



제428회국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

치료감호 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈피치료감호자 선거권 정지 삭제〉

■ 최보운·서미화의의원 대표발의(의안번호 제6494호)

2025. 8.

법 제 사 법 위 원 회
전 문 위 원 박 병 섭

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 피치료감호자 선거권 정지 삭제	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 최보윤·서미화 의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 16.
3. 회 부 일 : 2014. 12. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 피치료감호자는 그 집행이 종료되거나 면제될 때까지 공무원이 될 자격, 공법상의 선거권과 피선거권, 법률로 요건을 정한 공법상 업무에 관한 자격이 정지되도록 하고 있음.

이는 「형법」 제43조제2항에서 유기징역 또는 유기금고의 판결을 받은 자에게 부과하는 자격정지와 같은데, 해당 조항은 과거 헌법재판소의 “전면적·확일적으로 수형자의 선거권을 제한함에는 위헌성이 있다”는 헌법불합치 결정(2014. 1. 28. 2012헌마409)으로 개정되었으며, 현재는 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받은 수형자에 대해서만 선거권을 제한하고 있음.

치료감호는 범죄행위에 대한 형벌이 아니라 적절한 보호와 치료를 함으로써 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 하는 처분이라는 점을

고려할 때, 수형자도 아닌 피치료감호자에 대해 전면적·획일적으로 선거권을 제한하는 것은 더욱 바람직하지 않다고 할 것임. 국가인권위원회도 이와 같은 취지로 2022년 법무부장관에게 피보호감호자의 선거권을 보장하라는 권고를 한 바 있음을 고려할 필요가 있음.

이에 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 피치료감호자의 공법상 선거권을 정지하는 내용을 삭제함으로써, 국민주권과 대의제 민주주의의 실현수단인 선거권을 보다 굳건히 보장하려는 것임(안 제 47조제2호).

III. 검토의견

1. 피치료감호자 선거권 정지 삭제

개정안은 피치료감호자가 치료감호 집행 중 자격이 정지되는 대상에서 공법상 선거권을 삭제하는 내용임.

현 행	개정안
제47조(치료감호의 선고와 자격정지) 피치료감호자는 그 치료감호의 집행이 종료되거나 면제될 때까지 다음 각 호의 자격이 정지된다. 1. (생 략) 2. 공법상의 <u>선거권과 피선거권</u> 3. (생 략)	제47조(치료감호의 선고와 자격정지) ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- <u>피선거권</u> 3. (현행과 같음)

○ 치료감호란 심신장애 또는 마약류·알코올 그 밖에 약물중독 상태 등에서 범죄행위를 한 자로서 재범의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 적절한 보호와 치료를 함으로써 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하려는 제도(로1), 보안처분에 해당함2).

- 1) 「치료감호 등에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 심신장애 상태, 마약류·알코올이나 그 밖의 약물중독 상태, 정신성적(精神性的) 장애가 있는 상태 등에서 범죄행위를 한 자로서 재범(再犯)의 위험성이 있고 특수한 교육·개선 및 치료가 필요하다고 인정되는 자에 대하여 적절한 보호와 치료를 함으로써 재범을 방지하고 사회복귀를 촉진하는 것을 목적으로 한다.
- 2) 「헌재 2010. 4. 29. 2008헌마622, 치료감호법 제4조제1항 위헌확인사건」 치료감호는 고도의 사회적 위험성을 가지고 있음에도 불구하고 전통적인 사회방위 수단인 형벌을 과할 수 없거나 형벌을 기대할 수 없는 범죄성 심신장애자 및 마약류 중독자 등을 일정한 감호시설에 수용하는 보안처분이라 할 수 있다. 이처럼 치료감호는 책임능력의 결함으로 인하여 형벌의 효과를 기대하기 어려운 자 등을 정기간 또는 무기한 정신병동 등 일정한 시설에 수용하여 치료·개선하는 한편,

피치료감호자는 치료감호를 선고받은 자로, 이들은 치료감호 시설³⁾에 수용되어 치료를 위한 조치를 받고 있으며⁴⁾, 피치료감호자의 죄명별·병명별 수용 현황은 다음과 같음.

<피치료감호자의 죄명별·병명별 수용 현황>

(단위: 명, %)

죄명별	총계	살인	성폭력	폭력	방화	절도	강도	치사	약물	기타
	795	285	116	146	45	40	26	22	25	90
	(100%)	(35.8)	(14.6)	(18.4)	(5.7)	(5.0)	(3.3)	(2.8)	(3.1)	(11.3)

병명별	총계	조현병	지적발달장애	정신성적장애	조울증	망상장애	알코올	약물(마약등)	인격장애	뇌전증	충동조절장애	기타
	795	470	52	28	77	44	34	27	10	4	9	40
	(100%)	(59.1)	(6.6)	(3.5)	(9.7)	(5.5)	(4.3)	(3.4)	(1.3)	(0.5)	(1.1)	(5.0)

자료: 2024 범죄예방정책통계분석

○ 현행 「공직선거법」 제18조제1항제4호⁵⁾는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자에 대하여 선거권이 없음을 규정하고

사회의 안전을 도모하는 조치로서 ‘대인적 자유박탈적 보안처분’에 속한다.

- 3) 현재 운영중인 치료감호 시설은 충청남도 공주시 소재 국립법무병원 한 곳임. 법무부장관은 「치료감호 등에 관한 법률」 제16조의2에 따라 국립정신의료기관을 치료감호 시설인 지정법무병원으로 정할 수 있으나 지정법무병원은 현재 치료감호 시설로 운영되지 않고 있는 상황임.
- 4) 「치료감호 등에 관한 법률」 제16조(치료감호의 내용) ① 치료감호를 선고받은 자(이하 “피치료감호자”라 한다)에 대하여는 치료감호시설에 수용하여 치료를 위한 조치를 한다.
- 5) 「공직선거법」 제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 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 아니하기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
 3. (생 략)
 4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

있는데, 「치료감호 등에 관한 법률(이하 “치료감호법”이라 한다)」

제47조에서는 피치료감호자가 치료감호의 집행이 종료되거나 면제 될 때까지 선거권을 행사할 자격을 정지하고 있으므로 피치료감호자는 선거권을 가지지 못함.

피치료감호자는 선거권을 갖지 못하는 결과 대통령선거, 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거에 있어 선거권을 행사할 수 없고⁶⁾, 선거운동도 할 수 없으며⁷⁾, 투표참관인·개표참관인이 될 수 없고⁸⁾, 정당의 당원이 될 수 없으며⁹⁾, 국민투표를 할 수 없고¹⁰⁾, 그 외 지방자치단체의 주민으로 가지는 각종 권리¹¹⁾를 가질

6) 「공직선거법」 제2조(적용범위) 이 법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 적용한다.

7) 「공직선거법」 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

3. 제18조(選舉權이 없는 者)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자

8) 「공직선거법」 제161조(투표참관) ⑦대한민국 국민이 아닌 자·미성년자·제18조(選舉權이 없는 者)제1항 각호의 1에 해당하는 자·제53조(公務員 등의 立候補)제1항 각호의 1에 해당하는 자·후보자 또는 후보자의 배우자는 투표참관인이 될 수 없다.

「공직선거법」 제181조(개표참관) ⑪ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 개표참관인이 될 수 없다.

3. 제18조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

9) 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람

10) 「국민투표법」 제9조(투표권이 없는 자) 투표일 현재 「공직선거법」 제18조의 규정에 따라 선거권이 없는 자는 투표권이 없다.

11) 「주민투표법」 제5조(주민투표권) ① 18세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성 기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다. 다만, 「공직선거법」 제18조에 따라 선거권이 없는 사람에게는 주민투표권이 없다.

「주민소환법」 제3조(주민소환투표권) ①제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.

1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거

수 없는 등 헌법상 국민의 기본권인 참정권에 상당한 제약을 받게 됨.

- 우리나라는 참정권과 관련하여 장애인에 대한 차별을 명시적으로 금지하고 있고¹²⁾, 우리나라가 비준한 UN 장애인권리협약 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 에서 장애인이 다른 사람과 동등하게 정치적 권리와 기회를 향유 하도록 보장하고 있음¹³⁾에 따라 많은 나라에서 정신 장애인에게 선거권을 전면적으로 인정하도록 제도를 개선하고 있음.¹⁴⁾

또한, 헌법재판소는 보통선거의 원칙은 성년자이면 누구나 선거권을 갖는 것을 요구하므로, 보통선거의 원칙에 반하는 선거권 제한의

법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)

「주민조례발안에 관한 법률」 제2조(주민조례청구권자) 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 “청구권자”라 한다)은 해당 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)에 조례를 제정하거나 개정 또는 폐지할 것을 청구(이하 “주민조례청구”라 한다)할 수 있다.

- 12) 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조(참정권) ①국가 및 지방자치단체와 공직선거후보자 및 정당은 장애인이 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권을 행사함에 있어서 차별하여서는 아니 된다.
- 13) 「장애인의 권리에 관한 협약」 제29조(정치 및 공적 생활에 대한 참여) 당사국은 장애인이 다른 사람과 동등하게 정치적 권리와 기회를 향유할 수 있도록 보장하며, 다음의 사항을 약속한다.
가. 장애인이 투표하고 선출될 수 있는 권리와 기회를 포함하여, 다른 사람과 동등하게, 직접 또는 자유롭게 선택한 대표를 통한 정치 및 공적생활에 효과적이고 완전하게 참여할 수 있도록 특히 다음의 사항을 통하여 보장할 것
- 14) “프랑스와 독일은 2019년 선거법 개정을 통해 정신적 장애인의 선거권을 전면 인정하였고, 일본은 이미 2013년 도쿄지방법판소의 위헌 판결을 계기로 피성년후견인의 선거권을 부인한 구 공직선거법 조항을 삭제함으로써 정신적 장애를 이유로 한 선거권 제한을 전면 폐지하였다. 캐나다가 1993년 연방 차원에서 정신적 장애인에 대한 선거권 제한을 폐지하였고, 영국도 2006년 UN 장애인권리협약 서명을 계기로 정신상태를 이유로 한 선거권 제한 규정을 폐지하였음을 고려하면, 우리나라가 제도 개선을 고민할 때 주로 참고하는 나라 중 미국과 오스트레일리아를 제외한 대부분의 나라에서 정신적 장애인의 선거권을 전면적으로 인정하게 된 것이다.”
박현정, “정신적 장애인의 선거권 보장”, 2021.5.31. p.5.

입법을 하기 위해서는 헌법 제37조제2항에 따라 엄격한 비례심사를 해야 한다고 판시¹⁵⁾한 바 있음.

즉 정신적 판단 능력이 부족한 사람에게도 선거권을 인정하는 추세를 반영하고, 보통선거 원칙을 제한하는 입법에 대해서는 보다 엄격한 심사가 이뤄져야 한다는 관점에서,

피치료감호자에게 선거권을 부여해 참정권을 행사할 수 있도록 하는 개정안은 국민주권 실현과 선거제도에 대한 민주적 정당성을 제고하고자 하는 취지로 이해됨.

- 치료감호는 ① 대상범죄의 형 선고와 함께 병과¹⁶⁾되는 경우, ② 대상범죄는 형사처벌을 면하는 대신 치료감호만 선고받는 경우¹⁷⁾, ③ 대상범죄에 대한 공소제기 없이 치료감호만 독립적으로 청구되어 치료감호를 선고받는 경우¹⁸⁾로 구분되는데,

15) 「헌재 2014. 1. 28. 2012헌마409」 보통선거의 원칙은 선거권자의 능력, 재산, 사회적 지위 등의 실질적인 요소를 배제하고, 성년자이면 누구라도 당연히 선거권을 갖는 것을 요구하므로, 보통선거의 원칙에 반하는 선거권 제한의 입법을 하기 위해서는 헌법 제37조 제2항의 규정에 따른 한계가 한층 엄격히 지켜져야 한다. 선거권을 제한하는 입법을 심사함에 있어서는 선거권 제한 여부 및 적용범위의 타당성에 관하여 보통선거원칙에 입각한 선거권 보장과 그 제한의 관점에서 헌법 제37조제2항에 따라 엄격한 비례심사를 하여야 한다.

16) 「치료감호 등에 관한 법률」 제12조(치료감호의 판결 등) ② 치료감호사건의 판결은 피고사건의 판결과 동시에 선고하여야 한다. 다만, 제7조에 따라 공소를 제기하지 아니하고 치료감호만을 청구한 경우에는 그러하지 아니하다.

제18조(집행 순서 및 방법) 치료감호와 형(刑)이 병과(併科)된 경우에는 치료감호를 먼저 집행한다. 이 경우 치료감호의 집행기간은 형 집행기간에 포함한다.

17) 법원이 심급에 따른 제약 때문에 치료감호에 관한 조치를 취할 수 없는 상태에서 피고사건에 관하여 항소심에서 심신상실을 이유로 한 무죄판결이 선고되어 확정되었다면, 피고인의 정신질환이 계속되고 재범의 위험성이 있어 피고인의 치료 후 사회복귀와 사회안전을 도모하기 위하여 피고인에 대한 치료감호처분이 반드시 필요하다고 인정되는 경우 검사는 치료감호를 독립하여 청구할 수 있다. 「대법원 1999. 8. 24. 선고 99도1194」

18) 「치료감호 등에 관한 법률」 제12조(치료감호의 판결 등) ② 치료감호사건의 판결은 피고사건

개정안이 의결될 경우 「공직선거법」 제18조제1항제2호19)와의 관계20)에 의해 다음과 같이 피치료감호자의 선거권 보유가 달라지게 됨.

<개정안에 따른 피치료감호자의 선거권 보유 유형>

유 형	선거권 보유 여부	
	현행	개정안 의결 후
1년 이상의 징역·금고 + 치료감호 병과	×	×(징역·금고 기간 내)
		○(징역·금고 기간 경과해 형 집행 받지 아니하기로 확정)
1년 미만의 징역·금고 + 치료감호 병과	×	○
치료감호만 선고	×	○

의 판결과 동시에 선고하여야 한다. 다만, 제7조에 따라 공소를 제기하지 아니하고 치료감호만을 청구한 경우에는 그러하지 아니하다.

제7조(치료감호의 독립 청구) 검사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공소를 제기하지 아니하고 치료감호만을 청구할 수 있다.

1. 피의자가 「형법」 제10조제1항에 해당하여 벌할 수 없는 경우
2. 고소·고발이 있어야 논할 수 있는 죄에서 그 고소·고발이 없거나 취소된 경우 또는 피해자의 명시적인 의사에 반(反)하여 논할 수 없는 죄에서 피해자가 처벌을 원하지 아니한다는 의사표시를 하거나 처벌을 원한다는 의사표시를 철회한 경우
3. 피의자에 대하여 「형사소송법」 제247조에 따라 공소를 제기하지 아니하는 결정을 한 경우

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

1. 금치산선고를 받은 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행을 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
3. (생략)
4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

20) 1년 이상의 징역 또는 금고의 형과 치료감호를 병과 받은 사람의 경우 치료감호를 먼저 집행하므로 피치료감호자인 동시에 「공직선거법」 제18조제1항제2호에 따라 선거권이 없는 자임. 개정안에 따라 피치료감호자의 선거권 제한을 삭제해도, 이들에게는 「공직선거법」 제18조제1항제2호가 계속 적용되어 병과된 징역 또는 금고의 기간이 경과되어 형 집행을 받지 아니하기로 확정될 때까지는 선거권이 없게 됨.(치료감호의 경우 판결시 기한을 정하지 않음에 따라 치료감호와 병과된 형의 기간이 도과되었더라도 치료감호 시설에 수용될 수 있는데, 이 경우 형의 기간이 도과하여 형 집행을 받지 아니하기로 확정된 사람이 됨)

○ 다만, 개정안에 대해서는 피치료감호자와 수형자간의 형평성 문제, 직접선거·비밀선거의 원칙 침해 우려와 같은 다음의 점을 종합적으로 고려한 입법정책적 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 모든 피치료감호자에게 죄질의 경중에 관계없이 일률적으로 선거권을 부여할 경우 피치료감호자와 수형자간 형평성에 어긋나는 경우가 발생할 수 있다는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

살인과 같은 중대한 범죄를 저질렀음에도 심신상실을 이유로 형벌의 부과 없이 치료감호만 선고 받은 자들에게 선거권을 인정할 경우, 살인 보다 경미한 범죄를 저질렀지만 1년 이상의 형을 선고 받아 선거권이 상실된 수형자와 형평에 어긋나는 측면이 있고 국민의 법감정에 반할 우려가 있다고 보임.

둘째, 피치료감호자에 대한 선거권 부여는 직접선거, 비밀선거 등 헌법이 보장한 선거원칙²¹⁾에 저촉될 가능성이 있음을 고려할 필요가 있음.

피치료감호자의 투표는 국립법무병원에 설치된 투표소를 이용하거나 투표용지를 우편 송달로 주고받는 거소투표의 방식²²⁾으로 치료감호시설 내에서 이루어지게 됨. 가족 등의 출입이 불가능한

21) 제41조 ①국회는 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 국회의원으로 구성한다.

22) 「공직선거법」 제38조(거소·선상투표신고) ④다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 거소(제6호에 해당하는 선원의 경우 선상을 말한다)에서 투표할 수 있다.

2. 병원·요양소·수용소·교도소 또는 구치소에 기거하는 사람

치료감호시설의 특성을 고려할 때, 혼자서 투표행위를 할 수 없을 정도로 질병의 상태가 심각한 피치료감호자의 경우 치료감호시설 직원 또는 선거관리 직원의 보조를 받을 수 밖에 없는데, 그 과정에서 보조자가 투표 내용에 개입하여 투표의 진정성이 훼손되거나 투표 내용이 외부에 공개될 우려가 있음.

- 참고로, 피치료감호자에 대한 선거권 부여의 합리성과 구체적 타당성을 제고하는 방안으로는 ① 범죄의 중대성이나 심신장애 정도의 차이에 따라 예상 가능한 여러 상황에 대한 선거권 부여 여부를 상세히 규정하는 방안 ② 법원이 치료감호를 선고 할 때마다 선거권 부여 여부를 개별적으로 판단하는 방안²³⁾ 등을 검토해 볼 수 있을 것임.

○ 개정안에 대해 관련기관 의견은 다음과 같음

- 법원행정처는 수형자의 경우에도 모두에게 일률적으로 선거권을 보장하는 것은 아니라는 점을 고려할 때, 범죄의 종류나 내용 및 불법성의 정도와 관계없이 모든 피치료감호자에 대하여 전면적·확일적으로 선거권을 보장하는 것이 적절한지 추가적 검토가 필요하다는 의견임.

23) 검사의 치료감호 청구 건수가 매년 100건 미만(2021년 78건, 2022년 93건, 2023년 87건)에 그치는 등 치료감호 청구 건수가 많지 않음을 고려할 때, 각 치료감호 청구 사건마다 피치료감호자의 선거권 자격 부여 여부를 개별적으로 판단하는 것도 가능할 것으로 예상됨.

- 중앙선거관리위원회는 제도 개선의 필요성, 효과성, 국민적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 입법 정책적으로 결정할 사안이라는 의견임.

문 의 처
02-6788-5065