



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈금전을 대가로 하는 출판기념회 개최 제한〉

■ 조지연의원 대표발의(의안번호 제2211024호)

2025. 8.

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	2

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 조지연의원 등 15인

나. 제 안 일 : 2025. 6. 23.

다. 회 부 일 : 2025. 6. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

정치인의 출판기념회는 후원금의 성격을 지니고 있지만 「정치자금법」의 적용을 받지 않아 불법적인 정치자금 모금으로 활용된다는 지적을 받아왔음.

특히 출판기념회라는 명목으로 입장료나 도서 구매비를 받거나, 집회 형태로 다수를 초청하여 실질적인 후원금을 모금하는 사례가 발생하고 있어 정치자금의 투명성을 해치고 있음.

이에 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원 또는 후보자·예비후보자는 집회의 형태나 다수를 초청하는 형태로 일정한 장소에서 출판물을 판매하거나 입장료 등 대가성 금전을 받는 출판기념회를 개최할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하여, 출판기념회를 통한 불법적인 정치자금 모금을 제한하려는 것임(안 제103조의2 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장 등이 일정한 장소에서 출판물을 판매하는 행사, 입장료·참가비 등 금전을 받는 출판기념회 등을 개최하지 못하도록 규정하고, 이를 위반할 경우 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 함.

현행	개정안
<u><신 설></u>	제103조의2(출판기념회 등의 제한) 대통령, 국회의원, 지방자치단체의 장, 지방의회의원, 후보자·예비후보자(후보자·예비후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출판기념회를 개최하거나 개최하게 할 수 없다. 1. 집회의 형태나 다수를 초청하는 형태로 일정한 장소에서 출판물(저작물 등을 종이나 전자적 매체에 실어 읽거나 보거나 들을 수 있게 만든 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 판매하는 행사 2. 입장료, 참가비, 기념품 구입비 등 명목 여하를 불문하고 대가성 금전을 받는 출판기념회 3. 출판물 판매 수익을 후원금 또는 정치자금으로 기부하거나 전환하는 것을 전제로 하는 출판기념회

제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (생략) ③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. 選舉運動과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者 가. ~ 카. (생략) <u><신설></u> 타. ~ 너. (생략) 2. ~ 4. (생략) ④·⑤ (생략)	제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (현행과 같음) ③----- ----- -----. 1. ----- ----- 가. ~ 카. (현행과 같음) 타. 제103조의2의 규정에 위반하여 출판기념회를 개최하거나 개최하게 한 자 파. ~ 더. (현행 타목부터 너목까지와 같음) 2. ~ 4. (현행과 같음) ④·⑤ (현행과 같음)
---	--

현행법은 누구든지 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)와 관련있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없도록 규정하고 있으나,¹⁾ 선거일 90일 이전 또는 선거일 이후에 출판기념회를 개최하는 경우 별도의 제한을 규정하고 있지 않음.

출판기념회는 책을 비롯한 저작물을 집필한 경우 저자가 자신의 저작물을 알리고 저작물 진행 과정에서 느꼈던 소회 등을 독자 또는 일

1) 「공직선거법」 제103조(각종집회 등의 제한) ⑤누구든지 선거일전 90일(선거일전 90일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 관련있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없다.

반인들과 공유하는 행사로, 국회의원 등 정치인의 경우 저작물을 통해 자신의 의정활동 및 차후 계획을 홍보하는 수단으로도 활용하고 있음.

그러나, 국회의원 등이 출판기념회를 개최하는 경우 입장료, 참가비, 책값 등으로 모금되는 금액이 「정치자금법」상 ‘정치자금’ 또는 ‘후원금’에 해당하지 않고,²⁾ 행사 자체 또는 모금액이 선거관리위원회에 별도 신고·공개 대상이 아니며, 저작물 이상의 대가성 금품을 받더라도 별도의 제재가 없다는 점에서 음성적인 정치자금 모금의 창구로 이용될 수 있다는 지적이 있어왔음.³⁾⁴⁾

이에 개정안은 판매, 기부, 대가성 금전 교환 등 금전적인 행위가 전제되는 출판기념회 개최를 금지하여, 정치인의 출판기념회를 통한 불법적인 정치자금 모금행위를 차단하는 등 민주주의의 건전한 발전에 기여할 것으로 보임.

2) 「정치자금법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 정치자금의 종류는 다음 각 목과 같다.

가. 당비

나. 후원금

다. 기탁금

라. 보조금

마. 정당의 당헌·당규 등에서 정한 부대수입

바. 정치활동을 위하여 정당(중앙당창당준비위원회를 포함한다), 「공직선거법」에 따른 후보자가 되려는 사람, 후보자 또는 당선된 사람, 후원회·정당의 간부 또는 유급사무직원, 그 밖에 정치활동을 하는 사람에게 제공되는 금전이나 유가증권 또는 그 밖의 물건

사. 바목에 열거된 사람(정당 및 중앙당창당준비위원회를 포함한다)의 정치활동에 소요되는 비용
(생략)

4. “후원금”이라 함은 이 법의 규정에 의하여 후원회에 기부하는 금전이나 유가증권 그 밖의 물건을 말한다.

3) 김대근 외, 「정치자금 규제의 실효성 확보를 위한 제도 분석과 개선방안」, p.54, 한국형사·법무정책연구원, 2020

4) 조선일보, “국감·총선 앞두고… ‘돈봉투 출판기념회’ 여야 없이 기승”, 2023.9.19.

다만, 개정안은 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 출판기념회 개최가 금지되는 대상에 국회의원 등 기존 정치인 뿐만 아니라 ‘후보자 및 예비후보자가 되고자 하는 자’까지 포함하여, 규제 대상의 특징이 어렵고, 일반에 대한 과도한 규제가 될 수 있음.

판례에 따르면, ‘후보자가 되고자 하는 자’는 입후보 의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람뿐만 아니라, 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 당해 선거에 입후보할 의사를 가진 것으로 객관적으로 인식할 수 있는 정도에 이른 자까지 포함됨.⁵⁾

현행법과 같이 선거일 전 90일부터 선거일까지를 기준으로 ‘후보자가 되고자 하는 자’도 출판기념회를 제한하는 것은, 기간상 선거를 앞두고 있어 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 대한 특징이 어느 정도 가능하고, 출판기념회와 출마, 선거운동 등과의 연관성이 인정될 수 있으나,

선거일과 관계없이 출판기념회를 제한할 경우 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 대한 특징이 어렵고, 출판기념회 개최 당시의 의도와 이후 발생한 정치적 목적의 개연성이 비교적 떨어지며, ‘후보자가 되고자 하는 자’가 이전에 개최한 출판기념회로 인해 ‘후보자’ 자격 보유에 전반적으로 제한을 받는 등의 문제가 발생할 수 있는바, 출판기념회 규제 대상 범위에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

5) 대법원 2013. 11. 14. 선고 2013도2190 판결 공직선거법위반

둘째, 안 제103조의2는 제목으로 ‘출판기념회의 제한’이 아닌 ‘출판기념회 등의 제한’으로 규정하고 있으나, 본문에서는 ‘출판기념회 등’이 아닌 ‘출판기념회’를 개최할 수 없다고 규정하고 있어 제목이 자구에 부합하지 않고 있음.

개정안이 저서와 관련된 출판기념회 외에 서예전, 사진전, 도화전시회 등 다른 형태의 기념회도 제한하려는 것인지 여부에 대해 불분명한 측면이 있으므로 법안심사과정에서 이를 명확하게 할 필요가 있음.

참고로, 출판기념회를 제한하는 것과 관련하여 ① 출판기념회 수입을 정치자금에 포함하고, ② 출판기념회에서 판매하는 책 가격 및 수량을 제한하며, ③ 관할 선거관리위원회에 개최 신고 및 수입·지출⁶⁾ 보고를 의무화하는 등을 내용으로 하는 「정치자금법」 일부개정법률안 3건이 우리 위원회에 회부 되어 있음.⁷⁾

또한, 중앙선거관리위원회는 출판기념회에서의 금품모금 및 제공을 제한하고 출판기념회 개최를 관할 선관위에 신고하도록 하는 내용의 개정의견을 제출한바 있음.

문 의 처

02)6788-5332

6) 최민회의원 발의(의안번호 : 11724)

7) 주진우 의원안(의안번호 2211023), 김미애 의원안(의안번호 2211074), 김민전 의원안(의안번호 2211081)