



제426회 국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

대통령직 인수에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국정인수위원회의 설치·운영 근거 마련 등〉

- 민형배의원 대표발의(의안번호 제2209597호)
- 한병도의원 대표발의(의안번호 제2209839호)
- 황명선의의원 대표발의(의안번호 제2209935호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	5

I . 제안경위

[민형배의원 대표발의]

1. 발 의 자 : 민형배의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 04. 04.
3. 회부연월일 : 2025. 04. 07.

[한병도의원 대표발의]

1. 발 의 자 : 한병도의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2025. 04. 15.
3. 회부연월일 : 2025. 04. 16.

[황명선의원 대표발의]

1. 발 의 자 : 황명선의원 등 18인
2. 발의연월일 : 2025. 04. 17.
3. 회부연월일 : 2025. 01. 08.

II. 제안이유 및 주요내용

[민형배의원 대표발의]

대통령 궐위 등으로 즉시 임기를 시작하는 대통령이 국정 인수를 원활히 할 수 있도록 임기개시 후 60일 이내 범위에서 국정인수위원회를 설치·운영토록 근거를 마련하고자 합니다.

현재, 「대한민국헌법」 제68조제2항 대통령 궐위 등으로 선거에 당선된 후 즉시 임기가 개시되는 대통령은 이 법에 따른 대통령당선인의 지위를 갖지 못합니다. 궐위로 인한 선거의 대통령 임기는 당선이 결정된 때부터 바로 개시되기 때문에 정권 인수가 원활하지 못하고 산적한 국정과제를 풀어갈 준비 기간이 턱없이 부족하다는 지적을 받고 있습니다.

이에, 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령도 대통령 직무와 국정 인수를 원활히 하도록 임기개시 후 60일 범위 안에서 국정인수위원회를 설치하도록 하고자 합니다. 입법 미비를 해소해 국정운영의 지속성과 안정성을 도모하기 위한 것입니다(안 제17조 신설).

[한병도의의원 대표발의]

현행법은 대통령당선인이 대통령직 인수를 원활하게 하기 위하여 대통령직인수위원회의 업무·구성 등에 대하여 규정하고 있음.

그런데 「대한민국헌법」 제68조제2항에 따라 대통령의 궐위 등으로 인한 선거로 당선되는 대통령의 경우, 임기가 즉시 개시되어 현행법에 따른 대통령직인수위원회를 설치할 수 없는 등 대통령직 인수를 위한 업무 지원을 받는 데에 한계가 있다는 지적이 있음.

이에 「대한민국헌법」 제68조제2항 및 「공직선거법」 제35조제1항에 따라 실시된 선거로 당선되어 「공직선거법」 제14조제1항 단서에 의해 임기가 개시되는 대통령이 임기 개시 후 45일의 범위에서 국정인수위원회를 설치·운영할 수 있도록 하고, 대통령당선인과 마찬가지로 국무총리 후보자의 추천으로 국무위원 후보자를 지명할 수 있게 하여 입법의 미비를 해소하려는 것임(안 제17조 등).

[황명선의원 대표발의]

현행법은 대통령직 인수와 관련하여 대통령당선인으로 결정된 때부터 대통령 임기 시작일 전날까지의 대통령당선인의 지위를 부여하고, 필요한 권한을 명시하고 있음.

그러나 「대한민국헌법」 제68조제2항에 따라 대통령이 궐위된 후 당선된 대통령당선인에 대하여는 별도의 규정이 없는 상황임. 대통령직 인수를 원활히 하여 국정운영의 계속성과 안정성을 도모하려는 현행법의 입법 목적을 고려할 때, 법적 미비점을 해소해야 할 필요가 있음.

이에 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령당선인을 임기개시당선인으로 규정하고, 임기개시당선인이 국무총리 및 국무위원 후보자를 지명할 수 있도록 하며, 임기개시당선인보좌위원회를 두어 대통령직 인수와 관련된 업무를 할 수 있도록 하고자 함(안 제2조제2호 및 제6조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 법률의 제명

한병도의원안 및 황명선의원안은 법률의 제명을 “대통령직 인수에 관한 법률”에서 “대통령직 인수 등에 관한 법률”로 변경하려는 것임.

현행	한병도의원안	황명선의원안
대통령직 <u>인수</u> 에 관한 법률	대통령직 <u>인수</u> <u>등</u> 에 관한 법률	대통령직 <u>인수</u> <u>등</u> 에 관한 법률

현행법은 대통령당선인에 대하여 대통령당선인으로 결정된 때부터 대통령 임기 시작일 전날까지 그 지위를 갖는다고 규정하고 있고, 이는 전직대통령이 정상적으로 임기를 마치는 상황에서 대통령직 취임 전 일정기간 대통령직 인수를 위한 준비를 할 수 있는 대통령당선인을 전제로 규정한 것이라 하겠음.

개정안들은 대통령 궐위 등으로 인한 선거로 당선 즉시 임기가 시작되는 대통령도 안정적으로 국정수행을 할 수 있도록 일정기간 보좌기구를 설치·운영하는 내용 등을 통합적으로 규정하려는 취지를 반영하여 개정안의 제명을 「대통령직 인수 등에 관한 법률」로 변경하는 것인바, 적절한 입법조치로 보임.

2. 목적 규정

한병도의원안은 목적 규정에 “대통령 궐위 등에 따른 선거로 당선되어 임기가 개시되는 대통령의 대통령직 수행“을 포함하려는 것임(안 제1조).

현행	한병도의원안
제1조(목적) 이 법은 <u>대통령당선인으로서의 지위와 권한을 명확히 하고 대통령직 인수를 원활하게 하는 데에 필요한 사항을 규정함으로써 국정운영의 계속성과 안정성을 도모함을 목적으로 한다.</u>	제1조(목적) ----- <u>대통령당선인의 대통령직 인수와 대통령 궐위 등에 따른 선거로 당선되어 임기가 개시되는 대통령의 대통령직 수행을</u> ----- ----- -----.

이는 대통령의 궐위 등으로 인한 선거에서 당선되어 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령의 경우에 대해서도 이 법의 적용을 받을 수 있도록 목적 규정을 명확히 하려는 취지로 적절한 입법조치로 보임.

3. 임기개시당선인에 관한 사항

황명선의원안은 "임기개시당선인"이라는 용어를 새로 정의하고, 임기개시당선인은 국무총리 및 국무위원 후보자를 지명할 수 있도록 규정하려는 것임(안 제2조제2호 및 제5조제4항 신설).

현행	황명선의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. "임기개시당선인"이란 「공직선거법」 제14조제1항 단서에 따라 당선이 결정된 때부터 임기가 개시된 대통령당선인을 말한다.
2. (생략) 제5조(국무총리 후보자의 지명 등) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	3. (현행 제2호와 같음) 제5조(국무총리 후보자의 지명 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 임기개시당선인의 국무총리 및 국무위원 후보자 지명에 관하여는 제1항부터 제3항까지를 준용한다.

개정안은 "임기개시당선인"이란 용어를 「공직선거법」 제14조제1항 단서1)에 따라 당선이 결정된 때부터 임기가 개시된 대통령당선인으로

정의하고 있음.

”임기개시당선인“이란 용어와 관련하여, 「공직선거법」 제14조제1항 단서는 전임자 임기 만료 후 및 궐위로 인한 선거에서 당선이 결정된 때 대통령으로 임기가 개시된다고 명시하고 있고, ”당선인“의 사전적 정의는 선거에서 뽑힌 사람²⁾으로 아직 임기가 개시되기 전 당선 직위에 있지 아니한 상태를 말하는 것임.

이처럼 ”임기개시“ 및 ”당선인“ 간에는 사전적 의미에서 정합성이 없고 「공직선거법」 제14조에도 부합하지 않는다는 점을 고려할 때, ”임기개시당선인“이란 용어를 이 법에서 사용하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요해 보임.

1) 「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.

2) 국립국어원 표준국어대사전

4. 국정인수위원회 설치·운영 등에 관한 사항

민형배의원안 제17조 및 한병도의원안 제17조는 궐위로 인한 선거 등으로 당선되어 임기가 개시되는 대통령은 국정인수위원회를 설치·운영할 수 있도록 규정하는 반면,

황명선의원안 제6조의2는 임기개시당선인보좌위원회 설치 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

현 행	민형배의원안	한병도의원안	황명선의원안
<신 설>	제17조(대통령 궐위 등에 의한 선거의 당선으로 임기가 개시되는 대통령에 대한 특례) ① 「대한민국 헌법」 제68조 제2항에 따라 실시된 선거의 당선인으로 결정되어 「공직선거법」 제14조제1항 단서에 의하여 임기가 개시되는 대통	제 17 조 (대 통 령 궐위 등에 따른 선거로 당선되어 임기가 개시되는 대통령에 대한 특례) ① 「대한민국헌법」 제68조제2항 및 「공 직 선 거 법」 제35조제1항에 따라 실시된 선거로 당선되어 「공직선거법」 제14조제1항 단	제6조의2(임기개시당선인을 보좌하기 위한 위원회 설치 등) ① 임기개시당선인을 보좌하여 대통령직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 임기개시당선인보좌위원회를 설치한다. ② 임기개시당선인보좌위원회는 임기개시당

현	행	민형배의원안	한병도의의원안	황명선의의원안
		령은 제7조의 업무를 수행하도록 하기 위하여 임기 개시 후 60일의 범위에서 국정인수위원회를 설치·운영하여야 한다. ② 제1항의 국정인수위원회에 관하여는 제7조 내지 제16조의 규정을 준용한다.	서에 의하여 임기가 개시되는 대통령은 제7조에 따른 위원회의 업무에 준하는 업무를 수행하도록 하기 위하여 임기 개시 후 45일의 범위에서 국정인수위원회를 설치·운영할 수 있다. ② 제1항의 국정인수위원회에 관하여는 제8조부터 제16조까지를 준용한다. 이 경우, “위원회”는 “국정인수위원회”로, “대통령 당선인”은 “대통령”으로 본	선인 임기 시작일 이후 60일의 범위에서 존속한다. ③ 임기개시당선인보좌위원회의 업무 및 구성 등에 관하여는 제7조부터 제16조까지를 준용한다.

현행	민형배의원안	한병도의의원안	황명선의의원안
	③ 제1항의 국 정인수위원회의 설치 및 운영 등에 필요한 사 항은 대통령령 으로 정한다.	다. ③ 제1항에 따 른 대통령이 지명한 국무 총리 후보자 는 국무위원 후보자를 추 천할 수 있다.	

현행법³⁾은 대통령직 인수가 원활하게 이루어질 수 있도록 대통령당선인을 보좌하는 대통령직인수위원회(이하 "인수위원회")를 설치하도록 규정하고 있음.

그런데 궐위 등으로 인한 선거에서 당선되어 즉시 임기가 개시되는 대통령의 경우 현행법상 대통령당선인으로서 지위를 갖지 못하여 인수위원회의 설치 등 대통령직 인수와 관련된 규정을 적용받을 수 없는 실정임.

개정안들은 「대한민국헌법」 제68조제2항 및 「공직선거법」 제35조제1항에 따른 선거로 당선되어 「공직선거법」 제14조제1항 단서에

3) 「대통령직 인수에 관한 법률」 제6조(대통령직인수위원회의 설치 및 존속기한) ① 대통령 당선인을 보좌하여 대통령직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 대통령직인수위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.
② 위원회는 대통령 임기 시작일 이후 30일의 범위에서 존속한다.

따라 당선 즉시 임기가 개시되어 인수위원회 기간을 거치지 못하게 되는 대통령도 대통령직 인수 관련 업무를 담당하는 위원회(이하 "위원회")를 설치하고 보좌받을 수 있도록 법적 근거를 마련하려는 것으로, 정상적으로 인수위원회를 설치할 수 없는 상황에 대비하고 짧은 기간 내 국정을 안정적으로 수행할 수 있는 국정 최고 책임자로서의 준비가 가능케 하기 위한 타당한 입법 취지로 보임.

다만, 개정안들의 심사에 있어서는 다음 사항을 고려하여 검토가 필요해 보임.

첫째, 위원회 활동기간과 관련해서 민형배의원안 및 황명선의원안은 60일간, 한병도의원안은 45일간으로 각각 규정하고 있는바, 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령의 원활한 국정수행을 위하여 위원회의 지원이 요구되는 기간을 확보할 수 있도록 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

참고로, 문재인 정부는 인수위원회의 역할을 대신하는 국정기획자문위원회를 출범시켜 54일간(5.22.~7.14.) 운영한 바 있고, 역대 인수위원회 활동기간은 짧게는 48일부터 길게는 59일 걸린 것으로 나타남.

【역대 대통령직인수위원회 등 설치 현황】

구분	제17대	제18대	제19대	제20대
명칭	대통령직 인수위원회	대통령직 인수위원회	국정기획 자문위원회	대통령직 인수위원회
법적 근거	「대통령직 인수에 관한 법률」	「대통령직 인수에 관한 법률」	「국정기획자문 위원회의 설치 및 운영에 관한 규정」(대통령령)	「대통령직 인수에 관한 법률」
활동 기간	59일 (’07.12.26~ ’08.2.22)	48일 (’13.1.6.~ ’13.2.22)	54일 (’17.5.22.~ ’17.7.14.)	50일 (’22.3.18.~ ’22.5.6.)
인원	183명	153명	121명	185명

자료 : 행정안전부

둘째, 위원회 명칭과 관련해서 민형배의원안 및 한병도의원안은 ”국정인수위원회“, 황명선의원안은 ”임기개시당선인보좌위원회“로 달리 표현하고 있는바, 입법의 취지와 위원회의 기능 등을 감안하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있겠음.

셋째, 위원회의 업무 범위와 관련해서 한병도의원안 제17조제1항은 ”제7조에 따른 업무에 준하는 업무“, 민형배의원안 제17조제1항은 ”제7조의 업무“로 각각 규정하고 있는바, 현행법 제7조의 내용을 준용하도록 하는 한병도의원안이 보다 적절해 보임.

현행법 제7조4)는 대통령당선인을 보좌하는 인수위원회의 업무를 열

4) 제7조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 정부의 조직·기능 및 예산현황의 파악
2. 새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비
3. 대통령의 취임행사 등 관련 업무의 준비

거하고 있고, 이 중 새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비(제7조제2호), 대통령당선인의 요청에 따른 국무총리 및 국무위원 후보자에 대한 검증(제7조제4호) 등은 위원회의 업무 범위에 직접 해당한다고 보기 어려움.

넷째, 한병도의원안은 대통령 궐위 등으로 인한 선거로 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령이 지명한 국무총리 후보자가 국무위원 후보자를 추천할 수 있도록 규정하고 있는바, 대통령의 인사권 행사 등에 관한 헌법규정과 부합하는지에 대한 검토가 필요해 보임.

「대한민국헌법」에 따라 국무위원들은 국무총리의 제청⁵⁾을 받아 국회의 인사청문회를 거친 후 대통령이 임명하고 있는데, 당선 즉시 임기가 개시되는 대통령은 국무총리 후보자부터 지명하여야 하고 다른 국무위원 후보자들은 국무총리 후보자에 대한 국회 동의 이후⁶⁾에나 가능한 상황임. 이에 개정안은 대통령당선인의 경우와 마찬가지로 국무총리 후보자가 국무위원 후보자를 추천할 수 있도록 규정함으로써 국정운영의 신속성 및 지속성을 확보하려는 취지로 보임.

그런데, 국무총리 후보자의 국무위원 후보자 추천에 관한 내용은 제20대 국회 안전행정위원회가 의결한 「대통령직 인수에 관한 법률 일부개정법률안(대안)」⁷⁾(위원회의결안)에 포함된 사항이었으나, 법제사

4. 대통령당선인의 요청에 따른 국무총리 및 국무위원 후보자에 대한 검증

5. 그 밖에 대통령직 인수에 필요한 사항

5) 「대한민국헌법」 제87조 ① 국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다.

6) 「대한민국헌법」 제86조 ① 국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다.

법위원회의 심사과정에서 헌법상 국무총리의 국무위원 임명 제청권을 침해할 소지 등을 이유로 삭제하자는 의견이 제기⁸⁾됨으로써 최종 위원회제출안에는 미반영된 것으로 파악됨.

따라서 개정안에 대해서는 국정운영의 신속성을 담보하려는 입법취지와 아울러 헌법상 국무총리의 국무위원 제청권 침해 우려 측면을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 봄.

참고로, 행정안전부는 문재인 정부의 선례⁹⁾를 고려할 때, 현행법으로도 前 정부 국무총리(직무대행 포함¹⁰⁾)의 제청으로 국무위원 임명 절차 진행이 가능하다는 의견을 제시하고 있음.

문 의 처
02)6788-5339

7) 제350회 국회(임시회) 제2차 전체회의, 안전행정위원회 회의록, 2017.3.28.

8) 제350회 국회(임시회) 제3차 전체회의, 법제사법위원회 회의록, 2017.3.29.

9) 문재인 정부의 국무총리 및 국무위원 임명 절차를 살펴보면, 국무총리 지명('17.5.10.) → 前 정부 국무총리 직무대행 유일호 부총리 제청으로 국무위원 지명(5.21. 기재부·외교부/ 5.30. 행자부·문체부·국토부·해수부) → 국무총리 임명(5.31.) → 국무위원 임명(6.9.부터)

10) 행정안전부에 따르면, 법제처 및 인사혁신처는 국무총리 직무대행자도 국무위원 임명 제청이 가능하다고 유권해석함('17.5).