



제418회국회(정기회)
제3차 국회운영위원회

대통령의 재의요구 권한 행사에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈재의요구 권한 행사 기준 및 재의요구 제한 관련〉

■ 김용민 · 황운하의원 대표발의(의안번호 제2201640호)

2024. 9.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 총 괄	3
가. 제정안의 입법배경 및 취지	3
나. 제정안의 주요내용	7
다. 제정 필요성	9
2. 제정안의 조문별 검토	10
가. 목적 및 정의(안 제1조 및 제2조)	10
나. 재의요구 권한 행사 기준(안 제3조)	13
다. 이해충돌에 따른 재의요구 제한 등(안 제4조부터 제6조까지) ·	18
라. 부 칙	27
3. 관계 부처의 의견	28
※ 참고자료	30

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김용민 · 문정복 · 한준호 · 김용만 · 박지원 · 이성윤
민형배 · 임미애 · 모경중 · 장경태 · 황운하 · 김재원
신장식 · 강경숙 · 김선민 · 김준형 · 이해민 · 차규근
박은정 · 서왕진 · 전현희 · 박성준 · 김승원 · 박균택
강득구 · 정춘생 · 조 국 의원(27인)

2. 제 안 일 : 2024. 7. 11.

3. 회 부 일 : 2024. 7. 12.

※ 의안번호 : 1640

II. 제안이유 및 주요내용

헌법 제53조제2항에 따르면 대통령은 법률안에 이의가 있을 경우 재의 요구를 행사할 수 있다고 규정돼 있음.

대통령의 법률안 재의요구권은 국회 입법권에 대한 견제권으로서 의의가 있음. 헌법에서는 대통령이 법률안에 대해 ‘이의’가 있을 때 행사한다고 하면서도 구체적인 사유를 명시하고 있지는 않음. 이에 따라 재의요구권을 행사하기 위해서는 헌법에 대한 종합적이고 체계적인 해석을 바탕으로 해야 함. 그러나 최근 국회를 통과한 다수의 법률안

에 대해 대통령이 재의요구권을 반복적으로 사용하며 사회적 혼동을 야기시키고 있음. 더군다나 학계에서는 일부 법률안 재의요구에 대해 헌법의 내재적인 한계인 ‘이해충돌금지’와 ‘정책적 이견은 대통령이 법률안 거부권을 행사할 수 있는 사유가 될 수 없다’를 넘어서 재의요구를 한 것이기 때문에 해석에 따라 위헌의 소지가 있다고 지적하고 있음.

이에 국회의 입법권과 대통령의 재의요구 권한이 서로 조화를 이룰 수 있도록 ‘대통령의 재의요구 권한 행사에 관한 특별법’을 제정하고자 함.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄

가. 제정안의 입법배경 및 취지

「대통령의 재의요구 권한 행사에 관한 특별법안」(이하 “제정안”이라 함)은 국회의 입법권과 대통령의 재의요구 권한이 서로 조화를 이룰 수 있도록, 대통령의 재의요구 권한의 행사 기준을 제시하고 이해충돌 방지를 위한 대통령의 재의요구 회피 의무와 국회의 재의요구 제한 의견서 송부 등에 관한 사항을 규정하고 있음.

헌법 제53조¹⁾는 법률안에 대한 대통령의 재의요구권²⁾을 규정하고 있음. 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내 대통령이 공포하고, 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 재의를 요구할 수 있음.

1) 「대한민국헌법」 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, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 전과 같은 의결을 하면 그 법률안은 법률로서 확정된다.

⑤ 대통령이 제1항의 기간 내에 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.

2) 대통령의 재의요구권의 헌법제도상 의의로는 대체로 국회의 경솔한 혹은 하자있는 입법을 절차적으로 통제하는 기능과 대통령이 국회를 견제하여 국정 균형의 도모하는 기능이 언급되고 있음(김선화, 「대통령 법률안 재의요구권의 헌법적 한계」(이슈와 논점 제2239호), 국회입법조사처, 2024)

이러한 대통령의 재의요구권은 제헌 헌법에서 명문화된 이후 의원 내각제를 채택하였던 제5대국회(제2공화국) 시기를 제외하고 현재까지 유지되어 왔으며, 2024년 9월 현재 총 87차례 재의요구권이 행사되었음.

[표-1] 대통령의 재의요구권 행사 현황

대통령	재의요구	법률 확정			폐 기	
		재의결	수정의결	철 회	부 결	임기만료
이승만	45	24	6	1	9	5
박정희	5	-	-	1	1	3
노태우	7	-	-	-	4	3
노무현	6	1	-	-	2	3
이명박	1	-	-	-	-	1
박근혜	2	-	-	-	-	2
윤석열	21*	-	-	-	10	5
합 계	87	25	6	2	26	22

* 재의요구된 21건 중 6건은 2024년 9월 현재 본회의 계류 중인 상태임.

헌법은 재의요구의 실체적 요건과 관련하여 ‘이의가 있을 때’라고만 규정하고 있을 뿐 그 ‘이의’의 사유에 관해서는 구체적으로 명시하고 있지 않은데,³⁾ 최근 국회에서 의결한 법률안에 대하여 적극적으로 재의요구권이 행사됨에 따라, 재의요구권 행사의 정당화 사유를 포함한 헌법적 한계에 관한 논의가 학계 등에서 활발히 이루어지고 있는 상황임.

3) 대통령의 법률안 거부권을 두고 있는 대표적 국가인 미국 및 프랑스의 헌법에서도 법률안 거부권 행사 사유 또는 실체적 요건을 규정하고 있지 않음(조원용, 「대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 중대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로」, 공법학연구 제24권제1호(2023. 2.), p.176).

한편, 2021년 3월 한국토지주택공사(LH) 직원들의 부동산 관련 미공개 정보를 이용한 투기 의혹을 계기로 제정된 「공직자의 이해충돌 방지법」(2021. 5. 18. 공포, 2022. 5. 19. 시행) 제5조는 인가·허가 등, 행정지도·단속 등, 사건의 수사·재판 등의 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 신고·회피신청하도록 규정하면서, 불특정다수를 대상으로 하는 법률·대통령령의 제정·개정·폐지를 수반하는 경우에는 신고·회피신청을 하지 않을 수 있도록 예외를 두고 있음.

최근 대통령 본인이나 그 가족과 관련된 것으로 보이는 법률안에 대한 재의요구권 행사와 관련하여 이해충돌 우려가 있는 것은 아닌지에 대한 문제 제기가 있었음.⁴⁾ 이러한 문제를 입법적으로 해결하기 위하여 제21대국회에서 「국회법」 및 「공직자의 이해충돌 방지법」 개정안이 각각 발의되었으나 임기만료로 폐기되었으며, 제22대국회에서도 관련 법률안(「공직자의 이해충돌 방지법」 개정안)이 발의되어

4) ① 국회에서 의결된 법률안이 대통령의 사적인 이해와 충돌한다는 이유로 재의요구권을 행사하는 것은 헌법상 용인되기 어려울 것이다(김선화, 「대통령 법률안 재의요구권의 헌법적 한계」(이슈와 논점 제2239호), 국회입법조사처, 2024). ② ‘대통령 배우자 특검법안’에 대한 대통령의 거부권 행사는 이해충돌방지법 제5조 제1항 제8호의 ‘사건의 수사’를 막는 것이므로 이해충돌에 곧바로 해당한다고 보아야 한다. 또한 ‘대통령의 배우자(및 관련자)만’을 수사대상으로 하는, 처분적 법률에 해당하는 특별검사법은 ‘불특정다수를 대상으로 하는 법률’이 아니므로 이해충돌의 예외사유도 아니다(김래영, 「대통령 법률안거부권의 한계와 제한-이해충돌을 중심으로-」, 일감법학 제57호(2024. 4.), p.113).

③ 대통령이 본인과 배우자의 수사에 관한 특검법을 거부하는 것은 명백한 현행 이해충돌방지법 위반입니다. 위헌이고 위법합니다. 따라서 앞으로 통과되는 채 해병 특검법에 대해서도 윤석열 대통령은 반드시 거부권을 자제해야 합니다(전현희 의원, 제415회국회(임시회) 제4차 본회의(2024. 7. 2.)).

④ 정부의 재의요구권 행사가 결과적으로 윤석열 대통령의 수사 가능성을 막아 ‘이해충돌’ 논란이 있다는 말에는 “이해충돌이 아니라고 판단한다”며 검토 과정에서 그런 사항까지 다 고려된 것이라고 반박했다(노컷뉴스, “법무부 “채상병 특검법 위헌성 강화...재의요구, 이해충돌 아냐”(종합)”, 2024. 7. 9.).

현재 정무위원회에 계류 중임.⁵⁾

이에 제정안은 대통령의 재의요구 권한의 행사 기준과 재의요구 회피 의무 등을 구체적으로 명문화함으로써, 대통령의 재의요구권의 헌법적 한계에 관한 헌법 해석상 논란과 이해충돌 소지와 관련된 문제를 입법적으로 해결하여 대통령의 재의요구권이 적정하게 행사될 수 있도록 하려는 취지로 보임.

5) 관련 법률안 발의 현황

구 분	법률안(발의자)	주요내용	결 과
제21대	국회법 개정안 (김용민의원 대표발의)	대통령은 「공직자의 이해충돌 방지법」 해당 시 재의요구권 회피	임기만료폐기
	공직자의 이해충돌 방지법 개정안 (김용민의원 대표발의)	법률·대통령령 등에 대한 제정·개정·거부·승인 등의 직무를 신고·회피신청 직무에 추가	임기만료폐기
제22대	공직자의 이해충돌 방지법 개정안 (전현희의원 대표발의)	사건의 수사·재판 등과 관련한 법률의 승인·거부 직무 수행 시 그 법률이 대통령의 사적이해 관계자를 대상으로 하는 경우 스스로 회피	계류 중

나. 제정안의 주요내용

제정안은 본칙 총 6개 조문, 부칙 총 2개 조문으로 구성되어 있고, 주요내용은 다음과 같음.

첫째, 법률의 목적을 대통령의 법률안에 대한 재의요구가 공정하고 합헌적으로 행사될 수 있도록 함으로써 국회의 입법권과 대통령의 재의의 요구 권한이 서로 조화를 이룰 수 있도록 하는 것으로 규정함(안 제1조).

둘째, ‘재의요구’, ‘이해충돌’, ‘해당 법률안’ 등 제정안에서 사용되는 용어의 뜻을 정의함(안 제2조).

셋째, 대통령의 재의요구 권한 행사의 4개 기준을 명시하고, 그 기준에 해당하지 않으면 재의요구 권한 행사를 자제하도록 함(안 제3조).

넷째, 대통령은 해당 법률안이 직무상 이해충돌 방지 의무와 관련되는 경우 등에는 재의요구를 회피하도록 함(안 제4조).

다섯째, 국회는 법률안의 정부 이송 시 재의요구 제한 의견서를 송부할 수 있도록 하고(안 제5조), 대통령은 그 의견서 내용을 존중하도록 함(안 제6조).

여섯째, 공포일부터 시행되도록 하고(안 부칙 제1조), 재의요구 제한

의견서 송부에 관한 사항은 법 시행 전 심사 중인 법률안에도 적용되도록 함(안 부칙 제2조).

[표-2] 제정안의 조문 체계

조 문	주 요 내 용
제1조	목 적
제2조	정 의
제3조	재의요구 권한 행사의 기준
제4조	이해충돌에 따른 재의요구 제한
제5조	국회의 재의요구 제한 의견서 송부
제6조	대통령의 존중 의무
부칙 제1조	시행일
부칙 제2조	적용례

다. 제정 필요성

헌법상 재의요구의 실체적 요건(정당화 사유)은 명시되어 있지 않으나, 대부분의 헌법학자들이 대통령의 재의요구권 행사에는 헌법내재적 또는 헌법원리상 한계가 있음을 전제로, 재의요구권 행사의 정당화 사유의 범위⁶⁾에 관하여 다양한 의견을 제기하고 있음.

제정안은 대통령의 재의요구 권한의 행사 기준 및 재의요구 회피 의무와 국회의 재의요구 제한 의견서 송부 등에 관한 사항을 규율하여 대통령의 재의요구권 행사의 남용 가능성을 방지하고, 국회의 입법권과 대통령의 재의요구권 간 합리적인 견제와 균형 관계가 유지되게 하려는 것임.

다만, 대통령의 재의요구권을 자유재량으로 보아 헌법내재적 한계가 존재하지 않는다는 의견이 존재하고,⁷⁾ 대통령의 재의요구권 행사가 남용된다면 그 사유를 헌법이나 법률에 구체적으로 규정할 필요성은 있으나 법률로 규정하는 경우 위헌의 논란을 낳을 수도 있어 기본적으로 헌법 개정을 통하여 추진하는 것이 바람직하다는 의견도 있으므로,⁸⁾ 제정안 심사 시 이에 대한 논의도 필요한 것으로 보임.

6) 헌법학자들은 대통령의 법률안 거부권 행사의 정당화 사유를 제시하고 있는데 국내의 논의를 정리해보면 다음과 같이 6개의 사유로 압축해볼 수 있다. ① 헌법에 위반되는 법률안의 경우 대통령이 법률안 거부권을 행사할 수 있다고 판단한다. ② 집행 불가능한 법률안도 가능하다고 본다. ③ 국익에 반하는 법률안, ④ 정부에 부당한 압력을 가하는 법률안, ⑤ 예산상 뒷받침이 없거나 재정적으로 부담되는 법률안, ⑥ 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안에 대하여 대통령이 법률안 거부권을 정당하게 행사할 수 있다고 보고 있다(조원용, 「대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 중대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로」, 공법학연구 제24권제1호(2023. 2.), p.180).

7) 이준일, 「대통령 거부권의 헌법적 한계」, 세계헌법연구 제29권제3호(2023. 12.), p.3

2. 제정안의 조문별 검토

가. 목적 및 정의 (안 제1조 및 제2조)

제정안 제1조 및 제2조는 해당 법률의 목적 및 해당 법률에서 사용하는 용어의 정의를 규정하고 있음.

[표-3] ‘목적 및 정의’ 관련 규정

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 헌법 제53조제2항에 따른 대통령의 법률안에 대한 재의의 요구가 공정하고 합헌적으로 행사될 수 있도록 함으로써 국회의 입법권과 대통령의 재의의 요구 권한이 서로 조화를 이룰 수 있도록 함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “재의요구”란 헌법 제53조제2항에 따라 대통령이 국회가 의결하여 정부로 이송한 법률안에 대하여 국회에 환부하여 재의를 요구하는 것을 말한다.
2. “이해충돌”이란 대통령이 재의요구 권한을 행사하는 것이 자신의 사적 이해관계가 직접 관련되어 공정한 권한 행사가 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다.
3. “해당 법률안”이란 재의요구 대상인 법률안을 말한다.

먼저, 제정안의 목적 규정과 관련하여, ‘목적’ 규정은 ① 수단을 나열한 후 목적을 규정하거나 ② 목적을 명시한 후 수단을 규정하는 방식을 취하는 것이 일반적임.⁹⁾

8) 임지봉, 「입법과정에서 대통령 법률안거부권 행사의 바람직한 모습」, 입법학연구 제21집제1호 (2024. 2.), p.343

9) ① 수단을 나열한 후 목적을 규정하는 방식은 ‘~~~규정함으로써 ~~~함을 목적으로 한다’라는 방식이고, ② 목적을 명시한 후 수단을 규정하는 방식은 ‘~~~하기 위하여 ~~~을 규정함을 목적으로 한다’라는 방식임.

그런데, 제정안은 수단을 나열한 후 목적을 규정하는 방식을 취하면서
 수도 수단에 해당하는 부분에 다시 목적에 해당하는 내용을 표현하고
 있어, 목적과 목적을 병렬적으로 규정하는 어색한 조문 구성임.

따라서, 제정안에서 도입하고 있는 수단인 ‘재의요구 권한 행사의
 기준’과 ‘이해충돌에 따른 재의요구 제한’ 등을 먼저 나열한 후 목적을
 규정하는 것을 검토할 필요가 있고, 특히, 제정안의 정의 규정에서 ‘재
 의요구’를 정의하고 있으므로 이를 목적 규정에도 반영하는 것이 적절
 함.¹⁰⁾

다음으로, 제정안은 ‘재의요구’, ‘이해충돌’ 및 ‘해당 법률안’에 대한
 정의 규정을 두고 있음. ‘재의요구’는 헌법 제53조제2항의 내용을 인용
 하고 있고, ‘이해충돌’은 현행법상 ‘이해충돌’에 관한 정의 규정을 두고
 있는 「공직자의 이해충돌 방지법」 및 「국회법」의 정의 내용¹¹⁾을

10) 이를 반영한 수정의견은 다음과 같음.

제 정 안	수정의견
제1조(목적) 이 법은 <u>헌법 제53조제2항에 따른 대통령의 법률안에 대한 재의의 요구가 공정하고 합헌적으로 행사될 수 있도록 함으로써 국회의 입법권과 대통령의 재의의 요구 권한이 서로 조화를 이룰 수 있도록 함</u> 을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 대통령의 재의요구 권한 행사의 기준을 정하고 이해충돌에 따른 재의요구 제한(또는 회피) 등에 관한 사항을 규정함으로써 대통령의 재의요구가 공정하고 합헌적으로 행사되어 국회의 입법권과 대통령의 재의요구 권한이 서로 조화를 이루도록 함을 목적으로 한다.

11) 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “이해충돌”이란 공직자가 직무를 수행할 때에 자신의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다.

「국회법」 제32조의3(윤리심사자문위원회의 의견 제출) ① 윤리심사자문위원회는 제32조의2에 따른 등록 및 변경등록 사항을 바탕으로 이해충돌(의원이 직무를 수행할 때 본인의 사적 이해관계가 관련되어 공정하고 청렴한 직무수행이 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다. 이하 같다) 여부를 검토하여 그 의견을 의장, 해당 의원 및 소속 교섭단체 대표의원에게 제출하여야 한다.

차용한 것으로 보이는데, 「공직자의 이해충돌 방지법」 및 「국회법」상 이해충돌은 직무수행과 사적 이해관계 간에 ‘관련성’만 요구하는 데 비하여, 제정안은 권한 행사와 사적 이해관계 간에 ‘직접 관련성’을 요구하여 이해충돌 개념을 상대적으로 엄격하게 규정하고 있음.

한편, ‘해당 법률안’에 대하여 정의된 내용은 ‘재의요구 대상인 법률안’인데, 이는 엄밀한 의미에서 용어의 개념을 명확히 하기 위한 정의라기 보다는 반복적으로 사용되는 표현을 간결하게 표현하기 위한 약칭 규정에 가까우므로, 정의 규정에서는 삭제하고 제정안 제3조에서 약칭하는 방안을 고려할 필요가 있음.¹²⁾

12) 헌법 인용 시 정식 명칭 인용(제정안 제2조·제3조·제5조 및 제6조), 그 밖의 경미한 자구 수정을 반영한 수정의견은 다음과 같음.

제 정 안	수정의견
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “재의요구”란 <u>헌법</u> 제53조제2항에 따라 대통령이 국회가 의결하여 정부로 이송한 법률안에 대하여 <u>국회에</u> 환부하여 재의를 요구하는 것을 말한다. 2. “이해충돌”이란 대통령이 재의요구 권한을 <u>행사하는 것이</u> 자신의 사적 이해관계가 직접 관련되어 공정한 권한 행사가 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다. 3. “해당 법률안”이란 재의요구 대상인 법률안을 말한다. 제3조(재의요구 권한 행사의 기준) 대통령은 <u>해당 법률안이</u> 다음 각 호의 경우가 아니라면 재의요구 권한 행사를 자제하여야 하고, 재의요구하는 경우에는 <u>헌법</u> 제53조제2항에 따른 이의서에 다음 각 호의 경우에 해당한다는 사실을 소명하여야 한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “재의요구”란 「 <u>대한민국헌법</u> 」 제53조제2항에 따라 대통령이 국회가 의결하여 정부로 이송한 법률안에 대하여 <u>국회로</u> 환부하여 재의를 요구하는 것을 말한다. 2. “이해충돌”이란 대통령이 재의요구 권한을 <u>행사할 때에</u> 자신의 사적 이해관계가 직접 관련되어 공정한 권한 행사가 저해되거나 저해될 우려가 있는 상황을 말한다. <삭 제> 제3조(재의요구 권한 행사의 기준) 대통령은 <u>재의요구 대상 법률안(이하 “해당 법률안”이라 한다)</u> 이 다음 각 호의 경우가 아니라면 재의요구 권한 행사를 자제하여야 하고, 재의요구하는 경우에는 「 <u>대한민국헌법</u> 」 제53조제2항에 따른 이의서에 다음 각 호의 경우에 해당한다는 사실을 소명하여야 한다.

나. 재의요구 권한 행사 기준 (안 제3조)

제정안 제3조는 법률안이 ① 헌법의 내용과 취지를 명백하게 위반하는 경우, ② 국가와 국민에게 중대한 재정적 부담이 되어 국가재정을 위태롭게 할 정도의 비용이 소요되는 경우, ③ 법률안 집행이 불가능한 것이 명백한 경우, ④ 그 밖에 중대한 공익을 심각하게 위협하는 것이 명백한 경우 외에는 대통령은 재의요구 권한 행사를 자제하도록 하는 한편, 재의요구 시에는 이의서에 이에 해당한다는 사실을 소명하도록 하려는 것임.

[표-4] ‘재의요구 권한 행사 기준’ 관련 규정

제 정 안
제3조(재의요구 권한 행사의 기준) 대통령은 해당 법률안이 다음 각 호의 경우가 아니라면 재의요구 권한 행사를 자제하여야 하고, 재의요구하는 경우에는 헌법 제53조제2항에 따른 이의서에 다음 각 호의 경우에 해당한다는 사실을 소명하여야 한다.
1. 헌법의 내용과 취지를 명백하게 위반하는 경우
2. 국가와 국민에게 중대한 재정적 부담이 되어 국가재정을 위태롭게 할 정도의 비용이 소요되는 경우
3. 법률안 집행이 불가능한 것이 명백한 경우
4. 그 밖에 중대한 공익을 심각하게 위협하는 것이 명백한 경우

헌법 제53조제2항¹³⁾은 법률안에 ‘이의가 있을 때’에는 대통령은 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고 재의를 요구할 수 있다고

13) 「대한민국헌법」 제53조 ② 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 제1항의 기간내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있다. 국회의 폐회 중에도 또한 같다.

규정하고 있으나, 재의요구의 실체적 요건인 그 ‘이의’의 사유에 관해서는 구체적으로 명시하고 있지 않음.

제정안의 제안이유에서 밝히고 있는 것과 같이, 최근 국회를 통과한 법률안에 대하여 재의요구권이 반복적으로 사용됨에 따라, 제정안은 대통령의 재의요구권은 헌법에 대한 종합적이고 체계적인 해석을 바탕으로 행사되어야 한다는 인식하에 헌법학계에서 논의되어 온 대통령의 재의요구권 행사의 정당화 사유(실체적 요건)을 명문화하려는 취지로 보임.

현재 헌법학계에서 제시되고 있는 대통령의 재의요구권의 정당화 사유는 6개 사유로 구분해 볼 수 있는데, 제정안은 이 중 4개의 사유를 재의요구 권한 행사의 기준으로 명시하고 있음. 나머지 2개의 사유는 헌법학계에서도 일부 이견¹⁴⁾이 있어 제정안에는 포함하지 않은 것으로 보임.

14) 임지봉, 「입법과정에서 대통령 법률안거부권 행사의 바람직한 모습」, 입법학연구 제21집제1호(2024. 2.), pp.342~343 / 조원용, 「대통령의 법률안거부권 행사 정당화 사유에 관한 헌법학적 일고찰: 새로운 유형의 ‘입법절차상 중대한 하자’ 출현의 대응을 중심으로」, 공법학연구 제24권제1호(2023. 2.), pp.181~182

[표-5] 헌법학계 및 제정안의 재의요구권 정당화 사유 비교

헌법학계	제 정 안
○ 헌법에 위반되는 법률안	○ 헌법의 내용과 취지를 명백하게 위반하는 경우
○ 예산상 뒷받침이 없거나 재정적으로 부담되는 법률안	○ 국가와 국민에게 중대한 재정적 부담이 되어 국가재정을 위태롭게 할 정도의 비용이 소요되는 경우
○ 집행 불가능한 법률안	○ 법률안 집행이 불가능한 것이 명백한 경우
○ 국익에 반하는 법률안	○ 그 밖에 중대한 공익을 심각하게 위협하는 것이 명백한 경우
○ 정부에 부당한 압력을 가하는 법률안	-
○ 대통령의 정책에 부합하지 않는 법률안	-

또한, 제정안은 재의요구 시 이의서에 재의요구 권한 행사 기준에 해당한다는 사실을 소명하도록 하고 있는데, 이는 소명 과정을 통하여 대통령으로 하여금 재의요구권 행사에 신중을 기하도록 하고,¹⁵⁾ 국회는 소명 내용을 통하여 대통령의 재의요구가 그 행사 기준에 부합되게 이루어졌는지 판단할 수 있도록 하려는 취지로 보임.

다만, 제정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 제정안은 재의요구 권한 행사 기준을 명문화하면서 그 요건을 ‘명백’, ‘중대’, ‘심각’ 등으로 엄격하게 규정하고 있는데, 이는 헌법학계

15) 참고로, 현재 대통령이 재의요구를 하는 경우 이의서(실무상 재의요구서)에 재의요구 이유를 상세히 설명하고 있음.

에서 논의되어 온 재의요구권의 정당화 사유에 비하여 강화된 면이 있어 보이므로, 국회 입법권에 대한 견제수단이라는 대통령 재의요구권의 헌법적 의의와 국회 입법권의 실질적 보장 측면을 비교형량하여 행사 기준의 엄격성 정도에 대한 논의가 필요하다고 보임.

둘째, 제정안은 재의요구 권한 행사 기준에 해당하는 경우가 아니라면 대통령은 재의요구 권한 행사를 ‘자제’하도록 권고하고 있음. 이는 ‘금지’ 또는 ‘제한’ 등의 확정적·적극적인 용어를 사용하는 경우 대통령의 재의요구권을 과도하게 침해할 소지가 있을 수 있는 점을 고려하여 완화된 용어를 사용한 것으로 보임.

다만, 법률에서 ‘자제’¹⁶⁾라는 용어는 일반적으로 사용하지 않아 그 법적 효력이나 규범력이 불분명한 측면이 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다고 보임.

셋째, 제정안은 재의요구 시 이의서에 제정안에서 명시한 4개 재의요구 권한 행사 기준에 해당한다는 사실을 소명하도록 하고 있는데,

16) ‘자제’의 사전적 의미는 자기의 감정이나 욕망을 스스로 억제하는 것임. 참고로, 현행법에서 ‘자제’라는 표현을 사용하고 있는 입법례는 다음과 같음.

「**물환경보전법**」 제21조의2(오염된 공공수역에서의 행위제한) ① 환경부장관은 하천·호소등이 오염되어 수산물의 채취·포획이나 물놀이, 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위를 할 경우 사람의 건강이나 생활에 미치는 피해가 크다고 인정할 때에는 해당 하천·호소등에서 그 행위를 금지·제한하거나 자제하도록 안내하는 등 환경부령으로 정하는 조치를 할 것을 시·도지사에게 권고할 수 있다.

「**순환경제사회 전환 촉진법**」 제7조(국민의 책무) ① 모든 국민은 자연환경과 생활환경을 청결히 유지하고, 일회용품 사용을 자제하며, 폐기물이 적게 발생하는 제품등을 우선 구매하여 내구연한(耐久年限)까지 최대한 사용하는 등 자원의 낭비를 억제하기 위하여 노력하여야 한다.

「**재난 및 안전관리 기본법**」 제36조(재난사태 선포) ⑤ 행정안전부장관 및 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 재난사태가 선포된 지역에 대하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

3. 해당 지역에 대한 여행 등 이동 자제 권고

‘자제’의 법적 효력이나 규범력의 불분명성으로 인하여 그 행사 기준에 해당하지 않는 재의요구 가능성을 배제할 수는 없을 것으로 보임.

다. 이해충돌에 따른 재의요구 제한 등 (안 제4조부터 제6조 까지)

제정안 제4조부터 제6조까지는 이해충돌 방지를 위한 대통령의 재의요구 회피 의무, 국회의 재의요구 제한 의견서 송부와 대통령의 의견서 존중 의무를 규정하고 있음.

구체적으로, 대통령은 법률안이 「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조 등 공직자의 직무상 이해충돌 방지 의무와 관련되거나 본인·배우자 또는 4촌 이내의 혈족·인척의 범죄 혐의와 관련되는 경우 등에는 재의요구를 회피하도록 하고(안 제4조), 국회는 법률안을 이송할 때 이해충돌 회피 사유로 재의요구가 제한되어야 한다는 의견서를 법률안과 함께 송부할 수 있도록 하며(안 제5조), 대통령은 그 의견서 내용을 존중하되, 재의요구하는 경우 이의서에 이해충돌에 해당하지 않는 근거를 소명하도록 하려는 것임(안 제6조).

[표-6] ‘이해충돌에 따른 재의요구 제한 등’ 관련 규정

제 정 안
제4조(이해충돌에 따른 재의요구 제한) 대통령은 다음 각 호의 경우 이해충돌을 방지하기 위하여 재의요구를 회피하여야 한다.
1. 해당 법률안이 「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조 등 공직자의 직무상 이해충돌 방지 의무와 관련되는 경우
2. 해당 법률안이 본인, 배우자 또는 4촌 이내의 혈족·인척의 범죄 혐의와 관련되는 경우
3. 그 밖에 해당 법률안의 내용 또는 취지를 고려할 때 중대한 이해충돌 가능

제 정 안

성이 인정되는 경우

제5조(국회의 재의요구 제한 의견서 송부) ① 국회는 헌법 제53조제1항에 따라 법률안을 정부에 이송할 때에 해당 법률안의 내용이 제4조 각 호의 어느 하나 또는 그 밖에 그에 준하는 사유로 재의요구가 제한되어야 한다는 의견서를 본회의의 의결을 거쳐 법률안과 함께 송부할 수 있다.

② 제1항의 의견서는 「국회법」 제51조, 제79조 또는 제89조에 따른 발의, 제안 또는 동의를 거친다.

제6조(대통령의 존중 의무) 대통령은 제5조제1항에 따라 송부된 국회의 의견서 내용을 존중하여야 하고, 그럼에도 불구하고 재의요구하는 경우에는 헌법 제53조제2항에 따른 이의서에 이해충돌에 해당하지 아니한다는 근거를 소명하여야 한다.

「공직자의 이해충돌 방지법」은 공직자의 직무수행 과정에서 발생할 수 있는 부정한 사익추구를 예방할 수 있도록 공직자가 해야 할 5개의 신고·제출의무와 하지 말아야 할 5개의 제한·금지행위 등 총 10개의 행위기준을 규정하고 있음.

[표-7] 「공직자의 이해충돌 방지법」상 공직자의 행위기준

신고·제출의무	제한·금지행위
○ 사적이해관계자 신고 및 회피신청 ○ 공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수신고 ○ 고위공직자의 민간부문 업무활동 내역 제출 ○ 직무관련자와의 거래 신고 ○ 퇴직자 사적 접촉 신고	○ 직무 관련 외부활동 제한 ○ 가족 채용 제한 ○ 수의계약 체결 제한 ○ 공공기관 물품 등의 사적 사용·수익 금지 ○ 직무상 비밀 및 미공개 정보 이용 금지

이 중 대통령의 재의요구권 행사와 직접적으로 연관된 것은 사적이해관계자 신고 및 회피신청 의무로서, 「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조17)에서 규정하고 있음.

해당 조 제1항은 인가·허가 등, 행정지도·단속 등, 사건의 수사·재판 등 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공

17) 「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조(사적이해관계자의 신고 및 회피·기피 신청) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직무를 수행하는 공직자는 직무관련자(직무관련자의 대리인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 사적이해관계자임을 안 경우 안 날부터 14일 이내에 소속기관 장에게 그 사실을 서면(전자문서를 포함한다. 이하 같다)으로 신고하고 회피를 신청하여야 한다.

1. 인가·허가·면허·특허·승인·검사·검정·시험·인증·확인, 지정·등록, 등재·인정·증명, 신고·심사, 보호·감호, 보상 또는 이에 준하는 직무
2. 행정지도·단속·감사·조사·감독에 관계되는 직무
3. 병역판정검사, 징집·소집·동원에 관계되는 직무
4. 개인·법인·단체의 영업 등에 관한 작위 또는 부작위의 의무부과 처분에 관계되는 직무
5. 조세·부담금·과태료·과징금·이행강제금 등의 조사·부과·징수 또는 취소·철회·시정명령 등 제재적 처분에 관계되는 직무
6. 보조금·장려금·출연금·출자금·교부금·기금의 배정·지급·처분·관리에 관계되는 직무
7. 공사·용역 또는 물품 등의 조달·구매의 계약·검사·검수에 관계되는 직무
8. 사건의 수사·재판·심판·결정·조정·중재·화해 또는 이에 준하는 직무
9. 공공기관의 재화 또는 용역의 매각·교환·사용·수익·점유에 관계되는 직무
10. 공직자의 채용·승진·전보·상벌·평가에 관계되는 직무
11. 공공기관이 실시하는 행정감사에 관계되는 직무
12. 각급 국립·공립 학교의 입학·성적·수행평가에 관계되는 직무
13. 공공기관이 주관하는 각종 수상, 포상, 우수기관 선정, 우수자 선발에 관계되는 직무
14. 공공기관이 실시하는 각종 평가·판정에 관계되는 직무
15. 국회의원 또는 지방의회의원의 소관 위원회 활동과 관련된 청문, 의안·청원 심사, 국정감사, 지방자치단체의 행정사무감사, 국정조사, 지방자치단체의 행정사무조사와 관계되는 직무
16. 그 밖에 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 직무

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다.

1. 제1항 각 호에 해당하는 직무와 관련하여 불특정다수를 대상으로 하는 법률이나 대통령령의 제정·개정 또는 폐지를 수반하는 경우
2. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인·증명을 신청하는 민원에 따라 해당 서류를 발급하는 경우

④ 제1항 각 호에 해당하는 직무와 관련된 다른 법령·기준에 제척·기피·회피 등 이해충돌 방지를 위한 절차가 마련되어 있어 공직자가 그 절차에 따른 경우, 제1항에 따른 신고·회피 의무를 다한 것으로 본다.

직자는 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 신고·회피신청하도록 규정하고 있고, 같은 조 제3항은 불특정다수를 대상으로 하는 법률·대통령령의 제정·개정·폐지를 수반하는 경우에는 신고·회피신청을 하지 않을 수 있도록 예외를 두고 있음.

같은 조 제4항은 다른 법령·기준에 제척·기피·회피 등 이해충돌방지를 위한 절차가 마련되어 있어 공직자가 그 절차에 따른 경우 사적이해관계자 신고 및 회피신청 의무를 다 한 것으로 간주하고 있음.¹⁸⁾

이와 같이, 「공직자의 이해충돌 방지법」상 불특정다수를 대상으로 하는 법률¹⁹⁾의 제정·개정·폐지와 관련된 직무는 사적이해관계자 신

18) 예를 들어, 국회의원의 경우 「국회법」 제32조의4 및 제32조의5에서 이해충돌 신고 및 회피신청 의무를 따로 규정하고 있으므로, 「국회법」상 이해충돌 신고 및 회피신청 의무를 이행한 경우 「공직자의 이해충돌 방지법」상 사적이해관계자 신고 및 회피신청 의무를 이행한 것으로 간주됨.

「국회법」 제32조의4(이해충돌의 신고) ① 의원은 소속 위원회의 안건 심사, 국정감사 또는 국정조사와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 직접적인 이익 또는 불이익을 받게 되는 것을 안 경우에는 안 날부터 10일 이내에 윤리심사자문위원회에 그 사실을 신고하여야 한다.

1. 의원 본인 또는 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다. 이하 같다)
2. 의원 본인 또는 그 가족이 임원·대표자·관리자 또는 사외이사로 재직하고 있는 법인·단체
3. 의원 본인 또는 그 가족이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하는 개인이나 법인·단체
4. 의원 임기 개시 전 2년 이내에 의원 본인이 대리하거나 고문·자문 등을 제공하였던 개인이나 법인·단체
5. 의원 본인 또는 그 가족이 단독으로 또는 합산하여 다음 각 목에 따른 비율의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인·단체
가. 발행주식 총수의 100분의 30 이상
나. 출자지분 총수의 100분의 30 이상
6. 최근 2년 이내에 퇴직한 공직자로서 퇴직일 전 2년 이내에 위원회의 안건 심사, 국정감사 또는 국정조사를 수행하는 의원과 국회규칙으로 정하는 범위의 부서에서 같이 근무하였던 사람
7. 그 밖에 의원의 사적 이해관계와 관련되는 자로서 국회규칙으로 정하는 자

제32조의5(이해충돌 우려가 있는 안건 등에 대한 회피) ① 의원은 소속 위원회의 안건 심사, 국정감사 또는 국정조사 과정에서 제32조의4제1항의 신고사항에 해당하여 이해충돌이 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우에는 소속 위원회의 위원장에게 그 사안 또는 안건에 대한 표결 및 발언의 회피를 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 회피 신청을 받은 위원장은 간사와 협의하여 회피를 허가할 수 있다.

고 및 회피신청 의무가 적용되지 않아, 대통령 본인이나 그 가족과 관련된 것으로 보이는 법률안에 대한 재의요구권 행사와 관련하여 이해충돌 발생 우려가 제기되고 있음.

이에 제정안은 「공직자의 이해충돌 방지법」과 별개의 법률에 대통령 재의요구 회피 의무 및 그 사유를 구체적으로 명시하고 국회의 재의요구 제한 의견서 송부 등 관련 절차를 함께 규정함으로써, 「공직자의 이해충돌 방지법」의 적용·해석 문제를 입법적으로 해결하는 동시에, 대통령의 재의요구권이 정당하고 공정하게 행사될 수 있도록 하려는 취지로 이해됨.

다만, 제정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 재의요구 회피 사유와 관련하여, 제정안 제4조제1호는 ‘「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조 등 공직자의 직무상 이해충돌 방지 의무와 관련되는 경우’라고 규정하여 「공직자의 이해충돌 방지법」 제5조를 인용하고 있는데, 인용되는 제5조제3항에 따르면 불특정다수를 대상으로 하는 법률의 제정·개정·폐지와 관련된 직무는 의무 적용에서 제외됨에 따라 이 경우에는 재의요구 회피 의무가 없는 것으로 법 해석상 오해될 소지가 있으므로, 이에 대한 논의가 필요함.

아울러, 「공직자의 이해충돌 방지법」상 10개의 행위기준 중 ‘사적

19) 사법·행정을 매개로 하지 않고 직접 구체적인 사건을 규율하거나 특정인에게만 적용되어 직접 국민에게 권리나 의무를 발생하게 하는 법률을 말하는 ‘처분적 법률’은 ‘불특정다수를 대상으로 하는 법률’에 해당하지 않는다는 의견(김래영, 「대통령 법률안거부권의 한계와 제한-이해충돌을 중심으로-」, 일감법학 제57호(2024. 4.), p.113)도 있으나, 이에 대한 유권적 해석은 현재 확인되지 않음.

이해관계자 신고 및 회피신청 의무’를 제외한 나머지 9개의 행위기준은 재의요구권 행사와 직접적으로 연관된 의무로 보기 어려우므로, 이를 명확히 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

또한, 제정안 제4조제2호는 ‘본인, 배우자 또는 4촌 이내의 혈족·인척²⁰⁾의 범죄혐의와 관련되는 경우’를 재의요구 회피 사유로 규정하고 있는데, 그 범위가 「공직자의 이해충돌 방지법」상 사적이해관계자²¹⁾인 ‘공직자 자신 또는 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족²²⁾)’보다 넓으므로, 이를 검토할 필요가 있음.

둘째, 제정안 제4조는 대통령에게 재의요구 ‘회피’ 의무를 부과하고 있고, 제정안 제5조는 제4조에 따른 회피 사유나 그에 준하는 사유로 재의요구가 ‘제한’되어야 한다는 의견서를 국회가 송부할 수 있도록 규정하고 있음.

20) 「민법」 제768조(혈족의 정의) 자기의 직계존속과 직계비속을 직계혈족이라 하고 자기의 형제자매와 형제자매의 직계비속, 직계존속의 형제자매 및 그 형제자매의 직계비속을 방계혈족이라 한다.

제769조(인척의 계원) 혈족의 배우자, 배우자의 혈족, 배우자의 혈족의 배우자를 인척으로 한다.

제770조(혈족의 촌수의 계산) ①직계혈족은 자기로부터 직계존속에 이르고 자기로부터 직계비속에 이르러 그 세수를 정한다.

②방계혈족은 자기로부터 동원의 직계존속에 이르는 세수와 그 동원의 직계존속으로부터 그 직계비속에 이르는 세수를 통산하여 그 촌수를 정한다.

제771조(인척의 촌수의 계산) 인척은 배우자의 혈족에 대하여는 배우자의 그 혈족에 대한 촌수에 따르고, 혈족의 배우자에 대하여는 그 혈족에 대한 촌수에 따른다.

21) 「공직자의 이해충돌 방지법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “사적이해관계자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 공직자 자신 또는 그 가족(「민법」 제779조에 따른 가족을 말한다. 이하 같다)

22) 「민법」 제779조(가족의 범위) ①다음의 자는 가족으로 한다.

1. 배우자, 직계혈족 및 형제자매

2. 직계혈족의 배우자, 배우자의 직계혈족 및 배우자의 형제자매

②제1항제2호의 경우에는는 생계를 같이 하는 경우에 한한다.

그런데, ① 제정안 제4조에 따라 이해충돌 방지를 위하여 대통령에게 부과된 실체적 의무는 재의요구 ‘회피’이므로, 이에 대한 의견서는 회피와 관련된 내용이 적절한 점, ② 제정안 제4조에 따른 재의요구 회피에 관한 개별적 사유와 제정안 제3조에 따른 재의요구 권한 행사에 관한 일반적 기준과 관련하여 후자의 경우 대통령에게 부과된 부작위 의무의 정도가 ‘자제’ 즉, 권고를 부과하고 있는 것에 비하여 전자의 경우에 그보다 중한 ‘제한’을 규정하고 있어 체계 정합성 문제가 발생할 수 있는 점,

③ 제정안 제6조에 따라 재의요구가 제한되어야 한다는 국회의 의견서에도 불구하고 재의요구가 가능하여 실질적인 한계가 존재하는 점, ④ 이해충돌에 해당하지 않는다는 근거를 소명하도록 한 점에 비추어 의견서 송부의 실제적 목적이 대통령의 이해충돌을 방지하기 위하여 재의요구를 회피하도록 하려는 것이라는 점 등을 종합적으로 감안할 때,

재의요구 ‘제한’ 의견서보다는 ‘회피’ 의견서가 체계 정합성에 보다 부합한다고 보이므로, 이에 대한 논의가 필요하다고 보임.²³⁾

셋째, 제정안 제5조는 재의요구 제한 의견서를 본회의 의결을 거쳐 법률안과 함께 송부하되, 「국회법」 제51조, 제79조 또는 제89조에 따른 발의, 제안 또는 동의²⁴⁾를 거치도록 규정하고 있음.

23) 이 경우 제4조 및 제5조의 조 제목 중 ‘제한’도 ‘회피’로 수정할 필요가 있음.

이는 법률안과 의견서가 별개의 안건으로 성립함을 전제로, 의견서를 ① 위원회에서 의결하여 위원장 명의로 제안하거나 ② 의원 10명 이상 찬성으로 발의하거나 ③ 동의자 외 1명 이상 찬성으로 동의하고 본회의에서 의결하도록 함으로써, 의견서가 국회의 의사임을 명확히 하려는 취지로 보임.

그런데, 「국회법」 제79조에 따라 의원이 의안을 발의한 경우 일반적으로 위원회에 회부하여 심사를 거친 후 본회의에 부의하고 있음.²⁵⁾ 즉, 의견서를 「국회법」 제79조에 따라 의원 10명 이상 찬성으로 발의하게 되면 위원회 심사를 거쳐야 하므로,²⁶⁾ 의견서를 법률안과 동시에 발의하지 않거나 법률안의 위원회 심사 일정에 맞추어 의견서를 심사하지 못한 경우 등에는 법률안과 함께 의견서를 정부에 송부할 수 없는 상황이 발생할 수도 있으므로, 재의요구 제한 의견서를 법률안 심사보고서 등에 첨부하여 본회의 의결을 거쳐 정부에 송부하는 방안 등을 검토할 필요가 있음.²⁷⁾

24) 「국회법」 제51조(위원회의 제안) ① 위원회는 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안과 그 밖의 의안을 제출할 수 있다.

② 제1항의 의안은 위원장이 제안자가 된다.

제79조(의안의 발의 또는 제출) ① 의원은 10명 이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다.

② 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다.

제89조(동의) 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고 동의(動議)는 동의자 외 1명 이상의 찬성으로 의제가 된다.

25) 「국회법」 제81조(상임위원회 회부) ① 의장은 의안이 발의되거나 제출되었을 때에는 이를 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방법으로 의원에게 배부하고 본회의에 보고하며, 소관 상임위원회에 회부하여 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 다만, 폐회 또는 휴회 등으로 본회의에 보고할 수 없을 때에는 보고를 생략하고 회부할 수 있다.

26) 제정안은 위원회 제안을 의견서 제출방식의 하나로 명시하여 의견서가 위원회 소관 사항임을 인정하고 있으므로, 의원 발의 의견서를 위원회 심사를 제외하고 바로 본회의에 부의하게 되면 동일한 안건인 의견서의 처리절차가 서로 달라지는 문제가 발생함.

넷째, 대통령이 사건의 수사·재판 등과 관련한 법률을 승인하거나 거부하는 직무를 수행할 때 그 법률이 대통령의 사적이해관계자를 대상으로 하는 경우에는 회피하도록 하는 내용의 「공직자의 이해충돌 방지법」 개정안(전현희의원 대표발의, 의안번호 제426호)이 현재 정무위원회에 계류 중이므로, 그 심사경과를 감안할 필요가 있음.

27) 참고로, 결산의 경우 시정요구사항을 예산결산특별위원회의 결산 심사보고서에 첨부하여 결산과 함께 본회의에서 의결하고 있으며, 청원의 경우 위원회에서 의견서를 첨부하여 의장에게 보고하고 청원과 함께 본회의에서 의결하고 있음.

「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

제125조(청원 심사·보고 등) ⑦ 위원회에서 본회의에 부의하기로 결정한 청원은 의견서를 첨부하여 의장에게 보고한다.

제126조(정부 이송과 처리보고) ① 국회가 채택한 청원으로서 정부에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 정부에 이송한다.

라. 부 칙

제정안 부칙 제1조는 ‘ 공포한 날부터 시행’하도록 시행일을 규정하고 있고, 부칙 제2조는 재의요구 제한 의견서 송부에 관한 사항은 이 법 시행 전에 국회에서 심사 중인 법률안에도 적용되도록 적용례를 규정하고 있음.

[표-8] 부칙

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
제2조(적용례) 제5조의 개정규정은 이 법 시행 전에 국회에서 심사 중인 법률안의 경우에도 적용한다.

그런데, 제정안 제5조에 따른 재의요구 제한 의견서 송부에 관한 사항은 제정안 제4조에 따른 대통령의 재의요구 회피 의무와 제정안 제6조에 따른 대통령의 의견서 존중 의무 등과 서로 연관된 사항으로 적용관계를 명확히 하기 위하여 그 적용시점을 동일하게 하는 것이 바람직하므로, 제정안 제4조 및 제6조도 국회에서 심사 중인 법률안에도 적용되도록 보완할 필요가 있음.²⁸⁾

28) 그 밖의 경미한 자구 수정을 반영한 수정의견은 다음과 같음.

제 정 안	수정의견
제2조(적용례) <u>제5조의 개정규정은</u> 이 법 시행 전에 국회에서 <u>심사</u> 중인 법률안의 경우에도 적용한다.	제2조(적용례) <u>제4조부터 제6조까지는</u> 이 법 시행 <u>당시</u> 국회에서 <u>심의</u> 중인 법률안의 경우에도 적용한다.

3. 관계 부처의 의견

참고로, 법제처와 법무부는 제정안에 대하여 다음과 같은 입장임.

첫째, 재의요구권 제한과 관련하여, ① 헌법은 대통령에게 재의요구권을 부여하면서 재의요구 사유에 대한 제한을 규정하고 있지 않으며, 법률에 위임하는 규정도 두고 있지 않는데, 이는 대통령에게 폭넓은 판단권이 있음을 의미하는 것으로 재의요구권을 제한하는 내용의 법률안은 헌법상 보장된 대통령의 권한을 법률로 침해하는 것이므로 위헌의 소지가 있음.

② 헌법은 국회가 대통령의 재의요구권을 견제할 수 있는 법률안 재의결이라는 제도적 장치를 두고 있으므로 재의요구권을 제한하는 별도의 제도를 법률로 창설할 수는 없으며, ③ 법률로 재의요구권을 제한하는 것은 헌법에서 정한 견제와 균형의 수단을 제한·변경하는 것이므로 권력분립 원칙에도 위배됨.

둘째, 재의요구 회피와 관련하여, ① 회피제도는 법관·위원회 등과 같이 해당 직무를 대신 수행할 수 있는 자가 있음을 전제로 하는 것으로, 대통령의 궐위 또는 사고 시 국무총리 등이 대통령의 직무를 대행하는 경우를 제외하고는 대통령의 고유한 권한인 재의요구권을 대통령이 아닌 자가 대신 수행할 수 없으므로 회피제도와 부합하지 않음.

② 재의요구는 헌법·공익에 반하거나 집행이 어려운 법률안의 확정을 정지시킴으로써 입법부의 권한 남용을 견제하는 헌법상 대통령의 권한인 동시에 대통령의 책무이므로 회피 의무 등을 통하여 제한할 수 없음.

문 의 처
02)6788-5017



1. 대통령 재의요구권 행사 현황

- 현행 헌법하 대통령의 재의요구는 총 37회 행사되었으며, 노태우 전 대통령이 7회, 노무현 전 대통령이 6회, 이명박 전 대통령이 1회, 박근혜 전 대통령이 2회, 윤석열 대통령이 21회의 재의요구가 있었음(2024년 9월 현재).
- 총 37건의 재의요구 대상 법률안 가운데 1건만이 가결되었으며, 16건이 부결, 14건이 폐기(임기만료)되었고, 재의 중인 법률안이 6건임.

[현행 헌법하 대통령 재의요구 행사 사례 및 결과]

대통령	국 회	의안번호	법률안	결 과
노태우	제13대	130042	국정감사및조사에관한법률안	부결
		130043	국회에서증언·감정등에관한법률 개정법률안	부결
		130172	1980년해직공직자의복직및보상에관한 특별조치법안	부결
		130477	지방자치법중개정법률안	부결
		130500	노동쟁의조정법중개정법률안	임기만료폐기
		130501	국민의료보험법안	임기만료폐기
		130509	노동조합법중개정법률안	임기만료폐기
노무현	제16대	162407	남북정상회담관련대북비밀송금의혹사건 및관련비자금비리의혹사건등의진상규명 을위한특별검사임명등에관한법률안	부결
		162850	노무현대통령의측근최도술·이광재·양길 승관련권력형비리사건등의진상규명을위 한특별검사의임명등에관한법률안	가결
		163112	사면법중개정법률안	임기만료폐기
		160456	거창사건등관련자명예회복에관한 특별조치법개정법률안	임기만료폐기

29) 국회입법조사처 입법조사회답 내용을 바탕으로 재구성한 것임(「대통령의 재의요구 권한 행사에 관한 특별법안 관련」, 국회입법조사처 입법조사회답, 2024. 8. 16. / 「현행 헌법하 대통령 재의요구 이유 분석」, 국회입법조사처 입법조사회답, 2024. 9. 19.).

대통령	국 회	의안번호	법률안	결 과
노무현	제17대	176979	일제강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안	부결
		171640	위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법안	임기만료폐기
이명박	제19대	1902718	대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안	임기만료폐기
박근혜		1915336	국회법 일부개정법률안	임기만료폐기
		1916144	국회법 일부개정법률안	임기만료폐기
윤석열	제21대	2119727	양곡관리법 일부개정법률안	부결
		2120877	간호법안	부결
		2123038	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안	부결
		2121710	한국교육방송공사법 일부개정법률안	부결
		2121712	방송법 일부개정법률안	부결
		2121714	방송문화진흥회법 일부개정법률안	부결
		2120127	화천대유 ‘50억 클럽’ 뇌물 의혹 사건의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	부결
		2120860	대통령 배우자 김건희의 도이치모터스 주가조작 의혹 진상규명을 위한 특별검사 임명 등에 관한 법률안	부결
		2121515	10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안	임기만료폐기
		2124295	순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	부결
		2126698	민주유공자 예우에 관한 법률안	임기만료폐기
		2126699	농어업회의소법안	임기만료폐기
		2126700	지속가능한 한우산업을 위한 지원법률안	임기만료폐기
		2126666	전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법 일부개정법률안	임기만료폐기

대통령	국 회	의안번호	법률안	결 과
	제22대	2200038	순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐 등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	부결
		2200461	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	-
		2200946	방송법 일부개정법률안(대안)	-
		2200947	방송문화진흥회법 일부개정법률안(대안)	-
		2200948	한국교육방송공사법 일부개정법률안(대안)	-
		2202451	2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안(대안)	-
		2202444	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안(대안)	-

2. 재의요구권 행사 사유

□ 제13대부터 제22대까지 제출된 전체 재의요구서상 대통령의 재의요구권 행사 사유는 다음과 같이 8가지로 분류할 수 있음.

- ① **헌법 위반**: 삼권분립 원칙 침해, 기본권 침해, 법률의 명확성 부족 등 헌법 규정 위반을 이유로 거부하는 경우
- ② **정치적 중립성 훼손**: 특정 정당이나 세력에 유리하게 법이 제정되었거나 운영될 가능성이 있다는 우려를 제기하며, 정치적 중립성을 훼손한다는 이유로 거부하는 경우로 입법부의 정부(대통령)에 대한 정치적 공세라는 입장인 경우
- ③ **법적 안정성 위협**: 기존 법체계와의 충돌, 예측 가능성 저하 등 법적 안정성을 해칠 수 있다는 우려를 제기하며 거부하는 경우
- ④ **재정 부담**: 국가 또는 지방자치단체에 과도한 재정 부담이 초래된다는 이유로 거부하는 경우
- ⑤ **형평성 문제**: 특정 집단이나 지역에 불리하게 작용하거나 다른 법률과의 형평성에 어긋난다는 이유로 거부하는 경우
- ⑥ **절차적 문제**: 충분한 논의나 사회적 합의 없이 일방적으로 추진되었거나, 의견 수렴 과정이 부족하다는 이유로 거부하는 경우
- ⑦ **실효성 부족**: 법의 목적 달성이 어렵거나, 오히려 역효과를 낼 수 있다는 이유로 거부하는 경우
- ⑧ **국민 부담 증가**: 국민에게 불필요한 부담을 주거나, 결과적으로 국민의 생활에 악영향을 줄 수 있다는 이유로 거부하는 경우

3. 현행 헌법에서 대통령 재의요구 사유 분석

- 아래 표는 대통령별 총 재의요구 건수와 제출한 재의요구서의 내용을 기반으로 재의요구 사유 구분에 따라 각 사례를 분류한 것임.

[대통령별 재의요구 사유 유형별 분류]

대통령	재의 요구	재의요구 사유								
		헌법 위반	정치적 중립성 훼손	법적 안정성 위협	재정 부담	형평성 문제	절차적 문제	실효성 부족	국민 부담 증가	기타
노태우	7	5	-	5	1	1	3	5	3	2*
노무현	6	2	1	3	3	2	4	2	1	2**
이명박	1	-	-	1	1	-	-	-	-	1***
박근혜	2	2	-	1	-	-	-	2	-	-
윤석열	21	13	14	4	2	6	18	4	8	-
합 계	37	22	15	13	6	8	24	13	12	5

주: *안보 우려(130043, 130500), **안보 우려(162407), 소송 중인 안(160456) ***대안법안 발의 예정(1902718)
자료: 대통령이 국회에 제출한 재의요구서를 기반으로 재구성

- 현행 헌법에서 대통령의 재의요구권은 총 37회 행사되었으며, 이 가운데 윤석열 대통령이 21회(56.8%) 행사하였고, 이는 헌정사상 두 번째로 재의요구권을 많이 행사한 것임.
- 헌정사상 거부권을 가장 많이 행사한 대통령은 이승만 전 대통령으로 총 45회 행사하였음.
- 총 37건의 재의요구서의 내용에서 가장 많이 언급된 재의요구 사유는 사회적 합의, 또는 여야 간 합의 없이 일방적으로 추진되었음을 의미하는 “절차적 문제”가 24건으로 가장 많았음.
- 이 가운데 18건이 윤석열 대통령이 제출한 재의요구서에서 언급되었고, 노태우 전 대통령과 노무현 전 대통령의 재의요구서에서 각각 3건, 4건으로 확인됨.
- 그 다음으로 많이 언급된 재의요구 사유는 순서대로 “헌법위반”이 총 22건, “정치적 중립성 훼손”이 15건, “법적안정성 위협”과 “실효성 부족”이 각각 13건, “국민부담 증가”가 12건, “형평성 문제”가 8건, “재정부담”이 6건 순임.
- “정치적 중립성 훼손” 사유의 경우 총 15건 가운데 14건이 윤석열 대통령, 나머지 1건은 노무현 전 대통령의 재의요구서에서 언급됨.

- 아래 표는 윤석열 대통령의 재의요구 사유를 대수별로 유형 분류한 것으로 제21대 국회에서 총 14회, 제22대 국회에서 2024년 9월 현재 총 7회 재의요구권을 행사하였음.

[윤석열 대통령 국회 대수별 재의요구 사유 유형 분류]

대통령	국회 대수	총 재의 요구	재의요구 사유							
			헌법 위반	정치적 중립성 훼손	법적 안정성 위협	재정 부담	형평성 문제	절차적 문제	실효성 부족	국민 부담 증가
윤석열	제21대	14	6	9	2	1	5	11	3	6
	제22대	7	7	5	2	1	1	7	1	2
합 계		21	13	14	4	2	6	18	4	8

- 제22대 국회에서 행사된 총 7건의 재의요구 가운데 6건은 이미 제21대 국회에서 재의요구권을 행사한 법률이며, 이 가운데 4건의 법률안에 대해서는 재의요구 사유에 제21대에 제출한 재의요구서에는 없었던 ‘헌법위반’ 사유가 추가되었음.
 - 구체적으로 ‘대통령의 행정권, 인사권 침해로 인한 국민 주권주의 및 삼권분립의 원칙 위반’으로 보고 있음.
- 윤석열 대통령은 ‘절차적 문제’를 21건의 재의요구 가운데 18건(85.7%)에 대해 재의요구 사유로 언급하였으며, ‘정치적 중립성 훼손’ 사유가 14건(66.7%), ‘헌법 위반’이 13건(61.9%)에 이름.
 - ‘절차적 문제’, ‘정치적 중립성 훼손’, ‘헌법위반’ 3가지 유형의 사유가 동시에 언급된 재의요구서는 전체 21건 가운데 7건(33.3%)이며, 2가지 유형 이상 언급된 사유는 18건(85.7%)으로 나타남.
 - 실제로 재의요구서에서 ‘거대 야당 일방이 충분한 합의 없이 처리’한 법률안의 내용이 야당 또는 야당의 지지기반에 유리하므로 ‘공정하지(중립적) 않거나’, ‘헌법에 규정된 대통령의 권한을 침해’한다는 논리로 대체로 함께 언급되고 있음.