



제426회 국회 (임시회)
제2차 행정안전위원회

정부조직법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈대통령 권한대행 업무범위의 구체화〉

■ 허영의원 대표발의(의안번호 제2209755호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 허영의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 04. 11.
3. 회부연월일 : 2025. 04. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 헌법 제71조는 대통령이 궐위되거나 사고로 직무를 수행할 수 없는 경우, 국무총리 또는 법률이 정한 국무위원이 그 권한을 대행하도록 규정하고 있음. 이는 국가의 최고 통치권자인 대통령의 직무 수행이 불가능한 상황에서 국정 공백을 방지하고 연속성을 유지하기 위한 제도적 장치임.

그러나 대통령이 파면되거나 사망하여 궐위된 경우, 또는 탄핵소추의결로 직무가 정지된 상황에서도 권한대행은 대통령과 거의 동일한 권한을 행사할 수 있는 법적 여지가 존재함. 이는 국민에 의해 직접 선출되지 않은 권한대행이 대통령과 동일한 수준의 중대한 국정 결정을 내리는 것을 가능하게 하여, 정당성과 책임성의 결여 문제를 초래할 수 있음.

특히, 국회의 동의를 요하는 고위공직자의 임명, 헌법기관 구성, 조약 체결과 같은 국가의 주요 기능과 관련된 결정은 대통령의 정통성

과 국민적 신임을 전제로 하기 때문에, 이러한 권한을 권한대행이 제한 없이 행사하는 것은 민주주의 원칙에 부합하지 않음.

이에 대통령의 직무가 정지되거나 궐위된 상황에서 권한대행의 권한 범위를 명확히 하고, 불가피하게 권한을 행사할 경우 국회의 사전 승인을 받도록 함으로써, 대통령 권한대행 제도의 민주적 정당성을 확보하고 권력공백 기간 중 국정 운영에 대한 합리적인 통제와 견제를 제도화하고자 함(안 제12조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 헌법에 따라 대통령이 직무가 정지되거나 궐위(闕位)로 그 권한을 직무를 수행할 수 없는 경우, 대통령 권한대행의 권한 범위를 규정하려는 것 등임(안 제12조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제12조의2(대통령의 직무정지 또는 궐위 시 권한대행의 권한 범위 제한) ① 대통령이 헌법 제65조에 따라 탄핵소추가 의결되어 직무가 정지된 경우 또는 헌법 제71조에 따라 궐위된 경우, 새 대통령이 선출되어 취임할 때까지 대통령 권한대행은 다음 각 호의 행위에 대하여 권한을 행사할 수 없다.</u> <u>1. 대통령이 단독으로 추천 또는 지명하는 헌법기관의 장 또는 위원의 지명 또는 임명</u> <u>2. 국회의 동의를 요하는 공직자에 대한 신규 임명 제청</u> <u>3. 조약 체결 및 비준 등 대외적 국가 의사</u> <u>의 확정</u> <u>② 제1항에도 불구하고, 다음 각 호의 사유에 해당하여 대통령 권한대행이 제1항의 권한을 행사하고자 하는 경우에는 국회의 사전 승인을 받아야 한다.</u> <u>1. 국가 기능의 유지에 긴급하고 불가피한</u>

현행	개정안
	<u>사정이 있는 경우</u> 2. <u>외교·안보상의 심각한 공백이 우려되는 경우</u> ③ <u>대통령 권한대행은 국회가 헌법 또는 법률에 따라 추천 또는 동의한 공직자에 대해서</u>는 지체 없이 임명 절차를 진행하여야 하며, 그 임명을 정당한 사유 없이 지연하거나 거부할 수 없다.

「대한민국헌법」 제71조¹⁾는 대통령 권한대행이 가능한 경우로 현직 대통령이 궐위되거나 사고로 직무를 수행할 수 없을 때로 명시하고 있고, 대통령 권한대행은 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 대행한다고 규정하고 있음.

이처럼 헌법은 대통령 권한대행의 성립 사유와 대통령 권한대행 순서만 규정하고 있을 뿐 대통령이 궐위 또는 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우가 구체적으로 어느 경우를 의미하는지 명확하지 않고, 대통령 권한대행체제가 성립되는 경우 대통령 권한대행의 권한 행사 범위를 규정하고 있지 않은바, 이를 보완할 필요가 있다는 지적이 제기됨.

또한 헌법은 1948년 시행 이후 1987년까지 총 9차례 개정이 되었으

1) 「대한민국헌법」 제71조 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다.

나, 대통령 권한대행 관련 내용은 제5차 개정(제3공화국) 이후 현재까지 내용의 변화가 없이 규정되고 있어 그동안 정치적 상황 및 시대적 흐름을 반영하지 못하고 있다는 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.
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 국가원수인 대통령이 대통령직을 정상적으로 수행할 수 없는 장애가 발생한 경우 국정 운영의 연속성을 확보하고 정치·경제·사회 등 국가 전반에 걸친 불안과 혼란을 최소화하기 위하여 대통령 권한대행이 권한을 행사할 수 없는 행위와 불가피하게 국회의 사전 승인을 받아 권한을 행사하도록 예외를 두는 등 법적 미비점을 보완하려는 것으로 타당한 입법취지로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 헌법사항인 대통령의 궐위 또는 사고로 인하여 대통령의 권한을 넘겨받은 대통령 권한대행의 권한 행사를 제한하는 내용을 현행법에 규정하는 방안과 관련해서 논의가 필요해 보임.

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

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 있음.

이처럼 현행법은 국민을 위하여 정부가 역할을 제대로 수행하기 위해서 정부조직의 운영 사항을 다루는 기본법이라는 점에서, 행정부의 수반이 아닌 국가원수로서 대통령에 관한 사항으로 헌법기관의 장 또

는 위원회 지명 또는 임명(안 제12조의2제1호), 조약 체결 및 비준 등 대외적 국가 의사의 확정(안 제12조의2제3호) 등을 현행법에 규정하는 방안이 적절한지에 대해서는 검토가 필요해 보임.

더욱이 대통령 권한대행의 구체적 권한 행사의 범위에 대해서는 헌법에 규정이 없고 대통령 권한대행은 대한민국헌법 제71조에 따른 헌법사항인 점을 고려할 때, 그 권한 행사에 관한 사항을 법률로 제한(중지)할 수 있는지에 대해서도 논의가 필요해 보임.

참고로, 현행법상 “사고”의 정의에 탄핵소추 의결을 받는 경우 등을 포함하는 내용의 「정부조직법 일부개정법률안」²⁾, 대통령 권한대행의 권한 범위를 규정하는 내용의 「대통령의 권한대행에 관한 법률안」³⁾이 우리 위원회에 계류되어 있으므로, 개정안과 연계하여 심사가 필요해 보임.

둘째, 개정안을 수용할 경우, 권위의 범위에 대해서는 헌법학계 및 법조계 등을 중심으로 해석상 이견이 제기되고 있으므로,⁴⁾ 이를 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

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

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

3) 용혜인의의원 대표발의(의안번호 제2209525호, 2025.4.1. 발의)

4) “尹 체포·구속시 ‘옥중결재’?...법조계 ‘권위·사고’ 해석 분분”, 연합뉴스, 2024.12.10., “법조계, 신병조치 법적 효력 의견 분분 ‘무죄추정 원칙 따라 권한 유지 탄핵 전까지 권위로 보기 어려워’, ‘6개월 넘게 대행체제 부적절 권위로 보고 대선 시행’”, 한겨레, 2024.12.10., “옥중통치 vs 불가 윤 대통령 구속시 권한 해석 분분, 왜”, 머니투데이, 2024.12.12. 등 다수 언론보도 참조

[대통령 권한대행 세부 사항을 헌법에 규정한 해외사례]

국가	사고여부 판단 주체	권한대행 제한 범위
미국	·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
프랑스	·헌법위원회(재적과반수)가 대통령 직무수행 곤란여부를 확인 제7조 ④ 어떠한 이유로 대통령이 궐위되거나 정부의 제소에 의해 헌법위원회가 재적위원 절대 과반수로 대통령이 직무를 수행할 수 없다고 확인한 경우, 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.	·권한대행자(상원의장)는 국민투표부의(제11조), 의회해산(제12조) 금지 제7조 ④ 어떠한 이유로 대통령이 궐위되거나 정부의 제소에 의해 헌법위원회가 재적위원 절대 과반수로 대통령이 직무를 수행할 수 없다고 확인한 경우, 제11조 및 제12조에서 정하는 직무를 제외하고는 상원의장이 대통령의 직무를 임시로 대행하며, 상원의장도 그 직무를 수행할 수 없는 경우에는 정부가 대행한다. *제11조(국민투표), 제12조(의회해산)
러시아	·제한규정 없음	·권한대행자(총리)는 의회해산, 국민투표부의, 헌법개정 제안권 금지 제92조 ③ 러시아연방 대통령이 직무를 수행할 수 없는 경우에는 러시아연방 총리가 그 임무를 대행한다. 러시아연방 대통령의 대행 시 국가두마 해산권, 국민 투표 실시권과 헌법 개정 제안권을 갖지 못한다.

자료 : 행정안전부

따라서 개정안에 대해서는 대통령 권한대행의 권한 범위를 제한하는 내용을 법률에 규정하여 국가의 혼란을 최소화하기 위한 입법취지, 현행법 체계상 측면, 관련 헌법학계 및 법조계 의견, 해외사례 등을 종합하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 통치구조 및 대통령의 권한과 관련된 중요사항인바, 현행법에 규정하는 것이 적절하지 않다는 의견을,

법무부는 헌법 제71조에서 대통령 권한대행자의 권한 범위나 권한행사의 방식에 대한 제한을 규정하지 않는 점을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는 의견을 각각 제시함.

문 의 처
02)6788-5339