



제429회국회(정기회)
제1차 국회운영위원회

대통령 등의 경호에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈경호처 소속공무원의 부당명령 거부권 신설 등〉
■ 고민정의원 대표발의(의안번호 제2212454호)

2025. 9.

국회운영위원회
수석전문위원 김상수

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 고민정 · 이병진 · 김문수 · 조인철 · 민형배 · 문진석

박성준 · 김 윤 · 한정애 · 윤종오 의원(10인)

2. 제 안 일 : 2025. 8. 28.

3. 회 부 일 : 2025. 8. 29.

※ 의안번호 : 12454

II. 제안이유 및 주요내용

헌법 제84조는 대통령의 형사상 불소추특권을 보장하지만, 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우는 예외로 함. 대통령 경호처는 대통령 등 경호 대상자의 생명·신체와 재산을 보호하는 기관인데, 현행법에 따르면 경호대상자가 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우에도 경호를 지속할 수 있어 헌법상 불소추특권의 목적·취지에 반한다는 문제가 있음.

2025년 1월, 대통령 경호처는 경호를 이유로 법원이 내란수괴 혐의로 대통령에게 발부한 체포영장 집행을 저지해 법치주의를 해친다는 지적을 받음. 경호처 직원들은 대통령, 처장 등 상부의 지시가 부당하였음에도 거부하기 어려워해, 경호처가 ‘사병화’ 됐다는 비판을 받음.

이에 경호대상이 내란·외환의 죄를 저질러 법원이 발부한 체포·구속영장이 집행될 시 경호대상에서 제외하고, 경호처 공무원이 공정한 직무수행을 해치는 명령을 받으면 거부할 수 있게 하며, 정치적 중립을 지키도록 의무를 부여하려 함. 경호처가 합법적으로 본연의 임무를 다할 수 있게 입법 공백을 보완하려는 것임(안 제4조제1항 단서 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ① 대통령경호처(이하 “경호처”)의 경호대상자가 내란 또는 외환의 죄와 관련한 체포·구속영장이 발부된 경우 그 영장의 집행과 관련해서는 경호대상에서 제외하고, ② 경호처 소속공무원¹⁾은 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 명령을 받은 경우 사유를 소명하고 이를 거부할 수 있도록 하며, ③ 소속공무원의 정치운동을 금지하고, 누구든지 정치운동을 강요할 수 없도록 하며, 이를 위반할 경우 처벌할 수 있도록 함.

[표-1] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제4조(경호대상) ① 경호처의 경호대상은 다음과 같다. <단서 신설> 1. ~ 6. (생략) ② · ③ (생략) <신설>	제4조(경호대상) ① ----- ----- <u>. 다만, 「형법」 제2편 제1장 내란의 죄 또는 제2장 외환의 죄를 범하였거나 이를 교사·방조하였다는 이유로 법관이 체포·구속영장을 발부한 사람은 그 영장의 집행과 관련하여서는 경호대상에서 제외한다.</u> 1. ~ 6. (현행과 같음) ② · ③ (현행과 같음) 제9조의2(부당한섭 배제 등) ① <u>소속공무원은 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 명령을 받은 경우 그 사유를 소명하고 이를 거부할 수 있다.</u> ② <u>제1항에 따른 명령을 거부하였다는 이유로 소속공무원은 불이익한 조치를 받지 아니한다.</u>

1) ‘소속공무원’이란 경호처 직원과 경호처에 파견된 사람을 의미함.

「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “소속공무원”이란 대통령경호처(이하 “경호처”라 한다) 직원과 경호처에 파견된 사람을 말한다.

<u><신 설></u> 제21조(벌칙) ① 제9조제1항, 제18조 또는 제19조제2항을 위반한 사람은 5년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. ② (생략)	제18조의2(정치운동의 금지) ① 소속공무원은 「국가공무원법」 제65조에서 정하는 정치운동을 하여서는 아니 된다. ② 누구든지 소속공무원으로 하여금 제1항에 따른 행위를 하도록 하여서는 아니 된다. 제21조(벌칙) ① 제9조제1항, 제18조, 제18조의2 또는 제19조제2항----- -----. ② (현행과 같음)
◦ 시행일: 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행	

지난 2024년 12월 비상계엄 선포 및 해제 이후, 내란 혐의로 수사를 받던 윤석열 대통령에 대해 법원이 발부한 체포영장을 고위공직자범죄 수사처가 집행하는 과정에서 경호처가 대통령 경호를 이유로 이를 저지하여 집행이 무산된 사건이 있었음.

이에 대하여 경호처가 국가 시스템을 방어하는 것이 아닌, 대통령 개인을 방어함으로써 정당한 공무집행을 방해했다는 비판 등 여러 문제 제기가 있었음.²⁾

이에 개정안은 위와 같은 상황이 재발하지 않도록 내란·외환죄 등으로 영장 발부 시 그 집행에 한정하여 경호대상에서 제외하고, 소속공무원의

2) 이투데이, “박근혜 “경호처, 尹 대통령 개인의 사병 아냐...공무원 조직인 걸 명심해야””, 2025. 1. 3.
헤럴드경제, “공권력 사망의 날” 탄식한 역사 유튜버...“대통령 경호실, 개인 사병이어선 안돼”, 2025. 1. 3.
경향신문, “법 위의 윤석열과 체포 막은 경호처, 이게 내란이다”, 2025. 1. 3.

부당명령 거부권과 정치적 중립을 보장함으로써 경호처의 합법적 직무 수행 기반을 마련하려는 것으로, 다음과 같은 사항을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라고 보여짐.

첫째, 안 제4조제1항은 경호처의 경호대상자에게 「형법」상 내란·외환죄의 정범이나 교사·방조의 혐의로 체포·구속영장이 발부된 경우 그 영장의 집행과 관련해서는 경호대상에서 제외하려는 것임.

이 경우 국가의 사법작용을 경호처가 대통령에 대한 경호를 이유로 방해하거나 저지할 수 있는 가능성을 미연에 차단하는 효과가 있을 것으로 보이나, 경호 부재에 따른 국가안보 공백과 유사시 책임 소재의 불분명성도 검토할 필요가 있다고 보임.

따라서, 개정안과 같이 「대한민국헌법」 제84조³⁾에 따라 대통령의 불소추특권의 예외가 인정되는 내란죄 또는 외환죄의 혐의가 있는 경우 경호대상에서 제외하는 방안과 함께, 경호는 유지하되 경호처가 사법 절차의 집행을 방해할 수 없도록 법률상 통제장치를 마련하는 방안도 함께 고려할 필요가 있음.

둘째, 안 제9조의2는 소속공무원이 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 명령을 받은 경우 그 사유를 소명하고 이를 거부할 수 있도록 하고, 이를 이유로 불이익한 조치를 받지 아니하도록 규정하고 있음.

3) 「대한민국헌법」 제84조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다.

「국가공무원법」 제57조4)는 공무원이 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 따르도록 ‘복종 의무’를 규정하고 있는데, 동 의무의 적용 대상은 ‘상관의 적법한 명령’이고, 그 내용이 명백히 위법하거나 불법한 명령인 경우에는 복종할 의무가 없다는 것이 국가공무원의 복무·징계 관련 예규5)와 대법원6)의 입장임.

따라서, 상관의 명령이 명백히 위법하다고 보기 어렵거나 위법에 이르지 않는더라도 부당한 경우에는 여전히 ‘복종 의무’가 존재한다고 볼 수 있고, 이러한 ‘복종 의무’ 위반은 현행법상 징계 사유7)에 해당할 여지가 있음.

이에 개정안은 ‘위법한 명령’ 뿐만 아니라 위법의 수준에 이르지 않는더라도 공정성과 중립성을 현저하게 해치는 ‘부당한 명령’에 대해서도 경호처 소속공무원이 소명 후 거부할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 상관의 부당한 지시에 따른 권력 남용을 사전에 차단하는 효과를 기대할 수 있다고 보임.

다만, 일부 예외적인 경우를 제외하고는 상관의 명령이 ‘공정한 직무수행을 현저하게 해치는 명령’에 해당하는지 여부에 대해 그 경계가 모호하여 다툼의 소지가 있을 수 있는데, 명령을 받은 공무원의 주관적

-
- 4) 「국가공무원법」 제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.
5) 인사혁신처, 「국가공무원 복무·징계 관련 예규」, 2025. 7., pp.3-8
6) “하관은 소속 상관의 적법한 명령에 복종할 의무는 있으나 위와 같이 명백히 위법 내지 불법한 명령인 때에는 이는 벌써 직무상의 지시명령이라 할 수 없으므로 이에 따라야 할 의무는 없다”(대법원 2015. 10. 29. 선고 2015도9010 판결)
7) 「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
3. 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때

판단에 따라 소명 후 명령을 거부할 수 있는 행위지침으로 기능하게 될 경우 신속하고 일사불란한 지휘체계를 특징으로 하는 경호업무 수행에 문제가 발생할 우려는 없는지 검토가 필요하다고 보임.

셋째, 안 제18조의2는 소속공무원은 「국가공무원법」 제65조에 따른 정치운동을 해서는 아니되고, 누구든지 소속공무원으로 하여금 정치운동을 하도록 해서는 아니되며, 이를 위반할 경우 5년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정함.

경호처 소속공무원은 특정직 국가공무원인 경호공무원과 일반직 국가공무원으로 구성되는데,⁸⁾ 모두 「국가공무원법」상 국가공무원에 해당하여 동 법 제65조⁹⁾에 따른 ‘정치 운동의 금지’ 규정이 적용되므로, 개정안은 경호처 소속공무원에게 특정한 의무를 창설하기보다는 기존의 의무를 재확인하는 선언적 의미가 있다고 보임.

다만, 개정안은 정치운동 금지의무 등을 위반할 경우 ‘5년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금’에 처하도록 규정함으로써 「국가공무원법」 제84조¹⁰⁾에 따른 정치운동 금지의무 위반에 대한

8) 「대통령 등의 경호에 관한 법률」 제6조(직원) ① 경호처에 특정직 국가공무원인 1급부터 9급까지의 경호공무원과 일반직 국가공무원을 둔다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 경호공무원의 정원 중 일부를 일반직 국가공무원 또는 별정직 국가공무원으로 보할 수 있다.

② 경호공무원 각 계급의 직무의 종류별 명칭은 대통령령으로 정한다.

9) 「국가공무원법」 제65조(정치 운동의 금지) ① 공무원은 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 이에 가입할 수 없다.

② 공무원은 선거에서 특정 정당 또는 특정인을 지지 또는 반대하기 위한 다음의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 투표를 하거나 하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것

2. 서명 운동을 기도(企圖)·주재(主宰)하거나 권유하는 것

3. 문서나 도서를 공공시설 등에 게시하거나 게시하게 하는 것

4. 기부금을 모집 또는 모집하게 하거나, 공공자금을 이용 또는 이용하게 하는 것

5. 타인에게 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하게 하거나 가입하지 아니하도록 권유 운동을 하는 것

③ 공무원은 다른 공무원에게 제1항과 제2항에 위배되는 행위를 하도록 요구하거나, 정치적 행위에 대한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 약속하여서는 아니 된다.

④ 제3항 외에 정치적 행위의 금지에 관한 한계는 대통령령등으로 정한다.

10) 「국가공무원법」 제84조(정치 운동죄) ① 제65조를 위반한 자는 3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지에

법정형인 ‘3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지’보다 중하게 규율하고 있다는 점에서 실익이 있음.

법정형의 종류와 범위의 선택은 헌법상 평등의 원칙 및 비례의 원칙 등에 명백히 위반되는 경우가 아닌 한 광범위한 입법재량이 인정된다는 것이 헌법재판소의 입장¹¹⁾이므로, 대통령의 지근거리에서 수행되는 경호업무의 특수성과 그에 요구되는 높은 책임성 및 유사입법례의 구성요건과 법정형 등을 종합적으로 감안하여 결정할 필요가 있음.

[표-2] 정치운동 금지의무 위반 관련 개정안 및 유사입법례 비교

구 분	개정안	「국가공무원법」	「국가정보원법」 ¹²⁾	「군형법」 ¹³⁾
수범자	경호공무원(특정직) 일반직공무원	특정직공무원 일반직공무원	국가정보원 직원(특정직)	군인 및 군무원 (특정직)
구성 요건	① 정당이나 그 밖의 정치단체의 결성에 관여하거나 가입 ② 선거에서 특정 정당 또는 특정인 지지 또는 반대 행위 ③ 위 행위의 요구 또는 이에 따른 이익·불이익 약속	정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여	① 정치단체 가입 ② 정당·정치단체의 결성·가입을 지원하거나 방해 ③ 특정 정당·정당에 대한 지지·반대 의견 유포 등	
법정형	5년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금	3년 이하의 징역과 3년 이하의 자격정지	7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지	5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지

저한다.

② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「형사소송법」 제249조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.

- 11) “법정형의 종류와 범위의 선택은 … 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 결정할 사항으로서 광범위한 입법재량 내지 형성의 자유가 인정되어야 할 분야이다. 따라서 어느 범죄에 대한 법정형이 그 범죄의 죄질 및 이에 대한 행위자의 책임에 비하여 지나치게 가혹한 것이어서 현저히 형벌체계상의 균형을 잃고 있다거나 그 범죄에 대한 형벌 본래의 목적과 기능을 달성함에 있어 필요한 정도를 일탈하였다는 등 헌법상의 평등의 원칙 및 비례의 원칙 등에 명백히 위배되는 경우가 아닌 한, 쉽사리 헌법에 위반된다고 단정하여서는 아니된다”(헌법재판소 2006 4. 27. 선고 2005헌가2 전원재판부 결정)

- 12) 「국가정보원법」 제11조(정치 관여 금지) ① 원장·차장 및 기획조정실장과 그 밖의 직원은 정당이나 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 하여서는 아니 된다.

② 제1항에서 정치활동에 관여하는 행위란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 특정 정당이나 특정 정치인, 특정 정치단체를 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는

문 의 처
02)6788-5016

기업의 자금, 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 지원하게 하는 행위

4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
5. 특정 정당·정치단체나 특정 정치인을 위하여 집회를 주최·참석·지원하도록 다른 사람을 사주·유도·권유·회유 또는 협박하는 행위
6. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제5호까지에 해당하는 행위
7. 소속 직원이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제6호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위
- ③ 직원은 원장, 차장·기획조정실장과 그 밖의 다른 직원으로부터 제2항에 해당하는 행위의 집행을 지시 받은 경우 내부 절차에 따라 이의를 제기할 수 있으며, 시정되지 않을 경우 그 직무의 집행을 거부할 수 있다.
- ④ 직원이 제3항의 규정에 따라 이의제기 절차를 거친 후에도 시정되지 않을 경우, 오로지 공익을 목적으로 제2항에 해당하는 행위의 집행을 지시 받은 사실을 수사기관에 신고하는 경우 「국가정보원직원법」 제17조의 규정은 적용하지 아니한다.
- ⑤ 직원이 제4항에 따라 수사기관에 신고하는 경우 원장은 해당 내용을 지체 없이 국회 정보위원회에 보고하여야 한다.
- ⑥ 누구든지 제4항의 신고자에게는 그 신고를 이유로 불이익조치(「공익신고자 보호법」 제2조제6호에 따른 불이익조치를 말한다)를 하여서는 아니 된다.

제21조(정치 관여죄) ① 제11조를 위반하여 정당이나 그 밖의 정치단체에 가입하거나 정치활동에 관여하는 행위를 한 사람은 7년 이하의 징역과 7년 이하의 자격정지에 처한다.

② 제1항에 규정된 죄의 미수범은 처벌한다.

- 13) 「**균형법**」 **제94조(정치 관여)** ① 정당이나 정치단체에 가입하거나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 사람은 5년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다.

1. 정당이나 정치단체의 결성 또는 가입을 지원하거나 방해하는 행위
2. 그 직위를 이용하여 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 지지 또는 반대 의견을 유포하거나, 그러한 여론을 조성할 목적으로 특정 정당이나 특정 정치인에 대하여 찬양하거나 비방하는 내용의 의견 또는 사실을 유포하는 행위
3. 특정 정당이나 특정 정치인을 위하여 기부금 모집을 지원하거나 방해하는 행위 또는 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 자금을 이용하거나 이용하게 하는 행위
4. 특정 정당이나 특정인의 선거운동을 하거나 선거 관련 대책회의에 관여하는 행위
5. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따른 정보통신망을 이용한 제1호부터 제4호에 해당하는 행위
6. 제1조제1항부터 제3항까지에 규정된 사람이나 다른 공무원에 대하여 제1호부터 제5호까지의 행위를 하도록 요구하거나 그 행위와 관련한 보상 또는 보복으로서 이익 또는 불이익을 주거나 이를 약속 또는 고지(告知)하는 행위
- ② 제1항에 규정된 죄에 대한 공소시효의 기간은 「군사법원법」 제291조제1항에도 불구하고 10년으로 한다.