



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈비례대표국회의원 후보자의 선거운동 방법 확대 등〉
■ 정춘생의원 대표발의(의안번호 제2209878호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	3
IV . 검토의견	4

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정춘생의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 16.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 17.

II. 제안이유

가. 현행 「공직선거법」상 연동형 비례제(제189조)는 거대정당에게 유리하고, 다양해진 국민의 목소리를 제대로 대표하지 못하며, 사표를 양산하는 다수대표제의 문제점에 대한 보완책으로서 2020년부터 시행되고 있음.

나. 이전의 비례대표 선거는 정당에 대한 선거로서의 성격을 가지는 것으로 논의되어 왔으므로, 현행 공직선거법은 선거운동의 주체가 후보자 개인이 아닌 후보자를 추천한 정당이 되도록 규정하고 있고, 이에 따라 정당이 선거운동의 주체가 되어 매 세대에 발송하는 선거공보의 작성(제65조), 방송시설을 이용한 방송연설(제71조), 중앙선거방송토론위원회 주관의 대담·토론회(제82조의2), 정책토론회(제82조의3), 신문광고(제69조), 방송광고(제70조) 등을 통해 선거운동을 할 수 있으나, 비례대표 후보자에 의한 선거사무소 설치(제61조), 선거사무원 선임(제62조), 현수막 게시(제67조), 공

개장소에서의 연설·대담(제79조), 확성장치와 자동차 사용(제91조) 등을 허용하지 않고 있음.

다. 기존의 비례대표 후보자 선거운동 방법은 주로 인터넷 등을 통하여 소통이 가능하기는 하나, 유권자와 현장에서 상호 교감하고 그 반응을 즉각적으로 확인할 수 있는 방법에 해당하지 않는데, 연동형 비례제를 계기로 지역적 문제가 아닌 전국적인 정책을 주된 논제로 다루는 정책 위주의 신생정당, 기존의 다수대표제에서 국회 입성이 어려웠던 사회적 소수의견을 반영하는 소수정당들도 국민의 다양한 견해를 반영하는 대의제 체제에 참가할 수 있는 길이 열리게 되었으므로, 이러한 연동형 비례제 하에서는 더욱이 유권자와 직접 쌍방향 소통하고 정당의 정강·정책을 보다 적극적으로 알릴 수 있는 기회와 방법이 비례대표 후보자들이나 추천 정당에 부여될 필요가 커짐.

라. 이에 공직선거법에 선거의 공정성을 담보할 수 있는 일정한 요건과 절차를 고려(헌재 2015헌마509 결정)한 “대표 연설·대담자” 제도를 마련함으로써 이러한 기회를 부여하고자 하는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 특정 지역구에 해당 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자가 없는 경우 그 정당은 그 지역구에 해당 정당 소속의 비례대표국회의원 후보자 중에서 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있는 사람 1인을 대표 연설·대담자로 등록할 수 있음(안 제79조의2제1항).

나. 대표 연설·대담자의 등록은 정당추천 지역구국회의원후보자에 준하여 공직선거법 제49조(후보자등록 등)에 의하되, 구체적인 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정함(안 제79조의2제2항 및 제4항).

다. 대표 연설·대담자는 공직선거법 제61조(선거운동기구의 설치), 제62조(선거사무관계자의 선임), 제67조(현수막), 제79조(공개장소에서의 연설·대담), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한)를 적용함에 있어 정당추천 지역구국회의원후보자로 봄(안 제79조의2제3항).

IV. 검토의견

1. 지역구국회의원 후보자가 없는 경우 비례대표국회의원 후보자에게 해당지역 선거운동 허용

개정안은 특정 지역구에 해당 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자가 없는 경우, 소속 정당의 비례대표국회의원 후보자 1인(이하 “대표 연설·대담자”라 함)으로 하여금 지역구국회의원 후보자에게만 허용되는 선거운동기구의 설치, 선거사무관계자의 선임 및 현수막 게시 등의 선거운동 방식을 허용하도록 관련규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	<u>제79조의2(대표 연설·대담자) ① 특정 지역구에 해당 정당이 추천한 지역구국회의원 후보자가 없는 경우 그 정당은 그 지역구에 해당 정당 소속의 비례대표국회의원 후보자 중에서 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있는 사람 1인을 대표 연설·대담자로 등록할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 의한 등록은 제49조에 따르되, 이때 대표 연설·대담자를 정당 추천 지역구국회의원후보자로 본다.</u> <u>③ 제2항에 따라 등록된 대표 연설·대담자는 이 법 제61조, 제62조, 제67조, 제79조, 제91조를 적용함에 있어 정당 추천 지역구국회의원후보자로 본다.</u>

	④ 대표 연설·대답자의 등록과 선거운동에 관하여 구체적인 절차 및 방법 등 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
--	--

현행법¹⁾은 지역구국회의원 후보자에게는 선거운동기간 중에 정당의 정강·정책이나 후보자 본인의 정견, 그 밖에 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대답 및 선거사무관계의 선임 등의 선거운동방식을 허용하는 한편, 비례대표국회의원 후보자에 대해서는 이를 제한하고 있음.

이는 지역구국회의원 후보자는 지역 주민의 선택을 받기 위한 직접적 접촉이 필수적인 반면, 비례대표국회의원 후보자는 정당의 전

1) 「공직선거법」

제79조(공개장소에서의 연설·대답) ① 후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거운동기간 중에 소속 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖에 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대답을 할 수 있다.

② 제1항에서 “공개장소에서의 연설·대답”이라 함은 후보자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원(이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)과 후보자등이 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정한 사람이 도로변·광장·공터·주민회관·시장 또는 점포, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 다수인이 왕래하는 공개장소를 방문하여 정당이나 후보자에 대한 지지를 호소하는 연설을 하거나 청중의 질문에 대답하는 방식으로 대답하는 것을 말한다.

③ 공개장소에서의 연설·대답을 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 자동차와 이에 부착된 확장장치 및 휴대용 확장장치를 각각 사용할 수 있다.

1. 대통령선거

후보자와 시·도 및 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조

2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거

후보자와 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조

3. 지역구지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거

후보자마다 1대·1조

④ 제3항의 확장장치는 연설·대답을 하는 경우에만 사용할 수 있으며, 휴대용 확장장치는 연설·대답용 차량이 정차한 외의 다른 지역에서 사용할 수 없다. 이 경우 차량 부착용 확장장치와 동시에 사용할 수 없다.

국단위 득표에 따라 해당 의원수가 할당되는 제도적 특성에 기인한 것으로 보임.

<지역구 및 비례대표국회의원 후보자 별 선거운동 방법 비교>

구 분		지역구	비례대표 (주체:후보자)
선거운동기구 (선거사무관계자 선임 포함)	선거사무소	○	×
	선거연락소	○	×
후원회		○	×(당선 이후 가능)
선거벽보		○	×
책자형선거공보(후보자 정보공개자료 포함)		○	×
거리 현수막		○	×
어깨띠 등 소품		○	○
명함 배부		○	○
신문광고		×	×
방송광고		×	×
후보자의 방송연설		○	○
방송시설주관 후보자연설의 방송		○	○
한국방송공사 경력방송		○	○
방송시설주관 경력방송		○	○
공개장소 연설대담(차량·확성장치·녹음·녹화기 이용)		○	×
단체의 초청 대담·토론회		○	○
언론기관 초청 대담·토론회		○	○
토론위 주관 대담·토론회		○	○
인터넷광고		○	×
선거벽보 등을 첨부한 자동차·선박 사용		○	×
말·전화·정보통신망 이용 선거운동		○	○

 : 개정안에 따라 비례대표국회의원 후보자에게 허용되는 선거운동

그런데, 2020년 “연동형 비례대표제”의 도입으로 기존의 거대 정당 중심의 의회 구성 방식에서 벗어나 신생정당이나 소수정당도 국회에 진입할 수 있는 기회가 확대됨에 따라 전국적인 정책을 중심으로 활동하는 정당들도 의회 내 대표성을 가질 수 있게 되었으며, 이에 따라 비례대표국회의원 후보자나 그 정당에게도 유권자와 직접적으로 소통하고 정책을 적극적으로 알릴 수 있는 수단과 기회를 보장할 필요성이 커지고 있음.

이에 개정안은 특정 지역구에 해당 정당이 추천하는 지역구국회의원 후보자가 없는 경우 비례대표국회의원 후보자 1명을 대표 연설·대담자로 등록하여 ①해당 지역에서 선거운동기구의 설치, ②선거사무관계자의 선임, ③현수막 게시, ④공개장소에서의 연설·대담, ⑤확성장치와 자동차 등의 사용제한 등의 선거운동 방식을 허용하도록 하려는 것으로, 이를 통해 지역구국회의원 후보를 추천하지 못한 정당도 해당 지역에서 공식적인 선거운동 채널을 확보함으로써, 해당 정당의 정책을 효과적으로 홍보하고 유권자와의 소통을 강화할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 현행법이 비례대표국회의원 후보자의 선거운동 방식을 제한하고 있는 것은, 후보자의 특성상 특정 지역구를 대표하지 않기 때문에 해당 지역 유권자와의 직접적인 접촉을 통한 선거운동의 필요

성과 정당성이 낮고 특히, 선거운동 주체 확대에 따른 선거운동 과열과 유권자 혼란을 방지하려는 입법취지를 반영한 것이라는 점을 감안할 필요가 있음.

헌법재판소는 지역구국회의원 후보자에게는 허용하는 선거운동방법을 비례대표국회의원 후보자에게는 허용하지 않는 규정들이 정당이나 비례대표국회의원 후보자의 선거운동의 자유를 침해하는지 여부에 대해,

정당의 정강, 정책 등을 전국적으로 알리는 것이 필요한 비례대표국회의원선거에 있어서는 전국적으로 정당 홍보에 효과가 있는 선거운동방법이 허용될 필요가 있는데, 이에 구 공직선거법은 제69조 및 제70조를 두어 선거운동기간 중 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 등을 전국적인 영향력을 발휘하는 매체인 신문광고나 방송광고 등을 통해 유권자에게 알릴 수 있도록 하고 있는바, 비례대표국회의원 후보자에게 공개장소에서의 연설이나 대담을 금지하고 있더라도 이것이 선거운동의 자유를 침해하는 것은 아니라고 판시한 바 있음.²⁾

한편, 공개장소에서의 연설·대담은 비교적 좁은 지역에서 유권자를 직접 만나 자신을 알릴 필요가 있는 지역구의원선거와 달리 광범위한 지역의 유권자에게 정당의 정강 등을 알려야 하는 비례대표

2) 헌법재판소 2006.7.27. 선고 2004헌마217

의원선거에서는 비용과 노력에 비하여 많은 효과를 기대할 수 있는 선거운동방법이 아닐 수 있다는 의견도 제시되고 있음.³⁾

참고로, 개정안의 입법화를 고려하는 경우 현행법 제64조(선거벽보 게시)에 따른 선거운동 방법 또한 추가하는 것이 바람직할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원 후보자의 선거운동 방법을 확대할지 여부는 정당·후보자의 선거운동의 자유 보장 필요성 외에도 비례대표가 지역보다는 전국 대표성을 가지는 점, 선거운동 주체 확대에 따른 소음·인쇄물·현수막 등 난립이 국민의 일상생활 평온을 저해할 수 있는 점, 비례대표 후보자 대상 예비후보자 및 공개장소 연설대담을 허용하지 않는 조항을 합헌으로 판단한 헌법재판소 결정 취지 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정해야 한다는 입장임.

3) 공개장소에서의 연설·대담은 비교적 좁은 지역에서 유권자를 직접 만나 자신을 알릴 필요가 있는 지역 구국회의원후보자에게는 상당히 효과적일 수 있으나, 광범위한 지역의 유권자에게 정당의 정강 등을 알려야 하는 비례대표국회의원선거에서는 비용과 노력에 비하여 많은 효과를 기대할 수 있는 선거운동방법이 아니다. 그리고 만일 비례대표국회의원후보자에게 공개장소에서의 연설·대담을 허용할 경우, 각 정당은 정강이나 정책의 홍보를 위하여 자신들이 추천할 수 있는 최대인원의 후보를 추천하고, 비례대표국회의원후보자가 최대한 많은 지역에서 여러 번 연설·대담을 하도록 지원할 것이며, 그 결과 선거비용이 증가하고 선거관리가 어려워져 결과적으로 선거의 공정성이 훼손될 우려가 있다. 따라서 비례대표국회의원후보자의 공개장소에서의 연설·대담을 금지하는 위 조항은 비례대표국회의원선거의 취지를 살리고 선거의 공정성을 기한다는 입법목적을 달성함에 있어 적합한 수단이다.(헌재 2016. 12. 29. 2015헌마1160등)

문 의 처
02)6788-5336