



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 단기 공소시효 특례 신설 〉

■ 김교홍의원 대표발의(의안번호 제2203763호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 단기 공소시효 특례 신설	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김교홍의원 등 15인
2. 제 안 일 : 2024. 9. 6.
3. 회 부 일 : 2024. 9. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「공직선거법」은 선거사범을 신속하게 처리하여 선거로 인한 정국의 불안정 상태를 조속히 해결하고 당선인 등 이해관계인의 법적 안정을 도모하기 위하여 6개월의 단기 공소시효 특례를 두고 있음. 비슷한 취지로 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 및 「국민투표법」도 각각 6개월 및 3개월의 단기 공소시효 특례를 두고 있음.

그런데 공직선거의 후보자를 선출하고 선거운동을 하는 등 공직선거와 밀접하게 관련이 있는 정당의 활동을 규율하는 현행법에는 별도의 공소시효 특례가 없어 수사와 처벌이 장기간 방치될 수 있고, 수사기관 등의 선택적 수사나 기소라는 불필요한 오해도 불러올 수 있음.

이에, 현행법에도 단기 6개월의 공소시효 특례를 두어 밀접한 관련이 있는 「공직선거법」과 균형을 맞추려는 것임(안 제63조 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 단기 공소시효 특례 신설(안 제63조)

개정안은 「정당법」에 6개월의 단기 공소시효 특례를 신설하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제63조(공소시효) 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 6개월을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 제63조의 개정규정은 이 법 시행 이후 이전에 발생한 범죄행위에도 적용한다.

현행 「공직선거법」 제268조¹⁾는 이 법에 규정된 죄의 공소시효는

1) 「공직선거법」

제268조(공소시효) ① 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

② 제1항 본문에도 불구하고 선상투표와 관련하여 선박에서 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 범인이 국내에 들어온 날부터 6개월을 경과함으로써 완성된다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 공무원(제60조제1항제4호 단서에 따라 선거운동을 할 수 있는 사람은 제외한다)이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 범한 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 10년(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 10년)을 경과함으로써 완성된다.

당해 선거일 후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성하도록 하여 통상적인 공소시효²⁾보다 단기간으로 설정하고 있음.

또한, 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」³⁾ 및 「국민투표법」⁴⁾도 「공직선거법」과 유사하게 각각 6개월 및 3개월의 단기 공소시효를 두고 있음.

공소시효란 범죄행위가 종료한 후에 공소제기가 없이 일정한 기간이 경과되면 그 범죄행위에 대해 국가의 형사소추권을 소멸시키는 제도로써 시효가 완성된 때에는 면소판결을 해야 함.⁵⁾

이의 근거는 시간의 경과에 따른 사실관계를 존중하여 사회와 개인생활의 안정을 도모하고 형벌부과의 적정을 기하는데 있으며, 국

2) 통상적인 공소시효란 「형사소송법」 제249조에 따른 소멸시효를 뜻함.

범죄 유형	기간
사형에 해당하는 범죄	25년
무기징역 또는 무기금고에 해당하는 범죄	15년
장기 10년 미만의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄	10년
장기 10년 미만의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄	7년
장기 5년 미만의 징역 또는 금고, 장기 10년 이상의 자격정지 또는 벌금에 해당하는 범죄	5년
장기 5년 이상의 자격정지에 해당하는 범죄	3년
장기 5년 미만의 자격정지, 구류, 과료 또는 몰수에 해당하는 범죄	1년

3) 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

제71조(공소시효) 이 법에 규정한 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 6개월(선거일 후 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)이 지남으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

4) 「국민투표법」

제122조(공소시효) 이 법에 규정된 죄의 공소시효는 투표일후 3월을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때에는 그 기간을 1년으로 한다.

5) 이창현. “형사소송법[제8판].” 정독(2022년). 602쪽

가의 태만으로 인한 책임을 범인에게만 돌리는 것은 부당하다는 복합적 요소가 함께 고려된 것이라고 볼 수 있음.⁶⁾⁷⁾

그런데, 「공직선거법」에서 다른 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 단기 공소시효를 둔 취지와 관련하여 대법원은 “공직선거법은 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하려는 취지에서 위와 같이 선거범죄의 원칙적인 공소시효 기간을 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 6월의 단기간으로 정하고 있는 것이다.”라고 판시한 바 있음.⁸⁾

이에 개정안은 「정당법」에도 「공직선거법」과 같이 6개월의 단기 공소시효 특례를 신설하려는 것으로, 「공직선거법」, 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 및 「국민투표법」 등 정치관계법과의 법체계상 균형을 맞추려는 취지로 보임.

외국의 사례를 보면, 미국, 스페인 또는 캐나다는 우리나라의 「정당법」처럼 정당의 목적, 활동 등을 규정하는 법률이 없으나 선거 및 정당자금 등과 관련된 법률에서 정당 활동과 관련된 위법행위 등에 대해

6) 이재상, 조균석, 이창은. “형사소송법[제14판].” 박영사(2022년). 344쪽

7) 공소시효는 범죄행위가 종료된 후 일정한 기간이 경과함에 따라 공소권이 소멸하는 제도로서, 그 적용 범위와 기간을 어떻게 정할 것인지, 공소시효를 모든 범죄에 대하여 일률적으로 적용할 것인지, 그 적용을 배제하는 범죄를 인정할 것인지 등의 문제는 근본적으로 입법자가 우리의 역사와 문화, 형사사법 체계와의 관계, 범죄의 실태, 국민의 가치관 내지 법 감정, 특히 사회와 국민의 법적 안정성과 범인에 대한 처벌의 필요성 등 제반 사정을 고려하여 구체적으로 결정하여야 할 입법정책에 관한 사항으로서 입법형성의 자유에 속하는 분야라고 할 것이다.(헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2011헌바154 결정)

8) 대법원 2012. 9. 27. 선고 2012도4637 판결

공소시효 특례를 적용하고 있음.

<정당법 위반에 대한 공소시효 특례 해외 사례>

국가	법률	공소시효	적용범죄	일반 공소시효
미 국	연방법전 중 제52편 (투표와 선거)	5년	제52편제1절(연방선거운동자금의 공개) 규정 위반 사항(아래는 주요사항) - 정당대회 재정명세서 보고 관련 사항 - 정당의 정치후원금(후원금 상한, 미성년자 기부 제한 등)	연방범죄의 경우 - 일반범죄 5년 - 중범죄범죄공소시효 없음
스페인	정당자금 조달기본법	4년	정당자금조달법에 명시된 위반행위 (아래는 주요사항) - 정당의 사적자금 조달 제한 - 정당의 상행위 제한 - 정당의 법인세 신고·납부 - 정당의 연차 결산보고서 제출 등	형량에 따라 상이, 최고 형량 기준으로 - 15년 이상: 20년 - 10년~15년: 15년 - 5년~10년: 10년 - 경범죄, 명예 훼손·비방죄 제외 범죄: 1년 - 반인도적범죄: 없음
캐나다	연방선거법	6년	제500조제1항에 규정된 엄중책임 위반행위 (아래는 정당법 관련성이 높은 사항) - 정당의 위법행위 (정당의 자산·부채 관련 서류 제출, 변경사항 보고 불이행 등) - 당대표경선후보자 위법행위 (선거운동사무관계자·회계책임자 등 선임 요건 미충족, 경선후보자 정보변경·철회 관련 불이행, 선거운동보고서 등 서류 제출 불이행 등)	형법전에 규정된 위반행위에는 공소시효 없음 - 즉결심판 (summary conviction) 대상 범죄는 1년
		공소시효 없음	제500조제2항~제5항에 규정된 위반행위 (아래는 관련 주요 내용) - 정당, 당대표경선후보자 위법행위 (허위정보 관련 사항, 비용·기부금 관련 서류 제출 불이행 등) ※ 제500조제2항~4항은 즉결심판, 제5항은 즉결심판 또는 일반적 기소절차를 선택적으로 할 수 있으나, 즉결심판의 경우에도 공소시효를 정하고 있지 아니하여 일반 공소시효보다 엄격하다고 볼 수도 있음.	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이러한 외국의 사례에 비추어 볼 때, 우리 헌법이 규정한 정당설립의 자유(정당활동의 자유를 포함하는 것으로 해석됨)와 국가의 정당보호 의무⁹⁾를 충실히 구현하기 위해 「정당법」에 규정된 죄의 공소

9) 「대한민국헌법」

시효에 대하여 특례를 규정하려는 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있다고 보임.

특히, 당대표경선은 정당의 내부적인 선거이나 공직선거와 유사하고 경선에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하여 정당이 안정적으로 운영되도록 당대표경선 관련 범죄에 대하여 신속한 수사가 필요할 수도 있으므로,¹⁰⁾ 「정당법」의 벌칙규정 중 당대표경선 관련 범죄(제49조~제52조)에 대해서 만이라도 「공직선거법」과 마찬가지로 단기 공소시효를 적용할 필요가 있다고 봄.

다만, 개정안은 시효의 기산점을 명시하지 않고 있으므로 당대표 경선 관련 범죄에만 단기 공소시효를 도입한다면, 「공직선거법」의 예를 감안하여 선거일 후 6개월로 기간을 명시할 필요가 있음.

한편, 개정안의 심사와 관련하여서는 다음과 같은 점 또한 검토할 필요가 있다고 보임.

첫째, 당대표경선 관련 범죄를 제외한 입당강요죄, 당원명부 강제열

제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

10) 정당은 공직선거 후보자를 추천하는 기능을 하되 일반적으로 정당의 구성원 중 당대표가 그 역할을 담당하고 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

람죄 등의 범죄는 선거범죄에 비해 단기 공소시효 도입 필요성이 적을 수 있음.

또한, 단기 공소시효 도입 시 수사의 어려움이 초래될 우려도 제기될 수 있으므로 이러한 범죄에 대해서도 단기의 공소시효 특례를 신설할 것인지 여부와 특례 신설 시 적정한 기간에 대하여 논의가 필요할 것으로 보임.

< 「정당법」 벌칙 규정 >

제49조(당대표경선등의 자유방해죄)
제50조(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄)
제51조(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄로 인한 이익의 몰수)
제52조(당대표경선등의 허위사실공표죄)
제53조(위법이나 발기인이나 당원이 된 죄)
제54조(입당강요죄 등)
제55조(위법으로 정당에 가입한 죄)
제56조(당원명부 강제열람죄)
제57조(보고불이행 등의 죄)
제58조(공무상 지득한 사실누설죄 등)
제59조(허위등록신청죄 등)
제60조(각종 의무해태죄)
제61조(창당방해 등의 죄)
제62조(과태료)

둘째, 개정안은 부칙에서 단기 공소시효 특례를 이 법 시행 이전에 발생한 범죄행위에도 적용하도록 하고 있는 바, 소급입법의 적정성에 대한 검토가 필요하다고 보임.

일반적으로 형벌법규의 경우 소급하지 않는 것이 원칙이나 헌법재판

소는 형벌불소급의 원칙은 ‘행위의 가벌성¹¹⁾’에 관한 것이기 때문에 소추가가능성에만 연관될 뿐이고 가벌성에는 영향을 미치지 않는 공소시효에 관한 규정은 원칙적으로 그 효력범위에 포함되지 않으므로, 공소시효의 정지규정을 과거에 이미 행한 범죄에 대하여 적용하도록 하는 법률이라 하더라도 그 사유만으로 형벌불소급의 원칙에 언제나 위배되는 것으로 단정할 수는 없다고 결정한 바 있으므로,¹²⁾ 공소시효 단축규정의 소급적용은 가능할 수도 있을 것으로 보임.

따라서, 소급적용 여부는 법률관계 불안정상태의 조속한 안정이라는 측면과 국가의 형벌소추권 행사를 통한 실체적 정의 구현 측면을 비교·형량하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 봄.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 정당법 위반죄에 대하여 6개월의 단기 공소시효를 규정할 필요성, 국민 법 감정, 해외 입법례 등을 충분히 검토하여 신중히 결정하여야 한다는 입장임.

11) 법률 어떤 행위에 대해 벌을 줄 수 있는 성질(고려대한국어대사전)

12) 죄형법정주의와 형벌불소급의 원칙을 규정한 헌법 제12조 제1항과 제13조 제1항의 근본 뜻은 형벌법규는 허용된 행위와 금지된 행위의 경계를 명확히 설정하여 어떠한 행위가 금지되어 있고, 그에 위반한 경우 어떠한 형벌이 정해져 있는가를 미리 개인에 알려 자신의 행위를 그에 맞출 수 있도록 하자는 데 있다. 이처럼 우리 헌법이 규정한 형벌불소급의 원칙은 ‘행위의 가벌성’에 관한 것이기 때문에 소추가가능성에만 연관될 뿐이고 가벌성에는 영향을 미치지 않는 공소시효에 관한 규정은 원칙적으로 그 효력범위에 포함되지 않는다. 따라서 공소시효의 정지규정을 과거에 이미 행한 범죄에 대하여 적용하도록 하는 법률이라 하더라도 그 사유만으로 헌법 제12조 제1항 및 제13조 제1항에 규정한 죄형법정주의의 파생원칙인 형벌불소급의 원칙에 언제나 위배되는 것으로 단정할 수는 없다.(헌재 2021.6.24., 2018헌바457.)

문 의 처

02)6788-5343
