



제 422회 국회 (임시회)
제 2차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈파견 경찰공무원에 대한 국회의장의 지휘권 명시〉

- 김태선의원 대표발의(의안번호 제2206222호)
- 서영교의원 대표발의(의안번호 제2206648호)
- 김교흥의원 대표발의(의안번호 제2206888호)

2025. 2.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위·제안이유·주요내용	1
1. 국회법 일부개정법률안(김태선의원안)	1
2. 국회법 일부개정법률안(서영교의원안)	3
3. 국회법 일부개정법률안(김교홍의원안)	4
II . 검토의견	5
1. 개정안의 주요내용	5
2. 현행 국회 경비체계	6
3. 검토의견	9

I. 제안경위·제안이유·주요내용

1. 국회법 일부개정법률안(김태선의원안)

가. 제안경위

- 1) 발 의 자 : 김태선 · 조인철 · 장철민 · 안호영 · 김태년 · 박홍배
한민수 · 박 정 · 정준호 · 이용우 · 김주영 의원(11인)
 - 2) 제 안 일 : 2024. 12. 5.
 - 3) 회 부 일 : 2024. 12. 6.
- ※ 의안번호 : 6222

나. 제안이유 및 주요내용

현행 국회 경비 체계에서 국회의 회의장 건물 밖의 경호는 서울경찰청 소속 경찰공무원이 담당하고 있습니다. 이는 국회의 경비와 보호를 목적으로 설치된 국회경비대가 행정부의 지휘를 받는 구조로 운영됨에 따라 입법부의 자율성과 독립성이 훼손될 가능성을 내포하고 있습니다. 특히 계엄 선포 시에는 국회경비대가 입법부 보호보다 계엄사령관의 지휘를 우선시할 수밖에 없는 구조적 한계가 드러날 수 있습니다. 이러한 상황은 삼권분립이라는 헌법적 원칙과 입법부의 독립성을 심각하게 위협할 우려가 있습니다.

국회는 민주적 통치의 중심으로서 입법부의 자율성과 독립성을 유

지해야 하며, 이에 따라 국회의 경비 및 경호 체계 또한 입법부의 필요와 특수성을 반영하여 독립적으로 운영될 필요가 있습니다. 이에 본 개정안은 계엄 선포 시 경찰공무원이 국회의 자율성과 독립성을 보장하기 위해 국회의장의 지휘를 우선적으로 따르도록 명확히 규정하고자 합니다. 이를 통해 국회 경비 체계의 독립성을 강화하고, 입법부의 헌법적 권위와 국민의 신뢰를 보다 공고히 하고자 합니다(안 제144조 제4항 신설).

2. 국회법 일부개정법률안(서영교의원안)

가. 제안경위

- 1) 발 의 자 : 서영교 · 복기왕 · 김남근 · 차지호 · 정태호 · 한민수
 용혜인 · 박해철 · 김교홍 · 이해식 · 한정애 의원(11인)
 - 2) 제 안 일 : 2024. 12. 18.
 - 3) 회 부 일 : 2024. 12. 19.
- ※ 의안번호 : 6648

나. 제안이유 및 주요내용

최근 불법적인 계엄령 시행 후 국회의원 및 보좌진의 국회 경내 출입이 경찰에 의해 제지되어 문제가 되었음. 국회의원을 보호하고 국회의 기능을 지켜야 할 경찰이 오히려 그 기능을 마비시키고 국회의원을 체포하고 억압하려고 하는 것은 민주 국가에서 도저히 납득하기 어려운 상황임.

이에 국회의장이 국회 내 경호 인력 및 국회 밖 경찰 인력의 지휘권을 갖고 독립적으로 행사하게 하여 국회가 위기상황에서도 제대로 기능할 수 있도록 하고자 함(안 제144조제4항).

3. 국회법 일부개정법률안(김교홍의원안)

가. 제안경위

1) 발 의 자 : 김교홍 · 서영교 · 이용우 · 강득구 · 이재강 · 신영대
김성환 · 윤준병 · 이학영 · 김문수 의원(10인)

2) 제 안 일 : 2024. 12. 24.

3) 회 부 일 : 2024. 12. 26.

※ 의안번호 : 6888

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국회의장에게 국회 회기 중 국회 질서 유지를 위해 경호권을 행사할 수 있도록 하고 있음. 국회 경호를 위해 필요할 경우 국회의장이 경찰공무원의 파견을 요구할 수 있으며, 해당 경호업무는 의장의 지휘를 받아 수행하도록 규정하고 있음.

그러나 2024년 12월 3일 위헌적이고 위법적인 비상계엄 선포 당시 국회 질서를 유지해야하는 경찰공무원이 국회의장의 지휘가 아닌 서울경찰청의 지휘를 따라 국회의원 및 보좌진, 국회직원의 경내 출입을 제지하는 등의 불법적 행위를 자행하였음.

이에 국회에 파견된 경찰공무원은 의장의 지휘를 따를 것을 명확히 하며, 이에 따르지 않을 경우 벌칙 조항을 신설하여 위기상황에서도 원활한 국회 경호가 이루어지도록 하고자 함(제144조제4항 및 제5항).

Ⅱ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

세 개정안은 공통적으로 국회 경호를 위해 파견된 경찰공무원에 대한 국회의장의 지휘권을 명시하고 있음. 구체적으로 김태선의원안은 계엄 선포 시, 서영교의원안은 전쟁·폭동·계엄 등 위기상황 발생 시, 김교홍의원안은 경호업무 수행 시 국회의장의 지휘를 따르도록 규정하여, 국회의장의 지휘권 발동요건과 관련하여서는 차이가 있음.

특히, 김교홍의원안은 국회의장의 지휘를 우선하여 따르지 않은 파견 경찰공무원에 대해 3년 이상 징역 또는 금고에 처할 수 있도록 벌칙을 추가로 규율하고 있음.

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	김태선의원안	서영교의원안	김교홍의원안
제144조(경위와 경찰관) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제144조(경위와 경찰관) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 「계엄법」에 <u>도 불구하고 계엄 선포시 제3항에 따른 경찰공무원은 의장의 지휘를 따른다.</u>	제144조(경위와 경찰관) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 경위는 항상 <u>국회의장의 지휘를 받고, 경찰공무원은 전쟁, 폭동, 계엄 등 위기상황 발생시 국회의장의 지휘를 받는다.</u>	제144조(경위와 경찰관) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 국회에 파견된 <u>경찰공무원은 국회 경호업무를 수행함에 있어 의장의 지휘를 우선하여 따라야 한다.</u>

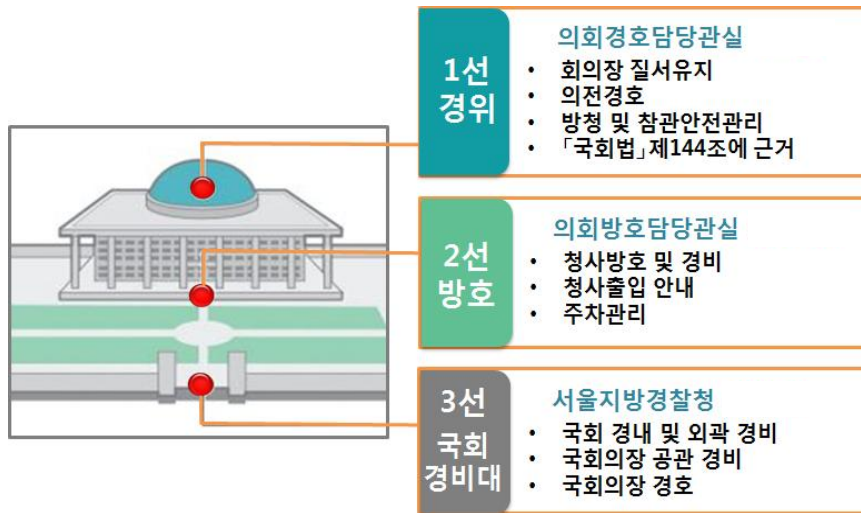
현행	김태선의원안	서영교의원안	김교홍의원안
<신설>	부칙 이 법은 공포한 날 부터 시행한다.	부칙 이 법은 공포 후 6 개월이 경과한 날 부터 시행한다.	⑤ 제4항을 위반 한 사람은 3년 이상의 징역이나 금고에 처한다. 부칙 이 법은 공포한 날 부터 시행한다.

2. 현행 국회 경비체계¹⁾

국회 경비체계는 3선으로 운영됨. 1선인 원내 회의장 질서유지 및 의전 경호, 방청 및 참관 안전관리 업무는 국회 경위가, 2선인 국회 경내 주요 건물에 대한 방호 및 경비, 청사출입 안내, 주차관리 업무는 국회 방호가, 3선인 국회의사당 경내 및 외곽경비, 출입문 경비, 국회의장 수행 경호 및 공관 경비, 국회 방문 주요 인사 경호 및 대테러 예방 및 안전 업무는 국회경비대(서울특별시경찰청)가 수행함.

1) 전진영, 「국회 경호체계의 문제점과 개선방안」, 『이슈와논점』 제2304호, 국회입법조사처, 2024., 이상훈, 「국회 경호·경비제도 개선 방안 고찰」, NARS 간담회 발제문, 2024., 국회사무처 제출 자료를 종합하여 작성함.

[그림-1] 현행 국회 경비체계



자료: 국회사무처

국회 경위와 방호는 「국회법」²⁾ 및 「국회사무처 직제」³⁾ 등에 근거한 조직으로서 국회의장과 국회사무총장의 지휘·감독을 받으며, 일반직 국회공무원(경위직·방호직)과 공무원근로자로 구성되어 있음.

반면에, 국회경비대는 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」⁴⁾에 근거한 경찰공무원 조직으로 행정응원의 형식으로 국회에 배치되고 있으며,⁵⁾ 경찰청장, 서울경찰청장 및 서울경찰청 공공안전차장의 지휘를

2) 「국회법」 제144조(경위와 경찰관) ① 국회의 경호를 위하여 국회에 경위(警衛)를 둔다.

3) 「국회사무처 직제」 제5조의2(경호기획관) ② 경호기획관은 다음 사항에 관하여 입법차장을 보좌한다.

1. 국회의 경호 및 방호
2. 국회의 방청
3. 국회의사당 참관의 지원 및 안전검색
4. 출입증의 발급·관리
5. 테러(사이버테러는 제외한다) 예방 및 대응에 관한 사항

4) 「경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙」 제31조(서울특별시경찰청에 두는 담당관 및 직할대) ② 서울특별시경찰청(이하 이 절에서 “서울경찰청”이라 한다) 공공안전차장 밑에 101경비단·기동단·22경찰경호대·국회경비대·김포공항경찰대·경찰특공대 및 202경비대를 둔다.

5) 일각에서 국회경비대를 국회 경비를 위해 “과건”된 경찰력으로 많이 설명하고 있으나, 경찰력의 국회 배치는 「국회법」 또는 「국가공무원법」 상 과건이 아닌 「행정절차법」 상 행정응원 형식으로 이루어지고 있음.

「행정절차법」 제8조(행정응원) ① 행정청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 행정청에 행정응원(行政應援)을 요청할 수 있다.

1. 법령등의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
2. 인원·장비의 부족 등 사실상의 이유로 독자적인 직무 수행이 어려운 경우
3. 다른 행정청에 소속되어 있는 전문기관의 협조가 필요한 경우
4. 다른 행정청이 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·통계 등 행정자료가 직무 수행을 위하여

받으나 주요 사항은 국회와 협의하여 수행 중임. 참고로, 1951. 3. 22. 최초로 국회경비대가 창설된 후 현재에 이르기까지 국회의장 산하에서 운영된 적은 없으며, 2025. 2. 기준 국회경비대 현원은 123명임.

[표-2] 국회 경호 관련 조직 현황

(2025. 2. 1. 기준)

구분	국회사무처		서울지방경찰청
	경위	방호	국회경비대
조직	의회경호담당관실 소속	의회방호담당관실 소속	대장(총경) 1명, 행정과, 경비제대(4개), 의장경호대
인원	경위직 69명	방호직 124명 공무직 40명	123명
주요 업무	-경호·방호 기본계획 수립 - <u>본회의·위원회 경호</u> - <u>외곽경비업무 협의·조정</u> -테러 예방·대응 등	-국회 청사 <u>시설의 방호 및 경비</u> -국회의사당 <u>경내 질서유지</u> -주차 관리 등	-국회 <u>경내 및 외곽 경비</u> -국회의장 경호 및 공관 경비

자료: 국회사무처

현행 국회 경비체계는 국회의장·국회사무총장과 서울경찰청장으로 지휘권자가 나뉘어, 경호·경비의 기본원칙인 경호지휘단일성⁶⁾ 및 경호체계통일성⁷⁾의 원칙에 부합하지 않는 측면이 있음. 이러한 이유로 국회는 기습적인 시위나 질서위반행위가 자주 발생하여 신속성·긴급성이 요구되고 필요한 경우 지휘자의 빠른 결단과 일사분란한 명령하달, 경호·경비요원의 신속한 대응이 이루어져야 하므로, 일원화된 지휘체계로의 개선이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.⁸⁾

필요한 경우

5. 다른 행정청의 응원을 받아 처리하는 것이 보다 능률적이고 경제적인 경우

6) 성공적인 경호조직에 대한 불가피한 전제조건 중 가장 중요한 것으로, 경호요원은 다수가 있을 수 있지만 지휘는 단 일해야 하고 이를 분할할 수 없다는 것을 뜻함. 지휘의 단일성은 경호업무가 신속한 결단과 지휘명령 등과 같은 긴급성을 요한다는 측면에서 요구됨.

7) 구조의 정점으로부터 말단에 이르는 무수한 기준을 통하여 상하계급 간에 일정한 관계가 이루어져 책임과 업무의 분담이 이루어지고, 명령과 복종의 지위와 역할의 체계가 통일되어야 함을 뜻함.

3. 검토의견

현행법⁹⁾은 국회의장이 회기 중 질서 유지를 위하여 국회 내에서 경호권을 행사할 수 있도록 하고, 이를 위해 국회에 경위(警衛)를 두고 필요 시 국회운영위원회의 동의를 받아 정부에 경찰공무원의 파견을 요구할 수 있도록 규정함. 국회의장의 지휘에 따라 경위는 회의장 건물 안에서, 경찰공무원은 회의장 밖에서 경호 업무를 수행하여야 함.

개정안은 경찰공무원의 파견된 경찰공무원에 대한 국회의장의 지휘권을 명확히 규정하려는 것으로, 지난 12. 3. 비상계엄 당시 노출된 국회 경비체계의 문제점을 해소하려는 취지에서 발의되었음.

「대한민국헌법」 및 「계엄법」¹⁰⁾은 계엄해제요구권을 보유한 국회의 정상적 기능을 담보하고 있음에도 불구하고, 2024. 12. 3. 비상계엄 시 경찰이 국회를 폐쇄하여 국회의원 및 직원의 출입을 봉쇄하고 계엄군의 출입은 허용하는 초유의 사태가 발생하였음. 그 원인으로 국회 외곽 경비를 담당하는 국회경비대가 서울특별시경찰청 소속으로 이들에 대한 최종 지휘권이 국회의장이 아닌 경찰청장에게 있는 점이

8) 박창희, 「국회 경호·질서유지 관련 법제 개선 방안에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2015.

9) 「국회법」 제143조(의장의 경호권) 의장은 회기 중 국회의 질서를 유지하기 위하여 국회 안에서 경호권을 행사한다. 제144조(경위와 경찰관) ① 국회의 경호를 위하여 국회에 경위(警衛)를 둔다.

② 의장은 국회의 경호를 위하여 필요할 때에는 국회운영위원회의 동의를 받아 일정한 기간을 정하여 정부에 경찰공무원의 파견을 요구할 수 있다.

③ 경호업무는 의장의 지휘를 받아 수행하되, 경위는 회의장 건물 안에서, 경찰공무원은 회의장 건물 밖에서 경호한다.

10) 「대한민국헌법」 제77조 ③비상계엄이 선포된 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 영장제도, 언론·출판·집회·결사의 자유, 정부나 법원의 권한에 관하여 특별한 조치를 할 수 있다.

⑤국회가 재적의원 과반수의 찬성으로 계엄의 해제를 요구한 때에는 대통령은 이를 해제하여야 한다

「계엄법」 제4조(계엄 선포의 통고) ① 대통령이 계엄을 선포하였을 때에는 지체 없이 국회에 통고(通告)하여야 한다.

② 제1항의 경우에 국회가 폐회 중일 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 집회(集會)를 요구하여야 한다.

제7조(계엄사령관의 관장사항) ① 비상계엄의 선포와 동시에 계엄사령관은 계엄지역의 모든 행정사무와 사법사무를 관장한다.

지적됨.¹¹⁾

상기의 발의배경을 고려할 때, 개정안은 경찰공무원의 경호업무 수행 시 국회의장의 지휘를 따라야 함을 명확히 함으로써 국회 경비에 관한 국회의장의 일원화된 지휘체계를 갖추도록 하려는 것으로 이해됨.

다만, 개정안과 관련하여 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 법 제144조제3항¹²⁾에서 경위와 경찰공무원이 국회의장의 지휘를 받아 경호업무를 수행하도록 한 것과 달리, 김태선의원안과 서영교의원안은 ‘계엄과 같은 일부 상황에서’ 경찰공무원이 국회의장의 지휘를 받도록 하여 조문 간 규정 내용이 상충되는 측면이 있음.

둘째, 김교홍의원안은 국회의장의 지휘를 우선하여 따르지 않은 경찰공무원에 대한 벌칙을 규정하고 있는데, 벌칙 규정 여부 및 형량의 적정성에 대한 검토가 이루어질 필요가 있음.

벌칙은 기본적으로 범죄의 죄질과 보호법익, 유사 범죄의 법정형 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이나, 그 형량은 죄질과 책임에 상응하도록 적절한 비례성을 지니는 수준에서 결정되어야 함.¹³⁾

개정안과 유사 입법례를 종합적으로 살펴보면, 일반적으로 공무원의

11) 다수의 언론보도에 따르면, 비상계엄 선포 직후 국회 폐쇄 시 국회경비대에 대한 지휘체계는 경찰청장-서울특별시경찰청장 순으로 이루어졌고, 당시 국회경비대는 국회의장에 대한 보고나 봉쇄 해제 지시에 응하지 않았던 것으로 확인됨.

12) 「국회법」 제144조(경위와 경찰관) ③ 경호업무는 의장의 지휘를 받아 수행하되, 경위는 회의장 건물 안에서, 경찰공무원은 회의장 건물 밖에서 경호한다.

13) 헌법재판소 2018. 12. 27. 선고 2017헌바195 결정

직무상 명령 불복종은 징계사유로 규율하되 군인과 경찰에 대해서는 벌칙을 함께 규정하고 있음. 한편, 일반법인 「형법」은 공무원의 직무유기 행위에 대하여 벌칙을 두고 있음.

[표-3] 제정안의 벌칙과 유사 입법례 비교

구 분	구성요건	법정형	비고
경위 (개정안)	-	-	징계 가능 ¹⁴⁾
파견 경찰관 (개정안)	국회의장 지휘 불응	3년 이하 징역·금고	
국가공무원 (국가공무원법)	-	-	
경찰 (경찰공무원법 ¹⁵⁾)	상관의 직무상 명령 불복종	7년 이하 징역·금고	
군인·군무원 (군형법 ¹⁶⁾)	항명	(적전) 사형, 무기, 10년 이상 징역 (전사·사변·계엄) 1년 이상 7년 이하 징역 (평시) 3년 이하 징역	
	명령 위반	2년 이하 징역·금고	
형법 ¹⁷⁾	직무유기	1년 이하 징역·금고, 3년 이하 자격정지	-

14) 「국가공무원법」 제78조(징계 사유) ① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우
2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때

「군인사법」 제56조(징계 사유) 제58조에 따른 징계권자(이하 “징계권자”라 한다)는 군인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제58조의2에 따른 징계위원회에 징계의결을 요구하고, 그 징계의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우
3. 직무상의 의무(다른 법령에서 군인의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 게을리한 경우

「국가정보원직원법」 제24조(징계 사유) 직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 징계의결을 거쳐 징계처분을 할 수 있다.

1. 이 법 및 「국가공무원법」과 이 법 및 「국가공무원법」에 따른 명령을 위반한 경우
2. 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 게을리한 경우

15) 「경찰관공무원법」 제37조(벌칙) ① 경찰관공무원으로서 전시·사변, 그 밖에 이에 준하는 비상사태이거나 작전 수행 중인 경우에 제24조제2항 또는 제25조, 「국가공무원법」 제58조제1항을 위반한 사람은 3년 이상의 징역이나 금고에 처하며, 제24조제1항, 「국가공무원법」 제57조를 위반한 사람은 7년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

※ 「국가공무원법」 제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

16) 「군형법」 제44조(항명) 상관의 정당한 명령에 반항하거나 복종하지 아니한 사람은 다음 각 호의 구분에 따라 처벌한다.

참고로, 개정안의 발의배경과 동일한 취지에서 국회경비체계를 개편하려는 내용의 다수의 제·개정안이 우리 위원회에 계류 중이므로,¹⁸⁾ 동 개정안 심사 시 이들 제·개정안을 함께 검토할 필요가 있음.

문 의 처

02)6788-5015

1. 적전인 경우: 사형, 무기 또는 10년 이상의 징역

2. 전시, 사변 시 또는 계엄지역인 경우: 1년 이상 7년 이하의 징역

3. 그 밖의 경우: 3년 이하의 징역

제47조(명령 위반) 정당한 명령 또는 규칙을 준수할 의무가 있는 사람이 이를 위반하거나 준수하지 아니한 경우에는 2년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

17) 「형법」 제122조(직무유기) 공무원이 정당한 이유없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

18) 2025년 2월 11일 기준 동 개정안 외에 3건의 제정안(「국회 경호 등에 관한 법률안」, 「국회경위처법안」, 「국회의장 및 국회 경호에 관한 법률안」)과 24건의 개정안(「국회법 일부개정법률안」)이 회부된 상황이며, 이들 제·개정안의 주요내용은 ① 파견 경찰공무원에 대한 국회의장의 지휘권 명시, ② 국회경비대, 국회경찰 등 국회경호조직 근거 마련, ③ 파견 경찰공무원의 국회 경호 근거 삭제 등으로 분류할 수 있음.