



제429회국회(정기회)
제14차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈어깨띠, 소품 등을 이용한 선거운동에 대한 규제 완화〉
■ 진성준의원 대표발의(의안번호 제2213348호)

2025. 11.

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 진성준의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 9. 29.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 예비후보자와 후보자가 어깨띠, 표지물, 소품 등을 이용하여 선거운동하는 방식을 ‘착용하거나 소지’ 또는 ‘붙이거나 입거나 지니는’ 등의 방식으로만 허용하고 있음.

이처럼 표지물, 소품 등과 관련하여 허용되는 선거운동이 과도하게 규제됨에 따라 법원은 예비후보자가 표지물을 노상에 세워두고 그 옆에서 지지를 호소한 행위에 대해 법 위반으로 판결하는 등 선거운동 과정에서 표지물, 피켓 등 소품을 땅에 내려놓았는지 여부로 시시비비가 발생하고 있는 실정임. 또한, 선거운동을 하는 긴 시간 동안 소품 등을 몸에 계속 지니고 다녀야 됨에 따라 신체적 제약이 발생하므로 이를 개선할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 예비후보자와 후보자 등이 어깨띠, 표지물, 소품 등을 이용하여 선거운동을 할 때 가까운 거리(2미터 이내)에 두고 하는 방식도

허용함으로써 선거운동에 관한 분쟁의 소지를 없애고, 예비후보자
및 후보자 등의 선거운동의 자유를 보장하려는 것임(안 제60조의3제
1항제5호, 제68조제1항 및 제2항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 (예비)후보자 등이 어깨띠, 표지물, 소품 등을 이용하여 선거운동을 할 때, 해당 선거운동물품을 착용 또는 소지하는 것뿐만 아니라, 가까운 거리(2미터 이내)에 두는 것도 허용하려는 것임.

현행	개정안
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① 예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) 5. 선거운동을 위하여 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물을 착용하거나 소지하여 내보이는 행위 ② ~ ⑥ (생략)	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----- ----- -----착용·소지하거나 가까운 거리(2미터 이내)에 두고----- ----- ② ~ ⑥ (현행과 같음)
제68조(어깨띠 등 소품) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회	제68조(어깨띠 등 소품) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품(이하 “소품등”이라 한다)을 붙이거나 입거나 <u>지니고</u> 선거운동을 할 수 있다. ② 선거운동을 할 수 있는 사람은 선거운동기간 중 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 규격 범위의 소형의 소품등을 본인의 부담으로 제작 또는 구입하여 몸에 붙이거나 <u>지니고</u> 선거운동을 할 수 있다. ③ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- -----<u>지니거나</u> <u>가까운 거리(2미터 이내)에 두고</u>----- --. ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ---<u>지니거나 가까운 거리(2미터 이내)에 두고</u>----- ---. ③ (현행과 같음)
--	---

모든 국민은 선거운동의 자유를 가지며, 선거운동의 자유는 자유 선거의 원칙에서 도출되고, 자유선거 원칙은 민주국가 선거제도에 내재하는 법원리로서 국민주권 원리, 의회민주주의 원리 및 참정권에 관한 규정에 근거를 두고 있음.¹⁾

1) 헌재 2018.4.26. 선고 2016헌마611 결정

“선거운동의 자유는 자유선거 원칙으로부터 도출된다. 자유선거 원칙은 선거 전 과정에서 요구되는 선거권자의 의사 형성 및 실현의 자유를 의미하며, 민주국가 선거제도에 내재하는 법원리로서 국민주권 원리, 의회민주주의 원리 및 참정권에 관한 규정에 근거를 두고 있다. 선거운동의 자유는 표현의 자유의 한 모습이기도 하며, 헌법상 언론·출판·집회·결사의 자유 보장 규정에 의하여 보호된다. 또한, 헌법은 참정권의 내용으로 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 따른 선거권을 부여하는데, 선거권이 제대로 행사되려면 후보자에 대한 정보를 자유롭게 교환할 수 있어야 하므로, 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 또는 선거권의 중요한 내용을 이룬다.”

다만, 선거운동의 자유는 선거의 공정이라는 또 다른 가치와의 균형이 요구되는데, 선거운동이 무제한적으로 보장될 경우 정당 간 혹은 후보자 간 사회·경제적 차이 등으로 인해 국민의 정치적 의사를 왜곡하고 훼손하는 결과를 야기할 수 있기 때문이다.

따라서, 대의민주주의의 실현을 위하여 선거운동의 자유가 충분히 보장될 것이 요청되지만, 선거의 공정을 확보하려면 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 불가피하다고 할 수 있음.²⁾

현행 「공직선거법」은 ‘선거운동’을 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 정의하고 있으며, “누구든지” 선거운동을 할 수 있으나 “이 법에 따라 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정함으로써, 선거운동의 자유를 원칙으로 하되 법률상 제한을 전제로 하는 구조를 취하고 있음.

이에 대해 선거운동의 자유는 헌법상 기본권에 해당하는 만큼 선거운동은 자유를 원칙으로 하고 이를 규제하는 것은 필요한 경우에

2) 헌재 1996. 3. 28. 96헌마9등, 판례집 8-1, 289

“대의제민주정치는 주권자인 국민이 정치과정에 참여하는 기회가 가능한 한 폭넓게 보장될 것을 요구한다. 따라서 국민의 주권행사 내지 참정권행사의 의미를 지니는 공직선거과정에서의 참여행위와 특히 선거운동은 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다(헌법재판소 1995.5.25. 선고, 93헌마 23 결정 참조). 그리고 국민의 주권행사에 있어서 표현의 자유는 핵심이 되는 기본권이므로 선거운동에 있어서 표현의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 즉 후보자의 입장에서는 선거권자에게 자신을 자유롭게 알릴 수 있어야 하고, 선거권자의 입장에서는 후보자에 관한 정보에 자유롭게 접근할 수 있어야 할 것이다. 그러나 선거는 자유로와야 하지만 동시에 공정하게 행하여지지 않으면 안되며 선거의 공정성을 확보하기 위하여는 어느 정도 선거운동에 대한 규제가 행하여지지 않을 수 없다”

한하여 최소한에 그치는 예외가 되어야 함에도 불구하고, 현행법은 선거운동의 자유에 대한 원칙규정을 두고 있는 것이 무색할 만큼 그 원칙과 예외의 관계가 전도되어 있고, 비교법적으로도 그 유례를 찾아보기 어려울 정도로 선거운동을 매우 포괄적이고 세밀하게 제한함으로써 규제중심의 틀을 벗어나지 못하고 있다는 지적이 있어 왔음.³⁾

개정안의 논의대상인 (예비)후보자 등의 어깨띠 및 표지물 사용 역시 동일한 맥락에 놓여 있는데, 현행법상 예비후보자는 어깨띠 또는 예비후보자임을 표시하는 표지물을 ‘착용하거나 소지하여 내보이는 방법’으로 선거운동을 할 수 있으며(제60조의3제1항제5호),

후보자 및 그 배우자·선거사무관계자는 ‘어깨띠나 규격·금액 범위 내의 윗옷·표찰·수기·마스코트 등’을 ‘붙이거나 입거나 지니는 방법’으로 선거운동을 할 수 있으며, 일반 유권자도 선거운동기간 중 자신의 부담으로 제작·구입한 ‘소형의 소품’을 몸에 ‘붙이거나 지니는 방법’으로 선거운동을 할 수 있고, 이와 관련한 어깨띠·표지물 등의 규격 및 가격 제한 또한 세부적으로 규정되어 있음.

3) ‘선거운동 규제에 관한 비교법적 고찰’, 김일환·홍석한, 미국헌법연구 제25권 제1호, p.58.

《 신분별 어깨띠 등 소품을 이용한 선거운동 규제 현황 》

구 분	예비후보자	후보자·배우자 및 선거사무관계자	일반 유권자
관계조항	제60조의3	제68조 제1항	제68조 제2항
명 칭	어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물	어깨띠, 윗옷, 표찰, 수기, 마스코트, 그밖의 소품	소형의 소품 등
규 격 및 금 액	• 어깨띠 : 240cm x 20cm 이내 • 표지물 : 100cm x 100cm 이내	• 어깨띠 : 240cm x 20cm 이내 • 윗옷 : 6만원 이내 • 표찰, 수기, 마스코트, 그밖의 소품 옷에 붙이거나 사람이 입거나 한 손으로 잡을 수 있는 정도의 크기	20cm x 20cm x 20cm 이내
활용방법	착용하거나, 소지하여 내보이는	옷에 붙이거나, 입거나, 지니고	몸에 붙이거나, 지니고
비용부담	(예비)후보자의 선거비용		유권자 본인 부담

자료: 중앙선거관리위원회 제출 자료 재정리

그러나 이러한 규정은 선거운동의 실질을 지나치게 형식적으로 구속한다는 지적이 있어 왔고, 실제로 예비후보자가 표지물을 인근에 세워두고 지지를 호소한 행위가 법 위반으로 판단된 사례가 있는 등 표지물이나 피켓을 ‘몸에 착용했는지’, ‘땅에 내려두었는지’ 여부로 위법·적법이 갈리고, 이에 관한 법정 다툼이 반복되고 있음.⁴⁾⁵⁾

4) 서울남부지방법원 2019. 4. 11. 선고 2018고합603 판결

1. 공직선거법 제60조의3 제1항 제5호는 ‘선거운동을 위하여 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물을 착용하는 행위’를 예비후보자에게 허용되는 선거운동으로 규정하고 있는데, 위 규정의 문언, 취지 등을 고려하면 ‘예비후보자임을 나타내는 표지물은 몸에 착용 가능한 형태로서 어깨띠에 준하는 물건’이라고 해석함이 타당하다. 그런데 피고인이 이 사건 당시 인도에 세워둔 입간판은 몸에 착용할 수 있는 표지물과는 달리 어느 정도 두께가 있고, 펼쳤을 때 삼각형 형태가 되어 바닥에 안정적으로 세워둘 수 있는 구조인 반면, 목에 걸 수 있거나 몸에 착용할 수 있는 끈 등의 장치는 찾아볼 수 없다.
 2. 게시의 사전적인 의미는 ‘여러 사람에게 알리기 위하여 내붙이거나 내걸어 두루 보게 함’인데 위와 같은 구조의 입간판을 횡단보도 부근 인도에 세워두는 행위는 불특정 다수인이 볼 수 있도록 내붙이거나 내걸어 두는 것이라고 해석할 수 있다.
- 5) 개정 전 「공직선거법」(법률 제17813호)은 예비후보자가 어깨띠 또는 표지물을 착용하는 행위만을 선거운동으로 인정하였으나, 해당 판례와 같은 사안이 문제되면서 이후 법률 제19855호(2023.12.28.

또한, 선거기간 마다 장시간 선거운동을 하는 과정에서 어깨띠 등의 소품을 계속 지니고 다녀야 하는 신체적 제약도 발생하고 있어 제도적 개선의 필요성이 제기되어 왔음.

이에 개정안은 예비후보자·후보자·일반유권자 등이 어깨띠, 표지물, 소형소품 등을 이용하여 선거운동을 하는 경우 착용·소지뿐만 아니라 근거리에 두는 행위까지 허용함으로써, 사소한 행위 차이로 인한 고발전(告發戰)을 예방하고, 선거운동 참여자의 피로도를 경감하며, 규제완화를 통한 건전한 선거운동 문화 조성에 기여할 것으로 보임.

다만, 소품 등을 근거리에 두는 방식이 허용될 경우 선거운동 현장에서 각종 소품이 산재하여 거리 질서를 저해하거나 시각적 혼란을 유발할 우려가 있으며, 2미터라는 근거리의 범위에 따라 위법 여부가 달라지는 등 시시비비로 인한 문제가 야기될 가능성도 있음.

참고로, 중앙선거관리위원회는 선거운동 과정에서 소품등을 바닥에 내려놓았다는 이유로 법 위반 논란이 발생하여 왔던바, 개정안과 같이 (예비)후보자 등이 가까운 거리에 소품 등을 두고 선거운동을 할 수 있도록 하는 명시적인 규정을 둔다면 이와 같은 논란을 해소하고 (예비)후보자 등의 소품등 이용 선거운동 방법을 명확히 하는데 도움이 될 것이라는 입장임.

일부개정)로 개정되어, 예비후보자가 어깨띠 또는 표지물을 착용하거나 소지하여 내보이는 행위까지를 선거운동으로 인정하도록 규정이 명확화되었음.

문 의 처

02)6788-5332
