



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 선거기간 중 후보자에 대한 공판절차 정지 >

- 민형배의원 대표발의(의안번호 제2210415호)
- 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2210440호)

2025. 8.

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	4
[참고] 개정안 조문대비표	13

I. 제안경위

1. 민형배의원안

가. 발 의 자 : 민형배의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 8.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 9.

2. 윤준병의원안

가. 발 의 자 : 윤준병의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 9.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 민형배의원안

제안이유 및 주요내용

주권자 시민의 권리이자 의무인 투표권을 온전히 행사하기 위해 선거기간 중 후보자에 대한 공판절차를 중지하고자 합니다.

현행법은 대통령 선거에 출마한 후보자는 사형·무기 또는 장기 7년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 경우를 제외하고는 현행범이 아니면 선거기간 중 체포 또는 구속되지 않도록 신분을 보

장하고 있습니다. 이는 피선거권자의 자유로운 선거운동을 보장함과 동시에, 유권자의 정치적 참여권을 보호하기 위한 것입니다.

최근 대법원이 대통령 선거를 앞두고 유죄 취지의 판결을 신속히 하급심에 환송한 것은 사실상 ‘사법부의 선거 개입’으로 비칠 수 있는 중대한 사안입니다. 선거기간 중 공판절차가 지속되는 것은 법관의 정치적 중립 의무에 위배될 뿐 아니라, 시민의 자유로운 투표권 행사에도 영향을 미칠 수 있습니다.

이에, 선거기간 중 후보자에 대한 공판절차를 중지하도록 법적 근거를 마련하고자 합니다. 선거기간 동안 국가 공권력은 정치에 개입하지 않아야 하며, 후보자의 피선거권 또한 철저히 보장되어야 하기 때문입니다(안 제11조의2).

2. 윤준병의원안

제안이유 및 주요내용

현행법에서 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권을, 선거일 현재 5년 이상 국내에 거주하고 있는 40세 이상의 국민은 대통령의 피선거권이 있음을 규정하고 있음.

또한, 대통령선거 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료 시까지 사형·무기 또는 장기 7년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 경우를 제외하고는 현행범인이 아니면 체포 또는 구

속되지 아니하며, 병역소집을 유예하도록 명시하고 있음. 이는 현행 법을 통하여 선거에 참여하는 모든 유권자의 선거권과 후보자의 피선거권을 보장하기 위함임.

그러나, 최근 법원은 선거기간에 후보자에 대한 재판을 진행하기 위한 절차를 진행하고 있음. 이는 「대한민국헌법」 제116조에서 선거운동에서 균등한 기회가 보장되어야 한다는 규정을 위배하여 선거에 출마한 후보자의 선거운동을 제약함은 물론, 유권자가 후보를 선택할 권리 즉, 투표권을 박탈하는 것인 만큼 이에 대한 개선이 필요함.

이에 대통령선거 등의 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료 시까지 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 그 기간 중 이미 공소의 제기가 있는 경우 또는 선고만을 하는 경우도 포함한 공판절차를 정지하도록 하여 유권자의 투표권 보장과 민주적인 절차에 따른 선거운동이 이뤄질 수 있도록 하려는 것임(안 제11조제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안 주요내용

개정안은 공직선거 후보자에 대한 공판절차를 일정 기간 동안 정지¹⁾하도록 하려는 것임.

현행	민형배의원안	윤준병의원안
제11조(후보자 등의 신분 보장) ① ~ ③ (생략)	제11조(후보자 등의 신분 보장) ① ~ ③ (현행과 같음)	제11조(후보자 등의 신분 보장) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	제11조의2(후보자에 대한 공판절차의 중지) 선거 기간 중에는 후보자에 대한 공판절차는 중지된다.	④ 제1항 및 제2항에 따른 선거의 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료 시까지 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 그 기간 중 공판절차(이미 공소의 제기가 있는 경우 또는 선고만을 하는 경우도 포함한다)를 정지하여야 한다.

1) 공판절차 정지제도 개요

- 개념: 공소제기 후 심리를 계속하기 어려운 특정 사유가 발생한 경우, 그 사유가 해소될 때까지 법원에서 공판절차를 일시적으로 중단하는 제도
- 목적: 피고인의 방어권 보장과 공정·신속한 재판 실현
- 공판절차 정지 사유**
 - 피고인이 **심신상실** 상태로 사물을 변별하거나 의사결정을 할 수 없는 경우
 - 피고인이 **질병** 등으로 출석할 수 없는 경우
 - **공소장 변경** 등으로 피고인의 방어 준비가 필요하다고 인정되는 경우
 - 소송절차 정지를 요하는 기타 법률상 사유(기피신청, 관할이전신청, 위헌법률심판 제청 등)
- 정지 기간
 - 정지기간이 법률에 명시된 경우: 해당 기간까지
 - 정지기간이 명시되지 않은 경우: 정지사유가 소멸하거나 법원이 정지 결정을 취소할 때까지
- 효과: 정지기간 동안 공판절차의 심리, 증거조사, 변론 등 모든 관련 절차가 진행될 수 없음.
통상적으로 정지된 기간은 피고인에 대한 구속기간 및 구속갱신의 기간에 산입되지 않음(예외 있음).

2. 개정안에 대한 검토

가. 개정안 입법 배경

「공직선거법」 제11조제1항·제2항²⁾은 대통령선거, 국회의원선거 등 각급 공직선거의 후보자에 대하여, 후보자등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 사형·무기 또는 장기 7년(국회의원 등은 5년) 이상의 징역·금고에 해당하는 죄를 범한 경우 또는 현행범이 아닌 한 체포 및 구속을 제한하도록 함으로써 후보자의 신분을 보장하고 있음.

또한, 「형사소송법」은 공판절차를 연속적·집중적으로 진행하는 것을 원칙으로 하고,³⁾ 공판절차의 정지는 피고인의 심신상실 또는 질병 등 예외적인 사유가 있는 경우에만 허용함으로써,⁴⁾ 피고인의 방어권을 보장하는 동시에, 형사사법 절차의 효율적 운영과 실체적 진실 발견을 도모하고 있음.

-
- 2) 「공직선거법」 제11조(후보자 등의 신분보장) ① 대통령선거의 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 사형·무기 또는 장기 7년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범한 경우를 제외하고는 현행범인이 아니면 체포 또는 구속되지 아니하며, 병역소집의 유예를 받는다.
② 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 사형·무기 또는 장기 5년 이상의 징역이나 금고에 해당하는 죄를 범하였거나 제16장 별칙에 규정된 죄를 범한 경우를 제외하고는 현행범인이 아니면 체포 또는 구속되지 아니하며, 병역소집의 유예를 받는다.
- 3) 「형사소송법」 제267조의2(집중심리) ① 공판기일의 심리는 집중되어야 한다.
② 심리에 2일 이상이 필요한 경우에는 부득이한 사정이 없는 한 매일 계속 개정하여야 한다.
③ 재판장은 여러 공판기일을 일괄하여 지정할 수 있다.
④ 재판장은 부득이한 사정으로 매일 계속 개정하지 못하는 경우에도 특별한 사정이 없는 한 전회의 공판기일부터 14일 이내로 다음 공판기일을 지정하여야 한다.
⑤ 소송관계인은 기일을 준수하고 심리에 지장을 초래하지 아니하도록 하여야 하며, 재판장은 이에 필요한 조치를 할 수 있다.
- 4) 「형사소송법」 제306조(공판절차의 정지) ① 피고인이 사물의 변별 또는 의사의 결정을 할 능력이 없는 상태에 있는 때에는 법원은 검사와 변호인의 의견을 들어서 결정으로 그 상태가 계속하는 기간 공판절차를 정지하여야 한다.
② 피고인이 질병으로 인하여 출정할 수 없는 때에는 법원은 검사와 변호인의 의견을 들어서 결정으로 출정할 수 있을 때까지 공판절차를 정지하여야 한다.
③~⑤ (생략)

그런데 선거기간 중 후보자가 재판에 출석하여야 하는 경우, 후보자의 선거운동이 실질적으로 제약될 수 있고, 재판과정의 언론 노출 등으로 인하여 유권자의 선택과 선거의 공정성에 영향을 미칠 가능성이 있으며, 사법부의 정치적 중립성에 대한 논란⁵⁾도 제기된 바 있음.

이에, 개정안은 공직선거 후보자에 대한 공판절차를 일정 기간 동안 정지하도록 함으로써, 후보자로 하여금 선거운동과 재판 대응을 동시에 수행해야 하는 시간적·정신적 부담을 경감시키고, 균등한 선거운동 기회를 보장하여 유권자의 합리적 선택을 도모하려는 취지로 보임.

5) 조선일보(2025.5.9.), “법원 전체로 번진 ‘李 대법 선고’ 논란… 법관대표회의 개최”
https://www.chosun.com/national/court_law/2025/05/09/X5VNIRB4FVAIDFLZ4TJDWMX7JE/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

나. 개정안 검토

개정안들은 대통령, 국회의원, 지방자치단체장 및 지방의회의원 선거에 적용되며, 구체적으로 민형배의원안은 해당 선거의 “선거기간” 중 후보자에 대한 공판절차를 정지하도록 규정하고 있고, 윤준병의원안은 “후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고” 후보자에 대한 공판절차를 정지하도록 하고 있음.

《 개정안의 공판절차 정지기간 비교 》

구분	민형배의원안 ⁶⁾	윤준병의원안
대통령선거	후보자등록마감일의 다음날부터 선거일까지 (23일간)	후보자등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 (약 24일간*)
국회의원 및 지방선거	후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지 (14일간)	후보자등록이 끝난 때부터 개표종료시까지 (약 20일간*)

* 후보자등록마감일 오후 6시부터 기산하여, 선거일에 개표가 종료된 것으로 가정

개정안들은 모든 공직선거 후보자에 대하여 일정 기간 동안 공판절차를 정지함으로써 후보자의 방어권과 피선거권을 보장하는 한편, 재판 진행 상황이 선거 결과에 영향을 미칠 가능성을 차단하여 사법부의 정치적 중립성 확보에 기여하려는 취지로 보임.

6) 「공직선거법」 제33조(선거기간) ① 선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일

2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일

③ “선거기간”이란 다음 각 호의 기간을 말한다.

1. 대통령선거: 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지

2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 고려하여 논의할 필요가 있음.

첫째, 특정 신분에 대한 공판절차 정지가 평등권, 재판청구권, 삼권분립 등 헌법상 원칙 및 공직에 대한 국민 정서와 조화를 이루는지 검토할 필요가 있다고 보임.

「대한민국헌법」 제11조제1항⁷⁾이 규정하는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다”는 원칙은 사법절차의 공정성과 투명성의 근간이 되는 핵심 가치인바, 공직선거 후보자라는 특정한 사회적 신분에 대하여 공판절차 정지라는 사법 절차상의 특례를 부여하는 것은 일반 피고인과의 형평성을 저해하는 측면이 있고, 합리적 이유 없는 차별로 인하여 국민의 법 감정과의 괴리가 발생할 소지도 있다고 보임.

또한, 「대한민국헌법」 제27조제3항⁸⁾이 보장하는 신속한 재판을 받을 권리에 따라, 피고인은 신속한 무죄 입증, 피해자는 조속한 피해 회복을 기대할 권리가 있음에도 불구하고,⁹⁾ 후보자라는 신분만을 이유로 재판이 지연될 경우, 당사자들의 재판청구권이 충분히 보장되지 못하고, 공정한 재판 및 사법정의 실현에도 지장을 초래할 우려가 있음.¹⁰⁾

7) 「대한민국헌법」 제11조 ① 모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.

8) 「대한민국헌법」 제27조 ③ 모든 국민은 신속한 재판을 받을 권리를 가진다. 형사피고인은 상당한 이유가 없는 한 지체없이 공개재판을 받을 권리를 가진다.

9) 신속한 재판을 받을 권리는 주로 피고인의 이익을 보호하기 위하여 인정된 기본권이지만 동시에 실제적 진실발견, 소송경제, 재판에 대한 국민의 신뢰와 형벌목적의 달성과 같은 공공의 이익에도 근거가 있기 때문에 어느 면에서는 이중적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있어, 형사사법체제 자체를 위하여서도 아주 중요한 의미를 갖는 기본권이다.(헌법재판소 1995.11.30. 선고 92헌마44 결정)

10) 직접주의와 전문법칙을 모든 경우에 예외없이 너무 철저하게 관철한다면, 도리어 법관의 면전에서 진

아울러, 재판의 개시·진행·중단은 사법부가 개별 사건의 구체적 사정과 법익을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 고유 권한임을 감안할 때, ‘선거기간’이라는 특정 시점에 ‘모든’ 공직선거 후보자에 대한 공판절차를 법률로써 일률적으로 정지하는 제도의 도입에 대해서는 삼권분립 원칙과 사법권의 독립성 측면에서 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.¹¹⁾

한편, 이 제도가 재판의 회피나 지연 수단으로 남용되거나, 당선 후 유죄판결로 인한 직위 상실 사례가 증가할 경우, 국회 및 지방자치단체 운영의 공백, 보궐선거에 따른 행정적·재정적 부담 증가 등 다양한 문제로 이어질 소지가 있으며, 나아가 공직에 대한 국민적 신뢰와 인식에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 함께 고려하여야 할 것으로 보인다.

둘째, 후보자에 대한 공판절차 정지로 인하여 유권자의 알 권리와 선거권이 제한되지 않도록 유의할 필요가 있음.

범죄 혐의 및 재판 진행 상황은 후보자의 도덕성, 준법성 등 공직 적합성을 평가하는 데 중요한 요소이며, 유권자는 정책과 능력뿐만 아니라 윤리성 등 다양한 자질을 바탕으로 합리적 선택을 할 권리를 가지는바,¹²⁾ 공판절차 정지로 인하여 유권자가 후보자에 관한 불완전한

술할 수 없는 자의 진술을 기다리다가 공연히 재판의 지연을 초래하여 신속한 재판을 저해하고, 증명력 있는 증거들을 이용하지 못하여 실체적 진실발견을 저해하여 재판의 최대과제인 공정한 재판과 사법정의실현에 지장을 초래할 수 있다.(헌법재판소 2005.12.22. 선고 전원재판부 2004헌바45 결정)

11) 김경재, “권한배분의 원리로서 권력분립의 원칙”, 『공법학연구』, 한국비교공법학회(2007), 128면

정보에 기반하여 투표할 경우, 유권자의 선거권이 실질적으로 제약되는 측면이 있을 것으로 보임.

특히, 대통령선거 후보자의 경우에는 공판절차가 일부 정지되더라도 언론 등 다양한 경로를 통하여 범죄 혐의 관련 정보를 비교적 쉽게 접할 수 있는 반면, 국회의원, 지방자치단체장, 지방의회의원 선거의 경우에는 유권자의 알 권리가 제한될 가능성이 상대적으로 더 크므로, 공직별 특성과 정치적·사회적 영향력을 고려하여 제도의 도입 여부 및 적용 범위를 논의할 필요가 있다고 보임.

셋째, 각 개정안은 공판절차 정지 기간과 예외 범죄 규정 방식이 상이하여 관련 조문의 정비가 수반되어야 함.

민형배의원안은 정지 기간을 “선거기간”으로 정하고 예외 범죄를 별도로 명시하지 않은 반면, 윤준병의원안은 정지 기간을 “후보자 등록이 끝난 때부터 개표종료시까지”로 규정하고 “내란 또는 외환의 죄를 범한 경우” 예외를 두고 있음.

한편, 2025년 5월 7일, 국회 법제사법위원회를 통과한 김용민의원 대표발의 「형사소송법 일부개정법률안」(의안번호 2210333)은 정지 기간을 “대통령선거 후보자의 등록이 끝난 때부터 당선인이 확정된 때까지

12) 선거의 공정이란 선거의 혼탁을 방지하는 것만을 의미하는 것이 아니라 공직후보자의 능력, 자질 및 도덕성 등 공직 적합성에 관한 정보가 공개되고 이에 근거하여 최선의 사람을 선출할 수 있도록 하는 것을 포함하는 개념이므로, 후보자가 되고자 하는 자에 대한 사실은 유권자인 일반 국민에게 최대한 공개되어 후보자가 되고자 하는 자의 능력, 자질 및 도덕성을 판단할 수 있는 자료로 활용되어야 한다. (헌법재판소 2024.6.27. 선고 2023헌바78 결정)

지”로 규정하고, “내란 또는 외환의 죄를 범한 경우” 예외를 두며, “피고사건에 대하여 무죄, 면소, 형의 면제 또는 공소기각의 선고를 할 때에는 그러하지 아니하다”는 단서조항을 포함하고 있음.¹³⁾

《 개정안 및 형사소송법 개정안의 조문 비교 》

구 분	민형배의원안	윤준병의원안	형사소송법 개정안 (김용민의원안)
적용 범위	공직선거 후보자	좌동	대통령선거의 후보자 및 대통령(당선인 포함)
정지 기간	선거기간	후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료 시까지	후보자의 등록이 끝난 때부터 당선인이 확정된 때까지
예외 범죄	-	내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외	내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외
단서 조항	-	-	피고사건에 대하여 무죄, 면소, 형의 면제 또는 공소기각의 선고를 할 때는 미적용

법체계의 일관성·통일성을 확보하고, 해석 및 집행 과정에서의 혼
선과 법적 분쟁을 예방하기 위해서는 공직선거법 개정안의 정지 기간

13) 법제사법위원회에서 수정가결된 「형사소송법 일부개정법률안」(의안번호 2210333) 주요 내용

제306조(공판절차의 정지) ① ~ ⑤ (현행과 같음)

⑥ 피고인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 법원은 각 호의 구분에 따른 기간 동안 공판절차를 정지하여야 한다. 다만, 피고사건에 대하여 무죄, 면소, 형의 면제 또는 공소기각의 선고를 할 때는 그러하지 아니하다.

1. 대통령선거의 후보자로 등록한 경우: 후보자의 등록이 끝난 때부터 당선인이 확정된 때까지

2. 대통령선거에 당선된 경우: 당선된 때부터 대통령 임기종료시까지

< 부칙 >

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(공판절차의 정지에 관한 적용례) 제306조제6항의 개정규정은 이 법 시행 당시 법원에 계속 중인 사건에 대하여도 적용한다.

및 예외 범죄를 해당 형사소송법 개정안과 일치하도록 조문을 정비하는 것이 바람직할 것으로 보임.

한편, 「형사소송법」 제306조의 공판절차 정지 사유에 “공직선거 후보자”를 명시적으로 추가하는 내용의 입법조치가 병행되지 않을 경우, 법체계의 일관성과 법적 안정성이 저해되고, 사법체계의 혼란이 초래될 수 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

결론적으로, 개정안은 후보자의 선거운동 자유 보장과 유권자의 합리적 선택권 제고라는 입법취지를 가지고 있으나, 헌법상 평등권·재판청구권 및 형사소송법상 신속한 재판 원칙과의 조화 문제, 국민 정서에 미치는 영향, 유권자의 알 권리 보장 등 다양한 쟁점이 병존하므로, 이를 종합적으로 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안의 입법 여부는 후보자 선거운동의 자유 보장의 필요성, 유권자의 참정권과 알권리, 사법부의 재판 운영의 독립성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

참고

개정안 조문대비표

<민형배의원안 조문대비표>

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제11조의2(후보자에 대한 공판절차의 중지) 선거기간 중에는 후보자에 대한 공판절차는 중지된다.</u>

<윤준병의원안 조문대비표>

현행	개정안
제11조(후보자 등의 신분보장) ① ~ ③ (생략) <u><신설></u>	제11조(후보자 등의 신분보장) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 제1항 및 제2항에 따른 선거의 후보자는 후보자의 등록이 끝난 때부터 개표종료 시까지 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 그 기간 중 공판절차(이미 공소의 제기가 있는 경우 또는 선고만을 하는 경우도 포함한다)를 정지하여야 한다.</u>