



제426회국회(임시회)  
제2차 행정안전위원회

# 주민소환에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈주민소환투표 참여 권유행위 관련 규정 마련〉  
■ 이인영의원 대표발의(의안번호 제2210211호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회  
수석전문위원 정순임

# 목 차

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| I . 제안경위 .....              | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....      | 1  |
| III . 검토의견 .....            | 2  |
| [참고자료] 징역형에 따른 벌금형 기준 ..... | 10 |

## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이인영의원 등 11인
2. 발의연월일 : 2025. 4. 29.
3. 회부연월일 : 2025. 4. 30.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 주민소환투표운동에 관해서는 연설금지장소에서의 연설 행위 등의 제한 규정을 두고 있으나 주민소환투표 참여를 권유하는 행위와 관련해서는 규정이 미비한 상황임.

그런데 투표소 또는 사전투표소 인근에서 주민소환투표에 참여할 것을 권유하여 투표의 결과에 영향을 미치는 행위가 발생하고 있어 이에 대한 조치가 필요하다는 의견이 있음.

이에 누구든지 주민소환투표 참여를 권유하는 행위를 할 수 있으나, 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우 등을 금지하고 이를 위반하는 경우 벌칙을 부과하려는 것임(안 제20조의2 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

개정안은 누구든지 주민소환투표에 참여를 권유하는 행위를 할 수 있도록 규정하되, ① 호별로 방문하여 권유하는 경우 및 ② 투표소로부터 100미터 안에서 권유하는 경우에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금이 부과되도록 하려는 것임(안 제20조의2 신설 등).

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><u>&lt;신설&gt;</u></p> <p>「공직선거법」</p> <p><b>제58조의2(투표참여 권유활동)</b> 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 호별로 방문하여 하는 경우</li> <li>2. 사전투표소 또는 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우</li> <li>3. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 하는 경우</li> <li>4. 현수막 등 시설물, 인쇄물, 확성장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오 기기를 포함한다), 어깨띠, 표찰, 그 밖의 표시물을 사용하여 하는 경우(정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 나타내어 하는 경우에 한정한다)</li> </ol> <p>제32조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제10조의 규정을 위반하여 서명요</li> </ol> | <p><u>제20조의2(주민소환투표 참여 권유활동)</u></p> <p>누구든지 주민소환투표 참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 호별로 방문하여 하는 경우</li> <li>2. 투표소(사전투표소를 포함한다)로부터 100미터 안에서 하는 경우</li> </ol> <p>제32조(벌칙) -----<br/>-----<br/>-----.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. (현행과 같음)</li> </ol> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>청을 한 자</p> <p>2. 제18조의 규정에 의한 주민소환투표운동의 제한을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자</p> <p>3. 제20조제2항의 규정을 위반하여 주민소환투표운동을 한 자</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <div> <p>「공직선거법」</p> <p>제256조(각종제한규정위반죄) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 <b>2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금</b>에 처한다.</p> <p>3. 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 제58조의2 단서를 위반하여 투표참여를 권유하는 행위를 한 자</p> </div> | <p>2. (현행과 같음)</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>4. 제20조의2 단서를 위반하여 주민소환투표 참여 권유활동을 한 자</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|

주민소환제도는 주민이 스스로 선출한 공직자를 그 공직자의 임기가 끝나기 전에 공직으로부터 해임하는 제도<sup>1)</sup>로서 주민소환투표는 다음과 같은 절차로 이루어짐.

1) 홍정선, 「新지방자치법」, 박영사, 2022, p.191-192

## <주민소환투표 절차>



현행법은 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지 “주민 소환투표운동”을 할 수 있도록 하고, 이에 관한 방법 및 제한사항을 규정하고 있으나<sup>2)</sup>,

### 2) 「주민소환에 관한 법률」

**제17조(주민소환투표운동의 원칙)** 이 법에서 “주민소환투표운동”이라 함은 주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 주민소환투표운동으로 보지 아니한다.

1. 주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
2. 주민소환투표운동에 관한 준비행위

**제18조(주민소환투표운동의 기간 및 주민소환투표운동을 할 수 없는 자)** ① 주민소환투표운동은 제12조제2항의 규정에 의한 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지(이하 “주민소환투표운동기간”이라 한다)할 수 있다.

② 제1항의 규정에 불구하고, 제13조제2항의 규정에 의하여 주민소환투표가 실시될 경우의 주민소환투표운동기간은 주민소환투표일 전 25일부터 투표일 전일까지로 한다.

③ 「공직선거법」 제60조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표운동을 할 수 없다. 다만, 당해 주민소환투표대상자는 그러하지 아니하다.

**제19조(주민소환투표운동의 방법)** 주민소환투표운동의 방법은 해당주민소환투표대상자의 선거에 관한 규정에 한하여 「공직선거법」 제61조·제63조(선거운동기구에 관한 사항에 한한다)·제69조·제79조·제82조(제1항 단서를 제외한다)·제82조의4 및 제82조의6의 규정을 준용한다. 이 경우 “선거운동기

## <주민소환투표운동의 방법 및 제한 등>

|           |                                                                                                                                                                               |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>정의</b> | - 주민소환투표에 부쳐지거나 부쳐질 사항에 관하여 찬성 또는 반대하는 행위<br>※ ①단순한 의견개진·의사표시 ②준비행위는 제외                                                                                                       |
| <b>기간</b> | - 주민소환투표 공고일의 다음날부터 투표일 전일까지<br>※ ①주민투표 ②공직선거법에 의한 선거 ③타 주민소환투표와 동시에 실시되는 경우 투표일 전 25일부터 투표일 전일까지                                                                             |
| <b>방법</b> | - ① 주민소환투표운동기구의 설치, ② 공개장소 연설·대담, ③ 언론기관 초청 대담·토론회, ④ 정보통신망을 이용한 주민소환투표운동, ⑤ 인터넷 광고, ⑥ 주민소환투표공보의 발행·배부, ⑦ 시선방위 주관 주민소환투표 토론회<br>※ 위 7가지 방법을 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니 됨 |
| <b>제한</b> | - ① 연설금지장소에서의 연설행위, ② 주민소환투표운동정보의 전송제한, ③ 확성장치 및 자동차의 사용제한, ④ 야간연설 등의 제한, ⑤ 호별방문의 제한, ⑥ 서명·날인운동의 금지, ⑦ 공무원의 지위를 이용한 주민소환투표운동금지, ⑧ 특수지위를 이용한 주민소환투표운동금지                        |

간”은 “주민소환투표운동기간”으로, “후보자”는 “소환청구인대표자 및 주민소환투표대상자”로, “선거”는 “주민소환투표”로, “정당추천후보자”는 “선출직 지방공직자”로, “소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타 홍보에 필요한 사항”과 “음악(당가 등 정당이나 후보자를 홍보하는 내용의 음악을 포함한다)” 및 “소속정당의 정강·정책이나 후보자의 경력·정견·활동상황”은 각각 “주민소환투표운동에 필요한 사항”으로 본다.

**제20조(주민소환투표운동의 제한)** ①누구든지 주민소환투표운동기간 중 이 법에서 준용하는 「공직선거법」에 따른 선거운동기구의 설치, 신문광고, 공개장소에서의 연설·대담, 언론기관 초청 대담·토론회, 정보통신망을 이용한 선거운동 및 인터넷 광고와 제27조제1항의 규정에 의하여 준용되는 「주민투표법」 제17조의 규정에 의하여 관할선거관리위원회가 주관하는 주민소환투표공보의 발행·배부, 「공직선거법」 제8조의7의 규정에 따른 선거방송토론위원회가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 개최하는 토론회(부득이한 사유로 토론회를 개최할 수 없는 경우에는 옥내합동연설회를 말한다)를 제외하고는 어떠한 방법의 주민소환투표운동도 하여서는 아니 된다.

② 제1항의 규정에 따라 주민소환투표운동을 하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다.

1. 「공직선거법」 제80조의 규정에 따른 연설금지장소에서의 연설행위
2. 「공직선거법」 제82조의5의 규정을 위반하여 전자우편을 이용한 주민소환투표운동정보를 전송하는 행위
3. 「공직선거법」 제91조에서 정하는 확성장치 및 자동차 사용제한에 관한 규정을 위반하는 행위
4. 「공직선거법」 제102조의 규정을 위반하여 야간에 연설·대담을 하는 행위
5. 「공직선거법」 제106조의 규정을 위반하여 호별방문을 하는 행위
6. 주민소환투표운동을 목적으로 서명 또는 날인을 받는 행위

③ 지위를 이용한 주민소환투표운동의 금지에 관하여는 「공직선거법」 제85조의 규정을 준용한다. 이 경우 “선거운동”은 “주민소환투표운동”으로 본다.

이와 달리 “주민소환투표 참여 권유행위”에 대해서는 방법 및 제한 사항 등 어떠한 규정도 마련하지 않아, 무분별한 투표참여 권유행위가 투표결과에 영향을 미치는 경우가 발생한다는 지적이 제기되고 있음<sup>3)</sup>.

참고로, 「공직선거법」은 무분별한 투표참여 권유행위와 이를 빙자한 선거운동이 이루어진다는 문제점이 지적됨에 따라 2014.5.14. 투표참여 권유활동의 제한에 관한 규정을 마련하였음<sup>4)</sup>.

#### < 「공직선거법」(법률 제12583호, 2014.5.14.일부개정) 개정이유 >

##### ◇ 개정이유

현행법에 따르면 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용 없이 투표참여를 권유하는 행위는 선거운동으로 보지 않기 때문에, 정당 또는 후보자의 명칭이 표시된 현수막 등을 사용한 투표참여 권유행위가 무분별하게 이루어져 투표참여 권유행위를 빙자한 선거운동이 실시되고 있다는 문제점이 지적되고 있는바, 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 표시하는 등의 방법으로 투표참여를 권유하는 행위를 금지하고, 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내거나 이를 유추할 수 있는 내용으로 투표참여를 권유하는 행위를 하게 하고 그 대가로 금품이나 이익을 제공하거나 받은 자 등에 대하여는 매수 및 이해유도죄로 처벌함으로써 선거의 공정성을 제고하려는 것임.

3) ‘주민소환투표 참여 독려한 포항 오천읍 A이장 고발’, 매일신문, 2019.12.6.

‘양양군수 주민소환 사전투표율 14.81%... 투표방해로 곳곳 소란’, 2025.2.22

4) 「공직선거법」

**제58조의2(투표참여 권유활동)** 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 호별로 방문하여 하는 경우
2. 사전투표소 또는 투표소로부터 100미터 안에서 하는 경우
3. 특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 하는 경우
4. 현수막 등 시설물, 인쇄물, 확성장치·녹음기·녹화기(비디오 및 오디오 기기를 포함한다), 어깨띠, 표찰, 그 밖의 표시물을 사용하여 하는 경우(정당의 명칭이나 후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 나타내어 하는 경우에 한정한다)

개정안은 주민소환투표 참여 권유행위의 주체 및 행위 제한 범위에 관한 기준을 명확히 함으로써, 참여 권유행위가 주민소환투표의 공정성과 자율성을 저해하지 않도록 하고, 궁극적으로 주민의 자유로운 의사표현과 선거의 공정성을 확보하려는 데 취지가 있음.

다만, 개정안은 ① 호별 방문을 통한 권유행위, ② 사전투표소 또는 투표소 100미터 이내에서의 권유행위만을 금지하고 있으나, 투표참여 권유가 주민소환투표에 부처지거나 부처질 사항에 대한 찬반 내용을 포함하여 이루어지는 경우, 사실상 투표참여 권유행위를 빙자한 주민소환투표운동이 이루어질 우려가 있으므로, 「공직선거법」의 투표참여 권유활동에 대한 제한규정 등을 참고하여 그 범위와 한계를 명확하게 규정할 필요가 있으며<sup>5)</sup>,

5) 참고로, 「공직선거법」은 권유활동 자체가 선거운동에 해당될 수 있기 때문에 특정 정당·후보자 등에 대한 지지를 투표참여 권유행위에 한계에 포함하고 있음.

「공직선거법」

제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

1. ~ 6. (생략)

투표참여 권유행위에 관한 공직선거법 관련 규정들의 개정 취지에 비추어 보면, 공직선거법 제58조의2 단서 제1호, 제2호, 제4호에 해당하는 행위의 경우 투표매수 등 불법·부정 선거운동 또는 선거운동 방법의 제한을 회피한 탈법방법에 의한 선거운동을 방지하거나 투표소 등의 질서를 유지하기 위한 목적에서 이를 금지하는 것과 달리, 같은 조 단서 제3호는, 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하는 행위인 경우 그 내용이 선거운동에 해당할 수 있다는 고려에서 규정된 것으로서 그 투표참여 권유행위 자체가 선거운동에 해당할 수 있기 때문에 나머지 각호의 행위와 함께 규제대상에 포함시켰다고 봄이 타당하다.

- 대법원 2017. 12. 22. 선고 2017도6050 판결-

**<개정안과 「공직선거법」 투표참여 권유행위 관련 규정 비교>**

|               | 개정안              | 「공직선거법」          |
|---------------|------------------|------------------|
| 투표참여 권유행위의 주체 | 누구든지             | 누구든지             |
| 투표참여 권유행위의 한계 | ① 호별방문 금지        | ① 호별방문 금지        |
|               | ② 투표소 100m 이내 금지 | ② 투표소 100m 이내 금지 |
|               | —                | ③ 정당·후보자 지지등 금지  |
|               | —                | ④ 표시물 등 사용금지     |

개정안은 주민소환투표에 ‘참여하도록 권유하는 행위’에 대해서만 규정하고 있으나, 주민소환투표는 투표자의 수가 투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 경우 개표하지 않도록 규정되어 있어<sup>6)</sup>, ‘참여하지 않도록 권유하는 행위’가 문제되는 사례<sup>7)</sup>도 발생할 수 있으므로, 불참 권유 행위에 대한 제한 여부 및 그 범위에 관해서도 입법적 검토가 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안은 투표참여 권유행위 제한을 위반한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있으나, 「공

6) 「주민소환에 관한 법률」

제22조(주민소환투표결과의 확정) ① 주민소환은 제3조의 규정에 의한 주민소환투표권자(이하 “주민소환투표권자”라 한다) 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수 과반수의 찬성으로 확정된다.

② 전체 주민소환투표자의 수가 주민소환투표권자 총수의 3분의 1에 미달하는 때에는 개표를 하지 아니한다.

7) ‘주민소환 투표 불참 권유 통장에 벌금형’, 제주일보, 2010.1.15., ‘정의당 “김진하 군수 주민소환투표 방해, 반민주적”’, 2025.2.11., ‘양양군수 주민소환투표, 젊은층 참여 눈길... ‘방해’ 의혹... 한 투표소 입구서 ‘투표 안해도 된다’ 발언 포착돼’, 2025.2.26.

직선거법」상의 유사한 행위에 대한 제재 기준 등을 참고하여 적정한 수준의 형벌 규정을 마련할 필요가 있음<sup>8)</sup>.

**<개정안과 「공직선거법」 투표참여 권유행위 관련 벌칙 규정 비교>**

|                                | 개정안                                                              | 공직선거법                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 주민소환<br>투표운동<br>(선거운동)<br>제한위반 | <p><b>&lt;현행 규정&gt;</b></p> <p>1년 이하의 징역 또는<br/>500만원 이하의 벌금</p> | <p>위반의 경중에 따라</p> <p>① 3년 이하 징역, 600만원 이하 벌금<br/>② 2년 이하 징역, 400만원 이하 벌금<br/>③ 5년 이하의 징역<br/>④ 1년 이하 징역, 100만원 이하 벌금<br/>⑤ 7년 이하 징역, 1천만원 이상 5천만원 이하의 벌금<br/>⑥ 5년 이하 징역, 2천만원 이하 벌금</p> |
| 투표참여<br>권유행위<br>제한 위반          | <p>1년 이하의 징역 또는<br/>500만원 이하의 벌금</p>                             | <p>2년 이하의 징역 또는<br/>400만원 이하의 벌금</p>                                                                                                                                                    |

참고로, 행정안전부는 투표참여의 권유 및 제한에 관한 규정 마련의 필요성에는 동의하면서도 개정안의 처벌규정과 관련하여 징역형과 벌금형 사이의 균형을 고려할 때 벌금형의 상한을 1천만원 이하로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5334

8) 참고로, 「법률안의 표준화기준」(국회사무처 지침)에 따르면 1년 이하의 징역형에 대해서는 1천만원 이하의 벌금형을 적정수준으로 규정하고 있음.

## [참고자료] 징역형에 따른 벌금형 기준

### ■ 「법률안의 표준화 기준」(국회사무처 지침 제390호)

**제45조(법정형)** ③ 벌금형을 규정하는 경우에는 다음 각 호의 기준에 따라 그 벌금액의 적정수준을 정한다.

1. 일반적으로 **벌금액의 최고액만을 규정하는 방식으로** 규정한다.
2. 벌금형을 징역형, 금고형 또는 구류형과 선택형으로 규정하는 경우에는 다음 기준을 고려하여 벌금액을 징역형, 금고형 또는 구류형의 기간에 상응하도록 규정하되 **범죄의 종류 및 죄질에 따라 가감한다**.

| 징역           | 벌금형 범위         |
|--------------|----------------|
| <u>1년 이하</u> | <u>1천만원 이하</u> |
| 2년 이하        | 2천만원 이하        |
| 3년 이하        | 3천만원 이하        |
| 5년 이하        | 5천만원 이하        |

### ■ 국민권익위원회 권고(2009년 7월, 징역형에 상응한 벌금형 분석자료)

| 징역           | 벌금형 범위         |
|--------------|----------------|
| <u>1년 이하</u> | <u>1천만원 이하</u> |
| 2년 이하        | 1천만원 ~ 2천만원 이하 |
| 3년 이하        | 2천만원 ~ 3천만원 이하 |
| 5년 이하        | 3천만원 ~ 5천만원 이하 |

※ 개별 법률의 특성과 범죄의 종류 및 죄질에 따라 가감