

한국의 대통령 거부권 변화에 관한 연구 : 예외적 정치에서 일상적 정치로

최선* · 김비호**

• 요 약 •

윤석열 대통령은 임기 2년 3개월 만에 21번째 법률안 거부권을 행사하여, 1987년 민주화 이후 이루어진 37차례 중 절반 이상의 거부권을 행사했다. 이는 기존과는 달리 대통령의 법률안 거부권이 적극적이고 빈번하게 사용되는 것이다. 본 연구는 이러한 현상에 대한 이해를 높이기 위하여 법률안 거부권에 대한 이론 및 쟁점을 검토하고, 한국에서 법률안 거부 및 국회 재의결 제도의 변천과 현황을 분석한 후, 미국을 비롯한 주요 대통령제 국가의 제도와 운용 사례를 비교 검토하였다. 분석 결과, 미국을 비롯한 주요 대통령제 국가들에서 법률안 거부권은 대통령의 입법적 수단으로 자주 사용되어 왔고, 특히 여소야대의 정치상황에서 보다 많이 사용되었으며, 의회에서 재의결을 위한 의결정족수는 다양한 것으로 나타났다. 여소야대의 분점정부가 자주 출현하고, 두 정당의 대결구도가 심해지며, 야당이 국회의 압도적 과반의석을 확보하는 한국의 상황에서 대통령의 법률안 거부권 행사는 더 이상 ‘예외적 정치’ 현상이 아니라 ‘일상적 정치’ 현상이 되어 가고 있다. 이는 입법권을 둘러싼 대통령과 국회의 균형이 대통령으로 쏠리는 것이므로, 균형을 균형점으로 다시 옮겨놓기 위해서는 (1) 법률안 거부권 행사에 관한 보다 구체적인 규정을 만들거나 대통령의 신중한 거부권 행사를 가능하도록 하는 방안, (2) 입법권을 보유한 국회의 대응 권한을 강화하는 방안, (3) 법률안 거부권이 자주 사용되는 상황이 적게 발생하도록 만드는 방안 등의 대안 모색이 필요하다.

주제어 : 대통령, 법률안 거부권, 재의결 정족수, 예외적 정치, 일상적 정치

* 조선대학교 정치외교학과 조교수 : 제1저자

** 조선대학교 정치외교학과 석사과정 : 교신저자

I. 서론

2024년 5월 29일 윤석열 대통령은 제21대 국회의 마지막 본회의에서 통과된 「민주유공자 예우에 관한 법률안」, 「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법 일부 개정 법률안」, 「농어업회의소법안」, 「지속가능한 한우산업을 위한 지원법안」 등에 대해 국회의 재의를 요구하였다. 곧이어 7월 9일에는 새롭게 개원한 제22대 국회가 처음으로 통과시킨 「순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안」에 대해서 재의를 요구하였고, 8월 12일에는 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」, 「방송법 일부개정법률안」, 「방송문화진흥회법 일부개정법률안」, 「한국교육방송공사법 일부개정법률안」에 대해서 재의를 요구하였으며, 8월 16일에는 「노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안」과 「2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법」에 대해서도 재의를 요구함으로써 임기 중 21번째 법률안 거부권을 행사하였다.¹⁾ 이는 1987년 헌법 개정 이후 다른 대통령들이 행사한 16차례의 거부권을 훌쩍 넘어선 것으로, 전체 37차례의 거부권 중 절반이 넘는 거부권을 혼자 행사할 정도로 윤석열 정부 들어서 법률안 거부권이 적극적이고 빈번하게 사용되고 있다.

대통령이 법률안 거부권을 적극적으로 행사하는 현상을 둘러싸고 권력분립 원칙을 무시하고 국회의 입법권을 무력화시키는 대통령의 권한 남용이라는 비판론과, 헌법이 보장하는 대통령의 고유한 권한을 행사한 것뿐이라는 찬성론이 강하게 부딪치고 있다. 야당인 더불어민주당의 노종면 원내대변인은 “대통령의 거부권 남발은 제22대 총선에서의 심판을 거부하는 행태”라고 비판했고,²⁾ 조국혁신당 조국 대표는 “다수의 거부권 행사는 국민들의 인내심을 한계에 다다르게 하여 탄핵소추의 사유”가 될 수 있다고 주장했으며,³⁾ 정태호 교수는 “사의 추구를 위한 거부권 행사는 공직 윤리에 반하기 때문에 위헌”임을 강조했다.⁴⁾ 한편, 여당인 국민의힘의 추경호 원내대표는 “야당 주도로 처리된 위헌적 법안에 대해 대통령에게 거부권 행사를 건의할 것”이라는 입장을 밝혔고,⁵⁾ 한덕수 국무총

1) “법률안 거부권”이나 “재의요구권” 모두 사용할 수 있으나, 어원인 “veto”의 의미에 보다 더 적합하고, 기존의 헌법 교과서나 학술논문 등에서 일관되게 사용되어 온 것이라는 점에서 본 연구에서도 “법률안 거부권”이라는 용어를 사용하고자 한다.

2) 노종면, “국민의힘이 믿는 구석은 오직 대통령의 거부권뿐입니까? 민주당은 더 기다릴 수 없습니다”, <https://theminjoo.kr/main/sub/news/view.php?brd=11&post=1204235>(검색일: 2024.06.28).

3) 방정훈, “조국 ‘법률안 거부권 계속 행사하는 윤석열 대통령... 국민들 인내심 한계 다다를 것’”, <https://www.wikitree.co.kr/articles/961669>(검색일: 2024.06.28).

4) 최창영, “정태호 ‘채해병 특검법 거부권, 탄핵 인용 정도로 중대한 위법’”, <https://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=13138>(검색일: 2024.06.28).

리는 “수적 우위를 앞세운 야당 단독으로 통과된 법안에 대해 거부권을 행사하는 것은 불가피한 조치”라고 주장하였으며,⁶⁾ 대통령실의 관계자 역시 재의요구는 헌법에 명시된 대통령의 권한임을 강조하였다.⁷⁾

문제는 이러한 상황이 일시적이고 단기적인 논란으로 끝나는 것이 아니라, 여당과 야당의 갈등과 반목을 넘어서 국회와 정부 사이의 극한 대립과 갈등으로 심화되고 있다는 점이다. 이러한 상황은 이제 막 출범한 제22대 국회에서 야당이 192석의 압도적 과반 의석을 차지하고 있다는 사실을 고려하면, 정국 교착과 정치사회적 혼란이 한동안 지속되거나 더욱 악화될 가능성이 큰 것으로 예측하기에 충분하다.

권력분립 원리를 기본 원칙으로 삼고 있는 대통령제에서 입법권은 입법부가, 행정권은 행정부가, 사법권은 사법부가 각각 나누어 보유한다. 동시에 권력기관 사이에 상호 견제를 위하여 대통령은 법률안 거부권과 사면권을 가지고 있고, 국회는 탄핵소추권과 비준권을 가지고 있으며, 사법부는 위헌법률심판권과 권한쟁의심판권 등의 권한을 가지고 있다. 이러한 상호 견제를 위한 제도적 장치를 바탕으로 권력의 남용을 방지하고 정치적 안정을 도모하는 것이다. 이러한 견제를 통한 균형의 상황에서 대통령이 법률안 거부권을 자주 사용하게 되면 국회의 입법권에 대한 과도한 통제로 이어져, 국회의 입법권이 무력화될 수 있다.

물론 국회가 거부된 법률안에 대한 재의결권을 가지고 있지만, 헌법 제53조 제4항의 규정에 따라 ‘재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성’이 이루어져야 하기 때문에 국회에서 재의결하는 것이 결코 쉽지 않다. 국회에서 재의결을 성사시키기 위해서는 야당 연합이 전체 의석의 3분의 2를 확보하거나, 여당 의원을 포함하여 재의결에 찬성하는 의원의 수가 전체 의석의 3분의 2 이상이 되어야 하는데, 이러한 조건을 충족시키는 것이 매우 어렵기 때문이다. 이러한 이유에서, 1987년 민주화 이후 거부권이 행사된 37건의 법률안 중에서 야당 연합이 3분의 2 이상의 의석을 확보하던 시점에 이루어진 단 1건의 재의결만이 성사될 수 있었던 것이다. 따라서 여당과 야당의 대립이 심한 상황에서는 야당 연합이 3분의 2 이상의 의석을 확보하지 않는 이상 거부된 법률안에 대한 재의결이 사실상 어려우므로, 대통령의 거부권 행사가 많아지면 국회의 입법권은 그

5) 김민형, “추경호 ‘윤 대통령에게 채상병 특검법 재의 요구 강력 건의’”, https://imnews.imbc.com/news/2024/politics/article/6614969_36431.html(검색일: 2024.07.08).

6) 구경모, “한덕수 총리 ‘쟁점법안 4개, 대통령에 국회 재의요구 건의’”, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20240529010004146>(검색일: 2024.06.28).

7) 조병욱, “윤 대통령의 ‘거부권 정치’... 특검법 재의요구는 언제”, <https://www.segye.com/newsView/20240705511543>(검색일: 2024.07.08).

만큼 제한될 수밖에 없고, 그렇게 되면 여당 대 야당, 대통령 대 국회의 갈등은 더욱 격해질 것이며, 대통령제의 대표적인 약점으로 지적되는 교착된 정국을 해소할 수 있는 방법은 마땅치 않게 된다.

이러한 맥락에서 본 연구는 한국에서 나타나고 있는 대통령의 적극적인 거부권 행사라는 새로운 정치적 현상에 대한 이해를 목적으로, 한국의 대통령 법률안 거부권과 국회제의결권에 대한 제도적 검토를 역사적 맥락과 비교적 시각에서 진행하고 분석하여, 그 특징을 바탕으로 대안 모색의 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해서 제2장에서는 권력분립 원리와 법률안 거부권에 대한 이론적 검토를 진행하고, 제3장에서는 한국의 거부권 제도와 사례를 분석하며, 제4장에서는 미국을 비롯한 주요 대통령제 국가들의 비교검토를 실시하여, 제5장에서 대안 논의를 위한 방향을 제시하고자 한다.

II. 법률안 거부권과 주요 쟁점

1. 권력분립 원리와 법률안 거부권

권력분립 원리는 국가의 권력을 입법, 행정, 사법의 세 가지로 분리하여 각 기관이 독립적으로 상호 견제와 균형을 이루게 함으로써 권력의 집중과 남용을 방지하도록 하는 헌법원리이다. 이는 민주주의와 법치주의의 핵심 요소로서, 국가 권력의 효과적인 통제와 분산을 통해 개인의 자유와 권리를 보호하는 것을 목적으로 한다. 권력분립 원리는 18세기 계몽주의 사상에서 발전된 것으로서, 로크(J. Locke)는 권력이 한 사람이나 하나의 기관에 집중되면 남용될 가능성이 크기 때문에 이를 방지하기 위해서는 입법권과 행정권의 분리가 필요하다고 강조했다.⁸⁾ 이러한 로크의 주장을 발전시켜 3권분립 이론을 체계화한 몽테스키외(Montesquieu)는 국가의 권력을 입법권, 행정권, 사법권으로 독립적으로 구분하여 상호 견제하도록 함으로써 권력의 균형을 이루어야 함을 주장했다.⁹⁾

이러한 권력분립 원리가 현실에서 실현된 것은 미국에 의해서였다. 미국에서 삼권분립이 헌법원리와 정치체도로 자리 잡은 이후, 권력분립 원리는 현대 민주주의 국가의 헌법과 정치체제에 널리 적용되고 있다. 따라서 민주주의 국가에서 각 권력기관들은 자율적이고 독립적인 기능을 수행하면서도, 동시에 상호 견제와 균형을 통해 권력이 집중되지

8) 로크 지음, 강정인 문지영 옮김, 『통치론』, 서울: 까치글방, 200., p.139.

9) 몽테스키외의 지음, 하재홍 옮김, 『법의 정신』, 대구: 동서문화사, 2016, p.189.

나 남용되는 것을 방지한다. 입법부는 입법의 권한을 가지고 법률의 제정 및 개정을 담당하고, 예산을 승인하며, 정부의 정책을 감시하는 역할을 한다. 현대 민주주의 국가에서 이러한 입법부의 역할은 의회가 담당한다. 행정부는 입법부가 만든 법률을 집행하고 국가의 행정을 집행하는 역할을 하며, 외교와 안보를 담당한다. 행정부의 수장은 대통령제 국가의 경우에는 대통령이, 의원내각제 국가에서는 총리가 담당한다. 사법부는 법률의 해석과 적용을 통해 법적 분쟁과 갈등을 조정하며, 다른 국가 기관을 감시하는 역할을 한다. 이처럼 입법부, 행정부, 사법부는 각각 입법권, 행정권, 사법권이라는 고유의 권한을 다른 기관으로부터 분리되어 독립적으로 행사한다. 따라서 어떠한 기관도 다른 기관의 권한을 직접적이고 완전하게 행사할 수 없으므로,¹⁰⁾ 모든 기관은 고유의 권한을 다른 기관으로부터 독립하여 자율적으로 행사한다.

하지만 권력분립 원리가 다른 권력기관으로부터 절대적으로 분리되어 어떠한 간섭이나 영향이 없는 상태를 전제로 하는 것은 아니다.¹¹⁾ 기관들 사이에 상호 감시와 견제를 하기 위해서 오히려 다른 기관에 부분적으로 개입할 수 있어야 하고, 그러한 권한을 기관들이 상호 나누어 보유함으로써 견제와 균형이 실현될 수 있게 된다. 해밀턴의 주장과 같이, 국가 기관들은 권력분립 하에서도 서로 연결되고 융화되어야만 다른 기관에 대한 헌법적 통제가 가능하며, 그랬을 때 비로소 권력분립이 지속될 수 있다는 것이다.¹²⁾ 즉 국가기관 사이에 부분적 권력공유를 통해 서로 견제하고 보완할 수 있도록 하여 권력의 남용이나 자의적 행사를 통제한다는 것이다. 권력분립 하에서 견제를 위해 입법부가 보유하는 대표적인 권한은 고위 공직자 탄핵권, 고위 공직자 임명동의권, 행정부 예산 승인권 등이 있고, 행정부가 보유하는 권한은 입법부가 제정한 법률에 대한 거부권, 사법부 결정에 대한 사면권 등이 있으며, 사법부가 보유한 권한은 위헌법률심사권, 권한쟁의심판권 등이 있다. 이러한 권한들은 국가기관 사이에 상호 견제를 가능하게 하여 한 기관에 권한이 집중되거나 권한이 남용되지 못하도록 통제한다.

대통령이 보유한 의회에 대한 대표적인 견제권인 법률안 거부권은 의회에서 통과되어 정부로 이송된 법률안에 대해 대통령이 동의하지 않을 경우에 이의서를 붙여 의회의 재의를 요청할 수 있는 ‘환부거부’와, 재의요구가 가능한 기간 내에 의회가 휴회 또는 폐회함으로써 법률안의 환부를 방해하는 경우에 대통령이 해당 법률안에 대한 서명이나 공포

10) 해밀턴 외 지음, 김동역 옮김, 『페더럴리스트 페이퍼스』, 서울: 한울, 2024, p.384.

11) Masterman, Roger, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2011, p.12.

12) 해밀턴 외, 앞의 책, p.384.

를 보유하여 법률안을 폐기시키는 ‘보류거부’로 구분된다.¹³⁾ 이러한 법률안 거부권은 권력분립 원리 하에서 행정부가 입법부를 견제하는 대표적인 수단 중 하나로, 입법의 과정에서 견제를 통해 균형을 유지하는 데 기여한다.

대통령은 법률안 거부권을 행사함으로써 법률이 과도하게 급진적이거나 비합리적으로 제정 및 개정되는 것을 견제할 수 있고, 행정부와 입법부 사이에 입법에 관한 협력을 촉진하여 정책의 일관성을 유지할 수 있으며, 급변하는 정치적 상황에서 안정을 유지하거나 국가의 장기적 이익을 고려하여 법안을 신중하게 결정할 수 있게 한다는 것이다. 그러나 법률안 거부권이 지나치게 자주 사용될 경우에는 입법부와 행정부 사이에 갈등을 초래할 수 있고, 정치적 교착 상태를 유발할 수 있으며, 궁극적으로 입법부의 기능을 약화시킬 우려가 있다.¹⁴⁾ 대한민국 헌법은 제53조 제2항에서 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간 내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.”라고 명시하며 대통령에게 법률안 거부권을 부여하고 있다. 이는 환부거부에 해당되며, 보류거부는 인정하지 않는 것이다.

대통령의 법률안 거부권에 대응하는 권한으로 입법부는 재의결권을 가지고 있다. 대통령이 법률안에 대해 재의를 요청하게 되면 입법부는 되돌아온 법률안을 재의결 할 수 있다. 다만, 거부권이 행사된 법률안을 재의결하기 위해서는 통상적인 의사결정에 필요한 의결정족수보다 다소 높은 수준의 의결정족수를 요구하는 것이 일반적이다. 우리 헌법은 제53조 제4항에서 “재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 부치고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.”라고 재의 절차를 규정하여, 통상적인 입법에 필요한 의결 정족수인 재적의원 과반 출석과 출석의원 과반 찬성보다 엄격하다.

2. 법률안 거부권을 둘러싼 주요 논쟁

대통령제에서 대통령이 보유하고 행사하는 법률안 거부권에 대해 다양한 의견과 학설이 존재한다. 다만 그동안 대통령의 법률안 거부권은 의회를 존중하여 제한적으로 사용되어야 한다는 인식이 지배적인 상황에서 현실정치적 논란이 될 만한 특별한 계기가 나타나지 않았었다. 그러나 최근 한국적 상황에서 대통령의 법률안 거부권 행사가 잦아짐에 따라 다양한 논란과 논쟁이 진행될 것으로 예상된다. 기존의 의견과 학설을 바탕으로

13) 김광재, “대통령의 법률안거부권 제도의 문제점과 개선방안”, 『공법학연구』, 제19권 제4호, 2018, p.298.

14) Cronin, Thomas E. and Michael A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency*, New York: Oxford University Press, 2004.

향후 발생할 것으로 예상되는 대표적인 쟁점을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, 대통령 법률안 거부권의 헌법적 한계와 관련하여, 헌법적 한계와 제한이 존재하지 않는다는 입장(자유재량설)과, 권한 행사의 헌법적 한계가 존재한다는 입장(기속재량설)이 대립된다.¹⁵⁾ 자유재량설은 헌법에 법률안 거부권 행사 요건에 관한 규정이 구체적으로 나타나지 않기 때문에 제한 없이 자유재량으로 권한을 행사할 수 있다는 주장이고, 기속재량설은 비록 권한 행사에 관한 규정이 헌법상 명시적으로 존재하지 않더라도 정당한 이유와 일정한 요건 하에서 법률안 거부권을 행사해야 한다는 주장이다.¹⁶⁾ 기속재량설 입장에서 제시되는 권한행사의 정당한 이유는 ① 법률안이 헌법에 위반되는 경우, ② 집행이 불가능한 법률안의 경우, ③ 국익에 반하는 법률안의 경우, ④ 행정부에 부담을 주는 법률안의 경우, ⑤ 예산의 뒷받침이 없거나 재정적으로 부담되는 법률안의 경우, ⑥ 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안의 경우 등으로 정리해 볼 수 있다.¹⁷⁾ 이러한 기속재량설의 입장에서는 정당한 이유에 해당하지 않은 대통령의 법률안 거부권 행사에 대해서는 권한 남용으로 간주할 가능성이 큰 반면, 자유재량설의 입장에서는 대통령이 보유하는 헌법적 권한을 사용한 정당한 권한 행사로 보게 된다.

다음으로, 대통령이 행사하는 법률안 거부권을 의회가 담당하는 입법권에 대한 예외적인 현상으로 보는 입장과, 법률안 거부권을 대통령이 보유하는 일상적인 입법권으로 보는 입장이 대립된다. 대통령의 법률안 거부권을 예외적 현상으로 보는 입장은 법률안 거부권의 취지가 의회가 보유한 입법권의 남용을 견제하기 위한 것이므로 의회가 전적으로 보유하는 입법권에 대해 행정부가 개입하는 것은 예외적 현상으로 보아야 하며, 따라서 대통령의 법률안 거부권은 제한된 요건 하에서 허용되어야 한다는 입장이다.¹⁸⁾ 이와는 대조적으로, 법률안 거부권을 대통령이 보유하는 일상적 입법권으로 보는 경우에는 기존의 예외적 현상으로 보는 시각에 비판적이다. 예외적 현상의 시각으로는 대통령에게 부여된 긴급입법권이나 조약체결 및 비준권 등을 설명하는 데 한계가 있으므로, 입법권을 의회가 전유하는 것으로 보는 것은 문제가 있다는 것이다. 따라서 대통령은 입법권을 의회와 나누어 보유하고 있다고 보아야 하며, 법률안 거부권 역시 대통령이 보유하는 일상적인 입법권으로 의회 입법에 대한 통제의 수단으로 사용될 수 있다고 주장한다.¹⁹⁾

15) 이준일, “대통령 거부권의 헌법적 한계”, 『세계헌법연구』, 제29권 제3호, 2023, p.3.

16) 이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권 제도 비교”, 『법학연구』, 제30집, 2010, p.359.

17) 조원용, “대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 입법절차상 중대한 하자 출현의 대응을 중심으로”, 『공법학연구』, 제24권 제1호, 2023, p.180.

18) 성낙인, 『헌법학』, 경기: 법문사, 2024, p.577.

19) 정철, “법률안거부권의 헌법적 의의”, 『세계헌법연구』, 제25권 제2호, 2019, pp.71-72.

이러한 의견의 대립은 결국 입법권을 둘러싸고 의회와 행정부가 동등한 권한을 가지는가, 아니면 의회가 우월한 권한을 가지는가에 대한 보다 근본적 인식의 차이에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 대통령의 법률안 거부권을 예외적 현상으로 보는 경우에는 입법권을 국회가 보유하는 본질적이고 우월적 권한으로 간주하고 법률안 거부권을 입법에 관한 예외적 권한으로 간주한다. 반면에 법률안 거부권을 대통령의 일상적인 입법권으로 보는 경우에는 대통령의 법률안 거부권을 국회의 입법권과 대등한 권한으로 간주하는 것이다.

III. 한국의 법률안 거부권 제도

1. 법률안 거부 및 재의결 제도의 변화

법률안 거부권은 대통령제 국가에서 행정부 수반인 대통령이 입법부를 견제하는 가장 대표적인 수단이다. 대통령제를 운용하는 한국 역시 헌법에서 대통령에게 법률안 거부권을 부여함을 명시적으로 규정하고 있다. 우리 헌법은 제53조 제2항에서 대통령에게 법률안 거부권을 부여하고 있다. 다만, 제3항에서 “법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.”고 규정함으로써 전체 법률안에 대한 거부권만을 인정하고 있다.

이러한 현행 헌법의 법률안 거부권 규정은 1948년 제헌헌법의 규정이 일부 수정된 1962년 5차개정 헌법 이래로 동일하게 이어져 내려오는 것이다. 우리 헌정사에서 대통령의 법률안 거부권은 의원내각제를 채택했던 제2공화국을 제외하면 예외 없이 헌법상 권한으로 보장되어왔다. 1948년 제헌헌법은 제40조에서 “의의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회로 환부하고 국회는 재의에 부한다.”고 규정하여 대통령의 법률안 거부권을 명시하였다. 이후 1952년 1차개정 헌법에서는 새롭게 도입된 양원제를 고려하여 “이송된 법률안에 대하여 의의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 양원중의 일원에 환부하여 국회의 재의에 부한다.”라고(제40조) 수정하였으며, 1954년 2차개정 헌법에서는 “이송된 법률안에 대하여 의의가 있는 때에는 대통령은 이의서를 부하여 국회에 환부하고 국회의 재의에 부한다.”라고(제40조) 소폭 개정하였다.

이후 1960년 3차개정 헌법에서 대통령의 법률안 거부권은 사라졌다가, 1962년 5차개정 헌법에서 대통령제로의 헌법 개정이 이루어지면서 대통령 법률안 거부권은 부활하였

다. 1962년 제3공화국 헌법은 제49조 제2항에서 “법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 전항의 기간안에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회중에도 또한 같다.”라고 명시하였고, 제3항에서 “대통령은 법률안의 일부에 대하여, 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.”라고 새로운 조항을 추가함으로써 제헌헌법에서 없던 규정을 신설하였다. 신설된 조항은 대통령의 법률안 거부권을 전체 법률안에 대해서만 행사할 수 있도록 제한하는 것이므로, 대통령의 법률안 거부권이 제헌헌법의 규정과 비교하여 다소 축소되거나 제한된 것이라고 해석할 수 있다.²⁰⁾ 이러한 5차 개정 헌법의 규정은 이후에도 큰 변화 없이 1987년 9차 개정 헌법으로 이어져 내려왔으며, 해당 규정에 따라 현재까지 한국의 대통령은 법률안 거부권을 행사하게 되었다. 이처럼 우리 헌정사에서 헌법상 대통령거부권에 관한 규정은 대통령이 “법률안에 대해 이의가 있는 경우”에 행사할 수 있는 권한이지만, 그 이상의 내용이나 조건 및 절차에 관한 규정이 없기 때문에 권한 행사의 한계에 대한 다양한 해석이 존재할 수밖에 없다. 따라서 현실 정치에서 관련된 문제가 발생하는 경우에 논란과 갈등이 수반되는 것은 어쩌면 당연한 결과라고 할 수 있다.

한편, 대통령의 법률안 거부권에 대응해서 입법부는 재의결권을 가지고 있다. 대통령이 법률안을 거부하여 의회로 법률안을 돌려보내면, 의회는 재의결 절차를 거치게 되고, 의회에서 재의결된 법률안에 대해서는 더 이상 거부권을 행사할 수 없다. 다만, 거부권이 행사된 법률안의 재의결은 의회에서 이루어지는 일반적인 의사결정보다 높은 수준의 의결정족수를 요구하는 것이 보통이다. 우리 헌법은 제53조 제4항에서 재적의원과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결이 가능함을 명시하고 있다.

국회의 재의결에 관한 헌법 규정 역시 1948년 제헌헌법 이래로 몇 차례 수정되어 이어지고 있다. 1948년 제헌헌법은 제40조에서 “재의의 결과 국회의 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 동일한 의결을 한 때에는 그 법률안은 법률로써 확정된다.”고 명시하여, 거부된 법률안을 국회가 재의결하기 위해서는 재적의원 3분의 2 이상의 출석과, 출석의원 3분의 2 이상 찬성을 의결정족수로 규정했다. 이후 1952년 1차개정 헌법에서는 새롭게 도입된 양원제를 고려하여 “국회에서 각원이 그 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로써 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안은 법률로써 확정된다.”고 규정하여(제40조), 상하원에서 각각 동일한 의결정족수로 재의결하도록 수정했다. 이러한 규정은 1954년 2차개정 헌법에서 내용상의

20) 정현식, 최정욱, “한국 대통령의 항목별 법률안거부권 불허의 역사적 기원: 제헌국회의 ‘수정거부권’ 논쟁을 중심으로”, 『국제·지역연구』, 제32권 제4호, 2023, p.34.

변화가 있었는데, 제40조 제2항에서 “국회에서 각원의 재적의원 3분의 2 이상이 출석한 양원합동회의에서 출석의원 과반수의 찬성으로써 전과 같이 가결한 때에는 그 법률안은 법률로서 확정한다.”고 규정함으로써, 재적의원 3분의 2 이상 출석은 동일하게 유지되었으나, “출석의원 3분의 2 찬성”에서 “출석의원 과반수 찬성”으로 변경됨으로써 의결정족수가 다소 완화되었던 것이다. 이는 대통령의 법률안 거부권에 대한 의회의 재의결권이 소폭 강화된 것이라고 평가할 수 있다.

이후 1962년 5차개정 헌법 제49조 제4항에서 “재의의 요구가 있을 때에는 국회는 재의에 붙이고 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.”는 조항으로 수정되었다. 이는 3차개정 헌법의 ‘재적의원 3분의 2 이상 출석과 출석의원 과반수 찬성’ 규정에서 ‘재적의원 과반수 출석과 출석의원 3분의 2 이상 찬성’으로 변경된 것이다. 이러한 변화에 대해서 제헌헌법의 법률안 거부권 제도와 비교해 대통령의 거부권이 약화된 것으로 평가하는 것이 일반적이다.²¹⁾ 하지만 반드시 그렇지만은 않다. 1954년 헌법의 규정과 같이 재적의원 3분의 2 이상 출석과 출석의원 과반수 찬성을 요구하는 경우에는 야당이 전체 의석의 3분의 2 이상을 확보하거나 재의결에 찬성하는 의원이 3분의 2 이상인 경우에 거부된 법률안에 대한 재의결을 확신할 수 있다. 야당이 3분의 2 이상의 의석을 확보하지 못한 경우에는 여당이 의회 출석을 거부하는 전략으로 재의결을 무산시킬 수 있기 때문이다. 한편, 1962년 헌법에서 규정한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성을 요구하는 경우에는 야당이 최소한 과반 의석을 확보해야 의사진행이 가능하다. 그렇지 않으면 여당이 의회 출석을 거부하는 전략으로 거부된 법률안의 국회 재의결을 무산시킬 수 있기 때문이다. 야당이 과반 의석을 확보한 경우에는 여당도 재의결 절차에 참여할 수밖에 없으며, 여야가 모두 출석한 경우에는 야당의원들이 전체의석의 3분의 2 이상 확보하거나 재의결에 찬성하는 의원이 3분의 2 이상인 경우에 재의결을 확신할 수 있게 된다. 따라서 두 가지 의사 및 의결 정족수는 많은 차이가 있는 것처럼 보일 수 있으나, 두 가지 모두 야당이 전체 의석의 3분의 2 이상을 확보하거나, 혹은 재의결에 찬성하는 의원이 3분의 2 이상이 되는 경우에만 재의결이 성립된다는 점에서 실질적 차이를 규정하기 어렵다.

21) 이용재, 앞의 논문, p.345.

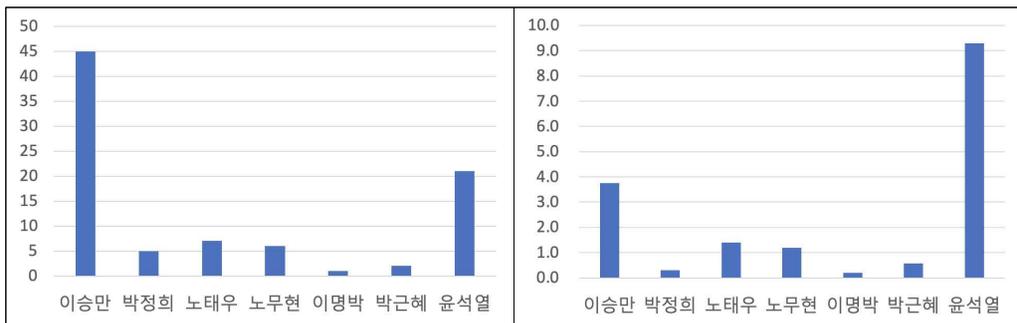
<표 1> 국회의 거부된 법률안 재의결 관련 헌법규정 변화

헌 법	국회의 의사 및 의결 정족수 규정	비 고
1948년 제헌헌법	국회 재적의원 2/3이상의 출석과 출석의원 2/3이상 찬성(제40조)	
1952년 1차 개정헌법	각원의 재적의원 2/3이상 출석과 출석의원 2/3이상 찬성(제40조)	양원제 채택으로 관련규정 수정
1954년 2차 개정헌법	각원의 재적의원 2/3이상 출석한 양원합동 회의에서 출석의원 과반수 찬성(제40조)	의결정족수 '2/3이상'에서 '과반수'로 완화
1962년 5차 개정헌법 (이후 헌법 동일)	재적의원의 과반수 출석과 출석의원 2/3이상 찬성(제49조)	의사 및 의결정족수 수정

출처: 역대 대한민국 헌법.

2. 한국의 법률안 거부권 행사 사례 및 특징

1948년 헌법 제정 이후 현재까지 한국 헌정사에서 대통령이 법률안 거부권을 행사한 경우는 1987년 민주화 이전까지 50건, 민주화 이후 37건으로 총 87건에 이른다. 대통령 별로 법률안 거부권을 행사한 사례는 이승만 45회, 박정희 5회, 노태우 7회, 노무현 6회, 이명박 1회, 박근혜 2회, 윤석열 21회 등이다.²²⁾ 이승만 대통령과 윤석열 대통령이 상대적으로 거부권을 많이 사용한 경우에 해당한다. 전체 임기 동안 법률안 거부권을 많이



총 거부권 행사 수

연평균 거부권 행사 수

<그림 1> 대통령 별 총 거부권 행사 수 및 연평균 거부권 행사 수²³⁾

22) 의원내각제를 채택했던 제2공화국 시기에도 거부권이 8차례 행사되었으나, 이는 상원인 참의원이 행사한 것이므로 대통령의 법률안 거부권에 해당하지 않는다는 점에서 분석의 대상에서 제외하였다.

23) 각 그래프의 세로축은 거부권 행사 수를 의미한다.

행사한 대통령은 이승만 대통령이 45건으로 가장 많은 것으로 나타났으나, 이승만 대통령이 3연임 했던 것을 고려해 보면, 단순 연평균 법률안 거부권 행사 건수는 이승만 대통령 연 3.8건, 윤석열 대통령 연 9.3건으로 오히려 윤석열 대통령이 현재까지 연평균 법률안 거부권을 가장 많이 사용한 것으로 나타난다.

한편, 대통령이 재의를 요구한 법률안 87건에 대한 국회의 처리결과는 재의결 20건(23.0%), 법률확정 간주²⁴⁾ 5건(5.7%), 수정통과²⁵⁾ 6건(6.9%), 폐기 26건(29.9%), 임기만료로 인한 폐기 22건(25.3%), 철회 2건(2.3%) 등으로 나타났다. 이를 1987년 민주화 이전과 이후로 나누어 살펴보면, 민주화 이전인 이승만, 박정희 대통령의 경우에는 모두 50건의 법률안 거부권을 행사했으며, 국회의 처리 결과 재의결 19건(38%), 법률확정 간주 5건(10%), 수정통과 6건(12%), 폐기 10건(20%), 임기만료로 인한 폐기 8건(16%), 철회 2건(4%) 등으로 나타났다. 한편 민주화 이후 노태우, 노무현, 이명박, 박근혜, 윤석열 대통령의 경우에는 모두 37건의 법률안 거부권을 행사했으며, 국회에서 처리된 법안들의 결과는 재의결 1건(2.7%), 폐기 16건(43.2%), 임기만료로 인한 폐기 14건(37.8%), 계류 6건(16.2%) 등으로 나타났다. 즉, 재의 요구된 법률안에 대한 국회처리 결과는 민주화 이전과 이후가 많은 차이를 나타내고 있음을 확인할 수 있다. 민주화 이전에는 전체 50건의 재의 요구 법률안 중 포괄적으로 국회에서 재의결 된 것으로 볼 수 있는 경우가 30건으로 60%에 이를 정도로 많은 비중을 차지했으며, 부결되거나 회기불계속 등으로 폐기된 경우가 20건으로 40%의 비중을 차지했다. 반면에, 민주화 이후에는 전체 31건의 국회에서 처리된 재의 요구 법률안 중에서 국회에서 재의결 된 것은 단 1건에 불과했으며, 96.8%에 이르는 대다수 법률안이 부결되거나 임기만료 등으로 폐기되었던 것이다. 또한, 폐기된 법안들 중 국회의 재의결 절차를 거치지 못하고 임기만료 등으로 폐기된 경우가 민주화 이전 8건(폐기 법안 중 40%), 민주화 이후 14건(폐기 법안 중 46.7%)으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

24) '법률확정 간주'는 이승만 대통령이 법률안 거부권을 행사하고자 하는 경우에 국회가 폐회중이어서 환부할 수 없는 상황에서 '보류거부'를 한 것으로 간주하고 국회회기가 만료됨에 따라 법안을 회기불계속 폐기처리하고 이를 국회에 통고한 경우, 국회가 이를 위법적 조치로 보고 헌법 제40조 제3항이 규정하는 "법률안이 정부로 이송된 후 15일이내에 공포 또는 환부되지 아니하는 때에도 그 법률안은 법률로써 확정된다."는 내용에 의하여 법률로 확정된 것으로 결의하고 정부에 환송하여 공포되도록 한 경우를 의미한다.

25) '수정통과'는 대통령이 법률안 거부권을 행사하는 경우에 원안에 대한 일부 혹은 전체를 수정하여 재의를 요구한 경우, 정부의 재의 요구대로 국회에서 가결된 경우를 의미한다. 이는 1962년 5차 개정 헌법에서 제49조 제3항으로 "대통령은 법률안의 일부에 대하여 또는 법률안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다."는 내용이 추가되면서 제한되었다.

<표 2> 대통령 별 법률안 거부권 행사 및 처리 결과

대통령	거부권 행사 수	재의결	법률확정 간주	수정통과	폐기			철회	계류
					부결	회기 불계속	임기만료		
합계(비율)	87 (100%)	20 (23.0%)	5 (5.7%)	6 (6.9%)	26 (29.9%)	8 (9.2%)	14 (16.1%)	2 (2.3%)	6 (6.9%)
이승만	45	19	5	6	9	5		1	
박정희	5				1	3		1	
노태우	7				4		3		
노무현	6	1			2		3		
이명박	1						1		
박근혜	2						2		
윤석열	21				10		5		6

출처: 국회사무처. 2020. 『2020 의정자료집』, 576-584쪽의 내용을 바탕으로 이후 자료 추가 및 재구성하였고, 법률안 거부권을 행사하지 않은 대통령은 제외하였음.

<표 3> 민주화 이전과 이후 법률안 거부권 처리 결과 비교

시기	거부권 행사 수	재의결	법률확정 간주	수정통과	폐기			철회	계류
					부결	회기 불계속	임기만료		
민주화 이전	50 (100%)	19 (38.0%)	5 (10.0%)	6 (12.0%)	10 (20.0%)	8 (16.0%)		2 (4.0%)	
민주화 이후	37 (100%)	1 (2.7%)			16 (43.2%)		14 (37.8%)		6 (16.2%)

역대 대통령 별로 법률안 거부권을 사용한 사례와 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다. 역대 대통령 중 가장 많은 거부권을 행사한 이승만 대통령은 제헌 국회부터 제4대 국회에 걸쳐 45건의 법률안에 거부권을 행사했다. 그중 국회 의석분포가 여소야대였던 제헌국회와 제2대 국회 시기 행사된 법률안 거부권은 39건에 이르고, 여대야소 의석분포였던 제3대국회와 제4대 국회에서 행사된 거부권은 6건이었다. 제헌국회의 경우 대한독립촉성국민회의는 200석 중 55석을 확보하며 제1당의 지위를 가졌지만, 대통령에 우호적인 정파가 다수 의석을 차지하지 못했고,²⁶⁾ 제2대 국회의 경우 역시 실질적 여당의 역할

26) 권자경, “헌정위기와 대응에 대한 역사적 고찰: 이승만 개헌과 정치파동을 중심으로”, 『한국위기관리논집』,

을 하던 친 이승만계 정당인 대한국민당이 210석 중 24석을 확보하며 민주국민당과 공동으로 원내 제1당의 지위를 차지했지만, 대통령에 대한 안정적인 입법적 지원을 하기에는 역부족이었다.²⁷⁾ 이러한 상황에서 이승만 대통령은 의회와 갈등을 겪었으며, 의회 견제를 위해 많은 수의 법률안 거부권을 행사했고, 의회 역시 다수의 거부된 법률안을 재의결하였다. 반면, 제3대 국회의원 선거부터 자유당이 정당공천제를 도입하면서 제3대와 제4대 국회에서는 여대야소의 상황이 등장하게 되었고,²⁸⁾ 그에 따라 법률안 거부권 행사는 6건으로 줄어들었으며, 국회에서 재의결 결과 역시 가결 1건, 부결 1건, 회기 불계속 폐기 4건으로 재의결 수와 비율이 감소하였다.²⁹⁾

박정희 대통령이 집권한 제3공화국과 제4공화국 시기에는 여대야소의 정치적 상황이 지속되었다. 제6대 국회와 제8대 국회에서 여당이 안정적 과반을 확보했고, 제7대 국회와 제9대 국회에서는 여당 단독으로, 또는 유신정우회 소속 의원과 함께 3분의 2 이상의 의석을 확보하는 등 여당이 국회를 장악하는 상황이었다. 이러한 상황에서 박정희 대통령은 법률안 거부권을 드물게 사용하였고, 헌법 상 법률안 거부권이 보장되었던 16년의 통치기간 동안 5건의 법률안 거부권을 행사했고, 그 중 취소한 1건을 제외한 4건에 대해 국회에서 재의결 절차를 거친 결과 부결 1건, 임기만료 폐기 3건 등으로 모두 폐기되었다.³⁰⁾ 이처럼 대통령이 여당을 완전히 장악하고 있으며 여당이 국회의 절대 다수를 확보하는 정치적 환경에서 대통령은 법률안 거부권을 자주 사용할 이유가 없다. 따라서 대통령의 법률안 거부권은 드물게 사용되고, 여당이 장악하고 있는 국회에서 거부된 법안을 재의결할 가능성은 매우 낮았다.

1987년 민주화 이후 첫 번째 대통령인 노태우 대통령은 제13대 국회의 여소야대 의석 배분 구조에서 총 7건의 법률안 거부권을 행사했다. 제13대 국회는 전체 299석 중에서 여당인 민주정의당이 125석으로 약 42%의 의석을 점유하며 문을 열었다. 민주화의 분위기 속에서 민주화를 주도한 야당이 과반 의석을 확보하여 국회를 주도하는 정치적 환경에서 노태우 대통령은 입법적 수단으로 법률안 거부권을 사용하게 되었다. 그 결과 전체 임기 중 1990년 3당 합당으로 국회 의석구도가 여소야대에서 여대야소로 전환되기 이전까지 노태우 대통령은 7차례의 법률안 거부권을 모두 사용했다. 다만, 야당이 재의결 정족수인 3분의 2 이상의 의석을 확보하지 못했고, 노태우 정권이 국회와의 관계가 비교적

제9권 제2호, 2013, p.223.

27) 한상희, “87년 헌법의 헌정사적 의미와 과제”, 『헌법재판연구』, 제9권 제1호, 2022, p.47.

28) 최형순, “당정협조관계의 영향요인에 관한 고찰”, 『한국공공관리학보』, 제21권 제4호, 2007, pp.189-190.

29) 국회사무처, 『2020 의정자료집 1948~2020』, 서울: 국회사무처, 2020, pp.576-577.

30) 국회사무처, 위의 책, p.577.

원만하여 국회 재의결에서 부결된 이후 여야의 합의로 정부의 재의요구를 반영한 개정안을 국회가 의결하고 정부가 공포하는 등 타협의 정치가 이루어질 수 있었다.³¹⁾ 이처럼 노태우 대통령의 경우에는 3당합당을 통해 인위적인 여대야소의 정계개편을 단행하기 이전까지 지속된 약 2년의 여소야대 시기 동안 법률안 거부권을 7건 사용하였고, 여대야소 국면에서는 더 이상 법률안 거부권을 사용하지 않았다.

노무현 대통령의 재임 기간 중에는 6건의 법률안 거부권이 행사되었다. 노무현 대통령이 탄핵소추 되기 전에 2건의 거부권을 행사했는데, 가장 먼저 거부권을 행사한 「남북정상회담 관련 대북 비밀송금 의혹사건 및 관련 비자금 비리 의혹사건 등의 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안」은 국회에서 재의결 절차가 진행되는 2003년 7월 시점에서 여당인 민주당이 국회 3분의 1 이상의 의석을 확보하고 있는 상황인 관계로 야당이 의결정족수를 확보하지 못하여 부결되었다. 반면, 두 번째 거부권을 행사한 「노무현 대통령의 측근 최도술·이광재·양길승 관련 권력형 비리 사건 등의 진상 규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안」은 국회에서 재의결 절차가 진행되던 2003년 11월 시점에 노무현 대통령이 민주당을 탈당했고 열린우리당이 47석의 의석으로 여당의 역할을 담당하고 있었다. 이러한 배경에서 한나라당과 민주당 등 3분의 2 이상의 의석을 확보한 야당 연합이 재의 요구된 법률안을 가결시킬 수 있었다. 이후 노무현 대통령이 국회에서 탄핵소추 되어 직무가 정지된 상황에서 고건 국무총리가 대통령 권한대행의 자격으로 두 건의 법률안 거부권을 행사했으나 모두 임기만으로 폐기되었고, 헌법재판소의 탄핵 기각 결정으로 직무에 복귀한 노무현 대통령이 또 다른 두 건의 법률안 거부권을 행사했으나 한 건은 부결되었고, 다른 한 건은 임기만으로 폐기되었다. 두 건 모두 여소야대의 정치 상황 하에서 이루어진 일들이다.

이명박 대통령과 박근혜 대통령은 임기 중 여대야소의 안정적 정치환경이 형성되어 대통령의 법률안 거부권 행사가 상대적으로 적게 나타났다. 이명박 대통령은 대통령 임기 종료를 한 달 앞둔 시점인 2013년 1월 국회를 통과한 「대중교통의 육성 및 이용 촉진에 관한 법률 일부 개정 법률안」 소위 ‘택시법’에 대해 헌법에 위반되며 정부 재정에 부담이 된다는 이유에서 국회에 재의를 요청했으나, 여대야소의 19대 국회에서 임기가 종료될 때까지 처리되지 않음으로써 자동 폐기되었다. 박근혜 대통령은 임기 중 2건의 법률안 거부권을 행사했다. 박근혜 대통령은 2015년 5월 국회를 통과한 정부의 행정입법에 대한 국회의 통제권을 강화하는 내용의 「국회법 일부 개정 법률안」에 대해 거부권을 행사했으

31) 김승열, “대통령의 법률안 거부권에 관한 고찰”, 『법제』, 통권 제604호, 2008, pp.89-100; 김용호, “민주화이후 한국 대통령제의 진화과정 분석”, 『의정연구』, 제23권 제1호, 2017, pp.46-47.

며, 이듬해인 2016년 5월에는 국회 상임위의 청문회 활성화를 내용으로 하는 「국회법 일부 개정 법률안」에 대해 거부권을 행사했다. 두 사안 모두 헌법에 위반되며 정부에 대한 부당한 압력을 가하는 법안이라는 이유에서 재의 요구되었으며, 여대야소의 19대 국회의 임기가 종료될 때까지 처리되지 않음으로써 자동 폐기되었다.

2022년 5월 임기를 시작한 윤석열 대통령은 제21대 국회와 제22대 국회 모두 야당이 180석 이상의 과반 의석을 차지하는 여소야대 의석배분 구조 하에서, 임기 2년 3개월이 지나는 시점까지 21건의 법률안 거부권을 행사했다. 이는 역대 대통령 중 재임기간 대비 거부권 행사 빈도가 가장 높은 것이다. 대통령 선거 과정에서 윤석열 후보자는 ‘대장동 게이트’, ‘윤석열 게이트’, ‘배우자 리스크’ 등의 이슈들과 함께 어느 선거보다 치열한 접전을 거쳐 근소한 차이로 당선되었다.³²⁾ 새로 취임한 대통령과 야당이 주도하는 국회는 협치 보다 국무위원 해임 건의, 대통령의 거부, 이재명 대표 체포동의안 표결, 영수회담 결렬 등으로 대립적 관계가 지속되었고, 여당과 야당의 갈등 역시 심화되었다. 이러한 상황에서 야당이 주도하는 입법에 대해 대통령은 법률안 거부권 사용을 주저하지 않았고, 그 결과 한국 헌정사에서 단기간에 가장 많은 법률안 거부권이 행사되었다. 윤석열 대통령이나 대통령실의 거부권 행사에 대한 의지가 비춰지는 발언들을 고려하면,³³⁾ 이러한 현상은 한동안 지속될 것으로 보인다.

결국 우리 헌정사에서 나타난 대통령의 법률안 거부권 행사에서 가장 중요한 요인이 되었던 것은 대통령의 리더십 스타일과 분점정부 등의 정치적 상황이라고 할 수 있다.³⁴⁾ 민주화 이전까지 대통령의 거부권 행사에 가장 많은 영향을 미쳤던 요인이 리더십이었다면, 민주화 이후에 가장 많은 영향을 미치는 요인은 여소야대의 분점정부 상황이라고 할 수 있다.

32) 류미나, “역대급 비호감 선거, 역대급 접전으로...기록 쏟아낸 20대 대선”, 『연합뉴스』, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310078300001?section=search>(검색일: 2024.05.26).

33) 윤석열 대통령은 “여야 숙의 없이 의석수로 밀어붙인 법안에 100% 거부권 행사할 것”이라며 거부권 행사에 대한 의지를 표명하기도 했으며, 야당이 주도한 국회통과 법률안에 대해 대통령실은 “입법 쿠데타”라며 대통령의 거부권 행사를 시사하는 등 법률안 거부권을 적극적으로 행사하고자 하는 의지가 일관된 것으로 보인다. 조민영, “尹 대통령 ‘의석수로 밀어붙인 법안, 모두 거부’”, 『채널A 뉴스』, https://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=000000342134(검색일: 2024.5.28); 이민영, “‘野 방송4법 재추진, 입법 쿠데타’... 대통령실 재의요구권 행사 시사”, 『서울신문』, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20240730005001>(검색일: 2024.07.29).

34) 전형철, 함성득, “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로”, 『행정논총』, 제43권 제4호, 2005, p.89.

IV. 주요 대통령제 국가의 제도 및 사례

1. 주요 국가의 법률안 거부 및 재의결 제도

법률안 거부권은 권력분립 하에서 대통령이 의회를 견제하기 위한 수단 중 하나이므로, 권력분립 원리를 주요 원칙으로 삼는 대통령제 정부형태의 국가들은 대통령의 법률안 거부권을 헌법으로 보장하고 있다. 대통령제의 원조국가인 미국은 헌법 제1조 제7절 제2항에서 “어떤 법률안이 대통령에게 제출된 후 10일 이내(일요일은 제외)에 의회로 환송되지 않을 경우 그 법률안은 대통령이 서명한 경우와 똑같이 법률로 확정된다. 단 의회의 휴회로 법률안을 환송할 수 없을 경우에는 법률이 될 수 없다.”라고 규정하여 대통령의 법률안 거부권을 명시하고 있다. 미국의 법률안 거부권이 한국과 다른 점은 의회가 휴회 중이면 법률안을 환송할 수 없고, 이 경우 해당 법률안은 공포될 수 없다는 것이다. 미국의 대통령들은 이러한 ‘보류거부’를 전략적으로 사용해 왔으며, 항목별 거부도 인정되어 왔으나 1998년 미국 연방대법원의 위헌 결정에 따라 항목별 거부는 더 이상 불가능해졌다.³⁵⁾

아시아의 대통령제 국가인 필리핀은 헌법 제6장 제27조 제1항에서 “.....대통령은 해당 법안에 대해 거부권을 행사하고 동일 법안을 거부 의사와 함께 최초 발의한 의회에 반환해야 하고.....”라고 하여 법률안 거부권을 보장하고 있다.³⁶⁾ 남미의 여러 대통령제 국가들도 대통령의 법률안 거부권을 헌법에 명시하고 있다. 멕시코는 헌법 제72조 B항에서 “.....법률안을 수령 후 30일 이내에 수정의견서와 함께 해당 법률안을 발의한 원으로 환송.....”할 수 있도록 규정하고 있고,³⁷⁾ 브라질은 헌법 제66조 제1항에서 “.....대통령은 법안이 전부 또는 일부 위헌이거나 국익에 반한다고 판단하면..... 법안을 전부 또는 일부 거부할 수 있다.”고 명시하고 있으며,³⁸⁾ 아르헨티나는 헌법 제83조에 “연방정부가 법안 전부나 일부를 거부하면 이의와 함께 발의한 원에 환부하고.....”라고 규정하고 있고,³⁹⁾ 칠레는 헌법 제73조에 “공화국대통령이 법안을 거부하는 경우, 30일 이내에 그에 합당한

35) 이용재, 앞의 논문, p.353.

36) https://world.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=28318_68752&rs=/viewer/result/202407(검색일:2024.06.12).

37) https://dl.nanet.go.kr/view/OpenViewer.do?cn=TLAW1202400216_T&docPath=/repo-tlaw/svc001/translation/1202/400/216/TLAW1202400216_TP.PDF&canDownloadAt=0&docTitle=11.%EC%99%B8%EA%B5%AD%EB%B2%95%EB%A5%A0%EB%B2%88%EC%97%ADDB&link_system_id=LAW(검색일:2024.06.05).

38) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

39) https://world.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=28451_67438&rs=/viewer/result/202407(검색일:2024.06.08).

의견서와 함께 본원으로 돌려보내야 한다.”고 명시하고 있다.⁴⁰⁾ 우루과이는 헌법 제137조에서 “.....정부가 전체 또는 부분적에 대해 이의를 첨부하여 법안을 반송.....”할 수 있도록 규정하고 있고,⁴¹⁾ 파라과이는 헌법 제205조에서 “법률안이 특정 기간 안에 행정부로부터 이의제기나 반환.....”할 수 있도록 명시하고 있으며,⁴²⁾ 페루는 헌법 제108조에서 의회에서 승인된 법률의 전부나 일부에 대해 의견을 제시하여 의회에 환부할 수 있도록 규정하고,⁴³⁾ 콜롬비아도 헌법 제166조와 제167조에서 법률안 전체 또는 부분에 대해 거부권을 행사할 수 있음을 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 이처럼 대통령제 국가들은 헌법적 규정으로 대통령의 법률안 거부권을 명시적으로 보장하고 있다. 다만 거부권 행사의 사유나 조건 혹은 거부권이 불가능한 사유나 조건 등을 구체적으로 명시한 경우는 확인할 수 없다.

한편, 대통령제 국가들은 의회의 재의결권 역시 헌법으로 보장하고 있다. 미국은 헌법 제1조 제7절 제3항에서 “.....대통령이 승인하지 않을 경우 법률안에서와 같은 규칙 및 제한에 따라 상원과 하원에서 3분의 2 이상의 의원의 찬성으로 재의결해야 한다.”라고 의회의 재의결 절차를 명시하고 있다. 필리핀은 헌법 제6장 제27조 제1항에서 “..... 해당 의회 재적의원의 3분의 2가 해당 법안의 통과에 동의할 경우..... 다른 의회에 전송되며.....해당 의회의 재적의원 3분의 2의 승인을 받아서 해당 법안을 법률로 제정한다.”고 규정하여, 미국과 마찬가지로 상하원 각각 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결하도록 했다.

멕시코는 헌법 제72조 C항에서 “.....법률안이 환송된 원은 이를 다시 토론하여야 하고, 3분의 2의 찬성으로 통과.....다른 원이 심의한 후 3분의 2의 찬성으로 해당 법률안을 승인.....”하도록 규정하고 있고, 브라질은 헌법 제66조 제4항에서 “.....합동회의에서 절대 다수로 거부.....”하여 재의결 하도록 규정하고 있으며, 아르헨티나는 헌법 제83조에 “.....양원이 그 법안을 3분의 2 찬성으로 승인하면, 법안은 법률이 되므로 연방정부에 송부.....”하는 것으로 규정하고 있고, 칠레는 헌법 제73조에 “.....양원이 이의서의 전체 또는 일부를 거부하고 출석의원 3분의 2 이상의 동의로 그들이 승인한 법안의 전체 또는 일부로 추진할 것을 요구.....”하도록 명시하고 있다. 우루과이는 헌법 제137조에서 “..... 각 의회에 참석한 총원의 3분의 2 이상의 찬성으로.....” 재의결 할 수 있도록 규정했으

40) https://world.moleg.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=27980_71926&rs=/viewer/result/202407(검색일:2024.06.05).

41) <https://web.archive.org/web/20101223102233/http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>(검색일: 2024.06.08).

42) https://web2.diputados.gov.py/documentos/ConstitucionNacional_2023.pdf(검색일: 2024.06.08).

43) <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html#p=1>(검색일: 2024.06.08).

44) <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#166>(검색일: 2024.06.08).

며, 파라과이는 헌법 제208조와 209조에서 일부나 전체에 대해 거부된 법률안을 상하원에서 각각 과반 찬성으로 재의결 할 수 있도록 규정하고 있으며, 페루는 헌법 제108조에서 상하원에서 각각 과반의 찬성으로 재의결할 수 있도록 규정하고 있고, 콜롬비아도 헌법 제167조에서 상하원에서 각각 과반의 찬성으로 재의결할 수 있도록 명시하고 있다.

이처럼 대통령제 국가들 사이에서 의회의 재의결 절차와 의결정족수는 다양하게 규정하는 것으로 나타났다. 의회의 재의결권은 의회가 대통령의 법률안 거부권 행사에 대응하는 주요 권한으로, 재의결 절차를 어렵게 설정하면 대통령의 법률안 거부권 행사에 대한 대응이 약해지고, 반대로 재의결 절차를 쉽게 설정하면 대통령의 법률안 거부권 행사에 대한 대응이 다소 수월해진다. 앞에서 살펴본 대통령제 국가들 중에서 의회의 재의결 절차가 가장 어렵고 까다로운 경우는 상하원 각각에서 3분의 2 이상의 찬성으로 재의결을 할 수 있도록 규정한 경우이고, 미국, 필리핀, 멕시코, 아르헨티나, 칠레 등이 이에 해당된다. 반면, 의회의 재의결 절차를 상대적으로 수월하게 설정한 경우는 상하원 각각에서 과반으로 찬성하거나 단원제의 경우 재적의원 과반 찬성으로 재의결 할 수 있도록 규정한 경우이며, 브라질, 파라과이, 페루, 콜롬비아 등이 이에 해당되었다. 두 그룹의 중간에 위치하여 상하원에서 각각 5분의 3 이상 찬성으로 재의결을 가능하도록 규정한 우루과이를 ‘중’의 의결정족수 강도라고 한다면, 한국은 우루과이보다 다소 높지만 미국이나 필리핀 등의 국가들 보다는 문턱이 낮은 ‘중강’ 정도의 설정이라고 할 수 있다.

<표 4> 주요 대통령제 국가의 의회 재의결 관련 헌법 규정

국가	의회의 재의결 의사 및 의결 정족수 규정	강도
한 국	재적의원 과반 출석, 출석의원 3분의 2 이상 찬성(제53조 4항)	중강
미 국	상하원에서 각각 3분의 2 이상 찬성(제1조 제7절 제2항)	강
필리핀	상하원에서 각각 3분의 2 이상 찬성(제6장 제27조)	강
멕시코	상하원에서 각각 3분의 2 이상 찬성(제72조)	강
아르헨티나	상하원에서 각각 3분의 2 이상 찬성(제83조)	강
칠 레	상하원에서 각각 3분의 2 이상 찬성(제73조)	강
우루과이	상하원에서 각각 출석의원 5분의 3 이상 찬성(제138조)	중
브라질	양원합동회의에서 재적 과반 찬성(제66조 제4항)	약
파라과이	상하원에서 각각 과반 찬성(제208, 209조)	약
페 루	상하원에서 각각 과반 찬성(제108조)	약
콜롬비아	상하원에서 각각 과반 찬성(제167조)	약

출처: 각국의 헌법을 참고하여 저자가 재구성.

한국에서는 대통령의 법률안 거부권이 예외적 현상으로 간주되는데 반해, 다른 대통령제 국가에서는 대통령이 법률안 거부권을 자주 사용하는 있음을 확인 할 수 있다. 미국에서는 건국 후 현재까지 2,596건의 법률안 거부권이 행사되었고,⁴⁵⁾ 필리핀에서는 1995년부터 2008년까지 298건의 법률안 거부권이 행사되었으며,⁴⁶⁾ 칠레에서는 1990년부터 2018년까지 98건의 거부권이 행사되었다.⁴⁷⁾ 브라질에서는 1998년부터 2014년까지 956건의 거부권이 행사되었고 그 중 4건이 재의결 되었으며,⁴⁸⁾ 아르헨티나는 1983년부터 2016년까지 362건의 거부권이 행사되고 그 중에서 42건이 재의결되었다.⁴⁹⁾ 우루과이에서는 1985년부터 2010년까지 전체거부 40건, 일부거부 49건 등 총 89건의 거부권이 행사되었고 일부거부 49건 중에서 26건이 재의결됨으로써 56%의 재의결 비율을 보여주고 있으며,⁵⁰⁾ 페루에서는 2006년부터 2020년까지 552건의 거부권이 행사되었고, 그 중에서 189건이 재의결됨으로써, 34%의 원안 재의결 비율을 보여주고 있다.⁵¹⁾ 재의결 정족수가 높게 설정되지 않은 국가인 우루과이와 페루에서 거부된 법률안에 대한 의회의 재의결 비율이 높게 나타나고 있다는 사실을 발견할 수 있다.⁵²⁾

2. 미국의 법률안 거부권 행사 사례 및 특징

미국은 1789년 임기를 시작한 초대 조지 워싱턴(George Washington) 대통령부터 2024년 현재 재임하고 있는 제46대 조 바이든(Joe Biden) 대통령까지 235년 동안 모두 2,596건의 법률안 거부권이 행사되었고, 그 중 의회에서 재의결 된 것은 112건으로 전체

45) <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>(검색일: 2024.06.20).

46) Kawanaka, Takeshi, "Political institutions and policy outcomes: effects of presidential vetoes on budget making", *IDE Discussion Paper*, No. 240, 2010, p.240.

47) Belmar Soto J. and Navia P eds., "Partial Presidential Vetoes and Executive-Legislative Bargaining: Chile, 1990~2018", *Latin American Politics and Society*, 2023, p.11

48) Pereira, Marco Aurélio, "Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão e obsolescência do veto", *Dissertação (Mestrado)-Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento-Cefor*, 2016, p.112.

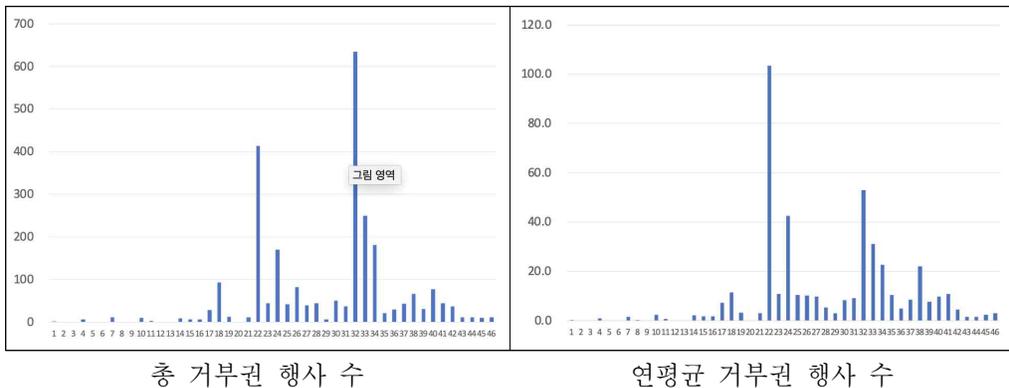
49) Palanza, V. and Sin, G., "Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures", *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, Issu. 1, 2013, pp.50-52.

50) Chasqueti, D., "Agenda setting and lawmaking in Uruguay", *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America, Oxford Studies in Democratization*, 2016, p.219.

51) Boyco Orams, Alejandro, "La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006~2021)", *Tesis para obtener el título profesional al Pontificia Universidad Católica del PerúPE*, 2021, p.79.

52) 브라질은 2013년에 헌법 개정을 통해서 거부된 법률안에 대한 의회 재의결 정족수를 기존의 "상하원 각각에서 3분의 2 이상 찬성"에서 "상하원 각각에서 과반 찬성"으로 개정한 이유에서, 재의결 정족수가 높지 않음에도 불구하고 재의결 건수가 낮게 나타나는 것이다.

4.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다.⁵³⁾ 법률안 거부권을 사용하지 않았던 일부의 대통령을 제외하고는 다수의 대통령들이 법률안 거부권을 사용해 왔다. 역대 대통령 중에서 가장 많은 법률안 거부권을 행사한 것은 제32대 대통령을 지낸 프랭클린 루스벨트(Franklin Roosevelt)로서, 전체 635건의 거부권을 행사하였고, 이에 대해 의회에서 재의결된 법률안은 9건에 불과했다. 다음으로 거부권을 많이 행사했던 대통령은 22대와 24대 대통령을 역임했던 클리블랜드(Grover Cleveland)로서, 전체 임기 동안 584회의 거부권을 행사했다. 루스벨트 대통령이 12년의 임기를 지낸 것을 고려하면, 두 대통령의 연평균 법률안 거부권 행사 수는 루스벨트 53회, 클리블랜드 73회로 오히려 클리블랜드 대통령이 더 높은 것으로 나타나는 것이 사실이다.



<그림 2> 역대 미국 대통령 별 총 거부권 행사 수 및 연평균 거부권 행사 수⁵⁴⁾

미국에서 대통령의 법률안 거부권이 초기부터 적극적으로 사용된 것은 아니다. 미국의 헌법제정자들은 엄격한 권력분립 원리를 채택하여 입법권과 행정권의 균형을 통해 권력의 남용이나 독재를 방지하고자 했다. 특히 다른 “부서의 권한을 침해하려는 입법부의 경향”으로부터 대통령이 자신을 방어하기 위한 보호막으로써 거부권이 필요하다고 주장했고, 거부권을 사용하는 대통령은 “무모함 보다는 두려움의 여지가 더 많”기 때문에 “조심스럽게 쓰일 것”이라고 보았다.⁵⁵⁾ 즉, 권력분립 원리 하에서 행정부가 입법부의 독주를 견제하고 스스로를 보호하기 위한 소극적 수단으로 법률안 거부권을 도입했던 것이다.

53) <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>

54) 각 그래프의 가로축은 대통령 대수를 의미하고, 세로축은 거부권 행사 수를 의미한다.

55) 해밀턴 외, 앞의 책, pp.557-563.

이러한 헌법제정자들의 의도를 고려하여, 미국의 초기 대통령들은 의회의 위헌적 입법을 방지하기 위한 수단으로 법률안 거부권을 제한적으로 사용하여 그 사례가 많지 않았다. 그러나 남북전쟁 이후 대통령의 권한이 점차 확대됨에 따라 법률안 거부권 행사 사례가 대폭 증가하게 되었고, 권한 행사의 사유도 정책적 사유로 확대되었다.⁵⁶⁾ 남북전쟁 이전까지는 거부권을 행사하지 않은 대통령이 많았고, 거부권을 가장 많이 행사한 경우가 잭슨(Andrew Jackson) 12건, 타일러(John Tyler) 10건 등이었다. 그러나 남북전쟁 이후 거부권 행사 수가 급증하여 그랜트(Ulysses Grant) 93건, 클리블랜드(Cleveland) 584건, 루스벨트(Franklin Roosevelt) 635건, 트루먼(Harry Truman) 250건, 아이젠하워(Dwight Eisenhower) 181건 등 거부권을 적극적으로 사용한 대통령들이 출현하였으며, 내용적 측면에서도 위헌적 사유보다 정책적 사유가 보다 많은 비중을 차지하게 되었다.

<표 5> 미국의 대통령 별 법률안 거부권 행사 및 처리 결과

대	대통령 (임기)	의회 (대)	법률안 거부권 행사 수	의회 재의결 수
1	George Washington (1789~1797)	1-4	2	0
2	John Adams (1797~1801)	5-6	0	0
3	Thomas Jefferson (1801~1809)	7-10	0	0
4	James Madison (1809~1817)	11-14	7	0
5	James Monroe (1817~1825)	15-18	1	0
6	John Q. Adams (1825~1829)	19-20	0	0
7	Andrew Jackson (1829~1837)	21-24	12	0
8	Martin Van Buren (1837~1841)	25-26	1	0
9	William H. Harrison (1841)	27	0	0
10	John Tyler (1841~1845)	27-28	10	1
11	James K. Polk (1845~1849)	29-30	3	0
12	Zachary Taylor (1849~1850)	31	0	0
13	Millard Fillmore (1850~1853)	32	0	0
14	Franklin Pierce (1853~1857)	33	9	5
15	James Buchanan (1857~1861)	34-36	7	0
16	Abraham Lincoln (1861~1865)	37-39	7	0
17	Andrew Johnson (1865~1869)	39-40	29	15
18	Ulysses S. Grant (1869~1877)	41-44	93	4
19	Rutherford B. Hayes (1877~1881)	45-46	13	1
20	James A. Garfield (1881)	47	0	0

56) 이용재, 앞의 논문, p.362.

대	대통령 (임기)	의회 (대)	법률안 거부권 행사 수	의회 재의결 수
21	Chester A. Arthur (1881~1885)	47-48	12	1
22	Grover Cleveland (1885~1889)	49-50	414	2
23	Benjamin Harrison (1889~1893)	51-52	44	1
24	Grover Cleveland (1893~1897)	53-54	170	5
25	William McKinley (1897~1901)	55-57	42	0
26	Theodore Roosevelt (1901~1909)	57-60	82	1
27	William H. Taft (1909~1913)	61-62	39	1
28	Woodrow Wilson (1913~1921)	63-66	44	6
29	Warren G. Harding(1921~1923)	67	6	0
30	Calvin Coolidge (1923~1929)	68-70	50	4
31	Herbert Hoover (1929~1933)	71-72	37	3
32	Franklin D. Roosevelt (1933~1945)	73-79	635	9
33	Harry S. Truman (1945~1953)	79-82	250	12
34	Dwight D. Eisenhower (1953~1961)	83-86	181	2
35	John F. Kennedy (1961~1963)	87-88	21	0
36	Lyndon B. Johnson (1963~1969)	88-90	30	0
37	Richard M. Nixon (1969~1974)	91-93	43	7
38	Gerald R. Ford (1974~1977)	93-94	66	12
39	Jimmy Carter (1977~1981)	95-96	31	2
40	Ronald Reagan (1981~1989)	97-100	78	9
41	George H. W. Bush (1989~1993)	101-102	44	1
42	William J. Clinton (1993~2001)	103-106	37	2
43	George W. Bush (2001~2009)	107-110	12	4
44	Barack Obama (2009~2017)	111-114	12	1
45	Donald J. Trump (2017~2021)	114-116	10	1
46	Joseph R. Biden, Jr. (2021~2025)	117-118	12	0
합계			2,596	112

출처: <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>의 내용을 참고하여 저자가 일부 수정함(검색일: 2024.06.08).

이처럼 미국의 대통령들은 자신의 입법적 수단으로 법률안 거부권을 자주, 그리고 적극적으로 사용해 왔다. 이러한 경향에 대해 대통령이 “입법 지도자”(legislative leader)의 역할을 하는 것으로 평가하거나,⁵⁷⁾ 거부권이 대통령을 “입법부의 세 번째 기관”(a third

57) Kelso, Mark, “The President as Legislative Leader: The Use of Veto Power in Environmental

branch of the legislature)으로 만든다고 보기도 했다.⁵⁸⁾ 이처럼 거부권은 대통령이 의회와 “전투”하는 상황에서 사용할 수 있는 가장 강력한 무기가 되며, 대통령은 거부권 행사를 통해서 최소한 일시적으로, 일반적으로는 영구적으로 의회에서 통과한 법률을 저지할 수 있다.⁵⁹⁾ 다만, 대통령의 거부권은 성공과 실패의 지표가 되기 때문에 보통 최후의 수단으로 사용된다.⁶⁰⁾

대통령의 거부권 행사에 영향을 미치는 주요 요인들로는 대통령에 대한 지지율, 여당의 의석 점유율, 국제적 갈등 등이 유의한 영향을 미치는 것으로 평가되고 있으며,⁶¹⁾ 일반적으로 대중들은 대통령의 거부권에 대해 호의적으로 바라보지 않는 경향이 나타난다.⁶²⁾ 특히, 행정부와 의회의 관계와 관련한 기존 연구들의 결과는 대체적으로 여당의 의석점유율이 낮을수록, 상원의 입법적 지원이 낮을수록 대통령의 거부권 행사 빈도가 증가했음을 보여주고 있다.⁶³⁾

하지만 기존의 연구들은 최근까지의 자료를 포함하고 있지 않은 이유에서, 본 연구는 최근의 자료까지 포함하여 대통령의 거부권 행사와 관련된 분석을 실시하였다. ‘미국 대통령 프로젝트’(The American Presidency Project)에서 제공하는 데이터를 활용하여,⁶⁴⁾ 역대 의회에서 대통령이 거부권을 행사한 빈도를 상하원 각각의 의석분포의 상황으로 나누어 정리하였다. 대통령 소속 정당인 여당이 상하원 각각에서 과반의석을 확보한 경우와 그렇지 못한 경우를 그룹으로 나누고, 두 그룹 간 평균 거부권 행사 수의 유의미한 차이가 있는지 알아보기 위해서 t-분석을 실시하였다. 시간적 범위는 크게 세 가지로 구분하였는데, 첫 번째 시기는 초대 대통령부터 현재까지 전체시기를 설정하였고, 두 번째는 제2차 세계대전 이후 1950년대부터 현재까지를 설정하였으며, 세 번째 시기는 비교적

Policy Making”, *CONGRESS & THE PRESIDENCY*, Vol. 46, No. 1, 2019.

58) Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek, eds., *Congress and Its Members*, Washington DC: Sage, 2014, p.293.

59) Watson, Richard A., “Origins and Early Development of Veto Power”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 2, 1987, p.401.

60) McKay, David, “Presidential Strategy and Veto Power: A Reappraisal”, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No.3, 1989, p.448.

61) Rohde, David W. and Dennis M. Simon, “Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict”, *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, 1985; Shields, Todd G. and Chi Huang, “Presidential Vetoes: An Event Count Model.”, *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 3, 1995.

62) Rice, Laurie and Samuel Kernell, “Presidents' Vetoes and Audience Costs”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 1, 2019, p.130.

63) Rohde, David W. and Dennis M. Simon, op. cit, p.410; Shields, Todd G. and Chi Huang, op. cit, p.566.

64) <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/presidential-vetoes>(검색일: 2024.06.08).

최근이라고 할 수 있는 1980년대부터 현재까지로 설정하였다. 미국의 대통령제가 초기의 형태와는 달리 대통령의 권한이 강화되어 현재는 ‘제왕적 대통령’으로까지 기능하는 것으로 평가될 정도의 역사적 변화를 반영하고자, 복지국가 및 행정국가가 본격적으로 시작되는 1950년대 이후 아이젠하워 대통령부터 현재까지 살펴보았으며, TV와 인터넷이 보급되는 등 새로운 매체로 인한 소통이 이루어지는 시기의 대략적인 시작점으로 1980년대 이후 레이건 대통령부터 현재까지 시기를 살펴보았다.

분석 결과, 초대 대통령부터 현재까지 전체 기간 동안 의회의 의석분포에 따른 거부권 행사 수의 유의미한 차이는 발견되지 않았다. 즉 전체 기간 동안 대통령의 거부권 행사는 여대야소, 여소야대 등의 정치적 상황에 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 그런데 1950년대 이후 시기나 1980년대 이후의 시기는 모두 대통령의 거부권 행사의 빈도가 의회의 의석분포에 따른 정치적 상황에 유의미한 영향을 받는 것으로 나타났다. 즉 1950년대 이후부터 현재까지 미국의 대통령은 여대야소가 아닌 여소야대의 정치적 상황에서 통계적으로 유의하게 거부권을 많이 사용해왔다는 것이다. 이는 미국의 대통령이 법률안 거부권을 대통령의 입법적 자원으로 적극 활용하고 있다는 점을 보여주는 것이라고 하겠다.

<표 6> 미국 의회 의석분포에 따른 거부권 행사 수의 차이

시 기	상/하원	의석분포	의회 대수	평균 거부권 수	표준편차	t-value
전체 (1789~2024.6)	상원	여소야대	30	16.4	52.19	-1.196
		여대야소	95	23.2	43.87	
	하원	여소야대	45	32.6	19.16	1.550
		여대야소	80	17.0	30.07	
1950년 이후 (1953~2024.6)	상원	여소야대	16	22.4	13.19	2.996***
		여대야소	22	9.9	12.39	
	하원	여소야대	23	19.1	12.95	2.263**
		여대야소	15	9.1	13.86	
1980년 이후 (1981~2024.6)	상원	여소야대	8	15.1	5.67	3.006***
		여대야소	14	6.0	8.53	
	하원	여소야대	15	13.5	7.46	6.687***
		여대야소	7	0.4	0.79	

*: p<0.1, **: p<0.05, ***: p<0.01

V. 결론 및 함의

대통령의 법률안 거부권은 대통령제 국가에서 의회가 보유하는 입법권을 행정부가 견제하기 위한 수단으로 대통령이 보유하는 대표적인 권한이다. 초창기 미국에서는 위헌적 법률로부터 헌법을 보호하거나 의회의 권한 남용을 저지하는 제한된 범위에서 소극적으로 사용되었으나, 대통령의 권한이 점차 확대되면서 대통령의 적극적인 입법적 수단으로 사용되어 왔다. 이와는 대조적으로, 한국에서는 그동안 이승만 대통령과 같은 일부 예외적 경우를 제외하고는 법률안 거부권을 적극적으로 행사하지 않았었다. 대통령이 법률안 거부권을 행사하는 경우는 여소야대 상황에서 또는 매우 예외적으로 사용해 왔던 것이 사실이다. 그런데 윤석열 정부가 들어선 이후에는 이전과는 달리 대통령이 법률안 거부권을 매우 적극적으로 사용하기 시작했다. 재임기간을 고려하여 연평균 법률안 거부권 행사 수를 단순히 비교할 때, 윤석열 대통령이 이승만 대통령보다 두 배 이상 더 많은 거부권을 매년 행사하고 있는 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 대통령의 법률안 거부권은 여소야대의 정치적 환경으로부터 많은 영향을 받게 된다. 주요 두 정당이 각각 유권자 40% 내외의 지지를 나누어 받으면서 강하게 대립하는 상황에서, 야당이 국회를 압도적인 수로 장악하고 있으며, 대통령과 정부의 국민적 지지율이 낮은 정치적 환경은 대통령으로 하여금 자신이 보유하는 “또 다른 입법기관”이라는 칼을 꺼내는 데 망설임 이유가 없게 한다. 이는 1950년대 이후 미국 대통령들이 거부권을 적극적으로 행사한 정치적 환경과 많은 부분 유사하다. 미국에서도 여소야대의 상황에서, 대통령의 국정평가가 낮거나 국민적 지지가 낮을수록 거부권을 적극적으로 행사해 왔기 때문이다. 이러한 환경에 대통령 개인의 리더십이 더해져 법률안 거부권을 적극적으로 빈번하게 사용하게 된다고 볼 수 있다.

문제는 한국에서 이러한 현상이 지속되거나 자주 나타날 가능성이 높다는 것이다. 먼저 대통령 선거와 국회의원 선거의 주기가 달리 설정되어, 여소야대의 정치적 상황이 보다 빈번하게 출현할 가능성이 크다. 한국에서 대선과 총선은 각각 5년과 4년 주기이므로 여당에게 유리한 동시선거는 20년에 한 번 돌아오게 되고, 나머지 4번의 총선은 야당에게 유리한 중간선거나 황혼선거로 치러진다. 따라서 여대야소보다 여소야대가 보다 자주 나타날 가능성이 크다. 또한 우리는 개별 의원들이 당론으로부터 자율성을 가지기 어려울 정도로 정당 규율(*party discipline*)이 강하면서, 동시에 주요 두 정당 사이에 대립이 심해지고 있는 상황이다. 즉 양당체제에 가까운 정당구도 하에서 정당은 규율이 강하고 응집력이 높으며, 여소야대의 의석분포가 자주 발생하게 된다는 것이다. 이러한 정치적

환경에 대화와 타협보다는 대립과 관철을 중요시하는 대통령의 리더십이 더해지면, 결국 대통령은 의회를 상대로 타협하려고 하기 보다는 야당이 주도하는 의회의 결정을 거부하는 선택을 하기 쉬울 것이기 때문이다.

이처럼 대통령이 거부권을 자주 사용하게 되고 이러한 현상이 관행으로 자리 잡게 되면, 이후의 대통령들 역시 이전보다는 법률안 거부권 행사를 보다 덜 망설이거나 덜 주저하게 될 것이다. 대통령 취임 2년 3개월 동안 21차례의 법률안 거부권이 행사되었다는 것은, 이제 한국의 정치현실에서 법률안 거부권이 더 이상 수년에 한 번 나타나는 ‘예외적 정치’(exceptional politics) 현상이 아니라, 언제나 발생할 수 있는 일반적, ‘일상적 정치’(normal politics) 현상이 되었다고 보아야 할 것이다.

상황이 그러하다면, 이제는 대통령의 법률안 거부권에 대한 논의의 포인트를 옮겨야 할 시점이 되었다고도 할 수 있다. 기존의 권한 남용이나 위헌적 권한행사를 둘러싼 논쟁이 중심이 되던 것에서 이제는 그 폭을 현실 정치적 현상과 대안으로까지 확장해야 한다. 대통령의 법률안 거부권이 대통령의 일상적 입법권 행사의 수단으로 사용된다면, 현재의 국회 재의결 절차와 요건은 매우 높은 수준이기 때문에 대통령과 국회의 관계에서 국회의 입법권이 상대적으로 약화될 수 있다. 이는 입법권을 둘러싼 국회와 대통령 사이의 힘의 균형 관계에서 대통령의 권한이 보다 강화되는 방향으로 균형추가 옮겨지는 것이며, 지금까지 대통령과 국회의 관계에서 대통령의 권한이 강한 ‘제왕적 대통령’이라는 평가를 받아 왔다는 점을 고려하면, 대통령으로의 권력 집중으로까지 이어질 수 있다. 따라서 권력분립과 견제와 균형의 시각에서 균형추를 다시 균형점으로 옮겨놓기 위한 실질적 대안을 고민해야 한다.

대안은 크게 세 측면으로 나누어 고민해 볼 수 있다. (1) 법률안 거부권 행사에 관한 보다 구체적인 규정을 만들거나 대통령의 신중한 거부권 행사를 가능하도록 하는 측면, (2) 입법권을 보유한 국회의 대응 권한을 강화하는 측면, (3) 법률안 거부권이 자주 사용되는 상황이 적게 발생하도록 하는 측면 등이다. 우선 첫 번째에 해당하는 대안으로는 미국에서 관행으로 사용되고 있는 ‘법률안비서명의견서제도’로서, 대통령이 법률안에 동의하지 않는 경우에 의도적으로 법률안 서명기간에 서명하지 않고 법률안이 자동 확정되도록 하면서 해당 법률안에 서명하지 않은 이유를 밝힘으로써 반대의견을 표명하는 것이다.⁶⁵⁾ 거부권 행사 전에 국무회의 심의 절차를 강화하는 등의 방안도 고려해 볼 수 있다. 헌법과 충돌할 우려가 있음에도 유연하게 운영하고 있는 인사청문회법을 참고하여 관련 법률을 제정하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

65) 김광재, 앞의 논문, pp.325-328.

다음으로, 국회의 대응 권한을 강화하는 방안으로는 재의결정족수 규정을 완화하는 방안과 정부의 법률안 제출권을 폐지하는 방안이다. 앞에서 살펴본 우루과이나 페루와 같이, 의회의 재의결 비율이 상대적으로 높게 나타나는 사례를 참고하여 현재의 재의결 정족수 규정을 다소 완화하는 방안을 논의해 볼 수 있을 것이다. 또한 대통령이 법률안 거부권을 적극적으로 사용하게 되면, 우리 헌법이 보장하는 법률안 제출권과 더불어 의회를 넘어서는 강력한 입법자가 될 수 있다. 따라서 지난 2018년 정부가 국회에 제출한 개헌안의 내용과 같이 정부의 법률안 제출권을 삭제하는 것도 방안이 될 수 있다. 마지막으로, 법률안 거부권이 자주 사용되는 정치적 환경을 개선하는 방안은 대통령 임기나 국회의원 임기를 조정하여 양자의 임기를 일치시킴으로써 단점정부가 출현하기 수월하도록 만드는 것이다. 2000년 개헌으로 대통령의 임기를 조정하여 동거정부의 출현을 제도적으로 어렵게 만들었던 프랑스의 사례를 참고할 수 있다.

이러한 대안들은 헌법 개정이 필요한 경우와 법률 제·개정으로 가능한 경우, 주요 행위자들의 의지로 가능한 경우 등 다양하다. 한국적 현실에 맞고 실현 가능한 대안 모색을 위해 논의를 시작해야 하는 시점이 된 것은 분명해 보인다. 이러한 노력이 이루어지지 않는다면, 결국 국회의 의석분포와 대통령의 지지율, 대통령의 리더십 스타일 등의 요인에 의존하는 예측 불가능한 정치적 상황이 지속될 것이다.

참고문헌

- 강승식, “대통령의 법률안 통제방안”, 『공법학연구』, 제14권 제1호, 2013.
국회사무처, 『2020 의정자료집 1948~2020』, 서울: 국회사무처, 2020.
권자경, “헌정위기와 대응에 대한 역사적 고찰: 이승만 개헌과 정치파동을 중심으로”, 『한국위기관리논집』, 제9권 제2호, 2013.
김광재, “대통령의 법률안거부권 제도의 문제점과 개선방안”, 『공법학연구』, 제19권 제4호, 2018.
김승열, “대통령의 법률안 거부권에 관한 고찰”, 『법제』, 통권 제604호, 2008.
김용호, “민주화이후 한국 대통령제의 진화과정 분석”, 『의정연구』, 제23권 제1호, 2017.
로크 지음, 강정인 문지영 옮김, 『통치론』, 서울: 까치글방, 2007.
몽테스키외 지음, 하재홍 옮김, 『법의 정신』, 대구: 동서문화사, 2016.
성낙인, 『헌법학』, 경기: 법문사, 2024.
이용재, “미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권 제도 비교”, 『법학연구』, 제30집, 2010.
이준일, “대통령 거부권의 헌법적 한계”, 『세계헌법연구』, 제29권 제3호, 2023.
전찬희, “대통령의 법률안 거부권 개선 방안에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 제27권 제1호, 2016.
전형철, 함성득, “한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로”, 『행정논총』, 제43권 제4호, 2005.

- 정철, “법률안거부권의 헌법적 의의”, 『세계헌법연구』, 제25권 제2호, 2019.
- 정현직, 최정욱, “한국 대통령의 항목별 법률안거부권 불허의 역사적 기원: 제헌국회의 ‘수정거부권’ 논쟁을 중심으로”, 『국제.지역연구』, 제32권 제4호, 2023.
- 조원용, “대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 입법절차상 중대한 하자 출현의 대응을 중심으로”, 『공법학연구』, 제24권 제1호, 2023.
- 최항순, “당정협조관계의 영향요인에 관한 고찰”, 『한국공공관리학보』, 제21권 제4호, 2007.
- 한상희, “87년 헌법의 헌정사적 의미와 과제”, 『헌법재판연구』, 제9권 제1호, 2022.
- 해밀턴 외 지음, 김동역 옮김, 『페더럴리스트 페이퍼스』, 서울: 한울, 2024.
- 홍석한, “대통령의 법률안거부권에 대한 고찰—미국 제도와 비교를 중심으로”, 『미국헌법연구』, 제30권 제1호, 2019.

- Belmar Soto J. and Navia P eds., “Partial Presidential Vetoes and Executive–Legislative Bargaining: Chile, 1990–2018”, *Latin American Politics and Society*, 2023.
- Boyco Orams, Alejandro, “La otra cara del conflicto: Un análisis del veto presidencial y la aprobación de leyes por insistencia en el Perú (2006~2021)”, *Tesis para obtener el título profesional Pontificia Universidad Católica del PerúPE*, 2021.
- Chasquetti, D., “Agenda setting and lawmaking in Uruguay”, *Legislative Institutions and Lawmaking in Latin America, Oxford Studies in Democratization*, 2016.
- Cronin, Thomas E. and Michael A. Genovese, *The Paradoxes of the American Presidency*, New York : Oxford University Press, 2004.
- Davidson, Roger H. and Walter J. Oleszek, eds., *Congress and Its Members*, Washington DC: Sage, 2014.
- Gilmour, John B., “Institutional and Individual Influences on the President's Veto”, *Journal of Politics*, Vol. 64, No. 1, 2000.
- Kawanaka, Takeshi, “Political institutions and policy outcomes: effects of presidential vetoes on budget making”, *IDE Discussion Paper*, No. 240, 2010.
- Kelso, Mark, “The President as Legislative Leader: The Use of Veto Power in Environmental Policy Making”, *CONGRESS & THE PRESIDENCY*, Vol. 46, No. 1, 2019.
- Masterman, Roger, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution: Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2011.
- McKay, David, “Presidential Strategy and Veto Power: A Reappraisal”, *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No.3, 1989.
- Palanza, V. and Sin, G., “Item Vetoes and Attempts to Override Them in Multiparty Legislatures”, *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, Issu. 1, 2013.
- Pereira, Marco Aurélio, “Apreciação de vetos presidenciais pelo Congresso Nacional Brasileiro: poder de agenda do legislativo, não decisão e obsolescência do veto”, *Dissertação (Mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento—Cefor*, 2016.

- Rice, Laurie and Samuel Kernell, "Presidents' Vetoes and Audience Costs", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 1, 2019.
- Rohde, David W. and Dennis M. Simon, "Presidential Vetoes and Congressional Response: A Study of Institutional Conflict", *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 3, 1985.
- Shields, Todd G. and Chi Huang, "Presidential Vetoes: An Event Count Model.", *Political Research Quarterly*, Vol. 48, No. 3, 1995.
- Watson, Richard A., "Origins and Early Development of Veto Power", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 2, 1987.
- 구경모, "한덕수 총리 '쟁점법안 4개, 대통령에 국회 재의요구 건의'", 『영남일보』, <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20240529010004146>(검색일: 2024.06.28).
- 김민형, "추경호 '윤 대통령에게 채상병 특검법 재의 요구 강력 건의'", 『MBC뉴스』, https://imnews.imbc.com/news/2024/politics/article/6614969_36431.html(검색일: 2024.07.08).
- 노종면, "국민의힘이 믿는 구석은 오직 대통령의 거부권뿐입니까? 민주당은 더 기다릴 수 없습니다", 『더불어민주당』, <https://theminjoo.kr/main/sub/news/view.php?brd=11&post=1204235>(검색일: 2024.06.28).
- 류미나, "역대급 비호감 선거, 역대급 접전으로...기록 쏟아낸 20대 대선", 『연합뉴스』, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220310078300001?section=search>(검색일: 2024.05.26).
- 방정훈, "조국 '법률안 거부권 계속 행사하는 윤석열 대통령... 국민들 인내심 한계 다다를 것'", 『위키트리』, <https://www.wikitree.co.kr/articles/961669>(검색일: 2024.06.28).
- 이민영, "'野' 방송4법 재추진, 입법 쿠데타'... 대통령실 재의요구권 행사 시사", 『서울신문』, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20240730005001>(검색일: 2024.07.29).
- 조민영, "尹 대통령 '의석수로 밀어붙인 법안, 모두 거부'", 『채널A 뉴스』, https://www.ichannela.com/news/main/news_detailPage.do?publishId=000000342134(검색일: 2024.05.28).
- 조병욱, "윤 대통령의 '거부권 정치'... 특검법 재의요구는 언제", 『세계일보』 <https://www.segye.com/newsView/20240705511543>(검색일: 2024.07.08).
- 최창영, "정태호 '채해병 특검법 거부권, 탄핵 인용 정도로 증대한 위법'", 『로리더』, <https://www.lawleader.co.kr/news/articleView.html?idxno=13138>(검색일: 2024.06.28.).

【Abstract】

A Study on the Evolution of Presidential Veto Power in South Korea
: From Exceptional Politics to Normal Politics

Choi, Sun · Kim, Bi Ho

President Yoon Suk Yeol exercised his 21st legislative veto just 2 years and 3 months into his term, accounting for more than half of the 37 vetoes issued since the democratization in 1987. This marks a significant shift towards a more active and frequent use of the presidential veto power. This study aims to enhance understanding of this phenomenon by reviewing theories and issues related to vetoes, analyzing the evolution and current status of veto and reconsideration of National Assembly systems in Korea, and comparing them with the systems and practices of major presidential systems, including the United States. The analysis reveals that in major presidential systems like the United States, the presidential veto has been actively used as a legislative tool, especially in politically divided government situations where the president's party does not control the legislature. In Korea, where divided government frequently occurs, the confrontation between the two main parties intensifies, and the opposition parties often hold an overwhelming majority in the National Assembly, the presidential veto is becoming a normal political phenomenon rather than an exceptional one. To ensure checks and balances, it is necessary to consider alternatives such as (1) establishing more specific regulations on the exercise of veto power or enabling more cautious use of the veto by the president, (2) strengthening the legislative power and response capabilities of the National Assembly, and (3) reducing the frequency of situations that lead to the frequent use of the veto power.

Key Words : president, veto power, quorum, exceptional politics, normal politics

• 논문투고일 : 2024년 7월 16일 / 논문심사완료일 : 2024년 8월 10일 / 게재확정일 : 2024년 8월 10일

