



제433회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

전직대통령 예우에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈예우 배제 전직대통령에 대한 기념사업 제한〉
■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2216075호)

2026. 3.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 개정안의 주요 내용	5
가. 기념사업 지원 주체에 지방자치단체를 명시	5
나. 전직대통령 예우 배제 사유 확대	5
다. 예우 배제 전직대통령에 대한 기념사업 제한	6
2. 개정안의 입법 배경	7
3. 주요 쟁점에 대한 검토	10
가. 국가사무 법률을 통한 자치사무 규율의 적절성	10
나. 법 제7조제2항의 체계 정합성	11
4. 관련부처 의견	13

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정혜경의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 1. 15.
3. 회 부 일 : 2026. 1. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 전직대통령이 내란, 외환 등 중대한 헌정질서 파괴 범죄를 저질러 형이 확정된 경우에도 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제7조제2항의 열거 외에는 별다른 제한 규정을 두지 않아, 국민 세금으로 추진되는 기념사업이나 공공영역에서의 상징물 설치 등을 통해 반헌법적 범죄자를 미화하는 사례가 발생할 우려가 있음.

특히 전직대통령이 내란죄, 외환죄, 반란죄 등 헌정질서를 파괴한 범죄나, 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」상 반인도적 범죄로 유죄가 확정된 경우에도 국가나 지방자치단체가 그를 기리는 기념사업을 지원하거나 상징물을 설치하는 등의 행위는 역사적 정의와 국민 정서에 반할 뿐 아니라, 헌법 질서를 부정한 행위를 간접적으로 정당화하는 결과를 초래할 수 있음.

이에 헌정질서를 중대하게 위반한 범죄로 유죄가 확정된 전직 대통령에 대하여 예우를 제한하고, 국가 및 지방자치단체가 관련 인물을 기념하거나 상징화하는 행위를 금지함으로써, 역사적 정의를 바로 세우고 헌정질서를 수호하려는 것임.

주요내용

가. 전직대통령이 제7조제2항에 해당하는 경우에는 국가와 지방자치단체가 기념사업을 하거나, 기념사업을 하려는 민간단체를 지원할 수 없도록 함(안 제5조의2제2항 신설).

나. 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법」 제2조의 헌정질서 파괴범죄에 해당하는 「형법」상 내란죄·외환죄 또는 「군형법」상 반란죄·이적죄를 범하여 형이 확정된 경우 전직대통령의 예우를 배제하도록 함(안 제7조제2항제5호 신설).

다. 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제1조의2제2항의 반인도적 범죄에 해당하는 죄를 범하여 형이 확정된 경우 전직대통령의 예우를 배제하도록 함(안 제7조제2항제6호 신설).

Ⅲ. 검토의견

<조문대비표>

현행	개정안
제5조의2(기념사업의 지원) <u>민간단체</u> 등이 전직대통령을 위한 기념사업을 추진하는 경우에는 관계법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다. <u><신설></u>	제5조의2(기념사업의 지원 등) ① <u>국가와 지방자치단체는 민간단체-</u> ----- ----- -----. ② <u>국가와 지방자치단체는 전직대통령이 제7조제2항에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 민간단체 등이 하도록 지원하여서는 아니 된다.</u> 1. <u>전직대통령의 모습, 호(號) 또는 성명을 나타낸 그림, 사진, 영상물, 조형물 또는 그 밖에 상징물을 전시하거나 설치하는 행위(제7조제2항에 해당하는 내용을 전시하거나 설치하는 경우는 제외한다)</u> 2. <u>건물, 도로, 공원, 조형물 등의 명칭에 전직대통령의 호(號) 또는 성명을 포함시키는 행위</u> 3. <u>그 밖에 대통령령으로 정하는 기념사업에 해당하는 행위</u>
제7조(권리의 정지 및 제외 등) ① (생략)	제7조(권리의 정지 및 제외 등) ① (현행과 같음)

현행	개정안
② 전직대통령이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제6조제4항제1호에 따른 예우를 제외하고는 이 법에 따른 전직대통령으로서의 예우를 하지 아니한다. 1. ~ 4. (생략) <신설> <신설>	② ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법」 제2조의 헌정질서 파괴범죄에 해당하는 「형법」 제2편제1장 내란의 죄, 제2장 외환의 죄와 「군형법」 제2편제1장 반란의 죄, 제2장 이적(利敵)의 죄를 지어 형이 확정된 경우 6. 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제1조의2제2항의 반인도적 범죄에 해당하는 죄를 지어 형이 확정된 경우
부칙	
이 법은 공포한 날부터 시행한다.	

1. 개정안의 주요 내용

가. 기념사업 지원 주체에 지방자치단체를 명시(안 제5조의2제1항)

현행법 제5조의2는 “민간단체 등이 전직대통령을 위한 기념사업을 추진하는 경우에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다”고 규정하고 있음. 개정안은 이 규정의 지원 주체를 ‘국가’와 ‘지방자치단체’로 명시하려는 것임.

나. 전직대통령 예우 배제 사유 확대(안 제7조제2항)

현행법 제7조제2항은 탄핵결정, 금고 이상의 형 확정 등 일정 사유가 있는 전직대통령에 대하여, 필요한 기간의 경호·경비를 제외하고는 이 법에 따른 예우를 하지 아니하도록 규정하고 있음.¹⁾

개정안은 이에 더하여, ①「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특별법」 제2조의 ‘헌정질서 파괴범죄’(형법상 내란·외환죄, 군형법상 반란·이적죄) 및 ②「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제1조의2제2항의 ‘반인도적 범죄’에 해당하는 죄를 범하여 형이 확정된 경우를 별도의 예우 배제 사유로 추가하려는 것임.

1) 제7조(권리의 정지 및 제외 등) ② 전직대통령이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제6조제4항제1호에 따른 예우를 제외하고는 이 법에 따른 전직대통령으로서의 예우를 하지 아니한다.

1. 재직 중 탄핵결정을 받아 퇴임한 경우
2. 금고 이상의 형이 확정된 경우
3. 형사처분을 회피할 목적으로 외국정부에 도피처 또는 보호를 요청한 경우
4. 대한민국의 국적을 상실한 경우

다. 예우 배제 전직대통령에 대한 기념사업 제한(안 제5조의2)

개정안은 제5조의2제2항을 신설하여, 제7조제2항에 따라 예우가 배제된 전직대통령에 대하여 국가와 지방자치단체가 ① 해당 전직대통령의 모습·호(號)·성명을 나타낸 상징물(그림·사진·영상물·조형물 등)을 전시·설치하는 행위(단, 제7조제2항에 해당하는 ‘내용’을 전시·설치하는 경우는 제외), ② 건물·도로·공원·조형물 등의 명칭에 해당 전직대통령의 호 또는 성명을 포함시키는 행위, ③ 그 밖에 대통령령으로 정하는 기념사업을 직접 행하거나, 이러한 기념사업을 추진하는 민간단체 등을 지원하는 행위를 금지하려는 것임.

2. 개정안의 입법 배경

현행법 및 시행령은 헌법 제85조²⁾에 따른 전직대통령의 예우에 관한 사항을 규정하면서,³⁾ 전직대통령 기념관·기념도서관 건립, 기록물·유품 수집·정리, 업적 연구·편찬 및 전시·열람 등의 기념사업을 국가가 지원할 수 있도록 하고 있음.⁴⁾

2) 「대한민국헌법」 제85조 전직대통령의 신분과 예우에 관하여는 법률로 정한다.

3) 「전직대통령 예우에 관한 법률」

제4조(연금) ① 전직대통령에게는 연금을 지급한다.

② 제1항에 따른 연금 지급액은 지급 당시의 대통령 보수연액(報酬年額)의 100분의 95에 상당하는 금액으로 한다.

제5조(유족에 대한 연금) ① 전직대통령의 유족 중 배우자에게는 유족연금을 지급하며, 그 연금액은 지급 당시의 대통령 보수연액의 100분의 70에 상당하는 금액으로 한다.

② 전직대통령의 유족 중 배우자가 없거나 제1항에 따라 유족연금을 받던 배우자가 사망한 경우에는 그 연금을 전직대통령의 30세 미만인 유자녀(遺子女)와 30세 이상인 유자녀로서 생계능력이 없는 사람에게 지급하되, 지급 대상자가 여러 명인 경우에는 그 연금을 균등하게 나누어 지급한다.

제5조의2(기념사업의 지원) 민간단체 등이 전직대통령을 위한 기념사업을 추진하는 경우에는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다.

제5조의3(묘지관리의 지원) 전직대통령이 사망하여 국립묘지에 안장되지 아니한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 묘지관리에 드는 인력 및 비용을 지원할 수 있다.

제6조(그 밖의 예우) ① 전직대통령은 비서관 3명과 운전기사 1명을 둘 수 있고, 전직대통령이 서거한 경우 그 배우자는 비서관 1명과 운전기사 1명을 둘 수 있다.

② 제1항에 따라 전직대통령이 둘 수 있는 비서관과 운전기사는 전직대통령이 추천하는 사람 중에서 임명하며, 비서관은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 하고, 운전기사는 별정직공무원으로 한다.

③ 제1항에 따라 전직대통령이 서거한 경우 그 배우자가 둘 수 있는 비서관과 운전기사는 전직대통령의 배우자가 추천하는 사람 중에서 임명하며, 비서관과 운전기사의 신분은 대통령령으로 정한다.

④ 전직대통령 또는 그 유족에게는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 예우를 할 수 있다.

1. 필요한 기간의 경호 및 경비(警備)
2. 교통·통신 및 사무실 제공 등의 지원
3. 본인 및 그 가족에 대한 치료
4. 그 밖에 전직대통령으로서 필요한 예우

4) 「전직대통령 예우에 관한 법률 시행령」

제6조의2(기념사업의 지원) ① 법 제5조의2에 따라 지원하는 기념사업은 다음 각 호와 같다.

1. 전직대통령 기념관 및 기념 도서관 건립 사업
2. 기록물, 유품 등 전직대통령 관련 사료를 수집·정리하는 사업
3. 전직대통령의 업적 등을 연구·편찬하는 사업
4. 제2호 및 제3호에 해당하는 사료 및 자료 등의 전시 및 열람 사업
5. 전직대통령 관련 학술세미나 개최 또는 강좌 등의 운영 사업

한편, 법 제7조제2항은 금고 이상의 형 확정 등 일정 사유가 발생한 전직대통령에 대하여 예우를 배제하도록 규정하고 있으며, 이에 근거하여 12·12 및 5·18 등으로 금고 이상의 형이 확정된 전직대통령에 대한 예우가 박탈된 바 있음.⁵⁾

이처럼 내란·외환 등 헌정질서 파괴범죄 및 5·18 관련 반인도적 범죄를 범한 전직대통령에 대한 국가 차원의 예우가 제한되고 있음에도 불구하고, 일부 지방자치단체에서 기념관 조성, 동상·조형물 설치, 공원·도로 명명(命名) 등의 기념사업을 추진하거나 예산을 지원하는 사례가 발생하여, 헌법질서를 중대하게 침해한 행위를 공적으로 미화하거나 정당화할 우려가 있다는 지적이 제기되어 왔음.⁶⁾

또한, 이러한 기념사업이 각 지방자치단체의 조례에 근거하여 관광·문화·지역발전 정책의 일환으로 추진되고 있음에도 현행 법령상 이를 직접적으로 제한할 수 있는 근거가 미비하여,⁷⁾ 해당 전직대통령에 대

6. 전직대통령 관련 국제 학술회의 개최 등의 대외협력 사업

7. 그 밖에 제1호부터 제6호까지에 준하는 사업으로서 행정안전부장관이 정하는 사업

② 제1항의 기념사업에 대한 지원 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 문서·도화등 전시물의 대여

2. 사업경비의 일부보조

3. 기타 사업추진을 위하여 필요하다고 인정되는 지원

③ 제1항 및 제2항에 따른 지원의 대상과 규모는 국무회의의 심의를 거쳐 결정한다.

5) KBS뉴스, “12.12, 5.18사건 최종판결; 전두환-노태우씨 전직 예우 박탈”, 1997.04.17.

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3772917>

6) 경향신문, ““전두환 출생 찬양 ‘일해공원’ 없애달라”...합천 주민들 ‘국민청원’”, 2024.11.22.

<https://www.khan.co.kr/article/202411221417001#ENT>

7) 참고로, **법제처**는 전직대통령 기념사업 지원 조례와 관련하여, 전직대통령 기념사업 지원은 지역 홍보·이미지 제고·지역문화 활성화를 위한 자치사무로 볼 여지가 있고, 「전직대통령 예우에 관한 법률」 제5조의2 및 동 시행령은 국가의 기념사업 지원을 정한 것일 뿐, 지방자치

한 기념사업의 적절성을 둘러싼 논란이 반복되고 있음.⁸⁾

이와 같은 문제의식 아래, 개정안은 헌정질서 파괴범죄 및 반인도적 범죄를 지은 전직대통령에 대하여 예우 배제 사유를 명시하고 국가와 지방자치단체의 기념사업 및 민간단체 지원을 제한하려는 것으로,⁹⁾ 이를 통하여 공적 기념이 기준이 강화되고 역사적 정의와 헌정질서를 수호하는 데 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보임.

단체가 조례에 따라 예산 범위에서 기념사업을 지원하는 것을 금지하는 취지로 보기 어렵다는 의견을 제시한 바 있음(2011년 8월 의견제시).

8) 연합뉴스, “부당한 예우 vs 관광자원’ 전직 대통령 동상에 ‘엇갈린 시선’”, 2020.07.12.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200710139000064>

9) 오마이뉴스, “전직 대통령 예우 법률 개정안 또 발의... 전두환 ‘일해공원’ 겨냥”, 2026.01.19.
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003199940

3. 주요 쟁점에 대한 검토

가. 국가사무 법률을 통한 자치사무 규율의 적절성

전직대통령에 대한 예우는 헌법 제85조에 따라 국가가 법률로 정하는 사항으로서 국가사무에 해당하는 것으로 이해되며, 행정안전부 역시 전직대통령 기념사업을 국가사무로 해석해 왔음.¹⁰⁾

그런데 개정안은 제5조의2제2항에서 “국가와 지방자치단체는 … 다음 각 호의 행위를 하거나 민간단체 등이 하도록 지원하여서는 아니 된다”고 규정함으로써, 전직대통령 예우에 관한 국가사무를 규율하는 법률을 지방자치단체에 적용하도록 하고 있음.

지방자치단체가 추진·지원하는 전직대통령 관련 사업은 지역 관광 자원 개발, 지역 이미지 제고, 주민 자긍심 고양 등 자치사무와 밀접하게 관련되고, 그 법적 근거도 「전직대통령 예우에 관한 법률」이 아닌 각 지방자치단체의 조례에 두고 있는 점¹¹⁾을 감안할 때,

자치사무에 대하여 국가와 동일한 수준의 금지 의무를 부과하는 것이 「지방자치법」상 자치사무 존중 및 사무배분 원칙¹²⁾과 조화를

10) 「전직대통령 예우에 관한 법률 시행령」

제6조의2(기념사업의 지원) ③ 제1항 및 제2항에 따른 지원의 대상과 규모는 국무회의의 심의를 거쳐 결정한다.

11) 법제처 국가법령정보센터에서 ‘전직대통령’, ‘대통령 기념사업’ 등을 키워드로 검색한 결과, 전직대통령 기념사업 및 기념관 건립 등을 규정한 지방자치단체 조례가 10건 이상 확인되었음.

이루는지에 대한 검토가 필요해 보임.

한편, 법 제7조제2항은 예우 배제 사유에 해당하는 전직대통령에 대하여 경호·경비를 제외하고 이 법에 따른 예우를 하지 아니한다고 규정하고 있는바, 제5조의2에 따른 기념사업 지원도 동 조항에 근거하여 제한된다고 해석될 수 있으므로, 국가의 기념사업 지원 금지의무에 한해서는 법 개정의 실익이 크지 아니할 것으로 보임.

나. 법 제7조제2항의 체계 정합성

현행법 제7조제2항제2호는 “금고 이상의 형이 확정된 경우”를 전직 대통령 예우 배제 사유로 규정하고 있어, 헌정질서 파괴범죄 및 5·18 관련 반인도적 범죄로 금고 이상의 형이 확정된 전직대통령은 원칙적으로 제2호에 포섭될 수 있음.¹³⁾

12) 「지방자치법」

제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.

② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

13) 12·12 및 5·18 사건에서 내란 등으로 전두환 전 대통령에게 무기징역, 노태우 전 대통령에게 징역 17년이 선고된 사례 참조(대법원 1997.4.17. 선고 96도3376 전원합의체 판결).

일반적으로 내란·외환, 반란·이적 및 반인도적 범죄는 그 중대성으로 인하여 실형 선고 가능성이 높은 범죄 유형으로 평가되며,¹⁴⁾ 사면·복권되는 경우에도 경호·경비를 제외한 예우는 회복되지 않는다는 점¹⁵⁾을 고려할 때, 제5호·제6호 신설의 법적 효과는 ‘예우 배제의 범위 확대’라기보다 특정 범죄의 중대성을 강조하는 상징적 의미에 그칠 가능성이 높아 그 실익이 제한적일 수 있다고 보임.

14) 「형법」상 내란죄·외환죄는 사형, 무기 또는 장기(내란: 사형·무기 또는 5년 이상 징역 등, 외환: 사형·무기 또는 5년 이상 징역 등)를 규정하고 있으며, 「군형법」상 반란죄·이적죄 역시 무기 또는 3년 이상 징역 등 중형을 예정하고 있음.

「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제1조의2제2항의 반인도적 범죄는 1979년 12월 12일과 1980년 5월 18일을 전후하여 국가 또는 단체·기관이 민간인에 대하여 저지른 살해, 상해, 감금, 고문, 강간, 강제추행, 폭행으로 정의하고 있음.

15) KBS뉴스, “전직예우 없다; 전두환·노태우 사면 복권 후에도 전직 대통령 예우 박탈”, 1997.12.20.

<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3781087>

4. 관련부처 의견

행정안전부는 전직대통령 기념사업이 국가사무에 해당하므로 그 지원 주체에 지방자치단체를 추가하는 것에 대해서는 신중한 접근이 필요하다는 입장임. 또한 현행법상 예우가 정지된 전직대통령에 대한 기념사업 지원이 이미 제외되고 있고, 범죄의 종류를 불문하고 금고 이상의 형이 확정되는 경우 예우가 정지된다는 점을 감안할 때, 법 개정의 실익이 크지 않다고 보고 있음.

문 의 처
02)6788-5338