



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈정당의 인쇄물·시설물·광고에 허위사실, 혐오적 표현 등 포함 제한〉

■ 박지혜의원 대표발의(의안번호 제2211548호)

2025. 9.

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 : 박지혜의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 18.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위는 통상적인 정당활동으로 보장되도록 하고 있음.

한편, 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제8조는 정당이 통상적인 정당활동으로 게시하는 광고물등에 대하여는 일정한 허가나 신고, 금지 및 제한에 관한 규정의 적용을 배제하고 있고, 「공직선거법」 제90조는 선거기간이 아닌 때에 이루어지는 통상적인 정당활동은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 않도록 규정하는 등 정당활동의 보장을 구체적으로 구현하고 있음.

그런데 일부 정당이 이처럼 통상적인 정당활동이 폭넓게 보장되는

것을 이용하여 자당의 정책 등을 홍보하는 인쇄물·시설물·광고 등, 특히 현수막에 허위사실, 혐오적이거나 미풍양속을 해칠 우려가 있는 내용 등을 무분별하게 표시하여 사용하고 있으나, 단속 주체인 선거관리위원회나 지방자치단체는 정당활동의 보장에 대한 침해 우려로 적극적인 단속을 하지 못하는 실정임.

이에, 정당이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 때에는 허위사실, 혐오적이거나 미풍양속을 해칠 우려가 있는 내용 등을 표시하지 못하도록 명시하려는 것임(안 제37조제2항 후단 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 정당의 정책 또는 현안에 관한 인쇄물·시설물·광고 등에 허위사실, 혐오적이거나 미풍양속을 해칠 우려가 있는 내용 등을 표시하지 못하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제37조(활동의 자유) ① (생략)	제37조(활동의 자유) ① (현행과 같음)
② 정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위와 당원을 모집하기 위한 활동(호별방문을 제외한다)은 통상적인 정당활동으로 보장되어야 한다. <후단 신설>	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----, 이 경우 정당이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 때에는 허위사실, 혐오적이거나 미풍양속을 해칠 우려가 있는 내용 등을 표시하여서는 아니 된다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

“정당”은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직으로,¹⁾ 「대한민국헌법」은 정당설립의 자유를 규정하면서, 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 함을 명시하고 있음.²⁾

헌법재판소는 보다 구체적으로, 우리 헌법 및 「정당법」상 정당의 개념적 징표로 ① 국가와 자유민주주의 또는 헌법질서를 긍정할 것, ② 공익의 실현에 노력할 것, ③ 선거에 참여할 것, ④ 정강이나 정책을 가질 것, ⑤ 국민의 정치적 의사형성에 참여할 것, ⑥ 계속적이고 공고한 조직을 구비할 것, ⑦ 구성원들이 당원이 될 수 있는 자격을 구비할 것 등을 제시한바 있음.³⁾

그 목적·조직과 활동이 민주적이라는 전제하에, 정당 활동은 헌법과 법률에 따라 보호되며, 정당의 주요 기능인 정치적 주장 개진, 정책 홍보 등을 위한 인쇄물, 시설물, 광고 등은 현행법상 “통상적인 정당활동”으로 보장되고 있음.⁴⁾

1) 「정당법」 제2조(정의) 이 법에서 “정당”이라 함은 국민의 이익을 위하여 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 참여함을 목적으로 하는 국민의 자발적 조직을 말한다.

2) 「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 정당운영에 필요한 자금을 보조할 수 있다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

3)헌법재판소 2006. 3. 30. 2004헌마246, 판례집 18-1상, 402

4) 「정당법」 제37조(활동의 자유) ①정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.

정당의 정치적 주장 또는 정책홍보를 위한 인쇄물, 시설물, 광고 등은 일반 국민을 대상으로 하기에 옥외에 게시되는 경우가 많음.

옥외광고물의 표시·설치 등에 대한 사항 등을 규정하는 「옥외광고물법」은 옥외광고물 게시에 대해 기본적으로 해당 지자체에 허가 또는 신고 대상으로 규정하지만,

정당의 현수막 등(이하 “정당현수막”이라 한다)은 기존 허가 또는 신고의 대상에서, 2022년 법 개정을 통해, 통상적인 정당활동으로 보호하려는 취지로 허가 또는 신고의 예외로 인정되었음.⁵⁾

별도의 허가 또는 신고 절차가 사라짐에 따라, 법 개정 이후 정당 현수막은 급격히 늘어나게 되었고 그에 대한 불편을 호소하는 여론 또한 높아졌으며,⁶⁾ 이러한 문제 인식하에 2024년 법 개정이 추가적으로 이루어져, 현재 정당현수막은 별도의 허가 또는 신고를 받지 않되 지역별로 게시할 수 있는 현수막 개수만을 정하는 양적 규제만을 두는 방식으로 관리되고 있음.⁷⁾

②정당이 특정 정당이나 공직선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대함이 없이 자당의 정책이나 정치적 현안에 대한 입장을 인쇄물·시설물·광고 등을 이용하여 홍보하는 행위와 당원을 모집하기 위한 활동(호별방문을 제외한다)은 통상적인 정당활동으로 보장되어야 한다.

5) 「옥외광고물법」(법률 제18876호, 2022.6.10. 개정) 제8조(적용 배제) 표시·설치 기간이 30일 이내인 비영리 목적의 광고물등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 허가·신고에 관한 제3조 및 금지·제한 등에 관한 제4조를 적용하지 아니한다. 이 경우 제3호는 표시·설치 기간이 30일을 초과하는 광고물등도 포함한다.

8. 정당이 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동으로 보장되는 정당의 정책이나 정치적 현안에 대하여 표시·설치하는 경우. 다만, 현수막의 표시 방법 및 기간은 대통령령으로 정한다.

6) “국회, 정치현수막 무제한 허용하더니…민원 1만4천건 폭주”, 매일경제, 2023.4.16.

7) 「옥외광고물법」(법률 제19995호, 2024. 1. 12. 개정) 제8조(적용 배제) ① 표시·설치 기간이 30

다만, 최근 이념, 소득, 자산 갈등이 격화되고, 외국인, 소수자, 특정 종교에 대한 차별의 시각이 커지는 등 정치적·사회적 양극화가 매우 심화되고 있으며,⁸⁾ 이는 정치적 표현에서도 혐오 또는 상대 진영에 대한 허위사실 유포로 번지고 있음.

혐오표현을 통한 일부 국민 또는 집단에 대한 차별과 배제는 국가의 통합을 저해하고 국가와 사회의 통합을 추구하는 헌법의 정신에도 배치된다고 할 수 있으며,⁹⁾ 허위사실 유포는 공적인 논의의 전제가 되는 정보의 신뢰성, 투명성의 저하를 야기함.

이러한 배경에서 정당현수막에서의 내용에 대한 제제의 필요성, 즉 정당현수막 상 혐오적이거나 미풍양속을 해칠 표현, 허위사실, 일방적 비방 등을 규제해야 한다는 필요성이 제기되었고, 우리 국회도 동 개정안과 같이 정당현수막의 콘텐츠를 제한하는 내용의 법안을 다수 발의하는 등의 시도를 하고 있음.¹⁰⁾

일 이내인 비영리 목적의 광고물등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 허가·신고에 관한 제3조 및 금지·제한 등에 관한 제4조를 적용하지 아니한다. 이 경우 제3호는 표시·설치 기간이 30일을 초과하는 광고물등도 포함한다.

8. 정당이 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동으로 보장되는 정당의 정책이나 정치적인 현안에 대하여 표시·설치하는 경우. 다만, 현수막의 경우 다음 각 목의 요건을 충족하여야 한다.

가. 읍·면(「지방자치법」 제7조제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제7조제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)별로 2개 이내로 설치할 것. 다만, 읍·면·동의 면적이 100제곱킬로미터 이상인 경우에는 1개의 현수막을 추가로 설치할 수 있다.

나. 보행자 또는 교통수단의 안전을 저해하는 경우로서 대통령령으로 정하는 장소 외의 장소에 설치할 것. 대통령령으로 정하는 규격, 기간 및 표시·설치 방법을 준수할 것

8) 통계청이 발표한 ‘2024 한국의 사회지표’에 따르면, 현 국민의 77.5%가 ‘보수와 진보’ 간 이념갈등을, 74.8%가 ‘빈곤층과 중상층’ 간 소득 갈등을, 66.4%가 ‘근로자와 고용주’ 간 노사갈등을 매우 심각하게 인식하고 있음.

9) 김현귀, “표현의 자유와 혐오표현규제”, 연구보고서, 2016

《 제22대 국회에서 발의된 정당현수막 내용규제 관련 법안 》

의안명 (대표발의자, 의안번호)	발의일자	내 용
정당법 일부개정법률안 (고민 정의원, 2212827)	2025.9.9.	현행법의 ‘통상적인 정당활동’ 범위에서 옥외광고물법 금지광고물로 정한 내용을 포함한 홍보행위를 제외함
정당법 일부개정법률안 (채현일의원, 2212580)	2025.9.1.	정당현수막을 일정한 요건을 가진 정당에 한정하여 게시할 수 있도록 하고, 정당현수막 표시 제한 및 위법 정당현수막에 대한 조치근거 등을 마련함
정당법 일부개정법률안 (손술의원, 2212131)	2025.8.12.	정당의 정책이나 정치적 현안에 대하여 표시·설치하는 현수막의 경우, 인종 혐오 표현을 사용하지 못하도록 함
옥외광고물법 일부개정법률안 (고민 정의원, 2212833)	2025.9.9.	광고내용이 차별적 내용으로 인권침해의 우려가 있다고 판단될 때에는 옥외광고심의위원회에 심의를 요청할 수 있고, 심의위원회에서는 대통령령에 정해진 판단기준에 따라 심의하며, 이를 위반하여 금지광고물을 제작·표시한 자에게 과태료를 부과함
옥외광고물법 일부개정법률안 (손술의원, 2212132)	2025.8.12.	정당현수막 설치 내용에 관하여 「정당법」에 따르도록 단서를 붙여 정당 현수막에 인종 혐오표현을 사용하지 못하도록 규제함
옥외광고물법 일부개정법률안 (이기현의원, 2212089)	2025.8.11.	금지 대상인 광고물의 내용에 지역차별적 표현 및 허위의 사실이나 특정 정당이나 정치인을 비방·모욕하는 내용을 추가함
옥외광고물법 일부개정법률안 (박지혜의원, 2211559)	2025.7.18.	금지 대상인 광고물의 내용에 허위의 사실을 포함하는 것을 추가하고 허위사실이나 인권 침해의 우려가 있는 내용을 표시한 경우에 대한 벌칙을 신설함

한편, 각종 혐오적 표현 또는 허위사실이 담긴 현수막을 게시하는 일부 정당이 실질적으로 정당 본연의 기능을 수행하지 않거나, 현수막 게시를 주된 목적으로 한 임시 조직에 불과하다는 지적이 제기됨에 따라,¹¹⁾ 해당 정당이 헌법과 관계 법률이 보호하는 정당의 요건을 충족하는지, 그 활동 영역에 대한 보호가 적정한지, 보다 구체적으로,

10)이외에도 2024회계연도 중앙선거관리위원회 소관 결산에서도 이러한 문제의식을 담은 내용의 부대의견을 채택한 바 있음.

*부대의견 문구: “중앙선거관리위원회는 허위사실, 혐오표현, 선동적 내용 등을 포함하고 있는 정당현수막에 대해 적극적으로 대책을 수립해 시행한다.”

11)“선관위도 못 막는 극우 현수막…실체 보니 허울뿐 ‘현수막 정당’”, JTBC 뉴스룸, 2025.8.1.

해당 정당이 게재하는 정당현수막이 공적인 활동, 통상적이며 민주적인 정치활동인지 여부에 대해 검토할 필요성이 제기될 수 있으나,

헌법재판소가 실시한 바와 같이 민주적 기본질서를 부정하지 않는 한 정당은 각자가 옳다고 믿는 다양한 스펙트럼의 이념적인 지향을 자유롭게 추구할 수 있고,¹²⁾ 통상적인 활동, 민주적인 활동에 대한 판단은 정당 활동의 자유 아래 보호하되 그 사후적인 판단은 사법부에 맡길 사항이라는 점을 참고할 필요가 있음.¹³⁾

개정안은 혐오적 표현, 허위사실 등 정당현수막에 대한 내용적 규제, 질적 규제를 통해 허위, 과장 정보의 확산과 사회적 갈등을 야기하는 정치적 표현 등을 방지하고, 공공의 질서와 정당의 정치적 자유가 조화롭게 균형을 이루도록 하는데 기여할 것으로 보임.

다만, 정당현수막은 표현의 자유와 연결되어있고, 일반적으로 표현의 자유에 대한 제한은 보다 엄격한 심사를 전제한다는 것을 고려한다면,¹⁴⁾ “허위사실”, “혐오적” 등 내용상 정의가 모호하거나 그 범위가

12) “민주적 기본질서를 부정하지 않는 한 정당은 각자가 옳다고 믿는 다양한 스펙트럼의 이념적인 지향을 자유롭게 추구할 수 있다. 오늘날 정당은 자유민주주의의 이념을 추구하는 정당에서부터 공산주의의 이념을 추구하는 정당에 이르기까지 그 이념적 지향점이 매우 다양하므로, 어떤 정당이 특정 이념을 표방한다 하더라도 그 정당의 목적이나 활동이 앞서 본 민주적 기본질서의 내용들을 침해하는 것이 아닌 한 그 특정 이념의 표방 그 자체만으로 곧바로 위헌적인 정당으로 볼 수는 없다.”(헌법재판소, 2014. 12. 19. 2013헌다1)

13) “헌법은 정당의 금지를 민주적 정치과정의 개방성에 대한 중대한 침해로서 이해하여 오로지 제8조 제4항의 엄격한 요건하에서만 정당설립의 자유에 대한 예외를 허용하고 있다. 이에 따라 자유민주적 기본질서를 부정하고 이를 적극적으로 제거하려는 조직도, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 한, ‘정당의 자유’의 보호를 받는 정당에 해당하며, 오로지 헌법재판소가 그의 위헌성을 확인한 경우에만 정당은 정치생활의 영역으로부터 축출될 수 있다.”(헌법재판소, 1999.12.23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800)

14) “표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 이러한 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지닌다. 민주

넓은 개념은 법 해석 및 적용과 집행 과정에서의 논란이 발생할 수 있으므로 심사과정에서의 논의를 통해 개념적으로 구체화가 필요할 것으로 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 개정안 제37조제2항은 「공직선거법」 제90조15)와 결합하여 처벌규정의 소극적 구성요건이 될 수 있으므로, 죄형법정주의를 고려하여 “혐오적이거나 미풍양속을 해칠 우려가 있는 내용”을 구체적으로 정할 필요가 있는 등 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332

사회에서 표현의 자유가 수행하는 역할과 기능에 비추어 볼 때, 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반하기 때문이다. 즉, 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에는, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권주체는—형벌 등의 불이익을 감수하고서라도 자신의 의견을 전달하고자 하는 강한 신념을 가진 경우를 제외하고—대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높은 것이다. 그렇기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 그 규제에 의해 보호되는 다른 표현에 대하여 위축적 효과가 미치지 않도록 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다.”(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327)

- 15) 「공직선거법」 제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 120일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.
1. 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위
 2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위
 3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위
- ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 아니한다.
1. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동
 2. 의례적이거나 직무상·업무상의 행위 또는 통상적인 정당활동으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위