



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 대통령 탄핵 시 소속 정당 후보자 추천 금지 〉
■ 강득구의원 대표발의(의안번호 제2209284호)

2025. 7.

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	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 강득구의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 24.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 당선인의 당선이 무효가 되거나 의원·지방자치단체장이 피선거권이 없게 되어 퇴직하는 등의 사유로 재선거 또는 보궐선거가 실시되는 경우, 그 당선인·국회의원·지방의회의원·지방자치단체장을 후보자로 추천한 정당에 제한을 가하거나 이에 관한 책임을 지도록 하지는 않고 있음.

그러나 재·보궐선거가 실시되는 경우 직무의 연속성이 훼손될 뿐만 아니라, 선거가 없었다면 소요되지 않았을 선거비용과 행정비용이 발생함. 이로 인해 초래되는 각종 경제적 부담과 손실은 결국 국민에게 귀결된다는 점을 고려할 때, 그 영향이 큰 대통령선거에 대해서는 실시의 원인을 제공한 사람과 정당에 대해 책임을 물어야 한다는 의견이 있음.

더욱이 대통령이 파면되거나 내란·외환의 죄를 저지르는 등 용납할 수 없는 반헌법적 활동에 대해서는 그 책임을 지도록 해야 할 필요가 있음.

이에 대통령의 파면과 내란·외환의 죄에 대하여 소속 정당의 책임을 명확히 하고 이를 통해 대통령의 성실한 직무수행을 담보하려는 것임(안 제47조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대통령이 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정되는 경우 해당 대통령을 후보자로 추천했던 정당은 그 대통령의 궐위로 인한 선거에 후보자를 추천할 수 없도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	제47조의3(정당의 대통령선거 후보자 추천 제한) 법 제47조에도 불구하고 대통령이 탄핵소추를 받아 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 「형법」 제2편제1장(내란의 죄) 및 제2장(외환의 죄)에 규정된 죄를 지어 형이 확정된 때에는 해당 대통령을 후보자로 추천했던 정당(「정당법」 제19조제5항에 따라 해당 정당의 권리·의무를 승계한 정당을 포함한다)은 그 대통령의 궐위로 인한 선거에 후보자를 추천할 수 없다. 이 경우 대통령이 탄핵소추 이후 당적을 이탈한 경우에도 포함한다.

「대한민국헌법」은 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다고 규정하고 있고,

대통령도 국회의 탄핵 소추 의결 대상이 될 수 있으나 여타 탄핵정족수와 달리 국회재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 요건을 보다 엄격하게 제한하고 있음.¹⁾

헌정사상 대통령이 임기 중 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정된 경우는 존재하지 않고,²⁾ 탄핵소추 의결 또한 그 엄격한 요건 상 거의 이루어지지 않았으나, 2004년 3월 12일 노무현 대통령, 2016년 12월 9일 박근혜 대통령, 2024년 12월 14일 윤석열 대통령 탄핵소추안이 각각 국회에서 의결되었고, 이중 박근혜, 윤석열 대통령이 헌법재판소의 인용결정으로 파면되었음.³⁾

이처럼 대통령에 대한 국회의 탄핵소추 의결과 헌법재판소의 인용결정에 의한 파면이 이루어지고 있으나, 그를 후보자로 추천한 정당의 책임을 물을 수 있는 규정은 두고 있지 않아, 정당의 책임성 강화를 위한 입법적 조치가 필요하다는 지적이 제기되고 있음.⁴⁾

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

제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

② 제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

2) 전두환, 노태우 두 전직 대통령이 임기 후 내란죄 및 내란목적살인죄 등의 죄목으로 기소되어 각각 무기징역, 징역17년 형이 확정된 바 있음(대법원 1997.4.17. 선고, 96도3376 내란 등).

3) 2017.3.10. 2016헌나1, 2025.4.4. 2024헌나8.

4) 「정당법」 일부개정법률안(의안번호 2208955) 제안이유 중

“정당의 활동은 결국 정당의 당원에 의하여 이루어지므로 당원의 활동 또한 민주적 기본질서 테두리 내에서 이루어져야 하고, 특히 당내에서 차지하는 지위와 역할이 가장 크고 당의 핵심 주도세력이라 할 대통령의 헌법과 법률 위배행위에 대하여 상응한 책임을 지는 것이 정당의 당연한 책무라 할 것임.”

이에 개정안은 대통령이 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정되는 경우 해당 대통령을 후보자로 추천했던 정당은 그 대통령의 궐위로 인한 선거에 후보자를 추천할 수 없도록 하여 정당의 책임성을 강화하려는 취지로 보임.

다만, 개정안이 대통령의 헌법위반 등에 그 소속 정당이 개입·관여하였는지 여부를 고려 대상으로 삼지 않고 일률적으로 후보자를 추천할 수 없도록 하는 것은 헌법상 자기책임의 범위를 벗어난 제재가 될 가능성이 있다는 점을 참고할 필요가 있을 것임.⁵⁾

또한, 「대한민국헌법」과 「정당법」이 정당 활동의 자유를 특별히 보장하고 있고,⁶⁾ 정당은 후보자 추천 등을 통해 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 그 본래적 존재의의가 있음을 고려할 때,⁷⁾ 이 같은 정당의 후보자 추천 권한을 어느 정도까지 제한하는 것이 가능하고 또 적절한지 여부에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

5) 헌법재판소는 비례대표 당선자가 선거범죄를 이유로 국회의원직을 상실하여 발생한 결원의 경우 차순위 후보자의 의원직 승계를 인정하지 않는 내용의 단서조항에 대한 위헌확인 사건에서 해당 선거범죄에 정당이나 차순위 후보자가 개입 내지 관여하였는지 여부를 전혀 묻지 않고, 정당이 이 같은 범죄를 예방하기 위한 감독·통제를 게을리하였는지 여부도 따지지 않은 채 정당이나 차순위 후보자에게 불이익을 주는 조항은 자기책임의 범위를 벗어난 지나친 제재를 규정한 것이라고 판시한 바 있음(헌법재판소, 2009.10.29. 2009헌마350·386(병합))

6) 「대한민국헌법」 제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

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

「정당법」 제37조(활동의 자유) ①정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.

7) 헌법재판소는 헌법이 보장하고 있는 정당(제도)의 본래적 존재 의의는 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것에 있고, 이는 정당이 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하는 것과 함께 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지하는 방식으로 구현된다고 판시한 바 있음(헌법재판소 1991.3.11. 91헌마21).

따라서 개정안에 대해서는 헌법상 자기책임원리와 정당의 책임성 강화 및 자율성 보장의 측면을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 당원인 대통령의 귀책사유를 정당에 귀속시켜 정당의 후보자 추천을 제한하는 것은 헌법상 자기책임의 원리⁸⁾ 및 과잉금지 원칙 위배 여부, 정당활동의 자유 등을 고려하여 신중한 논의가 필요할 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

8) 자기책임의 원리는 인간의 자유와 유책성, 그리고 인간의 존엄성을 진지하게 반영한 원리로서 그것이 비단 민사법이나 형사법에 국한된 원리라기보다는 근대법의 기본이념으로서 법치주의에 당연히 내재하는 원리로 볼 것이고 헌법 제13조 제3항은 그러한 표현에 해당하는 것으로서 자기책임의 원리에 반하는 제재는 그 자체로서 헌법위반을 구성한다고 할 것이다(헌법재판소 2004.6.24. 선고, 2002헌가27).