



제426회 국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

대통령의 권한대행에 관한 법률안

검 토 보 고

〈대통령 권한대행 범위의 구체화 등〉

■ 용혜인의원 대표발의(의안번호 제2209525호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	4
1. 제정안의 입법 배경	4
2. 제정안의 체계 및 주요 내용	7
3. 제정안의 총괄적 검토	10
4. 주요 사항별 검토	13
가. 목적 및 정의 규정 등	13
1) 목적 규정	14
2) 정의 규정	15
3) 타법과의 관계 및 대통령의 권한 행사 금지 등	20
나. 대통령 권한대행자의 권한 범위	22

1) 대통령 권한대행자의 권한 범위	23
2) 국회의 대정부 견제	27
3) 대통령 권한대행자의 겸직 문제	28
4) 대통령 권한대행자의 탄핵소추 의결정족수	29
다. 궐위 시 권한대행	30
라. 사고 시 권한대행	31

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 용혜인의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2025. 04. 01.
3. 회부연월일 : 2025. 04. 04.

II. 제안이유

「대한민국헌법」 제71조는 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다고 규정하고 있음. 이는 대통령이 존재하지 아니하거나 직무수행불능 상태에 있을 경우 대통령의 권한과 의무를 행사할 사람을 규정함으로써, 국정 공백과 국가의 혼란을 최소화하려는 데 목적이 있음.

그러나 헌법은 권한대행자에 대해서만 규정하고 있을 뿐 대통령 궐위와 사고의 정의, 권한대행의 권한범위 등이 법률로 규정되지 않아 독립적인 법률 제정의 필요성이 지속적으로 제기됨. 최근 현직 대통령이 「형법」상 내란의 죄로 기소 및 구속되는 사상 초유의 사태가 발생하면서, 대통령의 사고 및 직무수행불능 여부에 대한 사회적 혼란이 가중된 바 있음.

그간 상당수의 학계, 시민사회는 대통령 권한대행자가 민주적 정당성을 갖춘 선출직 공직자가 아니므로, 국정의 현상유지를 위한 범위에

서 최소한의 권한만 행사해야 한다고 주장해왔음. 그러나 윤석열 대통령의 탄핵소추로 인한 대통령 권한대행자들은 약 3개월간 16회의 재의요구권을 행사하고, 12.3 내란사태에 동조한 혐의를 받는 상당수 인사들을 승진 및 공직 임용하는 등 현상유지를 넘어서는 권한을 행사해 많은 국민들의 우려와 질타를 받은 바 있음.

이에 「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령 궐위와 사고의 정의, 대통령의 권한대행의 시행 및 권한대행 범위 등에 관한 사항을 명확히 규정함으로써, 대통령 부재 및 직무수행불능 시의 국가 혼란을 예방하고 대통령 권한대행자의 현상유지를 벗어난 과도한 권한행사를 제한하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

가. 이 법은 「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령 권한대행자의 권한범위 및 권한대행의 기간 등에 관한 사항을 규정함으로써, 대통령의 부재 또는 직무수행불능에 따른 국정 공백과 혼란을 예방하고 국정 운영의 연속성을 유지하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 대통령 권한대행이 시작된 경우에 대통령은 대통령으로서의 권한을 행사할 수 없도록 함(안 제4조제1항).

다. 대통령 권한대행자는 국정의 현상유지를 위한 범위에서 대통령의 권한을 행사하여야 하며, 국민투표 부의권, 사면·감형·복권에 관한 권한, 헌법개정안의 발의권, 재의요구권, 계엄선포권의 행사는

제한됨(안 제6조제1항).

라. 대통령 권한대행자가 급격한 정책 변경이나 인사이동 등 현상유지를 벗어난 권한 행사를 예정하는 경우 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 해당 권한 행사의 중지를 요구할 수 있고 대통령 권한대행자는 지체 없이 해당 권한의 행사를 중지하도록 함(안 제6조제2항).

마. 대통령 권한대행자의 탄핵소추에 필요한 의결정족수는 「대한민국헌법」 및 법률에서 정한 국무총리 또는 국무위원으로서의 지위를 기준으로 함(안 제6조제4항).

바. 「형법」 상 내란의 죄 및 「형법」 상 외환의 죄에 따라 대통령이 재직 중 형사상의 소추를 받아 구속됐을 시는 사고로 인한 직무수행불능으로 보며, 권한대행 기간은 피의자가 구속기소된 때부터 석방되거나 판결이 확정된 때까지로 함(안 제2조제2호, 제2조제3호, 제8조제2항).

사. 대통령이 사고임에도 권한대행 시행의 의사표시를 할 수 없는 경우에는 국무총리 및 국무위원 과반수의 찬성과 국회 재적의원 과반수의 동의로 권한대행 시행을 결정하도록 함(안 제8조제3항).

IV. 검토의견

1. 제정안의 입법 배경

“대통령 권한대행 제도”는 헌정 질서의 안정과 국정 운영의 안정성을 확보하기 위한 장치임. 「대한민국헌법」 제71조는 “대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다”고 규정하고 있고, 제68조 제2항에서는 “대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다”고 되어 있음.

그러나 헌법은 권한대행이 필요한 ‘궐위’나 ‘사고’에 해당하는지, 유권적으로 판정하는 주체는 누구인지, 대통령 권한대행은 어느 범위까지 권한을 행사할 수 있는지 등을 규정하지 않아 해석상 논란이 분분하고, 법률에서 정할 수 있도록 위임 근거도 두고 있지 않아 이에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

또한, 1948년 시행된 이후 1987년까지 총 9차례 개정되었으나, 대통령 권한대행 관련 내용은 제5차 개정(제3공화국) 이후 현재까지 내용의 변화가 없이 규정되고 있어 그동안 정치적 상황 및 시대적 흐름을 반영하지 못하고 있다는 우려도 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

더욱이 최근 12·3 계엄사태 이후 대통령 권한대행 체제가 작동되면서 국민의 선출로써 민주적 정당성을 가지는 대통령과 달리 국정 운영의 안정성 측면에서 대통령의 권한 및 역할을 대신하는 대통령 권한대행의 직무 및 권한 범위를 어디까지 인정할 수 있을 것인지,¹⁾²⁾ 국가안보 위기 등 예상치 못한 상황에 적절한 대응을 위해 대통령 권한대행의 범위를 과도하게 제한하는 것은 부적절할 수 있다는 우려³⁾ 등 여전히 논란의 중심에 있음.

이에 제정안은 대통령의 궐위 또는 사고에 관한 판단, 대통령 권한대행이 행사할 수 있는 권한 및 직무 범위 등에 관한 명확한 기준의 부재로 대통령 직무의 단절이라는 비상 상황에 제대로 대응하지 못하여 국정 운영에 중대한 지장과 국민 피해를 초래할 수 있다는 점을 감안할 때, 헌법상 대통령과 마찬가지로 국민으로부터 직접 민주적 정당성을 부여받은 국회가 「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령의 권한대행의 권한범위, 궐위 시 권한대행 기간 등에 관한 사항을 법률로 명확함으로써, 대통령의 궐위 또는 사고 시 국가 혼란을 예방하고 국정 운영의 안정성을 확보하기 위한 입법취지로 볼 수 있음.

1) “권한대행, 대통령 직무 범위와 같지 않아”, 뉴스토마토, 2025.4.9., “권한대행이 대통령 몫 후임 지명...직무 범위 논란”, YTN, 2025.4.8., “대통령 권한대행 겸 총리 직무대행 겸 부총리, 업무 어디까지?”, KBS뉴스, 2024.12.28. 등 다수 언론보도 참조

2) 대통령 권한대행의 직무범위에 대해서 헌법학계의 다수설은 잠정적 현상유지라는 점임. 권한대행은 임시적인 대리의 성격을 가지므로 중요 정책의 전환, 인사이동과 같이 현상유지를 크게 벗어나는 직무는 대행하기 어렵다는 것임(「헌법학」, 한수웅, 법문사, 2024.; “법제처도 입법조사처도 “한덕수 기습 지명은 위헌”, MBC뉴스, 2025.04.10., ”헌법학자들 “국정 공백 막기 위한 인사·정책은 가능”“과도한 행사는 논란…스스로 자제해야”…학설은 ‘잠정적 현상유지’“, 서울신문, 2016 등 참조)

3) 법무부 “대통령 권한대행 직무 제한 신중해야”, 뉴시스, 2025.4.29.

2. 제정안의 체계 및 주요 내용

제정안은 다음과 같이 8개 조문 및 부칙으로 구성되어 있음.

【제정안의 구성】

조번호 및 조 제목		주요 내용
제1조	목적	대통령의 부재 또는 직무수행불능에 따른 국정 공백과 혼란 예방, 국정 운영의 연속성 유지
제2조	정의	‘궐위’, ‘사고’, ‘사고로 인한 직무수행불능’, ‘대통령 권한대행자’ 등 용어 정의
제3조	다른 법률과의 관계	이 법을 우선 적용
제4조	대통령의 권한 행사 금지 등	대통령 권한대행이 시작된 경우 대통령은 권한 행사 불가
제5조	권한대행의 순서	국무총리, 정부조직법상 국무위원 순서
제6조	대통령 권한대행자의 권한범위	(제1항) 국민투표 부의권, 사면·감형·복권 권한, 헌법개정안 발의권, 재의요구권, 계엄선포권 행사 불가 (제2항) 현상유지 초과 권한 행사 시 국회의 중지요구 (제3항) 대통령 권한대행자는 국무총리 또는 국무위원으로서 본래 직무도 수행 (제4항) 권한대행자 탄핵소추 의결정족수 : 국무총리 및 국무위원 탄핵기준
제7조	궐위 시 권한대행	권한대행 기간은 궐위 사유 발생부터 후임 대통령 당선인 결정까지
제8조	사고로 인한 직무수행불능 시 권한대행	(제1항) 권한대행 기간은 대통령이 통지한 기간 (제2항) 탄핵소추 의결로 인한 사고는 탄핵심판 결정, 재직 중 형사소추로 인한 사고는 석방 또는 판결 확정까지의 기간 (제3항) 대통령의 권한대행 의사표시 불능 시 국무총리 및 국무위원 과반수 찬성, 국회 재적의원 과반수 동의로 권한대행 시행 결정 (제4항) 대통령이 대통령 권한대행자에 권한대행 종료 의사표시를 하는 경우 대통령의 권한 회복 (제5항) 권한대행 개시 및 종료 사실의 국회 통지
부칙		(시행일) 공포한 날

안 제1조에서는 법률의 목적을, 안 제2조에서는 “궐위(闕位)”, “사고(事故)”, “사고(事故)로 인한 직무수행불능”, “대통령 권한대행자”라는 용어의 정의를, 안 제3조에서는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 하는 등 총칙적 사항을 정하는 한편,

안 제4조에서는 대통령의 사고로 권한대행이 시작된 경우 대통령의 권한 행사가 정지되고, 대통령비서실·국가안보실 및 대통령경호처는 대통령 권한대행자를 보좌하도록 규정하고,

안 제5조에서는 「대한민국헌법」 제71조⁴⁾ 및 「정부조직법」 제12조제2항⁵⁾에 따른 권한대행의 순서를 확인하고,

안 제6조제1항에서는 대통령 권한대행자가 국정의 현상유지를 위한 범위 내에서 대통령의 권한을 행사할 수는 있으나, 국민투표 부의권, 사면·감형·복권에 관한 권한, 헌법개정의 발의권, 법률안의 재의요구권, 계엄선포권을 행사할 수 없도록 명시하고, 같은 조 제2항에서는 대통령 권한대행자가 현상유지를 벗어난 권한 행사를 하는 경우 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 권한 행사 중지를 요구할 수 있도록 하며, 같은 조 제3항에서는 대통령 권한대행자는 국무총리 또는 국무위원으로서의 본래의 직무도 수행한다는 사항을 명시하고,

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

5) 「정부조직법」 제12조(국무회의) 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.

안 제7조에서는 대통령의 궐위 시 권한대행 기간을 궐위 사유 발생한 때부터 후임 대통령 당선인 결정 시까지로 하고,

안 제8조제1항에서는 사고로 인한 직무수행불능 시 권한대행의 기간을 대통령이 대통령 권한대행자에게 통지한 기간으로 하면서,

같은 조 제2항에서는 국회의 탄핵소추 의결의 경우 탄핵소추의결서가 대통령에게 송달된 때부터 헌법재판소의 탄핵심판 결정 또는 형사상 소추 시 석방 또는 판결이 확정된 때까지,

같은 조 제3항에서는 대통령이 사고임에도 권한대행의 의사표시를 할 수 없는 경우 국무총리 및 국무위원 과반수의 찬성과 국회 재적의원 과반수의 동의로 권한대행 시행을 결정하도록 하는 한편,

같은 조 제4항에서는 대통령이 대통령 권한대행자에게 권한대행 종료의 의사표시를 함으로써 대통령의 권한은 회복될 수 있도록 각각 규정하고 있음.

3. 제정안의 총괄적 검토

제정안의 심사에 있어서는 다음 사항에 대한 논의가 필요해 보임.

첫째, 헌법에서 입법 사항으로서 위임하고 있지 않은 내용을 법률로 규정하는 방안과 관련해서는 논의가 필요해 보임.

대통령 권한대행은 통치구조 및 대통령의 권한과 관련된 헌법사항이라는 점을 고려할 때, 그 권한 행사에 관한 규정은 헌법을 개정해야 한다는 의견⁶⁾이 있는 반면,

헌법에서 허용하는 위임입법의 형식이란 법률로 위임할 사항을 전부 열거하기보다는 ‘예시’하고 있다는 점에서, 헌법의 취지와 정신에 벗어나지 않고 대통령 권한대행 운영에 필요한 주요 사항을 보완하기 위하여 법률로써 규정하는 것은 헌법을 정점으로 하는 체계상 부합한 것으로 보는 의견⁷⁾도 있음.

참고로, 대통령의 궐위·사고에 대한 정의, 대통령 권한대행의 권한 행사 제한 등을 내용으로 하는 「정부조직법 일부개정법률안」,⁸⁾ 대통령 권한대행의 권한 범위의 명확화 등을 내용으로 하는 「정부조직법 일부개정법률안」,⁹⁾ 사고의 정의에 탄핵소추 의결을 받는 경우 등을

6) “대통령 권한대행의 권한 범위 어디까지인가”, 법률신문, 2025.4.30. 등 다수 언론보도 참조

7) 「헌법학원론」, 김학성·최희수, PNC(피앤씨미디어), 2025.; ‘헌법기관의 권한대행에 관한 연구’, 박진우, 「헌법학연구」(제20권제1호), 2014.3. 등 참조

8) 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2206464호, 2024.12.13. 발의)

9) 허영의원 대표발의(의안번호 제2209755호, 2025.4.11. 발의)

포함하는 내용의 「정부조직법 일부개정법률안」¹⁰⁾이 우리 위원회에 계류되어 있으므로, 제정안과 연계하여 심사가 필요해 보임.

둘째, 대통령 권한대행의 직무범위와 관련해서, ‘궐위’와 ‘사고’로 구분하여 이견이 제기되고 있는바, 이를 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

‘궐위’의 경우 대통령직이 공석이 된 것으로 대통령으로부터 권한을 넘겨받은 대통령 권한대행의 행사 가능한 권한에 제한을 설정하는 것 자체는 적절하다고 보기 어렵다는 견해¹¹⁾가 있는 반면,

‘사고’의 경우 사고 상황 해소 시 대통령이 복귀할 가능성이 있는 점, 사고가 장기간 계속되는 경우 등을 고려할 때, 대통령 권한대행의 직무범위를 설정할 필요가 있다고 보는 견해¹²⁾가 있음.

따라서 제정안에 대해서는 대통령 권한대행에 관한 주요 사항을 법률로 규정하여 국정 운영의 민주성과 연속성을 최소화하기 위한 입법 취지, 현실적 필요성과 국민적 공감대, 헌법학계 의견 등을 종합하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 제정안과 관련해서 행정안전부는 제정안의 주요 내용은 통치구조, 국민이 선출한 대통령의 권한을 정지시키는 중요 사항에 해당

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

11) 「헌법학원론」, 정중섭, 박영사, 2022.

12) 「헌법학원론」, 김학성·최희수, PNC(피앤씨미디어), 2025.; ‘헌법기관의 권한대행에 관한 연구’, 박진우, 「헌법학연구」(제20권제1호), 2014.3. 등 참조

하는 점, 최근 헌법재판소는 대통령 권한대행은 대통령과는 구분되는 지위임을 판시하면서도 권한대행의 권한제한 여부 및 범위 한도 등에 관한 언급을 하지 않는다는 점 등을 이유로 헌법에서 규정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있음.

4. 주요 사항별 검토

가. 목적 및 정의 규정 등

제정안은 법률의 목적, 대통령 권한대행에 관련 주요 용어를 정의하고, 다른 법률과의 관계, 대통령의 권한 행사 금지 등을 규정함(안 제1조부터 제5조까지).

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령 권한대행자의 권한범위 및 권한대행의 기간 등에 관한 사항을 규정함으로써, 대통령의 부재 또는 직무수행불능에 따른 국정 공백과 혼란을 예방하고 국정 운영의 연속성을 유지하는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “궐위”(闕位)란 대통령의 사망, 헌법재판소의 탄핵결정, 판결 등의 사유로 인한 자격상실 및 사임(辭任) 등으로 인하여 대통령이 존재하지 아니하는 상태를 말한다. 2. “사고”(事故)란 국회의 탄핵소추 의결에 의한 대통령의 권한 행사의 정지, 「형법」상 내란의 죄 및 「형법」상 외환의 죄에 따른 대통령 재직 중 형사상의 소추, 대통령의 질병·요양 및 해외순방, 소재불명 또는 연락두절 등의 대통령의 직무수행에 지장을 주는 사건을 말한다. 3. “사고(事故)로 인한 직무수행불능”이란 직무정지, 구속 등의 제2호에 따른 사고로 인하여 대통령의 직무수행이 현저히 곤란하게 된 상태를 말한다. 4. “대통령 권한대행자”란 대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우 「대한민국헌법」 제71조 및 「정부조직법」, 이 법에 따라 대통령의 권한을 대신 행사하는 사람을 말한다. 제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 대통령의 권한대행의 시행 및 권한범위 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 제4조(대통령의 권한 행사 금지 등) ① 대통령 권한대행이 시작된 경우에는

제 정 안

대통령은 대통령으로서의 권한을 행사할 수 없다.

② 대통령의 궐위 또는 사고로 인하여 대통령 권한대행자가 권한을 행사하는 경우에는 「정부조직법」 제14조부터 제16조까지에 따른 대통령비서실, 국가안보실 및 대통령경호처는 대통령 권한대행자를 보좌한다.

제5조(권한대행의 순서) 대통령 권한대행자는 「대한민국헌법」 제71조에 따라 먼저 국무총리가 되고, 그 다음은 「정부조직법」 제12조제2항에서 정한 국무위원의 순서로 된다.

1) 목적 규정

안 제1조에서는 “「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령 권한대행자의 권한범위 및 권한대행의 기간 등에 관한 사항을 규정함으로써 국정 공백과 혼란을 예방하고 국정 운영의 연속성을 유지함”을 목적으로 규정하고 있음.

우리 헌법은 대통령의 궐위 또는 사고로 인한 대통령 직무 수행이 불가능할 때 대통령 권한대행에 대해서만 규정하고 있을 뿐 대통령 권한대행 제도를 시행하는 데 필요한 사항을 규정하지 않음.

이에 안 제1조는 제정안의 주요 내용으로 대통령 권한대행의 직무범위 및 권한대행의 기간 등이 포함된 점을 반영한 것으로 적절해 보임.

다만, 조문 중 “「대한민국헌법」 제71조에 따른 대통령권한대행자”,

“대통령의 부재” 등 표현은 헌법상 용어가 아니고 제정안에 따른 법률 용어임을 감안하여 조정이 필요해 보임.

2) 정의 규정

안 제2조에서는 궐위, 사고, 사고로 인한 직무수행불능, 대통령 권한 대행자 등 법률 용어를 정의하고 있는바, “궐위” 및 “사고”에 대한 정의는 헌법학계의 일반적 견해를 반영한 것으로 보임.¹³⁾

다만, 제정안과 관련해서는 다음 사항에 대해 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 제정안에서 “궐위”, “사고”라는 용어는 대통령에게만 해당하는 것이므로, 각각의 용어에 “대통령”이라는 단어를 병기하는 방식이 제명과의 정합성 및 법률 용어 사용의 통일성 측면에 더 적절해 보임.

예를 들면, 제정안은 “사고”라는 용어를 “국회의 탄핵소추 의결에 의한”이라는 자구를 사용하여 정의하고 있으나, 「국회법」, 「법원조

13) 궐위(闕位)는 ① 대통령으로 취임한 이후 사망 또는 사임하여 대통령직이 비어 있는 경우 ② 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면된 경우 ③ 대통령 취임 후 피선거권의 상실 및 판결 기타의 사유로 자격을 상실한 경우를 포괄하고, 사고(事故)는 대통령의 재임 중 신병·해외여행 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우와, 국회의 탄핵소추의결로 헌법재판소의 탄핵결정이 있을 때까지 권한행사가 정지된 경우를 말함(「헌법학」, 성낙인, 법문사, 2019).

궐위는 대통령이 취임은 하였으나 재직하고 있지 아니한 경우로, 대통령이 취임한 후 사망하거나 사임한 경우, 탄핵결정으로 파면된 경우, 대통령 취임 후 피선거권의 상실 및 판결 기타의 사유로 자격을 상실한 경우이고, 사고는 대통령이 재직 중임에도 직무를 수행할 수 없는 경우, 예컨대 신병이나 장기간의 해외순방 등으로 직무를 수행할 수 없는 경우 및 국회의 탄핵소추의 의결로 말미암아 대통령의 권한행사가 정지된 경우를 말함(「헌법학」, 한수웅, 법문사, 2024).

직법」, 「감사원법」, 「선거관리위원회법」 등 상당히 많은 법률에
서는 탄핵소추 의결과는 무관¹⁴⁾한 의미로 사용하고 있는 점을 고려할
필요가 있겠음.

【‘사고’라는 용어 사용 법률 현황(예시)】

법률	주요 내용	비고
국회법 ¹⁵⁾	-의장 사고시 부의장의 직무대리·대행 -의장·부의장 모두 사고시 임시의장의 직무대행 -의원 사고시 청가서 또는 결석신고서 제출 -위원장 사고시 간사의 직무대리 -소위원장 사고시 위원의 직무대리 등	일부 조문 예시
법원조직법 ¹⁶⁾	-사법정책연구원장의 사고시 수석연구위원의 권한 대행	
감사원법 ¹⁷⁾	-감사원장 사고시 감사위원의 권한대행 -사무총장 사고시 사무차장의 직무대행	
선거관리위원회법 ¹⁸⁾	-각급선관위원장의 사고시 상임위원 또는 부위원 장의 직무대행 -사무총장 사고시 사무차장의 직무대행	일부 조문 예시
국회사무처법 ¹⁹⁾	-사무총장 사고시 입법차장·사무차장의 직무대리	
국립대학치과병원 설치법 ²⁰⁾	-이사장 사고시 정관에 따른 직무대행 -치과병원장 사고시 정관에 따른 직무대행	
중소기업협동조합법 ²¹⁾	-이사장 사고시 직무대행 -중앙회 회장 사고시 직무대행	
가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 ²²⁾	-가맹사업거래분쟁조정협의회 위원장 사고시 직무 대행	
고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 ²³⁾	-고엽제전우회 회장 사고 시 부회장의 직무대행	

14) 헌법 및 법률에 규정된 공무원만 탄핵소추의 대상이며, 국회의장, 국회상임위원장 등의 사고는 탄핵과는 무관한 사고에 해당함.

「대한민국헌법」 제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다

15) 「국회법」 제12조(부의장의 의장 직무대리) ① 의장이 사고(事故)가 있을 때에는 의장이 지명하는 부의장이 그 직무를 대리한다.

② 의장이 심신상실 등 부득이한 사유로 의사표시를 할 수 없게 되어 직무대리자를 지정할 수 없을 때에는 소속 의원 수가 많은 교섭단체 소속 부의장의 순으로 의장의 직무를 대행한다.

제13조(임시의장) 의장과 부의장이 모두 사고가 있을 때에는 임시의장을 선출하여 의장의 직무를 대행하게 한다.

제32조(청가 및 결석) ① 의원이 사고로 국회에 출석하지 못하게 되거나 출석하지 못한 때에는 청가서(請假書) 또는 결석신고서를 의장에게 제출하여야 한다.

제50조(간사) ① · ② (생략)

③ 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 지정하는 간사가 위원장의 직무를 대리한다.

④ · ⑤ (생략)

제57조(소위원회) ① · ② (생략)

③ 소위원회의 위원장은 위원회에서 소위원회의 위원 중에서 선출하고 이를 본회의에 보고하며, 소위원회의 위원장이 사고가 있을 때에는 소위원회의 위원장이 소위원회의 위원 중에서 지정하는 위원이 그 직무를 대리한다.

④ ~ ⑨ (생략)

16) 「법원조직법」 제76조의2(조직) ① 사법정책연구원에 원장 1명, 수석연구위원 1명, 연구위원 및 연구원을 둔다.

② (생략)

③ 수석연구위원은 원장을 보좌하여 사법정책연구원의 사무를 처리하며, 원장이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 수석연구위원이 그 권한을 대행한다.

④ · ⑤ (생략)

17) 「감사원법」 제4조(원장) ① · ② (생략)

③ 원장이 궐위(闕位)되거나 사고(事故)로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 감사위원으로 최장기간 재직한 감사위원이 그 권한을 대행한다. 다만, 재직기간이 같은 감사위원이 2명 이상인 경우에는 연장자가 그 권한을 대행한다.

④ · ⑤ (생략)

제19조(사무총장 및 사무차장) ① · ② (생략)

③ 사무차장은 사무총장을 보좌하고 사무총장이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

④ (생략)

18) 「선거관리위원회법」 제5조(위원장) ① 각급선거관리위원회에 위원장 1인을 둔다.

② ~ ④ (생략)

⑤ 위원장이 사고가 있을 때에는 상임위원 또는 부위원장이 그 직무를 대행하며 위원장 · 상임위원 · 부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원중에서 임시위원장을 호선하여 위원장의 직무를 대행하게 한다.

제11조(회의소집) ① · ② (생략)

③ 구 · 시 · 군선거관리위원회와 읍 · 면 · 동선거관리위원회의 위원장과 부위원장이 모두 궐위 또는 사고가 있을 경우 위원장 · 부위원장 또는 임시위원장을 호선하기 위한 회의소집은 사무국장 · 사무과장 또는 위촉간사가 이를 대행한다.

제15조(사무기구등) ① ~ ④ (생략)

⑤ 사무차장은 사무총장을 보좌하며 사무총장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

19) 「국회사무처법」 제5조(차장) ① 차장은 입법차장 · 사무차장으로 하고 사무총장의 제청으로 의장이 임명한다.

② (생략)

③ 차장은 사무총장을 보좌하여 사무처의 사무를 분장하여 처리하고, 사무총장이 사고가 있을 때에는 입법차장 · 사무차장의 순서로 그 직무를 대리한다.

④ · ⑤ (생략)

20) 「국립대학치과병원 설치법」 제10조(임원의 직무) ① (생략)

② 이사장이 사고가 있을 때에는 그 직무의 대행에 관하여는 정관으로 정하는 바에 따른다.

③ · ④ (생략)

21) 「중소기업협동조합법」 제48조(총회의 의결 방법) ① (생략)

② 총회의 의장은 이사장이 된다. 다만, 이사장이 사고가 있을 때에는 총회에서 선임된 자가 의장의 직무를 대행한다.

③ ~ ⑤ (생략)

제124조(임원의 직무) ① (생략)

② 회장이 사고가 있으면 총회에서는 정관으로 정하는 순위에 따라 부회장이, 회장 및 부회장이 동시에 사고가 있으면 총회에서 선출하는 임시의장이 의장이 되고, 이사회에서는 상근 부회장이 그 직무를 대행한다.

③ (생략)

둘째, “사고(事故)로 인한 직무수행불능”이란 용어의 정의와 관련해서 살펴보면, 제정안은 “제2호에 따른 사고로 인하여 대통령의 직무수행이 현저히 곤란하게 된 상태”로 규정함으로써 법 해석상 오해의 소지가 발생하지 않도록 하기 위한 취지로 보이나, 제정안의 제명 및 목적 규정에 비추어 중복성의 측면이 있어 보임.

「대한민국헌법」 제71조는 “사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때”에 권한대행이 개시된다고 규정하고 있는바, 이는 사고로 대통령의 직무수행이 불가능한 상태임을 명시하는 것임.

또한, 제정안의 제명 및 목적 규정에서도 대통령이 직무를 수행할 수 없는 상태에서 그 직무의 대행에 필요한 사항을 규정하는 것임을 명확히 하고 있다는 점에서 해당 용어에 대한 정의 규정을 둘 필요성이 있는지에 대해서는 검토가 필요해 보임.

셋째, “대통령 권한대행자”란 용어의 정의와 관련해서 살펴보면, 조문 중 “대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는

④ 상임 이사는 회장, 부회장, 상근 부회장을 보좌하고 회장이 지정하는 바에 따라 중앙회의 업무를 분장하며 회장, 부회장, 상근 부회장이 동시에 사고가 있을 때 또는 궐위된 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 그 직무를 대행한다.

⑤ (생략)

22) 「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」 제19조(협의회의 회의) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 위원장이 사고로 직무를 수행할 수 없을 때에는 공익을 대표하는 위원중에서 공정거래위원회 위원장 또는 시·도지사가 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다.

⑦ (생략)

23) 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제16조(임원 등) ① 고엽제전우회 본부에는 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. ~ 4. (생략)

② · ③ (생략)

④ 부회장은 회장을 보좌하며 회장이 사고가 있을 때에는 정관에 따라 부회장이 그 직무를 대행한다.

⑤ ~ ⑦ (생략)

경우”와 “「대한민국헌법」 제71조”는 중복되는 내용인바, 입법경제성 측면을 고려해서 수정이 필요해 보임.

「대한민국헌법」 제71조는 대통령 권한대행이 개시되는 조건을 “대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때”로 규정하고 있고, 제정안은 이 조를 인용하고 있는바,

“대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없는 경우”라는 자구와 “「대한민국헌법」 제71조”를 병기하는 것은 조문의 간결성 및 명확성 측면을 다소 저해하는 측면이 있어 보임.

3) 다른 법과의 관계 및 대통령의 권한 행사 금지 등

안 제3조에서는 대통령 권한대행에 관해서는 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하여 특별법적 성격을,

안 제4조에서는 대통령 권한대행이 시작된 경우 대통령의 권한 행사를 금지하고(제1항), 대통령비서실 등의 보좌대상을 대통령 권한대행자로(제2항) 각각 규정하려는 것임.

안 제4조제1항과 관련해서는 대통령의 유고로 권한대행 체제가 가동된 경우 대통령이 공식인 상태의 “궐위” 시 대통령이 권한을 행사하는 것은 물리적으로 불가능하므로 집행상 문제가 발생할 소지가 없는 반면, “사고”의 경우 대통령이 직무를 수행할 수 없는 상태임을 고려할 때, 대통령이 그 권한을 행사할 수 없다는 점을 명확히 하기 위한 타당한 취지로 보임.

다만, 안 제4조제2항과 관련해서는 다음 사항에 대해 검토가 필요해 보임.

첫째, ‘궐위’의 경우는 대통령직 자체가 공식이 된 것인바, 대통령 비서실 등의 직무 보좌대상을 대통령 권한대행자로 규정하는데 논란의 여지가 없겠으나, “대통령 경호처”²⁴⁾를 “대통령비서실”²⁵⁾이나 “국가

24) 「정부조직법」 제16조(대통령경호처) ① 대통령 등의 경호를 담당하기 위하여 대통령경호처를 둔다.

② 대통령경호처에 처장 1명을 두되, 처장은 정무직으로 한다.

③ 대통령경호처의 조직·직무범위 그 밖에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

25) 「정부조직법」 제14조(대통령비서실) ① 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을

안보실”²⁶⁾과 같은 보좌기관으로 보기는 어려운 측면이 있음.

둘째, 대통령 권한대행자는 「대통령 등의 경호에 관한 법률」²⁷⁾에 따라 경호 대상이 되나, “사고”의 경우 대통령이 일시적으로 직무수행이 불가능한 상태이더라도 그 직에 존재하고 있다는 점에서, 제정안을 수용할 경우 대통령경호처의 경호대상을 대통령에서 대통령 권한대행자로 이전²⁸⁾하게 된다는 논란이 발생할 우려도 있어 보임.

둔다.

② 대통령비서실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

26) 「정부조직법」 제15조(국가안보실) ① 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다.

② 국가안보실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

27) 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제4조(경호대상) ① 경호처의 경호대상은 다음과 같다.

1. 대통령과 그 가족

2. 대통령 당선인과 그 가족

3. 본인의 의사에 반하지 아니하는 경우에 한정하여 퇴임 후 10년 이내의 전직 대통령과 그 배우자. 다만, 대통령이 임기 만료 전에 퇴임한 경우와 재직 중 사망한 경우의 경호 기간은 그로부터 5년으로 하고, 퇴임 후 사망한 경우의 경호 기간은 퇴임일부터 기산(起算)하여 10년을 넘지 아니하는 범위에서 사망 후 5년으로 한다.

4. 대통령권한대행과 그 배우자

5. 대한민국을 방문하는 외국의 국가 원수 또는 행정수반(行政首班)과 그 배우자

6. 그 밖에 처장이 경호가 필요하다고 인정하는 국내외 요인(要人)

28) 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제4조제1항제4호는 “대통령권한대행과 그 배우자”도 대통령경호처의 경호대상으로 규정하고 있는 점을 감안하면, 개정안은 대통령 권한대행에 관한 경호 자체보다 현직 대통령에 대한 경호를 중단하는 취지로 해석될 여지가 있어 보임.

나. 대통령 권한대행자의 권한범위

제정안은 대통령 권한대행자의 국민투표 부의권 등 5개 권한 행사 제한, 국정지 현상유지에서 벗어난 권한 행사 시 국회의 중지 요구, 대통령 권한대행자의 국무총리 또는 국무위원으로서의 본래의 직무 수행, 대통령 권한대행자의 탄핵소추 의결정족수는 헌법 및 법률에서 정한 국무총리 및 국무위원으로서 지위를 기준으로 함을 규정하려는 것임(안 제6조).

제 정 안
제6조(대통령 권한대행자의 권한범위) ① 대통령 권한대행자는 국정지 현상유지를 위한 범위에서 대통령의 권한을 행사할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 권한은 행사할 수 없다. 1. 「대한민국헌법」 제72조에 따른 국민투표 부의권 2. 「대한민국헌법」 제79조제1항에 따른 사면·감형·복권에 관한 권한 3. 「대한민국헌법」 제128조제1항에 따른 헌법개정안의 발의권 4. 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따른 재의요구권 5. 「대한민국헌법」 제77조제1항에 따른 계엄선포권. 다만 국회 재적의원 과반수의 동의를 얻은 경우는 예외로 한다. ② 대통령 권한대행자가 급격한 정책 변경이나 인사이동 등 현상유지에서 벗어난 권한 행사를 예정하는 경우 국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 해당 권한 행사의 중지를 요구할 수 있다. 이 경우 대통령 권한대행자는 지체 없이 해당 권한의 행사를 중지하여야 한다. ③ 대통령 권한대행자는 「대한민국헌법」 및 법률에서 정한 국무총리 또는 국무위원으로서의 본래의 직무도 수행한다. ④ 대통령 권한대행자의 탄핵소추에 필요한 의결정족수는 「대한민국헌법」 및 법률에서 정한 국무총리 또는 국무위원으로서의 지위를 기준으로 한다.

1) 대통령 권한대행자의 권한범위

안 제6조제1항은 대통령 권한대행자가 본질적으로 한정적·일시적 기간 동안 대통령의 권한을 대신 행사하는 지위에 있음을 근거로 국가기능의 현상유지를 위한 범위에서 대통령의 권한을 행사할 수 있다는 기준 하에 국정 운영의 기본 틀과 관련된 대통령의 일부 고유 권한은 대통령 권한대행자가 행사할 수 없도록 명확히 규정하려는 것임.

프랑스 등 일부 국가의 헌법에서 대통령 권한대행 제도와 함께 권한대행의 한계 규정²⁹⁾을 두고 있는 것과 달리 우리 헌법은 대통령 권

29) ‘국회도서관 의회법률정보포털(법률정보)’ 및 ‘법제처 세계법제정보센터’의 자료를 토대로 정리하면,

i) 프랑스의 경우, 헌법 제7조제4항에 따라 대통령 직무대행은 국민투표권(제11조), 하원 해산권(제12조)을 행사하지 못함.

「프랑스 헌법」 제7조 ④ 어떠한 이유로 대통령이 궐위되거나 정부의 제소에 의해 헌법위원회가 재직위원 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 ① 의회의 회기 중에 정부가 제안하거나 양원이 합동으로 제안하여 관보에 게재하는 경우 대통령은 공권력의 조직을 다루는 법안, 국가의 경제정책, 사회정책, 환경정책이나 정부가 기여하는 공공서비스에 관한 개혁을 다루는 모든 법안, 또는 헌법에 위배되지 않는 제도의 운영에 지장을 줄 수도 있는 조약의 비준을 허가하기 위한 모든 법안을 국민투표에 부칠 수 있다.

② ~ ⑦ (생략)

제12조 ① 프랑스 대통령은 총리 및 양원의 의장과 협의한 후 하원의 해산을 선포할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

ii) 러시아의 경우, 연방 헌법 제92조제3항에 따라 대통령 직무대행은 국가두마해산권, 국민투표 실시권과 헌법 개정 제안권을 갖지 못함.

「러시아연방 헌법」 제92조 ① · ② (생략)

③ 러시아연방 대통령이 직무를 수행할 수 없는 경우에는 러시아연방 총리가 그 임무를 대행한다. 러시아 연방 대통령의 대행 시 국가두마 해산권, 국민투표 실시권과 헌법 개정 제안권을 갖지 못한다.

iii) 그리스의 경우, 헌법 제34조에 따라 대통령 직무대리는 국회 해산, 내각 해산(제38조제2항) 및 국민투표 관련 권한(제44조제2항)을 행사하지 못함.

「그리스 헌법」 제34조[직무 대리] ① 대통령이 10일을 초과하여 외국에 머물거나 서거하거나 사임하거나 면직되거나 임무를 수행할 능력을 상실할 경우에는 국회의장이 대통령직을 임시로 대리한다. 새 국회가 아직 구성되지 않은 경우, 전임 국회의장이 대리하고, 전임 국회의장이 거절하거나 없을 경우에는 내각이 전체적으로 대리한다. 대통령을 대리하는 기간에는

한대행의 권한 범위에 한계를 규정하고 있지 않아 헌법학계 등을 중심으로 다양한 견해가 있음.

먼저, 민주적 정당성이 없는 국무총리 또는 국무위원이 헌법상 대통령의 모든 권한을 행사할 수 있다고 보기 어렵고, 특히 탄핵소추로 인한 피소추자의 권한행사 정지의 경우 헌법재판소의 결정에 따라 피소추자가 직무에 복귀할 수 있으므로 직무의 일관성이나 국정 운영의 연속성을 위해서는 잠정적 현상 유지에 국한되고 정책전환·대대적 인사 변동 등은 불가능하다고 보는 견해,³⁰⁾

둘째, ‘궐위’된 경우는 대통령직이 공석이 된 경우이므로 그 대행이 반드시 현상유지적이어야 할 필요가 없으나, ‘사고’의 경우에는 직무장애가 해소되는 대로 대통령의 직무 복귀가 가능하므로 그 성질상 잠정적으로 현상유지적 사항에만 허용된다고 보는 견해,³¹⁾

셋째, 대통령 권한대행의 행사는 직무의 수행이고, 이는 상황에 적절하게 권한을 행사할 의무도 포함된다고 볼 수 있으므로, 헌법상 대통령의 권한을 모두 행사할 수 있다고 보는 견해,³²⁾

제32조제4항에 명시된 경우를 제외하고 국회 해산 관련 조항들과 제38조제2항 및 제44조제2항에 규정된 내각 해산 및 국민투표 관련 조항이 적용되지 아니한다.

iv) 폴란드의 경우, 헌법 제131조에 따라 공화국대통령 직무대행은 하원(Sejm)의 임기를 단축하지 못함.

「폴란드공화국 헌법」 제131조 1. ~ 3. (생략)

4. 공화국대통령의 직무를 수행하는 자는 하원(Sejm)의 임기를 단축하지 못한다.

30) 「한국헌법론」, 허영, 박영사, 2025.; 「신헌법입문」, 정재황, 박영사, 2024.; 「헌법학」, 한수웅, 법문사, 2024.; 「헌법학신론」, 김철수, 박영사, 2013.

31) 「헌법학원론」, 권영성, 법문사, 2011.

32) 「한국헌법론」, 전광석, 집현재, 2025.; 「헌법학원론」, 정종섭, 박영사, 2022.

마지막으로, 대통령의 복귀나 후임대통령의 선출을 기다릴 여유가 없는 긴급한 경우, 국민의 안전과 국가의 존립을 위해서는 현상 유지가 아니더라도 권한대행이 허용될 수 있다는 견해³³⁾ 등임.

그런데, 최근 헌법재판소는 국무총리(한덕수) 탄핵심판 사건(2024헌나9, 2025.3.24.) 결정에서 “대통령 권한대행자로서 국무총리는 대통령과는 확연히 구분되는 지위에 있다. 또한 헌법 제71조가 규정하는 대통령 권한대행은 헌법과 법령상으로 대행자에게 미리 예정된 기능과 과업의 수행을 의미하는 것이지, ‘권한대행’ 또는 ‘권한대행자’라는 공직이나 지위가 새로이 창설되는 것이라 볼 수 없다.”고 판시하였는바, 헌법재판소는 대통령과 권한대행의 직무 범위를 같게 보고 있지 않은 것으로 해석됨.

이에 제정안은 대통령 권한대행자가 국정운영의 정상적인 작동을 위해 현상 유지 범위에서 권한대행을 허용하되, 대의제 민주주의 원칙에 대한 중대한 예외로서 대통령이 국민으로부터 부여받은 민주적 정당성에 기초하여 중요 정책에 관하여 직접적으로 주권자의 의사를 물을 수 있는 국민투표부의권 및 헌법개정안 제안권, 권력분립 원칙에 대한 중대한 예외로서 사법권의 독립에 대한 제한으로 작용하는 사면권, 법률의 제·개정 및 폐지를 통해 행정부를 견제할 수 있는 국회의 입법권에 대한 재의요구권(거부권), 비상계엄선포권은 행사할 수 없도

33) 「신헌법입문」, 정재황, 박영사, 2024.; ‘대통령의 사고 또는 결위로 인하여 발생하는 헌법적 쟁점들에 관하여’, 송기춘, 「국가법연구」 (제13권제2호), 한국국가법학회, 2017.

록 규정하고 있음.

다만, 제정안과 관련해서는 다음 사항에 대한 검토가 필요해 보임.

첫째, ‘궐위’의 경우에는 대통령직이 공식인 상태임을 감안할 때, 대통령 권한대행자의 직무 범위를 제한함으로써 헌법상 기능장애 발생 문제 등도 함께 고려할 필요가 있어 보임.

둘째, ‘사고’의 경우에는 대통령의 복귀 가능성도 잠재되어 있으므로 한시적 대통령 권한대행자의 직무 범위에 관하여 일정한 기준을 설정할 필요가 있는 점,³⁴⁾ 대통령 스스로가 사고의 사유가 있음을 이유로 권한대행의 의사표시를 하는 경우 그 권한대행의 범위 또한 정할 수 있게 하는 방안도 있는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있겠음.

참고로, 행정안전부는 현행 헌법에서 대통령 권한대행의 범위를 별도로 제한하지 않고 있는 점, 미국·프랑스·러시아도 관련 사항을 헌법에 규정하고 있는 점을 감안할 때, 제정안의 내용은 통치구조 및 대통령의 권한에 관한 중요 부분에 해당하므로 헌법에서 규정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시함.

34) 최근 대통령 권한대행 체제하에서 권한대행이 대통령 몫의 헌법재판관 임명권과 재의요구권(거부권)을 행사한 데 대한 논란이 발생한 것과 관련해서, 우리 헌법에 대통령 권한대행의 직무 및 권한범위와 그 한계를 규정하고 있지 않아 초래된 것이므로, 헌법 개정이 필요하다는 주장도 있음.

2) 국회의 대정부 견제

안 제6조제2항은 대통령의 권한대행자가 급격한 정책 변경이나 인사 이동 등 현상 유지에서 벗어난 권한 행사를 하는 경우, 국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 해당 권한 행사의 중지를 요구할 수 있고, 이 경우 대통령 권한대행자는 지체 없이 해당 권한의 행사를 중지하도록 규정 정하여 국민으로부터 민주적 정당성을 부여받은 국회가 대통령 권한대행자를 견제할 수 있도록 하기 위한 타당한 입법취지로 보임.

다만, 대통령 권한대행자가 국무위원이나 헌법기관의 구성원(헌법재판소장, 대법원장, 대법관, 중앙선거관리위원회 위원 3인, 헌법재판소 재판관³⁵⁾ 3인)을 임명할 경우 국회는 동의권한 또는 인사청문 등을 통해 견제할 수 있는 점, 헌법기관의 장기간 공석 상태 유지 시 기능 마비의 지속가능성을 배제할 수 없는 점 등을 고려하여 검토가 필요 해 보임.

35) 대통령 권한대행이 대통령 몫의 헌법재판소 재판관(3인)을 임명하지 못하도록 제한하는 내용의 「헌법재판소법 일부개정법률안」(대안)이 제242회제5차 본회의(2025.4.17.)에서 의결된 바 있음.

3) 대통령 권한대행자의 겸직 문제

안 제6조제3항은 국무총리 또는 국무위원이 대통령의 권한을 대행한다고 하더라도, 본래의 국무총리 또는 국무위원의 직무도 수행하도록 규정하고 있는바, 이는 「대한민국헌법」 제83조³⁶⁾가 대통령 권한대행자에 대해서는 적용되지 않는다는 점을 명시하려는 취지로 보임.

「대한민국헌법」 제83조는 대통령의 겸직금지를 통해 행정부 내부에서 권력분산 및 권력통제를 구현하고 대통령이 헌법상 부여된 고유한 직무에 전념할 수 있도록 하려는 의미임.³⁷⁾

대통령의 쉼위 또는 사고의 경우에는 이러한 행정부 내부의 권력분산 및 대통령의 직무 전념 보장보다는 국정 운영의 안정성 및 지속성 등이 요구되는 상황적 한계가 있어 보이고,

국무총리가 대통령 권한대행자가 되면서 국무총리도 유고 상태가 되어 다음 순위의 부총리가 국무총리 직무대행을 하게 되는 대행의 연쇄 현상이 발생하는 등 국정 혼란이 야기될 수도 있다는 점을 고려할 때, 제정안의 입법취지에 타당성이 있어 보임.

다만, 제정안을 수용할 경우 국무총리가 대통령 권한대행을 수행하면서 국무총리의 헌법상 권한인 각 부 통할권, 부서권,³⁸⁾ 국무위원 임

36) 「대한민국헌법」 제83조 대통령은 국무총리·국무위원·행정각부의 장 기타 법률이 정하는 공사의 직을 겸할 수 없다.

37) 「헌법학」, 한수웅, 법문사, 2024.

38) 「대한민국헌법」 제82조 대통령의 국법상 행위는 문서로써 하며, 이 문서에는 국무총리와 관계 국무위원이 부서한다. 군사에 관한 것도 또한 같다.

명제청권 및 해임건의권 등 본연의 역할을 해야 하는 어려움이 발생할 수도 있는바,³⁹⁾⁴⁰⁾ 이러한 부서권이나 국무위원 임명제청권도 현행 헌법상 행정부 내부의 통제적 차원에서 마련하는 제도인 점을 고려하여 검토할 필요가 있겠음.

4) 대통령 권한대행자 탄핵소추 의결정족수

안 제6조제4항은 대통령 권한대행자에 대한 탄핵소추 의결정족수를 국무총리 및 국무위원의 탄핵기준으로 규정하고 있음.

참고로, 최근 헌법재판소는 국무총리(한덕수) 탄핵심판 사건(2024헌나9, 2025.3.24.) 결정⁴¹⁾을 통해 대통령 권한대행 탄핵소추 의결정족수에 대해 본래의 신분상 지위에 따라 의결정족수를 적용함이 타당한 것으로 판시하였음.

39) ‘헌법기관의 권한대행에 관한 연구’, 박진우, 「헌법학연구」(제20권제1호), 2014.3.

40) “최상목 “대통령 권한대행인지, 부총리인지 헷갈리네”, 오마이뉴스, 2025.3.13., ”최상목, 용산·총리실 보좌 속 ‘1인3역’…국무회의 ‘타격’ 우려“, 연합뉴스, 2024.12.27. 등 다수 언론보도 참조

41) 헌법재판소는 국무총리(한덕수) 탄핵심판 사건(2024헌나9, 2025.3.24.)에서 대통령 권한대행 중인 국무총리에 대하여 국회가 헌법 제65조제2항 본문에 따라 국회재적의원 과반수의 찬성으로 탄핵소추 의결을 하여 탄핵심판 청구를 한 것이 적법한지에 대하여

“국무총리는 헌법 제86조에 따라 그 임명에 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하기는 하지만, 이는 국민으로부터 직접 선출된 대통령의 민주적 정당성과 비교하여 상당히 축소된 간접적인 민주적 정당성만을 보유하고 있으므로, 대통령 권한대행자로서 국무총리는 대통령과는 확연히 구분되는 지위에 있다. 또한 헌법 제71조가 규정하는 대통령 권한대행은 헌법과 법령상으로 대행자에게 미리 예정된 기능과 과업의 수행을 의미하는 것이지, ‘권한대행’ 또는 ‘권한대행자’라는 공직이나 지위가 새로이 창설되는 것이라 볼 수 없다. 여기에 해당 공직의 박탈을 통하여 헌법을 수호하고자 하는 탄핵심판 제도의 취지를 종합하면, 대통령의 권한을 대행하는 국무총리에 대한 탄핵소추에는 본래의 신분상 지위에 따라 헌법 제65조 제2항 본문에 의한 의결정족수를 적용함이 타당하다.”고 판시함.

다. 궐위 시 권한대행

제정안은 궐위 시 대통령 권한대행의 기간을 궐위 사유 발생부터 후임 대통령 당선인 결정까지로 명확히 규정하려는 것임(안 제7조).

제 정 안
제7조(궐위 시 권한대행) 궐위 시 대통령 권한대행은 대통령의 궐위 사유가 발생한 때부터 「대한민국헌법」 제68조제2항 ⁴²⁾ 및 「공직선거법」 제14조 제1항 단서 ⁴³⁾ 에 따라 후임 대통령 당선인이 결정될 때까지로 한다.

이는 ‘궐위’의 경우 후임 대통령 선거일 등 관련 규정에 비추어 권한대행의 기간을 명확히 예측할 수 있다는 점을 반영한 것으로 타당한 입법조치로 보임.

42) 「대한민국헌법」 제68조 ② 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.

43) 「공직선거법」 제14조(임기개시) ① 대통령의 임기는 전임대통령의 임기만료일의 다음날 0시부터 개시된다. 다만, 전임자의 임기가 만료된 후에 실시하는 선거와 궐위로 인한 선거에 의한 대통령의 임기는 당선이 결정된 때부터 개시된다.

라. 사고 시 권한대행

제정안은 사고 시 대통령이 스스로 결정할 수 있는 경우와 스스로 결정할 수 없는 경우를 구분하여 사고 여부를 판정하는 주체 및 절차와 대통령 권한대행의 기간 등을 규정하려는 것임(안 제8조).

제 정 안
제8조(사고로 인한 직무수행불능 시 권한대행) ① 사고로 인한 직무수행불능 시 권한대행은 대통령이 대통령 권한대행자에게 통지한 기간 동안 한다. ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 권한대행 기간은 각 호에서 정하는 바에 따른다. 1. 국회의 탄핵소추 의결로 대통령의 권한 행사가 정지될 시 「국회법」 제134조에 따라 소추의결서가 대통령에게 송달된 때부터 헌법재판소의 탄핵심판 결정이 있을 때까지의 기간 2. 「형법」 상 내란의 죄 및 「형법」 상 외환의 죄에 따라 대통령이 재직 중 형사상의 소추를 받을 시 피의자가 구속기소된 때부터 형사소송법 제105조에 규정된 결정에 따라 석방되거나 판결이 확정된 때까지의 기간. 다만, 형사소송법 제101조 등에 따른 구속의 집행정지는 석방의 예외로 한다. ③ 대통령이 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없음에도 권한대행의 의사표시를 할 수 없는 경우에는 국무총리 및 국무위원 과반수의 찬성과 국회 재적의원 과반수의 동의로 권한대행 시행을 결정한다. ④ 제3항에 따라 대통령 권한대행이 개시된 후 대통령이 대통령 권한대행자에게 권한대행 종료의 의사표시를 하는 경우에는 대통령의 권한은 회복된다. ⑤ 대통령 권한대행자는 권한대행의 개시 및 종료 시 이 사실을 즉시 국회에 통지하여야 한다.

‘사고’의 경우는 매우 다양한 형태로 발생할 수 있고 그 발생원인에 따라 권한대행의 기간도 불확정한 상태에 놓이게 되므로, 대통령의 헌법상 지위 및 그 권한의 중대성을 고려할 때,

개정안은 ‘사고’를 공식적으로 확인하는 절차 및 기관 등을 규정함으로써 대통령 사고로 인한 불확실성을 해소하기 위한 입법취지로 보임.

첫째, 안 제8조제1항은 대통령 스스로가 직무를 수행할 수 없음을 판단하여 권한대행 시행의 의사표시를 하는 경우로 권한대행의 기간은 대통령이 대통령 권한대행자에게 통지한 기간으로 규정하려는 것으로 타당한 입법조치로 보임.

둘째, 안 제8조제2항은 탄핵소추 의결, 내란·외환 죄의 형사상 소추로 인한 사고의 경우로, 대통령이 의사표시 및 권한대행의 범위 등을 설정하는 것이 부적절하다는 점을 감안할 때, 권한대행의 기간을 법정화하려는 것으로 타당한 입법조치로 보임.

셋째, 안 제8조제3항은 대통령이 사고가 발생하여 직무를 수행할 수 없으면서 권한대행의 의사표시도 할 수 없는 경우로 권한대행 개시를 결정하는 기관 및 절차를 명확히 하려는 것인데, 이와 관련해서는 다양한 의견이 있으므로 이를 종합하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있겠음.

미국 수정헌법⁴⁴⁾의 사례 등을 참고할 때, 1차적으로는 국가의 최고 정책심의기관인 국무회의의 구성원들의 의사⁴⁵⁾로써 권한대행 시행을 결정하고,⁴⁶⁾ 국민으로부터 부여받은 민주적 정당성과 예외적 대통령 선출 권한을 가진 국회(헌법 제67조제2항⁴⁷⁾)가 최종적으로 판단⁴⁸⁾하도록 한 제정안의 입법취지에는 타당한 측면이 있어 보임.

다만, 헌법재판소⁴⁹⁾와 같이 중립적 사법기관에서 대통령의 사고를 확인하는 것이 적절하다는 의견⁵⁰⁾도 있음.

이에 더하여 제정안은 대통령이 질병 등으로 직무 수행 여부에 관한 결정을 합리적으로 할 수 없는 상태를 가정하고 대통령이 직무 복귀를 시도함에도 국무총리 및 국무위원 과반수가 판단을 달리 하

44) “부통령과 행정각부장관 또는 의회가 법률로 정한 기구의 과반수가 상원임시의장과 하원의장에게 대통령이 그 권한과 직무를 수행할 수 없다는 내용의 공한을 제출한 경우에는, 부통령이 즉시 대통령 권한대행으로서 그 권한과 직무를 수행한다. 이후, 대통령이 상원임시의장과 하원의장에게 직무수행불능사유가 존재하지 않는다는 내용의 공한을 제출하는 경우에는, 부통령과 행정각부장관 또는 의회가 법률로 정한 기구의 과반수가 4일 이내에 상원임시의장과 하원의장에게 대통령이 그 권한과 직무를 수행할 수 없다는 내용의 공한을 제출하지 않는다면, 그 권한과 직무의 수행을 재개한다. 이 경우, 의회가 이 문제를 판단하며, 폐회 중일 경우에는 48시간 이내에 이 목적을 위하여 집회한다. 의회가 후자의 공한이 접수된 때로부터 21일 이내에, 폐회 중일 경우에는 소집이 요구된 때로부터 21일 이내에 양원의 3분의 2 이상의 찬성으로 대통령이 그 권한과 직무를 수행할 수 없다고 판단하면, 부통령은 계속하여 대통령 권한대행으로서 그 권한과 직무를 수행하나, 그렇지 않으면 대통령이 그 권한과 직무의 수행을 재개한다.”(「미연방대통령 권한대행제도에 관한 일고찰」, 「공법학연구」 제9권제1호, 김명식, 2008.)

45) 「국무회의 규정」(대통령령) 제6조제1항에 따라 국무회의 개의정족수는 구성원 과반수의 출석이고, 의결정족수는 출석구성원 3분의 2 이상의 찬성인바, 제정안은 국무회의 의결사항으로 규정하지는 않은 것으로 보임.

46) 권한대행 판단기관을 국무회의로 규정하는 경우, 국무위원들이 대통령으로부터 독립하여 공정하게 판단할 수 있을 것인지에 대한 우려가 있음(「대통령 권한대행제도와 헌법개정」, 김명식, 「미국헌법연구」(제29권제1호), 2018.)

47) 「대한민국헌법」 제67조 ② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.

48) 권한대행 판단기관을 국회로 규정하는 것과 관련해서는 정치적 판단에 따른 결과 도출로 정국 혼란이 가중될 수 있다는 우려가 있음(「대통령 권한대행제도와 헌법개정」, 김명식, 「미국헌법연구」(제29권제1호), 2018.)

49) 프랑스 헌법의 경우 헌법위원회에서 이를 확인한다고 규정하고 있음.

50) 「헌법강의」, 김하열, 박영사, 2025; 「헌법학강의」, 이준일, 홍문사, 2023.

여 대통령이 권한을 행사할 수 없다는 의견을 국회에 제출하고, 국회가 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 권한대행의 시행을 결정하게 되는 경우도 포함한 것으로 보이는바, 이 경우 국무총리 및 국무위원 등이 국회에 의견을 제출할 때 보다 객관적인 판단을 위하여 대통령의 건강상태 등에 관한 의료인의 의견을 첨부하도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있고,

대통령과 국무총리 및 국무위원 등이 정치적 이해관계 등으로 대통령 권한 회복에 대한 의견을 서로 달리하는 경우를 고려할 때, 헌법 개정 등을 통해 헌법재판소에 관련 판단의 권한을 부여하자는 의견⁵¹⁾도 참고할 필요가 있어 보임.

51) 「헌법주석서Ⅲ(제2판)」, 한국헌법학회, 법제처, 2010.2.