



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공무원 등의 정치활동 금지 완화〉

■ 전현희의원 대표발의(의안번호 제2215422호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 개 요	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
II . 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 검토의견	5

I. 개 요

1. 제안경위

1. 발 의 자 : 전현회의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 12. 29.
3. 회부연월일 : 2025. 12. 30.

2. 제안이유

2006년 국가인권위원회를 비롯하여 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관, 2015년과 2016년 국제노동기구(ILO) 기준 적용위원회 등은 대한민국 정부에 대해 공무원과 교원의 정치활동이 과도하게 제한되고 있다는 점을 지적하며, 정치적 자유를 충분히 보장할 것을 권고한 바 있음. 또한, 2019년 국가인권위원회도 공무원의 정치적 표현의 자유를 보장하도록 권고하였음.

그러나 현행법은 공무원이 자신의 직무와 관계없이 국민의 지위에서 행한 정치적 활동과 SNS 정치적 표현까지 광범위하게 제약해 교사와 공무원의 기본적인 권리를 침해하고 있다는 지적이 있음.

이에 현행법의 과도한 정치적 기본권 제약 사항을 개선해 교사와 공무원이 국민으로서 가지는 정치적 기본권을 보장하려고 함.

3. 주요내용

가. 공무원 등 정치적 중립을 지켜야 하는 자가 그 지위를 이용하여 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 금지함(안 제9조제1항).

나. 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 근무시간 중 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 금지함(안 제85조제1항 등).

Ⅱ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

현행법은 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자에게 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하지 못하도록 의무를 부여하고, 선거운동에 있어 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하지 못하도록 하고 있는데,

개정안은 이와 같은 금지 의무를 지위를 이용하는 경우 또는 근무시간 중 직무와 관련한 경우로 한정하려는 것임(안 제9조 및 제85조).

현행	개정안
제9조(공무원의 중립의무 등) ① <u>公務員 기타 政治的 中立을 지켜야 하는 者(機關・團體를 포함한다)</u> 는 <u>選舉에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 選舉結果에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.</u>	제9조(공무원의 중립의무 등) ① <u>공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자(기관・단체를 포함한다)</u> 는 <u>그 지위를 이용하여</u> ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)
제85조(공무원 등의 선거관계 등 금지) ① <u>공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는</u> <u>직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여</u> 선거에 부당한 영향력을	제85조(공무원 등의 선거관계 등 금지) ① ----- ----- --- <u>근무시간 중 직무와 관련하여</u> <u>또는 지위를 이용하여</u> -----

행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다. ② 公務員은 그 地位를 이용하여 選舉運動을 할 수 없다. 이 경우 公務員이 그 所屬職員이나 제53조제1항제4호부터 제6호1)까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른 취업심사대상기관의 任・職員을 대상으로 한 選舉運動은 그 地位를 이용하여 하는 選舉運動으로 본다. ③・④ (생략)	----- -----. ----- -----. -----그 소속직원이나----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ③・④ (현행과 같음)
--	--

1) 「공직선거법」

제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임원
5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장
6. 「지방공기업법」 제2조(適用範圍)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임원

2. 검토의견

공무원은 공직자인 동시에 국민의 한 사람이자 공인의 지위와 사인의 지위, 국민전체에 대한 봉사자의 지위와 기본권을 누리는 기본권 주체의 지위라는 이중적 지위를 가지므로 공무원이라고 하여 기본권이 무시되거나 경시되어서도 아니됨.²⁾

그런데, 공무원의 신분과 지위의 특수성에 비추어 공무원에 대해서는 일반국민보다 더욱 넓고 강한 기본권 제한이 가능하게 되는 바, 우리 헌법은 공무원이 국민전체의 봉사자라는 지위에 있음을 확인하면서 공무원에 대하여 정치적 중립성을 지킬 것을 요구하고 있음.³⁾

이에 따라 현행법은 공무원과 같이 정치적 중립을 지켜야 하는 자의 선거결과에 영향을 미치는 행위, 선거운동 등 정치활동을 금지하고 있음.

그런데, 2019년 2월 25일 국가인권위원회는 「공무원·교원의 정치적 자유 보장에 관한 권고」에서 공무원·교원이 그 직무와 관련하여 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 「국가공무원법」 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한 바 있는데, 특히 「공직선거법」 제9조는 공무원의 선거운동의 자유를 제한하는 규범으로서 명확성의 원칙에 위반된다는 의견을 제시하였음.

2) 「대한민국헌법」 제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

3) 현재 2020. 4. 23. 2018헌마551

이에 개정안은 ① 공무원 등은 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니하도록 하는 중립의무를 “지위를 이용한 경우”로 한정하고, ② 선거운동에 있어 공무원 등이 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없는 경우를 “근무시간 중”으로 제한하려는 것으로, 개인으로서의 공무원에 대해 직무와 관련한 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 정치적 자유와 권리를 확대할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다고 봄.

첫째, 개정안의 입법화와 관련하여 우리 헌법은 공무원의 정치적 중립성의 의무를 부여하기 위해 직업공무원제도를 보장하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.⁴⁾

이와 관련하여 헌법재판소는 공무원의 선거운동을 금지하는 것은 공무원의 지위와 권한을 특정 개인을 위한 선거운동에 남용할 소지가 많아 선거의 형평성과 공정성을 보장하기 위한 입법자의 불가피한 조치라고 결정한 바 있음.⁵⁾

4) 헌법재판소는 헌법 제7조제2항의 의의에 대해 “정권 교체에 따른 국가작용의 중단과 혼란을 예방하며 일관성있는 공무수행의 독자성과 연속성을 유지하기 위하여 공직구조에 관한 제도적 보장으로서의 직업공무원제도를 마련해야 하며, 모든 공무원으로 하여금 어떤 특정 정당이나 특정 상급자를 위하여 충성하는 것이 아니라 국민전체에 대한 봉사자로서(헌법 제7조 제1항) 법에 따라 그 소임을 다할 수 있게 함으로써 공무원 개인의 권리나 이익을 보호함에 그치지 아니하고 나아가 국가기능의 측면에서 정치적 안정의 유지에 기여하도록 하는 제도이다.”라고 결정한 바 있음.(헌법재판소 1997. 4. 24. 선고 95헌바48)

5) 헌재 2008. 4. 24. 2004헌바47

둘째, 공무원의 정치적 행위가 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많고 공무원의 행위는 근무시간 내외를 불문하고 국민에게 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점도 감안할 필요가 있음.⁶⁾

개정안 제85조제1항에 따르면 공무원이 근무시간 외에 선거에 부당한 영향력을 행사할 경우 제86조제1항에 따라 제한되는 경우를 제외하면 처벌하지 못하는 결과를 초래하게 되는데,⁷⁾

6) 정당법 제22조 제1항 단서 제1호 등 위헌확인 [2018헌마551, 2020. 4. 23., 위헌, 전원재판부] ----. 청구인들 중 일부는 각 교사 임용일에 비추어 볼 때 심판대상조항의 적용을 받게 된 날로부터 1년이 경과한 후 이 사건 헌법소원심판을 청구하였으므로, 이들의 심판청구는 청구기간을 준수하지 못하여 부적법하다.나. 헌법재판소는 2004. 3. 25. 2001헌마710 결정 및 2014. 3. 27. 2011헌마42 결정에서, 국가공무원이 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없도록 규정한 구 정당법 및 구 국가공무원법 조항들이 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다. 그 요지는 ‘이 사건 정당가입 금지조항은 국가공무원이 정당에 가입하는 것을 금지함으로써 공무원이 국민 전체에 대한 봉사자로서 그 임무를 충실히 수행할 수 있도록 정치적 중립성을 보장하고, 초중등학교 교원이 당파적 이해관계의 영향을 받지 않도록 교육의 중립성을 확보하기 위한 것이므로, 목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다. 공무원의 정치적 행위가 직무 내의 것인지 직무 외의 것인지 구분하기 어려운 경우가 많고, 공무원의 행위는 근무시간 내외를 불문하고 국민에게 중대한 영향을 미치므로, 직무 내의 정당 활동에 대한 규제만으로는 입법목적 달성을 어렵다. 또한 정당에 대한 지지를 선거와 무관하게 개인적인 자리에서 밝히거나 선거에서 투표를 하는 등 일정한 범위 내의 정당관련 활동은 공무원에게도 허용되므로 이 사건 정당가입 금지조항은 침해의 최소성 원칙에 반하지 않는다. 정치적 중립성, 초중등학교 학생들에 대한 교육기본권 보장이 라는 공익은 공무원들이 제한받는 사익에 비해 중대하므로 법익의 균형성 또한 인정된다. 따라서 이 사건 정당가입 금지조항은 과잉금지원칙에 위배되지 않는다. 이 사건 정당가입 금지조항이 초중등학교 교원에 대해서는 정당가입의 자유를 금지하면서 대학의 교원에게 이를 허용한다 하더라도, 이는 기초적인 지식전달, 연구기능 등 양자 간 직무의 본질과 내용, 근무 태양이 다른 점을 고려한 합리적인 차별이므로 평등원칙에 위배되지 않는다.’는 것이다. 위 선례의 판단을 변경할 만한 사정 변경이나 필요성이 인정되지 않고 위 선례의 취지는 이 사건에서도 그대로 타당하므로, 위 선례의 견해를 그대로 유지하기로 한다.-----

7) 「공직선거법」

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ①공무원(국회의원과 그 보좌관·선임 비서관·비서관 및 지방의회의원을 제외한다), 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호 및 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가나 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(시·도조직 및 구·시·군조직을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 소속직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 업적을 홍보하는 행위
2. 지위를 이용하여 선거운동의 기획에 참여하거나 그 기획의 실시에 관여하는 행위
3. 정당 또는 후보자에 대한 선거권자의 지지도를 조사하거나 이를 발표하는 행위
4. 삭제
5. 선거기간중 국가 또는 지방자치단체의 예산으로 시행하는 사업중 즉시 공사를 진행하지 아

지위를 이용한 선거에 부당한 영향력 행사 행위의 부작용과 폐해는 근무시간 내·외를 불문하고 동일하다는 점에서 이에 대한 적정성 검토가 필요해 보임.

따라서, 개정안은 공무원의 지위와 권한, 선거의 공정성 확보 및 근무시간 외에 선거에 영향을 미치는 행위 규제의 어려움으로 발생할 수 있는 부작용과 폐해 등을 종합적으로 고려하여 타당성 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 봄.

중앙선거관리위원회는 공무원이 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향을 미치는 행위는 근무시간과 관계없이 그 폐해가 동일하므로, 공직의 권한과 선거의 공정성을 고려할 때 근무시간 외의 행위까지 엄격히 규제할 필요가 있고, 근무시간 외에 선거에 부당한 영향력을 행사하는 공무원 등의 행위에 대한 처벌이 어렵게 되는바, 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5342

니할 사업의 기공식을 거행하는 행위

6. 선거기간중 정상적 업무외의 출장을 하는 행위

7. 선거기간중 휴가기간에 그 업무와 관련된 기관이나 시설을 방문하는 행위

제255조(부정선거운동죄) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

10. 제86조제1항제1호부터 제3호까지·제2항 또는 제5항을 위반한 사람 또는 같은 조 제6항을 위반한 행위를 한 사람

⑥제85조제1항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.