

한국 대통령의 항목별 법률안거부권 불허의 역사적 기원:

제헌국회의 '수정거부권' 논쟁을 중심으로*

정 현 직 | 인디애나대학교 정치학과 박사과정

최 정 욱 | 건국대학교 정치외교학과 교수**

이 연구는 대통령 법률안거부권의 한국적 제도화 과정을 제헌국회(1948-1950)에서 진행된 대통령의 항목별거부권, 혹은 당시 용어로는 수정거부권이라고 불렀던 것에 관한 논쟁을 중심으로 살펴본다. 현행 법률안거부권에 대한 연구는 상대적으로 풍부한 것에 비해서 법률안거부권의 역사적 변화에 대한 연구는 소수에 불과하며, 이 경우에도 그것을 법률안거부권의 행사를 둘러싼 구체적인 역사적 사건 및 논쟁들과 연결하여 고찰하고 있지 않다. 그러나 제헌국회시기에 수정거부가 왜 사라지게 되었는지는 그러한 구체적인 역사적 고찰을 통해서만 밝혀낼 수 있다. 제헌국회시기 수정거부를 둘러싼 논쟁에서 가장 중요했던 것은 그것을 둘러싼 법적 해석이라기보다는 그것이 갖는 현실적인 장점 혹은 문제점이었다. 제헌국회 초기 의원들은 수정거부가 건국기 입법 공백을 방지하는 장점이 있다고 생각했기 때문에 그것을 인정했다. 그러나 수정거부를 둘러싼 제도화가 미비하고, 국회와 대통령이 법률안을 둘러싸고 대립하며, 어느 한쪽도 일방적인 우위를 점하거나 양보하지 않는 상황에서 수정거부권의 행사는 입법 과정에서 갈등과 혼란, 그리고 입법의 지연을 초래했다. 이러한 현실적 경험으로 얻은 역사적 학습효과로 인해 제헌국회의원들의 인식은 점차 수정거부의 인정에서 불허로 변하게 되었다. 이러한 사실은 비록 한국이 미국의 대통령제를 분반아서 대통령 법률안거부권을 일반적으로 채택하였음에도 불구하고 그것을 구체화하는 과정은 자생적인 역사적 경험과 고유한 학습에 기인하고 있으며 이 연구에서 다루는 항목별 거부권과 관련해서는 미국보다 먼저 정치적 합의를 도출하였다는 것을 보여주고 있다.

주제어: 대통령 법률안거부권, 항목별거부권, 제헌국회, 제도화, 역사적 학습효과

* 이 연구의 초석을 놓은 '제헌의회 회의록 강독회'의 회원 여러분과 원고에 대한 심사를 맡아주신 심사위원들에게 사의를 표합니다. 이 논문은 2023학년도 건국대학교의 연구년교원 지원에 의하여 연구되었음.

** 교신저자

I. 서론

한국 헌법에 관한 식자층 중에서 대통령 법률안거부권의 존재에 대해서 모르는 사람을 찾기는 어려울 것이다. 그러나 한국의 첫 헌법인 제헌헌법에 명시된 법률안거부권이 1962년 개정헌법 이후 이어져 온 현행헌법상의 법률안거부권과 상당히 다르다는 사실과 이러한 개정이 이루어지게 된 역사적 배경은 널리 알려지지 않았다. 제헌헌법과 현행헌법에서 법률안거부권의 큰 골자는 유사하지만, 구체적인 제도적 설계의 측면에서 살펴보면 둘 사이에는 적지 않은 차이가 있다.¹ 첫 번째로, 1962년 이후 헌법에서는 국회의 폐회 중에도 법률안의 환부가 가능하다고 명시하여 미국 연방헌법에서 인정하는 보류거부(유보거부, pocket veto)를 금지하고 있는 반면, 제헌헌법에서는 이와 관련한 명문(明文)이 없어 보류거부의 허용 여부가 모호하였다. 두 번째로, 1962년 이후 헌법에서는 법률안의 일부거부나 수정거부가 불가능하다고 명시하고 있는 반면, 제헌헌법에는 그것을 규정하는 명문이 없었다. 세 번째로, 대통령의 거부권을 기각할 수 있는 국회의 재의결 정족수가 제헌헌법에서는 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성이었던 반면, 1962년 이후 헌법에서는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성으로 약간 완화되었다. 마지막으로, 법률이 확정되었음에도 대통령이 이를 공포하지 않을 경우, 1962년 이후 헌법에서는 국회의장이 이를 대신 공포할 수 있도록 하고 있지만 제헌헌법에는 이러한 규정이 없었다. 둘 간의 차이

1 제헌헌법 제40조는 다음과 같다. “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 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 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. / 대통령은 본조에 의하여 확정된 법률을 지체없이 공포하여야 한다. / 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포일로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.”

점을 살펴보면 알 수 있듯이, 법률안거부권의 변화는 주로 제헌헌법에서는 없던 규정이 추가됨으로서 제도 운용 과정에서 나타날 수 있는 혼란이나 모호함이 사라지고 제도가 좀 더 명확해지는 방향으로 이루어졌다.

이 연구에서는 위에서 언급한 4가지 변화 중에서도 수정거부와 관련된 법률안거부권의 제도화 문제를 다루고자 한다. 시기적으로는 제헌국회 시기(1948-1950)에 집중할 것인데, 왜냐하면 수정거부권의 금지가 1962년 제5차 헌법개정에서 명문화되었음에도 불구하고, 실제로는 제헌국회 시기인 1950년을 마지막으로 더 이상 수정거부권이 행사되지 않았기 때문이다. 즉, 수정거부권의 불허는 1950년을 기점으로 관례화되었으며, 1962년의 헌법 조문의 변경은 그동안의 관례를 명문화한 작업에 불과하다. 따라서 수정거부권의 실질적인 변화는 제헌국회시기에 이루어졌던 것으로 볼 수 있다. 그러므로 수정거부권 불허의 제도화의 기반이 어떻게 마련되었는지를 파악하기 위해서는 제헌국회시기에 발생한 수정거부를 둘러싼 사건과 논쟁들을 자세히 살펴보아야만 한다. 이를 위해 이 연구에서는 『제1대국회 국회본회의 회의록』을 주된 자료로 삼고자 한다. 왜냐하면 전반적으로 학술적 가치가 많은 이 역사적 자료를 통하여 수정거부를 둘러싼 사건들은 물론 그것을 둘러싸고 벌어진 논쟁과 각 입장들을 뒷받침한 현실적이고 법리적인 근거들을 충실히 찾아볼 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 수정거부와 관련된 논점들을 명확히 보여주는 양곡매입법안, 지방행정예관한임시조치법안, 지방자치법안, 국회의원선거법안의 사례를 주로 살펴볼 것이다.

이 연구에서 다루는 수정거부란 헌법학계에서 일반적으로 항목별 거부(line-item veto) 혹은 일부거부(부분거부, partial veto)라고 부르는 것에 해당한다. 그런데 항목별 거부 혹은 일부거부는 엄격하게 보면 두 가지 서로 다른 거부의 형식을 포함한다. 그중 하나는 대통령이 법률안의 일부 조항의 삭제를 요구하는 것이고, 다른 하나는 일부 조항의 수정을 요구하는 것이다. 그러므로 항목별 거부권에는 일부삭제거부와 일부수정거부가 포함되어 있다고 할 수 있다. 논리적으로 보았을 때, 조항의 수정은 기존 항목의 제거를 전제로 하기 때문에 일부수정거부는 일부삭제거부를

내포한다. 이 연구에서는 제헌국회에서 사용된 용어에 맞추어 항목별 거부를 지칭하기 위하여 ‘수정거부’라는 용어를 주로 사용한다. 이것은 제헌국회에서 논쟁이 되었던 것이 주로 일부삭제거부보다는 일부수정거부였으며, 제헌국회의원들 역시 대통령이 법률안을 거부하면서 동시에 그것을 ‘수정’할 수 있는가를 두고 열띤 토론을 벌였기 때문이다.

이어지는 2절에서는 한국의 법률안거부권에 대한 선행연구를 검토한다. 한국의 법률안거부권에 대한 연구가 전반적으로 부족한 편인데다가 그것의 역사적 제도화 과정에 관한 연구는 더욱 찾아보기가 쉽지 않다. 게다가 제도화 과정을 다루는 연구의 경우에도 그것을 제헌국회시기에 있었던 구체적 사건 및 논쟁들과 충분히 연결하여 고찰하지 않고 있어, 수정거부권이 불허된 역사적 과정 및 기반을 밝히는 데 한계가 있다. 3절에서는 양곡매입법안, 지방행정에관한임시조치법안, 지방자치법안, 국회의원선거법안 처리 과정을 구체적으로 검토함으로써, 대통령의 수정거부권 행사가 어떤 정치적 논쟁과 혼란을 초래했으며 이것이 어떤 과정을 거쳐 수정거부에 대한 부정적 인식으로 연결되었는지 살펴본다. 4절에서는 3절의 논의를 토대로 하여, 수정거부권에 대한 제헌국회에서의 논의의 몇 가지 특징들을 정리하여 본다. 특히 수정거부를 둘러싼 논쟁이 주로 법리적인 근거보다는 현실적인 이유에 의해서 좌우되었으며, 수정거부권의 불허는 수정거부로 인한 입법 과정상의 혼란 및 지연에 대한 역사적 학습효과 때문에 일어난 것임을 강조한다. 마지막 5절에서는 논의를 전체적으로 다시 요약하고 연구의 함의를 지적하면서 마친다.

II. 선행연구 검토

현재까지 한국 대통령의 법률안거부권에 대한 대부분의 연구들은 현행 헌법의 법률안거부권을 고찰 대상으로 삼고 있다. 구체적으로 보면 한국에서 법률안거부권의 행사가 갖는 제도적 의의를 밝히고 그 개선방안을

제시하거나(양정운, 2017; 정철, 2019), 법률안거부권이 갖는 문제점이나 법리적으로 불명확한 부분을 지적하고 그에 대한 대안을 제시하거나(강승식, 2007, 2013; 박진우, 2015; 김광재, 2018), 법률안거부권의 행사 요건 및 그 효과를 밝히거나(문우진, 2015; 조원용, 2023), 거부권 조항 자체보다도 거부권의 행사와 그것을 둘러싼 정치적인 상황 사이의 관계를 고찰하거나(전형철·함성득, 2005; 차동욱, 2013), 한국과 해외의 법률안거부권을 비교하는(이용재, 2010; 전찬희, 2016; 홍석한, 2019) 연구들이 존재한다. 이렇게 한국 대통령의 법률안거부권을 둘러싼 연구가 많지는 않지만 어느 정도 이루어져 있는 반면, 그것의 변화 과정을 역사적으로 접근한 연구는 몇몇 연구를 제외하면 아주 드문 편이다.

게다가 한국에서 법률안거부권의 역사적 제도화 과정을 다룬 드문 연구들의 경우에도 그러한 변화가 어떠한 사건과 논쟁들을 거쳐 이루어졌는지를 자세히 고찰하지는 않고 있으며, 따라서 실제로 법률안거부권의 변화를 초래한 과정 및 기반을 구체적으로 파악하는 데에는 한계가 있다. 대표적인 연구인 김승열(2008)과 윤장근(1995)의 연구는 제헌헌법부터 1962년의 제5차 개헌헌법까지 발생한 법률안거부권의 변화과정을 다루고 있으며, 법률안거부권을 둘러싸고 벌어진 사건 및 논쟁들에 대해서도 소개하고 있다. 예를 들어, 이 연구들은 1948년 제헌헌법부터 1962년 제5차 개정헌법까지 법률안거부권 제도와 결부되었던 쟁점들(수정거부, 보류거부, 재의결된 법률안에 대한 재차 재의요구에 대한 쟁점 등)로는 무엇이 있었는지 설명하고, 주로 제1공화국 시기를 중심으로 하여 법률안거부권 행사 및 환부된 법률안의 처리 과정에서 문제가 발생했던 다양한 사례들을 소개하고 있다.

그러나 이 연구들의 경우에도 법률안거부권 행사가 초래한 사건, 논쟁, 쟁점들이 어떻게 특정한 방향의 제도화로 연결되었는지를 충분히 밝혀주고 있지는 못하다. 이것은 이 연구들이 대통령 법률안거부권의 개별적인 사례들을 소개하는 것에 주안점을 두고 있기 때문이다. 따라서 이 연구들은 자료로서의 가치가 풍부한 반면, 이것들이 소개하는 사례들이 왜 특정한 방향의 법률안거부권 제도화로 연결되었는지를 충분히 밝혀내고

있지는 못하다.² 반대로 제헌국회의 초기에는 인정되었던 수정거부가 왜 점점 더 많은 비판의 대상이 되었으며 제헌국회 이후에는 더 이상 행사되지 않게 되었는지를 밝혀내기 위해서는, 이 연구에서 시도하듯이 『국회본회의 회의록』과 같은 자료를 통해 수정거부권의 행사가 초래한 사건과 논쟁, 그리고 역사적 학습효과를 기존 연구들보다 더 구체적이고 체계적으로 분석할 필요가 있다.

Ⅲ. 제헌국회시기 수정거부를 둘러싼 논쟁들

이 절에서는 제헌국회시기 대통령의 법률안 수정거부권 행사를 둘러싼 구체적인 사건과 논쟁들을 분석하여 제헌국회의원들이 어떻게 하여 수정거부를 인정하지 않게 되었는지를 살펴본다. 특히 수정거부를 당했던 법률안들 중에서도 양곡매입법안, 지방행정에관한임시조치법안, 지방자치법안, 그리고 국회의원선거법안의 재의 과정을 중점적으로 고찰할 것이다. 왜냐하면 이 법률안들이 제헌국회시기에 수정거부가 된 법안일 뿐만 아니라 그 재의 과정에서 절차를 둘러싼 기념비적 논쟁을 초래했던 사례들이기 때문이다. 이 논쟁들을 살펴보면 우리는 제헌국회 내에서 수정거부의 인정으로부터 불인정으로 이동하는 흐름을 확인할 수 있다.

1. 양곡매입법안 논의: 수정거부권의 인정

제헌국회시기 초대 대통령 이승만이 수정거부권을 행사한 첫 번째 사례는 1948년 9월 29일 의결된 뒤 환부되어 10월 6일 수정안이 재의결된 양곡매입법안이다. 당시 환부된 법안에 붙인 정부의 이의서는 이 법률안의 3조 「양곡의 생산자와 지주가 양곡을 판매할 때에는 정부에 매도하여

2 이런 점에서 김선화(2013)와 전진영(2023)의 연구는 김승열과 윤장근의 연구와 비슷한 주제와 대상을 다루고 있으면서도 훨씬 소략한 내용만을 포함하고 있다.

야 한다」를 「양곡의 생산자와 지주는 자가용 식량 급 종곡을 제외한 양곡을 대통령령의 정하는 바에 의하여 정부에 매도하여야 한다」로 변경해 줄 것과 그 이유를 설명하고 있었다(국회본회의 회의록, 1948/10/06, 19). 원안의 3조가 판매 대상이 정부여야 한다는 것만을 규정하고 있는 반면, 정부 수정안의 새로운 3조는 대통령령을 통해 자기소비용 곡물을 제외한 나머지 부분을 강제로 정부에 팔도록 하는 법률적 근거를 마련하는 것이었다. 즉, 정부는 더욱 강력한 강제매입을 가능하게 하는 법률안을 요구했던 것이다.

이 법률안을 재의할 때 제헌국회의원들은 이것을 수정안으로 취급하여 표결의 대상이 될 수 있는 것으로 간주했다. 그런데 정부의 이의서를 수정안으로 인정하는 의원들의 태도는 논쟁의 결과로 확립된 것이 아니라 재의 과정에서 자연스럽게 드러난 것이었다. 왜냐하면 양곡매입법안을 재의할 때, 국회본회의에서는 정부의 이의서를 하나의 정부 수정안으로 다룰 수 있는가에 대한 의문 자체가 제기되지 않았기 때문이다. 환부된 법안의 처리절차에 대해 언급하는 모든 발언들은 수정안을 인정하는 것을 당연시하고 있었다(국회본회의 회의록, 1948/10/06, 19, 29-30).³ 당시 회의의 절차와 관련된 발언들을 살펴보면, 그것들은 정부의 이의서를 수정안으로 취급해야 한다고 ‘주장’하는 발언들이 아니라 단지 그것을 당연한 것으로 전제하면서 재의 절차를 언급한 것에 불과했다. 게다가 여기에 이의를 제기하는 발언도 전혀 없었다. 결과적으로, 양곡매입법안의 재의 당시에는 대통령과 제헌국회의원들 모두 수정거부가 가능한 것으로 받아들이고 있었다. 또한 추후 논란이 되는 다른 사례들과 달리, 이 수정안은 별다른 논의 없이 그 당시 통상적인 국회 수정법률안 의결 절차와 동일하게 과반출석, 과반찬성으로 가결되었다.

3 이것은 유진오가 『憲法解義』(1949)에서 제헌헌법의 대통령거부권을 해설한 내용과 부합한다.

2. 지방행정예관한임시조치법안 논의: 수정거부권 불인정 의견의 등장과 수정안 처리를 위한 절차의 문제

국회에서 수정거부에 대한 논의는 1948년 지방행정예관한임시조치법안이 10월 30일 대통령의 이의서와 함께 국회로 회부되면서 국회본회의에 다시 등장한다. 이때 정부의 이의서는 원안에는 없는 ‘수도총경’이라는 직책을 신설하고 수도총경이 서울시의 치안과 소방을 관장하도록 몇몇 조항을 삽입 혹은 수정할 것을 주문하고 있었다(국회본회의 회의록, 1948/10/30, 11). 치안과 소방 업무도 다른 행정과 마찬가지로 본래 서울시장에게 예속되는 것이 마땅하나, 현하의 심각한 국내 치안 상태 때문에 특별한 조치로써 수도총경 직책이 별도로 필요하다는 것이다. 이때에도 입법 과정은 정부의 수정거부를 인정하는 것을 전제로 진행되었다. 하지만 양곡매입법안 재의 당시와는 달리 이 회의에서는 수정거부를 부정하는 소수의견이 나타났다. 홍성하 의원과 최운교 의원은 정부는 단지 원안을 거부할 수 있을 뿐 수정안을 함께 제출하는 것은 불가능하며, 따라서 재의에서 표결되어야 하는 것은 원안일 뿐이고 수정안은 토의를 위한 참고자료는 될 수 있지만 표결 대상은 될 수 없다고 주장했다(국회본회의 회의록, 1948/11/04, 8-10). 그러나 회의록의 내용을 토대로 했을 때, 이들은 자신들의 주장에 대한 자세한 근거를 제시하지 않았으며 그들의 발언이 추가적인 토론을 불러일으키지도 않았다.

그런데 이때에는 정부 수정안을 둘러싼 좀 더 복잡한 논쟁이 전개된다. 즉, 정부 수정안을 인정한다면 그 의결 정족수는 얼마여야 하는지, 그리고 대통령이 거부권 행사와 동시에 수정안을 제출할 수 있다면 그 상황에서 국회의원은 새로운 수정안을 제출할 수 있는지 여부가 문제가 되었다. 먼저 조현영 의원은 “국회에서 의결한 법률안을 정부에서 이의서를 부(附)해서 환부한 때 정부의 수정안이 첨부되었을 때는 그 수정안의 표결도 원안의 재결의와 대응으로 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성을 요구한다”는 동의(動議)를 제출했다(국회본회의 회의록, 1948/10/30, 13). 조현영 의원과 그를 지지하는 의원들

은 국회의 원안이 재적의원 2/3 이상의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성이라는 엄격한 조건을 필요로 하는 상황에서 정부의 수정안이 같은 조건을 요구받지 않는다면, 국회와 정부 사이에서 법률안을 두고 이견이 발생했을 때 정부가 더 유리해지므로 국회의 입법권이 침해된다고 주장했다. 이에 반대하는 의원들은 정부의 수정안은 국회의 원안과 달리 처음으로 표결의 대상이 되므로 일반적인 과반수 정족수대로 표결되어야 한다고 보았다. 표결 결과 조현영 의원의 동의를 가결되었으며 정부 수정안은 원안의 재의결과 마찬가지로 2/3 이상의 엄격한 조건으로 표결하는 것으로 결정되었다.

또 하나의 논쟁은 국회의원의 새로운 수정안에 대한 것이었다. 몇몇 의원은 재의 과정에서 정부가 수정안을 제출할 수 있다면 동시에 국회의원들도 새로운 수정안을 제출할 수 있으며, 이것은 과반수로 통과되어야 한다고 주장했다. 왜냐하면 국회 원안과 정부 수정안이 모두 2/3 이상이라는 엄격한 조건을 요구받는 상황에서 두 안이 모두 부결된다면 입법의 공백이 초래될 가능성이 높기 때문이다(국회본회의 회의록, 1948/11/04, 3, 5). 결국 이들의 주장은 받아들여졌고 국회의원은 새로운 수정안을 제시하여 과반수로 통과시킬 수 있는 것으로 결정되었다(국회본회의 회의록, 1948/11/04, 6).

이렇게 정부 수정안을 2/3 이상의 엄격한 조건으로 표결하도록 하면서 국회의원 수정안은 과반수로 표결할 수 있도록 한 것에는 법안을 둘러싼 국회와 정부 사이의 갈등에서 우위를 점하고자 하는 제헌국회의원들의 의도도 없지 않았다. 그러나 문제는 헌법이나 국회법의 명문으로 뒷받침되지 않는다는 의미에서 어느 정도 자의적인 이러한 법안처리 방식이 더 큰 갈등과 혼란을 야기할 소지가 있었다는 점이다. 왜냐하면 국회와 대통령의 대립 상황에서 각자는 서로의 자의적 입법 행위를 인정하지 않을 것이기 때문이다. 다행히도 지방행정예관한임시조치법안의 재의 과정에서는 환부된 원안이 2/3 이상의 엄격한 정족수로 재의결되었기 때문에 이러한 문제가 현실화되지 않았다. 그러나 이러한 혼란의 가능성은 지방자치법안의 입법 과정에서 극적으로 현실화되었다.

3. 지방자치법안 논의(폐기통고 이전): 수정거부권을 둘러싼 논쟁 격화

제헌국회는 1949년 3월 9일 지방자치법안을 국회본회의에서 통과시켰으며 이 법안은 3월 17일 대통령의 거부권 행사로 의의서와 함께 국회로 환부된다. 이 의의서도 특정 조문에 대한 수정 요구로 이루어져 있었는데 이번에 문제가 된 것은 법률의 시행일을 규정한 부칙이었다. 기존 원안의 부칙 제1조는 법이 공포 후 10일 이후부터 시행된다고 규정했는데, 정부의 의의서는 정세가 혼란하여 당장 법을 실행하기 어려우니 법의 시행일을 대통령령으로 정하도록 이 조문을 수정해달라고 요구했다(국회본회의 회의록, 1949/04/01, 1). 선거의 실행을 가능한 한 늦추겠다는 것이 정부의 의도였다. 그러나 이에 대해서 대부분의 국회의원들이 반대했으며 매우 공격적으로 비판하였다(국회본회의 회의록, 1949/04/01, 11-21). 양곡매입 법안 재의 당시와는 달리 지방자치법안을 둘러싸고 국회와 정부 사이에 의견 차이가 컸으며 양측의 대립이 직접적으로 표출되었던 것이다.

환부된 지방자치법안이 2/3 이상의 엄격한 정족수로 가결되는데 실패한 후, 수정거부에 대한 의원들의 입장은 다음의 세 가지로 나뉘었다. ① 정부는 거부권과 함께 수정안을 제출할 권리가 없으므로 수정안은 토의 및 표결 대상이 아니다. ② 정부는 거부권과 함께 수정안을 제출할 수 있으며 이것을 과반수로 표결하여야 한다. ③ 정부는 거부권과 함께 수정안을 제출할 수 있으며 이것을 2/3 이상으로 표결하여야 한다. 수정거부 인정 여부 및 수정안의 합당한 의결 정족수가 논쟁거리가 되었던 것이다.

주목할만한 것은 토론 과정에서 일부 의원들이 수정거부를 부정하는 의견을 제시했으며, 이것이 격렬한 논쟁을 불러일으켰다는 것이다. 윤병구 의원과 서우석 의원은 거부권에는 수정안 제출권이 포함되어 있지 않으며 법안을 수정할 권한은 오로지 국회만이 가지고 있기 때문에, 국회의원들이 2/3 이상의 찬성을 확보하지 못해 폐기되면 입법 과정이 그것으로 종결되는 것일 뿐 다른 것은 없다고 주장했다(국회본회의 회의록,

1949/04/ 06, 11, 14-15). 이 외에도 몇몇 의원들이 정부의 수정거부 자체가 위헌이라는 취지의 발언을 했는데, 이들의 입장에 따르면 대통령의 이의서는 하나의 수정안으로 인정되지 않으며 따라서 그 정족수를 논한다는 것은 무의미한 일이었다(국회본회의 회의록, 1949/04/06, 15-17). 국회본회의 회의록은 양곡매입법안에서 지방행정예관한임시조치법안, 그리고 지방자치법안의 재의 과정으로 오게 되면서 수정거부권을 부정하는 의원들의 주장이 점점 더 많이 발견될 뿐만 아니라 이것이 실질적인 논쟁을 불러일으켰다는 것을 보여주고 있다.

이 논쟁은 국회본회의에서 즉각 해결되지 못하고 법제사법위원회에 회부되어 심의된다. 이후 1949년 4월 14일 국회본회의에서 법제사법위원장은 심의 결과를 보고하는데(국회본회의 회의록, 1949/04/14, 4), 이에 따르면 법제사법위원회는 위의 세 입장 중 두 번째 입장을 채택하였다. 이에 대해 법제사법위원장은 세 가지 근거를 제시했다. ① 국회 원안이 2/3 이상의 엄격한 조건으로만 통과되는 상황에서 정부 수정안이나 국회의원의 수정안 제출이 불가능하다면, 원안의 폐기와 함께 일사부재의의 원칙에 의해 같은 회기에는 해당 법안을 논의할 수 없게 되므로 건국 초기의 입법에 막대한 어려움이 초래될 것이다. ② 양곡매입법안의 재의 당시에 국회는 이미 정부의 수정안을 접수하여 과반수로 표결하는 것을 선례로 확립하였다. ③ 정부의 수정안은 거부권을 당해서 환부되는 등 특수한 상황에 있는 것이 아니라 처음 표결에 부쳐지는 것이므로 헌법 제37조 또는 국회법 제51조4에 따라 과반수의 정족수로 의결하는 것이 옳다. 이러한 결정이 국회본회의에서도 통과되면서 수정거부권이 다시 한번 인정되었으며, 재의 과정에서는 정부의 수정안과 함께 국회의원의 새로운 수정안도 발의하여 토의할 수 있고 두 수정안 모두 과반수로 표결되는 것으로 결정되었다.

이것을 보면 알 수 있듯이 정부 수정안과 국회의원의 수정안을 모두

4 당시 헌법 제37조와 국회법 제51조는 동일했으며 그 내용은 다음과 같았다. “국회는 헌법 또는 국회법에 특별한 규정이 없는 한 그 재적의원의 과반수의 출석과 출석의원의 과반수로써 의결을 행한다. / 의장은 의결에 있어서 표결권을 가지고 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다.”

인정한 법제사법위원회의 입장은 주로 건국 초기의 입법 공백을 막아야 한다는 현실적인 근거에 입각한 것이었다. 여기에 반대하여 수정거부를 부정하는 의원들도 있었다. 예를 들어, 김옥주 의원과 김광준 의원은 국회의 원안이 2/3 이상의 조건을 충족시키지 못해 재의결에 실패하는 순간 법안은 모두 폐기되는 것이며 수정안을 원한다면 정부든 국회의원이든 다음 회기에 가서 새로운 법안으로 수정안을 내놓아야 한다고 주장하여 위에서 살펴본 윤병구 의원과 서우석 의원의 입장을 반복했다(국회본회의 회의록, 1949/04/14, 9-10, 12).

결국 1949년 4월 14일 정부 수정안과 재의 과정에서 새로 제출된 2개의 국회의원 수정안이 표결에 부쳐지고 그 결과 김수선 의원의 국회의원 수정안이 가결된다. 그러나 이렇게 통과된 김수선 의원의 안조차도 법률이 되지 못했다. 왜냐하면 정부는 4월 26일에 이 법률안을 다시 국회로 환부했기 때문이다. 즉, 재차 거부권을 행사한 것이다. 이에 대해 국회는 즉각 반발했다. 4월 30일 국회본회의에서 법제사법위원장 백관수는 보고를 통해 “정부에서 지방자치법재의안을 재차 제출한 것은 헌법상 규정이 없을 뿐 아니라 일사부재의의 의사원칙에 비추어 부당한 것이므로 본 의서는 대통령에게 반환”(국회본회의 회의록, 1949/04/30, 2)할 것을 주장했다. 이 보고는 대다수 제헌국회의원들의 지지를 얻어 통과되었는데, 여기에는 정부가 법률안거부권을 남용하여 국회의 입법권을 무력화시키고 있다는 제헌국회의원들의 불만이 크게 작용하였다.

이러한 과정은 수정거부에 대한 제도화가 미비한 상황에서 국회와 대통령 사이의 갈등이 초래할 수 있는 혼란을 여실히 보여준다. 지방자치법안 재의 당시 수정거부가 행사되었을 때 수정거부권의 인정 여부는 물론 그것에 후속하는 입법 과정 중 어떤 부분도 헌법상 명문으로 결정되어 있지 않았고, 국회와 대통령은 각자 그 공백을 자신에게 유리하게 활용하고자 했다. 먼저 대통령은 수정거부가 헌법상의 명문으로 인정되는 권한이 아닌데도 수정거부권을 행사했다. 제헌국회의원들은 원하는 법률안을 통과시키기 위해 정부의 수정안을 재의하는 과정에서 국회의원의 새로운 수정안을 상정하는 것이 가능하다고 간주하고 그것을 과반수 의

결로 통과시켰다. 그러자 정부는 여기에 대해서 재차 거부권을 행사했다. 문제는 이러한 악순환의 고리를 법적으로 끊을 방법이 없었다는 것이며, 지방자치법안의 재의 과정은 이러한 문제에 대한 역사적 학습효과를 창출하는 계기가 되었다.

4. 지방자치법안 논의(폐기통고 이후): 수정거부권 불인정의견의 강화 및 타협을 통한 문제 해결

결국 제헌국회의원들은 재차 거부권을 당한 국회의원 수정안을 재의하지 않고 그대로 정부로 반환하였으나 이것조차도 법률로 확정되지 못한다. 법률안 반환 이후 국회가 폐회한 5월 14일 정부는 이 법률안이 폐기되었음을 국회에 통고한다. 정부의 논리에 따르면 이 법률안은 국회가 폐회하기 전까지 국회본회의를 통과하지 못하여 자연스럽게 폐기되었다. 이 논리는 국회의원 수정안에 대해서 대통령이 재차 행사한 법률안거부권이 정당하다는 것을 전제하고 있었다. 만약 재차 거부권이 인정된다면, 그것을 재의하지 않고 그대로 정부로 반환한 국회의 행위는 무효가 된다. 그렇다면 논리적으로 법률안은 아직 국회본회의에 남아있는 셈이며 그 상태로 국회의 회기가 종료된 것이다. 물론 제헌국회의원들은 이러한 논리에 동의하지 않았다. 반대로 그들은 국회의원 수정안에 대통령이 재차 행사한 거부권이 위헌이므로 무효라고 보았다. 만약 이 거부권이 무효라면 해당 법률안은 다시 국회로 환부된 것이 아니라 국회본회의를 통과한 상태로 계속 대통령의 손에 남아있었던 것이 된다. 그런데 제헌헌법 제 40조에는 “법률안이 정부로 이송된 후 15일 이내에 공포 또는 환부되지 아니하는 때에도 그 법률안은 법률로서 확정된다.”는 조문이 있었다. 제헌국회의원들은 국회의원 수정안이 대통령에게 이송된 후 15일 넘게 공포도 환부도 되지 않았으므로 이미 그 법률안은 법률로 확정된 것이라고 주장했다.

결국 이 문제를 둘러싸고 다시 논쟁이 전개되는데, 정부의 입장을 대변하는 내무부장관은 국회본회의에 참석하여 수정거부권을 옹호한다(국

회본회의 회의록, 1949/05/26, 7-11). 그 발언을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 제헌헌법에서는 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안제출권을 가지고 있으므로 거부권 행사와 동시에 새로운 법률안을 제출하는 성격을 갖는 수정거부를 인정하지 않을 이유가 없다. 반면 수정거부를 당한 법률안의 재의 시에 국회의원의 새로운 수정안은 인정되지 않는데, 왜냐하면 이것은 일사부재의의 원칙에 어긋나기 때문이다. 그러나 대통령의 수정거부권은 법률안거부권에 이미 '내포'되어 있는 권한이므로 일사부재의의 원칙에 어긋나지 않는다. 이러한 주장은 대통령과 국회의 대립 상황에서 대통령의 입장을 뒷받침하는 것이었으나 법리적으로는 모호한 요소를 포함하고 있었다. 왜냐하면 왜 국회의원의 새로운 수정안과는 달리 정부 수정안만이 일사부재의 원칙으로부터 면제되는지가 여전히 불분명하기 때문이다.

이러한 발언은 많은 국회의원들의 반발을 불러왔다. 유성갑 의원과 정광호 의원은 제헌헌법이 정부에게 법률안제출권을 부여하는 것이 사실이지만, 이것은 통상적인 입법 절차 중에 법안을 제출할 수 있는 권리이지 이미 법이 본회의에서 의결된 뒤 같은 법안에 대한 수정거부를 허용한 것은 아니라고 주장했다(국회본회의 회의록, 1949/05/26, 13; 1949/05/30, 19). 특히 주목할만한 것은 김옥주 의원과 정광호 의원의 발언인데, 이들은 지방자치법이 첫 번째로 거부권 행사를 당해서 환부되었을 때 국회가 헌법 해석을 잘못해서 문제가 계속 발생하게 되었다고 하면서 국회의 잘못을 지적했다. 국회가 수정거부가 가능한 것으로 헌법을 해석하고 거기에 국회의원의 새로운 수정안까지 과반수로 가결하는 바람에 문제가 계속 이어졌다는 것이다(국회본회의 회의록, 1949/05/27, 12-13; 1949/05/30, 21). 이들의 발언은 수정거부를 인정하는 것이 문제의 근원이었음을 스스로 지적하는 국회 내부의 최초 발언이었다는 점에서 의미가 있다.

결국 국회본회의에서는 긴 논의 끝에 정부의 입장을 수렴하는 새로운 법안을 기초해 본회의에 상정할 것을 결정하게 된다. 이에 따라 1949년 6월 16일 새로운 지방자치법안이 본회의에 상정되고 6월 17일 본회의를 통과한 뒤, 정부가 7월 4일 이 법안을 공포하면서 법률로 확정된다. 이러

한 최종처리 결과는 길고 격렬한 논쟁에도 불구하고 대통령의 법률안수정거부권의 처리 절차에 대한 명확한 합의가 이루어지지 못했으며, 오히려 재의 과정에서 수정거부 자체에 대한 비판적인 견해만이 더욱 확산되었다는 점을 보여준다. 결과적으로 문제의 해결은 국회와 정부의 타협을 통해 탄생한 새로운 법률안을 상정 및 의결함으로써 이루어졌으며, 수정거부권을 통해 상황이 정리된 것이 아니었다. 수정거부권의 인정 여부는 물론 재의시 국회의원의 새로운 수정안 상정 여부, 정부 수정안의 의결 정족수 등 구체적인 절차에 있어서 명확하게 정리된 것은 전혀 없었다. 이것은 또다시 대통령이 수정거부권을 행사할 경우 지방자치법안 재의시와 같은 문제가 반복될 수 있음을 의미했다. 이것은 위에서 살펴본 것처럼 국회뿐만 아니라 대통령에게도 충분한 학습효과를 가져다줄 수 있었다. 왜냐하면 입법 과정의 혼란이 예상된다면, 대통령의 입장에서조차 수정거부권을 통해 자기 입장을 관철하기보다는 지방자치법안을 둘러싼 논란이 해결된 방식처럼 정부의 입장이 반영된 새로운 법률안이 본회의에서 발의 및 통과되도록 하기 위해 다른 방식으로 압력을 가하는 것이 더욱 유리할 것이기 때문이다. 이러한 역사적 교훈은 국회의원선거법안의 재의 과정에서 재차 확인된다.

5. 국회의원선거법안 논의: 지방자치법안 사례로부터 얻은 교훈의 적용과 재학습

제헌국회시기에 수정거부권이 행사된 마지막 사례는 1950년 4월의 국회의원선거법안이다. 이 이후로는 제헌국회 시기는 물론이고 한국 헌정 사상 더 이상 수정거부가 이루어지지 않는다. 이때 정부의 이의서는 지방의 피선거자 입후보는 각 지방의 연고자만이 가능하게 하고, 반민족행위처벌법에 의해서 피선거자 입후보 자격이 박탈되는 범위를 줄이도록 법률안을 개정할 것을 요구했다. 그런데 이 국회의원선거법안 논의는 선거의 실시를 전제하고, 다만 선거의 시기나 방법을 둘러싸고 국회와 정부 간의 의견 차이와 대립이 존재했다는 점에서 지방자치법안의 내용 및

재의 과정과 상당히 유사했다(국회본회의 회의록, 1950/04/04, 3). 우리 연구의 관점에서 가장 중요한 공통점은 두 법률안 모두 수정거부권의 행사에도 불구하고 정부 수정안의 가결 여부에 따라서가 아니라 국회와 대통령의 타협을 반영한 새로운 법률안의 상정을 통해서 문제가 해결되었다는 것이다.

국회의원선거법안 재의 과정에서 처리 절차에 대한 논의는 많지 않았으며, 대부분의 논의는 법률안과 대통령 이의서의 내용상 타당성에 대한 것이었다. 이처럼 절차가 문제가 되지 않고 재의가 빠르게 진행될 수 있었던 것은 원안이 부결된 직후 곧바로 유성갑 의원이 법제사법위원회와 내무치안위원회의 연석회의에서 이 안건을 심사하여 새로운 법률안을 제출하도록 하는 동의를 제출하였고 이것이 통과되었기 때문이다(국회본회의 회의록, 1950/04/04, 9). 따라서 그 이후의 논의는 비록 회의록에 ‘국회의원선거법 재의의 건’이라는 이름의 안건으로 등록되어 있었음에도 불구하고, 실제로는 재의가 아니라 새로운 법률안을 통과시키기 위한 독회 과정이었다(국회본회의 회의록, 1950/04/08, 1950/04/10). 지방자치법안 재의 과정에서 채택된 전략, 즉 ‘국회와 정부의 입장을 타협적으로 반영한 새로운 법률안의 상정 및 통과’라는 전략은 많은 우여곡절을 통해서 도출된 것이었던 반면, 국회의원선거법안 재의에서 제헌국회의원들은 원안의 부결 직후 같은 절차로 곧장 돌입하였다. 따라서 이것은 지방자치법안 재의 과정에서 얻은 교훈을 적용한 결과였으며, 입법 과정의 혼란과 갈등을 방지하는 긍정적 효과가 있었다.⁵

5 국회의원선거법안과 비슷하거나 약간 앞선 시기에 법률안거부권을 당해 재의된 귀속재산처리법안과 군정법령폐지에관한법률안도 국회의원선거법안과 동일한 과정을 거쳐 법률이 확정된다. 즉, 원안이 재가결되는 데 실패한 이후 대통령의 이의서를 정부 수정안으로 취급하는 것이 아니라 정부의 입장을 반영한 새로운 법률안의 상정 및 의결 절차로 곧바로 넘어간다. 이것은 제헌국회의원들이 지방자치법안의 처리 과정에서 얻은 교훈을 지속적으로 적용하고 있었음을 의미한다.

IV. 수정거부권을 둘러싼 제헌국회의 논의의 특징

지금까지 살펴본 양곡매입법안, 지방행정에관한임시조치법안, 지방자치법안, 그리고 국회의원선거법안의 재의 과정 및 그 과정에서 발생한 논쟁들을 종합해볼 때, 이 논의들의 특징을 다음의 세 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째는, 제헌국회 시기에 국회 내에서 수정거부에 대한 태도가 인정으로부터 비판과 불인정으로 변화하는 경향이 뚜렷이 관찰된다는 것이다. 이승만 대통령이 수정거부권을 행사한 첫 번째 사례였던 양곡매입법안 재의 당시 국회의원들은 이의서를 정부 수정안으로 취급할 수 있다는 것에 대하여 아무런 문제를 제기하지 않았다. 그 뒤 지방행정에관한 임시조치법안 재의가 이루어질 때에는 수정거부를 부정하는 소수의견이 국회본회의에 등장하기 시작했다. 그러나 이것은 거의 논쟁을 불러일으키지 못했으며 재의 과정에도 영향을 주지 못했다.

수정거부를 부정하는 입장이 본격적으로 제시되고 관련된 토론이 격화된 것은 지방자치법안 재의 과정이었다. 당시 법제사법위원회의 입장과 함께 수정거부를 인정하는 것으로 논의가 정리되었지만, 이에 대해서 적지 않은 의원들이 반대했고 격렬한 토론이 있었다. 이러한 경향은 지방자치법안 폐기통고 이후 더욱 강해졌다. 그뿐만 아니라 몇몇 의원들은 수정거부가 가능한 것으로 해석했던 과거 국회의 헌법 해석이 잘못된 것이었다고 하면서 국회 스스로의 잘못을 지적했다. 결과적으로 이 과정은 수정거부를 통한 문제 해결이 아니라 수정거부권에 대한 부정적인 인식만을 강화시켰으며, 문제 해결은 정부 수정안을 통과시키는 형식이 아니라 국회와 정부의 입장을 반영하여 아예 새로운 법률안을 만들어 통과시키는 형식으로 이루어졌다. 이 과정에서 국회와 대통령 모두 수정거부로는 자신의 입장을 관철할 수 없으며, 오히려 타협을 반영한 새로운 법률안이 더욱 효과적일 수 있다는 사실을 학습하게 되었다.

이러한 교훈은 국회의원선거법안의 재의 과정에서도 다시 한번 확인된

다. 왜냐하면 대통령 이의서를 정부 수정안으로 취급하지 않고 원안의 재의결이 실패한 직후 곧바로 정부 입장을 반영한 새로운 법률안의 상정 및 표결 절차로 돌입함으로써 지방자치법안 처리 과정에서와 같은 혼란을 방지할 수 있었기 때문이다. 따라서 양곡매입법안부터 지방자치법안까지의 재의 과정과 비교했을 때 국회의원선거법안, 그리고 그것과 비슷한 시기의 귀속재산처리법안과 군정법령폐지에관한법률안 재의 과정의 결정적인 차이점은 수정거부권을 문제 해결을 위한 방편으로 전혀 고려하지 않았다는 것이다. 그리고 수정안이 아닌 새로운 법률안이 재차 거부권의 대상이 되지 않고 법률로 확정된 것은 이러한 처리 방식을 이승만 대통령도 받아들였음을 의미한다.

수정거부를 둘러싼 제헌국회에서의 논의의 두 번째 특징은 그것을 인정하는 쪽과 부정하는 쪽 모두가 법리적 해석보다도 해방 이후 건국초기의 현실정치적 이유를 주요한 근거로 들었다는 점이다. 우선 제헌국회 초기에 국회의원들이 수정거부를 인정했던 이유는 건국 초기의 입법 공백을 방지하기 위한 목적이 가장 컸다. 예를 들어, 지방자치법안의 재의 과정에서 법제사법위원회가 정부의 수정거부를 인정한 근거는 법률안이 환부되어 돌아왔을 때 “국회 원안이 2/3 이상의 엄격한 조건으로만 통과되는 상황에서 수정안 제출이 불가능하다면, 원안의 폐기와 함께 일사부재의의 원칙에 의해 같은 회기에는 법안을 논의할 수 없게 될 것이고 결국 건국 초기의 입법에 막대한 어려움이 초래될 것”(국회본회의 회의록, 1949/04/14, 4)이라는 점이었다. 이것은 여기서 다루는 1948~1950년의 시기가 건국초기로 국가의 통치와 국민의 삶의 전반을 규정하는 여러 중요한 법률안들의 통과가 필요하였던 시기였기 때문이다. 게다가 남북 간의 대결구도와 좌우간 격렬한 이념대립과 정치투쟁에 따른 국내정세의 불안이라는 요소는 이런 필요성을 더욱 절실히 느끼게 하였다.

다른 한편, 수정거부를 비판하는 주된 근거도 수정거부가 입법 과정에 혼란을 초래하고 궁극적으로 입법의 혼란과 지연을 가져온다는 점이었다. 특히 이러한 주장이 지방자치법안의 복잡한 처리 과정을 겪으면서 본격적으로 강화되기 시작한다는 점은 시사하는 바가 크다. 예를 들어,

시기적으로 지방자치법안 이전인 지방행정예관한임시조치법안 재의 당시까지는 수정거부를 불인정하는 입장을 제기하는 의원이 소수에 불과했으며 본회의의 논의 과정에 거의 영향력을 행사하지 못했다. 이것은 그때까지만 해도 수정거부가 입법 과정에 혼란을 일으킨다는 문제의식이 제헌국회의원들 사이에서 크지 않았기 때문이다. 그러나 지방자치법안의 처리 과정에서 상황은 달라지기 시작하며, 특히 정부의 법률안 폐기통고 이후에 크게 달라진다. 국회와 정부 간의 대립이 격화되고 정부가 수정거부를 포함한 몇 가지 수단들로 국회의 입법권을 부당하게 침해하고 있다는 인식이 제헌국회의원들 사이에 퍼지면서 수정거부가 국회의원 다수의 반대를 받게 되었던 것이다.

게다가 법률안 재의시에 정부 수정안과 함께 국회의원도 새로운 수정안을 제출할 수 있느냐를 둘러싼 논쟁에서 많은 의원들이 이를 인정하지 않았는데, 이것이 국회가 활용할 수 있는 카드였음에도 불구하고 부정된 것은 그로 인해 입법과정에 혼란과 지연이 초래될 수 있다는 현실적인 우려에 근거한 것이었다. 예를 들어, 귀속재산처리법안 재의 과정에서 유성갑 의원은 “과거의 경험을 회고해 볼 때 [국회의원의 새로운] 수정안을 인정하면 정부에서는 거부를 거듭하여 삼의(三議)를 하게 되고, 그 다음 사의(四議)를 하게 되는 동안 많은 분규가 일어난 경험”이 있었으며, 만약 “다시 국회에서 수정안을 내고 정부에서 수정안을 낸다면 전날의 악례를 도로 밟는”(국회본회의 회의록, 1949/12/03, 38) 결과가 될 것이라고 주장하면서 국회의원의 수정안 제출에 반대하였다. 이것이 지방자치법안 재의 당시의 경험을 언급하고 있는 것은 명백한데, 왜냐하면 그것을 제외하고는 유사한 일이 제헌국회 시기에 반복된 적이 없기 때문이다.

두 번째 특징과 긴밀하게 관련되어 있는 세 번째 특징은 제헌국회에서 수정거부 불인정 의견이 국회에서 우세하게 된 것이 당시 헌법학이론의 영향을 받아 이루어진 것이 아니었다는 점이다. 만약 당시 헌법학적 판단이 수정거부의 제도화에 결정적인 영향을 미쳤다면 그 결과는 역사적 사실과는 반대로 수정거부를 인정하는 것이었을 가능성이 높다. 왜냐하면 제헌국회 시기 가장 권위 있는 헌법학자였던 유진오가 집필했으며 당

시 거의 유일한 체계적인 헌법학 저서인 『憲法解義』에서는 대통령의 수정거부권을 인정하고 있기 때문이다(유진오, 1949: 103). 이것과는 반대의 입장에서 법리적으로 수정거부권이 인정되지 않는다고 주장하는 당시의 헌법학 논의는 찾기 어렵다.

헌법학계의 지배적인 입장이 수정거부가 불가능하다는 것으로 변화된 것은 1962년 제5차 개헌에서 명문으로 수정거부가 금지된 이후의 일이다. 1963년 발간되었으며 1962년 제5차 개헌헌법을 기준으로 하고 있는 박일경의 저서는 거부권의 행사는 법률안 전부에 대해서만 할 수 있고 일부 거부나 수정거부가 불가능하다는 점을 명시하고 있으며, “이 점은 제3차 개헌 전의 구헌(舊憲) 하에서 크게 다투어졌던 문제인데, 신헌법에서는 명문으로 해결하였다.”(박일경, 1963: 227-228)고 하여 법률안거부권의 제도적 변화가 과거의 정치적 다툼과 논쟁의 산물임을 시사하고 있다.⁶ 이와는 반대로 제5차 개헌헌법 이전인 1958년 발간된 유진오의 『(新稿)憲法解義』를 살펴보면, 여전히 수정거부를 인정하고 있다(유진오, 1958: 156). 결과적으로, 수정거부의 제도화에 대한 헌법학계의 논의는 그것을 선도했다기보다는 사후적으로 반영한 것이었다.

또한 오늘날 헌법학계에서 수정거부가 인정되지 않는 헌법이론적 근거들로 제시되는 것들과 실제로 과거에 수정거부가 입법 과정에서 사라지게 된 역사적 원인과는 차이가 있다. 예를 들어, 오늘날 헌법학 논의에서는 수정거부가 법률안의 유기성을 파괴한다거나, 법률안거부권은 대통령의 ‘소극적 정지권’으로 해석되기 때문에 그것이 법안을 수정하는 입법 행위를 포함할 수 없다거나, 법률안을 수정하여 재의를 요구하는 것은 사실상 새로운 법률안을 제출하는 것이기에 정상적인 입법절차를 다시 거쳐야만 한다는 점들이 수정거부를 인정하지 않는 논거로 제시된다(심경수, 2011: 490; 김백유, 2016: 1833; 전광석, 2021: 747). 그러나 이러한 법리적 논거들은 한국의 헌정사에서 수정거부 불허의 제도화를 좌우했던 실질적인 이유들과는 상당히 다르다. 따라서 법리적 논거의 중요성과는

6 김철수(2005: 1213)도 그의 저서에서 박일경과 같은 설명을 제시하고 있다.

별도로, 현재 헌법학계의 논의에서 수정거부가 역사적으로 불허된 현실 정치적인 배경이 전혀 언급되고 있지 않다는 점은 보완이 필요하다.

V. 결론

제헌헌법과 현행헌법의 한국 대통령의 법률안거부권을 비교해 보면, 현행헌법에 비해서 제헌헌법의 경우 법률안거부권의 유형이나 거부권 행사 이후의 입법 절차에 대해 모호한 점이 많다는 사실을 알 수 있다. 이는 반대로 말하면 제헌헌법 이후 모호한 부분들이 명확해지는 방향으로 법률안거부권의 제도화가 이루어졌음을 의미한다. 이 연구에서는 그중에서도 수정거부권에 초점을 맞추어, 제헌국회 시기 수정거부권의 행사를 둘러싸고 어떤 정치적 사건과 논쟁들이 있었으며 이것이 어떻게 수정거부권을 불허하는 제도화로 이어지게 되었는지 살펴보았다. 그 과정을 자세히 살펴보면, 제헌국회 시기에 수정거부가 인정 혹은 비판된 주된 근거는 그것이 초래하는 현실적인 장점이나 문제점이었음을 알 수 있다. 제헌국회 초기에는 수정거부가 건국기의 입법 공백을 방지한다는 이유로 긍정적으로 수용되었다. 그러나 수정거부권의 행사가 입법 과정의 혼란 및 지연을 초래하고 국회와 정부 사이의 갈등을 격화시켰던 몇 번의 경험 이후, 수정거부에 대한 비판적 입장이 우세해지게 되었다. 양곡매입법안, 지방행정에관한임시조치법안, 지방자치법안 재의 과정 및 그 과정에서 발생한 논쟁들에 대한 고찰은 수정거부에 대한 입장이 긍정에서 부정으로 변화하는 경향을 뚜렷하게 보여준다. 그뿐만 아니라, 국회의원선거법안, 귀속재산처리법안, 군정법률폐지에관한법률안과 같이 지방자치법안 이후의 법률안거부권 행사 사례들에서 재의 과정은 지방자치법안의 사례로부터 교훈을 얻어, 더 이상 수정거부를 인정하지 않고 국회와 정부의 입장을 절충한 새로운 법률안을 국회본회의에서 신속하게 상정 및 통과시키는 방식으로 이루어진다. 이 덕분에 양곡매입법안부터 지방자치

법안까지의 사례들과는 달리 국회의원선거법안, 귀속재산처리법안, 군정 법률폐지에 관한 법률안의 사례들에서는 입법 과정의 혼란과 지연이 거의 발생하지 않았다. 이후 제2대국회에서는 대통령이 거부권을 행사한 25건의 사례에서 수정거부권이 행사된 경우는 단 한 차례도 없었으며, 이에 따라 환부된 법률안의 재의 과정 역시 매우 단순해졌다.

이처럼 몇 번의 법률안거부권 행사를 거치면서, 제헌국회의원들과 대통령은 수정거부권을 행사하거나 인정하게 될 때 입법 과정상의 혼란이 초래되고 국회와 정부 간의 갈등이 첨예화될 수 있다는 것을 역사적으로 학습하게 되었다. 그 결과 1962년 이전까지 헌법에 수정거부를 불허하는 명문이 추가되지 않았음에도 불구하고 제2대국회 이후로는 단 한 번도 수정거부가 행사되지 않았다. 제헌국회에서의 이러한 역사적 경험을 통한 반복적 학습효과는 국회와 대통령 모두에게 수정거부가 자신의 의사를 관철시키기 위한 효과적인 수단이 아니며 오히려 다른 방식의 타협을 도모하는 것이 더욱 낫다는 점을 일깨워주었다.

이제 이 연구가 지니는 함의와 추후 연구 방향을 제시하면서 마무리하고자 한다. 이 연구가 제시하는 중요한 함의 중 하나는, 적어도 수정거부의 제도화를 중심으로 보았을 때 한국의 법률안거부권의 제도화 과정이 미국보다 시간적으로 앞서 있으며 자생적인 측면을 갖는다는 것이다. 한국의 경우 수정거부의 제도화는 제헌국회시기에 이미 관례적으로 정리가 되었을 뿐만 아니라 명문의 변화를 기준으로 보더라도 1962년 제5차 개헌을 통해 완료된다. 반면 미국에서 이 논쟁은 여전히 진행 중이다. 예를 들어, 1996년 클린턴 행정부는 법안의 항목별 거부를 허용하는 수정거부법안(Line Item Veto Act)를 통과시켰으나, 이후 연방대법원이 이것을 위헌으로 선언하면서 항목별 거부권의 제도화가 무위로 돌아간 바 있다(최철영, 2002). 또한 2006년 부시 대통령은 연초에 행하는 대의회연설(State of the Union)에서 항목별 거부권의 허용을 포함하고 있는 입법제안서를 의회로 보냈다. 이는 공화당이 하원의 다수를 차지하고 있던 2006년 6월에 하원을 통과하였으나 상원에 머물러 있다가, 민주당이 상원의 다수당이 된 2007년 1월에 상원에서 부결되었다. 이처럼 현재까지

도 미국에서 항목별거부를 둘러싼 논쟁은 해결되지 않은 상황이다.⁷ 그러므로 제헌헌법의 법률안거부권 자체는 미국연방헌법의 영향을 결정적으로 받으면서 도입된 것임에도 불구하고, 그것의 구체적인 제도화 과정은 미국을 따라간 것이 아니라 한국의 고유한 역사적 경험을 반영한 자생적인 것이었다.

마지막으로 이 연구는 지면의 제약으로 법률안거부권의 변화 중에서 수정거부와 관련된 부분에 집중했지만, 이것은 다른 쟁점들이 중요하지 않기 때문이 아니다. 오히려 반대로 보류거부, 환부된 법률안의 재의결 정족수, 확정된 법률을 대통령이 공포하지 않을 때 행사할 수 있는 국회의장의 법률공포권과 같은 다른 쟁점들에 대해서도 연구가 앞으로 이루어져야 법률안거부권의 한국적 제도화에 관한 연구가 완결될 것이다. 이후속 작업에 앞서, 여기서 간단히 지적하고 싶은 것은 보류거부권 제도화 문제의 경우 수정거부와 비슷한 시기에 정치적 논쟁들을 야기했던 반면에, 확정된 법률의 미공포 문제는 제2대국회에서도 이어졌다는 점이다. 예를 들어, 1949년의 식량임시긴급조치법안과 귀속재산임시조치법안, 그리고 1951년의 문교재단소유특별농지보상법안과 지방조직법중개정법률안은 법률로 확정되었음에도 불구하고 이승만 대통령이 이를 공포하지 않음으로써 논쟁과 갈등을 일으켰다. 따라서 서론에서 언급한 법률안거부권의 4가지 구체적 제도화의 역사적 배경은 모두 동일한 것이 아님을 주의할 필요가 있다.

투고일자: 2023-9-1 심사일자: 2023-10-2 게재확정일자: 2023-10-10

참고문헌

강승식. 2007. 「미국헌법상 법률안거부권행사의 정당화사유」. 『공법연구』(한국공법

7 미국에서 수정거부를 둘러싼 논쟁에 대해서는 김영희(2007)를 참고.

- 학회) 제36집 제1호. pp. 325-354.
- _____. 2013. 「대통령의 법률안 통제방안」. 『공법학연구』(한국비교공법학회) 제14집 제1호. pp. 195-219.
- 국회회의록. 「제1대국회 국회본회의 회의록」.
<https://likms.assembly.go.kr/record/mhs-60-010.do> (검색일: 2023.8.1).
- 김광재. 2018. 「대통령의 법률안거부권제도의 문제점과 개선방안: 임기만으로 인한 국회 폐회의 경우에 발생하는 특수문제를 중심으로」. 『공법학연구』(한국비교공법학회) 제19집 제4호. pp. 297-336.
- 김백유. 2011. 『헌법학(Ⅰ)(헌법총론-국가조직론)』. 서울: 도서출판 한성.
- 김선화. 2013. 「대통령 법률안거부권의 의의와 사례」. 『이슈와 논점』(국회입법조사처) 제593호.
- 김승열. 2008. 「대통령의 법률안거부권에 관한 고찰」. 『법제』(대한민국 법제처) 제603호. pp. 76-126. 제604호. pp. 130-192.
- 김영희. 2007. 『미국의 입법과정』. 파주: 한국학술정보.
- 김철수. 2005. 『헌법학개론 제17정정신판』. 서울: 박영사.
- 문우진. 2015. 「거부권행사자, 의제설정자, 정당규율성과 입법효율성: 거부권행사자 이론 및 경험분석」. 『한국정치학회보』(한국정치학회) 제48집 제5호. pp. 67-95.
- 박일경. 1963. 『新憲法解義』. 서울: 진명문화사.
- 박진우. 2015. 「대통령의 법률안거부권에 관한 새로운 헌법학적 고찰」. 『가천법학』(가천대학교 법학연구소) 제8권 제4호. pp. 107-132.
- 심경수. 2011. 『憲法 제2판』. 대전: 충남대학교 출판부.
- 양정윤. 2017. 「대통령의 국회입법관여의 개선방안: 정부제출안의 법률반영을 중심으로」. 『법학연구』(인하대학교 법학연구소) 제20집 제1호. pp. 325-357.
- 유진오. 1949. 『憲法解義』. 서울: 명세당.
- _____. 1958. 『(新稿)憲法解義』. 서울: 일조각.
- 윤장근. 1995. 「대통령의 법률안재요구권제도」. 『법제연구』(한국법제연구원) 제8호. pp. 312-344.
- 이용재. 2010. 「미국연방헌법과 한국헌법상의 법률안거부권제도 비교」. 『법학연구』(전북대학교 법학연구소) 제30호. pp. 337-374.
- 임종훈. 2021. 『한국입법과정론』. 서울: 박영사.
- 전광석. 2021. 『한국헌법론 제16판』. 서울: 집현재.
- 전진영. 2023. 「역대 대통령의 거부권 행사와 해외사례」. 『이슈와 논점』(국회입법조사처) 제2080호.
- 전찬희. 2016. 「대통령의 법률안거부권 개선 방안에 관한 연구: 한미 헌법상 법률안 거부권 규정을 중심으로」. 『미국헌법연구』(미국헌법학회) 제27집 제1호. pp. 289-316.
- 전형철·함성득. 2005. 「한국 대통령의 법률안 거부권에 관한 연구: 영향요인을 중심으로」. 『행정논총』(서울대학교 한국행정연구소) 제43권 제4호. pp. 63-92.
- 정철. 2019. 「법률안거부권의 헌법적 의의」. 『세계헌법연구』(국제헌법학회) 제25권

제2호. pp. 65-95.

- 조원용. 2023. 「대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 증대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로」. 『공법학연구』(한국비교공법학회) 제24권 제1호. pp. 173-212.
- 조지 체벨리스 지음. 문우진 옮김. 2009. 『거부권 행사자: 정치제도는 어떻게 작동하는가』. 서울: 후마니타스.
- 차동욱. 2013. 「항목별거부권의 논리와 지방정부: 미국에서의 논쟁을 중심으로」. 『지방정부연구』(한국지방정부학회) 제16집 제4호. pp. 231-245.
- 최철영. 2002. 「美國의 Line Item Veto Act 研究」. 『미국헌법연구』(미국헌법학회) 제13호. pp. 245-270.
- 홍석한. 2019. 「대통령의 법률안거부권에 대한 고찰: 미국 제도와의 비교를 중심으로」. 『미국헌법연구』(미국헌법학회) 제30집 제1호. pp. 1-35.

A Historical Account of the Constitutional Ban on Line-item
Veto in Korea:
Debates in the First National Assembly(1948-1950)

Hyunjik Jeong
Ph.D. Student, Department of Political Science
Indiana University at Bloomington

Jungug Choi*
Professor, Department of Political Science
Konkuk University

This study deals with the historical origin of Korean institutionalization of presidential veto power, especially line-item veto or what was called 'revision veto' in the first national assembly of Korea (1948-1950). Very few studies address the highly-charged debates on what power was involved in the presidential veto in the assembly. These debates show how the assemblymen came to accept the president's line-item veto at the beginning of the assembly but later rejected it. The dramatic change in their position on the veto power was not just based on any constitutional theory but driven by urgent political situations and the power struggles between the president and the assembly. Muddling through several rounds of such veto power exercises, both sides came to learn that the revision veto would lead only to politically dangerous immobility in which neither party would win. This early highly important historical learning led Korea to ban the line-item veto in the constitutional amendment of 1962. Even though the first Korean constitution adopted the presidential veto power in general with reference to the US constitutional system, Korea has remarkably built up political consensus on the issue of line-item veto based on its own historical learning unlike the USA, in which there is still no consensus on the issue.

Keywords: Presidential Veto, Line-item Veto, First National Assembly of Korea,
Institutionalization, Historical Learning

* corresponding author

정현직, 인디애나대학교
2412 S Woolery Mill Dr, Bloomington, IN, USA
E-mail_hj49@iu.edu

최정욱(교신저자, corresponding author), 건국대학교
서울시 광진구 능동로 120
E-mail_drchoi@konkuk.ac.kr

