분의 2의 찬성이 필요하기 때문에 대통령에 의해 환부거부된 법률안이 재의결될 가능성이 우리나라보다 적다고 볼 수 있다. 이는 미국 대통령이 거부한 법률안이 우리나라 대통령이 거부한 법률안보다 폐기될 가능성이 더 높다는 것을 의미한다.

요약하자면 우리나라와 미국의 법률안거부권 제도는 명문상 유사한 형태를 보이지만, 이를 둘러싸고 있는 제도적 상황으로 인하여 다른 양상이 나타난다. 우선, 우리나라는 헌법상 법률안제출권을 인정하여 대통령이 법률안거부권 외에도 입법권에 관여할 수 있는 가능성이 헌법상 열려있는 반면, 미국에서는 법률안거부권이 대통령이 입법권에 관여할 수 있는 가장 주요한 수단이다. 둘째, 우리나라는 회기계속의 원칙을 택하여 대통령의 보류거부를 인정하지 않는 반면, 미국은 회기불계속의 원칙을 택하여 보류거부를 인정한다. 마지막으로, 양원으로 구성된 미국의 연방의회는 법률안 통과와 재의결에 있어서 단원제를 채택한 우리나라보다 더 까다로운 절차를 거친다.

Ⅲ. 미국의 법률안거부권의 역사와 행사 사유

미국은 최초로 대통령제를 창안하고 대통령에게 법률안거부권을 부여한 국가이다. 따라서 미국 제헌과정에서의 논의를 통해 미국 연방정부가 엄격한 권력분립을 택했음에도 불구하고 대통령에게 예외적으로 법률안거부권을 부여한 본래의 목적을 확인할 수 있다. 그리고 1787년 헌법이 제정된 이래 미국의 역대 대통령들은 200년이 넘는 기간 동안 총 2500여건에 대한 법률안에 대하여 거부권을 행사해 왔다. 미국은 우리나라보다 법률안거부권이 행사된 사례가 많기 때문에 이를 통하여 대통령의 법률안거부권 행사에 대한 시사점을 도출할 수 있다. 이번 장에서는 미국 제헌과정에서의 논의, 역사상 거부권이 행사된 사례, 그리고 거부권과 관련된 논의에 관하여 살펴본다.

1. 미국에서의 법률안거부권 도입배경

가. 미국의 헌법 제정 당시 배경

미국이 건국된 18세기 말은 유럽에서 군주의 권위가 추락하는 시기였다. 동시에 왕권 신수설을 대체하여 대표를 통한 인민주권론이 대두되기 시작하였다. 당시 미국 식민지인들 또한 영국으로부터 독립하면서 강한 반군주제적 감정을 가지고 있었는데, 이로 인해 각 주의 대표들은 독립 후 연합규약(Articles of Confederation)⁶¹⁾을 제정할 때 행정부를 정부에 포함시키지 않았다. 하지만 곧 행정부를 포함하지 않은 정부형태는 취약하며 비효율적이라는 것이 드러났다.⁶²⁾

건국 초기 중앙정부가 취약하고 비효율적인 것을 틈타 각 주에서는 반란이 일어났다. 이로 인해 각 주의 대표들이 헌법 초안을 작성하기 위해 필라델피아에 모였을 때 그들은

61) 미국이 영국으로부터 독립하면서 13개 주가 연합하여 승인한 미국 최초의 헌법으로 1789년 현행 헌법이 비준되기 전까지 유효하였다.

62) Richard A. Watson, The President's Veto Power, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 499, 1988, p. 37; 이현환, 미국대통령의 권한과 그 한계, 세계헌법연구, 제9호, 2004, 133-134면.

어느 정도 권한을 가진 독립된 행정부의 필요성을 인정할 수밖에 없었다.⁶³⁾ 미국 헌법제정자들은 대통령의 권한을 너무 강력하게 만드는 것은 국민의 자유를 위협할 것이고, 너무 약하게 만드는 것은 효율적인 행정부를 구성할 수 없도록 할 것이라고 생각했다. 미국 헌법제정자들은 전보다는 크지만 거의 독립적이지 않은 권한을 대통령에게 부여하고자 하였다.⁶⁴⁾

그들이 새로운 정부형태를 고안하면서 중요하게 고려했던 원칙은 다음 4가지였다. 먼저, 국가의 자의적인 권한 행사를 막고 개인의 자유를 보호하기 위해 정부의 권한을 제한한다. 둘째, 정부는 법의 지배 원칙에 따라 헌법 또는 법률에 근거해서만 권한을 행사한다. 셋째, 권력분립원칙에 따라 의회, 행정부, 사법부에 국가권력을 분할하여 부여한다. 마지막으로, 각 국가기관은 다른 국가기관의 권한을 제한하거나 통제할 수 있도록 견제와 균형을 원리를 따른다.⁶⁵⁾ 이러한 원칙들을 바탕으로 미국의 대통령은 제한적인 권한을 보유하게 되었다.

나. 제헌회의에서의 논의

미국의 12개 주⁶⁶⁾는 연합규약의 개정을 위하여 필라델피아에서 열린 회의에 각각 대표를 파견했다. 이 회의는 당초 연합규약의 개정을 목적으로 소집되었지만 결과적으로는 새로운 헌법을 제정하는 역할을 담당하였다. 필라델피아 제헌회의에 모인 각 주의 대표들은 의회로부터 독립적인 행정부와 사법부를 조직해야 한다는 필요성을 공유하고 있었고 의회를 견제하여 권력의 균형을 유지해야 한다는 생각을 공통적으로 가지고 있었다.⁶⁷⁾ 따라서 의회를 견제하고 권력의 균형을 유지하기 위하여 헌법 제1조 제7항 제2

63) Richard A. Watson, The President's Veto Power, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 499, 1988, pp. 37-38.

64) 이현환, 미국대통령의 권한과 그 한계, 세계헌법연구, 제9호, 2004, 135-137, 139-140면.

65) Michael A. Genovese, The Power of the American Presidency 1789-2000, Oxford University Press, 2001, p. 9; 이현환, 미국대통령의 권한과 그 한계, 세계헌법연구, 제9호, 2004, 139면.

66) 제헌회의에 대표를 파견한 12개 주는 코네티컷, 델라웨어, 조지아, 메릴랜드, 매사추세츠, 뉴햄프셔, 뉴저지, 뉴욕, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 펜실베이니아, 버지니아였다. 로드아일랜드 주는 대표를 파견하지 않았다.

67) 신우철, 미합중국헌법의 '수권조항(Vesting Clause)': 그 이론적 배경(권력분립원리)과 역사적 기원을 중심으로, 중앙대학교 법학논문집, 제43집 제3호, 2019, 12-13면.

문⁶⁸⁾ 및 제3문⁶⁹⁾에 대통령의 법률안거부권을 규정하게 되었다. 연방헌법 제정 당시 주 정부 수반의 법률안거부권을 규정한 주 헌법은 드물었다. 법률안거부권을 규정한 주 헌법은 뉴욕 주 헌법과 매사추세츠 주 헌법이 대표적이었다. 1777년 제정된 뉴욕 주 헌법은 주지사와 최고법원판사로 구성되는 개정평의회(Council of Revision)를 설치하고, 이 기관에 주 의회에서 통과된 법률안을 검토할 수 있는 권한을 부여했다. 뉴욕 주 헌법에 따르면 개정평의회는 의회에서 이송된 법률안을 10일 안에 공포하거나 의회에 환부해야 했다. 환부된 법률안은 양원에서 3분의 2 이상으로 재의결되어야만 법률로써 통과되었다.⁷⁰⁾ 한편, 1780년 제정된 매사추세츠 주 헌법은 직접선거를 통해 선출된 주지사에게 단독으로 법률안거부권을 부여하고 있었다.⁷¹⁾

법률안거부권은 두 개의 주 헌법에만 규정되어 있었지만, 제헌회의에 모인 주 대표들 중 다수는 법률안거부권의 필요성을 인식하고 있었다. 이들은 각 주에서 주 의회가 대중의 정치적 압력을 빌미로 입법권을 아무런 제한 없이 행사하는 것을 목격하고 이에 대한 적절한 제어장치가 있어야 한다고 생각했다.⁷²⁾ 특히 제임스 매디슨(James Madison)⁷³⁾

68) 미국 연방헌법 제1조 제7항 제2문

하원과 상원을 통과한 모든 법률안은 법률로 확정되기 전에 대통령에게 이송되어야 한다. 대통령이 이를 승인하는 경우에는 이에 서명하고, 승인하지 않는 경우에는 이의서를 첨부하여 이 법률안을 발의한 원으로 환부해야 한다. 법률안을 다시 환부 받은 원은 이의의 대략을 의사록에 기록한 후 이 법률안을 다시 심의하여야 한다. 다시 심의한 결과, 그 원의 3분의 2 이상의 찬성으로 가결할 경우에는 법률안을 대통령의 이의서와 함께 다른 원으로 이송하여야 한다. 다른 원에서 이 법률안을 재심하여 그 원의 3분의 2이상의 찬성으로 가결할 경우에는 이 법률안은 법률이 된다. 이 모든 경우에서 양원은 호명에 의한 구두 찬반투표로 결정하며, 그 법률안에 대한 찬성자와 반대자의 성명을 각 원의 의사록에 기재해야 한다. 법률안이 대통령에게 이송된 후 10일 이내(일요일은 제외)에 의회로 환부되지 않을 때에는 그 법률안은 대통령이 이에 서명한 경우와 마찬가지로 법률이 된다. 다만, 연방의회가 휴회로 인하여 법률안을 환부할 수 없는 경우에는 법률로 되지 않는다.

69) 미국 연방헌법 제1조 제7항 제3문

상·하원 양원의 동의를 필요로 하는 모든 명령, 결의 또는 표결(휴회에 관한 결의는 제외)은 대통령에게 이송되어야 하며, 대통령이 이를 승인해야 효력이 발생한다. 대통령이 이를 승인하지 않는 경우에는 법률안이 정한 규칙 및 제한에 따라 상원과 하원에서 3분의 2이상의 의원의 찬성으로 다시 가결되어야 한다.

70) 이용재, 미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교, 전북대학교 법학연구, 제30집, 2010, 343면.

71) 신우철, 미국형 대통령제의 역사적 기원 : 대통령의 자격요건과 헌법상 권한 필라델피아 제헌회의에서의 핵심 쟁점을 중심으로, 중앙대학교 법학논문집, 제45집 제3호, 2021, 81면.

72) 신우철, 미국형 대통령제의 역사적 기원 : 대통령의 자격요건과 헌법상 권한 필라델피아 제헌회의에서의 핵심 쟁점을 중심으로, 중앙대학교 법학논문집, 제45집 제3호, 2021, 81-82면.

73) 미국의 4대 대통령(1809~1817)이자 정치학자. 1787년 제헌회의에 버지니아 주 대표로 참석하여 헌법 초안을 작성하는 데 큰 역할을 하였다.

등 여러 국민주의자(nationalist)⁷⁴⁾들은 법률안거부권의 도입을 강하게 주장하였다.⁷⁵⁾ 제헌회의에서 대통령의 법률안거부권에 관한 논쟁은 대통령과 의회 사이의 권력 분배와 견제에 대한 논쟁을 축소해 놓은 것 같았다.⁷⁶⁾ 법률안거부권은 의회의 정책결정에 대한 독점을 견제하는 것이면서 대통령에게 국민의 대표보다 우위에 서는 권한을 부여하는 것이었다. 삼권을 고립시키는 것이 진정한 권력분립이라고 봤던 당시의 관점에서 대통령의 거부권은 필수불가결한 것이 아니었다.⁷⁷⁾

제헌회의에서 가장 먼저 제안된 버지니아 안(Virginia Plan)은 뉴욕 주의 개정평의회 제도와 유사한 법률안거부권 제도를 담고 있었다.⁷⁸⁾ 버지니아 안에서는 ‘대통령과 연방 사법부 소속의 일정 인원’이 공동으로 거부권을 행사할 수 있도록 하는 안이 제안되었다. 그리고 이 위원회의 거부권 행사는 연방의회의 상원과 하원에서 다수의 투표를 통해 무력화될 수 있었다.⁷⁹⁾

제임스 윌슨(James Wilson)⁸⁰⁾은 버지니아 안의 법률안거부권 조항에 대하여 의회에서 무력화 가능성을 제거하여 거부권이 절대적 성격을 띠어야 한다고 주장했다. 윌슨의 논거는, 의회가 거부권 행사를 무력화하는 자기방어 수단을 가지고 있지 않더라도 이미 행정부를 능가하는 권한을 가지고 있다는 것이었다. 그는 대통령이 법률안거부권을 가지고 있어도 이를 거의 행사하지 않을 것이라고 예상했다. 또한 대통령의 법률안거부권이 무력화될 수 없다면, 이를 인지한 의회가 거부될 법률안의 통과를 스스로 자제할 것이라

74) 미국 헌정 초기의 국민주의는 주 정부의 경계를 망라하여 미국 국민 전체에 대해 전국적 수준에서 영향력을 발휘할 수 있는 국가의 수립을 추구하는 이념을 의미한다. 즉 국민주의자들은 미국 영토 내에서 거주하는 모든 국민들에게 권한을 행사할 수 있는 중앙정부를 수립하고 싶어했다. 미국의 국민주의는 추후 연방주의로 이어지게 된다. 손병권, 「연방주의자 논고」에 나타난 내셔널리즘의 해석: 연방적 정체성을 위한 국민주의, 서울대학교 미국학, 제40권 제1호, 2017, 144-146면.

75) Mark Tushnet, Mark A. Graber, Sanford Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, 2015, p. 29.

76) David Brian Robertson, *The Original Compromise : What the Constitution's Framers Were Really Thinking*, Oxford University Press, 2013, p. 141; 신우철, 미국형 대통령제의 역사적 기원 : 대통령의 자격요건과 헌법상 권한 필라델피아 제헌회의에서의 핵심 쟁점을 중심으로, 중앙대학교 법학논문집, 제45집 제3호, 2021, 82-83면.

77) David Brian Robertson, *The Original Compromise : What the Constitution's Framers Were Really Thinking*, Oxford University Press, 2013, p. 141.

78) John R. Vile, *The Constitutional Convention of 1787 : A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, Vol. 2, Talbot Publishing, 2016, p. 686.

79) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 140.

80) 미국에서 최초로 임명된 연방대법관 중 한 명. 제헌회의에는 펜실베이니아 주 대표로 참석하였다.

고 보았다. 이를 통해 법률안거부권은 자주 발동되지 않으면서 의회와 행정부의 조화를 가져오고 의회의 전횡을 막을 수 있는 수단으로 자리매김할 것이라고 생각했다. 월슨은, 대통령의 거부권을 무력화하기 위해 양원에서 높은 비율의 찬성을 필요로 하는 것이 평온한 시기에는 정상적으로 작동할 것이라고 보았다. 그러나 의회와 행정부 사이의 갈등이 격렬해질 경우 의회가 대통령의 거부권을 무력화할 수 있다는 것은 행정부가 자기방어 수단을 잃는 것이라고 보았다.⁸¹⁾

하지만 월슨의 주장은 격렬하게 반대되었다. 피어스 버틀러(Pierce Butler)⁸²⁾와 조지 메이슨(George Mason)⁸³⁾은 월슨의 주장대로 대통령에게 무력화될 수 없는 거부권을 부여한다면 대통령이 군주화될 위험성이 있다고 주장하였다. 메이슨은 이에 덧붙여 의회가 대통령에게 유리한 약속을 할 때까지 대통령은 반드시 필요한 법률안을 통과시키길 거부할 것이라고 예상했다. 즉 대통령이 법률안거부권을 의회와의 협상 수단으로 악용할 수 있을 것이라고 보았다. 결국 대통령은 이러한 권한들을 손에 넣은 후에 뇌물과 세력가에 의해 좌지우지되고 자신에게 불리한 결정을 내리지 않으며 스스로를 보호하려는 존재로 전락하게 될 것이라고 예상했다.⁸⁴⁾ 이외에도 엘브릿지 게리(Elbridge Gerry)⁸⁵⁾는 대통령의 절대적인 거부권이 행정부에 과도한 권력을 부여할 것이라고 우려했고, 벤자민 프랭클린(Benjamin Franklin)⁸⁶⁾ 또한 펜실베이니아 주지사가 주 의회로부터 권한을 갈취한 것을 예로 들며 절대적인 거부권에 반대했다. 로저 셔먼(Roger Sherman)⁸⁷⁾은 “어느 한 사람의 지혜도 나머지 모든 사람들의 지혜보다 뛰어나지 않고, 한 사람이 민의를 배신하거나 실수할 확률이 의회 전체가 그럴 확률보다 높다.”라고 발언했다.⁸⁸⁾ 즉 의회에서의 의결이 대통령이 단독적으로 법률안에 대해 거부하는 것보다 더 합리적일 것이라고 본 것이다. 결국 대통령의 절대적 거부권에 대한 제안은 만장일치로 부결되었다.

81) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 140.

82) 전 미국 상원의원. 제헌회의에는 사우스캐롤라이나 주 대표로 참석하였다.

83) 미국의 정치인. 버지니아 권리장전의 초안을 작성했다. 제헌회의에는 버지니아 주 대표로 참석하였다.

84) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 140.

85) 미국의 외교관이자 5대 부통령. 제헌회의에는 매사추세츠 주 대표로 참석하였다.

86) 미국의 제1대 우정장관이자 전 펜실베이니아 주 하원의장. 제헌회의에는 펜실베이니아 주 대표로 참석하였다.

87) 전 미국 상원의원. 제헌회의에는 코네티컷 주 대표로 참석하였다.

88) John R. Vile, *The Constitutional Convention of 1787 : A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, Vol. 2, Talbot Publishing, 2016, p. 687.

한편, 델라웨어 주의 대표로 참석한 거닝 베드포드(Gunning Bedford Jr.)⁸⁹⁾는 대통령에게 법률안거부권을 부여하는 것 자체에 대하여 반대하였다. 베드포드는 헌법에 ‘입법권의 경계를 정해두는 것’으로 충분하다고 보았다. 또한 “국민의 대표는 국민의 이익에 합당한 것이 무엇인지에 대해 가장 잘 판단할 수 있고, 따라서 외부의 통제에 노출되어서는 안 된다.”라고 주장했다.⁹⁰⁾ 베드포드는 상원과 하원이 나누어져 있는 것만으로도 의회가 부당한 입법을 스스로 충분히 견제할 수 있다고 생각했다. 그러나 그의 주장은 거의 지지를 받지 못하였다.

버지니아 안의 법률안거부권과 관련된 가장 뜨거운 쟁점은 사법부가 법률안 검토에 참여할지 여부였다. 매디슨을 포함한 몇몇 주 대표들은 대통령이 의회를 통해 선출된다면 의회의 의도에 반하여 단독으로 거부권을 행사하는 것이 불가능할 것이라고 보았다. 매디슨은 ‘정부의 모든 기관이 그 목적을 달성하는 유일한 방법은 필요할 때마다 서로의 지혜를 모으는 것’이 역사를 통해 증명되었다고 주장했다. 따라서 의회에서 의결된 법률안을 검토하는 과정에서 행정부와 사법부가 힘을 합쳐야 한다고 보았다. 반면, 게리는 의회가 국가 내 ‘최고의 사람들’로 구성될 것이고 상원과 하원으로 나누어질 것이기 때문에 사법부의 통제가 필요 없을 것이라고 반박하였다. 게리는 또한 재판관들로 하여금 입법과정에 참여하도록 하는 것이 사법부의 역할과 맞지 않을 것이라고 주장했다. 게리의 의견을 기반으로 하여 8개 주의 대표들은 법률안거부권 행사 과정에서 사법부가 제외되어야 한다는 데 동의했다.⁹¹⁾

하지만 매디슨과 윌슨은 이에 굴하지 않고 사법부가 법률안거부권 행사 과정에 참여할 것을 계속해서 주장하였다. 매디슨은 “공화국의 대통령은 군주와 다르게 정부로부터 높은 급여를 받지 않고 공공의 이권과 아무런 영구적 이해관계를 가지지 않을 것이기에 외부로부터의 부패에 취약할 것이고, 이에 따라 일정 부분 통제 받아야 한다.”라고 언급하였다. 매디슨은 사법부가 법률안거부권 행사 과정에 참여하는 것이 이러한 위험을 감소시키는 동시에 긍정적인 효과를 불러올 것으로 보았다. 법률안 검토 과정에서 사법부의 특징인 명료함, 간결함, 체계적인 성격으로부터 많은 이점을 취할 수 있을 것이라고

89) 미국의 정치가이자 전 델라웨어 주 법무부 장관. 제헌회의에는 델라웨어 주 대표로 참석하였다.

90) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 141.

91) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 141.

본 것이다. 계리는 이에 대하여 대통령이 단독으로 거부권을 행사하는 것이 ‘법관들의 궤변에 의해 조종되는 것’보다 더 공정할 것이라고 반박했다. 아무도 매디슨의 주장에 따라 입장을 바꾸지 않았고, 결국 사법부를 거부권 행사에 참여시키는 안은 3대 8의 표결로 폐기되었다.⁹²⁾

며칠 뒤 제헌회의에서는 법률안거부권에 대한 안건이 다시 상정되었다. 이번에는 더 많은 대표들이 대통령의 법률안거부권에 대하여 찬성하였는데, 메이슨은 “의회에 대한 통제가 헌법에 명시되지 않는다면, 연방의회는 부당하고 악의적인 법률안들이 자주 통과되는 주 의회처럼 변질될 것이다. 따라서 의회의 권력을 통제하는 권한은 반드시 필요하다.”라고 주장했다. 매디슨은 대통령과 사법부의 법률안거부권 행사가 사회문제 중 큰 부분을 차지하는 어리석고 부당한 법률을 견제하기 위한 추가적인 수단으로 활용되기 바랐다.⁹³⁾

계리를 포함한 여러 대표들은 다시 매디슨의 입장에 반대하며 행정부와 사법부의 ‘부적절한 연합’과 ‘위험한 혁신’을 피해야 하며, 법을 만드는 작업과 해석하는 작업을 분리하여 재판관들이 법을 해석할 때 법에 대한 선입견을 갖지 않도록 해야 한다고 주장하였다. 대통령과 사법부가 공동으로 행사하는 법률안거부권 규정은 3대 4의 표결⁹⁴⁾로 다시 한번 폐기되었다.⁹⁵⁾

그 후 매디슨과 윌슨은 권력분립 논쟁을 피하기 위하여 법률안을 대통령과 대법원에 각각 이송하는 안을 제시했다. 이 안에 따르면, 이송된 법률안에 대하여 행정부와 사법부 모두가 거부권을 발동할 시에는 양원의 4분의 3의 동의로 이를 무력화시키고, 행정부와 사법부 중 한 기관이 거부권을 발동할 시에는 양원의 3분의 2의 동의로 이를 무력화시킬 수 있도록 하였다. 하지만 이 안 또한 3대 8의 표결로 폐기되었다.⁹⁶⁾

구베니어 모리스(Gouverneur Morris)⁹⁷⁾는 법률안거부권에 관한 제안들이 계속해서 무

92) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, pp. 141-142.

93) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 142.

94) 제헌회의에 참여한 나머지 5개의 주 대표들은 의견이 나뉘었다.

95) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 142.

96) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 142.

97) 전 미국 상원의원. 제헌회의에는 뉴욕 주의 대표로 참석하였다.

산되는 것에 대하여 유감스럽게 생각했다. 그는 의회가 행정부를 제외하고 입법권을 독점하는 것에 대하여 우려를 표했고, 대통령의 거부권 행사를 무력화하기 위해서는 의회에서 3분의 2보다 높은 재의결정족수가 필요하다고 생각했다. 모리스는 거부권 행사를 무력화하기 위해 각 원의 3분의 2의 찬성 대신 4분의 3의 찬성을 필요로 하는 안을 제안하였다.⁹⁸⁾

이후 노스캐롤라이나 주 대표인 휴 윌리엄슨(Hugh Williamson)⁹⁹⁾은 거부권 행사를 무력화하기 위한 각 원의 재의결정족수를 4분의 3으로 상향하는 안을 다시 제안하였다. 토론 후 이 안은 6대 4로 제헌회의에서 채택되었다. 제헌회의에서는 또한 대통령의 거부권 행사 기한을 7일에서 10일로 연장하였다.¹⁰⁰⁾

하지만 재의결정족수를 4분의 3으로 상향하는 안을 제안했던 윌리엄슨은 일주일도 채 지나기 전에 대통령에게 과도한 권한을 부여하는 것을 경계하며 재의결정족수를 다시 3분의 2로 되돌릴 것을 제안하였다. 찰스 핑크니(Charles Pinckney)¹⁰¹⁾는 거부권을 무력화하기 위한 재의결정족수가 과도하게 높을 경우, 소수의 의원이 대통령과 연합하여 정당한 법의 통과를 막을 것이라며 경계하였다. 반면, 모리스는 국가가 ‘법이 부족한 것보다 법이 과하게 많은 것’을 더 경계해야 한다고 주장하며 재의결정족수를 4분의 3으로 유지하기를 바랐다. 게리는 상향된 재의결정족수로 인하여 대통령이 너무 쉽게 필요한 법을 거부할 수 있다고 우려했다. 매디슨은 재의결정족수가 3분의 2일 때와 4분의 3일 때의 위험성을 비교하며, 전자의 위험성이 더 크다고 주장했다. 그럼에도 불구하고, 제헌회의는 6대 4의 표결로 대통령의 거부권을 무력화하기 위하여 각 원에서 3분의 2의 재의결정족수가 필요하다는 규정을 부활시켰다.¹⁰²⁾

결론적으로 제헌회의에서 제기되었던 앞선 제안들을 모두 무산되었고, 가장 균형적인 형태의 안이 채택되었다. 대부분의 헌법제정자들은 양원제를 채택하였음에도 불구하고 양원이 서로를 견제하는 것만으로는 의회에 대한 견제가 부족하다고 보았고 의회 외부로

98) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 143.

99) 전 미국 상원의원. 제헌회의에는 노스캐롤라이나 주의 대표로 참석하였다.

100) John R. Vile, *The Constitutional Convention of 1787 : A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, Vol. 2, Talbot Publishing, 2016, p. 689.

101) 전 사우스캐롤라이나 주지사이자 전 미국 상원의원. 제헌회의에는 사우스캐롤라이나 주의 대표로 참석하였다.

102) John R. Vile, *The Constitutional Convention of 1787 : A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, Vol. 2, Talbot Publishing, 2016, pp. 689-690.

부터의 견제가 필요하다는 점에 동의하였다. 그들은 대통령 거부권을 무력화하기 위해 각 원의 3분의 2의 동의를 필요로 하는 것 외에는 더 합리적인 방안을 찾지 못하였다. 결국 현재 미국 연방헌법으로 규정된 안이 의회의 횡포를 견제하면서도 대통령의 권한을 과도하게 증대시키지 않는 가장 균형적인 방법으로 여겨져 채택되었다.¹⁰³⁾

의회의 권한을 명확하게 규정하였음에도 의회에 대한 견제를 강화하려는 계속된 논의는 헌법제정자들이 민주주의에 대해 느낀 두려움을 뚜렷하게 보여준다. 법률안거부권에 관한 논의가 오래 지속되었던 만큼, 그들이 대통령의 거부권에 대하여 가지고 있던 생각도 매우 다양했다. 당시 대통령의 절대적인 거부권을 채택한 공화정의 선례가 없었고, 행정부 수반의 법률안에 대한 거부권은 오히려 왕정에 가까운 것이었기 때문에 대표들은 거부권을 도입하는 것에 대해 주저하는 부분도 있었다.¹⁰⁴⁾ 그럼에도 불구하고 연방헌법에 법률안거부권 조항을 삽입한 이유는 의회가 헌법질서를 위태롭게 할 수 있는 법률을 제정하지 못하도록 방지하여 의회의 횡포로부터 국가와 헌법질서를 보호하기 위한 것이었다는 것을 알 수 있다.¹⁰⁵⁾

다. 헌법 비준과정에서의 논의

헌법제정자들이 작성한 헌법안은 각 주 의회로 전달되었고, 당시 13개 주 중 9개 이상의 주에서 비준을 필요로 하게 되었다. 제헌회의에서 헌법안이 작성된 후 반연방주의자(anti-federalist)들은 제안된 헌법안이 연방정부에 과도한 권한을 부여하고 있으며, 이에 따라 개인의 자유가 억압될 것이라고 주장했다. 법률안거부권에 관하여는 반연방주의자들 사이에서도 의견이 갈렸는데, 일부는 법률안거부권이 의회우위원칙을 위반하는 것으로 보고 반대한 반면, 나머지는 법률안거부권이 대통령이 의회로부터 독립성을 확보할 수 있도록 하는 수단으로 보고 긍정적으로 평가하였다. 반연방주의자들은 법률안거부권의 행사를 정당화하는 사유에 대하여는 의견을 제시하지 않았다.¹⁰⁶⁾

103) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 143.

104) Thornton Anderson, *Creating the Constitution : The Convention of 1787 and the First Congress*, The Pennsylvania State University Press, 1993, p. 143.

105) 전찬희, 대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구 -한·미 헌법상 법률안거부권 규정을 중심으로, *미국헌법연구*, 제27권 제1호, 2016, 296면.

106) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 333면.

한편, 필라델피아 제헌회의에서 작성된 헌법안을 지지하던 연방주의자들 중 일부는 연방주의자 논집(The Federalist Papers)¹⁰⁷⁾으로 엮인 기사들을 통해 헌법안의 의미와 필요성에 관하여 논하였다. 특히 뉴욕 주 대표로 제헌회의에 참석했던 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)¹⁰⁸⁾은 연방주의자 논집 제73호에서 대통령의 법률안거부권의 의미에 관하여 상세히 설명하였다. 해밀턴은 대통령이 의회로부터 독립하기 위해서는 충분한 권한이 필요하다고 보았고, 그 권한들 중 하나가 의회에서 통과된 법률안을 거부할 수 있는 대통령의 법률안거부권이라고 주장했다.¹⁰⁹⁾

해밀턴에 따르면, 의회는 다른 국가기관의 권한을 침해하거나 이를 흡수하려는 경향을 가지고 있다. 따라서 헌법에 단순히 각 국가기관의 권력을 분할하여 규정하는 것만으로는 의회의 횡포를 방지할 수 없고 권력분립원칙을 이행하기에 부족하다고 보았다. 각 국가기관에는 스스로를 보호할 수 있는 헌법적 장치를 부여해야 할 필요가 있었다. 해밀턴은 이러한 근거를 통하여 대통령의 법률안거부권의 필요성을 도출했다. 의회에 대한 견제수단이 없다면 대통령은 의회의 권한 침해로부터 스스로를 보호할 수 없을 것이다. 그렇다면 대통령의 권한은 점점 의회의 결의로 인하여 줄어들게 될 것이고, 이는 의회와 행정부가 하나로 결합되는 형태를 띠게 될 위험성을 내포했다.¹¹⁰⁾

해밀턴은 법률안거부권이 의회로부터 행정부를 보호하는 역할 이외에도 부당한 법의 제정을 방지하는 역할을 할 것이라고 주장했다. 이 권한은 의회 내에서의 당파 다툼, 경솔함, 그리고 공익에 해로운 충동적인 입법으로부터 국민을 보호해 줄 것이라고 예상했다.¹¹¹⁾

법률안거부권의 도입에 반대하는 사람들은 한 사람(대통령)이 많은 사람(의회 의원들)보다 더 큰 덕과 지혜를 지닐 수 없다는 이유를 들어 대통령에게 법률안거부권을 부여하

107) 연방주의자 논집은, 제헌회의에서 각 주 대표들이 서명한 헌법이 각 주에서 비준될 수 있도록 설득하기 위해 제임스 매디슨, 알렉산더 해밀턴, 존 제이가 신문에 게재한 글을 모은 것이다. 이들은 제헌회의에서 서명된 헌법 초안의 지지자들로서 총 85편의 글을 통하여 제헌회의에서 통과된 헌법 초안의 의미와 필요성에 대해 설명하였다.

108) 전 미국 재무부 장관. 제헌회의에는 뉴욕 주 대표로 참석하였다.

109) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 434면.

110) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 434면.

111) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 434-435면.

는 것에 대하여 반대하였지만, 해밀턴은 이를 잘못된 주장이라고 보았다. 법률안거부권은 대통령에게 우월한 덕이나 지혜가 있다는 것을 전제로 하는 것이 아니라 의회가 완벽하지 않다는 전제에서 부여된 것이기 때문이었다. 권력에 대한 의회의 집착은 다른 기관의 권한을 침해할 수 있고, 당파적인 다툼은 정부의 의도를 왜곡할 수 있으며, 순간적인 감정에 의해 만들어진 법은 추후 잘못된 것으로 밝혀질 수 있다. 해밀턴은 법률안에 대하여 여러 번 심의할수록 그리고 더 다양한 환경에서 심의할수록, 악법이 제정될 위험이 적어질 것이라고 보았던 것이다.¹¹²⁾

해밀턴은 또한 의회의 우월한 지위와 영향력 그리고 대통령이 거부권을 행사할 시에 감내해야 하는 위험성이 대통령으로 하여금 거부권을 신중하게 행사하도록 만들 것이라고 예상했다. 영국의 왕조차 절대적인 권력을 가졌음에도 불구하고 영국 의회가 통과시킨 법률안에 대해 거부권을 행사하길 주저했다. 왕은 아주 타당한 경우나 반드시 필요한 경우를 제외하고는 자신의 특권을 사용하는 모험을 하지 않았다. 마찬가지로 미국의 대통령도 반드시 필요할 때가 아닌 경우에 거부권을 행사하는 것이 스스로에게 위험할 것이라는 것을 알 것이다. 따라서 해밀턴은 대통령의 헌법상 권한이 침해되는 경우와 공익이 명백하게 희생되는 경우에 한하여 법률안거부권이 드물게 행사될 것이라고 예상하였다.¹¹³⁾

해밀턴과 더불어 매디슨 또한 국가기관의 권력을 분리한 후에 서로의 권한을 침해할 수 없도록 각 기관에 보호장치를 마련해야 한다고 보았다. 특히 헌법상 의회의 권한은 다른 기관들보다 우월하고 제한하기 쉽지 않기 때문에, 행정부와 사법부는 의회가 권한을 침해할 때를 대비하여 스스로를 보호할 수단이 필요하다고 주장했다. 하지만 동시에 그러한 수단을 통하여 한 기관에 속해 있는 고유한 권한을 다른 기관이 직접적이든 간접적이든 지배적으로 영향력을 행사해서는 안 된다고 보았다. 즉 행정부는 의회의 권한 침해에 대비하면서도 입법권에 지배적으로 영향력을 행사하면 안 된다는 것이었다.¹¹⁴⁾

112) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 435면.

113) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 436-437면; 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 334-335면.

114) The Federalist Paper No. 48; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 302-304면.

라. 소결

미국 제헌회의와 헌법 비준과정에서의 논의를 살펴보면, 엄격한 권력분립을 원칙으로 하는 미국에서 법률안거부권을 도입한 근본적인 이유는 대통령으로 하여금 의회가 행정부의 권한을 침해하는 것을 방지하여 권력이 분할된 채 유지되도록 하기 위함이었다.

제헌회의와 비준과정에서의 논의를 요약하자면, 영국으로부터 독립하며 왕권에 대한 경계심이 강했던 미국은 건국 초기에 행정부를 정부에 포함시키지 않았는데 이로 인해 각 주 의회는 무소불위의 권한을 가지고 입법권을 남용하며 국민의 권리를 침해했다. 이를 목격한 12개의 주 대표들은 제헌회의에 모여 의회를 견제할 대통령의 법률안거부권이 필요하다는 것에 대하여 대체적으로 동의하였다. 법률안거부권의 도입을 통해 얻을 수 있는 이점은 크게 두 가지였는데, 하나는 행정부가 의회로부터 스스로를 보호할 수 있도록 보호장치를 부여해 주는 것이었고, 다른 하나는 의회가 부당하거나 공익에 유해한 법률을 제정하는 것을 방지하는 것이었다.

미국 헌법제정자들이 예상했던 것은 법률안거부권이 자주 행사되지 않으면서 그 가능성으로 인해 의회가 스스로 입법권을 남용하지 않는 것이었다. 특히 연방주의자였던 해밀턴은 법률안거부권이 극히 필요한 경우에 한하여 행사되어야 하고, 대통령이 단순히 정책적 목적을 달성하기 위하여 행사하는 것은 바람직하지 않다고 보았다. 즉 미국 헌법 제정자들이 의도하였던 법률안거부권은 권력분립원칙과 국민의 권리 보호라는 두 헌법적 가치를 보호하기 위해서만 행사되어야 했던 것이다.

2. 법률안거부권의 역사와 행사 사례

가. 개관

건국 초기의 미국은 의회를 중심으로 국정이 운영되었다. 미국 헌법이 의회의 권한에 대해서는 구체적으로 명시한 반면, 대통령의 권한과 의무에 관해서는 명확하게 규정하지 않은 것이 이를 뒷받침한다. 하지만 역사적으로 의회와 대통령의 상대적인 위상은 두 번의 변곡점을 맞이하게 된다. 첫 번째는 제7대 앤드루 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 당

선된 시점이다. 이전까지는 의회 내 지도자들이 대통령 후보를 지명하였지만, 잭슨 대통령이 당선된 1828년 대선을 기점으로 당원이 직접 대통령 후보 선정에 참여할 수 있게 되었다. 대통령 선출과정이 전보다 더 민주적인 과정으로 변하면서 대통령의 독립적인 영향력이 강화되었다. 두 번째 변곡점은 프랭클린 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령¹¹⁵⁾의 재임 시절로, 이 시기에는 대통령의 주도로 제1, 2차 세계대전과 대공황¹¹⁶⁾으로 인한 위기를 극복하며 대통령의 영향력이 확대되었다. 제헌 이후 헌법에 규정된 대통령의 공식적인 권한은 변하지 않았지만, 역대 대통령들의 정치·경제적 환경 및 대통령 개인의 특성과 인식이 대통령의 권한을 다르게 발전시켰다.¹¹⁷⁾ 법률안거부권 또한 이러한 맥락 속에서 변화를 거듭하였다. 이하에서는 시간 순서에 따라 미국 대통령이 거부권을 행사한 사례와 그 사유를 살펴본다.¹¹⁸⁾¹¹⁹⁾

나. 헌정 초기의 대통령들(1789년부터 1829년까지)

미국의 헌정 초기 대통령들은 의회의 법률안에 대하여 거부권 행사를 자제하였고, 의회도 대통령의 거부권 행사를 무효화하지 않는 경향이 있었다. 이는 엄격한 권력분립원칙을 지키려는 노력에서 비롯된 것이었다. 헌정 초기의 대통령들이 거부권을 행사하는 경우는 대체적으로 법률안이 헌법 조문에 위배되는 경우와 권력분립원칙에 위배되는 경

115) 미국의 제32대 대통령. 1933년부터 1945년까지 재임하였다. 1933년 그가 취임했을 때, 미국은 최악의 불황을 겪고 있었는데, 루즈벨트 대통령은 연방정부를 중심으로 한 뉴딜 정책을 통해 이를 극복하였다. 미국 역사상 유일하게 4선에 성공한 미국 대통령이었고, 미국의 ‘현대적 대통령’의 시작으로 일컬어진다.

116) 특히 1930년대 대공황을 거치면서 국내 정책결정에 대해 연방 행정부의 권한이 극적으로 확장되었다고 평가받는다. Sunil Ahuja, Robert E. Dewhirst (eds.), *Congress Responds to the Twentieth Century*, The Ohio State University Press, 2003, p. 208.

117) 함성득, *대통령학*, 나남, 2016, 41-47면.

118) 이하에서 살펴볼 거부권 정당화 사유는 환부거부권 행사로만 제한한다. 왜냐하면, 대통령이 환부거부권을 행사할 때는 법률안거부교서를 통해 그 사유를 첨부하는 반면, 보류거부권을 행사할 때는 법률안거부교서를 첨부하지 않아 그 사유를 정확하게 알 수 없기 때문이다.

119) 이하 미국 대통령들의 거부권 행사 횟수와 사례는 미국 연방 상원의회 사이트(<https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>) (최종방문일 2024. 8. 7.), 양정운, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007을 참고하였다. 거부권 행사 사유는 The American Presidency Project 사이트(<https://www.presidency.ucsb.edu/>) (최종방문일 2024. 8. 7.)에 올라와 있는 대통령의 법률안거부교서를 참고하였다. 이하 미국 대통령들의 거부권 행사 사례와 사유에 대해서는 인용을 생략한다.

우로 한정되었다. 즉 헌법에 위배되는 법률안에서만 한정되어 있던 것으로 볼 수 있다.

법률안거부권이 드물게 행사되어야 한다는 연방주의자들의 논지에 동조했던 조지 워싱턴(George Washington) 초대 대통령은 8년의 임기 동안 2건의 법률안에 대해서만 거부권을 행사했다. 거부권을 행사한 사유는 각각 헌법 위반과 국가 안보에 관한 것이었다.¹²⁰⁾ 워싱턴 대통령의 법률안거부권에 대한 견해는 “헌법의 성격에 따라, 나는 법률안 전체를 승인하거나 거부하여야 한다. 법률안을 거부하기 위해서는 분명하고 명백하게 타당한 근거가 있어야만 한다.”라고 언급한 것에서 드러난다.¹²¹⁾

워싱턴 대통령 이후 19세기 초반까지 미국 대통령들은 헌법제정자들의 의도에 따라 법률안거부권 행사를 자제하였다. 제2대 대통령이었던 존 애덤스(John Adams)와 제3대 대통령이었던 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 한 번도 법률안거부권을 행사하지 않았다. 하지만 제4대 대통령이었던 제임스 매디슨은 당시 대통령들과는 다르게 7건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다.¹²²⁾ 이 중 5건의 법률안이 환부거부되었는데, 환부거부된 법률안 중 4건은 헌법에 위배된다는 이유로 거부되었고, 나머지 1건은 국가의 중대한 공익을 위협한다고 여겨져 거부되었다. 이 법률안은 연방의 두 번째 중앙은행 설립에 관한 법률안이었는데, 매디슨 대통령은 당시 전쟁 중이었던 미국이 새롭게 중앙은행을 설립하기 위해 자본을 출자하는 것이 국가의 경제 상황을 위협할 수 있다고 판단하여 거부하였다. 이는 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안이 거부된 것으로 볼 수 있다. 한편, 제5대 대통령이었던 제임스 먼로(James Monroe) 대통령은 도로의 유지 및 보수에 관한 법률안이 헌법에 위배된다는 이유로 임기 동안 1건의 법률안에만 거부권을 행사하였고, 제6대 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams) 대통령은 한 번도 법률안거부권을 행사하지 않았다.

정리하자면 헌정 초기 미국 대통령들은 헌법제정자들의 의도에 따라 거부권 행사를 자제하려는 경향을 보였다. 또한 거부한 법률안들은 대체로 헌법에 위배되는 법률안들로,

120) 워싱턴 대통령이 거부권을 행사했던 두 사례를 살펴보자면, 첫 번째는 하원의원 선거구 획정과 관련된 법률안, 두 번째는 군부대 해산과 관련된 법률안이었다. 하원의원 선거구 획정과 관련된 법률안은 연방헌법에 위배되는 법률안, 즉 위헌적인 법률안으로서 거부되었고, 군부대 해산과 관련된 법안은 시민의 안전을 위해 적절하지 않다는 사유로 거부되었다.

121) George Washington, Letter to Edmund Pendleton, September 23, 1793; Bruce Peabody, A Tale of Two Constitutional Orders? Departmentalism, Judicial Supremacy, and the Presidential Veto, *Trinity Law Review*, Vol. 20(2), 2014, pp. 58-59.

122) 이 중 5개의 법률안은 환부거부되었고, 2개의 법률안은 보류거부되었다.

법률안거부권 행사 사유는 매우 한정적이었다.¹²³⁾

다. 앤드루 잭슨 대통령부터 대공황 전까지 (1829년부터 1933년까지)

이러한 흐름은 제7대 앤드루 잭슨 대통령이 취임하면서 변곡점을 맞이한다. 앞서 언급하였듯 잭슨 대통령은 미국에서 처음으로 의회 내 지도부가 아닌 평당원들에 의해 후보로 지명되어 선출된 대통령이었다. 따라서 대중들의 강한 지지를 받았고, 이전 대통령들보다 더 강한 민주적 정당성을 가지고 있었다. 잭슨 대통령은 이를 통해 의회로부터 독립적인 영향력을 발휘했다.¹²⁴⁾ 법률안거부권 행사에 있어서도 8년의 재임기간 동안 총 12건의 법률안에 대해 거부권을 행사하며 의회의 입법권을 강하게 견제했다. 이전 6명의 대통령들이 총 10건의 법률안에 대해 거부권을 행사한 것과 비교하면 당시에는 상당히 많은 수치임을 알 수 있다. 12회의 거부권 행사 중 5회는 환부거부, 7회는 보류거부였는데, 환부거부된 법률안들은 모두 헌법적인 이유로 거부되었다. 환부거부된 법률안들 중 2건은 도로회사의 주식청약에 관한 법률안, 1건은 미국 중앙은행의 합병에 관한 법률안으로 3건의 법률안은 모두 의회의 권한 밖의 입법, 즉 권력분립원칙에 위배된다는 이유로 거부되었다. 이외에도 의회개시일의 지정에 관한 법률안은 헌법상 의회에 관한 규정을 위반했다는 이유로 거부되었고, 외국 정부와의 협상에 관한 의회의 동의에 관한 법률안은 권력분립원칙에 위배된다는 이유로 거부되었다. 잭슨 대통령이 환부거부한 법률안들은 모두 헌법질서에 위배되는 법률안들이었다. 이는 잭슨 대통령이 거부권을 행사한 법률안의 수는 많았지만, 그 사유는 근본적으로 이전 대통령들과 크게 다르지 않게 제한적이었던 점을 보여준다.¹²⁵⁾¹²⁶⁾

123) J. Richard Broughton, Rethinking the Presidential Veto, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, p. 95.

124) 앤드루 잭슨 대통령은 자신이 의회의 의원과 같이 적은 수의 국민이 선출한 대표가 아닌, 전체 국민이 선출한 유일한 전국적 대표로서 자신만이 전체 국민을 대표할 수 있다고 주장하였다. 이는 국민의지의 유일하고 정당한 대표가 의회뿐이라는 당시의 지배적인 관념에 반대하는 것이었다. Robert A. Dahl, 박상훈·박수형 역, *미국 헌법과 민주주의*, 후마니타스, 2004, 155면.

125) J. Richard Broughton, Rethinking the Presidential Veto, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, p. 121; 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 341-343면.

126) Watson(1988)은 잭슨 대통령이 거부권 행사 사유로 헌법적인 사유뿐만 아니라 정책적인 사유 또한 적시하였다고 언급한다. 하지만 잭슨 대통령은 정책적인 사유만을 근거로 거부권을 행사한 것은 아니고, 헌법적인 사유에 부가적인 사유로 정책적인 사유를 제시했다. Richard A. Watson, *The President's*

잭슨 대통령 이후 부임한 대통령들은 한동안 법률안거부권을 행사하는 데 소극적인 모습을 보였다. 제8대 마틴 밴 뷰런(Martin Van Buren) 대통령은 환부거부권을 행사하지 않았고, 보류거부권만 1회 행사하였다. 이후 제9대 윌리엄 해리슨(William H. Harrison) 대통령¹²⁷⁾은 거부권을 행사하지 않았다. 해리슨 대통령은 법률안거부권에 대하여 워싱턴 대통령과 비슷한 생각을 가지고 있었는데, 특히 법률안거부권이 (1) 헌법을 보호하기 위하여, (2) 졸속입법으로부터 국민을 보호하기 위하여, 그리고 (3) 소수의 권리를 보호하기 위하여만 행사되어야 한다고 발언하였다.¹²⁸⁾

다음 대통령은 제10대 존 타일러(John Tyler) 대통령으로 그는 헌법에 위배되는 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것이 대통령 선서¹²⁹⁾에 명시된 대통령의 의무라고 생각했다.¹³⁰⁾ 타일러 대통령은 약 4년의 임기 동안 6건의 법률안을 환부거부했고 4건의 법률안을 보류거부했다. 타일러 대통령이 환부거부한 법률안은 미국 재정은행의 합병에 관한 법률안 2건, 관세에 관한 법률안 2건, 항구와 하천 등의 개선과 세입에 관한 법률안 1건, 그리고 증기선에 관한 법률안 1건이었다. 위 법률안들은 모두 연방과 주의 수직적 권력 분립원칙에 위배된다는 이유, 즉 헌법적인 사유로 거부되었다.

타일러 대통령이 재임하던 시절 주목할 점은 의회가 대통령의 거부권 행사에 반발하여 대통령의 탄핵을 시도했다는 것이다.¹³¹⁾ 타일러 대통령은 당시 집권여당이었던 휘그당의 지도자 헨리 클레이(Henry Clay)와 다른 정치적 견해를 가지고 있었고 여당이 제안한 법률안들에 대하여 계속해서 거부권을 행사하였다. 타일러 대통령이 미국 은행의 합병에 관한 법률안 2건에 대하여 연거푸 법률안거부권을 행사하자 휘그당은 타일러 대통령을 당에서 제명하였다. 또한 법률안거부권 행사를 무력화할 수 있는 의회의 재의결정족수를 3분의 2에서 2분의 1로 낮추기 위해 헌법 개정을 시도하였다. 하지만 휘그당은

Veto Power, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 499, 1988, p. 39.

127) 윌리엄 해리슨 전 대통령은 취임 후 1개월 만에 사망하여 재임기간이 1개월밖에 되지 않는다.

128) J. Richard Broughton, *Rethinking the Presidential Veto*, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, p. 123; 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 344면.

129) “나는 미국 대통령의 직무를 성실히 수행하며, 나의 최선의 능력을 다하여 미국 헌법을 보전하고 보호하고 수호할 것을 엄숙히 선서(또는 약속)한다.” 미국 연방헌법 제2조 제1항 제6문.

130) Charles L. Black Jr., *Some Thoughts on the Veto*, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 40(2), 1976, p. 89.

131) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 344면.

헌법 개정에 실패하였고, 타일러 대통령은 이후에도 관세에 관한 법률안 2건에 대하여 또다시 거부권을 행사하였다. 이에 반발한 하원의회는 타일러 대통령에 대하여 9개의 사유를 들어 탄핵소추안을 발의하였다. 그중 중심이 되었던 2개의 사유는 타일러 대통령이 ‘정부의 국정 운영에 필수적인 법률안에 대해 동의를 하지 않았다’는 것과 ‘법률안거부권을 독단적이고, 독재적이며, 부정직하게 행사하였다’는 것이었다. 하지만 탄핵소추안은 하원에서 부결되었고,¹³²⁾ 타일러 대통령은 이후에도 주 지역의 항구와 하천 등의 개선과 세입에 대한 법률안과 증기선에 관한 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 그중 타일러 대통령이 거부한 증기선에 관한 법률안은 미국 헌정 사상 최초로 의회에서 재가결되었다. 타일러 대통령의 임기를 거치면서 대통령이 법률안거부권을 행사하는 데 헌법적으로 아무런 제한도 받지 않는다는 인식이 발생했다.¹³³⁾

타일러 대통령 이후 제11대 제임스 K. 포크(James K. Polk) 대통령은 2건의 법률안에 대하여 환부거부를 하였고, 1건의 법률안에 대하여 보류거부를 하였다. 환부거부한 법률안은 각각 프랑스에 의해 약탈당한 시민들의 보상에 관한 법률안과 항구 및 하천 등의 개선에 관한 법률안이었다. 전자의 법률안에 대해서는 재정적으로 부담이 된다는 이유로 거부하였고 후자에 대해서는 수직적 권력분립원칙 위반을 이유로 거부하였다. 즉 이전까지 대통령들과 다르게 포크 대통령은 처음으로 행정부에 재정적으로 부담이 되는 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 이후 제12대 재커리 테일러(Zachary Taylor) 대통령과 제13대 밀러드 필모어(Millard Fillmore) 대통령은 법률안거부권을 행사하지 않았다.

제14대 프랭클린 피어스(Franklin Pierce) 대통령은 총 9회 환부거부권을 행사하였다. 그중 2회는 재정적으로 집행이 불가능하다는 이유, 그리고 나머지 7회는 연방과 주의 수직적 권력분립원칙 위반을 이유로 하였다. 포크 대통령 이후 헌법에 위배되는 법률안뿐만 아니라 재정적으로 집행이 불가능한 법률안에 대해 거부권을 행사하기 시작했다는 점이 두드러진다. 피어스 대통령이 헌법적인 사유로 거부권을 행사한 7건의 법률안 중 5건은 의회에 환부되어 재가결되었다. 이는 타일러 대통령 시절 이후 두 번째로 환부거부된 법률안이 재가결된 것이었다.

132) 미국에서는 탄핵소추안이 하원에서 재적인원 과반수의 찬성을 통해 의결되고, 탄핵소추안이 통과되면 상원에서 심리 후 3분의 2이상의 찬성으로 탄핵을 결정한다.

133) Ken Gormley (ed.), *The Presidents and the Constitution: A Living History*, New York University Press, 2016, pp. 231-232; Gary W. Copeland, *When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation*, *The Journal of Politics*, Vol. 45(3), 1983, p. 708.

제15대 제임스 뷰캐넌(James Buchanan) 대통령은 4건의 법률안에 대하여 환부거부권을, 3건의 법률안에 대하여 보류거부권을 행사했고, 제16대 에이브러햄 링컨(Abraham Lincoln) 대통령은 2건의 법률안에 대하여 환부거부권을, 5건의 법률안에 대하여 보류거부권을 행사했다. 이들은 헌법에 위배되는 법률안 또는 재정적으로 집행이 불가능한 법률안이었으며, 의회에 환부된 어떠한 법률안도 재가결되지 않았다.

남북전쟁이 끝나고 전쟁의 폐허 속에서 취임한 제17대 앤드루 존슨(Andrew Johnson) 대통령은 남부 재건과 노예 해방 문제로 인하여 의회와 갈등 관계를 형성하였다. 앤드루 존슨 대통령과 당시 의회는 서로 민주적 정당성을 주장하며 상충되는 남부 재건계획을 제시했다. 의회는 남부 주들이 흑인단속법¹³⁴⁾을 폐지하지 않는 한 남부의 재건을 지원할 수 없다는 입장이었고, 앤드루 존슨 대통령은 흑인이 미국 시민이라는 견해에 반대하며 남부 주들이 흑인을 계속해서 노예로 취급할 자유가 있다고 보는 견해를 가지고 있었다.¹³⁵⁾ 이러한 상황에서 앤드루 존슨 대통령은 약 4년의 임기 동안 총 29건의 법률안에 대해서 거부권을 행사하였다. (환부거부 21회, 보류거부 8회) 앤드루 존슨 대통령이 거부권을 행사한 법률안에는 흑인의 권리에 관한 것들과 남부 주의 재건에 관한 것들이 많았는데, 이러한 법률안들은 모두 대통령의 정책과 부합하지 않는다는 이유로 거부되었다.¹³⁶⁾ 대통령과 의회 사이의 갈등이 심했던 만큼, 의회로 환부된 법률안들 중 15건이 의회에서 재가결되었다. 앤드루 존슨 대통령의 거부권 행사는 사례가 많기도 했지만, 더 주목해야 할 점은 거부된 법률안 대부분이 헌법에 위배되는 법률안이나 재정적으로 집행이 불가능한 법률안이 아닌 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안이었다는 점이다.

앤드루 존슨 대통령 이후부터 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 사유로 법률안이 거부되는 사례가 급격하게 늘어났다. 제18대 율리시스 S. 그랜트(Ulysses S. Grant) 대통령은 93건의 법률안에 대해 거부권을 행사하였고, 그중 45건의 법률안을 환부거부하였다. 환부거부된 법률안 중 32건은 남북전쟁 이후 참전용사와 미망인의 연금 및 보상금과

134) 흑인단속법(Black Code)은 미국의 남북전쟁 이후 남부 주들에서 인종 차별을 유지하기 위하여 흑인에게 자유 시민과 노예의 중간 정도의 지위를 부여한 법으로 흑인들의 투표권, 직업선택의 자유, 소유권 등을 제한하였다.

135) Ken Gormley (ed.), *The Presidents and the Constitution: A Living History*, New York University Press, 2016, pp. 231-232.

136) 예를 들면, 노예에서 해방된 자유 흑인들의 은신처 및 구제를 위한 사무소 설치에 관한 법률안 2개는 정책상 아직 필요하지 않다는 이유로 거부되었고, 반역을 일으켰던 남부 주들에게 효과적인 정부를 제공하기 위한 법률안 2개 또한 애국인들의 마음에 영향을 준다는 정책적인 이유로 거부되었다.

관련된 것들이었고, 이들은 모두 재정적으로 집행이 불가능하다는 사유로 거부되었다. 나머지 13건의 법률안은 화폐개선정책, 대통령의 월급 개선, 변경된 연방의 주들을 위한 개정 등에 대한 법률안들로 대부분 의회와의 정책적인 견해 차이로 인해 거부되었다.

제19대 러더포드 B. 헤이스(Rutherford B. Hayes) 대통령과 제20대 제임스 가필드(James Garfield) 대통령, 제21대 체스터 아서(Chester Arthur) 대통령은 전임 대통령들보다는 거부권 행사를 자제하는 모습을 보였다. 헤이스 대통령은 12건의 법률안에 대하여 환부거부, 1건의 법률안에 대하여 보류거부하였다. 약 6개월 정도 재임한 가필드 대통령은 거부권을 행사하지 않았다. 아서 대통령은 4건의 법률안에 대하여 환부거부, 8건의 법률안에 대하여 보류거부하였다. 이 시기에는 남북전쟁 이후 사후조치가 마무리되고 흑인에 대한 차별 문제도 수그러들면서 의회 내에서는 정권 창출을 위한 경쟁이 치열해졌다. 그러면서 여당이 대통령과 같은 방향을 추구하는 경향이 강해졌고 따라서 대통령이 거부권을 행사하는 사례도 자연스럽게 줄어든 것으로 분석된다.¹³⁷⁾

하지만 제22대 그로버 클리블랜드(Grover Cleveland) 대통령¹³⁸⁾이 취임하면서 법률안 거부권의 행사 빈도가 다시 증가했다. 클리블랜드 대통령은 304건의 법률안에 대하여 환부거부권을, 110건의 법률안에 대하여 보류거부권을 행사하였다. 의회로 환부된 법률안들은 대부분 남북전쟁의 참전용사와 미망인의 연금 및 보상금에 관한 법률안(304건 중 274건)이었는데, 이는 당시의 사회상황과 관련 있었다. 남북전쟁 이후 연금제도는 의회 내 정당들의 포퓰리즘적 수단으로 이용되고 있었고, 이로 인해 부패의 온상이 되었다. 이에 클리블랜드 대통령은 정부의 재정적자를 줄이고 의회의 정치적 부패를 막기 위해 연금 및 보상금에 관한 법률안들에 대해 자주 거부권을 행사하였다. 이외에도 고속도로 건설, 교량 건설, 철도 건설, 공공시설 건설 등 공공정책과 관련된 법률안에 대해 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 이유로 거부권을 행사하였다.

클리블랜드 대통령 이후 제23대 벤자민 해리슨(Benjamin Harrison) 대통령은 환부거부권을 19회, 보류거부권을 25회 행사하였고, 제25대 윌리엄 매킨리(William McKinley) 대통령은 환부거부권을 6회, 보류거부권을 36회 행사하였다. 제26대 시어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령은 8년의 재임기간 동안 환부거부권을 42회, 보류거부권을

137) Alan Brinkley, *The Unfinished Nation: A Concise History of the American People*, Vol. 2, McGraw-Hill, 2004, pp. 415-416; 양정운, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 39면.

138) 클리블랜드 대통령은 제22대 및 제24대 대통령(1885~1889, 1893~1897)으로 대통령직을 재임하였다.

40회 행사하였다. 이 시기 거부된 법률안들은 대부분 연금 및 보상금에 대한 법률안과 남북전쟁으로 인한 피해를 복구하기 위한 것들이었는데, 대부분 대통령과 의회의 정책적인 견해 차이, 즉 대통령의 정책과 부합하지 않는다는 사유로 거부되었다.

시어도어 루즈벨트 대통령의 정치철학을 이어받았던 제27대 윌리엄 H. 태프트(William H. Taft) 대통령은 환부거부 30회를 포함하여 총 39건의 법률안에 대해 거부권을 행사하였다. 그중 모직물 및 면직물의 관세율 인하에 관한 법률안들이 있었는데, 태프트 대통령은 이 법률안이 시장조사가 제대로 이루어지지 않은 채 통과되었다며 거부권을 행사하였다. 또한 임금 인상, 근로시간 단축, 근로조건 개선을 실천하는 기업체에 대해 우대를 해주는 법률안에 대하여도 정책적으로 부당하다는 사유를 들어 거부권을 행사했다. 태프트 대통령은 헌법상 대통령의 법률안거부권이 아무런 한계를 내포하지 않고, 대통령이 양원의 다수보다 국가 전체를 대표한다고 발언하는 등 정책적인 사유로 법률안을 거부하는 것에 있어서 적극적인 태도를 보였다.¹³⁹⁾ 태프트 대통령을 기점으로 하여 미국 대통령들은 자신들의 정책과 부합하지 않는 법률안에 대하여 더욱 적극적으로 거부권을 행사하기 시작하였다.¹⁴⁰⁾

제28대 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령 또한 정책적인 사유로 법률안을 거부하는 모습을 자주 보여주었다.¹⁴¹⁾ 윌슨 대통령은 법률안거부권을 ‘대통령의 가장 강력한 권한’이라고 보고, 법률안거부권을 행사할 때 대통령은 “행정부로서 행위하는 것이 아니라 제3의 원(院)으로서 행위한다.”라고 발언했다.¹⁴²⁾ 윌슨 대통령은 33건의 법률안에 대해서 환부거부를 하고 11건의 법률안에 대해서 보류거부를 하였다. 환부거부된 법률안들 중 대부분은 미국의 제1차 세계대전 참전 이후 행사된 것이었다. 윌슨 대통령이 의회의 반대를 무릅쓰고 전쟁에 참전하면서 대통령과 의회 사이에는 대립적 관계가 발생하게 되었다. 이에 따라 참전으로 인한 서머타임제도(day light saving time) 폐지나 전시재정공사(War Finance Corporation)에 관한 법률안에 대하여 정책적인 견해 차이가 발생했고, 윌슨 대통령은 전쟁으로부터 국가를 보호한다는 명목으로 해당 법률안들에 대하여 거부

139) J. Richard Broughton, Rethinking the Presidential Veto, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, pp. 107-108.

140) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 345면.

141) J. Richard Broughton, Rethinking the Presidential Veto, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, p. 126.

142) Richard A. Watson, The President's Veto Power, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 499, 1988, p. 37.

권을 행사하였다.

이후 1920년대에는 미국 경제가 호황기를 맞으면서 제29대 워런 G. 하딩(Warren G. Harding) 대통령은 취임 후 윌슨 대통령이 과도하게 강화한 대통령의 권한을 정상화시키고 의회와의 관계를 회복하려 하였다. 이 시기 하딩 대통령은 6건의 법률안(환부거부 5회, 보류거부 1회)에 대해 거부권을 행사하였고, 하딩 대통령의 뒤를 이은 제30대 캘빈 쿨리지(Calvin Coolidge) 대통령은 50건의 법률안(환부거부 20회, 보류거부 30회)에 대하여 거부권을 행사하였다. 행정부를 소극적으로 운영하려는 기조는 제31대 허버트 후버(Herbert Hoover) 대통령에게 이어지며, 후버 대통령은 37건의 법률안(환부거부 21회, 보류거부 16회)에 대하여 거부권을 행사하였다.

정리하자면 제7대 앤드루 잭슨 대통령부터 제31대 허버트 후버 대통령까지의 시기 동안 대통령들의 법률안거부권 행사 추세는 크게 두 가지로 특징지어진다. 첫째, 법률안거부권을 행사하는 사례가 급증하였다. 잭슨 대통령 이전까지는 6명의 대통령이 10건의 법률안에 대해서만 거부권을 행사한 반면, 잭슨 대통령 이후의 대통령들은 거부권을 행사하는 데 주저하지 않았다. 이 시기의 두 번째 특징은 대통령이 정책적으로 부당한 법률안에 대해 거부권을 행사하는 사례가 증가하였다는 것이다. 제11대 포크 대통령이 처음으로 재정적으로 집행이 불가능하다는 사유로 거부권을 행사하였으며, 제17대 앤드루 존슨 대통령을 기점으로 재정적인 사유가 아닌 의회와의 정책에 대한 견해 차이로 인하여 거부권을 행사하는 사례가 많아졌다. 이는 대부분 헌법에 위배되는 법률안에 대하여만 거부권을 행사하였던 헌정 초기 대통령들과 대비되는 부분이다. 이러한 현상은 대공황 이후 현재까지도 이어지고 있다.

라. 대공황 이후 대통령들(1933년 이후)

남북전쟁이 끝나고 남부 재건의 어려움과 세계대전 이후 경제대공황을 경험하면서, 대통령들은 정부의 재정지출에 관한 문제점을 극복하기 위하여 의회의 무리한 법률안들을 적극적으로 거부하기 시작하였으며, 의회도 이러한 대통령의 움직임에 대응하여 법률안거부권 행사를 무력화하고 견제하는 사례가 많아졌다. 특히 제32대 프랭클린 루즈벨트 대통령은 뉴딜정책을 통해 국가정책에 적극적으로 개입하고 입법과정을 주도하면서 대통령의 영향력을 증대시켰다. 프랭클린 루즈벨트 대통령 이후로는 대통령을 중심으로 국정

이 운영되었고, 이 대통령들은 이른바 ‘현대적 대통령’(modern president)이라고 불린다.¹⁴³⁾

이러한 기조는 프랭클린 루즈벨트 대통령의 법률안거부권 행사 사례에서 잘 나타난다. 프랭클린 루즈벨트 대통령은 약 12년의 재임기간 동안 372건의 법률안에 대하여 환부거부를 하는 등 총 635회 법률안거부권을 행사하였다. 이는 미국 역사상 최다 사례이다. 법률안거부권이 행사된 사유는 경제 대공황을 해결하기 위해 뉴딜 정책을 시행하는 과정에서 정부의 부족한 재정을 확보하기 위한 것이었다. 재정 확보를 위해 프랭클린 루즈벨트 대통령은 제1차 세계대전 참전용사와 미망인에 대한 연금 및 보상금을 최소화하려고 하였고, 이는 곧 연금 및 보상금에 관한 법률안 228건을 거부하도록 만들었다. 이외에도 항만, 교량, 학교, 군 시설 등 공공시설의 건설과 개선에 대한 법률안과 임금 제공에 대한 법률안을 재정적인 사유로 거부하였다. 프랭클린 루즈벨트 대통령이 헌법 위반을 사유로 법률안을 거부한 경우는 20회 정도에 불과하였으며, 거부권이 행사된 사례 중 대부분은 정책적으로 부당하다는 사유에 기인한 것이었다.

제33대 해리 트루먼(Harry S. Truman) 대통령과 제34대 드와이트 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령의 법률안거부권 행사 기조는 전임자였던 프랭클린 루즈벨트 대통령과 유사했다. 트루먼 대통령은 총 250건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였고, 이 중 환부거부된 법률안은 180건이었다. 환부거부된 법률안 중 참전용사와 미망인에 대한 연금 및 보상금 법률안이 114건이었고, 이외에도 항만, 철도, 군 시설 등의 개선 및 건설, 세금 삭감, 퇴직금 등 재정적으로 집행이 불가능한 법률안들이 대부분이었다. 아이젠하워 대통령은 총 181건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였고, 그중 73건의 법률안에 대하여는 환부거부를 하였다. 환부거부된 법률안 중 참전용사와 미망인에 대한 연금 및 보상금 법률안은 37건이었고, 기타 공공시설의 건설과 통화 제조 등 재정 상황을 근거로 한 거부권 행사가 주를 이루었다. 정리하자면 트루먼 대통령과 아이젠하워 대통령은 프랭클린 루즈벨트 대통령처럼 주로 헌법적인 사유보다는 정책적인 사유로 법률안을 거부하였다.

제35대 존 F. 케네디(John F. Kennedy) 대통령과 제36대 린든 존슨(Lyndon B. Johnson) 대통령은 앞선 세 대통령들과는 다르게 법률안거부권을 드물게 행사하였다. 케

143) 함성득, 대통령학, 나남, 2016, 45-47면; 윤명선, 미국 대통령의 입법에 관한, 미국헌법연구, 제19권 제1호, 2008, 30면.

네디 대통령은 약 3년 동안 21건의 법률안에 대해서만 거부권(환부거부 12회, 보류거부 9회)을 행사하였다. 환부거부한 법률안 중 9건은 모두 참전용사와 미망인의 연금 및 보상금 관련 법률안이나 철도 건설, 병원법 개정, 생명보험법 개정에 관한 것들로 재정적인 사유에 의한 것이었다. 케네디 대통령은 헌법 위반을 사유로는 법률안거부권을 행사하지 않았다. 린든 존슨 대통령은 환부거부 16회를 포함하여 30건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 다만, 린든 존슨 대통령은 재정상의 이유뿐만 아니라 헌법적인 이유로도 법률안거부권을 행사하였으며, 헌법적인 이유로 환부거부된 법률안은 8건에 달했다.

제37대 리처드 닉슨(Richard Nixon) 대통령과 제38대 제럴드 포드(Gerald Ford) 대통령 시대에는 참전용사와 미망인에 대한 연금 및 보상금 관련 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 사례는 많이 줄어들었지만, 전체적인 거부권 행사 사례는 다소 증가하였다. 닉슨 대통령은 총 43회(환부거부 26회, 보류거부 17회) 거부권을 행사하였고, 포드 대통령은 총 66회(환부거부 48회, 보류거부 18회) 거부권을 행사하였다. 거부된 법률안에는 관세법 개정안, 홍수조절법 개정안, 국가야생동물도피처법 개정안 등이 있었고 대부분은 재정적으로 집행이 불가능한 법률안이거나 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안들이었다. 거부된 법률안들 중 헌법에 위배되는 법률안은 각각 3건과 5건에 그쳤다. 특히 포드 대통령은 과도한 예산 지출을 우려하며 정부의 재정적자가 인플레이션을 유발하고 이미 위태로운 경제에 해로운 영향을 미칠 것이라고 보았다.¹⁴⁴⁾ 이들의 후임으로 재임하였던 제39대 지미 카터(Jimmy Carter) 대통령 또한 비슷한 경향을 보였다. 카터 대통령은 13건의 법률안에 대해 환부거부하였고, 18건의 법률안에 대해 보류거부하였다. 환부거부된 법률안들은 에너지 연구개발을 위한 예산지출, 국방부 지원법상의 예산지출, 식용토끼의 무검사, 소방사무 개선, 인디언들을 위한 토지제공, 참전용사들의 건강치료 지원 등에 관한 것으로 대체로 에너지와 인권 및 국민 건강과 관련된 법률안들이었다. 이들은 대부분 재정적으로 집행이 불가능하다는 사유 또는 대통령의 정책과 부합하지 않는다는 사유로 거부되었으며, 헌법에 위배된다는 사유로 거부된 법률안은 3건에 그쳤다.

제40대 로널드 레이건(Ronald Reagan) 대통령은 1980년 대선에서 카터 대통령을 상대로 승리하고 당선되었다. 레이건 대통령은 8년의 재임기간 동안 39건의 법률안에 대하여 환부거부했고, 39건의 법률안에 대하여 보류거부했다. 환부거부한 법률안에는 연금 및

144) Richard S. Conley, Amie Kreppel, *Toward a New Typology of Vetoes and Overrides*, *Political Research Quarterly*, Vol. 54(4), 2001, p. 845.

보상금, 환경 연구를 위한 정부 지원, 야생생물의 은신처 제공, 물에 대한 연구 지원, 긴급예산 추가할당, 중소기업지원 연장, 국민건강법 개정, 방송법 개정 등 다양한 법률안들이 있었다. 레이건 대통령이 거부한 법률안들을 살펴보면, 대통령이 보수적인 관점에서 규제를 강화하려는 법률안에 대하여 주로 거부권을 행사했다는 점을 알 수 있다. 이는 곧 의회와의 정책적인 견해 차이로 인해 법률안을 거부했다는 것이고, 실제로 헌법 위반을 사유로 거부권을 행사한 사례는 거의 없었다.

제41대 조지 H. W. 부시(George H. W. Bush) 대통령은 법률안 거부에 있어서 전임 대통령인 레이건 대통령과 유사한 행보를 보였다. 그는 29건의 법률안에 대하여 환부거부권을 행사하였고, 17건의 법률안에 대하여 보류거부권을 행사하였다. 그가 환부거부한 법률안은 군수방위물품의 수출금지, 케이블 TV의 소비자 보호 및 경쟁, 긴급 실업급여, 건강재활국가연구소법 개정, 세금공정성 및 경제성장 가속에 관련된 법률안들을 포함하고 있었고, 대부분 재정적으로 집행이 불가능하다는 사유로 거부하였다. 한편, 의회의 선거자금 관련 법률안과 선거인 등록 법률안, 가족 및 치료를 위한 휴가에 관한 법률안 등은 의회와의 정책적인 견해 차이로 거부하였다. 즉 조지 H. W. 부시 대통령은 예외적인 몇 가지 법률안을 제외하고는 대부분 정책적으로 부당한 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다.

제42대 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령은 정책적으로 부당한 법률안들에 대하여 적극적으로 거부권을 행사하였다. 그는 36건의 법률안에 대하여 환부거부하고, 1건의 법률안에 대하여 보류거부하였는데, 특히 복지와 관련된 법률안에 대하여 정책적인 사유를 들어 거부권을 자주 행사하였다. 클린턴 대통령은 법률안거부권을 자신의 정책적 목표 달성을 위한 도구로 사용하였는데 법률안거부권에 대한 그의 생각은 2001년 세출법안에 대한 거부교서에 잘 나타난다. 그는 연방의회가 미국 국민들의 의견을 제대로 반영하고 있지 못하다고 언급하며 ‘양심상’ 해당 세출법안에 서명할 수 없다고 표명하였다. 즉 의회와의 정책적인 견해 차이로 인하여 해당 법률안을 거부했던 것이다.

이에 더하여 클린턴 대통령은 재임 시절 항목별 거부권법(Line Item Veto Act)을 통과시켰는데, 이는 대통령이 의회에서 통과된 법률안 중 특정 항목만 선택하여 거부할 수 있도록 하는 제도였다.¹⁴⁵⁾ 항목별 거부권은 미국 헌법상 부여되지 않은 권한이었으며, 대

145) 항목별 거부권법에 따르면 대통령은 의회에서 통과된 법률안 중 (1) 자신의 재량에 속하는 예산액, (2) 새롭게 편성된 직접적인 지출 항목, (3) 세금 이익을 감소시키는 조항에 대하여 ‘취소’ 할 수 있었다.

통령이 법률안의 내용에 과도하게 관여할 수 있도록 하여 의회의 입법권을 침해할 위험성이 있었다. 하지만 클린턴 대통령은 이 법에 의거하여 11건 법률안의 82개 항목에 대하여 항목별 거부권을 행사하였고, 뉴욕 시를 비롯하여 거부권 행사로 인해 권리를 침해당한 단체들은 연방법원에서 이 법의 위헌성을 제기하며 소송을 개시했다. 연방대법원은 대통령이 항목별 거부권법을 통하여 일부 항목을 거부한 것은 법률안이 법률이 되기 전에 ‘환부’(return)한 것이 아니라, 법률안이 법률로서 확정되고 나서 일부를 ‘취소’(cancel)한 행위라고 판단하였다. 헌법상 환부거부는 법률안이 법률로서 효력을 발하기 전에 행해지는 것이지만, 항목별 거부권법에 따른 취소는 법률안이 법률로서 효력을 발한 이후 행해지는 것이기 때문이었다. 연방대법원은 항목별 거부권법이 대통령으로 하여금 양원에서 통과되지 않은, 그리고 대통령에게 이송되지 않은 법률을 제정할 수 있도록 하는 법이라고 보았다. 그러면서 헌법의 어떠한 조항도 대통령으로 하여금 법률안을 시행하거나 개정하거나 폐지할 권한을 부여하지 않았다고 실시했다. 결론적으로 연방대법원은 항목별 거부권법이 헌법에 위배된다고 판단하였다.¹⁴⁶⁾ 이와 별개로, 연방대법원은 대통령이 의회에서 이송된 법률안에 대하여 정책적인 견해 차이를 사유로 거부하는 것에 대하

146) 이 판결에서 앤서니 케네디(Anthony Kennedy) 대법관은 보충의견을 통하여 권력분립이 권력이 한 곳에 집중된다면 국민의 자유에 위협이 될 수 있다는 기본적인 이해를 바탕으로 설계되었다고 의견을 표명하였다. 또한 헌법제정자들이 권리장전의 조항들뿐만 아니라 삼권분립과 연방주의를 규정하여 국민의 자유를 국가의 침해행위로부터 보호하려고 하였다고 보았다. 이는 국민들이 국가에 자신들의 권한을 위임하며 한 국가기관이 다른 두 국가기관들로부터 충분한 견제를 받지 않으면서 자신들의 운명을 결정할 수 없도록 해야 한다는 생각에 기초한 것이었다. 이러한 관점에서 케네디 대법관은 국민들의 자유가 국가기관이 정치적 결정을 할 권한을 제한한다고 보았다. 따라서 대통령에게 특정한 단체를 대상으로 법률을 제정하여 그들의 권리를 제한할 수 있도록 한 항목별 거부권법은 헌법제정자들이 의도한 대통령의 권한을 넘어선 것이라고 실시하였다. 추가적으로 케네디 대법관은 헌법제정자들이 정치인들의 정치적 결정을 직접 통제할 수는 없었지만, 헌법 구조를 설계하여 정치적인 결정에 의해 국민들의 자유가 침해되는 것에 대비한 것이라고 덧붙였다.

반면, 스테판 브레이어(Stephen Breyer) 대법관은 반대의견을 통하여 항목별 거부권법이 합헌이라고 판단하였다. 브레이어 대법관은 행정부의 효율성의 관점에서 권력분립원칙을 해석해야 한다고 실시했다. 브레이어 대법관에 따르면, 미국이 건국되던 당시에는 인구와 정부의 예산이 적었기 때문에 연방 의회가 대통령에게 예산을 책정할 수 있는 권한을 부여하고 싶을 때 개별 법률안을 통해 이를 실현할 수 있었다. 하지만 인구가 2억 5천만 명을 넘어가고 예산이 1조 5천억 달러를 넘어가면서 의회는 개별 법률안을 통해 대통령에게 예산을 책정할 권한을 부여할 수 없게 되었다. 이에 따라 의회는 항목별 거부권법을 통해 대통령에게 일괄적으로 권한을 부여하였고, 이는 헌법에 위배되는 것이 아니라고 보았다. 또한 브레이어 대법관은 연방대법원이 지금까지 권력분립원칙을 적용할 때, 의회와 행정부 사이의 권한 배분에 대하여 관대하게 적용해 왔다고 보았다. 그리고 국가기관 간의 관계에 변화가 필요할 시에는 헌법적 여지(constitutional room)를 찾는 것이 헌법제정자들이 실질적으로 의도했던 것이라고 실시하였다. *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417, 449-472 (1998).

여는 아직까지 의견을 표명하지 않고 있다.¹⁴⁷⁾

제43대 대통령으로 당선된 조지 W. 부시(George W. Bush)는 8년의 임기동안 환부거 부권만 12회 행사하였다. 조지 W. 부시 대통령이 거부한 법률안에는 국방수권¹⁴⁸⁾, 정보 수권¹⁴⁹⁾, 줄기세포 연구 발전, 교육·노동·건강 등 정부예산 지출, 수도시설을 위한 재정 지원, 환자와 의료서비스 공급자를 위한 의료개선 등에 관한 것들이 있었다.

조지 W. 부시 대통령의 법률안 거부 사례가 줄어든 원인에 대해서는, 그가 동의하지 않는 법률안을 거부하는 대신 서명의견서(signing statement)를 첨부하여 실질적으로 이를 무력화시켰다는 주장이 제기된다.¹⁵⁰⁾¹⁵¹⁾ 법률안 서명의견서란 대통령이 의회에서 통과된 법률안에 서명을 하면서 특정 조항의 해석과 집행에 대해 대통령의 의견을 서명 또는 구두로 첨부한 것을 의미한다. 대통령은 서명의견서를 통해 법률안을 통제하거나 행정권을 보호할 수 있다.¹⁵²⁾ 서명의견서는 미국 헌정 초기부터 활용되어 왔던 것이지만, 조지 W. 부시 대통령은 이를 과도하게 사용하여 비판받았다. 일례로 조지 W. 부시 대통령은 테러 범에 대한 고문을 금지하는 포로의 처우에 관한 법률안에 서명하면서 서명의견서에 이 법은 그의 국군통수권에 합치되도록 집행되어야 한다고 명시하였다. 그리고 조지 W. 부시 대통령은 국군통수권자는 모든 법률보다 위에 있는 존재라고 언급하면서, 그의 하급 자들은 해당 법률에 구속되지 않을 권한을 부여받게 되었다.¹⁵³⁾ 이는 의회에서 통과된

147) Mark Tushnet, Mark A. Graber, Sanford Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, 2015, p. 180.

148) 국방수권법(National Defense Authorization Act; NDAA)이란 연방의회가 국방 예산 설정을 위한 예산 안의 수준 및 구체적인 항목을 제안하는 정책법률로서, 매 회계연도별로 입안된다. 국방수권법은 매년 미국 국방부 예산 집행 및 각종 프로그램, 활동에 대한 정책, 제한 등을 설정한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 법무법인(유) 세종, 2022년도에 주목해야 할 미국의 최신 법률 - 미국 국방수권법 및 위구르 강제노동 방지법률, 통상 뉴스레터, 2022. 1. 5.

149) 정보수권법(Intelligence Authorization Act; IAA)은 기밀 작전 수행과 그러한 작전 수행을 의회에 보고하기 위한 요건을 규정하기 위해 매년 시행되는 정책법률이다.

150) Ken Gormley (ed.), *The Presidents and the Constitution: A Living History*, New York University Press, 2016, p. 599.

151) Kelly and Marshall(2009)에 따르면, 조지 W. 부시 대통령은 전임자들에 비하여 수사적인 서명의견서(rhetorical signing statement)를 활용하는 빈도는 적은 반면, 헌법에 근거한 서명의견서(constitutional signing statement)를 자주 활용하여 실질적으로 법률안을 통제하는 경우가 많았다. Christopher S. Kelly, Bryan W. Marshall, *Assessing Presidential Power Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies*, American Politics Research, Vol 37(3), 2009, p. 529.

152) Christopher S. Kelly, Bryan W. Marshall, *Assessing Presidential Power Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies*, American Politics Research, Vol 37(3), 2009, p. 512.

153) Ken Gormley (ed.), *The Presidents and the Constitution: A Living History*, New York University Press, 2016, p. 599.

법률의 효력을 사실상 무력화시킨 것으로 헌법상 대통령의 권한에 포함되지 않는 것이었다. 이외에도 조지 W. 부시 대통령은 172건의 법률안의 1200개 조항에 서명의견서를 첨부하여 대통령의 권한을 남용하였다고 비판을 받았다.

제44대 버락 오바마(Barack Obama) 대통령은 12건의 법률안에 대하여 환부거부권을 행사하였고, 보류거부권은 한 번도 행사하지 않았다. 그가 환부거부한 법률안은 추가 경정 예산, 탄소 배출, 국방수권, 연방노동관계위원회, 테러리즘 지원, 수질 오염, 사회보장 등에 관한 것들이었다. 오바마 대통령의 거부권 행사 사유는 대부분 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 사유로 인한 것이었다. 오바마 대통령 또한 조지 W. 부시 대통령과 마찬가지로 서명의견서를 남용했다는 평가를 받는다. 오바마 대통령은 상원의원으로 재임 하던 시절 조지 W. 부시 대통령의 서명의견서 남용에 대하여 비판했지만, 자신이 대통령이 된 후에는 유사한 행태를 보여주며 비판을 받았다.¹⁵⁴⁾¹⁵⁵⁾ 제45대 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령은 4년의 임기 동안 10건의 법률안에 대해 환부거부를 했고, 보류거부권을 행사한 사례는 없다. 하지만 트럼프 대통령 역시 서명의견서를 남용했다는 비판을 받았다.¹⁵⁶⁾ 제46대 조 바이든(Joseph R. Biden) 대통령은 2021년 당선된 이후 2024년 7월까지 12건의 법률안에 대하여 환부거부를 했고 보류거부는 하지 않았다.

정리하자면 미국 정부가 프랭클린 루즈벨트 대통령을 중심으로 대공황 위기를 극복하면서, 대공황 이후의 대통령들은 ‘현대적 대통령’이라고 구분될 정도로 이전 대통령들보다 더 큰 영향력을 되었다. 특히 프랭클린 루즈벨트 대통령은 미국 역사상 가장 많은 법률안을 거부하는 등 대통령의 권한을 크게 확장시켰다. 또한 닉슨 대통령, 포드 대통령, 카터 대통령들을 거치면서 헌법 위반을 사유로 거부권을 행사하는 사례는 감소하였고, 재정적으로 집행이 불가능하다는 사유 또는 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 사유로 인한 거부권 행사가 대부분을 차지하게 되었다. 이외에 주목할 점은 조지 W. 부시 대통령 시절을 기점으로 하여 대통령들이 법률안거부권 행사를 통하여 자신들의 의견을 관철

154) Karen Tumulty, Obama circumvents laws with ‘signing statements,’ a tool he promised to use lightly, The Washington Post, 2014. 6. 2. (https://www.washingtonpost.com/politics/obama-circumvents-laws-with-signing-statements-a-tool-he-promised-to-use-lightly/2014/06/02/9d76d46a-ea73-11e3-9f5c-9075d5508f0a_story.html) (최종방문일 2024. 8. 7.)

155) 오바마 대통령이 서명의견서를 활용한 사례는 조지 W. 부시 대통령 시절보다 양적으로 적었기 때문에 이에 대한 비판이 부적절해 보일 수 있다. 하지만 서명의견서를 통해 법률을 무력화하고 대통령의 권한을 남용했다는 본질적인 측면에서는 조지 W. 부시 대통령의 서명의견서 남용과 궤를 같이한다.

156) Christopher S. Kelly, President Trump and the Presidential Signing Statement: A First Look, American Political Science Association Annual Meeting, 2019. 8. 29.

시키는 것이 아니라 법률안 서명의견서라는 수단을 통해 원칙을 우회하여 의회의 입법과정에 관여하는 사례가 발생하기 시작했다는 것이다. 조지 W. 부시 대통령 이후에는 법률의 효력을 실질적으로 무력화시키는 서명의견서가 자주 활용되면서 거부권 행사 사례는 줄어든 모습을 보이고 있다. 또한 제42대 클린턴 대통령을 마지막으로 보류거부권은 행사되지 않고 있다.

지금까지 미국 대통령들이 제시한 법률안 거부 사유를 정리하자면 크게 3가지로 볼 수 있을 것이다. 이는 첫째, 권력분립원칙 위반 등 헌법에 위배된다고 판단한 경우, 둘째, 재정적으로 집행이 불가능하다고 예상되는 경우, 셋째, 의회와의 정책적인 견해 차이로 인한 경우이다.¹⁵⁷⁾

마. 소결

미국 헌정 초기의 대통령들은 거부권을 거의 행사하지 않았고, 행사하였더라도 대부분 헌법 조문 위반 또는 권력분립원칙 위반 등 헌법적인 사유로 인한 것이었다. 이는 헌법 제정자들이 헌법 초안을 작성하면서 예정했던 거부 사유였다. 하지만 시간이 흐르면서 (1) 대통령 후보 지명과정에 국민들이 직접 참여하여 대통령의 민주적 정당성이 강화된 점과 (2) 대통령의 주도하에 세계대전과 대공황 등 국가적인 위기들을 극복한 점 등으로 인하여 대통령의 권한이 확장되었다. 이로 인하여 대통령의 법률안거부권 사례가 증가하였고, 동시에 법률안거부권 행사 사유가 헌법적인 사유에 국한되지 않고 정책적인 사유로 확대되었다.¹⁵⁸⁾

3. 법률안 서명의견서와 법률안 자동확정의견서

법률안 서명의견서와 법률안 자동확정의견서(non-signing statement)는 미국 대통령들

157) 강승식(2007)은 대공황 이후 법률안거부권 사유를 5가지로 정리하고 있다. 이는 ① 의회가 행정부의 권한을 침해했다고 판단한 경우, ② 헌법에 위반된다고 판단한 경우, ③ 행정적 효율성이 없다고 판단한 경우, ④ 재정적 부담이 예상되는 경우, ⑤ 정책적으로 부당하다고 판단한 경우이다. 하지만 본 연구는 ①의 사유는 ②의 사유에 포함되고, ③의 사유는 ⑤에 포함된다고 본다. 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화 사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 347면.

158) Mark Tushnet, Mark A. Graber, Sanford Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of the U.S. Constitution*, Oxford University Press, 2015, p. 180.

이 법률안에 직접적으로 거부권을 행사하는 대신 구두나 서면을 통하여 자신의 의견을 전달하는 수단으로 이용되어 왔다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 조지 W. 부시 대통령 이후 미국 대통령들은 법률안 서명의견서를 통해 법률안의 효력을 실질적으로 수정하여 의회의 입법권을 침해한다는 비판을 받았다.

본래 미국 연방헌법에 따르면 대통령은 자신에게 이송된 법률안에 대하여 전체를 승인하거나 거부해야 한다. 하지만 법률안 전체를 승인하거나 거부하기가 곤란한 경우, 즉 법률안의 일부에 대하여는 반대하지만 이를 거부할 정도의 확신에는 이르지 않은 경우에 미국 대통령은 법률안 서명의견서 또는 법률안 자동확정의견서를 발표해 왔다. 법률안 서명의견서는 앞서 본 것처럼 대통령이 법률안에 서명하면서 특정 조항의 해석과 집행에 대해 대통령의 의견을 첨부한 것이다. 한편, 법률안 자동확정의견서는 법률안이 대통령에게 이송된 후에 의도적으로 서명 기간을 경과시켜 법률안이 자동으로 확정되게 하면서 자신이 서명하지 않은 이유를 밝히는 것이다.¹⁵⁹⁾

미국 대통령들이 법률안을 직접적으로 거부하는 대신 서명의견서와 자동확정의견서를 통하여 자신들의 의견을 공개하게 된 이유는 최근 법률안이 복잡해진 것과 관련이 있다. 사회가 복잡해지면서 의회의 법률안은 한 가지 입법 목적만을 지닌 것이 아니라 다양한 목적을 내포하고 포괄적인 내용을 담게 되었다. 포괄적인 법률안을 검토해야 하는 대통령의 입장에서는 법률안의 사소한 흠결을 발견하였을 때 전체 법률안에 대하여 거부권을 행사할지에 대해 고민을 할 수 밖에 없게 되고, 사소한 흠결로 인하여 법률안 전체를 거부하는 것은 효율성 측면에서 문제가 된다. 이러한 상황에서 미국 대통령들은 법률안 중 일부 조항에 반대함에도 불구하고 해당 법률안을 확정할 필요가 있으면 법률안에 서명하면서 서명의견서를 첨부하거나 서명을 하지 않고 법률안이 자동으로 확정되게 하면서 자동확정의견서를 공개하는 등 자신의 의견을 표명할 합리적인 방안을 찾기 시작하였다.

원칙적으로 법률안 서명의견서는 법률안에서 다의적으로 해석될 수 있는 문구를 헌법에 합치하는 방향으로 해석하겠다고 선언하는 것이다.¹⁶⁰⁾ 이는 법률안의 내용을 실질적으로 수정하는 것이 아니라 합헌적으로 해석하겠다는 방향을 제시하는 것으로 의회의 입법권을 침해하지 않는 한도 내에서 활용되어야 한다. 하지만 앞서 확인한 것처럼 최근

159) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 199-200면.

160) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 201면.

미국 대통령들은 의미가 명확한 법률안에 대해서도 서명의견서를 통해 자의적인 해석을 덧붙임으로써 법률안의 실질적인 효력을 수정했다고 비판받고 있다.¹⁶¹⁾

한편, 법률안 자동확정의견서는 대통령이 의회로부터 이송된 법률안의 일부 조항에 대해 반대하는 입장을 표명한다는 점에서 법률안 서명의견서와 유사한 특징을 지닌다. 자동확정의견서는 서명의견서보다는 덜 활용되었지만 닉슨 대통령과 조지 H. W. 부시 대통령 등에 의해 활용된 적이 있었다. 닉슨 대통령은 워터게이트 사건을 연방법원의 관할로 정하는 법률안에 대하여 거부권을 행사하지 않으면서도, 이 법률안을 통해 의회가 행정부의 권한을 침해할 수 있기 때문에 위헌의 소지가 있다고 명시하였다. 조지 H. W. 부시 대통령은 국기 소각을 금지하는 법률안과 아동 프로그램이 방영되는 시간대의 방송국 광고를 규제하는 법률안에 대해 표현의 자유를 침해한다는 요지로 자동확정의견서를 발표하였다.¹⁶²⁾ 이처럼 법률안 자동확정의견서는 대통령이 이송된 법률안에 대해 거부권을 행사할 만큼 반대하지 않지만, 이를 공개적으로 지적할 필요성이 있을 때 활용되어 왔다.¹⁶³⁾

법률안 서명의견서와 법률안 자동확정의견서는 모두 대통령이 입법과정에 관여하는 도구로 기능해 왔지만, 둘에 대한 평가는 엇갈린다. 법률안 서명의견서는 대통령이 자신이 일부 반대하는 법률안을 승인하면서 첨부하는 의견서로 그 모순적인 성격으로 인해 비판을 받는다. 하지만 법률안 자동확정의견서는 대통령이 이송된 법률안에 서명을 하지 않음으로써 자신의 반대 입장을 표명하기 때문에 논리적으로 일관되고 명확하다는 평가를 받는다.¹⁶⁴⁾ 결론적으로 법률안이 더 복잡해지고 다양한 내용을 담게 되면서 이를 전체적으로 거부하는 것이 부담이 될 때, 미국 대통령들은 법률안 서명의견서와 자동확정의견서를 통해 의회의 입법에 대한 견제를 표명해 왔다. 하지만 이는 법률안의 내용을 실질적으로 수정하지 않는 한도 내에서 활용되는 것이 바람직하다.

161) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 203-204면.

162) Ross A. Wilson, A Third Way: The Presidential Nonsigning Statement, Cornell Law Review, Vol. 96(6), 2011, pp. 1530-1531; 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 206-207면.

163) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 206면.

164) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 209-210면.

4. 법률안거부권에 관한 미국 내 논의

미국 헌법이 대통령에게 법률안거부권을 부여한 것은 행정부로 하여금 헌법을 해석할 ‘권한’을 부여한 것으로 볼 수 있다.¹⁶⁵⁾ 법률안거부권은 의회에서 통과된 법률안을 거부하는 것이기 때문에, 대통령과 의회 사이의 공식적이고, 직접적이며, 공개적인 충돌을 의미한다. 이러한 측면에서 대통령의 거부권 행사 사례들은 당시 의회와 대통령의 관계를 잘 드러내 왔다.¹⁶⁶⁾

법률안 거부의 사유와 관련하여, 대통령이 정책적인 사유만으로 거부권을 행사하는 것에 대하여는 미국 내에서 비판적인 견해가 존재한다.¹⁶⁷⁾ 이 입장은, 대통령의 거부권 행사가 의회 내 압도적 다수의 표결로만 무효화될 수 있기 때문에 입법과정에서 대통령이 독자적으로 원하는 방향을 결정할 수 있고, 이는 곧 공화정 체제하에서 헌법이 계획한 것을 좌절시키는 것이라고 본다. 그러면서 앤드루 잭슨 대통령부터 빌 클린턴 대통령에 이르기까지 미국 대통령들이 헌법제정자들과 초기 대통령들이 구상하던 것을 넘어서 거부권을 빈번하게 행사하고 입법과정에 영향력을 미쳤다고 비판한다.¹⁶⁸⁾ 그 이유로 (1) 제 헌회의에서 대통령에게 절대적인 거부권을 부여하지 않은 것은 대통령의 거부권이 단지 견제 수단으로 이용되길 바랐다는 것을 의미하고, (2) 헌법제정자들이 공화정체제하의 입법과정에서 국민의 대표기관인 의회가 주도적 역할을 해야 한다고 공통적으로 생각했다는 것이고, (3) 헌법 제정과 비준과정의 기록 어디에도 대통령이 입법과정에 적극적으로 개입하는 것을 선호하는 부분이 보이지 않는다는 점을 든다.¹⁶⁹⁾ 즉 헌법제정자들이 구상 하였던 대통령의 법률안거부권은 위헌적인 법률안에 대하여만 행사되는 것이었기 때문에

165) 대통령에게 위헌적인 법률안을 거부할 ‘의무’가 있다고 주장하는 견해도 존재한다. Rappaport, Michael B., *The President's Veto and the Constitution*, Northwestern University Law Review, Vol. 87(3), 1993, p. 772.

166) Bruce Peabody, *A Tale of Two Constitutional Orders? Departmentalism, Judicial Supremacy, and the Presidential Veto*, Trinity Law Review, Vol. 20(2), 2014, pp. 37, 42; Jong R. Lee, *Presidential Vetoes from Washington to Nixon*, The Journal of Politics, Vol. 37(2), 1975, p. 524.

167) J. Richard Broughton, *Rethinking the Presidential Veto*, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42(1), 2005, pp. 91-134.

168) J. Richard Broughton, *Rethinking the Presidential Veto*, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42(1), 2005, p. 94.

169) J. Richard Broughton, *Rethinking the Presidential Veto*, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42(1), 2005, pp. 116-117.

정책적인 사유로 거부권을 행사하는 것에 대해 비판적인 것이다.

한편, 헌법적인 사유로 법률안을 거부하는 사례가 줄어든 것에 대하여 대통령들이 ‘사법부의 우월성(judicial supremacy)’을 인정하고 헌법적인 판단을 자제하게 되었다는 견해가 존재한다.¹⁷⁰⁾ 그리고 거부권 행사의 빈도가 많아지고 그 사유가 다양해진 것에 대하여는 의회와 행정부가 현대에 들어서 더 넓은 영역에서 입법을 하게 되었기 때문이라고 분석하는 의견이 있다.¹⁷¹⁾ 이외에도 거부권을 행사하는 사유가 입법적인 목적을 달성하기 위한 것이 아니라 국민에게 대통령 자신의 의사를 표명하기 위해서인 경우도 있다는 의견도 있다.¹⁷²⁾ 일례로, 포드 대통령은 야당이 3분의 2이상의 의석을 차지하고 있던 의회에서 통과된 법률안을 환부거부하였는데, 이는 거부권이 무력화될 것을 주지하였음에도 거부권을 행사하였다는 것을 의미한다. 즉 포드 대통령은 국민들에게 자신의 의사를 표명하고자 하는 정치적 목적에서 거부권을 행사한 것이었다.¹⁷³⁾

법률안 서명의견서와 관련하여 대통령의 서명의견서 활용이 늘어났다는 것은 의회와 대통령 사이의 관계에서 대통령의 권한이 강해졌다는 것을 의미한다. 대통령은 법률안 거부권을 행사하고 이 거부권이 무력화될 위험을 감수하지 않고 단순히 법률안 서명의견서를 활용하여 법률안을 자신이 원하는 대로 통제할 수 있다. 대통령이 서명의견서를 자주 활용하게 되면서, 이는 법률안거부권과 함께 의회에 대한 압박수단으로 작용하여 대통령은 이전보다 더 자신의 성향대로 법률안을 통제할 수 있게 되었다고 볼 수 있다.¹⁷⁴⁾

170) Peabody(2015)에 따르면, 미국 헌정 초기에는 분권주의(Departmentalism)가 득세하였고, 이에 따라 대통령은 헌법을 독자적으로 해석하고 자체적인 판단을 내릴 수 있다는 경향이 있었다. 따라서 이 시기 대통령들은 법률안에 대해 헌법적 해석을 하고 위헌적인 법률안에 대해 거부권을 행사하였다. 하지만 남북전쟁 이후 사법부의 우월성 이론이 득세하면서 대통령들은 법률안에 대한 헌법 해석을 사법부에 맡기고 정책적인 관점에서 법률안거부권을 행사하기 시작하였다. Bruce Peabody, A Tale of Two Constitutional Orders? Departmentalism, Judicial Supremacy, and the Presidential Veto, *Trinity Law Review*, Vol. 20(2), 2014, pp. 55-63.

171) Gary W. Copeland, When Congress and the President Collide: Why Presidents Veto Legislation, *The Journal of Politics*, Vol. 45(3), 1983, p. 699; Jong R. Lee, Presidential Vetoes from Washington to Nixon, *The Journal of Politics*, Vol. 37(2), 1975, p. 525.

172) 자세한 내용은 Richard S. Conley, Amie Kreppel, Toward a New Typology of Vetoes and Overrides, *Political Research Quarterly*, Vol. 54(4), 2001, p. 850; Tim Groseclose, Nolan McCarty, The Politics of Blame, Bargaining before an Audience, *American Journal of Political Science*, Vol. 45(1), 2001, p. 100 참고.

173) John B. Gilmour, Institutional and Individual Influences on the President's Veto, *The Journal of Politics*, Vol. 64(1), 2002, pp. 215-216.

174) Christopher S. Kelly, Bryan W. Marshall, Assessing Presidential Power Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies, *American Politics Research*, Vol 37(3), 2009, p. 520.

5. 소결

미국 연방헌법이 제정된 당시와 건국 초기 시절 미국 대통령들은 법률안거부권이 의회로부터의 권한 침해를 방지하고, 헌법을 수호하며, 충분한 숙의를 거치지 않은 법률안을 폐기하기 위해 필요한 것으로 이해하였다. 하지만 여러 대통령들을 거치면서 법률안거부권은 더 폭넓고 자유로운 역할을 수행하는 것으로 이해되기 시작했다. 이는 대통령으로 하여금 헌법에 위배되는 법률안뿐만 아니라 재정적으로 집행이 불가능한 법률안과 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대해 거부권을 행사하도록 만들었다. 또한 거부권은 입법과정에서의 논의를 지배하기 위한 정치적 장치로 활용되기 시작했다. 최근 미국 대통령들은 입법과정에서 잠재적인 우위를 차지하고 있고, 이는 헌법의 문언이나 구조, 또는 헌정사가 구상하였던 것은 아닌 것으로 보인다.¹⁷⁵⁾

175) J. Richard Broughton, Rethinking the Presidential Veto, *Havard Journal on Legislation*, Vol. 42(1), 2005, p. 133.

IV. 우리나라의 법률안거부권의 역사와 행사 사유

1. 우리나라에서의 법률안거부권 도입배경

가. 대한민국임시정부와 행정연구위원회안

우리나라에서 근대적 형태의 헌법이 처음 등장한 것은 대한민국임시정부 시절이었다. 3·1 독립운동의 결과로 수립된 상해임시정부는 1919년 4월 대한민국 임시헌장을 발표하였고, 같은 해 9월 대한민국 임시헌법을 개정·공포하였다. 한편, 3·1 운동 후 미국 필라델피아에서는 최초로 한국인의 정치집회인 대한인총대표회의가 열렸는데, 여기서 채택한 결의안은 ‘미국의 정체를 모방한 정부’를 세우고 ‘행정부는…입법부에서 제정한 법률로 행정케 하도록’한다고 명시하며 권력분립원칙을 골자로 하는 미국식 대통령제를 택하고자 하는 열망을 보여주었다.¹⁷⁶⁾ 이후 임시헌법은 4차례의 개정¹⁷⁷⁾을 거쳤는데, 모두 정부형태에 초점을 맞추고 있었다. 임시정부는 총 5차례에 걸친 제·개정에서 다양한 정부형태를 실험하였다. 그러면서도 의정원을 중심으로 하여 대통령이나 주석에게 권한을 주는 대통령제와 의원내각제적 특성이 혼합된 정부형태를 유지하였다.¹⁷⁸⁾

임시정부의 혼합된 정부형태는 광복 이후 최초의 헌법안이었던 이른바 행정연구위원회안(또는 ‘한국헌법’)에서 의원정부제적 형태로 계승되었다.¹⁷⁹⁾ 행정연구위원회는 임시정부의 산하기구로서 1945년 12월부터 1946년 3월까지 3개월 동안 헌법안을 작성하였는데, 그들이 만든 행정연구위원회안은 대통령제와 의원내각제적 요소가 동시에 나타나는

176) 필라델피아 총대표회 중지(1919); 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012, 74-76면.

177) 대한민국 임시헌법은 제정 이후 ‘대한민국 임시헌장’(2차 개정: 1925. 4.), ‘대한민국 임시약헌’(3차 개정: 1927. 3.), ‘대한민국 임시약헌’(4차 개정: 1940. 10.), ‘대한민국 임시헌장’(5차 개정: 1944. 4)에 이르기까지 4차례 개정되었다. 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010, 19면.

178) 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010, 19-20면.

179) 행정연구위원회안에 대해서는 프랑스와 영국의 의원내각제를 본보기로 하였다는 주장이 있으나, 내용상 바이마르 헌법상의 정부형태(의원정부제)와 상당히 유사한 것으로 보아야 한다. 김수용, 건국과 헌법 -헌법논의를 통해 본 대한민국건국사-, 경인문화사, 2008, 36면.

이원정부제적 특성¹⁸⁰⁾을 갖고 있었고 제16조¹⁸¹⁾에 법률안거부권을 담고 있었다. 이렇게 작성된 행정연구위원회안은 1948년 유진오의 헌법 초안(이른바 ‘유진오 사안’)과 함께 유진오-행정연구위원회 공동안으로 절충되어 제헌국회 헌법기초위원회에 제출되었다.¹⁸²⁾ 대한민국임시정부 헌법과 규약들에 명시되어 있던 권력분립원칙은 행정연구위원회안을 통해 1948년 대한민국 제헌헌법상 정부형태에 영향을 주었던 것이다.

나. 유진오-행정연구위원회 공동안

1947년 당시 우리나라의 유일한 공법학자였던 유진오는 남조선과도정부¹⁸³⁾ 사법부 산하 법전기초위원회의 위원으로 위촉되어 주도적으로 헌법 초안(유진오 사안)을 작성하고 이를 사법부에 제출한다.¹⁸⁴⁾ 그리고 당시 제출했던 유진오 사안을 기초로 하여 1948년 5월 행정연구위원회와 함께 유진오-행정연구위원회 공동안(이하 ‘공동안’)을 작성한다. 제헌국회 헌법기초위원회는 추후 이 공동안을 원안으로 하여 헌법안을 작성하였기에 이를 검토할 필요성이 있다.

유진오-행정연구위원회 공동안은 미국식 대통령제가 아닌 영국식 의원내각제를 본보기로 하여 작성되었다.¹⁸⁵⁾ 이 공동안은 의원내각제적 정부형태를 택하며 대통령보다 국회의 권한을 강화하고, 국무총리와 내각의 권한을 강화하면서 대통령의 권한을 약

180) 행정연구위원회안은 정부를 대통령과 총리에게 이원화하는 정부구조를 구상했다. 이를 통해 평상시에는 의회와 행정부의 마찰을 피하고 비상시에는 신속한 국정처리가 가능하도록 했다. 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012, 218면.

181) 행정연구위원회안 제16조

대통령은 헌법에 준하여 성립된 법률이 정부에 이송된 후 삼십일 이내에 관보로써 공포함을 요함. 국회에서 긴급히 공포할 것을 의결한 경우에는 대통령은 칠일 이내에 당해 법률을 공포함을 요함. 대통령은 우 공포기간 내에 이유를 부한 교서로서 국회에 대하여 재의를 구함을 득함. 재의를 구함에도 불구하고 국회원안대로 의결한 경우에는 대통령은 국회에 대하여 경히 재의를 구함을 부득함. 재이에 관하여는 양의원은 그 전체에 대하여 가부를 의결할 뿐이며 각기 출석의원 삼분지이 이상으로 의결함. 법률은 별도로 규정한 외에는 공포일로부터 삼십일을 경과함으로써 기효력을 발생함. (국사편찬위원회, 한국사데이터베이스, http://112.220.123.18:8080/item/cons/levelByForm.do;jsessionid=24642B4995F94AD3274F43A3E921EBF2?form=%ED%97%8C%EB%B2%95%EC%9E%90%EB%A3%8C&levelId=cons_001_0060_0020_0020_0020) (최종방문일 2024. 8. 7.)

182) 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010, 20-21면.

183) 남조선과도정부는 대한민국의 정부 수립 전에 존재했던 임시정부로, 1947년 2월 5일 서울에서 발족하여 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립 및 정권이양기까지 존속한 과도정부를 의미한다.

184) 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 한국학술정보, 2006, 124-126면.

185) 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 한국학술정보, 2006, 224면.

화시키고자 하였다.¹⁸⁶⁾ 특히 이 공동안은 영국의 의원내각제를 본보기로 하여 법률안거부권을 대통령의 권한에 포함시키지 않았다.¹⁸⁷⁾ 또한 유진오 사안에서는 대통령에게 부여되었던 법률안제출권이 공동안에서는 행정부의 권한으로 이전되면서 대통령 개인에게 권력을 집중시키는 것을 피하고자 하였다.¹⁸⁸⁾ 유진오는 의원내각제적 권력구조를 택한 이유에 대하여 “국토양단, 경제파탄, 공산주의자들의 극렬한 파괴활동 등 생사의 문제를 산더미같이 떠안고 있는 대한민국이 대통령제를 채택해 가지고 국회와 정부가 대립하여 저물도록 옥신각신하고 앉아 있다면 나라를 망치기(아니면 독재화하기) 꼭 알맞은 것으로 나는 생각하고 있었던 것이다.”라고 언급하였다.¹⁸⁹⁾ 유진오는 당시 우리나라의 정세를 고려했을 때 미국식 대통령제를 택하는 것은 대통령의 독재를 초래하여 헌정을 마비시킬 수 있다고 보았던 것이다. 정리하자면 유진오-행정위원회 공동안은 의원내각제적 정부형태를 택하며 대통령의 법률안거부권을 자연스럽게 배제하였고 거부권을 양원 중 상원인 참의원에 부여하여 국회 스스로 법률안에 대한 통제를 하길 바랐다.

다. 제헌국회에서의 논의

1948년 5월 10일 총선거를 통하여 선출된 대한민국의 건국세력은 제헌국회를 먼저 구성하고 헌법을 제정하였다. 제헌국회는 ‘헌법 및 정부조직법 기초위원’(이른바 ‘헌법기초위원’) 30인과 전문위원 10인을 선정하여 헌법기초위원회를 구성하였다. 헌법기초위원회는 20일 동안 헌법 초안을 작성하였고, 국회 본회의에서는 작성된 안을 가지고 총 3회의 독회를 거쳐 헌법을 제정하였다.

1) 헌법기초위원회에서의 논의

제헌국회의 헌법기초위원회는 앞서 서술한 유진오-행정연구위원회 공동안을 원안으로 하고 권승렬안을 참고하여 헌법기초위원회안을 작성하였다. 헌법기초위원회의 논의과정 초기에는 대체적으로 평탄한 합의를 통해 공동안의 의원내각제적 정부형태가 채택되는

186) 고려대학교박물관 편, 현민 유진오 제헌헌법 관계 자료집, 고려대학교 출판부, 2009, 29면.

187) 영국에서는 국왕에게는 법률안거부권을 부여하지만 총리에게는 법률안거부권을 부여하지 않고 있다. 당시 유진오는 대통령이 총리의 역할을 담당할 것으로 보았던 것 같다.

188) 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010, 44면.

189) 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 한국학술정보, 2006, 226면.

것처럼 보였다. 하지만 대통령제를 주장하던 이승만 당시 국회의장의 영향으로 인해 정부형태의 수정이 불가피하게 되었다. 이승만 의장은 필라델피아에서 열린 대한인총대표 회의 결의안에서도 보여주었듯 대통령제에 대한 강력한 열망을 가지고 있었다.¹⁹⁰⁾ 이승만 의장은 헌법기초위원회 제3독회 최종회의가 예정된 자리에서 “대통령제가 채택되지 않으면 민간에 남아서 국민운동이나 하겠다.”라고 발언하며 대통령제 채택을 강력하게 밀어붙였고, 헌법기초위원회는 이를 수용하여 헌법안의 정부형태를 대통령 중심적인 구조로 급히 수정하였다.¹⁹¹⁾

헌법기초위원회 회의에서 위원들이 가장 중요하게 여겼던 것은 건국기의 비상한 정치 상황을 어떻게 안정시킬 수 있을지였다. 대통령제를 옹호했던 위원들은 건국기의 다급한 사정에 비추어 보았을 때 대통령의 강력한 통치가 이를 해결할 수 있을 것이라고 주장했다. 즉 이들은 대통령제를 통해 사상과 이념의 혼란, 군소정당의 난립 등 정치적 불안정 요인을 최소화할 수 있을 것으로 보았던 것이다. 반면, 의원내각제를 옹호했던 위원들은 행정부가 국회에 책임을 지는 의원내각제만이 민주주의를 담보할 수 있다고 보았다. 그들은 국회와 행정부의 정책상 대립을 가장 우려하며 국회와 행정부가 일원적으로 구성되기를 바랐다. 또한 어느 정파도 안정적인 세력을 확보하지 못한 상황에서 대통령직을 차지한 소수의 정파가 독주한다면, 다수의 여타 정파들의 반발을 일으켜 혼란이 초래될 것이라고 예상하였다.¹⁹²⁾

이러한 논쟁에도 불구하고 이승만 의장의 강한 주장에 의해 헌법기초위원회는 헌법 초안 작성 막바지에 의원내각제적 정부형태에서 대통령제에 가까운 정부형태로 수정하였다. 이에 따라 헌법기초위원회의 최종안에는 대통령의 법률안거부권이 포함되었다.¹⁹³⁾ 이를 통해 유추할 수 있는 것은 헌법기초위원들이 의원내각제적 정부형태에서 대통령제적 정부형태로 급하게 수정하는 과정에서 미국 헌법을 본보기로 하여 대통령제적 요소인

190) 당시 이승만 의장이 대통령제를 주장하면서 내세운 이론적 근거에 대해서는 체계적인 자료가 없지만, 정황에 따르면 의원내각제가 정부의 안정을 곤란하게 할 것이라는 이유로 의원내각제에 반대했다는 것을 알 수 있다. 이영록, 제헌과정에서의 권력구조 논의에 나타난 대립의 전개과정과 결과에 관한 연구, 법사학연구, 제28호, 2003, 193면.

191) 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012, 284면; 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010, 45-46면.

192) 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012, 287, 304면.

193) 헌법안 제39조

국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 정부의 이의가 없는 한 이송된 지 15일 이내에 대통령이 공포한다. 만일 이의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회로 환부하고 국회는 재의에 부한다. 재의의 결과 국회의 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 동일한 의결을 할 때에는 그 법률안은 법률로써 확정된다. (이하생략)

법률안거부권을 추가하였다는 것을 짐작할 수 있다. 한편, 최종안에 포함된 대통령의 법률안거부권 규정은 현행 헌법상 규정과 대동소이하였다.

2) 본회의에서의 논의

헌법기초위원회의 최종안은 1948년 6월 23일 국회 본회의에 상정되었고, 이는 제1독회에서 제3독회까지 총 11회의 회의를 거쳐 헌법으로 제정되었다.

제1독회에서는 헌법안에 대하여 전체적으로 검토하는 과정을 거쳤다. 제1독회 회의에서 백형남 의원은 국회에서 과반수로 의결된 법률안이 대통령의 법률안거부권 행사로 인하여 시행되지 못하게 된다면, 이는 대통령이 입법권을 가지게 되는 것이 아니냐는 의문을 표한다. 이에 유진오 의원은 의원내각제든 대통령제든 국회와 행정부 사이에는 밀접한 관계가 있어야 하며 삼권분립이 절대적 분립을 의미하는 것이 아니라고 설명한다. 그리고 이를 위해 미국식 제도를 따라 법률안거부권을 대통령에게 부여했다고 발언한다.¹⁹⁴⁾ 한편, 이주형 의원은 헌법안을 전체적으로 보았을 때 대통령에게 권한이 집중되어 있다는 의견을 제기했다. 그 이유로 헌법기초위원회안 제56조¹⁹⁵⁾의 비상사태 관련 조항, 제93조¹⁹⁶⁾의 예산 관련 조항, 그리고 제39조의 법률안거부권을 언급한다. 이주형 의원은 입법권이 국회에 있음에도 불구하고 법률안거부권으로 인하여 대통령이 자기 의견대로 입법권을 억제할 수 있다는 점에 우려를 표하였고, 김병희 의원은 대통령에게 법률안제출권과 법률안거부권을 동시에 부여하는 것이 대통령에게 과도한 권한을 주어 위험할 것이라고 발언하였다.¹⁹⁷⁾ 조봉암 의원은 미발언 원고를 통하여 제헌헌법을 통해 수립하려는 정부형태가 조약체결권, 선전포고권, 군 통수권, 국무위원 등 관공리 임명권, 사면권, 감형권, 계엄선포권, 법률안거부권 등 과도한 권한을 대통령에게 부여하고 있다고 비판하

194) 대한민국국회, 제1대국회 제1회 제18차 회의록(1948. 6. 26.).

195) 헌법안 제56조

전시 또는 비상사태에 제하여 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치를 할 필요가 있는 때에는 대통령은 국회의 집회를 기다릴 여유가 없는 경우에 한하여 법률의 효력을 가진 명령을 발하거나 또는 재정상 필요한 처분을 할 수 있다.

전항의 명령 또는 처분을 지체없이 국회에 보고하여 승인을 얻어야 한다.

만일 국회의 승인을 얻지 못한 때에는 그때부터 효력을 상실하며 대통령은 지체없이 차를 공포하여야 한다.

196) 헌법안 제93조

회계연도가 개시될 때까지에 예산이 의결되지 아니한 때에는 정부는 전년도 예산을 실행한다.

197) 대한민국국회, 제1대국회 제1회 제20차 회의록(1948. 6. 29.).

였다.¹⁹⁸⁾

제2독회에서는 법률안거부권에 관하여 더 심도 있는 논의가 이루어졌다. 김중기 의원은 대통령의 법률안거부권으로 인한 국회와 대통령 사이에 갈등을 경계하며 거부권을 삭제하는 수정안¹⁹⁹⁾을 제시하였다. 윤재욱 의원은 이에 동조하며 대통령에게 법률안거부권을 부여하는 것이 국회로 하여금 ‘자문기관’에 지나지 않게 할 위험성이 있다며 대통령이 법률안거부권 행사를 자제해야 한다고 주장했다. 이문원 의원 또한 국회가 자문기관으로 전락할 위험성에 동의하며 국회의 높은 재의결정족수가 대통령으로 하여금 국회를 좌지우지할 수 있게 만들 것이라고 걱정하였다. 이에 대해 이승만 의장은 어느 국가든 행정부 수반이 국회를 통과한 법률안에 대하여 거부할 수 있다고 언급하며 제39조에 대한 가부를 바로 표결에 부쳤고 법률안거부권에 대한 논의는 일단락되었다.²⁰⁰⁾

제3독회에서는 법률안거부권에 관한 특별한 논의 없이 법률안거부권 규정이 통과되었다. 그리고 이는 조항의 번호만 바뀌어 헌법 제40조²⁰¹⁾로 1948년 7월 17일 공포되었다.

라. 소결

우리나라 제헌과정 초기에 법률안거부권이 포함된 유의미한 헌법안은 행정연구위원회 안으로서 이 안은 이원정부제적 정부형태에서 대통령에게 법률안거부권을 부여하고 있었다. 하지만 유진오 위원이 주도적으로 작성하였던 유진오 사안과 유진오-행정연구위원회 공동안은 의원내각제적 정부형태를 택하면서 법률안거부권을 대통령의 권한에 포함시키지 않았다. 제헌국회 헌법기초위원회는 유진오-행정연구위원회 공동안을 기초로 하여 의원내각제적인 정부형태를 택하고 대통령에게 법률안거부권을 부여하지 않는 쪽으로 초기

198) 대한민국국회, 제1대국회 제1회 제21차 회의록(1948. 6. 30.).

199) 김중기 의원의 수정안은 대통령의 거부권을 삭제하는 대신, 국회에서의 의결정족수를 재적의원 3분의 2 출석과 출석의원 3분의 2 찬성으로 상향함으로써 국회에서의 법률안 통과를 어렵게 만들어 국회와 행정부 사이의 갈등을 피하려는 내용을 담고 있었다. 하지만 이 수정안은 찬성 46표, 반대 113표로 부결되었다.

200) 대한민국국회, 제1대국회 제1회 제25차 회의록(1948. 7. 5.)

201) **제헌헌법 제40조 (헌법 제1호, 1948. 7. 17.)**

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 법률로서 확정된다. 법률안이 정부로 이송된 후 15일 이내에 공포 또는 환부되지 아니하는 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다. (이하생략)

논의를 이어갔다. 하지만 헌법안이 본회의에 상정되기 직전 이승만 국회의장이 대통령제적 정부형태를 강력하게 주장하여 헌법기초위원회안은 급하게 수정되었고 변경된 정부형태에 맞추어 대통령의 법률안거부권이 헌법안에 포함되었다.

제헌국회 본회의에서는 대통령의 법률안거부권으로 인하여 대통령에게 권력이 집중되고 행정부와 국회 사이의 갈등이 예상된다는 우려가 제기되었다. 의원내각제를 옹호했던 의원들은 대통령의 권한에 의해 국회 권한이 침해되는 것을 막기 위해서 대통령의 법률안거부권이 허용되어서는 안 된다고 주장하였다.²⁰²⁾ 하지만 결국 헌법기초위원회안과 유사한 법률안거부권이 국회를 통과하여 헌법으로 제정되었다. 대통령 법률안거부권의 도입 배경을 통해 알 수 있는 점은 우리 헌법상 법률안거부권이 미국의 헌법을 본보기로 하여 도입되었다는 점, 그리고 여러 제헌 국회의원들이 대통령에 대한 권한집중과 정부·국회 간의 갈등을 법률안거부권의 역효과로 제기했다는 점이다.

2. 법률안거부권 조항의 변천과 역사

가. 법률안거부권 조항의 변천

의원내각제를 택한 제2공화국 헌법(헌법 제4호, 1960. 6. 15. 및 헌법 제5호, 1960. 11. 29.)을 제외하고 역대 헌법은 모두 대통령의 법률안거부권을 규정하였다. 그중 제헌헌법부터 제5차 개정헌법까지 대통령의 법률안거부권과 관련하여 4가지 측면에서 주요한 변화가 있었다. 제5차 개정 이후에는 거부권 규정에 큰 변화가 없었기 때문에 현행 헌법과 제5차 개정헌법은 대동소이하다. 이하에서는 제헌헌법부터 제5차 개정헌법까지를 중심으로 대통령의 법률안거부권과 관련하여 제도적으로 어떠한 변화가 있었는지 살펴본다.

첫째, 거부된 법률안의 재의결정족수와 관련된 변화이다. 제헌헌법은 단원제 국회를 채택하고 있었기에 재의결정족수가 “재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성”이었지만, 제1차 개정헌법과 제2차 개정헌법에서는 재의결정족수가 양원제에 맞게 수정된다. 제1차 개정헌법에서는 대통령이 거부권을 행사한 경우 “양원중의 일원에 환부하여 국회의 재의에 부”하고, “국회에서 각원이 그 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성”하도록 하여 거부된 법률안을 재의결할 수 있도록 하

202) 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012, 304-305면.

였다. 이는 양원제를 택하고 있는 미국의 제도와 유사한 모습을 보인다. 하지만 제2차 개정헌법에서는 대통령이 거부권을 행사할 시 “각원의 재적의원 3분의 2이상이 출석한 양원합동회의에서 출석의원 과반수의 찬성”을 요구하여 제1차 개정헌법보다는 완화된 재의결정족수를 규정한다. 이후 제3차 개정헌법과 제4차 개정헌법은 의원내각제적 정부형태를 택하며 법률안거부권을 명시하지 않았고, 제5차 개정헌법 이후부터 현행 헌법까지는 단원제 국회에서 “재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성”을 통해 대통령이 거부한 법률안을 재의결할 수 있도록 하였다.

재의결정족수 규정의 추이를 살펴보면, 제2차 개정을 통하여 전보다 재의결정족수를 완화한 것으로 볼 수 있다. 제2차 개정헌법 시기에는 양원제를 택하였고, 제5차 개정헌법 이후에는 단원제를 택하였기 때문에 직접적인 비교는 불가하지만, 제5차 개정헌법 이후부터는 재의결 요건이 이전보다 실질적으로 완화되었다고 볼 수 있다. 국회의 재의결 요건이 완화되었다는 점은 대통령이 법률안거부권을 행사하였을 때 이를 무력화시킬 수 있는 가능성을 높였다는 것을 의미하므로 대통령의 권한이 축소되는 방향으로 개정된 것으로 볼 수 있다.

대통령의 법률안거부권 규정에 관한 두 번째 주요한 변화는 법률안 일부거부와 수정거부의 금지에 관한 것이다. 제헌헌법부터 제4차 개정헌법까지는 법률안 일부거부와 수정거부에 대한 조문이 존재하지 않았다. 하지만 제5차 개정헌법부터는 별도의 항을 통하여 “대통령은 법률안의 일부에 대하여, 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.”라는 규정이 헌법(헌법 제6호, 1962. 12. 26.)에 추가되었다. 이는 대통령으로 하여금 법률안 전체에 대해서만 거부권을 행사할 수 있도록 하여 대통령의 권한을 제한한 것으로 볼 수 있다.

셋째로, 대통령이 거부한 법률안이 재의결되었을 경우, 재의결된 법률안을 공포하는 주체에 관한 것이다. 제헌헌법부터 제2차 개정헌법까지는 대통령이 거부하여 국회에서 재의결된 법률안은 대통령이 공포하는 것으로 규정되어 있었지만, 제5차 개정헌법 이후부터는 대통령이 거부하지도 공포하지도 않은 법률안과 대통령에 의해 거부되었다가 재의결된 법률안에 대하여 대통령이 5일 이내에 공포하지 않을 경우, 국회의장으로 하여금 이를 법률로 공포할 수 있도록 권한을 부여하였다. 이는 대통령의 공포 권한을 직접적으로 축소한 것은 아니지만 일정 부분 견제한 것으로 볼 수 있다.

마지막으로, 보류거부권에 관한 헌법 및 국회법의 조문상 변화가 있었다. 제헌헌법은

거부된 법률안에 대하여 국회가 회기 내에 의결하지 못할 경우 법률안을 어떻게 처리할지에 관하여 명시하지 않았다. 다만, 당시 국회법이 회기불계속의 원칙을 명시하여 거부된 법률안이 회기 내에 재의결되지 못하면 폐기되도록 규정하였다.²⁰³⁾ 하지만 이는 거부된 법률안에 대해 국회에서 신중한 토론을 할 수 없게 만들어 문제가 되었고, 국회는 1949년 국회법을 개정하여 국회 폐회 중에 거부된 법률안에 대하여는 의원의 임기 중에 한해 차기 회기에 계속되도록 수정하였다.²⁰⁴⁾ 하지만 국회 개회 중 거부된 법률안에 대하여는 여전히 회기불계속의 원칙이 적용되어 국회 계류 중 회기가 만료되면 폐기되었다. 개회 중 거부된 법률안에 대하여 회기불계속의 원칙을 택하던 국회는 1949년 4월 제2대 국회에서 거부된 「식량임시긴급조치법안」을 제3대 국회에서 재의결하며 회기불계속의 원칙을 적용하지 않기 시작했고, 이러한 관행은 이후에도 계속 이어지게 된다. 결국 제5차 헌법 개정을 통하여 회기계속의 원칙이 헌법상 조문²⁰⁵⁾으로 규정되었다.²⁰⁶⁾ 그리고 회기계속의 원칙은 현행 헌법까지 이어져 오고 있다.

정리하자면 헌법상 법률안거부권과 관련된 규정 변화는 (1) 재의결정족수 완화, (2) 법률안에 대한 일부거부 및 수정거부 금지, (3) 대통령이 공포하지 않은 법률안에 대하여 국회의장에게 공포 권한 부여, (4) 회기계속의 원칙으로의 변화를 통한 보류거부 금지로 요약될 수 있다. 이는 모두 대통령의 법률안 거부 권한을 축소하거나 대통령에게 불리한 방향으로 개정된 것으로 볼 수 있다.

나. 법률안거부권 역사와 행사 사례

우리나라에서는 헌정사상 법률안거부권이 총 81회 행사되었다.²⁰⁷⁾ 우리나라의 거부권

203) **국회법 제61조 (법률 제5호, 1948. 10. 2.)**

회기중에 의결되지 아니한 의안은 차기국회에 계속되지 아니한다. 단, 국회의 결의에 의하여 그 폐회 중 위원회에 계속 심사케한 의안은 예외로 한다. (이하 생략)

204) **국회법 제61조 (법률 제38호, 1949. 10. 2.)**

① (생략)

② 국회폐회중 헌법 제40조에 의하여 국회로 환부된 법률안은 그 법률안을 의결한 의원의 임기중에 한하여 차기국회에 계속된다. (이하 생략)

205) **헌법 제47조 (헌법 제6호, 1962. 12. 26.)**

국회에 제출된 법률안 기타의 의안은 회기중에 의결되지 못한 이유로 폐기되지 아니한다. 다만, 국회의원의 임기가 만료된 때에는 예외로 한다.

206) 김승열, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰, 법제처 월간법제, 2008. 3, 146면.

207) 2024년 8월 7일 기준.

행사 사례는 이른바 제1공화국부터 제6공화국까지 정부형태가 변화한 시점을 기준으로²⁰⁸⁾ 하여 거부된 법률안의 쟁점이 되었던 내용과 거부권 행사 사유를 중심으로 살펴본다.²⁰⁹⁾

1) 제1공화국 시기(1948년부터 1960년까지)

제1공화국은 1948년 8월 15일 정부 수립부터 1960년 6월 15일 제3차 개정헌법이 시행되기 전까지를 의미한다. 이 시기 정부는 대통령제와 의원내각제가 혼합된 정부형태로 존재하였으며, 1948년 대통령 선거는 대통령이 단원제²¹⁰⁾ 국회에 의해 선출되는 간접선거제를 택하고 있었다. 당시 집권한 이승만 대통령은 약 12년 동안 대통령으로 재임하면서 총 45개의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 우리나라 정부가 수립된 이후 약 75년 동안 81건의 법률안이 거부되었던 것과 비교하면 상당히 많은 수의 법률안이 이 시기에 거부되었다는 것을 알 수 있다. 이승만 대통령이 거부권을 행사한 법률안은 다음과 같다.

우리나라 헌정사에서 처음으로 대통령에 의해 거부된 법률안은 「양곡매입법안」이었다. 이 법률안의 목적은 국민의 식생활과 국민경제의 안정을 도모하기 위한 것으로 주요내용은 정부가 양곡을 매입하여 비농가의 식량에 충당하도록 한 것이었다. 하지만 이승만 대통령은, 행정부가 정해진 양곡 예정량을 매입하기 힘들다는 점과 국제식량위원회의 규칙에 위배될 수 있다는 점을 이유로 거부권을 행사하였다. 국회로 이송된 이 법률안은 국회에서 수정되어 통과되었다.

이승만 대통령 재임 시절은 건국 초기인 만큼 정부조직과 관련된 다수의 법률안들이 국회에서 통과되고 정부로 이송되었다. 그 중에서 이승만 대통령이 거부권을 행사한 법률안에는 「지방행정조직법안」, 「지방자치법안」, 「법원조직법안」, 「정부조직법중개정법률안」 등이 있었다. 정부조직과 관련된 법률안들에 대하여 이승만 대통령이 거부권을 행사

208) 정부형태를 기준으로 하여 공화국 시대를 순차 매김하는 것은 모든 학자들이 동의하는 것은 아니나 본 연구에서는 편의를 위해 성낙인(2023)의 순차 매김을 따른다. 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023, 77-85면.

209) 이하 우리나라 대통령의 거부권 행사 사례와 법률안의 내용은 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>) (최종방문일 2024. 8. 7.) 및 양정윤, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013을 참고하였다. 거부권 행사 사유는 대통령의 재의요구서와 김승열, 대통령의 법률안 거부권에 관한 고찰, 월간법제, 2008을 참고하였다. 이하 우리나라 대통령의 거부권 행사 사례와 사유에 대해서는 인용을 생략한다.

210) 1952년 제1차 헌법 개정 때 양원제가 헌법에 포함되었지만, 양원제가 실제로 시행된 것은 1960년이었기 때문에 제1공화국 시기의 국회는 단원제로 본다.

한 사유는 대부분 헌법 위반과 정책적 견해 차이에 기인한 것이었다.²¹¹⁾ 이외에도 이승만 대통령은 「농지개혁법안」, 「국가보안법중개정법률안」, 「국회의원선거법안」, 「사형금지법안」, 「세입보전국채발행에관한건」, 「수산청설치법안」, 「형사소송법안」 등 다양한 분야의 법률안들에 대해서도 거부권을 행사하였다.

이승만 대통령 시절 거부권이 많이 행사된 배경으로는 이승만 대통령과 국회사이의 정책적 견해 차이와 여당이 없었던 정치적 상황이 꼽힌다. 당시 이승만 대통령과 국회는 농지정책, 양곡정책, 제도정비, 치안정책, 국가보안정책 등에 대해 상이한 견해를 가지고 있었다. 특히 이승만 대통령은 미군정의 토지개혁 및 공산주의 확산차단정책의 영향을 받았고 이에 반대하는 국회와 갈등이 있었다. 이외에도 이승만 대통령은 치안의 중대성, 집행의 비효율성 및 곤란함, 국가재산 손실 방지, 재판의 신속성, 국가귀속의 불가능 등을 주장하며 국회와의 정책적인 견해 차이를 보였다.²¹²⁾ 이외에도 제헌국회와 제2대 국회에서는 정당제도가 확립되지 않아 무소속 의원들이 국회의 상당 부분을 차지하고 있었고, 대통령을 지지하는 국회 내 세력이 크지 않았다. 이로 인해 대통령은 거부권 행사를 통해 국회에 자신의 영향력을 미치고자 했던 것으로 보인다.²¹³⁾

당시 거부되었던 법률안들 45건 중에서 폐기된 법률안은 14건(재의결정족수 미달로 인해 부결된 법률안 8건, 회기불계속의 원칙²¹⁴⁾으로 인하여 폐기된 법률안 6건)에 불과하였으며, 나머지 법률안들은 국회에서 재의결되어 그대로 통과되거나 수정을 거쳐 통과되었다.²¹⁵⁾ 정리하자면 제1공화국에서 대통령의 거부권 행사는 사례가 많았으며, 수정통

211) 「지방행정조직법안」의 거부권 행사 이유는 치안과 소방사무를 위하여 수도권무부가 필요하다는 것, 읍·면장 선거가 관치행정에 배치된다는 것, 그리고 법률의 명칭으로 인한 것이었다. 「지방자치법안」은 총 2회 거부되었는데, 최초로 이승만 법률안은 각각 분단된 현실에서 치안이 안정되지 못한 상황에서는 시행이 곤란하다는 사유로 거부되었고, 재의결을 거쳐 다시 대통령에게 이송된 두 번째 법률안은 재의결정족수 위반을 사유로 거부되었다. 「법원조직법안」은 제헌헌법 제78조의 대법원장의 임명권에 위배된다는 것을 사유로 거부되었다. 「정부조직법중개정법률안」은 국무위원의 임명에 대하여 국회의 승인을 요하는 것이 대통령의 권한에 대한 중대한 제한이고, 정부관을 국회의원 중에서 임명하도록 한 것이 권력분립원칙에 위배된다는 사유로 거부되었다.

212) 양정운, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 84-85면.

213) 우리나라에서 정당제도가 자리를 잡기 시작한 것은 제3대 국회부터였다. 이승만 대통령 집권 시절 정당이 제대로 잡기 전인 제헌국회와 제2대 국회에서는 법률안거부권이 각각 14회, 25회 행사되었고, 정당이 자리잡은 이후 제3대 국회에서는 3회 행사되었다.

214) 회기불계속의 원칙을 택하고 있던 제1공화국에서는 대통령이 보류거부를 할 수 있었고, 이는 절대적인 거부권 성격을 띠어 국회가 재의결할 수 없었다.

215) 제헌국회에서는 대통령에 의해 거부된 법률안이 수정통과되는 경우가 있었다. 수정통과란 대통령이 거부권을 행사하면서 이의서에 수정조항을 첨부하여 환부하고 국회에서 수정조항을 반영한 법률안을 재의결하여 통과시키는 것을 의미한다. 제헌국회 이후 수정통과에 대한 논란이 발생하였고 수정통과 방

과가 가능했기 때문에 거부된 법률안 중 다수가 국회의 재의결을 통해 법률로 제정되었다는 점이 특징이다. 이승만 대통령이 거부권을 행사한 사유는 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 사유가 31회로 대부분이었으며 헌법 위반으로 인한 사유²¹⁶⁾는 9회, 재정적인 사유는 3회 포함되었다.²¹⁷⁾

2) 제2공화국 시기(1960년부터 1961년까지)

제2공화국은 1960년 4·19 혁명으로 이승만 정권이 붕괴되고 윤보선 대통령이 취임하면서 출범하였으나, 1961년 5·16 군사정변으로 인하여 짧은 기간 내에 마무리되었다. 당시 국회는 제3차 헌법 개정을 통하여 의원내각제를 도입하였고, 국회의 자진해산을 통해 실질적으로 양원제 국회를 구성하였다. 의원내각제 도입에 따라 대통령에게는 법률안거부권이 부여되지 않았고, 제4대 윤보선 대통령은 법률안거부권을 행사할 권한이 없었다.

3) 제3공화국 및 제4공화국 시기(1961년부터 1979년까지)

1961년 5월 16일 박정희 장군을 중심으로 무장군인들은 군사 쿠데타를 일으켰다. 이들은 주요 정부기관을 점령하고 6월 6일 국가재건비상조치법을 제정하여 국가권력을 장악하였다. 그리고 1962년 12월 6일 국가재건최고회의에서 헌법개정안을 발의하여 국민투표를 통해 제5차 헌법 개정을 단행하였다. 제5차 개정헌법은 정부형태를 대통령제에 가까운 구조로 되돌려 놓았으며 국회 또한 단원제 국회로 회귀시켰다. 이를 기점으로 제3공화국이 시작되었고 1972년 11월에는 제7차 헌법 개정을 통해 유신헌법이 통과되며 대통령에게 권력이 집중된 제4공화국으로 이어졌다. 1963년부터 1979년까지 약 16년간 대통령으로 재임하였던 박정희 대통령은 5건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다.

박정희 대통령이 처음으로 거부권을 행사한 법률안은 ① 「탄핵심판법안」이었다. 위 법률안은 고위공무원이 직무를 집행함에 있어서 헌법이나 법률을 위반하여 국회에서 소추

식은 더 이상 활용되지 않았다. 양정윤, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 64면.

216) 이승만 대통령이 명시한 헌법과 관련된 거부권 행사 사유에는 헌법상 재의결정족수 위반, 헌법상 대통령의 권한 침해, 평등원칙 위배, 권력분립원칙 위배, 국회의원의 임기에 관한 헌법 조항 위배 등이 있었다. 여기서 재의결정족수 위반이란 「지방자치법안」에 관한 것으로 대통령이 거부한 법률안이 국회에서 재의결될 때 헌법상 재의결정족수가 아닌 일반 의결정족수(재적의원 과반수 이상의 출석과 출석의원 과반수 이상의 동의)에 따라 재의결되어 대통령이 이송된 법률안을 다시 한번 거부한 것을 말한다.

217) 「곡물검사규칙중개정법률안」과 「농지개혁법안」은 거부권 행사사유를 확인할 수 없다.

의결된 사건을 탄핵재판하기 위한 탄핵심판위원회를 조직하고 이에 대한 탄핵심판 절차를 규정하는 법률안이었다. 박정희 대통령은 이에 대하여 헌법 제65조 제1항의 조문을 근거로 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 경우보다 탄핵사유를 확장하여 위헌이라는 요지의 헌법적인 사유를 들어 거부권을 행사하였다. 하지만 박정희 대통령은 곧 재의요구를 철회하였고, 위 법률안은 법률로 확정되었다. 박정희 대통령은 또한 ② 「도시계획법증개정법률안」, ③ 「중기관리법증개정법률안」, ④ 「금에관한임시조치법폐지법률안」, ⑤ 「국회에서의증언·감정등에관한법률안」에 대하여 거부권을 행사하였는데 이에 대한 사유는 모두 국회와의 정책적 견해 차이에서 비롯된 것이었다. 먼저, ② 「도시계획법증개정법률안」은 도시계획사업집행 중 시민의 재산을 수용하거나 사용할 경우 정당하고 완전한 보상이 이루어지도록 하는 법률안으로, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한을 할 경우 정당한 보상금을 지급하여 민주법치국가의 기본원칙을 준수하기 위한 목적으로 개정이 제안되었다. 박정희 대통령은 위 법률안이 도시계획사업을 지연시킬 수 있다는 이유로 거부권을 행사하였고, 거부된 법률안은 국회에서 임기만료로 폐기되었다. ③ 「중기관리법증개정법률안」은 건설 공사 시설의 기계화를 촉진하고 건설 사업의 원활한 수행을 위하여 중기관리국을 설치하고 중기와 관련된 사업을 허가제로 운영하도록 하는 법률안이었다. 하지만 박정희 대통령은 특례법을 통하여 중기관리국을 설치하는 것은 부당하고 중앙기행정기관의 권한을 일선 기관으로 위임하는 것이 정부행정의 기본방침에 어긋난다는 이유로 거부하였다. 위 법률안은 국회에서 임기만료로 인해 폐기되었다. ④ 「금에관한임시조치법폐지법률안」은 「금에관한임시조치법」의 내용이 「광업법」과 「외국환관리법」의 내용과 중복된다는 이유로 이를 폐지하고자 하는 법률안이었지만, 박정희 대통령은 이를 폐지하게 된다면 금 밀수범을 처벌할 수 없게 된다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안 또한 국회에서 임기만료로 인해 폐기되었다. 마지막으로 ⑤ 「국회에서의증언·감정등에관한법률안」은 의안심사나 조사에서 서류의 제출 및 감정의 요구를 입법화하고 증인 및 감정인이 사전에 선서하고 서명날인하도록 하며 증언 또는 서류제출을 거부할 수 없도록 규정한 법률안이었다. 하지만 박정희 대통령은 위 법률안이 통과될 시 국회의 결의가 있으면 국가이익에 중대한 영향을 미치는 직무상 비밀 또한 증언 대상이 되기에 집행이 곤란하다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 국회에서 재의결에 부쳐졌으나 부결되어 폐기되었다.

박정희 대통령은 16년의 재임기간 동안 5건의 법률안에 대해서만 거부권을 행사하며

거부권 행사에 소극적인 모습을 보여주었는데, 이는 당시 국회의 구성과 권위주의적 정부에 기인한 것으로 보인다. 당시 여당이었던 민주공화당은 제6대 국회(1963년~1967년)에서 175석 중 110석을 차지하며 62.9%의 점유율을 보여주었고, 제7대 국회(1967년~1971년)에서는 158석 중 106석을 차지하며 73.7%라는 높은 점유율을 유지했다. 약 1년 정도 지속된 제8대 국회(1971년~1972년)에서도 민주공화당이 204석 중 113석을 차지하여 의석의 55.4%를 점유하였다. 제8대 국회의 임기가 시작되고 약 1년 만인 1972년 12월에는 제7차 헌법 개정을 통해 유신헌법이 시행되면서 국회는 대통령에 의해 실질적으로 장악되었다.²¹⁸⁾ 제9대 국회와 제10대 국회에는 대통령이 추천하고 통일주체국민회의에서 선출된 의원이 국회의 3분의 1을 차지하였다. 따라서 제3공화국과 제4공화국 시기에는 국회와 행정부 사이의 권력분립이 사실상 불가능하였다. 박정희 대통령은 거부권을 행사하지 않더라도 통일주체국민회의를 통해 국회의 입법권을 좌지우지할 수 있는 상황이었기 때문에 거부권을 자주 활용하지 않았던 것으로 보인다. 그리고 박정희 대통령이 거부권을 행사한 법률안 5건 중 1건(①)은 헌법적인 사유, 나머지 4건(②, ③, ④, ⑤)은 대통령의 정책에 부합하지 않는다는 사유에 기인한 것이었다.

4) 제5공화국 시기(1979년부터 1987년까지)

1979년 12월 12일 전두환 장군이 군사 쿠데타를 통하여 정부를 장악하고 1980년 10월 제8차 헌법 개정을 단행하면서 제5공화국이 출범하였다. 제8차 개정헌법과 「국가보위입법회의법」에 따라 과도입법기구인 국가보위입법회의가 임시적으로 국회의 권한을 대신하였고, 1981년이 돼서야 제11대 국회가 구성되었다. 유신헌법과 마찬가지로 제8차 개정헌법에도 대통령의 국회해산권²¹⁹⁾이 규정되어 있었고, 이를 통해 대통령은 여전히 국회를 좌지우지할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 전두환 대통령은 약 7년의 재임기간 동안

218) 유신헌법은 국가 최고의 기구로서 통일주체국민회의를 설치하였다. 통일주체국민회의는 대통령이 추천한 후보 중에서 국회의원의 3분의 1을 선출하였다. 이로써 국회의 3분의 1은 박정희 대통령의 직접적인 영향력하에 있게 되어 국회는 행정부를 견제하는 기능을 수행할 수 없었다. 또한 대통령제를 택했음에도 불구하고 대통령이 국회해산권을 보유하면서 행정부와 국회 사이에 비대칭적인 권력구조가 형성되었다. 성낙인, 대한민국헌법사, 법문사, 2012, 246-247, 256면.

219) **헌법 제57조 (제9호, 1980. 10. 27.)**

① 대통령은 국가의 안정 또는 국민전체의 이익을 위하여 필요하다고 판단할 상당한 이유가 있을 때에는 국회의장의 자문 및 국무회의의 심의를 거친 후 그 사유를 명시하여 국회를 해산할 수 있다. 다만, 국회가 구성된 후 1년 이내에는 해산할 수 없다. (이하 생략)

한 차례도 법률안거부권을 행사하지 않았다. 이는 박정희 대통령이 거부권을 적게 행사했던 것처럼 대통령이 이미 국회의 입법권을 장악하고 있었기 때문에 나타난 현상으로 보인다. 실제로 행정부가 국회에 제출한 법률안 중 90% 이상이 국회에서 가결되며, 전두환 대통령은 법률안제출권을 통하여 입법과정에 강력한 영향력을 미쳤다.²²⁰⁾

5) 제6공화국 시기(1987년 이후)

1987년 6월 민주항쟁으로 인하여 제5공화국은 막을 내렸고, 1987년 10월 제9차 헌법 개정이 단행되며 제6공화국이 출범하였다. 제9차 개정헌법에는 대통령의 국회해산권이 삭제되면서 대통령의 국회 장악을 수월하게 하였던 근거가 사라졌다. 이를 통해 헌법상 국회와 행정부의 관계는 어느 한 쪽이 절대적 우위에 있지 않고 서로 견제할 수 있는 방향으로 개선되었고 미국식 대통령제가 추구하는 권력분립에 더 가까워지게 되었다.

제9차 개정헌법에 따라 처음 실시된 대통령 선거에서는 노태우 대통령이 당선되었다. 노태우 대통령은 5년의 임기 동안 7건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 당시 거부된 법률안들은 국회의 국정감사 및 조사에 관한 법률안, 노동권과 관련된 법률안, 지방자치법 개정에 관한 법률안, 국민의료보험에 관한 법률안 등이 있었다. 먼저, 국회의 국정감사 및 조사의 절차에 대한 내용을 담고 있는 법률안 2건이 대통령에 의해 거부되었다. 그중 ① 「국정감사및조사에관한법률안」은 국회가 국정감사 및 조사의 기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 헌법 제61조²²¹⁾에 의거하여 국회의 국정감사와 국정조사에 관한 절차 및 기타 사항을 규정하는 법률안이었다. 그리고 ② 「국회에서의증언·감정등에관한법률개정법률안」은 헌법 제61조에 의거하여 국정감사제도를 부활시키고 청문회 제도를 도입하는 것을 주요 내용으로 하는 법률안이었다. 노태우 대통령은 위 두 법률안이 시행되면 행정부의 권한이 침해되어 권력분립원칙에 위배된다는 사유, 즉 헌법적인 사유를 들어 거부권을 행사하였고,²²²⁾ 두 법률안은 모두 국회에서 재의결에 부쳐졌지만 부결되어

220) 양정윤, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 94면.

221) **헌법 61조**

- ① 국회는 국정을 감사하거나 특정한 국정사안에 대하여 조사할 수 있으며, 이에 필요한 서류의 제출 또는 증인의 출석과 증언이나 의견의 진술을 요구할 수 있다.
- ② 국정감사 및 조사에 관한 절차 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.

222) 노태우 대통령은 「국정감사및조사에관한법률안」에 대하여는 국회의 감사 대상이 지방자치단체까지 포함하는 것은 타당하지 않고, 국정감사 및 조사가 수사 중인 사건의 소추에 관여할 수 없다고 규정한 것이 이외의 확정재판에는 관여할 수 있다는 해석을 의미하므로 권력분립원칙에 위배된다는 사유를

폐기되었다. 다음으로 ③ 「1980년해직공직자의복직및보상에관한특별조치법안」은 1980년 공무원 및 정부산하단체에 대한 정화작업이 추진되는 과정에서 해직된 공무원 및 국영기업체 직원의 복직과 보상에 한 법률안이었다. 하지만 노태우 대통령은 1980년 공직자 해직조치는 행정처분에 의해 이루어진 것으로 그 위법성 여부는 행정부 자체심사 또는 사법심사에 의하여야 하고 국회에 의해 다루어질 사항이 아니라고 언급하며, 즉 권력분립 원칙에 위배된다는 사유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 국회에서 재의결에 부쳐졌지만 부결되어 폐기되었다. 또한 노태우 대통령에 의해 거부된 법률안에는 지방자치와 관련된 법률안이 있었다. ④ 「지방자치법중개정법률안」은 지방정치의 민주화와 책임행정을 목적으로 하여 지방선거의 선거권 및 선거 시기를 개정하는 법률안이었다. 노태우 대통령은 지방자치단체의 장에 대한 선거를 실시하는 것 등이 시기상조라고 지적하며 거부권을 행사하였고, 거부된 법률안은 국회에서 재의결에 부쳐졌지만 부결되었다. 이외에도 노태우 대통령은 노동권과 관련된 법률안 2건에 대하여 거부권을 행사하였다. ⑤ 「노동조합법중개정법률안」은 6급 이하 공무원의 노동조합 조직·가입·단체교섭권을 인정하는 내용과 노동조합 설립신고 및 노동조합의 해산사유 등에 관한 내용을 골자로 하는 법률안이었다. 노태우 대통령은 위 법률안에 대하여 공무원의 노동3권은 불필요하고 국가공무원법과 체계상 상충된다는 정책적인 이유로 거부권을 행사하였다. ⑥ 「노동쟁의조정법중개정법률안」은 방위산업체 종사 근로자의 쟁의행위를 금지한 것을 해제하고 직장폐쇄 요건에 5일간의 냉각기간제²²³⁾를 도입하여 노동자의 권익을 향상시키는 법률안이었다. 노태우 대통령은 방위산업체 근로자의 쟁의행위를 허용하는 것은 헌법 제33조 제3항²²⁴⁾의 취지에 어긋난다는 헌법적인 사유를 들어 거부권을 행사하였다. 위 노동권과 관련된 법률안 2건은 대통령의 거부 이후 국회에서 임기만료로 인해 폐기되었다. 마지막으로, ⑦ 「국민의료보험법안」은 모든 국민에게 균등한 질의 의료혜택을 보장하여 국민통합을 도모하고 관리·운영의 효율화를 위해 직장보험, 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험, 지역보험 등으로 분리되어 있던 의료보험체계를 통합하여 관리·운영하도록 하는 법률안이

들어 거부권을 행사하였다. 「국회에서서의증언·감정등에관한법률개정법률안」에 대하여는 국회의 요구로 법관이 구인장을 발부하는 것이 사법부의 독립을 훼손함으로써 권력분립원칙에 위배된다는 사유를 들어 거부권을 행사하였다.

223) 노동조합이 쟁의행위를 개시한 이후 5일 동안은 사용자가 직장폐쇄를 할 수 없도록 한 조치.

224) **헌법 제33조 제3항**

법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다.

었다. 노태우 대통령은 위 법률안이 종래 각 조합의 재산이 새로 설립되는 국민의료보험 관리공단에 포괄승계되는 것이 당초 조합원이 아닌 자의 의료비로 사용되기 때문에 부담 형평의 원칙에 반하고, 민법상 조합원의 총유적 성격을 갖는 재산은 민법상의 해산절차에 따라야 할 것인데 그렇지 않은 것은 헌법상 재산권 규정에 위배된다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 결국 당시 국회의 임기만료로 인해 폐기되었다. 정리하자면 노태우 대통령은 총 7건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였는데, 그 중 5건(①, ②, ③, ⑥, ⑦)은 헌법적인 사유, 2건(④, ⑤)은 정책적인 견해 차이에서 비롯된 것이었다. 거부된 법률안 7건은 모두 국회 재의결에서 부결되거나 임기만료로 인해 폐기되었다.

1993년 2월 문민정부를 표방하며 취임한 제14대 김영삼 대통령은 법률안거부권을 행사하지 않았다. 김영삼 대통령 재임 시절 제14대 국회와 제15대 국회는 여당이 국회의 절반에 가까운 의석을 차지했지만 50%까지는 이르지 못하는 여소야대의 국회였다. 하지만 야당이 분산되어 있었기 때문에 국회는 행정부를 제대로 견제하지 못하였다. 이는 당시 정부제출안의 가결률이 제5공화국 권위주의 정부하에서 보여준 가결률과 비슷하게 90% 이상(879건 중 807건 가결)이었다는 점에서 나타난다. 즉 김영삼 대통령은 법률안 제출권을 통하여 원하는 입법을 할 수 있었기 때문에 법률안거부권을 행사하지 않은 것으로 분석된다.²²⁵⁾

제15대 김대중 대통령의 취임은 우리나라 헌정사 최초의 여야 간 수평적 정권교체였다. 김영삼 대통령의 뒤를 이어 취임한 김대중 대통령 또한 법률안거부권을 한 번도 행사하지 않았다. 당시 제15대 국회와 제16대 국회는 모두 여소야대의 구성이었지만 1997년 외환위기의 극복을 위하여 제1야당이었던 신한국당이 행정부와 여당에 협력하면서 국회와 행정부 사이에 큰 갈등이 발생하지는 않았다. 정부제출안의 가결률 또한 71.9%(991건 중 713건)에 달하며 김대중 대통령은 국회에서 통과된 법률안에 대해 거부권을 행사할 필요성이 적었던 것으로 보인다.²²⁶⁾

2003년 2월 취임한 제16대 대통령은 노무현 대통령이었다. 노무현 대통령의 재임기간 동안에는 총 6건의 법률안이 거부되었다. 당시 거부된 법률안들은 다양한 분야에 걸쳐 있었다. 먼저, ① 「남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건및관련비자금비리의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안」은 이전의 대북송금특검법²²⁷⁾의 수사기간이

225) 양정윤, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 101면.

226) 양정윤, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013, 102면.

227) 남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건등의진상규명을위한특별검사임명등에관한법률(2003. 3. 15. 법

부족하여 해당 사건의 실체가 분명히 밝혀지지 않았기 때문에 특별검사를 새롭게 임명하여 해당 사건에 대한 수사를 다시 실시하도록 하는 법률안이었다. 노무현 대통령은 위 법률안이 담고 있는 특별검사제가 소모적 정쟁으로 인해 과도한 사회·경제적 비용을 초래하게 될 것이라고 우려하며 거부권을 행사하였고, 거부된 법률안은 국회에서 재의결에 부쳐졌지만 부결되어 폐기되었다. ② 「노무현대통령의측근최도술·이광재·양길승관련권력형비리사건등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」은 노무현 대통령의 당선 전후로 핵심 측근 인물들의 비리의혹에 대한 검찰 수사가 충분하지 않아 이에 대한 진상 규명을 위하여 특별검사를 임명하도록 하는 법률안이었다. 노무현 대통령은 위 법률안이 행정부에 속하는 수사권의 발동을 국회가 행사하는 것이어서 아무런 제한 없이 허용될 경우 권력분립원칙에 위배될 소지가 있다며 거부권을 행사하였다. 하지만 위 법률안은 국회에서 재의결되어 법률로 제정되었다. ③ 「사면법증개정법률안」은 대통령이 특별사면을 할 때에 국회의장에게 사전에 통보를 하고 특정 대상자들의 특별사면 시에는 국회의 동의를 요하도록 하는 법률안이었다. 당시 대통령 권한대행이었던 고건 국무총리²²⁸⁾는 헌법 제79조²²⁹⁾가 일반사면만 국회의 동의를 요하도록 하고 있고 특별사면에 대하여 국회의 동의를 요하는 것은 대통령에 대한 사전통제가 될 수 있다는 이유, 즉 권력분립원칙 위반을 사유로 거부권을 행사하였다. 국회로 이송된 위 법률안은 당시 국회의 임기만료로 폐기되었다. ④ 「거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법개정법률안」은 거창양민학살사건²³⁰⁾의 희생자와 유족에 대한 보상을 규정하는 법률안이었다. 고건 권한대행은 위 법률안이 국가재정에 큰 부담이 되고 현재 관련 재판이 진행 중에 있기 때문에 신중해야 한다는 이유로 거부하였고, 결국 당시 국회의 임기만료로 폐기되었다. ⑤ 「태평양전

를 제 68684호).

228) 「사면법증개정법률안」과 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안」에 대한 거부권 행사는 노무현 대통령에 대한 탄핵심판이 있었던 기간에 행사된 것으로 당시 대통령 권한대행이었던 고건 국무총리가 재가하였다.

229) **헌법 제79조**

① 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 사면·감형 또는 복권을 명할 수 있다.

② 일반사면을 명하려면 국회의 동의를 얻어야 한다.

③ 사면·감형 및 복권에 관한 사항은 법률로 정한다.

230) 거창양민학살사건은 1951년 2월 6·25 전쟁 당시 국군 제11사단 소속 군인들이 거창군 신원면 일대의 민간인을 집단적으로 학살한 사건이다. 신원면을 수복하고 다른 지역으로 이동하던 부대가 북한 게릴라부대의 공격을 받았고, 다시 신원면으로 돌아와 신원면 민간인들을 학살하였다. 이 사건은 오랜 기간 은폐되어 있다가 1996년 관련 특별법 「거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법」이 제정되면서 그 명예회복과 위령사업이 진행되었다. 한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과사전.

쟁전후국의강제동원희생자등지원에관한법률안」은 태평양 전쟁으로 인한 희생자와 유족들에게 위로금을 지급하는 법률안이었다. 노무현 대통령은 위 법률안에 대하여 다른 유사사례와의 형평성이 문제가 되고, 다른 유사사례에 미치는 파급효과를 고려할 때 국가재정에 큰 부담이 될 수 있다는 이유를 들어 거부권을 행사하였고, 결국 국회에서 재의결되었지만 부결되어 폐기되었다. 하지만 위 법률안은 국회에서 재의결에 실패한 날 대통령의 재의요구를 일부 반영하여 제출된 대체안이 가결되어 법률²³¹⁾로 제정되었다. 마지막으로, ⑥ 「위헌결정에따른학교용지부담금환급등에관한특별법안」은 「학교용지확보등에관한특례법」에 대한 위헌결정²³²⁾이 있었음에도 불구하고 위헌결정의 소급효가 인정되지 않아 학교용지부담금을 환급받지 못한 사람들을 구제하는 내용을 담은 법률안이었다. 노무현 대통령은 위 법률안에 대하여 결정의 소급효를 인정하게 될 경우에는 법적 안정성과 형평성이 문제가 될 수 있고 이로 인해 막대한 재정 부담이 생길 수 있다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 국회에서 임기만으로 폐기되었지만, 국회는 재의요구가 반영된 새로운 법률안을 의결하여 법률²³³⁾로 제정하였다. 정리하자면 노무현 대통령 시절에 거부권이 행사된 6건의 법률안은 헌법에 위배되는 법률안 2건(②, ③)과 재정적으로 집행이 불가능한 법률안 3건(④, ⑤, ⑥), 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안 1건(①)이었다. 거부된 6건의 법률안 중 1건만 국회에서 재의결되었으며, 나머지 5건은 폐기되었다.

제17대 대통령으로 취임한 이명박 대통령은 임기 동안 1건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 이는 「대중교통의육성및이용촉진에관한법률일부개정법률안」으로 택시를 대중교통수단에 포함하여 대중교통의 육성 및 이용촉진을 위한 정책 및 재정지원 대상이 되도록 하는 법률안이었다. 하지만 이명박 대통령은 택시를 대중교통수단에 포함시키는 것은 대중교통법의 입법 취지에 맞지 않고 유사 교통수단과의 형평성 문제가 발생한다는 정책적인 사유로 거부권을 행사하였다. 거부된 법률안은 당시 국회의 임기만으로 폐기되었다.

231) 태평양전쟁전후국의강제동원희생자등지원에관한법률(2007. 12. 10. 법률 제8669호).

232) 헌법재판소는 학교용지확보등에관한특례법 제2조 제2호 등에 관한 결정에서, 학교용지를 의무교육을 시행하기 위한 물적 기반으로서 필수적인 것이기에 국가의 일반재정으로 충당되어야 하며, 부담금과 같이 별도의 재정수단을 동원하여 특정한 집단으로부터 그 비용을 추가로 징수하여 충당하는 것은 의무교육의 무상성을 선언한 헌법에 위배된다고 결정하였다. 헌재 2005. 3. 31. 2003헌가20, 판례집 17-1, 294.

233) 학교용지부담금환급등에관한특별법(2008. 3. 14. 법률 제8886호).

제18대 박근혜 대통령은 임기 동안 2건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 두 건 모두 「국회법일부개정법률안」이었는데, 첫 번째로 이송된 ① 「국회법일부개정법률안」은 국회가 위법한 대통령령 등에 대하여 소관중앙행정기관에 직접 수정·변경을 요구할 수 있도록 하여 국회의 행정입법에 대한 통제를 강화하는 내용을 담고 있었다. 이에 대하여 박근혜 대통령은 국회가 행정입법에 대해 수정·변경을 요청하는 것은 정부의 행정입법권과 법원의 행정입법에 대한 심사권을 침해하여 헌법에 위배된다는 사유를 들어 거부권을 행사하였다. 거부된 위 법률안은 국회의 임기만료로 폐기되었다. 박근혜 대통령에게 두 번째로 이송된 ② 「국회법일부개정법률안」의 주요 내용은 국회의 상임위원회가 법률안 이외의 중요한 안건의 심사나 소관 현안의 조사를 위하여 필요할 때마다 청문회를 개최할 수 있도록 하는 것이었다. 박근혜 대통령은 위 법률안이 헌법이 규정하고 있는 국회의 국정통제권한을 확대하여 행정부에 대한 영향력이 과도해 지기 때문에 권력분립 원칙에 부합하지 않는다는 이유로 거부권을 행사하였다. 거부된 법률안은 폐회 이틀 전에 국회에 접수되었고, 결국 임기만료로 폐기되었다.²³⁴⁾ 정리하자면 박근혜 대통령이 거부권을 행사한 법률안(①, ②)은 모두 헌법에 위배된다는 것을 사유로 하였다. 거부된 법률안 2건은 모두 당시 국회의 임기만료로 인하여 폐기되었다.

한편, 제19대 문재인 대통령은 5년의 임기 동안 한 번도 법률안거부권을 행사하지 않았다. 문재인 대통령은 박근혜 대통령이 재임하던 시기에 대통령의 거부권 행사가 ‘국회에 대한 거부’이자 ‘국민에 대한 거부’라고 비판하며 부정적인 견해를 밝힌 적이 있었다.²³⁵⁾

2022년 5월 제20대 대통령으로 임기를 시작한 윤석열 대통령은 취임 후 약 2년 2개월 동안 15건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. 첫 번째로 거부권을 행사한 법률안은 ① 「양곡관리법일부개정법률안」으로 농림축산식품부장관으로 하여금 시장격리 요건²³⁶⁾에 해당하면 농업협동조합 등에게 해당 연도의 쌀 초과생산량을 의무적으로 매입하

234) 자세한 사항은 각주 41 참고.

235) 김경호, 문재인 “이건 정치가 아니다…국민과 싸우자는 것”, 한겨레, 2015. 6. 25. (<https://www.hani.co.kr/arti/PRINT/697546.html>) (최종방문일 2024. 8. 7.)

236) 시장격리 요건은 생산량 요건과 가격 요건으로 구분된다. 생산량 요건은 당해 생산량이 신곡수요량 대비 3%를 초과한 경우, 가격 요건은 수확기 가격 평년 기준, 최근 5년 중 최대·최소를 제외한 3개년 평균 대비 5% 하락한 경우를 말한다. 시장격리 요건에 해당하면 농림축산식품부 장관은 초과생산량 이상 도는 이하의 양곡을 매입하게 할 수 있다. 현재는 농림축산식품부장관 고시에서 규정하고 있으나 위 「양곡관리법일부개정법률안」에서는 법률을 통해 이를 규정하고자 하였다. 김종인, 조남욱, 쌀 시장격리 의무화의 영향 분석, 한국농촌경제연구원 이슈플러스, 제92호, 2022, 3면.

도록 하는 내용을 담고 있었다. 위 법률안에 대하여 윤석열 대통령은 쌀 매입 의무화가 쌀 산업의 구조적 공급과잉 문제를 심화시키고 식량안보에 강화에 위협이 될 것이라는 정책적인 사유를 들어 거부권을 행사하였다. 거부된 위 법률안은 국회에서 재의 결과 부결되었다. 둘째로, 국회는 초고령사회를 대비하여 간호인력의 면허와 자격, 업무 범위, 권리와 책무, 양성과 수급 및 처우 개선 등에 관한 사항을 독자적으로 규정하는 ② 「간호법안」을 통과시켰다. 하지만 위 법률안은 전문 의료인 간 신뢰와 협업을 저해하여 국민의 건강에 부정적인 영향을 미칠 수 있고, 의료에서 간호를 분리하는 것이 국민의 권리를 제한할 수 있으며, 특정 직역을 차별하여 국민의 직업 선택의 자유를 과도하게 제한한다는 이유로 대통령에 의해 거부되었다. 국회에 접수된 위 법률안은 재의되었지만 부결되었다. 다음으로 윤석열 대통령이 거부한 법률안은 ③ 「노동조합및노동관계조정법일부개정법률안」으로 노동쟁의 과정에서 일어난 폭력이나 파괴로 인한 손해 이외의 쟁의 행위로 인한 피해에 대하여 손해배상이나 가압류를 제한하는 내용을 골자로 하는 것이었다. 하지만 대통령은 위 법률안이 해당 법에서 사용된 법률 개념의 정의를 불명확하게 확대하고 처벌대상인 사용자의 범위를 넓혀 죄형법정주의에 위배되며 노동쟁의 대상의 확대로 파업이 빈번해져 국가경제의 어려움을 야기할 것이라는 이유로 거부하였다. 위 법률안 또한 국회에서 재의되었지만 부결되었다. 또한, 윤석열 대통령은 방송사의 이사 임명과 관련된 3건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였다. ④ 「한국교육방송공사법일부개정법률안」, ⑤ 「방송법일부개정법률안」, ⑥ 「방송문화진흥회법일부개정법률안」은 각각 한국교육방송공사, 한국방송공사, 방송문화진흥회의 이사의 수를 증원하고 이사 추천 권한을 방송 및 미디어 관련 학회, 시청자위원회 등 다양한 주체로 확대하는 내용을 담고 있었다. 하지만 위 법률안 3건은 각 방송사 및 방송문화진흥회의 이사회가 편향적으로 구성되어 방송의 공정성과 공익성이 훼손될 것이며, 대통령의 이사 임명권 제약으로 이사회 의 민주적 정당성에 흠결이 발생할 것이라는 이유로 거부되었고, 모두 국회에서 재의 결과 부결되었다. 윤석열 대통령은 특별검사 임명에 관한 법률안 2건에 대하여도 거부권을 행사하였다. 그중 ⑦ 「대통령배우자김건희의도이치모터스주가조작의혹진상규명을위한특별검사임명등에관한법률안」은 도이치모터스 주가조작 사건에 관한 대통령 배우자의 의혹을 조사하기 위해 제안된 법률안이었다. 대통령은 위 법률안에 대하여 여야 합의 없이 거대 야당이 일방적으로 강행처리되어 권력분립원칙에 위배되고 명확성의 원칙, 비례의 원칙 등 헌법 원칙에 위배된다는 헌법적인 사유로 거부권을 행사하였다. 또 다른 특

검법인 ⑧ 「화천대유·‘50억클럽’ 뇌물의혹사건의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」은 ‘대장동 개발사업’과 관련된 의혹에 대하여 특별검사를 임명하여 수사를 통해 진상을 규명하는 것을 목적으로 하는 법률안이었다. 대통령은 위 법률안에 대하여 여야 합의 없이 거대 야당이 일방적으로 강행처리하는 것이 헌법상 권력분립원칙에 위배되고 선거의 공정성을 심각하게 훼손할 우려가 있다는 이유로 거부하였다. 위 2건의 특검법안은 대통령이 거부하여 국회에 재이송되었지만 재의 결과 부결되었다. 윤석열 대통령이 거부권을 행사한 또 다른 법률안은 ⑨ 「10·29이태원참사피해자권리보장과진상규명및재발방지를위한특별법안」으로 10·29 이태원참사의 발생 원인, 수습 과정, 후속 조치 등 참사에 관한 사실관계와 책임 소재를 밝히고 희생자에 대한 추모사업과 피해자에 대한 지원을 실시하는 것을 내용으로 하였다. 하지만 위 법률안은 헌법상 영장주의 원칙을 훼손하고 조사위원회의 업무 범위와 권한이 사법부 및 행정부의 역할과 권한을 침해할 수 있다는 헌법적인 사유로 거부되었다. 국회로 재이송된 법률안은 국회의 임기만으로 폐기되었다. 다음으로 윤석열 대통령은 ⑩ 「순직해병수사방해및사건은폐등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」에 대하여 거부권을 행사했다. 위 법률안은 채수근 해병 사건과 관련된 수사 방해 및 사건 은폐 등에 관하여 독립적인 지위를 가지는 특별검사의 임명과 직무 등을 규정하는 법률안이었다. 하지만 대통령은 위 법률안이 행정부의 권한인 수사·소추권이 국회에 부여되며 야당이 특별검사 후보자를 독점적으로 추천함으로써 대통령의 특별검사 임명권을 침해한다는, 즉 권력분립원칙에 위배된다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 국회에서 재의되었지만 결국 부결되었다. ⑪ 「전세사기피해자지원및주거안정에관한특별법일부개정법률안」은 전세사기 피해자에 외국인을 포함하는 등 피해자 인정범위를 확대하고 신속한 피해자 결정을 위하여 절차를 간소화하여 현행 제도의 미비점을 보완하는 내용을 담고 있었다. 하지만 대통령은 전세사기피해자를 구제하기 위하여 주택도시보증기금을 사용하는 것이 부적절하며 다른 사기 피해자와는 다르게 전세사기피해자만 구제하는 것은 헌법상 평등원칙에 위배될 소지가 크다는 이유로 거부권을 행사하였다. 위 법률안은 국회의 임기만으로 폐기되었다. 다음으로 ⑫ 「민주유공자에우에관한법률안」은 민주화운동과 관련해 희생되거나 공헌한 사람과 그 유족 또는 가족에 대한 예우를 목적으로 한 법률안으로 4·19 혁명과 5·18 민주화운동 이외에도 민주화 기여도가 인정되는 민주화운동 관련자에 대하여 민주유공자로 선정하고 그에 따른 예우를 규정하는 법률안이었다. 대통령은 위 법률안에 대하여 민주유공자 선정기준이 명확하지

않아 사회혼란이 우려된다는 이유로 거부권을 행사하였다. 국회로 재이송된 위 법률안은 국회의 임기만료로 폐기되었다. 또한 ⑬ 「농어업회의소법안」은 농림어업·농산어촌의 발전을 목적으로 관련 정책 과정에서 농림어업인의 의사를 대표하는 농어업회의소를 설립·운영하는 것을 기본적인 골자로 하는 법률안이었지만, 대통령에 의해 거부되었다. 거부 사유는 기존에 운영되던 농어업회의소의 성과가 미흡하고 농어업인 단체와의 갈등이 우려되어 우리나라 현실에 맞지 않는다는 것이었고, 위 법률안 또한 국회의 임기만료로 폐기되었다. 대통령이 거부한 열네 번째 법률안은 ⑭ 「지속가능한한우산업을위한지원법안」으로, 한우산업의 생산기반이 약화되고 있는 상황에서 한우산업 발전을 위해 한우의 수급조절 및 도축·출하장려금, 한우농가의 저탄소 생산구조 전환을 위한 지원 등 지원책을 마련하는 법률안이었다. 그러나 대통령은 위 법률안이 다른 축종산업과의 형평성을 저해할 우려가 있다는 이유로 거부권을 행사하였고, 국회로 이송된 법률안은 결국 임기만료로 폐기되었다. 국회에서는 ⑮ 「순직해병수사방해및사건은폐등의진상규명을위한특별검사의임명등에관한법률안」이 다시 한번 통과되어 대통령에게 이송되었지만, 대통령은 위 법률안이 야당에 의해 강행처리되어 권력분립원칙과 민주주의 원리를 훼손한다는 이유로 거부권을 행사하였다. 정리하자면 윤석열 대통령은 현재까지 15건의 법률안에 대하여 거부권을 행사했으며, 그 사유로는 헌법적인 사유가 8회(②, ③, ⑦, ⑧, ⑨, ⑩, ⑪, ⑮), 정책적 견해 차이로 인한 사유가 7회(①, ④, ⑤, ⑥, ⑫, ⑬, ⑭) 포함되었다. 거부된 법률안 15건 중 아직까지 국회에서 재의결된 법률안은 없다.²³⁷⁾

다. 소결

우리나라의 법률안거부권 행사 사례를 살펴보면 제1공화국 이승만 대통령 시절에 가장 많은 법률안이 거부되었다는 것을 알 수 있다. 이승만 대통령 시절 거부된 법률안 45건 중 31건은 대통령과 국회의 정책적인 견해 차이에서 비롯된 것이었고, 9건은 헌법적인 사유, 그리고 3건은 재정적인 사유로 거부되었다. 이 시기에 거부권이 많이 행사된 이유는 건국 초기 과정에서 농업제도, 토지제도, 정치제도 등 여러 분야에서 대통령과 국회가 정책적 견해 차이를 가지고 있었기 때문으로 보인다. 또한, 제헌국회와 제2대 국회에서는 무소속 의원들이 많고 정당이 제대로 형성되어 있지 않았기 때문에 대통령과 국회

237) 2024년 8월 7일 기준.

사이의 의견 차이가 더 많을 수 밖에 없었다. 짧게 존속하였던 제2공화국에서는 의원내각제가 정부형태로 채택되며 대통령의 거부권 행사가 불가능하였다. 그리고 박정희 대통령이 집권하였던 제3공화국과 제4공화국 시절에는 집권여당이 다수 의석을 차지하고 대통령이 국회의 구성에 관여를 하는 등 대통령의 권한이 막강하여 국회는 대통령에 대한 견제 기능을 제대로 수행할 수 없었다. 특히 제4공화국에서는 통일주체국민회의가 국가의 핵심적인 역할을 담당하고 대통령이 국회해산권을 보유하는 등 국회는 대통령의 뜻에 좌지우지될 수밖에 없었고, 이에 따라 대통령이 거부할 만한 입법은 현실적으로 불가능했다. 당시 박정희 대통령이 거부한 법률안은 5건으로 그 중 4건은 대통령과 국회의 정책적 견해 차이, 나머지 1건은 헌법적인 사유로 거부되었다. 군사 쿠데타를 통해 권력을 잡은 전두환 대통령은 제5공화국 시절 거부권을 한 번도 행사하지 않았는데, 이는 박정희 대통령과 마찬가지로 대통령이 국회해산권 등 국회에 대한 강력한 권한을 보유하고 있었기 때문이었다. 당시 정부가 제출한 법률안의 가결률은 90%가 넘어가며 대통령은 법률안 제출을 통해 국회의 입법권을 장악하였기 때문에 법률안거부권을 행사할 필요성이 크지 않았다. 1987년 6월 민주항쟁을 통해 출범한 제6공화국에서는 대통령별로 법률안 거부와 관련하여 다양한 행태를 보여주었다. 제13대 노태우 대통령은 총 7건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였는데, 이 중 5건은 헌법적인 사유, 나머지 2건은 정책적인 견해 차이에서 비롯된 것이었다. 제14대 김영삼 대통령과 제15대 김대중 대통령은 법률안거부권을 행사하지 않았고, 이는 정부제출안의 높은 가결률 때문으로 보인다. 제16대 노무현 대통령은 6건의 법률안에 대하여 거부권을 행사하였고, 이는 정책적인 사유, 헌법적인 사유, 재정적인 사유 등 여러 이유에서 비롯되었다. 제17대 이명박 대통령은 정책에 부합하지 않는다는 사유로 1건의 법률안에 대하여 거부를 했고, 제18대 박근혜 대통령은 권력분립원칙 위반, 즉 헌법적인 사유로 2건의 법률안에 대하여 거부를 했다. 이후 부임한 문재인 대통령은 5년간 거부권을 행사하지 않았으며, 제20대 윤석열 대통령 취임 이후 약 2년 2개월 동안 헌법적인 사유로 8회, 정책적인 사유로 7회 거부권을 행사하였다.

우리나라 역대 대통령들은 대체적으로 국회에서 통과된 법률안이 대통령의 정책과 부합하지 않는다는 사유로 거부권을 행사하였으며, 헌법적인 사유와 재정적인 사유로 거부권을 행사한 경우도 종종 있었다. 또한, 역사적으로 거부된 법률안 81건 중 32건이 국회에서 재의결을 통해 법률로 제정되었는데, 그중 31건은 제1공화국 시기에 수정통과를 포함하여 재의결된 것이고, 나머지 1건은 노무현 대통령 시절 재의결된 것이었다.

3. 법률안거부권 행사 사유에 관한 비판적 논의

가. 법률안거부권 행사 사유에 관한 논의

1) 법률안거부권 행사 사유에 대한 제한적 해석론

II장에서 서술한 것처럼 법률안거부권 제도의 목적은 국회의 입법권 남용을 견제하여 헌법과 민주주의를 수호하고 국민의 자유와 권리를 보호하는 것이다. 법률안거부권 제도는 대통령으로 하여금 국회에서 통과된 법률안에 대하여 헌법적으로 다시 한번 숙의할 수 있도록 하고 행정부의 권한을 침해할 위험성이 있는 법률안으로부터 행정부를 보호하는 자기방어적 수단으로 작용한다. 법률안거부권은 이러한 목적에 합치하기 위하여 권력 분립원칙에 위배되지 않는 선에서 행사되어야 한다. 법률안거부권이 과도하게 행사될 경우에는 국회의 입법권을 침해하여 권력분립원칙을 훼손할 위험이 있다.

미국 헌법제정자들이 최초로 대통령에게 법률안거부권을 부여하였을 당시에는 의회가 국가권력의 중심에 위치해 있었고, 행정부는 의회에서 통과된 법률안을 집행하는 소극적 기관에 불과하였다. 따라서 미국 헌법제정자들은 대통령에게 법률안거부권을 부여하여 행정부를 의회의 횡포로부터 보호하려고 하였다. 그러면서 의회가 행정부보다 정치적으로 우위에 있기 때문에 대통령은 거부권을 소극적으로 사용할 수밖에 없을 것이라고 예상하였다. 미국 헌법제정자들 중 한 명이었던 해밀턴은 연방주의자 논집에서 영국의 왕이 거부권을 행사하길 꺼려하는 것처럼 미국의 대통령 또한 반드시 필요한 경우에만 법률안거부권을 행사할 것이라고 예상하였다.²³⁸⁾ 하지만 이러한 예상은 대통령의 정치적 위상이 높아지면서 잘못된 것으로 드러났다. 대통령 후보가 국민으로부터 직접 선정되고, 대통령이 국가적인 위기 상황들을 적극적으로 해결하면서 미국 대통령은 점차 의회보다 더 큰 영향력을 행사하기 시작했다. 그러면서 대통령은 법률안거부권을 본래 의도되었던 것보다 더 자주 그리고 더 폭넓게 활용하였다. 당초 미국 헌법제정자들은 헌법에 위배되는 법률안과 행정부의 권한을 부당하게 침해하는 법률안에 대해서만 거부권이 행사될 것

238) The Federalist Paper No. 73; Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, 김동영 역, 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 436-437면; 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 334-335면.

이라고 예상했지만, 대통령의 영향력이 강해지면서 대통령은 자신의 정책에 부합하지 않는 법률안까지 사유를 넓혀 거부권을 행사하기 시작하였던 것이다. 현대의 미국 대통령은 헌법적인 사유보다 정책적인 사유로 훨씬 더 많은 거부권을 행사하며 입법과정에 과도하게 관여하고 있다는 비판을 받고 있다.

미국의 법률안거부권 제도를 본보기로 하여 도입된 우리나라의 법률안거부권 제도도 비슷한 경향을 보인다. 제헌 당시 본회의 논의에서 확인할 수 있듯이 몇몇 의원들은 법률안거부권을 포함하여 과도한 권한이 대통령에게 부여되는 것에 대하여 우려를 표했다. 특히 법률안거부권에 대하여는 국회를 ‘자문기관’으로 전락시킬 위험성이 있다며 대통령이 거부권 행사를 자제해야 한다는 뜻을 내비쳤다. 대통령제에서는 드물게 법률안제출권까지 인정하고 있는 우리나라의 경우 미국과 비교하여 대통령이 입법에 영향을 미칠 수 있는 요인이 많다. 또한 제헌과정에서 대통령에게 유리한 여러 의원내각제적 요소를 도입하여 대통령이 국회보다 강한 영향력을 가지고 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서 대통령의 법률안거부권이 무분별하게 활용된다면 대통령이 국회의 입법권을 본질적으로 침해하는 상황이 발생할 수 있다.

법률안거부권의 남용은 법률안의 정당성 측면에서 문제가 된다. 우리나라 국회는 회의체 헌법기관이며 국회를 구성하는 국회의원들은 단일한 정치성향을 보이지 않고 다원화된 사회를 대변하며 정치세력별로 파벌을 구성한다. 반면, 대통령은 단일한 헌법기관으로서 개인이 최종적인 결정을 내린다.²³⁹⁾ 즉 국회의 정책결정과정에서는 다원주의적 가치가 존중되며 행정부 내부의 심의보다 폭넓은 숙의과정을 거친다. 따라서 대통령은 법률안을 거부할 때 국회에서의 논의를 존중해야 하고 정당한 근거가 없다면 거부를 자제해야 한다. 이는 특히 헌법적인 사유가 아닌 정책적인 사유로 거부권을 행사할 경우 더욱 그러하다.

또한 법률안거부권을 남용하는 것은 우리 헌법구조상 문제가 될 수 있다. 헌법구조상 대통령의 법률안거부권 규정은 헌법 제3장 국회에 관한 장에서 규정되어 있다. 이를 감안하면 법률안거부권을 대통령의 입법권으로 이해하기보다는 입법과정 내에서 그 조력자로서 입법의 문제점을 점검하고 헌법 수호에 충실하여 국민의 기본권을 보호하기 위한 권력기관 간의 상호 협력의 한 계기로 이해하는 것이 바람직하다.²⁴⁰⁾ 즉 대통령의 법률

239) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 80면.

240) 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와의 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권

안거부권을 입법권으로 해석하기보다는 ‘입법에 관한 권한’으로 해석하여 제한적으로 보는 것이 헌법해석상 자연스럽다.²⁴¹⁾ 대통령이 법률안거부권을 자의적으로 행사하여 입법에 과도하게 관여하는 것은 국회를 제치고 실질적인 입법권자로 행위하는 것으로 헌법구조상 바람직하지 않아 보인다.

우리 헌법은 문언상 대통령이 법률안에 대해 ‘의의가 있을 때’에 거부권을 행사할 수 있도록 하여 실질적인 행사요건을 명시하지 않고 있다. 하지만 대통령은 정당한 사유와 필요성을 기반으로 거부권을 행사하여야 하며, 이를 위해 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대해서는 신중하게 거부권을 행사해야 한다. 위헌적인 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 대통령의 헌법수호의무에 부합하는 것으로 대통령의 광범위한 권한하에 있다고 볼 수 있다. 다만, 법률안이 헌법에 위배된다는 점을 재의요구서에 법리적으로 명확하게 서술하는 것이 바람직할 것이다. 재정적으로 집행이 불가능한 법률안의 경우에는 국회가 행정부의 행정권을 불합리하게 침해하는 법률안으로서 광범위한 의미에서 권력분립원칙에 위배되는 법률안으로 볼 수 있기에, 대통령이 행정부의 자기방어를 위해 활용할 수 있다. 하지만 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 타당한 사유가 존재하지 않는다면 국회의 입법권을 침해할 위험이 있다. 왜냐하면 대통령이 자신의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대하여 계속해서 거부권을 행사하게 된다면 대통령의 정책에 부합하는 법률안만 국회가 만들도록 하여 국회의 입법권에 본질적으로 영향을 줄 수 있기 때문이다.²⁴²⁾

정리하자면 법률안거부권 제도의 취지는 국회의 경솔한 입법과 행정부를 침해하는 입법을 방지하고자 하는 것이다. 이러한 목적 이외에 대통령이 자신의 정책 방향과 맞지 않는다는 이유로 무분별하게 거부권을 행사할 경우에는 국회의 입법권이 침해되어 권력분립원칙이 훼손된다. 위헌적인 법률안과 재정적으로 집행이 불가능한 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 헌법적으로 타당하며 대통령의 재량에 속한다고 보는 것이 마땅

제1호, 2019, 22-23면.

241) 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화사유, 공법연구, 제36집 제1호, 2007, 336면; 전찬희, 대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구 -한·미 헌법상 법률안거부권 규정을 중심으로-, 미국헌법연구, 제27권 제1호, 2016, 304-305면; 조원용, 대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 증대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로, 공법학연구, 제24권 제1호, 2023, 188면.

242) 조원용, 대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 증대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로, 공법학연구, 제24권 제1호, 2023, 182면.

하다. 하지만 제한적 해석론은 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 타당한 근거와 필요성이 없다면 자제할 필요가 있다고 본다.

2) 제한적 해석론에 대한 비판적 입장

대통령의 법률안거부권 행사 사유를 제한적으로 해석하는 것에 대하여 비판적인 시각 또한 존재한다.²⁴³⁾ 우리 헌법이 대통령의 법률안거부권을 규정하면서 그 실질적인 요건에 대해서는 아무런 요건을 명시하지 않고 있다는 것이 가장 큰 이유다.²⁴⁴⁾ 우리 헌법은 대통령의 긴급명령권이나 긴급재정경제명령권과 같은 긴급입법권의 행사에 있어서는 비교적 상세하게 그 행사요건과 국회의 사후통제를 규정하고 있다.²⁴⁵⁾ 하지만 법률안거부권 행사에 관하여는 기간에 대한 요건만 명시할 뿐 구체적인 요건은 명시하지 않고 있다. 이는 헌법이 대통령의 법률안거부권 행사 사유에 제한을 두고 있지 않다는 입장을 뒷받침한다. 만일 제한적 해석론에 따라 대통령의 거부권을 제한적으로 해석한다면 이는 헌법이 예정한 권력분립의 균형에 있어서 변화를 가져올 위험이 있다.

한편, 대통령제에서 대통령은 국가의 원수이자 행정부의 수반으로서 국정과 행정에 관한 광범위한 정책적 결정을 하는 위치에 있다. 하지만 국회가 대통령의 정책적 결정에 모순되거나 저촉되는 법률을 제정한다면, 특히 분점정부에서 그러하다면 대통령은 국정을 운영하는 데 있어서 난항을 겪게 될 것이다. 이러한 상황에서 법률안거부권의 행사 사유를 제한적으로 해석한다면 법치행정의 구축을 받는 대통령의 입장에서는 일관적이고 효율적인 국정 운영이 어렵게 된다. 민주적 정당성의 한 축으로서 국민으로부터 직접 선출된 대통령이 제대로 그 역할을 수행하지 못하게 되는 것이다. 이는 대통령에게 자기방어 수단을 제공하고자 했던 미국 헌법제정자들의 의도와도 맞지 않는 것으로 대통령의 권한을 약화시키며, 오히려 권력분립원칙의 훼손을 야기하는 것으로 해석될 수 있다.

243) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 70면.

244) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 70면.

245) **헌법 제76조**

①, ② (생략)

③ 대통령은 제1항과 제2항의 처분 또는 명령을 한 때에는 지체없이 국회에 보고하여 그 승인을 얻어야 한다.

④ 제3항의 승인을 얻지 못한 때에는 그 처분 또는 명령은 그때부터 효력을 상실한다. 이 경우 그 명령에 의하여 개정 또는 폐지되었던 법률은 그 명령이 승인이 얻지 못한 때부터 당연히 효력을 회복한다.

⑤ 대통령은 제3항과 제4항의 사유를 지체없이 공포하여야 한다.

대통령의 법률안거부권 행사 사유를 헌법적인 사유와 정책적인 사유로 명확히 구분할 수 있는지도 문제로 제기된다. 법률안거부권에 관한 우리 헌법 규정은 재의요구서에 대하여 특별한 형식이나 제한을 두고 있지 않다. 따라서 대통령은 거부권을 행사하는 이유를 명확하게 드러낼 필요가 없고, 이에 따라 그 사유가 헌법에 위배된다는 것인지 정책적으로 부당하다는 것인지 명확하게 구분하는 것이 쉽지 않다. 이는 헌법적인 사유와 정책적인 사유를 구분하여 헌법적인 사유만이 거부권을 정당화할 수 있다는 제한적 해석론이 해결해야 할 과제이다. 또한 대통령이 자신의 정책과 부합하지 않는 법률안에 대해 거부권을 행사하는 경우에도 헌법적인 사유를 표면적으로 내세울 수 있다. 어떠한 법률안이든 이는 국민의 권리와 의무에 직·간접적으로 영향을 주는 것이기 때문에, 대통령은 언제든지 헌법적인 사유를 명시하여 거부권을 행사할 수 있다. 따라서 재의요구서를 토대로 헌법적인 사유와 정책적인 사유를 구분하여 거부권의 행사를 제한하는 것은 현실적으로 효과가 없을 수 있다.

제한적 해석론에 대한 비판적 입장은 대통령의 법률안거부권이 입법권이 아닌 입법에 관한 권한이라는 제한적 해석론의 전제에 대해서도 지적한다. 제한적 해석론은 국가가 실질적 입법권을 가지고 있다고 보고, 대통령의 법률안거부권은 입법권에 대한 예외적인 현상으로 이해하는 것에서 출발한다. 이에 따르면 국회 이외의 국가기관이 입법에 관한 권한을 보유하는 것은 국회로부터 연유하는 것이고, 이를 행사하기 위해서는 헌법적인 근거가 필요하다.²⁴⁶⁾ 하지만 제한적 해석론에 대하여 비판적인 입장은 모든 입법권을 국회가 보유하고 있다는 전제가 잘못된 것이라고 본다. 우리 헌법이 권력분립원칙을 택하고 있더라도, 권력분립원칙에 따라 국회가 입법권을 독점적으로 보유한다는 것은 선택적인 원칙이 아니며 이를 헌법보다 우선적으로 해석할 필요가 없다. 따라서 대통령의 법률안거부권을 국회의 입법과정 외부에 존재하는 외생적인 변수로 해석할 것이 아니라, 국회와 나누어 갖는 입법권이라고 보아야 한다는 것이다. 즉 대통령과 국회는 입법권을 분리하여 가지고 있으며, 대통령의 법률안거부권은 예외적인 현상이 아니라 일상적인 입법권이라는 것이다.²⁴⁷⁾ 이러한 논리에 따르면 대통령의 법률안거부권 행사를 그 사유에 따라 제한하는 것은 정당하지 않으며, 거부권은 대통령의 자유로운 재량에 따라 행사되는 것으로 보아야 할 것이다.

246) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 70-71면.

247) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 71-72면.

제한적 해석론에 대한 비판적인 입장을 정리하면, 법률안거부권의 행사 사유를 제한적으로 해석하는 것은 헌법적으로 부당하다. 그 이유는 헌법 조문에 대통령의 법률안거부권의 행사 사유에 대한 제한이 없기에 그 사유를 제한하는 것은 헌법이 예정한 권력분립의 균형에 변화를 가져올 위험성이 있기 때문이다. 또한 행사 사유를 제한하는 것은 대통령의 일관적이고 효율적인 국정 운영에 차질을 빚을 수 있으며, 재의요구서를 토대로 행사 사유를 헌법적인 것인지 정책적인 것인지 결정하여 제한하는 것은 명확하지 않다. 마지막으로 대통령의 법률안거부권은 국회의 입법과정에 대한 예외적 권한으로 해석될 것이 아니라 헌법상 주어진 일상적인 입법권으로 이해되어야 하고 이에 따라 대통령은 그 행사에 있어서 제한을 받지 않아야 한다.

나. 개선방안에 관한 논의

법률안거부권의 행사 사유에 대한 제한적 해석론은 법률안거부권을 제한하는 개선방안을 제시한다. 법률안거부권 행사의 남용을 방지하기 위한 제도적 방안은 헌법 개정을 통한 개선과 법률 제정을 통한 개선으로 나누어 볼 수 있다. 헌법 개정을 통한 개선방안은 헌법 제53조 제2항의 재의결정족수를 완화하여 국회가 대통령의 거부권 행사를 더 쉽게 극복할 수 있게 하거나,²⁴⁸⁾ 거부권 행사 절차를 구체적으로 규정하여 대통령의 거부권 행사를 제한하는 방안이 논의된다.²⁴⁹⁾ 또한 법률안거부권 행사 사유를 헌법에 규정하여 구체적인 사유가 법률로 정해질 수 있도록 근거규정을 마련하는 방안도 고려해 볼 수 있다.²⁵⁰⁾ 제한적 해석론에 따르면 대통령은 헌법적인 사유 이외에는 법률안거부권 행사를 자제해야 하기 때문에 헌법 조문의 개정을 통하여 거부권 행사를 제한하는 것이 가장 효과적이라고 본다.

한편, 법률 제정을 통해 대통령의 법률안 거부를 통제하는 방안으로는, 거부권 행사 사유를 법률을 통해 구체적으로 규정하는 방안과 미국에서 활용되는 법률안 자동확정의견서를 법률로 규정하여 활성화하는 방안이 논의된다. 법률안 자동확정의견서의 제도화에

248) 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 90면.

249) 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권 제1호, 2019, 29면; 정철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 87면.

250) 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권 제1호, 2019, 28-29면

대해 긍정적인 입장은, 이송된 법률안에 대하여 대통령이 국회와 다른 견해를 가지고 있을 때 이를 거부하는 대신 자동확정의견서를 통해 의견을 표명하여 법률안 거부를 자제하는 효과가 기대될 수 있다고 본다.²⁵¹⁾

하지만 헌법 개정이 여러 차례 좌절되었다는 점, 법률안거부권 행사를 제한하는 법률을 제정하기 위해서는 대통령의 서명이 필요하다는 점 등으로 인하여 제도적 개선은 현실적으로 어려워 보인다. 결국 법률안거부권 남용을 막기 위해서는 대통령 스스로가 이송된 법률안에 대하여 국회에서의 논의를 존중하고 거부권 행사에 신중할 필요가 있다. 이를 위하여 법률안을 헌법적인 사유로 거부할 경우에는 위반 조항이나 헌법상 원칙을 명확하게 제시한 뒤 법리적으로 설명하는 것이 바람직하고, 정책적인 사유로 거부할 경우에는 해당 법률안이 가지고 있는 문제점을 논리정연하게 제시하는 것이 바람직하다.²⁵²⁾ 또한 대통령과 국회의 정책적 견해 차이가 클 때에는 대통령과 국회 모두 경쟁과 대립에만 치중하는 것이 아니라 충분한 소통과 협치를 통하여 대통령제의 순기능을 극대화해야 할 것이다.

251) 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, 공법학연구, 제14권 제1호, 2013, 213-214면; 김광재, 대통령의 법률안거부권제도의 문제점과 개선방안, 공법학연구, 제19권 제4호, 2018, 328면.

252) 전찬희, 대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구 -한·미 헌법상 법률안거부권 규정을 중심으로-, 미국헌법연구, 제27권 제1호, 2016, 310면.

V. 결론

대통령제 국가에서 대통령의 법률안거부권은 권력분립원칙을 실현하는 데 있어 핵심이 되는 제도이다. 대통령은 거부권 행사를 통해 의회의 경솔한 입법을 방지하며 의회가 입법을 통해 행정부의 권한을 침해하는 것을 견제할 수 있다. 대통령은 헌법에 위배되는 법률안과 정책적으로 부당한 법률안에 대하여 거부권을 행사하여 제도의 목적을 달성하려 해 왔다.

미국 제헌과정에서의 논의를 살펴보면 법률안거부권 제도의 도입 목적이 분명하게 드러난다. 미국 헌법제정자들은 대통령이 의회의 횡포를 방지하기 위한 목적, 즉 정부에 대한 부당한 침해를 방지할 목적으로 거부권을 행사할 것을 예상했다. 하지만 역사적으로 대통령의 민주적 정당성이 커지면서 법률안거부권은 더 광범위하게 활용되기 시작했다. 헌정 초 미국 대통령들은 권력분립원칙 등 헌법에 위배되는 법률안들에 대하여 주로 거부권을 행사하였지만, 현대의 대통령들은 자신들의 정책과 부합하지 않는 법률안에 대해 더 자주 거부권을 행사하고 있다. 이는 대통령으로 하여금 의회의 입법과정에 더 큰 영향력을 행사하도록 하였는데, 이는 미국 헌법제정자들이 의도했던 것이 아니었다. 심지어 최근 미국 대통령들은 자신들의 정책에 맞지 않는 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 대신 법률안 서명의견서를 통하여 법률안의 효력을 실질적으로 수정하는 모습을 보인다. 이는 대통령이 행정권뿐만 아니라 입법권에도 영향을 끼치도록 하여 대통령의 권한을 과도하게 확장하는 결과를 가져왔다.

우리나라 또한 미국과 비슷한 상황에 놓여있다. 1948년 제헌헌법은 미국식 대통령제를 골자로 한 정부형태를 택하면서 대통령에게 법률안거부권을 부여하였다. 다만, 우리나라 대통령은 헌법을 통해 법률안제출권까지 함께 갖게 되면서 미국 대통령보다 더 큰 권한을 보유하게 되었다. 법률안거부권과 법률안제출권을 동시에 보유하면서 대통령은 국회의 입법권에 더 큰 영향력을 행사할 수 있다. 제헌과정의 논의에서 몇몇 의원들은 법률안거부권을 비롯하여 대통령의 과도한 권한에 우려를 표하기도 하였지만, 이는 그대로 헌법으로 제정되었다. 법률안거부권은 제1공화국 시기에 이승만 대통령이 가장 많이 행사하였는데, 대부분 국가조직과 관련 있는 법률안들이었다. 이후 제2공화국 시기에는 의원내각제를 택하였기 때문에, 그리고 제3공화국부터 제5공화국까지는 대통령이 국가긴급

권, 국회해산권 등을 통하여 국회에 지배적인 영향력을 행사하였기 때문에 법률안거부권은 거의 행사되지 않았다. 제6공화국이 출범하면서부터는 각 대통령의 성향에 따라 법률안거부권이 행사되어 왔다. 우리나라 역대 대통령들이 거부한 법률안의 약 3분의 2는 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안들이었다. 즉 우리나라 대통령들은 헌정 초부터 자신의 정책과 맞지 않는다는 이유로 거부권을 행사해 온 것이다.

대통령의 법률안거부권 행사 사유의 제한에 대해서는 찬반으로 입장이 나뉜다. 거부권 행사를 정당화할 수 있는 사유를 제한해야 한다는 제한적 해석론에 따르면 대통령은 헌법에 근거해서만 거부권을 행사하는 것이 바람직하다. 대통령이 헌법에 위배되는 법률안과 재정적으로 집행이 불가능한 법률안에 대하여 거부권을 행사하는 것은 법률안거부권 제도의 본래 취지에 맞는 것으로 권력분립원칙을 실현하는 데 필요하기 때문이다. 하지만 타당한 근거, 즉 국민의 자유와 권리에 대한 위협이 된다는 근거 없이 대통령의 정책과 부합하지 않는 법률안을 거부하는 것은 국회의 입법권을 침해하여 권력분립원칙을 훼손할 가능성이 있다. 제한적 해석론에 따르면, 대통령은 정책적인 견해 차이가 있더라도 국회에서 심의를 거쳐 이송된 법률안에 대하여 신중한 태도를 가져야 한다. 반면, 제한적 해석론에 대하여 비판적인 입장은 헌법 조문을 근거로 대통령의 법률안거부권 행사 사유에 제한이 없어야 한다고 주장한다. 또한, 대통령의 거부권 행사 사유를 제한하는 것은 현실적으로 불가능하며 대통령의 국정 수행을 일관적이지 않고 비효율적으로 만들 것이라고 본다. 결론적으로 위 입장은 대통령의 법률안거부권은 국회의 입법과정에서 동떨어진 예외적인 것이 아니라 대통령이 가지고 있는 고유한 입법권으로 보아야 하기 때문에 대통령의 법률안거부권에 대한 제한은 바람직하지 않다고 본다.

법률안거부권의 행사 사유의 제한을 위한 방법론 또한 논의되고 있다. 헌법 개정과 법률 제정 등을 통해 법률안거부권 행사를 제한하고자 하는 논의가 진행되고 있지만 녹록치 않은 것이 현실이다. 종국적으로는 대통령제의 목적이자 순기능인 권력분립을 실현하기 위해서는 대통령 스스로가 거부권을 정파적으로 또는 무분별하게 행사하는 것이 아니라 국회와의 협치를 통해 신중하게 행사하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

【단행본】

- 고려대학교박물관 편, 현민 유진오 제헌헌법 관계 자료집, 고려대학교 출판부, 2009.
- 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010.
- 김수용, 건국과 헌법 - 헌법논의를 통해 본 대한민국 건국사-, 경인문화사, 2008.
- 김철수, 학설판례 헌법학(중), 박영사, 2009.
- 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2010.
- 김하열, 헌법강의, 박영사, 2023.
- 서희경, 대한민국 헌법의 탄생, 창비, 2012.
- 성낙인, 헌법학, 법문사, 2023.
- 성낙인, 대한민국헌법사, 법문사, 2012.
- 양 건, 헌법강의, 법문사, 2022.
- 이영록, 유진오 헌법사상의 형성과 전개, 한국학술정보, 2006.
- 이현환, 대한민국헌법사전, 박영사, 2023.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2015.
- 한국미래학회, 제헌과 건국, 나남, 2010.
- 한수용, 헌법학, 법문사, 2020.
- 허 영, 한국헌법론, 박영사, 2023.
- Anderson, Thornton, Creating the Constitution : The Convention of 1797 and the First Congress, The Pennsylvania State University Press, 1993.
- Ahuja, Sunil, Robert E. Dewhirst, Congress Responds to the Twentieth Century, The Ohio State University Press, 2003.
- Brinkley, Alan, The Unfinished Nation: A Concise History of the American People, Vol. 2, McGraw-Hill, 2004.
- Dahl, Robert A., 박상훈·박수형 역, 미국 헌법과 민주주의, 후마니타스, 2004.
- Genovese, Michael A., The Power of the American Presidency 1789-2000, Oxford University Press, 2001.

- Gormley, Ken (ed.), *The Presidents and the Constitution: A Living History*, NYU Press, 2016.
- Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay, 김동영 역, *페더럴리스트 페이퍼*, 한올아카데미, 2013.
- Lijphart, Arend, 김석동 역, *민주주의의 유형*, 성균관대학교 출판부, 2016.
- Robertson, David Brian, *The Original Compromise : What the Constitution's Framers Were Really Thinking*, Oxford University Press, 2013.
- Tushnet, Mark, Mark A. Graber, Sanford Levinson (eds.), *The Oxford Handbook of The U.S. Constitution*, Oxford University Press, 2015.
- Vile, John R., *The Constitutional Convention of 1787 : A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding*, Vol. 2, Talbot Publishing, 2016.

【논문】

- 강승식, 대통령의 법률안 통제방안 -미국의 경험을 중심으로-, *공법학연구*, 제14권 제1호, 2013, 195-219면.
- 강승식, 미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화사유, *공법연구*, 제36집 제1호, 2007, 325-354면.
- 김광재, 대통령의 법률안거부권제도의 문제점과 개선방안, *공법학연구*, 제19권 제4호, 2018, 297-336면.
- 김상겸, 권력분립과 정부형태에 관한 연구 -법치국가원리와 관련하여-, *헌법학연구*, 제12권 제4호, 2006, 451-483면.
- 박진우, 대통령의 법률안거부권에 관한 새로운 헌법학적 고찰, *가천법학*, 제8권 제4호, 2015, 107-132면.
- 손병권, 「연방주의자 논고」에 나타난 내셔널리즘의 해석: 연방적 정체성을 위한 국민주의, *서울대학교 미국학*, 제40권 제1호, 2017, 139-165면.
- 신우철, 미국형 대통령제의 역사적 기원 : 대통령의 자격요건과 헌법상 권한 필라델피아 제헌회의에서의 핵심 쟁점을 중심으로, *중앙대학교 법학논문집*, 제45집 제3호, 2021, 73-110면.
- 신우철, 미합중국헌법의 ‘수권조항(Vesting Clause)’ : 그 이론적 배경(권력분립원리)과

- 역사적 기원을 중심으로, 중앙대학교 법학논문집, 제43집 제3호, 2019, 5-38면.
- 양정훈, 법률안거부권 제도의 개선방안, 석사학위논문, 고려대학교, 2013.
- 윤명선, 미국 대통령의 입법에 관한 권한, 미국헌법연구, 제19권 제1호, 2008, 1-34면.
- 이영록, 제헌과정에서의 권력구조 논의에 나타난 대립의 전개과정과 결과에 관한 연구, 법사학연구, 제28호, 2003, 185-218면.
- 이용재, 미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교, 전북대학교 법학연구, 제30집, 2010, 337-374면.
- 이현환, 미국대통령의 권한과 그 한계, 세계헌법연구, 제9호, 2004, 131-174면.
- 임지봉, 정부형태 개혁의 바람직한 방향과 내용, 법제연구, 제61호, 2021, 63-98면.
- 장영수, 현행헌법상의 정부형태와 대통령의 지위 및 권한에 관한 연구, 공법학연구, 제9권 제1호, 2008, 173-193면.
- 전찬희, 대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구 -한·미 헌법상 법률안거부권 규정을 중심으로-, 미국헌법연구, 제27권 제1호, 2016, 289-316면.
- 전형철, 한국 대통령의 법률안거부권 행사에 관한 연구, 석사학위논문, 고려대학교, 2004.
- 전형철, 함성득, 한국 대통령의 법률안거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로, 행정논총, 제43권 제4호, 2005, 63-93면.
- 정 철, 법률안거부권의 헌법적 의의, 세계헌법연구, 제25권 제2호, 2019, 65-95면.
- 조원용, 대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 '입법절차상 중대한 하자' 출현의 대응을 중심으로, 공법학연구, 제24권 제1호, 2023, 173-212면.
- 홍석한, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰 -미국 제도와와의 비교를 중심으로-, 미국헌법연구, 제30권 제1호, 2019, 1-35면.
- Black, Charles L. Jr., Some Thoughts on the Veto, Law and Contemporary Problems, Vol. 40(2), 1976, pp. 87-101.
- Broughton, J. Richard, Rethinking the Presidential Veto, Harvard Journal on Legislation, Vol. 42(1), 2005, pp. 91-134.
- Conley, Richard S., Amie Kreppel, Toward a New Typology of Vetoes and Overrides, Political Research Quarterly, Vol. 54(4), 2001, pp. 831-852.

- Copeland, Gary W., When Congress and the president Collide: Why Presidents Veto Legislation, *The Journal of Politics*, Vol. 45(3), 1983, pp. 696-710.
- Gilmour, John B., Institutional and individual Influences on the President's Veto, *The Journal of Politics*, Vol. 64(1), 2002, pp. 198-218.
- Groseclose, Tim, Nolan McCarty, The Politics of Blame: Bargaining before an Audience, *American Journal of Political Science*, Vol. 45(1), 2001, pp. 100-119.
- Kelly, Christopher S., Bryan W. Marshall, Assessing Presidential Power Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies, *American Politics Research*, Vol. 37(3), 2009, pp. 508-533.
- Lee, Jong R., Presidential Vetoes from Washington to Nixon, *The Journal of Politics*, Vol. 37(2), 1975, pp. 522-546.
- Peabody, Bruce, A Tale of Two Constitutional Orders? Departmentalism, Judicial Supremacy, and the Presidential Veto, *Trinity Law Review*, Vol. 20(2), 2014, pp. 30-82.
- Rappaport, Michael B., The President's Veto and the Constitution, *Northwestern University Law Review*, Vol. 87(3), 1993, pp. 735-786.
- Watson, Richard A., The President's Veto Power, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 499, 1988, pp. 36-46.
- Wilson, Ross A., A Third Way: The Presidential Nonsigning Statement, *Cornell Law Review*, Vol. 96(6), 2011, pp. 1503-1544.

【언론보도자료】

- 김경호, 문재인 “이건 정치가 아니다…국민과 싸우자는 것”, *한겨레*, 2015. 6. 25.
- Tumulty, Karen, Obama circumvents laws with ‘signing statements,’ a tool he promised to use lightly, *The Washington Post*, 2014. 6. 2.

【보고서, 논평, 토론회 자료집 등 기타】

국사편찬위원회, 한국사데이터베이스, 한국헌법(이른바 행정연구위원회안).

- 김승열, 대통령의 법률안거부권에 대한 고찰, 월간법제, 2008.
- 김종인, 조남욱, 쌀 시장격리 의무화의 영향 분석, 한국농촌경제연구원 이슈플러스, 제92호, 2022.
- 법무법인(유) 세종, 2022년도에 주목해야 할 미국의 최신 법률 - 미국 국방수권법 및 위구르 강제노동 방지법률, 통상 뉴스레터, 2022. 1. 5.
- 석인선, 이인호, 권건보, 최희경, 국회 입법과정의 혁신에 관한 연구, 의회운영위원회, 2007.
- 최대권 외, 헌법주석서 III(발간등록번호 11-1170000-000309-01), 법제처, 2010.
- 한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과사전.
- 헌법개정 및 정치개혁 특별위원회, 헌법개정 및 정치개혁특별위원회 활동결과보고서, 제 20대 국회보고서, 2018.
- Kelly, Christopher S., President Trump and the Presidential Signing Statement: A First Look, American Political Science Association Annual Meeting, 2019. 8. 29.

대통령의 법률안거부권의 역사와 행사 사유

2024年 9月 5日 印刷

2024年 9月 12日 發行

발행: 헌법재판소
헌법재판연구원

인쇄: 성문인쇄사(02·2272·7553)

ISBN 979-11-94029-29-8

<비매품>

* 본 보고서의 내용은 본원의 공식견해가 아닙니다.

