



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈단기 공소시효 특례 신설〉

■ 김교홍의원 대표발의(의안번호 제2207211호)

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	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김교홍의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 1. 2.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 3.

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

개정안은 현행법상 당대표경선과 관련된 죄(법 제49조~제52조¹⁾)에 대해서는 6개월의 단기 공소시효 특례를 신설하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제63조(공소시효) 이 법 제49조, 제50조, 제51조, 제52조에 규정된 죄의 공소시효는 6개월을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

현행 「공직선거법」은 “이 법에 규정된 죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6개월을 경과함으로써 완성한다”고 규정하여 통상적인 공소시효(짧게는 1년, 길게는 25년)²⁾에 비해 기간을 짧게 설정하고 있음.³⁾

1) 제49조(당대표경선등의 자유방해죄), 제50조(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄), 제51조(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄로 인한 이익의 몰수), 제52조(당대표경선등의 허위사실공표죄)

2) 「형사소송법」 제249조(공소시효의 기간) ①공소시효는 다음 기간의 경과로 완성한다.

1. 사형에 해당하는 범죄에는 25년
2. 무기징역 또는 무기금고에 해당하는 범죄에는 15년
3. 장기 10년 이상의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 10년
4. 장기 10년 미만의 징역 또는 금고에 해당하는 범죄에는 7년
5. 장기 5년 미만의 징역 또는 금고, 장기10년 이상의 자격정지 또는 벌금에 해당하는 범죄에는 5년
6. 장기 5년 이상의 자격정지에 해당하는 범죄에는 3년
7. 장기 5년 미만의 자격정지, 구류, 과료 또는 몰수에 해당하는 범죄에는 1년

②공소가 제기된 범죄는 판결의 확정 없이 공소를 제기한 때로부터 25년을 경과하면 공소시효가 완성한 것으로 간주한다.

3) 「공직선거법」 제268조(공소시효) ①이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일

공소시효란 어떠한 범죄에 대하여 일정 기간이 지나면 공소⁴⁾의 제기를 허용하지 않는 제도로⁵⁾ 이의 근거는 시간의 경과에 따른 사실관계를 존중하여 사회와 개인생활의 안정을 도모하고 형벌부과의 적정을 기하는데 있으며, 국가의 태만으로 인한 책임을 범인에게만 돌리는 것은 부당하다는 복합적 요소가 함께 고려된 것이라고 볼 수 있음.⁶⁾

「공직선거법」이 선거범죄의 공소시효기간을 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 6개월의 단기간으로 정하고 있는 것은 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하기 위함임.

《 단기 공소시효 특례의 취지(2012도4637) 》

“공소시효제도의 구체적인 형성은 법치국가원리의 내용으로서의 법적 안정성과 실질적 정의를 위한 적정한 형벌권의 행사라는 서로 충돌하는 가치를 어떻게 형량하여 조정할지의 문제이다. 공소시효의 적용범위와 기간을 어떻게 정할 것인지, 공소시효를 모든 범죄에 대하여 일률적으로 적용할 것인지, 그 적용을 배제하는 범죄를 인정할 것인지 등의 문제는 앞서 본 법정형의 종류와 범위 선택의 경우와 마찬가지로 근본적으로 입법자가 역사적·문화적 배경, 형사사법 체계와의 관계, 범죄의

후에 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.

4) “공소”란 검사가 법원에 특정 형사 사건의 재판을 청구하는 것을 의미함(표준국어대사전).

5) 공소시효란 범죄행위가 종료한 후에 공소제기가 없이 일정한 기간이 경과되면 그 범죄행위에 대해 국가의 형사소추권을 소멸시키는 제도로써 시효가 완성된 때에는 면소판결을 해야 함. 이창현, “형사소송법((2022), p.602

6) 이재상·조균석·이창은, “형사소송법(2022)”, p.344

실태, 국민의 가치관 또는 법감정, 특히 사회와 국민의 법적 안정성과 범인에 대한 처벌의 필요성 등 여러 사정을 고려하여 구체적으로 결정하여야 할 입법정책에 관한 사항으로서 입법형성의 자유에 속하는 분야이다. 이처럼 공소시효제도를 어떻게 정할 것인가의 판단은 원칙적으로 입법자의 폭넓은 재량에 속하므로, 그 입법재량권이 헌법규정을 위반하여 자의적으로 행사된 경우가 아닌 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다(헌법재판소 2003. 2. 27. 선고 2001헌바22 전원재판부 결정, 헌법재판소 2012. 2. 23. 선고 2011헌바154 전원재판부 결정 등 참조).

공직선거법 제268조 제1항(2012. 2. 29. 법률 제11374호로 개정되기 전의 법률 규정을 말하며, 지방교육자치에 관한 법률 제49조 제1항에 의하여 이 사건에 적용된다. 이하 같다)은 선거범죄의 공소시효와 관련하여 “이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일 후 6월(선거일 후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6월)을 경과함으로써 완성한다. 다만 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.”고 규정하고 있다. 공직선거법은 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법적 불안정 상태를 신속히 해소하려는 취지에서 위와 같이 선거범죄의 원칙적인 공소시효기간을 일반 범죄의 경우보다 훨씬 짧은 6월의 단기간으로 정하고 있는 것이다.”

비슷한 취지로 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」⁷⁾ 및 「국민투표법」⁸⁾도 「공직선거법」과 유사하게 각각 6개월 및 3개월의 단기 공소시효를 두고 있음.

그런데, 당대표경선은 정당의 내부적인 선거이나 정당의 대표(당대표)를 선출하기 위한 선거로서 후보자를 선출하고 선거운동을 하는 점에서 공직선거와 유사한 점이 있고, 당대표경선 사무 중 투표

7) 「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.

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

및 개표에 관한 사무의 관리를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있다는 점⁹⁾에서 위탁선거와도 유사한 측면이 있음.

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

다만, 정치관계법이 단기의 공소시효를 두고 있는 취지는 전술한 바와 같이 선거에 따른 불안정 상태를 신속히 해결하기 위함으로 선출된 공직자에 대해 장기간 수사가 진행된다면 국정 및 지방행정 수행에 지장이 초래될 수 있음을 고려한 것임.¹⁰⁾

따라서, 당대표경선에 대해서도 공직선거와 유사한 수준으로 공소시효를 둘지 여부에 대해서는 선거범죄와 현행법상 범죄의 유사성 여부 및 범죄행위에 대한 정의구현의 필요성 등을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있다고 보임.

9) 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 제48조의2(당대표경선사무의 위탁) ① 「정치자금법」 제27조에 따라 보조금의 배분대상이 되는 정당의 중앙당은 그 대표자의 선출을 위한 선거(이하 이 조에서 “당대표경선”이라 한다)사무 중 투표 및 개표에 관한 사무의 관리를 중앙선거관리위원회에 위탁할 수 있다.

② 중앙선거관리위원회가 제1항에 따라 당대표경선의 투표 및 개표에 관한 사무를 수탁관리하는 경우 그 비용은 해당 정당이 부담한다.

③ 제1항에 따라 정당의 중앙당이 당대표경선사무를 위탁하는 경우 그 구체적인 절차와 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

10) 선거범죄(금권선거, 불법선거운동)는 빠르게 처벌하지 않으면 선거의 공정성이 심각하게 훼손될 수 있으므로 신속히 불법행위를 규명할 필요가 있고, 시간이 지날수록 증거 확보가 어려워지고 증언의 신빙성이 낮아지는 경향이 있으므로 선거가 끝난 후 빠른 시일 내 수사를 종결할 필요가 있음. 또한, 선거가 끝난 후에도 오랜 기간 수사가 진행된다면 정치적 혼란이 지속될 수 있고, 공소시효가 길면 수사기관이 정치적 이유로 특정 인물을 표적 수사하거나, 필요한 때만 기소하는 문제가 발생할 수 있음.

참고로, 「공직선거법」, 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에서는 재판기간의 신속처리에 관한 규정과 선거범죄로 인한 당선무효 규정을 두고 있으나, 「정당법」에는 이와 유사한 규정이 없다는 점도 선거범죄와 당대표경선 관련 범죄의 유사성 및 단기 공소시효 특례의 필요성 여부 판단에 고려할 수 있을 것임.

《 선거범죄와 현행법상 범죄의 비교 》

구 분	내 용
선거범죄 (공선법)	- 선거소송 신속처리 규정(§225), - 선거법 재판기간 신속처리 강행규정(§270) - 선거범죄로 징역 또는 100만원이상 벌금형시 당선무효(§264)
선거범죄 (위탁선거법)	- 선거법 재판기간 신속처리 훈시규정(§71의2) - 위탁선거범죄로 징역 또는 100만원이상 벌금형시 당선무효(§70)
정당법 범죄	- 선거범죄와 같은 신속처리 및 당선무효 규정 없음 - 이하 당대표경선 관련죄 §49(당대표경선등의 자유방해죄) §50(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄) §51(당대표경선등의 매수 및 이해유도죄로 인한 이익의 몰수) §52(당대표경선등의 허위사실공표죄)

또한, 해외 입법례로 일본의 경우 종전에 선거범죄에 대한 단기 공소시효 규정을 두고 있었으나, 1962년 법 개정으로 해당 규정을 삭제하여 관련 제도를 폐지하였으며, 미국의 경우 선거범죄도 통상 일반범죄의 공소시효와 동일하게 규정하고 있고, 선거범죄에 대한 단기 공소시효를 규정하고 있는 프랑스의 경우 선거범죄 중에서도

특정 범죄에 한해 예외적으로 단기 공소시효를 적용하는 등 모든 선거범죄에 대해 일률적으로 단기 공소시효를 두고 있는 우리 선거법의 체계와는 차이가 있으며, 정당과 관련된 범죄행위에 단기 공소시효를 둔 입법례는 찾아보기 어려움.¹¹⁾

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 「형사소송법」 규정과 달리 6개월의 단기 공소시효를 규정할 필요성, 국민 법 감정, 해외 입법례 등을 충분히 검토하여 신중히 결정할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

11) 김진, “선거범죄 단기 공소시효 제도의 적정한 설계를 위한 소고-자유와 공정의 조화로운 모색을 위한 이론적·실무적 기틀”, 법학논총 41권4호(2024), pp.202-205.