



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

정부조직법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈대통령 권위·사고의 구체화 및
대통령 권한대행 순서 명시〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2206464호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤준병의원 등 13인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 13.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

「대한민국헌법」 제71조에서는 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다고 규정하고 있고, 제68조제2항에서는 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다고 명시되어 있음.

그런데 「대한민국헌법」은 어떠한 사유가 대통령이 궐위 또는 사고에 해당하는지, 권한대행이 필요한 궐위 또는 사고에 해당하는지에 대해 명확히 규정하고 있지 않으며, 이러한 사항들에 관하여 법률로써 정하도록 하는 위임조항도 두고 있지 않음.

대통령의 궐위 또는 사고 등 유고에 대한 명확한 기준의 부재로 대통령 직무의 단절이라는 비상 상황에 제대로 대응하지 못하고 혼란이 초래되는 경우 국정 운영의 중대한 지장으로 국가의 불안과 국민 피

해를 발생시킬 수 있는 만큼 보다 명확한 규정을 마련해야 할 필요가 있음.

이에 「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령의 궐위 또는 사고에 대해 명확하게 규정하고, 대통령 권한대행의 순서를 「정부조직법」 제12조제2항에 따른 국무위원의 순서로 명시하여 대통령의 궐위 또는 사고로 인한 국정 공백과 국가의 혼란을 최소화하려는 것임(안 제11조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 헌법에 따라 대통령이 궐위(闕位) 또는 사고(事故)로 그 권한을 직무를 수행할 수 없는 상태인 경우를 구체적으로 열거하고, 대통령 권한을 대행하는 자(이하 “대통령 권한대행자”)의 순서를 정하려는 것 등임(안 제11조의2 신설).

현행	개정안
<신설> ※관련 조문 제12조(국무회의) ① 대통령은 국무회의 의장으로서 회의를 소집하고 이를 주재한다. ② 의장이 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 부의장인 국무총리가 그 직무를 대행하고, 의장과 부의장이 모두 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우에는 기획재정부장관이 겸임하는 부총리, 교육부장관이 겸임하는 부총리 및 제26조제1항에 규정된 순서에 따라 국무위원이 그 직무를 대행한다. ③·④ (생략)	제11조의2(대통령 권한대행 등) ① 「대한민국헌법」 제71조에 따라 대통령이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 궐위(闕位) 또는 사고(事故)로 직무를 수행할 수 없는 상태인 경우에는 제12조제2항에서 정하고 있는 국무총리 및 국무위원의 순서로 그 권한을 대행(이하 “대통령 권한대행자”라 한다)한다. 1. 대통령의 사망, 헌법재판소의 탄핵 결정, 판결에 의한 자격상실 및 사임(辭任) 등으로 대통령이 존재하지 아니하는 상태 2. 국회의 탄핵소추 의결에 의한 대통령의 권한 행사의 정지, 대통령이 내란 또는 외환의 죄를 범하여 체포·구금 또는 수감된 상태

현행	개정안
	② 제1항제2호에 따른 국회의 탄핵소추 의결이나 내란 또는 외환의 죄에 의한 체포·구금 또는 수감으로 권한 행사가 정지된 대통령은 권한행사가 정지된 기간 동안 정당 활동을 할 수 없다. ③ 대통령의 궐위 또는 사고로 인하여 대통령 권한대행자가 권한을 행사하는 경우 제15조에 따른 국가안보실은 대통령 권한대행자를 보좌한다. ④ 대통령 권한대행자가 급격한 정책 변경이나 인사이동 등을 통해 국민 안전과 국정 안정을 저해하는 권한 행사를 하는 경우 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 해당 권한 행사의 중지를 요구할 수 있다. 이 경우 대통령 권한대행자는 지체 없이 해당 권한의 행사를 중지하여야 하며, 국회에서 의결된 권한 행사 중지 요구안이 대통령 권한대행자에게 도달되는 즉시 그 효력은 상실된다.

「대한민국헌법」 제71조¹⁾는 대통령 권한대행이 가능한 경우로 현

1) 「대한민국헌법」 제71조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는

직 대통령이 궐위되거나 사고로 직무를 수행할 수 없을 때로 명시하고 있고, 대통령 권한대행은 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 대행한다고 규정하고 있음.

이처럼 현행 헌법은 대통령 권한대행의 성립 사유와 대통령 권한대행자에 대해서만 규정하고 있을 뿐 대통령 권한대행체제가 성립하는 대통령의 궐위 또는 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우가 구체적으로 어느 경우를 의미하는지 명확하게 규정하고 있지 않고, 대통령 권한대행체제가 성립되는 경우 대통령 권한대행의 순서를 법률에서 정하도록 하고 있으나 법적 근거는 마련되어 있지 않아, 이에 대한 보완이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

또한 우리 헌법은 1948년 시행 이후 1987년까지 총 9차례 개정이 되었으나, 대통령 권한대행 관련 내용은 제5차 개정(제3공화국) 이후 현재까지 내용의 변화가 없이 규정되고 있어 그동안 정치적 상황 및 시대적 흐름을 반영하지 못하고 있는 데 대한 우려가 있음.

[헌법 제71조 관련 역대 헌법 규정]

역대 헌법	조문
제1차 개정 (1952.7.7. 일부개정)	제52조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령 이 그 권한을 대행하고 대통령, 부통령 모두 사고로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리 가 그 권한을 대행한다.

국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

역대 헌법	조문
제2차 개정 (1954.11.29. 일부개정)	제52조 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 부통령 이 그 권한을 대행하고 대통령, 부통령 모두 사고로 인하여 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 법률이 정하는 순위에 따라 국무위원 이 그 권한을 대행한다.
제3차 개정 (1960.6.15. 일부개정)	제52조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 참의원의장, 민의원의장, 국무총리 의 순위로 그 권한을 대행한다.
제4차 개정 (1960.11.29. 일부개정)	
제5차 개정 (1962.12.26. 전부개정)	제70조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률에 정한 국무위원의 순위로 그 권한을 대행한다.
제6차 개정 (1969.10.21. 일부개정)	제70조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률에 정한 국무위원의 순위로 그 권한을 대행한다.
제7차 개정 (1972.12.27. 전부개정)	제70조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률에 정한 국무위원의 순위로 그 권한을 대행한다.
제8차 개정 (1980.10.27. 전부개정)	제46조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률에 정한 국무위원의 순위로 그 권한을 대행한다.
제9차 개정 (1987.10.29. 전부개정)	제71조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

자료 : 국회법률정보시스템의 대한민국헌법 연혁을 토대로 재정리

이에 개정안은 대통령 권한대행의 성립 사유로 “대통령의 궐위 또는 사고”의 경우를 구체적으로 명시하고 대통령 권한대행의 순서를 규정하며, 대통령 권한대행자의 권한 행사가 국민 안전과 국정 안정을 저해하는 때에는 국회가 권한 행사 중지를 요구할 수 있도록 규정함으로써 국가원수인 대통령이 대통령직을 정상적으로 수행할 수 없는

장애가 발생한 경우 국정 운영의 연속성을 확보하고 정치·경제·사회 등 국가 전반에 걸친 불안과 혼란을 최소화하기 위한 취지로 이해됨.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 헌법사항인 대통령의 “궐위 또는 사고”에 관한 사항(안 제1항) 및 대통령의 권한을 넘겨받은 대통령 권한대행자에 대한 권한 행사 중지 절차에 관한 사항(안 제4항)을 현행법에 규정하는 방안과 관련해서는 논의가 필요해 보임.

국가원수로서 대통령의 궐위 또는 사고에 관한 구체적 사항을 현행법으로 규정하는 것과 관련해서는,

현행법 제1조는 “국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위”를 정한다고 그 입법 취지를 명시하고 있고,

이에 제2장(대통령)에서는 대통령의 행정감독권(제11조), 국무회의(제12조), 국무회의의 출석권 및 의안제출(제13조), 대통령비서실(제14조), 국가안보실(제15조), 대통령경호처(제16조) 등 행정부 수반으로서 대통령의 권한 범위 및 조직에 관한 사항을 규정하고 있는바,

현행법은 국민을 위하여 정부가 역할을 제대로 수행하기 위해서 조직 운영에 관한 사항을 다루는 기본법이라는 점에서, 행정부의 수반이 아닌 국가원수로서 대통령에 관한 사항을 현행법에 규정하는 것이 적

정한지는 검토할 필요가 있다고 보임.

이에 더하여 대통령 권한대행자의 구체적 권한 행사의 범위에 대해서는 헌법에 규정이 없을 뿐만 아니라 대통령 권한대행은 헌법사항이라는 점을 고려할 때, 그 권한 행사에 관한 사항을 법률로 제한(중지)할 수 있는지에 대해서도 논의가 필요해 보임.²⁾

참고로, 현행법에 “사고”의 정의에 탄핵소추 의결을 받는 경우 등을 포함하는 내용의 「정부조직법 일부개정법률안」³⁾, 군인 출신자에 대한 국방부장관의 임명 제한 요건을 내용으로 하는 「정부조직법 일부개정법률안」⁴⁾이 우리 위원회에 계류되어 있으므로, 동 개정안과 연계하여 심사가 필요해 보임.

둘째, 개정안을 수용할 경우, “궐위 또는 사고의 범위”에 대해서는 헌법학계 및 법조계 등을 중심으로 해석상 이견이 제기되고 있으므로,⁵⁾ 이를 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

특히 안 제11조의2제2호 중 “체포·구금 또는 수감된 상태”의 경우가 “사고”의 범위에 포함된다고 볼 것인가와 관련해서는,

대통령이 구속되어도 그 직무를 정지할 법적 근거가 없다는 주장이

2) 다수의 헌법학자들은 대통령이 없는 궐위와는 달리 탄핵소추의 경우 현재의 최종 결정에 따라 복귀가 가능한 일시적인 직무정지이기 때문에 대통령 직무대행자는 일상적인 국정운영에 필요한 최소한의 제한적인 권한만 대행해야한다는 것이 다수설로 받아들여지고 있다는 언론 보도 참조(“‘대통령 탄핵’법리적 논란 많다”, 법률신문, 2004.3.16.) 등

3) 양문석의원 대표발의(의안번호 제2206905호, 2024.12.24. 발의)

4) 김태년의원 대표발의(의안번호 제2206481호, 2024.12.13. 발의), 추미애의원 대표발의(의안번호 제2206797호, 2024.12.20. 발의)

5) “尹 체포·구속시 ‘옥중결재’?…법조계 ‘궐위·사고’ 해석 분분”, 연합뉴스, 2024.12.10., “옥중통치 vs 불가 윤 대통령 구속시 권한 해석 분분, 왜”, 머니투데이, 2024.12.12. 등 다수 언론보도 참조

있는 반면,

내란 또는 외환의 죄는 「대한민국헌법」 제84조⁶⁾에 따라 대통령의 형사상 불소추특권에 해당하지 않는 중대한 죄라는 점에서 체포·구금 등은 사고에 포함해야 한다는 주장도 있음.

셋째, 해외사례를 살펴보면, 미국·프랑스·러시아의 경우 대통령 권한대행 관련 사항을 헌법으로 규정하고 있음.

[대통령 권한대행 세부 사항을 헌법에 규정한 해외사례]

국가	사고여부 판단 주체	권한대행 제한 범위
미 국	·부통령과 법률이 정하는 행정부 주요 공무원 또는 기타 기관장 대다수가 의회에 공한 송부 부통령과 연방의회가 법률이 정하는 행정부 주요 공무원 또는 기타 기관의 장들의 대다수가 상원의 임시의장과 하원의장에게 대통령이 그의 권한과 임무를 수행할 수 없다는 것을 기재한 공한을 송부할 경우에는 부통령이 즉시 대통령권한대행으로서 대통령직의 권한과 임무를 수행한다.	·제한규정 없음 ※ 대통령 궐위 시 부통령이 승계
프 랑 스	·헌법위원회(재적과반수)가 대통령 직무수행 곤란여부를 확인	·권한대행자(상원의장)는 국민투표 부의(제11조), 의회해산(제12조) 금지

6) 「대한민국헌법」 제84조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다.

국가	사고여부 판단 주체	권한대행 제한 범위
	제7조 ④ 어떠한 이유로 대통령이 궐위되거나 <u>정부의 제소에 의해 헌법위원회가 재적위원 절대 과반수로 대통령이 직무를 수행할 수 없다고 확인한 경우</u> , 제11조(법안 관련 국민투표) 및 제12조(하원의 해산 선포)에서 정하는 직무를 제외하고는 상원의장이 대통령의 직무를 임시로 대행하며, 상원의장도 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 정부가 대행한다.	제7조 ④ 어떠한 이유로 대통령이 궐위되거나 정부의 제소에 의해 헌법위원회가 재적위원 절대 과반수로 대통령이 직무를 수행할 수 없다고 확인한 경우, <u>제11조 및 제12조에서 정하는 직무를 제외</u> 하고는 상원의장이 대통령의 직무를 임시로 대행하며, 상원의장도 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 정부가 대행한다. *제11조(국민투표), 제12조(의회해산)
러시아	·제한규정 없음	·권한대행자(총리)는 <u>의회해산, 국민투표부의, 헌법개정 제안권 금지</u> 제92조 ③ 러시아연방 대통령이 직무를 수행할 수 없는 경우에는 러시아연방 총리가 그 임무를 대행한다. <u>러시아연방 대통령의 대행 시 국가두마 해산권, 국민 투표 실시권과 헌법 개정 제안권을 갖지 못한다.</u>

자료 : 행정안전부

따라서 개정안에 대해서는 대통령의 궐위 또는 사고에 관한 사항을 법률에 명시하여 국정의 연속성을 유지하고 국가의 혼란을 최소화하기 위한 입법취지, 현행법 체계상 측면, 헌법학계 및 법조계 등 의견, 해외사례 등을 종합하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 개정안과 관련해서 행정안전부는 통치구조 및 대통령의 권한과 관련된 중요사항이므로 현행법에 규정하는 것은 적절하지 않다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5339