제400회국회(정기회)
제10차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

▣ 김민기의원 대표발의 (의안번호 제2112746호) 등
공직선거법 일부개정법률안 64건

2022. 11.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 신 문 근

목 차

[김민기의원안] ····· 1

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

1. 후보자등록신청서류 공고, 확인요청 및 보완요구 절차 신설 ····· 3

[이수진의원안] ····· 11

Ⅰ. 제안경위 ····· 11

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 11

Ⅲ. 검토의견 ····· 13

1. 낙선목적 허위사실공표죄의 벌금 하한액 폐지 및 상한액 상향 ····· 13

[한병도의원안Ⅰ] ····· 19

Ⅰ. 제안경위 ····· 19

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 19

Ⅲ. 검토의견 ····· 20

1. 국외선거범에 대한 여권발급 제한규정 정비 ····· 20

[이은주의원안Ⅰ], [최혜영의원안], [이영의원안Ⅲ], [권칠승의원안Ⅰ], [김예지의원안] ····· 23
Ⅰ. 제안경위 ····· 23
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 24
Ⅲ. 검토의견 ····· 33
1. 장애인인 피고용인에게 투표시간 청구 가능 알림 의무화 ····· 33
2. 시각장애인의 참정권 보장 ····· 35
가. 점자형 선거공보의 내용을 책자형 선거공보와 동일하게 작성 ····· 35
나. 점자형 선거공보의 인쇄물 접근성 바코드 갈음규정 삭제 등 ····· 39
다. 책자형 선거공보의 내용을 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체 제출 의무화 등 ····· 43
3. 발달장애인의 참정권 보장 ····· 46
가. 이해하기 쉬운 선거공보, 선거공약서, 투표안내문 및 방송광고 ····· 46
나. 투표용지 및 투표보조용구에 후보자의 사진 및 정당마크 표시 ····· 58
(1) 투표용지에 후보자의 사진 등 표시 ····· 58
(2) 후보자의 사진 등이 표시된 투표보조용구 및 특수투표용지 사용 ····· 61
다. 발달장애선거인에게 사전투표 방법·절차 등의 정보 제공 ····· 64
4. 청각장애인 참정권 보장(한국수어·자막 제공 의무화) ····· 66
5. 정신적 장애가 있는 선거인 등도 투표보조인 동반 허용 ····· 75

[한병도의원안Ⅱ] ····· 80
Ⅰ. 제안경위 ····· 80
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 80

Ⅲ. 검토의견 ····· 81

1. 선거여론조사에서 다수인에 대한 거짓응답 지시·권유·유도행위 금지 ····· 81

[이형석의원안] ····· 87

Ⅰ. 제안경위 ····· 87

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 87

Ⅲ. 검토의견 ····· 88

1. 선거여론조사기관의 휴대전화 가상번호 요청기한 등 단축 ····· 88

[강득구의원안] ····· 94

Ⅰ. 제안경위 ····· 94

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 94

Ⅲ. 검토의견 ····· 96

1. 공직선거와 관련된 종이인쇄물에 재생종이 사용 의무화 ····· 96

[김영호의원안Ⅰ] ····· 103

Ⅰ. 제안경위 ····· 103

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 103

Ⅲ. 검토의견 ····· 105

1. 조합임원의 공직선거 입후보 제한기간 신설 ····· 105

[이은주의원안Ⅱ], [윤준병의원안Ⅰ] ····· 111
Ⅰ. 제안경위 ····· 111
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 111
Ⅲ. 검토의견 ····· 118
1. 개정안의 내용 및 취지 ····· 118
2. 대통령 결선투표제 도입 ····· 134
가. 대통령 결선투표제 도입이 헌법 개정사항인지 여부 ····· 135
나. 선거일정 및 선거비용의 문제 ····· 137
다. 외국의 입법례 ····· 138
3. 지방자치단체장 결선투표제 도입 ····· 140
4. 종합 검토 ····· 140

[김용판의원안] ····· 143
Ⅰ. 제안경위 ····· 143
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 143
Ⅲ. 검토의견 ····· 144
1. 재정신청 대상 선거범죄에 선거여론조사와 관련된 범죄 추가 ····· 144

[김성원의원안Ⅰ] ····· 151
Ⅰ. 제안경위 ····· 151
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 151
Ⅲ. 검토의견 ····· 157

1. 입후보예정자의 정의 신설 등 ····· 157
2. 기부행위 제한규정 등의 정비 ····· 164

[이영의원안Ⅰ], [정우택의원안] ····· 174
Ⅰ. 제안경위 ····· 174
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 174
Ⅲ. 검토의견 ····· 176
1. 학교에서의 선거운동 및 투표참여 권유활동 제한 ····· 176

[송옥주의원안Ⅰ] ····· 189
Ⅰ. 제안경위 ····· 189
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 189
Ⅲ. 검토의견 ····· 192
1. 비례대표자치구·시·군의회의원 최소정수 신설 ····· 192
2. 여성의 정치적 대표성 강화 ····· 193

[김성원의원안Ⅱ], [김한정의원안], [김승수의원안] ····· 199
Ⅰ. 제안경위 ····· 199
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 199
Ⅲ. 검토의견 ····· 202
1. 알기쉬운 법률용어 정비 ····· 202
가. ‘잔임기간’을 ‘남은 임기’로 변경 ····· 202

나. ‘인육’을 ‘인주’로 변경 ····· 207
다. ‘단수’를 ‘소수점 이하의 수’로 변경 ····· 208

[주호영의원안Ⅰ] ····· 215
Ⅰ. 제안경위 ····· 215
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 215
Ⅲ. 검토의견 ····· 217
1. 대통령의 임기개시시점 변경 ····· 217

[김성원의원안Ⅲ] ····· 223
Ⅰ. 제안경위 ····· 223
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 223
Ⅲ. 검토의견 ····· 225
1. 선거여론조사기관 재등록 제한기간 연장 ····· 225
2. 선거여론조사와 관련된 자료의 보관기관 연장 등 ····· 227

[한병도의원안Ⅲ], [박성민의원안Ⅱ] ····· 233
Ⅰ. 제안경위 ····· 233
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 233
Ⅲ. 검토의견 ····· 236
1. 대통령선거의 선거관리준비경비의 편성·배정시기 변경 ····· 236

[김승남의원안], [전용기의원안] ····· 244
Ⅰ. 제안경위 ····· 244
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 244
Ⅲ. 검토의견 ····· 246
1. 대통령선거의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 횟수 변경 등 ····· 246

[한병도의원안Ⅳ], [조은희의원안] ····· 252
Ⅰ. 제안경위 ····· 252
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 252
Ⅲ. 검토의견 ····· 255
1. 선거보전비용 반환의 실효성 확보수단 마련 ····· 255

[이해식의원안], [민형배의원안Ⅰ], [권칠승의원안Ⅱ] ····· 264
Ⅰ. 제안경위 ····· 264
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 264
Ⅲ. 검토의견 ····· 269
1. 딥페이크 등 인공지능 기술을 이용한 선거운동 관련 규정 신설 ····· 269

[김도읍의원안Ⅰ] ····· 280
Ⅰ. 제안경위 ····· 280
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 280

Ⅲ. 검토의견 ····· 282

1. 우편투표함 및 사전투표함 보관영상의 실시간 공개 등 ····· 282

[김성원의원안Ⅳ] ····· 287

Ⅰ. 제안경위 ····· 287

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 287

Ⅲ. 검토의견 ····· 289

1. 금치산자제도 폐지에 따른 선거권 제한규정의 정비 ····· 289

2. 벌금형 집행유예 도입에 따른 벌칙규정 정비 ····· 291

[정필모의원안] ····· 302

Ⅰ. 제안경위 ····· 302

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 302

Ⅲ. 검토의견 ····· 304

1. 위법한 영상 등을 게시한 자에 대한 영상 등 삭제요청 근거 신설 ····· 304

[이정문의원안Ⅰ], [서범수의원안] ····· 310

Ⅰ. 제안경위 ····· 310

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 310

Ⅲ. 검토의견 ····· 313

1. 후보자 또는 후보자가 되려는 사람의 휴대전화 가상번호 요청 허용 ····· 313

2. 국회의원 및 지방의회의원의 휴대전화 가상번호 요청 허용 ····· 320

[주호영의원안Ⅱ] ····· 323
Ⅰ. 제안경위 ····· 323
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 323
Ⅲ. 검토의견 ····· 326
1. 가짜뉴스의 정의 및 가짜뉴스임을 표시하도록 하는 절차 신설 등 ····· 326
2. 각급선거관리위원회 등의 요청가능 사항에 판단중임을 알리는 표시 추가 등 ····· 335

[김도읍의원안Ⅱ] ····· 341
Ⅰ. 제안경위 ····· 341
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 341
Ⅲ. 검토의견 ····· 343
1. 당선 또는 낙선목적으로 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계집계 업무를 방해하는 행위 금지규정 신설 ····· 343

[송옥주의원안Ⅱ] ····· 347
Ⅰ. 제안경위 ····· 347
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 347
Ⅲ. 검토의견 ····· 348
1. 우편을 이용한 의정활동보고의 보고시점 변경·명확화 ····· 348

[태영호의원안] ····· 353
Ⅰ. 제안경위 ····· 353
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 353
Ⅲ. 검토의견 ····· 355
1. 재외투표소의 교통약자 이동편의 제공 ····· 355

[김영호의원안Ⅱ], [황운하의원안] ····· 361
Ⅰ. 제안경위 ····· 361
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 361
Ⅲ. 검토의견 ····· 364
1. 선출직공직자 등에게 축의·부의금품을 제공하는 행위 금지 ····· 364

[이영의원안Ⅱ] ····· 373
Ⅰ. 제안경위 ····· 373
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 373
Ⅲ. 검토의견 ····· 374
1. 비례대표의원선거의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 참석대상 명확화 ····· 374

[장경태의원안] ····· 380
Ⅰ. 제안경위 ····· 380

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 380
Ⅲ. 검토의견 ····· 382
1. 국회의원의 동일 지역구 4연임 제한 ····· 382

[김민석의원안] ····· 388
Ⅰ. 제안경위 ····· 388
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 388
Ⅲ. 검토의견 ····· 390
1. 의정활동보고 지연·지장행위 금지 ····· 390

[민형배의원안Ⅱ] ····· 393
Ⅰ. 제안경위 ····· 393
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 393
Ⅲ. 검토의견 ····· 394
1. 거소투표 신고방식 변경 ····· 394
2. 사전투표기간 3일로 연장 ····· 396

[송재호의원안] ····· 398
Ⅰ. 제안경위 ····· 398
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 398
Ⅲ. 검토의견 ····· 401

1. 동수득표자의 당선인결정방식을 결선투표로 변경 ····· 401

[이영의원안Ⅳ] ····· 409

Ⅰ. 제안경위 ····· 409

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 409

Ⅲ. 검토의견 ····· 410

1. 알뜰폰사업자에 대한 휴대전과 가상번호 요청·제공근거 신설 ····· 410

[김용민의원안Ⅰ] ····· 416

Ⅰ. 제안경위 ····· 416

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 416

Ⅲ. 검토의견 ····· 417

1. 선거운동 제한연령 하향 ····· 417

[송석준의원안] ····· 419

Ⅰ. 제안경위 ····· 419

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 419

Ⅲ. 검토의견 ····· 421

1. 기표가 완료된 투표용지 교부행위 금지규정 신설 등 ····· 421

[정성호의원안], [이성만의원안] ····· 428
Ⅰ. 제안경위 ····· 428
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 428
Ⅲ. 검토의견 ····· 430
1. 개정안의 내용 및 취지 ····· 430
2. 개정안들의 검토 ····· 434
가. 대통령당선인에 선거중립의무 부여 ····· 434
나. 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장 당선인에 선거중립의무 부여 ····· 435
다. 공무원 임용예정자애 선거중립의무 부여 ····· 437

[이탄희의원안], [김두관의원안], [임호선의원안] ····· 439
Ⅰ. 제안경위 ····· 439
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 439
Ⅲ. 검토의견 ····· 443
1. 사전투표소 추가설치요건 신설 ····· 443
가. 인구밀집지역에 사전투표소 추가설치 ····· 443
나. 생활권을 고려하여 사전투표소 추가설치 ····· 448

[박성민의원안Ⅰ] ····· 452
Ⅰ. 제안경위 ····· 452
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 452
Ⅲ. 검토의견 ····· 453

1. 대한민국 국민이 아닌 사람의 개표사무원 위촉 제한 ····· 453

[이정문의원안Ⅱ] ····· 459

Ⅰ. 제안경위 ····· 459

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 459

Ⅲ. 검토의견 ····· 461

1. 임시기표소 설치 및 임시기표소 내 투표함 추가사용 근거 신설 ····· 461

[이정문의원안Ⅲ] ····· 465

Ⅰ. 제안경위 ····· 465

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 465

Ⅲ. 검토의견 ····· 467

1. 후보자등록신청사항 변경가능 기간 제한 등 ····· 467

[윤준병의원안Ⅱ] ····· 475

Ⅰ. 제안경위 ····· 475

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 475

Ⅲ. 검토의견 ····· 477

1. ‘작성’을 ‘제작’ 또는 ‘인쇄’로 변경 ····· 477

[김용민의원안Ⅱ], [민형배의원안Ⅲ] ····· 481
Ⅰ. 제안경위 ····· 481
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 481
Ⅲ. 검토의견 ····· 483
1. 후보자 사퇴 제한 기한 신설 ····· 483

[윤영덕의원안] ····· 489
Ⅰ. 제안경위 ····· 489
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 489
Ⅲ. 검토의견 ····· 491
1. 인터넷 등 통신망을 통한 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 중계방송 근거규정 마련 ····· 491

[김민기의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김민기의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 9. 30.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공직선거의 후보자로 등록하려는 경우 피선거권에 관한 증명서류와 함께 재산, 병역, 납세, 범죄경력, 학력 및 후보자 등록 이력 등에 관한 서류를 제출하도록 하고 있음.

이처럼 후보자등록을 신청할 때 제출하여야 하는 서류가 다양할 뿐만 아니라 서류의 발급기관이 각기 달라 이를 준비하는 후보자의 입장에서는 신청 요건에 부합하는 서류가 무엇인지 확인하는 데 어려움이 있으며, 이로 인해 후보자등록 과정에서 서류가 누락되거나 착오 제출되는 등의 혼선이 빚어지고 있음. 이를 방지하기 위해서는 접수처인 선거관리위원회가 후보자등록 시 준비하여야 하는 서류가 무엇인지 구체적으로 알릴 필요가 있음에도, 이에 관한 명확한 안내를 하지 않아 등록 이후에도 후보자가 상대 후보자에 대하여 서류 불비나 제출 과정에서의 과실을 지적하는 등 논쟁이 지속되고 있음.

이에 중앙선거관리위원회가 후보자등록을 신청할 때 제출하여야

하는 서류의 종류나 구체적인 작성 방법 등을 정하여 공고하도록 하고, 후보자등록을 신청하는 사람이 공고된 내용과 관련하여 필요한 경우에는 관할선거구선거관리위원회에 확인을 요청할 수 있도록 근거를 마련하고자 함. 아울러 관할선거구선거관리위원회가 후보자등록 신청 서류를 확인하여 누락되었거나 추가로 자료가 필요한 서류가 있는 경우에는 해당 신청자에게 서류의 보완 등을 요구하도록 함으로써, 신청자가 등록서류를 효율적으로 준비할 수 있도록 하고 제출 서류와 관련하여 불필요한 논란이 야기되지 않도록 하려는 것임(안 제49조제5항·제6항 및 제11항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 후보자등록신청서류 공고, 확인요청 및 보완요구 절차 신설

개정안은 ①중앙선거관리위원회가 후보자등록 신청시 제출해야 하는 서류의 종류나 작성방법 등을 정하여 공고하도록 하고, 후보자등록을 신청하는 자는 공고된 내용과 관련하여 관할선거구선거관리위원회에 확인을 요청할 수 있도록 하며, ②관할선거구선거관리위원회는 후보자가 제출한 등록신청서류를 확인하여 누락되었거나 추가로 필요한 서류의 보완 등을 신청자에게 요구하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ④ (생략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 중앙선거관리위원회는 제4항 각 호에 따른 서류의 종류나 구체적인 작성 방법 등 후보자등록신청 시 필요한 사항을 정하여 공고하여야 한다.
<신 설>	⑥ 후보자등록을 신청하는 자는 제5항에 따라 공고된 내용과 관련하여 확인할 필요가 있는 경우 관할선거구선거관리위원회에 확인을 요청할 수 있다. 이 경우 관할선거구선거관리위원회는 지체 없이 그 요청 사항을 확인하여 통보하여야 하며, 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없다.

⑤ ~ ⑧ (생 략)	⑦ ~ ⑩ (현행 제5항부터 제8항까지와 같음)
<신 설>	⑪ 관할선거구선거관리위원회는 후보자등록을 신청하는 자가 제출한 제4항 각 호의 서류 중 잘못 제출되었거나 기재사항이 누락되었거나 추가로 자료가 필요한 서류가 있다고 판단되는 때에는 해당 신청자에게 서류의 보완 또는 관련 자료의 제출을 요구하여야 한다. 이 경우 요구를 받은 자는 지체 없이 이에 따라야 한다.
⑨·⑩ (생 략)	⑫·⑬ (현행 제9항 및 제10항과 같음)
⑪ 누구든지 選擧期間중 管轄選擧區選擧管理委員會가 第10項의 規定에 의하여 回報받은 前科記錄을 閱覽할 수 있다.	⑭ ----------제13항----------.
⑫ 管轄選擧區選擧管理委員會는 제4항제2호부터 제7호까지와 제10항의 규정에 의하여 제출받거나 回報받은 서류를 選擧區民이 알 수 있도록 공개하여야 한다. 다만, 선거일 후에는 이를 공개하여서는 아니된다.	⑮ ----------제13항----------.
⑮ (생 략)	⑯ (현행 제15항과 같음)
제52조(등록무효) ① 候補者登錄후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 候補者의 登錄은 無效로 한다.	제52조(등록무효) ① ----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)

4. 第49條第6項의 規定에 위반하여 登錄된 것이 발견된 때	4. 제49조제8항을----------
5. ~ 11. (생 략)	5. ~ 11. (현행과 같음)
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ⑦ (생 략)	제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧ 예비후보자의 전과기록조회 및 회보에 관하여는 제49조제10항을 준용한다. 이 경우 “선거기간개시일 전 150일”은 “선거기간개시일 전 150일(대통령선거의 경우 예비후보자등록신청개시일 전 60일을 말한다)”로 본다.	⑧ ----------제49조제13항----------.
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
⑩ 관할선거구선거관리위원회는 제2항제2호 및 제3호와 제8항에 따라 제출받거나 회보받은 서류를 선거구민이 알 수 있도록 공개하여야 한다. 다만, 후보자등록신청 개시일 이후에는 이를 공개하지 아니한다(제49조제12항에 따라 공개하는 경우는 제외한다).	⑩ ----------. ----------제49조제15항----------.
⑪·⑫ (생 략)	⑪·⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

공직선거의 후보자로 등록하려는 사람은 관할선거구선거관리위원회에 등록신청서와 함께 현행법 제49조제4항[1]에 따라 ①피선거권에 관한 증명서류, ②「공직자윤리법」에 따른 등록대상재산에 관한 신고서 ③「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」에 따른 병역사항에 관한 신고서 ④최근 5년간의 후보자, 그의 배우자와 직계존비속의 세금납부 및 체납에 관한 신고서 ⑤벌금 100만원 이상의 형의 범죄경력에 관한 증명서류 ⑥정규학력에 관한 최종학력 증명서 ⑦공직선거에 후보자로 등록한 경력에 관한 신고서 등 총 7종의 서류를 함께 제출해야 함.

개정안은 등록신청서 외에 제출해야 하는 추가서류의 종류와 양이

---

1) 「공직선거법」
제49조(후보자등록 등) ④제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 기탁금을 납부하여야 한다.
1. 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 피선거권에 관한 증명서류
2. 「공직자윤리법」 제10조의2(公職選擧候補者 등의 財産公開)제1항의 규정에 의한 등록대상재산에 관한 신고서
3. 「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」 제9조(公職選擧候補者의 兵役事項申告 및 公開)제1항의 규정에 의한 병역사항에 관한 신고서
4. 최근 5년간의 후보자, 그의 배우자와 직계존비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀를 제외한다)의 소득세(「소득세법」 제127조제1항에 따라 원천징수하는 소득세는 제출하려는 경우에 한정한다)·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납(10만원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외한다)에 관한 신고서. 이 경우 후보자의 직계존속은 자신의 세금납부 및 체납에 관한 신고를 거부할 수 있다.
5. 벌금 100만원 이상의 형의 범죄경력(실효된 형을 포함하며, 이하 "전과기록"이라 한다)에 관한 증명서류
6. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에서 인정하는 정규학력(이하 "정규학력"이라 한다)에 관한 최종학력 증명서와 국내 정규학력에 준하는 외국의 교육기관에서 이수한 학력에 관한 각 증명서(한글번역문을 첨부한다). 이 경우 증명서의 제출이 요구되는 학력은 제60조의3제1항제4호의 예비후보자홍보물, 제60조의4의 예비후보자공약집, 제64조의 선거벽보, 제65조의 선거공보(같은 조 제9항의 후보자정보공개자료를 포함한다), 제66조의 선거공약서 및 후보자가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재하였거나 게재하고자 하는 학력에 한한다.
7. 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거와 교육의원선거 및 교육감선거에 후보자로 등록한 경력[선거가 실시된 연도, 선거명, 선거구명, 소속 정당명(정당의 후보자추천이 허용된 선거에 한정한다), 당선 또는 낙선 여부를 말한다]에 관한 신고서

상당하여 후보자등록을 신청하는 자의 누락·착오 등 혼란이 생길 수 있는 점을 감안하여, 후보자등록신청과 관련된 중앙선거관리위원회의 사전 공고 및 사후 보완요구 등의 절차를 신설함으로써 후보자가 되려는 자의 편의성을 높이려는 취지로 이해됨.

먼저 ①중앙선거관리위원회의 후보자등록신청시 필요서류 사전공고 및 후보자등록을 신청하는 자의 공고와 관련된 사항의 확인요청과 관련하여,

중앙선거관리위원회의 설명에 따르면 선거관리위원회는 공직선거 입후보예정자의 원활한 후보자 등록 준비를 지원하기 위하여 매 선거마다 (예비)후보자 등록신청서류 목록 및 작성방법 등을 내용으로 하는 '선거사무안내' 책자를 작성·배포하고 있으며, 관련 원고를 각 선거관리위원회 홈페이지에 게시하고 있음.[2)]

또한 각 선거구 선거관리위원회마다 (예비)후보자등록기간 개시 전에 입후보안내 설명회를 개최하고, (예비)후보자등록에 관한 서류 일체에 대하여 (예비)후보자별 사전검토 및 서류의 보완을 안내하는 등의 절차를 운영하고 있음.

결국 개정안의 내용은 현재 선거관리위원회가 별도의 법적 근거 없

2) 제20대 대통령선거 정당·예비후보자를 위한 선거사무안내 책자 역시 현재 선거관리위원회의 홈페이지에 공개되어 있음.

이 수행하고 있는 후보자등록 관련 사무를 법정화하는 양상이 될 것으로 보이며, 법정화에 따라 법률의 명확성과 후보자가 되려는 자의 관련 절차에 대한 이해도가 증진될 것으로 기대됨.

다만, 현행법 및 「공직선거관리규칙」에 이미 후보자등록신청시 제출해야 하는 자료의 목록과 양식이 마련되어 있는 상황에서 관련된 세부절차의 근거를 법률에 직접 규정할 경우 해당 절차가 경직화될 수 있으며, 향후 선거관리위원회가 선거 관리를 위한 절차적 사항을 추가·변경하려는 경우 매번 법적 근거가 요구되는 것으로 이해되어 선거절차사무 집행의 적시성이 저해될 우려도 있을 것으로 생각됨.

다음으로 ②관할선거구선거관리위원회의 제출서류 보완 또는 관련 자료의 제출 요구와 관련하여,

현행법은 관할선거구선거관리위원회가 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하여야 하고, 등록신청서, 추가제출서류 등이 갖추어지지 아니한 경우 등에 한정하여 수리를 거부할 수 있도록 규정[3]하고 있는 점을 고려할 때 선거관리위원회는 후보자등록신청에 대한 형식적 요건의 심사권을 가진 것으로 이해됨.

---

3) 「공직선거법」
제49조(후보자등록 등) ⑧ 관할선거구선거관리위원회는 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하여야 하되, 등록신청서·정당의 추천서와 본인승낙서·선거권자의 추천장·기탁금 및 제4항제2호 내지 제5호의 규정에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 제47조제3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반한 등록신청은 이를 수리할 수 없다. 다만, 후보자의 피선거권에 관한 증명서류가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 수리하되, 당해 선거구선거관리위원회가 그 사항을 조사하여야 하며, 그 조사를 의뢰받은 기관 또는 단체는 지체없이 그 사실을 확인하여 당해 선거구선거관리위원회에 회보하여야 한다.

실제로 선거관리위원회는 각종 등록신청서류의 심사에 있어 형식적 요건만을 심사한 후 요건이 구비된 경우 위원회 수리여부를 결정[4][5]하고 있으며, 심사결과 필수적인 요건서류에 미비가 있는 경우에는 후보자등록마감일의 마감시각까지 보정·보완을 요구하고 해당 기간 안에 보정·보완이 된 경우에 한정하여 등록신청을 수리하고 있음.

이러한 상황에서 개정안과 같이 제출서류의 보완 등 요구의 근거가 신설된다 하더라도 선거관리위원회 차원에서 형식적 요건을 충족하기 위한 필수서류의 보정·보완 외에 누락된 서류나 추가제출이 필요한 서류에 대하여 적극적으로 보완·제출요구를 하는 것에는 법적·현실적 한계가 있을 것으로 판단됨.

중앙선거관리위원회는 선거관리위원회 차원에서 이미 '선거사무안내' 책자의 작성·배포 및 원고 게시, 입후보안내 설명회 개최, (예비)후보자등록서류 일체에 대한 사전검토 등의 절차를 시행 중이어서 개정안의 실효성이 크지 않을 것으로 판단되고, 후보자등록 신청서가 법에 의한 형식적 요건을 구비한 때에는 선거구위원회는 이를 접수하여야 하는 바, 위원회는 형식적 심사권만 지닐 뿐 실질적 심사권을 가지고

4) 후보자등록신청을 접수한 때에는 공선법 제49조제1항 내지 제4항의 규정에 의한 등록신청서류가 그 형식적 요건을 구비하였는지 여부를 판단하여 이를 수리하여야 함.(2002. 6. 7. 회답)

5) 선관위는 등록에 필요한 서류의 구비 여부 등의 형식적 요건을 조사하여 이를 구비하지 못한 후보자등록만을 거부할 수 있는 형식적 심사권만을 가지고 있을 뿐 후보자가 실제 피선거권이 있는지, 대리인에게 정당한 대리권이 있는지 등에 대하여 실질적으로 심사할 수 없고, 그러한 사유에 대하여는 사유가 발생하거나 발견된 때 법 제52조에 의하여 등록이 무효로 될 뿐이다. (부산고법 2006. 10. 20. 선고 2006수17)

있지 않아 이를 고려할 필요가 있으며, 후보자등록 서류의 종류·작성 방법 등 공고 및 미비서류 보완을 요구하도록 하는 강행규정을 별도로 입법화할지 여부는 신중하게 검토할 사안으로 사료된다는 입장임.

[이수진의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이수진의원 등 32인
2. 제 안 일 : 2021. 10. 8.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행 공직선거법은 선거에 영향을 줄 목적으로 허위사실을 유포하는 행위 중 당선을 목적으로 하는 경우는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하에 벌금에 처하고 낙선을 목적으로 하는 경우는 7년이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금액에 처함. 당선을 목적으로 하는 경우의 벌금형은 상한액만을 정하고 있는 반면, 낙선을 목적으로 하는 경우는 벌금액 상하한액을 동시에 두고 있음.

한편, 선출직 공직자들은 100만원 이상의 벌금형만으로도 그 자격을 상실할 수 있음. 그런데 낙선을 목적으로 하는 허위사실 유포의 경우, 법관이 작량감경을 하더라도 최소 250만원 이상의 벌금형에 처할 수 밖에 없어 당락에 영향을 주지 않을 경미한 허위사실 유포의 경우에도 당선무효형에 해당하는 선고를 해야 하는 상황임.

이에 낙선을 목적으로 허위사실을 유포하는 행위의 처벌 규정에서

벌금 하한액을 없애고, 벌금액 상한액은 현행 징역형을 고려해 3천만원에서 5천만원으로 상향하려고 함(안 제250조).

Ⅲ. 검토의견

1. 낙선목적 허위사실공표죄의 벌금 하한액 폐지 및 상한액 상향

개정안은 낙선목적 허위사실공표죄의 벌금 수준을 500만원 이상 3천만원 이하에서 하한액을 폐지하되, 5천만원 이하로 상한액을 늘리려는 것임.

현 행	개 정 안
제250조(허위사실공표죄) ①(생 략) ② 당선되지 못하게 할 目的으로 演說·放送·新聞·通信·雜誌·壁報·宣傳文書 기타의 방법으로 候補者에게 불리하도록 候補者, 그의 配偶者 또는 直系尊·卑屬이나 兄弟姉妹에 관하여 허위의 사실을 公表하거나 公表하게 한 者와 허위의 사실을 게재한 宣傳文書를 配布할 目的으로 소지한 者는 7年 이하의 징역 또는 500萬원 이상 3千萬원 이하의 벌금에 처한다. ③(생 략)	제250조(허위사실공표죄) ① (현행과 같음) ② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------5천만원 ----------. ③ (현행과 같음)

허위사실공표죄에 관한 현행법 제250조는 허위사실을 공표하여 후보자에 대한 선거인의 공정한 판단에 영향을 미치거나 올바른 판단에 장애를 줄 수 있는 일체의 행위를 처벌함으로써 공정한 선거를 보장하기

위한 규정임.

현행법은 허위사실공표죄의 유형으로 ①당선되거나 되게 할 목적으로 후보자에게 유리하도록 허위의 사실을 공표하는 경우(제250조제1항, 당선목적 허위사실공표) ②당선되지 못하게 할 목적으로 후보자에게 불리하도록 허위의 사실을 공표하는 경우(제250조제2항, 낙선목적 허위사실공표), ③당내경선과 관련하여 당선·낙선목적으로 경선후보자에 관하여 허위의 사실을 공표하는 경우(제250조제3항)의 세 가지를 규정하고 있음.[6)]

낙선목적 허위사실공표죄의 경우 현재 벌금형의 하한액이 500만원으로 정해져 있어, 낙선목적 허위사실공표죄를 저질러 기소된 당선인 등이 유죄로 인정될 경우 일반적으로 그 당선이 무효가 되고 있음. 현행법은 제264조에서 이 법에 규정된 죄 등을 저질러 징역 또는 100만원

---

6) 「공직선거법」
제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.
② 당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
③ 당내경선과 관련하여 제1항(제64조제1항의 규정에 따른 방법으로 학력을 게재하지 아니한 경우를 제외한다)에 규정된 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 6백만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 "후보자" 또는 "후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)"는 "경선후보자"로 본다.

이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선을 무효로 하도록 규정하고 있기 때문임.[7)]

물론 「형법」은 제53조와 제55조[8)]에서 각각 정상참작감경과 법률상 감경을 인정하면서, 법률상 감경은 거듭하여 할 수 있도록 규정하고 있으므로 여러 번의 벌금형 감경을 통해 법관이 100만원 이하의 벌금형을 선고하는 것도 가능할 것임. 또한 경우에 따라서는 「형법」 제59조[9)]에 따라 형의 선고가 유예되어 낙선목적 허위사실공표죄를 저지른 후보자 등이 당선무효에 이르지 않을 수도 있을 것임.

---

7) 「공직선거법」
제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효) 당선인이 당해 선거에 있어 이 법에 규정된 죄 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로 인하여 징역 또는 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다.

8) 「형법」
제53조(정상참작감경) 범죄의 정상(情狀)에 참작할 만한 사유가 있는 경우에는 그 형을 감경할 수 있다.
제55조(법률상의 감경) ① 법률상의 감경은 다음과 같다.
1. 사형을 감경할 때에는 무기 또는 20년 이상 50년 이하의 징역 또는 금고로 한다.
2. 무기징역 또는 무기금고를 감경할 때에는 10년 이상 50년 이하의 징역 또는 금고로 한다.
3. 유기징역 또는 유기금고를 감경할 때에는 그 형기의 2분의 1로 한다.
4. 자격상실을 감경할 때에는 7년 이상의 자격정지로 한다.
5. 자격정지를 감경할 때에는 그 형기의 2분의 1로 한다.
6. 벌금을 감경할 때에는 그 다액의 2분의 1로 한다.
7. 구류를 감경할 때에는 그 장기의 2분의 1로 한다.
8. 과료를 감경할 때에는 그 다액의 2분의 1로 한다.
② 법률상 감경할 사유가 수개있는 때에는 거듭 감경할 수 있다.

9) 「형법」
제59조(선고유예의 요건) ① 1년 이하의 징역이나 금고, 자격정지 또는 벌금의 형을 선고할 경우에 제51조의 사항을 고려하여 뉘우치는 정상이 뚜렷할 때에는 그 형의 선고를 유예할 수 있다. 다만, 자격정지 이상의 형을 받은 전과가 있는 사람에 대해서는 예외로 한다.
② 형을 병과할 경우에도 형의 전부 또는 일부에 대하여 선고를 유예할 수 있다.
제51조(양형의 조건) 형을 정함에 있어서는 다음 사항을 참작하여야 한다.
1. 범인의 연령, 성행, 지능과 환경
2. 피해자에 대한 관계
3. 범행의 동기, 수단과 결과
4. 범행 후의 정황

다만, 허위사실공표죄는 그 특성상 다수의 감경사유가 인정되기 어렵고, 선고유예 또한 극히 예외적인 사유로만 이루어질 수 있는 점을 고려할 때 낙선목적 허위사실공표죄를 저지른 후보자 등이 사법상 법익형량을 통해 당선무효를 회피할 수 있는 가능성은 극히 제한적일 수밖에 없음.

이러한 상황에서는 구체적인 죄질, 선거결과에 대한 영향 등 범죄의 구체적인 상황과 관계없이 낙선목적 허위사실공표죄를 저질렀는지 여부가 사실상 당선무효 여부와 연결되는 결과가 나타나게 됨.

이에 개정안은 낙선목적 허위사실공표죄의 벌금 하한액을 없애는 등 벌칙수준을 조정함으로써, 법관의 양형결정권 또는 판단권의 재량을 확대하고 낙선목적 허위사실공표죄를 저지른 경우에도 그 당선이 무효로 되지 않을 수 있는 현실적인 가능성을 마련하려는 취지로 보임.

개정안의 도입여부는 경쟁후보자에 대한 허위사실을 공표하여 유권자의 공정한 판단에 영향을 미치는 행위를 방지함으로써 선거의 공정을 보장하고자 하는 현행 규정의 입법취지, 낙선목적의 허위사실공표의 근절을 위한 효과적인 제재수단 마련의 필요성, 경쟁후보자에 대한 의혹제기가 가지는 후보자의 공직적격성에 대한 검증수단으로서의 역할, 후술할 헌법재판소의 현행 규정에 대한 합헌결정 취지 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사안으로 보임.

헌법재판소는 2008헌바168결정에서 현행 제250조제2항(낙선목적 허위사실공표죄)은 헌법에 위반되지 아니한다고 판단하였음. 당시 청구인은 ①낙선목적 허위사실공표죄의 벌금형의 하한이 지나치게 높게 규정되어 있어 유죄가 인정되는 경우 당선까지 무효로 되는 등 비례원칙에 위배되며, ②당선목적 허위사실공표죄 등 다른 형벌규정과 달리 낙선목적 허위사실유포죄에만 벌금형의 하한을 규정하는 것은 평등원칙에 위배된다 주장했음.

헌법재판소는 이에 대해 ①허위사실을 유포하는 행위로 상대 후보자가 입게 될 정신적인 고통, 범죄 동기에 대한 높은 비난가능성, 향후 허위사실을 유포하는 행위를 근절하기 위한 형사정책적 고려 등을 종합해 볼 때, 법정형이 행위자의 귀책사유에 비하여 지나치게 가혹하고 무거운 형벌이라고 볼 수는 없고,

벌금형의 하한을 500만원으로 규정한 것은 그 범정과 비난가능성의 정도를 높게 평가하고, 국회의원이 국민의 대표자로서 입법작용을 담당하는 중요한 기능을 수행하는 것을 감안하여, 특단의 사정이 없는 한 불법적인 수단을 사용하여 당선된 자로 하여금 당선을 무효로 하도록 입법적 결단을 내린 것으로 보아야 한다며 비례원칙에 위배되지 않는다 판단했음.

또한 ②경쟁후보자에 대한 낙선목적의 허위사실공표는 상대방에 대

한 중상모략, 인신공격 등으로 선거의 공정을 심히 해치고 상대방의 사회적 평가를 훼손시킬 수 있다는 점에서 죄질이 불량하다 할 것이고, 공개된 장소에서 경쟁 후보자에 대하여 허위사실을 공표하는 것은 그 파급효과가 크고 그로 인해 발생한 부정적 인식이나 정신적 고통이 쉽게 회복되기 어렵다는 측면에서 당선목적 허위사실공표죄, 기부행위의 금지제한 등 위반죄 등과 법정형이 달리 규정된 것이 평등원칙에 위배된 것이라고 볼 수 없다고 판단했음.

한편, 중앙선거관리위원회는 낙선목적 허위사실공표를 당선목적인 경우보다 엄하게 처벌하는 것은 그 죄질의 정도, 선거의 공정성을 해할 위험성 등을 고려한 것으로 보여지며, 개정안의 도입 여부는 법관의 양형판단 범위 확대 필요성, 당선 목적 허위사실공표죄와의 죄질의 차이, 선거의 공정성을 해할 위험성의 정도, 국민의 법감정, 헌법재판소의 결정 취지 등을 고려하여 입법정책적으로 결정하여야 할 사안으로 사료된다는 입장임.

[한병도의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 10. 21.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

「형사소송법」 개정으로 사법경찰관에게도 1차적 수사종결권이 부여됨에 따라 이에 맞춰 공직선거법 일부개정법률안이 개정(2021. 2.26.) 되어, 외교부장관에게 국외선거범에 대한 여권발급등의 제한 등을 요청할 수 있는 주체로 ‘사법경찰관’이 추가되어 규정되어 있으나(공직선거법 제218조의30제1항), 이러한 요청을 함에 있어 서면으로 하는 등 이의 절차조항(동조 제2항～제4항)에서는 ‘사법경찰관’이 누락되어 있어 이를 정비하려는 것임(안 제218조의30)..

Ⅲ. 검토의견

1. 국외선거범에 대한 여권발급 제한규정 정비

현행법은 국외선거범에 대한 여권발급을 제한할 수 있는 주체로 중앙선거관리위원회나 검사 외에 사법경찰관을 포함하고 있음.

그런데 여권발급제한의 요청 등 해당 조항에 따른 절차조항에서는 '사법경찰관'이 누락되어 있어, 개정안은 이를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의30(국외선거범에 대한 여권 발급 제한 등) ① 외교부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여 중앙선거관리위원회나 검사 또는 **사법경찰관**의 요청이 있는 때에는 「여권법」에 따른 여권의 발급·재발급(이하 "여권발급등"이라 한다)을 제한하거나 반납(이하 "제한등"이라 한다)을 명하여야 한다.	제218조의30(국외선거범에 대한 여권 발급 제한 등) ① (현행과 같음)
② 중앙선거관리위원회 또는 검사가 제1항에 따라 여권발급등의 제한등을 요청할 때에는 그 요청사유, 제한기간 또는 반납 후의 보관기간(이	② 중앙선거관리위원회나 검사 또는 **사법경찰관**이----------

하 “보관기간”이라 한다) 등을 적은 서면으로 하여야 한다.	---------- ---------- --.
③ 중앙선거관리위원회 또는 검사는 제2항에 따른 제한기간 또는 보관기간을 연장할 필요가 있다고 인정되는 때에는 그 제한기간 또는 보관기간 만료일 전 30일까지 서면으로 연장을 요청할 수 있다.	③ 중앙선거관리위원회나 검사 또는 **사법경찰관**은---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
④ 제2항 및 제3항에 따른 제한기간 또는 보관기간은 해당 선거의 선거일 후 5년 이내로 하되, 중앙선거관리위원회 또는 검사는 제한기간 또는 보관기간 중이라도 요청사유가 소멸되었다고 인정될 때에는 여권발급등의 제한등을 해제하여 줄 것을 외교부장관에게 요청할 수 있다.	④ ---------- ---------- ----------중앙선거관리위원회나 검사 또는 **사법경찰관**은-- ---------- ---------- ---------- ---------- -----.
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)

현행법은 국외선거범에 대한 여권발급의 제한을 요청하는 주체에 관한 규정(공직선거법 제218조의30제1항)뿐만 아니라 요청을 할 때 요구

되는 절차에 관한 규정(같은 조 제2항부터 제4항까지)에서도 ‘중앙선거관리위원회나 검사’를 각각 나열하고 있는 구조임.

개정안은 여권발급의 제한 주체에 관한 규정 외에 각 절차에 관한 규정에도 ‘사법경찰관’을 추가하여 현행 법체계에 맞추어 관련 규정을 정비하려는 것으로 적절한 것으로 보임.

[이은주의원안Ⅰ], [최혜영의원안], [이영의원안Ⅲ], [권칠승의원안Ⅰ], [김예지의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이은주의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 이은주의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 10. 26.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 최혜영의원안

가. 제 안 자 : 최혜영의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2021. 10. 29.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

3. 이영의원안Ⅲ

가. 제 안 자 : 이영의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 1. 26.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

4. 권칠승의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 권칠승의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 2. 9.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

5. 김예지의원안

가. 제 안 자 : 김예지의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 5. 30.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이은주의원안 I

제안이유

참정권은 시민이라면 누구나 보장받아야 하는 기본권이지만 발달장애인 등 문해력이 부족한 시민들에게는 평등하게 보장되지 못하고 있는 현실임. 국가인권위원회에서 진행한 연구에 따르면 발달장애인의 정당한 편의 제공 중 선거권과 관련한 현행 제도의 한계 및 문제점으로 선거정보습득에 있어서의 정보제공 부재, 발달장애인의 의사결정과 관련된 지원방안 부재, 기표소 입장 및 기표행위에 있어서의 인적지원 부재 등이 지적되고 있음.

이에 선거공보·투표안내문 등을 이해하기 쉬운 내용으로 작성하여 제공하도록 하고, 투표용지에 후보자의 사진과 정당의 마크를 표시하여 발달장애선거인이 후보자와 정당을 쉽게 식별할 수 있도록

하는 등 발달장애인의 참정권을 실질적으로 보장하기 위한 조치를 마련하려는 것임.

주요내용

가. 고용주에게 피고용인의 장애 유형·정도 및 특성을 고려하여 피고용인 본인 또는 근로지원인에게 투표시간 보장과 관련된 사항을 직접 알리도록 함(안 제6조의2제3항).

나. 후보자로 하여금 발달장애선거인을 위하여 선거공약 및 이에 대한 추진계획 등이 이해하기 쉽게 설명된 선거공보를 작성하도록 하고, 방송광고를 할 때에는 이해하기 쉬운 표현을 사용하도록 함(안 제65조제5항 신설 및 제70조제6항 등).

다. 방송광고 및 방송연설에서 청각장애선거인을 위한 한국수어 또는 자막을 방영할 의무를 부과함(안 제70조제6항 및 제72조제2항 등).

라. 발달장애선거인이 후보자와 그 소속정당을 쉽게 식별할 수 있도록 투표용지에 후보자의 사진 및 정당마크를 표시하도록 하고, 해당 사진·마크가 표시된 투표보조용구를 제작·사용할 수 있도록 함(안 제150조제1항 및 제151조제9항 신설).

마. 사전투표 시 사전투표관리관으로 하여금 발달장애선거인에게 사전투표의 방법·절차 등 투표를 하는 데 필요한 정보를 충분히 제공하도록 함(안 제158조제4항 신설).

2. 최혜영의원안

제안이유

참정권은 시민이라면 누구나 보장받아야 하는 기본권으로, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제27조에서도 국가 등이 장애인이 참정권을 행사함에 있어 차별을 하여서는 아니된다고 규정하고 있음.

현행 「공직선거법」은 장애인의 참정권을 보장하기 위해 선거운동을 위한 방송광고 등에서 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다는 임의 규정을 두고 있으며, 시각 및 신체장애로 인하여 혼자 기표가 곤란한 사람에 대해 기표소에 기표를 보조할 수 있는 사람을 동반할 수 있도록 하는 등의 제도적 장치를 마련하고 있음.

그러나 한국수어 또는 자막의 방영 규정이 임의규정으로 되어있음에 따라 그 실효성이 낮고, 정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표가 곤란한 사람에 대한 투표보조인 동반 규정이 없어 현장에서 이들이 기표하는데 문제가 발생한다는 의견이 있음.

이 밖에도, 투표소의 접근성 보장에 관한 내용이 구체적으로 규정되어 있지 않고, 문자 이해에 어려움이 있어 투표용지 해석에 곤란을 겪는 경우가 있어 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 있음.

이에 장애인을 비롯한 사회적 약자에 대한 참정권을 두텁게 보호하기 위한 제도적 방안들을 마련하여 선거과정에 보다 원활히 참여

할 수 있도록 하려는 것임.

주요내용

가. 후보자가 점자형 선거공보를 책자형 선거공보와 동일한 내용으로 작성·제출하도록 하고, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 부가하여 표시하도록 함(안 제65조제4항).

나. 선거운동을 위한 방송광고, 방송시설주관 후보자연설의 방송, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 등에서 수어와 자막을 방영하도록 함(안 제70조제6항, 제72조제2항 및 제82조의2제12항).

다. 후보자가 공개장소에서 연설·대담하거나, 단체에서 후보자를 초청하여 대담·토론회를 개최하는 경우에 수어와 자막을 제공하도록 함(안 제79조제12항 및 제81조제9항 신설).

라. 투표소를 건물 1층 또는 승강기·경사로 등 노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인의 통행이 가능한 편의시설이 있는 곳에 설치하도록 함(안 제147조제1항).

마. 투표용지에 소속정당을 상징하는 마크나 심벌의 표시와 후보자의 사진을 표시하도록 함(안 제150조제1항).

바. 정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한 선거인이 가족, 본인이 지명한 2인 또

는 공적 보조원을 동반하여 기표를 보조할 수 있도록 함(안 제157조제6항).

3. 이영의원안Ⅲ

현행법에서는 선거관리위원회에서 주관하는 후보자 대담이나 토론회에 한해 청각장애인을 위한 자막 또는 수어통역을 의무적으로 제공하도록 하고 있음.

한편 방송사를 통해 이루어지는 선거광고와 후보자 연설방송의 자막 또는 수어통역 제공은 의무사항이 아닌 권고사항에 그쳐 그 실효성이 낮고, 수어통역이 제공된다 하더라도 다수의 후보자가 출연하는 방송에서 1명의 수어통역사만이 배치되어 후보자의 발언을 이해하기 힘들다는 문제가 제기되고 있음.

이에 선거광고와 방송에 대한 자막 및 수어통역 제공의 임의규정을 강행규정으로 바꾸도록 하며 수어통역사 배치에 대한 규정을 추가해, 청각장애인의 참정권을 보호하고자 함(안 제70조, 제72조, 제82조의2).

4. 권칠승의원안

제안이유

현행법은 선거운동을 위한 방송광고, 방송시설주관 후보자연설, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 등에서 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다고 규정함.

그런데 이는 임의규정으로 청각장애선거인을 위한 한국수어 또는 자막의 방영이 의무화되어 있지 않고, 수어화면이 작게 송출되는 경우 그 내용이 정확히 전달되기 어려우며, 대담·토론회의 경우 1명만 배치되는 수화통역사로는 동시에 2명 이상이 발언하는 내용을 충분히 전달하기에 무리가 있다는 지적이 있음. 또한, 후보자가 공개장소에서의 연설·대담하는 경우에 한국수어 제공에 대해서는 규정이 마련되어 있지 않음.

이에 개정안은 청각장애선거인의 참정권을 보호하기 위한 제도적 방안들을 마련하여 선거과정에 원활히 참여할 수 있도록 하려는 것임.

주요내용

가. 임의규정으로 되어 있는 방송광고 등에서의 한국수어 또는 자막의 방영을 의무화하고, 한국수어를 방영하는 경우 한국수어 화면

이 전체 화면의 8분의 1 이상이 되도록 함(안 제70조제6항, 제72조제2항, 제82조의2제12항).

나. 후보자가 공개장소에서 연설 또는 대담을 할 경우 청각장애선거인을 위한 한국수어를 제공할 수 있도록 함(안 제79조제12항 신설).

다. 대담·토론회에서 한국수어를 방영할 경우 수어통역사는 2인 이상으로 하여 한 화면에 배치하도록 함(안 제82조의2제12항).

라. 후보자 또는 정당이 부담하여야 하는 한국수어 또는 자막의 방영 및 제공에 소요되는 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 함(안 제122조의2제3항제3호의3 및 제3호의4).

5. 김예지의원안

제안이유

현행법은 시각장애선거인을 위하여 점자형 선거공보의 작성 등에 관한 규정을 마련하고 있음. 구체적으로, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되 이를 대신하여 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있음. 또한, 후보자가 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하고 해당 파일을 저장한 저장

매체를 선거관리위원회에 제출할 경우 이를 선거공보와 함께 발송하도록 하고 있음.

그런데 이와 같은 규정들이 시각장애선거인의 알권리를 충분히 보장하지 못하고 있다는 의견이 있음.

우선, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 후보자가 점자형 선거공보를 대신하여 표시하는 인쇄물 접근성 바코드의 경우, 바코드를 음성변환 출력기 등의 장비를 이용하여야 함에 따라 정보 접근성이 제약되며, 음성으로만 정보가 제공될 경우 정보 전달의 정확성이 떨어져 시각장애선거인의 참정권을 제약하는 측면이 있음.

다음으로 임의 사항인 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일을 담은 저장매체 제출의 경우, 후보자마다 제출하는 디지털 파일의 형태가 다양하여 오히려 시각장애선거인의 불편을 야기한다는 의견이 제기됨. 예를 들어 후보자가 그림과 문자가 섞여 있는 형식의 디지털 파일로 선거공보의 내용을 전환한 경우, 해당 파일을 변환할 수 있는 특정한 프로그램이 있어야만 시각장애선거인이 정보에 접근할 수 있음.

이에 시각장애선거인을 위한 선거공보와 관련된 내용을 정비하여 시각장애선거인의 알권리를 보다 강하게 보장하려는 것임.

주요내용

가. 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자가 점자형 선거공보의 작성·제출을 대신하여 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대체할 수 있도록 하는 내용을 삭제함(안 제65조제4항 단서).

나. 후보자가 책자형 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체를 제출하는 경우 그 디지털 파일의 형식을 문자로만 구성된 파일로 제한함(안 제65조제11항).

다. 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 책자형 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체를 반드시 제출하도록 함(안 제65조제11항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 장애인인 피고용인에게 투표시간 청구 가능 알림 의무화

현행법상 다른 자에게 고용된 사람이 사전투표기간 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있고, 고용주는 피고용인이 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다는 사실을 알릴 의무를 짐.[10)]

이은주의원안Ⅰ은 피고용인 중 장애가 있는 사람에 대하여는 장애의 유형·정도 및 특성을 고려하여 본인에게 직접 알리거나 근로지원인 등 고용된 사람의 직업생활을 지원하는 사람을 통하여 알릴 의무를 고용주에게 부과하려는 것임.

현 행	이은주의원안Ⅰ
제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ①·② (생 략)	제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ①·② (현행과 같음)
③ 고용주는 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다는 사실을 선거일 전 7일부	③ ----------

10) **「공직선거법」 제6조의2 (다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장)** ① 다른 자에게 고용된 사람이 사전투표기간 및 선거일에 모두 근무를 하는 경우에는 투표하기 위하여 필요한 시간을 고용주에게 청구할 수 있다.
② 고용주는 제1항에 따른 청구가 있으면 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 보장하여 주어야 한다.
③ 고용주는 고용된 사람이 투표하기 위하여 필요한 시간을 청구할 수 있다는 사실을 선거일 전 7일부터 선거일 전 3일까지 인터넷 홈페이지, 사보, 사내게시판 등을 통하여 알려야 한다.

터 선거일 전 3일까지 인터넷 홈페이지, 사보, 사내게시판 등을 통하여 알려야 한다. <단서 신설>	---------- ---------- ----------. 다만, 고용된 사람 중 장애가 있는 사람에 대하여는 장애의 유형·정도 및 특성을 고려하여 본인에게 직접 알리거나 근로지원인 등 고용된 사람의 직업생활을 지원하는 사람을 통하여 알려야 한다.

이은주의원안Ⅰ은 피고용인이 장애로 인하여 고용주가 알리는 투표시간 보장과 관련한 사항에 대한 정보습득의 어려움을 감안하여, 고용주가 이를 피고용인에게 직접 또는 근로지원인 등을 통해 알리도록 함으로써, 장애로 인하여 정보습득에 어려움을 겪는 선거인의 실질적 참정권을 보장한다는 점에서 타당한 측면이 있음.

다만, 「공직선거법」 제261조 제3항은 같은 법 제6조의2 제2항에 따라 피고용인의 청구에도 불구하고 투표시간을 보장하여 주지 아니한 고용주에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하여 투표시간 보장을 강제하고 있는바,[11] 같은 법 같은 조 제3항은 이와 같은 제재수단이 없다는 점에서 고용주로 하여금 의무를 이행하게 하는 데에 현실적인 어려움이 있을 것으로 보임.

11) **「공직선거법」** 제261조(과태료의 부과·징수 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
1. 제6조의2제2항을 위반하여 투표시간을 보장하여 주지 아니한 자

중앙선거관리위원회는 위 개정안에 대하여, 장애인 참정권 보장을 위하여 피고용인이 장애인인 경우 고지방법을 별도로 명문화할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

2. 시각장애인의 참정권 보장

가. 점자형 선거공보의 내용을 책자형 선거공보와 동일하게 작성

최혜영의원안은 선거의 종류를 가리지 않고 점자형 선거공보를 책자형 선거공보와 동일한 내용으로 작성하도록 규정하고, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 부가하여 표시할 의무를 부과하여, 위 사항들을 위반할 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

현 행	최혜영의원안
제65조(선거공보) ① ~ ③ (생 략)	제65조(선거공보) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형	④ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.	----------선거공보와 동일한 내용으로 작성·제출하여야 하며, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 부가하여 표시하여야 한다. <단서 삭제>
⑤ ~ ⑭ (생 략)	⑤ ~ ⑭ (현행과 같음)
제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (생 략)	제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧ 제64조제3항·제8항 및 제65조제4항(단서는 제외한다)은 선거공약서에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 "선거벽보" 또는 "책자형 선거공보"는 "선거공약서"로, "작성하여 보관 또는 제출할"은 "작성할"로, "점자형 선거공보"는 "점자형 선거공약서"로 보며, 점자형 선거공약서는 선거공약서와 같은 종류로 본다.	⑧ ----------제65조제4항은----------. ----------
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·② (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	③ ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 제65조제4항 단서를 위반하여 점	3. 제65조제4항을----------

자형 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 사람	----------아니하거나 책자형 선거공보와 동일하지 않은 내용으로 제출하거나 책자형 선거공보에 인쇄물 접근성 바코드를 부가하여 표시하지 아니한-----
3의2. ~ 5. (생 략)	3의2. ~ 5. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (생 략)
⑤ ~ ⑫ (생 략)	⑤ ~ ⑫ (현행과 같음)

현행법상 책자형 선거공보는 대통령선거에서는 16면 이내, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서는 12면 이내, 지방의회의원선거에서는 8면 이내로 작성됨. 기본적으로 후보자는 시각장애선거인을 위한 점자형 선거공보 1종을 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있음(재량규정). 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출해야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드 표시로 점자형 선거공보를 갈음할 수 있음.

점자는 자음과 모음 하나하나를 독립적인 글자로 표시해야 하는 특성상 일반문자보다 분량이 많기 때문에 현행과 같이 점자형 선거공보의 작성면수를 책자형 선거공보의 두 배 이내로 제한하는 경우 책자형 선거공보의 내용을 축약하여 작성할 수밖에 없음.

최혜영의원안은 점자형 선거공보의 면수제한을 폐지하고 책자형 선거공보와 동일한 내용을 담도록 함으로써 후보자정보에 대한 접근이 어려운 시각장애인의 알권리와 참정권을 보장하려는 취지로 생각됨. 「점자법」에서는 시각장애인이 점자를 사용하여 모든 정보에 접근·활용할 수 있도록 국가가 필요한 정책을 수립·시행할 것을 규정하고 있는데[12] 개정안은 이러한「점자법」의 취지에도 부합하는 것으로 보임.

다만, 점자형 선거공보 등의 면수 제한을 폐지하고 책자형 선거공보 등과 동일한 내용으로 또는 면수와 관계없이 작성하도록 할 경우 점자 인쇄시설의 부족으로 인한 제작의 어려움[13]과 작성비용[14]이 증가한다는 점을 지적하는 견해가 있음을 감안할 필요가 있음.

또한 최혜영의원안과 동일하게 점자형 선거공보의 면수제한을 폐지하고 그 내용을 책자형 선거공보와 동일하게 작성하도록 하는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(김예지의원 대표발의, 의안번호 제2101609호)이 제21대 국회 전반기 행정안전위원회 제2법안심사소위원회에서 논의된 바 있으나, 상기 인쇄시설 부족 등 집행가능성의 문제로 점자형 선거공보의 제작면수를 늘리는 방향으로 입법에 반영되었음.(의안번호 제2106263호「공직선거법 일부개정법률안」(대안))

---

12) **「점자법」 제5조(국가와 지방자치단체 등의 책무)** ② 공공기관등은 시각장애인이 점자를 사용하여 모든 정보에 접근·활용할 수 있도록 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

13) 중앙선거관리위원회에 의하면 점자법 시행령에 따른 점자출판시설은 전국 36개소(수도권 20개소)가 있음.

14) 점자형 선거공보의 작성비용, 발송비 및 우편요금은 득표율과 무관하게 국가 또는 지방자치단체가 부담함.(「공직선거법」 제122조의2제3항 참조)

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 시각장애선거인의 참정권 보장 필요성, 인쇄량 증가에 따라 제한된 기간 내에 이용할 수 있는 점자출판시설의 한계 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 판단할 사항으로 보고 있고, 인쇄물 접근성 바코드의 경우 표시 방법에 따라 별도의 제작비용이 발생하는 경우(성우녹음 등)[15] 해당 비용을 국가·지방자치단체가 부담할 것인지, 또는 보전대상 선거비용으로 볼 것인지에 대한 추가 논의가 필요하다는 입장임.

한편 국회 예산정책처의 비용추계에 따르면, 안 제65조에 따라 책자형 선거공보와 동일한 내용으로 점자형 선거공보를 작성하는 경우, 점자형 선거공보 면수가 현행법보다 3배 증가하는 것으로 가정하여 추계하였을 때 추가재정소요는 2024년 국회의원선거에서 23억 7,900만원, 2026년 지방선거에서 116억 3,800만원, 2027년 대통령선거에서 77억 1,300만원으로 5년간 총 217억 3,000만원(연평균 43억 4,600만원)으로 예상되었음.[16]

나. 점자형 선거공보의 인쇄물 접근성 바코드 갈음규정 삭제 등

김예지의원안은 책자형 선거공보에 인쇄물 접근성 바코드를 표시할

15) 현재 중앙선거관리위원회에서 제공하는 인쇄물 접근성 바코드 생성 프로그램 활용 시 별도 비용 미발생(선관위 제공)
16) 보다 자세한 내용은 의안정보시스템 상의 비용추계서 참조(의안번호:2113021, 회답일:2021.11.23.)

경우 점자형 선거공보의 작성·제출을 갈음할 수 있도록 하는 현행 규정을 삭제하려는 것임.

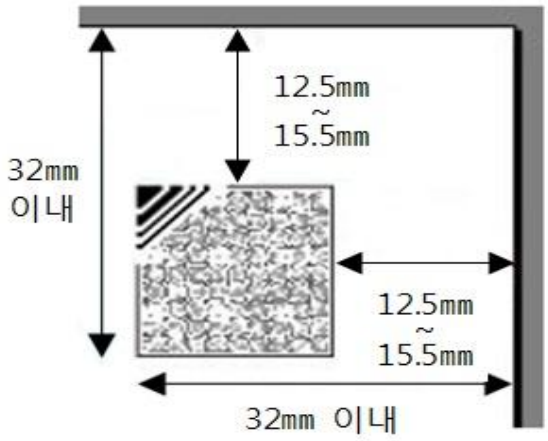
현 행	김예지의원안
제65조(선거공보) ① ~ ③ (생 략) ④ 후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.	제65조(선거공보) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ----------한다.

인쇄물 접근성 바코드는 글을 보거나 읽기 어려운 시각장애인 등을 위한 것으로 2차원 바코드를 이용해 텍스트 정보를 바코드에 저장한 뒤, 스마트폰 어플이나 인쇄물 음성 변환 출력기를 통해 음성으로 바꿔 들을 수 있는 수단임.

인쇄물 접근성 바코드는 책자형 선거공보 표지 우측 상단 모서리에 위치하며, 매 홀수면 상단에도 있음. 스마트폰 어플리케이션(보이스아이)를 통해 인쇄물 접근성 바코드를 인식하면 바코드가 위치한 페이지의 내용이 스마트폰 화면에 문자와 숫자로 표시되고, 문자와 숫자를 확대하여 볼 수 있음. 또한 음성을 통해 해당 내용을 들을 수도 있음.

인쇄물 접근성 바코드 작성 방법

※ 시각장애인의 인쇄물 접근성 향상을 위한 점자·음성 변환용 코드 활용지침
[방송통신위원회 국립전파연구원]



〈 표기 예시 〉

○ 모양 : 정사각형

○ 크기 : 가로와 세로 크기를 최대 18㎜×18㎜ 이내로 함
[권장 크기 15㎜×15㎜]

○ 위치 : 책자형 선거공보 표지(1면) 우측 상단 모서리를 기준으로 가로×세로 32㎜ 크기의 정사각형 내에 위치하도록 함.
※ 매 홀수면 우측상단에 표시

※ 해 상 도 : 최소해상도 300DPI[권장 해상도 600DPI]
※ 색　　상 : 바코드 색상과 바탕색 구분을 위해 바코드 외곽 테두리 1㎜ 이상을 흰색으로 적용
※ 코드 저장 데이터 : 문자와 숫자가 포함된 텍스트 형태로 저장
☞ 인쇄물 접근성 바코드에 저장되는 데이터는 스마트폰 등을 통해 음성으로 변환되어 출력되므로 반드시 문자와 숫자가 포함된 텍스트 형태로 저장되어야 함.

개정안과 같이 인쇄물 접근성 바코드로 점자형 선거공보 작성·제출을 갈음할 수 있는 규정을 삭제할 경우 대통령선거, 지역구 국회의원 선거 및 지방자치단체의 장선거에 출마하는 후보자는 모두 점자형 선거공보를 의무적으로 작성·제출해야 함.

그런데 중앙선거관리위원회는 시각장애인 권익옹호 단체를 중심으로 점자규정을 준수한 점자형 선거공보 작성을 위해 점자법 시행령에 따른 점자출판시설에서 점자형 선거공보를 인쇄할 것을 지속적으로 요구하고 있으나, 현재 점자법 시행령에 따른 점자출판시설은 전국 36개 정도로 선거공보 제출기한 내 전국 후보자의 선거공보를 인쇄하기에는 열악한 상황이며,

이러한 상황에서 점자출판시설 증설 등 점자형 선거공보 인쇄물량 증가에 대비하는 조치 없이 대체 수단을 제외하는 것은 오히려 시각장

애선거인의 정보접근권을 침해할 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장이므로 이러한 점을 고려하여 개정안의 도입여부를 종합적으로 논의할 필요가 있음.

다. 책자형 선거공보의 내용을 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체 제출 의무화 등

김예지의원안은 책자형 선거공보의 내용을 디지털 파일로 전환하는 경우 디지털파일의 형식을 문자로만 구성된 파일로 제한하고, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서는 디지털 파일이 저장된 저장매체의 제출을 의무화하려는 것임.

현 행	김예지의원안
제65조(선거공보) ① ~ ③ (생 략)	제65조(선거공보) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 후보자는 제1항의 규정에 따른 선거공보 외에 시각장애선거인(선거인으로서 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 시각장애인을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 위한 선거공보(이하 “점자형 선거공보”라 한다) 1종을 제2항에 따른 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·	④ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ----------

지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.	----------한다.
⑤ ~ ⑩ (생 략)	⑤ ~ ⑩ (현행과 같음)
⑪ 후보자가 시각장애선거인에게 제공하기 위하여 책자형 선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체를 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)와 같이 제출하는 경우 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회는 이를 함께 발송하여야 한다. <단서 신설>	⑪ 후보자는----------파일(문자로만 구성된 파일에 한한다)----------포함한다. 이하 이 항에서 같다--------제출할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 전단에 따른 저장매체를 책자형 선거공보와 같이 제출하여야 한다.
<신 설>	⑫ 후보자가 제11항에 따른 저장매체를 제출한 경우 책자형 선거공보를 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회는 이를 함께 발송하여야 한다.
⑫ ~ ⑭ (생 략)	⑬ ~ ⑮ (현행 제12항부터 제14항까지와 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ① ~ ④ (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 1年 이하의 懲役 또는 20	⑤ ----------

0萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. ~ 4. (생 략) 5. 제64조제8항(제65조제13항 및 제66조제8항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 선거벽보·선거공보 또는 선거공약서의 수량을 넘게 인쇄하여 제공한 자 6. ~ 12. (생 략)	----------. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----------제65조제14항------- ---------- ---------- ---------- ---------- 6. ~ 12. (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(시각장애선거인을 위한 선거공보에 관한 적용례) 제65조의 개정규정은 이 법 시행 이후 후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법은 후보자가 책자형 선거공보의 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 저장매체를 책자형 선거공보와 함께 제출할 수 있도록 규정하고 있고, 디지털 파일의 형식에 관한 별도의 기준은 따로 마련되어 있지 않음.

디지털 파일의 작성방법을 문자 형식으로 제한할 경우 PC, 점자정보단말기 등 다양한 기기를 통해 정보를 열람하고자 하는 시각장애 선거인의 선택권을 축소할 소지가 있을 수 있음.

또한 중앙선거관리위원회는 후보자 등에 디지털 파일 제출 시 시각장애선거인이 읽을 수 있는 형태로 작성하도록 그림파일을 제외하거나 대체텍스트로 입력하고, 문자・음성・DAISY(시각장애인을 위한 대체자료; 오디오・텍스트 동시 제공) 등 형식으로 제출하도록 안내하고 있다는 설명임.

저장매체 제출 의무화의 경우, 중앙선거관리위원회에 따르면 디지털 파일 저장매체 제출제도 도입 직후 2021년 재・보궐선거 및 2022년 양대선거 시 시각장애인 권익옹호 단체를 통해 저장매체(USB)의 활용도에 대한 민원이 지속적으로 제기되어 왔다고 함. 이러한 시각장애선거인의 선호를 고려하여 저장매체 제출 의무화를 포함하여 시각장애선거인의 참정권을 보장할 수 있는 종합적인 방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

3. 발달장애인의 참정권 보장

가. 이해하기 쉬운 선거공보, 선거공약서, 투표안내문 및 방송광고

이은주의원안은 발달장애선거인의 알권리를 보장하기 위한 여러 제도적 개선방안을 마련하려는 것임.

현 행	이은주의원안Ⅰ
제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 기탁금을 납부하여야 한다.	④ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
6. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에서 인정하는 정규학력(이하 “정규학력”이라 한다)에 관한 최종학력 증명서와 국내 정규학력에 준하는 외국의 교육기관에서 이수한 학력에 관한 각 증명서(한글번역문을 첨부한다). 이 경우 증명서의 제출이 요구되는 학력은 제60조의3제1항제4호의 예비후보자홍보물, 제60조의4의 예비후보자공약집, 제64조의 선거벽보, 제65조의 선거공보(같은 조 제9항의 후보자정보공개자료를 포함한다), 제66조의 선거공약서 및 후보자가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재하였거나 게재하고자 하는 학력에 한한다.	6. ---------- ----------. ---------- ----------제10항-----
7. (생 략)	7. (현행과 같음)
⑤ ~ ⑮ (생 략)	⑤ ~ ⑮ (현행과 같음)
제52조(등록무효) ① 候補者登錄후에	제52조(등록무효) ① ----------

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 候補者의 登錄은 無效로 한다.	----------.
1. ~ 10. (생 략)	1. ~ 10. (현행과 같음)
11. 정당 또는 후보자가 정당한 사유 없이 제65조제9항을 위반하여 후보자정보공개자료를 제출하지 아니한 것이 발견된 때	11. ----------제65조제10항----------
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제65조(선거공보) ①·② (생 략)	제65조(선거공보) ①·② (현행과 같음)
③ 제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보의 수량은 당해 선거구 안의 세대수와 예상 거소투표신고인수 및 제5항에 따른 예상 신청자수를 합한 수에 상당하는 수 이내로, 전단형 선거공보의 수량은 당해 선거구 안의 세대수에 상당하는 수 이내로 한다.	③ ----------제6항----------.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 후보자는 제1항에 따른 선거공보 외에 발달장애선거인(선거인으로서 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 발달장애인을 말한다. 이하 같다)을 위하여 선거공약 및 이에 대한 추진계획 등이 이해하기 쉽게 설명된 선거공보(이하 “이해하기 쉬운 선거공보”라 한다) 1종을 작성할 수 있다. 다만, 대통령선거·지역구국회의원선거 및

	지방자치단체의 장선거의 후보자는 이해하기 쉬운 선거공보를 작성·제출하여야 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 이해하기 쉬운 영상으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 대신할 수 있다.
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
⑥ 선거공보의 제출과 발송은 다음 각 호에 따른다.	⑦ ----------.
1. 대통령선거	1. ----------
가. 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)	가. ----------점자형 선거공보 및 이해하기 쉬운 선거공보----------
후보자가 후보자등록마감일 후 6일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일)까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 당해 선거관리위원회가 이를 확인하여 관할구역 안의 매세대에는 제출마감일 후 3일까지, 제5항에 따른 발송신청자에게는 선거일 전 10일까지 각각 우편으로 발송하고, 거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인에게는 제154조에 따라 거소투표용지를 발송하는 때에 동봉하여 발송한다.	----------제6항----------.
나. (생 략)	나. (현행과 같음)
2. 국회의원선거, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거	2. ----------

후보자가 후보자등록마감일 후 7일까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 해당 선거관리위원회가 이를 확인하여 제5항에 따른 발송신청자에게는 선거일 전 10일까지 우편으로 발송하고, 매세대에는 제153조에 따라 투표안내문을 발송하는 때에, 거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인에게는 제154조에 따라 거소투표용지를 발송하는 때에 각각 동봉하여 발송한다.	----------제6항----------.
⑦ 구·시·군의 장은 제4항의 규정에 따른 시각장애선거인과 그 세대주의 성명·주소를 조사하여 선거기간개시일 전 20일까지 관할구·시·군선거관리위원회에 통보하여야 한다.	⑧ ----------제4항 및 제5항----------시각장애선거인·발달장애선거인----------.
⑧ 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)를 제출하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 따른 내용(이하 이 조에서 “후보자정보공개자료”라 한다)을 그 둘째 면에 게재하여야 하며, 후보자정보공개자료에 대하여 소명이	⑨ ----------점자형 선거공보 및 이해하기 쉬운 선거공보----------

필요한 사항은 그 소명자료를 함께 게재할 수 있다. 이 경우 그 둘째 면에는 후보자정보공개자료와 그 소명자료만을 게재하여야 하며, 점자형 선거공보에 게재하는 후보자정보공개자료의 내용은 책자형 선거공보에 게재하는 내용과 똑같아야 한다.	----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
⑨ 후보자가 제13항에 따라 공고한 책자형 선거공보 제출수량의 전부 또는 일부를 제출하지 아니하는 때에는 후보자정보공개자료를 별도로 작성하여 제6항에 따라 책자형 선거공보의 제출마감일까지 제출하여야 하며, 제출받은 후보자정보공개자료는 제6항에 따라 책자형 선거공보를 발송하는 때에 함께 발송한다. 이 경우 별도로 작성한 후보자정보공개자료를 그 제출마감일까지 제출하지 못한 정당한 사유가 있는 때에는 책자형 선거공보의 발송 전까지 이를 제출할 수 있다.	⑩ ---------제14항---------- -------제7항---------- 제7항----------.
⑩·⑪ (생 략)	⑪·⑫ (현행 제10항 및 제11항과 같음)
⑫ 구·시·군선거관리위원회는 제8항을 위반하여 책자형 선거공보(점자형 선거공보는 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에 후보자정보공개자료를 게재하지 아니하거나, 책자형 선거공보의 둘째 면이 아닌 다른 면	⑬ ----------제9항 ----------점자형 선거공보 및 이해하기 쉬운 선거공보----------

(둘째 면이 부족하여 셋째 면에 연이어 게재한 경우는 제외한다)에 후보자정보공개자료를 게재하거나, 그 둘째 면에 후보자정보공개자료와 그 소명자료 외의 다른 내용을 게재하거나, 선거공보의 규격·제출기한을 위반한 때에는 이를 접수하지 아니한다.	----------.
⑬·⑭ (생 략)	⑭·⑮ (현행 제13항 및 제14항과 같음)
제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (생 략)	제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧ 제64조제3항·제8항 및 제65조제4항(단서는 제외한다)은 선거공약서에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 "선거벽보" 또는 "책자형 선거공보"는 "선거공약서"로, "작성하여 보관 또는 제출할"은 "작성할"로, "점자형 선거공보"는 "점자형 선거공약서"로 보며, 점자형 선거공약서는 선거공약서와 같은 종류로 본다.	⑧ ----------제65조제4항·제5항(같은 조 제4항 단서 및 제5항 단서는 제외한다)----------. "점자형 선거공보"는 "점자형 선거공약서"로, "이해하기 쉬운 선거공보"는 "이해하기 쉬운 선거공약서"로 보며, 점자형 선거공약서와 이해하기 쉬운 선거공약서는----------.
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
第70條(放送廣告) ① ~ ⑤ (생 략)	第70條(放送廣告) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 候補者는 第1項의 規定에 의한 放送廣告에 있어서 聽覺障碍選擧人을 위한 한국수화언어(이하 "한국수	⑥ ----------

어"라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.	----------자막을 방영하여야 하며, 발달장애선거인을 위하여 이해하기 쉬운 표현을 사용하여야 한다.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
第72條(放送施設主管 候補者演說의 放送) ① (생 략)	第72條(放送施設主管 候補者演說의 放送) ① (현행과 같음)
② (생 략)	② (생 략)
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (생 략)	제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 費用은 國家 또는 地方自治團體가 候補者를 위하여 부담한다. 이 경우 제3호의2 및 제5호의 비용은 국가가 부담한다.	③ ----------.----------
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 제65조에 따른 점자형 선거공보(같은 조 제11항에 따라 후보자가 제출하는 저장매체를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)의 작성비용과 책자형 선거공보(점자형 선거공보 및 같은 조 제9항의 후보자정보공개자료를 포함한다) 및 전단형 선거공보의 발송비용과 우편요금	2. ----------점자형 선거공보(같은 조 제12항에 따라 후보자가 제출하는 저장매체를 포함한다. 이하 이 항에서 같다) 및 이해하기 쉬운 선거공보----------책자형 선거공보(점자형 선거공보, 이해하기 쉬운 선거공보 및 같은 조 제10항의 후보자정보공개자료를 포함한다)----------
3. 제66조(선거공약서)제8항의 규정에 따른 점자형 선거공약서의 작성비용	3. ----------점자형 선거공약서와 이해하기 쉬운 선거공약서---------

	--
3의2. ~ 7. (생 략)	3의2. ~ 7. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
제153조(투표안내문의 발송) ① 구·시·군선거관리위원회는 세대별로 선거인의 성명·선거인명부등재번호·투표소의 위치·투표할 수 있는 시간·투표할 때 가지고 가야 할 지참물 그 밖에 투표참여를 권유하는 내용 등이 기재된 투표안내문을 작성하여 선거인명부확정일 후 2일까지 관할구역안의 매세대에 발송하여야 한다. 이 경우 제65조제7항에 따라 통보받은 세대에는 점자형 투표안내문을 동봉하여 발송하여야 한다.	제153조(투표안내문의 발송) ① ----------. -------제65조제8항----------점자형 투표안내문 또는 발달장애선거인을 위한 이해하기 쉬운 투표안내문----------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제240조(벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄) ①·② (생 략)	제240조(벽보, 그 밖의 선전시설 등에 대한 방해죄) ①·② (현행과 같음)
③ 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 종사하는 자가 제64조의 선거벽보·제65조의 선거공보(같은 조 제9항의 후보자정보공개자료를 포함한다) 또는 제153조의 투표안내문(점자형 투표안내문을 포함한다)을 부정하게 작성·첩부·발송하거나 정당한 사유없이 이에 관한 직무를 행하지 아니한 때에는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	③ ----------. -------제10항----------

제256조(각종제한규정위반죄) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 1年 이하의 懲役 또는 200萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. ~ 4. (생 략) 5. 제64조제8항(제65조제13항 및 제66조제8항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 선거벽보·선거공보 또는 선거공약서의 수량을 넘게 인쇄하여 제공한 자 6. ~ 12. (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----------. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. ----------제65조제14항---------- 6. ~ 12. (현행과 같음)
제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·② (생 략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 3. (생 략) <신 설> 3의2. (생 략) 4.·5. (생 략) ④·⑤ (생 략) ⑥ (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) 3의2. 제65조제5항 단서를 위반하여 이해하기 쉬운 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 사람 3의3. (현행 제3호의2와 같음) 4.·5. (현행과 같음) ④·⑤ (현행과 같음) ⑥ (생 략).

이은주의원안Ⅰ의 구체적인 내용은 ①후보자가 책자형 선거공보 및

선거공약서를 작성하는 경우 발달장애선거인을 위하여 선거공약 및 이에 대한 추진계획 등이 이해하기 쉽게 설명된 선거공보(이하 “이해하기 쉬운 선거공보”로 약칭) 1종을 작성할 수 있게 하고 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자가 책자형 선거공보를 작성하는 경우 이해하기 쉬운 선거공보의 작성·제출을 의무화하려는 것임. 다만, 책자형 선거공보에 그 내용이 이해하기 쉬운 영상으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 이를 대신할 수 있음.

②후보자가 선거운동을 위한 방송광고를 하는 경우 발달장애선거인을 위하여 이해하기 쉬운 표현을 사용하도록 의무화하려는 것임.

③구·시·군 선거관리위원회가 투표안내문을 발송하는 경우 발달장애선거인이 있는 세대에 이해하기 쉬운 투표안내문을 동봉하여 발송하도록 하려는 것임.

이은주의원안Ⅰ은 후보자와 선거관리위원회로 하여금 발달장애선거인이 이해하기 쉬운 선거공보·선거공약서 및 투표안내문을 작성·제출 및 발송케 하고, 이해하기 쉬운 표현을 사용하여 방송광고를 하게 함으로써, 발달장애인의 정치적 의사결정을 지원하고 참정권을 실질적으로 보장하려는 의도로 보이는바, 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제10조의 취지에 비추어 타당한 측면이 있음.[17)]

다만, 이은주의원안Ⅰ 입법 시 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것으로 보임. 먼저, 이해하기 쉬운 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 않은 경우 최대 1천만원의 과태료 부과 대상이 될 수 있다는 점(안 제261조제3항제3의2)을 감안할 때 “이해하기 쉬운”이라는 표현의 명확화가 필요할 것으로 보이며,

선거운동을 위한 방송광고의 횟수 및 광고시간이 한정되어 있는 점을 고려할 때,[18] 축약된 표현을 사용할 수 밖에 없어 방송광고시 발달장애선거인을 위하여 이해하기 쉬운 표현을 사용하게 하는 개정안이 현실적으로 엄밀히 시행되기 어려운 문제점도 따를 수가 있음.

중앙선거관리위원회는 이은주의원안Ⅰ의 내용 중 대통령선거·지역구 국회의원선거·지방자치단체장선거의 후보자 및 선거관리위원회가 발달장애선거인용 선거공보 및 투표안내문을 각각 의무적으로 작성하여야

---

17) **「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」 제10조(의사소통지원)** ① 국가와 지방자치단체는 발달장애인의 권리와 의무에 중대한 영향을 미치는 법령과 각종 복지지원 등 중요한 정책정보를 발달장애인이 이해하기 쉬운 형태로 작성하여 배포하여야 한다.

18) **「공직선거법」 제70조(방송광고)** ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거의 경우에는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 다음 각 호에 따라 선거운동기간중 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설[「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(報道專門編成의 放送채널사용事業者의 채널을 포함한다)을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 실시할 수 있되, 광고시간은 1회 1분을 초과할 수 없다. 이 경우 광고회수의 계산에 있어서는 재방송을 포함하되, 하나의 텔레비전 또는 라디오 방송시설을 선정하여 당해 방송망을 동시에 이용하는 것은 1회로 본다.

1. 대통령선거
텔레비전 및 라디오 방송별로 각 30회 이내
2. 비례대표국회의원선거
텔레비전 및 라디오 방송별로 각 15회 이내
3. 시·도지사선거
지역방송시설을 이용하여 텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회 이내

하는 부분에 대해 ‘이해하기 쉬운’ 문구 해석 및 실제 적용의 어려움, 예산지출 증가에 따른 재정부담 등을 고려하여 전문가 의견 수렴 등을 거쳐 심도있는 추가 논의가 필요한 사안이라는 입장이며,

방송광고에서 발달장애선거인을 위한 이해하기 쉬운 표현을 의무화하는 것은 문해력이 부족한 발달장애선거인의 참정권을 보장하는 취지에 공감하나, 이해하기 쉬운 표현만 사용할 수 있게 됨으로써 후보자가 나타내고자 하는 표현·문구 등을 쓰지 못하게 되는 선거운동의 과도한 제한 우려, 이해하기 쉬운 표현인지 여부에 대한 판단의 어려움 등 애로사항이 예상되어 심도있는 중·장기적 논의가 필요하는 의견임.

나. 투표용지 및 투표보조용구에 후보자의 사진 및 정당마크 표시

(1) 투표용지에 후보자의 사진 등 표시

이은주의원안Ⅰ과 최혜영의원안은 발달장애인 등 투표용지 해석에 곤란을 겪는 선거인을 위하여 투표용지에 후보자의 사진과 소속정당을 상징하는 마크나 심볼을 표시하도록 하려는 것임.

현 행	이은주의원안Ⅰ	최혜영의원안
第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位	第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位	第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位

등) ① 投票用紙에는 候補者의 記號·政黨推薦候補者의 所屬政黨名 및 姓名을 표시하여야 한다. 다만, 無所屬候補者는 候補者의 政黨推薦候補者의 所屬政黨名의 欄에 "無所屬"으로 표시하고, 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당의 기호와 정당명을 표시하여야 한다. ② ~ ⑩ (생 략)	등) ① ----------기호, 성명 및 사진과 정당추천후보자의 소속정당명 및 그 소속정당을 상징하는 마크나 심벌(이하 제151조에서 "정당마크"라 한다)----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ② ~ ⑩ (현행과 같음)	등) ①---------- ---------- --------소속정당명(소속정당을 상징하는 마크나 심벌의 표시를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)·성명 및 사진----------. - ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----정당명(정당을 상징하는 마크나 심벌의 표시를 포함한다)---- ----------. ② ~ ⑩ (현행과 같음)

현행법에 따르면 투표용지에는 후보자의 기호, 정당추천후보자의 소속정당명 및 성명만이 표시됨.

개정안들은 글을 잘 읽지 못하거나 글을 읽을 수는 있지만 단어나 문장의 의미를 파악하는데 어려움을 겪는 발달장애선거인 등의 투표권을 강화하려는 취지로 이해됨.

기본적으로 후보자의 사진과 정당의 심볼마크를 기재한 투표용지를 제작·사용할지 여부는 후보자 사진, 정당 심볼이 투표용지 해석에 곤란을 겪는 선거인들의 원활한 투표를 지원하는 효과, 소요 비용, 현재 제공 중인 투표보조용구의 효과 및 사진 삽입에 대한 사회적 공감대 형성 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 생각됨.

참고로, 외국 사례를 보면 투표용지에 후보자 사진을 포함시키는 국가로 아일랜드가 있으며 정당로고를 포함시키는 국가로 영국, 미국, 프랑스, 포르투갈, 리투아니아 등이 있음.

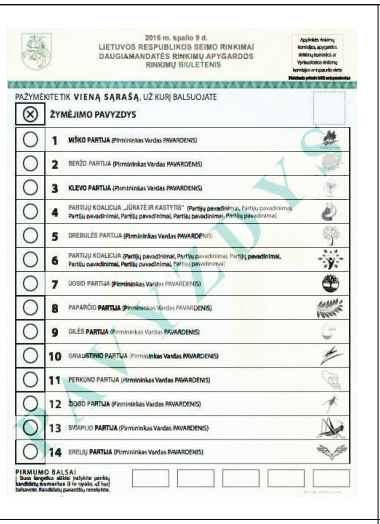
< 후보자 사진, 정당로고 투표용지 포함여부 해외사례 >

유형	국가명
후보자 사진	아일랜드
정당로고	영국, 미국, 프랑스, 스페인, 칠레, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 리투아니아, 멕시코, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키

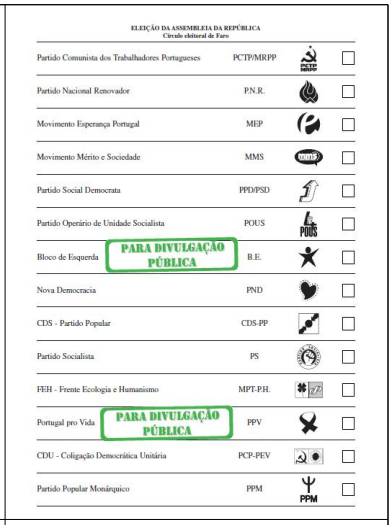
< 후보자 사진, 정당로고가 포함된 외국투표용지 >



아일랜드



리투아니아



포르투갈

※ 자료: 중앙선거관리위원회

(2) 후보자의 사진 등이 표시된 투표보조용구 및 특수투표용지 사용

이은주의원안Ⅰ은 발달장애선거인의 투표를 보조하기 위해 후보자의 사진 또는 정당마크가 표시된 투표보조용구를 제작·사용할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	이은주의원안Ⅰ
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ⑧ (생 략) <신 설>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ⑧ (현행과 같음) ⑨ 구·시·군선거관리위원회는 후보자와 그 소속정당을 식별하기 어려운 선거인의 투표를 보조하기 위하여 중앙선거관리위원회규칙으로

	정하는 바에 따라 후보자의 사진 또는 정당마크가 표시된 투표보조용구를 제작·사용할 수 있다.
⑨ (생 략)	⑩ (제9항과 같음)

현행법상 시각장애인을 위해 중앙선관위 규칙이 정하는 바에 따라 특수투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할 수 있는데,「공직선거관리규칙」(중앙선관위규칙)은 투표용지를 점자로 작성하거나 점자형 투표보조용구와 같은 도구를 제작하여 시각장애인에게 제공하도록 하고 있음.[19]

이은주의원안Ⅰ은 시각장애인뿐만 아니라 발달장애인 등을 위해 투표보조용구에 후보자의 사진, 정당의 심볼마크도 기재할 수 있도록 하거나 사진 등이 표시된 투표용지를 제작하여 선거인이 선택할 수 있도록 함으로써, 장애인의 투표권을 강화하려는 것임.

「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」에서도 국가·지자체가 발달장애인의 권리가 침해받지 않도록 권익옹호에 필요한 지원을 하여

19) **「공직선거관리규칙」 제74조(시각장애선거인용 특수투표용지등)** ①구·시·군위원회가 법 제151조제8항에 따라 시각장애로 인하여 자신이 기표를 할 수 없는 선거인(이하 이 조에서 "시각장애선거인"이라 한다)을 위한 특수투표용지를 작성하는 때에는 제71조(투표용지)제2항의 규정에 의한 투표용지 서식에 의하되, 점자로 작성한다. 이 경우 후보자의 성명은 법 제150조(투표용지의 정당·후보자의 게재순위등)제2항 단서의 규정에 불구하고 한글점자로 표시한다.
②구·시·군위원회는 제1항의 규정에 의한 특수투표용지를 작성하지 아니하는 때에는 중앙위원회가 정하는 바에 따라 투표보조용구를 작성하여 사전투표관리관 또는 투표관리관이 사전투표소 또는 투표소에서 시각장애선거인에게 제공하게 할 수 있다.
③제2항의 규정에 의한 투표보조용구는 시각장애선거인이 투표용지의 기표란에 표를 하기 쉽도록 작성하여야 한다.

야 한다고 규정하고 있는데, 개정안들은 이러한 지원의 일환으로도 볼 수 있을 것임.[20] 또한, 개정안들을 통해 발달장애인뿐만 아니라 후보자와 그 소속정당을 쉽게 식별하지 못하는 등으로 투표용지 해석에 곤란을 겪는 선거인, 글을 읽거나 쓸 줄 모르는 선거인도 혜택을 받을 수 있을 것으로 보임.

개정안과 같이 발달장애인 등을 위해 후보자의 사진과 정당의 심볼마크를 기재한 투표용지 또는 투표보조용구를 제작·사용할지 여부는 후보자 사진, 정당 심볼이 발달장애인 등의 원활한 투표를 지원하는 효과, 소요 비용, 현재 제공 중인 투표보조용구의 효과 및 사진 삽입에 대한 사회적 공감대 형성 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 생각됨.

한편, 시각장애인 뿐만 아니라 발달장애인 등을 위하여 기존의 특수투표용지나 투표보조용구 이외에 후보자의 사진이나 정당의 심볼마크를 기재한 투표용지를 별도로 제작·사용할 수 있도록 하려는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(이인영의원 대표발의, 의안번호 제2100654호)가 행정안전위원회에 계류 중에 있으므로, 이은주의원안Ⅰ과 함께 심사될 필요가 있으며 이인영의원안이 입법에 반영될 경우 이은주의원안Ⅰ은 입법적 실익이 크지 않을 수 있을 것으로 보이는 점을

20) 「발달장애인 권리보장 및 지원에 관한 법률」
제4조(국가와 지방자치단체의 책무)③ 국가와 지방자치단체는 발달장애인이 장애로 인하여 차별을 받는 등 권리가 침해받지 아니하도록 권익옹호에 필요한 지원을 실시하여야 한다.

함께 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

다. 발달장애선거인에게 사전투표 방법·절차 등의 정보 제공

이은주의원안Ⅰ은 투표용지를 교부받은 선거인이 발달장애선거인인 경우 사전투표관리관으로 하여금 사전투표의 방법·절차 등 투표를 하는데 필요한 정보를 제공하도록 하려는 것임.

현 행	이은주의원안Ⅰ
제158조(사전투표) ① ~ ③ (생 략)	제158조(사전투표) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 사전투표관리관은 제3항에 따라 투표용지를 교부받은 선거인이 발달장애선거인인 경우 해당 선거인에게 사전투표의 방법·절차 등 투표를 하는 데 필요한 정보를 충분히 제공하여야 한다.
④ (생 략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 사전투표관리관은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 구역의 선거인에게는 회송용 봉투를 교부하지 아니할 수 있다.	⑥ ---------제5항----------
⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계	⑦ ----------

하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다.	---------- ----------.
1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다.	1. ---------제5항---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
2. 제5항에 따라 회송용 봉투를 교부하지 아니하고 투표하게 한 경우에는 해당 사전투표함을 직접 관할 구·시·군선거관리위원회에 인계한다. 이 경우 사전투표함 등의 송부에 관하여는 제170조를 준용한다.	2. 제6항---------- ---------- ---------- ---------- ---. ---------- ----------.
⑦·⑧ (생 략)	⑧·⑨ (현행 제7항 및 제8항과 같음)
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① (생 략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① (현행과 같음)
② 구·시·군선거관리위원회는 제158조제6항제2호에 따라 사전투표함을 인계받은 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원의 참여 하에 투표함의 봉함·봉인상태를 확인하고 보관하여야 한다.	② ----------제158조제7항제2호---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

현행법에 따를 때 선거일의 투표는 투표관리관에게 투표용지를 교부받은 선거인이 투표용지의 해당란에 기표한 후 투표용지를 접어 투표함에 넣는 방식으로 이루어지나, 사전투표의 경우 선거인은 투표용지에 기표 후 이를 접어 회송용봉투에 넣어 봉함한 후 사전투표함에 넣어야 하는 등 선거일의 투표보다 절차가 복잡함.

이와 같은 사전투표의 특수성을 감안하여, 이은주의원안 I 은 사전투표관리관이 발달장애선거인에게 사전투표에 필요한 정보를 제공하도록 하려는 것으로, 사전투표를 하려는 발달장애선거인의 기표행위를 지원함으로써 참정권을 보호하려는 취지로 타당한 측면이 있음.

다만, 개정안 입법 시 사전투표 관련 정보 제공 과정에서 발달장애선거인의 투표용지가 외부 또는 사전투표관리관에게 노출될 가능성이 있을 수 있음. 따라서 “투표를 하는데 필요한 정보”의 명확화를 통하여 사전투표관리관이 발달장애선거인에게 어느 정도까지의 정보를 제공할 수 있는지 가이드라인을 설정하는 것이 비밀선거원칙에 부합할 것이라고 생각됨.

4. 청각장애인 참정권 보장(한국수어·자막 제공 의무화)

개정안들은 방송광고, 방송연설, 후보자연설방송, 선거방송토론위원회

주관 대담·토론회 등의 방송에서 자막과 수화를 의무화하려는 것임.

이영의원안Ⅲ은 방송광고와 방송시설주관 대담·토론회에 한국수어 또는 자막을 의무화하고, 3인 이상의 후보자가 참석하는 대담·토론회에는 한국수어통역사를 2인 이상 배치하도록 하려는 것임.

현 행	이영의원안Ⅲ
第70條(放送廣告) ① ~ ⑤ (생 략)	第70條(放送廣告) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 候補者는 第1項의 規定에 의한 放送廣告에 있어서 聽覺障碍選擧人을 위한 한국수화언어(이하 "한국수어"라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.	⑥ ----------방영하여야 한다.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
第72條(放送施設主管 候補者演說의 放送) ① (생 략)	第72條(放送施設主管 候補者演說의 放送) ① (현행과 같음)
② 第1項의 規定에 의한 候補者 演說의 放送에 있어서는 聽覺障碍選擧人을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다. <단서 신설>	② ---------- 방영하여야 한다. 단, 3인 이상의 후보자가 참석하는 대담·토론회에서 한국수어를 방영하는 경우 2인 이상의 수어통역사를 배치하여야 한다.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑪ (생 략)	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑪ (현행과 같음)
⑫ 각급선거방송토론위원회는 대담·	⑫ ----------

토론회를 개최하는 때에는 청각장애 선거인을 위하여 자막방송 또는 한국수어통역을 하여야 한다. <단서 신설>	---------- ---------- ----------. 단, 3인 이상의 후보자가 참석하는 대담·토론회에서 한국수어를 방영하는 경우 2인 이상의 수어통역사를 배치하여야 한다.
⑬·⑭ (생 략)	⑬·⑭ (현행과 같음)

권칠승의원안은 방송광고와 방송시설주관 후보자연설에 한국수어 또는 자막을 의무화하고, 한국수어는 전체화면의 8분의 1 이상이 되도록 하려는 것임.

현 행	권칠승의원안
第70條(放送廣告) ① ~ ⑤ (생 략)	第70條(방송광고) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 候補者는 第1項의 規定에 의한 放送廣告에 있어서 聽覺障碍選擧人을 위한 한국수화언어(이하 "한국수어"라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.	⑥ ---------- ---------- ---------- ----------방영하여야 하며, 한국수어를 방영하는 경우 한국수어 화면은 전체 화면의 8분의 1 이상의 크기로 하여야 한다.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
第72條(放送施設主管 候補者演說의 放送) ① (생 략)	第72條(방송시설주관 候補者演說의 방송) ① (현행과 같음)
② 第1項의 規定에 의한 候補者 演說의 放送에 있어서는 聽覺障碍選擧	② ---------- ----------

人을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다.	----------방영하여야 하며, 한국수어를 방영하는 경우 한국수어 화면은 전체 화면의 8분의 1 이상의 크기로 하여야 한다.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
제79조(공개장소에서의 연설·대담) ① ~ ⑪ (생 략)	제79조(공개장소에서의 연설·대담) ① ~ ⑪ (현행과 같음)
<신 설>	⑫ 후보자는 제1항의 규정에 의한 공개장소에서의 연설·대담에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수어를 제공할 수 있다.
⑫ (생 략)	⑬ (현행 제12항과 같음)
第82條(言論機關의 候補者등 초청 對談·討論會) ① ~ ③ (생 략)	第82條(言論機關의 候補者등 초청 對談·討論會) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 第71條(候補者 등의 放送演說)第12項, 第72條(放送施設主管 候補者 演說의 放送)第2項 및 第81條(團體의 候補者 등 초청 對談·討論會)第2項·第6項·第7項의 規定은 言論機關의 候補者 등 초청 對談·討論會에 이를 準用한다.	④ ----------제81조(단체의 후보자 등 초청 대담·토론회)제2항·제6항·제7항 및 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제12항의 규정은----------.
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑪ (생 략)	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑪ (현행과 같음)
⑫ 각급선거방송토론위원회는 대담·토론회를 개최하는 때에는 청각장애선거인을 위하여 자막방송 또는 한국수어통역을 하여야 한다.	⑫ ----------한국수어 또는 자막을 방영하여야 하며, 한국수어를 방영하는 경우 수어통역사는 2인 이

	상으로 하여 한 화면에 배치하고 한국수어 화면은 전체 화면의 8분의 1 이상의 크기로 하여야 한다.
⑬·⑭ (생 략)	⑬·⑭ (현행과 같음)
제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (생 략)	제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 費用은 國家 또는 地方自治團體가 候補者를 위하여 부담한다. 이 경우 제3호의2 및 제5호의 비용은 국가가 부담한다.	③ ----------. ----------
1. ~ 3의2. (생 략)	1. ~ 3의2. (현행과 같음)
<신 설>	3의3. 제70조제6항(제71조제3항 및 제137조의2제6항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 한국수어 또는 자막의 방영 비용
<신 설>	3의4. 제79조제12항에 따른 한국수어의 제공 비용(수어통역사의 수당과 실비를 포함한다)
4. 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)의 규정에 의한 대담·토론회(합동방송연설회를 포함한다)의 개최비용	4. ----------개최비용(한국수어 또는 자막의 방영 비용을 포함한다)
5. 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회)의 규정에 의한 정책토론회의 개최비용	5. ----------개최비용(한국수어 또는 자막의 방영 비용을 포함한다)
6.·7. (생 략)	6.·7. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (현행과 같음)

현행법은 선거운동을 위한 방송광고, 후보자 연설 방송, 공개장소에서 연설·대담, 후보자 초청 대담·토론회 등에서 한국수어·자막 제공 규정을 두고 있지 않거나 재량규정으로 두고 있는데[21], 개정안들은 이를 의무화하려는 것으로 청각장애인의 알 권리와 실질적 참정권 보장에 기여하고,「한국수화언어법」의 이념에 따라 한국수어를 통해 필요한 정보를 제공하도록 한다는 취지에서 타당한 측면이 있는 것으로 보임.[22]

다만 이를 의무화할 것인지 여부는 비용부담의 주체, 방송시설 및 국가·지방자치단체의 부담 증가, 정당·후보자의 선거운동 방식 선택의 자유, 방송사업자의 보도·편성의 자유 등을 종합적으로 검토하여 결정

---

21)「공직선거법」 제70조(방송광고) ⑥ 후보자는 제1항의 규정에 의한 방송광고에 있어서 청각장애선거인을 위한 한국수화언어(이하 "한국수어"라 한다) 또는 자막을 방영할 수 있다.
제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송) ① 텔레비전 및 라디오 방송시설[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]이 그의 부담으로 제71조(候補者 등의 放送演說)의 규정에 의한 후보자 등의 방송연설외에 선거운동기간중 정당 또는 후보자를 선거인에게 알리기 위하여 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 그 推薦政黨이 당해 選擧의 候補者중에서 선임한 자를 말한다. 이하 제3항에서 같다)의 연설을 방송하고자 하는 때에는 내용을 편집하지 아니한 상태에서 방송하여야 하며, 선거구단위로 모든 정당 또는 후보자에게 공평하게 하여야 한다. 다만, 정당 또는 후보자가 그 연설을 포기한 때에는 그러하지 아니하다.
② 제1항의 규정에 의한 후보자 연설의 방송에 있어서는 청각장애선거인을 위하여 한국수어 또는 자막을 방영할 수 있다.

22)「한국수화언어법」 제2조(기본이념) ① 한국수화언어(이하 "한국수어"라 한다)는 대한민국 농인의 공용어이다.
② 국가와 국민은 한국수어를 사용하는 농인이 농정체성을 확립하고 한국수어와 농문화를 계승·발전할 수 있도록 협력한다.
③ 농인과 한국수어사용자(이하 "농인등"이라 한다)는 한국수어 사용을 이유로 정치·경제·사회·문화의 모든 생활영역(이하 "모든 생활영역"이라 한다)에서 차별을 받지 아니하며, 모든 생활영역에서 한국수어를 통하여 삶을 영위하고 필요한 정보를 제공받을 권리가 있다.
④ 농인등 은 한국수어로 교육받을 권리가 있다.

할 사안으로 생각됨.

의무화 적용범위와 관련하여 이은주의원안Ⅰ과 이영의원안Ⅲ은 방송광고(제70조), 방송시설이 주관하는 후보자연설 방송(제72조)를 대상으로 하며, 이를 준용하고 있는 후보자 등의 방송연설(제71조), 경력방송(제73조), 방송시설 주관 경력방송(제74조), 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회(제82조), 정강·정책의 방송연설(제137조의2) 개최 시에도 한국수어·자막 제공이 의무화됨.

최혜영의원안은 이에 더하여 후보자의 공개장소에서 연설·대담(제79조), 단체의 후보자등 초청 대담·토론회(제81조), 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(제82조의2)까지 의무화하여 위 규정들을 준용하고 있는 선거방송토론위원회 주관 정책토론회(제82조의3), 정당의 정책 토론회(「정당법」 제39조)에도 적용되도록 규율하고 있음.

또한 이은주의원안Ⅰ은 수어나 자막 둘 중 하나 이상의 제공을 의무화하는 반면, 최혜영의원안은 수어와 자막 모두 제공을 의무화한다는 점에서 차이가 있음. 따라서 어느 범위까지 의무화를 할 것인지, 의무화를 한다면 수어와 자막을 모두 제공토록 할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

이영의원안Ⅲ은 추가로 3인 이상의 후보자가 첨석하는 대담·토론회에서 한국수어를 방영하는 경우 2인 이상의 수어통역사를 배치하도록

규정하고 있는데, 현실적인 실현가능성 등을 감안하여야 할 것으로 생각됨.

< 수어·자막 관련 규정 현황 >

<table>
<tr><th>사안</th><th>조문</th><th>주요내용</th><th>이은주의원안 I</th><th>최혜영의원안</th></tr>
<tr><td>선거운동을 위한 방송광고</td><td>§70⑥</td><td rowspan="2">수어 <u>또는</u> 자막 방영 <u>재량</u>규정</td><td rowspan="8">수어 <u>또는</u> 자막 방영 <u>의무</u>화</td><td rowspan="11">수어<u>와</u> 자막 방영·제공 <u>의무</u>화</td></tr>
<tr><td>방송시설주관 후보자연설 방송</td><td>§72②</td></tr>
<tr><td>후보자 등의 방송연설 (§70⑥ 준용)</td><td>§71</td><td rowspan="5">준용규정</td></tr>
<tr><td>정강·정책의 방송연설 (§70⑥ 준용)</td><td>§137의2</td></tr>
<tr><td>경력방송(후보자 사진·성명·기호·주요 경력 등 알림) (§72② 준용)</td><td>§73</td></tr>
<tr><td>방송시설주관 경력방송 (§72② 준용)</td><td>§74</td></tr>
<tr><td>언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회 (§72② 준용)</td><td>§82</td></tr>
<tr><td>후보자의 공개장소에서 연설·대담</td><td>§79</td><td rowspan="2">규정 부존재</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td>단체에서 후보자 초청 대담·토론회</td><td>§81</td></tr>
<tr><td>선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 (합동방송연설회 포함)</td><td>§82의2 ⑫</td><td>수어 <u>또는</u> 자막 방영 <u>의무</u>규정</td></tr>
<tr><td>선거방송토론위원회 주관 정책토론회 (§82의2⑫ 준용)</td><td>§82의3</td><td rowspan="2">준용규정</td></tr>
<tr><td>정당의</td><td>정당법</td></tr>
</table>

정책토론회(중앙선거방송토론위원회 주관, 비선거기간) (§82의2⑫ 준용)	§39			

참고로, 헌법재판소는 2006헌마285, 2009. 5. 28. 결정을 통해 선거운동기간 중의 방송광고, 방송시설주관 후보자연설의 방송, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 방송에 있어서 청각장애 선거인을 위한 자막 또는 수화통역의 방영을 의무사항으로 규정하지 아니한 것이 청각장애 선거인들의 참정권 등 헌법상 기본권을 침해하지 않는다고 본 바 있음.

선거관리위원회는 방송광고 및 방송시설주관 후보자연설 방송에서 청각장애선거인을 위한 한국수어 또는 자막 방영 의무화 여부는 상기 헌재 결정 취지, 정당·후보자의 선거운동의 자유, 방송사업자의 보도·편성의 자유, 방송사업자의 의견 등을 고려하여 심도깊은 논의가 필요하며, 후보자등 방송연설(§71③), 정강·정책의 방송연설(§137조의2⑥), 경력방송(§73④), 방송시설주관 경력방송(§74②), 언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회(§82④)와 같은 준용 규정을 함께 고려할 필요가 있다는 입장임.

수어와 자막 모두를 의무화하는 것은 한국방송협회의 의견과 선거운동 시기 수어통역인력의 수급이 원활하지 않을 수 있다는 점 및 국가·지자체의 재정부담 증가[23] 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는

의견임.

※ [참고] 진선미의원안II에 대한 행안위 소위('20. 11.) 에서의 한국방송협회 의견

○ 법안 취지는 이해하나 이를 강행규정으로 하는 것은 신중한 고려 필요

- 지상파 방송사업자는 이미 방송광고를 제외한 선거방송의 자막, 수어방송 병행 중인데, 이런 상황에서 강행규정으로 변경하는 것은 방송사업자 제작·편성에 대한 지나친 간섭임.
- 방송사의 기술적·재정적 문제, 수화통역사·속기사 수급문제 고려 필요
- 방송광고의 수어삽입은 후보자에게 달려 있으므로 의무 미준수시 과태료 부과 대상을 명확히 할 필요

○ 특히 자막 및 수어를 의무화할 경우 현행법상 지상파방송사업자의 장애인방송 의무 기준(방송시간 중 자막 100%, 화면해설 10%, 수어 5%)을 크게 상회하여 이행에 어려움이 있어 신중한 접근이 필요함.

5. 정신적 장애가 있는 선거인 등도 투표보조인 동반 허용

최혜영의원안은 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인 외에 투표보조인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있는 대상을 확대하려는 것임. 또한 가족 또는 본인이 지명한 2인 외에 공적 보조원을 투표보조인의 범위에 포함하려는 것임.

현 행	최혜영의원안
제157조(투표용지수령 및 기표절차)	제157조(투표용지수령 및 기표절차)

23) 국회예산정책처에서도 후보자 방송광고의 수어·자막 방영에 따른 소요비용은 방송주체별로 그 제작 방식 및 소요비용을 알 수 없어, 추가 재정소요를 추계하기 어렵다고 판단

① ~ ⑤ (생 략)	① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 選擧人은 投票所의 秩序를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학생 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학생인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 視覺 또는 身體의 障碍로 인하여 자신이 記票할 수 없는 選擧人은 그 家族 또는 本人이 지명한 2人을 동반하여 投票를 보조하게 할 수 있다.	⑥ ----------자신이 기표할 수 없는 선거인이나 발달장애 등 정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한 선거인은 그 가족, 본인이 지명한 2인 또는 공적 보조원----------.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)

모든 국민은 「대한민국헌법」[24]에 따라 선거권을 가짐. 이는 모든 국민은 보통, 평등, 직접, 비밀선거의 원칙에 따라 대통령과 국회의원 등 공무원을 선출할 권리를 지닌다는 의미이며, 국가는 모든 국민의 선거권, 즉 보통, 평등, 직접, 비밀선거를 적극적·실질적으로 보장해야 함. 이는 헌법 차원의 요청임과 동시에 현행법[25] 및 「장애인차별금

24) 「대한민국헌법」
제24조 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

25) 「공직선거법」
제6조(선거권행사의 보장) ① 국가는 선거권자가 선거권을 행사할 수 있도록 필요한 조치를 취하여야 한다.
② 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회는 제외한다)는 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 교통이 불편한 지역에 거주하는 선거인 또는 노약자·장애인 등 거동이 불편한 선거인에 대한 교통편의 제공에 필요한 대책을 수립·시행하여야 하고, 투표를 마친 선거인에게 국공립 유료시설의

지 및 권리구제 등에 관한 법률」[26] 등 개별법률 차원에서 요구되는 국가 및 지방자치단체의 의무이기도 함.

최혜영의원안은 투표보조인을 동행할 수 있는 선거인의 범위에 정신적 장애 또는 노령으로 인하여 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한 선거인도 포함함으로써, 정신적 장애라는 요인에 관계없이 만 18세 이상의 선거인이라면 누구든지 투표할 수 있도록 보통선거의 원칙을 실질적으로 구현하려는 것임.

다만, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 '정신적 장애'는 범위가 불명확하고, '현저히 곤란한' 부분의 해석상 논란이 생길 우려가 있어 개정안은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

개정안의 구체적인 내용을 살펴보면, 개정안은 '정신적 장애', '노령', '혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한' 등 투표보조인을 동행할 수 있는 선거인의 범위를 명확하게 규정하고 있지 않은 것으로 보이며, 개정안을 입법에 반영한다면 이를 명확하게 규정할 필요가 있다고 판단됨.

이용요금을 면제·할인하는 등의 필요한 대책을 수립·시행할 수 있다. 이 경우 공정한 실시방법 등을 정당·후보자와 미리 협의하여야 한다.

26) 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」
제27조(참정권) ① 국가 및 지방자치단체와 공직선거후보자 및 정당은 장애인이 선거권, 피선거권, 청원권 등을 포함한 참정권을 행사함에 있어서 차별하여서는 아니 된다.
② 국가 및 지방자치단체는 장애인의 참정권을 보장하기 위하여 필요한 시설 및 설비, 참정권 행사에 관한 홍보 및 정보 전달, 장애의 유형 및 정도에 적합한 기표방법 등 선거용 보조기구의 개발 및 보급, 보조원의 배치 등 정당한 편의를 제공하여야 한다.
③ 공직선거후보자 및 정당은 장애인에게 후보자 및 정당에 관한 정보를 장애인 아닌 사람과 동등한 정도의 수준으로 전달하여야 한다.

일단 ‘정신적 장애’와 관련하여 「장애인복지법」 제2조제2항제2호는 정신적 장애를 발달장애 또는 정신 질환으로 발생하는 장애로 정의하고 있고, 같은 법 시행령 별표1은 장애의 종류로 지적장애인[27], 자폐성장애인[28], 정신장애인[29] 등을 규정하고 있으므로 이를 참고하여 구체적인 범위를 어느정도 특정할 수 있을 것으로 보임. 최혜영의원안은 김예지의원안과 달리 ‘발달장애 등 정신적장애’로 정신적장애의 종류를 예시하고 있음.

다만, ‘혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 현저히 곤란한’과 관련하여 정신적 장애는 그 특성상 상대적으로 시각 또는 신체의 장애보다 장애로 인한 혼자 기표소에 들어가서 기표하는 것이 곤란한지가 외부에 잘 드러나지 않을 수 있고,[30] 설사 외부에 드러나더라도 곤란함의 정도(현저한지 여부)는 선거인 개개인과 투표관리관 등 투표소 내의 인력에 따라 다르게 판단할 수 있는 영역이므로 일관성있고 공정한 선거사무의 진행을 위해서는 구체적인 판단기준을 마련되어야

---

27) 정신 발육이 항구적으로 지체되어 지적 능력의 발달이 불충분하거나 불완전하고 자신의 일을 처리하는 것과 사회생활에 적응하는 것이 상당히 곤란한 사람

28) 소아기 자폐증, 비전형적 자폐증에 따른 언어·신체표현·자기조절·사회적응기능 및 능력의 장애로 인하여 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람

29) 양극성 행동장애 등 장애·질환에 따른 감정조절·행동·사고 기능 및 능력의 장애로 일상생활이나 사회생활에 상당한 제약을 받아 다른 사람의 도움이 필요한 사람

30) 현행법의 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인의 경우, 대법원이 해당 선거인을 시력상실 등 시각장애로 인하여 투표용지에 기표할 해당 후보자의 표시를 전형 분간할 수 없기 때문에 스스로 기표행위를 할 수 없거나 또는 손 등 신체의 장애로 말미암아 직접 자신의 신체를 이용하여 해당 후보자의 란에 기표행위를 할 수 없는 상태에 있는 선거인으로 판시한 바 있고,(대법원 1999. 7. 13. 선고 99우48 판결)
이에 따라 중앙선거관리위원회 또한 ①손 떨림 등이 심하여 다른 사람의 도움 없이는 투표할 수 없는 자, ②시지각 협응능력(눈의 시각정보와 손의 운동정보가 유기적으로 맞물려 작용하는 능력) 저하등으로 다른 사람의 도움 없이는 투표할 수 없는 자 등에 한정하여 투표보조인의 동행을 인정하고 있음.

할 것이나, 현실적인 어려움이 있을 것으로 생각됨.

한편, 최혜영의원안에 따른 ‘공적 보조인’과 관련하여, 현행법은 자신이 기표할 수 없는 선거인이 동행할 수 있는 투표보조인으로 그 가족 또는 본인이 지명한 2인만을 규정하고 있으므로 ‘공적 보조원’의 개념 및 자격에 관한 논의가 필요할 것으로 보이며, 이 경우 앞서 검토한 김용판의원안에 따른 활동보조인과 함께 논의될 수 있을 것으로 생각됨.

결론적으로 김예지의원안과 최혜영의원안의 도입여부는 ‘정신적 장애 또는 노령으로 기표가 어려운 선거인의 실질적 참정권 보장’이라는 개정안들의 취지 및 필요성과 함께 개정안의 내용에 대한 구체화 및 실현가능성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 생각됨.

[한병도의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 10. 28.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행은 당내경선을 위한 여론조사의 경우에 한하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위를 할 수 없음.

그러나 선거여론조사의 결과가 선거에 미치는 영향력이 커지고 있는 현실을 고려할 때, 당내경선을 위한 여론조사뿐만 아니라 본 선거에 관한 여론조사에서도 여론조사의 표본을 조작하는 행위에 대한 처벌범위를 확대하여 선거여론조사의 정확성을 확보할 필요성이 있음.

이에 선거에 관한 여론조사의 경우에도 거짓응답 지시·권유·유도행위를 금지하고, 그 대상도 다수인으로 확대하고자 함(안 제108조제11항제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사에서 다수인에 대한 거짓응답 지시·권유·유도행위 금지

현행법은 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위를 금지하고 있음.

개정안은 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위가 금지되는 여론조사의 범위를 당내경선을 위한 여론조사에서 선거에 관한 여론조사로 확대하고, 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위의 상대방도 다수의 선거구민에서 다수인으로 확대하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑩ (생 략) ⑪ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 제57조의2제1항에 따른 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위 2. (생 략) ⑫ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ ----------. 1. 선거에 관한---------- 다수인---------- 2. (현행과 같음) ⑫ ~ ⑭ (현행과 같음)

신뢰성 있고 정확한 여론조사의 결과를 얻기 위해서는 모집단의 특성을 적절히 반영할 수 있도록 표본을 설계하고, 알맞은 피조사자를 선정하여 여론조사를 실시해야 함.

또한 응답을 완료한 피조사자의 성별·지역별·연령대별 분포가 당초 설계했던 표본과 일치하는 것이 가장 바람직할 것이나, 여론조사의 낮은 응답률과 짧은 조사기간, 여론조사방식 및 조사시간대 등에 따른 피조사자의 편중, 피조사자의 개별·구체적인 특성 등을 고려할 때 현실적으로 어려운 측면이 있음.

이에 여론조사기관에서는 표본의 편향성을 보정하기 위하여 응답을 완료한 피조사자에 가중치를 부여하고 있음. 상대적으로 덜 조사된 집단의 의견을 강화하고, 더 조사된 집단의 의견은 약화함으로써 표본의 대표성을 강화하는 것임.

예를 들어, 남성인 유권자와 여성인 유권자 각각 500명씩 총 1,000명을 표본으로 설계하여 여론조사를 실시하기로 했으나, 실제로 응답을 완료한 피조사자가 남성인 유권자 400명, 여성인 유권자 600명인 경우를 가정할 수 있을 것임. 이는 처음 설계보다 여성인 유권자쪽으로 표본이 편향된 상황이므로, 편향성을 보정하기 위하여 남성인 유권자와

여성인 유권자의 응답결과에 각각 1.25와 0.83을 곱해 남성인 유권자의 의견은 강화하고 여성인 유권자의 의견은 약화하는 작업을 거치게 됨.

한편, 이러한 보정작업을 역으로 이용하면 여론조사 결과를 의도적으로 왜곡하는 것도 가능함. 위의 예에서 만일 여성인 유권자가 본인의 성별을 남성으로 속여 거짓으로 여론조사에 응답했을 경우 해당 표본은 0.83의 가중치에 따라 약화되는 것이 아니라 1.25의 가중치에 따라 오히려 강화되어 여론조사 결과에 왜곡되어 반영될 수 있음.

특히 당내경선의 경우 여론조사 결과가 경선후보자의 당락에 직간접적으로 영향을 끼치는 경우가 많기 때문에 경선후보자 등은 여론조사의 피조사자로 예상되는 사람들에게 성별이나 연령대, 지역 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하여 표본을 조작하고 본인에게 유리하도록 여론조사 결과를 왜곡할 유인이 있어, 현행법은 이러한 행위를 사전에 예방하고 당내경선에 여론조사의 결과가 정확하게 반영될 수 있도록 누구든지 당내경선을 위한 여론조사에서 성별·연령 등을 거짓 응답하도록 지시·권유·유도할 수 없도록 하면서, 이를 위반하는 경우 각종제한규정위반죄로 처벌[31]하고 있는 것임.

---

31) 「공직선거법」
제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.
5. 제108조제5항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제9항에 따른 요구를 받고 거짓의 자료를 제출한 자, 같은 조 제11항제1호를 위반하여 지시·권유·유도한 자, 같은 항 제2호를 위반하여 여론조사에 응답하거나 이를 지시·권유·유도한 자 또는 같은 조 제12항을 위반하여 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도한 자

지난 제21대 국회의원선거와 제19대 대통령선거, 제7회 전국동시지방선거 당시 현행 규정을 위반하여 여론조사심의위원회가 조치한 현황은 다음과 같음.

<현행법 제108조제11항제1호 위반행위에 대한 조치결과>

구 분	제21대 국선	제19대 대선	제7회 지선	제20대 국선
합 계	19	-	8	4
고 발	11	-	7	2
경 고	8	-	1	2

자료: 중앙선거관리위원회

선거에 관한 여론조사는 공직선거의 후보자가 유권자의 민심을 가늠하여 공약이나 선거운동 등에 반영할 수 있도록 하고, 유권자는 조사결과를 참고하여 선거일에 투표할 후보자에 관한 정보를 수집하는 등 후보자와 유권자 모두에게 영향을 끼치고 있음.

또한 최근에는 코로나19의 지속적인 유행으로 인해 후보자와 유권자 사이의 대면접촉이 감소하면서 여론조사 등 비대면방식을 통한 유권자의 의견수렴방식이 더욱 활발하게 이용되고 있어 선거에 관한 여론조사 결과의 신뢰성과 공정성의 확보가 더욱 요구되고 있으며, 개정안은

이러한 상황을 감안하여 선거에 관한 여론조사의 표본조작행위를 방지하고 결과의 객관성과 신뢰성을 높이려는 취지로 이해됨.

개정안은 구체적으로 현행법 제108조제11항제1호의 '당내경선을 위한 여론조사'와 '다수의 선거구민'이라는 자구를 각각 '선거에 관한 여론조사'와 '다수인'으로 개정하고 있는데, 대법원은 2019도8815판결에서 현행법 제108조제11항의 '선거에 관한 여론조사'에는 '당내경선과 관련된 여론조사'도 포함된다고 보아야 한다고 판시[32]한 점을 고려할 때 선거에 관한 여론조사에는 당내경선을 위한 여론조사가 포함되는 것으로 보이고, 통상적인 해석상 '다수'는 2인 이상을, '선거구민'은 '당해 선거구의 선거구민'을 각각 의미하므로 '다수인'은 '다수의 선거구민'을 포함하는 것으로 이해되므로, 개정안에 따라 규제의 대상이 되는 여론조사와 그 상대방이 변경되는 과정에서 사각지대가 발생하지는 않을 것임.

다만, 선거에 관한 여론조사 과정에서 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위가 발생하는 경우 현재에도 「형법」 제314조[33]에 따라 여론조

32) 공직선거법 제8조의8 제8항에서는 "다음 각호의 어느 하나에 해당하는 여론조사는 이 법에 따른 선거에 관한 여론조사로 보지 아니한다."라고 규정하면서 '당내경선을 위한 여론조사'는 공직선거법에 따른 선거에 관한 여론조사에서 제외하고 있지 않다. 이러한 공직선거법의 규정 내용과 선거에 관한 여론조사와 관련된 공직선거법의 관련 규정의 개정 경위와 내용, 여론조사가 특정 후보자의 선거운동 수단으로 악용되는 것을 방지하고 여론조사의 공정성, 정확성 및 신뢰성을 확보한다는 공직선거법의 여론조사 관련 규제 조항의 입법 취지 등을 고려하면, 공직선거법 제108조 제5항, 제11항의 '선거에 관한 여론조사'에는 '당내경선과 관련된 여론조사'도 포함된다고 보아야 한다.(대법원 2019.10.31.선고 2019도8815판결)

33) 「형법」
제314조(업무방해) ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

사업체 등에 대한 업무방해 혐의로 처벌이 가능할 것으로 보이고, 개정안에 따라 선거에 관한 여론조사 과정에서 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위를 각종제한규정죄 위반으로 처벌할 경우 일반적인 형사상 제재 외에 경우에 따라서는 공무담임권의 제한, 당선무효 등의 불이익이 함께 부과될 수도 있음.

따라서 개정안의 도입여부는 거짓응답을 지시·권유·유도하는 행위가 선거에 관한 여론조사의 정확성 및 공정성에 미치는 영향, 해당 행위의 예방필요성, 후보자와 유권자의 정치적 판단을 왜곡할 위험성, 선거기간 전후로 광범위하게 시행되는 선거여론조사의 특성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 선거여론조사 표본을 조작하는 행위에 대한 처벌범위를 확대하여 선거여론조사의 정확성 확보에 기여할 것으로 사료된다는 입장이며, 2021년 5월 개정안과 같은 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였음.

---

② 컴퓨터등 정보처리장치 또는 전자기록등 특수매체기록을 손괴하거나 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 사람의 업무를 방해한 자도 제1항의 형과 같다.

[이형석의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이형석의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2021. 10. 29.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

휴대전화 이용자를 대상으로 한 전화 여론조사를 위하여 2016년 도입된 휴대전화 가상번호 제공 제도는 유선전화 이용자 감소와 무선전화 보급률이 높아진 여건을 반영한 것으로, 공직선거 여론조사의 정확성과 신뢰성 제고에 기여하고 있다는 평가를 받으며 현재 전화 여론조사에서 보편적으로 활용되고 있음.

현행법은 정당과 선거여론조사기관의 휴대전화 가상번호 요청 기한과 이동통신사업자의 가상번호 제공시한을 각각 ‘개시일 전 10일~23일’, ‘7일’로 정하고 있는데, 요청 시한이 길어 여론 변화에 따른 긴급한 조사 시행 시 휴대전화 가상번호를 활용하는데 제약이 있음.

이에 정당 및 선거여론조사기관의 가상번호 요청기한과 이동통신사업자의 가상번호 제공기한을 각각 “7일, 5일”로 단축함으로써 여론조사의 정확성과 신뢰성 제고에 기여하고자 함(안 제57조의8 및 제108조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관의 휴대전화 가상번호 요청기한 등 단축

개정안은 정당과 선거여론조사기관의 휴대전화 가상번호 요청기한을 23일 또는 10일에서 7일로, 선거관리위원회와 선거여론조사심의위원회의 가상번호 요청서 심사기한을 3일에서 2일로, 이동통신사업자의 가상번호 제공기한을 7일에서 5일로 각각 단축하려는 것임.

현 행	개 정 안
제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① (생 략)	제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① (현행과 같음)
② 정당은 다음 각 호의 기간까지 관할 선거관리위원회에 휴대전화 가상번호 제공 요청서를 제출하여야 하고, 관할 선거관리위원회는 해당 요청서의 기재사항을 심사한 후 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 이동통신사업자에게 송부하여야 한다.	② ----------2----------.
1. 제1항제1호에 따른 당내경선: 해당 당내경선 선거일 전 23일까지	1. ----------7------
2. 제1항제2호에 따른 여론수렴: 해당 여론수렴 기간 개시일 전 10일까지	2. ----------7----------
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
⑤ 이동통신사업자가 제1항에 따른	⑤ ----------

요청을 받은 때에는 그 요청을 받은 날부터 7일 이내에 휴대전화 가상번호 제공 요청서에 따라 휴대전화 가상번호를 생성하여 유효기간을 설정한 다음 관할 선거관리위원회를 경유하여 해당 정당에 제공하여야 한다. 다만, 이동통신사업자는 이용자 수의 부족 등으로 제공할 수 있는 휴대전화 가상번호 수가 제공하여야 하는 휴대전화 가상번호 수 보다 적은 때에는 지체 없이 관할 선거관리위원회에 통보하여야 하고, 관할 선거관리위원회는 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 해당 정당과 협의하여 제공하여야 하는 휴대전화 가상번호 수를 조정할 수 있다.	---------- --------5---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑥ ~ ⑬ (생 략)	⑥ ~ ⑬ (현행과 같음)
제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ①·② (생략)	제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ①·② (현행과 같음)
③ 제2항에 따라 휴대전화 가상번호를 사용하고자 하는 선거여론조사기관은 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 휴대전화 가상번호 제공 요청서를 제출하여야 하고, 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 요청서의 기재사항을 심사한 후 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 이동	③ ---------- ---------- ----------7--- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------2 ----------

통신사업자에게 송부하여야 한다. ④ ~ ⑥ (생 략)	----------. ④ ~ ⑥ (현행과 같음)

현행법은 정당이 당내경선 선거일 전 23일까지 또는 여론수렴 기간 개시일 전 10일까지 관할 선거관리위원회에 휴대전화 가상번호 제공요청서를 제출할 수 있도록 하면서, 관할 선거관리위원회는 요청서를 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 심사하여 이동통신사업자에게 송부하도록 하고, 이동통신사업자는 송부받은 날부터 7일 이내에 휴대전화 가상번호를 생성하여 관할 선거관리위원회를 경유하여 정당에 제공하도록 규정하고 있음.

또한 선거여론조사기관이 여론조사 개시일 전 10일까지 가상번호 요청서를 관할 선거여론조사심의위원회에 제출하도록 하고, 관할 선거여론조사심의위원회는 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 이동통신사업자에게 송부하도록 하며, 이동통신사업자는 요청을 받은 날부터 7일 이내에 휴대전화 가상번호를 생성하여 관할 선거여론조사심의위원회를 경유하여 선거여론조사기관에 제공하도록 규정하고 있음.

휴대전화 가상번호는 '010-xxxx-xxxx'와 같은 일반적인 휴대전화 번호가 아닌 '0501-xxxx-xxxx' 형태의 일회용 번호로, 가상번호로 전화를 걸면 지정된 기간에만 가상번호와 이어진 010 형태의 번호와 자동으로 연결되는 임시번호임. 가상번호를 사용할 경우 010 형태의 번

호가 노출되지 않아 번호 사용자의 개인정보가 유출되거나 악용될 가능성이 낮고, 정당이나 선거여론조사기관의 입장에서는 이동통신사업자가 관리하고 있는 가입자의 성별, 연령대, 주소정보를 바탕으로 성별·연령대별·지역별로 구분된 유권자를 대상으로 여론조사를 실시할 수 있어 여론조사의 정확성과 신뢰성을 확보하기 용이하다는 이점이 있음.

그런데 현행 규정에 따르면 정당이나 선거여론조사기관은 여론조사 등 실시일 이전에 미리 가상번호의 제공을 요청해야 하고, 제공요청 후에도 실제로 가상번호를 제공받기까지 최대 10일까지 소요되기 때문에 공직선거와 관련하여 발생하는 각종 정치·사회적 사건으로 인한 여론의 반응과 변화 추이를 신속하고 정확하게 추적하는데 어려움이 있음.

이에 개정안은 정당과 선거여론조사의 휴대전화 가상번호 요청기한과 이동통신사업자의 가상번호 제공시한을 현행보다 단축하려는 것으로, 여론조사의 신속성과 정확성, 신뢰성을 제고하려는 취지임.

<현행과 개정안의 비교>

구 분	요청기한		심사·송부기한		제공기한	
	현 행	개정안	현 행	개정안	현 행	개정안
당내경선을 위한 여론조사 (§57의8①1)	당내경선 선거일전 **23일**까지	당내경선 선거일전 **7일**까지	제출받은 날부터 **3일** 이내	제출받은 날부터 **2일** 이내	요청받은 날부터 **7일** 이내	요청받은 날부터 **5일** 이내

정당의 여론수렴을 위한 여론조사 (§57의8①2)	여론수렴기간개시일전 **10일**까지	여론수렴기간개시일전 **7일**까지				
선거여론조사기관의 여론조사 (§108의2)	여론조사개시일전 **10일**까지	여론조사개시일전 **7일**까지				

다만, 개정안은 관할 선거관리위원회와 선거여론조사심의위원회가 정당 또는 선거여론조사기관으로부터 제출받은 휴대전화 가상번호 요청서의 기재사항을 심사하는 기간을 3일에서 2일로, 이동통신사업자가 가상번호 제공을 위하여 관련 업무를 처리할 수 있는 기한을 7일에서 5일로 각각 단축하고 있는데,

선거일에 가까워질수록 선거여론조사의 실시 횟수도 급증하는 점 등을 고려할 때 각각의 시한을 준수하는 것이 현실적으로 가능한지에 대한 검토가 필요할 것으로 생각되며,[34] 개정안의 논의 과정에서 방송통신위원회나 이동통신사업자 등 정보통신 관계기관의 의견수렴 등도 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 가상번호 제공 소요기간 단축으로 보다 정확

34) 이러한 선거여론조사의 특성을 고려하여 경우에 따라서는 시기별로 심사·송부기한과 제공기한을 달리 정하는 방안 또한 논의될 수 있을 것으로 생각됨.

한 여론조사 여건을 조성하는 데 기여할 수 있을 것으로 사료되나, 이동통신사업자가 실무상 단축된 기한 내에 가상번호를 제공하는 것이 가능한지 여부에 대한 의견수렴이 필요할 것으로 판단된다는 입장이며,

2021년 5월 휴대전화 가상번호 요청기한과 이동통신사업자의 제공기한을 조정하는 내용[35]의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였음.

<현행, 개정안 및 중앙선관위 개정의견의 비교>

<table>
<tr><th rowspan="2">구 분</th><th colspan="3">요청기한</th><th colspan="3">심사·송부기한</th><th colspan="3">제공기한</th></tr>
<tr><th>현 행</th><th>개정안</th><th>개정의견</th><th>현 행</th><th>개정안</th><th>개정의견</th><th>현 행</th><th>개정안</th><th>개정의견</th></tr>
<tr><td rowspan="2">당내경선을 위한 여론조사</td><td colspan="3">당내경선 선거일전</td><td rowspan="6">제출받은 날부터 <u>3일</u> 이내</td><td rowspan="6">제출받은 날부터 <u>2일</u> 이내</td><td rowspan="6">현행과 같음</td><td rowspan="6">요청받은 날부터 <u>7일</u> 이내</td><td colspan="2" rowspan="6">요청받은 날부터 <u>5일</u> 이내</td></tr>
<tr><td>23일 까지</td><td>7일 까지</td><td>10일 까지</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정당의 여론수렴을 위한 여론조사</td><td colspan="3">여론수렴기간개시일전</td></tr>
<tr><td>10일 까지</td><td colspan="2">7일까지</td></tr>
<tr><td rowspan="2">선거여론조사기관의 여론조사</td><td colspan="3">여론조사개시일전</td></tr>
<tr><td>10일 까지</td><td colspan="2">7일까지</td></tr>
</table>

35) 개정안과 달리 관할 선거관리위원회와 선거여론조사심의위원회의 제공요청서 심사·송부기한은 조정 대상에서 제외되었음.

[강득구의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 강득구의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2021. 11. 8.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현재 기후위기 극복과 탄소중립을 위한 다양한 정책과 입법활동이 이루어지고 있음. 특히 탄소중립을 위한 분야별 노력 중에서도 자원순환에 대한 관심이 최근 급증하고 있음. 자원순환은 일상생활에서 시민들의 노력과 참여가 무엇보다 중요한 분야이나, 국가정책 혹은 입법으로 큰 틀의 시스템이 만들어져야 더욱 효과적으로 성과를 낼 수 있음.

그런데 자원순환에 있어서 종이를 재활용하여 만들어지는 재생용지의 판매 현황은 지난 5년에 걸쳐 계속 줄어들고 있음. 이는 재생용지로 인증된 재생종이의 활용처가 시장에서 활성화되지 않아 수요가 발생하지 않기 때문임. 폐지 수거율을 높이고 재생용지의 수요도 높일 수 있는 정책적 고민이 있어야 함.

이에 재생용지를 사용할 수 있는 분야를 적극 발굴하여야 한다는 필요성이 제기되는 상황임. 정기적으로 전국에서 실시되는 공직자선거에는 선거공보물을 비롯하여 많은 종이가 사용됨. 이 종이들은 선

거가 끝나면 그대로 버려지므로 만들어지는 순간부터 버려지는 순간까지 자원순환이라는 관점에서 고려되어야 함.

따라서 대통령선거, 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거 과정에서 공식적으로 사용되는 투표안내서, 공보물, 벽보, 명함을 비롯하여 공직선거법상 의원들의 의정활동보고서, 예비후보자의 공약집, 정당의 정책공약집에 사용되는 종이를 환경부의 저탄소제품인증과 환경표시인증 및 산업통상자원부의 GR인증에 의한 재생종이로 한정하여 자원순환에 이바지하고자 함(안 제60조의3제6항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 공직선거와 관련된 종이인쇄물에 재생종이 사용 의무화

개정안은 투표안내문, 선거공보·벽보 및 명함, 의정활동보고서 등에는 녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제2조의2제1호, 제1호의2 및 제2호에 따른 녹색제품에 해당하는 종이를 사용하도록 의무화하고, 비닐 코팅이 양면으로 된 종이 등 재활용이 어려운 재질의 종이를 사용할 수 없도록 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① ~ ⑤ (생 략) <신 설>	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 예비후보자가 제1항제2호의 방법으로 선거운동을 위하여 명함을 제작할 때에는 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제2조의2제1호, 제1호의2 및 제2호에 따른 녹색제품에 해당하는 종이를 사용하고, 비닐 코팅이 양면으로 된 종이 등 재활용이 어려운 재질의 종이를 사용하지 않도록 하여야 한다.
⑥ (생 략)	⑦ (현행 제6항과 같음)
제60조의4(예비후보자공약집) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제60조의4(예비후보자공약집) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 예비후보자가 제1항에 따라 예비후보자공약집을 발간할 때에는 제60조의3제6항을 준용한다.

④ (생 략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
제65조(선거공보) ① ~ ⑫ (생 략)	제65조(선거공보) ① ~ ⑫ (현행과 같음)
⑬ 제64조제2항 후단부터 제8항까지의 규정은 선거공보에 이를 준용한다. 이 경우 "선거벽보"는 "선거공보"로, "첩부하지 아니할 지역"은 "발송하지 아니할 대상 및 지역"으로, "첩부"는 "발송"으로, "규격을 넘거나 미달하는"은 "규격을 넘는"으로, "경력·학력·학위·상벌(이하 "경력등"이라 한다)"은 "경력등이나 후보자정보공개자료"로 본다.	⑬ 제60조의3제6항과 제64조제2항----------. ----------"명함"과 "선거벽보"는 "선거공보"로, "제작"은 "작성"으로----------
⑭ (생 략)	⑭ (현행과 같음)
제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (생 략)	제66조(선거공약서) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧ 제64조제3항·제8항 및 제65조제4항(단서는 제외한다)은 선거공약서에 관하여 각각 이를 준용한다. 이 경우 "선거벽보" 또는 "책자형 선거공보"는 "선거공약서"로, "작성하여 보관 또는 제출할"은 "작성할"로, "점자형 선거공보"는 "점자형 선거공약서"로 보며, 점자형 선거공약서는 선거공약서와 같은 종류로 본다.	⑧ 제60조의3제6항과 제64조제3항·제8항----------. -----"명함", "선거벽보"----------"제작"과 "작성하여 보관 또는 제출"은 "작성"으로----------
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
第111條(議政活動 보고) ① ~ ④ (생략)	第111條(議政活動 보고) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 국회의원 또는 지방의회의원이 제1항에 따라 인쇄물을 통하여 의정

	활동을 보고하는 경우에는 제60조의3제6항을 준용한다.
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
제138조의2(정책공약집의 배부제한 등)	제138조의2(정책공약집의 배부제한 등)
① ~ ④ (생 략)	① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 정당의 정책공약집 발간에 관하여는 제60조의3제6항을 준용한다.
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
제153조(투표안내문의 발송) ① ~ ③ (생 략)	제153조(투표안내문의 발송) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 제60조의3제6항의 규정은 투표안내문에 준용한다.
④ (생 략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

재생종이는 폐지를 가공한 재생 펄프를 원료로 제조한 종이로서, 천연 펄프를 원료로 제조한 일반 종이에 비하여 목재를 적게 사용할 뿐만 아니라 제조 과정에서 탄소와 폐기물 등을 적게 배출하여 친환경적이라는 장점이 있음.

그러나 일반 종이에 비하여 품질이 낮다는 인식이 있고, 폐지를 탈묵처리[36] 가공하여 재생 펄프를 제조하는 과정에 상당한 비용이 소요됨에 따라 일반 종이에 비하여 오히려 가격이 높게 형성되고 있다는

36) 폐지에서 잉크와 섬유를 분리하기 위한 공정

문제도 있음.

이에 개정안은 후보자·정당 및 중앙선거관리위원회가 공직선거와 관련하여 생산하는 투표안내문, 선거공보, 명함, 의정활동보고서 등 각종 종이 인쇄물은 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제2조의2제1호, 제1호의2 및 제2호에 따른 녹색제품에 해당하는 종이를 사용하고, 비닐코팅이 양면으로 된 종이 등 재활용이 어려운 재질의 종이를 사용하지 않도록 의무화함으로써, 일반종이에 비해 가격이 비싸 수요가 적은 재생종이의 수요를 확보하고 자원순환을 활성화하여 탄소배출을 저감하려는 취지로 보임.

「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제2조는 “녹색제품”을 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제66조제4항에 따른 제품(에너지·자원의 투입과 온실가스 및 오염물질의 발생을 최소화하는 제품)으로 정의하고 있으며, 같은 법 제2조의2[37]는 녹색제품의 적용범위를 환경표지 인증제품, 저탄소 인증제품, 우수재활용 인증제품으로 구

37) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」
제2조의2(적용범위) 이 법의 적용을 받는 녹색제품의 범위는 다음 각 호와 같다.
1. 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제17조제1항에 따른 환경표지의 인증을 위한 대상 제품으로서 인증을 받은 상품 또는 같은 조 제3항에 따라 환경부장관이 정하여 고시하는 대상 제품별 인증기준에 적합한 상품
1의2. 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제18조제1항에 따른 환경성적표지의 인증을 받은 제품 중 환경부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조제9호에 따른 온실가스의 배출량을 줄인 제품
2. 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제33조 및 「산업기술혁신 촉진법」 제15조에 따라 산업통상자원부장관이 정하여 고시하는 재활용제품의 품질인증 대상품목으로서 인증을 받은 상품 또는 인증기준에 적합한 상품
3. 그 밖에 녹색제품으로서 환경부장관이 관계 부처 장관과 협의하여 고시하는 대상품목별 판단기준에 적합한 상품

분하고 있음. 환경부의 자료에 따르면 2021. 12. 31. 기준으로 우수재활용제품 인증을 받은 재생용지는 5개 업체의 14종이 있음.

<환경표지 인증제품, 저탄소 인증제품, 우수재활용 인증제품의 비교>

구분	환경표지 인증제품	우수재활용 (GR) 인증제품	저탄소 인증제품
표시			
운영목적	전과정적으로 환경성이 우수한 제품 인증 (KS 품질 이상 만족)	폐자원을 재활용하여 제조한 제품 가운데 품질이 우수한 제품 인증	환경성적표지 인증을 받은 제품 중 온실가스 배출량을 줄인 제품 인증
정의	같은 용도의 다른 제품에 비하여 제품의 환경성을 개선한 제품	재활용가능자원을 이용하여 만든 재활용제품 중 산업통상자원부에서 공고한 규격과 품질기준을 충족한 제품	환경성적표지 인증제품이 원료·연료 대체나 공정·효율 개선 등을 통해 종전보다 온실가스를 적게 배출하는 제품

※ 자료: 환경부 보도자료(「녹색제품에 저탄소제품 포함…공공기관 의무구매로 활성화 기대」)

개정안에 따라 재생종이의 사용이 의무화되는 종이 인쇄물에는 후보자·정당 등의 경우 (예비)후보자가 선거운동을 위하여 제작하는 명함, 예비후보자공약집, 선거공보, 선거공약서, 의정활동보고서, 정책공약집이 해당[38]하고, 선거관리위원회의 경우 투표안내문이 해당함.

개정안은 재생종이의 수요를 창출하고 자원순환을 활성화하는 외에 공직선거 과정에서 발생하는 종이폐기물로 인한 환경오염을 줄이는 효

38) 제안이유에 따르면 선거벽보도 재생종이의 사용이 의무화되나 관련 내용이 개정안에는 포함되어 있지 않음.

과가 있을 것으로 기대되나, 도입 여부는 다음 사항을 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 후보자·정당 등이 생산하는 예비후보자공약집 등의 종이 인쇄물에 대하여는 재생종이 사용 의무화에 따른 비용증가로 인한 선거운동의 제한 가능성을 고려할 필요가 있음.

후보자·정당이 선거운동기간에 사용할 수 있는 선거비용은 「공직선거법」 제122조[39]에 따라 상한이 정해져 있어 재생종이의 의무화로 인해 종이 인쇄물의 생산비용이 증가할 경우 그만큼 후보자·정당이 다른 방식의 선거운동에 지출할 수 있는 금액이 줄어들게 됨. 특히, 선거공보 등 인쇄물량이 정해져 있는 인쇄물의 경우 후보자·정당이 비용을 고려하여 물량을 조절하는 것이 어려워 선거운동비용에 미치는 영향이 상대적으로 클 것으로 보임.

둘째, 선거관리위원회가 생산하는 투표안내문에 대하여는 현재 재생종이 의무구매 제도가 운영 중에 있어 제도간 유사·중복의 가능성을 고려할 필요가 있음.

「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제6조[40]는 국가·지방자치단체 및

39) 「공직선거법」
제122조(선거비용제한액의 공고) 선거구선거관리위원회는 선거별로 제121조(선거비용제한액의 산정)의 규정에 의하여 산정한 선거비용제한액을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 공고하여야 한다.

40) 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」 제6조(공공기관의 녹색제품 구매의무) 공공기관의 장은 상품을 구매하고자 하는 경우에는 녹색제품을 구매하여야 한다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우

공공기관 등이 환경표지제품 인증, 우수재활용제품 인증 및 저탄소제품 인증을 받은 녹색제품을 의무적으로 구매하도록 하고 있어 환경표지제품 인증 또는 우수재활용제품 인증을 받은 재생종이에 대해서는 국가·지방자치단체 및 공공기관 등에게 구매 의무가 이미 부여되어 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 환경오염을 줄이는 데 기여할 수 있을 것이나, 단가 상승에 의한 선거비용 증가 및 이로 인한 (예비)후보자의 선거운동 제한 문제제기 가능성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

에는 그러하지 아니하다.
(생 략)

[김영호의원안Ⅰ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김영호의원 등 21인
2. 제 안 일 : 2021. 11. 12.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

2022년 1월 시행 예정인「지방자치법」전부개정법률은 지방의회의원이 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합의 임직원이 된 경우 그 겸한 직을 사임하도록 하는 등 기존 지방의회의원의 겸직금지 대상을 보다 명확히 하였음.

그러나 해당 직을 사임하지 않을 경우에도 지방의회 의장이 윤리심사자문위원회의 의견을 들어 사임을 권고하는 수준에 그치고 있어, 겸직금지 조항의 실효성을 담보하기가 어렵다는 지적이 제기되고 있음.

특히 일부 지방의회의원이 재개발·재건축 사업을 다루는 조합장 등의 임원을 겸직하여 이권을 추구하는 사례가 지속적으로 발생함에 따라 지방의회 의원의 재개발·재건축 조합의 임원 겸직으로 인한 이해충돌을 원천적으로 방지하는 제도 마련이 필요한 실정임.

이에 개정안은 다른 법령에 따라 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합이나 조합 설립을 위한 추진위원회 등의 준비단체의

임원인 자가 공직선거의 후보자가 되고자 할 경우 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 함으로써, 재개발·재건축 조합 등의 임원이 지방의회 의원에 선출되는 것을 방지하려는 것임(안 제53조제1항제10호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 조합임원의 공직선거 입후보 제한기간 신설

개정안은 다른 법령에 따라 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합 및 조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체의 임원이 후보자가 되려는 경우에는 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 大統領選擧와 國會議員選擧에 있어서 國會議員이 그 職을 가지고 立候補하는 경우와 地方議會議員選擧와 地方自治團體의 長의 選擧에 있어서 당해 地方自治團體의 議會議員이나 長이 그 職을 가지고 立候補하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제53조(공무원 등의 입후보) ① ----------. 1. ~ 9. (생 략)	1. ~ 9. (현행과 같음)
<신 설>	10. 다른 법령에 따라 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임원
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

	부 칙 제1조(시행일) 이 법은 2022년 1월 13일부터 시행한다. 제2조(입후보 제한에 관한 적용례) 제53조제1항제10호의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

2022년 1월 13일 시행된 법률 제17893호「지방자치법 전부개정법률」은 지방의회의원이 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원을 겸할 수 없도록 하면서, 지방의회의원이 조합 등의 임직원이 된 경우에는 겸한 직을 사임하도록 규정하고 있음. 또한 조합 등의 임직원을 사임하지 않는 경우에는 지방의회의 의장이 해당 의원에게 사임을 권고하도록 규정하고 있음.[41]

해당 규정은 지방의회의원이 재개발조합 등의 조합장을 겸하면서 본

41)「지방자치법」
제43조(겸직 등 금지) ① 지방의회의원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(職)을 겸할 수 없다.
8. 다른 법령에 따라 공무원의 신분을 가지는 직
9. 그 밖에 다른 법률에서 겸임할 수 없도록 정하는 직
⑤ 지방의회의원이 다음 각 호의 기관·단체 및 그 기관·단체가 설립·운영하는 시설의 대표, 임원, 상근직원 또는 그 소속 위원회(자문위원회는 제외한다)의 위원이 된 경우에는 그 겸한 직을 사임하여야 한다.
4. 법령에 따라 해당 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 준비단체를 포함한다)의 임직원
⑥ 지방의회의 의장은 지방의회의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 겸한 직을 사임할 것을 권고하여야 한다. 이 경우 지방의회의 의장은 제66조에 따른 윤리심사자문위원회의 의견을 들어야 하며 그 의견을 존중하여야 한다.
1. 제5항에 해당하는 데도 불구하고 겸한 직을 사임하지 아니할 때

인의 지위와 신분을 이용하여 재개발과 관련된 인허가 절차에 개입하거나 부당한 압력을 행사하는 등의 가능성을 사전에 방지하기 위하여 도입된 것임.

그런데 「지방자치법」의 규정만으로는 지방의회의원으로 당선되기 전부터 재개발조합의 조합장 등의 직에 있었던 경우[42] 해당 직을 사임하도록 강제할 수 없어 개정안은 재개발조합 등의 임원이 선거에 출마하려면 선거일 전 90일까지 해당 직을 그만두도록 규정함으로써, 재개발·재건축 조합의 임원이 지방의회의원으로 선출될 가능성을 사전에 차단하고, 지방의회의원의 직무전념성과 청렴성을 확보하려는 취지로 이해됨.

개정안의 도입에는 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 개정안과 같이 재개발조합 등의 임원의 입후보 전 사퇴를 의무화하는 것이 개정안의 취지를 구현하는 데에 적합한 수단인지에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 「지방자치법」에 따른 지방의회의원의 겸직금지나 현행법에 따른 입후보전 사퇴 규정은 모두 선출직 공직자가 다른 직위를 겸하지 못하도록 하는 등 유사한 측면이 있으나, 실

42) 「지방자치법」 제90조는 지방의회의원이 제43조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직에 취임할 때 지방의회의원 직에서 퇴직한다고 규정하고 있는데, 법제처는 해당 규정에 대하여 지방의회의원이 '임기 중'에 겸할 수 없는 직에 취임하는 경우에 퇴직한다고 보아야 한다고 해석하였음(법제처 18-0460). 즉, 당선 전부터 재개발조합 등의 임원이었던 경우는 당연퇴직사유에 해당하지 않고 당선 후 재개발조합 등의 임원으로 취임해야만 당연퇴직사유에 해당하게 됨.

체적인 내용과 효과, 입법 취지 등에는 차이가 있기 때문임.[43]

둘째, 개정안에 따라 제한되는 공무담임권의 범위를 검토할 필요가 있음. 개정안은 당초 재개발·재건축 조합의 임원이 지방의회의원선거에 직을 가지고 입후보하는 것을 제한하고자 했던 것으로 보임.

그런데 개정안에 따르면 실제로는 다른 법령에 따라 지방자치단체의 장의 인가를 받아 설립된 모든 조합(조합설립을 위한 추진위원회 등 포함)의 임원의 입후보 전 사퇴가 공직선거의 종류와 관계없이 일률적으로 의무화되고 있어 공무담임권이 제한되는 범위가 광범위한 상황임.

<다른 법령에 따라 지방자치단체장의 인가를 받아 설립된 조합>

재개발사업·재건축사업조합(도시 및 주거환경 정비법), 도시개발조합(도시개발법), 주택조합(주택법), 시장정비사업조합(전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법), 운송사업조합(여객자동차운수사업법), 농어촌마을정비조합(농어촌리모델링법), 마을정비조합(농어촌정비법), 가로주택정비사업의 토지 등 소유자 조합(빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법), 자동차정비사업조합(자동차관리법), 소비자생활협동조합(소비자생활협동조합법) 등

또한 개정안에 따라 조합의 임원이 입후보 전 사퇴 대상에 포함될 경우 현행법 제266조[44]에 따라 선거범죄를 저지른 사람이 일정 기간

43) 참고로 현재 재개발·재건축조합 임원의 결격사유에 지방자치단체의 장, 지방의회의원 및 그 배우자·직계존비속을 포함하는 내용의 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」(김영호의원 대표발의, 의안번호 제13283호)이 국토교통위원회에 계류 중에 있음.

44) 「공직선거법」

동안 취임할 수 없는 직의 범위에도 포함되는 부수적인 효과도 발생하게 됨. 따라서 개정안에 따라 재건축·재개발 조합 임원의 입후보 전 사퇴를 의무화함으로써 얻어지는 선거의 공정성, 지방의회의원의 직무 전념성, 청렴성 등 공익적 효과와 그 외 조합 임원의 공무담임권 등 제한되는 사익 사이의 비교형량이 필요할 것으로 생각됨.

셋째, 재개발·재건축조합 임원의 결격사유에 지방자치단체의 장, 지방의회의원 및 그 배우자·직계존비속을 포함하는 내용의 「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」[45](김영호의원 대표발의, 의안번호 제13283호)의 심사경과를 고려할 필요가 있음. 해당 법률안에 따르면 재

제266조(선거범죄로 인한 공무담임 등의 제한) ① 다른 법률의 규정에도 불구하고 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제255조까지, 제256조제1항부터 제3항까지, 제257조부터 제259조까지의 죄(당내경선과 관련한 죄는 제외한다) 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로 인하여 징역형의 선고를 받은 자는 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년간, 형의 집행유예의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 10년간, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 자는 그 형이 확정된 후 5년간 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직에 취임하거나 임용될 수 없으며, 이미 취임 또는 임용된 자의 경우에는 그 직에서 퇴직된다.

1. 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 직(제53조제1항제1호의 경우 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을, 같은 항 제5호의 경우 각 조합의 조합장 및 상근직원을 포함한다)

45) 의안번호 제13283호 김영호의원 대표발의「도시 및 주거환경정비법 일부개정법률안」

제33조(추진위원회의 조직) ⑤ 추진위원의 결격사유는 제43조제1항부터 제3항까지를 준용한다. 이 경우 "조합"은 "추진위원회"로, "조합임원"은 "추진위원"~~으로 본다.~~**으로, "제35조에 따른 조합설립 인가권자"는 "제31조에 따른 추진위원회 승인권자"로 본다.**

제43조(조합임원 등의 결격사유 및 해임) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 조합임원 또는 전문조합관리인이 될 수 없다.

1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료(종료된 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 자
4. 금고 이상의 형의 집행유예를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
5. 이 법을 위반하여 벌금 100만원 이상의 형을 선고받고 10년이 지나지 아니한 자

6. 제35조에 따른 조합설립 인가권자가 속한 지방자치단체의 장, 지방의회의원 또는 그 배우자·직계존속·직계비속 <신 설>

② 조합임원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 당연 퇴임한다.

1. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 선임 당시 그에 해당하는 자이었음이 밝혀진 경우
2. 조합임원이 제41조제1항에 따른 자격요건을 갖추지 못한 경우

개발 조합의 조합설립 인가권자가 속한 지방자치단체의 장, 지방의회의원 또는 그 배우자·직계존비속은 조합임원이 될 수 없고, 조합임원이 지방의회의원 등이 되거나 선임 당시 지방의회의원 등이었음이 밝혀진 경우 당연퇴임하게 되므로, 개정안의 취지를 일정부분 달성할 수 있기 때문임.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 소속 임원의 공무담임권 제한 정도, 해당 조합의 성격과 조직·업무내용, 그 지위에서 선거에 영향을 미치는 정도, 선거의 공정성 및 직무전념성 보장 필요성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나, '비상근' 임원까지 입후보제한 규정을 적용시킬지에 대한 추가 논의가 필요할 것으로 판단된다는 입장임.[46]

46) 아울러, (1)「지방자치법」 제43조의 취지는 '겸직으로 인한 이권 추구 방지'로써「공직선거법」 제53조 취지인 '선거의 공정성 확보'와 엄연히 구별되는 점, (2)겸직자가 선거일전 90일 전에 사퇴하고 선거일 후 다시 조합임원이 되는 경우 개정 취지가 퇴색되는 점 등을 고려하면「지방자치법」 개정이 더 적절할 것으로 사료된다는 의견도 제시하였음.

[이은주의원안Ⅱ], [윤준병의원안Ⅰ]

Ⅰ. 제안경위

1. 이은주의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 이은주의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2021. 11. 16.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 윤준병의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 3. 17.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이은주의원안Ⅱ

제안이유

헌법 제67조는 대통령선거의 당선인결정방식을 법률에 위임하고 있고, 현행 공직선거법은 대통령당선인의 결정방식으로 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하는 상대다수투표제를 채택하고 있음. 또한, 지방자치단체의 장의 선거 역시 현행 공직선거법에 의해

상대다수투표제를 채택하고 있음.

그러나 상대다수투표제는 지지하는 사람보다 반대하는 사람이 더 많은 경우라도 당선될 수 있어, 대통령 및 지방자치단체의 장 당선인의 민주적 정당성 결여와 이에 따른 정치적 안정성의 부재 등 많은 부작용이 발생하게 됨.

이러한 문제점 때문에 프랑스·독일 등 여러 나라에서는 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 유효투표의 1위 득표자와 2위 득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여 당선인을 결정하는 결선투표제를 도입하고 있음.

따라서 우리나라도 대통령 및 지방자치단체의 장 선거에 결선투표제를 도입하여 당선인의 민주적 정당성을 강화하고, 선거 과정에서 더욱 폭넓은 민의를 수렴할 수 있도록 하려는 것임.

주요내용

가. 대통령 및 지방자치단체의 장 결선투표는 각각의 선거일 후 14일째 되는 날 실시하도록 함(안 제34조제1항).

나. 선거인명부 및 재외선거인명부등은 대통령 및 지방자치단체의 장 결선투표가 있는 경우에는 각각의 결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지도록 함(안 제44조제1항 및 제218조의13제1항 단서 신설).

다. 대통령 및 지방자치단체의 장 결선투표 투표용지의 정당 및 후

보자의 게재순위는 각각의 선거의 득표율 순으로 하되, 동일득표수 득표자가 2인 이상인 때에는 추첨으로 결정하도록 함(안 제150조제3항 단서 신설).

라. 대통령 및 지방자치단체의 장 선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 경우에는 유효투표의 1위득표자와 2위득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여, 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하도록 함. 만약 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자가 1명이 된 경우에는 선거권자총수 3분의 1 이상의 득표를 얻어야 해당 후보자를 당선인으로 결정하도록 함(안 제187조의2 및 제191조의2 신설).

2. 윤준병의원안 I

제안이유

현행 대한민국 대통령선거제도는 단순다수제 방식으로서 대선후보 중 가장 많이 득표한 후보가 대통령으로 당선되는 구조임.

1987년도에 만들어진 현행 제9차 개헌헌법에 따라 시행한 대통령선거의 당선자 득표율을 보면, 제13대 대선에서 노태우 후보는 36.64%, 제14대 대선에서 김영삼 후보는 41.96%, 제15대 대선에서 김대중 후보는 40.27%, 제16대 대선에서 노무현 후보는 48.91%, 제17대 대선에서 이명박 후보는 48.67%, 제18대 대선에서 박근혜 후보는 5

1.55%, 제19대 대선에서 문재인 후보는 41.08%, 제20대 대선에서 윤석열 후보는 48.56%의 지지를 얻음으로써 50% 이상을 득표한 경우는 박근혜 전 대통령뿐이었고 나머지 경우는 모두 지지율이 과반을 넘지 않아도 다른 후보들보다 득표수만 더 많아 당선됨.

대통령제는 국회와 대통령・행정부와의 갈등이라는 것이 상존하는 정부형태이기 때문에, 국민의 과반 지지를 받지 못하는 대통령이 선출되면 국정운영의 추동력이 그만큼 강하지 못한 상태에서 출발하게 되고, 정권의 정당성에 대해 꾸준히 문제가 제기될 수 있으며, 특히 국회 구성이 여소야대일 경우에는 국정운영의 난맥상이 발생할 소지도 큼. 그래서 당선인의 대표성・정통성을 높이고 국민통합을 이룩하기 위하여 대통령선거에서 단순다수제 대신 결선투표제를 도입해서 새 정부가 일단은 과반을 넘는 지지기반 위에 출발할 수 있도록 하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있음.

대통령선거에서의 결선투표제는, 1차 투표 결과 최다득표자가 과반수를 얻지 못하면 1위 득표자와 2위 득표자에 한해 재투표(결선투표)를 실시하여 최다 득표자를 당선자로 결정하는 방식으로서, 프랑스에 이어 폴란드, 오스트리아, 터키, 몽골, 슬로베니아, 러시아, 체코, 페루, 에콰도르, 아르헨티나, 불가리아, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 우크라이나 등 대통령제를 지닌 대다수의 공화제 국가에서 채택하고 있고, 우리나라는 대통령제 국가 중에서 결선투표제를 실시하지 않는 예외적인 경우에 속함.

민주주의체제에서, 조직이나 단체의 주요 의사결정이 구성원 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성으로 이루어지는 '다수결의 원리'는 민주주의체제를 운영하는 데 있어 가장 기본적인 원리이며, 이는 달리 '과반수의 원칙'이라고도 함. 결선투표제는 '다수결의 원리' 내지는 '과반수의 원칙'이 잘 반영된다는 점에서 단순다수제에 비하여 민주주의 이념에 훨씬 더 충실한 제도이므로, 대통령선거에 결선투표제를 도입하면 유권자는 1차 투표 때 자신의 정책지향과 맞는 정당을 더욱 과감히 선택할 수 있게 되어 그만큼 다당제 확립에 기여할 수 있고, 선거 때마다 발생하는 '후보 단일화'라는 정치게임도 불식시킬 수 있어서 한국 민주주의가 재도약하는 계기가 될 것임.

대통령선거 결선투표제를 도입하는 데 반드시 개헌이 필요하다는 주장도 있지만, 현행 헌법 제67조에서는, 대통령선거에 대해 보통·평등·직접·비밀선거의 4대 원칙만 규정하고(제1항), 구체적인 방법은 법률에 위임하였기(제5항) 때문에 대통령선거 결선투표제 도입은 「공직선거법」 개정으로도 가능하다고 판단됨.

이에, 대통령선거 결과 최다득표자가 과반수를 얻지 못하면 1위 득표자와 2위 득표자에 한하여 결선투표를 실시하여 최다득표자를 최종 당선자로 결정하는 '대통령선거 결선투표제도'를 도입함으로써 '다수결의 원리', '과반수의 원칙'이라는 민주주의의 기본 원리를 대통령선거에 충실히 반영하고 당선인의 대표성·정통성을 높이며, 다당제를 정착시키는 등 한국 민주주의의 발전에 이바지하려는 것임.

주요내용

가. 대통령선거의 선거기간은 23일이지만 결선투표까지 치르는 경우에는 14일이 추가되어 총 37일이 되며, 결선투표일은 대통령선거일 후 14일째 되는 수요일이 됨(안 제33조제1항제1호 단서 및 제34조제1항제1호 단서 신설).

나. 대통령선거에서의 책자형 선거공보는 16면 이내로 작성하는데 대통령결선투표에 나서는 두 후보자는 8면 이내의 책자형 선거공보를 추가로 작성할 수 있음(안 제65조제2항).

다. 대통령결선투표 선거운동기간 중 후보자 등의 방송연설은 추가로 4회 이내에서 할 수 있고, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회는 추가로 1회 이상 하여야 함(안 제71조제1항제1호 및 제82조의2제1항제1호).

라. 대통령선거 결선투표에서의 투표용지 게재순위는 대선득표율 순으로 하되, 득표율이 동일한 후보자가 2인 이상인 경우에는 추첨으로 해당 후보자 사이의 게재순위를 결정함(안 제150조제3항 단서 신설).

마. 대통령선거 당선인은 유효투표의 단순다수 득표자가 아니라 과반수 득표자여야 함을 명시함(안 제187조제1항).

바. 대통령선거 결선투표의 요건과 절차, 당선인결정·공고, 당선증

교부 등에 관한 특례를 둠. 결선투표에서 ‘유효투표의 다수’를 얻는 후보는 결과적으로 과반수의 득표율로 당선되는 것임(안 제187조의2 신설).

사. 재외선거인의 대통령결선투표 참여와 관련하여, 재외선거인명부의 효력이 대통령결선투표 마칠 때까지 연장되고, 재외투표소 설치·운영은 선거일 전 9일부터 선거일 전 6일까지의 기간 중 4일 이내의 기간을 정해 이루어짐을 명시함(안 제218조의13제1항 단서 신설 및 제218조의17제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용 및 취지

현행 「공직선거법」은 대통령 및 지방자치단체의 장 당선인의 결정 방식으로 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하는 “상대다수득표제”를 채택하고 있음.[47]

개정안들은 대통령 또는 지방자치단체의 장선거에 “결선투표제”를 도입하려는 것으로, 윤준병의원안Ⅰ은 대통령선거에만, 이은주의원안Ⅱ은 대통령선거뿐만 아니라 지방자치단체의 장선거에도 “결선투표제”를 도입하려는 것임.

결선투표제가 도입되면, 각 선거에서 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우 유효투표의 1위득표자와 2위득표자를 대상으로 결선투표를 실시하여 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자가 당선인으로 결정되게 됨.

개정안들에 따르면 결선투표는 각 선거일 후 14일째 되는 날 실시하며(안 제34조제1항), 그에 따라 각 선거기간이 14일씩 증가하고(안 제

47) **「공직선거법」 제187조**(대통령당선인의 결정·공고·통지) ①대통령선거에 있어서는 중앙선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다.
제191조(지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지) ①지방자치단체의 장 선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고, 이를 당해 지방의회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다.

34조제1항제1의2 등 신설), 해당선거에 한하여 효력을 가지는 선거인명부 및 재외선거인명부등은 각 결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지게 됨(안 제44조제1항 및 제218조의13제1항 단서 신설).

현 행	이은주의원안Ⅱ	윤준병의원안Ⅰ
제33조(선거기간) ① 選擧別 選擧期間은 다음 各號와 같다.	제33조(선거기간) ① ----------.	제33조(선거기간) ①----------.
1. 大統領選擧는 23日 <단서 신설>	1. ----------. 다만, 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 37일.	1. ----------23日. 다만, 제187조의2제1항에 따라 대통령 결선투표를 실시하는 경우에는 37일
2. 國會議員選擧와 地方自治團體의 議會議員 및 長의 選擧는 14일 <단서 신설>	2. ----------. 다만, 제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의장 결선투표를 실시하는 경우에는 28일.	2. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)	②·③ (현행과 같음)
第34條(選擧日) ① 任期滿了에 의한 選擧의 選擧日은 다음 各號와 같다.	第34條(選擧日) ① ----------.	第34條(選擧日) ①----------.
1. 大統領選擧는 그 任期滿了日전 70日 이후 첫번째 수요일 <단서 신설>	1. (현행과 같음)	1. ----------수요일. 다만, 제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령선거일 후 14일째 되는 날(이하 “대통령

		결선투표일"이라 한다)
<신 설>	1의2. 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표는 선거일 후 14일째 되는 날	
2.·3. (생 략)	2.·3. (현행과 같음)	2.·3. (현행과 같음)
<신 설>	3의2. 제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표는 선거일 후 14일째 되는 날	
② (생 략)	② (현행과 같음)	② (현행과 같음)
<신 설>	③ 이 법에서 규정하고 있는 선거일은 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 제1항제1호의2 및 제3호의2에 따라 결선투표를 실시하는 날이 포함되는 것으로 본다.	
제44조(명부의 확정과 효력) ① 선거인명부는 선거일 전 12일에, 거소·선상투표신고인명부는 선거인명부작성기간만료일의 다음 날에 각각 확정되며 해당 선거에 한하여 효력을 가진다. <단서 신설>	제44조(명부의 확정과 효력) ① ----------. 다만, 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표 및 제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표를 실시하는 경우에는 해당 결선투표가 끝날 때까지 효력을 가진다.	제44조(명부의 확정과 효력) ① ----------. 다만, 제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가진다.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)	②·③ (현행과 같음)
제59조(선거운동기간) 선거	제59조(선거운동기간) ----	제59조(선거운동기간) ----

운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	----------전일까지[제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표 및 제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표를 실시하는 경우 결선투표확정일(개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 것이 확인된 날을 말한다. 이하 같다)부터 결선투표 전일까지(이하 “결선투표선거운동기간”이라 한다)]----------.	------전일까지[제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표를 실시하는 경우 대통령결선투표확정일(개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 것이 확인된 날을 말한다. 이하 같다)부터 대통령결선투표일 전일까지(이하 “대통령결선투표선거운동기간”이라 한다)]----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)	1. ~ 5. (현행과 같음)
제64조(선거벽보) ① (생략)	제64조(선거벽보) ① (현행과 같음)	제64조(선거벽보) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따른 선거벽보는 후보자(비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 작성하여 대통령선거는 후보자등록마감일 후 3일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일 이내를 말한다)까지, 국회의원선거와 지방	② ----------2일, 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표는	② ----------2일, 제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시

자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 후보자등록 마감일 후 5일까지 첩부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고, 해당 구·시·군선거관리위원회가 이를 확인하여 선거벽보 제출마감일후 2일(대통령선거와 섬 및 산간오지 지역의 경우는 3일)까지 첩부한다. 이 경우 선거벽보의 일부를 제출하지 아니할 때에는 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역(투표구를 단위로 한다)을 지정하여 선거벽보의 제출시에 서면으로 신고하여야 하고, 선거벽보를 첩부하지 아니할 지역을 신고하지 아니한 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회가 그 지역을 지정한다.	결선투표확정일 후 3일 이내----------5일(제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표는 결선투표확정일 후 3일)----------.	하는 경우에는 대통령결선투표확정일 후 3일 이내를----------.
③ ~ ⑫ (생 략)	③ ~ ⑫ (현행과 같음)	③ ~ ⑫ (현행과 같음)
제65조(선거공보) ① (생략)	제65조(선거공보) ① (현행과 같음)	제65조(선거공보) ① (현행과 같음)
② 제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면	② ----------16면	② ----------16면(대

이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다.	(제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표의 경우 8면) 이내로----------12면(제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표의 경우 6면) 이내로----------.	통령결선투표의 경우 8면)----------.
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 선거공보의 제출과 발송은 다음 각 호에 따른다.	⑥ ----------.	⑥ ----------.
1. 대통령선거	1. ----------	1. ----------
가. 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다) 후보자가 후보자등록마감일 후 6일(제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일)까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 당해 선거관리위원회가 이를 확인하여 관할 구역 안의 매세대에는 제출마감일 후 3일까지, 제5항에 따른 발송신청자에게는 선거일 전 10일까지 각각 우편으로 발송하고, 거소투표신고	가. ----------6일[제51조에 따른 추가등록의 경우에는 추가등록마감일 후 2일, 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표(이하 이 호에서 “결선투표”라 한다)----------3일까지(결선투표는 결선투표를 실시하는 날로부터 7일 전까지)----------	가.----------2일, 제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령결선투표확정일 후 3일----------

인명부에 올라 있는 선거인에게는 제154조에 따라 거소투표용지를 발송하는 때에 동봉하여 발송한다.	---------- ---------- ---------- ---------- ----------.	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- --------.
나. 전단형 선거공보 후보자가 후보자등록 마감일 후 10일까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 당해 선거관리위원회가 이를 확인하여 제153조(투표안내문의 발송)의 규정에 따른 투표안내문을 발송하는 때에 이를 동봉하여 발송한다. 이 경우 선거인명부 확정결과 책자형 선거공보를 발송하지 아니한 세대가 있는 때에는 그 세대에 이를 전단형 선거공보와 함께 추가로 발송하여야 한다.	나. (현행과 같음)	나. ---------- ---------- ----------10일(제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령결선투표확정일 후 5일)---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
2. 국회의원선거, 지방자치단체의 의회의원 및	2. ---------- ----------	2. (현행과 같음)

장의 선거 후보자가 후보자등록마감일 후 7일까지 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하고 해당 선거관리위원회가 이를 확인하여 제5항에 따른 발송신청자에게는 선거일 전 10일까지 우편으로 발송하고, 매세대에는 제153조에 따라 투표안내문을 발송하는 때에, 거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인에게는 제154조에 따라 거소투표용지를 발송하는 때에 각각 동봉하여 발송한다.	---------- ----------7일[제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표(이하 이 호에서 "결선투표"라 한다)는 결선투표확정일 후 3일]---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- --투표안내문을 발송하는 때(결선투표는 결선투표를 실시하는 날로부터 7일 전)---------- ---------- ---------- ---------- ------.	
⑦ ~ ⑭ (생 략)	⑦ ~ ⑭ (현행과 같음)	⑦ ~ ⑭ (현행과 같음)
제71조(후보자 등의 방송연설) ① 候補者와 候補者가 지명하는 演說員은 所屬政黨의 政綱·정책이나 候補者의 政見 기타 弘報에 필요한 사항을 발표하기 위하여 다음 各號에 의하여 選擧運動期間중 텔레비전 및 라디오 放送施設[第70條(放送廣告)第1項의 規定에 의한 放送施設을 말한다. 이하 이 條에서 같다]을 이용한 演說을 할 수 있다.	제71조(후보자 등의 방송연설) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -.	제71조(후보자 등의 방송연설) ①---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---.

1. 大統領選擧 候補者와 候補者가 지명한 演說員이 각각 1回 20分 이내에서 텔레비전 및 라디오 放送別 각 11回 이내	1. ---------- -11회 이내(결선투표운동기간 중 각 1회 이내)	1. ---------- ------ 각 11회 이내(대통령결선투표선거운동기간 중 4회 이내)
2. (생 략)	2. (현행과 같음)	2. ~ 5. (현행과 같음)
3. 地域區國會議員選擧 및 自治區·市·郡의 長 選擧 候補者가 1回 10分 이내에서 地域放送施設을 이용하여 텔레비전 및 라디오 放送別 각 2回 이내	3.----------2회이내(결선투표운동기간 중 각 1회 이내)	
4. (생 략)	4. (현행과 같음)	
5. 市·道知事選擧 候補者가 1回 10分 이내에서 地域放送施設을 이용하여 텔레비전 및 라디오 放送別 각 5回 이내	5. ----------5회 이내(결선투표운동기간 중 각 1회 이내)	
② ~ ⑬ (생 략)	② ~ ⑬ (현행과 같음)	② ~ ⑬ (현행과 같음)
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ----------	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ----------

를 개최하여야 한다.	----------.	-----.
1. 대통령선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상	1. ---------- ---------- ---------- 3회 이상(결선투표운동기간 중 1회 이상)	1. ---------- ---------- ---------- 3회 이상(대통령결선투표선거운동기간 중 대통령결선투표에 진출한 후보자를 초청하여 1회 이상)
2. (생 략)	2. (현행과 같음)	2. (현행과 같음)
② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.	② ~ ⑭ (현행과 같음)
1. 시·도지사선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상	1. ---------- ----------1회 이상(결선투표운동기간 중 1회)	
2. (생 략)	2. (현행과 같음)	
③ 구·시·군선거방송토론위원회는 선거운동기간 중 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의장선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 한다. 이 경우 합동방송연설회의 연설시간은 후보자마다 10분이내의 범위에서	③ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -----1회 이상(자치구·시·군의 장 결선투표를 실시하는 경우 결선투표운동기간 중 1회)------- ---------- ----------	

균등하게 배정하여야 한다.	-. ----------	
④ ~ ⑭ (생 략)	④ ~ ⑭ (현행과 같음)	
第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位 등) ①·② (생 략)	第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位 등) ①·② (현행과 같음)	第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位 등) ①·② (현행과 같음)
③ 候補者의 揭載順位를 정함에 있어서는 候補者登錄마감일 현재 國會에서 議席을 갖고 있는 政黨의 추천을 받은 候補者, 國會에서 議席을 갖고 있지 아니한 政黨의 추천을 받은 候補者, 無所屬候補者의 순으로 하고, 政黨의 게재순위를 정함에 있어서는 候補者登錄마감일 현재 國會에서 議席을 가지고 있는 政黨, 國會에서 議席을 가지고 있지 아니한 政黨의 순으로 한다. <단서 신설>	③ ----------. 다만, 제187조의2제1항에 따른 대통령결선투표 및 제197조의2제1항에 따른 지방자치단체의 장 결선투표를 실시하는 경우에는 득표율 순으로 하되, 득표율이 동일한 후보자가 2인 이상인 경우 해당 후보자 내의 게재순위는 추첨으로 결정한다.	③ ----------. 다만, 제187조의2제1항에 따라 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령선거 득표율 순으로 하되, 득표율이 동일한 후보자가 2인 이상인 경우 해당 후보자 사이의 게재순위는 추첨으로 결정한다.
④ ~ ⑩ (생 략)	④ ~ ⑩ (현행과 같음)	④ ~ ⑩ (현행과 같음)

第187條(大統領當選人의 決定·公告·통지) ① 大統領選擧에 있어서는 中央選擧管理委員會가 有效投票의 다수를 얻은 者를 當選人으로 決定하고, 이를 國會議長에게 통지하여야 한다. 다만, 候補者가 1人인 때에는 그 得票數가 選擧權者總數의 3分의 1 이상에 달하여야 當選人으로 決定한다.	第187條(大統領當選人의 決定·公告·통지) ① ----------과반수를----------.	제187조(대통령당선인의 결정·공고·통지) ① ----------과반수를----------.
② 最高得票者가 2人 이상인 때에는 中央選擧管理委員會의 통지에 의하여 國會는 在籍議員 過半數가 출석한 公開會議에서 多數票를 얻은 者를 當選人으로 決定한다.	<삭 제>	<삭 제>
③ 第1項의 規定에 의하여 當選人이 決定된 때에는 中央選擧管理委員會委員長이, 第2項의 規定에 의하여 當選人이 決定된 때에는 國會議長이 이를 公告하고, 지체없이 當選人에게 當選證을 교부하여야 한다.	③ ----------중앙선거관리위원장은----------.	③ ----------중앙선거관리위원회위원장이 ----------.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)	④ (현행과 같음)
<신 설>	제187조의2(대통령당선인결정의 특례) ① 대통령선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우에는 결선투표(이하 "대통령결선	제187조의2(대통령당선인결정을 위한 특례) ① 대통령선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우에는 결선투표(이하 "대통령결

	투표"라 한다)를 실시한다.	선투표"라 한다)를 실시한다.
	② 대통령결선투표는 대통령선거에서 유효투표의 다수를 얻은 2인을 대상으로 실시한다. 다만, 유효투표의 다수를 얻은 자가 3명 이상인 때에는 해당 후보자 모두를 대상으로 한다.	② 대통령결선투표는 대통령선거에서 유효투표의 1위 득표자와 2위 득표자를 대상으로 실시한다.
	③ 중앙선거관리위원회는 대통령결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 사퇴 또는 사고로 인하여 후보자가 1명이 된 경우에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다.	③ 중앙선거관리위원회는 대통령결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 사퇴 또는 사고로 인하여 후보자가 1인이 된 경우에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다.
	④ 대통령결선투표 결과 최고득표수가 동일할 때에는 중앙선거관리위원회의 통지에 따라 국회는 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 후보자를 당선인으로 결정한다.	④ 제1항에 따른 대통령결선투표 결과 최고득표수가 동일할 때에는 중앙선거관리위원회의 통지에 따라 국회는 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 후보자를 당선인으로 결정한다.
	⑤ 제4항에 따라 당선인이 결정된 때에는 국회의장은 이를 공고하고, 지체 없이 당선증을 교부하여야 한다.	⑤ 제4항에 따라 당선인이 결정된 때에는 국회의장이 이를 공고하고 지체 없이 당선인에게 당선증을 교부하여야 한다.
	⑥ 그 밖에 대통령당선인의 결정·공고·통지에	⑥ 그 밖에 대통령당선인의 결정·공고·통지에 관해서는 제187조를 준

	관해서는 제187조를 준용한다.	용한다.
第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定·公告·통지) ① 地方自治團體의 長 選擧에 있어서는 選擧區選擧管理委員會가 有效投票의 다수를 얻은 者를 當選人으로 決定하고, 이를 당해 地方議會 議長에게 통지하여야 한다. 다만, 最高得票者가 2人 이상인 때에는 年長者를 當選人으로 決定한다.	第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定·公告·통지) ① ----------과반수를----------. <단서 삭제>	
<신 설>	② 후보자가 1명이 된 때에는 투표를 실시하여 그 득표수가 유효투표의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다.	
③ 제187조제4항 및 제188조제2항부터 제6항까지의 규정은 지방자치단체의 장의 당선인의 결정에 이를 준용한다.	③ ----------제188조제4항 및 제6항의----------.	
<신 설>	제191조의2(지방자치단체의 장의 당선인 결정의 특례) ① 지방자치단체의 장선거 개표결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우에는 결선투표(이하 "지방자치단체의 장 결선투표"라 한다)를 실시한다. ② 지방자치단체의 장 결선투표는 지방자치단체	

	의 장 선거에서 유효투표의 다수를 얻은 2명을 대상으로 실시한다. 다만, 유효투표의 다수를 얻은 자가 3명 이상인 때에는 해당 후보자 모두를 대상으로 한다. ③ 관할선거구선거관리위원회는 지방자치단체의 장 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 후보자를 당선인으로 결정하고, 이를 지방의회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 사퇴 또는 사고로 인하여 후보자가 1명이 된 때에는 그 득표수가 유효투표의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. ④ 지방자치단체의 장 결선투표 결과 최고득표수가 동일할 때에는 관할선거구선거관리위원회의 통지에 따라 해당 지방의회는 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 후보자를 당선인으로 결정한다. ⑤ 제4항에 따라 당선인이 결정된 때에는 지방의회의장은 이를 공고하고, 지체 없이 당선증을 교부하여야 한다. ⑥ 그 밖에 지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지에 관하여	

	는 제191조를 준용한다.	
제191조의2(당선인 사퇴의 신고) (생 략)	제191조의3(당선인 사퇴의 신고) (현행 제191조의2와 같음)	
제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① 재외선거인명부등은 선거일 전 30일에 확정되며, 국외부재자신고인명부는 해당 선거에 한정하여 효력을 가진다. <단서 신설>	제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① ----------. 다만, 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가진다.	제218조의13(재외선거인명부등의 확정과 송부) ① ----------. 다만, 대통령결선투표를 실시하는 경우에는 대통령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가진다.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)	② ~ ④ (현행과 같음)
제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① 재외선거관리위원회는 선거일 전 14일부터 선거일 전 9일까지의 기간 중 6일 이내의 기간(이하 이 장에서 "재외투표기간"이라 한다)을 정하여 공관에 재외투표소를 설치·운영하여야 한다. 이 경우 공관의 협소 등의 사유로 부득이 공관에 재외투표소를 설치할 수 없는 경우에는 공관의 대체시설에 재외투표소를 설치할 수 있다. <단서 신설>	제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① ----------. ----------. 다만, 대통령결선투표의 경우에는 선거일 전 9일부터 선거일 전 6일까지의 기간 중 4일 이내의 기간을 정하여	제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① ----------대통령결선투표를 실시하는 경우에는 선거일 전 9일부터 선거일 전 6일까지의 기간 중 4일 이내의 기간으로 하며, 이하----------. ----------.

	공관에 재외투표소를 설치·운영하여야 한다.	
② ~ ⑨ (생 략)	② ~ ⑨ (현행과 같음)	② ~ ⑨ (현행과 같음)

개정안들은 현행 대통령 또는 지방자치단체의 장 선거의 상대다수투표제도가 다수의 후보자 가운데 최고득표자를 뽑는 방식으로, 지지하는 사람보다 반대하는 사람이 더 많은 경우라도 당선이 가능하여 당선자의 민주적 정당성의 결여와 이에 따른 정치적 안정성 부재 등 부작용을 발생시키고 있다고 보고, 해당 선거에 결선투표제를 도입하여 과반수 이상의 지지를 얻도록 함으로써 대통령 또는 지방자치단체장의 민주적 정당성을 강화하고, 선거과정에서 보다 폭넓은 민의를 수렴할 수 있도록 하려는 취지임.

2. 대통령 결선투표제 도입

대통령 선거에서 결선투표제 도입과 관련하여 법리적 측면에서, 대통령 결선투표제 도입이 헌법 개정사항인지 여부에 대한 견해가 대립하므로 이에 대한 논의가 선행될 필요가 있으며, 현실적 측면에서 결선투표제를 실시할 경우 선거일정 및 선거비용 등이 문제될 수 있으므로 이하에서 나누어 검토함.

가. 대통령 결선투표제 도입이 헌법 개정사항인지 여부

<관련 헌법규정>

「대한민국헌법」 제67조 ①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ③대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다. ④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다. ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

먼저, 대통령 결선투표제 도입이 법률 개정사항이라는 견해의 주요 논거로는,

첫째, 「대한민국헌법」은 대통령선거 당선인 결정방식으로 상대다수제를 명시적으로 규정하고 있지 않기 때문에 상대다수제가 '헌법규정'이라고는 볼 수 없고,

둘째, 「대한민국헌법」 제67조제5항이 대통령선거에 관한 사항을 법률에 위임하였으므로, 대통령의 선거에 관한 사항을 규정하고 있는 「공직선거법」 만의 개정으로 결선투표제의 도입이 가능하며,

셋째, 「대한민국헌법」 제67조제2항은 결선투표방식을 규정하였다기보다는 최고득표자가 2인 이상인 경우에 대통령결정방식에 관하여 규

정한 것에 불과하다는 점 등을 들고 있음.

다음으로, 대통령 결선투표제 도입이 헌법 개정사항이라는 견해의 주요 논거로는,

첫째, 「대한민국헌법」이 제67조제2항과 제3항을 둔 취지로 미루어 볼 때 「대한민국헌법」은 대통령선거에서 1표라도 많이 획득한 후보가 당선되는 상대다수대표제를 전제하고 있다고 보아야 하고,

둘째, 현행 「대한민국헌법」은 그 경우의 수가 극히 희박한 동수득표의 경우까지 상정하여 국회가 결정하도록 규정하고 있으면서도, 매 선거마다 예상되는 결선투표제를 직접 규정하지 않은 것은 상대다수대표제를 전제로 하였다고 보는 것이 타당하며,

셋째, 연혁적으로도 우리 헌법은 결선투표제를 상정할 경우 「대한민국헌법」에 명시적으로 규정해왔는바, 과거에 국회 또는 선거인단을 통한 간선제일 때 결선투표제를 규정하였고, 직선제 하에서는 결선투표제를 규정한바 없다는 점 등을 들고 있음.

정리하면, 학계에서는 결선투표제를 도입하기 위해 먼저 「대한민국헌법」제67조가 개정되어야 한다고 보는 견해가 다수인 것으로 보이며,[48] 현행 「대한민국헌법」상 결선투표제 도입이 헌법개정사항인지

48) 고려대 이준일교수, 고려대 장영수교수, 서울시립대 김대환교수, 아주대 이헌환교수, 연세대 이종수교수, 연세대 손인혁교수, 동아대 조재현 교수, 경북대 신평교수, 영남대 이부하교수,

법률사항인지 국민적 합의가 이루어지지 아니한 상태에서 결선투표를 법률로 도입하게 되면 대선결과에 대한 불복 등 선거 이후에 혼란이 발생할 수 있다는 우려도 제기되고 있다는 점을 고려해야 할 것으로 보임.

나. 선거일정 및 선거비용의 문제

「대한민국헌법」은 대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거해야 함을 규정하고 있음.[49] 이를 목적적으로 해석하면 60일 이내에 새로운 대통령이 선출되어야 한다는 뜻으로 보이므로, 이때의 선거에는 결선투표도 포함된다고 보는 것이 타당함.

다만,「공직선거법」제35조제1항에 따라 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 선거일 전 50일까지 선거일을 공고해야 하나, 개정안 제34조는 대통령결선투표를 선거일 후 14일째 되는 날에 실시해야 한다고 규정하고 있음. 따라서 이를 문리적으로 보면 결선투표를 실시하는 경우 선거일 공고일부터 결선투표를 마치는 날까지 총 64일이 소요되며, 이는 대통령 궐위 등으로 인한 선거의 실시사유가 확정된 때부터 60일 이내에 선거를 실시해야 한다는 헌법 규정에 반할 소지가 있

전남대 정문식교수 등(**국회 입법조사처 입법조사회답**, '17. 1. 26.)

49) 대한민국 헌법 제68조

을 수 있으므로 추가적인 검토가 필요함.

한편 결선투표의 선거비용과 관련하여, 2027년 예정된 제21대 대통령선거의 경우 1,625억원이 추가로 소요될 것으로 예상되며, 이은주의원안Ⅱ과 같이 지방자치단체의 장 선거에도 결선투표를 적용할 경우 2026년 제9회 전국동시지방선거는 456억원이 소요될 것으로 예상됨.

다. 외국의 입법례

대통령 결선투표제를 실시 중인 국가는 상당히 많은데, 유럽에서는 프랑스와 핀란드가 대표적이고, 중남미에서는 브라질, 에콰도르, 아르헨티나를 들 수 있으며, 그 외에도 이집트, 가나, 세네갈, 인도, 인도네시아 등이 있음.

<대통령선거 결선투표제 외국 사례>

대륙 구분	대통령선거 결선투표제 도입국가
아시아	아프가니스탄, 아제르바이잔, 인도네시아, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 몰디브, 몽골, 타지키스탄, 투르크메니스탄, 동티모르, 우즈베키스탄
중동	이란, 시리아, 터키, 예멘
아프리카	알제리, 베냉, 부르키나파소, 부룬디, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고공화국, 코트디부아르, 지부티, 이집트, 가봉, 감비아, 가나, 기니, 기니비사우, 케냐, 라이베리아, 마다가스카르, 말리, 모리타니, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 나이지리아, 상투메프린시페, 세네갈, 세이셸, 시에라리온, 토고, 튀니지, 우간다, 잠비아, 짐바브웨

대륙 구분	대통령선거 결선투표제 도입국가
유럽	오스트리아, 벨라루스, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 핀란드, 프랑스, 리투아니아, 몰도바, 몬테네그로, 북마케도니아, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 우크라이나
중·남·북미	아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 니카라과, 페루, 우루과이
오세아니아	키리바시, 팔라우

출처: CIA. World Fact book 2020. 'EXECUTIVE BRANCH.'
https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/312.html (검색일 2020.3.23.)
선거연수원, 각국의 정당·정치자금제도 비교연구, 2020, 12면에서 재인용
자료 : 중앙선거관리위원회

프랑스의 경우 프랑스 헌법 제7조에서 대통령은 유효투표의 절대과반수 획득에 의하여 선출된다고 하여 절대다수대표제를 명문으로 규정하고 있고, 오스트리아의 경우 헌법 제60조제2항에서 대통령은 유효투표 과반수를 얻어야 한다고 절대다수대표제를 명문으로 규정하고 있으며, 핀란드의 경우에도 헌법 제54조에서 선거에서 과반수 득표한 후보가 대통령이 된다고 명문으로 규정하고 있는바,

결선투표로 대통령을 선출하는 국가 중 대부분은 헌법에서 명문으로 절대다수대표제임을 선언하고 있는 것으로 보임.[50]

다만, 러시아의 경우 러시아 헌법에서 대통령선거에 관한 절차를 정하지 않고 모든 절차를 법률에서 명확하게 위임함에 따라 대통령선거

50) 자료 출처 : 국회 입법조사처 입법조사회답, '17. 1. 26.

법과 선거권보장법에 이를 정하고 있으며, 법률인 대통령선거법에서 1차 투표에서 유권자 과반수를 획득하지 못하면 2차투표까지 가능하도록 정하고 있음.[51]

3. 지방자치단체장 결선투표제 도입

지방자치단체장 선거에 결선투표제 도입과 관련하여「대한민국헌법」은 대통령선거와 달리, 지방자치단체장의 선임방법은 법률로 정한다고 규정하고 있음.[52] 이를 감안할 때, 지방자치단체장 선거에서 결선투표제 도입은 헌법개정사항은 아니라고 보여짐. 다만 당선인의 민주적 정당성을 강화하고 폭넓은 민의를 수렴하려는 결선투표제 도입 취지를 감안할 때, 지방자치단체장 결선투표제는 대통령 결선투표제와 함께 도입 여부가 논의되어야 할 필요가 있음.

4. 종합 검토

대통령선거의 결선투표제 도입 논의는 대통령선거를 앞두고 특정 정

51) 러시아 헌법 제81조는 대통령 선거에 대해서 “러시아연방 대통령은 보통·평등 및 직접 선거권에 기초하여 비밀투표로 러시아연방국민이 6년 임기로 선출한다”고 정하고 절차는 연방법률로 정하도록 하고 있으며, 우리 헌법에서 최고득표자가 2인 이상이면 국회에서 정하도록 규정한 조항이 있는 것과는 다름(**국회 입법조사처 입법조사회답**, ’17. 1. 26.).

52) **「대한민국헌법」 제118조** ②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

치세력간의 협상 또는 거래에 의하여 사실상 강요되었던 후보단일화를 방지하고 다양한 후보자에 대한 국민의 직접적인 선택을 제도적으로 확보하려는 취지에서 그동안 정치권에서 지속적으로 제기되어 왔음.

결선투표제는 국민이 최종적으로 대통령을 선택할 수 있게 되어 국민주권주의에 보다 충실한 선거제도가 될 수 있으며, 절대다수의 득표가 확보된 후보자가 대통령으로 당선되어 민주적 정당성을 강화할 수 있다는 점에서 그 도입취지를 긍정적으로 이해할 수는 있다고 보임.

다만, 결선투표제에 대하여는 후보자의 난립과 정치분열의 조장, 후보 간의 연대와 제휴과정에서 발생할 수 있는 민주적 정당성의 왜곡이라는 문제점 또한 제기 가능하다는 점, 현행 「헌법」상 결선투표제 도입이 헌법개정사항인지 법률사항인지 논란이 있다는 점과 외국에서 결선투표제를 도입하고 있는 국가들 대부분이 결선투표제를 헌법에서 명시하고 있다는 점, 헌법상 규정된 선거 일정을 지키지 못할 우려 등을 고려할 때, 「공직선거법」을 개정하여 대통령선거에 결선투표제를 도입할지에 대하여는 종합적이고, 신중한 접근이 필요하다고 봄.

중앙선거관리위원회는 결선투표제 도입여부와 관련하여 결선투표제 도입은 우리나라의 정치문화, 제도의 장·단점, 국민적 합의 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나, 위헌소지의

제기 가능성 외에도 선거비용 제한액 인상, 재외선거 결선투표의 혼란 등의 문제점이 있을 것으로 판단되어, 추가 논의가 필요하다는 입장임.

[김용판의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용판의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2021. 11. 25.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법상 발생 빈도가 높고 선거의 자유와 공정성에 중대한 위해를 가할 우려가 높은 선거범죄에 대하여 재정신청을 허용하고 있으나, 선거에 미치는 영향이 크고 선거의 공정성을 결정적으로 해칠 가능성이 높음에도 선거여론조사 관련 범죄가 재정신청 대상에 포함되지 않아 검사의 불기소 처분에 대한 대응이 이루어지지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있음.

이에 선거여론조사결과를 왜곡하여 공표·보도하는 경우, 선거여론조사 시 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하지 않거나 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 경우, 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하거나 착신 전환 등의 조치를 하여 같은 사람이 중복 응답하는 경우 등 선거에 미치는 영향이 큰 주요 선거여론조사 범죄들을 재정신청 대상에 포함하여 선거여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하려는 것임(안 제273조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 재정신청 대상 선거범죄에 선거여론조사와 관련된 범죄 추가

개정안은 재정신청을 할 수 있는 선거범죄의 범위에 제252조제2항의 죄와 제256조제1항제5호의 죄를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
第273條(裁定申請) ① 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제239조까지, 제248조부터 제250조까지, 제255조제1항제1호·제2호·제10호·제11호 및 제3항·제5항, 제257조 또는 제258조의 죄에 대하여 고발을 한 후보자와 정당(중앙당에 한한다) 및 해당 선거관리위원회는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다.	第273條(裁定申請) ① ----------제252조제2항, 제255조제1항제1호·제2호·제10호·제11호 ------ 제256조제1항제5호(제108조제5항을 위반하여 여론조사를 한 자의 경우 해당 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하지 않거나 같은 항 제1호 또는 제2호를 위반한 자에 한한다), 제257조---.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)

재정신청제도는 기본적으로 「형사소송법」[53]에 따른 제도로, 그 취지

53) 「형사소송법」
제260조(재정신청) ① 고소권자로서 고소를 한 자(「형법」 제123조부터 제126조까지의 죄에 대하여는 고발을 한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 검사로부터 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 때에는 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원(이하 "관할 고등법원"이라 한다)에 그 당부에 관한 재정을 신청할 수 있다. 다만, 「형법」 제126조의 죄에 대하여는 피공표자의 명시한 의사에 반하여 재정을 신청할 수 없다
② 제1항에 따른 재정신청을 하려면 「검찰청법」 제10조에 따른 항고를 거쳐야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 항고 이후 재기수사가 이루어진 다음에 다시 공소를 제기하지 아니한다는 통지를 받은 경우

는 기소편의주의[54]의 남용을 방지하고 고소인 및 고발인의 이익을 보호하려는 것임. 재정신청제도에 따르면 검사의 불기소처분 통지를 받은 고소인·고발인(고발인의 경우 「형법」 제123조부터 제126조까지의 죄에 한정)이 그 검사 소속의 지방검찰청 소재지를 관할하는 고등법원에 그 당부에 관해 신청하도록 하는 것으로 일정한 경우 법원이 검사에게 공소제기를 명령할 수 있음.

현행법은 선거범죄에 대하여도 고발을 한 후보자와 정당 및 해당 선거관리위원회가 재정신청을 할 수 있도록 허용[55]하고 있는데, 그 대상을 현행법 제16장 벌칙(제230조부터 제259조까지)에 규정된 총 30개의 죄 중 14개의 죄로 정하고 있음. 이는 이들 14개 선거범죄는 비교적 발생빈도가 높고 선거의 공정성 및 결과에 미치는 영향력이 커 검사의 자의적인 불기소처분에 대한 구제장치로서 재정신청을 허용할 필요성이 있기 때문임.

개정안은 선거여론조사가 선거에 미치는 영향력을 고려하여 선거여론조사와 관련된 죄들도 재정신청 대상에 포함하려는 것으로, 선거여

---

2. 항고 신청 후 항고에 대한 처분이 행하여지지 아니하고 3개월이 경과한 경우
3. 검사가 공소시효 만료일 30일 전까지 공소를 제기하지 아니하는 경우

③ 제1항에 따른 재정신청을 하려는 자는 항고기각 결정을 통지받은 날 또는 제2항 각 호의 사유가 발생한 날부터 10일 이내에 지방검찰청검사장 또는 지청장에게 재정신청서를 제출하여야 한다. 다만, 제2항제3호의 경우에는 공소시효 만료일 전날까지 재정신청서를 제출할 수 있다.

④ 재정신청서에는 재정신청의 대상이 되는 사건의 범죄사실 및 증거 등 재정신청을 이유있게 하는 사유를 기재하여야 한다.

54) 「형사소송법」 제247조는 수사결과 공소를 제기할만한 충분한 혐의가 인정되고, 소송조건을 갖춘 경우에도 검사가 공소를 제기하지 아니할 수 있는 재량을 부여하고 있음(기소편의주의).

55) 선거범죄에 대한 고발인 외에 고소인은 「형사소송법」에 따라 재정신청을 할 수 있을 것임.

론조사와 관련된 각종 선거범죄에 대한 기소편의주의의 남용을 방지하고, 선거여론조사의 정확성과 객관성을 확보하려는 취지로 이해됨.

개정안에서 새롭게 재정신청을 허용하려는 선거범죄는 방송·신문 등 부정이용죄 중 제96조제1항 위반 부분(제252조제2항)과 각종제한규정 위반죄 중 제108조제5항(각 호 외의 부분 본문 중 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정할 의무 위반 및 제1호·제2호 위반에 한정), 제9항, 제11항 각 호 및 제12항 위반 부분(제256조제1항제5호) 부분으로, 구체적인 내용은 아래 규정과 같음.

제252조(방송·신문 등 부정이용죄) ② 제96조제1항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

제96조(허위논평·보도 등 금지) ① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다.

제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제108조제5항*을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제9항에 따른 요구를 받고 거짓의 자료를 제출한 자, 같은 조 제11항제1호를 위반하여 지시·권유·유도한 자, 같은 항 제2호를 위반하여 여론조사에 응답하거나 이를 지시·권유·유도한 자 또는 같은 조 제12항을 위반하여 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도한 자 *** 제5항 위반은 아래 밑줄표시된 부분에 한정**

제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑤ 누구든지 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자에게 질문을 하기 전에 여론조사 기관·단체의 명칭과 전화번호를 밝혀야 하고, 해당 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 특정 정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 행위
2. 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나, 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위
3. 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사하거나 제13항에 따라 제공할 수 있는 전화요금 할인 혜택을 초과하여 제공하는 행위

4. 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개하는 행위

⑨ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제6항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.

1. 관할 선거구선거관리위원회가 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 판단되는 때
2. 선거여론조사심의위원회가 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의신청을 받거나 제8조의8제7항제2호에 따른 심의를 위하여 필요하다고 판단되는 때

⑪ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 제57조의2제1항에 따른 당내경선을 위한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 다수의 선거구민을 대상으로 성별·연령 등을 거짓으로 응답하도록 지시·권유·유도하는 행위
2. 선거에 관한 여론조사의 결과에 영향을 미치게 하기 위하여 둘 이상의 전화번호를 착신 전환 등의 조치를 하여 같은 사람이 두 차례 이상 응답하거나 이를 지시·권유·유도하는 행위

⑫ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선거에 관한 여론조사의 결과를 해당 선거일의 투표마감시각까지 공표 또는 보도할 수 없다. 다만, 제2호의 경우 해당 선거여론조사기관에 대하여 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 때에는 그러하지 아니하다.

1. 정당 또는 후보자가 실시한 해당 선거에 관한 여론조사
2. 제8조의8제10항에 따라 고발되거나 이 법에 따른 여론조사에 관한 범죄로 기소된 선거여론조사기관이 실시한 선거에 관한 여론조사
3. 선거여론조사기관이 아닌 여론조사기관·단체가 실시한 선거에 관한 여론조사

헌법재판소는 “재정신청제도는 우리 형사소송법의 기본이념인 기소독점주의의 중대한 예외가 되기 때문에 기소독점주의의 이념을 과도하게 침해하지 아니하는 범위내에서만 허용되어야 할 것인데 그 범위를 어떻게 정할 것인가는 입법정책의 문제이다”라고 결정[56]한 바 있음.

현재 현행법에 따라 재정신청이 허용되는 14개의 선거범죄는 발생빈

56) 1997. 8. 21. 94헌바2

도가 높고 선거의 자유와 공정성에 중대한 위해를 가할 우려가 높은 선거범죄들[57]이므로, 개정안과 같이 재정신청이 허용되는 선거범죄의 대상을 확대할지 여부는 해당 선거범죄의 성격, 발생빈도, 중대성 및 선거의 결과에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안임.

참고로 여론조사와 관련된 선거범죄가 재정신청 대상에 포함되지 않더라도 고소인 및 고발인은 「검찰청법」 제10조[58]에 따른 검찰항고로, 해당 선거범죄의 피해자는 헌법소원[59]으로 각각 검사의 불기소처분에

---

57) "공직선거법상 재정신청이 허용되는 14개 선거범죄는 발생 빈도가 높고 선거의 자유와 공정성에 중대한 위해를가할 우려가 높은 선거범죄들이다."2015. 2. 26. 2014헌바181

58) 「검찰청법」

제10조(항고 및 재항고) ① 검사의 불기소처분에 불복하는 고소인이나 고발인은 그 검사가 속한 지방검찰청 또는 지청을 거쳐 서면으로 관할 고등검찰청 검사장에게 항고할 수 있다. 이 경우 해당 지방검찰청 또는 지청의 검사는 항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정(更正)하여야 한다.

② 고등검찰청 검사장은 제1항의 항고가 이유 있다고 인정하면 소속 검사로 하여금 지방검찰청 또는 지청 검사의 불기소처분을 직접 경정하게 할 수 있다. 이 경우 고등검찰청 검사는 지방검찰청 또는 지청의 검사로서 직무를 수행하는 것으로 본다.

③ 제1항에 따라 항고를 한 자[「형사소송법」 제260조에 따라 재정신청(裁定申請)을 할 수 있는 자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다]는 그 항고를 기각하는 처분에 불복하거나 항고를 한 날부터 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지났을 때에는 그 검사가 속한 고등검찰청을 거쳐 서면으로 검찰총장에게 재항고할 수 있다. 이 경우 해당 고등검찰청의 검사는 재항고가 이유 있다고 인정하면 그 처분을 경정하여야 한다

④ 제1항의 항고는 「형사소송법」 제258조제1항에 따른 통지를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑤ 제3항의 재항고는 항고기각 결정을 통지받은 날 또는 항고 후 항고에 대한 처분이 이루어지지 아니하고 3개월이 지난 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

⑥ 제4항과 제5항의 경우 항고 또는 재항고를 한 자가 자신에게 책임이 없는 사유로 정하여진 기간 이내에 항고 또는 재항고를 하지 못한 것을 소명하면 그 항고 또는 재항고 기간은 그 사유가 해소된 때부터 기산한다.

⑦ 제4항 및 제5항의 기간이 지난 후 접수된 항고 또는 재항고는 기각하여야 한다. 다만, 중요한 증거가 새로 발견된 경우 고소인이나 고발인이 그 사유를 소명하였을 때에는 그러하지 아니하다.

59) 고소인이나 고발인이 아닌 선거범죄로 인한 피해자의 경우 불기소처분에 대하여 헌법소원을 통해 불복할 수 있음.

[헌법재판소 2008. 11. 27. 2008헌마399 등]

범죄피해자는 그가 고소를 제기한 바 없었어도 검사의 불기소처분에 대하여 헌법소원심판을 청구할 자격이 있는 한편, 그는 고소인이 아니므로 불기소처분에 대하여 검찰청법에 정한 항고, 재항고의 제기

대하여 다툴 수 있을 것임.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안과 유사[60]하게 선거여론조사결과 왜곡 공표 등 선거에 미치는 영향이 큰 주요 범죄들을 재정신청 대상에 포함하는 내용의 정치관계법 개정의견을 2021년 5월 국회에 제출하였음.

<중앙선관위 개정의견>

재정신청 대상에 포함할 선거여론조사범죄	
• 선거여론조사결과 왜곡 공표·보도(§96①)	벌칙 §252②
• 표본의 대표성 미확보(§108⑤) • 특정 정당 또는 후보자에게 편향된 질문 사용(§108⑤1) • 응답강요·유도 등 피조사자 의사 왜곡(§108⑤2) • 당내경선을 위한 여론조사 시 성별·연령 등 거짓 응답 지시·권유·유도(§108⑪1)	벌칙 §256①5

에 의한 구제를 받을 방법이 없고, “고소권자로서 고소한 자”에 해당하지 않아 형사소송법 제260조 제1항 소정의 재정신청 절차를 취할 수도 없으므로 곧바로 헌법소원심판을 청구할 수 있다.

60) 개정안과는 달리 제256조제1항제5호 중 제108조제9항에 따른 요구를 받고 거짓의 자료를 제출한 죄의 부분을 재정신청 대상에 포함하고 있지 않음.

제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.

5. 제108조제5항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제9항에 따른 요구를 받고 거짓의 자료를 제출한 자, 같은 조 제11항제1호를 위반하여 지시·권유·유도한 자, 같은 항 제2호를 위반하여 여론조사에 응답하거나 이를 지시·권유·유도한 자 또는 같은 조 제12항을 위반하여 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표·보도한 자

제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑨ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 해당 여론조사를 실시한 기관·단체에 제6항에 따라 보관 중인 여론조사와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 그 요구를 받은 기관·단체는 지체 없이 이에 따라야 한다.

1. 관할 선거구선거관리위원회가 공표 또는 보도된 여론조사와 관련하여 이 법을 위반하였다고 인정할 만한 상당한 이유가 있다고 판단되는 때
2. 선거여론조사심의위원회가 공표 또는 보도된 여론조사결과의 객관성·신뢰성에 대하여 정당 또는 후보자로부터 서면으로 이의신청을 받거나 제8조의8제7항제2호에 따른 심의를 위하여 필요하다고 판단되는 때

재정신청 대상에 포함할 선거여론조사범죄	
• 착신전환 등의 조치를 통한 동일인의 두 차례 이상 응답 및 지시·권유·유도(§108⑪2) • 정당·후보자가 실시한 선거여론조사 결과 공표(§108⑫)	

[김성원의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김성원의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 9.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

「공직선거법」에서는 ‘후보자가 되고자 하는 자’, ‘후보자가 되려는 사람’ 등 용어가 조문마다 달리 사용되고 있고 어떤 조문에서는 ‘후보자’가 후보자등록을 한 사람만을 뜻하는가 하면 또 다른 조문에서는 ‘후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)’와 같이 후보자등록을 하기 전의 사람까지 포함하는 등 용어의 사용이 혼란스러움. 더욱이 구체적인 상황에서 ‘후보자가 되고자 하는 자’가 의미하는 바를 명확하게 알 수 없어서 국민들의 입장에서 불법선거운동에 해당되는지 여부를 미리 예측하기에 어려움이 있음.

이에 관하여 대법원과 헌법재판소의 기존의 입장은 “‘후보자가 되고자 하는 자’는 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람뿐만 아니라 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거에 입후보할 의사

를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람도 포함된다”(대법원 2005.1.13., 2004도7360 판결)거나 “객관적 징표 등을 고려하여 문제되는 당해 선거를 기준으로 기부 당시 후보자가 되려는 의사를 인정할 수 있는지를 판단하면 된다”(헌재 2014.2.27., 2013헌바106)고 밝히고 있음. 헌법재판소 합헌결정에 대하여 2010년에 재판관 4인의 위헌의견(2009헌바201), 2013년에 재판관 5인 과반수 위헌의견(2011헌바75)이 있었음. 2013년의 재판관 5인 위헌의견은 “선거에 출마하려는 자의 목표・성격・성향의 다양성이나 우리의 선거과정의 심한 변동성을 고려할 때 ‘후보자가 되고자 하는 자’의 신분・접촉대상・언행 등의 객관적 징표도 역시 가변적이고 불확정적일 수밖에 없으므로, 이것으로 ‘후보자가 되고자 하는 자’인지를 판단하기는 매우 어렵다”고 했다.

이처럼 최고의 법률전문가인 대법관들과 헌법재판관들 사이에서도 ‘후보자가 되고자 하는 자’의 의미에 관해 의견이 분분한데 법률을 떠나 일반적인 상식을 가진 국민들로서는 그 의미를 더더욱 알 수가 없음. 법규범의 의미내용으로부터 누가 법 적용을 받는 사람이고 누가 법 적용에서 제외되는 사람인지를 국민이 알 수 없다면, 법적 안정성과 예측가능성은 확보될 수 없게 될 것이고, 법집행 당국에 의한 자의적 집행이 가능하게 될 것임.

선거에 출마한 후보자를 대상으로 그 사람의 정치활동에 대하여 무제한적으로 기간을 소급하여 사전선거운동으로 처벌한다면 ‘돈은

묶고 입은 푼다'는 선거법의 기본방향에 비추어볼 때 행복추구권과 일반적 행동의 자유를 과도하게 침해하는 것이 됨.

우리 민주주의의 근간인 대의민주주의 체제에서 당연히 허용되어야 할 국민의 정치활동과 금지되는 선거운동의 경계가 모호해지면 공직후보자의 인격, 능력, 정책 등에 관하여 정확하고 충분한 정보를 유권자에게 알릴 수 있는 기회가 그만큼 봉쇄되고 국민의 알권리는 제한됨. 선거의 공정성 못지 않게 국민의 알권리 충족, 즉 국민과 후보자 사이의 원활한 접촉과 소통을 통해 후보자에 대한 정보를 알릴 수 있는 기회가 폭넓게 제공되어야 하며, 선거운동의 자유를 보장함으로써 국민의 알 권리가 보장됨. 한국정치학회와 국회 정치발전특위에서는 규제 중심의 우리나라 선거법을 개정하여 사전선거운동 금지규정을 완전히 철폐하려는 움직임도 보이고 있음.

최근 대법원의 전원합의체 판결은 "행위를 한 시기가 선거일에 가까우면 가까울수록 명시적인 표현 없이도 다른 객관적 사정을 통하여 당해 선거에서의 당선 또는 낙선을 도모하는 의사가 있다고 인정할 수 있겠으나, 선거가 실시되기 오래 전에 행해져서 시간적으로 멀리 떨어진 행위라면 단순히 선거와의 관련성을 추측할 수 있다는 것만으로 당해 선거에서의 당락을 도모하는 의사가 표시된 것으로 인정될 수 없다"고 하면서 "선거일 전 180일보다 전에 이루어진 일상적인 사회활동이나 통상적인 정치활동은 선거와 관련된 것처럼 보이더라도 특별한 금지유형에 해당하는 행위가 아니라면 원칙적으로

이를 처벌이나 규제의 대상으로 삼지 않으려는 취지가 간접적으로 드러나 있다"며 선거일 전 180일을 선거자유 규제기간의 중요기준으로 해석하고 있음(대법원 2016.8.26., 2015도11821 판결).

대법원 판례의 취지에 따라 선거일 전 180일보다 전에 이루어진 정치활동에 대해서는 선거 공정성을 해칠 우려가 적으므로 선거운동의 자유를 보장하되 금권선거가 되살아나지 않도록 "돈은 묶는다"는 원칙에 따라 선거일 전 180일 이전이라도 기부행위는 여전히 제한할 필요가 있음. 그러나 선거일 전 180일을 기준으로 하여 그 이후에는 기부행위를 한다는 자체만으로도 선거 관련성을 추정할 수 있지만 그 이전에는 기부행위의 선거 관련성이 객관적으로 인식될 수 있을 때에만 규제하는 것이 타당함.

이에 따라 대법원 판례를 참작하여 '후보자가 되고자 하는 자'의 정의를 명확히 규정하고 사후적 해석기관인 검찰 및 법원의 관점이 아니라 법을 직접 적용받는 일반국민의 관점에서 예측가능성을 확보하고 죄형법정주의를 실현하려고 함. 또한 선거일 전 180일을 기준으로 선거운동의 자유를 보장함으로써 "돈은 묶고 입은 푼다"는 원칙을 관철하려고 함.

주요내용

가. 후보자, 예비후보자 및 입후보예정자의 정의를 명확히 하면서,

특히 입후보예정자를 예비후보자, 정당에 공천신청을 한 자, 또는 선거일 전 180일부터 후보자 추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사를 확정적으로 외부에 표출된 사람으로 정의함(안 제3조제2호부터 제4호까지 신설).

나. “후보자가 되고자 하는 자” 및 “후보자가 되려는 사람”을 “입후보예정자”로 통일하고, 문맥상 “후보자가 되고자 하는 자”가 문구 그대로의 의미인 경우에는 그대로 둠(안 제7조제1항, 제8조, 제8조의2제6항, 제8조의4제1항부터 제3항까지, 제8조의6제2항부터 제6항까지, 제10조제1항·제2항, 제18조제3항, 제47조의2제1항, 제57조의5제2항, 제57조의8제7항, 제58조의2, 제60조의3제1항, 제60조의4제2항, 제82조제1항, 제82조의4제2항·제3항, 제86조제1항, 제87조제2항, 제89조, 제90조제1항, 제93조제1항·제2항, 제95조제2항, 제96조제2항, 제97조제2항, 제103조제5항, 제108조제2항·제5항·제9항, 제108조의2제1항, 제110조, 제111조제2항, 제112조제2항, 제113조제1항, 제114조, 제115조, 제119조제1항, 제137조제2항, 제140조제2항, 제141조제4항, 제230조제1항·제2항, 제231조제1항, 제237조제1항, 제242조의2제1항, 제250조, 제251조, 제257조제2항, 제261조제1항, 제265조, 제266조제2항, 제271조의2제3항, 제279조)

다. 원칙적으로 선거일 전 180일 이후의 기부행위를 구법과 같이 규제하되 선거일 전 180일 이전의 기부행위에 대하여는 후보자와

그 배우자가 당해 선거에 관하여 한 경우, 그리고 관계자 또는 제3자는 선거운동을 위해 한 경우 사후에 후보자·예비후보자로 등록했을 때 기부행위를 한 것으로 간주함(안 제115조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 입후보예정자의 정의 신설 등

개정안은 선거인 외에 후보자, 예비후보자 및 입후보예정자의 정의를 각각 신설하고, 현행법 상의 ‘후보자가 되려는 자’와 ‘후보자가 되고자 하는 자’라는 표현을 입후보예정자로 통일하려는 것임.

현 행	개 정 안
제3조(선거인의 정의) 이 법에서 “선거인”이란 선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다.	제3조(정의) ----------사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다
<신 설>	1. “선거인”이란 선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다.
<신 설>	2. “후보자”란 제2조에 따른 선거(이하 “선거”라 한다)에 있어 대통령·국회의원·지방의회의원 또는 지방자치단체의 장이 되기 위하여 제49조에 따라 등록을 마친 사람을 말한다.
<신 설>	3. “예비후보자”란 선거에 있어 후보자 등록을 하기 전에 대통령·국회의원·지방의회의원 또는 지방자치단체의 장(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)이 되기 위하여

	제60조의2에 따라 등록을 마친 사람을 말한다.
<신 설>	4. “입후보예정자”란 선거에 후보자로 등록할 예정인 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 예비후보자 나. 정당에 공천신청을 한 사람 다. 선거일 전 180일(대통령선거는 1년)부터 일반 선거권자에게서 후보자추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람
第7條(政黨·候補者 등의 公正競爭義務) ①選擧에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 候補者를 위하여 選擧運動을 하는 者는 選擧運動을 함에 있어 이 法을 준수하고 공정하게 競爭하여야 하며, 政黨의 政綱·정책이나 候補者의 政見을 支持·宣傳하거나 이를 批判·反對함에 있어 선량한 風俗 기타 社會秩序를 해하는 행위를 하여서는 아니된다.	第7條(政黨·候補者 등의 公正競爭義務) ① ----------·입후보예정자 및 그를----------후보자·입후보예정자의----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
第8條(言論機關의 公正報道義務) 放送·新聞·通信·雜誌 기타의 刊行物을	第8條(言論機關의 公正報道義務) ----------

경영·관리하거나 編輯·取材·執筆·보도하는 자와 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)제1항의 규정에 따른 인터넷언론사가 政黨의 政綱·정책이나 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 政見 기타사항에 관하여 報道·論評을 하는 경우와 政黨의 代表者나 候補者 또는 그의 代理人을 참여하게 하여 對談을 하거나 討論을 행하고 이를 放送·報道하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.	---------- ---------- ---------- ---------- --------후보자·입후보예정자의----- ---------- ----------代表者나 후보자·입후보예정자---------- ---------- ---------- ----------.
제8조의2부터 제279조까지 생략	

정의규정은 법률에서 공통적으로 사용되거나 높은 빈도로 사용되는 용어, 다른 용어들을 기술하는데 있어 토대가 되는 용어 등의 뜻을 명확히 규정하여 법률의 해석상 혼란을 줄이고 법률에서 자주 사용되는 용어를 미리 하나의 조문에서 설명함으로써 법문을 간결하게 표현하는 기능을 하고 있음.

현재 현행법에는 선거인만이 별도의 정의규정을 통해 그 뜻이 명확히 규정되어 있고,(제3조) 후보자와 예비후보자, 후보자가 되고자 하는 자, 후보자가 되려는 자는 모두 선거인과 마찬가지로 현행법 전반에 걸쳐 폭넓게 사용되는 용어임에도 현행법에 별도의 정의규정이 마련되어 있지 않음.

후보자나 예비후보자는 현행법 제49조와 제60조의2에 각각의 등록 절차가 규정되어 있어 해당 규정에 따라 등록 및 수리 절차를 거친 사람이 후보자나 예비후보자가 되는 것은 비교적 명확하다고 볼 수 있으므로 정의규정의 신설에 따른 입법실익이 크지 않을 수 있음.

그러나 '후보자가 되고자 하는 자' 또는 '후보자가 되려는 자'는 현행법에 정의규정은 물론 그 뜻을 유추할 수 있는 조항도 없는 상황이며, 대법원의 판례와 헌법재판소의 결정례에 따라 정립된 개념으로 통상 이해되고 있기 때문에 개정안과 같이 입후보예정자의 정의를 신설하고 후보자가 되고자 하는 자와 후보자가 되려는 자를 입후보예정자로 통일할 경우 법률의 명확성과 간결성 측면에서 효과가 있을 것으로 생각됨.

입후보예정자의 개념과 관련하여 개정안은 그동안 대법원과 헌법재판소가 정립해온 '후보자가 되고자 하는 자'의 개념 중 일부를 입후보예정자의 뜻으로 규정하고 있음.

대법원은 '후보자가 되고자 하는 자'에는 ①선거에 출마할 예정인 사람으로서 정당에 공천신청을 하거나 일반 선거권자로부터 후보자추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람과 ②그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람이 포

함된다고 판시한 바 있음.[61]

개정안은 예비후보자 외에 정당에 공천신청을 한 사람(제3조제4호나목)과 선거일 전 180일(대통령선거는 1년)부터 일반 선거권자에게서 후보자추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람(제3조제4호다목)을 입후보예정자로 규정하여, 상술한 대법원의 '후보자가 되고자 하는 자'에 대한 해석을 차용하면서도 '후보자가 되고자 하는 자'의 범위에서 ②선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람을 제외하고 있음.

개정안이 ②번 유형을 입후보예정자의 범위에서 제외한 것은 일반 국민의 입장에서 어느 정도의 의사표시와 언행 등이 있어야 입후보예정자가 되는 것인지 현실적으로 판단하기 어렵고, 선거관리위원회가 해당 규정을 자의적으로 적용할 가능성을 완전히 배제할 수 없는 점을 고려한 것으로 생각됨.

헌법재판소도 2011헌바75결정에서 법정의견으로는 현행법 제251조[62](후보자비방죄) 중 '후보자가 되고자 하는 자'에 관한 부분이 명확성원

61) 대법원 2004. 4. 28. 선고 2003도4363 판결, 대법원 2009. 1. 15. 선고 2008도10365 판결 등 참조

62) **「공직선거법」**

제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

칙에 위배되지 않는다고 결정했지만, 과반수인 재판관 5인은 반대의견에서 “선거에 출마하려는 행위자의 목표·성격·성향의 다양성이나 우리 선거과정의 심한 변동성을 고려할 때 신분·접촉대상·언행 등의 징표 역시 가변적이고 불확정적인 것일 수밖에 없기 때문에 그것으로 그 당사자가 후보자가 되고자 하는지, 또 어느 선거의 후보자가 되고자 하는지를 판단하기는 참으로 곤란”하며 “수범자는 ‘후보자가 되고자 하는 자’가 어떤 사람을 가리키는지 파악하기 어렵게 되고, 그 결과 오로지 법집행기관이 판단하는 대로 처벌될 상황에 처하게”되는 점을 지적하면서 현행법 제251조(후보자비방죄) 중 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 관한 부분은 위헌이라고 보았음.

한편, 개정안은 여전히 “신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람”이라는 불확정 개념을 사용하고 있어 해석의 논란이 지속될 가능성을 완전히 배제할 수 없을 것으로 보임.

또한 개정안은 “선거일 전 180일” 후에 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출되어야 입후보예정자가 되도록 규정하고 있어 선거일 전 180일 이전이라도 ‘그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람은 ‘입후보예정자’에서 제외되므로, 현행법에 따른 각종 규정을 적용받지 않게 됨.

현행법은 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 특정한 기간제한을 두고 있지

않은데, 이는 입후보의사를 명백히 가진 자는 그 기간에 관계없이 현행법의 각종 제한·금지규정을 준수하여야 한다는 취지로 보이는 점을 고려할 필요가 있음.

결론적으로 개정안의 도입여부는 입후보예정자의 정의 신설 및 범위 변경에 따른 규제의 사각지대와 악용사례의 발생가능성, 선거의 공정성에 미치는 영향, 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유의 확대 필요성, '후보자가 되고자 하는 자'의 해석·적용상 논란, 현행법의 명확한 규정 필요성 등을 면밀하게 검토하여 결정할 사안이나,

개별 조항의 목적, 내용, 상대방, 적용기간 등에 따라 개별 사안별로 도입 여부를 탄력적으로 적용할 필요성도 있을 것으로 생각됨.[63]

중앙선거관리위원회는 후보자·예비후보자의 정의신설과 관련하여 법 제49조(후보자등록 등)·제60조의2(예비후보자등록)을 통해 이미 그 범위가 특정되는 바, 그 정의를 따로 명문화할지는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

또한 입후보예정자의 정의신설과 관련하여 법적 안정성·예측가능성

63) 예를 들어, 상술한 2011헌바75결정 중 재판관 5인의 반대의견에 따르면 ①현행법에는 예비후보자 등록 절차가 마련되어 있어 선거일 상당기간 전부터 후보자가 되고자 하는 의사를 외부에 표출할 수 있고, ②현행법 제251조(후보자비방죄)의 후보자가 되고자 하는 자를 예비후보자로 한정한다 해도 예비후보자등록을 마친 자 이외의 자에 대한 비방행위는 여전히 형법상 명예훼손죄의 적용대상이 될 수 있어 처벌의 공백이 발생하지 않음.
이러한 반대의견의 취지에 따라 현행법 제251조(후보자비방죄) 중 '후보자가 되고자 하는 자'를 예비후보자로 축소하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것으로 생각됨.

을 도모하는 취지로 판단되나, ①신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람을 제외하게 된다면, 법의 사각지대가 생기게 되어 법의 불공평 문제제기 가능성 및 악용 우려가 있다는 점, ②선거일 전 180일 이전의 경우 입후보예정자로 규정되지 않아 입법공백이 생길 우려가 있는 점 등을 종합적으로 고려하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

마지막으로 후보자가 되고자 하는 자나 후보자가 되려는 자를 입후보예정자로 통일하는 것과 관련하여 해당 문구를 '입후보예정자'로 통일할지 여부는 입법정책적 결정 사안이나, 법령은 알기 쉽게 정비되어야 한다는 기조에 반한다는 의견이 있을 수 있음을 고려할 필요가 있다는 입장임.

2. 기부행위 제한규정 등의 정비

개정안은 현행법 제113조(후보자 등의 기부행위제한)에 따라 선거에 관한 여부를 불문하고 기부행위를 할 수 없는 주체에서 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자를 삭제하고, 현행법 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한)에 따라 특정 기부행위를 할 수 없는 주체에 정당의 대표자를 추가하려는 것임.

또한 선거일 전 180일 이전에 행해진 기부행위는 해당 기부행위를 한 자나 그 배우자가 (예비)후보자로 등록한 경우에 한정하여 현행법에 따른 기부행위제한규정 위반으로 간주하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.	제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 후보자·입후보예정자와---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
第114條(政黨 및 候補者의 家族 등의 寄附行爲制限) ①정당[「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회(이하 “당원협의회”라 한다)와 창당준비위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다], 정당선거사무소의 소장, 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)나 그 配偶者의 直系尊·卑屬과 兄弟姉妹, 候補者의 直系卑屬 및 兄弟姉妹의 配偶者, 選擧事務長, 選擧連絡所長, 選擧事務員, 會計責任者, 演說員,	第114條(政黨 및 候補者의 家族 등의 寄附行爲制限) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ----------정당의 대표자, 정당선거사무소의 소장, 후보자·입후보예정자나---------- ------, 후보자·입후보예정자의---- ---------- ---------- ----------討論者나

對談·討論者나 候補者 또는 그 家族(家族의 범위는 第10條第1項第3號에 規定된 “候補者의 家族”을 準用한다)과 관계있는 會社 그 밖의 法人·團體(이하 “會社 등”이라 한다) 또는 그 任·職員은 선거기간전에는 당해 選擧에 관하여, 選擧期間에는 당해 選擧에 관한 여부를 불문하고 候補者 또는 그 所屬政黨을 위하여 일체의 寄附行爲를 할 수 없다. 이 경우 候補者 또는 그 所屬政黨의 名義를 밝혀 寄附行爲를 하거나 候補者 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 寄附行爲를 하는 것은 당해 選擧에 관하여 候補者 또는 政黨을 위한 寄附行爲로 본다.	후보자·입후보예정자---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------불문하고 후보자·입후보예정자---------- ---------- ---------. --------후보자·입후보예정자---------- ----------후보자·입후보예정자---------- ---------- ---------- ----------후보자·입후보예정자---------- ----------.
②第1項에서 “候補者 또는 그 家族과 관계있는 會社 등”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 會社 등을 말한다.	② ----------후보자·입후보예정자---------- ---------- ----------.
1. 候補者가 任·職員 또는 構成員으로 있거나 基金을 출연하여 設立하고 운영에 참여하고 있거나 關係法規나 規約에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사할 수 있는 會社 기타 法人·團體	1. 후보자·입후보예정자가--------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ------
2. 候補者의 家族이 任員 또는 構成	2. 후보자·입후보예정자의---------

員으로 있거나 基金을 출연하여 設立하고 운영에 참여하고 있거나 關係法規 또는 規約에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사할 수 있는 會社 기타 法人·團體	----------
3. 候補者가 소속한 政黨이나 候補者를 위하여 設立한 「정치자금법」에 의한 後援會	3. 후보자·입후보예정자가---------후보자·입후보예정자를----------
第115條(第三者의 寄附行爲制限) 第113條(候補者 등의 寄附行爲制限) 또는 第114條(政黨 및 候補者의 家族 등의 寄附行爲制限)에 規定되지 아니한 者라도 누구든지 선거에 관하여 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 그 所屬政黨(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)을 위하여 寄附行爲를 하거나 하게 할 수 없다. 이 경우 候補者 또는 그 所屬政黨의 名義를 밝혀 寄附行爲를 하거나 候補者 또는 그 소속정당이 기부하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 寄附行爲를 하는 것은 당해 選擧에 관하여 候補者 또는 政黨을 위한 寄附行爲로 본다.	第115條(第三者의 寄附行爲制限) ----------후보자·입후보예정자----------. ---------후보자·입후보예정자---------후보자·입후보예정자----후보자·입후보예정자---------.
<신 설>	제115조의2(기부행위의 간주) ① 선거일부터 180일 이전에 당해 선거에 관하여 기부행위를 한 자 또는 그

	배우자가 당해 선거구에 후보자 또는 예비후보자로 등록한 경우 기부행위를 한 자는 제113조의 기부행위를 한 것으로 본다. ② 선거일부터 180일 이전에 선거운동을 위하여 기부행위를 한 자와 제114조 또는 제115조에 따른 관계가 있는 자가 당해 선거구에 후보자 또는 예비후보자로 등록한 경우 기부행위를 한 자는 제114조제1항 또는 제115조의 기부행위를 한 것으로 본다.

현행법 제113조부터 제116조까지는 기부행위의 제한에 관한 규정들로 주관적 요건이나 제한 내용 등에 일부 차이는 있지만, 공통적으로 기부행위 제한기간을 '상시'로 정하고 있음.

<현행법에 따른 기부행위 제한 규정>

조 항	주 체	제한 기간	주관적 요건	제한 내용
제113조	국회의원·지방의원·지자체장·정당대표자·후보자(후보자가 되려는 자를 포함. 이하 이 표에서 같음)와 그 배우자	상시	선거에 관한 여부 불문	주례를 포함한 일체의 기부행위 금지
제114조	정당(당원협의회와 창당준비위 포함)·정당선거사무소의소장·후보자나 그 배우자의 가족, 선거사무관계자, 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등	선거기간 전	당해 선거에 관하여	후보자 또는 그 소속 정당을 위하여 기부행위 금지
		선거기간	당해 선거에	후보자 또는 그 소속 정당을 위하여

		중	관한 여부 불문	기부행위 금지
제115조	누구든지	상시	선거에 관하여	후보자 또는 그 소속 정당을 위하여 기부행위 금지
제116조	누구든지	상시	선거에 관하여	제113조부터 제115조에 따라 기부행위가 제한되는 자로부터 기부를 받거나 기부를 권유 또는 요구하는 행위 금지

이러한 기부행위의 상시 제한은 2004. 3. 12. 법률 제7189호 「공직선거및선거부정방지법 일부개정법률」의 시행으로 도입된 것인데 고비용 정치구조를 개선하고 금권선거를 방지하려는 취지였음. 일부개정법률 시행 전에는 야유회 등 각종 행사에 금품 기타 이익을 제공하는 행위 등에 한정하여 상시제한이 이루어졌으며, 일반적으로는 기부행위 제한기간(임기만료에 따른 선거의 경우 선거일 전 180일부터 선거일까지, 보궐선거 등의 경우 실시사유가 확정된 때부터 선거일까지)동안에만 기부행위가 제한되었음.

개정안은 선거일 전 180일을 선거자유 규제기간의 중요기준으로 해석하는 대법원의 판결(2015도11812)의 취지에 따라 선거일전 180일을 기준으로 선거일전 180일 이전에 이루어진 기부행위는 선거의 공정성에 미치는 영향이 비교적 적고, 선거 관련성을 객관적으로 인식하는

것이 상대적으로 어려운 점을 고려하여 기부행위가 제한되는 주체의 범위를 조정하는 한편, 선거일 전 180일 이전의 기간에 대하여는 기부행위제한의 요건을 강화하고, 해당 기부행위자 등이 (예비)후보자로 등록해야만 현행법에 따른 기부행위제한규정을 위반한 기부행위를 한 것으로 간주하하도록 하려는 것으로, 기부행위와 관련된 정치적 기본권과 선거운동의 자유를 확대하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안의 도입에는 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 현행은 선거일 전 180일 이전에 선거구민에게 기부행위를 할 경우 후보자 등록을 하지 않더라도 행위자의 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거의 후보자가 되려는 사람에 해당될 경우 선거범으로 규제가 가능하나, 개정안에 따를 경우에는 선거일 전 180일 이전의 기부행위는 객관적인 징표에 의해 후보자가 되려는 사람이 분명하더라도 후보자 등록을 하지 않게 되면 기부행위 제한 위반으로 처벌을 할 수 없다는 점을 감안할 필요가 있음.

둘째, 기부행위제한기간이 사실상 축소될 가능성이 있음. 후보자등록은 공직선거별로 선거일전 24일 또는 20일전에 이루어지므로 개정안에 따라 기부행위가 상시 제한되는 대상은 사실상 입후보예정자에 한정될 것으로 보임.

그런데 개정안은 안 제3조에서 입후보예정자를 ①예비후보자, ②정당에 공천신청을 한 사람, ③선거일 전 180일(대통령선거는 1년)부터 일반 선거권자에게서 후보자추천을 받기 위한 활동을 벌이는 등 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람으로 정의하고 있어, 정당의 공직선거후보자추천일정이나 무소속후보자의 출마를 위한 계획 등을 고려할 때 선거일 전 240일부터 예비후보자등록이 이루어지는 대통령선거를 제외하고 선거일 전 180일 이전에 기부행위 상시제한규정의 적용을 받는 입후보예정자가 등장하는 것이 현실적으로 어려울 것으로 생각됨.

또한 이러한 점을 악용하여 공천신청을 최대한 미루거나 비공개로 공천신청을 하는 등 입후보의사를 외부에 확정적으로 표출하지 않아 입후보예정자에 이르지 않은 상태에서 편법으로 기부행위를 하는 사례도 발생할 가능성도 있을 수 있을 것으로 생각됨.

셋째, 안 제113조제1항 및 제115조의2제1항에 따른 후보자 등의 기부행위제한 개정 부분과 관련하여, 개정안은 제113조에 따른 기부행위 상시제한의 대상에서 현역의원과 현역 지자체의 장 및 정당의 대표자를 제외하고 있음. 이는 현역의원 등도 선거일 전 180일 이전의 행위에 대하여는 사후에 후보자·예비후보자로 등록하였을 때만 기부행위를 한 것으로 처벌하고, 입후보를 하지 않은 경우에는 그 기부행위의 위법한 목적이 없다고 보고 규제에서 제외하려는 것인데,

이 경우 선거일 전 180일 이전에 현역의원 등이 선거에 관하여 선거구민에게 기부행위를 하더라도 사후적으로 입후보하지 않거나 다른 종류의 선거에 입후보(가령 현역의원이 지자체 장 선거에 출마하는 경우 등)할 경우 처벌을 어려울 수 있는 점을 감안할 필요가 있음.

마지막으로, 안 제114조·제115조 및 제115조의2제2항에 따른 기부행위제한 개정 부분과 관련하여 개정안의 적용상 혼선 및 불합리성이 발생할 수 있음. 개정안 제115조의2제2항에 따르면 선거일전 180일 이전에 선거운동을 위하여 기부행위를 한 자는 (예비)후보자 등록을 해야만 제114조제1항 또는 제115조의 기부행위를 한 것으로 간주됨. 그런데 선거일전 180일 이전에 '선거운동을 위하여'까지는 이르지 않았으나 '선거에 관한' 기부행위를 한 사람은 안 제115조의2제2항이 아니라 제114조 및 제115조를 직접 적용받아 (예비)후보자 등록여부와 관계없이 곧바로 기부행위제한규정 위반으로 처벌될 수 있음.

결론적으로 기부행위 상시제한을 완화하여 후보자 등의 선거운동의 자유와 기부행위 제한에 따른 금권선거의 방지효과 사이의 조화로운 달성을 도모하고자 했던 개정안의 취지는 타당한 측면이 있으나, 입후보예정자를 기존의 '후보자가 되고자 하는 자'에 관한 대법원의 판례보다 좁게 규정하고 있는 점, 선거일 전 180일을 기준으로 기부행위 제한의 주관적 요건을 달리 정하는 과정에서 개정안의 적용 시 혼선이 발생할 수 있고, 기부행위 제한규정의 도입 취지가 퇴색할 우려가 있

는 점, 기부행위제한의 주체를 조정하는 과정에서 형평성 문제가 발생할 수 있는 점 등을 감안하여 개정안의 도입에 관한 종합적인 논의가 필요할 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 선거일 전 180일 이전에 발생한 기부행위에 대하여 위반자가 예비후보자로 등록하지 않은 경우 처벌이 불가능하다는 점, 개정안 제115조의2제2항은 요건을 “선거운동을 위하여”로 규정하고 있는바, “선거에 관하여” 또는 “선거운동과 관련하여”보다 위법요건이 까다로워 개정 취지인 ‘금권선거 방지’의 실효성에 의문이 제기될 수 있는 점 등을 고려하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한 안 제113조(후보자 등의 기부행위제한)에서 “국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장”을 단순삭제하여 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장 및 그 배우자를 제113조 규제대상에서 제외하는 것은 금권선거가 만연해질 우려가 커 신중한 검토가 필요하며,

안 제113조(후보자 등의 기부행위제한)에서 “정당의 대표자”를 제114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한)로 이동하는 것은 제113조·제114조 간 구성요건의 차이, 정당대표자 기부행위의 경우 그 파급력, 국민 여론 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[이영의원안Ⅰ], [정우택의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이영의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 이영의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 10.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 정우택의원안

가. 제 안 자 : 정우택의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 5. 27.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이영의원안Ⅰ

2020년 1월 공직선거법 개정으로 선거권 연령이 18세로 하향되면서 학생 유권자에 대한 학교 현장에서의 직접적인 선거운동 가능성이 높아짐에 따라 교사와 학생의 학습권 보호의 필요성도 함께 강조되고 있음.

이에 「초·중등교육법」에 따른 학교의 등교일에는 투표참여 권유 행위(현수막 등 시설물을 사용하는 경우 제외), 예비후보자의 명함배부, 공개장소 연설·대담(학교로부터 100미터 이내에서 하는 경우로

한정), 단체의 후보자등 초청 대담·토론회, 국회의원 등 의정보고회를 개최할 수 없도록 하여 학교시설 자체가 아닌 시간과 장소를 제한함으로써 교사와 학생의 실질적인 학습권을 보장하는 한편 후보자등의 선거운동의 자유와 유권자의 알권리를 최대한 보장하려는 것임(안 제58조의2제5호 신설, 제60조의3제1항제2호, 제80조제1호, 제106조제2항 단서 신설, 제111조제2항 신설, 제261조제8항제3호 등).

2. 정우택의원안

2022년 1월 정당의 당원이 될 수 있는 연령을 18세에서 16세로 낮추는 「정당법」 개정안이 시행되었음.

이로 인하여 청소년의 참정권이 확대될 것으로 기대되나, 학교 내 선거운동에 따른 학습권 침해나 정치적 의견 대립으로 인한 불필요한 갈등 상황 발생 등의 우려가 제기되고 있음.

이에 누구든지 학교에서 선거운동이나 당내경선운동을 하지 못하도록 하고, 이를 위반할 시 1000만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 안정적인 교육환경을 조성하려는 것임(안 제58조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 학교에서의 선거운동 및 투표참여 권유활동 제한

개정안들은 「초·중등학교법」에 따른 학교에서 선거운동 및 투표참여 권유활동 등을 제한하려는 것임.

구체적으로, 이영의원안Ⅰ은 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 투표참여 권유활동, 예비후보자의 명함배부, 공개장소 연설·대담, 단체의 후보자등 초청 대담·토론회, 국회의원 등 의정보고회를 개최할 수 없도록 하고 있고, 정우택의원안은 「초·중등학교법」에 따른 학교에서 선거운동 및 당내경선운동을 금지하고 이를 위반할 경우 1,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

현 행	이영의원안Ⅰ	정우택의원안
제58조의2(투표참여 권유활동) 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.	제58조의2(투표참여 권유활동) ---------- ---------- -------. ---------- ---------- ---------- ----------.	
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	
<신 설>	5. 등교일에 「초·중등교육법」에 따른 학교(이하 “초중등학	

	교"라 한다)에서 하는 경우(현수막 등 시설물을 사용하는 경우는 제외한다)	
<신 설>		제58조의3(학교에서의 선거운동 제한) 누구든지 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교(학교 담장 및 부대시설을 포함한다. 이하 제80조제1호에서 같다)에서 선거운동 및 제57조의3에 따른 당내경선운동을 하여서는 아니 된다.
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ①예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ①----------.	
1. (생 략)	1. (현행과 같음)	
2. 자신의 성명·사진·전화번호·학력(정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 말한다. 이하 제4호에서 같다)·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 길이 9센티미터 너비 5센티미터 이내의 명함을 직	2. ----------	

접 주거나 지지를 호소하는 행위. 다만, 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널·역·공항의 개찰구 안, 병원·종교시설·극장의 옥내(대관 등으로 해당 시설이 본래의 용도 외의 용도로 이용되는 경우는 제외한다)에서 주거나 지지를 호소하는 행위는 그러하지 아니하다.	----------. ---- 제외한다), 등교일의 초중등학교---------- ----------.	
3. 삭 제		
4.·5. (생 략)	4.·5. (현행과 같음)	
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)	
第80條(演說禁止場所) 다음 各號의 1에 해당하는 施設이나 場所에서는 제79조(公開場所에서의 演說·對談)의 演說·對談을 할 수 없다.	第80條(演說禁止場所) -- ----------.	
1. 국가 또는 지방자치단체가 소유하거나 관리하는 건물·시설. 다만, 공원·문화원·시장·운동장·주민회관·체육관·도로변·광장 또는 학교 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장	1. ----------. 학교(등교일에는 초중등학교로부터 100미	1. ----------. 학교(「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교는

소는 그러하지 아니하다.	터 밖에서 하는 경우에 한한다) ----------.	제외한다) ----------.
2.·3. (생 략)	2.·3. (현행과 같음)	
第81條(團體의 候補者등 초청 對談·討論會) ① 제87조(단체의 선거운동금지)제1항제1호 내지 제6호의 규정에 해당하지 아니하는 團體는 후보자 또는 대담·토론자(大統領選擧 및 市·道知事選擧의 경우에 한하며, 政黨 또는 候補者가 選擧運動을 할 수 있는 者중에서 選擧事務所 또는 選擧連絡所마다 지명한 1人을 말한다. 이하 이 條에서 같다) 1人 또는 數人을 초청하여 所屬政黨의 政綱·정책이나 候補者의 政見 기타사항을 알아보기 위한 對談·討論會를 이 法이 정하는 바에 따라 屋內에서 개최할 수 있다. 다만, 제10조제1항제6호의 노동조합과 단체는 그러하지 아니하다.	第81條(團體의 候補者등 초청 對談·討論會) ① ----------옥내(등교일의 초중등학교의 옥내는 제외한다)----------. ----------.	
② ~ ⑨ (생 략)	② ~ ⑨ (현행과 같음)	
第106條(戶別訪問의 제한) ① (생 략)	第106條(戶別訪問의 제한) ① (현행과 같음)	

②選擧運動을 할 수 있는 者는 第1項의 規定에 불구하고 冠婚喪祭의 儀式이 거행되는 場所와 道路·市場·점포·茶房·待合室 기타 多數人이 왕래하는 公開된 場所에서 政黨 또는 候補者에 대한 支持를 호소할 수 있다. <단서 신설>	②---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 다만, 등교일의 초중등학교에서는 그러하지 아니하다.	
③ (생 략)	③ (현행과 같음)	
第111條(議政活動 보고)	第111條(議政活動 보고)	
① (생 략)	① (현행과 같음)	
<신 설>	② 국회의원 또는 지방의회의원은 등교일의 초중등학교에서는 의정보고회를 개최하거나 보고서를 배부할 수 없다.	
② · ③ (생 략)	③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)	
④ 제3항의 규정에 따른 세대주명단의 작성비용의 납부, 교부된 세대주명단의 양도·대여 및 사용의 금지에 관하여는 제46조(명부사본의 교부)제3항 및 제4항의 규정을 준용한다. 이 경우 "명부"는 "세대주명단"으로 본다.	⑤ 제4항에 ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ------ ---------- --------.	

⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)	
第255條(不正選擧運動罪) ① ~ ⑤ (생 략)		第255條(不正選擧運動罪) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
<신 설>		⑥ 제58조의3을 위반하여 학교에서 선거운동 또는 당내경선운동을 한 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (현행과 같음)	
③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.	③---------- ---------- ---------- ---------- ----.	
1. (생 략)	1. (현행과 같음)	
2. 選擧秩序와 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者	2. ---------- ---------- ----------	
가.·나. (생 략)	가.·나. (현행과 같음)	
다. 제46조(명부사본의 교부)제4항[제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제5항 및 제111조(의정활동 보고)제4항에서 준용하는 경우를 포함한다]의 규정을	다. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---제5항에서-- ---------- ----------	

위반하여 선거인명부 및 거소·선상투표신고인명부(전산자료복사본을 포함한다)의 사본이나 세대주 명단을 다른 사람에게 讓渡·貸與 또는 財産上의 이익 기타 營利를 目的으로 사용하거나 하게 한 者	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------
라. ~ 아. (생 략)	라. ~ 아. (현행과 같음)
3.·4. (생 략)	3.·4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑦ (생략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 者는 100萬원 이하의 과태료를 부과한다.	⑧---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 2의2. (생 략)	1. ~ 2의2. (현행과 같음)
3. 第111條(議政活動 보고)第2項의 規定에 위반하여 告知壁報와 標識를 게시하거나, 議政報告會가 끝난후 지체없이 告知壁報와	3. 제111조제2항을 위반하여 등교일의 초중등학교에서 의정보고회를 개최하거나 보고서를 배부한 자 또는 같은 조 제3항을

標識를 撤去하지 아니한 者	위반하여 고지벽보와 표지를 게시하거나, 의정보고회가 끝난 후 지체없이 고지벽보와 표지를 철거하지 아니한 자	
4. ~ 6. (생 략)	4. ~ 6. (현행과 같음)	
⑨ ~ ⑫ (생 략)	⑨ ~ ⑫ (현행과 같음)	
	부 칙	**부 칙**
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(벌칙 및 과태료에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 행위에 대한 벌칙 및 과태료의 적용에 대하여는 종전의 규정에 따른다.	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

2020년 1월「공직선거법」개정[64]으로 선거권자의 연령이 19세 이상에서 18세 이상으로 하향되었고, 2022년 1월 「공직선거법」 개정[65]으로 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권 연령이 25세 이상에서 18세 이상으로 각각 하향되었으며, 2022년 1월「정당법」개정[66]으로 정당 가입 연령이 18세(국회의원 선거권이 있는 자) 이상에서 16세 이상으로 하향되었음.

64) 법률 제16864호, 2020. 1. 14, 일부개정, 시행 2020. 1. 14
65) 법률 제18791호, 2022. 1. 21, 일부개정, 시행 2022. 1. 21
66) 법률 제18792호, 2022. 1. 21, 일부개정, 시행 2022. 1. 21

이에 따라 선거일을 기준으로 18세가 되는 고등학교 3학년 학생들은 선거권과 국회의원 등 공직선거의 피선거권을 가지고 선거운동을 할 수 있게 되었고, 생일이 지나 만16세가 되는 고등학교 1학년 학생들은 정당에 가입하여 정당활동을 하는 것이 가능해졌으며, 후보자나 정당의 입장에서도 학생인 유권자를 대상으로 득표를 위한 선거운동을 할 동기가 생기게 되었음.

학생인 유권자를 대상으로 하는 선거운동과 학생의 정치활동이 활발해질 경우에는 학생 등 청소년의 의견이 정책결정과정에 반영될 수 있을 것이나, 한편으로는 선거운동과 정치활동이 과도해질 경우에는 교원과 다른 학생의 학습권을 침해할 현실적인 우려도 존재하는 상황임.

특히 학교는 교육활동의 주된 장소이자 학생이 일과 중 대부분의 시간을 보내는 장소인 점을 고려할 때 학생과 교원의 원활한 교육활동을 위해서는 학교와 그 인근에서는 선거운동이 과열되지 않도록 선거운동을 일정부분 제한할 필요도 있을 것임.

이에 개정안들은 (예비)후보자와 유권자의 투표참여 권유활동과 선거운동을 제한함으로써, 학생과 교원의 학습권을 보호하면서도 후보자와 학생인 유권자의 선거운동의 자유를 보장하려는 취지로 이해됨.

개정안들에 따라 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 금지되는 행위는

다음과 같음.

<현행과 개정안들의 비교>

구 분	현 행	개정안들
투표참여 권유활동 (제58조의2)	상시 가능하나 호별방문, (사전) 투표소 근방 등은 불가능	현수막 등 시설물을 사용하는 경우를 제외하고 등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 불가
선거운동 및 당내경선운동 (제58조의3)	<신 설>	「초·중등교육법」에 따른 학교에서 선거운동 및 당내경선운동 금지
예비후보자의 명함 배부 (제60조의2)	병원·종교시설·극장의 옥내(대관 등으로 해당 시설이 본래의 용도 외의 용도로 이용되는 경우는 제외) 등에서 명함배부 금지	등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 불가
공개장소 연설·대담 (제80조)	학교 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 연설·대담 가능	등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교의 경우 학교로부터 100미터 밖에서부터 가능
단체의후보자 등 초청 대담·토론회 (제81조)	옥내에서 개최 가능	등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교의 옥내에서는 개최 불가
호별방문의 제한 (제106조)	선거운동 등을 위하여 호별방문 금지 도로·시장·점포·다방·대합실 기타 다수인이 왕래하는 공개장소에서 지지 호소 가능	등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교에서는 지지 호소 불가
의정활동보고 (제111조)	장소제한 없음	등교일의 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 의정보고회 및 보고서 배부 불가

개정안들과 같이 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 이루어지는 투표참여 권유활동과 선거운동을 규제할지 여부와 규제의 범위는 기본적으로 교육의 정치적 중립성의 필요성, 학생들의 학습권 침해 방지 효과,

규제로 인해 제한되는 선거운동의 자유 및 국민의 알권리 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보임.

다만, 개정안들을 입법에 반영한다면 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 이영의원안 I 과 관련하여, 투표참여 권유활동과 선거운동이 제한되는 '등교일'의 범위를 명확히 규정하고 '등교일'이 현실적인 규제의 기준인지에 대한 논의가 필요한 것으로 보임. 코로나19의 유행으로 인해 이미 부분등교를 실시한 전력이 있는 등 학교 내에서도 학년에 따라 등교일이 달라질 수 있고, 등교일이 통상적으로 학기 중에 수업을 위해 등교하는 날만을 의미하는 것인지, 주말이나 방학기간 등에도 특별수업 등을 위해 등교하는 날도 포함하는 것인지 모호한 측면이 있는 것으로 보임.

또한 학기와 방학은 통상 학교별로 자율적으로 정해지고 있는 바, 학교별로 다른 등교일을 (예비)후보자나 유권자가 일일이 인지하면서 투표참여 권유활동이나 선거운동을 수행하는 것이 현실적으로 가능한지에 대해서도 논의가 필요할 것으로 보이며, 개정안은 학교에서 실제로 수업이 이루어지는 정규수업시간과 관계 없이 등교일에는 일률적으로 투표참여 권유활동과 선거운동을 제한하고 있어 이의 적정성에 대한 논의도 필요할 것으로 생각됨.

둘째, 투표참여 권유활동과 선거운동이 제한되는 '「초·중등교육법」에 따른 학교'의 공간적 범위를 명확히 규정할 필요가 있음. 이영의원안Ⅰ의 경우 개정안의 문언만으로는 학교의 범위에 학교의 교사(校舍)만이 포함되는 것인지, 교사 외에 운동장, 체육관, 급식시설, 기숙사 등 학교 용지 내 일체의 시설을 포함하는 것인지 불분명한 측면이 있으므로 이를 정우택의원안과 같이 명확히 할 필요가 있음.

특히, 이영의원안Ⅰ 제80조는 초중등학교로부터 100미터 밖에서 하는 경우에 한정하여 공개장소 연설·대담을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 100미터를 산정하는 기준점을 명확히 규정할 필요가 있음. 이 경우 「교육환경 보호에 관한 법률」에 따른 교육환경보호구역의 설정과 관련된 입법례[67]를 참고할 수 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 학생 유권자에 대한 학교 현장에서의 직접적인 선거운동 가능성이 높아짐에 따라 학습권 보호를 위해 선거

67) 「교육환경 보호에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. "교육환경"이란 학생의 보건·위생, 안전, 학습 등에 지장이 없도록 하기 위한 학교 및 학교 주변의 모든 요소를 말한다.
4. "학교경계"란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조제19호에 따른 지적공부(地籍公簿)에 등록된 학교용지 경계를 말한다.
5. "학교설립예정지 경계"란 제3호가목부터 라목까지에 따라 고시 또는 확보된 학교용지의 경계를 말한다.
제8조(교육환경보호구역의 설정 등) ① 교육감은 학교경계 또는 학교설립예정지 경계(이하 "학교경계등"이라 한다)로부터 직선거리 200미터의 범위 안의 지역을 다음 각 호의 구분에 따라 교육환경보호구역으로 설정·고시하여야 한다.
1. 절대보호구역: 학교출입문으로부터 직선거리로 50미터까지인 지역(학교설립예정지의 경우 학교경계로부터 직선거리 50미터까지인 지역)
2. 상대보호구역: 학교경계등으로부터 직선거리로 200미터까지인 지역 중 절대보호구역을 제외한 지역

운동 등을 제한하는 취지에 공감하며, 이영의원안Ⅰ의 경우 후보자 선거운동의 자유와 교사·학생의 학습권을 동시에 보장할 수 있는 적절한 개정안으로 사료된다는 입장임. 또한 2021년 5월 개정안과 동일한 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였음.

교육부는 학생의 학습권 보호를 위해 등교일에 초·중등학교에서 선거운동 등을 제한하는 입법 취지에 공감하나, 제한 범위 등 세부적인 기준은 충분한 현장의견 수렴을 통해 마련할 필요가 있다는 입장임.

서울시교육청 및 단위학교는 초·중등학교에 현수막 게시 및 투표참여 권유를 제한하는 것은 알권리 제한 및 헌법 제11조에 위배될 소지가 있고 연설금지장소는 정치교육에 대한 공론화 등을 통해 신중하게 검토해야 한다는 의견임.

[송옥주의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 13인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 10.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

2018년에 실시된 제7회 전국동시지방선거에서 여성 당선자의 비율은 광역의회의 경우 19.4%, 기초의회의 경우 30.8%로, 2006년에 실시된 제4회 전국동시지방선거에서 그 비율이 각각 12.1%, 15.1%였던 것과 비교할 때 개선된 것으로 보임. 이는 비례대표 지방의회의원선거와 지역구 지방의회의원선거에 순차적으로 여성할당 의무규정이 도입됨에 따라 지방선거에서 여성 대표성이 확대된 결과로 해석할 수 있음.

그러나 국회입법조사처에 따르면 국민의 대표인 의회에서 남녀 간의 성 균형을 이루기 위해서는 하나의 성이 최소 40% 이상은 되어야 한다는 것이 최근 국제사회의 규범으로, 이를 고려할 때 지방의회에서의 여성 참여를 보다 확대할 필요가 있음. 또한, 여성의 중앙정치로의 진출 기회 마련 및 의회에서 여성 정책에 관한 논의 확산

등의 측면에서도 지방의회에서의 여성 정치경력 확대는 독려되어야 마땅함.

이에 개정안은 현재 운영되고 있는 여성 대표성 확대를 위한 제도의 한계를 점검하고 이를 보완하려는 것임.

주요내용

가. 비례대표자치구·시·군의원의 최소 정수를 2인으로 함(안 제23조제3항 단서 신설).

나. 정당의 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 의무화함(안 제47조제4항).

다. 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 및 지역구자치구·시·군의원선거에 국회의원지역구마다 각 1명 이상을 여성으로 추천하도록 의무화함(안 제47조제5항).

라. 정당이 임기만료에 따른 자치구·시·군의 장선거에 후보자를 추천하는 때에는 전국 선거구 총수의 100분의 10 이상을 여성으로 추천하도록 의무화함(안 제47조제6항 신설).

마. 여성후보자 추천 의무가 있는 정당은 여성후보자 추천 비율을 공개하도록 함(안 제47조제7항 신설).

바. 정당이 여성후보자 추천 의무 규정을 위반한 경우 해당 선거에서 그 정당이 추천한 후보자의 등록은 모두 무효로 함(안 제52조제2항).

사. 지역구자치구·시·군의원선거에서 정당이 같은 선거구에 2명 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 투표용지 게재순위에서 여성후보자를 남성후보자에 우선하도록 함(안 제150조제7항).

Ⅲ. 검토의견

1. 비례대표자치구·시·군의회의원 최소정수 신설

개정안은 비례대표자치구·시·군의회의원정수가 2인 미만인 때에는 2인으로 하도록 하여, 비례대표자치구·시·군의회의원의 최소정수를 2인으로 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ①·② (생 략) ③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. <단서 신설>	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 다만, 산정된 비례대표자치구·시·군의원정수가 2인 미만인 때에는 2인으로 한다.

비례대표의원정수가 1인일 경우에는 비례대표제가 사실상 소선거구 다수대표제 하의 지역구선거와 유사하게 운영됨에 따라 다양한 계층 및 직능의 인물이 의회에 진출할 수 있도록 하여 의회 내 정치적 다양성을 높이고 사회적 약자의 의견 또한 정책결정과정에 반영될 수 있도록 하려는 비례대표제의 취지를 제대로 달성하지 못하는 상황이 생길 수 있음.

이에 개정안은 자치구·시·군의회의 비례대표의원 최소정수를 2인으로 함으로써, 자치구·시·군의회의원 선거에 있어 비례대표제의 취지를 실질적으로 구현하려는 취지로 보임.

다만, 자치구·시·군의회의 경우 자치구·시·군의회의 총 정수에 100분의 10을 곱하여 비례대표의원정수를 산정한 후, 총 정수에서 비례대표의원정수를 뺀 정수를 지역구의원정수로 산정하는 구조이기 때문에 개정안에 따라 최소정수의 적용을 받아 비례대표의원정수가 1인에서 2인으로 늘어나면서 이에 연동하여 자치구·시·군의회의원의 총 정수가 늘어나지 않을 경우 그만큼 지역구의원정수가 줄어들게 되는 점도 감안할 필요가 있음.

따라서 개정안의 도입여부는 비례대표의원의 증가에 따른 장단점, 개정안의 영향을 받게 되는 자치구·시·군의회의 정치적 다양성 및 해당 의회 지역구의원의 주민대표성의 정도, 해당 지역의 정치적 특성과 주민의 공감대 형성여부 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안임.

2. 여성의 정치적 대표성 강화

개정안은 정당의 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에

있어 전국지역구총수의 100분의 30이상을 여성으로 추천하도록 의무화하고, 지역구시·도의원선거 및 지역구자치구시·군의원선거에 있어 국회의원지역구마다 각 1명 이상을 여성으로 추천하도록 하며, 자치구·시·군의 장선거에 있어서도 전국 선거구총수의 100분의 10이상을 여성으로 추천하도록 하려는 것임.

또한 정당의 각종 선거에 있어 여성후보자 추천비율을 공개하도록 하고, 지역구자치구·시·군의원 선거의 정당추천 남녀후보자 사이의 투표용지 게재순위는 여성후보자가 남성후보자보다 우선하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第47條(政黨의 候補者推薦) ① ~ ③ (생 략) ④ 정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. ⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의	第47條(政黨의 候補者推薦) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------추천하여야--------- ---------. ⑤ ---------- ---------- ----------지역구시·도의원선거 및 지역구자치구·시·군의원선거에---- ---------- ----------

일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다.	---------- ---------- ---------- ----------각 1명---- ----------.
<신 설>	⑥ 정당이 임기만료에 따른 자치구·시·군의 장선거에 후보자를 추천하는 때에는 전국 선거구 총수의 100분의 10 이상을 여성으로 추천하여야 한다.
<신 설>	⑦ 제3항부터 제6항까지의 규정에 따라 여성후보자 추천 의무가 있는 정당은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 여성후보자 추천 비율을 공개하여야 한다.
제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑦ (생략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧ 管轄選擧區選擧管理委員會는 候補者登錄申請이 있는 때에는 즉시 이를 受理하여야 하되, 登錄申請書·政黨의 推薦書와 本人承諾書·選擧權者의 推薦狀·寄託金 및 第4項第2號 내지 제5호의 規定에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 제47조제3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반한 등록신청은 이를 受理할 수 없다. 다만, 候補者의 被選擧權에 관한 證明書類가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 受理하되, 당해 選擧區選擧管理委員會가 그 사항	⑧ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------제47조제3항부터 제6항까지의 규정에----추천 의무를--- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ----------

을 조사하여야 하며, 그 조사를 의뢰받은 機關 또는 團體는 지체없이 그 사실을 확인하여 당해 選擧區選擧管理委員會에 回報하여야 한다.	---------- ---------- ---------- ----------.
⑨ ~ ⑮ (생 략)	⑨ ~ ⑮ (현행과 같음)
제52조(등록무효) ① (생 략)	제52조(등록무효) ① (현행과 같음)
② 제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원 정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다.	② 제47조제4항, 제5항 또는 제6항의 규정을---------- ---------해당 선거에서 그 정당이 추천한 후보자(제47조제5항의 경우에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 또는 지역구자치구·시·군의원후보자에 한정한다)의------. -----지역구시·도의원후보자의 수가 그 지역구시·도의원 정수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다. 이하 이 항에서 같다)에 미달하는 경우, 해당 정당이 추천한 지역구자치구·시·군의원후보자의 수가 그 지역구자치구·시·군의원 정수의 100분의 50에 해당하는 수에---------- ------제47조제4항부터 제6항까지의 규정에 따라 추천한 여성후보자의----.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位 등) ① ~ ⑥ (생 략)	第150條(投票用紙의 政黨·候補者의 揭載順位 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 지역구자치구·시·군의원선거에	⑦ ----------

서 정당이 같은 선거구에 2명 이상의 후보자를 추천한 경우 그 정당이 추천한 후보자 사이의 투표용지 게재순위는 해당 정당이 정한 순위에 따르되, 정당이 정하지 아니한 경우에는 관할선거구선거관리위원회에서 추첨하여 결정한다. 이 경우 그 게재순위는 “1-가, 1-나, 1-다” 등으로 표시한다. ⑧ ~ ⑩ (생 략)	---------- ---------- ---------- ---------- --따르되, 여성후보자를 추천하는 경우에는 남성후보자보다 우선하여 게재하여야 하며,------. ---------- ---------- ----------. ⑧ ~ ⑩ (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(일반적 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

개정안에 따라 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 자치구·시·군의장선거에 있어 여성후보자 추천을 의무화하고, 정당의 여성후보자 추천비율을 공개하며, 정당추천 남녀후보자 사이의 투표용지 게재순위를 여성후보자가 남성후보자보다 우선하도록 규정할 경우 여성의 정치참여를 제도적으로 보장함과 동시에 실질적으로 확대한다는 측면에서 의미가 있다고 보임.

다만, 개정안에 따른 각종 의무추천 규정에 따라 정당활동의 자율성

이 저해될 수 있고, 청년·장애인 등 다른 사회적 약자와의 형평성 문제가 초래될 수 있으며, 상대적으로 남성의 공무담임권이 제한되는 상황이 발생할 수 있으므로 여성의 대표성 증진에 관한 사회적 공감대와 더불어 위와 같은 의무추천 방식의 적절성 등을 종합적으로 고려해야 할 것으로 보임.

[김성원의원안Ⅱ], [김한정의원안], [김승수의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 김성원의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 김성원의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 10.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 김한정의원안

가. 제 안 자 : 김한정의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 15.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

3. 김승수의원안

가. 제 안 자 : 김승수의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 6.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 김성원의원안Ⅱ

현행법에서 쓰고 있는 '殘任期間(잔임기간)'은 임기 중 남은 기간

을 뜻하는 일본식 한자 용어임.

이 용어는 표준국어대사전에서도 찾아 볼 수 없을 뿐 아니라, 국민이 이해하기 어려우므로 쉬운 용어로 순화할 필요가 있음.

이에 '殘任期間'을 '남은 임기'로 대체하여 법 문장을 알기 쉽게 정비하려는 것임(안 제14조제2항 및 제3항, 제28조제1호부터 제4호까지, 제30조제2항).

2. 김한정의원안

법치국가에서 법 문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해함으로써 그 법을 잘 준수할 수 있도록 하여야 하고, 국민의 올바른 언어생활을 위한 본보기가 되어야 함에도 우리의 법 문장에는 여전히 일반 국민이 쉽게 이해하기 어려운 법률용어 표현이 많이 남아 있음.

이에 일상생활에서 거의 사용하지 않고 그 유래 또한 알기 어려운 "인육(印肉)"을 알기 쉬운 표현인 "인주"로 고쳐 국민의 눈높이에서 법률을 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하려는 것임(안 제179조제4항제6호).

3. 김승수의원안

법치국가에서 법 문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해함으로써 그 법을 잘 준수할 수 있도록 하여야 하고, 국민의 올바른 언어생활을

위한 본보기가 되어야 함에도 우리의 법 문장에는 여전히 일반 국민이 쉽게 이해하기 어려운 법률용어 표현이 많이 남아 있음.

특히, 한자어 표현은 그 표현을 이해하기 어렵고 국민의 일상 언어생활과는 거리가 있어 이를 고쳐 쓸 필요가 있음.

이에 한자어 표현인 “단수(端數)”를 알기 쉬운 우리말 표현으로 고쳐 국민의 눈높이에서 법률을 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하려는 것임(안 제22조제4항 후단 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 알기쉬운 법률용어 정비

가. ‘잔임기간’을 ‘남은 임기’로 변경

김성원의원안Ⅱ은 ‘殘任期間(잔임기간)’을 ‘남은 임기’로 변경하려는 것임.

현 행	김성원의원안Ⅱ
第14條(任期開始) ①(생 략) ② 國會議員과 地方議會議員(이하 이 項에서 “議員”이라 한다)의 任期는 總選擧에 의한 前任議員의 任期滿了日의 다음 날부터 開始된다. 다만, 議員의 任期가 開始된 후에 실시하는 選擧와 地方議會議員의 增員選擧에 의한 議員의 任期는 당선이 決定된 때부터 開始되며 前任者 또는 같은 종류의 議員의 殘任期間으로 한다. ③ 地方自治團體의 長의 任期는 前任地方自治團體의 長의 任期滿了日의 다음 날부터 開始된다. 다만, 前任地方自治團體의 長의 任期가 만료된 후에 실시하는 選擧와 第30條(地方自治團體의 廢置·分合시의 選擧 등)第1項第1號 내지 第3號에 의하여 새로 選擧를 실시하는 地方自	第14條(任期開始) ①(현행과 같음) ② ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ----------남은 임기로-----. ③ ---------- ---------- ----------. ------ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

治團體의 長의 任期는 당선이 決定된 때부터 開始되며 前任者 또는 같은 종류의 地方自治團體의 長의 殘任期間으로 한다.	---------- ---------- ---------- 남은 임기로-----.
第28條(任期중 地方議會의 議員定數의 調整 등) 人口의 增減 또는 行政區域의 변경에 따라 地方議會의 議員定數·選擧區 또는 그 區域의 변경이 있더라도 任期滿了에 의한 總選擧를 실시할 때까지는 그 增減된 選擧區의 選擧는 이를 실시하지 아니한다. 다만, 地方自治團體의 區域變更이나 設置·廢止·分割 또는 合併이 있는 때에는 다음 各號에 의하여 당해 地方議會의 議員定數를 調整하고, 第3號 但書·第5號 또는 第6號의 경우에는 增員選擧를 실시한다.	第28條(任期중 地方議會의 議員定數의 調整 등) ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -------.---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---.
1. 地方自治團體의 區域變更으로 選擧區에 해당하는 區域의 전부가 다른 地方自治團體에 편입된 때에는 그 편입된 選擧區에서 選出된 地方議會議員은 종전의 地方議會議員의 資格을 상실하고 새로운 地方議會議員의 資格을, 選擧區에 해당하는 區域의 일부가 다른 地方自治團體에 편입된 때에는 그 편입된 區域이 속하게 된 選擧區에서 選出된 地方議會議員은 그 區域이 변경된 날부터	1. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

14日 이내에 자신이 속할 地方議會를 선택하여 당해 地方議會에 書面으로 申告하여야 하며 그 선택한 地方議會가 종전의 地方議會가 아닌 때에는 종전의 地方議會議員의 資格을 상실하고 새로운 地方議會議員의 資格을 취득하되, 그 任期는 종전의 地方議會議員의 殘任期間으로 하며, 그 在任期間에는 第22條(市·道議會의 議員定數) 또는 第23條(自治區·市·郡議會의 議員定數)의 規定에 불구하고 그 在職議員數를 각각 議員定數로 한다. 이 경우 새로운 地方議會議員의 資格을 취득한 地方議會議員의 住民登錄이 종전의 地方自治團體의 管轄區域안에 되어 있는 때에는 그 區域이 변경된 날부터 14日 이내에 새로운 地方自治團體의 管轄區域으로 住民登錄을 이전하여야 하며, 그 區域이 변경된 날부터 14日 이내에 자신이 속할 地方議會를 申告하지 아니한 때에는 그 區域이 변경된 날부터 14日이 되는 날 현재 당해 地方議會議員의 住民登錄地를 관할하는 地方自治團體의 地方議會에 신고한 것으로 본다.	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- 남은 임기로---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
2. 2 이상의 地方自治團體가 합하여 새로운 地方自治團體가 設置된	2. ---------- ----------

때에는 종전의 地方議會議員은 같은 종류의 새로운 地方自治團體의 地方議會議員으로 되어 殘任期間 在任하며, 그 殘任期間에는 第22條 또는 第23條의 規定에 불구하고 그 在職議員數를 각각 議員定數로 한다.	---------- ---------- ----------남은 임기 동안 재임하며------남은 임기에는---------- ---------- ----------.
3. 하나의 地方自治團體가 分割되어 2이상의 地方自治團體가 設置된 때에는 종전의 地方議會議員은 候補者登錄당시의 選擧區를 관할하게 되는 地方自治團體의 地方議會議員으로 되어 殘任期間 在任하며, 그 殘任期間에는 第22條 또는 第23條의 規定에 불구하고 그 在職議員數를 각각 議員定數로 한다. 이 경우 比例代表市·道議員은 당해 市·道가 分割·設置된 날부터 14日 이내에 자신이 속할 市·道議會를 선택하여 당해 市·道議會에 書面으로 신고하여야 하고, 비례대표자치구·시·군의원은 당해 자치구·시·군이 분할·설치된 날부터 14일 이내에 자신이 속할 자치구·시·군의회를 선택하여 당해 자치구·시·군의회에 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 在職議員數가 第22條 또는 第23條의 規定에 의한 새로운 議員定數의 3分의 2에 미달하는 때에는 議員定數에 미달하는 數만큼	3. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------남은 임기 동안 재임하며----------남은 임기에는---------- ----------. - ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- --. ---------- ---------- ---------- ----------

의 增員選擧를 실시한다.	----------.
4. 市가 廣域市로 된 때에는 종전의 市議會議員과 당해 地域에서 選出된 道議會議員은 종전의 地方議會議員의 資格을 각각 상실하고 廣域市議會議員의 資格을 취득하되, 그 任期는 종전의 道議會議員의 殘任期間으로 하며, 그 殘任期間에는 第22條의 規定에 불구하고 그 在職議員數를 議員定數로 한다.	4. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -----남은 임기로----------남은 임기에는---------- ---------- ---------- --------.
5.·6. (생 략)	5.·6. (현행과 같음)
第30條(地方自治團體의 廢置·分合시의 選擧 등) ① (생 략)	第30條(地方自治團體의 廢置·分合시의 選擧 등) ① (현행과 같음)
② 地方自治團體의 명칭만 변경된 경우에는 종전의 地方自治團體의 長은 변경된 地方自治團體의 長이 되며, 변경 당시의 殘任期間 在任한다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ----------남은 임기 동안 재임한다----.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

‘잔임기간’은 국회 법제실에서 발간된「알기쉬운 법률용어 2020」에 정비대상용어로 포함된 용어로서 순화용어로는 ‘임기의 남은 기간’, ‘남은 임기’가 제시된 바 있음.

<개정안 관련 「알기쉬운 법률용어 2020」내용>

정비 대상 용어	원어	순화 용어
잔임 기간	殘任期間	(전임자) 임기의 남은 기간

		(전임자의) 남은 임기

※ 자료: 「알기쉬운 법률용어 2020」, 국회 법제실

알기 쉬운 우리말을 사용하여 일반국민이 쉽게 이해할 수 있도록 정비하려는 개정안의 내용은 타당한 입법조치로 생각됨.

나. ‘인육’을 ‘인주’로 변경

김한정의원안은 ‘印肉(인육)’을 ‘인주’로 변경하려는 것임.

현 행	김한정의원안
제179조(무효투표) ① ~ ③ (생 략)	제179조(무효투표) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 投票는 無效로 하지 아니한다.	④ ----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
6. 印肉으로 오손되거나 훼손되었으나 正規의 投票用紙임이 명백하고 어느 候補者에게 記票한 것인지가 명확한 것	6. 인주로----------
7. ~ 10. (생 략)	7. ~ 10. (현행과 같음)

‘印肉(인육)’은 국회 법제실에서 발간된「알기쉬운 법률용어 2020」

에 정비대상용어로 포함된 용어로서, 순화용어로는 ‘인주’ 또는 ‘도장밥’이 제시된바 있음.

<개정안 관련 「알기쉬운 법률용어 2020」 내용>

정비 대상 용어	원어	순화 용어
인육	印肉	인주, 도장밥

※ 자료: 「알기쉬운 법률용어 2020」, 국회 법제실

알기 쉬운 우리말을 사용하여 일반국민이 쉽게 이해할 수 있도록 정비하려는 개정안의 내용은 타당한 입법조치로 생각됨.

다. ‘단수’를 ‘소수점 이하의 수’로 변경

김승수의원안은 ‘端數(단수)’를 ‘소수점 이하의 수’로 변경하려는 것임.

현 행	김승수의원안
제22조(시·도의회의 의원정수) ① ~ ③ (생 략)	제22조(시·도의회의 의원정수) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 比例代表市·道議員定數는 第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 算定된 地域區市·道議員定數의 100分의 10으로 한다. 이 경우 端數는	④ ---------- ---------- ---------- ----------. ---------소수점 이하

1로 본다. 다만, 算定된 比例代表市·道議員定數가 3人 미만인 때에는 3人으로 한다.	의 수는---------. ---------- ---------- ----------.
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ①·② (생 략)	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ①·② (현행과 같음)
③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.	③ ---------- ---------- ----------. --------소수점 이하의 수는---------.
제52조(등록무효) ① (생 략)	제52조(등록무효) ① (현행과 같음)
② 제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원 정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다.	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ------소수점 이하의 수는--------- ---------- ---------- ----------.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
제121조(선거비용제한액의 산정) ① 선거비용제한액은 선거별로 다음	제121조(선거비용제한액의 산정) ① - ----------

각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다.	----------. --------산정된 금액 중 100만원 미만의 부분은----------.
1. ~ 9. (생 략)	1. ~ 9. (현행과 같음)
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제189조(비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지)	제189조(비례대표국회의원의석의 배분과 당선인의 결정·공고·통지)
① ~ ⑤ (생 략)	① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 중앙선거관리위원회는 비례대표국회의원선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 경우에는 그 투표구의 선거인수를 전국선거인수로 나눈 수에 비례대표국회의원 의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표국회의원 의석정수에서 뺀 다음 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 비례대표국회의원의석을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 재투표결과에 따라 의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 경우에는 추가가 예상되는 정당마다 비례대표국회의원 의석정수의 100분의 3에 해당하는 정수(1미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다.	⑥ ----------소수점 이하의 수는----------.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제190조의2(비례대표지방의회의원당	제190조의2(비례대표지방의회의원당

선인의 결정·공고·통지) ① 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회가 유효투표총수의 100분의 5 이상을 득표한 각 정당(이하 이 조에서 “의석할당정당”이라 한다)에 대하여 당해 선거에서 얻은 득표비율에 비례대표지방의회의원정수를 곱하여 산출된 수의 정수의 의석을 그 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 단수가 큰 순으로 각 의석할당정당에 1석씩 배분하되, 같은 단수가 있는 때에는 그 득표수가 많은 정당에 배분하고 그 득표수가 같은 때에는 당해 정당 사이의 추첨에 의한다. 이 경우 득표비율은 각 의석할당정당의 득표수를 모든 의석할당정당의 득표수의 합계로 나누고 소수점 이하 제5위를 반올림하여 산출한다.	선인의 결정·공고·통지) ① ----------소수점 이하의 수가 큰----------소수점 이하의 수가 같은 경우에는----------.
② 비례대표시·도의원선거에 있어서 하나의 정당에 의석정수의 3분의 2 이상의 의석이 배분될 때에는 그 정당에 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)의 의석을 먼저 배분하고, 잔여의석은 나머지 의석할당정당간의 득표비율에 잔여의석을 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 각 나머지 의석할당정당에 배분한 다음 잔여의석이 있는 때에	② ----------

는 그 단수가 큰 순위에 따라 각 나머지 의석할당정당에 1석씩 배분한다. 다만, 의석정수의 3분의 2에 해당하는 수의 정수(整數)에 해당하는 의석을 배분받는 정당 외에 의석할당정당이 없는 경우에는 의석할당정당이 아닌 정당간의 득표비율에 잔여의석을 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 먼저 그 정당에 배분하고 잔여의석이 있을 경우 단수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분한다. 이 경우 득표비율의 산출 및 같은 단수가 있는 경우의 의석배분은 제1항의 규정을 준용한다.	소수점 이하의 수가---------- ---------- --------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ------소수점 이하의 수가 큰------ ---------- ----------소수점 이하의 수가 같은 경우의---------- ----------.
③ 관할선거구선거관리위원회는 비례대표지방의회의원선거에 있어서 제198조(천재·지변 등으로 인한 재투표)의 규정에 의한 재투표 사유가 발생한 때에는 그 투표구의 선거인수를 당해 선거구의 선거인수로 나눈 수에 비례대표지방의회의원의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 비례대표지방의회의원의석정수에서 뺀 다음 제1항 및 제2항의 규정에 따라 비례대표지방의회의원의석을 배분하고 당선인을 결정한다. 다만, 비례대표지방의회의원의석배분이 배제된 정당 중 재투표결과에 따라	③ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -소수점 이하의 수는---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ----- ---------- ----------

의석할당정당이 추가될 것으로 예상되는 때에는 추가가 예상되는 정당마다 비례대표지방의회의원정수의 100분의 5에 해당하는 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)의 의석을 별도로 빼야 한다.	---------- ---------- ---------- ---------- --소수점 이하의 수는---------- ----------.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
제197조(선거의 일부무효로 인한 재선거) ① ~ ⑥ (생 략)	제197조(선거의 일부무효로 인한 재선거) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서 제1항의 규정에 의한 재선거 사유가 확정된 경우에는 그 투표구의 선거인수를 당해 선거구의 선거인수로 나눈 수에 당해 선거구의 의석정수를 곱하여 얻은 수의 정수(1 미만의 단수는 1로 본다)를 의석정수에서 뺀 다음 제189조제1항부터 제4항까지 또는 제190조의2의 규정에 따라 의석을 재배분하고, 그 재배분에서 제외된 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원의 당선은 무효로 한다.	⑦ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------소수점 이하의 수는---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑧·⑨ (생 략)	⑧·⑨ (현행과 같음)

‘端數(단수)’는 국회 법제실에서 발간된「알기쉬운 법률용어 2020」에 정비대상용어로 포함된 용어로서, 순화용어로는 끝수 등이 제시된 바 있음.

<개정안 관련 「알기쉬운 법률용어 2020」 내용>

정비 대상 용어	원어	순화 용어
단수	단수(端數)	끝수, 우수리, 거스름돈

※ 자료: 「알기쉬운 법률용어 2020」, 국회 법제실

개정안에 따른 ‘소수점 이하의 수’와 「알기쉬운 법률용어 2020」에 따른 순화표현은 서로 다르지만, ‘소수점 이하의 수’ 또한 순화표현으로 볼 수 있으므로 알기 쉬운 우리말을 사용하여 일반국민이 쉽게 이해할 수 있도록 정비하려는 개정안의 내용은 타당한 입법조치로 생각됨.

[주호영의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 주호영의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 13.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 대통령의 임기는 전임대통령의 임기만료일의 다음날 0시부터 개시된다고 되어 있음.

그런데 우리 헌법 제69조는 '대통령은 취임에 즈음하여 선서를 하도록' 하고 있으며, '즈음하여'라는 말은 '특정한 때에 다다르거나 그러한 때를 맞다'는 뜻이므로, 이는 대통령의 취임과 선서가 동시간대에 이루어진다는 뜻으로 해석할 수 있음.

즉, 우리 헌법은 대통령의 임기개시를 특정한 '시간'이 아니라 선서를 하는 '행위' 또는 '사실'을 기준으로 정하고 있음에도, 취임 선서도 하지 않은 한밤중에 대통령의 임기를 시작하도록 한 법률 규정은 헌법과는 다소 맞지 않는다는 것임.

또한 절차적인 부분에 있어서 국민 모두가 잠들어 있는 0시에 국군통수권을 비롯한 대통령의 권한이 이양되고, 전임대통령은 한밤중에 청와대를 나와야 하는 상황도 일반적인 모습이라 할 수는 없음.

따라서 대통령의 임기시작을 헌법 제69조에 의한 취임선서를 한 때부터 개시되도록 하여 헌법의 취지를 살리고, 실제 절차에 있어서도 합리적인 방안을 마련할 수 있도록 하고자 함(안 제14조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령의 임기개시시점 변경

개정안은 대통령의 임기개시시점을 전임대통령의 임기만료일의 다음날 0시에서 「대한민국헌법」 제69조에 따른 선서를 한 때로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
第14條(任期開始) ①大統領의 任期는 前任大統領의 任期滿了日의 다음날 0시부터 開始된다. 다만, 前任者의 任期가 만료된 후에 실시하는 選擧와 闕位로 인한 選擧에 의한 大統領의 任期는 당선이 決定된 때부터 開始된다.	第14條(任期開始) ①---------- 「대한민국헌법」 제69조에 따른 선서를 한 때부터----------. ---------- ---------- ---------- ----------.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)

헌법 제69조[68]는 대통령이 취임에 즈음하여 선서를 하도록 규정하고 있는데, 국립국어원의 표준국어대사전에 따르면 '즈음하다'는 '특정한 때에 다다르거나 그러한 때를 맞다'라는 뜻임. 이에 비추어 보면 대통령의 취임과 선서가 동시간대에 이루어진다는 뜻으로 해석할 여지가

68) 「대한민국헌법」
제69조 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다.
"나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다."

있고, 절차적인 측면에서도 심야시간인 0시에 국군 통수권을 비롯한 대통령의 권한이 이양되는 것이 일반적인 모습이라고 볼 수 없으므로 개정안은 대통령의 임기개시시점을 취임선서를 한 때로 변경하여 「대한민국헌법」의 취지를 살리고, 절차에서도 개선 방안을 마련하려는 것임.

대통령에 관한 사항은 헌법 제4장(정부)-제1절(대통령)에 규정되어 있는데, 대통령의 선출방법, 임기, 지위, 권한과 의무 등에 관한 기본적인 사항 외에 구체적인 임기개시시점이나 임기만료시점은 헌법에 따로 규정되어 있지 않으므로, 대통령의 임기개시시점은 헌법에 위반되지 않는 범위에서 입법정책의 일환으로서 법률로 정할 사항임.

다만, 개정안과 같이 임기개시시점을 취임선서 시기와 일치시키는 방안에 대하여는 다음의 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 헌법 제69조의 해석 및 취지에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 개정안은 대통령의 임기개시와 취임선서가 동시간대에 이루어져야 하는 근거를 헌법 제69조에서 찾고 있음. 그런데 헌법재판소는 헌법 제69조에 대하여 “헌법 제66조제2항 및 제3항에 규정된 대통령의 헌법적 책무를 구체화하고 강조하는 실체적 내용을 지닌 규정”이라고 판단한 바 있고,[69] 취임선서 또는 취임식과 대통령의 임기개시를 연결하는

69) 2004헌나1, 2004. 5. 14. 전원재판부

명시적인 헌법상 규정이나 헌법재판소의 결정례가 없는 것으로 판단되는 점을 고려할 때 헌법 제69조의 해석을 통해 대통령의 임기개시시점과 취임선서시기를 반드시 일치시키는 것이 적정한지 검토가 필요할 것으로 보임.

둘째, '취임선서를 한 때'의 명확성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 헌법 제70조[70]는 대통령의 임기를 5년으로 규정하고 있으므로, 대통령의 임기가 5년보다 모자르거나 넘지 않도록 임기개시시점과 임기만료시점을 명확하게 규정할 필요가 있을 것임. 현행법의 경우 대통령의 임기개시시점을 전임대통령의 임기만료일의 다음날 0시부터로 규정하고 있어 5년의 임기를 계산할 때 명확하다는 장점이 있음. 반면 개정안에 따라 '취임선서를 한 때' 임기를 개시하도록 할 경우 취임선서가 포함된 취임식 등의 행사 일정에 따라 대통령의 임기가 영향을 받을 가능성이 있음.

셋째, 임기개시시점과 관련된 입법연혁을 검토할 필요가 있음. 대통령의 임기개시시점은 1963년 2월 1일 제정된 「대통령선거법」에 따라 '전임대통령의 임기만료일의 다음 날'로 규정된 이후 2003년 2월 3일까지 유지되어 왔음. 2003년 2월 4일에는 대통령당선인의 지위와 권한 등을 명확히 하기 위하여 「대통령직 인수에 관한 법률」이 제정·시행되었는데, 해당 과정에서 부칙[71](다른 법률의 개정)을 통해 「공직선거 및 선

70) 「대한민국헌법」
제70조 대통령의 임기는 5년으로 하며, 중임할 수 없다.

거부정 방지법」[72]에 따른 대통령의 임기개시시점이 '전임대통령의 임기만료일의 다음 날 0시'로 개정되어 현재에 이르게 되었음.

넷째, 취임선서와 관련된 외국의 사례를 살펴보면 오스트리아, 핀란드, 러시아, 미국 등의 국가에서 선거를 통해 당선된 대통령이나 총리가 각국의 헌법과 법률에 따라 취임선서를 하고 있음. 각국의 취임선서시기는 '취임할 때', '취임에 즈음하여', '직무수행을 시작하기에 앞서' 등으로 다양하며, 취임선서 시기와 임기개시시점을 일치시키고 있는 국가는 러시아가 있음.

<취임선서 관련 주요 국가 현황>

	국가명	정부형태	선출방법	부통령	임기	취임선서 규정	임기 규정
직선제	오스트리아	이원정부제	결선투표제	-	6년 중임가능	헌법 제62조	헌법 제60조제5항
	핀란드	의원내각제	결선투표제	-	6년 중임가능	헌법 제56조	헌법 제55조
	포르투갈	이원정부제	결선투표제	-	5년 중임가능	헌법 제127조	헌법 제128조
	러시아	대통령제	결선투표제	-	6년 중임가능	헌법 제82조제1항	헌법 제92조제1항
간선제	독일	의원내각제	선거인단	-	5년 중임가능	기본법 제56조	기본법 제54조제2항
	이탈리아	의원내각제	선거인단	-	7년 중임가능	헌법 제91조	헌법 제85조

71) 법률 제6854호「대통령직 인수에 관한 법률」
부칙 제3조 (다른 법률의 개정) 공직선거및선거부정방지법중 다음과 같이 개정한다.
제14조제1항 본문중 "다음 날부터"를 "다음날 0시부터"로 한다.

72) 「대통령선거법」은 1994년 3월 16일 「공직선거 및 선거부정 방지법」이 제정되면서 폐지되었고, 「공직선거 및 선거부정 방지법」은 2005년 8월 4일 제21차 일부개정으로 그 명칭이 「공직선거법」으로 변경되었음.

	미국	대통령제	선거인단	러닝메이트	4년 중임가능	헌법 제2조제1항	수정헌법 제22조제1항

국가명	취임선서 시기	임기개시시점
오스트리아	취임할 때 (헌법 제62조)	확인 불가
핀란드	취임할 때 (헌법 제56조)	당선 후 익월의 첫날 (헌법 제55조)
포르투갈	취임 시 (헌법 제127조)	확인 불가
러시아	**취임에 즈음하여 (헌법 제82조)**	**취임선서를 한 시점부터 (헌법 제92조)**
독일	취임에 즈음하여 (헌법 제56조)	확인 불가
이탈리아	취임하기 전에 (헌법 제91조)	확인 불가
미국	직무수행을 시작하기에 앞서 (헌법 제2조)	전임 대통령의 임기만료 연도의 1월 20일 정오 후부터 (수정헌법 제20조)

※ 자료: 중앙선거관리위원회

한편, 개정안을 입법에 반영한다면 임기만료에 따른 대통령선거로 선출된 대통령의 임기개시시점 외에 재보궐선거로 선출된 대통령의 임기개시시점도 함께 개정하는 방안을 논의할 필요도 있을 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 현재 대통령의 임기는 시각까지 명확히 규정하고 있는 바, 이는 대통령의 헌법상 권한인 국군통수권의 행사가 대통령 취임식과 공무원의 정규근무시간 등으로 인해 논란을 일으키지 않도록 하기 위한 것이며, 대통령의 임기시작을 취임선서로 한 때부터로 규정하는 것은 0시 시각의 도입 취지, 취임 선서의 시점에 따라 전

임대통령의 임기가 5년을 초과할 우려, 「헌법」 제69조의 ‘즈음하여’에 대한 해석 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[김성원의원안Ⅲ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김성원의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 13.
3. 회 부 일 : 2021. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거에 관한 여론조사가 신뢰성과 객관성을 견지하는 범위 내에서 실시되었는지를 사후적으로 검토하기 위하여 여론조사와 관련된 자료 일체를 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하고 있음.

그런데 선거에 관한 여론조사는 선거에 중대한 영향을 미칠 수 있는 것으로서, 보관해야 하는 자료의 범위 및 보관 기간을 확대할 필요가 있다는 의견이 제기됨. 특히, 전화면접조사의 방식으로 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 통화내용은 해당 여론조사가 공정성을 담보하고 있는지를 판단할 수 있는 중요한 자료임에도 현행법에는 통화내용의 보관에 대한 명시적인 규정이 없음.

이에 개정안은 선거에 관한 여론조사를 실시할 경우 통화내용을 녹음하고 이를 보관하여야 하며, 통화내용을 포함한 여론조사와 관련된 자료 일체는 선거일 후 5년까지 보관하도록 하고 이를 위반한 죄에 대한 공소시효를 선거일 후 5년으로 하며, 선거에 관한 여론조

사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 이로 인한 등록 취소일부터 5년 이내에는 재등록을 할 수 없도록 하여 선거여론조사기관이 여론조사를 실시할 때 객관성과 공정성을 지니도록 하려는 것임(안 제8조의9제5항 및 제108조제6항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 재등록 제한기간 연장

개정안은 제8조의9제5항제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 5년 이내에는 등록을 신청할 수 없도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원을 포함한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소한다. 이 경우 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없다. 1. ~ 3. (생 략) ⑥ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. -- ---------- ---------- ----------5년---------- ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) ⑥ (현행과 같음)

현행법은 선거여론조사기관(대표자 및 구성원 포함)이 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우 선거여론조사기관의 등록을 취소하고 그 등록이 취소된

날부터 1년 이내에 다시 등록을 신청할 수 없도록 규정하고 있음.

이와 관련하여 1년이라는 재등록 제한기간은 선거여론조사기관의 불법 여론조사 실시를 억제하기에 충분하지 않다는 인식에서, 개정안은 재등록 제한기간을 1년에서 5년으로 늘리려는 취지로 보임.

임기만료에 따른 국회의원선거와 전국동시지방선거는 각각 4년마다 실시되며, 2년을 단위로 번갈아가며 실시됨. 또한 임기만료에 따른 대통령선거는 5년마다 실시되고 있음. 이러한 임기만료에 따른 공직선거의 일정을 고려할 때 선거여론조사기관이 위법한 여론조사를 실시하여 등록이 취소된 후 1년간 재등록이 제한되더라도 다음번 공직선거에서 다시 선거여론조사기관으로 등록하여 여론조사를 실시할 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있으므로,[73] 재등록 제한기간을 일정부분 늘릴 필요도 있을 것으로 보임.

다만, 재등록 제한기간을 구체적으로 어느 수준까지 늘릴지는 임기만료에 따른 공직선거의 실시 주기, 매년도 공직선거 일정, 선거여론조사기관의 영업의 자유 등을 고려하여 종합적으로 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 위법한 여론조사에 대한 제재의 실효성 강화

73) 예를 들어 2020년 제21대국회의원선거에서 재등록제한을 받은 기관이라도 2022년 대통령선거와 지방동시선거에서 다시 선거여론조사기관으로 등록하여 활동할 수 있어 제재의 실효성에 대한 의문이 제기될 수 있음.

측면과 여론조사기관의 자율성 등 공익과 사익간 법익의 균형성을 고려하여 구체적인 제재 수준은 입법정책적으로 결정할 사안이나, 5년간 등록제한은 선거여론조사기관의 영업의 자유를 과도하게 제한할 우려가 있는 점, 국회의원선거 및 동시지방선거가 2년 단위로 번갈아 실시되는 점을 고려하여 2년 이내로 제한하는 것이 적정한 것으로 보인다는 의견임.

2. 선거여론조사와 관련된 자료의 보관기관 연장 등

개정안은 ①선거에 관한 여론조사를 실시한 기관·단체가 관련 자료를 보관해야 하는 기간을 선거일 후 6개월에서 5년으로 연장하고, 보관기관을 위반한 죄의 공소시효도 5년으로 늘리려는 것임.

또한 ②전화면접조사 방식의 선거여론조사를 실시하는 경우 통화내용을 의무적으로 녹음하도록 하고, 이를 위반한 경우 각종제한규정위반죄로 처벌하며, 선거여론조사기관이 의무적으로 보관해야 하는 자료의 종류에 전화통화를 녹음한 기록물(전화면접조사의 경우로 한정함)을 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)

⑥ 누구든지 選擧에 관한 輿論調査의 결과를 公表 또는 報道하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 公表 또는 報道하여야 하며, 選擧에 관한 輿論調査를 실시한 機關 ·團體는 調査設計書·被調査者 選定·표본추출·질문지작성·결과분석 등 調査의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 資料와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 해당 輿論調査와 관련있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.	⑥ ----------신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료, 수집된 설문지, 결과분석자료 및 전화통화를 녹음한 기록물(전화면접조사의 경우에 한한다) 등----------5년----------.
⑦ ~ ⑬ (생 략)	⑦ ~ ⑬ (현행과 같음)
<신 설>	⑭ 전화면접조사의 방식으로 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 하는 경우 통화내용을 녹음하여야 하며, 여론조사를 하기 전에 미리 통화내용을 녹음한다는 사실을 알려주어야 한다.
⑭ (생 략)	⑮ (현행 제14항과 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (현행과 같음)
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.	③ ----------.
1. 選擧運動과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者	1. ----------
가. ~ 타. (생 략)	가. ~ 타. (현행과 같음)

파. 제108조제1항을 위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제2항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제9항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자	파. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- --------5년까지---------- ---------- ---------- ---------- 제출하지 아니한 자, 같은 조 제10항을 위반하여 여론조사를 한 자 또는 같은 조 제14항을 위반하여 전화면접조사 방식의 여론조사 시 통화내용을 녹음하지 아니하거나 통화내용을 녹음한다는 사실을 알려주지 아니한 자
하. ~ 너. (생 략) 2. ~ 4. (생 략) ④·⑤ (생 략) 第268條(公訴時效) ① ~ ③ (생 략)	하. ~ 너. (현행과 같음) 2. ~ 4. (현행과 같음) ④·⑤ (현행과 같음) 第268條(公訴時效) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 제1항부터 제3항까지에도 불구하고 제108조제6항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 5년까지 보관하지 아니한 죄의 공소시효는 해당 선거일 후 5년을 경과함으로써 완성된다.

개정안의 구체적인 내용별로 검토하면, 먼저 ①선거여론조사기관의 자료보관기간 확대 등과 관련하여

현행법은 선거여론조사기관이 자료보관기간을 위반하여 해당 기간까지 자료를 보관하지 아니한 자를 각종제한규정위반죄로 처벌하고 있는데, 각종제한규정위반죄를 포함한 「공직선거법」 위반 죄의 공소시효는 6개월[74]이므로 선거일 후 6개월이 경과하면 선거여론조사기관이 자료보관기간을 위반하더라도 처벌할 수 없는 점을 감안하여 자료보관기간을 6개월로 정하고 있는 것으로 보임.

개정안은 자료보관기관을 6개월에서 5년으로 늘리면서, 자료보관기관을 위반한 자에 대한 처벌규정의 공소시효도 5년으로 함께 늘림으로써 공소시효의 완성으로 인한 처벌 불능의 문제를 해결하고 있음.

개정안에 따라 자료보관기관 및 이를 위반한 죄의 공소시효를 5년으로 늘릴 경우 위법한 여론조사에 대한 적극적인 처벌 및 위법한 여론조사의 억제를 통해 여론조사의 투명성·객관성을 확보하는 데 일정부분 기여할 수 있을 것임.

다만, 자료보관기관이 늘어날수록 여론조사기관의 부담도 함께 늘어나는 점, 선거와 관련된 범죄사건을 조속히 처리하여 선거에 따른 법

74) 제268조(공소시효) ①이 법에 규정한 죄의 공소시효는 당해 선거일후 6개월(선거일후에 행하여진 범죄는 그 행위가 있는 날부터 6개월)을 경과함으로써 완성한다. 다만, 범인이 도피한 때나 범인이 공범 또는 범죄의 증명에 필요한 참고인을 도피시킨 때에는 그 기간은 3년으로 한다.

적 불안정 상태를 신속히 해소하려는 현행법에 따른 단기 공소시효의 취지, 통상 죄질과 형량에 따라 공소시효도 차등적으로 정해지고 있는 점, 다른 선거범죄와의 형평성 등을 고려하여 자료보관기관 및 자료보관기관을 위반한 죄의 공소시효기간의 연장여부와 그 구체적인 연장수준을 결정할 필요가 있을 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 여론조사의 투명성·객관성 등을 확보하려는 개정안의 취지는 공감하나, 장기간의 보관에 따른 여론조사기관의 부담[75]과 수용능력 등도 함께 고려하여 그 기간 연장 여부를 결정할 필요가 있다는 입장임.

다음, ②전화면접조사 방식의 선거여론조사를 실시하는 경우 통화내용의 의무녹음 등과 관련하여,

전화면접조사는 자동응답(ARS)조사와 달리 면접원의 질문을 듣고 피조사자가 직접 질문에 대한 답변을 하는 구조이기 때문에, 조사설계나 질문의 편향성 외에 면접원의 태도, 뉘앙스, 적극성 등 개별적 특성에 따라 여론조사결과가 왜곡될 여지가 있으므로 개정안과 같이 전화면접방식 여론조사에 대하여 통화내용을 녹음하도록 하고 해당 자료를 의무적으로 보관하도록 할 경우에는 전화면접방식이 포함된 선거여론조사의 객관성과 공정성 등을 입증하는 것이 현행보다 용이해질 것으로 보임.

75) 한국조사협회와 한국정치조사협회는 중소업체가 대부분인 현실적 여건, 추가 비용 소요 등을 이유로 보관기관 연장과 처벌 강화에 반대(현행유지)하는 입장임.

다만, 전화면접조사의 면접내용을 녹음할 경우 피조사자가 질문에 소극적으로 답변하거나 조사참여 자체를 기피할 수 있고, 이로 인해 전화면접조사 방식[76]의 선거여론조사 실시가 위축될 우려가 있는 점도 감안할 필요가 있을 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 통화내용은 여론조사의 공정성 담보 여부를 판단할 수 있는 자료이기는 하나, 피조사자가 녹음 사실을 인지하는 경우 조사참여 기피로 인한 응답률 저하, 내심과 다른 응답 등으로 여론조사의 신뢰성이 저하될 수 있는 문제점이 제기될 수 있으므로 개정안의 도입에는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

76) 전화면접조사는 자동응답(ARS)조사에 비해 설문의 문항수가 많고, 선거에 관한 관심도가 비교적 낮은 사람도 피조사자로서 질문에 답변할 가능성이 높은 등 자동응답조사와는 차별화되는 특징이 있음.

[한병도의원안Ⅲ], [박성민의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 한병도의원안Ⅲ

가. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 14.

다. 회 부 일 : 2021. 7. 25.

2. 박성민의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 박성민의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 9. 20.

다. 회 부 일 : 2022. 9. 21.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 한병도의원안Ⅲ

현행은 대통령선거의 선거관리경비는 선거기간개시일이 속하는 연도의 본예산에 편성하되, 해당 선거관리경비는 늦어도 선거기간개시일전 60일까지 배정하도록 규정하고 있음.

그러나, 제19대 대통령선거가 궐위선거로 치러져 앞으로 대통령선거의 임기만료 선거일이 12월에서 3월 초로 변경됨에 따라 예산의

배정시기가 편성시기보다 앞서는 모순이 발생하게 되었음.

이에, 대통령선거의 선거관리 준비경비의 경우 선거일전 180일이 속하는 연도의 본예산에 편성하여 선거일전 120일까지 배정하도록 하고 그 외 선거관리경비는 늦어도 선거일전 60일까지 배정하도록 하여 원활한 선거관리를 위하여 선거관리준비 경비의 편성·배정시기를 조정함(제277조제1항).

2. 박성민의원안Ⅱ

현행법은 선거의 준비와 실시 등에 필요한 경비의 편성 및 배정시점에 관하여 규정하고 있음. 구체적으로 임기만료에 의한 대통령선거와 국회의원선거에서 선거에 관한 계도, 홍보 및 단속사무에 필요한 경비를 제외한 나머지 경비는 해당 선거의 선거기간개시일이 속한 연도의 본예산에 편성하여야 하며, 늦어도 선거기간개시일 전 60일까지 중앙선거관리위원회에 배정하도록 하고 있음.

즉 선거관리경비의 법정 편성 및 배정 시점은 선거일과 연동되어 있는데, 대통령선거의 실시 시기를 살펴보면 2012년에 실시된 제18대 선거까지는 12월에, 제19대 선거는 5월에 실시되었으며 특별한 사정변경이 없는 한 올해 실시된 제20대 선거부터는 계속 3월에 실시될 것으로 보임.

그런데 이와 같이 대통령선거의 실시 시점이 연초로 앞당겨지면서

현행법에 따른 선거 관련 경비의 편성과 배정 연도가 불일치하는 등의 문제가 발생하게 되었음.

2022년 3월 9일에 실시된 제20대 대통령선거를 예로 들면 선거기간개시일은 선거일로부터 약 한달 전인 2022년 2월 15일로, 현행 규정을 대입할 경우 선거 관련 경비는 2022년도 본예산에 편성되어야 하는 반면 이의 배정은 2021년 12월 17일까지 완료되어야 하는바 편성이 되지 않은 해에 경비가 배정되어야 하는 모순이 발생함.

또한, 선거가 연초에 실시됨에 따라 선거의 관리 준비를 위한 경비의 경우 선거일이 속한 해의 전년도에 편성되고 배정될 필요가 있겠으나, 제20대 대통령선거의 경우 선거가 실시되는 해인 2022년에 편성되는 것으로 규정이 해석되는바 이로 인하여 선거의 원활한 준비에 차질이 발생하였다는 지적이 있음.

이에 대통령선거의 경우 선거에 필요한 일반 경비의 배정 기한을 현행법상 선거기간개시일 전 60일에서 30일로 변경하여 선거가 실시되는 해당 연도에 배정되게 함으로써 편성 연도와 배정 연도가 불일치하는 문제를 해결하는 한편, 선거에 관한 경비 중 선거의 관리 준비에 필요한 경비는 선거일 전 180일이 속하는 연도에도 편성하도록 하고 해당 경비는 늦어도 선거일 전 120일까지 배정하도록 하여 선거일이 속한 해의 전년도부터 선거의 실시 준비가 원활히 이루어질 수 있도록 하려는 것임(안 제277조).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령선거의 선거관리준비경비의 편성·배정시기 변경

개정안들은 대통령선거의 선거관리준비경비의 편성·배정시기를 변경하려는 것임.

현 행	한병도의원안Ⅲ	박성민의원안Ⅱ
第277條(選擧管理經費) ①大統領選擧 및 國會議員選擧의 管理準備와 실시에 필요한 다음 各號에 해당하는 經費와 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選擧에 관한 事務중 統一的인 수행을 위하여 中央選擧管理委員會 및 市·道選擧管理委員會가 집행하는 經費는 國家가 부담한다. 이 경우 任期滿了에 의한 選擧에 있어서는 당해 選擧의 選擧期間開始日이 속하는 **年度(第2號에 해당하는 經費는 당해 선거의 선거일전 180일이 속하는 年度를 포함한다)의** 本豫	第277條(選擧管理經費) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----. ---------- ---------- ----해당 선거------ ---------- 연도(제1호 중 선거의 관리준비에 필요한 경비와 제2호에 해당하는 경비는 해당 선거의 선거일 전 ----------	第277條(選擧管理經費) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. - ---------- ---------- ----------**연도의**---------- ----------**대통령선거의 경우 선거기간개시일 전 30일까**

算에 編成하여야 하되 늦어도 **선거기간개시일전 60일(제2호에 해당하는 경비는 당해 선거의 선거일전 240일)까지** 中央選擧管理委員會에 配定하여야 하며, 補闕選擧등에 있어서는 그 事務의 수행에 지장이 없도록 그 選擧의 실시사유가 확정된 때부터 15日[第197條(選擧의 一部無效로 인한 再選擧)의 再選擧에 있어서는 그 사유확정일부터 5日을, 延期된 選擧와 再投票에 있어서는 늦어도 選擧日公告日前日을 말한다. 이하 이 條에서 같다]까지 中央選擧管理委員會에 配定하여야 한다.	----------선거일전 60일(제1호 중 선거의 관리준비에 필요한 경비는 해당 선거의 선거일 전 120일, 제2호------해당 선거----------.	**지, 국회의원선거의 경우 선거기간개시일전 60일까지**---------.
1. ~ 7. (생 략)	1. ~ 7. (현행과 같음)	1. ~ 7. (현행과 같음)
<신 설>		**② 제1항에도 불구하고 제1항제1호 중 선거의 관리준비에 필요한 경비(대통령선거의 관리준비에 필요한 경비에 한한다.**

		이하 이 항에서 같다)와 같은 항 제2호에 해당하는 경비는 해당 선거의 선거일 전 180일이 속하는 연도의 본예산에도 편성하여야 한다. 이 경우 전단에 따라 선거일 전 180일이 속하는 연도의 본예산에 편성된 경비는 늦어도 다음 각 호의 규정에 해당하는 날까지 중앙선거관리위원회에 배정하여야 한다. 1. 제1항제1호 중 선거의 관리준비에 필요한 경비: 해당 선거의 선거일 전 120일 2. 제1항제2호에 해당하는 경비: 해당 선거의 선거일 전 240일
② (생 략)	② (현행과 같음)	③ (현행 제2항과 같음)
③ 第1項 및 第2項의 規定에 의하여 國家나 地方自治團體가 選擧管理經費를 配定 또는	③ (현행과 같음)	④ 제1항부터 제3항까지의----------

납부한 후에 이미 그 經費를 配定 또는 납부한 選擧와 동시에 選擧를 실시하여야 할 새로운 사유가 발생하거나 配定 또는 납부한 經費에 부족액이 발생한 때에는 第4項의 구분에 따른 당해 選擧管理委員會의 요구에 의하여 지체없이 추가로 配定 또는 납부하여야 한다.		---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
④ 第1項 내지 第3項의 規定에 의한 經費외의 經費로서 이 法에 의하여 國家 또는 地方自治團體가 부담하는 經費중 國家가 부담하는 經費는 中央選擧管理委員會의, 市·道의 議會議員 및 長의 選擧에 따른 經費는 市·道選擧管理委員會의, 自治區·市·郡의 議會議員 및 長의 選擧에 따른 經費는 당해 選擧區選擧管理委員會의 요구에 의하여 당해 選擧의 選擧日부	④ (현행과 같음)	**⑤ 제1항부터 제4항까지의**---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

터 15日안에 당해 選擧管理委員會에 配定 또는 납부하여야 한다. ⑤ 第2項 내지 第4項의 規定에 의한 經費의 算出基準·납부절차와 방법·執行·檢査 및 반환 기타 필요한 사항은 中央選擧管理委員會規則으로 정한다.	⑤ (현행과 같음)	---------- ---------- ----------. ⑥ 제3항부터 제5항까지의---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -. 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

대통령선거를 비롯한 공직선거 관리경비는 현행법에 따른 시기에 맞춰 예산에 편성 및 집행되고 있는데, 제20대 대통령선거부터 임기만료에 따른 대통령선거일이 12월에서 3월로 변경됨에 따라 예산의 편성 및 배정일정이 「공직선거법」과 배치되는 문제가 발생하고 있음.

현행법 제277조제1항[77]은 대통령선거 관리경비는 기본적으로 선거

77) 「공직선거법」
제277조(선거관리경비) ①대통령선거 및 국회의원선거의 관리준비와 실시에 필요한 다음 각호에 해당하는 경비와 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 관한 사무중 통일적인 수행을 위하여 중앙선거관리위원회 및 시·도선거관리위원회가 집행하는 경비는 국가가 부담한다. 이 경우 임기만료에 의한 선거에 있어서는 당해 선거의 선거기간개시일이 속하는 연도(第2號에 해당하는 經費는 당해 선거의 선거일전 180일이 속하는 年度를 포함한다)의 본예산에 편성하여야 하되 늦어도 선거기간개시일전 60일(제2호에 해당하는 경비는 당해 선거의 선거일전 240일)까지 중앙선거관리위원회에 배정하여야 하며, 보궐선거등에 있어서는 그 사무의 수행에 지장이 없도

기간 개시일이 속하는 연도의 본예산에 편성하고, 선거기간 개시일전 60일까지 중앙선거관리위원회에 배정하도록 하며, 계도·홍보 및 단속사무에 필요한 경비는 선거일 전 180일이 속하는 연도의 본예산에 편성하고 선거일전 240일까지 중앙선거관리위원회에 배정하도록 규정하고 있음.

이를 제20대 대통령선거 일정에 적용할 경우 대통령선거 관리경비는 선거기간 개시일(2022. 2. 15.)이 속하는 연도인 2022년 본예산에 편성하고, 선거기간 개시일전 60일(2021. 12. 17.)이 속하는 연도인 2021년에 배정해야 하는 상황이 발생함. 예산의 편성 및 배정연도가 일치하지 않는 문제가 발생하는 것임.[78]

따라서 임기만료에 따른 대통령선거의 선거관리경비의 예산 편성 및 배정시기를 일치시키기 위하여 현행법 제277조제1항에 대한 정비가 필요하며, 예비후보자 등록, 국외부재자 신고 등 일부 대통령선거 준비사무는 대통령선거가 있는 연도의 전년도에 실시되므로 이러한 점을 고

록 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 15일[제197조(選擧의 一部無效로 인한 再選擧)의 재선거에 있어서는 그 사유확정일부터 5일을, 연기된 선거와 재투표에 있어서는 늦어도 선거일공고일 전일을 말한다. 이하 이 조에서 같다]까지 중앙선거관리위원회에 배정하여야 한다.

1. 이 법의 규정에 의한 선거의 관리준비와 실시에 필요한 경비
2. 선거에 관한 계도·홍보 및 단속사무에 필요한 경비
3. 선거에 관한 소송에 필요한 경비
4. 선거에 관한 소송의 결과로 부담하여야 할 경비
5. 선거결과에 대한 자료의 정리에 필요한 경비
6. 선거관리를 위한 선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비
7. 예측할 수 없는 경비 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 경비로서 제1호 및 제2호의 규정에 의한 경비의 합계금액의 100분의 1에 상당하는 금액

78) 계도·홍보 및 단속사무에 필요한 경비는 선거일전 180일과 240일이 모두 2021년에 포함되기에 예산의 편성 및 배정에 있어 별다른 문제가 발생하지 않음.

려하여 일부 경비는 대통령선거가 있는 해의 전년도 예산에 편성·배정되도록 해야 할 것으로 생각됨.[79]

개정안들은 위와 같은 문제의 해결을 위하여 임기만료에 따른 대통령선거의 선거관리경비의 예산 편성·배정시기를 조정하려는 것으로 적절한 입법조치로 보임.

한병도의원안Ⅲ과 박성민의원안Ⅱ 모두 대통령선거의 선거경비의 편성·배정과 관련된 모순이 해결되지만, 선거관리경비의 편성·배정시기의 변경이 영향을 미치는 공직선거의 범위에 차이가 있음.

<현행과 개정안들의 비교>

	적용 범위	구 분	편성 연도	배정 시기
현행	공통	원칙 (모든경비)	선거기간개시일이 속하는 연도	선거기간개시일 전 60일까지
		계도홍보 단속 경비	선거일 전 180일이 속하는 연도	선거일 전 240일까지
한병도안	공통	원칙 (모든경비)	선거기간개시일이 속하는 연도	선거일 전 60일까지
		계도홍보 단속경비	선거일 전 180일이 속하는 연도	선거일 전 240일까지
		일부 준비경비		선거일 전 120일까지
박성민	국선	원칙 (모든경비)	선거기간개시일이 속하는 연도	선거기간개시일 전 60일까지
	대선			선거기간개시일 전 30일까지
	공통	계도홍보	선거일 전 180일 속하는 연도	선거일 전 240일까지

79) 제20대 대통령선거의 경우에도 계도·홍보 및 단속사무 외에 선거관리에 필요한 일부 경비가 2021년 예산에 계상되었음.

안		단속경비		
	대선	일부 준비경비		선거일 전 120일까지

한병도의원안Ⅲ의 경우 대통령선거 외에 국회의원선거에서도 일부 준비경비가 국회의원선거일이 속하는 연도의 전년도 본예산에 편성·배정되게 되나, 박성민의원안Ⅱ의 경우 국회의원선거의 선거관리경비의 편성·배정에는 영향을 주지 않으면서 대통령선거에 한정하여 발생하고 있는 선거관리경비의 편성·배정과 관련된 문제를 해결하고 있는 것임.

임기만료에 따른 국회의원선거의 경우 선거일 전 120일부터 예비후보자등록신청이 개시[80]되어 국회의원선거일이 속하는 전년도에도 일부 준비경비의 편성·집행소요가 발생하는 점을 아울러 고려할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 개정안에 공감하며, 원활한 선거관리를 위하여 대통령선거경비의 모순을 시정하고 선거관리준비 경비의 편성·배정 시기를 조정할 필요성이 있다는 입장이며, 2021년 5월 한병도의원안Ⅲ과 같은 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출한 바 있음.

80) 제22대 국회의원선거의 경우 2023. 12. 12.

[김승남의원안], [전용기의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 김승남의원안

가. 제 안 자 : 김승남의원 등 21인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 14.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 전용기의원안

가. 제 안 자 : 전용기의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 22.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 김승남의원안

현행법에 따라 대통령선거 후보자는 선거방송토론위원회가 주관하는 대담과 토론회에 참석할 수 있으나, 대담과 토론회의 개최 기간을 선거운동기간으로 한정하고 있음.

또한 대통령선거의 경우 선거방송토론위원회 주관 토론회 개최 횟수를 ‘3회 이상’으로 정하고 있어, 사실상 3회만 토론회에 참석하는 경우가 발생할 수 있음. 이는 풍부하고 다양한 정보가 유권자들에게

제공되기에 매우 부족함.

이에 유권자의 알 권리 확보를 위해 제82조제4항가목과 나목에 따른 자격을 갖춘 정당의 대통령선거 후보자들이 결정된 직후부터 선거운동기간 직전까지 3회 이상, 선거운동기간중 3회 이상으로 총 6회 이상 대담과 토론회를 개최할 수 있도록 하려는 것임(안 제82조의2).

2. 전용기의원안

선거 캠페인 중 후보마다 내놓는 공약은 일방적인 발표인 만큼 대통령선거 후보간의 토론회는 후보자의 자질과 정책의 타당성을 검증하는 데 꼭 필요한 절차임.

하지만 현행법에 따라 대통령선거의 경우 선거방송토론위원회 주관 토론회 개최 횟수를 '3회 이상'으로 정하고 있어, 사실상 3회만 토론회에 참석하는 경우가 발생할 수 있음.

이에 유권자의 알 권리 확보를 위해 대통령선거 후보자들이 선거운동기간중 3회 이상을 총 7회 이상 대담과 토론회를 개최할 수 있도록 하려는 것임(안 제82조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령선거의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 횟수 변경 등

현행법은 대통령선거의 경우 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 토론회의 개최횟수를 선거운동기간 중 3회 이상으로 규정하고 있음.

김승남의원안은 대통령선거의 경우 제4항제1호 가목과 나목[81]에 따른 자격을 갖춘 각 정당의 대통령선거 후보자들이 결정된 직후부터 선거운동기간 직전까지 3회 이상 추가로 중앙선거방송토론위원회 주관 토론회를 개최하도록 하려는 것임.

전용기의원안은 대통령선거의 경우 중앙선거방송토론위원회 주관 토론회의 개최 횟수를 7회 이상으로 늘리려는 것임.

현 행	김승남의원안	전용기의원안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토

81) 「공직선거법」
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ④각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.
1. 대통령선거
가. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자
나. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자
다. 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자

론회) ①중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다. 1. 대통령선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상 2. (생 략) ② ~ ⑭ (생 략)	론회) ①---------- ---------- ---------- ---------- ----- 다음 --------- ---------- ---------- ----------. 1. 대통령 선거 ---------- ----------초청하여, 제4항제1호 가목과 나목에 따른 자격을 갖춘 각 정당의 대통령선거 후보자들이 결정된 직후부터 선거운동기간 직전까지 3회 이상, 선거운동기간중 3회 이상 2. (현행과 같음) ② ~ ⑭ (현행과 같음)	론회) ①---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 1. 대통령 선거 ---------- ---------- ---7회 이상 2. (현행과 같음) ② ~ ⑭ (현행과 같음)

현행법은 공직선거의 후보자가 본인의 정책 등을 유권자에게 알리고, 유권자가 후보자에 관한 적절한 정보를 습득할 수 있도록 공직선거의 후보자를 대상으로 대담·토론회를 실시할 수 있도록 규정하고 있음.

현행법에 따라 선거운동기간 중 공직선거의 후보자를 대상으로 실시되는 대담·토론회는 크게 두 가지로 분류할 수 있음.[82)]

첫째는 현행법 제82조의2에 따라 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회임. 선거방송토론위 주관 대담·토론회는 선거운동기간 중 공직선거의 종류별로 정해진 횟수 이상 일정한 요건을 만족하는 후보자를 대상으로 개최하여야 하며, 선거방송토론위의 초청을 받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 대담·토론회에 의무적으로 참석하여야 함. 또한 해당 대담·토론회는 공영방송사와 지상파방송사의 텔레비전방송을 통하여 중계방송됨.

둘째는 현행법 제81조 또는 제82조에 따라 각종 단체나 언론기관이 진행하는 토론회임. 해당 토론회는 언론기관 등이 자율적으로 후보자를 초청하여 진행하는 방식이며, 별도의 횟수제한 등은 없음. 다만, 언론기관 등의 초청을 받은 후보자는 참석의무가 없어 선거방송토론위 주관 대담·토론회와 달리 언론기관 등이 희망한다고 해서 반드시 개최되는 것은 아님. 또한 종합편성채널, 보도전문편성채널 등은 언론기관 등 주관 토론회를 중계방송할 수 있음.

김승남의원안과 전용기의원안은 선거방송토론위 주관 대담·토론회에 관한 개정안들로서, 먼저 김승남의원안은 국회에 5인 이상의 소속의원

82) 참고로, 선거운동기간 전에 실시되는 대담·토론회는 언론기관 등이 입후보예정자 등을 자유롭게 초청하여 진행하는 대담·토론회임.

을 가진 정당이 추천한 후보자(제82조의2제4항제1호 가목), 직전 선거에서 전국 유표투표총수의 3% 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자(같은 호 나목)들이 결정된 직후부터 선거운동기간 직전까지 3회 이상 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회를 개최하도록 하려는 것임.

현행법 제82조의2제4항제1호 가목 및 나목에 따른 후보자는 비교적 국민적 관심도가 높은 후보자들로서 이들을 대상으로 하는 대담·토론회가 추가로 개최될 경우에는 각 후보자들에 대한 정책검증 및 유권자의 알권리 충족의 기회가 늘어나는 효과가 있을 것으로 기대됨.

그러나 한편으로는, 선거기간개시일 전 30일부터 선거기간개시일 전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사의 결과를 평균한 지지율이 5% 이상 득표한 후보자(제82조의2제4항 다목) 또한 유권자의 관심도가 비교적 높은 후보자라 볼 수 있는데, 평균 지지율을 산정하는 여론조사의 실시 시기가 선거기간 전 30일 가량으로 제한되어 있어 다목에 따른 후보자는 김승남의원안에 따른 선거기간개시일 전 토론회에 원천적으로 참석할 수 없게 되는 점을 고려할 필요가 있음. 참고로, 다목에 따른 후보에는 무소속후보자나 소수정당추천후보자가 해당할 수 있을 것임.

다음 전용기의원안의 경우 전국민의 관심도가 가장 높은 선거운동기간 중 실시되는 대담·토론회의 횟수를 늘림으로써 대담·토론회의 정책

검증 및 알권리 증진의 효과를 더욱 강화하는 측면이 있을 것으로 기대됨.

다만, 대통령선거의 선거운동기간이 22일인 점을 고려하여 단순히 산술평균 한다면 약 3.1일마다 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회가 개최되어야 하는데, 해당 과정에서 후보자가 다른 선거운동방식을 선택할 기회가 줄어들 수 있고, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회를 특정한 시간대에 의무적으로 중계방송해야하는 방송사업자의 방송편성의 자유가 제한될 가능성이 있는 점도 감안할 필요가 있을 것임. 또한 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 외에 단체·언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회도 있는 점도 감안할 필요가 있을 것임.

결론적으로 개정안들의 도입여부는 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최횟수를 늘림으로써 얻어지는 유권자의 알권리 증진의 효과와 후보자에 대한 정책검증의 기회, 후보자의 선거운동의 자유 및 후보자간의 형평성, 방송사업자의 방송편성의 자유, 대통령선거의 선거운동기간, 선거방송토론위원회의 현실적인 집행가능성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 생각됨.

또한 개정안들을 입법에 반영한다면 대통령선거 외의 국회의원선거나 시·도지사선거 등에도 적용할지에 대한 논의도 가능할 것으로 생각되며, 김승남의원안의 경우 비례대표국회의원선거에 있어 선거방송토

론위 주관 대담·토론회의 개최시기가 선거운동기간중으로 한정되지 않게 되는데, 이의 인정 여부 등을 검토하여 필요한 경우 개정안의 일부 자구를 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 김승남의원안에 대하여 제82조의2제4항제1호 다목은 토론회가 선거운동기간에만 개최된다는 것을 전제로 도입된 조항으로, 해당 조항이 개정없이 유지된다면 무소속후보자가 선거운동기간 전에는 토론회에 참여할 수 있는 방법이 원천 차단되어 정당추천후보자·무소속후보자 간 불평등 소지가 발생할 가능성이 있는 바, 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한 전용기의원안에 대하여 유권자의 선거정보 접근성 확대, 후보자 선거운동의 자유, 방송사 보도·편성의 자유, 초청외 후보자와의 형평성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[한병도의원안Ⅳ], [조은희의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 한병도의원안Ⅳ

가. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 15.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 조은희의원안

가. 제 안 자 : 조은희의원 등 23인

나. 제 안 일 : 2022. 9. 26.

다. 회 부 일 : 2022. 9. 27.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 한병도의원안Ⅳ

제안이유

현행법에 따라 선거범죄로 당선무효되거나, 당선무효에 해당하는 형이 확정된 경우 관할 선거구위원회는 해당자에게 보전받은 기탁금과 선거비용(이하 “선거보전금”이라 한다)반환을 요청하고 기한내 미반환시 관할 세무서장에게 징수위탁하여 이를 환수하고 있음.

그러나, 2021. 1. 31. 현재 당선무효 등으로 인해 선거보전금을 반환하지 않은 자는 총 77명, 미반환액은 196억원에 이르는 등 반환채권액에 대한 관리가 미흡하다는 지적이 있고, 선거보전금 미반환자임에도 불구하고 공직선거에 다시 출마하는 자가 총 16명에 이르고 있어, 선거보전금의 환수에 있어 실효성 있는 대책마련이 필요함.

이에, 유권자에게 후보자의 공직 적합성 판단을 위한 정보제공과 함께 선거보전금 환수 실효성을 확보하고, 당선무효 선거범죄로 기소 또는 위원회에 의하여 고발된 경우에는 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 유예하여 선거보전금 미반환을 원천적으로 차단하려는 것임.

주요내용

가. 당선을 무효로 하는 선거범죄로 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 경우 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 유예함(안 제57조제3항 및 제135조의2제4항 신설).

나. 미반환 사실이 있는 자가 후보자로 등록할 경우 후보자정보공개자료에 해당선거와 미반환 금액을 기재하도록 함(안 제68조제8항제6호 신설).

다. 지방선거에서 징수위탁대상을 해당 지방자치단체의 장으로 함(안 제265조의2제3항).

라. 관할 선거구선거관리위원회는 납부기한까지 해당 정당·후보자

가 납부하지 아니한 때에는 그 사실을 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 공개하고, 정당에 통보함(안 제265조의2제4항 신설).

2. 조은희의원안

최근 한 정당의 대선 후보로 나섰던 정치인이 허위사실 공표 혐의로 검찰에 기소되면서 현행법 위반으로 당선무효가 확정된 뒤에도 국고에서 보전받은 선거비용을 반환하지 않은 경우를 대비해 보완입법을 해야 한다는 필요성이 제기되고 있음.

현행법에 따르면 후보자나 선거사무관계자가 중대한 선거범죄로 인하여 당선이 무효로 된 경우나 당선되지 않았더라도 당선무효에 해당하는 형이 확정된 경우 해당 후보자 또는 정당이 반환받은 기탁금과 보전받은 선거비용을 반환하여야 함.

그러나 보전금을 반환하지 않더라도 이와 관련하여 특별한 제재조치가 없어 2008년 이후 현재까지 반환되지 못한 보전금은 191억원(71명)에 달하는 상황으로, 반환의 실효성 확보를 위한 보완입법이 필요하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 후보자가 기탁금을 반환받거나 선거비용을 보전받기 전에 당선 무효에 해당하는 중대한 범죄로 기소되거나 선거관리위원회로부터 고발된 경우 기탁금 반환이나 선거비용 보전을 유예하도록 하려는 것임(안 제57조제5항 및 제135조의2제5항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거보전비용 반환의 실효성 확보수단 마련

개정안들은 기탁금 및 선거보전비용 반환의 실효성을 확보하기 위한 법적 수단을 마련하려는 것임.

현 행	한병도의원안Ⅳ	조은희의원안
第57條(寄託金의 반환 등) ①·② (생 략)	第57條(寄託金의 반환 등) ①·② (현행과 같음)	第57條(寄託金의 반환 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	③ 관할 선거구선거관리위원회는 제263조부터 제265조까지에 규정된 사람이 후보자의 당선이 무효로 되는 죄를 범하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 후보자의 당선이 모두 무효로 되는 죄를 범하여 기소 또는 고발된 때를 말한다)에는 그 판결이 확정될 때까지 제1항에 따른 기탁금의 반환을 유예한다. 이 경우 기소 또	⑤ 관할 선거구선거관리위원회는 제263조부터 제265조까지에 규정된 사람이 해당 규정에 따른 죄로 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 경우 후보자의 당선이 모두 무효로 되는 죄를 범하여 기소 또는 고발된 때를 말한다)에는 그 판결이 확정될 때까지 해당 후보자 또는 정당에 대하여 제1항에 따른 기탁금의

	는 고발된 사람에 대한 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 경우에는 유예한 기탁금을 지체 없이 반환하여야 한다.	반환을 유예한다. 이 경우 기소 또는 고발된 사람에 대한 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 경우에는 유예한 기탁금을 지체 없이 반환하여야 한다.
③ (생 략)	④ (현행 제3항과 같음)	⑥ (현행 제5항과 같음)
⑤ (생 략)	⑤ (현행과 같음)	
第135條의2(選擧費用補塡의 제한) ① ~ ③ (생략)	第135條의2(選擧費用補塡의 제한) ① ~ ③ (현행과 같음)	第135條의2(選擧費用補塡의 제한) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	④ 관할 선거구선거관리위원회는 제263조부터 제265조까지에 규정된 사람이 후보자의 당선이 무효로 되는 죄를 범하여 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 후보자의 당선이 모두 무효로 되는 죄를 범하여 기소 또는 고발된 때를 말한다)에는 그 판결이 확정될	⑤ 제4항에도 불구하고 제263조부터 제265조까지에 규정된 사람이 해당 규정에 따른 죄로 기소되거나 선거관리위원회에 의하여 고발된 때에는 그 판결이 확정될 때까지 해당 후보자 또는 정당에 대하여 선거비용 전액의 보전을 유예한다. 이 경우 기소 또는 고발된 사람에 대한 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄

	때까지 해당 후보자 또는 정당에 보전할 선거비용 전액의 지급을 유예한다. 이 경우 기소 또는 고발된 사람에 대한 불송치결정 또는 불기소처분이 있거나 무죄의 판결이 확정된 경우에는 유예한 선거비용을 지체 없이 보전하여야 한다.	의 판결이 확정된 경우에는 유예한 선거비용을 지체 없이 보전하여야 한다.
④第2項에 規定된 者가 당해 선거와 관련하여 이 법 또는 「정치자금법」 제49조에 規定된 罪를 범함으로 인하여 起訴되거나 選擧管理委員會에 의하여 告發된 때에는 判決이 확정될 때까지 그 違法行爲에 소요된 費用의 2倍에 해당하는 금액의 補塡을 猶豫한다. <단서신설>	⑤---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---. 다만, 제4항에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)	⑥ ~ ⑧ (현행 제5항부터 제7항까지와 같음)
⑥ 選擧區選擧管理委員會는 政黨 또는 候補者	⑦ ---------- ----------	

가 제5항 後段의 期限 안에 해당금액을 반환 하지 아니한 때에는 大 統領選擧와 國會議員 選擧에 있어서는 管轄 稅務署長에게 徵收를 委託하고 管轄稅務署 長이 國稅滯納處分의 예에 따라 이를 徵收하 여 國家에 납입하여야 하며, 地方自治團體의 議會議員 및 長의 選擧 에 있어서는 당해 地方 自治團體의 長에게 徵 收를 委託하고 地方自 治團體의 長이 地方稅 滯納處分의 예에 따라 이를 徵收하여 地方自 治團體에 납입하여야 한다.	-- 제6항 ---------- -----.	
⑦ (생 략)	⑧ (현행 제7항과 같음)	

현 행	한병도의원안Ⅳ
제65조(선거공보) ① ~ ⑦ (생 략)	제65조(선거공보) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
⑧대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)를 제출하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 다음	⑧---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

각 호에 따른 내용(이하 이 조에서 “후보자정보공개자료”라 한다)을 그 둘째 면에 게재하여야 하며, 후보자정보공개자료에 대하여 소명이 필요한 사항은 그 소명자료를 함께 게재할 수 있다. 이 경우 그 둘째 면에는 후보자정보공개자료와 그 소명자료만을 게재하여야 하며, 점자형 선거공보에 게재하는 후보자정보공개자료의 내용은 책자형 선거공보에 게재하는 내용과 똑같아야 한다.	---------- ---------- ---------- ---------- ----------. - ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<신 설>	6. 선거비용보전 등 반환비용 미납사항 후보자등록신청개시일 현재 제265조의2에 따라 반환하여야 할 금액을 납부하지 아니한 경우 해당 선거명 및 미납금액(「국가재정법」 제96조 및 「민법」 제165조에 따른 소멸시효가 완성되어 납부하지 아니한 금액을 포함한다)
⑨ ~ ⑭ (생 략)	⑨ ~ ⑭ (현행과 같음)
제265조의2(당선무효된 자 등의 비용반환) ①·② (생 략)	제265조의2(당선무효된 자 등의 비용반환) ①·② (현행과 같음)
③관할선거구선거관리위원회는 제2항의 납부기한까지 당해 정당·후보자가 납부하지 아니한 때에는 당해 후보자의 주소지(정당에 있어서는 중앙당의 사무소 소재지를 말한다)를 관할하는 세무서장에게 징수를 위탁	③ 관할 선거구선거관리위원회는 제2항의 납부기한까지 해당 정당·후보자가 납부하지 아니한 때에는 대통령선거와 국회의원선거에 있어서는 관할세무서장에게 징수를 위탁하고 관할세무서장이 국세체납처분의 예에

하고 관할세무서장이 국세체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.	따라 이를 징수하여 국가에 납입하여야 하며, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 해당 지방자치단체의 장에게 징수를 위탁하고 지방자치단체의 장이 지방세체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 지방자치단체에 납입하여야 한다.
④제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 납부 또는 징수된 금액은 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.	④ 관할 선거구선거관리위원회는 제2항의 납부기한까지 해당 정당·후보자가 납부하지 아니한 때에는 그 사실을 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 공개하고, 정당에 통보하여야 한다.
⑤제2항의 규정에 따른 고지방법·절차 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑤ 제2항 및 제4항에 따른 고지방법, 공개·통보절차 그 밖에 ----------.

현행법 제265조의2[83]는 선거비용 보전 후 당선무효에 해당하는 형이 확정된 경우에는 국가 또는 지방자치단체로부터 보전받은 금액을 반환하도록 규정하고 있음.

구체적인 현황을 보면, 2022년 1월 31일 기준으로 선거보전비용 반환명령을 받은 사람은 374명이고, 반환명령액은 411억원임. 이 중 선거

83) 「공직선거법」
제265조의2(당선무효된 자 등의 비용반환) ① 제263조부터 제265조까지의 규정에 따라 당선이 무효로 된 사람(그 기소 후 확정판결 전에 사직한 사람을 포함한다)과 당선되지 아니한 사람으로서 제263조부터 제265조까지에 규정된 자신 또는 선거사무장 등의 죄로 당선무효에 해당하는 형이 확정된 사람은 제57조와 제122조의2에 따라 반환·보전받은 금액을 반환하여야 한다.

보전비용을 반환한 사람은 298명이고 반환액은 216억원이며, 반환하지 않은 사람 76명의 미반환액은 195억원임. 또한 미반환액 195원 중 국비는 13억원이고, 지방비는 182억원임.

중앙선거관리위원회의 설명에 따르면 선거비용 미반환이 발생하는 경우 관할 세무서에 그 징수를 위탁하고 있으나, 선거비용반환대상자가 보유한 재산이 없어 관할 세무서에서 압류 등의 조치를 할 수 없는 경우가 있어 선거비용 미반환액이 발생하고 있는 상황임.

기탁금과 선거비용은 국민의 세금이므로 미반환액이 당선무효자 등의 이익으로 귀속되지 않도록 미반환액을 최대한 환수할 필요가 있으며, 개정안은 이러한 미반환액의 실효성있는 환수를 위해 미납사실의 공표 등의 제재수단을 현행법에 마련하려는 것으로 그 취지는 타당한 측면이 있음.

개정안들의 구체적인 내용을 보면, 한병도의원안Ⅳ과 조은희의원안은 공통적으로 ①당선이 무효로 되는 죄를 저질러 기소되거나 고발된 경우 그 판결이 확정될 때까지 기탁금과 선거비용의 보전을 유예하고, 불송치결정, 불기소처분 또는 무죄의 판결이 확정된 경우 유예한 기탁금과 선거비용을 지체없이 보전하도록 하고 있음.

또한 한병도의원안Ⅳ은 ②후보자의 기탁금과 선거비용 미반환액 내역을 후보자정보공개자료에 게재하도록 하고, ③지방선거에서의 당선

무효로 인해 발생한 기탁금과 선거비용 미반환액에 대하여 지방자치단체의 장에게 그 징수를 위탁할 수 있도록 하며, ④미납사실을 중앙선거관리위원회 홈페이지에 공개하고 정당에 통보하도록 하려는 내용도 포함되어 있음.

중앙선거관리위원회 또한 개정안들과 동일한 내용의 정치관계법 개정의견을 2021. 5. 국회에 제출한 바 있고, ③지방자치단체의 장에 대한 지방선거 미납 기탁금 등 징수위탁근거 마련은 감사원이 2019년 중앙선거관리위원회에 대한 기관운영감사에서 권고했던 사안이기도 함.

한편, ④미납사실의 홈페이지 공개는 일종의 명단공표 제도로서, 명단공표 제도는 의무불이행 등의 사실과 불이행자의 명단 등을 공중이 알 수 있도록 공표하여 의무불이행자의 명예, 신용 등에 불이익을 주고 간접적으로 의무를 이행하도록 하는 수단으로, 당사자의 입장에서는 불리한 행위이기 때문에 입법례 등을 참고하여 명단공표의 요건, 절차, 방법 등을 법률에 명확하게 규정할 필요가 있음.

그런데 한병도의원안Ⅳ에 따르면 미납부된 선거비용 등의 액수나 체납일수, 체납사유 등에 관계 없이 선거비용 등의 미납자는 명단공표 대상에 일률적으로 포함되고 있고, 명단공표의 기간이나 범위 등이 불명확한 측면이 있으므로 한병도의원안Ⅳ을 입법에 반영한다면 이러한 부분에 대한 보완이 필요할 것으로 생각됨.

또한 한병도의원안Ⅳ의 제265조의2제3항에 따르면 대선과 국선에 있어서 징수위탁대상인 “관할”세무서가 어느 세무서를 지칭하는 것인지 모호한 측면이 있으므로 현행법의 자구인 “당해 후보자의 주소지(정당에 있어서는 중앙당의 사무소 소재지를 말한다)를 관할하는 세무서장”을 유지하는 등의 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 당선무효 선거보전금 환수에 실무상 어려움이 있는 바, 이를 해결하기 위한 실효성 있는 방안으로 판단된다는 입장임.

[이해식의원안], [민형배의원안Ⅰ], [권칠승의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 이해식의원안

가. 제 안 자 : 이해식의원 등 28인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 20.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 민형배의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 이해식의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 1. 17.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

3. 권칠승의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 권칠승의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 6. 30.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이해식의원안

최근 원본 이미지나 동영상 위에 다른 영상을 중첩하거나 결합하

여 원본과는 다른 가공 콘텐츠를 생성하는 기술인 딥페이크(Deepfake) 기술이 발달하여 이를 선거운동에 이용할 여지가 높아지고 있음.

선거운동은 국민이 후보자에 관한 정보를 획득하는 과정이라는 점에서 후보자에 관한 정보가 허위나 과장 없이 제공되어야 할 것이나, 딥페이크 기술이 적용된 후보자 영상 등이 선거운동에 활용될 경우 실제 후보자와 구분이 불가능한 합성 영상물을 통해 후보자의 정보가 제공됨으로써 후보자에 관한 정보 습득 과정에서 혼란이 야기된다는 점에서 규제의 목소리가 높아지고 있음.

이에 선거운동 시 후보자 또는 예비후보자가 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 만든 거짓의 음향·화상 또는 영상 등의 정보를 포함하지 않도록 하고 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써, 딥페이크 기술을 활용하여 후보자 또는 예비후보자의 이미지를 조작하는 방식의 선거운동을 제한하고자 함(안 제82조의8 및 제255조제1항제8호의2 신설).

2. 민형배의원안 I

제안이유

최근 인공지능(AI)을 기반으로 영상과 음성을 조작해 가짜 영상·음성을 만들어 내는 '딥페이크(Deepfake)' 기술이 크게 발달했습니다. 딥페이크는 후보자가 말하지 않았음에도 마치 후보자가 말한 것

처럼 보이도록 영상을 만들 수 있습니다. 특정 후보자에게 유리하거나 불리하도록 악용할 가능성을 배제할 수 없습니다.

현행법은 후보자 및 후보자의 친인척에 대해 연설·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 허위의 사실을 공표한 경우에 허위사실공표죄로 처벌합니다. 해당 규정이 딥페이크를 이용해 허위의 사실이 포함된 영상 제작 및 유포에도 적용되는지 불분명한 상황입니다.

아울러 허위의 사실을 포함하지 않더라도 해당 영상이 딥페이크를 이용하여 제작된 것임을 명확히 할 필요가 있다는 의견이 제기됩니다. 유권자가 선거운동에 관한 정보를 습득하는 과정에서 혼란을 방지할 필요가 있기 때문입니다.

이에 선거운동에 딥페이크 영상을 이용할 경우 준수해야 할 사항을 명확히 규정하고자 합니다. 그 준수사항을 위반한 행위와 딥페이크 영상을 악용해 선거에 영향을 끼치는 행위를 처벌하는 내용도 담았습니다. 딥페이크를 이용한 선거운동의 공정을 담보하기 위한 것입니다.

주요내용

가. 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매가 실제 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 만든 딥페이크 제작물을 제

작·편집·합성·가공하거나 유포할 때에는 해당 제작물이 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 제작물임을 명확하게 식별할 수 있도록 기술적 조치를 하도록 하며, 이를 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제82조의8제1항 및 제252조의2제3항).

나. 특정 후보자를 당선되게 할 목적으로 해당 후보자에게 유리하도록 선거나 후보자 등에 관한 허위의 사실이 포함된 딥페이크 영상을 제작·편집·합성·가공·유포하거나 유포할 목적으로 소지하는 행위를 금지하며, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제82조의8제2항제1호 및 제252조의2제1항).

다. 특정 후보자를 당선되지 못하게 할 목적으로 해당 후보자에게 불리하도록 선거나 후보자 등에 관한 허위의 사실이 포함된 딥페이크 영상을 제작·편집·합성·가공·유포하거나 유포할 목적으로 소지하는 행위를 금지하며, 이를 위반한 경우 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제82조의8제2항제2호 및 제252조의2제2항).

3. 권칠승의원안Ⅱ

제8회 전국동시지방선거에서 이른바 'AI윤석열'이 특정 후보를 지

지하는 ‘딥페이크’ 영상이 등장했음.

현행법은 공무원 등의 중립의무를 명시하여 선거에 영향을 미치는 행위를 엄격히 금지하고 있음. 그러나 인공지능 기술을 이용한 합성 영상물이 선거를 혼탁하게 할 수 있음에도 ‘AI인물’ 관련 규정은 미비한 상태임.

이에 인공지능(AI) 기술을 이용한 선거운동을 장려하면서도, AI인물을 활용한 영상의 제작·이용 시 대통령을 포함한 공무원 등의 선거중립의무를 준수하도록 하는 한편, AI에 활용할 실제 인물의 동의를 얻도록 하여 유권자의 혼란을 막고, 공정하고 깨끗한 선거가 이뤄질 수 있도록 하려는 것임(안 제82조의8 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 딥페이크 등 인공지능 기술을 이용한 선거운동 관련 규정 신설

개정안들은 인공지능 기술을 이용한 영상등의 제작·사용 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

현 행	이해식의원안	민형배의원안Ⅰ	권칠승의원안Ⅱ
<신 설>	제82조의8(인공지능 기술을 이용한 영상 등의 제작·사용 금지) 누구든지 선거운동을 위하여 후보자 또는 예비후보자가 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 인공지능 기술을 이용하여 만든 거짓의 음향·화상 또는 영상 등의 정보를 제작하거나 이를 배포·방영 기타의 방법으로 사용하여서는 아니 된다.	제82조의8(인공지능 기술을 이용한 영상등의 제작·사용 등) ① 누구든지 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매(이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)가 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 음향·화상 또는 영상 등의 정보(이하	제82조의8(인공지능 기술을 이용한 영상 등의 제작·사용 제한) 누구든지 선거운동을 위하여 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 음향·화상 또는 영상 등의 정보(이하 “영상등”이라 한다)를 제작·배포·방영 기타의 방법으로 사용하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 영상등의 제작·사용 등과 관

		“영상등”이라 한다)를 제작·편집·합성·가공하거나 유포할 때에는 해당 영상등이 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 영상등임을 명확하게 식별할 수 있도록 중앙선거관리위원회규칙으로 정한 기술적 조치를 하여야 한다. ② 누구든지 제1항에 따른 후보자등이 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 영상등에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 1. 특정 후보자를 당선되게 할 목적으로 해당 후보자에게 유리	련하여 동의하지 않은 사람이 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 하는 영상등을 제작·배포·방영 기타의 방법으로 사용하는 행위 2. 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자가 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 하는 영상등을 제작·배포·방영 기타의 방법으로 사용하는 행위	

		하도록 선거나 후보자등에 관한 허위의 사실이 포함된 영상등을 제작·편집·합성·가공·유포 하거나 유포할 목적으로 소지하는 행위 2. 특정 후보자를 당선되지 못하게 할 목적으로 해당 후보자에게 불리하도록 선거나 후보자등에 관한 허위의 사실이 포함된 영상등을 제작·편집·합성·가공·유포하거나 유포할 목적으로 소지하는 행위	
<신 설>		제252조의2(인공지능 기술을 이용한 영상등의 부정이용죄) ① 제82조의8제2항제1호를 위반한 자는 5년	

		이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 제82조의8제2항제2호를 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제82조의8제1항을 위반한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	

현 행	이해식의원안	권칠승의원안Ⅱ
第255條(不正選擧運動罪) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 3年 이하의 懲役 또는 600萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. ~ 8. (생 략) <신 설>	第255條(不正選擧運動罪) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 1. ~ 8. (현행과 같음) 8의2. 제82조의8을 위반하여 선거운동을 위하여 후보자 또는 예비후보자가 실제로 말한 것이나 행동한 것처럼 보이도록 인	第255條(不正選擧運動罪) ① (현행과 같음)

	공지능 기술을 이용하여 만든 거짓의 음향·화상 또는 영상 등의 정보를 제작하거나 사용한 자	
9. ~ 20. (생 략)	9. ~ 20. (현행과 같음)	
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)	② ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 제85조제1항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.	⑤ (현행과 같음)	⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은----------.
<신 설>		1. 제82조의8을 위반한 사람
<신 설>		2. 제85조제1항을 위반한 사람

딥페이크(Deep fake)는 딥러닝(Deep Learning)과 가짜(Fake)의 합성어로, 허위의 동영상·음성·이미지 등을 만들거나 변형하는 때에 사용되는 인공지능(AI)기반의 기술[84]임.

딥페이크 자체는 단순한 과학기술로서 가치중립적이지만 개개인이 식별하기기 어려운 허위정보의 생성 기술로 활용될 가능성이 있으며,

84) 구체적으로, 하나의 인공지능은 영상 등을 합성하고, 다른 인공지능은 합성물의 진위여부를 판별하는 과정을 반복함으로써 원본과의 오차를 줄이고 진위를 판단하기 어려운 콘텐츠를 생성하는 방식의 기술임.

실제로 딥페이크가 페이크 포르노나 가짜뉴스, 보이스피싱 등에 악용되는 사례가 발견되고 있어 사회적으로 문제가 되고 있음.

선거와 관련하여 딥페이크를 활용할 경우 선거비용을 절감할 수 있고, 후보자의 입장에서는 선거운동 과정의 시·공간적 제약을 넘어 유권자와 폭넓게 소통할 수 있는 등의 장점이 있으나,

후보자에 대한 각종 소문이나 찌라시 정보, 가짜뉴스 등이 딥페이크 영상과 결합하여 제적·유포될 수 있으며, 유포된 영상 등은 딥페이크 기술의 특성상 별도의 표지가 없는 한 유권자의 입장에서는 진위여부를 식별하기 어렵고 영상 등에 담긴 정보를 진실로 받아들일 가능성이 있는 등 단점도 있음.

또한 딥페이크를 이용하여 영상을 제작할 경우 영상 속 후보자의 외양은 실제 후보자와 동일하게 하면서도 영상 속 후보자의 표정, 몸짓, 자세, 태도 등 비언어적 제스처를 통제할 수 있어 딥페이크 영상을 통해 유권자에게 후보자에 대한 보다 정제된 이미지를 심어줄 수도 있을 것임.

개정안들은 딥페이크가 선거의 공정성이나 유권자의 합리적 선택에 미칠 수 있는 부정적 영향과 파급력에 주목하여 인공지능 기술을 이용하여 만든 가상의 음향·화상 또는 영상 등의 정보를 선거운동을 위하여 제작하거나 사용하는 행위를 금지하거나(이해식의원안), 제작·사용

하는 행위를 허용하되 제작·사용시 준수해야 사항들을 규정(민형배의원안Ⅰ·권칠승의원안Ⅱ)하려는 것임.

개정안들의 내용을 구체적으로 살펴보면, 이해식의원안은 후보자 또는 예비후보자가 말하거나 행동한 것처럼 제작된 거짓의 딥페이크 영상 등은 해당 콘텐츠에 담긴 정보의 진위여부에 관계없이 선거운동을 위하여 제작·사용할 수 없도록 규정하고 있음.

이 경우에도 선거운동에 이르지 않는 범위에서 선거에 간접적으로 영향을 미치기 위하여 사용하는 행위, 선거를 동기로 하는 등 선거와 관련하여 사용하는 행위, 당내경선 과정에서 사용하는 행위 등은 가능할 것으로 보임. 또한 (예비)후보자 본인 외에 배우자나 직계존비속이 말하거나 행동한 것처럼 제작된 딥페이크 영상 등은 선거운동을 위하여 사용할 수 있을 것임.[85]

민형배의원안Ⅰ과 권칠승의원안Ⅱ은 누구든지 후보자와 후보자가 되려는 자, 각각의 배우자 또는 직계존비속, 형제자매가 말하거나 행동한 것처럼 가상의 영상 등을 시기에 관계없이 제작하거나 유포할 수 있도록 규정하고 있음. 다만, 민형배의원안Ⅰ은 제작한 영상에는 가상의 영상임을 명확하게 표시하는 등 기술적 조치를 해야 하며, 조치를 하더라도 당선목적 또는 낙선목적으로 허위의 사실이 포함된 영상 등을 제

85) 이러한 경우에도 후술할 중앙선관위의 「딥페이크 영상 관련 법규운용기준」에 적합해야 할 것임.

작·유포하는 등의 행위는 명시적으로 금지하고 있고, 권칠승의원안Ⅱ은 동의하지 않은 사람이 실제로 말하거나 행동한 것처럼 제작·사용하거나 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립이 요구되는 자가 실제로 말하거나 행동한 것처럼 제작·사용하는 행위를 금지하고 있음.

한편, 중앙선거관리위원회도 2022년 1월 「딥페이크 영상 관련 법규 운용기준」을 발표했음. 법규운용기준에 따르면 딥페이크 기술로 제작한 영상 또한 현행법상의 일반적인 '동영상'에 해당하며, 법상 허용되는 방법으로 선거운동에 사용할 수 있음.

딥페이크 영상에는 'AI○○○'와 같이 딥페이크 영상임을 표시해야 하고, 표시하지 않거나 표시했더라도 영상물의 내용이 특정 후보자의 당선·낙선을 목적으로 허위사실을 공표하거나 비방하는 경우에는 현행법 제250조(허위사실공표죄) 및 제251조(후보자비방죄)에 위반될 것이며, 실제 후보자보다 좋은 이미지를 활용하여 동영상을 제작하는 것도 가능하다고 설명하고 있음.

결론적으로 개정안들과 같이 딥페이크를 이용한 선거운동을 금지하거나 준수사항을 규정하는 등 규제할지 여부는 후보자의 선거운동의 자유, 유권자의 정치적 표현의 자유, 딥페이크를 이용한 선거운동의 장·단점, 선거의 공정성 및 유권자의 합리적 선택에 미치는 영향, 중앙선거관리위원회의 법규운용기준 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적

으로 결정할 사안임.

다만, 개정안들을 입법에 반영한다면 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 검토가 가능할 것으로 보임.

첫째, 개정안들의 규제의 대상을 ‘인공지능 기술을 이용하여 만든 거짓의(가상의) 음향·화상 또는 영상 등의 정보’로 한정할지에 대한 논의가 필요할 것으로 생각됨. 개정안들은 ‘딥페이크’를 지칭하기 위하여 ‘인공지능 기술을 이용하여 만든’이라는 자구를 사용한 것으로 이해됨. 그런데 기술의 발달에 따라 인공지능 기술을 활용하지 않고 CG나 영상편집, 합성 등을 통해 딥페이크 영상과 유사한 수준의 거짓(가상)의 영상 등을 제작하는 것도 가능할 것으로 생각됨. 따라서 개정안들의 규제대상을 ‘인공지능 기술로 만든’ 영상 등의 정보로 한정할 것이 아니라 ‘인공지능 기술’여부와 관계없이 후보자 등 당사자의 의사에 반하여 만들어진 거짓(가상)의 영상 등의 정보로 확대하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 생각됨.

참고로, 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제14조의2[86]는 딥페

86) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」
제14조의2(허위영상물 등의 반포등) ① 반포등을 할 목적으로 사람의 얼굴·신체 또는 음성을 대상으로 한 촬영물·영상물 또는 음성물(이하 이 조에서 “영상물등”이라 한다)을 영상물등의 대상자의 의사에 반하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집·합성 또는 가공(이하 이 조에서 “편집등”이라 한다)한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
② 제1항에 따른 편집물·합성물·가공물(이하 이 항에서 “편집물등”이라 한다) 또는 복제물(복제물의 복제물을 포함한다. 이하 이 항에서 같다)을 반포등을 한 자 또는 제1항의 편집등을 할 당시에는 영상물등의 대상자의 의사에 반하지 아니한 경우에도 사후에 그 편집물등 또는 복제물을 영상물등의 대상자의 의사에 반하여 반포등을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
③ 영리를 목적으로 영상물등의 대상자의 의사에 반하여 정보통신망을 이용하여 제2항의 죄를 범한

이크 등을 활용한 페이크 포르노 범죄를 처벌하기 위하여 특정 인물의 신체 등을 대상으로 한 영상물 등을 대상자에 반하여 편집·가공하거나 편집·가공물 등을 반포한 자를 처벌하고 있어 해당 입법례도 참고할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 민형배의원안Ⅰ 제82조의제2항의 준수사항과 제252조의2제1항 및 제2항의 처벌규정의 신설 필요성에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 민형배의원안Ⅰ은 딥페이크 영상을 이용한 낙선목적 또는 당선목적의 허위사실공표를 차단하기 위하여 각각 제82조의8제2항과 제252조의2제1항 및 제2항을 신설하고 있음.

그런데 현행법에는 이미 정보통신망을 이용하여 후보자 등에 관하여 허위사실을 유포하거나 공연한 사실을 적시하여 후보자 등을 비방하는 행위를 금지하고 있고(제82조의4제2항), 당선목적 또는 낙선목적의 허위사실공표를 처벌하는 규정이 마련되어있음(제250조). 민형배의원안Ⅰ과 현행 규정들은 규율범위나 대상 등에 일부 차이가 있지만, 전반적인 도입 취지나 형벌의 수준은 동일한 것으로 보임. 또한 중앙선거관리위원회의 법규운용기준을 보면 딥페이크 영상물의 내용에 따라 현행 제250조(허위사실공표죄) 위반임을 명시하고 있음.

이러한 점을 고려할 때 민형배의원안Ⅰ과 같이 별도의 준수사항과

자는 7년 이하의 징역에 처한다.

④ 상습으로 제1항부터 제3항까지의 죄를 범한 때에는 그 죄에 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.

처벌규정을 신설하는 것 외에 현행 규정들을 개정하여 딥페이크 영상도 현행 허위사실공표죄의 적용대상임을 명확하게 규정하는 것도 하나의 방안일 것으로 생각됨.

셋째, 권칠승의원안Ⅱ의 경우 인공지능 기술을 이용하여 영상을 제작할 때 동의를 받았다는 내용을 민형배의원안Ⅰ이나 선관위의 법규운용기준과 같이 영상에 표시하도록 하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 생각됨. 동의를 받았다 하더라도 유권자의 입장에서는 해당 영상 등이 인공지능 기술을 이용해 만들어진 것인지, 실제 후보자 등이 말하거나 행동한 것인지 구분하기 어려울 수 있기 때문임.

이 외에도 개정안들은 딥페이크 영상의 대상으로 삼을 수 없는 후보자 등 적용대상의 범위, 딥페이크 영상의 사용이 금지되는 목적 등에 있어 차이가 있으므로 개정안 심사시 논의되어야 할 것으로 생각됨.

[김도읍의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김도읍의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2021. 12. 21.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 사전투표함과 우편투표함을 「개인정보 보호법」에 따른 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하여야 하고, 해당 영상정보를 해당 선거일 후 6개월까지 보관하도록 하고 있음.

그런데 국민의 알권리를 보장하고 선거의 공정성을 제고하기 위하여 해당 영상정보를 국민이 보다 용이하게 열람할 수 있도록 할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음. 참고로 현재는 정보공개청구 절차를 거쳐야만 해당 영상정보의 열람이 가능한데, 기타 행정정보에 비하여 선거의 공정성 담보에 영향을 줄 수 있는 정보가 지니는 중요성을 고려할 때 정보공개 절차를 소극적·사후적인 방식에서 적극적·사전적인 방식으로 변경할 필요가 있음.

이에 사전투표 및 영상투표의 보관을 녹화한 영상정보를 선거일 실시간으로 공개하도록 하고 선거일 후 6개월까지 중앙선거관리위원회 홈페이지에 공개하도록 하는 한편, 공개된 정보를 악용하여 선거

의 공정성을 헤치는 행위를 방지하기 위하여 해당 영상정보를 훼손하거나 위·변조 할 경우 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임(안 제176조제4항·제5항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 우편투표함 및 사전투표함 보관영상의 실시간 공개 등

개정안은 사전투표함, 우편투표함 및 재외투표함의 보관장소에 설치된 영상정보처리기기로 수집한 영상정보를 선거일부터 선거일 후 6개월까지 공개하도록 하고, 영상정보처리기기로 수집한 영상정보를 훼손하거나 위조 또는 변조하는 행위를 금지하며, 이를 위반한 자에게 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금을 부과하려는 것임.

현 행	개 정 안
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~ ③ (생략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 제3항에 따른 영상정보는 해당 선거의 선거일에 실시간 공개 및 선거일 후 6개월까지 중앙선거관리위원회 홈페이지에 공개하여야 한다. 이 경우 개인을 알아볼 수 있는 정보는 익명으로 처리하여야 한다.
<신 설>	⑤ 누구든지 정당한 권한 없이 제3항에 따른 영상정보를 훼손하거나 위조 또는 변조해서는 아니 된다.
④ (생 략)	⑥ (현행 제4항과 같음)
⑤ 제3항에 따른 영상정보처리기기의 설치, 투표함 보관, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑦ ----------제4항에 따른 실시간 영상정보의 공개 등의 방법 및 절차, 그 밖에----------

	-.
제218조의23(재외투표의 접수) ① (생 략) ② 구·시·군선거관리위원회가 접수한 재외투표는 정당추천위원의 참여하에 재외투표함에 넣어야 한다. 이 경우 재외투표함의 보관에 관하여는 제176조제3항을 준용한다.	제218조의23(재외투표의 접수) ① (현행과 같음) ② ----------. ----------보관 및 영상정보의 공개에----------제176조제3항부터 제5항까지를---------.
제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 5. (생 략) <신 설>	제256조(각종제한규정위반죄) ① ----------. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제176조제5항(제218조의23제2항 후단에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 정당한 권한 없이 영상정보를 훼손하거나 위조 또는 변조한 자
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

현행법은 사전투표함, 우편투표함 및 재외투표함은 영상정보처리기기가 설치된 별도의 장소에 보관하도록 하면서, 해당 영상정보처리기기로 수집한 영상정보는 6개월까지 보관하도록 규정하고 있음.[87]

87) 이는 2021년 3월 사전투표 관리사무의 공정한 관리를 위한 제도개선의 일환으로 시행된 법률 제17981호 「공직선거법 일부개정법률」에 따른 것이며, 올해 3월 제20대 대통령선거에서 최초로 적용되었음.

개정안은 사전투표함 등을 영상정보처리기기가 설치된 별도의 장소에 보관하도록 하는 현행법의 규정에서 더 나아가 영상정보처리기기로 수집한 영상정보를 사전적·적극적으로 공개하려는 것으로, 국민의 알 권리를 보장하고 선거의 공정성을 제고하여 사전투표 관리사무의 공정성 및 투명성을 확보하기 위한 제도개선의 연장선으로 이해됨.

개정안과 같이 사전투표함 등 보관장소의 영상정보를 선제적으로 공개할 경우 누구나 손쉽게 사전투표함 등의 보관상태를 확인할 수 있게 되어 사전투표함 등의 관리와 관련된 논란이 일정부분 줄어들 것으로 기대됨.

다만, 개정안의 도입여부는 영상정보의 공개를 통해 얻어지는 국민의 알권리 보장 및 선거의 공정성 제고 효과와 영상정보의 공개로 제한될 것으로 예상되는 개인의 사생활의 비밀과 자유 사이의 비교형량을 통해 결정되어야 할 것으로 생각되며, 다음과 같은 사항을 추가로 감안할 필요가 있을 것으로 생각됨.

첫째, 사전투표함의 안전한 보관을 위해 현재 중앙선거관리위원회가 시행하고 있는 조치를 고려할 필요가 있음. 중앙선거관리위원회는 선거시기마다 선거상황실에 CCTV 통합관제센터를 설치·운영하여 CCTV 운영상황과 구·시·군위원회의 사전투표함 보관장소를 공개하고 있음. 통합관제센터는 언론에 공개되고, 정당이 참관할 수 있으며 누구

든지 선거가 끝난 후 정보공개청구를 통해 CCTV 녹화영상을 확인할 수 있음.

둘째, 「개인정보 보호법」과의 관계에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 「개인정보 보호법」 제18조제1항는 개인정보의 목적 외 이용·제공을 원칙적으로 금지하면서, 같은 조 제2항은 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 목적 외 이용·제공을 예외적으로 허용하고 있음. 다만, 이 경우에도 정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때는 목적 외 이용·제공이 허용되지 않음.

사전투표함 등을 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하는 목적은 사전투표절차 전반의 보안체계를 강화하기 위한 것으로, 영상정보를 인터넷 홈페이지에 공개하여 국민의 알권리를 보장하고 선거의 공정성을 제고하는 것은 현행 규정의 도입 취지에 따른 영상정보의 수집·이용 목적을 벗어난 것으로 볼 수도 있음.

그런데 「개인정보 보호법」 제18조제2항제2호는 개인정보의 목적 외 이용·제공이 가능한 사유로 '다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우'를 들고 있으므로, 개정안은 이에 해당할 수 있을 것으로 판단됨.

다만, '정보주체 또는 제3자의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있을 때'에 해당할 여지가 있는지 검토가 필요할 것으로 생각됨. 개정안은 영상정보를 공개할 때 개인을 알아볼 수 있는 정보는 익명으로 처리하

도록 하여 영상정보에 포함된 개인(정보주체)을 보호하는 조치를 의무화하고 있음. 그러나 사전투표함 등은 공개된 장소가 아닌 선거관리위원회 내 위원회의실 등 별도의 장소에 보관될 예정인 점을 고려할 때 영상정보에 포함되는 개인은 결국 투표함에 회송용봉투를 접수하기 위해 해당 장소에 출입하는 위원회의 직원이나 정당추천위원 등으로 비교적 식별가능성이 높을 것으로 생각되고, 개정안과 같이 인터넷 홈페이지를 통해 영상정보를 공개할 경우 영상화면의 캡쳐 등이 SNS 등을 통해 전파되어 영상정보에 포함된 개인의 이익을 부당하게 침해할 우려가 있기 때문임.

셋째, 현실적인 실현가능성을 고려할 필요가 있을 것으로 생각됨. 사전투표함 등 보관용 영상정보처리기기는 전국 250개 구·시·군위원회에 설치될 예정이므로, 선거일에는 250개의 영상정보가 중앙선거관리위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 공개될 것임. 또한 실시간으로 공개하면서 개인을 알아볼 수 있는 정보는 익명으로 처리하기도 해야 함. 이러한 일련의 작업들이 중앙선거관리위원회 차원에서 처리될 수 있는 것인지 실무적인 검토가 필요할 것으로 보임.

[김성원의원안Ⅳ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김성원의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 23.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거범죄 등으로 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 사람은 5년간, 형의 집행유예 선고를 받고 그 형이 확정된 사람은 10년간 선거권, 피선거권 및 공무담임이 제한됨.

한편, 「형법」이 개정(2016. 1. 6. 개정, 2018. 1. 7. 시행)됨에 따라 집행유예의 요건이 완화되어 3년 이하의 징역·금고의 형뿐만 아니라 500만원 이하의 벌금의 형을 선고하는 경우에도 그 집행을 유예할 수 있게 되었음.

이와 관련하여, 개정 「형법」의 시행에 따라 선거범죄 등으로 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우에는 선거권 등이 5년간 제한되는 반면, 100만원 이상의 벌금형에 대해 집행유예 선고를 받는 경우에는 선거권 등이 10년간 제한되어 불합리한 문제가 발생할 수 있다는 지적이 제기되었음.

이에 선거권 등이 10년간 제한되는 사유를 선거범죄 등으로 금고

이상의 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 경우로 명확히 하고, 징역형 등에 대한 집행유예 판결도 징역형 등의 선고에 포함된다는 점을 고려하여 관련 규정을 보다 명확하게 하고자 함.

또한 현행법은 「민법」이 개정(2011. 3. 7. 공포, 2013. 7. 1. 시행)되어 금치산제도가 폐지되고 피성년후견인 제도가 도입되었음에도 선거권이 없는 자를 규정할 때 금치산자를 사용하고 있어 삭제하려는 것임(안 제8조의9제5항, 제18조제1항, 제19조, 제49조제4항, 제218조의8제4항, 제263조부터 제265조까지 및 제266조제1항).

다. 특정 후보자를 당선되지 못하게 할 목적으로 해당 후보자에게 불리하도록 선거나 후보자 등에 관한 허위의 사실이 포함된 딥페이크 영상을 제작·편집·합성·가공·유포하거나 유포할 목적으로 소지하는 행위를 금지하며, 이를 위반한 경우 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제82조의8제2항제2호 및 제252조의2제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 금치산자제도 폐지에 따른 선거권 제한규정의 정비

개정안은 선거권이 없는 자의 범위에서 금치산선고를 받은 자를 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.	제18조(선거권이 없는 자) ①--.
1. 금치산선고를 받은 자	<삭 제>
2. (생 략)	2. (현행과 같음)
3. (생 략)	3. (생 략)
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ (생 략)	③ (생 략)

2013년에는 금치산자 및 한정치산자를 피성년후견인 및 피한정후견인으로 변경하는 내용의 「민법」 개정안이 시행되었음. 「민법」개정 시 부칙 제2조에서 이 법 시행 당시 금치산 또는 한정치산 선고를 받은 사람은 종전의 규정을 적용하되, 금치산자 또는 한정치산자에 대하여 성년후견, 한정후견, 특정후견이 개시되거나 임의후견감독인이 선임된 경우 또는 이 법 시행일부터 5년이 경과한 때(2018.6.30.)에는 그 금치산 또는 한정치산 선고는 무효가 되도록 함.[88] 이로 인해 2018. 7. 1.

부터는 금치산 또는 한정치산 선고가 무효가 되었으며, 법적으로 금치산자 또는 한정치산자는 더 이상 존재하지 않게 되었음. 이후 「공직선거법」상 선거권자 조항이 따로 개정되지는 않았지만 중앙선거관리위원회는 금치산자는 물론 피성년후견인의 선거권을 인정하고 있는 상황임.

개정안은 「민법」 개정 후 이루어진 위와 같은 피성년후견인에 대한 선거권 보장을 명시하려는 취지로 생각되며, 금치산자는 심신상실 상태로 법률상 무능력자를 뜻했던 것에 비해 성년후견인 제도는 금치산자 제도가 대상자를 행위능력이 전혀 없다고 판단하는 것과 달리 대상자의 행위능력을 최대한 존중하고자 하는 취지로 도입된 것인 만큼[89] 피성년후견인의 선거권을 보장하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있다고 보임.

피성년후견인 중 종전의 금치산자와 같이 선거권 행사가 어려운 사람도 있으므로 해당자를 구체적으로 명시하여 선거권 제한이 필요하다

---

88) 「민법」 <법률 제10429호, 2011.3.7.>
부 칙
제1조(시행일) 이 법은 2013년 7월 1일부터 시행한다.
제2조(금치산자 등에 관한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 이미 금치산 또는 한정치산의 선고를 받은 사람에 대하여는 종전의 규정을 적용한다.
② 제1항의 금치산자 또는 한정치산자에 대하여 이 법에 따라 성년후견, 한정후견, 특정후견이 개시되거나 임의후견감독인이 선임된 경우 또는 이 법 시행일부터 5년이 경과한 때에는 그 금치산 또는 한정치산의 선고는 장래를 향하여 그 효력을 잃는다.

89) 법률상 금치산자란 심신상실의 상태에 있는 자로 금치산 선고를 받은 사람을 뜻하며, 피성년후견인은 질병, 장애, 노령 그 밖의 사유로 인한 정신적 제약으로 사무를 처리할 능력이 지속적으로 결여된 사람으로서 성년후견개시 심판을 받은 사람을 뜻함. 금치산자와 달리 피성년후견인은 능력이 확대되어 법률행위 중 일용품의 구입 등 일상생활에 필요한 행위이거나 후견개시 심판에서 달리 정한 것은 취소할 수 없도록 함.

는 의견이 있을 수 있는데, 행위능력을 고려할 때 선거권 행사가 어렵다고 하더라도 행위무능력을 이유로 참정권을 박탈하는 것이 정당한 입법인지에 대한 고려도 필요할 것으로 생각됨.

참고로 중앙선거관리위원회는 개정안과 같이 금치산자를 단순 삭제하는 방식이 바람직하다는 입장이며 같은 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출(2014.10.8.)한 바 있음.

2. 벌금형 집행유예 도입에 따른 벌칙규정 정비

개정안은 벌금형 집행유예 제도의 도입과 관련된 「형법」의 개정에 맞추어 현행법의 형벌 및 벌칙과 관련된 각종 규정들을 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략) ⑤ 선거여론조사기관(그 대표자 및 구성원을 포함한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 선거여론조사기관의 등록을 취소한다. 이 경우 제3호에 해당하여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 그 등록이 취	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ----- ---------- ----------

소된 날부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없다.	----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우	3. ---------- 징역형(집행유예를 포함한다) ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)----------
⑥ (생 략)	⑥ (현행과 같음)
제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.	제18조(선거권이 없는 자) ①----------.
1. (생 략)	2. (생 략)
2. (생 략)	2. (현행과 같음)
3. 선거범, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그 재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100萬원이상의 罰金刑의 宣告를 받고 그 刑이 확정된 후 5	3. ---------- 100만원 이상의 벌금형(집행유예를 포함한다)------

年 또는 刑의 執行猶豫의 宣告를 받고 그 刑이 확정된 후 10年을 경과하지 아니하거나 懲役刑의 宣告를 받고 그 執行을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 刑의 執行이 종료되거나 免除된 후 10年을 경과하지 아니한 者(刑이 失效된 者도 포함한다)	------- 금고 이상의 형의 집행유예----------
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)
③「형법」 제38조에도 불구하고 제1항제3호에 규정된 죄와 다른 죄의 경합범에 대하여는 이를 분리 선고하고, 선거사무장·선거사무소의 회계책임자(선거사무소의 회계책임자로 선임·신고되지 아니한 사람으로서 후보자와 통모(通謀)하여 해당 후보자의 선거비용으로 지출한 금액이 선거비용제한액의 3분의 1 이상에 해당하는 사람을 포함한다) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 직계존비속 및 배우자에게 제263조 및 제265조에 규정된 죄와 이 조 제1항제3호에 규정된 죄의 경합범으로 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형을 선고하는 때(선거사무장, 선거사무소의 회계책임자에 대하여는 선임·신고되기 전의 행위로 인한 경우를 포함한다)에는 이를 분리 선고하여야 한다.	③---------- -- 징역형(집행유예를 포함한다) ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)----------.

第19條(被選擧權이 없는 者) 選擧日 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 被選擧權이 없다.	第19條(被選擧權이 없는 者) ----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 「국회법」 제166조(국회 회의 방해죄)의 죄를 범한 자로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자(형이 실효된 자를 포함한다)	4. ----------
가. 500만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년이 경과되지 아니한 자	가. ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)----------
나. 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년이 경과되지 아니한 자	나. 금고 이상의 형의 집행유예 ----------
다. (생 략)	다. (현행과 같음)
5. 제230조제6항의 죄를 범한 자로서 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니한 자(형이 실효된 자도 포함한다)	5. ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)----------
제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (생략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
④제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 기탁금을 납부하여야 한다.	④---------- -------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 벌금 100만원 이상의 형의 범죄경력(실효된 형을 포함하며, 이하 “전	5. ---------- 형(집행유예를 포함한다)의 ----------

과기록"이라 한다)에 관한 증명서류	----------
6.·7. (생 략)	6.·7. (현행과 같음)
⑤ ~ ⑮ (생 략)	⑤ ~ ⑮ (현행과 같음)
제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① ~ ③ (생 략)	제218조의8(재외선거인명부의 작성) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 관리하는 기관의 장은 선거일 전 150일부터 중앙선거관리위원회가 재외선거인명부의 작성 및 해당 선거 직전에 실시한 대통령선거 또는 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 확정된 재외선거인명부의 정비를 위하여 필요한 범위에서 해당 정보를 전산조직으로 조회할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.	④ ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 제18조제1항제1호에 해당하는 금치산자에 관한 정보. 이 경우 행정안전부장관은 해당 정보를 관리하는 구·시·읍·면의 장으로부터 통보받은 자료를 데이터베이스로 구축하여 손쉽게 활용할 수 있도록 하여야 한다.	<삭 제>
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)
第263條(選擧費用의 超過支出로 인한 當選無效) ①제122조(선거비용제한액의 공고)의 規定에 의하여 公告된	第263條(選擧費用의 超過支出로 인한 當選無效) ① ----------

選擧費用制限額의 200分의 1이상을 超過支出한 이유로 선거사무장, 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 宣告를 받은 때에는 그 候補者의 당선은 無效로 한다. 다만, 다른 사람의 誘導 또는 挑發에 의하여 당해 候補者의 당선을 無效로 되게 하기 위하여 支出한 때에는 그러하지 아니하다.	---------- ---------- ---------- 징역형(집행유예를 포함한다) ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)---. ---------- ---------- ---------- ----------.
②「정치자금법」 제49조(선거비용 관련 위반행위에 관한 벌칙)제1항 또는 제2항제6호의 죄를 범함으로 인하여 선거사무소의 회계책임자가 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 후보자(대통령후보자, 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자를 제외한다)의 당선은 무효로 한다. 이 경우 제1항 단서의 규정을 준용한다.	②---------- ---------- ---------- ---------- 징역형(집행유예를 포함한다) -------- ---------- 벌금형(집행유예를 포함한다)---------- ---------- ----------. ---- ----------.
第264條(當選人의 選擧犯罪로 인한 當選無效) 當選人이 당해 選擧에 있어 이 法에 規定된 죄 또는 「정치자금법」 제49조의 죄를 범함으로 인하여 懲役 또는 100萬원이상의 罰金刑의 宣告를 받은 때에는 그 당선은 無效로 한다.	第264條(當選人의 選擧犯罪로 인한 當選無效) ---------- ---------- ---------- --징역형(집행유예를 포함한다) ---------100만원 이상의 벌금형(집행유예를 포함한다)---------- -----.
第265條(選擧事務長등의 選擧犯罪로 인한 當選無效) 선거사무장·선거사무소의 회계책임자(선거사무소의 회계	第265條(選擧事務長등의 選擧犯罪로 인한 當選無效) ---------- ----------

책임자로 선임·신고되지 아니한 자로서 후보자와 통모하여 당해 후보자의 선거비용으로 지출한 금액이 선거비용제한액의 3분의 1 이상에 해당되는 자를 포함한다) 또는 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 직계존비속 및 배우자가 해당 선거에 있어서 제230조부터 제234조까지, 제257조제1항 중 기부행위를 한 죄 또는 「정치자금법」 제45조제1항의 정치자금 부정수수죄를 범함으로 인하여 징역형 또는 300만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 때(선거사무장, 선거사무소의 회계책임자에 대하여는 선임·신고되기 전의 행위로 인한 경우를 포함한다)에는 그 선거구 후보자(大統領候補者, 比例代表國會議員候補者 및 비례대표지방의회의원 후보자를 제외한다)의 당선은 無效로 한다. 다만, 다른 사람의 誘導 또는 挑發에 의하여 당해 候補者의 당선을 無效로 되게 하기 위하여 罪를 범한 때에는 그러하지 아니하다.	징역형(집행유예를 포함한다) 벌금형(집행유예를 포함한다).
第266條(選擧犯罪로 인한 公務擔任 등의 제한) ①다른 법률의 규정에도 불구하고 제230조부터 제234조까지, 제237조부터 제255조까지, 제256조제1항부터 제3항까지, 제257조부터 제259조까지의 죄(당내경선과 관련한 죄는 제외한다) 또는 「정치자금법」	第266條(選擧犯罪로 인한 公務擔任 등의 제한) ①

제49조의 죄를 범함으로 인하여 懲役刑의 宣告를 받은 者는 그 執行을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 刑의 執行이 종료되거나 免除된 후 10年間, 刑의 執行猶豫의 宣告를 받은 者는 그 刑이 확정된 후 10年間, 100萬원이상의 罰金刑의 宣告를 받은 者는 그 刑이 확정된 후 5年間 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 職에 취임하거나 임용될 수 없으며, 이미 취임 또는 임용된 자의 경우에는 그 직에서 퇴직된다.	---------- ---------- ---------- ---------- ------- 금고 이상의 형의 집행유예 ---------- 1000만원 이상의 벌금형(집행유예를 포함한다)---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)

집행유예는 피고인에게 형의 집행을 받지 않으면서 스스로 사회에 복귀할 수 있는 길을 열어주는 제도임. 과거에는 징역형이나 금고형에 대해서만 집행유예제도를 인정해왔으나, 상대적으로 가벼운 벌금형에는 집행유예를 인정하지 않는 것은 비합리적이라는 비판에 따라 2016. 1. 6.「형법」이 개정되면서 500만원 이하의 벌금형에 대하여 집행유예 제도가 도입되었으며, 2018. 1. 7.부터 본격적으로 시행되었음.

<벌금형 집행유예 관련「형법」개정내용>

형법 [법률 제7623호, 2005. 7. 29, 일부개정]	형법 [법률 제13719호, 2016. 1. 6, 일부개정]
제62조(집행유예의 요건) ①3년 이하의 징역 또는 금고의 형을 선고할 경우에 제51조의 사항을 참작하여 그 정상에 참작할 만한 사유가 있는 때에는 1년 이상 5년 이하의 기간 형의 집행을 유예할 수 있다. 다만, 금고 이상의 형을 선고한 판결이 확정된 때부터 그 집행을 종료하거나 면제된 후 3년까지의 기간에 범한 죄에 대하여 형을 선고하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제62조(집행유예의 요건) ①3년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금의 형을 선고할 경우에 제51조의 사항을 참작하여 그 정상에 참작할 만한 사유가 있는 때에는 1년 이상 5년 이하의 기간 형의 집행을 유예할 수 있다. 다만, 금고 이상의 형을 선고한 판결이 확정된 때부터 그 집행을 종료하거나 면제된 후 3년까지의 기간에 범한 죄에 대하여 형을 선고하는 경우에는 그러하지 아니하다.

그런데 현행법의 일부 규정은 개정 전「형법」에 따라 3년 이하의 징역 또는 금고의 형에 대해서만 집행유예의 선고가 가능한 것으로 전제하고 규정되어 있어, 현행「형법」을 적용하는 경우 불합리한 상황이 발생하고 있음.

예를 들어, 현행법 제18조제1항[90]은 선거권이 없는 자에 관한 규정

90)「공직선거법」
제18조(선거권이 없는 자) ①선거일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거권이 없다.
1. 금치산선고를 받은 자
2. 1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람. 다만, 그 형의 집행유예를 선고받고 유예기간 중에 있는 사람은 제외한다.
3. 선거범, 「정치자금법」 제45조(정치자금부정수수죄) 및 제49조(선거비용관련 위반행위에 관한 벌칙)에 규정된 죄를 범한 자 또는 대통령·국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장으로서 그

으로 선거범 등으로서 ①100만원 이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 ②형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년이 경과하지 아니하거나 ③징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년이 경과하지 아니한 자는 선거권이 없다고 규정하고 있는데,

만일 100만원의 벌금형을 선고받은 경우에는 ①에 해당하여 5년간 선거권이 없어지지만, 100만원의 벌금형에 대한 집행유예 선고가 이루어질 경우 ②에 해당하여 10년간 선거권이 없어지는 모순적인 상황이 발생하는 것임.

집행유예는 형의 선고가 없어지는 것이 아니라 양형의 조건을 고려하여 그 집행을 일정기간동안 유예하는 제도임을 고려할 때, 현행과 같이 불분명한 법규정으로 인해 실형과 집행유예에 대한 처분의 차이가 발생하는 것은 불합리한 측면이 있음. 법원의 정상참작에 대한 판단을 존중하여 입법적 차원에서 애초에 실형과 집행유예에 대한 처분을 다르게 규정한 것이 아니기 때문임.

재임중의 직무와 관련하여 「형법」(「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 의하여 가중처벌되는 경우를 포함한다) 제129조(수뢰, 사전수뢰) 내지 제132조(알선수뢰)·「특정범죄가중처벌 등에 관한 법률」 제3조(알선수재)에 규정된 죄를 범한 자로서, 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 5년 또는 형의 집행유예의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 10년을 경과하지 아니하거나 징역형의 선고를 받고 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 또는 그 형의 집행이 종료되거나 면제된 후 10년을 경과하지 아니한 자(刑이 失效된 者도 포함한다)

4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

② 제1항제3호에서 "선거범"이라 함은 제16장 벌칙에 규정된 죄와 「국민투표법」 위반의 죄를 범한 자를 말한다.

개정안은 이러한 벌금형 집행유예 도입에 관한 개정 「형법」의 시행에 따라 현행법의 적용상 발생하고 있는 불합리를 제거하기 위하여 ‘형의 집행유예’가 ‘금고 이상의 형의 집행유예’에 해당함을 명확하게 규정하려는 것으로 별다른 문제는 없는 것으로 보이나,[91] 부칙 등에서 일부 자구의 수정은 필요할 것으로 생각됨.

한편, 개정안은 징역형과 벌금형에 각각의 집행유예가 포함됨을 매번 나열하고 있어 법률의 명확성이 증가할 것으로 생각되나, 입법의 경제성을 감안하여 한 번 만 나열한 후 약칭하는 등의 방안도 검토해볼 수 있을 것으로 보임.

91) 다만, 위에서 언급한대로 법원의 정상참작에 따른 집행유예 판결을 존중하여 실형보다 집행유예를 경하게 처분할지에 대하여는 논의해봄직하다 판단됨.

[정필모의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 정필모의원 등 15인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 23.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 각급선거관리위원회 또는 후보자가 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자에게 「공직선거법」을 위반한 게시물 등에 대한 삭제요청 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 인터넷 플랫폼사업자인 정보통신서비스제공자에게 게시물 등에 대해 삭제요청을 할 경우에도 즉각적인 조치가 이뤄지지 않고 있어 이에 대한 실효성 논란은 계속되고 있음.

이와 함께, 과학기술의 발전으로 '딥페이크 기술'을 선거운동에 활용하려는 시도가 증가하고 있음에도 불구하고 윤리적 적합성과 유권자에 대한 사실적 정보전달의 왜곡 문제 등에 대한 기준이 없어 선거의 공정성을 훼손시킬 우려가 커지고 있음.

특히, 누구나 손쉽게 허위의 내용을 담은 딥페이크 영상 등을 제작·유통할 수 있다는 점에서 온라인 플랫폼에 유통되는 「공직선거법」을 위반한 게시물에 대해서는 보다 신속한 조치가 필요함.

이에 각급선거관리위원회 또는 후보자가 「공직선거법」을 위반한 영상 등의 정보를 ‘게시한 자’에게도 게시글에 대한 삭제요청 등을 할 수 있도록 해 공직선거법 위반 게시글에 대한 신속한 조치가 이루어지도록 하고자 함(안 제82조의4제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 위법한 영상 등을 게시한 자에 대한 영상 등 삭제요청 근거 신설

개정안은 각급선거관리위원회 또는 후보자가 현행법을 위반한 영상 등의 정보를 게시한 자에게도 게시글에 대한 삭제요청 등을 할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ①·② (생 략) ③ 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 또는 후보자는 이 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 당해 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청하거나, 전송되는 정보를 취급하는 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자(이하 “정보통신서비스제공자”라 한다)에게 그 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인	제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ①·② (현행과 같음) ③ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------관리·운영하는 자(이 법의 규정에 위반되는 정보를 게시하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니하는 때에는 해당 후보자는 관할 선거구선거관리위원회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. ④ ~ ⑦ (생 략)	---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ④ ~ ⑦ (현행과 같음)

인터넷 등 정보통신망을 통한 선거운동과 SNS와 각종 콘텐츠 플랫폼을 통한 정보의 교류가 활발해지면서, 후보자 등에 대한 정보 또한 유권자에게 빠르고 손쉽게 알려지게 되었음. 그러나 한편으로는 검증되지 않은 부정확한 정보가 정보통신망을 통해 무분별하게 전파되는 과정에서 유권자의 올바른 정보습득을 방해하고 합리적 선택을 저해하는 부작용도 나타나게 되었음.

더욱이 최근에는 가짜뉴스나 딥페이크 영상 등 개별 유권자가 진위 여부를 판단하기 어려운 수준의 정보가 정보통신망을 통해 유통되는

사례가 발생하고 있고, 트위터나 페이스북, 유튜브, 틱톡 등 해외사업자의 플랫폼을 통한 정보확산이 일반화되고 있는 추세임.

확산된 허위사실은 일반 유권자들에게 사실로 받아들여질 수 있고, 피해자의 인격권을 보호하기 위해서는 허위사실에 대한 최대한 신속한 조치가 필요할 것임.

이에 개정안은 각급선거관리위원회 또는 후보자가 위법한 영상 등의 정보를 게시한 자에 대하여도 삭제요청 등을 할 수 있도록 하여, 국외법의 적용을 받거나 해외에 서버를 두고 있는 플랫폼을 통해 전파되는 정보에 대한 신속하고 실효성 있는 조치수단을 마련하려는 취지로 이해됨.

다만, 휴대전화번호나 주민등록번호 등 개인정보 없이 익명으로 가입할 수 있는 트위터 등의 서비스가 일반화되면서 정보통신망을 통해 위법한 정보를 게시한 자를 특정하는 것이 현실적으로 어려운 경우가 있을 수 있고,[92] 특정하더라도 게시한 자가 외국인이거나 재외국민인 경우 등에 대한 법 집행의 곤란함이 발생할 수 있을 것으로 생각됨.

또한 개정안에 따르면 위법하다고 인정되는 정보를 게시한 자는 각급선거관리위원회나 후보자의 삭제요청 등이 있으면 위법여부에 대한

92) 이를 감안하여 현행법은 상대적으로 문제되는 정보를 게시한 자를 특정하기 용이하고 해당 정보에 대한 조치를 취하기 쉬운 정보통신서비스제공자나 인터넷 홈페이지 관리·운영자에게 삭제 등의 요청을 할 수 있도록 규정하고 있는 것으로 생각됨.

법원의 판단 없이 일단 지체 없이 요청에 따라야 하고, 각급선거관리위원회의 요청을 이행하지 않으면 과태료나 벌금을 부과받게 되기 때문에 정보 게시자의 정치적 표현의 자유를 제한하고, 후보자의 자질·역량 등을 검증하기 위한 정당한 의혹제기가 위축될 가능성이 있음.

따라서 개정안의 도입여부는 개정안의 현실적인 집행가능성과 효과성과 함께 위법한 정보에 의해 제한되는 후보자 등의 인격권과 유권자의 합리적 판단의 가능성 및 선거의 공정성 등과 삭제 요청 등에 의해 제한되는 정보 게시자의 정치적 표현의 자유, 후보자에 대한 정당한 자질·역량 등의 검증 가능성 및 일반 선거권자의 알권리 등을 종합적으로 비교형량하여 결정할 사안이며,

개정안을 입법에 반영한다면 다음 사항에 대한 논의가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, “이 법의 규정에 위반되는 정보를 게시하는 자”의 정확한 범위에 대한 논의가 필요할 것으로 생각됨. 개정안은 결국 유튜브 등 해외사업자의 플랫폼이나 해외에 서버를 두고 있는 인터넷 커뮤니티를 통해 전파되는 위법한 정보에 대한 조치를 위하여 정보의 게시자에게 직접 삭제 등의 요청을 할 수 있도록 하려는 것임. 그런데 개정안은 위법한 정보가 게시된 인터넷 홈페이지 등의 성격이나 규모, 영향력 등에 관계 없이 위법한 정보를 게시한 자 모두에게 직접 삭제 등의 요

청을 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 개정안의 입법 취지를 살리는 범위에서 위법한 정보를 게시하는 자의 범위나 성격을 구체화할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 위법한 정보를 게시한 자에 대한 삭제 등의 조치 요청에 따른 후속 절차에 대한 정비가 필요할 것으로 생각됨. 현행법은 인터넷 홈페이지 관리·운영자나 정보통신서비스제공자에게 삭제 등의 조치를 요청하도록 규정하고 있기 때문에 요청을 받은 관리·운영자나 제공자가 각급선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 요청에 따라 정보를 삭제하는 등의 조치를 한 경우에는 해당 사실 등을 인터넷 홈페이지 등에 게시하여 정보 게시자 등에게 알리도록 하고 있음. 정보의 게시자는 정보가 삭제되는 등의 조치가 취해진 날부터 각급선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있음. 개정안은 인터넷 홈페이지 게시·관리자에 위법한 정보를 게시한 자를 포함하도록 규정하고 있어 각급선거관리위원회에 대한 이의신청의 기산일이나 인터넷 홈페이지 등에 삭제 등의 요청사실을 게시해야 하는 의무가 있는지 여부가 문제될 수 있으므로, 정비가 필요함.

셋째, 개정안에 따르면 위법한 정보를 게시한 자가 각급선거관리위위원회의 요청에 따르지 않을 경우 과태료나 벌칙을 부과받게 되는데, 이의 적정성에 대한 검토도 필요할 것으로 생각됨.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 국외법의 적용을 받거나 해외에 서버를 두고 있는 매체에 게재된 게시물도 신속하게 조치할 수 있을 것으로 기대되나, 현행법 제82조의4제6항 개정 필요여부에 대한 추가 논의가 필요하다는 입장이며, 2021년 5월 개정안과 같은 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출했음.

[이정문의원안Ⅰ], [서범수의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이정문의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 이정문의원 등 15인

나. 제 안 일 : 2021. 12. 29.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 서범수의원안

가. 제 안 자 : 서범수의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 8. 18.

다. 회 부 일 : 2022. 8. 19.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이정문의원안Ⅰ

휴대전화 이용자를 대상으로 한 전화 여론조사를 위하여 2016년 도입된 휴대전화 가상번호 제공 제도는 유선전화 이용자 감소와 무선전화 보급률이 높아진 여건을 반영한 것으로, 공직선거 여론조사의 정확성과 신뢰성 제고에 기여하고 있다는 평가를 받으며 현재 전화 여론조사에서 보편적으로 활용되고 있음.

현행법은 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우에만 휴대전화 가상번호를 사용하도록 정하고 있는데, 후보자 또는 후보자가 되려는 사람도 휴대전화 이용자를 대상으로 한 전화 여론조사를 통해 선거전략을 수립하고 정책·공약을 개발할 필요가 있다는 의견이 제기됨.

이에 선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호 제공 대상을 확대해 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 휴대전화 가상번호 제공을 요청하여 정확하고 객관적인 여론조사를 실시하도록 하려는 것임(안 제108조의2).

2. 서범수의원안

현행법은 당내경선 또는 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 이동통신사업자로부터 휴대전화 가상번호를 제공받아 사용할 수 있도록 하고 있는데, 그 주체를 정당과 선거여론조사기관으로 제한하고 있어 그 외의 자들은 휴대전화 가상번호를 제공받아 사용할 수 없음.

특히 공직선거에 출마한 후보자나 예비후보자가 선거전략 수립을 위한 여론조사를 하고 싶어도 강화된 현행 법규상 사실상 유선전화로만 가능하여 객관성이 현저히 결여되고 있음.

또한, 국민을 대표하는 국회의원과 지방의회의원이 의정활동을 위

한 여론조사를 실시하고자 할 경우에도 휴대전화 가상번호를 이용할 수 없어 객관적인 국민의 의견수렴을 통한 의정활동 및 대의민주주의를 실현하는 데 있어 부족함이 있음.

이에 후보자나 후보자가 되려는 사람이 선거전략의 수립 또는 정책·공약의 개발을 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우와 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호의 제공을 요청할 수 있도록 하여 휴대전화 가상번호의 활용을 확대하려는 것임(안 제108조의2 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 후보자 또는 후보자가 되려는 사람의 휴대전화 가상번호 요청 허용

개정안들은 후보자 또는 후보자가 되려는 사람도 선거전략의 수립 및 정책·공약의 개발을 목적으로 하는 여론조사의 실시를 위하여 휴대전화 가상번호 제공을 요청할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	이정문의원안 I	서범수의원안
제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다.	제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 선거여론조사기관(이하 “선거여론조사기관등”이라 한다)은 다음 각 호에 해당하는 경우에는 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다.	제108조의2(선거여론조사등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 선거여론조사기관, 후보자(후보자 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 국회의원 및 지방의회의원(이하 “선거여론조사기관등”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는---------- ----------.
<신 설>	1. 후보자: 선거전략의 수립 및 정책·공약의 개발을 목적으로 여론조사를 실시하는 경우	1. 선거여론조사기관: 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우
<신 설>	2. 선거여론조사기관: 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우	2. 후보자: 선거전략의 수립 또는 정책·공약의 개발을 목적으로 예비후보자등록신청개시일부터 선거일 전일까지 선거에 관한 여론조사

		를 실시하는 경우
<신 설>		3. 국회의원 및 지방의회 의원: 의정활동과 관련하여 임기 중 선거구민을 대상으로 여론조사를 실시하는 경우
② 선거여론조사기관이 제1항에 따른 여론조사를 실시하는 경우에는 관할 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공하여 줄 것을 요청할 수 있다. <단서 신설>	② 선거여론조사기관등----------. 다만, 후보자는 해당 선거의 예비후보자등록신청 개시일부터 선거일까지 휴대전화 가상번호의 제공을 요청할 수 있으며, 그 횟수는 4회를 초과할 수 없다.	② 선거여론조사기관등이----------.
③ 제2항에 따라 휴대전화 가상번호를 사용하고자 하는 선거여론조사기관은 해당 여론조사 개시일 전 10일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 휴대전화 가상번호 제공 요청서를 제출하여야 하고, 관할 선거여론조사심의위원회는 해당 요청서의 기재사항을 심사한 후 제출받은 날부터 3일 이내에 해당 요청서를 이동통신사업자에게 송부하여야 한다.	③ ----------선거여론조사기관등----------.	③ ----------선거여론조사기관등은----------.

④ 선거여론조사기관이 제2항에 따른 요청을 하는 경우에는 휴대전화 가상번호 제공 요청서에 다음 각 호에 따른 사항을 적어야 한다.	④ 선거여론조사기관등----------	④ 선거여론조사기관등이 ----------
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	1. ~ 4. (현행과 같음)
⑤ 선거에 관한 여론조사를 위한 휴대전화 가상번호 제공에 관하여는 제57조의8제4항부터 제7항까지 및 제9항부터 제11항까지의 규정을 준용한다. <단서 신설>	⑤ ----------. 다만, 제57조의8제9항제2호에도 불구하고 후보자가 제공받은 휴대전화 가상번호를 제1항제1호에 따른 여론조사를 실시하기 위하여 선거여론조사기관에 제공할 수 있다.	⑤ 선거여론조사기관등에 대한----------제11항까지(선거여론조사기관이 제공받은 휴대전화 가상번호의 경우 제8항은 제외한다)----------.
⑥ (생 략)	⑥ (현행과 같음)	⑥ (현행과 같음)
		제256조(각종제한규정위반죄) ① ----------.
		1. ----------

		----------선거여론조사기관등---------- 2. ~ 5. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음)
	부 칙	**부 칙**
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 당내경선을 위한 여론조사와 정당의 여론수렴을 위한 여론조사 및 선거여론조사기관의 여론조사를 위하여 선거관리위원회 또는 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

휴대전화 가상번호는 '010-xxxx-xxxx'와 같은 일반적인 휴대전화 번호가 아닌 '0501-xxxx-xxxx' 형태의 일회용 번호로, 가상번호로 전

화를 걸면 지정된 기간에만 가상번호와 이어진 010 형태의 번호와 자동으로 연결되는 임시번호임. 가상번호를 사용할 경우 010 형태의 번호가 노출되지 않아 번호 사용자의 개인정보가 유출되거나 악용될 가능성이 없고, 정당이나 선거여론조사기관의 입장에서는 이동통신사업자가 관리하고 있는 가입자의 성별, 연령대, 주소정보를 바탕으로 성별·연령대별·지역별로 구분된 유권자를 대상으로 여론조사를 실시할 수 있어 여론조사의 정확성과 신뢰성을 확보하기 용이하다는 이점이 있음.[93]

후보자 또는 후보자가 되려는 사람도 선거전략을 수립하거나 정책·공약을 개발하기 위하여 여론조사를 실시할 수 있는데, 개정안들은 이러한 경우에도 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있도록 함으로써, 후보자 등의 여론조사를 이용한 선거전략의 수립 및 정책·공약 개발의 정확성과 신뢰성을 높이려는 취지로 이해됨.

개정안들은 후보자 등이 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있는 기간, 제한횟수 등에 차이가 있는데, 이정문의원안Ⅰ은 정책·공약 등 개발 목적으로 '여론조사'를 실시하는 경우 예비후보자등록개시일부터 선거일까지 최대 4회 요청할 수 있고, 서범수의원안은 정책·공약 등 개발

93) 휴대전화 가상번호와 함께 대표적인 표본추출법으로 이용되고 있는 RDD(Random Digit Dialing) 방식의 경우 이동통신사업자가 직접 관리하고 있지 않은 알뜰폰 이용자의 번호가 포함될 수 있는 이점이 있음.

목적으로 ‘선거에 관한 여론조사’를 실시하는 경우 예비후보자등록개시일부터 선거일 전일까지 횟수제한 없이 요청할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 서범수의원안은 이정문의원안Ⅰ과 달리 후보자 등이 제공받은 휴대전화 가상번호를 여론조사를 실시하기 위하여 여론조사기관·단체에 제공할 수 있도록 하는 규정이 포함되어 있지 않음.

개정안들을 통해 후보자 등이 선거전략의 수립 및 정책·공약을 개발하기 위하여 실시하는 여론조사에도 유·무선전화 RDD와 휴대전화 가상번호를 결합한 다양한 방식의 표본추출을 통해 후보자 등에게 국민의 의사가 더욱 정확하게 전달될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 휴대전화 가상번호는 성별·연령대별·지역별 비율에 따라 제공받을 수 있기 때문에, 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 특정 선거구의 주민을 대상으로 정책·공약 등의 개발을 위한 여론조사를 실시한다는 이유로 가상번호를 제공받은 후 선거구민을 대상으로 본인의 인지도를 높이거나 정책·공약 등을 알려 지지를 호소하는 등 사전선거운동으로 악용하는 사례가 발생할 수 있으므로 동으로 이에 대한 보완방안이 필요할 것으로 생각됨.

한편, 개정안을 입법에 반영한다면 현행법 제108조의2(‘선거여론조사’를 위한 휴대전화 가상번호의 제공)의 조 제목이나 제5항의 ‘선거에 관한 여론조사’를 일부 수정하는 등 일부 체계자구의 정비가 필요할

것으로 보임.

개정안에 따른 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 선거전략의 수립 및 정책·공약의 개발을 목적으로 실시하는 여론조사는 선거를 동기로 하고 있으므로 기본적으로 선거에 관한 여론조사에 해당할 것이나, 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 명칭을 나타내지 아니하고 하는 정책·공약의 개발을 위한 여론조사는 현재 현행법 제8조의8제8항[94]에 따라 선거에 관한 여론조사에서 제외되어 있기 때문임.

또한 현행법 제108조제13항은 여론조사의 응답률을 높이기 위해 여론조사를 실시하는 자의 부담으로 응답자에게 전화요금 할인혜택을 제공할 수 있도록 규정하고 있는데, 개정안에 따라 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 정책·공약의 개발을 목적으로 선거구민의 가상번호를 제공받아 여론조사를 실시하고, 선거구민인 응답자에게 전화요금 할인혜택을 제공할 경우 기부행위 금지규정에 어긋날 소지가 있으므로, 이에 대한 정비도 함께 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 후보자 또는 후보자가 되려는 사람이 원활하

94) 「공직선거법」
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 여론조사는 이 법에 따른 선거에 관한 여론조사로 보지 아니한다.
1. 정당이 그 대표자 등 당직자를 선출하기 위하여 실시하는 여론조사
2. 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 성명이나 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭을 나타내지 아니하고 정책·공약 개발을 위하여 실시하는 여론조사
3. 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 실시하는 여론조사. 다만, 제60조의2제1항에 따른 해당 선거의 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 실시하는 여론조사는 제외한다.
4. 정치, 선거 등 분야에서 순수한 학술·연구 목적으로 실시하는 여론조사
5. 단체 등이 의사결정을 위하여 그 구성원만을 대상으로 실시하는 여론조사

게 선거전략을 수립하고 정책·공약을 개발할 수 있도록 휴대전화 가상번호 제공 대상을 개정안들과 같이 확대하는 취지에 공감한다는 입장이며, 2021년 5월 이정문의원안Ⅰ과 동일한 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출하였음.

2. 국회의원 및 지방의회의원의 휴대전화 가상번호 요청 허용

서범수의원안은 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 임기 중 선거구민을 대상으로 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화가상번호를 사용할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	서범수의원안
제108조의2(선거여론조사를 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 선거여론조사기관이 공표 또는 보도를 목적으로 전화를 이용하여 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우 휴대전화 가상번호를 사용할 수 있다.	제108조의2(선거여론조사등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 선거여론조사기관, 후보자(후보자 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 국회의원 및 지방의회의원(이하 “선거여론조사기관등”이라 한다)이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는----------. 3. 국회의원 및 지방의회의원: 의정활동과 관련하여 임기 중 선거구민을 대상으로 여론조사를 실시하는 경우
<신 설>	상세 조문대비표는 상술한 후보자 또는 후보자 등 부분 참고
	부 칙

	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 당내경선을 위한 여론조사와 정당의 여론수렴을 위한 여론조사 및 선거여론조사기관의 여론조사를 위하여 선거관리위원회 또는 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

서범수의원안은 국회의원 및 지방의회의원이 임기 중 의정활동과 관련하여 이러한 경우에도 국회의원 및 지방의회의원이 선거여론조사심의위원회를 경유하여 이동통신사업자에 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있도록 함으로써, 국회의원 등의 원활한 의정활동에 기여하려는 취지로 보임.

다만, 현행법의 목적은 공정하고 자유로운 선거의 진행에 있고, 현행법이 선거여론조사기관의 휴대전화 가상번호 사용근거를 마련하고 있는 것은 선거에 관한 여론조사의 공정성, 투명성 및 정확성의 확보에 그 목적이 있으므로, 원활한 의정활동의 지원을 목적으로 하는 서범수의원안의 내용을 현행법에 규정하는 것이 적절한지에 대하여는 논의가 필요할 것으로 생각됨.

참고로, 현재 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 실

시하는 여론조사는 공직선거의 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 실시되어 선거에 영향을 미칠 우려가 있는 것을 제외하고는 현행법에 따른 선거에 관한 여론조사의 범위에서 제외[95]되어 있음.

---

95) 「공직선거법」
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 여론조사는 이 법에 따른 선거에 관한 여론조사로 보지 아니한다.
1. 정당이 그 대표자 등 당직자를 선출하기 위하여 실시하는 여론조사
2. 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다)의 성명이나 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭을 나타내지 아니하고 정책·공약 개발을 위하여 실시하는 여론조사
3. 국회의원 및 지방의회의원이 의정활동과 관련하여 실시하는 여론조사. 다만, 제60조의2제1항에 따른 해당 선거의 예비후보자등록신청개시일부터 선거일까지 실시하는 여론조사는 제외한다.
4. 정치, 선거 등 분야에서 순수한 학술·연구 목적으로 실시하는 여론조사
5. 단체 등이 의사결정을 위하여 그 구성원만을 대상으로 실시하는 여론조사

[주호영의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 주호영의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 29.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

최근 인터넷상에서 특정 개인이나 집단이 정치적 목적으로 사실이 아닌 허위사실을 인지하면서도 의도적으로 허위인 내용을 기사의 형식으로 포장해 전송하거나 유포하는 가짜뉴스가 심각한 문제로 대두되고 있음.

지난 미국 대선에서 가짜뉴스가 선거 결과에 상당한 영향을 미쳤고, 유럽에서도 가짜뉴스가 새로운 정치적·사회적 문제로 대두되고 있으며, 우리나라 또한 인터넷 등에서 가짜뉴스가 급속히 확산됨에 따라 선거의 공정성을 훼손할 우려가 있음.

현재 후보자 및 후보자 가족을 비방하거나 허위사실을 공표하는 등의 경우에는 「공직선거법」이나 「형법」에 따라 처벌되고, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따라 필요한 조치를 하며, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 따라 반론

및 정정보도 청구 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 사후적 처벌 및 조치를 한다고 하더라도 전파력이 크고 정정보도에 관심이 적은 인터넷의 특성으로 가짜뉴스로 인해 영향을 받은 사람들의 인식을 되돌리기에는 어려움이 있음.

이에 해당 정보가 가짜뉴스로 판정되는 경우에는 정보통신서비스 제공자 등에게 가짜뉴스임을 표시하도록 하는 의무를 부과하고, 이를 유포한 자는 처벌하도록 함으로써 가짜뉴스로부터 시민들을 보호하고 공정한 선거가 이루어지도록 하려는 것임.

주요내용

가. 이 법에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 뿐만아니라 블로그·소셜네트워크서비스에 게시되는 것을 금지하고, 홈페이지 관리·운영자에게 해당 정보의 삭제, 취급의 거부·정지·제한 뿐만아니라 판단중임을 알리는 표시를 하여줄 것을 요청할 수 있도록 함(안 제82조의4제3항 및 제5항).

나. 누구든지 정보통신망 등을 이용하여 가짜뉴스를 유포하는 것을 금지하되, 가짜뉴스의 최초 유포자에게는 벌금을 부과하고 단순 유포자에게는 과태료를 부과함(안 제82조의8제1항, 제250조제4항 및 제261조제6항제5호 신설).

다. 가짜뉴스로 인하여 피해를 받는 자가 각급선거관리위원회에 가

짜뉴스임을 표시하여 줄 것을 요청하면, 각급선거관리위원회는 이를 확인한 후 정보통신서비스제공자 등에게 통보하고, 통보를 받은 자는 가짜뉴스임을 알리는 표시를 하여야 하며, 통보받은 자 또는 해당 정보 게시자 등은 각급선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있도록 함(안 제82조의8제2항부터 제7항까지 신설).

라. 각급선거관리위원회로부터 통보받은 사항을 따르지 아니한 정보통신서비스제공자 등에게 과태료를 부과함(안 제261조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 가짜뉴스의 정의 및 가짜뉴스임을 표시하도록 하는 절차 신설 등

개정안은 가짜뉴스로 인하여 피해를 받는 자의 요청에 따라 각급선거관리위원회가 해당 정보가 가짜뉴스라고 인정되는 경우에는 인터넷 홈페이지 관리·운영자 및 정보통신서비스 제공자에게 해당 정보가 가짜뉴스임을 알리는 표시를 하도록 통보하게 하는 등의 절차를 거쳐 해당 정보가 가짜뉴스임이 표시되도록 하고, 이에 필요한 사항을 함께 개정하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제82조의8(정보통신망을 이용한 가짜뉴스의 유포 금지) ① 누구든지 정보통신망 등을 이용하여 가짜뉴스(특정 개인이나 집단이 정치적 이익을 목적으로 허위의 사실임을 알면서도 의도적으로 허위의 내용이 포함된 기사의 형식으로 포장해 다중에게 뉴스로 오인시킬 목적으로 작성해 유통시키는 것을 말한다. 이하 같다)를 유포(게시하거나 전송하는 것을 포함한다. 이하 같다)하여서는 아니 된다. ② 가짜뉴스로 인하여 피해를 받는 자는 가짜뉴스가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방·블로그·소셜

	네트워크서비스 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 해당 정보가 가짜뉴스임을 표시하여 줄 것을 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따라 요청을 받은 각급선거관리위원회는 요청을 한 사람, 해당 요청사항과 관련있는 국가기관·지방자치단체, 그 밖의 기관·단체에 대하여 관련자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 제출요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다. ④ 각급선거관리위원회는 제출된 관련자료와 그 밖의 자료를 통하여 확인한 결과 제2항에 따라 요청 받은 사항이 가짜뉴스라고 인정되는 경우에는 지체 없이 해당 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자 또는 정보통신서비스제공자에게 해당 정보가 가짜뉴스임을 표시하여 줄 것을 통보하여야 한다. ⑤ 제4항에 따라 각급선거관리위원회로부터 통보받은 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 지체 없이 해당 정보가 가짜뉴스임을 알리는 표시를 하여야 한다.

	⑥ 제4항에 따라 각급선거관리위원회로부터 통보를 받은 인테넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 그 통보를 받은 날부터, 해당 정보를 게시하거나 전송한 자는 해당 정보가 가짜뉴스로 표시된 날부터 3일 이내에 그 통보를 한 각급선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있다. ⑦ 가짜뉴스에 대한 표시, 이의신청의 방법·절차 등에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
제250조(허위사실공표죄) ① ~ ③ (생략)	제250조(허위사실공표죄) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 제82조의8제1항을 위반하여 가짜뉴스를 최초로 유포한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.	② ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
<신 설>	2. 제82조의8제5항을 위반하여 각급선거관리위원회로부터 통보받은 사항을 따르지 아니한 자
2. ~ 4. (생 략)	3. ~ 5. (현행 제2호부터 제4호까지와 같음)

<신 설>	6. 제147조제3항(제148조제4항 및 제173조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 정당한 사유 없이 협조요구에 따르지 아니한 자
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.	⑥ ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (생 략)
<신 설>	5. 제82조의8제1항을 위반하여 가짜뉴스를 유포한 사람. 다만, 최초로 유포한 사람은 제외한다.
⑦ ~ ⑫ (생 략)	⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

최근 인터넷, SNS의 활성화로 누구나 정보를 생산하고 유포하기 쉬운 환경이 되면서, 부정확하고 무분별한 수많은 정보들이 뉴스라는 형식으로 급속하게 퍼지는 '인포데믹(infodemic)'[96] 현상이 나타나고 있음.

특히 인터넷상에서 특정 개인이나 집단이 정치적 목적으로 사실이

96) '정보(information)'와 '유행병(epidemic)'의 합성어

아닌 허위사실을 인지하면서도 의도적으로 허위인 내용을 기사의 형식으로 포장해 전송하거나 유포하는 “가짜뉴스(Fake News)”가 사회적 문제가 되고 있는데 딥페이크 등 최신 기술과 결합할 경우 이용자가 실제 뉴스와 가짜뉴스를 구분하기 어려운 상황에 이르기도 함.

특히 선거와 관련된 가짜뉴스는 후보자와 그 주변인에 물질적·정신적 손해를 끼칠 뿐만 아니라 일반 유권자의 합리적 판단을 저해하여 선거의 공정성에도 영향을 끼칠 수 있음.

이에 개정안은 가짜뉴스에 대한 정의를 신설하고, 인터넷 상의 정보에 각급선거관리위원회의 판단 및 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자의 조치에 따라 가짜뉴스임이 표시될 수 있도록 관련 절차를 마련하며, 가짜뉴스를 최초로 유포한 사람은 허위사실공표죄로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하고, 가짜뉴스를 전파한 사람은 300만원 이하의 과태료를 부과하려는 것으로 가짜뉴스로 인해 피해를 받는 자를 구제하려는 취지로 보임.

개정안은 가짜뉴스의 유포로 인한 피해 확산을 차단하고 유권자의 올바른 정보에 대한 알권리를 보장하는 효과가 있을 것으로 기대되나, 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

먼저 가짜뉴스의 정의에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨. 개정안은 가짜뉴스를 “특정 개인이나 집단이 정치적 이익을 목적으로 허위의

사실임을 알면서도 의도적으로 허위의 내용이 포함된 기사의 형식으로 포장해 다중에게 뉴스로 오인시킬 목적으로 작성해 유통시키는 것"으로 정의하고 있음.

개정안에 따르면 각급선거관리위원회는 인터넷 상의 정보가 가짜뉴스인지를 판단해야하고, 가짜뉴스를 유포한 사람은 형벌에 처해지거나 과태료가 부과됨. 가짜뉴스가 곧 법 집행기관의 판단영역이 되고 형벌의 구성요건을 이루게 되므로, 가짜뉴스는 명확한 용어로 정의될 필요가 있을 것임.

그런데 가짜뉴스의 정의에는 '정치적 이익을 목적으로 허위의 사실임을 알면서도 의도적으로', '다중에게 뉴스로 오인시킬 목적으로'와 같은 추상적이고 불명확한 용어를 사용하여 타인의 내심의 의사를 짐작하게 하는 등 객관적 판단이 어려운 개념을 사용하고 있음.

개정안은 가짜뉴스의 방식과 관련하여 '허위의 내용이 포함된 기사의 형식으로 포장'하는 것으로 한정하고 있는데, 법을 엄격하게 적용할 경우 기사의 형식을 취한 유머나 패러디의 경우까지 규제대상에 포함될 여지가 있을 수 있고, 반대로 소위 '찌라시'와 같이 기사의 형식으로 포장되지 않은 거짓 정보나 유튜브 등 플랫폼에서 동영상으로 유통되는 거짓 정보는 가짜뉴스에 포함되지 않을 것임.

또한 개정안에 따르면 공직선거와 관련 없이 유포된 정보도 요건에

부합하면 가짜뉴스에 해당하게 되는데, 「공직선거법」의 목적 및 적용 범위를 고려할 때 가짜뉴스 자체도 현행법에 규정하기 적절하지 않은 측면이 있음.

다음, 가짜뉴스임을 표시하기 위한 관련 절차의 현실적인 집행가능성과 실효성 등을 검토할 필요가 있음. 개정안은 가짜뉴스로 인하여 피해를 받는 자의 요청에 따라 인터넷 상의 정보가 가짜뉴스에 해당하는지를 판단하는 주체로 각급선거관리위원회를 설정하고 있음. 그런데 「선거관리위원회법」에 따른 선거관리위원회의 직무범위를 고려할 때 가짜뉴스의 판단은 각급선거관리위원회의 직무범위에 포함되지 않는 것으로 보임. 「선거관리위원회법」을 개정하여 직무범위를 확장할 수는 있을 것이나, 상술한 가짜뉴스의 정의의 모호성으로 인해 각급선거관리위원회의 집행에 현실적인 어려움이 있을 것으로 예상됨.

또한 현행법에는 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)[97]와 제

---

97) **「공직선거법」**

제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ① <삭 제>

②누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 이용하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 유포하여서는 아니되며, 공연히 사실을 적시하여 이들을 비방하여서는 아니된다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

③각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 또는 후보자는 이 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 당해 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청하거나, 전송되는 정보를 취급하는 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자(이하 "정보통신서비스제공자"라 한다)에게 그 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니하는 때에는 해당 후보자는 관할 선거구선거관리위원

110조의2(허위사실 등에 대한 이의제기)[98], 제250조(허위사실공표죄)[99], 제251조(후보자비방죄)[100] 등과 같이 선거와 관련된 가짜뉴스를

회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다.

④제3항에 따라 선거관리위원회로부터 요청을 받은 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신 서비스제공자는 지체없이 이에 따라야 한다.

98) **「공직선거법」**

제110조의2(허위사실 등에 대한 이의제기) ① 누구든지 후보자 또는 예비후보자의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 공표된 사실이 거짓임을 이유로 해당 선거구선거관리위원회를 거쳐 직근 상급선거관리위원회에 서면으로 이의제기를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이의제기를 받은 직근 상급선거관리위원회는 후보자 또는 예비후보자, 소속정당, 이의제기자, 관련 국가기관·지방자치단체, 그 밖의 기관·단체에 대하여 증명서류 및 관련자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 제출요구를 받은 자는 정당한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.

③ 직근 상급선거관리위원회는 증명서류 및 관련자료의 제출이 없거나 제출한 증명서류 및 관련자료를 통하여 확인한 결과 공표된 사실이 거짓으로 판명된 때에는 이를 지체 없이 공고하여야 한다. 이 경우 이의제기서와 제출받은 서류·자료를 「개인정보 보호법」을 위반하지 아니하는 범위에서 편집·수정 없이 선거관리위원회 홈페이지에 공개하여야 한다.

④ (생 략)

99) **「공직선거법」**

제250조(허위사실공표죄) ①당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

②당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

③당내경선과 관련하여 제1항(제64조제1항의 규정에 따른 방법으로 학력을 게재하지 아니한 경우를 제외한다)에 규정된 행위를 한 자는 3년 이하의 징역 또는 6백만원 이하의 벌금에, 제2항에 규정된 행위를 한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 "후보자" 또는 "후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)"는 "경선후보자"로 본다.

100) **「공직선거법」**

제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

어느정도 규율할 수 있는 규정들이 마련되어 있는 상황임. 제110조의2에 따라 선거관리위원회가 인터넷 상의 정보가 허위사실이라 판단한 경우 제82조의4에 따라 후보자 또는 선거관리위원회가 해당 정보의 삭제 등을 요청할 수 있고, 허위사실을 게재한 자는 제250조에 따라 처벌받을 수 있음. 이러한 점을 고려할 때 관련 절차를 신설하고 가짜뉴스를 유포한 자에 대한 제재수단을 마련하려는 개정안의 내용은 입법실익이 크지 않을 수 있음.

그 밖에 개정안은 제261조제2항에 제6호를 신설하여 제147조제3항을 위반하여 정당한 사유 없이 투표소 설치를 위한 장소사용 협조요구를 따르지 아니한 자에 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하면서, 같은 규정을 위반한 자에게 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있는 현행법 제261조제4항은 삭제하거나 개정하지 않고 있어, 법집행의 충돌이 없도록 개정안의 정확한 입법취지에 따라 관련 규정이 함께 정비되어야 할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 가짜뉴스가 선거에 미치는 부정적 영향을 감안할 때 가짜뉴스 표기 및 피해자의 가짜뉴스 표기 요청 등은 선거의 공정성 측면에서 도움이 될 것이나, 아래와 같은 사항들을 고려하여 도입에 신정한 검토가 필요하다는 입장임.

①현행「공직선거법」제110조의2(허위사실등에 대한 이의제기)에 따

라 후보자는 공표된 사실에 대한 이의제기가 가능하고, 제250조(허위사실공표죄)를 위반하여 허위사실을 유포한 자는 처벌되며, 진실에 반하여 언론사의 명칭, 기자의 성명 등을 표시하여 뉴스 기사 형식으로 공표·전파할 경우에는 제253조(성명등의 허위표시죄)에 위반되는 등, 기존 조항만으로도 규율이 일부 가능함.

②개정안의 규제 대상인 정치적 이익 목적의 가짜뉴스의 범위가 넓고 해석(정치적 이익의 범위, 기사 형식의 판단기준 등)이 모호할 수 있어 선관위 단속업무의 어려움이 예상됨.

그 외에 투표소 등 장소 협조요구에 따르지 않은 공공기관의 장 등에게 부과하는 과태료 수준을 상향할지 여부는 해당 위법행위의 중대성 정도 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

한국인터넷기업협회[101]는 개정안에 대하여 명확성 원칙의 위배 및 표현의 자유 침해가 우려되고,「공직선거법」과 체계적 정합성이 결여되었으며, 중복규제에 해당한다는 입장임.

2. 각급선거관리위원회 등의 요청가능 사항에 판단중임을 알리는 표시 추가 등

개정안은 각급선거관리위원회 또는 후보자가 삭제 등의 조치를 요청

101) 네이버, 카카오, 넥슨, 넷플릭스, 메타, 등 국내외 인터넷기업으로 구성된 협회

할 수 있는 위법한 정보가 게시되는 장소에 블로그와 소셜네트워크서비스를 추가하고, 각급선거관리위원회가 또는 후보자가 인터넷 홈페이지 관리·운영자 등에게 요청할 수 있는 조치에 '판단중임을 표시하여 줄 것'을 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ①·② (생 략)	제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ①·② (현행과 같음)
③ 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 또는 후보자는 이 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 당해 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청하거나, 전송되는 정보를 취급하는 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자(이하 "정보통신서비스제공자"라 한다)에게 그 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니하는 때에는 해당 후보	③ ---------- ---------- ---------- ---------- --대화방·블로그·소셜네트워크서비스---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- 제한 또는 판단중임을 알리는 표시를 하여줄 것을---------- ---------. ---------- ----------

자는 관할 선거구선거관리위원회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다.	---------- ---------- ---------- ---------- ----------제한 또는 판단중임을 알리는 표시를 하여줄 것을------- ---------- ---------- ---------- --제한 또는 판단중임을 알리는 표시를 하여줄 것을----------.
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
⑤ 제3항에 따라 선거관리위원회로부터 요청을 받은 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 그 요청을 받은 날부터, 해당 정보를 게시하거나 전송한 자는 당해 정보가 삭제되거나 그 취급이 거부·정지 또는 제한된 날부터 3일 이내에 그 요청을 한 선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있다.	⑤ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -----정지·제한되거나 또는 판단중임을 알리는 표시를 한---------- ---------- ----------.
⑥·⑦ (생 략)	⑥·⑦ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

개정안은 각급선거관리위원회가 가짜뉴스로 인하여 피해를 받는 자의 요청에 따라 인터넷 홈페이지 등에 게시된 정보가 가짜뉴스임을 판단하는 중에 해당 정보가 지속적으로 인터넷 홈페이지 등에 게시되어 무분별하게 유포되는 상황을 차단하기 위하여 각급선거관리위원회 또는 후보자가 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 등에 판단중임을 알리는 표시를 하도록 요청할 수 있는 근거를 마련하고, 블로그나 소셜네트워크서비스에 게시된 정보도 현행법에 따른 규제대상임을 명확히 규정하려는 취지로 보임.

개정안에 따른 '판단중임을 알리는 표시'는 인터넷 홈페이지 등에 게시된 정보가 정보가 안 제82조의8제3항에 따라 가짜뉴스인지 여부를 판단중임을 알리는 표시로 이해되므로, 개정안은 기본적으로 상술한 '가짜뉴스의 정의 및 가짜뉴스임을 표시하도록 하는 절차 신설 등' 부분과 연계하여 논의되어야 할 것임.

다만, 개정안에 따르면 '이 법의 규정에 위반되는 정보'가 인터넷 홈페이지 등에 게시되는 등의 사실을 알게된 경우 각급선거관리위원회 또는 후보자가 '판단중임을 알리는 표시를 하여 줄 것'을 요청할 수 있는데, 가짜뉴스인지 여부를 판단 중인 상황은 해당 정보가 '이 법에 위반되는 정보'인지가 명확하게 판단되지 않은 단계이므로 개정안이 입법에 반영된다 해도 개정안에 따라 각급선거관리위원회가 판단중인 정보에 대하여 '판단중임을 알리는 표시를 하여 줄 것'을 요청하는 것이

법체계적으로 불가능할 것으로 보임.

또한 블로그나 소셜네트워크서비스에 게시된 정보도 현행법에 따른 규제대상임을 명확히 규정하는 것과 관련하여, 현재에도 현행법 제82조의4제3항은 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 '등'으로 위법한 정보가 게시되는 장소를 규정하고 있어, 현행법 하에서도 블로그나 소셜네트워크서비스로 확대적용하는 것이 가능할 것으로 생각되며, 실제로 트위터 등 SNS 등도 선거관리위원회의 단속 및 조치대상에 포함되어 있음.

개정안과 같이 블로그와 소셜네트워크서비스를 명시할 경우 법률의 명확성이 높아질 수 있을 것이나, 한편으로는 사적성격이 강한 소셜네트워크서비스 및 대화방이나 개인 블로그 등에도 일괄적으로 규제하는 것으로 비칠 수 있어 일반 유권자의 표현의 자유를 위축할 우려도 있음.

중앙선거관리위원회는 '판단중임을 알리는 표시'를 추가하는 것은, 선관위의 위법여부 판단 전에 잘못된 정보가 확산되는 것을 방지하기 위해 일시적으로 조치를 취하고자 하는 데에 그 취지가 있다 판단되나, "후보자가 판단중임을 알리는 표시를 하여줄 것을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에 관할선관위가 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자에게 이를 요청할 수 있다"는 내용은 도입취지에

도 맞지 않고 실효성도 낮을 것으로 판단되며, 블로그·소셜네트워크서비스상 위반게시물도 현행법상 단속·조치 대상이 됨에 따라 별도 추가할 실익이 적을 것으로 판단된다는 입장임.

한국인터넷기업협회는 개정안에 대하여 ‘판단’의 구체적인 정의가 부재하고, 표현의 자유 및 통신의 비밀 침해가 우려된다는 입장임.

[김도읍의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김도읍의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2021. 12. 30.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거캠프나 선거캠프와 연결된 사조직과 같은 유사기구에서 댓글 순위 등을 조작하여 여론을 조작하는 움직임이 실제로 드러나고 있으나, 현행법에는 인터넷홈페이지의 검색 순위, 조회 수, 댓글 순위 등을 조작하는 행위에 대한 제재규정을 두고 있지 않아 현행법에 따른 처벌이 어려움.

실제로, 포털사이트에 허위의 클릭정보를 전송하여 검색순위나 댓글 순위를 높인 사건에 대해 대법원은 「형법」 제314조제2항의 컴퓨터등 업무방해죄를 적용하여 판결하고 있음.

이에 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 컴퓨터등 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계 집계 업무를 방해하거나 하게한 자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 함으로써 인

터넷 상의 댓글 순위 조작 등을 통하여 선거의 공정을 저해하는 행위를 명확히 제재하고자 함(안 제82조의8 및 제252조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 당선 또는 낙선목적으로 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계집계 업무를 방해하는 행위 금지규정 신설

개정안은 후보자 또는 예비후보자가 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 컴퓨터등 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계 집계 업무를 방해하거나 하게하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 경우 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제82조의8(선거정보 통계집계 방해 금지) 누구든지 특정 후보자(예비후보자를 포함한다)를 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 컴퓨터등 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계 집계 업무를 방해하거나 방해하게 하는 행위를 하여서는 아니된다.
<신 설>	제252조의2(통계집계방해죄) 제82조의8을 위반한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌

	금에 처한다. **부 칙** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

대형 포털, SNS 등의 게시글이나 인터넷 뉴스 서비스의 기사의 내용 외에도 그 조회수나 댓글, 댓글의 추천수, 추천수에 따른 게재순위 등도 일반 국민들이 인터넷을 통해 선거에 관한 정보를 습득하는 과정에서 그 판단에 영향을 미칠 수 있음. 조회수가 높은 게시글 등이나 다수의 이용자로부터 추천을 받아 게재순위가 높은 댓글의 내용을 다수의 여론으로 간주할 수 있기 때문임.

개정안은 (예비)후보자의 당락을 위하여 컴퓨터등 정보처리장치에 허위정보를 입력하는 등의 방법으로 정보처리장치에 유통되는 정보의 통계집계업무를 방해하거나 하게한 자를 처벌함으로써, 인터넷 상의 댓글의 추천수나 기사의 조회수 등을 조작하는 여론조작행위를 금지하고, 일반 국민들이 인터넷을 통해 선거에 관한 올바른 정보를 파악할 수 있도록 하려는 취지로 이해됨.

대법원은 2008도11978 판례에서 “포털사이트 운영회사의 통계집계시스템 서버에 허위의 클릭정보를 전송하여 검색순위 결정 과정에서 위와 같이 전송된 허위의 클릭정보가 실제로 통계에 반영됨으로써 정보

처리에 장애가 현실적으로 발생하였다면, 그로 인하여 실제로 검색순위의 변동을 초래하지는 않았다 하더라도 '컴퓨터 등 장애 업무방해죄'(「형법」 제314조제2항 위반)가 성립한다."고 판시했는데, 이러한 점을 고려할 때 개정안은 「형법」 제314조제2항에 따른 컴퓨터등장애업무방해행위죄[102]를 기본으로 하여 범죄구성요건을 특정("(예비)후보자의 당락을 목적으로", "정보처리장치에 유통되는 정보의 통계 집계 업무를 방해하거나 방해하게 하는 행위")하여 가중처벌하는 형태를 취하고 있음.

인터넷 상의 댓글의 추천수나 기사의 조회수 등을 조작하는 행위는 다른 의견을 의도적으로 배제하여 인터넷 상의 여론 형성을 왜곡하고, 결과적으로는 선거의 공정성에 영향을 미칠 수 있기 때문에 개정안과 같이 별도의 처벌규정을 신설할 필요성도 있을 것임.

다만, 개정안에 따르면 매크로 등 프로그램을 이용하여 댓글의 추천수 등을 기계적으로 빠르게 증가시키는 행위 외에도 자발적인 참여에 의해 특정 후보자를 지지하거나 지지하지 않는 기사·게시물·댓글 등을 노출시키는 집단적 활동 등도 처벌의 대상이 될 수 있어 개별 유권자

---

102) 「형법」
제314조(업무방해) ①제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.
②컴퓨터등 정보처리장치 또는 전자기록등 특수매체기록을 손괴하거나 정보처리장치에 허위의 정보 또는 부정한 명령을 입력하거나 기타 방법으로 정보처리에 장애를 발생하게 하여 사람의 업무를 방해한 자도 제1항의 형과 같다.
제313조(신용훼손) 허위의 사실을 유포하거나 기타 위계로써 사람의 신용을 훼손한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 위축시킬 우려도 있음.[103]

또한 네이버와 다음은 실명인증을 해야만 포털 내 뉴스에 댓글을 게시할 수 있도록 하고, 시간당 댓글 작성 수 제한을 두고 있으며, 페이스북이나 트위터 등 매크로 악용 우려가 있는 소셜계정을 통한 댓글 게시를 제한하는 등 사이트에 게재된 뉴스 내 댓글에 대한 자율규제를 시행하고 있는 점도 고려할 필요가 있음.

결론적으로 개정안의 도입여부는 댓글조작 등 통계조작행위의 심각성 및 규제의 필요성, 「형법」에 대한 가중처벌의 필요성, 표현의 자유 및 선거운동의 자유 위축 우려, 업계의 자율규제 상황 등을 면밀히 검토하여 결정할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 개정안을 도입할지 여부는 「형법」 제314조제2항과의 관계 및 관련 판례, 법률의 명확성 원칙 준수 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나 실제 선거정보 통계를 집계하는 기관·사업자가 집계를 방해받은 사실을 자발적으로 확인·발견 또는 신고하지 않는다면 선관위의 단속·조사업무에 한계가 있을 것으로 판단되며, 주요 포털사가 이미 자체 댓글 정책을 통해 자율규제를 시행하고 있음을 고려할 필요가 있다는 입장임.

---

103) 대법원은 2011도7943판결에서 「형법」 제314조제2항의 "'허위의 정보 또는 부정한 명령의 입력'이란 객관적으로 진실에 반하는 내용의 정보를 입력하거나 정보처리장치를 운영하는 본래의 목적과 상이한 명령을 입력하는 것이고, '기타 방법'이란 컴퓨터의 정보처리에 장애를 초래하는 가해수단으로서 컴퓨터의 작동에 직접·간접으로 영향을 미치는 일체의 행위를 말한다."고 판시한 바 있는데, 집단적 활동 등은 기타 방법에 포함될 가능성이 있음.

[송옥주의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2022. 1. 4.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지는 인터넷 홈페이지, 전자우편, 문자메시지의 방법으로만 의정활동 보고를 할 수 있도록 규정하고 있음. 즉, 의정활동 보고서의 우편 발송 등 기타 방법을 통한 의정활동 보고는 선거일 전 90일 이전까지 완료되어야 함.

그런데 우편의 발송일부터 도착일까지 수일의 시간이 소요되는 경우가 있어, 우편을 이용한 의정활동의 경우 그 의정활동을 한 날을 언제로 볼 지에 따라 법률 위반 여부가 결정되는 문제가 있음.

이에 우편을 이용한 의정활동 시 우편법령에 따른 통신날짜도장에 표시된 날이 분명한 경우 그 표시된 날에, 분명하지 않은 경우 우체국에 제출된 날에 의정활동을 보고한 것으로 보도록 명확히 하여 의정활동 보고 시 야기될 수 있는 혼란을 해소하고자 함(안 제111조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 우편을 이용한 의정활동보고의 보고시점 변경·명확화

개정안은 우편을 이용한 의정활동 시 우편법령에 따른 통신날짜도장에 표시된 날이 분명한 경우 그 표시된 날에, 분명하지 않은 경우 우체국에 제출된 날에 의정활동을 보고한 것으로 보도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第111條(議政活動 보고) ① 國會議員 또는 地方議會議員은 報告會 등 집회, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본을 포함한다), 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함한다)을 통하여 議政活動(선거구활동·일정고지, 그 밖에 업적의 弘報에 필요한 사항을 포함한다)을 選擧區民(行政區域 또는 選擧區域의 변경으로 새로 編入된 區域의 선거구민을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보고할 수 있다. 다만, 大統領選擧·國會議員選擧·地方議會議員選擧 및 地方自治團體의 長選擧의 선거일전 90일부터 選擧日까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편	第111條(議政活動 보고) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.	----------없으며, 보고서를 우편으로 발송하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 날에 의정활동을 보고한 것으로 본다.
<신 설>	1. 우편법령에 따른 통신날짜도장에 표시된 날이 분명한 경우: 표시된 날
<신 설>	2. 우편법령에 따른 통신날짜도장에 표시된 날이 분명하지 아니한 경우: 우체국에 제출한 날(우편물 수령증에 의하여 증명된 날을 말한다)
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 국회의원 또는 지방의회의원이 의정활동 보고서 등을 통하여 의정활동을 선거구민에게 보고할 수 있도록 하면서, 공직선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지는 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 방법에 한정하여 의정활동보고를 할 수 있도록 규정하고 있음.[104)]

104) 「공직선거법」
제111조(의정활동 보고) ①국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본을 포함한다), 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함한다)을 통하여 의정활동(선거구활동·일정고지, 그 밖에 업적의 弘報에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민(行政區域 또는 選擧區域의 변경으로 새로 編入된 區域의 선거구민을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거

현행법은 의정활동 보고서의 구체적인 배부방법에 대하여는 별도로 규정하고 있지 않으므로 의정활동 보고서의 배부목적 범위 안에서 우편으로도 의정활동 보고서를 배부할 수 있을 것이나, 현행법 제111조제1항 단서에 따라 선거일 전 90일부터 선거일까지는 그 배부가 금지될 것임.

이와 관련하여 현행법 및 「공직선거관리규칙」에는 의정활동 보고서를 언제까지 발송해야 하는지 등이 병확하게 규정되어 있지 않음. 즉, 의정활동 보고서를 선거구내 각 세대별로 송부한 날이 선거일 전 90일의 전일이면 되는 것인지, 세대에 배송이 완료된 날이면 되는 것인지 그 기준이 불분명한 측면이 있음.

이에 대해 중앙선거관리위원회는 유권해석으로 현행법 제111조제1항 단서에 따라 의정활동보고를 할 수 있는 기간 중에 의정활동 보고서가 도달할 수 있도록 의정활동 보고서를 발송해야 한다고 판단한 바 있음.[105] 즉, 선거일 전 90일의 전일까지 의정활동 보고서가 각 세대에 도달할 수 있도록 국회의원과 지방의회의원은 의정활동 보고서를 발송해야 하며, 선거일 전 90일 전에 의정활동 보고서를 발송했다 하더라도 도달 시점이 선거일 전 90일 이후일 경우에는 현행법 제111조제1항

· 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.

105) 2007. 11. 27. 회답

단서를 위반하게 되는 것임.

현행과 같이 ‘도달한 날’을 기준으로 하면 국회의원과 지방의회의원이 통상적인 배송기간을 고려하여 의정활동 보고서를 발송했다 하더라도 배송이 지연되어 선거일 전 90일 이후에 선거구민에게 도달할 경우 법률 위반에 해당하게 되는 등 의정활동 보고서의 연착 등에 따른 불이익은 국회의원과 지방의회의원이 부담하게 됨.

이에 개정안은 의정활동 보고서가 ‘도달한 날’이 아닌 우체국에 ‘접수된 날’을 기준으로 우편발송을 통한 의정활동 보고가 가능한 시점을 판단하도록 하려는 것으로, 우편발송을 통한 의정활동 보고 가능시점에 법 적용상의 혼란을 해소하고, 의정활동 보고와 관련하여 국회의원과 지방의회의원이 부담해야 하는 불이익을 경감하려는 취지로 이해됨.

개정안에 따르면 선거일 전 90일에 가까운 시기에도 우편발송을 통한 의정활동 보고가 원활하게 이루어지며, 선거일 전 90일을 도과하여 의정활동 보고서가 배송되지 않도록 해야 했던 일선 집배원들의 배송 업무의 부담도 경감될 것으로 보임.

반면, 결과적으로는 선거일 전 90일 후에도 선거구민에게 의정활동 보고가 이루어질 수 있는 새로운 수단이 마련되는 것이기 때문에 선거일 전 90일부터는 의정활동보고의 방법을 한정하여 선거운동에 이르지

않았지만 선거의 공정성과 평온성을 침해할 가능성이 있는 행위를 사전에 차단하려는 현행 규정의 입법취지[106]가 퇴색할 수 있고, 악용 사례가 발생하거나 현역의원과 예비후보자 사이의 형평성의 문제 등이 제기될 우려도 있으므로, 개정안의 도입여부는 상술한 장단점을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안임.

다만, '통신날짜도장'은 현재 우편관계 법령에서 쓰이지 않는 용어이므로 '우편날짜도장'으로 순화할 필요가 있음.[107]

또한 우편날짜도장이 찍히지 않는 등 우편날짜도장에 표시된 날이 분명하지 아니한 경우를 위해 개정안은 우체국에 '제출'한 날로서 우편물 수령증에 의하여 증명된 날을 기준으로 의정활동보고가 이루어진 날을 판단하도록 규정하고 있는데, 우편물 수령증은 우편물이 우체국에 '접수'된 후 발급되고 있으므로 이에 맞추어 개정안의 일부 표현이 수정되어야 할 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 우편을 이용한 의정활동보고의 경우 그 시점을 언제로 정할지 여부는 우체국 접수시점, 우체국 발송시점, 우편도달시점 각각의 장·단점을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

106) 대법원 2009. 4. 23. 선고 2009도832

107) 개정안은 '통신날짜도장'이라는 표현을 사용하고 있는데, 해당 표현은 일본식 표현으로 현재 우편법령에서는 '우편날짜도장'으로 순화하여 사용하고 있으므로 통신날짜도장 대신 우편날짜도장이라는 표현을 사용하는 것이 적절할 것으로 생각됨.

[태영호의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 태영호의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2022. 1. 7.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거인의 투표참여를 촉진하기 위하여 거동이 불편한 선거인에 대한 교통편의 제공에 필요한 대책을 수립하여 시행하도록 하고 있음. 이에 따라 하위법령인 「공직선거관리규칙」은 고령자·장애인·임산부 등 교통약자의 접근 편의를 위하여 투표소를 설치할 때에는 1층이나 승강기 등이 있는 곳에 설치하여야 한다고 규정하고 있으며, 적절한 장소가 없는 경우에는 투표소 입구에 교통약자를 보조할 투표사무원을 배치하는 등 필요한 조치를 하도록 하고 있음.

그러나 외국에서 투표하는 선거인을 위하여 설치되는 재외투표소에 대하여는 이러한 투표소 접근 편의 보장에 관한 사항이 규정되어 있지 않은바, 이동이 불편한 재외선거인도 투표소를 방문할 때 필요한 편의를 보장받을 수 있도록 관련 규정을 마련하여야 한다는 의견이 제기되고 있음.

이에 재외투표소는 교통약자의 투표소 접근 편의를 보장하기 위하

여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하되, 적당한 장소가 없는 경우에는 투표소 입구에 교통약자를 보조할 투표사무원을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 교통약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하도록 함으로써, 외국에서 투표하는 선거인도 신체적 여건과 무관하게 누구든지 투표소에 쉽게 접근할 수 있도록 하려는 것임(안 제218조의17제3항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 재외투표소의 교통약자 이동편의 제공

개정안은 재외투표소는 교통약자의 투표소 접근 편의를 보장하기 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하되, 적당한 장소가 없는 경우에는 투표소 입구에 교통약자를 보조할 투표사무원을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 교통약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ①·②(생 략) <신 설>	제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ①·②(현행과 같음) ③ 제1항 및 제2항에 따른 재외투표소는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자(이하 이 조에서 “교통약자”라 한다)의 투표소 접근 편의를 보장하기 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치한다. 다만, 해당 장소 중 재외투표소를 설치할 적당한 장소가 없는 경우에는 투표소 입구에 교통약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 교통약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.
③ ~ ⑤(생 략)	④ ~ ⑥(현행 제3항부터 제5항까지와 같음)

⑥ 재외선거관리위원회는 제5항에도 불구하고 제2항에 따라 설치하는 재외투표소에는 재외선거관리위원회가 지정하는 재외투표소관리자로 하여금 투표관리를 행하게 할 수 있다. ⑦ ~ ⑨ (생 략)	⑦ ----------제6항----------. ⑧ ~ ⑩ (현행 제7항부터 제9항까지와 같음)
제241조(투표의 비밀침해죄) ① 제167조(제218조의17제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 투표의 비밀을 침해하거나 선거일의 투표마감시각 종료 이전에 선거인에 대하여 그 투표하고자 하는 정당이나 후보자 또는 투표한 정당이나 후보자의 표시를 요구한 자와 투표결과를 예상하기 위하여 투표소로부터 50미터 이내에서 질문하거나 투표마감시각 전에 그 경위와 결과를 공표한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. ② (생 략)	제241조(투표의 비밀침해죄) ① ----------제218조의17제10항----------. ② (현행과 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (생 략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다. 1. (생 략) 2. 選擧秩序와 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者 가. ~ 라. (생 략)	제256조(각종제한규정위반죄) ①·② (현행과 같음) ③ ----------. 1. (현행과 같음) 2. ---------- 가. ~ 라. (현행과 같음)

마. 제163조(제218조의17제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 투표소(제149조제3항 및 제4항에 따른 기표소가 설치된 장소를 포함한다)에 들어가거나, 표지를 하지 아니하거나, 표지 외의 표시물을 달거나 붙이거나, 표지를 양도·양여하거나 하게 한 자	마. --------제218조의17제10항----------
바. 제166조(제218조의17제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명령에 불응한 자 또는 같은 규정을 위반한 표지를 하거나 하게 한 자	바. --------제218조의17제10항----------
사. 제166조의2제1항(제218조의17제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 투표지를 촬영한 사람	사. ----------제218조의17제10항----------
아. (생 략)	아. (현행과 같음)
3.·4. (생 략)	3.·4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 제147조제11항에서 투표소의 설비, 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자등의 투표소 접근 편의를 보장하기 위한 제반 시설의 설치, 적절한 투표소 위치 확보 등의 조치, 그 밖에 필요한 사항

은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 규정하고 있음.

이에 따라 「공직선거관리규칙」 제67조의2[108]에서는 투표소는 이동약자의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하되, 원활한 투표관리를 위하여 적절한 장소가 없는 경우에는 그러하지 아니하도록 규정하고 있음. 또한 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 없는 곳에 설치된 투표소에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음.

개정안은 이러한 「공직선거관리규칙」에 따른 투표소의 설치 위치, 투표사무원의 배치 등에 관한 사항을 재외투표소에도 똑같이 적용하려는 것으로, 재외선거인에 대하여도 국내선거인과 마찬가지로 투표소 방문에 필요한 편의를 보장받을 수 있도록 하려는 것임.

다만, 현행법 제218조의34제1항[109]과 「공직선거관리규칙」 제136조의33제1항[110]은 재외선거에 관하여 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서

108) 「공직선거관리규칙」
제67조의2(투표소의 설치 및 설비) ① 투표소는 고령자·장애인·임산부 등 이동약자(이하 이 조에서 "이동약자"라 한다)의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하여야 한다. 다만, 원활한 투표관리를 위하여 적절한 장소가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.
② 제1항 단서에 따라 투표소를 설치하는 경우에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.

109) 「공직선거법」
제218조의34(준용규정 등) ① 재외선거에 관하여 이 장에 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 이 법의 다른 규정을 준용한다.

다른 규정을 준용하도록 규정하고 있어, 해당 규정에 근거하여 투표소의 설치 위치 및 투표사무원의 배치 등에 관한 사항도 재외투표소에 준용할 수 있을 것으로 판단되며 중앙선거관리위원회도 해당 규정들에 근거하여 재외투표소에 이동약자를 보조할 투표안내도우미나 임시기표소를 운영 중에 있다는 설명임.

실제로 제20대 대통령 재외선거의 재외투표소 설치·운영현황을 보면 총 219개소의 재외투표소가 운영되었고, 이 중 1층 투표소는 139개소(63.5%)였음.

<제20대 대통령선거 재외선거 재외투표소 설치·운영현황>

(단위: 개)

구 분	투표소 수	지하	1층	2층	3층이상	승강기미설치 (1층제외)
공관투표소	163	3	101	9	50	확인불가
대체투표소*	14	0	9	3	2	
추가투표소	42	1	29	7	5	
총계	**219**	**4**	**139**	**19**	**57**	

* 대체투표소: 공관의 협소 등의 사유로 부득이 공관에 재외투표소를 설치할 수 없는 경우, 공관의 대체시설(한글학교, 문화원, 한인회관 등)에 설치하는 재외투표소

※ 자료: 중앙선거관리위원회

현행 준용규정은 재외선거에 대해 준용할 규정을 명시하지 않고 포

110) 「공직선거관리규칙」
제136조의33(준용규정 등) ① 재외선거에 관하여 이 장에서 정한 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 이 규칙의 다른 규정을 준용한다.

괄적으로 규정하고 있어 국내선거에 관한 규정 중 어떤 사항이 재외선거에도 적용되는 것인지 불명확한 측면이 있어 개정안과 같이 재외투표소에도 이동편의조치 등이 의무화됨을 명시할 경우 법률의 명확성이 높아질 수 있을 것이나, 한편으로는 입법의 효율성 또는 경제성이 저해되는 측면도 있는 점도 고려할 필요가 있을 것임.

중앙선거관리위원회는「공직선거관리규칙」제67조의2(투표소의 설치 및 설비)제1항·제2항을 재외선거에도 준용하고 있어 재외투표소에 이동약자를 보조할 투표안내도우미나 임시기표소를 운영 중에 있고, 규칙으로 기 운영 중인 내용에 대해 별도로 입법화할지는 입법정책적으로 결정할 사안이나, 재외선거에서 해당 내용이 추가될 경우 법규체계상 균형을 위해 국내선거 또한 동일 내용을 입법화할 필요성이 있을 것으로 판단된다는 입장임.

[김영호의원안Ⅱ], [황운하의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 김영호의원안

가. 제 안 자 : 김영호의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 1. 10.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 황운하의원안

가. 제 안 자 : 황운하의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 1. 27.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 김영호의원안

현행 공직선거법은 과거 온갖 유형의 금품수수행위가 자행되고, 그로 인하여 혼탁한 선거풍토를 개선하기 위하여 기부행위를 금지하고 있으며, 이에 따라 선출직 공직자의 경우 친족의 관혼상제의식 기타 경조사를 제외하고는 선거구민이나 그 연고자의 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 것은 금지되고 있음.

그러나 그와 반대로 선출직 공직자의 경조사에 있어 선거구민 등

이 축의·부의금을 내는 경우는 제한·금지하는 규정이 없어 관혼상제에서 축의·부의금품이 갖는 상호부조적 성격에 맞지 않고, 그 제공이 자칫 음성적인 금품제공·수수행위로 이어질 가능성이 있음.

따라서, 누구든지 그가 속한 선거구의 지역구국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장과 그 배우자의 경조사에 축의·부의금품을 제공할 수 없도록 하고, 이를 위반하는 경우 과태료를 부과하는 내용을 신설하려는 것임(안 제118조의2 및 제261조제8항제3호의2 신설).

2. 황운하의원안

공직자 등에 대한 부정청탁 및 공직자 등의 금품 등의 수수(收受)를 금지함으로써 공직자 등의 공정한 직무수행을 보장하고 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위해 2016년 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」을 제정하는 등 금품수수행위를 막기 위한 노력을 하고 있음.

그러나 현행 「공직선거법」에는 지역구 국회의원과 지방자치단체장은 지역주민에게 축의 및 부의금품 제공이 금지되어 있으나, 반대로 지역구 국회의원과 지방자치단체장이 지역주민으로부터는 축의 및 부의금을 받을 수 있어 이를 개정할 필요가 있음.

이에 지역구 국회의원 및 지방자치단체의 장과 그 배우자는 경조

사에 지역주민으로부터 축의 및 부의금품을 제공받을 수 없도록 하는 내용을 신설하고, 이를 위반하여 제공한 자에게도 과태료를 부과하도록 하고자 함(안 제118조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선출직공직자 등에게 축의·부의금품을 제공하는 행위 금지

김영호의원안Ⅱ은 누구든지 지역구 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장과 그 배우자에게 축의·부의금품을 제공하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

황운하의원안은 지역구 국회의원 및 지방자치단체의 장과 그 배우자가 지역주민으로부터 축의 및 부의금품을 제공받는 행위를 금지하고, 이를 위반하여 축의 또는 부의금품을 제공한 자에게 200만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

현 행	김영호의원안Ⅱ	황운하의원안
<신 설>	제118조의2(축의·부의금품 등의 제공 제한) 누구든지 그가 속한 선거구(기관·단체·시설의 경우 소재지를 구역으로 하는 선거구를 말한다)의 지역구국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장과 그 배우자의 관혼상제의식이나 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공할 수 없다.	제118조의2(축의 및 부의금품 제공금지) 지역구 국회의원 및 지방자치단체의 장과 그 배우자는 경조사에 지역주민으로부터 축의 및 부의금품을 제공받을 수 없다. 다만, 「민법」 제777조(친족의 범위)에 의한 친족의 경우는 제외한다.

	다만, 민법 제777조(친족의 범위)에 따른 친족의 경우에는 그러하지 아니하다.	
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑥ (생 략)	제261조(과태료) ① ~ ⑦ (현행과 같음)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 이 법에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.		⑦ ----------.
1. ~ 6. (생 략)		1. ~ 6. (현행과 같음)
<신 설>		7. 제118조의2를 위반하여 축의 또는 부의금품을 제공한 자
⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 100만원이하의 과태료를 부과한다.	⑧ ----------.	⑧ (현행과 같음)
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)	
<신 설>	3의2. 제118조의2를 위반하여 축의·부의금품을 제공한 사람	
4. ~ 6. (생 략)	4. ~ 6. (현행과 같음)	
⑨ ~ ⑫ (생 략)	⑨ ~ ⑫ (현행과 같음)	⑨ ~ ⑫ (현행과 같음)

	부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	**부 칙** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

개정안들은 지역구 국회의원 및 그 배우자 등이 경조사에 축의 및 부의금품을 제공받는 행위를 금지하고 이를 위반하여 축의 및 부의금품을 제공한 자에게 과태료를 부과하려는 것으로, 전반적인 내용이나 구조는 유사하나 적용대상, 금지행위 및 과태료 부과금액 등 세부적인 내용에서는 차이가 있음.

<개정안들의 비교>

구분	김영호의원안Ⅱ	황운하의원안
적용대상 (주체)	누구든지	지역구 국회의원 및 지방자치단체의 장과 그 배우자
제한(금지) 행위의 상대방 (객체)	그가 속한 선거구(기관·단체·시설의 경우 소재지를 구역으로 하는 선거구를 말함)의 지역구 국회의원·지방의회의원·지자체의 장과 그 배우자	지역주민
제한(금지) 행위	상대방의 관혼상제의식이나 그 밖의 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 행위	상대방으로부터 경조사에 축의 및 부의금품을 제공받는 행위
예외	민법에 따른 친족은 제공가능	민법에 따른 친족으로부터 제공받는 것 가능
실효성 확보수단	축의·부의금품을 제공한 사람에게 100만원 이하 과태료	축의 및 부의금품을 제공한 자에게 200만원 이하 과태료
시행일	공포 후 6개월이 경과한 날	공포 후 3개월이 경과한 날

개정안들은 국회의원 등이 지역 유권자 등에게 축의·부의금품을 제공할 수 없으나 제공받는 것은 가능하기 때문에 형평성 차원에서의 문제가 있고, 지역 사업과 관련된 이해관계자들로부터 큰 금액의 경조사비를 받는 사례가 발생[111]하는 등 경조사가 음성적인 금품제공·수수의 장으로 이어질 가능성이 있어 국회의원 등의 이해충돌 가능성을 차단하고 공정한 직무수행을 보장하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법의 목적은 선거가 공정하게 행해지도록 하고, 선거와 관련된 부정을 방지[112]하려는 것이고, 현행법에서 국회의원 등의 축의·부의금품 제공 등 기부행위를 원칙적으로 금지하는 것은 기부행위가 후보자의 지지기반을 조성하는 데에 기여하거나 매수행위와 결부될 가능성이 커 이를 전면적으로 허용할 경우 선거 자체가 후보자의 인물·식견 및 정책 등을 평가받는 기회가 되기보다는 후보자의 자금력을 겨루는 과정으로 변질될 위험성이 있어 이를 방지하고 기부행위 명목으로 행해지는 금품 등 제공행위를 효과적으로 근절·청산하려는 취지[113]인 점을 고려할 때,

공정한 '직무수행'을 보장하려는 취지인 개정안들의 내용을 현행법에

---

111) "국회의원 경조사에 지역구민 축의금 못받게"...김영호, '선출직 경조사비 제한법' 발의, https://www.hankyung.com/politics/article/202201107613i (검색일 2022. 4. 27.)

112) 「공직선거법」
제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

113) 대법원 2007. 7. 12.선고 2007도579 판결, 대법원 2009. 4. 23. 선고 2009도 834 판결 등

규정하는 것이 적절한지에 대한 논의가 선행되어야 할 것으로 보임.

특히 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 적용을 받는 '공직자등'[114]에는 선거로 선출된 공무원인 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장이 포함되며, 공직자등과 그 배우자는 청탁금지법에 따라 경조사비 등을 제외하고 일정 금액 이상의 금품을 받거나 요구 또는 약속하는 것이 금지[115]되어 있는 점을 함께 감안할 필요가 있을

114) 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. "공직자등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공직자 또는 공적 업무 종사자를 말한다.
가. 「국가공무원법」 또는 「지방공무원법」에 따른 공무원과 그 밖에 다른 법률에 따라 그 자격·임용·교육훈련·복무·보수·신분보장 등에 있어서 공무원으로 인정된 사람
나. 제1호나목 및 다목에 따른 공직유관단체 및 기관의 장과 그 임직원
다. 제1호라목에 따른 각급 학교의 장과 교직원 및 학교법인의 임직원
라. 제1호마목에 따른 언론사의 대표자와 그 임직원

115) 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」
제8조(금품등의 수수 금지) ① 공직자등은 직무 관련 여부 및 기부·후원·증여 등 그 명목에 관계없이 동일인으로부터 1회에 100만원 또는 매 회계연도에 300만원을 초과하는 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
② 공직자등은 직무와 관련하여 대가성 여부를 불문하고 제1항에서 정한 금액 이하의 금품등을 받거나 요구 또는 약속해서는 아니 된다.
③ 제10조의 외부강의등에 관한 사례금 또는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금품등의 경우에는 제1항 또는 제2항에서 수수를 금지하는 금품등에 해당하지 아니한다. <개정 2021. 12. 16.>
1. 공공기관이 소속 공직자등이나 파견 공직자등에게 지급하거나 상급 공직자등이 위로·격려·포상 등의 목적으로 하급 공직자등에게 제공하는 금품등
2. 원활한 직무수행 또는 사교·의례 또는 부조의 목적으로 제공되는 음식물·경조사비·선물 등으로서 대통령령으로 정하는 가액 범위 안의 금품등. 다만, 선물 중 「농수산물 품질관리법」 제2조제1항제1호에 따른 농수산물 및 같은 항 제13호에 따른 농수산가공품(농수산물을 원료 또는 재료의 50퍼센트를 넘게 사용하여 가공한 제품만 해당한다)은 대통령령으로 정하는 설날·추석을 포함한 기간에 한정하여 그 가액 범위를 두배로 한다.
3. 사적 거래(증여는 제외한다)로 인한 채무의 이행 등 정당한 권원(權原)에 의하여 제공되는 금품등
4. 공직자등의 친족(「민법」 제777조에 따른 친족을 말한다)이 제공하는 금품등
5. 공직자등과 관련된 직원상조회·동호인회·동창회·향우회·친목회·종교단체·사회단체 등이 정하는 기준에 따라 구성원에게 제공하는 금품등 및 그 소속 구성원 등 공직자등과 특별히 장기적·지속적인 친분관계를 맺고 있는 자가 질병·재난 등으로 어려운 처지에 있는 공직자등에게 제공하는 금품등
6. 공직자등의 직무와 관련된 공식적인 행사에서 주최자가 참석자에게 통상적인 범위에서 일률적으로 제공하는 교통, 숙박, 음식물 등의 금품등
7. 불특정 다수인에게 배포하기 위한 기념품 또는 홍보용품 등이나 경연·추첨을 통하여 받는 보상 또는 상품 등

것임.

또한 축의·부의금품의 전달은 경조사 자리에서 직접 전달하는 방식 외에 경조사 전후로 따로 전달하거나, 계좌이체를 하는 방식, 다른 사람을 통해 전달하는 방식도 가능한데, 이러한 경우 제3자의 신고가 없는 한 현실적으로 축의·부의금품의 제공행위를 단속하기 어려울 것으로 보이는 등 개정안의 현실적인 집행가능성에 대한 논의도 필요할 것으로 생각됨.

한편 개정안들을 입법에 반영한다면 다음 사항에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안들의 적용대상에 대한 논의가 필요함. 김영호의원안Ⅱ은 '누구든지' '지역구 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장과 그 배우자'에게 축의·부의금품을 제공할 수 없도록 규정하고 있고, 황운하의원안은 지방의회의원을 제외한 '국회의원 및 지방자치단체의장과 그 배우자'가 '지역주민'으로부터 축의·부의금품을 제공받을 수 없도록 규정하고 있음.

축의·부의금품을 제공받을 수 없는 대상의 범위는 기본적으로 입법

---

8. 그 밖에 다른 법령·기준 또는 사회상규에 따라 허용되는 금품등

④ 공직자등의 배우자는 공직자등의 직무와 관련하여 제1항 또는 제2항에 따라 공직자등이 받는 것이 금지되는 금품등(이하 "수수 금지 금품등"이라 한다)을 받거나 요구하거나 제공받기로 약속해서는 아니 된다.

⑤ 누구든지 공직자등에게 또는 그 공직자등의 배우자에게 수수 금지 금품등을 제공하거나 그 제공의 약속 또는 의사표시를 해서는 아니 된다.

정책적으로 결정할 사안이나, 지방의회의원은 지역주민의 생활에 직·간접적으로 영향을 미치는 각종 사업의 인허가나 조례 개정에 영향을 미칠 수 있는 등 직무수행의 공정성이 요구된다는 점을 고려할 수 있을 것으로 보이며,

황운하의원안과 같이 축의·부의금품을 제공할 수 없는 대상을 '지역주민'으로 한정할 경우 지역주민의 의미를 명확화해야 할 것으로 생각됨. 지역주민이 지방자치단체 관할 구역의 주민인지, 선거구의 주민인지 그 의미와 범위가 불분명한 측면이 있기 때문임.

둘째, 과태료 부과의 대상 및 금액 등에 대한 논의가 필요함. 개정안들은 국회의원 등에게 축의·부의금품을 제공한 자에 대하여 100만원 이하(김영호의원안Ⅱ) 또는 200만원 이하(황운하의원안)의 과태료를 부과하고 있으므로, 과태료 부과금액에 대한 결정이 필요함.

또한 황운하의원안의 경우 '국회의원 등'에게 축의·부의금품을 제공받을 수 없도록 의무를 부과하면서도 과태료 부과의 대상을 국회의원 등에게 축의·부의금품을 제공한 '지역주민'으로 설정하고 있는데, 과태료는 침익적 행정처분의 일종으로 명확한 법적 근거에 따라 행해져야 하므로 김영호의원안Ⅱ와 같이 지역주민에게 축의·부의금품 제공 금지와 관련된 의무를 직접 부과하는 것이 바람직할 것임.

그 밖에 개정안들의 효과성을 담보할 수 있는 수단에 대한 논의도

가능할 것으로 생각됨. 개정안들은 제3자를 통해 국회의원 등에게 축의·부의금품을 제공하는 것을 명시적으로 금지하고 있지는 않기 때문에 개정안들을 엄격히 적용[116]할 경우 국회의원 등의 친족 등을 통해 축의·부의금품을 제공하는 것도 가능할 것으로 보이고, 이러한 점을 보완하기 위하여 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」의 입법례[117]를 참고하여 제3자를 통한 축의·부의금품의 제공도 금지하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

또한 개정안들은 축의·부의금품의 수수가 금지되는 경조사를 국회의원 등과 그 배우자의 경조사로 한정하고 있는데, 개정안들의 취지만을 고려한다면 국회의원 등과 그 배우자 외에 직계존비속의 경조사에서도 축의·부의금품을 수수할 수 없도록 하는 방안[118]도 가능할 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 현행법 제112조제2항제2호(의례적 행위) 파목에 따라 기부행위를 할 수 없는 자는 자신의 관혼상제에 참석한 하객이나 조객 등에게 통상적인 범위에서 음식물 또는 답례품을 제공하는 행위를 할 수 있어 해당 규정을 통해 이미 개정안 취지인 상호부조를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 판단되나, 선출직 공무원과 그 배우

116) 개정안들은 국회의원 등에게 의무를 부과하는 내용이기 때문에 엄격한 법 집행·적용이 이루어질 필요가 있을 것임.

117) 「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」
제5조(부정청탁의 금지) ① 누구든지 직접 또는 제3자를 통하여 직무를 수행하는 공직자등에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 부정청탁을 해서는 아니 된다

118) 다만, 이 경우 통상적인 범위에서의 축의·부의금품 수수는 일정부분 허용될 필요도 있을 것임.

자의 경조사에 축의· 부의금품 제공을 금지하는 규정을 추가로 도입할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이나, 현행 선거법 기부행위 체계 상 해당 개정안을 공직선거법에 규정하는 것이 적절한지에 대한 논란, 음성적인 금품제공·수수행위는 타 법률(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률」 등)에 의해 규율할 수 있다는 점 등을 함께 고려할 필요가 있다는 입장임.

[이영의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

가. 제 안 자 : 이영의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 1. 13.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의회의원선거(이하 “비례대표의원선거”라 함)에 있어서 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 초청대상을 ‘정당의 대표자가 비례대표의원선거 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정한 사람’으로 하고 있으나, 참석대상은 ‘후보자’로 규정하고 있어 대담·토론회 초청대상과 참석대상이 일치하지 않는 문제가 있음.

이에 비례대표의원선거에서 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 참석대상을 ‘정당의 대표자가 비례대표의원선거 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정한 사람’으로 명확히 하여 입법불비사항을 보완하고자 함(안 제82조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 비례대표의원선거의 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 참석 대상 명확화

현행법은 제82조의2제1항에서 중앙선거방송토론위원회는 비례대표국회의원선거의 선거운동기간중 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상 대담·토론회를 개최하여야 함을 규정하고 있는 반면, 같은 조 제4항에서는 대담·토론회의 참석대상을 특정한 정당의 대표자가 지정하는 후보자에 한정하여 규정하고 있음.[119]

---

119) **「공직선거법」 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)** ①중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간중 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.

1. 대통령선거
후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상
2. 비례대표국회의원선거
해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상

④각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.

1. 대통령선거
가. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자
나. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자
다. 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 언론기관이 선거기간개시일전 30일부터 선거기간개시일전일까지의 사이에 실시하여 공표한 여론조사결과를 평균한 지지율이 100분의 5 이상인 후보자
2. 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거
가. 제1호 가목 또는 나목에 해당하는 정당의 대표자가 지정한 후보자
나. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균하여 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자

개정안은 이러한 불일치를 해소하기 위하여 초청대상과 마찬가지로, 참석대상에 ‘정당의 대표자가 지정하는 선거운동을 할 수 있는 사람’을 추가하여 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ③ (생 략)	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항의 대담·토론회를 개최하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자를 대상으로 개최한다. 이 경우 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 후보자는 정당한 사유가 없는 한 그 대담·토론회에 참석하여야 한다.	④ ---------- ---------- ---------- 해당하는 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(이하 “후보자등”이라 한다. 이 조에서 같다)을---------- ----. ---------- ---------초청받은 후보자등은------ ---------- ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 비례대표국회의원선거 및 비례대표시·도의원선거	2. ---------- ----------
가. 제1호 가목 또는 나목에 해당하는 정당의 대표자가 지정한 후보자	가. ---------- ----------후보자등
나. 제1호 다목에 의한 여론조사결과를 평균하여 100분의 5 이상의 지지를 얻은 정당의 대표자가 지정한 후보자	나. ---------- ---------- ---------- -------후보자등
3. (생 략)	3. (현행과 같음)

⑤ 각급선거방송토론위원회는 제4항의 초청대상에 포함되지 아니하는 후보자를 대상으로 대담·토론회를 개최할 수 있다. 이 경우 대담·토론회의 시간이나 횟수는 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 제4항의 초청대상 후보자의 대담·토론회와 다르게 정할 수 있다.	⑤ ----------후보자등을----------. ----------후보자등의----------.
⑥ 각급선거방송토론위원회는 제4항 후단의 규정을 위반하여 정당한 사유없이 대담·토론회에 참석하지 아니한 초청 후보자가 있는 때에는 그 사실을 선거인이 알 수 있도록 당해 후보자의 소속 정당명(무소속후보자는 "무소속"이라 한다)·기호·성명과 불참사실을 제10항 또는 제11항의 중계방송을 시작하는 때에 방송하게 하고, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.	⑥ ----------초청 후보자등이----------당해 후보자등의----------정당의 대표자가 지정한 사람으로 후보자가 아닌 경우에는 해당 정당명을 말하며, 무소속후보자는----------.
⑦ (생 략)	⑦ (현행과 같음)
⑧각급선거방송토론위원회위원장 또는 그가 미리 지명한 위원은 대담·토론회에서 후보자가 이 법에 위반되는 내용을 발표하거나 배정된 시간을 초과하여 발언하는 때에는 이를 제지하거나 자막안내하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.	⑧----------후보자등이----------.

⑨ ~ ⑭ (생 략)	⑨ ~ ⑭ (현행과 같음)

개정안은 입법미비 사항으로 판단되는 중앙선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 참석대상을 보다 명확히 한다는 측면에서 타당한 것으로 판단됨.

다만, 법 제261조제3항제3의3에 따르면 각급선거방송토론위원회로부터 초청받은 자가 정당한 사유없이 대담·토론회에 참석하지 아니하는 경우 3천만원 이하의 과태료가 부과되는바, 정당한 사유 없이 대담·토론회에 참석하지 않는 경우 공직선거의 후보자와 마찬가지로 과태료를 부과해야 할 필요성이 있는지 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

또한 개정안을 입법에 반영할 경우 법제적 측면에서 추가로 고려하여야 할 사항이 있는 것으로 보이는데,

현행법상 비례대표국회의원선거에서의 대담·토론회의 초청대상은 “해당 정당의 대표자가 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람 중에서 지정하는 사람”으로 규정되어 있는바, 개정안은 ‘후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람’을 ‘후보자등’으로 약칭함에 따라 결과적으로 대담·토론회 참석대상은 “정당의 대표자가 지정한 후보자 또는 선거운

동을 할 수 있는 사람"이 됨. 이 때 '정당의 대표자가 지정한'이라는 수식어가 '후보자'만을 수식하는 것처럼 보여져 '선거운동을 할 수 있는 사람'이라면 대담·토론회의 참석대상이 될 수 있는 것으로 오해될 소지가 있을 수 있음.

또한 개정안은 '후보자와 선거운동을 할 수 있는 사람'을 약칭하는 문구로서 "이하 '후보자등'이라 한다. 이 조에서 같다'라고 표현하고 있는데, 이는 "이하 이 조에서 '후보자등'이라 한다"라고 표현하는 것이 법문언의 간결성 및 같은 법 내 유사입법례[120]를 고려할 때 더욱 타당한 방식이라고 생각됨.

따라서 위와 같은 점들을 고려할 때 현행 제82조의2제4항 중 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자"를 "다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람 중 해당 정당의 대

---

120) **「공직선거법」 제79조(공개장소에서의 연설·대담)** ②제1항에서 "공개장소에서의 연설·대담"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 대담하는 것을 말한다.

제87조(단체의 선거운동금지) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관·단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 기관·단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없다.

1. 국가·지방자치단체
2. 제53조(공무원 등의 입후보)제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관·단체
3. 향우회·종친회·동창회, 산악회 등 동호인회, 계모임 등 개인간의 사적모임
4. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기운동협의회·새마을운동협의회·한국자유총연맹을 말한다)
5. 법령에 의하여 정치활동이나 공직선거에의 관여가 금지된 단체
6. 후보자 또는 후보자의 가족(이하 이 항에서 "후보자등"이라 한다)이 임원으로 있거나, 후보자등의 재산을 출연하여 설립하거나, 후보자등이 운영경비를 부담하거나 관계법규나 규약에 의하여 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 기관·단체

표자가 지정한 사람(이하 이 조에서 ‘후보자등’이라 한다)”으로 개정하는 것이 보다 명확한 규정방식으로 보임.

중앙선거관리위원회는 개정안에 공감하여 대담·토론회 초청대상과 참석대상을 일치시켜 입법 불비사항을 보완할 필요가 있다는 입장임.

[장경태의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 장경태의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2022. 2. 4.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

「대한민국헌법」 제70조에는 대통령의 임기는 5년으로 하며, 중임할 수 없다고 명시되어 있으며, 「지방자치법」 제95조에는 지방자치단체의 장의 계속 재임(在任)은 3기에 한한다고 명시되어 있음.

그러나 「공직선거법」에는 국회의원의 중임 또는 연임 제한이 없어 전·현직 국회의원이 공천 및 선거 과정에서 유리한 입지를 점하게 되어 이에 대한 논란과 관심이 꾸준히 제기되어 왔음.

국회의원의 중임·연임 제한이 없어 정치신인이 공천 및 선거 과정에서 상대적으로 불리한 상황에 놓여 형평성 차원의 문제가 발생하여 정치신인의 출마 제한과 세대교체 등을 통한 정치개혁이 이루어지지 않고 있다는 것임.

이에 국회의원이 동일 지역구에서 3선 연임을 초과할 수 없도록 하여 정치신인에게 길을 열어주고, 전략 지역 등에 길을 만드는 역

할을 하도록 하여 정치개혁 및 정치발전을 이루고자 함(제49조제7항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 국회의원의 동일 지역구 4연임 제한

개정안은 같은 선거구에서 3회 연속 당선된 사람은 해당 선거구에 후보자로 등록할 수 없도록 하려는 것으로, 국회의원의 4연임을 제한하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑥ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
<신 설>	⑦ 지역구국회의원 선거에 있어 같은 선거구에서 직전 선거까지 3회 연속 당선된 사람은 같은 선거구에 후보자로 등록할 수 없다.
⑦ ~ ⑫ (생 략)	⑧ ~ ⑬ (현행 제7항부터 제12항까지와 같음)
⑭·⑮ (생 략)	⑭·⑮ (현행과 같음)
제52조(등록무효) ① 候補者登錄후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 候補者의 登錄은 無效로 한다.	제52조(등록무효) ① ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 第49條第6項의 規定에 위반하여 登錄된 것이 발견된 때	4. 제49조제6항 또는 제7항을---------- ----------
5. ~ 11. (생 략)	5. ~ 11. (현행과 같음)
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ⑦	제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ⑦

(생 략)	(현행과 같음)
⑧ 예비후보자의 전과기록조회 및 회보에 관하여는 제49조제10항을 준용한다. 이 경우 “선거기간개시일 전 150일”은 “선거기간개시일 전 150일(대통령선거의 경우 예비후보자등록신청개시일 전 60일을 말한다)”로 본다.	⑧ ----------제49조제11항----------.
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
⑩ 관할선거구선거관리위원회는 제2항제2호 및 제3호와 제8항에 따라 제출받거나 회보받은 서류를 선거구민이 알 수 있도록 공개하여야 한다. 다만, 후보자등록신청 개시일 이후에는 이를 공개하지 아니한다(제49조제12항에 따라 공개하는 경우는 제외한다).	⑩ ----------. ----------제49조제13항----------.
⑪·⑫ (생 략)	⑪·⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안은 다선 의원 스스로 기득권을 포기할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 다양한 정치신인의 국회 진출을 도우며 국민들의 정치 불신을 해소하려는 취지임.

개정안은 지역구 국회의원이 동일 지역구에서 3회 연속 당선된 경우에 한정하여 다음 선거에 해당 지역구에서 출마할 수 없으므로 결과적으로는 다른 지역구에서 출마하는 것이나 비례대표로 출마하는 것은 가능함.

또한 개정안은 국회의원의 연임·중임제한과 관련하여 별도의 경과조치를 두고 있지 않은 바 소급효를 인정하려는 취지로 보이나, 문리적으로 불분명한 측면이 있음.

국회의원의 임기 제한 여부는 임기를 제한함으로써 확보되는 국회에 대한 신뢰 제고 효과, 정치신인과의 형평성 개선 및 정치적 다양성의 증대 효과, 다선 의원의 이해충돌 가능성 차단 등 긍정적인 효과와 유권자의 선택권 제한, 국회의원의 참정권·피선거권 제한, 다선의원의 부재로 인한 국회의 역량감소 및 행정부와의 비대칭성 등 부정적인 효과와 함께 국민여론, 외국 사례[121] 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사안이며,

국회의원의 임기 제한은 헌법에서 규정하는 것이 바람직하다는 일부 의견[122][123]도 있으므로 이에 대한 논의도 함께 이루어져야 할 것으로

121) 외국사례에 대해서는 [참고자료] 참조

122) 「헌법」에 따르면 대통령, 대법원장, 감사원장 등은 연임·중임제한 규정이 마련되어 있으나, 국회의원은 개개인이 헌법기관으로서 「헌법」에는 임기(4년)에 관한 규정이 있을 뿐 연임·중임제한 등 임기제한에 관한 규정이 없음. 다른 헌법기관의 임기제한 규정과의 체계적 해석에 따르면 국회의원의 경우 중임·연임 제한규정을 두고 있지 않은 것은 법률에 따라서도 그러한 제한이 허용하지 않으려는 것으로 볼 수 있다는 의견이 있음.

반면 「헌법」에 국회의원의 중임·연임제한을 금지하는 규정이 명시적으로 마련되어 있지 않고, 헌법

생각됨.

한편, 개정안을 입법에 반영한다면 다음 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 판단됨.

첫째, 소급효의 인정여부를 명확히 규정할 필요가 있음. 「헌법」 제13조[124]는 소급입법에 의한 참정권의 제한을 금지하고 있어 소급효의 인정 및 그 적용의 정도에 따라 위헌 가능성을 완전히 배제할 수 없으므로 적정 수준에 대한 논의도 필요할 것으로 생각됨.

둘째, '같은 선거구'의 의미를 명확히 규정할 필요가 있음. 선거구는 선거구 내 행정구역의 인구·지세·교통 등의 변화에 따라 그 명칭 및 선거구역에 변동이 있을 수 있으므로 이전 선거와 완전히 동일한 명칭 및 선거구역을 가진 선거구가 다음 선거에까지 이어지지 않을 수 있고, 선거구가 분할되거나 합병·신설될 수도 있음. 이러한 경우 직전 선거의 선거구와 어느 수준까지 동일성을 유지해야 같은 선거구로 인정할지에 대한 논의가 필요할 것으로 생각됨.

재판소가 "국회의원의 피선거권을 누구에게, 어떤 조건을 부여할 것인지는 입법자가 입법형성권의 범위 내에서 스스로 정할 사항"이라고 판시(2004헌마219)한 점을 고려할 때 국회의원의 연임·중임 제한을 법률로 규정하는 것이 가능하다는 의견도 있음.

123) [참고문헌]
- 문재완, "국회의원 임기 제한에 관한 연구", 「공법연구」 제46권 제3호, 한국공법학회, 2018
- 허진성, "국회의원 연임 제한에 관한 연구", 「공법학연구」 제21권 제4호, 한국비교공법학회, 2021
- 전진영, "국회의원 임기제한의 쟁점과 해외사례", 「이슈와 논점」 제1927호, 국회입법조사처, 2022

124) 「헌법」 제13조 ②모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.

또한 우리 위원회에는 국회의원의 연임·중임을 제한하려는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」들이 다수[125] 계류 중에 있으므로, 개정안의 심사시 함께 논의되어야 할 것임.

한편, 중앙선거관리위원회는 정치 신인 대상 공정한 경쟁·기회 제공 필요성, 공무담임권 및 직업 선택의 자유 제한, 현직 국회의원의 지역구에 대한 전문성, 헌법개정 사항인지에 대한 이견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이며,

헌법에서 소급입법에 의한 참정권 제한을 금지하고 있는 점, 헌법상 소급입법의 금지 원칙, 신뢰보호의 원칙에 위배될 소지가 크다는 점 등을 고려하여 부칙에 경과규정을 두는 등의 추가 논의가 필요하다는 입장임.

125) 윤건영의원 대표발의(의안번호 제2102905호), 최강욱의원 대표발의(의안번호 제2104136호), 박수영의원 대표발의(의안번호 제2104955호)

[참고자료: 의원 임기제한 관련 해외사례(자료 : 중앙선관위)]

1. 멕시코[126]

○ 상원의원(임기 6년) 2연임까지 허용[127]

※ 멕시코를 제외한 OECD 36개국에서는 국회의원의 임기에 대하여 법적으로 제한하고 있지 않음.

2. 필리핀

○ 하원의원(임기 3년) 3연임까지 허용 ○ 상원의원(임기 6년) 2연임까지 허용

3. 미국

○ **연방 :** 대통령을 제외하고 부통령(임기 4년), 상원의원(임기 6년), 하원의원(임기 2년)의 경우, 임기 제한에 관한 규정 없음.

○ **주 :** 15개 주에서 의회의원 임기를 제한하고 있음.

※ 미국 주의회의 임기 제한 현황

주	임기제한		평생/연속
	하원	상원	
애리조나	4회(8년)	4회(8년)	연속
콜로라도	4회(8년)	2회(8년)	연속
플로리다	4회(8년)	2회(8년)	연속
루이지애나	3회(12년)	3회(12년)	연속
메인	4회(8년)	4회(8년)	연속
미시간	3회(6년)	2회(8년)	평생
미주리	4회(8년)	2회(8년)	평생
몬태나	4회(8년)	2회(8년)	연속
네브래스카	-	2회(8년)	연속
네바다	6회(12년)	3회(12년)	평생
오하이오	4회(8년)	2회(8년)	연속
사우스다코타	4회(8년)	4회(8년)	연속
아칸소	상하원 누적 16년		평생
캘리포니아	상하원 누적 12년		평생
오클라호마	상하원 누적 12년		평생

※참고문헌 : 문재완, "국회의원 임기 제한에 관한 연구", 「공법연구」 제46집 제3호, 한국공법학회, 2018

https://ballotpedia.org/State_legislatures_with_term_limits(최종검색일자 2020.09.28.)

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_term_limits(최종검색일자 2020.09.28.)

126) 이 외에 칠레는 2020년 개헌을 통해 4년 임기의 하원 의원은 3선까지만 연임이 허용되고, 8년임기의 상원의원은 재선까지만 연임이 허용됨. 코스타리카는 의원의 연임을 허용하고 있지 않음.

127) 멕시코 헌법에서 규정

[김민석의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김민석의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2022. 2. 8.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서, 인터넷, 문자메시지, 통화방식의 전화를 통하여 의정활동 보고를 할 수 있음. 의정활동 보고는 의원이 국민의 대표로서 행한 정치적 활동을 자신을 선출한 지역 주민에게 직접 보고하는 행위로서 주권자인 국민의 의사를 대변하여 대의정치가 구현되도록 하는 기능을 가진 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 자유롭게 허용되어야 할 것임.

그런데 정당한 사유 없이 의정활동 보고를 방해하는 사례가 발생하고 있음. 의정활동 보고는 선출직에 대한 평가 및 판단의 근거가 될 수 있다는 점에 비추어 볼 때 의정활동을 방해하는 행위는 국민의 알권리를 침해하는 것으로 엄격히 금지할 필요가 있음.

이에 개정안은 의정활동 보고를 정당한 사유 없이 지연시키거나 진행에 지장을 주는 등 방해하는 행위를 금지하여 국회의원 및 지방

의회의원의 의정활동을 보장하고 국민의 알 권리를 보호하려는 것임(안 제111조제5항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 의정활동보고 지연·지장행위 금지

개정안은 의정활동 보고를 정당한 사유 없이 지연시키거나 진행에 지장을 두는 등의 행위를 금지하려는 것임.

현 행	개 정 안
第111條(議政活動 보고) ① ~ ④ (생 략)	第111條(議政活動 보고) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 누구든지 제1항에 따른 의정활동 보고를 정당한 사유 없이 지연시키거나 진행에 지장을 주는 등 방해하여서는 아니 된다.
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

개정안은 정당한 사유 없이 국회의원과 지방의회의원의 의정활동 보고를 방해하는 사례가 발생하고 있으므로 정당한 사유 없이 의정활동 보고를 방해하는 행위를 금지함으로써, 국회의원 및 지방의회의원의 원활한 의정활동 보고를 보장하고 국회의원 및 지방의회의원에 대한 선거구민의 알권리를 보호하려는 취지로 이해됨.

개정안에 대하여는 다음 사항을 고려하여 종합적인 논의가 필요한 것으로 생각됨.

첫째, 「형법」 제314조[128]는 업무방해죄를 규정하고 있으므로 의정활동 보고에 대한 방해가 일정 수준에 이를 경우에는 현행 「형법」 규정에 따라서도 처벌될 수 있을 것으로 보임.

둘째, 개정안은 의정활동 보고에 대하여 금지되는 행위를 “정당한 사유없이 지연시키거나 진행에 지장을 주는 등 방해하는 행위”로 비교적 포괄적으로 규정하고 있어, 일반 국민의 입장에서는 개정안에 따라 금지되는 행위를 특정하는 것이 어려울 수 있을 것으로 보임.

현행법은 의정활동을 보고의 방법으로 보고회 등 집회, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본 포함), 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말(게재하는 경우 포함)을 통하는 방식을 규정[129]하고 있으므로, 정당한 이유없이 보고회

---

128) 「형법」
제314조(업무방해) ①제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다.

129) 「공직선거법」
제111조(의정활동 보고) ①국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본을 포함한다), 인터넷, 문자메시지, 송·수화자 간 직접 통화방식의 전화 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함한다)을 통하여 의정활동(선거구활동·일정고지, 그 밖에 업적의 弘報에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민(行政區域 또는 選擧區域의 변경으로 새로 編入된 區域의 선거구민을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 그 밖에 명목여하를 불문하고 의정활동을 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다.

등 집회를 해산시키거나, 보고서의 작성·출력·복사·배포 등을 하지 못하게 하는 행위, 인터넷 홈페이지에 의정활동 관련 내용을 게시하지 못하게 하는 행위 등이 모두 금지행위에 해당할 수 있을 것으로 보임.

셋째, 개정안은 의정활동 보고를 방해하는 행위를 금지하면서 이를 위반한 사람에 대한 과태료나 벌칙 등 제재수단을 규정하고 있지 않아 실효성이 크지 않을 수 있음.

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 국회의원 및 지방의회의원의 선거구민에 대한 자유로운 의정활동 보장 필요성, 의정활동 방해의 범위에 대한 구체적 논의, 국민 여론 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[민형배의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

가. 제 안 자 : 민형배의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 2. 10.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법상 사전투표소는 선거일 전 5일부터 2일 동안 설치하도록 되어 있습니다. 이에 따라 제20대 대통령선거는 3월 4일과 5일, 양일에 걸쳐 사전투표소가 설치됩니다. 문제는 오미크론 확산에 따라 코로나19 확진자가 폭증하고 있다는 것입니다. 사전투표일 전후까지 환자가 더 발생할 수 있다는 우려가 큽니다. 사전투표일을 최대한 늘려야 한다는 주장이 제기되는 이유입니다.

이에 사전투표소 설치 기간을 3일까지 늘리고자 합니다. 아울러 서면으로만 접수가능한 거소투표를 서면 이외 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 확대하는 내용을 담았습니다. 민주주의 제도의 꽃인 투표기회를 확대하고, 시민의 기본권인 투표권을 최대한 보장하기 위한 것입니다(제38조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 거소투표 신고방식 변경

개정안은 서면 외에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로 거소투표신고를 할 수 있게 하려는 것임.

법률 제18837호로 개정되기 전의 「공직선거법」	개 정 안	현 행
제38조(거소·선상투표신고) ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부 작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면으로 신고(이하 "거소투표신고"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가 부담한다.	제38조(거소·선상투표신고) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------서면 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방법으로---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ----------.	제38조(거소·선상투표신고) ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제4항제1호부터 제5호까지 또는 제5호의2에 해당하는 사람(제15조제2항제3호에 따른 외국인은 제외한다)은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장에게 서면이나 해당 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 "거소투표신고"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 거소투표신고는 등기우편으로 처리하되, 그 우편요금은 국가 또는 해당 지방자치단체가

		부담한다.
② ~ ⑧ (생 략)	② ~ ⑧ (현행과 같음)	② ~ ⑧ (생 략)

거소투표제도는 영내 또는 함정에 장기기거하는 군인·경찰공무원, 병원·요양소·교도소·구치소에 기거하는 사람, 신체에 중대한 장애가 있어 거동할 수 없는 자 등 사전투표소 및 투표소에 가서 투표할 수 없는 선거인을 위하여 거소에서 투표할 수 있게 하는 것으로서, 개정안에 따라 신고방식을 다양화할 경우 신고의 편의성이 증대됨으로써 선거인의 투표권을 두텁게 보장할 수 있을 것으로 판단됨.

다만, 2022년 2월 16일 시행된 법률 제18837호「공직선거법 일부개정법률」은 서면신고 외에 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통해서도 거소투표신고를 할 수 있도록 신고방법을 다양화하고 있어, 개정안의 취지는 일정부분 이미 달성된 것으로 보임.

개정안은 서면 외의 거소투표신고의 구체적인 방식을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있어 현행법과 차이가 있으나, 거소투표제도는 수용·장애·근무 및 거주지역 등의 사유로 본투표 또는 사전투표일에 투표소에서 투표할 수 없는 경우를 위해 예외적으로 인정되는 제도인 점을 고려할 때 신고절차 외 구체적인 방식을 규칙으로 위임하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 서면 이외에도 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고할 수 있도록 하는 내용이 이미 「공직선거법」 개정('22. 2. 16.)을 통하여 반영되었으나, 이 외에도 신고방법을 더 추가할지 여부는 거소·선상투표자 신고 편의성 확대 필요성, 현실 여건 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나, 법률의 명확성 및 참정권 보장의 중대성 등을 감안하여 볼 때 법률에서 직접 규정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다는 입장임.

2. 사전투표기간 3일로 연장

개정안은 사전투표소를 선거일 전 5일부터 3일 동안 설치·운영하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제148조(사전투표소의 설치) ① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안(이하 "사전투표기간"이라 한다) 관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투	제148조(사전투표소의 설치) ① ------ ---------- ----3일---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ----------

표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.	----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)

개정안은 일일 신규 확진자수가 급격히 증가하던 시기 발의된 것으로,[130] 코로나19 바이러스의 확산세를 감안하여 사전투표기간을 기존의 2일에서 3일로 연장함으로써, 투표인원의 분산에 따른 신규감염 가능성 감소를 통해 국민의 건강권과 투표권을 폭넓게 보장하려는 취지임.

중앙선거관리위원회는 사전투표기간을 3일간으로 확대할지 여부는 관외사전투표지의 정시(선거일 오후 7시 30분까지 관할 선관위로) 도착 가능 여부, 사전투표 후 후보자 사퇴 등 사정 변경에 따른 사표 증가 가능성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장이므로, 이를 고려한 논의가 필요할 것으로 생각됨.

130) 2022. 2. 10. 0시 기준 국내 발생 신규 확진자는 54,029명, 해외유입 사례 87명으로 총 일일 신규 확진자 54,116명이며, 총 누적 확진자 수는 1,185,361명(해외유입 26,849명)이었으며, 일일 신규 확진자가 가장 많았던 때는 그로부터 한 달여 뒤인 2022. 3. 17.으로 국내에서만 621,086명의 확진자가 발생하였음.

[송재호의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 송재호의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2022. 2. 11.
3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거 결과 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다고 규정하고 있음.

그런데 이와 같은 규정은 입후보를 하여 최고득표를 한 후보자가 연소자라는 이유만으로 해당 선출직에 취임할 수 없는 결과를 낳는다는 점에서 연소자 후보의 피선거권을 침해하고 있음.

국가인권위원회의 인권상황실태조사 연구용역보고서에서도 “국회의원 선거 등에서 최고득표자가 2인 이상인 경우 연장자를 당선자로 결정하는 것은 연령차별의 소지가 있다”는 의견이 제시되었음.

또한 청년의 정치참여가 절실한 사회적 분위기를 고려할 때 동 규정은 차별적이며 불합리하고 시대착오적인 규정임. 현재까지 지방의회의원 선거에서 위 사례가 발생한 적이 있음.

이에 최고득표자가 2인 이상인 경우에는 결선투표를 실시하여 당선인을 결정하도록 함으로써, 당선자 결정 과정에서 연령으로 인한 불이익과 차별이 없도록 하여 연소자인 후보의 공무담임권을 보호하고 선거의 공정성을 높이고자 함.

주요내용

가. 결선투표는 선거일 후 14일째 되는 날 실시하도록 함(안 제34조제1항제2호의2 및 제3호의2 신설).

나. 선거인명부는 결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지도록 함(안 제44조제1항 단서 신설).

다. 개표 결과 최고득표자가 2인 이상인 것이 확인된 날부터 결선투표 전일까지를 결선투표운동기간으로 하며, 결선투표운동기간 중 후보자 등의 방송연설은 1회, 경력방송은 1회 이상 하도록 함(안 제59조제1항, 제71조제1항제3호 등).

라. 결선투표를 실시하는 경우 후보자가 개표 결과 최고득표자가 2인 이상인 것이 확인된 날부터 3일까지 선거벽보 및 선거공보를 제출하도록 함(안 제64조제2항 및 제65조제6항제2호).

마. 국회의원, 지역구지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거 개표 결과 최고득표자가 2인 이상인 경우 최고득표자를 대상으로 결선투표를 실시하도록 하고, 결선투표 결과 득표수가 동일할 때에는 추첨

으로 당선인을 결정하도록 함(안 제188조제1항 단서, 제190조제1항 단서, 제191조제1항 단서).

Ⅲ. 검토의견

1. 동수득표자의 당선인결정방식을 결선투표로 변경

개정안은 현행법에서 동수득표자의 당선인 결정방식을 연장자에서 결선투표로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안131)
제188조(지역구국회의원당선인의 결정·공고·통지) ① 지역구국회의원선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 국회의원지역구에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다.	第188條(地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지) ① ----------. ----------최고득표자를 대상으로 결선투표(이하 “지역구국회의원 결선투표”라 한다)를 실시하고, 선거구선거관리위원회는 지역구국회의원 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하며, 지역구국회의원 결선투표 결과 득표수가 동일할 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 추첨으로 당선인을 결정한다.
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
<신 설>	⑦ 지역구국회의원 결선투표에서 당선인의 결정·공고·통지에 관하여는 제2항부터 제6항까지를 준용한다.

⑦ 第187條(大統領當選人의 決定·公告·통지)第4項의 規定은 地域區國會議員當選人의 決定에 이를 準用한다.	⑧ ----------지역구국회의원당선인의 결정(지역구국회의원 결선투표에서의 지역구국회의원 당선인의 결정을 포함한다)----------.
제190조(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① 지역구시·도의원 및 지역구자치구·시·군의원의 선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 당해 선거구에서 유효투표의 다수를 얻은 자(지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 有效投票의 다수를 얻은 者 順으로 議員定數에 이르는 者를 말한다. 이하 이 條에서 같다)를 당선인으로 결정한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자순에 의하여 당선인을 결정한다.	第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① ----------. ------최고득표자가 2인 이상인 때(지역구자치구·시·군의원의 선거의 경우 유효투표의 다수를 얻은 자 순으로 의원정수에 이르는 마지막 후보자가 2인 이상으로서 득표수가 같은 때)에는 최고득표자(지역구자치구·시·군의원의 선거의 경우 유효투표의 다수를 얻은 자 순으로 의원정수에 이르는 마지막 후보자)를 대상으로 결선투표(이하 “지역구지방의회의원 결선투표”라 한다)를 실시하고, 선거구선거관리위원회는 지역구지방의회의원 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로

	결정하며, 지역구지방의회의원 결선투표 결과 득표수가 동일할 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 추첨으로 당선인을 결정한다.
② (생 략) <신 설>	② (현행과 같음) ③ 지역구지방의회의원 결선투표에서 투표개시시각까지 후보자가 사망·사퇴하거나 등록이 무효로 된 경우 결선투표의 실시 및 당선자의 결정에 관하여는 제2항을 준용한다.
③ 第187條(大統領當選人의 決定·公告·통지)第4項 및 第188條(地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지)第3項 내지 第6項의 規定은 지역구지방의회의원의 當選人의 決定·公告·통지에 이를 準用한다. 이 경우 "地域區國會議員候補者"는 "지역구지방의회의원후보자"로, "1人이 된 때"는 "議員定數를 넘지 아니하게 된 때"로, "그 國會議員地域區"는 "그 選擧區"로 본다.	④ ---------- ---------- ---------- ----------지역구지방의회의원의 당선인의 결정·공고·통지(지역구지방의회의원 결선투표에서의 당선인의 결정·공고·통지를 포함한다)----------. ---------- ---------- ----------.
④ ~ ⑨ (생 략)	⑤ ~ ⑩ (현행 제4항부터 제9항까지와 같음)
제191조(지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지) ① 지방자치단체의 장 선거에 있어서는 선거구선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고,	第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定·公告·통지) ① ---------- ---------- ---------- ----------

이를 당해 지방의회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정한다.	----------. ----------최고득표자를 대상으로 결선투표(이하 “지방자치단체의 장 결선투표”라 한다)를 실시하고, 선거구선거관리위원회는 지방자치단체의 장 결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하며, 지방자치단체의 장 결선투표 결과 득표수가 동일할 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 추첨으로 당선인을 결정한다.
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 제187조제4항 및 제188조제2항부터 제6항까지의 규정은 지방자치단체의 장의 당선인의 결정에 이를 준용한다.	③ ----------지방자치단체의 장의 당선인의 결정(지방자치단체의 장 결선투표에서의 지방자치단체의 장의 당선인의 결정을 포함한다)----------.
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
	제2조(결선투표에 관한 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

131) 상세 조문대비표는 의안 참고

현행법은 대통령선거 당선인을 제외하고 지역구국회의원 당선인, 지역구지방의회의원 당선인, 지방자치단체의 장 당선인의 경우 최고득표자가 2인 이상인 때 연장자를 당선인으로 결정하도록 규정하고 있음. 대통령선거의 경우 국회 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선인으로 결정함.[132)]

우리나라는 입법연혁상 최고득표자가 2인 이상인 경우 연장자를 당선인으로 결정하는 것이 통용되고 있음. 1950. 4. 12. 개정된「국회의원선거법」, 1980. 12. 31. 제정된「대통령선거법」, 1988. 5. 1. 제정된「지방의회의원선거법」, 1990. 12. 31. 제정된「지방자치단체의장선거법」, 1994. 3. 16. 제정된 통합선거법(「공직선거 및 선거부정방지법」을 뜻함) 등에서 연장자를 당선인으로 결정함. 다만, 1948년 제정된「국회의원선거법」에서는 득표수가 동수인 경우 당해 선거구선거위원회위원장이 의원후보자 또는 대리인이 입회할 수 있는 공개석상에서 추첨에 의하여 당선인을 결정하도록 한 바 있음.

연장자 당선 규정이 실제로 적용된 사례도 있는데, 2002년 제3회 전국동시지방선거에서는 경기도 동두천시 상패동 기초의원 선거에 출마

132) 「대한민국 헌법」
제67조 ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.
「공직선거법」
제187조(대통령당선인의 결정·공고·통지) ②최고득표자가 2인 이상인 때에는 중앙선거관리위원회의 통지에 의하여 국회는 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선인으로 결정한다.

한 두 후보가 1,162표로 동수 득표하였고 최종적으로 연장자인 후보가 당선된 바 있음.[133]

연장자 당선 규정에 대해 연소자 후보의 공무담임권, 평등권을 침해한다는 의견이 있으며,[134] 현 규정이 연령차별의 소지가 있으므로 재투표에 따른 비용부담이 크지 않은 경우에는 재투표, 재투표가 불가한 경우 대체 가능한 다른 합리적 기준이 개발되어야 한다는 의견이 제기된 바도 있음.[135]

개정안은 위와 유사한 취지에서 연소자, 구체적으로 청년 계층에 공정한 기회를 제공하려는 것으로 보임.

최고득표자가 2인 이상인 경우 당선인 결정을 하는 방법은 현행 방법 외에 추첨이나 개정안에 따른 결선투표(재투표) 등 다양한 방식이 가능하기 때문에 각 방식이 갖는 합리성, 헌법과의 정합성, 국민적 공감대, 외국 사례 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

---

133) 제3회 전국동시지방선거 경기도 동두천시 상패동 지역구의 구·시·군의회의원선거에서 문옥희 후보(1942년생)와 이수하 후보(1953년생)가 1,162표로 동수를 득표하였고 연장자인 문옥희 후보가 당선인이 됨.

134) 이러한 의견을 구체적으로 살펴보면, 현행 규정은 재투표의 방법, 추첨의 방법 등이 가능하고 후보자 개인이 노력으로 변경할 수 없는 '연령' 기준 이외에 후보자의 노력, 능력 등으로 변경할 수 있는 다른 평가 기준이 다양하게 존재하는 상황에서 연령을 기준으로 당선을 결정하는 것은 최소침해성 요건을 충족하지 못하고 합리적 기준에 따른 차별이 아니므로 헌법에 위배된다는 것임.
김덕현,「공직선거법상 연령에 의한 공무담임권 제한의 위헌성 검토 - '대통령·국회의원 피선거권 연령제한', '2인 이상 최고득표시 연장자 당선' 규정을 중심으로」,『공익과 인권』 통권 제15호, 2015

135) 국제노동법연구원,「연령, 학벌, 학력 차별시정 국가정책계획수립을 위한 기초현황조사」, 국가인권위원회, 2004

또한 우리 위원회에는 동수득표자의 당선인 결정방식을 추첨제로 변경하려는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(용혜인의원 대표발의, 의안번호 제2105256호)이 계류중이므로 개정안과 함께 심사되어야 할 것임.

<당선인 결정방식 해외사례>

국 가	내 용
영국	최고득표수가 동수일 때에는 추첨으로 당선인을 결정
프랑스	득표수가 동일한 경우는 그 가운데 최고연장자가 당선인이 됨 (상원의원, 하원의원).
독일	동수 득표인 경우에는 선거구선거위원장이 추첨에 의해 결정 (지역구의원).
일본	당선인의 득표수가 같을 때에는 선거회*에서 선거장이 추첨으로 정함 (비례대표선출의원). * 선거회는 당선인을 결정하는 기관으로, 선거회는 해당 선거구의 모든 개표소에서 행한 투표의 점검 및 확인결과에 따라 각 후보자 등의 득표총수를 계산하여 당선인을 결정하며, 도도부현청, 시청,정촌사무소 등 해당 선거를 관리하는 선거관리위원회가 지정하는 장소에서 개최함.
스페인	각 후보자명부의 득표수가 같다면 처음에는 추첨으로 결정하고, 이후부터는 번갈아가며 배정함(하원의원).
스웨덴	의석수 배분 시 같은 수가 나오면 추첨으로 어느 정당, 어느 후보자 또는 어느 선거구가 의석을 가질지, 어느 의석을 재배분할지 결정함.
스위스	2명 이상의 후보자가 같은 수의 득표를 한 경우, 그 의석은 추첨으로 배분

캐나다	최다득표자가 2명인 경우 선거관리청장은 즉시 해당 선거구에서 당선된 후보자가 없다고 명시한 보고서를 하원의장(하원의장이 부재한 경우에는 2명의 하원의원)에게 보내야 함. 또한 관보에 최다득표를 한 후보자들의 이름과 함께 득표수가 동일하여 해당 선거구 당선자가 없어 캐나다 의회법(the Parliament of Canada Act)에 따라 보궐선거가 실시된다는 사실을 공지해야 함.

중앙선거관리위원회는 최고득표자가 2인 이상인 경우 당선인 결정을 추첨, 결선투표 등 어느 방법으로 할지는 입법정책적으로 결정하여야 할 사안이며, 결선투표제의 경우 결선투표제의 취지, 추가 선거비용의 소요, 지역구 국회의원선거 결선투표에서 재외선거를 미실시하는 경우 헌법재판소의 결정 취지에 어긋날 우려[136]가 있는 점 등에 대한 추가적인 논의가 필요하다는 입장임.

136) 엄연히 대한민국의 국민임에도 불구하고 주민등록을 할 수 없는 재외국민의 선거권 행사를 전면적으로 부정하고 있는 법 제37조제1항은 어떠한 정당한 목적도 찾기 어려우므로 「헌법」 제37조제2항에 위반하여 재외국민의 선거권과 평등권을 침해하고 보통선거원칙에도 위반된다. [헌재 결정례 2007. 6. 28. 2004헌마644·2005헌마360(병합)]

[이영의원안Ⅳ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이영의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 2. 23.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 정당이 당내경선 등을 하거나 선거여론조사기관이 여론조사를 실시하는 경우 선거관리위원회를 경유하여 이통통신사업자에게 휴대전화 가상번호를 제공받을 수 있도록 하고 있음.

그러나 이동통신사업자로부터만 가상번호를 제공받고 있어 알뜰폰(이동통신사업자로부터 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자) 사용자 1천만여명이 당내경선 등이나 여론조사에서 배제된다는 지적이 있음.

이에 이 법에서 규정하고 있는 “이동통신사업자”에 ‘「전기통신사업법」제38조에 따라 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자’를 포함하도록 하여 당내경선 등이나 여론조사 참여의 기회를 보장하려는 것임(안 제57조의8제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 알뜰폰사업자에 대한 휴대전과 가상번호 요청·제공근거 신설

개정안은 국회에 의석을 가진 정당이 이동통신사업자 외에 알뜰폰사업자에게도 휴대전화 가상번호를 요청할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ① 국회에 의석을 가진 정당은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 관할 선거관리위원회를 경유하여 이동통신사업자에게 이용자의 이동전화번호가 노출되지 아니하도록 생성한 번호(이하 “휴대전화 가상번호”라 한다)를 제공하여 줄 것을 서면(이하 “휴대전화 가상번호 제공 요청서”라 한다)으로 요청할 수 있다.	제57조의8(당내경선 등을 위한 휴대전화 가상번호의 제공) ①----------이동통신사업자(「전기통신사업법」 제38조에 따라 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자를 포함한다. 이하 같다)----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
② ~ ⑬ (생 략)	② ~ ⑬ (현행과 같음)

알뜰폰(MVNO, Mobile Virtual Network Operatior)은 통신망이나 주파수가 없는 사업자가 기존의 이동통신사업자(SKT, KT, LGU+)로

부터 설비나 서비스를 도매로 제공받아 이용자에게 저렴한 요금으로 제공하는 무선통신서비스로, 2010년「전기통신사업법」개정을 통해 도입되었음.[137]

과학기술정보통신부에 따르면 알뜰폰 최초 도입 후 10여년이 지난 2021년 11월 현재 MVNO 서비스의 전체 가입자 수가 1,000만명을 넘어섰으며, 사물간통신(M2M) 등 기타 가입자를 제외하고 순수 알뜰폰 서비스 가입자 수 또한 2021년 12월 기준으로 600만명을 넘어섰음.

137)「전기통신사업법」
제38조(전기통신서비스의 도매제공) ① 기간통신사업자는 다른 전기통신사업자가 요청하면 협정을 체결하여 자신이 제공하는 전기통신서비스를 다른 전기통신사업자가 이용자에게 제공(이하 "재판매"라 한다)할 수 있도록 다른 전기통신사업자에게 자신의 전기통신서비스를 제공하거나 전기통신서비스의 제공에 필요한 전기통신설비의 전부 또는 일부를 이용하도록 허용(이하 "도매제공"이라 한다)할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관은 전기통신사업의 경쟁 촉진을 위하여 전기통신서비스를 재판매하려는 다른 전기통신사업자의 요청이 있는 경우 협정을 체결하여 도매제공을 하여야 하는 기간통신사업자(이하 "도매제공의무사업자"라 한다)의 전기통신서비스(이하 "도매제공의무서비스"라 한다)를 지정하여 고시할 수 있다. 이 경우 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스는 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 전기통신서비스 중에서 지정한다.
③ 과학기술정보통신부장관은 매년 통신시장의 경쟁상황을 평가한 후 전기통신사업의 경쟁이 활성화되어 전기통신서비스의 도매제공 목적이 달성되었다고 판단되는 경우 또는 지정기준에 미달되는 경우에는 도매제공의무사업자의 도매제공의무서비스 지정을 해제할 수 있다.
④ 과학기술정보통신부장관은 도매제공의무사업자가 도매제공의무서비스의 도매제공에 관한 협정을 체결할 때에 따라야 할 도매제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정에 관한 기준을 정하여 고시한다. 이 경우 대가의 산정은 도매제공의무서비스의 소매요금에서 회피가능비용(기간통신사업자가 이용자에게 직접 서비스를 제공하지 아니할 때 회피할 수 있는 관련비용을 말한다)을 차감하여 산정하는 것을 원칙으로 한다.
⑤ 기간통신사업자는 다른 전기통신사업자가 도매제공을 요청한 경우에는 특별한 사유가 없으면 90일 이내에 협정을 체결하고, 기간통신사업자와 도매제공에 관한 협정을 체결한 다른 전기통신사업자는 협정 체결 후 30일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 협정을 변경하거나 폐지한 때에도 또한 같다.
⑥제5항에 따른 협정은 제4항에 따라 과학기술정보통신부장관이 고시한 기준에 적합하여야 한다.
[법률 제17352호(2020. 6. 9.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조 제2항부터 제4항까지는 2022년 9월 22일까지 유효함]

<유형별 무선통신서비스 가입 현황>

구 분		2021. 10.	2021. 11.	2021. 12.	2022. 1.
SKT		29,423,827	29,581,426	29,695,658	29,676,988
	고객용 휴대폰	23,846,858	23,797,907	23,750,143	23,708,488
	기타	5,576,969	5,783,519	5,945,515	5,968,500
KT		17,034,763	17,053,926	16,961,592	16,956,603
	고객용 휴대폰	14,302,744	14,282,433	14,162,619	14,141,908
	기타	2,732,019	2,771,493	2,798,973	2,814,695
LGU+		14,776,524	14,869,315	14,907,337	15,002,553
	고객용 휴대폰	11,301,473	11,305,795	11,308,639	11,309,512
	기타	3,475,051	3,563,520	3,598,698	3,693,041
MVNO		9,991,379	10,136,238	10,355,077	10,577,938
	고객용 휴대폰	5,957,373	5,989,784	6,082,652	6,170,824
	기타	4,034,006	4,146,454	4,272,425	4,407,114
총 계		71,226,493	71,640,905	71,919,664	72,214,082
	고객용 휴대폰	55,408,448	55,375,919	55,304,053	55,330,732
	기타	15,818,045	16,264,986	16,615,611	16,883,350

* 자료: 과학기술정보통신부, 2022년 1월 기준 무선통신서비스 가입 현황을 바탕으로 재구성

** 고객용 휴대폰: 선·후불 모두 포함 / 기타: 고객용 휴대폰을 제외한 기업용 휴대폰, M2M회선 등 모두 포함

한편, 국회에 의석을 가진 정당이나 선거여론조사기관은 휴대전화 가상번호를 활용하여 여론조사를 실시할 수 있으며, 이를 위해 현행법은 정당 등이 이동통신사업자(SKT, KT, LGU+)에게 휴대전화 가상번호의 제공을 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 알뜰폰 사업자(「전기통신사업법」 제38조에 따라 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자)는 정당 등이 휴대전화 가상번호

의 제공을 요청할 수 있는 대상에 포함되어 있지 않아 600만명에 달하는 알뜰폰 이용자는 휴대전화 가상번호를 활용한 여론조사에서 원천적으로 배제되고 있음. 2022년 1월을 기준으로 하면 전체 휴대전화 가입자 수 5,533만 732명 중 617만 824명(약 11%)이 배제되고 있는 것임.[138] 월별 휴대전화 회선 신규 가입 현황을 보더라도 알뜰폰 비율이 이동통신 3사 중 KT와 LGU+의 비율을 상회하고 있음.

<이동전화 가입 회선 비율>

(단위 : %)

구 분	2018. 12월	2019. 12월	2020. 12월	2021.												2022. 1월
				1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
SKT	36.4	43.2	31.3	33.9	34.0	34.4	33.8	30.7	30.6	30.8	33.0	31.2	31.2	35.4	33.7	28.5
KT	27.3	23.0	20.9	21.9	21.6	20.3	21.5	22.5	22.3	22.2	23.1	23.1	23.2	20.9	19.8	20.5
LGU+	23.1	20.7	22.5	22.0	21.2	22.6	21.0	22.8	23.2	22.4	22.2	22.8	24.0	21.5	21.6	23.9
MVNO	13.2	13.0	25.3	22.2	23.2	22.8	23.7	24.0	23.9	24.7	21.7	22.8	21.6	22.1	24.9	27.0

※자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 정당 등이 알뜰폰 사업자에게도 휴대전화 가상번호의 제공을 요청할 수 있도록 하려는 것으로, 알뜰폰 이용자의 휴대전화 가상번호를 활용한 여론조사 참여를 보장하려는 취지임.

개정안에 따라 알뜰폰 이용자의 휴대전화 번호도 정당 등에 가상번

138) 다만, 이는 만 18세 이상의 선거권자를 대상으로 한 통계가 아니라 전체 무선전화 가입 회선을 기준으로 한 것이기 때문에 유효한 여론조사 대상과는 차이가 있을 수 있음.

호로 변환·제공될 경우 각종 여론조사의 모집단과 표본추출틀 사이의 일치성을 높여 휴대전화 가상번호를 활용한 여론조사의 신뢰성과 정확도가 보강될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 현재에도 휴대전화 가상번호이 아닌 무선RDD 방식을 이용할 경우 알뜰폰 이용자를 포함한 전체 휴대전화 사용자를 대상으로 선거여론조사를 진행할 수 있음,

또한 이동통신 3사 이용자와 알뜰폰 이용자 간 인구적 특성, 정치적 성향 차이는 크지 않고 추후 알뜰폰 이용자 수가 증가하는 경우는 차치하더라도 현재 알뜰폰 이용자 규모가 전체의 10%에서 15% 내외이므로 전체 여론조사 결과에 결정적 영향을 줄 정도는 아니라는 의견도 있음.[139]

그 밖에 알뜰폰 가입자는 크게 보면 현재 이동통신 3사의 자회사와 중소업체에 나뉘어 분포[140]하고 있는데, 이동통신 3사의 자회사는 차치하더라도 중소업체에서 정당 등의 요청에 따라 휴대전화 가상번호를 제공하는 것이 현실적으로 가능한지에 대한 검토도 필요할 것으로 생각됨.

따라서 개정안의 도입여부는 알뜰폰 가입자에게도 휴대전화 가상번

139) 한국갤럽, 무선전화 RDD, 가상번호, 알뜰폰: 이용자 특성과 성향 분석(2022.1.18.) https://www.gallup.co.kr/gallupdb/columnContents.asp?seqNo=133

140) 참고로, 현재 알뜰폰 사업자의 시장 점유율은 이동통신3사의 자회사가 약 50%를, 중소업체가 나머지 50%를 차지하고 있음.

호를 요청할 수 있도록 함으로써 얻어지는 선거여론조사의 신뢰성 및 정확도 제고 효과, 알뜰폰 사업자가 휴대전화 가상번호를 제공하는 것이 현실적으로 가능한지 여부, 방송통신위원회 등 관계기관의 의견 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안임.

한편, 개정안은 알뜰폰 사업자를 지칭하기 위하여 '「전기통신사업법」 제38조에 따라 도매제공에 관한 협정을 체결한 전기통신사업자'라는 표현을 사용하고 있는데, 도매제공협정체결 전기통신사업자에는 엄밀히는 알뜰폰 사업자 외에 사물인터넷(IoT)을 활용한 서비스를 제공하기 위하여 도매제공협정을 체결한 사업자(가령 벤츠, 현대자동차와 같은 자동차회사 등)도 포함[141]될 수 있으므로 개정안을 입법에 반영한다면 휴대전화 가상번호를 제공할 수 있는 알뜰폰 사업자를 명확히 지칭할 수 있도록 구체적인 전기통신사업자는 중앙선관위규칙으로 정하도록 위임하는 방안 등도 검토할 수 있을 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 알뜰폰 사용자가 휴대전화 가상번호 대상에 포함되는 경우, 여론조사 표본추출틀 및 모집단 확대에 따라 여론조사의 정확성이 제고된다는 장점이 있을 수 있으나, 알뜰폰 사업자의 실무상 어려움이 예상되므로 알뜰폰 사업자 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 판단된다는 입장임.

141) 전체 68개 알뜰폰 사업자 중 음성전화 사업자는 48개이고, IoT전용 사업자는 20개임.

[김용민의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용민의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 3.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거운동을 할 수 없는 자를 18세 미만의 미성년자로 규정하고 있음.

그러나 「공직선거법」 제16조(피선거권)에 따르면 국회의원의 피선거권 연령이 18세로 하향되었음. 또 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)가 16세 이상의 국민으로 변경됨. 청소년이 당원으로 가입 가능해짐에 따라 청소년의 정치적 참여 증진을 위해서는 선거운동을 제한하는 연령 조항을 변경할 필요성이 있음.

따라서 「공직선거법」 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)의 제한연령을 18세 미만의 미성년자에서 16세 미만으로 하향하려는 것임(안 제60조제1항제2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거운동 제한연령 하향

개정안은 선거운동이 금지되는 나이를 18세 미만에서 16세 미만으로 하향하려는 것임.

현 행	개 정 안
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다. 1. (생 략) 2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다) 3. ~ 9. (생 략) ② (생 략)	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① ---------- ----------.---- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 1. (현행과 같음) 2. 16세 미만인 자 3. ~ 9. (현행과 같음) ② (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

개정안은 미성년자도 선거운동을 할 수 있도록 허용함으로써 정치적

인 의사표현의 자유를 보장하고자 하는 취지로 보임. 사실상 후보자에 대한 대부분의 정치적 의사 표현을 선거운동으로 규정[142]하고 있는 현행법 체계에서 미성년자의 선거운동을 전면적으로 금지하는 것이 정치적 의사 표현의 자유를 지나치게 제약하고 있다는 문제의식에서 비롯된 것으로 생각됨.

개정안 도입 여부와 관련하여 선거권이 없는 사람이 선거운동을 하는 것이 타당한가에 대한 논의가 선행되어야 할 것으로 보임. 참고로 2020. 1. 14. 선거권 연령 하향 조정과 함께 선거운동 허용 연령도 19세에서 18세로 하향되었음,

중앙선거관리위원회는 2016. 8. 25. 제20대 국회에 (예비)후보자의 직계비속이 선거권 연령에 미달하는 경우에도 선거운동을 할 수 있도록 하는 정치관계법 개정의견을 제출한 바 있고, 피선거권 제한연령의 하향 이후 선거일 기준 18세로 피선거권이 인정되어 예비후보자로 등록한 후에는 예비후보자의 선거운동방법 또는 상시 허용되는 방법으로 선거운동을 할 수 있도록 하는 정치관계법 운용기준을 발표한 바 있음.

142) 현행법상 선거운동의 정의는 “당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”를 뜻하는데, “선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시”, “정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시”는 선거운동으로 보지 않음.

[송석준의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 송석준의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 7.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

선관위가 제20대 대통령 사전투표에서 기표 후 투표용지를 종이박스나 쇼핑백·바구니 등에 담는 등 허술하게 보관하고, 선거보조원들이 유권자가 직접 투표함에 투표용지를 넣는 것을 막은 뒤 자신들이 대신 받아 처리했으며, 일부 투표소에서 이미 기표가 되어 있는 투표용지가 교부되는 등 선거관리 전반에 심각한 관리부실이 드러났음.

이에 투표관리관으로 하여금 이미 기표가 되어 있는 투표용지를 교부하지 않도록 하는 의무를 부과하고, 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원이나 종사원이 투표위조나 증감을 위하여 이미 기표가 되어 있는 투표용지를 교부한 경우에는 3년 이상 10년 이하의 징역에 처하며, 선거관리위원회의 위원·직원 또

는 선거사무에 관계있는 공무원이나 종사원이 기표소·투표함 등 투표소의 설비 등을 설치하지 않거나 투표의 비밀이 보장되지 않는 설비 등으로 투표의 비밀을 침해하거나 침해하게 한 때 및 선거인의 기표내용이 보이게 하거나 투표함에 넣는 행위를 방해하는 때에도 5년 이하의 징역에 처하도록 하여 선거사무의 공정성과 객관성을 확보하고 투표의 비밀 등을 확보하려는 것임.

주요내용

가. 투표관리관으로 하여금 이미 기표가 되어 있는 투표용지의 교부를 금지함(안 제157조제2항 및 제158조제3항).

나. 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원이나 종사원이 기표소·투표함 등 투표소의 설비 등을 설치하지 않거나 투표의 비밀이 보장되지 않는 설비 등으로 투표의 비밀을 침해하거나 침해하게 한 때 및 선거인의 기표내용이 보이게 하거나 투표함에 넣는 행위를 방해하는 때에는 5년 이하의 징역에 처함(안 제241조제3항 및 제4항 신설).

다. 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원이나 종사원이 투표위조나 증감을 위하여 이미 기표가 되어 있는 투표용지를 교부한 경우에는 3년 이상 10년 이하의 징역에 처함(안 제249조제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 기표가 완료된 투표용지 교부행위 금지규정 신설 등

개정안은 ①투표관리관이 기표가 완료된 투표용지를 교부하는 행위를 금지하고, 투표위조나 증감을 위하여 기표가 완료된 투표용지를 교부한 선거관리위원회의 위원·직원 등을 처벌하려는 것임.

또한 ②선거관리위원회의 위원·직원 등이 투표소의 설비 등을 설치하지 않거나 투표의 비밀이 보장되지 않는 설비 등으로 투표의 비밀을 침해하거나 침해하게 한 때 또는 선거인의 기표내용이 보이게 하거나 투표함에 넣는 행위를 방해하는 때 처벌하려는 것임.

현 행	개 정 안
제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① (생 략) ② 투표관리관은 선거일에 선거인에게 투표용지를 교부하는 때에는 사인날인란에 사인을 날인한 후 선거인이 보는 앞에서 일련번호지를 떼어서 교부하되, 필요하다고 인정되는 때에는 100매 이내의 범위안에서 그 사인을 미리 날인해 놓은 후 이를 교부할 수 있다. ③ ~ ⑧ (생 략)	제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① (현행과 같음) ② ----------기표가 되어 있는 투표용지를 교부해서는 아니되며 私印捺印欄에----------.
제158조(사전투표) ①·② (생 략)	③ ~ ⑧ (현행과 같음) 제158조(사전투표) ①·② (현행과 같음)

③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다.	③ 사전투표관리관은 기표가 되어 있는 투표용지를 교부해서는 아니되며 투표용지----------.
④ ~ ⑧ (생 략)	④ ~ ⑧ (현행과 같음)
제241조(투표의 비밀침해죄) ①·② (생 략)	제241조(투표의 비밀침해죄 등) ①·② (현행과 같음)
<신 설>	③ 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원(투표사무원·사전투표사무원 및 개표사무원을 포함한다)이나 종사원이 기표소·투표함 등 투표소의 설비 등을 설치하지 않거나 투표의 비밀이 보장되지 않는 설비 등으로 투표의 비밀을 침해하거나 침해하게 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.
<신 설>	④ 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원(投票事務員·사전투표사무원 및 開票事務員을 포함한다)이나 종사원이 제157조제4항 및 제158조제4항을 위배하여 선거인의 기표내용이 보이게 하거나 투표함에 넣는 행위를 방해하는 때에도 전항의 형과 같다.
第249條(投票僞造 또는 增減罪) ①·② (생 략)	第249條(投票僞造 또는 增減罪) ①·② (현행과 같음)
<신 설>	③ 선거관리위원회의 위원·직원 또는 선거사무에 관계있는 공무원(投

	票事務員·사전투표사무원 및 開票事務員을 포함한다)이나 종사원이 제1항의 규정된 행위를 하기 위하여 선거인에게 기표가 되어 있는 투표용지를 교부한 경우에도 전항의 형과 같다. **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제20대 대통령선거 사전투표 둘째날 발생한 격리자등의 투표권 행사와 관련하여 발생한 문제점을 해결하기 위하여 제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회는 2022. 4. 15. 사전투표 둘째날 격리자등의 투표시간을 오후 6시 30분부터 8시까지로 하는 「공직선거법 일부개정법률안(대안)」을 의결했고, 이후 본회의 의결 등의 절차를 거쳐 2022. 4. 20. 공포·시행되었음(법률 제18841호 공직선거법 일부개정법률).

개정법률은 격리자등의 사전투표 둘째날 투표시간을 일반 선거인 투표시간과 법률로 확실히 분리함으로써, 투표시간이 일부 겹칠 수 있는 상황을 원천적으로 차단한 것임. 이와 함께 중앙선거관리위원회는 격리자등과 일반 선거인의 공간을 분리하기 위하여 임시기표소를 운영하는 방식이 아닌 투표시간을 분리하되, 일반 선거인의 투표가 완전히 종료된 후 투표소에서 일반 선거인과 동일한 절차로 선거절차사무를 진행하겠다고 밝혔음.

결과적으로 격리자등은 사전투표 둘째날에는 오후 6시 30분부터 오후 8시까지 별도의 투표시간을 보장받아 일반 선거인과 동일한 방식으로 동일한 장소에서 투표할 수 있게 되었으며, 지난 6월 1일 실시된 제8회 전국동시지방선거 본투표와 5월 28일 실시된 사전투표 둘째날의 격리자등 투표과정에서는 격리자등의 투표와 관련된 특별한 문제는 발생하지 않았음.

한편, 개정안은 제20대 대통령 사전투표 둘째날 발생한 기표된 투표용지 교부, 투표지 보관 허술, 직접투표원칙 위배 등 격리자등의 투표와 관련된 관리부실을 개선하기 위하여 선거관리위원회 위원·직원 및 투표사무원 등이 기표된 투표용지를 교부할 수 없도록 하고, 선거인이 투표지를 투표함에 넣는 행위를 방해할 수 없도록 하며, 투표함을 설치하지 않는 등의 행위를 금지하고 이를 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 3년 이상 10년 이하의 징역에 처하려는 것임.

개정안은 기표된 투표용지가 배부될 수 없도록 명확히 규정하는 등 향후 격리자등의 선거가 재차 이루어질 경우 투표관리관, 선거관리위원회 위원·직원 등의 공정하고 적법한 투표절차사무관리에 관한 중요성을 강조하고, 선거권자의 적절한 투표권 행사를 보장하는 효과가 있을 수 있을 것임.

다만, 상술한대로 현재 제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회의

공직선거법 개정과 중앙선거관리위원회의 격리자등 투표절차방식 변경을 통해 제20대 대통령선거 사전투표 당시 발생한 격리자등의 투표권 행사와 관련된 문제점은 상당부분 개선된 상황으로, 개정안의 입법실익은 크지 않을 수 있음.

또한 개정안 제241조제3항의 경우 “투표의 비밀이 보장되지 않는 설비 등으로 투표의 비밀을 침해하거나”와 같이 형벌의 구성요건을 다소 포괄적이고 불명확하게 규정하여 죄형법정주의에 어긋날 가능성이 있고, 현행법이 제241조제2항[143]에서 선거관리위원회의 위원·직원 등이 투표의 비밀을 침해하거나 침해하게 한 때 일반적인 경우보다 가중처벌하도록 규정하고 있는 상황에서 개정안과 같이 특정한 경우에 선거관리위원회 위원·직원 등을 또다시 가중처벌하도록 하는 것은 과잉금지의 원칙에도 반할 가능성이 있음.

개정안 제241조제4항의 경우도 ‘선거관리위원회의 위원·직원 등이 선거인의 기표내용이 보이게 하거나 투표함에 넣는 행위를 방해하는 때’에 행위자를 처벌하도록 하고 있는데, 현행법 제242조제1항제1호[144]

143) 「공직선거법」
제241조(투표의 비밀침해죄) ① 제167조(제218조의17제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 투표의 비밀을 침해하거나 선거일의 투표마감시각 종료 이전에 선거인에 대하여 그 투표하고자 하는 정당이나 후보자 또는 투표한 정당이나 후보자의 표시를 요구한 자와 투표결과를 예상하기 위하여 투표소로부터 50미터 이내에서 질문하거나 투표마감시각 전에 그 경위와 결과를 공표한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.
②선거관리위원회의 위원·직원, 선거사무에 관계있는 공무원, 검사, 경찰공무원(司法警察官吏를 포함한다) 또는 군인(軍捜査機關所屬 軍務員을 포함한다)이 제1항에 규정된 행위를 하거나 하게 한 때에는 5년 이하의 징역에 처한다.

144) 「공직선거법」
제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역

는 투표·개표의 간섭 및 방해죄를 규정하면서 (사전)투표소 등에서 정당한 사유 없이 투표에 간섭하거나 투표를 공개하는 등 투표 또는 개표에 영향을 미치는 행위를 한 사람을 처벌하도록 규정하고 있어, 개정안 제241조제4항에서 처벌하려는 일련의 행위들도 현행법에 따라 이미 일정부분 처벌이 가능할 것으로 보임.

따라서 개정안의 도입에는 제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회의 현행법 개정논의에 따른 개정안의 입법실익 및 현행 처벌규정 등을 고려하여 면밀한 검토가 필요한 것으로 판단됨.

중앙선거관리위원회는 선거관리위원회 위원·직원 및 선거 관련 공무원 등에 대하여 기표가 되어 있는 투표지 교부 금지, 투표소 설비 등 설치, 투표의 비밀 침해 금지, 투표함에 넣는 행위 방해 금지 등을 의무화하는 것은 제20대 대선 사전투표에서 발생한 사건·사고, 비밀선거의 원칙 구체화 필요성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이나,

의무위반에 대해 벌칙규정을 신설하는 부분에 대하여는 개정안과 같이 고의가 아닌 과실로 해당 조항을 위반했을 경우에도 바로 징역형을 부과하는 것은 범법자 양산 및 과잉처벌 문제가 제기될 우려가 크다는

에 처한다.

1. 투표를 방해하기 위하여 이 법에서 규정한 투표에 필요한 신분증명서를 맡기게 하거나 이를 인수한 사람 또는 투표소(재외투표소·사전투표소 및 선상투표소를 포함한다. 이하 이 장에서 같다)나 개표소에서 정당한 사유 없이 투표나 개표에 간섭한 사람 또는 투표소에서 특정 정당이나 후보자에게 투표를 권유하거나 투표를 공개하는 등 투표 또는 개표에 영향을 미치는 행위를 한 사람

점, 이에 따라 선거사무를 기피하는 분위기가 확산되어 위원회의 투·개표사무원 등 인력 관리에 상당한 어려움이 발생할 것이 예상되는 점 등을 고려하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

[정성호의원안], [이성만의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 정성호의원안

가. 제 안 자 : 정성호의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 3. 17.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 이성만의원안

가. 제 안 자 : 이성만의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 6. 28.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 정성호의원안

현행법상 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 및 선거 결과에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있음.

대통령 당선인의 경우 가까운 시일 내에 공무원이 될 것이 확정적이며, 「대통령직 인수에 관한 법률」에 따라 지위와 권한을 행사하

는 한편 각종 예우를 제공받고 있어 사실상 공무원으로 볼 수 있음. 따라서 대통령 당선인이라는 지위를 고려할 때 선거에서 정치적 중립의무는 당위적 의무에 해당함.

그러나 현행법상 대통령 당선인은 공무원에 해당하지 않기 때문에 정치적 중립의무 위반에 관한 법적 제재 근거가 없는 실정임.

이에 「공직선거법」상 정치적 중립의무를 지켜야 하는 공무원에 대통령 당선인을 포함하고자 함(안 제9조제1항, 제60조제1항, 제85조제1항, 제86조제1항).

2. 이성만의원안

현행법은 공무원 등 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여, 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없도록 하고 있음.

그러나 대통령 선거와 지방선거 등 공직선거 당선자와 공무원 임용예정자 등에 대해서는 정치적 중립의 의무가 없어 이들이 선거에 부당한 영향력을 행사할 우려가 있음.

이에 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원으로 임용이 예정된 자에게 정치적 중립 의무를 부여하려는 것임(안 제9조제1항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 내용 및 취지

개정안들은 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 등이 금지되는 '공무원'의 범위에 대통령당선인(정성호의원안), 공직선거에서 당선인으로 결정된 자 및 공무원 임용예정자(이성만의원안)를 포함함으로써,

대통령당선인을 포함한 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원 임용예정자의 선거에 있어 중립의무를 규정하려는 것임.

현 행	정성호의원안	이성만의원안
第9條(公務員의 中立義務 등) ① 公務員 기타 政治的 中立을 지켜야 하는 者(機關·團體를 포함한다)는 選擧에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 選擧結果에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다.	第9條(公務員의 中立義務 등) ① 공무원(「대통령직 인수에 관한 법률」 제2조에 따른 대통령당선인을 포함한다)----------	第9條(公務員의 中立義務 등) ① 공무원(이 법에 따른 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원으로 임용이 예정된 자를 포함한다)----------
② (생 략)	② (현행과 같음)	② (현행과 같음)
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① ----------	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① --------

의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.	---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.	---------- ---------- ----------.-- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	1. ~ 4. (현행과 같음)
<신 설>	4의2. 「대통령직 인수에 관한 법률」 제2조에 따른 대통령당선인	4의2. 이 법에 따른 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원으로 임용이 예정된 자
5. ~ 9. (생 략)	5. ~ 9. (현행과 같음)	5. ~ 9. (현행과 같음)
② (생 략)	② (현행과 같음)	② (현행과 같음)
제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다.	제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원(「대통령직 인수에 관한 법률」 제2조에 따른 대통령당선인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------	第85條(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원(이 법에 따른 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원으로 임용이 예정된 자를 포함한다) 등---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

	---------- ----------.	---------- ---------- ----------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)	② ~ ④ (현행과 같음)
제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ① 公務員(國會議員과 그 補佐官·秘書官·秘書 및 地方議會議員을 제외한다), 선상투표 신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장, 제53조제1항제4호에 규정된 기관 등의 상근 임원과 같은 항 제6호에 규정된 기관 등의 상근 임직원, 통·리·반의 장, 주민자치위원회 위원과 예비군 중대장급 이상의 간부, 特別法에 의하여 設立된 國民運動團體로서 國家나 地方自治團體의 출연 또는 보조를 받는 團體(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 常勤 任·職員 및 이들 團體 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는	제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위 금지) ① ---------- ---------- ---------- ---제외하되, 「대통령직 인수에 관한 법률」 제2조에 따른 대통령당선인을 포함한다------- ----------	

아니된다.	---------- ---------- ---------- ----------.	
1. ~ 7. (생 략) ② ~ ⑦ (생 략)	1. ~ 7. (현행과 같음) ② ~ ⑦ (현행과 같음)	

현행법 제9조는 공무원 기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 선거에 대한 부당한 영향력의 행사 기타 선거결과에 영향을 미치는 행위를 하여서는 아니된다고 규정하고 있는데, 해당 규정의 '공무원'은 국회의원과 지방의회의원을 제외한 모든 공무원을 의미하므로, 대통령 역시 동 조항의 '공무원'에 해당하여 선거중립의무가 있음.[145]

다만, 공직선거에서 당선인으로 결정된 자 및 공무원 임용예정자는 임기 시작 혹은 정식 임용이 있기 전까지는 '공무원'으로 볼 수 없으므로, 개정안들은 공직선거에서 당선인으로 결정된 자와 공무원 임용예정자도 공직선거법상 위와 같은 선거중립 의무를 준수해야 하는 대상에 포함하려는 것임.

공직선거에서 당선이 결정된 자는 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체의 장 당선인이므로 이하에서는 개정안들의 내용을 ①대

145) "더욱이, 대통령은 행정부의 수반으로서 공정한 선거가 실시될 수 있도록 총괄·감독해야 할 의무가 있으므로, 당연히 선거에서의 중립의무를 지는 공직자에 해당하는 것이고, 이로써 공선법 제9조의 '공무원'에 포함된다."(전원재판부 2004헌나1, 2004. 5. 14.)

통령당선인, ②대통령 이외 당선인, ③공무원 임용예정자로 나누어 검토하고자 함.

2. 개정안들의 검토

가. 대통령당선인에 선거중립의무 부여

대통령당선인은 당선인으로 결정된 때부터 대통령 임기 시작일 전날까지 그 지위를 가지며, 국무총리와 국무위원 후보자를 지명하고 국회의장에게 인사청문회 실시를 요청할 수 있고, 대통령직 인수와 관련한 업무를 담당할 대통령직인수위원회가 설치되는 등 「대통령직 인수에 관한 법률」에 따라 일정한 권한을 지님.[146]

또한 특별한 사정이 없는 한 당선 후 70일 이내에 대통령으로서 취

---

146) **「대통령직 인수에 관한 법률」**

제3조(대통령당선인의 지위와 권한) ① 대통령당선인은 대통령당선인으로 결정된 때부터 대통령 임기 시작일 전날까지 그 지위를 갖는다.

② 대통령당선인은 이 법에서 정하는 바에 따라 대통령직 인수를 위하여 필요한 권한을 갖는다.

제6조(대통령직인수위원회의 설치 및 존속기한) ① 대통령당선인을 보좌하여 대통령직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 대통령직인수위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 대통령 임기 시작일 이후 30일의 범위에서 존속한다.

제9조(위원회의 직원) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 전문위원·사무직원 등 직원을 둘 수 있다.

② 위원장은 위원회의 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 기관의 직원을 소속 기관의 장의 동의를 받아 전문위원·사무직원 등 직원으로 파견근무를 하도록 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

제12조(위원회 활동에 관한 협조 등) ① 행정안전부장관은 위원회가 원활하게 운영될 수 있도록 업무 지원을 하여야 한다.

② 관계 기관의 장은 위원회의 효율적인 운영을 위하여 자료·정보 또는 의견의 제출, 예산의 확보 등 필요한 협조를 하여야 한다.

임이 예정되어 있으므로, 대통령당선인의 언행이나 선거과정에서의 공약 등은 일반 국민이 해당 사항들이 향후 실제 정책에 반영될 것이라는 기대하도록 할 수 있음.[147]

이러한 대통령당선인의 지위 및 권한, 국민에 대한 영향력 등을 고려할 때, 공무원은 아니지만 대통령당선인이 그 발언이나 행동 등을 통해 선거의 결과에 직간접적으로 영향을 미칠 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없으므로, 개정안과 같이 대통령당선인에 선거중립의무를 부여할 필요성이 있을 수 있음.

다만, 체계자구의 측면에서 정성호의원안과 이성만의원안은 모두 현행법 제9조의 '공무원'에 대통령당선인을 포함시키고 있는데, 대통령당선인은 법적으로는 '공무원'으로 보기 어려운 측면이 있으므로, 대통령당선인을 공무원이 아닌 '기타 정치적 중립을 지켜야 하는 자'에 포섭시키는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

나. 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장 당선인에 선거중립의무 부여

이성만의원안은 대통령당선인뿐만 아니라 현행법에 따른 공직선거에서 당선인으로 결정된 자에게도 선거중립의무를 부과하려는 것임. 현

147) 「대한민국헌법」 제68조는 대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일 전에 후임자를 선거한다고 규정하고 있으며, 실제로 제20대 대통령선거의 경우, 대통령 당선인은 당선이 결정된 2022. 3. 10.부터 임기 시작 전일인 2022. 5. 9.까지 두 달 여간 그 지위를 가졌음.

행법에 따른 공직선거에는 대통령선거 외에 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거가 있으므로, 이성만의원안에 따르면 국회의원당선인, 지방의회의원당선인 및 지방자치단체의 장 당선인은 선거중립의무를 준수해야 함.

지방자치단체의 장 당선인의 경우 단체장직 인수위를 둘 수 있고,[148] 지역주민으로 하여금 당선인의 언행이 지역 내 정책으로 반영될 것이라는 기대를 지니도록 할 수 있다는 점에서 대통령당선인과 유사하게 선거중립의무를 부여할 필요성이 있을 수 있음.

국회의원 및 지방의회의원은 선거운동의 주체로서 선거중립의무가 없다는 점에서,[149] 국회의원당선인과 지방의회의원당선인에게 선거중립의무를 부여하는 것은 국회의원당선인과 국회의원, 지방의회의원당선인과 지방의회의원의 지위의 연속성을 고려할 때 체계상 적절하지 않을 수 있음.

---

148) **「지방자치법」 제105조(지방자치단체의 장의 직 인수위원회)** ①공직선거법」 제191조에 따른 지방자치단체의 장의 당선인(같은 법 제14조제3항 단서에 따라 당선이 결정된 사람을 포함하며, 이하 이 조에서 “당선인”이라 한다)은 이 법에서 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 직 인수를 위하여 필요한 권한을 갖는다. ② 당선인을 보좌하여 지방자치단체의 장의 직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 당선이 결정된 때부터 해당 지방자치단체에 지방자치단체의 장의 직 인수위원회(이하 이 조에서 “인수위원회”라 한다)를 설치할 수 있다.

149)“국회의원과 지방의회의원은 정당의 대표자이자 선거운동의 주체로서의 지위로 말미암아 선거에서의 정치적 중립성이 요구될 수 없으므로, 공선법 제9조의 ‘공무원’에 해당하지 않는다”(전원재판부 2004헌나1, 2004. 5. 14.)

다. 공무원 임용예정자애 선거중립의무 부여

이성만의원안은 공무원 임용예정자에게도 선거중립의무를 부과하고 있음.

공무원 임용예정자는 공무원으로서의 임용이 예정되어 이를 이용하여 지역주민이나 선거에 참여하는 사람에게 향후 이익을 약속하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 있는 상황을 완전히 배제할 수는 없을 것으로 생각됨.

다만, 개정안의 도입에는 공무원 임용예정자는 공무원으로 임용되지 않았으므로 「헌법」상 정치적 중립의무의 주체가 되지 않는 점, 선거에 영향을 미칠 수 없는 지위에 있는 임용예정자에게까지 중립의무를 부과하는 것에 대해 정치적 표현의 자유를 지나치게 제약한다는 비판이 있을 수 있는 점, 당선시점이 명확한 공직선거의 당선인과 달리 공무원임용예정자의 경우 임용예정을 판단하는 기준이 불명확하다는 점 등을 고려하여 면밀한 검토가 필요한 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 ① 대통령, 지방자치단체장(교육감선거 포함) 당선인의 경우 공무원에 준하여 「공직선거법」상 정치적 중립의무, 선거운동 금지, 선거에 영향을 미치는 행위 금지 등 조항을 적용할지 여부는 당선인의 선거에 영향을 미치는 행위 등 방지

필요여부, 당선인과 현직자 또는 타 공무원과의 공통점 및 차이점 비교 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이며, ② 국회의원·지방의회의원 당선인의 경우「공직선거법」제60조의 선거운동을 할 수 없는 자에 포함되지 않는바, 국회의원·지방의회의원선거 당선인을 현직과 달리 정치적 중립의무, 선거운동 금지 등으로 규제하는 것에 대하여 형평성 문제가 발생할 우려가 있다는 점을 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장이고, ③ 공무원 임용예정자의 경우 공무원과 달리 헌법상 정치적 중립의무가 규정되어 있지 않다는 점, 공무원 임용예정자에게 「정당법」상 당적 보유를 금지하는 규정이 별도로 없다는 점 등을 고려하여 신중한 검토가 필요하며, '임용예정자'의 범위[150]가 명확치 않으므로 인사혁신처 등 관계기관의 의견수렴이 추가로 필요하다고 사료된다는 입장임.

150) 채용후보자 명부에 등재된 자를 말하는 것인지, 시보공무원도 포함되는지 등

[이탄희의원안], [김두관의원안], [임호선의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이탄희의원안

가. 제 안 자 : 이탄희의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 3. 18.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 김두관의원안

가. 제 안 자 : 김두관의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 4. 12.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

3. 임호선의원안

가. 제 안 자 : 임호선의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 4.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이탄희의원안

현행법에 따르면, 구·시·군 선거관리위원회가 선거일 전 5일부

터 2일 동안 관할구역의 읍·면·동(행정동이 있는 경우에는 행정동)마다 사전투표소를 1개소씩 설치·운영하되, 읍·면·동의 관할구역에 군부대 밀집 지역 등이 있는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있도록 하고 있음.

그런데 인구가 많은 읍·면·동의 관할구역 등에서는 사전투표를 하기 위해 장시간 대기해야 하고, 이 때문에 사전투표를 포기하는 사례가 다수 발생했음.

20대 대통령선거는 36.9%라는 역대 최고 사전투표율을 기록했지만, 가장 많은 유권자가 거주하는 경기도는 사전투표소 부족으로 유권자들이 장시간 야외에 방치되는 등의 불편함이 발생하며 17개 광역단체 중 가장 낮은 사전투표율을 기록함.

이에 읍·면·동 관할구역의 인구수가 중앙선거관리위원회규칙으로 정한 사전투표소 설치 기준 인구수를 초과하는 경우, 해당 구역은 사전투표소를 추가로 설치할 수 있도록 해서 인구 밀집 지역 유권자의 사전투표 편의성을 높이고, 나아가 투표율 제고라는 사전투표 제도의 본래 취지에도 부응하려는 것임(안 제148조제1항제5호 신설).

2. 김두관의원안

현행법은 선거인의 투표참여 편의성을 제고하기 위하여 선거일 전

5일부터 2일 동안 사전투표를 할 수 있도록 하고 있으며, 사전투표소는 읍·면·동마다 1개소씩을 두는 것을 원칙으로 하고 있음.

그런데 최근 제20대 대통령선거의 사전투표율이 36.93%에 달하는 등 사전투표를 하는 인원이 크게 증가함에 따라 사전투표를 위해 유권자들이 장시간을 대기해야 하는 상황이 발생한 바 있음.

이에 읍·면·동의 인구가 5만명 이상인 경우 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치할 수 있도록 하여 유권자의 편의를 증진하고자 하려는 것임(안 제148조제1항제5호 신설).

3. 임호선의원안

현행법은 국민들의 주권 행사의 편의성을 높이기 위하여 읍·면·동마다 사전투표소를 1개소씩 설치하도록 하고 있으나 생활권역이 행정구역과 상이한 지역에서는 사전투표소가 1개로 제한되어 그 효과가 제한되고 있어 국민들의 투표율 제고를 위해서는 사전투표소를 추가로 설치할 수 있어야 한다는 의견이 제시되고 있음.

특히 혁신도시나 신도시의 경우 많은 인구가 밀집하여 하나의 개별 생활권을 형성하고 있으나, 혁신도시나 신도시 구역이 행정구역상 여러 읍·면·동에 걸쳐 있어 정작 해당 혁신도시나 신도시 내에 사전투표소가 설치되지 않는 경우가 발생하고 있음.

이에 인구분포나 생활권 등을 고려하여 읍·면·동 내에 1개의 사

전투표소로는 주민들의 투표 편의를 충분히 보장하기 어려운 경우에는 중앙선거관리위원회가 사전투표소를 추가로 설치할 수 있도록 함으로써 국민들의 주권행사의 편의성을 높이고 투표참여를 더욱 원활히 하려는 것임(안 제148조제1항제4호).

Ⅲ. 검토의견

1. 사전투표소 추가설치요건 신설

가. 인구밀집지역에 사전투표소 추가설치

현행법은 사전투표소를 읍·면·동마다 1개소씩 설치·운영하되, 일정한 경우에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안들은 사전투표소 추가 설치·운영요건에 읍·면·동 관할구역의 인구수가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수를 초과하는 경우(이탄희의원안) 또는 읍·면·동 관할구역의 인구수가 5만명 이상인 경우(김두관의원안)를 신설하려는 것임.

현 행	이탄희의원안	김두관의원안
제148조(사전투표소의 설치) ① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안(이하 “사전투표기간”이라 한다) 관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운	제148조(사전투표소의 설치) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------	제148조(사전투표소의 설치) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

영하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.	----------.------ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.	----------. ------ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)	1. ~ 4. (현행과 같음)
<신 설>	5. 읍·면·동 관할구역의 인구수가 사전투표소 설치 기준 인구수를 초과하는 경우. 이 경우 사전투표소 설치 기준 인구수는 관할구역의 특성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	5. 읍·면·동의 인구가 5만명 이상인 경우
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
	부 칙	**부 칙**
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안들과 같이 사전투표소를 인구 밀집 지역 또는 인구 5만명 이상인 지역에 추가로 설치하는 경우 선거권자의 사전투표소 접근성이

향상되고 투표편의가 증가될 것임. 또한 이러한 편의 증가는 투표참여 증대로도 연결될 수 있을 것임.

다만, 주민등록지 주변의 지정된 투표소에서 투표를 해야 하는 선거일 투표소와 달리 사전투표소는 따로 지정되지 않고 전국 어디에서나 아무 사전투표소에 방문하기만 하면 사전투표를 할 수 있는 구조이기 때문에 읍·면·동 내 인구수의 많고 적음과 사전투표소 추가설치의 필요성이 반드시 일치하는 것은 아닐 수 있음.

또한 개정안들과 같이 사전투표소의 추가설치요건으로 인구만을 고려할 경우 도시지역보다 상대적으로 면적이 넓고 인구밀집도가 낮은 농산어촌지역에는 추가로 설치되는 사전투표소가 적을 수 있어 지역간 형평성의 문제가 있을 수 있으며, 사전투표소의 추가설치에 따른 인력, 장비, 시설 등의 추가소요와 이에 따른 추가재정소요도 고려할 필요가 있음.

따라서 개정안들의 도입여부는 인구수에 기초한 사전투표소 추가설치의 필요성, 사전투표소 추가설치에 따른 선거권자 접근성 향상 등 기대효과, 사전투표소 추가설치에 따른 추가재정소요 등을 고려하여 결정할 사안임.

또한 입법에 반영할 경우 다음 사항에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 포괄위임 및 명확성의 문제를 논의할 필요가 있음. 이탄희의원안은 사전투표소 설치 기준 인구수를 관할구역의 특성을 고려하여 중앙선관위규칙으로 정하도록 하고 있는데, ①법에서 기준 인구수의 상·하한 등을 규정하지 않고 전부 선관위규칙으로 위임하고 있는 점과 ②기준 인구수를 정할 때 고려하도록 하는 '관할구역의 특성' 또한 무엇을 의미하는지 불명확한 측면이 있음. 또한 ③전국의 모든 읍·면·동 관할구역마다 사전투표소 설치 기준 인구수를 결정해야하는 것인지 명확히 할 필요 있음.

김두관의원안의 경우 인구가 5만명 이상인 읍·면·동에 사전투표소를 설치할 수 있도록 함으로써 그 기준이 비교적 명확하지만, 이 기준에 따를 경우 사전투표소는 농산어촌 지역보다는 도시지역에 편중하여 추가 설치될 것임.

둘째, 구·시·군선관위의 권한에 관한 사항을 논의할 필요가 있음. 구·시·군선관위는 현행법에 따라 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있는 재량이 있음. 그런데 이탄희의원안은 사전 투표소 설치 기준 인구수를 관할구역의 특성을 고려하여 선관위규칙으로 정할 것을 규정하고 있어, 실질적으로 각 읍·면·동 별 사전투표소 개수를 선관위규칙으로 규정하게 되는 결과가 되며, 이는 구·시·군선관위가 사전투표소의 추가설치 여부를 결정하도록 한 현행법의 규정과 충돌하는 측면이 있음. 따라서 인구수를 감안한 사전투표소 설치·운영 주체 및 선관위규

칙과의 관계를 정리할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 사전투표는 선거인의 주소지가 아닌 경우에도 전국 사전투표소 어디서든 참여할 수 있고, 특정 지역의 예상 사전투표자수는 현지 지역주민의 인구밀집도뿐만 아니라 생활권·행정권 등 다양한 요인의 영향을 받으므로 해당 지역의 인구수와 사전투표자수가 비례하지 않을 가능성이 높으며,

인력·장비·예산 등 막대한 행정력을 추가로 동원하여 투표소를 추가 설치하더라도 사전투표자수 분산에 한계가 있음을 고려하여 보면, 기존 사전투표소를 더 넓은 곳으로 준비하고 운용장비·인력을 확대하는 것이 보다 안정적이고 효율적인 선거관리를 할 수 있을 것으로 판단되고,

지난 대선에서의 선거인 장기간 대기 사례는 사전투표소 수 부족보다는 사전투표 운용장비 대수 부족에서 기인한 것으로, 사전투표소 운용장비가 충분히 보급된다면 투표소 수 증가 없이도 해당 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단되므로, 상기 사항을 종합적으로 판단하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

나. 생활권을 고려하여 사전투표소 추가설치

임호선의원안은 사전투표소 추가 설치·운영요건에 생활권이 여러 읍·면·동에 걸쳐 있어 1개의 사전투표소로는 투표편의보장이 어려운 경우를 신설하려는 것임.

현 행	임호선의원안
제148조(사전투표소의 설치) ① 구·시·군선거관리위원회는 선거일 전 5일부터 2일 동안(이하 "사전투표기간"이라 한다) 관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)의 읍·면·동마다 1개소씩 사전투표소를 설치·운영하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.	제148조(사전투표소의 설치) ① ----------.----------
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 인하여 사전투표소를 추가로 설치·운영할 필요가 있다고 관할 구·시·군선거관리위원회가 인정하는 경우	4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하여----------
<신 설>	가. 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유가 있는 경우

<신 설>	나. 생활권이 여러 읍·면·동에 걸쳐 있어 1개소의 사전투표소로는 투표 편의 보장이 어려운 경우
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

행정구역과 주민들의 생활권이 일치하지 않을 경우 교통, 안전, 환경정비 등 다양한 분야에서 행정 비효율과 지역주민의 불편이 발생할 수 있음. 여러 행정구역에 걸쳐 지정된 혁신도시나 신도시 등에서 이러한 문제가 발생하고 있음.

현행법은 사전투표소를 읍·면·동마다 1개소씩 설치하도록 규정하고 있는데, 복수의 행정구역으로 구성된 혁신도시나 신도시 등은 극단적인 경우 사전투표소가 한 개소도 설치되지 않을 수도 있음.

이에 임호선의원안은 생활권이 여러 읍·면·동에 걸쳐 있어 1개소의 사전투표소로는 투표 편의 보장이 어려운 지역에는 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있도록 함으로써, 생활권과 행정구역이 일치하지 않는 지역 주민들의 투표편의를 개선하려는 취지임.

복수의 행정구역에 위치한 혁신도시 및 신도시는 부산혁신도시(부산

영도구·남구·해운대구), 충북혁신도시(충청북도 진천군·음성군), 전북혁신도시(전라북도 전주시·완주군), 광교신도시(경기도 수원시·용인시) 등이 있음.

다만, 현행법은 사전투표소의 추가설치요건 중 하나로 '천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 사전투표소를 추가로 설치·운영할 필요가 있다고 관할 구·시·군선거관리위원회가 인정하는 경우'를 규정하고 있어 이에 근거하여 생활권과 행정구역이 일치하지 않는 부득이한 사정이 있는 혁신도시나 신도시 등에 사전투표소를 추가로 설치·운영하는 것이 불가능하지는 않을 것으로 보임.[151]

참고로, 해당 요건은 2022. 2. 16. 법률 제18837호 「공직선거법 일부개정법률」이 시행되면서 도입된 것으로, 그 밖에 필요한 경우가 있으면 선거관리위원회의 결정으로 사전투표소를 추가로 설치할 수 있도록 하려는 취지임.[152]

중앙선거관리위원회는 사전투표는 선거인의 주소지가 아닌 경우에도 전국 사전투표소 어디서든 참여할 수 있으므로 생활권이 여러 읍·면·동에 걸쳐 있다고 하여 선거인의 투표편의가 저해될 것이라고 단정하기 어렵고, 사전투표는 부재자투표제도를 발전시킨 것으로서 그 의미

151) 중앙선거관리위원회는 개정안이 현행법의 사유에 해당하는지에 대하여는 추가적인 논의가 필요하다는 설명임.
152) 제21대 국회 정치개혁 특별위원회 제4차 공직선거법 및 지방선거구제개편심사 소위원회 회의록 참고

는 부재자투표에 가까운 점, 선거일 투표 시에는 거주지에서 가까이 설치된 투표소를 이용할 수 있는 점, 교통불편지역은 위원회가 투표소까지 차량 지원을 하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 입장임.

[박성민의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 박성민의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 24.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개표사무의 처리를 보조하기 위하여 구·시·군선거관리위원회가 개표사무원을 위촉할 수 있도록 하면서, 공무원, 교직원, 은행원 및 공공기관 등의 직원 또는 공정하고 중립적인 사람 중에서 위촉하도록 하고 있음.

그런데 지난 21대 국회의원선거에서 대한민국 국적을 가지지 않은 사람이 개표사무원으로 위촉되어 논란이 있었음. 개표사무원은 봉인된 투표함을 개함하고 투표지분류기를 운영하는 등 선거의 중립성과 관련이 높은 업무를 수행하는바, 개표사무원의 자격으로 인하여 개표사무의 공정성에 대하여 불필요한 논란이 발생하는 것을 방지할 필요가 있음.

이에 대한민국 국민이 아닌 사람은 개표사무원으로 위촉될 수 없도록 하려는 것임(안 제174조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 대한민국 국민이 아닌 사람의 개표사무원 위촉 제한

개정안은 대한민국의 국민이 아닌 사람은 개표사무원이 될 수 없도록 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
第174條(開票事務員) ① (생 략) ② 개표사무원은 제147조제9항제1호 내지 제4호에 해당하는 자 또는 공정하고 중립적인 자중에서 위촉한다. ③ (생 략)	第174條(開票事務員) ① (현행과 같음) ② ---------- ---------- ----------위촉하되, 대한민국 국민이 아닌 사람은 개표사무원이 될 수 없다. ③ (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 개표사무원이 될 수 있는 자를 제147조제9항제1호부터 제4호까지에 해당하는 자 또는 공정하고 중립적인 자로 규정하고 있음. 현행법 제147조제9항제1호부터 제4호까지[153]는 투표사무원의 자격요건

153) 「공직선거법」
제147조(투표소의 설치)⑨읍·면·동선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자중에서 투표사무원을 위촉하여야 한다.
1. 「국가공무원법」 제2조에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조에 규정된 지방 공무원. 다만, 일반직공무원의 행정직군 중 교정·보호·검찰사무·마약수사·출입국관리·철도공안 직렬의 공무원과 교육공무원 외의 특정직공무원 및 정무직공무원을 제외한다.
2. 각급학교의 교직원

에 관한 사항으로 제1호부터 제4호까지에는 ①정무직공무원 등을 제외한 국가공무원과 지방공무원, ②각급학교의 교직원, ③은행의 직원, ④정부지분율 50%이상인 공공기관, 농협·수협 등 및 지방공사·공단의 상근 직원 등이 포함됨.

이는 2004. 3. 12. 법률 제7189호 「공직선거및선거부정방지법중개정법률안」이 시행되면서 도입된 것으로, 도입 이전에는 개표사무원이 될 수 있는 자에 공정하고 중립적인 자는 포함되지 않았음. 공무원·교직원 등(제147조제1항부터 제4항까지)만이 개표사무원이 될 수 있었으며, 대한민국 국적을 가지지 않은 사람은 개표사무원이 되는 것이 현실적으로 불가능했음.

2002. 3. 7. 시행 법률 제6663호 「공직선거및선거부정방지법」	2004. 3. 12. 시행 법률 제7189호 「공직선거및선거부정방지법」
제147조 (투표소의 설치) ⑨ 투표사무원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 투표구선거관리위원회가 위촉하되, 선거일전 3일까지 그 성명을 공고하여야 한다.	제147조 (투표소의 설치) ⑨ 투표구선거관리위원회는 투표사무를 보조하게 하기 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 투표사무원을--

3. 「은행법」 제2조의 규정에 의한 은행의 직원
4. 제53조제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 직원
5. 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자

제53조(공무원 등의 입후보) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

4. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제3호에 해당하는 기관 중 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 기관(한국은행을 포함한다)의 상근 임원
5. 「농업협동조합법」·「수산업협동조합법」·「산림조합법」·「엽연초생산협동조합법」에 의하여 설립된 조합의 상근 임원과 이들 조합의 중앙회장
6. 「지방공기업법」 제2조(適用範圍)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임원

	----------.
1. 국가공무원법 제2조에 규정된 국가공무원과 지방공무원법 제2조에 규정된 지방 공무원. 다만, 일반직 공무원중 공안직군의 공무원과 특정직 및 정무직공무원을 제외한다.	1. (법률 제6663호와 같음)
2. 각급학교의 교직원	2. (법률 제6663호와 같음)
3. 은행법 제2조의 규정에 의한 금융기관의 직원	3. (법률 제6663호와 같음)
4. 제53조제1항제4호 내지 제6호에 규정된 기관 등의 직원	4. (법률 제6663호와 같음)
<신 설>	5. 투표사무를 보조할 능력이 있는 공정하고 중립적인 자
제174조(개표사무원) ②개표사무원은 제147조제9항 각호의 1에 해당하는 자중에서 위촉하되, 관계행정기관의 공무원은 개표사무원총수의 2분의 1을 넘지 못한다. 다만, 관계행정기관의 공무원외의 자만으로 개표사무원총수의 2분의 1에 미달하는 때에는 그러하지 아니하다.	제174조(개표사무원) ②개표사무원은 제147조제9항제1호 내지 제4호에 해당하는 자 또는 공정하고 중립적인 자중에서 위촉한다. <단서 삭제>

중앙선거관리위원회는 2003년 제16대 국회에 공무원·교직원 등의 투·개표사무종사 기피에 따른 인력확보의 어려움을 해소하기 위하여 투·개표사무원의 자격요건을 폐지하여 자원봉사자등도 투·개표사무원으로 위촉할 수 있도록 하는 내용의 정치관계법 개정의견을 제출[154]했

고, 당시 정치개혁특별위원회는 중앙선관위의 의견을 일부 받아들여 “공정하고 중립적인 자” 또한 투·개표사무원이 될 수 있도록 관련 내용을 입법에 반영하여 현재에 이르게 된 것임. 대한민국 국적이 없거나 선거권이 없는 자 등도 투·개표사무원으로 위촉될 수 있는 가능성이 존재하게 된 것임.

투·개표사무원은 투·개표소 일선에서 투·개표업무를 직접 수행하고 있으며, 특히 개표사무원은 투표소로부터 투표함을 이송받아 개함하는 순간부터 투표지를 분류하여 후보자별 득표수를 세는 전체 과정에 투입되고 있음. 개표사무원은 선거의 결과를 결정하는 실무를 수행하는 사람으로서 상당한 수준의 공정성과 중립성이 요구된다고 할 수 있음.

그런데 지난 제21대 국회의원선거 과정에서 언론 등을 통해 대한민국 국민이 아닌 사람이 서울특별시 은평구와 관악구에서 개표사무원으로 위촉되어 개표업무를 수행했다는 점이 알려져 논란이 된 바 있음.[155] 중앙선거관리위원회의 한국선거방송[156]에 따르면 제21대 국회의원선거 당시 서울특별시 은평구선거관리위원회에서 위촉한 542명의

---

154) 2003. 8. 27. 정치관계법 개정의견
선거절차사무의 합리적 개선
6. 투・개표사무원 위촉범위 확대
공무원・교직원 등의 투・개표사무종사 기피에 따른 인력 확보의 어려움을 해소하기 위하여 공무원・교직원・금융기관의 직원 등으로 한정되어 있는 투・개표사무원의 자격요건을 폐지하여 자원봉사자등도 투・개표사무원으로 위촉할 수 있도록 하되, 위촉된 투・개표사무원이 정당한 이유 없이 당해 사무를 기피 또는 유기하는 때에는 과태료를 부과할 수 있도록 함.

155) [단독] 4.15 대한민국 총선 중국인이 개표에 참여?..충격, 파이낸스투데이 2020.5.9.
(https://www.fntoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=216458) 등 다수

156) 선거 궁금증을 풀어드립니다 - 유권자TV- 5화, 한국선거방송
https://www.nec.go.kr/site/etv/ex/bbs/List2.do?cbIdx=1334&bcIdx=137407

개표사무원 중 6명이 중국인으로 의심받았으며, 이 중 1명은 영주권자, 1명은 한국인, 4명은 한국국적취득자로 나타나 모두 선거권이 있는 주민등록자였다고 함.

이에 개정안은 대한민국의 국민이 아닌 사람은 개표사무원이 될 수 없도록 개표사무원의 자격을 제한함으로써, 개표사무원의 국적으로 인해 발생할 수 있는 개표사무의 공정성에 관한 여러 논란을 사전에 방지하려는 취지임.

대한민국 국민의 대표자를 선출하는 과정에 국민이 아닌 사람이 투입되는 것의 적절성, 투입될 경우 선거결과에 대한 불필요한 논란이 발생할 가능성, 국민이 아닌 개표사무원이 개표과정에서 실수나 잘못을 할 경우 책임소재의 문제, 개표참관인 요건과의 형평성[157], 국민여론 등을 고려할 때 개정안과 같이 개표사무원의 국적을 제한할 필요성이 있을 수 있음.

다만, 개표사무원의 국적과 그의 공정성, 중립성 등 개인적 특성 및 개표사무의 공정성 등은 직접적인 연관이 있다고 보기 어렵고, 개표사

157) 개표참관인은 개표사무원과 달리 개표사무에 직접 종사하지 않고 개표작업을 참관하는 역할을 수행하고 있으나, 개표사무원보다 선임요건이 엄격한 편임.
「공직선거법」 제181조(개표참관) ⑪ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 개표참관인이 될 수 없다.
1. 대한민국 국민이 아닌 사람
2. 미성년자
3. 제18조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
4. 제53조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람

무원의 작업은 개표내용을 식별할 수 있는 가까운 거리(1미터 이상 2미터 이내)에서 개표참관인이 참관하며 위법여부 등을 확인하고 있으며, 개표사무원의 개표내용은 수차례의 검증작업을 거쳐 실제 득표수에 반영되는 등 개표사무원에 관계없이 개표사무 자체의 공정성·신뢰성·투명성을 확보할 수 있는 방안이 마련되어 기 시행되고 있는 점도 감안할 필요가 있음.

개정안과는 별론으로 실무상 개표사무원의 위촉은 각급위원회별로 적정 소요인력을 산정한 후 관계기관에 추천의뢰등을 거쳐 위촉·통보하는 절차를 거치는데, 언론 등은 개표사무원을 공개적으로 모집하지 않고 관계기관으로부터 추천을 받아 위촉하는 현행 방식이 개표사무원의 공정성 및 투명성에 영향을 미칠 수 있는 점을 지적하고 있으므로, 개표사무원 위촉절차에 대한 개선을 검토하는 것도 개표사무원의 위촉과 관련된 논란을 해결하는 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 생각됨.

한편, 중앙선거관리위원회는 개표사무원을 대한민국 국민인 자로 한정하는 것은 불필요한 의혹 방지 및 중립성 해소 논란에 일부 도움이 될 것으로 예상되나, 개정안은 현행법 제15조(선거권)제2항제3호에 해당되는 외국인은 지방선거의 선거권이 있는 점, 대한민국 국민과 혼인한 결혼이민자 등 다문화가족 배려 필요성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[이정문의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이정문의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 28.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

코로나바이러스-19 확진자가 급증함에 따라 감염병으로 인하여 격리된 선거인들의 선거권을 보장하기 위한 법률 개정이 있었음. 이에 따라 제20대 대통령선거의 사전투표에서 격리자를 위한 임시 기표소를 설치하여 사전투표를 진행하였음.

그런데 격리자가 투표용지를 직접 투표함에 넣지 않고 종이박스, 쇼핑백, 소쿠리 등에 투표용지를 담아 주면 이를 투표사무원이 받아서 투표함에 넣는 방식으로 사전투표가 진행되어 논란이 된 바 있음. 선거관리위원회는 투표구마다 선거구별로 동시에 2개 이상의 투표함을 사용할 수 없도록 한 현행법의 규정을 준수함에 따른 것이라고 설명하였으나, 선거의 공정성에 대한 유권자들의 불신이 증폭됨에 따라 선거관리 전반에 대한 신뢰도가 저하되었음.

참고로, 이와 같은 사례가 격리자 투표에서 뿐만 아니라 고령자나 장애인 등 교통약자를 위해 임시 기표소를 설치한 경우에도 동일하

게 발생하여 문제가 제기된 바 있음.

이에 교통약자와 격리자등의 투표를 위해 투표소 내에 임시 기표소를 설치하는 경우에는 예외적으로 투표구마다 선거구별로 동시에 2개 이상의 투표함을 사용할 수 있도록 하여 향후 유사한 상황에서 선거의 공정에 대한 논란이 발생하지 않도록 하려는 것임(안 제147조제11항 및 제151조제2항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 임시기표소 설치 및 임시기표소 내 투표함 추가사용 근거 신설

개정안은 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자등의 투표를 위하여 투표소 내에 임시기표소를 설치할 수 있는 근거를 신설하고, 임시기표소를 설치할 경우 예외적으로 투표구마다 선거구별로 동시에 2개 이상의 투표함을 사용할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第147條(投票所의 設置) ① ~ ⑩ (생 략) <신 설>	第147條(投票所의 設置) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ 읍·면·동선거관리위원회는 고령자·장애인·임산부 등 교통약자와 격리자등의 투표를 위하여 투표소 내에 임시 기표소를 설치할 수 있다.
⑪ (생 략)	⑫ (현행 제11항과 같음)
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① (생 략) ② 하나의 選擧에 관한 投票에 있어서 투표구마다 선거구별로 동시에 2개의 投票函을 사용할 수 없다. <단서 신설>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① (현행과 같음) ② ----------. 다만, 제147조제11항에 따라 임시 기표소를 설치하는 경우에는 그러하지 아니하다.
③ ~ ⑨ (생 략)	③ ~ ⑨ (현행과 같음)
	부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안은 임시기표소를 설치할 수 있는 주체로 읍면동선관위를 규정하고 있는데, 읍·면·동선관위는 관할구역 안의 투표구마다 투표소를 설치[158]하고, 선거일 전일까지 투표소에 기표소 등의 설비를 하여야 하므로[159], 교통약자와 격리자등의 투표를 위해 투표소 내에 임시 기표소를 설치할 것인지에 대한 판단 및 결정권한이 있다고 보는 것이 타당할 수 있으나,

재량권 위임 시 전국적인 규모의 감염병 확산 등의 상황에서 읍·면·동 별로 임시 기표소 설치 여부가 달라질 수 있으므로 이 점을 감안하여야 할 것으로 보임.

---

158) 「공직선거법」
제147조(투표소의 설치) ①읍·면·동선거관리위원회는 선거일 전일까지 관할 구역 안의 투표구마다 투표소를 설치하여야 한다.

159) 「공직선거관리규칙」
제67조의2(투표소의 설치 및 설비) ① 투표소는 고령자·장애인·임산부 등 이동약자(이하 이 조에서 "이동약자"라 한다)의 투표소 접근 편의를 위하여 1층 또는 승강기 등의 편의시설이 있는 곳에 설치하여야 한다. 다만, 원활한 투표관리를 위하여 적절한 장소가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.
② 제1항 단서에 따라 투표소를 설치하는 경우에는 투표소 입구에 이동약자를 보조할 투표사무원 등을 배치하거나 임시 기표소를 설치하는 등 이동약자가 투표하는 데 지장이 없도록 필요한 조치를 하여야 한다.
③ 법 제6조의3제1항에 따른 격리자등의 투표를 위하여 임시 기표소를 설치하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

<현행과 개정안의 비교>

	현행	개정안
투표소	고령자·장애인·임산부 등 **교통약자**와 **격리자등**의 투표를 위해 **적절한 투표소 위치 확보등** 필요 (규칙§67조의2에 근거하여 임시기표소 설치)	**읍·면·동선관위**가 고령자·장애인·임산부 등 **교통약자**와 **격리자등**의 투표를 위해 **임시기표소 설치가능**
투표함	투표구마다 선거구별 동시에 2개 투표함 사용 불가 (즉, **1개**의 투표함만 사용)	(위에 따라) 임시기표소 설치 시 투표구마다 선거구별로 **동시에 2개 이상**의 투표함 사용 가능

한편, 현행법 제151조제2항 본문은 “동시에 2개의 투표함을 사용할 수 없다”로 규정하고 있어, 개정안이 단서로서 규정한 ‘그러하지 아니하다’의 의미가 ①동시에 최대 2개의 투표함을 사용할 수 있다는 의미인지, ②임시 기표소의 개수에 따라 2개 이상의 투표함을 사용할 수 있다는 의미인지 불명확한 측면이 있으므로, 개정안이 예외적으로 임시 기표소 수에 맞게 동시에 2개 이상의 투표함을 사용할 수 있게 하는 것이 취지라면 그러한 점을 명확하게 밝혀주는 것이 실무상 혼선을 피할 수 있을 것으로 보이며,

개정안은 해당 내용을 사전투표에도 적용하려는 취지인지 불명확한 측면이 있으므로 이를 명확히하여 사전투표소의 설치에 관하여 규정한 법 제148조 등도 함께 개정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

또한 현재 격리자등의 투표권을 보장하기 위하여 이들의 투표시간이

한정(사전투표는 오후 6시 30분부터 오후 8시까지, 본선거는 오후 6시 30분부터 오후 7시 30분까지)되어있는 상황인데, 개정안을 문리적으로만 볼 경우 격리자등은 오전6시부터 오후6시까지는 임시 기표소에서, 오후6시30분부터 오후8시(또는 오후 7시 30분)까지는 일반 또는 임시 기표소에서 총 13시간 이상 투표가 가능하게 되므로, 12시간(오전6시부터 오후6시까지)동안 투표가 가능한 일반 유권자를 격리자등에 비하여 차별하는 결과가 발생하게 됨. 따라서 임시 기표소를 설치하는 경우 투표시간 연장의 실효성이 떨어질 수 있다는 점을 고려하여 개정안의 입법여부를 결정하여야 할 것으로 보임.

[이정문의원안Ⅲ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이정문의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 후보자등록 시 재산, 병역사항, 납세, 전과기록, 학력 등에 관한 서류를 제출하도록 하고 있으며, 해당 서류에 기재된 정보의 변경에 관한 규정은 별도로 두고 있지 않음.

이로 인하여 후보자등록 시 기재한 정보에 착오가 있어도 이를 신속하게 변경하지 않아 유권자들의 알권리가 침해되는 문제가 있음. 또한, 후보자가 의도적으로 당선에 유리하도록 정보를 등록하고 해당 정보를 담은 선거공보가 유권자에게 배포된 이후에서야 정보를 정정하는 등 해당규정을 악용할 우려가 제기되고 있음.

이에 후보자등록신청이 수리된 이후 제출한 서류에 변경사항이 있는 경우 선거공보 제출마감일까지 추가하거나 보완하도록 하고 이를 위반할 시 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하며, 나아가 당선되거나 되게 할 목적으로 후보자등록 또는 예비후보자등록 시 후보자에게 유리하도록 허위의 사실이 포함된 서류를 제출한 자는 5

년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다는 사실을 명확하게 규정하려는 것임(안 제49조제15항 및 제250조제4항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 후보자등록신청사항 변경가능 기간 제한 등

개정안은 후보자등록신청이 수리된 이후 제출한 서류에 변경사항이 있는 경우 선거공보 제출마감일까지(경미한 사항은 선거일 전일까지) 추가하거나 보완하도록 하고 이를 위반할 시 500만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

또한 당선되거나 되게 할 목적으로 후보자등록 또는 예비후보자등록 시 후보자에게 유리하도록 허위의 사실이 포함된 서류를 제출한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑭ (생략) <신 설>	제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑭ (현행과 같음) ⑮ 후보자등록신청이 수리된 이후 제4항의 규정에 따라 제출한 서류(제60조의2제2항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 때에 제출한 서류를 포함한다)에 변경사항이 있는 경우에는 제65조의 규정에 따른 선거공보 제출마감일(대통령선거의 경우 책자형 선거공보의 제출마감일)까지 추가하거나 보완하여야 한다. 다만, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경미한 사항은 선거일 전일까지 추

	가 또는 보완할 수 있다.
⑮ (생 략)	⑯ (현행 제15항과 같음)
제250조(허위사실공표죄) ① ~ ③ (생 략)	제250조(허위사실공표죄) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 당선되거나 되게 할 목적으로 후보자등록 또는 예비후보자등록 시 후보자에게 유리하도록 허위의 사실이 포함된 서류를 제출한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ③ (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 제147조제3항(제148조제4항 및 제173조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 정당한 사유 없이 협조요구에 따르지 아니한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.	④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는----------.
<신 설>	1. 제49조제15항을 위반하여 선거공보 제출마감일 이후 제출 서류의 변경사항을 추가 또는 보완한 자
<신 설>	2. 제147조제3항(제148조제4항 및 제173조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 정당한 사유 없이 협조요구에 따르지 아니한 자
⑤ ~ ⑫ (생 략)	⑤ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부

	터 시행한다.

현행법은 후보자등록을 신청하는 자는 ①피선거권에 관한 증명서류, ②「공직자윤리법」에 따른 등록재산에 관한 신고서 ③「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」에 따른 병역사항에 관한 신고서 ④최근 5년간의 소득세·재산세·종합부동산세의 납부 및 체납에 관한 신고서, ⑤벌금 100만원 이상의 형의 범죄경력에 관한 증명서류, ⑥학력에 관한 증명서, ⑦과거 공직선거에 후보자로 등록한 경력에 관한 신고서를 제출하도록 규정하고 있고, ①피선거권에 관한 증명서류를 제외한 ②~⑦의 내용은 선거구민이 알 수 있도록 선거관리위원회의 인터넷홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 공개되고 있음. 또한 후보자가 제출하는 책자형 선거공보의 둘째 면에 후보자정보공개자료[160]로

160) 「공직선거법」
제65조(선거공보) ⑧대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에서 책자형 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)를 제출하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 다음 각 호에 따른 내용(이하 이 조에서 "후보자정보공개자료"라 한다)을 그 둘째 면에 게재하여야 하며, 후보자정보공개자료에 대하여 소명이 필요한 사항은 그 소명자료를 함께 게재할 수 있다. 이 경우 그 둘째 면에는 후보자정보공개자료와 그 소명자료만을 게재하여야 하며, 점자형 선거공보에 게재하는 후보자정보공개자료의 내용은 책자형 선거공보에 게재하는 내용과 똑같아야 한다.
1. 재산상황
후보자, 후보자의 배우자 및 직계존·비속(혼인한 딸과 외조부모 및 외손자녀를 제외한다. 이하 제3호에서 같다)의 각 재산총액
2. 병역사항
후보자 및 후보자의 직계비속의 군별·계급·복무기간·복무분야·병역처분사항 및 병역처분사유[「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」 제8조(신고사항의 공개)제3항의 규정에 따라 질병명 또는 심신장애내용의 비공개를 요구하는 경우에는 이를 제외한다]
3. 최근 5년간 소득세·재산세·종합부동산세 납부 및 체납실적
후보자, 후보자의 배우자 및 직계존·비속의 연도별 납부액, 연도별 체납액(10만원 이하 또는 3월 이내의 체납은 제외한다) 및 완납시기[제49조(후보자등록 등)제4항제4호의 규정에 따라 제출한 원천징수소득세를 포함하되, 증명서의 제출을 거부한 후보자의 직계존속의 납부 및 체납실적은 제외한다]

게재되어 선거권자에게 배포되고 있음.

후보자등록신청시 제출해야 하는 서류나 후보자정보공개자료는 선거권자가 후보자를 검증하고 어떤 후보자에 투표할지를 선택하는 데 영향을 미치는 기초적인 정보 중 하나로서 선거권자의 알권리 보장과 합리적 선택을 위해 최대한 정확한 전달이 중요함.

그런데 현행법에는 후보자등록신청시 제출한 서류들을 변경할 수 있는 근거규정이나 변경기한에 관한 규정이 따로 없어 후보자가 후보자등록신청시 제출한 서류의 착오나 오기 등을 신속하게 추가·보완할 유인이 적고, 선거권자에게 후보자에 관한 잘못된 정보가 제공될 여지가 있을 수 있음. 또한 제출서류나 후보자정보공개자료의 내용을 선거공보 발송 후에 뒤늦게 정정하여 선거권자에게 올바른 정보가 전달되는 것을 의도적으로 저해할 가능성도 있을 수 있음.

이에 개정안은 후보자등록신청시 제출한 서류는 후보자등록신청 수리 이후 선거공보 제출마감일까지(경미한 사항의 경우 선거일 전일까지) 추가·보완하도록 하여 등록신청시 제출한 서류의 변경근거와 변경기한을 명확히 규정하고, 이를 위반할 경우 과태료를 부과하는 한편, 당선을 목적으로 후보자등록신청시 허위사실이 포함된 서류를 제출한

---

4. 전과기록
   죄명과 그 형 및 확정일자
5. 직업·학력·경력 등 인적사항
   후보자등록신청서에 기재된 사항

자를 허위사실공표죄로 처벌하려는 것으로, 선거권자에게 올바른 정보가 적시에 제공될 수 있도록 하고, 선거공보 발송 후 뒤늦게 관련 서류를 추가·보완할 유인을 감소시키려는 취지로 보임.

개정안에 대하여는 다음 사항을 고려하여 종합적인 검토가 필요한 것으로 보임.

첫째, 현재도 후보자등록신청 후 제출서류에 대한 변경이 일정부분 가능함. 명확한 법적 근거는 없으나 각급선거관리위원회는 후보자등록신청 수리 완료 후부터 선거일까지 후보자등록신청서에 기재된 후보자의 성명·기호·소속 정당명과 경력·학력 등(재산, 병역, 세금, 전과 포함)에 오기 또는 거짓이 있는 경우 해당 내용의 정정 또는 삭제를 인정하고 있음.

이처럼 등록신청서류의 변경사유와 변경가능범위를 엄격하게 제한하는 것은 후보자등록을 신청할 때부터 후보자의 적확한 서류제출을 유도하고, 후보자에 관한 정보의 변경으로 야기될 수 있는 선거권자의 혼란을 최소화하려는 취지로 이해됨.

현행과 달리 개정안은 변경사유의 제한을 없애고 변경가능범위 또한 넓히고 있는데, 이로 인해 등록신청시에는 오히려 관련 서류를 축소제출한 후 관련된 사안이 문제가 될 경우 서류를 추가·보완하는 등의 사례가 가능해져 오히려 선거의 공정성에 영향을 미칠 가능성도 배제할

수 없을 것으로 보임.[161]

둘째, 선거공보 및 후보자정보공개자료 정정·삭제기준과의 정합성에 대한 고려가 필요함. 등록신청서류의 내용 중 직업·학력·경력 등 인적사항은 그대로 후보자정보공개자료에 게재되며, 인적사항 외 병역사항, 전과기록 등도 등록신청서류와 기본적 사실관계의 동일성은 유지되어야 하는 만큼 등록신청서류의 변경과 후보자정보공개자료의 변경은 일관된 기준에 따라 이루어질 필요가 있는데,

현행법 제65조제13항에서 준용하고 있는 제64조제5항에 따르면[162] 선거공보는 정정 또는 철회가 원칙적으로 불가능하며, 선거공보에 게재된 경력등이나 후보자정보공개자료의 내용이 거짓이거나 위법한 경우에 한정하여 선거공보 제출마감일까지 해당 내용을 정정·삭제할 수 있을 뿐 새로운 내용을 추가할 수는 없어 개정안과는 차이가 있음.

특히, 개정안은 등록신청서류의 변경기한을 선거공보 제출마감일까

161) 물론 이러한 경우 당선목적 허위사실공표죄에 해당하여 처벌될 가능성이 상당할 것으로 보임.

162) 「공직선거법」

제65조(선거공보) ⑬제64조제2항 후단부터 제8항까지의 규정은 선거공보에 이를 준용한다. 이 경우 "선거벽보"는 "선거공보"로, "첩부하지 아니할 지역"은 "발송하지 아니할 대상 및 지역"으로, "첩부"는 "발송"으로, "규격을 넘거나 미달하는"은 "규격을 넘는"으로, "경력·학력·학위·상벌(이하 "경력등"이라 한다)"은 "경력등이나 후 보자정보공개자료"로 본다.

제64조(선거벽보) ⑤ 제2항에 따라 제출된 선거벽보는 정정 또는 철회할 수 없다. 다만, 후보자는 선거벽보에 게재된 후보자의 성명·기호·소속 정당명과 경력·학력·학위·상벌(이하 "경력등"이라 한다)이 거짓으로 게재되어 있거나 이 법에 위반되는 내용이 게재되어 있음을 이유로 해당 선거구선거관리위원회에 서면으로 정정 또는 삭제를 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 선거구선거관리위원회는 제2항에 따른 선거벽보 제출마감일까지 그 내용을 정정 또는 삭제하게 할 수 있다. 이 경우 해당 내용을 정정 또는 삭제하는 외에 새로운 내용을 추가하거나 종전의 배열방법·색상·규격 등을 변경할 수 없다.

지로 설정하여 변경된 내용이 선거공보와 후보자정보공개자료에도 반영될 수 있는 시간적 여유를 두고 있는 것으로 보이는데, 현행법대로라면 등록신청서류의 내용이 변경되더라도 선거공보 및 후보자정보공개자료에 반영되지 못하는 경우도 있을 것으로 생각됨.

한편, 개정안은 당선되거나 되게 할 목적으로 (예비)후보자 등록 시 후보자에게 유리하도록 허위사실이 포함된 등록서류를 제출한 자에 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는데, 후보자등록시 제출한 서류에 포함된 거짓 내용이 선거공보 등에 게재되어 공개될 경우 현행법 제250조제1항[163]에 따라 당선목적 허위사실 공표죄로 처벌가능한 점[164]을 고려할 때 별도의 입법실익이 적을 수 있고, 거짓으로 서류를 제출하더라도 해당 후보자의 등록이 수리되거나 서류의 내용이 선거공보 등에 게재되어 공개되어야만 (예비)후보자

---

163) 「공직선거법」
제250조(허위사실공표죄) ①당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실[학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다]을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

164) 법원은 허위의 사실이 포함된 (예비)후보자등록신청서를 제출함으로써 중앙선거관리위원회의 인터넷 홈페이지 후보자 정보란에 그 사항이 공고되도록 하는 행위를 '당선될 목적'으로 보았음.
※ 관련 판례(서울고등법원 2019. 4. 3. 선고 2018노3370 판결)
공직선거에서 후보자의 경력은 후보자 개인의 자질, 능력에 관한 사항으로서 선거인들이 후보자를 선택하는 중요한 기준이 된다. 피고인이 경력사항이 기재된 예비후보자 등록신청서 및 후보자 등록신청서를 제출함으로써 중앙선거관리위원회의 인터넷 홈페이지 후보자 정보란에 그 경력사항이 공고되도록 하는 행위 및 경력이 기재된 명함이나 선거공보물을 배포하는 행위는 모두 피고인이 xx시의회의원에 당선되고자 하는 인식을 가지고 행한 일련의 과정들로 보아야 한다. 따라서 피고인이 국회인턴 및 후원회 유급사무직원의 경력만 있었음에도, 자신의 현직 경력을 실제보다 유리한 '국회의원 비서'로 표시한 것은 당선될 목적으로 허위의 사실을 공표한 것에 해당한다.

에게 실질적인 영향력이 생기는 점을 고려할 때 단순히 거짓으로 서류를 제출했다는 사정만으로 벌칙을 부과하는 것은 과도한 측면이 있을 수 있는 점을 고려할 때 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 후보자등록 변경절차를 도입하려는 내용과 관련하여 정확한 후보자 정보 제공을 통한 유권자의 알 권리 보장을 위해 후보자등록사항 변경의 법적 근거 마련의 필요성에 공감하나, 등록사항 변경신청의 사유를 제한하지 않는다면 잦은 변경으로 유권자의 혼란을 야기할 수 있으므로, 후보자등록신청 수리완료 후부터 선거일까지 후보자등록신청서의 기재사항에 오기가 있거나 거짓으로 게재되어 있는 경우에 한하여 변경하도록 하는 것이 필요하다는 입장이며,

당선목적 후보자등록 허위서류 제출행위 처벌근거를 신설하려는 내용과 관련하여 현행법 제250조(허위사실공표죄)만으로도 개정안 벌칙규정의 규율이 가능하나, 이를 별도로 명문화할지 여부는 입법정책적으로 판단할 사항이라는 입장임.

[윤준병의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤준병의원 등 18인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 30.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법 제151조는 ‘투표용지와 투표함의 작성’에 관하여 규정하고 있는데, ‘작성(作成)’이란 단어의 사전적 의미를 살펴보면, 표준국어대사전에 ‘1. 서류, 원고 따위를 만듦. 2. 운동경기 따위에서 기록에 남길 만한 일을 이루어냄’으로 정의되어 있는 바, 종이에 일련번호와 후보자명 등을 인쇄하거나 철제 또는 알루미늄제 등의 재료로 투표함을 만들어내는 것과는 뜻이 일치하지 않는 단어임.

이에, 해당 조문에서, ‘투표함’의 경우에는 ‘작성(作成)’이란 단어 대신에 ‘재료를 가지고 기능과 내용을 가진 새로운 물건이나 예술 작품을 만듦’이라는 사전적 의미를 지닌 ‘제작(製作)’이라는 단어로 변경하고, ‘투표용지’의 경우에는 ‘작성(作成)’ 대신에 ‘매체 잉크를 사용하여 판면(版面)에 그려져 있는 글이나 그림 따위를 종이, 천 따위에 박아냄’이라는 사전적 의미를 지닌 ‘인쇄(印刷)’라는 용어로 변경함으로써, 비록 법률용어라 할지라도 사회에서 통용되는 단어와의

괴리를 좁히고 문리적으로 더 적확하게 표현하려는 것임(안 제151조).

Ⅲ. 검토의견

1. ‘작성’을 ‘제작’ 또는 ‘인쇄’로 변경

개정안은 현행법 상의 ‘작성(作成)’이라는 단어를 단어의 문맥과 의미에 맞게 ‘제작(製作)’ 또는 ‘인쇄(印刷)’로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① 투표용지와 투표함은 구·시·군선거관리위원회가 작성하여 선거일 전일까지 읍·면·동선거관리위원회에 송부하며, 이를 송부받은 읍·면·동선거관리위원회위원장은 투표용지를 봉함하여 보관하였다가 투표함과 함께 투표관리관에게 인계하여야 한다.	제151조(투표용지의 인쇄와 투표함의 제작) ① ---------- 인쇄·제작하여 ----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 사전투표소의 투표함(이하 "사전투표함"이라 한다)과 우편으로 접수한 투표를 보관하는 투표함(이하 "郵便投票函"이라 한다)은 따로 작성하되, 그 수는 예상 사전투표자수 및 거소투표신고인수·선상투표신고인수를 감안하여 당해 구·시·군선거관리위원회가 정한다.	③ ---------- 제작하되----------.
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
⑥ 구·시·군선거관리위원회는 제1항 및 제5항에도 불구하고 사전투표	⑥ ----------

소에서 교부할 투표용지는 사전투표관리관이 사전투표소에서 투표용지발급기를 이용하여 작성하게 하여야 한다. 이 경우 투표용지에 인쇄하는 일련번호는 바코드(컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호를 말한다)의 형태로 표시하여야 하며, 바코드에는 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명 및 일련번호를 제외한 그 밖의 정보를 담아서는 아니 된다.	---------- ---------- ---------- 인쇄하게 ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑦ 제1항 또는 제6항에 따라 투표용지를 작성하는 때에는 각 정당칸 또는 후보자칸 사이에 여백을 두어야 하며, 그 구체적인 작성방법은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑦ ---------- ---- 인쇄하는 ---------- ---------- ---------- 인쇄방법은 ---------- -.
⑧·⑨ (생 략)	⑧·⑨ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

국립국어원의 표준대국어사전에 따르면 ‘작성(作成)하다’의 의미는 ①‘서류, 원고 따위를 만들다’, ②‘운동 경기 따위에서 기록에 남길 만한 일을 이루어내다’의 두가지가 있으며, 첫 번째 의미와 관련하여 ‘보고서를 작성하다’. ‘근무 시간표를 작성하다’. ‘논문을 작성하다’의 용례를 들고 있음.

현행법은 투표함과 투표용지에 대하여 ‘작성’이라는 표현을 사용하고 있는데 이는 작성의 의미와 용례에 비추어 볼 때 부자연스러운 측면이 있으므로, 개정안은 투표함에 대하여는 ‘제작’, 투표용지에 대하여는 ‘인쇄’라는 표현을 각각 사용하도록 하여 현행법 상의 법률용어와 사회에서 통용되는 단어 사이의 괴리를 줄이고, 법 문장을 보다 적확하게 가다듬으려는 취지임.

‘투표함 작성’의 경우 작성의 의미나 용례와는 차이가 있으므로 ‘재료를 가지고 기능과 내용을 가진 새로운 물건이나 예술 작품을 만듦’이라는 의미를 지닌 ‘제작(製作)’으로 변경하더라도 별다른 문제는 없을 것으로 보임.

다만, ‘투표용지 작성’의 경우 작성의 의미나 용례에 비추어 크게 어색한 부분이 있다고 보기 어렵고, 현재 투표용지는 선거일 투표소에서 사용하기 위하여 인쇄소에서 ‘인쇄’하거나 사전투표소에서 사용하기 위하여 투표용지 발급기를 이용해 현장에서 ‘출력’하는 등 두 가지 방식으로 ‘작성’되고 있는 점, 현행법에는 작성된 투표용지를 팩시밀리를 이용하여 전송[165]하도록 하는 등 ‘투표용지 작성’이라는 표현이 이미 일반적으로 사용되고 있는 점 등을 고려할 때 개정안과 같이 ‘투표용

165) 「공직선거법」
제154조의2(선상투표자에 대한 투표용지의 전송 등) ① 구·시·군선거관리위원회는 선상투표신고인명부에 올라 있는 선거인(이하 “선상투표자”라 한다)에게 보낼 투표용지(이하 “선상투표용지”라 한다)를 작성하여 해당 선상투표자가 승선하고 있는 선박의 선장(이하 “선장”이라 한다)에게 선거일 전 9일까지 팩시밀리를 이용하여 전송하여야 한다. 이 경우 허위로 신고하거나 자신의 의사에 따라 신고된 것으로 인정되지 아니한 선상투표자에 대하여는 제154조제2항을 준용한다.

지 작성’을 ‘투표용지 인쇄’로 반드시 개정할 필요성은 적을 수 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 ‘투표함 작성’을 ‘투표함 제작’으로 변경하는 것과 관련하여 개정안의 취지에 공감한다는 입장이고, ‘투표용지 작성’을 ‘투표용지 인쇄’로 변경하는 것과 관련하여 투표용지를 인쇄하기 전에 ‘인쇄원고를 작성’하는 절차를 거치므로 해당 표현을 개정할지 여부는 조항별 개별적인 논의가 필요하다는 입장임.

[김용민의원안Ⅱ], [민형배의원안Ⅲ]

Ⅰ. 제안경위

1. 김용민의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 김용민의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 3. 31.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 민형배의원안Ⅲ

가. 제 안 자 : 민형배의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2022. 5. 3.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 김용민의원안Ⅱ

현행법에 따르며 후보자가 사퇴하고자 하면 기간 제한 없이 당해 선거구선거관리위원회에 가서 서면으로 신고하면 사퇴할 수 있도록 되어 있음.

그러나, 투표는 민주주의를 지탱하는 근간으로 시민들이 정치적 의사를 표시하는 중요한 제도적 장치임. 길지 않은 우리나라 민주주의 역사에서, 후보자들은 선거 출마 후 기간 제한 없이 사퇴를 반복

하며, 시민들의 투표 행사를 혼란스럽게 하고 이미 행사된 투표권을 무효화시키는 등의 폐단이 다수 발생함.

이에, 재외투표 또는 사전투표가 실시된 이후에는 사퇴할 수 없도록 후보 사퇴 기한을 두고자 함(안 제54조 단서 신설).

2. 민형배의원안Ⅲ

현행법에 후보자의 사퇴는 신고절차 외에 별도 규정이 없습니다. 직접 선거구선거관리위원회에 서면으로 신고하면 사퇴가 가능합니다. 후보자의 사퇴 자유 보장취지가 주권자의 투표권 침해가능성을 제한 없이 열어둔 셈입니다.

역대 선거에서 후보자 사퇴는 숱하게 이루어졌습니다. 제20대 대선도 다르지 않았습니다. 재외국민투표기간 후 사퇴 선언으로, 재외국민 투표권은 회복될 길 없이 훼손되었습니다. 선거 입후보자들의 사퇴에 관한 제도 보강이 절실합니다.

이에 선거에 출마하는 후보자들은 중앙선관위규칙으로 정하는 일정한 사유 외에는 선거기간개시일 후 사퇴할 수 없도록 하고자 합니다. 후보자들의 책임의식 고취와 주권자들의 투표권, 나아가 대의제 민주주의를 보호하기 위한 것입니다(안 제54조제2항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 후보자 사퇴 제한 기한 신설

개정안들은 후보자등록신청 수리 후 후보자가 사퇴할 수 있는 기한을 신설하려는 것임.

구체적으로, 김용민의원안Ⅱ은 재외투표 또는 사전투표가 실시된 이후에는 후보자 사퇴를 금지하고 있고, 민형배의원안Ⅲ은 질병·부상 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사유를 제외하고 선거기간개시일부터는 후보자 사퇴를 금지하고 있음.

현 행	김용민의원안Ⅱ	민형배의원안Ⅲ
第54條(候補者辭退의 申告) 候補者가 辭退하고자 하는 때에는 자신이 직접 당해 選擧區選擧管理委員會에 가서 書面으로 申告하되, 政黨推薦候補者가 辭退하고자 하는 때에는 推薦政黨의 辭退承認書를 첨부하여야 한다. <단서 신설>	第54條(候補者辭退의 申告) ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 다만, 재외투표 또는 사전투표가 실시된 이후에는 사퇴할 수 없다.	第54條(候補者辭退의 申告) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)

		② 후보자가 사퇴하고자 하는 때에는 제33조에 따른 선거기간개시일 전일까지 사퇴하여야 하며, 선거기간개시일 이후에는 사퇴신고를 할 수 없다. 다만, 질병·부상 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사유로 사퇴하는 경우에는 그러하지 아니하다.
	부 칙	**부 칙**
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(후보자 사퇴에 관한 적용례) 제54조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거기간개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

개정안들은 후보자 사퇴가 가능한 시기를 특정 시점까지로 제한함으로써 선거일에 임박한 시기에 후보자가 사퇴할 경우 발생할 수 있는 선거권자의 혼란을 줄이고, 선거권자가 행사할 수 있는 한 표의 가치를 보호하려는 취지로 보임.

개정안들의 내용을 구체적으로 보면 김용민의원안Ⅱ은 후보자가 사퇴할 수 있는 시기를 재외투표 또는 사전투표 실시 전까지로 규정하고 있음. 재외투표는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서만 실시되고 있는 점을 고려하면 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거에서는 재외선거 실시 전까지 후보자 사퇴를 허용하고, 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장선거에서는 사전투표 실시 전까지 허용하려는 취지로 보임.

민형배의원안Ⅲ은 원칙적으로 선거기간개시일 전일까지 사퇴를 허용하고 있으며, 질병·부상 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사유가 있는 경우에만 선거기간개시일 이후에도 사퇴할 수 있음.

공직선거별로 보면, 김용민의원안Ⅱ의 경우 대통령선거와 국회의원선거에서는 재외투표 실시 전인 선거일 전 15일까지 후보자가 사퇴할 수 있고, 전국동시지방선거에서는 사전투표 실시 전인 선거일 전 6일까지 후보자가 사퇴할 수 있음.

대통령선거에서는 후보자등록마감시 바로 선거기간이 개시되기 때문에 민형배의원안Ⅲ의 경우 후보자등록마감일까지만 후보자가 사퇴할 수 있고, 국회의원선거와 전국동시지방선거에서는 후보자등록마감일 후 5일(선거일 전 13일)까지 후보자가 사퇴할 수 있음.

<개정안들의 비교>

구 분	후보자등록 신청기간	후보자사퇴기한	
		김용민의원안Ⅱ	민형배의원안Ⅲ
대통령선거	선거일 전 24일부터 2일간	선거일 전 15일 (재외투표 실시 전일)	선거일 전 23일 (후보자등록마감일)
국회의원선거	선거일 전 20일부터 2일간		선거일 전 13일 (후보자등록마감일 후 5일)
전국동시지방선거		선거일 전 6일 (사전투표 실시 전일)	

- 김용민의원안Ⅱ: 재외투표 또는 사전투표 실시 전까지
- 민형배의원안Ⅲ: 선거기간개시일 전일까지(원칙), 질병 등은 선거일 전일까지(예외)

외국의 입법례를 살펴보면, 영국과 프랑스는 입후보등록신청서 제출 기한 내에만 사퇴가 가능하고, 일본은 후보자추천서 제출일까지, 독일은 후보자추천서 제출 후 추천서 승인 전까지 사퇴가 가능하며, 미국 캘리포니아주의 경우 예비선거에서 추천된 후보자는 총선거에서 사퇴가 불가능하도록 규정하고 있음.

<OECD 국가의 후보자 사퇴 기한>

국가명	사퇴 시한	비고
영 국	후보자등록일 마감 전까지	1983년 국민대표법 부칙
미 국	예비선거에서 추천된 후보자는 총선거에서 사퇴 불가	캘리포니아 선거법 제8801조
프랑스	후보자등록일 마감 전까지	선거법 시행규칙 제100조

국가명	사퇴 시한	비고
독 일	후보자추천서 제출 후 추천서 승인기간 전까지	선거법 제23,24조
일 본	후보자등록일 마감 전까지	공직선거법 제86조
캐나다	후보자등록일 마감 전까지	선거법 제74조
호 주	후보자등록일 마감 전까지	연방선거법 제177조
헝가리	선거일 전까지	선거법 제137조
멕시코	선거일 전 30일까지 ※ 선거일 7월 첫 번째 일요일 입후보등록기간: 3.15~3.22 또는 4.22~4.29 (선거운동기간은 후보자등록기간 다음날부터 선거일 3일전까지로 90일, 70일)	선거법 제227조
뉴질랜드	후보자등록일 마감 전까지	선거법 제146조

* OECD국가(36개국) 중 비례대표제 실시국가 23개국을 제외한 다수대표제로 지역구 후보자를 뽑는 국가를 대상으로 조사

※ 자료: 중앙선거관리위원회, 「각국의 선거제도 비교연구」

개정안들과 같이 후보자 사퇴 시기 제한에 관한 규정을 둔다면, 후보자의 사퇴 사실을 제대로 알지 못한 유권자들의 투표가 무효가 될 가능성이 최소화되어 투표권이 보장된다는 측면이 있으나, 후보자 본인의 사퇴의 자유[166] 및 정당의 정치적 활동의 자유를 제한한다는 측

166) 선거의 자유에는 입후보의 자유가 포함되는바, 입후보의 자유란 공직선거의 입후보에 관한 사항은 개인의 주관적인 판단에 기초하여 자유로이 결정하여야 할 사항으로서 직접적 내지 간접적인 법적 강제가 개입되어서는 아니된다고 하는 의미를 갖는다. 한편, 입후보의 자유는 선거의 전과정에서 입후보와 관련한 의사형성 및 의사실현의 자유를 의미하는 것인바, 이에

면도 있으므로 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있으며, 민형배의원안Ⅲ의 경우 특히 대통령선거에서 후보자사퇴가 사실상 금지되어 후보자 본인의 사퇴의 자유가 제한되는 부분이 상대적으로 크므로, 해당 부분에 대하여는 보다 종합적인 논의가 필요할 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 입후보의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 유권자의 혼란 및 무효표 발생 방지를 위하여 사퇴 기한을 두는 개정안들의 취지에는 공감하나, 선거별로 사퇴 기한 시점을 어디로 정할지는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

또한 유권자의 신뢰보호를 위하여 후보자등록마감 시각 후에 후보자 사퇴를 금지하는 정치관계법 개정의견을 2016. 8. 제20대 국회에 제출한 바 있음.

는 공직선거에 입후보할 자유 뿐 아니라 입후보를 하지 아니할 자유 및 후보자(예비후보자)로서 참여한 선거과정에서 이탈할 자유도 포함된다(헌법재판소 2009.12.29. 결정 2008헌마141·417·441).

[윤영덕의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤영덕의원 등 15인

2. 제 안 일 : 2022. 3. 31.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공영방송사(KBS, MBC)와 지상파방송사(SBS)에 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회를 중계방송 하여야 하는 의무를 부과하고 있음. 그 밖의 종합편성이나 보도전문편성 등의 방송사는 대담·토론회의 중계방송을 주관하는 공영방송사와 지상파방송사에게 비용을 지불하고 대담·토론회를 중계방송하고 있음.

그런데 최근 제20대 대통령선거의 후보자토론회를 중계방송 하는 과정에서, 중계방송의 주관권이 있는 공영방송사와 지상파방송사가 종합편성이나 보도전문편성 등의 방송사에 대하여 후보자토론회를 해당 방송사의 유튜브나 SNS를 통해서는 중계하지 못하도록 하여 논란이 발생하였음.

대담·토론회는 유권자들이 후보들의 식견이나 자질, 정책, 정견 등을 객관적으로 비교할 수 있는 중요한 선거운동 방법 중의 하나이므로, 다양한 매체를 통하여 이를 방영할 수 있도록 함으로써 유권

자들의 알권리를 폭넓게 보장할 필요가 있음.

이에 종합편성이나 보도전문편성을 하는 사업자를 포함한 방송사업자 등이 인터넷 등 통신망을 통하여 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회를 중계방송 할 수 있도록 하려는 것임(안 제82조의2제13항).

Ⅲ. 검토의견

1. 인터넷 등 통신망을 통한 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 중계방송 근거규정 마련

개정안은 방송사업자 등이 인터넷 등 통신망을 통하여 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회를 중계방송 할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑫ (생 략)	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑫ (현행과 같음)
⑬ 「방송법」 제2조(용어의 정의)의 규정에 의한 방송사업자·중계유선방송사업자 및 인터넷언론사는 그의 부담으로 대담·토론회를 중계방송할 수 있다. 이 경우 편집없이 중계방송하여야 한다.	⑬ ----------중계방송(인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우를 포함한다)----------. ----------
⑭ (생 략)	⑭ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 선거권자가 후보들의 식견이나 자질, 정책, 정견 등을 객관적으로 비교할 수 있도록 선거방송토론위원회가 주관하여 선거운동기

간 중 일정횟수 이상 대담·토론회를 개최하도록 규정하고 있음. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회(이하 “법정토론회”라 함)는 공영방송사(KBS, MBC)와 지상파방송사(SBS)의 텔레비전방송을 통해 의무적으로 중계방송되고 있는데 의무중계대상채널 외에 종편이나 보도전문채널 등 종합유선방송사업자나 중계유선방송사업자, 인터넷언론사도 본인의 부담으로 법정토론회를 중계방송할 수 있음.

한편, 방송사업자들은 최근 시청자들의 매체 이용행태의 변화에 발맞추어 텔레비전방송 외에 유튜브 등 동영상 플랫폼이나 페이스북 등 SNS 라이브방송 플랫폼을 통해서도 법정토론회를 중계하고 있음.

제20대 대통령선거 법정토론회 또한 텔레비전방송 외에 KBS와 MBC, SBS의 유튜브 채널과 인터넷 홈페이지 등을 통해 중계되었는데, KBS, MBC, SBS는 법정토론회 중계방송을 주관하는 과정에서 본인들을 제외한 YTN 등 다른 방송사업자들이 유튜브 등을 통해 법정토론회를 중계방송할 수 없도록 하여 다른 방송사업자들의 반발과 선거권자의 알권리 제한에 관한 논란이 있었음.[167]

중앙선거관리위원회에 따르면 보도전문편성사업자등이 중계방송(유튜브 포함)을 희망할 경우 유권자의 TV토론 시청기회 확대를 위해 토론진행 주관 공영방송사 및 지상파방송사에 중계방송이 가능할 수

167) YTN, 대선 후보 토론회 유튜브 재전송 차단에 가처분 신청, 뉴시스 2022. 2. 24. https://n.news.naver.com/article/003/0011025338?sid=103

있도록 협조를 요청하고 있으나, 토론 주관 공영방송사 및 지상파방송사는 토론영상에 대한 저작인격권[168](복제권 및 동시중계방송권)이 있어 중계방송 허용을 강제할 수는 없음.

이에 개정안은 법정토론회를 '인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개'하는 방식으로도 방송할 수 있도록 하려는 것으로, 다양한 매체를 통해 법정토론회가 송출될 수 있도록 하여 유권자의 알권리를 폭넓게 보장하고, 법정토론회의 유튜브 등 송출과 관련된 방송사업자 사이의 형평성을 높이려는 취지로 보임.

현행법 제82조의2제12항은 「방송법」에 따른 방송사업자 등이 그의 부담으로 대담·토론회를 중계방송할 수 있도록 규정하고 있는데, 중계방송의 의미가 명확하지 않은 측면이 있음.

중계방송의 '방송'을 「방송법」에 따른 방송으로 본다면, 「방송법」 제2조제1호는 방송을 "방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 시청자에게 '전기통신설비'에 의하여 송신하는 것"으로 정의하면서 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송으로 구분하고 있어 인터넷, 즉 '정보통신망'을 통해 프로그램을 제공하는 방식은 방송의 범위에 포함되지 않을 수 있음. 이 경우 유튜브 등 플랫폼을 통한 중계는 현행법에 따른 중계방송에 포함되지 않기 때문에 플랫폼

168) 공표권, 성명표시권, 동일성유지권

을 통한 중계가능여부 등은 방송사업자 사이의 협의에 따라야 할 것임.

반면, 중계방송의 방송을 넓게 해석할 경우 유튜브 등 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자의 플랫폼을 사용하여 정보통신망을 통한 프로그램 송출 또한 방송으로 인정될 가능성이 있을 수 있으며, 이 경우 방송사업자 등은 현행법에 따라 그의 부담으로 대담·토론회를 중계방송 할 수 있을 것으로 생각됨. 주관 방송사업자 또한 유튜브 등을 통한 송출 자체를 막을 수는 없을 것임.

개정안의 도입 여부는 시청자의 알권리, 인터넷 등 통신망을 통한 대담·토론회의 확대방송의 필요성, 유튜브 등 새로운 방송매체와 텔레비전 등 전통적인 방송매체의 차이점, 방송프로그램과 관련된 방송사업자의 권리, 현행법 제82조의2제13항에 따른 중계방송의 의미, 방송사업자 및 방송통신위원회 등 관계기관·단체의 의견 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

한편, 개정안에 따라 현행법 제82조의2제13항이 개정되어 중계방송의 범위에 인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우가 포함될 경우 해당 규정을 준용하고 있는 선거방송토론위원회 주관 정책토론회[169]에도 유튜브 등을 통한 중계방송도 현행법에 따라 가능해지

169) 「공직선거법」
제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ②제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) 제7항 내지 제9항·제10항 본문·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 이를 준용한다. 이 경우

는 부수적인 효과가 있을 것임.

중앙선거관리위원회는「방송법」제2조의 규정에 의한 방송사업자 등에게 인터넷 등 통신망을 통하여 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 중계방송을 할 수 있도록 허용한다면, 다양한 채널 확보로 유권자들의 알권리가 더 확대될 것으로 기대된다는 입장임.

방송통신위원회는 종편·보도PP를 포함한 방송사업자가 인터넷 등 통신망을 통해서도 대담 및 토론회를 중계방송 할 수 있도록 명시함으로써 유권자들의 알권리를 폭넓게 보장하기 위한 본 개정안의 취지에 공감하나, 중계주관방송사와 다른 방송사들 간 입장이 상이[170]하므로 다양한 의견을 충분히 고려할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

"대담·토론회"는 "정책토론회"로, "각급선거방송토론위원회"는 "중앙선거방송토론위원회"로 본다

170) TV조선, JTBC, MBN, 채널A, YTN, 연합뉴스TV는 개정안에 찬성하는 입장이나, 한국방송협회(MBC, KBS, SBS 등 지상파방송사업자 공통)는 반대하는 입장임.