



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 비례대표국회의원·지방의회의원 의석 승계 제한 신설 〉
■ 김승수의원 대표발의(의안번호 제2206848호)

2025. 2.

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
1. 피선거권이 박탈되는 형이 확정되기 전 당선된 비례대표국회의원· 비례대표지방의회의원의 형이 확정되어 궐원 발생 시 의석 승계 제한	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김승수의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 23.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원에 궐원이 생긴 때에는 그 궐원된 의원이 그 선거 당시에 소속한 정당의 비례대표국회의원후보자명부 및 비례대표지방의회의원후보자명부에 기재된 순위에 따라 궐원된 의석을 승계할 자를 결정하도록 하고 있음.

그런데 비례대표국회의원의 의원직 상실형 사례에서 보듯 궐원된 사유가 비례대표국회의원 본인에게 있고, 이를 사전에 인지하였음에도 비례대표국회의원후보자로 추천한 정당도 일정 부분 책임이 있다고 보이나 궐원된 의석의 승계에 아무런 제약이 없어 이에 대한 제도적 보완이 필요하다는 의견이 있음.

이에 피선거권이 없게 되는 제19조 각 호의 어느 하나에 해당하는 형의 선고를 받고 그 형이 확정되기 전에 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거의 후보자로 등록하여 당선된 비례대표국회의원 또는 비례대표지방의회의원이 그 형이 확정되어 궐원이 생

긴 때에는 그 의석의 승계를 제한하려는 것임(안 제200조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 피선거권이 박탈되는 형이 확정되기 전 당선된 비례대표국회의원·비례대표지방의회의원의 형이 확정되어 궐원 발생 시 의석 승계 제한(안 제200조)

개정안은 「공직선거법」 제19조¹⁾에 따른 피선거권이 박탈되는 형의 선고를 받고 그 형이 확정되기 전에 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거의 후보자로 등록하여 당선된 비례대표국회의원 또는 비례대표지방의회의원이 그 형이 확정되어 궐원이 생긴 때에는 그 의석의 승계를 제한하려는 것임.

현행	개정안
第200條(補闕選舉) ① · ② (생략)	第200條(補闕選舉) ① · ② (현행과 같음)
③ 제2항에도 불구하고 <u>의석을 승계할 후보자를 추천한 정당이 해산되거나 임기만료일 전 120일 이내에 궐원이 생긴 때에는 의석을</u>	③ ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는</u> ----- ----- -----.

1) 「공직선거법」

제19조(피선거권이 없는 자) 선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 피선거권이 없다.

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

승계할 사람을 결정하지 아니한다. <u><신 설></u> <u><신 설></u> <u><신 설></u> ④ ~ ⑥ (생략)	1. 의석을 승계할 후보자를 추천한 정당이 해산된 때 2. 임기만료일 전 120일 이내에 궐 원이 생긴 때 3. 제19조 각 호의 어느 하나에 해 당하는 형의 선고를 받고 그 형 이 확정되기 전에 비례대표국회 의원선거 또는 비례대표지방의회 의원선거의 후보자로 등록하여 당선된 비례대표국회의원 또는 비례대표지방의회의원이 그 형이 확정되어 궐원이 생긴 때 ④ ~ ⑥ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행인) 이 법은 공포한 날부 터 시행한다. 제2조(의석승계 제한에 관한 적용례) 제200조제3항제3호의 개정규정은 이 법 시행 이후 비례대표국회의 원선거 또는 비례대표지방의회의 원선거의 후보자로 등록하여 당선 된 비례대표국회의원 또는 비례대 표지방의회의원에 궐원이 생긴 때 부터 적용한다.
---	--

현행법은 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원에 궐원이 생긴 때에는 선거구선거관리위원회로 하여금 선거 당시에 소속한 정당의 비

례대표국회의원후보자명부 및 비례대표지방의회의원후보자명부에 기재된 순위에 따라 꺾원된 국회의원 및 지방의회의원의 의석을 승계할 자를 결정하도록 하고 있으나,

① 의석을 승계할 후보자를 추천한 정당이 해산되거나 ② 임기만료일 전 120일 이내에 꺾원이 생긴 때에는 의석을 승계하지 않도록 하고 있을 뿐,²⁾ 꺾원이 어떠한 사유로 발생하였는지의 여부는 의석승계 제한사유로 규정하지 아니하고 있음.

이에 개정안은 현행법 제19조에 따른 피선거권이 박탈되는 형의 선고를 받고 그 형이 확정되기 전에 비례대표국회의원선거 또는 비례대표지방의회의원선거의 후보자로 등록하여 당선된 비례대표국회의원 또는 비례대표지방의회의원이 그 형이 확정되어 꺾원이 생긴 때에는 그 의석의 승계를 제한하려는 것으로, 꺾원될 가능성을 인지하고도 해당 후보자를 추천한 정당에 일정 부분 책임을 지우려는 취지로 보임.

다만, 헌법재판소는 현행 비례대표제 하에서 선거권자가 투표를 통

2) 「공직선거법」

제200조(보궐선거) ① 지역구국회의원·지역구지방의회의원 및 지방자치단체의 장에 꺾원 또는 꺾위가 생긴 때에는 보궐선거를 실시한다.

② 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원에 꺾원이 생긴 때에는 선거구선거관리위원회는 꺾원통지를 받은 후 10일 이내에 그 꺾원된 의원이 그 선거 당시에 소속한 정당의 비례대표국회의원후보자명부 및 비례대표지방의회의원후보자명부에 기재된 순위에 따라 꺾원된 국회의원 및 지방의회의원의 의석을 승계할 자를 결정하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 의석을 승계할 후보자를 추천한 정당이 해산되거나 임기만료일 전 120일 이내에 꺾원이 생긴 때에는 의석을 승계할 사람을 결정하지 아니한다.

(이하 생략)

하여 직접 결정하는 것은 특정의 비례대표국회의원후보자를 비례대표 국회의원으로 선출하는 것이 아니라 비례대표국회의원 후보자명부를 제시한 정당별로 할당될 비례대표국회의원의 수를 배정하는 것이고, 궐원을 초래한 당선인의 귀책사유를 이유로 비례대표의원 의석 승계를 제한하는 것이 선거권자의 의사를 무시하고 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다고 결정한 바 있음.³⁾

이를 토대로 볼 때 궐원될 가능성이 있는 후보자를 추천한 정당에 대해 의석승계를 제한하려는 개정안의 내용은 헌법재판소의 결정 취지에 다소 부합되지 않을 수도 있음.

따라서, 개정안에 대해서는 「대한민국헌법」⁴⁾과 「정당법」⁵⁾ 등 정치관계법에 따라 보장되는 정당의 활동 중 정당 본래의 존재의의⁶⁾인 정당의 후보자 추천권을 어느 정도 제한하는 것이 가능하고 바람직할 것인지에 대한 종합적인 논의를 통해 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

3) 2009.6.25., 2006헌마40, 2009.10.29.2009헌마350

4) 「대한민국헌법」

제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

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

③정당은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받으며, 국가는 법률이 정하는 바에 의하여 정당 운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

5) 「정당법」

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

6) 정당이 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 가장 중요한 형태는 공직선거에 있어서 후보자를 추천·지 지함으로써 행하는 선고를 통한 참여라고 할 것이고, 여기에 정당 본래의 존재의의가 있다 할 것이다 (헌법재판소 1991.3.11. 선고, 91헌마21 결정)

<헌법재판소 결정(2009.6.25., 2006헌마40, 2009.10.29.2009헌마350)>

[결정요지]

1. 현행 비례대표선거제하에서 선거에 참여한 선거권자들의 정치적 의사표명에 의하여 직접 결정되는 것은, 어떠한 비례대표지방의회의원후보자가 비례대표지방의회의원으로 선출되느냐의 문제라기보다는 비례대표지방의회의원의석을 할당받을 정당에 배분되는 비례대표지방의회의원의 의석수라고 할 수 있다. 그런데 심판대상조항은 선거범죄를 범한 비례대표지방의회의원 당선인 본인의 의원직 박탈로 그치지 아니하고 그로 인하여 궐원된 의석의 승계를 인정하지 아니함으로써 결과적으로 그 정당에 비례대표지방의회의원의석을 할당하도록 한 선거권자들의 정치적 의사표명을 무시하고 왜곡하는 결과가 된다. 더욱이 117개 자치구·시·군의회의 비례대표지방의회의원 정수가 1인에 불과하여, 그 의석승계를 인정하지 않는다면 극단적으로는 상당수의 자치구·시·군의회에서 비례대표지방의회의원이 없게 될 수도 있으므로, 비례대표선거제를 둔 취지가 퇴색될 수도 있다. 또한, 당선인이 선거범죄로 당선이 무효로 된 경우를 일반적 궐원 사유인 당선인의 사직 또는 퇴직 등의 경우와 달리 취급하여야 할 합리적인 이유가 있는 것으로 보기도 어렵다. 따라서 심판대상조항은 선거권자의 의사를 무시하고 왜곡하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 헌법의 기본원리인 대의제 민주주의 원리에 부합되지 않는다고 할 것이다.

2. 심판대상조항에서 정하고 있는 정당의 비례대표지방의회의원 후보자명부에 의한 승계원칙의 예외사유는, 궐원된 비례대표지방의회의원의 의석 승계가 허용되지 아니함으로써 불이익을 입게 되는 소속 정당이나 후보자명부상의 차순위 후보자의 귀책사유에서 비롯된 것이 아니라 당선이 무효가 된 비례대표지방의회의원 당선인의 선거범죄에서 비롯된 것이다. 그런데 심판대상조항에서는 당선인의 선거범죄에 그 소속 정당이나 차순위 후보자의 개입 내지는 관여 여부를 전혀 묻고 있지 않고, 당선인의 선거범죄가 비례대표지방의회의원선거에 있어 정당에 대한 투표결과에 영향을 미치기 위한 것이었는지, 또 실제로 그러한 결과를 초래하였는지에 대해서도 전혀 고려대상으로 하고 있지 아니하며, 나아가 당선이 무효로 되는 개개의 선거범죄의 내용이나 법정지구당이 폐지되고 5 이상의 시·도당을 법정시·도당으로 정하고 있

는 정당제도의 현황에 비추어 정당이 비례대표지방의회의원 후보자의 선거범죄를 미리 예방할 수 있다거나 후보자에 대한 실질적인 감독·통제가 가능한 여건이 조성되어 있는 것으로 보이지도 않는다. 이와 같은 점을 종합해 볼 때, 정당 또는 비례대표지방의회의원 후보자명부상의 차순위 후보자에 대한 불이익을 규정한 심판대상조항은 자기책임의 범위를 벗어나는 제재라고 하지 않을 수 없다.

3. 심판대상조항은 왜곡된 선거인의 의사를 바로잡고 선거의 공정성 확보라는 구체적인 입법목적 달성에 기여하는 것이라기보다는 오로지 선거범죄에 대한 엄정한 제재를 통한 공명한 선거 분위기의 창출이라는 추상적이고도 막연한 구호에 이끌려 비례대표지방의회의원선거를 통하여 표출된 선거권자들의 정치적 의사표명을 무시, 왜곡하는 결과를 초래할 뿐이라 할 것이므로, 수단의 적합성 요건을 충족한 것으로 보기 어렵다. 또한, 선거범죄 예방을 통한 선거의 공정성 확보라는 입법목적은 선거범죄를 규정한 각종 처벌조항과 선거범죄를 범한 당선인의 당선을 무효로 하는 것만으로도 어느 정도 달성될 수 있는 것이고, 선거권자의 의사를 최대한 반영하면서도 덜 제약적인 대체수단을 통해서도 입법목적의 달성이 가능한 것이므로, 심판대상조항은 필요 이상의 지나친 규제를 정하고 있는 것이라고 보지 않을 수 없다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위배하여 청구인의 공무담임권을 침해한 것이다.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 하급심에서 의원직 상실형을 받은 상태로 비례대표의원선거에 출마하여 당선된 자가 그 형이 확정되어 궐원이 생긴 경우 차순위 후보자에게 의석 승계를 제한하는 입법은 헌법재판소의 위헌 결정과 배치될 소지가 있으므로, 국회가 해당 법률안에 대한 입법적 정당성, 소속 정당의 귀책 사유 및 정도, 선거권자의 정치적 의사표명에 미치는 영향, 전문가의 다양한 의견 등 제반

사정을 면밀히 살펴 신중히 결정하여야 할 것이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5343
