



제410회국회(정기회)
제7차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 김용민의원 대표발의(의안번호 제2124387호)

2023. 11.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 신 문 근

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용민의원 등 19인
2. 제 안 일 : 2023. 9. 12.
3. 회 부 일 : 2023. 9. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 본인 귀책사유로 재·보궐선거가 발생하였음에도 불구하고, 해당 재·보궐선거에 재·보궐선거사유제공자가 출마를 준비하고 있어 사회 문제가 되고 있음.

재·보궐선거에는 국민의 세금 등 각종 사회비용이 들어가게 되고, 해당 재·보궐선거에 대한 귀책사유가 있는 자가 다시 그 보궐선거에 나오는 것은 불합리하다는 지적이 제기됨.

이에 법원 판결에 의해 재·보궐선거가 있는 경우 귀책사유가 있는 재·보궐선거사유제공자는 해당 재·보궐선거에 한해 피선거권을 박탈하려는 것임(안 제19조제6호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 법원 판결에 의한 재·보궐선거사유제공자에 대해 해당 재·보궐선거에 한하여 피선거권을 부여하지 아니하려는 것임.

현행	개정안
第19條(被選舉權이 없는 者) 選舉日 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 被選舉權이 없다. 1. ~ 5. (생략) ¹⁾ <u><신설></u>	第19條(被選舉權이 없는 者) ----- ----- ----- 1. ~ 5. (현행과 같음) <u>6. 법원 판결에 의한 재·보궐선거 사유제공자(해당 재·보궐선거로 한정한다)</u>

- 1) 1. 제18조(選舉權이 없는 者)제1항제1호·제3호 또는 제4호에 해당하는 자
2. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 실효되지 아니한 자
3. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 피선거권이 정지되거나 상실된 자
4. 「국회법」 제166조(국회 회의 방해죄)의 죄를 범한 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
(형이 실효된 자를 포함한다)
가. 500만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자
나. 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년이 경과되지 아니한 자
다. 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나
면제된 후 10년이 경과되지 아니한 자
5. 제230조제6항의 죄를 범한 자로서 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니
한 자(형이 실효된 자도 포함한다)

제18조(선거권이 없는 자) ① 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.

1. 금치산선고를 받은 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하
기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
3. 선거법, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에
규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직
무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포
함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조
(알선수죄)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또
는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고
그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니
한 자(刑이 失效된 者도 포함한다)
4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

제230조(매수 및 이해유도죄) ⑥ 제47조의2제1항 또는 제2항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 500만

현행법은 선거일 현재 선거법 등으로서 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자, 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 실효²⁾되지 아니한 자 등에 대해서는 피선거권을 부여하지 아니하고 있음.

<피선거권이 없는 자>

구 분 (법 제19조)	내 용
1호	- 금치산선고를 받은 자(§18①1.) - 선거법 등 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자 등(§18①3.) - 법원의 판결 또는 다른 법률로 선거권이 정지·상실된 자(§18①4.)
2호	- 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 형이 실효되지 아니한 자
3호	- 법원의 판결 또는 다른 법률로 피선거권이 정지·상실된 자
4호	- 국회 회의 방해죄(「국회법」 (§166)를 범한 자로서 500만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자 등
5호	- 정당의 후보자추천 관련 금품수수금지(§230⑥)를 위반한 자로서 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니한 자

원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

제47조의2(정당의 후보자추천 관련 금품수수금지) ①·② (생략)

2) 「형의 실효 등에 관한 법률」 제7조(형의 실효) ① 수형인이 자격정지 이상의 형을 받지 아니하고 형의 집행을 종료하거나 그 집행이 면제된 날부터 다음 각 호의 구분에 따른 기간이 경과한 때에 그 형은 실효된다. 다만, 구류(拘留)와 과료(科料)는 형의 집행을 종료하거나 그 집행이 면제된 때에 그 형이 실효된다.

1. 3년을 초과하는 징역·금고: 10년
2. 3년 이하의 징역·금고: 5년
3. 벌금: 2년

그런데, 선거가 전부무효가 되거나 선거를 통해 선출된 대표가 사퇴나 사망 등으로 인해 신분을 상실하는 경우 결원을 충원하기 위해 재·보궐선거³⁾를 실시하게 되는데, 이에선 국민의 세금 등 각종 사회비용이 발생하게 되므로⁴⁾ 해당 재·보궐선거에 대한 귀책사유가 있는 자가 다시 그 재·보궐선거에 나오는 것은 불합리하다는 지적이 있음⁵⁾.

이에 개정안은 법원 판결에 의한 재·보궐선거사유제공자에 대해 해당 재·보궐선거에 한하여 피선거권을 부여하지 아니하려는 것으로 재·보궐선거를 초래한 당사자에게 책임을 물으려는 취지로 이해됨⁶⁾.

3) 재선거와 보궐선거의 차이로 재선거는 임기개시 전의 사유(임기개시 전 사퇴나 사망) 또는 당선인의 선거범죄로 인한 당선무효 등으로 실시되는 반면, 보궐선거는 임기개시 후에 발생한 사퇴나 사망 등으로 실시됨. 「공직선거법」에서 재선거는 제195조에서, 보궐선거는 제200조에서 규정하고 있음.

4) 중앙선거관리위원회에 따르면 2023년 10월 서울 강서구청장 보궐선거에는 약 39억원(선거관리경비 33억원+보전비용 6억원)의 선거경비가 지출될 것으로 예상됨(11월 현재 정산 미완료).

5) 관련 언론보도로는 다음과 같은 보도가 있음.

23.9.18. 미디어오늘, “동아일보, 김태우 공천에 비상식 선례 만들어졌다”

23.9.18. MBC, “김태우 빈자리에 또 김태우 공천...정치권 공방”

참고로, 김태우 서울 강서구청장 후보의 경우 공무상 비밀누설로 징역 1년·집행유예 2년형이 확정(2023년 5월)되며 구청장직을 잃었으나, 8·15 광복절 특사로 사면·복권되어 피선거권을 회복함.

「사면법」 제5조(사면 등의 효과) ① 사면, 감형 및 복권의 효과는 다음 각 호와 같다.

1. 일반사면: 형 선고의 효력이 상실되며, 형을 선고받지 아니한 자에 대하여는 공소권(公訴權)이 상실된다. 다만, 특별한 규정이 있을 때에는 예외로 한다.

2. 특별사면: 형의 집행이 면제된다. 다만, 특별한 사정이 있을 때에는 이후 형 선고의 효력을 상실하게 할 수 있다.

3. 일반(一般)에 대한 감형: 특별한 규정이 없는 경우에는 형을 변경한다.

4. 특정한 자에 대한 감형: 형의 집행을 경감한다. 다만, 특별한 사정이 있을 때에는 형을 변경할 수 있다.

5. 복권: 형 선고의 효력으로 인하여 상실되거나 정지된 자격을 회복한다.

6) 재·보궐선거제도의 개선방안으로는 선거횟수를 줄이거나 원인제공자에게 선거비용을 부담시키는 방안을 중심으로 논의가 이루어지고 있음. 이미 2015년 공직선거법 개정을 통해 기존에 1년에 두 차례 실시되던 재·보궐선거를 1회로 축소하였으며, 현재 가장 많이 논의되는 제도적 개선방안은 재·보궐선거의 발생 시 그 원인을 제공한 당사자에게 선거 비용의 일부를 부담하도록 함으로써 국고 혹은 지방자치단체의 재정 부담을 줄이는 것임. 최근에는 원인제공자뿐 아니라 그를 추천한 정당에게 귀책사유를 물어 선거 비용 일부를 부담시키거나 해당 재·보궐선거에 소속 정당의 후보자를 추천하지 못하도록 제한하는 방안도 검토할 수 있음. 이정진, “재·보궐선거의 문제점과 개선방안”, 선거연구 제8호(2017).

피선거권은 우리 헌법이 보장하는 공무담임권의 하나로서⁷⁾ 이를 제한함에 있어서도 우리 헌법이 규정한 과잉금지의 원칙에 따라 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위에서 국가의 안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한정하여야 할 것인 바⁸⁾, ① 재·보궐선거사유제공자에 대하여 해당 선거에 한해 피선거권을 제한함으로써 얻을 수 있는 공익과 ② 해당 선거에서 피선거권을 침해받는 개인의 사익을 비교 형량하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임⁹⁾.

p.127. 제20대국회에서도 재·보궐선거의 실시사유를 제공한 자에게 재·보궐선거의 실시에 따른 재정적 책임을 부과하려는 개정안(의안번호 제2008369호)이 제출되었다가 임기만료폐기된 바 있음.

7) 공무담임권은 여러 가지 선거에 입후보해서 당선될 수 있는 피선거권과 국정과 관계되는 모든 공직에 임명될 수 있는 공직취임권을 포괄하는 개념으로 우리 헌법은 다음과 같이 규정하고 있음.

「대한민국헌법」 제25조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.

8) [헌재 2008. 1. 17. 2004헌마41, 판례집 20-1상, 97]

“이 사건 법률조항은 선거법으로서 100만 원 이상의 벌금형을 선고받아 확정되면 5년간 피선거권을 정지시킨다는 내용으로 위 청구인의 피선거권, 즉 헌법 제25조가 보장하는 국민의 기본권인 공무담임권을 제한하고 있다. 공무담임권은 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 한 국가의 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 제한할 수 있으므로(헌법 제37조 제2항), 이 사건 법률조항이 규정하는 공무담임권에 대한 제한이 헌법적으로 허용되는 한계를 준수한 것인지 여부에 관하여 살펴보기로 한다. (중략) 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 주권행사를 실현하는 선거과정에서 선거부정행위를 저질러 국민의 자유로운 의사를 왜곡한 바 있는 선거법으로부터 부정선거의 소지를 차단하여 공정한 선거가 이루어지도록 하기 위하여는 선거법 스스로 공직선거의 후보자가 되는 길을 제한하는 것이 효과적인 방법이 될 수 있으므로, 선거법으로서 형벌을 받은 자에 대하여 일정기간 피선거권을 정지하는 규정 자체는 국민의 공무담임권을 제한하는 위헌규정이라고 할 수 없다. 다만 선거법으로서 형벌을 받은 자에 대하여 일정기간 피선거권을 제한하는 법률을 제정함에 있어 구체적으로 어떤 종류의 형벌을 얼마만큼 선고받은 자에 대하여 어느 정도의 기간 동안 피선거권의 행사를 정지시킬 것인가가 문제이나, 이는 그 나라의 역사와 정치문화, 선거풍토와 선거문화의 수준 등 제반사정을 고려하여 입법자가 결정할 문제이다.”

9) [헌재 1997. 3. 27. 94헌마196등 판례집 9-1, 375, 383-384]

“헌법 제37조 제2항에 의하면, 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 그 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다고 규정하여 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙을 천명하고 있다. 따라서, 기본권을 제한하는 입법은 입법목적의 정당성과 그 목적달성을 위한 방법의 적정성, 입법으로 인한 피해의 최소성, 그리고 그 입법에 의해 보호하려는 공익과 침해되는 사익의 균형성을 모두 갖추어야 한다는 것이며, 이를 준수하지 않은 법률 내지 법률조항은 기본권제한의 입법적 한계를 벗어난 것으로서 헌법에 위반된다.”

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 귀책사유가 있는 당사자의 입후보는 불합리하다는 사회적 견해와 헌법상 과잉금지 원칙 위배여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

참고

최근 5년간 선거별 재·보궐선거 발생사유

선거일		합계	사유별					선거실시내역
			피선거권 상실	당선 무효	사직	사망	당선인이 의원정수에 미달	
‘18	6.13. (지선 동시실시)	12 (12)	-	6 (6)	6 (6)	-	-	국회의원12
‘19	4.3.	5 (2)	3 (1)	-	1	1 (1)	-	국회의원2, 기초의원3
‘20	4.15. (국선 동시실시)	58	14	21	18	5	-	기초장8, 광역의원17, 기초의원33
‘21	4.7.	21	4	6	4	7	-	광역장2, 기초장2, 광역의원8, 기초의원9
‘22	3.9.	5 (5)	-	2 (2)	3 (3)	-	-	국회의원5
	6.1. (지선 동시실시)	7 (7)	-	-	7 (7)	-	-	국회의원7
‘23	4.5.	9 (1)	-	2 (1)	1	5	1	국회의원1, 교육감1, 기초장1, 광역의원2, 기초의원4
	10.11.	1	-	1	-	-	-	기초장1

※ (): 국회의원선거. 참고로, 중앙선거관리위원회에 따르면 법원판결에 의한 재보궐선거 사유제공자가 해당 재보궐선거에 출마한 사례는 2010년 이후로 2023년 서울시 강서구청장 보궐선거 사례가 유일함.(법원판결 외에 헌법재판소 심판까지 포함하면 통합진보당 해산결정(2013헌다1, 2014.12.19.)으로 지역구국회의원직을 상실한 자(김미희, 성남중원구)가 2015년 4월 29일 해당 선거구 보궐선거에 입후보한 사례가 있음)

※자료: 중앙선거관리위원회