

[발제문]

## 대통령 권한대행제도에 관한 일고찰\*

김 명 식\*\*

- I. 서
- II. 권한대행의 절차 및 판단기구
- III. 권한대행의 범위
- IV. 권한대행의 순위
- V. 결

### I. 서

지난 해 말부터 비선실세의 국정농단으로 인하여 결국 대통령이 탄핵되는 미증유의 사태를 맞이하여 많은 정치적·규범적 논의가 이루어지고 왔는바, 그 중에서도 대통령권한대행을 맡은 국무총리가 막강한 대통령의 권한을 어느 범위까지 대행할 수 있는가의 문제가 구체적이고 현실적으로 제기되게 되었다.<sup>1)</sup> 그러나 대통령권한대행도와 관련하여서는 권한대행 범위의 문제뿐만 아니라, 권한대행의 사유나 결정절차 및 판단기구의 문제와 더불어 권한대행의 순위 문제도 함께 다루어져야 할 중요한 쟁점들이다. 이와 같이 대통령권한대행제도와 관련하여 검토되어야 할 수많은 규범적 쟁점들이 존재함에도 불구하고, 우리나라에서는 이에 대한 본격적인 고찰이 별로 이

\* 본 발제문은 학술대회 발표를 위하여 작성된 미완의 것이므로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

\*\* 조선대학교 법과대학 교수/ 법학박사.

1) 황교안권한대행에 대해서는 특검법 연장, 청와대압수수색 승인, 헌법재판소장 임명, 대통령선거일 지정 등이 가능한지에 대해서 많은 논란들이 있었다.

루어지지 않은 것으로 보인다.

그렇다고 해서 우리 헌법이나 관련 법령에서 이러한 쟁점들에 대해 해석상 다툼의 여지가 없을 정도로 명확하게 규정하고 있어서 그랬던 것은 아니다. 아마도 권한대행 문제를 언급하는 것 자체가 금기시되었던 시대상도 한몫했을 것으로 짐작된다. 특히 대통령의 건강상태는 국가안위와 직결되는 중요한 문제로서 1급 국가기밀로 다루어 지던 보안사항이었기 때문에 이에 대한 언급 자체가 거의 이루어지지 않았는바, 대통령의 건강상태가 악화되었을 때조차도 권한대행의 문제에 대해서는 별로 논의되지 않았다. 이후 국민의정부에 들어와서 국민과의 신뢰관계 유지를 위해 대통령과 영부인의 건강상태를 국민에게 솔직하게 공개하기에 이르렀는데, 지난 2002년 2번에 걸쳐 입원하는 등 김대중대통령의 건강이 문제되었을 때에도 권한대행에 대한 어떠한 논의도 나타나지 않았다고 한다.

다만, 최근 이러한 당면한 문제에 대한 정치권에서 인식이 반영된 것이 지난 해 말 국회에서 발의된 「대통령의 권한대행에 관한 법률(안)」인데, 동법률(안)에서는 대통령권한대행의 사유와 판단절차 및 판단기구의 문제와 더불어 권한대행의 범위에 대해서도 규정하고 있는 등 권한대행제도와 관련하여 구체적으로 문제되는 쟁점들에 대한 해결방안을 제시하고 있어서 매우 고무적으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 과연 하위의 법률에 의해 헌법사항으로 여겨지는 대통령권한대행의 문제를 규정하도록 하는 것이 적절한지의 문제제기를 시작으로, 대통령권한대행제도의 본질과 대행할 권한의 범위, 권한대행의 사유 및 판단절차와 판단기구, 권한대행의 순위 등 다양한 쟁점에 대해서는 동법률(안)에 대한 새로운 평가가 이루어져야 할 것으로 보인다.

본 발제문은 이러한 문제인식을 바탕으로 대통령권한대행제도의 문제점에 대해 미국의 그것과 비교법적 관점에서 고찰해 봄으로써 유의미한 시사점을 얻고자 한다. 주지하다시피 미국의 대통령제는 영국으로부터 독립한 미국이 성문헌법에 통해 새롭게 고안한 독특한 정부형태로서, 당시의 정치적 상황에서 새로운 통일국가를 건설하기 위해 안출된 것으로, 그 배경에는 영국의 군주제와 그 압정에 대한 반감, 식민지시대의 연약한 정부(국가연합)에 대한 반성, 독립선언문에 나타난 자연권사상에 입각한 인권보장의 요청 등이 자리 잡고 있었다. 이러한 정부형태를 고안함에 있어서 가장 많은 영향을 미친 헌법이론은 몽테스키외의 ‘3권분립론’이었는데, 대통령과 의회 간 엄격한 권력의 분립과 대통령의 독립된 집행권을 행사에 대한 견제와 균형의 원리에

따른 의회의 통제시스템을 창안하게 되었던 것이다. 따라서 (3권 중에서 사법권은 별도로 독립되어 있고) 입법부와 집행부 간 조직, 구성, 운영 등에 있어서 ‘독립성의 원리’가 강하게 작용하고 있는 것이 미국 대통령제의 특징이라 할 수 있을 것이다. 특히, 집행부의 구성에 있어서 부통령을 대통령과 러닝메이트시스템을 통해 함께 선출한다는 점은 대통령권한대행의 문제에 있어서 매우 중요하게 다루어질 수 있기 때문에 이러한 비교법적 고찰의 필요성은 강조하지 않을 수 없다고 생각한다.

## II. 권한대행의 본질과 대행할 권한의 범위

### 1. 권한대행제도의 의의

국민에 의해 직·간접적으로 선출됨으로써 민주적 정당성(democratic legitimacy)을 확보한 대통령이 헌법에 의해 부여된 권한과 직무를 수행함으로써 우리 사회에 미치는 영향력은 그 어느 헌법기관 못지않게 크기 때문에, 국가와 국정의 계속성 유지라는 관점에서 대통령직은 한시라도 공백상태에 있어서는 안 된다. 우리 헌법도 이에 대한 명문규정을 두고 있다. 헌법 제71조는 “대통령이 궐위되거나 사고로 인하여 직무를 수행할 수 없을 때에는 국무총리, 법률이 정한 국무위원의 순서로 그 권한을 대행한다”고 규정함으로써, 대통령의 궐위나 사고의 경우에 발생할 수 있는 대통령직의 공백상태를 제거하는 제도를 마련해 두고 있는 것이다. 이러한 권한대행제도를 통해 대통령직의 연속성을 확보함으로써 국정의 공백이나 흠결을 방지하고 그 책임을 명확히 할 수 있을 것이다. 물론 이러한 공백상태가 자주 나타나거나 쉽게 발생할 것 같지는 않지만,<sup>2)</sup> 정국혼란의 가능성을 가진 권한이전의 문제는 모든 정부형태가

---

2) 황교안권한대행 이전에 우리나라 헌정사에 있어서 대통령권한대행이 이루어진 경우는 다음과 같다: 첫째, 1960년 4·19 혁명으로 이승만 대통령이 4월 27일 대통령직을 사임하면서, 수석국무위원 겸 외무부장관으로 임명했던 허정이 대통령권한대행으로 취임한 사례이다. 특이한 점은 순수한 대통령제를 채택하였던 1954년 헌법 하에서 권한대행 제 1순위자로 부통령이 존재하였으나 대통령보다 먼저 스스로 사직함으로써 법률로 정한 순위의 국무위원이 대통령권한대행으로 취임하였다는 점이다. 둘째, 1961년 5·16 군사쿠데타 이후 상당기간 대통령에 재임하였던 윤보선 대통령이 1962년 3월 24일 사임하였고, 당시 국가재건최고회의 의장이었던 박정희 장군이 국가재건비상조치법을 개정하여

직면하고 있는 문제이고 어떤 국가가 얼마나 잘 권력변동문제를 처리하는가는 그 나라의 민주주의가 얼마나 건전한가를 가늠하는 척도가 되기 때문에 이에 대한 헌법적 논의의 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

## 2. 권한대행의 본질

### 가. 권한대행? 권한승계?

일찍이 대통령제 정부형태를 운용해 온 미국에서도 권한대행제도에 대한 이해가 초기부터 확립되어 있었던 것은 아니다. 일반적으로 권한대행제도는 권한승계제도와 함께 논하여졌다. 이는 관련 헌법조항이 양자를 함께 규정하고 있는 조문구조를 취하고 있기 때문이기도 하지만, 그보다 더 근본적인 이유는 권한대행제도에 관한 최초의 헌법규정인 연방헌법 제2조 제1항 제6절의 애매모호한 표현에서 비롯되었다. 동조항은 일반적으로 승계조항(Succession Clause)<sup>3)</sup>이라 불리는데, 승계조항 전단은 “대통령이 면직·사망·사직한 경우나 그 권한과 직무를 수행할 수 없게 된 경우 대통령직의 권한과 직무는 부통령에게 귀속된다”고 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 여기에서 사용된 귀속

---

대통령의 권한을 대행한 경우이다. 물론 이 사례는 헌법이 아닌 국가재건비상조치법에 의한 권한대행이었다는 점에서 정상적인 권한대행의 사례라고 볼 수 없다. 셋째, 1979년 10월 26일 박정희 대통령이 피살되어 대통령직의 궐위가 발생하자 최규하 국무총리가 대통령 권한대행에 취임한 사례이다. 이후 1979년 12월 6일 최규하 권한대행자는 1972년 헌법에 따라 통일주체국민회의에서 정식 대통령으로 당선되어 12월 21일에 대통령직에 취임하게 되었다. 넷째, 1979년 12·12 군사반란과 1980년 5·18 광주민주화항쟁의 격동기에 1980년 8월 16일 최규하 대통령이 하야하였고, 박충훈 국무총리서리가 8월 26일까지 대통령의 권한을 대행하였던 경우이다. 8월 27일에는 역시 1972년 헌법에 따라 대통령으로 선출된 전두환 장군이 9월 1일 대통령으로 취임하게 되었다. 다섯째, 2003년 노무현 대통령에 대한 국회의 탄핵소추의결로 대통령의 직무집행이 정지되고 고건 국무총리가 대통령 권한대행에 취임한 경우이다. 이에 대한 자세한 내용은 성낙인, “대통령의 유고의 헌법문제—한국과 프랑스의 논의를 중심으로—”, 헌법학연구 제13권 제3호, 한국헌법학회, 2007, 765~767면 참조.

- 3) 이하에서 설명되는 바와 같이, 승계조항이 그 문면의 의미만으로는 대통령 권한승계를 규정한 것인지 권한대행을 규정한 것인지 불분명하기 때문에 승계조항이라는 표현이 적절치 않을 수 있으나, 미국학계의 일반적인 용어사용례에 따라 편의상 승계조항으로 부르기로 한다.
- 4) 다만, 그 후단은 “연방의회는 대통령과 부통령이 동시에 면직·사망·사직 또는 직무수행불능이 된 경우 어느 공무원이 대통령의 권한과 직무를 대행할 것인지를 법률로써 규정할 수 있으며, 이 경우 직무수행불능상태가 종료되거나 대통령이 선출될 때까지

(devolve)이란 용어의 정확한 의미가 무엇인지 논란이 되었다. 즉, 귀속이 승계(succession)를 의미하는지 아니면 대행(acting)을 의미하는지가 분명치 않다는 것이다. 바꾸어 말하면, 대통령'직' 자체의 이전을 말하는 것인지 아니면 단지 대통령직의 '권한과 직무'의 이전만을 말하는 것이냐가 문제되었던 것이다.

#### 나. 타일러선례(Tyler precedent)

이러한 논란이 계속되는 가운데 미국역사상 최초로 승계조항이 적용될 사건이 발생하였다. 1841년 4월 4일 해리슨(William Henry Harrison) 대통령이 사망하였을 때,<sup>5)</sup> 타일러(John Tyler) 부통령이 대통령 권한을 승계할 것인가 아니면 단지 대행할 것인가가 연방의회에서 논란이 되었던 것이다. 그러나 타일러 부통령은 4월 6일 대통령 취임선서를 하고 대통령직에 취임하여버렸고, 이는 하나의 선례로 자리매김하게 되었다. 이후 1850년 7월 9일 테일러(Zachary Taylor) 대통령이 콜레라로 인해 사망하자, 필모어(Millard Fillmore) 부통령은 타일러선례에 따라 제13대 대통령으로 취임하였던 것이다.<sup>6)</sup>

이후, 1933년 2월 6일에 공포된 수정헌법 제20조 제3항<sup>7)</sup>은 제1문에서 대통령당선자가 사망한 경우 부통령당선자가 대통령직을 승계(become)함을 분명히 하였으며, 제2문에서 권한대행의 경우를 구별하여 규정함으로써,<sup>8)</sup> 대행과 승계의 구별문제는 새로운 국면을 맞게 되었다.

---

그 공무원이 대통령의 권한과 직무를 대행(act)한다.”라고 규정하여, 대통령과 부통령이 모두 궐위되거나 사고로 직무를 수행할 수 없을 경우 권한대행자를 누구로 할 것인지를 법률로 정하도록 위임하고 있으며, 이에 따라 「대통령직승계법」이 제정되어 있다. 이에 대해서는 후술한다.

5) 해리슨 대통령은 흑한의 추위 속에서 취임연설을 하고 난 후 병이 들었고 그로부터 불과 30일 후인 1841년 4월 4일 결국 사망하였다고 한다.

6) JOHN D. FEERICK, THE TWENTY-FIFTH AMENDMENT: ITS COMPLETE HISTORY AND APPLICATIONS 7 (2d ed. 1992).

7) “대통령 임기개시기에 대통령당선자가 사망하면 부통령당선자가 대통령이 된다. 대통령 임기개시기까지 대통령이 선출되지 아니하거나 대통령당선자가 자격을 구비하지 못한 경우에는 대통령이 자격을 구비할 때까지 부통령당선자가 대통령 권한을 대행하며; 연방의회는 대통령당선자와 부통령당선자가 동시에 자격을 구비하지 못한 경우에 대통령 권한을 대행할 자 또는 대통령권한대행자 선출방법을 법률로써 규정하여야 하고, 그가 대통령 또는 부통령이 자격을 구비할 때까지 대통령 권한을 대행한다.”

8) 다만, 그 적용범위가 대통령당선자와 부통령당선자의 임기개시기로 한정되어 있었다.

다. 수정헌법 제25조의 채택: 권한승계제도의 확립

이후 1967년 2월 23일 공포된 수정헌법 제25조에 의해 부통령에 의한 대통령직의 승계와 권한대행은 명확하게 구별되기에 이르렀다. 동조 제1항은 “대통령이 면직·사망·사임한 경우에는 부통령이 대통령이 된다(become)”고 규정함으로써, 대통령직의 승계를 분명히 하였던 것이다. 이는 특히 대통령이 사망한 경우 부통령이 대통령직을 승계하던 관행(Tyler precedent)을 헌법적으로 확인하는 것이기도 하였다.<sup>9)</sup>

또한 동항은 대통령직을 승계한 부통령의 법적 지위를 분명히 하는 것으로서, 승계에 의한 대통령도 선출된 대통령과 동일한 지위를 향유함을 설명하고 있다. 따라서 영구적인 대통령직 궐위를 충원하는 부통령의 지위에 어떠한 제한을 두어서도 안 되며, 승계자는 전임자의 잔여임기 동안 대통령직에 재임하게 된다. 이것은 대통령선거 시부터 소위 러닝메이트(running mate)로서의 부통령을 설정함으로써 이미 국민적 정당성(democratic legitimacy)을 확보한 데서 비롯된다.<sup>10)</sup>

한편, 동조 제2항은 “부통령직이 궐위된 경우에는 대통령이 부통령을 지명하고, 그는 양원 과반수의 찬성에 의한 인준을 얻어 그 직에 취임한다”고 규정함으로써 궐위된 부통령직의 충원절차를 확립하고 있다. 이는 동항이 채택되기 이전에 16번이나 부통령직이 공백상태로 있었던 사실에 대한 불안감에서 비롯되었으며,<sup>11)</sup> 또한 부통령에 의한 대통령직승계제도가 헌법적 차원에서 확립됨에 따라 부통령직의 중요성이 새롭게 부각되었기 때문이기도 하였다. 이렇게 취임<sup>12)</sup>한 부통령은 선거에 의해 선출

9) 수정헌법 제25조가 채택된 이후로 제1항에 따라 대통령직을 승계한 사례는 1번 있었다. 1975년 8월 4일 워터게이트사건(Watergate Scandal)으로 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령이 하원에서 탄핵소추의결이 확실시되자 대통령직에서 사임했을 때 부통령이었던 포드(Gerald R. Ford) 대통령이 사임한지 몇 시간 후에 취임선서를 하고 대통령직을 승계하였던 경우이다.

10) CONGRESSIONAL RESEARCH SERV., THE CONSTITUTION OF THE UNITED STATES OF AMERICA: ANALYSIS AND INTERPRETATION, S. DOC. NO. 64, 96th Cong., 2d Sess., S304 (1982).

11) 이 중 8번은 사망이나 암살로 궐위된 대통령직을 승계한 경우였고, 7번은 부통령이 사망한 경우였으며, 1번은 부통령이 사임한 경우였다.(Thomas H. Neale, Presidential and Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation, CRS Report for Congress RL31761 (2004) 참조)

12) 수정헌법 제25조가 공포된 이후, 동조 제2항에 따라 궐위된 부통령직에 취임한 경우는 2번 있었다. 첫 번째 경우는 1973년에 닉슨 대통령은 뇌물죄로 사직한 애그뉴(Spiro T. Agnew) 부통령의 자리에 포드(Gerald R. Ford)를 지명하였고 의회의 인준을 얻어 그 직

된 경우와 그 법적 지위에서 하등의 차이를 갖지 않는다.

### 3. 대행할 권한의 범위

#### 가. 권한대행의 경우와 권한승계의 경우가 다른가?

한편, ‘승계조항’ 후단의 위임을 받아 제정된 현행 「대통령직승계법」<sup>13)</sup>(Presidential Succession Act of 1947)은 권한대행의 사유, 권한대행자의 순위와 법적 지위, 권한대행의 기간 등에 대해 비교적 상세하게 규정하고 있는바, 이에 따라 대통령 권한대행의 주체가 부통령인 경우와 부통령보다 후순위자<sup>14)</sup>인 경우로 나누어 질 수 있으며, 부통령은 대통령의 권한과 직무를 단지 대행하는 경우도 있고 아예 대통령직을 승계하는 경우도 있지만, 후순위자의 경우는 권한대행만 가능하다는 점에서 구별이 가능하다는 점에 주의를 기울여야 한다.<sup>15)</sup>

#### 나. 권한대행의 경우 대행할 권한의 범위에 제한이 있는가?

대통령 권한대행자의 권한 범위에 대해서는 견해가 대립하고 있다. 권한대행의 임

---

에 취임한 사례이다. 두 번째 경우는 1974년 닉슨대통령의 사임으로 포드 부통령이 대통령직을 승계한 후, 이로 인해 공석이 된 부통령직에 락커펠러(Nelson Rockefeller) 뉴욕 주지사를 지명하였고 역시 의회의 인준을 얻어 취임한 사례이다.

13) 동법의 통상명칭(popular name)이 「대통령직·승계·법」임에도 불구하고, 동법은 부통령 이하의 권한대행자의 순위와 지위, 권한대행의 사유와 기간, 권한대행자의 보수 등을 주로 규정하고 있으므로 오히려 「대통령권한·대행·법」이라고 명명되었어야 한다고 본다. 그럼에도 불구하고 본 논문에서는 미국학계의 일반적인 용어사용례와 통상명칭에 따라 「대통령직승계법」이라고 부른다. 이는 현재 “대통령직과 부통령직 동시궐위; 권한대행 가능 공무원”이라는 제하에 미연방법률집(U.S.C.) 제3편 제1장 제19항으로 편제되어 있다.

14) 현행 「대통령직승계법」 (d)호 (1)목이 정하고 있는 권한대행자의 순위는 다음과 같다. 하원의장—상원임시의장—국무부장관—재무부장관—국방부장관—법무부장관—내무부장관—농림부장관—상무부장관—노동부장관—보건복지부장관—건설부장관—교통부장관—에너지부장관—교육부장관—참전용사부장관—국토안보부장관.(국토안보부장관은 2006년부터 시행된 the USA Patriot Improvement and Reauthorization Act of 2005 (Pub. L. 109-177; 120 Stat. 247) 제503항에 의해 추가되었다.)

15) 우리나라의 경우 부통령제를 채택하였던 1954년 헌법을 제외하고는 대통령직 승계제도는 두고 있지 않으며, 오로지 대통령권한대행제도만을 규정하고 있을 뿐이다. 김영수, 한국헌법사, 학문사, 2000 참조.

시적이고 잠정적인 성격에 비추어 현상유지에만 국한되고 정책의 전환이나 대대적인 인사이동과 같은 현상유지를 벗어나는 직무는 대행할 수 없다<sup>16)</sup>는 입장과 대통령의 사고가 장기화하는 경우 잠정적인 현상유지만으로 해결될 수 없는 사태가 생길 수 있다는 점에서 권한범위를 엄격하게 한정하기 어렵다<sup>17)</sup>는 입장이 대립하고 있다.

우선, 이 점에 대해서는 권위와 사고의 경우를 나누어서 생각해 볼 수 있을 것 같다. 사고의 경우라면 대통령직으로의 복귀 가능성이 있는 경우가 대부분일 수 있으므로, 현상유지적인 권한대행만이 허용될 수 있다고 이해하는 것이 타당해 보이는데, 권위에 비하여 권한대행의 범위가 좁은 것으로 볼 수도 있을 것이다.

그러나, 만약 사고의 기간이 길어진다면, 예를 들어 우리 헌법은 권위된 날로부터 60일 이내에 새로운 대통령을 선출하도록 규정하고 있는바 사고의 기간이 60일을 초과하는 경우라면, 과연 권위의 경우보다 반드시 제한적이어야 한다고 고집하기 어려운 상황도 발생할 수 있을 것이다. 때문에 권위와 사고를 구별하여 판단하는 것이 결코 쉬운 일은 아닐 것이다.

다만, 미국의 경우는 민주적 정당성을 확보하고 있는 부통령이 대통령의 모든 권한을 승계하거나 대행하는 것에 대해 이견이 없는 듯하다. 1985년 7월 13일 레이건(Ronald W. Reagan) 대통령이 베테스다해군병원에서 결장암제거수술을 받기 위해 오전 11시 28분부터 오후 7시 22분까지 약 8시간 동안 부시(George H. W. Bush) 부통령으로 하여금 군통수권을 포함하여 대통령의 모든 권한(full powers)을 대행하도록 한 사례가 그것이다.<sup>18)</sup> 나아가 후순위자의 경우에도 마찬가지로 최장기적으로는 잔여임기동안 대통령의 모든 권한을 대행하는 것으로 이해되고 있다.<sup>19)</sup>

현재 국회에 계류 중인 「대통령 권한대행에 관한 법률(안)」은 제5조 제1항에서 국민투표부의권(헌법 제72조), 사면권(헌법 제79조 제1항), 헌법개정안발의권(헌법 제128조 제1항)의 권한을 행사할 수 없다고 규정하는 한편, 동조 제2항에서는 급격한 정책변경이나 인사이동 등 현상유지에서 벗어난 권한행사를 하는 경우에는 국회가

16) 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2007, 1017면.

17) 허영, 한국헌법론, 박영사, 2006, 939면: 다만, 넓게 인정할 수 있다 하더라도 ‘그 원인이 무엇이든 간에 권한대행자의 직무범위는 대통령의 직무범위와 결코 같을 수는 없다’고 할 것이다.

18) William F. Brown & Americo R. Cinquegrana, *The Realities of Presidential Succession: 'The Emperor Has No Clones'*, 75 GEO. L.J. 1389, 1390 (1987)

19) Id., at 1436.

재적의원 과반수의 찬성으로 해당 권한 행사의 중지를 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 그 밖에도 법률안거부권이나 조약체결비준권의 행사에 대해서도 논란이 있었지만 이는 헌법적으로 허용될 수 있다고 본다.<sup>20)</sup>

무릇 이 문제에 대해서는, 원칙적으로는 현상유지적인 정도에 한정되어야 한다고 보아야 하겠지만, 대통령의 복귀나 새로운 대통령의 선출을 기다릴 여유가 없는 긴급한 사정이 있고 국가기구의 정상적인 작동을 위해 불가피한 경우에는 현상유지적인 것이 아니라도 위헌이라고 볼 수는 없을 것이라고 사료된다. 잠정적으로 대통령의 권한을 대행하던 황교안국무총리가 6년 임기의 헌법재판소장이나 재판관을 임명할 수 있는지도 논란이 되었는데, 원칙적으로는 허용되지 않는다고 보아야 하겠지만 재판관이 7명 미만이 되어 헌법재판 자체가 진행되기 어려워지는 상황이라면 임명하는 것이 헌법에 위반된다고 볼 수는 없다는 것이다. 그러나 헌법개정안의 발의나 국민투표 부의는 이러한 긴급하고 불가피한 경우에 해당되지 않음이 분명해 보인다.

### III. 권한대행의 절차와 판단기구

#### 1. 권한대행의 사유와 판단절차

권한대행제도와 관련하여 또 하나의 문제점으로 지적되는 것이 권한대행의 사유, 즉 궐위 또는 사고의 개념 및 범위가 불명확하고, 이를 판단하는 기구가 확정되어 있지 않다는 점이다.

미연방헌법은 면직(removal), 사망(death), 사직(resignation), 직무수행불능(inability), 자격상실(disqualification) 등을 권한대행사유로 규정하고 있는데, 특히 궐위에 해당하는 면직, 사망, 사직, 자격상실의 경우는 경험적으로 인식될 수 있는 객관적 사실의 발생에서 비롯된 것으로서 비교적 그 개념이 명확하여 별 논란의 여지를 남기지 않을 것 같다. 따라서 이를 어떤 유권기관이 확인하거나 판정하는 절차는 불가피하게

<sup>20)</sup> 고건권한대행의 경우 사면법 개정안에 대한 거부권을 행사한 바 있으며, 조약체결비준권을 행사한 바도 있다.

시간이 소요되어 대통령직의 공백상태가 발생하거나 경우에 따라서는 그것이 장기화될 수도 있기에 필요하지는 않다고 본다. 다만, 사안의 중대성과 심각성에 비추어 볼 때, 그리고 국정수행의 책임소재를 명확히 한다는 차원에서 사후에 유권기관이 이를 확인하거나 확정할 필요성은 인정될 여지가 클 것이다.

그런데 권한대행사유로서 직무수행불능의 경우<sup>21)</sup> 그 정확한 의미와 적용범위가 너무나 모호하고 포괄적이어서 계속 논란의 대상이 되어 왔는데, 해외순방 등으로 인한 국내부재, 신체적·정신적 질환뿐만 아니라, 심지어는 실종·납치·전쟁포로 등의 극단적인 상황까지 포함될 수 있다. 따라서 ‘누가’, ‘어떠한 절차에 따라’, ‘어떠한 기준으로’, 직무수행불능을 ‘판단’할 것인가, 즉 직무수행불능에 대한 판단기구·판단절차·판단기준 등이 문제되고 있는바, 수정헌법 제25조는 이러한 문제들을 해결하기 위해 채택되었다.

즉, 수정헌법 제25조를 통해 자발적인 권한이전절차(제3항)와 비자발적인 권한이전절차(제4항)를 나누어 규율하고 있다.

전자는 일시적으로 그 권한과 직무를 수행할 수 없다고 판단한 대통령이 스스로 직무수행불능을 선언할 수 있는 절차<sup>22)</sup>를 규정하고 있는바, 예를 들어 대통령의 건

---

21) 미국역사상 대통령의 직무수행불능으로 부통령이 대통령의 권한을 대행한 경우는 3번 있었다. 첫 번째는 1985년 7월 13일 레이건(Ronald W. Reagan) 대통령이 결장암제거수술을 받았을 때 부시(George H. W. Bush) 부통령이 오전 11시 28분부터 오후 7시 22분까지 약 8시간 동안 대통령권한대행을 행하였던 경우이다. 두 번째는 2002년 6월 29일 부시(George W. Bush) 대통령이 진정제를 투여 받고 결장내시경 시술을 받았을 때 체니(Dick Cheney) 부통령이 오전 7시 9분부터 9시 24분까지 약 2시간 15분 동안 권한대행을 맡았던 경우이다. 세 번째는 2007년 7월 21일 역시 부시(George W. Bush) 대통령이 진정제를 투여 받고 결장내시경 시술을 받았을 때 체니(Dick Cheney) 부통령이 오전 7시 16분부터 9시 21분까지 약 2시간 5분 동안 권한대행을 행하였던 경우이다. 200년이 넘는 미국역사 속에서 이와 같이 권한대행의 사례가 드물었던 이유는 무엇일까? 특히 1967년 수정헌법 제25조가 제정되기 이전엔—그 동안 권한대행사유가 발생한 사례들이 12건도 넘게 존재했음에도 불구하고— 아예 한 건도 없었던 이유는 무엇일까? 아마도 당시에 권한승계제도가 함께 존재하였고 양자가 서로 명확히 구별되지 않은 상태에서 이미 대통령직승계의 선례(Tyler precedent)가 확립되어 있었기 때문에 한 번 권한을 이전하면—비록 그것이 실제로는 권한대행의 경우에 불과하였다 하더라도— 다시 회수하기 용이하지 않을 것이라는 염려 때문에 아니었을까 하고 추론해본다.

22) 대통령이 그 직무를 수행할 수 없다는 내용을 담은 공한을 상원임시의장과 하원의장에게 제출하면 그 때부터 부통령이 대통령의 모든 권한과 직무를 대행하게 된다. 이후 대통령이 다시 그 직의 권한과 직무를 수행할 수 있다는 내용의 공한을 의회 각원의 지도자에게 제출할 때까지 부통령은 계속해서 대통령권한대행으로 봉직한다.

강문제로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우와 같이, 부통령이나 의회와 원활한 의사소통이 가능한 경우에 적용될 것이다.

후자는 직무수행불능 여부에 대한 판단절차가 이원화 내지 2단계로 구성되어 있다는 점이 특징인데, 1단계에서는 집행부 내부의 판단절차<sup>23)</sup>에 무게중심이 놓여 있으나, 집행부 내부에서 대통령 對 부통령측(+행정각부장관) 간 의견대립이 생기는 경우에는 2단계 판단절차<sup>24)</sup>로 들어가서 결국 의회가 권한대행 여부를 판단하게 된다. 특히, 이 후자의 경우는 의식불명과 같은 심각한 신체적 불능상태, 정신능력의 상실상태, 통신두절, 전쟁포로, 항공기추락, 납치, 감금 등과 같이 정책결정을 불가능하거나 이를 위한 의사소통이 불가능한 상태에 적용될 수 있을 것이다.

## 2. 권한대행의 판단기구

우리나라에서는 최근 제안된 「대통령의 권한대행에 관한 법률(안)」에서 국무총리와 국무위원 과반수의 찬성으로 권한대행 시행 여부를 결정하도록 하고 있는바,<sup>25)</sup> 대

- 
- 23) 부통령과 행정각부장관(또는 의회가 법률로 정한 기구)의 과반수가 1차적으로 대통령의 직무수행불능 여부를 판단하고 그 직무수행불능의 판단결과를 의회에 제출함으로써 비자발적인 권한이전절차가 개시되고 부통령은 그 즉시 대통령의 권한을 대행하게 된다. 이에 대해 대통령이 반대되는 내용의 공한을 의회에 제출할 수 있다. 만약 이로부터 4일 이내에 부통령과 행정각부장관(또는 의회가 법률로 정한 기구)의 과반수가 직무수행불능의 판단결과를 의회에 다시 제출하지 않으면 대통령은 자신의 직무에 복귀할 수 있다.
- 24) 부통령과 행정각부장관(또는 의회가 법률로 정한 기구)의 과반수가 대통령의 판단에 반대하여 재차 직무수행불능의 판단결과를 의회에 제출하게 되면, 의회가 대통령 직무수행불능에 대한 의견대립을 21일 동안 검토할 수 있고, 그 기간이 경과할 때까지도 양원이 각각 3분의 2 이상의 찬성으로 대통령이 그 권한과 직무를 수행할 수 없다고 의결하지 않는다면 대통령은 직무에 복귀하게 되며, 수행할 수 없다고 의결하게 되면 부통령이 계속해서 대통령의 권한을 대행하게 된다.
- 25) 「대통령의 권한대행에 관한 법률(안)」(2016.11.30. 발의) 제7조(대통령의 사고 시 권한대행) ① 대통령의 사고 시 권한대행은 대통령이 대통령 권한대행자에게 통지한 기간 동안 한다. 다만, 국회의 탄핵소추 의결로 대통령의 권한 행사가 정지된 경우에는 「국회법」 제134조에 따라 소추의결서가 대통령에게 송달된 때부터 헌법재판소의 탄핵심판 결정이 있을 때까지로 한다.  
② 대통령이 사고임에도 권한대행의 의사표시를 할 수 없는 경우에는 국무총리 및 국무위원 과반수의 찬성으로 권한대행 시행을 결정한다.  
③ 제2항에 따라 대통령 권한대행이 개시된 후 대통령이 대통령 권한대행자에게 권한대행 종료의 의사표시를 하는 경우에는 대통령의 권한은 회복된다.

령과 러닝메이트로 선출되는 미국의 부통령과 우리의 국무총리는 민주적 정당성의 측면에서 그 규범적 의미나 정치적 의미가 상당히 다르므로 동일선상에서 권한대행의 문제를 논의할 수 있는지 의문이다.

또한 위 법률안과 같이 국무총리와 행정각부장관의 과반수가 국무회의에서 판단하는 방안은 국무총리나 행정각부장관이 과연 대통령으로부터 독립하여 공정하게 이 문제를 판단할 수 있겠냐는 지적을 피하기 어려워 보인다. 또한 신체적·정신적 질환과 같이 건강상의 이유로 권한대행 여부를 판단해야 하는 경우 국무회의가 의학적 전문성을 가질 수 있느냐의 문제도 제기될 것 같다. 특히 청와대의 의료보좌체계가 비선진료로 인하여 거의 무너졌다고 한 지난 정권의 상황을 상정하면 문제는 더욱 어려워질 것 같다. 미국에서는 이러한 문제점에 대한 해결방안으로 직무수행불능 판단절차에 의료전문가들의 협의나 참여를 보장하는 방법이나, 대통령주치의(White House Physician)를 각료의 지위로 격상시키고 상원의 인준과 미국의사협회(American Medical Association)의 심사를 거쳐 그 직에 임명하는 방법 등이 논의되고 있다.

다음으로, 2단계에서 국회가 이 문제를 판단하는 것이 바람직한지에 대해서는 찬반 논쟁이 있을 듯하다. 특히 여소야대의 정국에서 어떠한 결과가 나올지도 걱정되기도 한다. 또한 대통령 권한대행의 문제를 국가최고기관의 구성·운영에 관한 문제로 본다면, 이 역시 헌법상의 분쟁에 해당할 수 있고, 그렇다면 헌법재판소가 이 문제를 판단하도록 하자는 견해도 있을 수 있다.

그러나 이 문제는 헌법재판소의 헌법상 지위와도 밀접히 관련될 수 있는바, 헌법재판소의 헌법상 지위를 ‘순수한’ 사법기관으로 보느냐 ‘정치적’ 사법기관으로 보느냐에 따라 결론이 달라질 수 있는데, 헌법재판소를 순수한 사법기관으로 본다면, 여기에 지극히 정치적인 문제에 대한 최종확인권한을 부여하는 것은 헌법재판소의 지나친 정치기관화로 사법기능의 왜곡을 초래할 수 있다는 문제점도 고려되어야 할 것이다.

---

④ 국무총리(국무총리 권한대행자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)는 제3항에 따른 대통령 권한대행 종료의 의사표시에 대하여 국무총리 및 국무위원 과반수의 찬성으로 대통령이 대통령으로서의 권한을 행사할 수 없는 상태에 있다는 의견을 국회에 제출할 수 있다. 이 경우 국회는 국회 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 대통령 권한대행의 시행을 결정한다.

⑤ 대통령 권한대행자는 권한대행의 개시 및 종료 시 이 사실을 즉시 국회에 통지하여야 한다.

기능적 측면에서 볼 때, 차라리 대통령선거를 관리하고 당선자를 확정하는 등의 권한을 가진 중앙선거관리위원회가 바람직하지 않을까 생각된다. 헌법재판소보다 훨씬 더 강한 독립성을 확보하고 있다는 점에서, 헌법재판소의 사법기능에 대한 불필요한 왜곡현상을 방지한다는 의미에서도 오히려 중앙선거관리위원회가 더 바람직해 보인다.

### 3. 사고의 기간

대통령의 사고 상황은 최대한 빨리 종료되어야 하고 그 기간 동안만 임시적이고 잠정적으로 권한대행이 이루어지는 것이 바람직하겠지만, 「대통령 권한대행에 관한 법률(안)」 제8조에서는 동법률(안) 제7조 제2항의 비자발적 권한이전절차의 경우에 30일이 초과하면 궐위된 것으로 간주하는 특례규정을 두고 있는바, 30일의 기간이 적당한지가 문제될 수 있다.

물론 탄핵소추의결이 되어 권한대행이 이루어지는 경우까지 이러한 경우에 포함된다고 해석할 여지가 크지 않겠지만, 탄핵소추의결의 경우에는 「헌법재판소법」 제38조에 따라 180일간 탄핵심판이 걸릴 수도 있고, 그 보다 더 길어질 수도 있기 때문에, 기타의 비자발적 권한대행의 경우 사고기간을 30일로 한정하는 것의 타당성과 형평성에 의문이 제기될 수 있을 것이다.

## IV. 권한대행의 순위

### 1. 의회지도자 대행의 문제점

미연방대통령 권한대행의 순위와 관련하여, 처음에는 상원임시의장, 하원의장 순으로 권한대행 순위에 포함되어 있었다가, 1886년 승계법에서는 제외되었으며, 다시 현재 시행 중인 1947년 대통령직승계법에서 오늘날과 같이 하원의장, 상원임시의장 순으로 입법부의 수장이 대통령 권한대행 순위에 포함되게 되었으며, 대통령과 부통령이 모두 권한과 직무를 수행할 수 없게 된 경우에는 하원의장이 하원의장 및 하원의

원으로서의 지위를 사임하고 대통령으로 봉직(act)하도록 규정하고 있다. 그 다음 순위자인 상원임시의장의 경우도 마찬가지이다. 그런데 여기에서 몇 가지 문제점이 논의될 수 있다.

첫째, 여소야대 정국에서 야당 소속의 하원의장이 대통령직을 대행할 수 있는 가능성이 열려 있으며, 만약 그렇게 되는 경우 야당 소속의 대통령권한대행은 자신의 정책을 지지하고 명령을 수행할 수 있는 충성심 높은 스텝을 필요로 할 것이기 때문에 집행부 공무원의 대폭 교체가 있을 수도 있고, 그 결과 집행부는 매우 약화될 수도 있다.

둘째, 행정각부장관처럼 매일 대통령의 활동을 지켜보거나 거기에 참여할 수 없는 입법부 공무원들이 과연 대통령의 권한과 직무를 적절하게 대행할 수 있는 역량을 평소에 갖추 수 있는가의 문제점도 심각하게 논의되고 있다. 특히 하원의장이 야당 소속이라면 어떤 집행부라 할지라도 야당의 지도자에게 중요하고 민감한 정책사항을 잘 설명해줄 것을 기대하기는 어려울 것이고, 여당 소속이라고 하더라도, 그가 집행부 소속이 아님이 분명하기 때문에 집행부 공무원만큼 대통령의 정책에 대해 상세하게 알고 있지는 못할 것이기 때문이다.

셋째, 하원의장이 대행하게 되는 경우 하원의장 및 하원의원의 직을 모두 사임하도록 되어 있는바, 아주 짧은 기간의 사고로 직무를 수행할 수 없었던 대통령이 그 직무불능 상태가 제거되어 다시 복귀하게 되면, 하원의장이나 상원임시의장은 당해 임기 동안에는 다시 의회로 복귀하지 못하고 다음 임기에 다시 출마해야 하는 문제점이 발생할 수 있다고 한다.

넷째, 탄핵절차의 남용 가능성도 문제되고 있다. 즉, 의회지도자에 의한 대통령권한대행의 문제점은 의회가 탄핵절차를 통해 대통령직을 장악할 수 있다는 왜곡된 상황을 만들 수 있다는 점에서도 드러난다.<sup>26)</sup>

---

26) 닉슨 행정부에서 알버트(Carl Albert) 하원의장은 애그뉴(Apiro T. Agnew) 부통령이 사임으로 대통령 권한대행 1순위에 있었다. 이러한 상황에서 워터게이트사건(Watergate scandal)이 발생하였고, 포드(Gerald Ford) 부통령이 임명되기 이전에 닉슨 대통령이 탄핵되거나 사임하였다면 알버트 하원의장이 대통령의 권한을 대행하게 되어, 결국 야당이 대통령직을 장악하게 되었을 것이다. 실제로 일단의 민주당 의원들이 이러한 결과를 도출하기 위하여 알버트 하원의장에게 포드 부통령에 대한 인준절차를 중단하고 닉슨 대통령에 대한 탄핵결정을 함으로써 대통령직으로 나아갈 것을 권유하였지만, 다행히 알버트 하원의장은 이러한 권유를 거절하였다고 한다.

## 2. 권한대행 순위의 문제점

미국의 현행 「대통령직승계법」(d)호 (1)목이 정하고 있는 권한대행자의 순위는 다음과 같다: 하원의장—상원임시의장—국무부장관—재무부장관—국방부장관—법무부장관—내무부장관—농림부장관—상무부장관—노동부장관—보건복지부장관—건설부장관—교통부장관—에너지부장관—교육부장관—참전용사부장관—국토안보부장관.(국토안보부장관은 2006년부터 시행된 the USA Patriot Improvement and Reauthorization Act of 2005 (Pub. L. 109-177; 120 Stat. 247) 제503항에 의해 추가되었다.)

그런데, 행정각부장관의 대행 순위와 관련하여 현행의 순서가 적절한지에 대한 논의가 있다. 물론 누가 대통령 직무를 수행하기에 가장 적합한가를 확인하는 것은 불가능하겠지만, 이를 판단할 수 있는 가장 최선의 지표는 각료로서 그들이 담당하고 있는 직무의 종류일 것이고, 이 때 가장 중요하게 고려되어야 할 요소는 국정운영의 핵심영역에서 누가 가장 많은 경험과 역량을 가지고 있느냐가 될 것이다.<sup>27)</sup> 어떤 국가에서도 일반적으로 국정운영의 핵심적 역할을 담당하는 행정각부로는 외교부, 국방부, 재정부, 내무부, 법무부 등을 들 수 있겠으며, 이러한 행정각부가 현행 승계법에서도 상위순위에 위치해 있어서 별 문제는 없어 보인다. 하지만, 국토안보부의 역할과 그 중요성 및 위기상황에서 대통령직을 수행할 수 있는 국토안보부장관의 귀중한 경험을 고려할 때 국토안보부장관이 대행순위의 맨 마지막에 위치하고 있는 것은 문제가 있어 보인다. 따라서 국토안보부장관은 권한대행 순위에 있어서 국무부장관, 재무부장관, 국방부장관, 법무부장관 다음으로 행정각부장관 중 5순위에 위치하는 것이 바람직해 보인다.<sup>28)29)</sup>

27) Erhart, *supra* note 11, at 349.

28) *Id.*

29) 이에 더하여 국가비상사태를 적절히 대응하고 대통령 권한대행의 문제를 전담하는 가칭 ‘비상대응부’(Department of Emergency Preparation and Presidential Transition)와 같은 새로운 행정각부를 신설하고, 기존의 행정각부가 모두 워싱턴에 위치하고 있어 생화학무기나 핵무기 공격으로 인하여 전멸할 경우를 대비해서, 워싱턴 이외 지역(예를 들어, 워싱턴으로부터 지리적으로 떨어져 있으면서도 정교한 통신시스템이 설치되어 있는 북미항공방위사령부가 있는 피터슨(Peterson)공군기지나 미합중국전략사령부가 있는 오프트(Offutt)공군기지와 같은 지역)에 두는 한편, 그 책임자는 대통령직의 연령 및 국적 요건을 충족하고 있는 경험과 역량이 풍부한 전임 고위직 상하의원이나 행정각부장관(예를 들어, 파월, 베이커, 케이츠, 리지, 서머스 등)이나 여당 소속의 국가지도자(예를 들

또한, 지난 9.11사태의 영향으로, 워싱턴D.C.에 집중되어 있는 선순위권한대행자들이 불의의 사태로 모두 궐위나 사고를 당한 경우를 대비할 필요가 있다는 문제제기가 있었고, 이러한 문제를 해결하기 위해, 즉 미국영토 내에 있는 공무원이 동시에 궐위되는 경우를 대비하여 외국에 체류하는 주요국의 대사도 승계순위에 포함시키자는 시도도 있었다. 실제로 2007년 1월 17일 셔먼(Brad Sherman) 하원의원에 의해 제안되어 2007년 2월 2일 하원의 헌법·시민권·자유소위원회(Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties)에 회부된 「2007년 대통령직승계법(안)」(Presidential Succession Act of 2007)에서는 국토안보부장관 다음에 “주UN대사—주영국대사—주러시아대사—주중국대사”를 순서대로 포함시켜 권한대행자의 범위를 확장시키려 한다.

### 3. 향후 논의 방향

현행 권한대행제도는 국무총리와 「정부조직법」 제26조 제1항의 규정에 따라 기획재정부장관—교육부장관—미래창조과학부장관—외교부장관—통일부장관—법무부장관—국방부장관—행정자치부장관—문화체육관광부장관—농림축산식품부장관—산업통상자원부장관—보건복지부장관—환경부장관—고용노동부장관—여성가족부장관—국토교통부장관—해양수산부장관의 순으로 권한대행의 순위가 정해져 있다.

과연, 이러한 순서가 적절한지에 대한 논의도 가능할 듯한데, 미국의 논의에서와 같이, ‘국정운영의 핵심적 역할을 담당하는 행정각부’라는 일반적인 기준을 적용시켜 보면, 교육부장관이나 미래창조과학부장관보다는 외교부장관, 통일부장관, 법무부장관, 국방부장관, 행정자치부장관 등이 보다 우선순위에 있어야 하지 않을까 사료된다. 물론 이 문제는 다른 여러 정책적 가치판단에 의해 결정될 수도 있다고 본다.

또한, 만약 국회의장이 국무총리 다음 정도의 권한대행 순위에 포함된다면,<sup>30)</sup> 국회

---

어, 캘리포니아, 일리노이즈, 뉴욕 주지사 등) 중에서 대통령이 자유롭게 선택하는 방안도 논의되고 있다. James E. Fleming, *Presidential Succession: The Art of the Possible*, 79 *Fordham L. Rev.* 951, 957 (2010).

30) 송기춘, “대통령의 사고 또는 궐위로 인하여 발생하는 헌법적 쟁점들에 관하여”, *비정상적 정권교체기의 법적 문제*(한국국가법학회 제59회 학술대회), 한국국가법학회, 2017, 66쪽.

의장 및 국회의원의 직을 모두 사임하게 할 것인지의 문제와 더불어, 설령 국회의장이 당적을 보유할 수 없도록 되어 있다 하더라도, 위에서 살펴본 미국에서의 비판적 논의가 우리에게도 유사하게 적용될 여지가 크다고 본다. 다만, 탄핵절차의 남용가능성의 문제는 우리 헌법재판소에 의해 통제될 수 있을 것이다.

## V. 결: 부통령제의 도입?

이상에서는 대통령 권한대행의 범위, 권한대행의 사유와 판단기구, 권한대행의 순위 등 대통령권한대행제도의 다양한 쟁점들에 대해 대통령제 정부형태를 오랫동안 운용해 온 미국의 경험과 논의와 비교법적 시각으로 검토, 분석해 보았다. 물론 대통령제 정부형태를 중심으로 한 미국헌법상 통치구조가 그 특유의 환경과 정치문화 속에서 형성되어 그에 맞는 기능을 수행하면서 변화되고 발전되어 왔기 때문에 이것을 단편적으로 비교한다는 것이 큰 의미를 가질 수 없겠지만, 유사한 사회현상에 대하여 각국이 어떠한 문제인식을 가지고 대처했는가는 인류의 지혜 공유라는 차원에서 긍정적으로 평가해 볼 수도 있을 것이고, 이러한 사고를 바탕으로 우리나라의 정치상황과 사회문화적 환경에 적합하게끔 원용함으로써 헌법정신을 제고하고 인간의 존엄과 가치를 최대한 실현시켜 줄 수 있는 통치시스템으로서의 국가작용의 본질 구현에 좀 더 가까이 다가갈 수 있다면, 충분히 검토의 의미를 찾을 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 향후 좀 더 체계적인 연구를 통해 보다 유의미한 시사점을 발견할 필요가 있어 보인다.

우리 헌법은 대통령제를 원칙으로 하면서도 이질적인 국무총리제를 채택하여 대통령 유고시 국무총리 등이 권한대행을 하도록 규정하고 있는데, 이에 대한 가장 강력한 비판은 민주적 정당성이 충분히 확보되지 않았다는 점이며, 이에 대한 대안으로서 미국식의 부통령제 도입이 고려될 수도 있을 것이다.

물론 국무총리가 국회의 동의를 거쳐 임명됨으로써 대통령과 국회의 이중적 신임을 기반으로 하여 간접적으로나마 민주적 정당성을 강화하고 있으며, 부서제도 등을 통해 대통령의 권한 행사에 일정한 통제장치로서 작동될 수 있다는 평가도 있으나,

우리 헌정사에서 소위 ‘의전총리’로 전락되어왔던 경험에 비추어본다면 부통령제의 도입도 긍정적으로 검토해 볼 수 있다고 생각한다.

그러나, 미국식으로 대통령 유고시 대통령직을 승계하는 지위만을 부여하는 방식이 아니라, 대통령선거에서 승자독식의 원칙에서 오는 권력독점의 폐단과 대통령의 과도한 업무량과 전문성의 결여를 고려하여 부통령에게 실질적 권한을 배분하자는 견해도 있다. 이러한 견해는 복수의 부통령을 두어 정부의 기능을 분할하고, 전문성 있는 후보자를 권역별로 선발하여 권력의 분산, 전문성의 확보, 지도자의 육성 및 국민적 통합이라는 1석4조의 효과를 거둘 수 있다고 매우 긍정적인 평가를 내리고 있다.<sup>31)</sup>

---

31) 윤명선, “미국 연방헌법: 어떻게 수용할 것인가?”, 미국헌법이 한국헌법에 미친 영향(해암 문흥주 박사 서거 5주년 추모 학술대회), 미국헌법학회, 2013, 26-27쪽.