



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 이준석의원 대표발의(의안번호 제2201247호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	5
1. 자동 동보통신 문자메시지 전송방법 및 횟수 변경과 비용 보전 ..	5
2. 선거운동주체로 인정하는 배우자·직계존비속에 대한 규정 변경 ..	13
3. 예비후보자홍보물 발송방법 변경과 비용 보전	18
4. 선거사무원 수 하향 조정	24
5. 선거공보 전자문서 자료 공개	29
6. 연설·대담용 차량 표준모델 기준 마련 및 해당 업체 지정·광고 ..	36
7. 대담·토론회 개최기간 변경 및 영상 링크 발송	40
8. 인터넷광고를 할 수 있는 매체 추가 및 비용 부담	48
9. 선거비용제한액 축소	55
10. 선거비용 보전비율 및 보전범위 확대	59

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이준석의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2024. 7. 1.
3. 회 부 일 : 2024. 7. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 일정 비율 이상의 득표를 한 후보자에게 선거비용의 전액 또는 일부를 보전하도록 하는 등 선거비용으로 인한 후보자의 출마 부담을 경감시키고자 하는 선거공영제의 취지를 담고 있음.

그러나 거대정당 소속 후보가 아닌 경우에는 선거비용의 보전 가능성이 매우 낮고, 정당에 지급되는 보조금의 차이도 커 소속 정당 또는 입후보자 개인의 재정 능력에 따라 후보자들 간의 선거운동 역량에 편차가 발생하고 있음.

또한, 문자메시지 발송 과정에서 개인정보보호와 관련한 민원이 끊이지 않고, 인터넷광고는 인터넷 언론사에만 허용하고 있는 등 선거제도 운영에 있어 보완이 필요한 부분이 있음.

이로 인해 공적 업무를 수행할 국민의 대표자를 선출하는 데 있어 유권자들이 후보자의 자질과 능력을 검증하기 위한 정보를 획득하는

데 제약이 발생하고 있으며, 선거비용에 대한 부담으로 인해 후보자로 나서는 것을 꺼리는 문제가 여전히 발생하고 있음.

이에 정치적 약자의 선거 참여 기회를 보장하고 유권자의 선거정보 접근성은 높이는 등 현행 선거제도의 미비점을 개선하고 선거공영제의 취지를 강화하고자 함.

주요내용

가. 문자메시지를 자동 동보통신의 방법으로 전송하는 예비후보자 및 후보자는 관할선거구선거관리위원회에 위탁하여 전송하고, 그 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하며, 전송횟수는 후보자는 6회(예비후보자로서 전송한 횟수 포함), 예비후보자는 3회를 넘을 수 없도록 함(안 제59조제2호 후단, 제122조의2제3항제1호 신설).

나. 선거운동 가능 인원의 형평성을 위하여 선거운동이 가능한 사람 중 예비후보자나 후보자의 배우자·직계존비속을 예비후보자나 후보자가 지정한 3명으로 변경함(안 제60조제1항 단서, 제60조의3제2항제1호, 제68조제1항, 제105조제1항).

다. 예비후보자홍보물은 관할선거구선거관리위원회에 위탁하여 발송하도록 하고, 그 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 함(안 제60조의3제3항, 제122조의2제3항제1호의2 신설).

라. 선거에서 둘 수 있는 선거사무원의 수를 조정함. 지역구국회의원 선거 및 자치구·시·군의 장 선거는 읍·면·동수의 3배수에 5를 더한 수에서 2배수에 5를 더한 수로, 지역구시·도의원선거는 10명 이내에서 8명 이내로, 지역구자치구·시·군의원선거는 8명 이내에서 6명 이내로 변경하고, 국회의원과 그 보좌관 등도 선거사무원수에 산입하도록 함(안 제62조제2항제2호·제4호·제7호 및 같은 조 제5항).

마. 후보자가 선거공보를 제출하는 때에는 선거공보를 전자문서로 변환한 자료를 같이 제출하도록 하고, 관할선거구선거관리위원회는 선거공보를 발송하는 때에는 선거공보 전자문서 자료를 관할 선거구선거관리위원회의 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하도록 함(안 제65조제6항 후단 신설).

바. 각급선거관리위원회는 「자동차관리법」 등 관련 법령의 범위에서 연설·대담용 차량의 구조를 일부 변경하거나 부착물을 추가하는 경우의 표준모델 기준을 마련하여 후보자등록 전까지 공고하도록 하고, 연설·대담용차량의 구조를 변경하거나 부착물 추가를 전문적으로 수행할 수 있는 업체를 지정하여 공고하도록 함(안 제79조의2 신설).

사. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회는 선거운동기간이 시작된 날부터 사전투표기간 전 5일까지 실시하도록 하고, 각급선거관리위원회는 이 법에 따라 중계방송된 대담·토론회 영상 링크(중

계방송된 대담·토론회 영상이 탑재되어 있는 인터넷 홈페이지로 연결되도록 하는 정보통신망의 기술적 조치를 말한다)를 문자메시지를 통하여 관할구역의 선거인에게 발송하여 선거인이 사전투표기간이 시작되는 날 전까지 대담·토론회 영상을 자유롭게 볼 수 있도록 조치하도록 함(안 제82조의2제1항부터 제3항까지, 같은 조 제14항 신설).

아. 인터넷광고를 할 수 있는 매체에 인터넷언론사 이외에도 일일 평균 이용자 수가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수 이상에 해당하는 사회관계망서비스를 추가하고, 관할선거구선거관리위원회는 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자에게 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 후보자에 대한 인터넷 광고를 균등하게 실시하도록 하며, 그 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 함(안 제82조의7제1항, 같은 조 제5항 신설, 제122조의2제3항제5호의2 신설).

자. 관할선거구선거관리위원회가 제한액산정비율을 적용하여 산정된 금액의 100분의 70에 해당하는 금액을 선거비용제한액으로 함(안 제121조제2항 후단).

차. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분 10 이상 득표시 보전비용을 선거비용의 100분의 50에서 100분의 70으로 상향하고, 유효투표총수의 100의 5 이상 득표시 선거비용의 100분의 50을 보전하도록 함(안 제122조의2제1항제1호나목, 같은 항 같은 호 다목 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 자동 동보통신 문자메시지 전송방법 및 횟수 변경과 비용 보전

개정안은 상시 선거운동으로 허용되는 문자메시지 중 자동 동보통신¹⁾의 문자메시지 전송방법을 현행 “개별 전송”에서 “관할선거구선거관리위원회 위탁 전송”으로, 전송횟수를 “8회”에서 “6회(예비후보자는 3회)”로 변경하고, 해당 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

현행	개정안
제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제59조(선거운동기간) ----- ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 문자메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다. 이하 같다)으로 전송할 수 있는 자는 후보자와	2. ----- -----.

1) “자동 동보통신”(自動 同報通信)의 한자 뜻은 자동(自動)으로 동일한(同) 내용을 여러 사람에게 전하는(報) 통신(通信)으로, 공직선거법은 “동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식”이라 정의하고 있음.

예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로
서 전송한 횟수를 포함한다)를
넘을 수 없으며, 중앙선거관리위
원회규칙에 따라 신고한 1개의
전화번호만을 사용하여야 한다.

3. ~ 5. (생략)

제122조의2(선거비용의 보전 등) ①
(생략)

2. (생략)

② (생략)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당
하는 費用은 國家 또는 地方自治
團體가 候補者를 위하여 부담한다.
이 경우 제3호의2 및 제5호의 비
용은 국가가 부담한다.

<신설>

1. (생략)

2. ~ 5. (생략)

6. · 7. (생략)

④ · ⑤ (생략)

--한하되 관할선거구선거관리위
원회에 위탁하여 전송하며, 그
횟수는 후보자는 6회(예비후보자
로서 전송한 횟수를 포함한다),
예비후보자는 3회를 넘을 수 없
다.

3. ~ 5. (현행과 같음)

제122조의2(선거비용의 보전 등) ①
(생략)

2. (현행과 같음)

② (현행과 같음)

③ -----

-----, --

-----.

1. 제59조제2호에 따라 후보자나
예비후보자가 관할선거구선거관
리위원회에 위탁하여 전송하는
문자메시지 비용

1의3. (현행 제1호와 같음)

2. ~ 5. (현행과 같음)

6. · 7. (현행과 같음)

④ · ⑤ (현행과 같음)

현행법은 선거운동기간을 선거기간개시일²⁾부터 선거일 전일까지에 한해 허용하되, 문자메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우 등에 있어서는 상시적으로 선거운동을 할 수 있도록 규정하고 있음.

문자메시지를 이용한 선거운동의 경우 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자로 제한하고, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수 포함)를 넘을 수 없으며, 신고한 1개의 전화번호만을 사용하도록 하고 있음.

그런데, 문자메시지 발송 과정에서 당사자의 동의 없는 문자발송으로 인하여 개인정보보호와 관련한 민원이 끊이지 않고 있고³⁾, 해당 비용을 (예비)후보자 개인이 부담해야 함에 따라 재정 능력별 후보자 간 선거운동 역량에 편차가 발생하고 있다는 지적⁴⁾이 있음.

이에 개정안은 자동 동보통신을 이용한 ① 문자메시지 전송방법을 현행 “개별 전송”에서 “관할선거구선거관리위원회 위탁 전송”으로 변경하고, ② 전송횟수는 현행 “8회”(후보자 및 예비후보자 각각. 다

2) 선거기간 및 후보자등록마감일은 공직선거법 제33조제3항, 제49조제1항에서 규정하고 있는데, 국회의원선거의 경우 선거기간 개시일은 후보자등록마감일 후 6일부터고(공직선거법 제33조제3항) 후보자등록마감일은 선거일 전 19일이므로(공직선거법 제49조제1항) 선거일 전 13일이 선거기간개시일임.

3) 한겨레(2024.4.4.), “부산인데 인천 후보가 선거철 문자...내 번호 어찌다가”

국제신문(2022.4.15.), “또 선거문자 폭탄...내 폰번호 털렸다”

4) 언론보도에 따르면 선거문자 플랫폼 업체마다 발송 비용은 일부 차이가 있지만 장문의 경우 1통에 30원 가량 소요되고, 사진 등 이미지가 첨부되면 2배 가량 가격이 높아져 선거용 장문 문자메시지 1회 발송에만 수백만원의 비용이 발생한다고 함.(광주매일신문, 2022.4.25. “선거문자 폭주...유권자 짜증 유발) 제21대 총선에서 수도권 지역에 출마한 어느 후보자의 경우 세 차례에 걸쳐 지역주민 15만 명에게 문자메시지를 보내는 데 1,260만원을 쓰는 등 인지도와 조직력이 떨어지는 정치 신인들의 비용 부담이 크다는 언론보도도 있음.(동아일보, 2020.4.10. “언택트 선거에 문자홍보 비용 늘어...정치신인들은 한숨”)

만, 후보자는 예비후보자로서 전송한 횟수 포함)에서 후보자는 “6회”(예비후보자로서 전송한 횟수 포함), 예비후보자는 3회로 축소하고, ③ 해당 비용을 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

《 현행과 개정안의 비교 》

구 분	현 행		개 정 안
전송방법	개별 전송		위탁 전송
전송횟수	후보자	8회 (예비후보자 전송횟수 포함)	6회 (예비후보자 전송횟수 포함)
	예비후보자	8회	3회
해당비용	(예비)후보자 부담		국가, 지자체 부담

이는 후보자 간 재정 능력에 따른 선거운동 역량 편차를 감소시켜 선거공영제⁵⁾의 취지를 강화하고, 원치 않는 선거운동 문자, 일명 “문자공해”⁶⁾를 줄일 수 있다는 점에서 타당하다고 보임.

다만, 개정안의 취지를 살리기 위해서는 다음과 같은 사항을 함께 고려할 필요가 있음.

5) “선거공영제”란 국가 등이 나서서 선거운동 비용을 부담해줌으로써 후보자 등의 선거운동 기회를 보장해주는 제도를 말함.(한국정치법학연구소, “선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구”, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서 p.6) 「공직선거법」은 제122조의2(선거비용의 보전 등)에서 이 법에 따라 선거운동을 위하여 지출한 선거비용을 일정 조건에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 보전하고 있음.

6) 매일경제(2024.1.24.), “선거철 문자공해, 커지는 정치혐오”

첫째, “개인정보” 측면에서 개정안은 자동 동보통신을 이용한 문자메시지 전송방법을 개별 전송에서 관할선거구선거관리위원회 위탁 전송으로 변경하고 있으나, 이는 문자메시지의 전송주체만 변경되는 것으로 불법 수집된 개인정보를 이용한 개인정보 침해문제는 여전히 해결되기 어려울 것으로 보임.

문자메시지를 전송받는 수신자의 전화번호는 개인정보로 관할선거구선거관리위원회도 보유하고 있지 않으므로, 그 전송방법과 무관히 해당 정보는 후보자로부터 제공받아야 할 부분임.

현행법은 문자 발송 횟수와 신고한 1개 전화번호 사용만을 규제할 뿐, 개인정보 수집 방법에 대해서는 제한을 두고 있지 않아 개인정보 불법 수집으로 인한 처벌은 「개인정보 보호법」⁷⁾에 따라 처벌될 수 있으나, 개인정보의 불법 취득을 증명하기는 쉽지 않다는 문제가 있음.⁸⁾

둘째, “전송횟수” 측면에서 개정안은 현행보다 적게는 25%(후보자; 8회→6회)에서 많게는 62.5%(예비후보자; 8회→3회)가 감소되는데 적정 전송횟수에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

코로나19 등으로 대면접촉이 제한되는 경우 불특정 다수에게 후보

7) 「개인정보 보호법」 제71조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조제1항제2호에 해당하지 아니함에도 같은 항 제1호(제26조제8항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)를 위반하여 정보주체의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 제3자에게 제공한 자 및 그 사정을 알면서도 개인정보를 제공받은 자

2. ~ 10. (생략)

8) 아시아경제(2022.5.13.), “내 번호 어떻게 알았지? 선거문자 폭탄...선거법으로 처벌 못한다”

자에 대한 정보를 전달할 수 있는 선거운동 방법으로는 문자메시지가 효과적이라는 견해⁹⁾도 있으나, 과도한 선거문자로 인해 유권자의 피로감과 정치혐오가 커진다는 견해¹⁰⁾도 있으므로 이를 종합적으로 고려할 필요가 있음.

특히, 현역 정치인과 정치 신인 간 공정한 경쟁을 보장하기 위해 선거운동기간 전에도 선거운동을 할 수 있도록 한 제도가 “예비후보자제도”¹¹⁾임을 감안하면, 예비후보자와 후보자 간 전송횟수에 차등

9) 고려대학교 평화와 민주주의연구소, “선거환경의 변화에 따른 선거운동 방식의 효과 및 영향에 대한 분석”, 2020년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서 요약문 p.8

10) 경향일보(2024.2.16.), “선거철 문자폭탄에 유권자 피로감 호소”

매일경제(2024.1.25.), “선거문자 안 보내는 사람 짝을래요...정치 혐오만 키우는 문자폭탄”

11) 「공직선거법」 제60조의2(예비후보자등록) ①예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그 날후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다. (이하 생략)

제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ①예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다

1. 제61조(선거운동기구의 설치)제1항 및 제6항 단서의 규정에 의하여 선거사무소를 설치하거나 그 선거사무소에 간판·현판 또는 현수막을 설치·게시하는 행위
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 직접 주거나 지지를 호소하는 행위. 다만, 선박·정기여객자동차·열차·전동차·항공기의 안과 그 터미널·역·공항의 개찰구 안, 병원·종교시설·극장의 옥내(대관등으로 해당 시설이 본래의 용도 외의 용도로 이용되는 경우는 제외한다)에서 주거나 지지를 호소하는 행위는 그러하지 아니하다.
3. 삭제 <2012. 2. 29.>
4. 선거구안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 자신의 사진·성명·전화번호·학력·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 인쇄물(이하 “예비후보자홍보물”이라 한다)을 작성하여 관할 선거관리위원회로부터 발송대상·매수 등을 확인받은 후 선거기간개시일 전 3일까지 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 우편발송하는 행위. 이 경우 대통령선거 및 지방자치단체의 장선거의 예비후보자는 표지를 포함한 전체면수의 100분의 50 이상의 면수에 선거공약 및 이에 대한 추진계획으로 각 사업의 목표·우선순위·이행절차·이행기한·재원조달방안을 게재하여야 하며, 이를 게재한 면에는 다른 정당이나 후보자가 되려는 자에 관한 사항을 게재할 수 없다.
5. 선거운동을 위하여 어깨띠 또는 예비후보자임을 나타내는 표지물을 착용하거나 소지하여 내보이는 행위
6. 삭제 <2020. 12. 29.>
7. 삭제 <2012. 2. 29.>

을 두는 것이 적절한지, 차등을 둔다면 어느 정도로 두는 것이 바람직한지 검토가 필요함.

셋째, “비용부담” 측면에서 개인이 부담하던 전송비용을 국가(지방자치단체)로 전가시키는 경우 모두가 대규모 문자메시지 전송을 사용하게 되는 “공유지의 비극”¹²⁾ 현상이 나타날 수 있음.

즉, 기존에는 비용부담의 문제로 대규모 문자메시지 전송을 사용하지 않거나 사용하더라도 전송인원을 조절했다면, 비용전가 후로는 누구나 전송비용에 대한 부담 없이 모든 선거권자를 대상으로 문자메시지 전송을 남용할 우려가 있음.

개정안에 따라 어느 정도의 비용이 소요될 것인지에 대해서는 비용추계가 요구되었으나, 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당되어 국회예산정책처로부터 비용추계서 미첨부 사유서가 제출된 상황임.

참고로, 선거관리위원회는 “(예비)후보자 선거운동에 대하여 국가기관의 관여는 최소화하는 것이 바람직하며, 일반 국민의 관점에서 (예비)후보자의 선거운동을 선관위가 대행하는 것은 과도한 선거 개입으로 비춰질 가능성이 있고, (예비)후보자가 1회당 동시 수신대상자를 대폭 확대하여 국가 및 지방자치단체의 과도한 재정부담¹³⁾이

② ~ ⑥ (생략)

12) “공유지의 비극”이란 공유자원의 이용을 개인의 자율에 맡길 경우 자신의 이익을 극대화함에 따라 자원이 남용되거나 고갈되는 현상을 의미함. 생물학자인 개릿 하딘(Garrett Hardin)의 1968년 사이언스에 실린 논문에서 나오는 개념임.

13) 선거관리위원회에 따르면 제20대대선 후보자 모두가 선거인에게 1회 발송 시 약 178억원 소요 예상 [44백만(선거인)*15(후보자)*27원(제22대 국선 문자메시지 건당 발송비)=17,820백만원]

수반될 수 있고, 선거가 임박한 선거운동기간에 모든 후보자의 자동
동보통신 문자메시지를 선관위가 위탁 전송 시 업무 과중¹⁴⁾이 우려
되는 측면이 있어 신중하게 접근하여야 한다”는 입장임.

14) 선거관리위원회에 따르면 제8회 지방선거 기준 구·시·군위원회 평균 171건 문자 발송(구시군당 후보
자 수 평균 28.5명*6회), 253개 위원회 전체 후보자수는 7,210명(지자체장 568명, 지역구광역의원
1,539명, 지역구기초의원4,424명, 기초의원비례 679명)

2. 선거운동주체로 인정하는 배우자·직계존비속에 대한 규정 변경

개정안은 선거운동주체로 인정하고 있는 현행 “(예비)후보자의 배우자·직계존비속”을 “(예비)후보자가 지정한 3명”으로 변경하려는 것임.

현행	개정안
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① (생략)	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 예비후보자의 선거운동을 위하여 제1항제2호에 따른 예비후보자의 명함을 직접 주거나 예비후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- -----.
1. <u>예비후보자의 배우자(배우자가 없는 경우 예비후보자가 지정한 1명)와 직계존비속</u>	1. <u>예비후보자가 지정한 3명(배우자나 직계존비속을 지정한 경우를 포함한다)</u>
2. 예비후보자와 함께 다니는 선거사무장·선거사무원 및 제62조제4항에 따른 활동보조인	2. (현행과 같음)
3. 예비후보자가 그와 함께 다니는 사람 중에서 지정한 1명	3. (현행과 같음)
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (생략)
제68조(어깨띠 등 소품) ① <u>후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와</u>	제68조(어깨띠 등 소품) ① ----- -- <u>후보자가 지정한 3명(배우자나 직계존비속을 지정한 경우를 포함한다)</u> ----- -----

함께 다니는 활동보조인 및 회계 책임자는 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷(上衣)·표찰(標札)·수기(手旗)·마스코트, 그 밖의 소품(이하 “소품등”이라 한다)을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.

② · ③ (생략)

第105條(行列 등의 금지) ① 누구든지 선거운동을 위하여 5명(후보자 와 함께 있는 경우에는 후보자를 포함하여 10명)을 초과하여 무리를 지어 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 다만, 제2호의 행위를 하는 경우에는 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 있는 활동보조인 및 회계책임자는 그 수에 산입하지 아니한다.

1. ~ 3. (생략)

[illegible]

② · ③ (현행과 같음)

第105條(行列 등의 금지) ① -----

-----후보자가 지정한 3명(배우
자나 직계존비속을 지정한 경우를
포함한다)-----

1. ~ 3. (현행과 같음)

현행법은 선거운동을 할 수 없는 자를 규정하여 선거운동주체를 일부 제한하면서 (예비)후보자의 배우자 또는 직계존비속의 경우 예외를 허용하고 있음.¹⁵⁾

배우자 또는 직계존비속에 대한 선거운동 허용은 개별 조문에서도 규정하고 있는데, 예비후보자의 선거운동과 관련하여 배우자(배우자가 없는 경우 예비후보자가 지정한 1명)와 직계존비속은 예비후보자의 명함을 직접 주거나 지지를 호소할 수 있도록 허용하고 있음.

또한, 어깨띠 등 소품을 이용한 선거운동에서도 후보자 외에 배우자(배우자 대신 후보자가 직계존비속 중 신고한 1인 포함), 선거사무장 등을 선거운동주체로 허용하고 있음.

15) 「공직선거법」 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. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)
 3. 제18조(選舉權이 없는 者)제1항의 규정에 의하여 선거권이 없는 자
 4. 「국가공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 국가공무원과 「지방공무원법」 제2조(公務員의 구분)에 규정된 지방공무원. 다만, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항제1호 단서의 규정에 의하여 정당의 당원이 될 수 있는 공무원(國會議員과 地方議會議員외의 政務職公務員을 제외한다)은 그러하지 아니하다.
 5. 제53조(公務員 등의 立候補)제1항제2호 내지 제7호에 해당하는 자(제5호 및 제6호의 경우에는 그 常勤職員을 포함한다)
 6. 예비군 중대장급 이상의 간부
 7. 통·리·반의 장 및 읍·면·동주민자치센터(그 명칭에 관계없이 읍·면·동사무소 기능전환의 일환으로 조례에 의하여 설치된 각종 문화·복지·편의시설을 총칭한다. 이하 같다)에 설치된 주민자치위원회(주민자치센터의 운영을 위하여 조례에 의하여 읍·면·동사무소의 관할구역별로 두는 위원회를 말한다. 이하 같다)위원
 8. 특별법에 의하여 설립된 국민운동단체로서 국가 또는 지방자치단체의 출연 또는 보조를 받는 단체(바르게살기運動協議會·새마을運動協議會·韓國自由總聯盟을 말한다)의 상근 임·직원 및 이들 단체 등(市·道組織 및 區·市·郡組織을 포함한다)의 대표자
 9. 선상투표신고를 한 선원이 승선하고 있는 선박의 선장
- ② (생략)

그밖에도, 현행법은 행렬 등의 금지 조문을 통해 선거운동을 위하여 5명(후보자가 함께 있는 경우에는 후보자 포함 10명)을 초과하여 무리를 지어 다수의 선거구민에게 인사하는 행위를 하지 못하도록 규정하고 있으나, 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 직계존비속 중 신고한 1인 포함) 등은 그 수에 산입하지 않도록 예외를 두고 있음.

그런데, 해당 규정이 배우자나 직계존비속에겐 특수한 지위를 부여하여 배우자 또는 직계존비속이 없는 (예비)후보자에 대한 차별을 야기한다는 지적이 있음.¹⁶⁾

예를 들어, 예비후보자의 명함배부와 관련해 배우자 1인과 자녀 3명인 기혼의 예비후보자는 본인을 포함해 총 5명이 명함배부가 가능하나, 배우자 및 자녀가 없는 미혼의 예비후보자는 배우자 대신 지정한 1명과 본인을 포함해 총 2명만 명함배부가 가능함.¹⁷⁾

또한, 배우자 및 자녀의 구성이 같더라도 현행법은 미성년자의 선거운동을 허용하지 않으므로¹⁸⁾ 미성년 자녀를 둔 젊은 세대와 성년의

16) 경향신문(2022.5.30.), “선거법 속 숨은 차별...딸은 출가외인, 유세는 기혼자 중심”

민중의소리(2020.3.9.), “아저씨 국회는 비혼, 청년 차별하는 선거법이 만들었다”

17) 논의의 단순화를 위해 선거사무장, 선거사무원 등 다른 요소는 제외함.

18) 「공직선거법」 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. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)

3. ~ 9. (생략)

자녀를 둔 장년 세대 간에도 차별이 발생함.

그 밖에도, 예비후보자의 명함배부가 가능한 선거운동주체 중 배우자와 직계존비속(법 제60조의3제2항제1호)은 예비후보자와 함께 다니지 않아도 되어 활동의 범위가 넓으나, 선거사무장·선거사무원 등 나머지 선거운동주체(법 제60조의3제2항제2호·제3호)는 모두 예비후보자와 함께 다녀야 하므로 활동범위에도 차이가 있음.

이에 개정안은 현행법상 선거운동주체 규정 중 배우자 또는 직계존비속의 예외를 인정하는 조항에 대하여 “배우자 또는 직계존비속” 대신 “(예비)후보자가 지정한 3명”으로 규정하려는 것임.

이는 가족형태와 무관히 누구에게나 동일한 선거운동 인원을 보장하려는 것으로 혼인 여부 및 가족구성에 따른 차별이 발생하는 것을 방지할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 배우자 또는 직계존비속 대신 인정하는 선거운동 인원을 “3명”으로 규정하는 것이 적절한지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

3. 예비후보자홍보물 발송방법 변경과 비용 보전

개정안은 예비후보자가 발송하는 홍보물의 발송을 현행 “개별 발송”에서 “관할선거구선거관리위원회 위탁 발송”으로 변경하고, 해당 비용을 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

현행	개정안
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ①예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 4. 선거구안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수 이내에서 자신의 사진·성명·전화번호·학력·경력, 그 밖에 홍보에 필요한 사항을 게재한 인쇄물(이하 “예비후보자홍보물”이라 한다)을 작성하여 관할 선거관리위원회로부터 발송대상·매수 등을 확인 받은 후 선거기간개시일 전 3일까지 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 우편발송하는 행위. 이 경우 대통령선거 및 지방자치단체의 장선거의 예비후보자는 표지를 포함한 전체면수의 100분의 50 이상의 면수에 선거공약 및 이에 대한 추진계획으로 각 사업의 목표·우선순위·이행	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① (현행과 같음)

절차·이행기한·재원조달방안을
게재하여야 하며, 이를 게재한 면
에는 다른 정당이나 후보자가 되
려는 자에 관한 사항을 게재할
수 없다.

5. ~ 7. (생략)

② (생략)

③ 제1항제4호에 따라 예비후보자
홍보물을 우편발송하고자 하는 예
비후보자는 그 발송통수 이내의
범위 안에서 선거권자인 세대주의
성명·주소(이하 이 조에서 “세대
주명단”이라 한다)의 교부를 구·
시·군의 장에게 신청할 수 있으
며, 신청을 받은 구·시·군의 장
은 다른 법률의 규정에 불구하고
지체 없이 그 세대주명단을 작성
·교부하여야 한다.

④ ~ ⑥ (생략)

제122조의2(선거비용의 보전 등) ①

· ② (생략)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당
하는 費用은 國家 또는 地方自治
團體가 候補者를 위하여 부담한다.
이 경우 제3호의2 및 제5호의 비
용은 국가가 부담한다.

<신설>

② (생략)

③ 예비후보자홍보물은 예비후보자
가 관할선거구선거관리위원회에
위탁하여 발송한다.

④ ~ ⑥ (생략)

제122조의2(선거비용의 보전 등) ①

· ② (생략)

③ -----

-----.

-----.

1의2. 제60조의3제3항에 따라 예비
후보자가 예비후보자홍보물을 관
할선거구선거관리위원회에 위탁
하여 발송하는 경비

1. (생략)	<u>1의3.</u> (현행 제1호와 같음)
2. ~ 5. (생략)	2. ~ 5. (현행과 같음)
6.·7. (생략)	6.·7. (현행과 같음)
④ · ⑤ (생략)	④ · ⑤ (현행과 같음)

현행법은 예비후보자가 선거구안에 있는 세대수의 10% 이내에서 자신의 사진·성명·전화번호·학력 등을 게재한 인쇄물(이하 “예비후보자홍보물”이라 함)을 우편발송하는 방법(법 제60조의3제1항제4호)으로 선거운동을 할 수 있도록 하고 있음.

이에 따라, 예비후보자홍보물을 우편발송하고자 하는 예비후보자의 경우 그 발송통수 이내의 범위에서 세대주의 성명·주소(이하 “세대주명단”이라 함)의 교부를 구·시·군의 장에게 신청할 수 있고, 세대주명단을 교부받은 예비후보자는 개별적으로 본인의 비용부담하에 홍보물을 우편발송할 수 있음.

그런데, 예비후보자의 선거비용은 현행법상 보전되지 않으므로¹⁹⁾ 정치신인, 특히 젊은이들이 정치에 적극적으로 진입하기 어렵다는 지적²⁰⁾이 있음.

참고로, 예비후보자홍보물 비용은 선거구마다 차이가 있겠지만 헌법

19) 「공직선거법」 제122조의2(선거비용의 보전 등) ②제1항에 따른 선거비용의 보전에 있어서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용은 이를 보전하지 아니한다.

1. 예비후보자의 선거비용
(이하 생략)

20) 강원일보(2024.2.20.), “경선하면 최소 2,000만원...선거비용 부담 커져”

재판소 판례에서 나타난 비용²¹⁾을 살펴보면 발송용봉투 비용과 홍보물 인쇄 비용을 합쳐 1천만원이 넘는 액수가 소요되는데, 재력을 갖추지 않은 정치신인에게는 큰 부담이 될 수 있는 비용으로 보임.

이에 개정안은 예비후보자가 발송하는 홍보물의 발송을 ① 현행 “개별 발송”에서 “관할선거구선거관리위원회 위탁 발송”으로 변경하고, ② 해당 비용을 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

이는 예비후보자 간 재정 능력에 따른 선거운동 역량 편차를 감소시켜 선거공영제²²⁾의 취지를 강화하고, 정치신인의 적극적인 정치참여를 장려할 수 있다는 점에서 타당하다고 보임.

다만, 자동 동보통신 문자메시지 발송비용 보전과 마찬가지로 예

21) 예비후보자홍보물의 수량을 세대수의 10% 이내로 제한하는 현행법이 선거운동 자유를 제한하여 위헌이라는 이유로 낸 헌법소원에서 적시된 특정인의 예비후보자홍보물 비용임.

[헌법재판소 2009.7.30.선고 2008헌마180]

“행정안전부가 제18대 국회의원선거 당시 발표한 ‘선거인명부 작성현황’에 따르면 청구인의 부산광역시 금정구 선거구의 세대수는 92,328세대, 전국 최대세대수 지역구는 서울특별시 강남구 압전선거구로서 세대수는 129,627세대이다. 한편, 중앙선거관리위원회위원장의 사실조회 회신에 따르면 청구인은 발송용 봉투 비용으로 13,500,000원, 홍보물인쇄 비용으로 2,300,000원, 합계 15,800,000원의 비용을 들여 9,200부의 예비후보자홍보물을 작성·발송하였다고 신고하였으며, 제18대 국회의원 예비후보자의 총수는 2,593명으로서 지역구 1개당 평균 10.58명임을 알 수 있다. 위와 같은 세대수의 규모, 예비후보자의 수, 예상되는 예비후보자홍보물 작성·발송 비용을 고려하여 볼 때, 만일 국회의원 지역구 내에 있는 모든 세대에 대하여 모든 예비후보자들이 선거일 전 120일부터 예비후보자홍보물을 작성·발송한다면, 비록 1회에 그치기는 하지만 선거의 조기과열 및 사회·경제적 손실을 초래할 수 있고, 예비후보자들 간의 경제력 차이에 따라 자신을 알릴 수 있는 기회를 불균등하게 할 수 있으므로, 그 수량을 그 세대수의 100분의 10 이내로 제한하는 것은 이 사건 법률조항의 입법목적 달성을 위한 적절한 수단이라고 할 것이다.”

22) “선거공영제”란 국가 등이 나서서 선거운동 비용을 부담해줌으로써 후보자 등의 선거운동 기회를 보장해주는 제도를 말함.(한국정치법학연구소, “선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구”, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서 p.6) 「공직선거법」은 제122조의2(선거비용의 보전 등)에서 이 법에 따라 선거운동을 위하여 지출한 선거비용을 일정 조건에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 보전하고 있음.

비후보자 개인이 부담하던 홍보물 발송비용을 국가(지방자치단체)로 전가시키는 경우 사실상 모두가 해당 선거운동방법을 이용하는 “공유지의 비극”²³⁾ 현상이 나타날 수 있음.

즉, 현재 예비후보자홍보물은 예비후보자가 본인의 선택에 따라 할 수 있는 선거운동 방법 중 하나지만, 비용에 대한 부담이 없다면 사실상 모두가 법에서 허용하는 범위(선거구인 세대수의 10%)까지 홍보물을 발송할 우려가 있음.

참고로, 제22대국회의원선거에서 254개 지역구의 전체 후보자수는 693명이었고, 예비후보자수는 1,826명²⁴⁾이었음.

개정안에 따라 어느 정도의 비용이 소요될 것인지에 대해서는 비용추계가 요구되었으나, 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당되어 국회예산정책처로부터 비용추계서 미첨부 사유서가 제출된 상황임.

결국, 이는 선거공영제의 취지, 정치신인에 대한 공평한 기회보장 필요성과 홍보물 발송에 소요될 예산 및 홍보물 발송 증가에 따른 유권자의 피로감 등을 종합적으로 감안하여 결정할 필요가 있을 것임.

참고로, 선거관리위원회는 “예비후보자홍보물 발송을 선관위로 위탁하고 그 비용을 부담비용으로 규정함에 따라 대부분의 예비후보자

23) “공유지의 비극”이란 공유자원의 이용을 개인의 자율에 맡길 경우 자신의 이익을 극대화함에 따라 자원이 남용되거나 고갈되는 현상을 의미함. 생물학자인 개릿 하딘(Garrett Hardin)의 1968년 사이언스에 실린 논문에서 나오는 개념임.

24) 중앙선거관리위원회에 따르면 전체 예비후보자 1,826명 중 사퇴·사망·등록무효는 651명이었음.

가 홍보물을 발송하게 될 것이므로, 오히려 선거와 관련한 사회·경제적 비용이 크게 증가할 것으로 예상되고, 선거의 조기 과열 및 절차 사무가 집중되는 기간에 선관위 업무 과중 등이 우려되므로 신중하게 접근할 필요가 있다”는 입장임.

4. 선거사무원 수 하향 조정

개정안은 선거사무원의 수를 하향 조정하려는 것으로 ① 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거는 현행 “읍·면·동수의 3배수에 5를 더한 수 이내”에서 “2배수에 5를 더한 수 이내”로, ② 지역구시·도의원선거는 현행 “10인 이내”에서 “8명 이내”로, ③ 지역구자치구·시·군의원선거는 현행 “8명 이내”에서 “6명 이내”로 변경하려는 것임.

현행	개정안
第62條(選舉事務關係者の 選任) ① (생략)	第62條(選舉事務關係者の 選任) ① (현행과 같음)
② 選舉事務長 또는 選舉連絡所長은 選舉에 관한 事務를 처리하기 위하여 選舉運動을 할 수 있는 者 중에서 다음 各號에 의하여 選舉事務員(제135조제1항 ²⁵) 본문에 따른 수당과 실비를 지급받는 선거사무원을 말한다. 이하 같다)을 둘 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- --.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거 선거사무소와 선거연락소를 두는 구·시·군 안의 읍·면·동수의 <u>3배수</u> 에 5를 더한 수 이내(선거연락소를 두지 아니	2. ----- ----- ----- ----- ----- <u>2배수</u> ----- -----

하는 경우에는 선거연락소에 들 수 있는 선거사무원의 수만 큼 선거사무소에 더 들 수 있 다) 3. (생 략) 4. 地域區市・道議員選舉 選舉事務所에 <u>10人</u> 이내 5.・6. (생 략) 7. 지역구자치구・시・군의원선거 선거사무소에 <u>8명</u> 이내 8. (생 략) ③・④ (생 략) ⑤ 第135條第1項 但書の 規定에 의 하여 手當을 지급받을 수 없는 政 黨의 有給事務職員, 國會議員과 그 보좌관・선임비서관・비서관 또는 地方議會議員은 選舉事務員이 된 경우에도 <u>第2項의 選舉事務員數에</u> <u>는 산입하지 아니한다.</u> ⑥ ~ ⑧ (생 략)	----- ----- ----- ----- 3. (현행과 같음) 4. ----- -----<u>8명</u>----- 5.・6. (현행과 같음) 7. ----- -----<u>6명</u>----- 8. (현행과 같음) ③・④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- ----- -----<u>제2항의 선거사</u> <u>무원수에 산입한다.</u> ⑥ ~ ⑧ (현행과 같음)
--	--

25) 「공직선거법」 제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ①선거사무장・선거연락소장
 ・선거사무원・활동보조인 및 회계책임자(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)에 대하여는 수당
 과 실비를 지급할 수 있다. 다만, 정당의 유급사무직원, 국회의원과 그 보좌관・선임비서관・비서관 또
 는 지방의회의원이 선거사무장등을 겸한 때에는 실비만을 보상할 수 있으며, 후보자등록신청개시일부
 터 선거기간개시일 전일까지는 후보자로서 신고한 선거사무장등에게 수당과 실비를 지급할 수 없다.
 (이하 생략)

현행법은 선거운동 및 그 밖의 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 정당 또는 후보자가 선거사무소와 선거연락소를, 예비후보자는 선거사무소를 설치할 수 있도록 하고(법 제61조),²⁶⁾ 선거사무소에는 선거사무장 1인을, 선거연락소에는 선거연락소장 1인을 두도록 하고 있음(법 제62조제1항).

또한, 선거사무장 또는 선거연락소장은 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거운동을 할 수 있는 자 중에서 선거의 종류에 따라 다음과 같이 선거사무원을 둘 수 있도록 하고 있음(법 제62조제2항).

26) 「공직선거법」 제61조(선거운동기구의 설치) ①선거운동 및 그 밖의 선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 정당 또는 후보자는 다음 각호에 따라 선거사무소와 선거연락소를, 예비후보자는 선거사무소를, 정당은 중앙당 및 시·도당의 사무소에 선거대책기구 각 1개씩을 설치할 수 있다.

1. 대통령선거

정당 또는 후보자가 설치하되, 선거사무소 1개소와 시·도 및 구·시·군(하나의 區·市·郡이 2 이상의 國會議員地域區로 된 경우에는 國會議員地域區를 말한다. 이하 이 條에서 같다)마다 선거연락소 1개소

2. 지역구국회의원선거

후보자가 설치하되, 당해 국회의원지역구안에 선거사무소 1개소. 다만, 하나의 국회의원지역구가 2 이상의 구·시·군으로 된 경우에는 선거사무소를 두지 아니하는 구·시·군마다 선거연락소 1개소

3. 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거

정당이 설치하되, 선거사무소 1개소(比例代表市·道議員選舉의 경우에는 比例代表市·道議員候補者名簿를 제출한 시·도마다, 비례대표자치구·시·군의원선거의 경우에는 비례대표자치구·시·군의원후보자명부를 제출한 자치구·시·군마다 選舉事務所 1個所)

4. 지역구지방의회의원선거

후보자가 설치하되, 당해 선거구안에 선거사무소 1개소

5. 시·도지사선거

후보자가 설치하되, 당해 시·도안에 선거사무소 1개소와 당해 시·도안의 구·시·군마다 선거연락소 1개소

6. 자치구·시·군의 장 선거

후보자가 설치하되, 당해 자치구·시·군안에 선거사무소 1개소. 다만, 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 있어서는 선거사무소를 두지 아니하는 구마다 선거연락소 1개소를 둘 수 있으며, 하나의 구·시·군이 2 이상의 국회의원지역구로 된 경우에는 선거사무소를 두지 아니하는 국회의원지역구마다 선거연락소 1개소를 둘 수 있다.

(이하 생략)

그런데, 선거사무원의 수가 너무 많아 선거비용이 증가하고, 불필요한 자원 낭비가 심하다는 지적이 있음. 예를 들어, 국회의원선거의 경우 당해 국회의원지역구 안에 선거사무소 1개소를 둘 수 있는데, 서울특별시 국회의원지역구 중 동이 가장 많은 종로구(17개)의 경우 선거사무원만 56명(=51명+5명)까지 둘 수 있음.²⁷⁾

이에 개정안은 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거 등에 있어 선거사무원의 수를 다음과 같이 하향 조정하려는 것임.

《 현행과 개정안의 비교 》

구 분		현 행	
선거운동기구 (제61조)		정당 또는 후보자	선거사무소(선거사무장 1인) 선거연락소(선거연락소장 1인)
		예비후보자	선거사무소(선거사무장 1인)
구 분		현 행	개 정 안
선거사무원 (제62조제2항)	지역구국선, 자치구·시·군장	선거사무소·선거연락소 두는 구·시·군 안의 읍·면·동수의 3배수 에 5를 더한 수 이내	선거사무소·선거연락소 두는 구·시·군 안의 읍·면·동수의 2배수 에 5를 더한 수 이내
	지역구시·도의원	선거사무소에 10인 이내	선거사무소에 8명 이내
	지역구 자치구·시·군의원	선거사무소에 8명 이내	선거사무소에 6명 이내

27) 언론보도에 따르면, 선거사무원이 선거운동기간(13일)에만 착용하는 선거운동복으로 제작하고 버려진 것만 3만 벌이 넘는 것으로 추산됨.(헤럴드경제, 2024.6.3., “굳이 아내까지? 끝나면 다 쓰레기인데... 선거운동복 이렇게 많이 맞춰야 해?”)

다만, 선거사무원의 하향 조정인원이 적정한지 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

한편, 현행법은 정당의 유급사무직원, 국회의원과 그 보좌관 등이 선거사무장, 선거사무원 등을 겸하여 수당을 지급받을 수 없는 경우 해당 직원에 대해서는 전술한 선거사무원 수에 산입하지 않도록 하고 있는데(법 제62조제5항), 개정안은 해당 인원을 선거사무원 수에 산입하도록 하여 선거사무원 수가 늘어나는 것을 방지하고자 함.

이 역시 선거사무원 수의 하향 조정과 동일한 취지이므로 적정 선거사무원 수에 대한 논의와 함께 산입 예외 조항을 함께 바꿀지 여부에 대하여 검토가 필요함.

5. 선거공보 전자문서 자료 공개

개정안은 후보자가 선거공보를 제출하는 때에는 선거공보를 전자문서로 변환한 자료를 함께 제출하도록 하고, 관할선거구선거관리위원회가 선거공보를 발송할 때 선거공보 전자문서 자료를 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제65조(선거공보) ① ~ ⑤ (생략) ²⁸⁾	제65조(선거공보) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 선거공보의 제출과 발송은 다음 각 호에 따른다. <후단 신설>	⑥ ----- ----- . 이 경우 후보자가 선거공보를 제출하는 때에는 선거공보를 전자문서로 변환한 자료를 같이 제출하여야 하며, 관할선거구선거관리위원회가 선거공보를 발송하는 때에는 선거공보 전자문서 자료를 관할선거구선거관리위원회의 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하여야 한다.
1. 2. (생략) ²⁹⁾	1. 2. (현행과 같음)
⑦ ~ ⑭ (생략)	⑦ ~ ⑭ (현행과 같음)

28) 「공직선거법」 제65조(선거공보) ①후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 경우에는 그 추천정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거운동을 위하여 책자형 선거공보 1종(대통령선거에서는 전단형 선거공보 1종을 포함한다)을 작성할 수 있다. 이 경우 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 해당 정당이 추천한 후보자 모두의 사진·성명·학력·경력을 게재하여야 한다.

②제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단

“선거공보”란 대통령이나 국회의원 선거 등에서 후보자가 자신을 알리고 설득하기 위하여 자신의 이름 및 기호, 경력, 정책, 사진 등을 담은 문서로서, 후보자가 중앙선거관리위원회의 규칙에 따라 작성하고 관할 선거구의 선거관리위원회에 제출하면 해당 선거관리위원회의 확인 후 유권자들에게 우편으로 발송됨.³⁰⁾

형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다.

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.

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.

⑤ 사전투표소에서 투표할 수 있는 선거인 중 법령에 따라 영내 또는 함정에 장기 기거하는 군인이나 경찰공무원은 선거인명부작성기간 중 관할 구·시·군선거관리위원회에 자신의 거주지로 책자형 선거공보를 발송해 줄 것을 서면이나 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 신청할 수 있다. 이 경우 부대장·경찰관서의 장은 선거인명부작성기간 개시일 전일까지 소속 군인·경찰공무원에게 선거공보의 발송 신청을 할 수 있다는 사실을 알려야 한다.

29) 1. 대통령선거

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 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.

나. 전단형 선거공보

후보자가 후보자등록마감일 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.

2. 국회의원선거, 지방자치단체의 의회의원 및 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.

30) 구영산, “선거공보에 대한 고등학생 유권자의 흥미, 이해, 평가”, 청람어문교육(2022), p.104.

《 선거공보 예시 》



※ 자료: 중앙선거관리위원회, “이해하기 쉬운 선거공보 제작 가이드”(2023.10.)

현행법상 선거공보는 기본적으로 모든 선거에 적용되는 책자형·점자형과 대통령선거에만 추가적으로 적용되는 전단형으로 나뉘는데, 책자형 선거공보는 대통령선거후보자의 경우 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거 후보자의 경우 12면 이내로, 지방의회의원선거후보자는 8면 이내로 후보자가 각각 작성하여 배부할 지역을 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 제출하면 해당 선거관리위원회가 이를 확인하여 우편으로 발송하도록 규정하고 있음.

《 현행법상 선거공보 종류 》

구분	대통령 선거	지역구 국회의원선거	지자체장 선거	비례대표 국회의원선거, 지방의회선거
책자형(\$65①)	임의작성			
점자형(\$65④)	의무작성 (책자형에 바코드 표시로 대체 가능)			임의작성
전단형(\$65①)	임의작성	작성불가		

선거공보의 발송시기는 선거마다 일부 차이가 있는데 국회의원선거의 경우 투표안내문을 발송하는 때에 선거공보를 발송하고, 영내 또는 함정에 장기 기거하여 선거공보 발송을 자신의 거주지로 발송해 줄 것을 요청한 군인이나 경찰공무원에게는 선거일 전 10일까지, 거소투표신고인명부에 올라 있는 선거인에게는 거소투표용지를 발송하는 때에 각각 동봉하여 발송하고 있음.

《 제22대국회의원선거 기준 선거공보 제출·발송시기 》

시행일정	요일	실시사항	기준일	관계법조
3. 19.부터 3. 23.까지	화토	선거인명부 작성	선거일전 22일부터 5일 이내	법§37, 규§10
		거소·선상투표신고 및 거소·선상투표신고인명부 작성		법§38, 규§11
		군인 등 선거공보 발송신청		법§65⑤
3. 21.부터 3. 22.까지	목금	후보자등록 신청 (매일 오전 9시 ~ 오후 6시까지)	선거일전 20일부터 2일간	법§49, 규§20
3. 27.부터 4. 1.까지	수월	재외투표 (매일 오전 8시 ~ 오후 5시까지)	선거일전 14일부터 9일까지 기간 중 6일 이내	법§218의17① ⑦, 규§136의15
3. 27.까지	수	선거벽보 제출	후보자등록마감일 후 5일까지	법§64②, 규§29④
3. 28.	목	선거기간개시일	후보자등록마감일 후 6일	법§33③
3. 29.까지	금	선거공보 제출	후보자등록마감일 후 7일까지	법§65⑥, 규§30⑤
		선거벽보 첩부	제출마감일 후 2일까지	법§64②, 규§29②⑤
3. 29.	금	선거인명부 확정	선거일전 12일에	법§44①
3. 31까지	일	거소투표용지 발송 (선거공보, 안내문 동봉)	선거일전 10일까지	법§65⑥, 154①⑤, 규§77
		투표안내문(선거공보 동봉) 발송	선거인명부확정일 후 2일까지	법§65⑥, 153①, 규§76
4. 2.부터 4. 5.까지	화금	선상투표	선거일전 8일부터 5일까지의 기간 중 선장이 정한 일시	법§158의3
4. 5.부터 4. 6.까지	금토	사전투표(매일 오전 6시 ~ 오후 6시까지)	선거일전 5일부터 2일간	법 § 1 5 5 ② , §158
4. 10.	수	투표 (오전 6시 ~ 오후 6시까지)	선거일	법 제10장
		개표 (투표종료후 즉시)		법 제11장

※ 자료: 중앙선거관리위원회 자료를 바탕으로 재구성

그런데, 선거공보의 발송이 우편으로만 이루어져 등록된 주소지와 실제 거주지가 다른 관외 사전투표자³¹⁾의 경우 선거공보를 받지 못하는 등 선거공보가 적절히 전달되지 못한다는 지적이 있음.³²⁾

이에 개정안은 후보자가 선거공보를 제출하는 때에는 선거공보를 전자문서로 변환한 자료를 함께 제출하도록 하고, 관할선거구선거관리위원회가 선거공보를 발송할 때 선거공보 전자문서 자료를 인터넷 홈페이지에 게재하여 공개하도록 하려는 것으로, 현행 우편으로만 발송되는 선거공보제도의 미비점을 보완할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안이 공개하도록 하는 인터넷 홈페이지는 관할선거구선거관리위원회의 인터넷 홈페이지인데, 유권자 인지도나 접근성을 감안할 때 해당 홈페이지가 선거공보를 공개하는데 가장 적절한 수단인지 여부에 대해서는 검토가 필요하다고 보임.

중앙선거관리위원회는 정당 및 후보자의 정책과 공약을 제공해주는 홈페이지(정책·공약마당)³³⁾를 별도로 운영하고 있으므로 관할선거구선거관리위원회의 인터넷 홈페이지로 제한하지 말고, 인터넷 홈페이지로 규정하는 방안도 고려해볼 수 있을 것임.³⁴⁾

31) “관외 사전투표자”란 자신이 주민등록된 지역구가 아닌 다른 지역에서 사전투표를 하는 유권자를 의미함. 예를 들어, 서울에 주민등록이 되어 있는 유권자가 직장, 여행, 학업 등으로 부산에 머무르고 있을 때, 사전투표 기간에 부산에서 투표를 하면 해당 유권자는 관외 사전투표자로 분류됨.

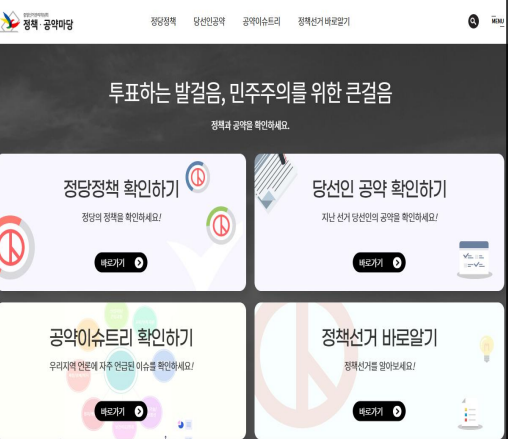
32) 뉴시스(2024.5.2.), “관외 사전투표 2030, 후보 모른채 투표 가능성 높아”

33) 중앙선거관리위원회 정책·공약마당(<https://policy.nec.go.kr/>)

34) 참고로, 행정절차법은 위반사실 등의 공표를 “관보, 공보 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 한다”고 규정하여 특정 인터넷 홈페이지로 제한하고 있지 않음.

「행정절차법」 제40조의3(위반사실 등의 공표) ⑥ 위반사실등의 공표는 관보, 공보 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 한다.

《 선거관리위원회 인터넷 홈페이지 비교 》

구 분	관할선거구선거관리위원회 (서울특별시선거관리위원회)	중앙선거관리위원회 정책·공약마당
검색 화면		
해당 홈페이지 화면		

참고로, 현재 운영중인 중앙선거관리위원회의 정책·공약마당 홈페이지에서는 선거기간 중 정당 및 후보자측에서 제출한 PDF파일을 게시하고 있어 선거공보를 PDF로 제출한 후보자의 경우 해당 홈페이지에서 확인할 수 있음.³⁵⁾

35) PDF 파일을 제출하지 않은 정당 및 후보자의 관련 정보는 비활성화되어 있음.

《 정책·공약마당에 공개되어 있는 선거공보 》

국회의원선거

비례대표국회의원선거

지역선택

서울특별시

부산광역시

대구광역시

인천광역시

광주광역시

대전광역시

울산광역시

세종특별자치시

경기도

강원특별자치도

충청북도

충청남도

전북특별자치도

전라남도

경상북도

경상남도

제주특별자치도

total : 48

서울특별시 전체



박민규
더불어민주당
관악구갑

선거공보





정태호
더불어민주당
관악구을

선거공보





조은희
국민의힘
서초구갑

선거공보





신동욱
국민의힘
서초구을

선거공보





서명옥
국민의힘
강남구갑

선거공보





박수민
국민의힘
강남구을

선거공보



※ 자료: 중앙선거관리위원회 정책·공약마당 홈페이지(<https://policy.nec.go.kr/>)

6. 연설·대담용 차량 표준모델 기준 마련 및 해당 업체 지정·공고

개정안은 각급선거관리위원회³⁶⁾가 연설·대담용 차량, 즉 유세차의 표준모델 기준을 마련하도록 하고, 표준모델기준에 따라 업무를 수행할 수 있는 업체를 지정하여 공고하도록 하려는 것임.

현행	개정안
<신설>	제79조의2(연설·대담용 차량의 표준모델 기준 등) ① 각급선거관리위원회는 「자동차관리법」 등 관련 법령의 범위에서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 공개장소에서의 연설·대담을 위하여 사용하는 자동차(이하 “연설·대담용차량”이라 한다)의 구조를 일부 변경하거나 부착물을 추가하는 경우의 표준모델 기준(이하 이 조에서 “연설·대담용차량 표준모델기준”이라 한다)을 마련하여 후보자등록 전까지 공고하여야 한다. ② 각급선거관리위원회는 연설·대담용차량 표준모델기준에 따라 연설·대담용차량의 구조를 변경하

36) 각급선거관리위원회의 종류는 「선거관리위원회법」에서 규정하고 있음.

「선거관리위원회법」 제2조(설치) ① 선거관리위원회의 종류와 위원회별위원의 정수는 다음과 같다.

1. 중앙선거관리위원회 9인
 2. 특별시·광역시·도선거관리위원회 9인
 3. 구·시·군선거관리위원회 9인
 4. 읍·면·동선거관리위원회 7인
- (이하 생략)

	<u>거나 부착물 추가를 전문적으로 수행할 수 있는 업체를 지정하여 후보자등록 전까지 공고하여야 한다.</u> <u>③ 후보자는 연설·대담용차량 표준모델기준에 부합하는 차량을 연설·대담용 차량으로 사용하도록 노력하여야 한다.</u>
--	---

현행법은 누구든지 자동차를 사용하여 선거운동을 할 수 없도록 하면서, 연설·대담장소에서 자동차에 승차하여 선거운동을 하는 경우와 선거운동하는 자동차에 선거벽보 등을 부착하여 사용하는 경우는 그 예외로 인정하고 있음.³⁷⁾

그런데, 연설·대담용 차량인 유세차의 경우 선거기간 업체 간 담

37) 「공직선거법」 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) ③누구든지 자동차를 사용하여 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제79조에 따른 연설·대담장소에서 자동차에 승차하여 선거운동을 하는 경우와 같은 조 제6항에 따른 선거벽보 등을 자동차에 부착하여 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제79조(공개장소에서의 연설·대담) ③공개장소에서의 연설·대담을 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 자동차와 이에 부착된 확성장치 및 휴대용 확성장치를 각각 사용할 수 있다.

1. 대통령선거
후보자와 시·도 및 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조
2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거
후보자와 구·시·군선거연락소마다 각 1대·각 1조
3. 지역구지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거
후보자마다 1대·1조

④제3항의 확성장치는 연설·대담을 하는 경우에만 사용할 수 있으며, 휴대용 확성장치는 연설·대담용 차량이 정차한 외의 다른 지역에서 사용할 수 없다. 이 경우 차량 부착용 확성장치와 동시에 사용할 수 없다.

⑤자동차에 부착된 확성장치를 사용함에 있어 확성나팔의 수는 1개를 넘을 수 없다.

⑥자동차와 확성장치에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 표지를 부착하여야 하고, 제64조의 선거벽보, 제65조의 선거공보, 제66조의 선거공약서 및 후보자 사진을 붙일 수 있다.

(이하 생략)

합으로 인해 비용이 크게 증가하고,³⁸⁾ 현행법상 유세차량에 선관위 표지 부착, 확장장치 1대 부착 등만 규정하고 있을 뿐 개조나 안전에 관한 내용이 없어 불법개조한 유세차가 사용된다는 지적이 있음.³⁹⁾

특히, 문제가 되는 것은 「자동차관리법」과 「공직선거법」의 해석과 관련하여 부처 간 법률해석이 충돌되는 것임. 국토교통부는 「자동차관리법」 제34조⁴⁰⁾에 따라 차량을 개조하려는 경우 지방자치단체장의 승인을 받아야 하고 별도 승인검사를 받지 않은 채 개조되는 선거유세 차량을 불법으로 보고 있는데 반해, 선거관리위원회는 「공직선거법」 제79조 및 공직선거관리규칙 제43조⁴¹⁾에 따라 공

38) 언론보도에 따르면 동일한 사양의 차량을 아파트 분양 홍보에 사용하면 선거 유세의 반의반 값도 안 하는 경우가 많은데 선거기간에는 업체 간 담합으로 유세차 사용비를 2500만원에서 2700만원 사이의 금액을 지불해야 한다는 지적이 있음.(일요서울, 2024.6.20. “국회의원 이준석의 1호 법안, 정치적 약자를 위한 반값선거법”)

39) 자동차관리법에 따라 차량을 구조변경하려면 시장·군수 등 지방자치단체장 승인을 받아야 하지만 사람이 올라타 선거운동을 하도록 화물차량을 개조하는 것은 불가능한데 공직선거법에 차량개조에 관한 내용은 없어 선거 때마다 트럭을 불법개조한 유세차량이 사용된다는 지적이 있음.(경남도민일보, 2018.7.6. “불법개조 유세차도 선거비용 보전하다니”)

40) 「자동차관리법」 제34조(자동차의 튜닝) ① 자동차소유자가 국토교통부령으로 정하는 항목에 대하여 튜닝을 하려는 경우에는 시장·군수·구청장의 승인을 받아야 한다.

② 제1항에 따라 튜닝 승인을 받은 자는 자동차정비업자 또는 국토교통부령으로 정하는 자동차제작자 등으로부터 튜닝 작업을 받아야 한다. 이 경우 자동차제작자등의 튜닝 작업 범위는 국토교통부령으로 정한다.

③ 제1항에도 불구하고 자동차소유자가 「공직선거법」 제79조제3항에 따른 공개장소에서의 연설·대답을 위하여 사용하는 자동차 등 국토교통부령으로 정하는 자동차에 대하여 일시적으로 튜닝(이하 “일시적튜닝”이라 한다)을 하려는 경우에는 시장·군수·구청장으로부터 일시적튜닝에 대한 승인을 받을 수 있다. 이 경우 제43조제1항제3호에 따른 튜닝검사를 받은 것으로 본다.

④ 제1항에 따른 승인 대상 항목에 대한 승인기준 및 승인절차와 제3항에 따른 일시적튜닝에 대한 승인의 기준·절차 및 유효기간에 관한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

41) 「공직선거관리규칙」 제43조(공개장소에서의 연설·대답) ② 법 제79조제3항에 따른 자동차·확성장치 및 같은 조 제10항에 따른 녹음기·녹화기에는 정당 또는 후보자의 홍보에 필요한 사항을 표시하거나 연설·대답을 위하여 필요한 설비를 할 수 있다. 이 경우 자동차, 확장장치, 녹음기 및 녹화기에는 별지 제19호의3양식에 따른 표지를 붙여야 하며, 그 표지는 별지 제18호서식에 따라 다음 각 호의 관할 위원회에 신청하되, 교부받은 표지를 잃어버리거나 못쓰게 된 때에는 관할 위원회에 별지 제18호의2서식에 따라 표지를 다시 신청할 수 있다.

개 장소에서의 연설대담용 차량엔 정당 또는 후보의 홍보에 필요한 설비를 할 수 있다고 보아 자동차관리법상 규정 적용을 받지 않는다고 해석하고 있음.⁴²⁾

이에 개정안은 각급선거관리위원회가 연설·대담용 차량, 즉 유세차의 표준모델 기준을 마련하도록 하고, 표준모델기준에 따라 업무를 수행할 수 있는 업체를 지정하여 공고하도록 하려는 것임.

개정안에 따르면 각급선거관리위원회가 관련 법령의 범위에서 연설·대담용 차량, 즉 유세차의 표준모델 기준을 마련하도록 함으로써 선거유세 차량의 합법적인 기준을 제시하고, 표준모델 기준에 따라 업무를 수행할 수 있는 업체를 지정하여 공고함으로써 후보자들이 보다 저렴하게 유세차량을 확보할 수 있을 것으로 기대됨.⁴³⁾

다만, 각 지역별 사정을 고려해야 하는 업체의 지정·공고와 달리 표준모델 기준의 마련은 그 주체가 “각급선거관리위원회”보다는 “중앙선거관리위원회”가 되는 것이 통일적 기준 마련에 적합하다고 보임.

1. 후보자용은 관할 선거구위원회

2. 대통령선거와 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거의 선거연락소용은 그 선거연락소를 관할하는 시·도위원회 또는 구·시·군위원회

42) 경기일보(2022.5.24.), “선거철 관행 유세차 불법개조, 문제 없습니까?”

금강일보(2022.5.17.), “안전 사각지대에 놓인 선거유세차량”

43) 언론보도에 따르면 소위 “표준 유세차”를 정해 지역 선거관리위원회가 경쟁 입찰로 확보하면 후보 한 명이 14일간 유세차를 쓰는 비용이 2400만~2700만원에서 1000만원 밑으로 떨어질 수 있을 것으로 추정함.(서울신문, 2024.6.28. “반값 선거법을 주목한다”)

7. 대담·토론회 개최기간 변경 및 영상 링크 발송

개정안은 각급 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최기간을 현행 “선거운동기간 중”에서 “선거운동기간이 시작된 날부터 사전투표기간 전 5일까지”로 변경하고, 각급선거관리위원회가 대담·토론회 영상 링크를 문자메시지를 통하여 관할구역의 선거인에게 발송하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 <u>선거운동기간중</u> 다음 각호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ----- ----- ----- <u>선거운동기간이 시작된 날부터 사전투표기간 전 5일까지</u> ----- -----.
1. 대통령선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 3회 이상	1. (현행과 같음)
2. 비례대표국회의원선거 해당 정당의 대표자가 비례대표국회의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구국회의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상	2. (현행과 같음)
② 시·도선거방송토론위원회는 시	② -----

· 도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.

1. 시·도지사선거

후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상

2. 비례대표시·도의원선거

해당 정당의 대표자가 비례대표시·도의원후보자 또는 선거운동을 할 수 있는 사람(지역구시·도의원후보자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 1회 이상

③ 구·시·군선거방송토론위원회는 선거운동기간 중 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 후보자를 초청하여 1회 이상의 대담·토론회 또는 합동방송연설회를 개최하여야 한다. 이 경우 합동방송연설회의 연설시간은 후보자마다 10분이내의 범위에서 균등하게 배정하여야 한다.

④ ~ ⑬ (생략)

<신설>

-----선거운동기간
-----간이 시작된 날부터 사전투표기간
전 5일까지-----

--.

1. (현행과 같음)

2. (현행과 같음)

③ -----
---선거운동기간이 시작된 날부터
사전투표기간 전 5일까지-----

-----.

④ ~ ⑬ (현행과 같음)

⑭ 각급선거관리위원회는 이 법에 따라 중계방송된 대담·토론회 영상 링크(중계방송된 대담·토론회 영상이 탑재되어 있는 인터넷 홈페이지로 연결되도록 하는 정보통

⑭ (생략)	<u>신망의 기술적 조치를 말한다)를 문자메시지를 통하여 관할구역의 선거인에게 발송하여 선거인이 사전투표기간이 시작되는 날 전까지 대담·토론회 영상을 자유롭게 볼 수 있도록 조치하여야 한다.</u> ⑮ (현행 제14항과 같음)
---------------	--

현행법은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최기간을 선거의 종류를 불문하고 “선거운동기간 중”으로 정하고 있고, 선거운동기간은 “선거기간개시일부터 선거일 전일까지”로 규정하고 있음.⁴⁴⁾

선거별 선거기간은 대통령선거의 경우 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거(이하 “기타선거”라 함)는 14일이

44) 「공직선거법」 제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동)제1항 및 제2항의 규정에 따라 예비후보자 등이 선거운동을 하는 경우
2. 문자메시지를 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 자동 동보통신의 방법(동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식을 말한다. 이하 같다)으로 전송할 수 있는 자는 후보자와 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.
3. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 전송하는 방법으로 선거운동을 하는 경우. 이 경우 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 한한다.
4. 선거일이 아닌 때에 전화(송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한정하며, 컴퓨터를 이용한 자동 송신장치를 설치한 전화는 제외한다)를 이용하거나 말(확성장치를 사용하거나 옥외집회에서 다중을 대상으로 하는 경우를 제외한다)로 선거운동을 하는 경우
5. 후보자가 되려는 사람이 선거일 전 180일(대통령선거의 경우 선거일 전 240일을 말한다)부터 해당 선거의 예비후보자등록신청 전까지 제60조의3제1항제2호의 방법(같은 호 단서를 포함한다)으로 자신의 명함을 직접 주는 경우

고, 선거기간의 마지막 날은 모든 선거가 선거일로 규정하고 있으므로⁴⁵⁾, 선거기간개시일은 대통령선거의 경우 선거일 22일 전이고, 기타선거의 경우 선거일 전 13일임.

결국, 선거운동기간은 대통령선거의 경우 선거일 22일 전부터 선거일 전일까지, 기타선거의 경우 선거일 13일 전부터 선거일 전일까지임.

그런데, 현행법상 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최기간은 “선거운동기간 중”이므로 사전투표기간이 끝나고 개최될 수도 있고, 이론적으로는 선거가 임박한 선거일 전일에 개최할 수도 있음.

제22대국회의원선거의 경우 지역구 토론회 일자별 개최 현황을 보면, 빠른 경우에는 사전투표일(4월 5일) 8일 전(3월 28일)에, 늦은 경우에는 사전투표일 1일 전(4월 4일)에 개최되는 등 지역구에 따라 토론회 개최시기에 차이가 큰 것으로 나타남.

45) 「공직선거법」 제33조(선거기간) ①선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일
3. 삭제 <2002. 3. 7.>
- ② 삭제 <2004. 3. 12.>
- ③ “선거기간”이란 다음 각 호의 기간을 말한다.
 1. 대통령선거: 후보자등록마감일의 다음 날부터 선거일까지
 2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거: 후보자등록마감일 후 6일부터 선거일까지

《 제22대국회의원선거 지역구 토론회 일자별 개최 현황 》

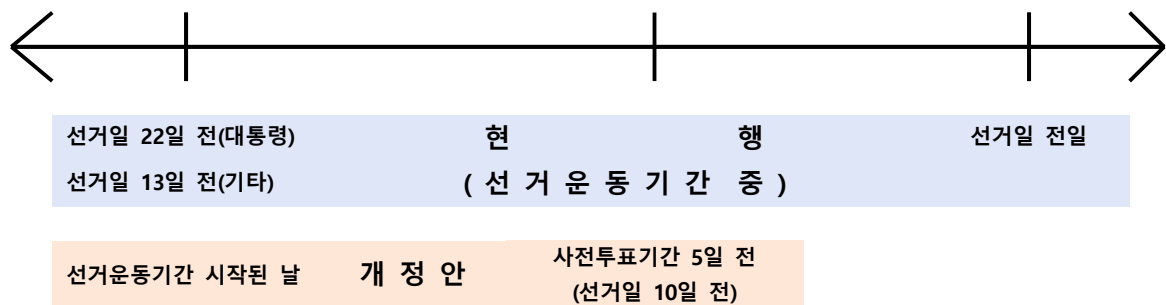
구 분		3. 28. (목)	3. 29. (금)	3. 30. (토)	3. 31. (일)	4. 1. (월)	4. 2. (화)	4. 3. (수)	4. 4. (목)	합 계
합 계	개 최	14	54	32	39	62	67	50	19	337
	방 송	13	35	20	20	37	70	88	54	337

※ 자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 각급 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최 기간을 현행 “선거운동기간 중”에서 “선거운동기간이 시작된 날부터 사전투표기간 전 5일까지”로 변경하여 토론회 개최가 선거일에 임박해서 이루어지지 않도록 하려는 것임.

현행법상 사전투표기간은 “선거일 전 5일부터 2일 동안”이므로⁴⁶⁾ 사전투표기간 전 5일까지는 선거일 10일 전까지를 의미함. 즉, 개정안은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 개최기한을 현행보다 9일 앞당기는 것(선거일 전일→선거일 10일 전)으로 볼 수 있음.

《 현행과 개정안의 비교 》



46) 「공직선거법」 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. (이하 생략)

선거방송토론위원회 주관 대담·토론회는 유권자가 투표하기 전 후보자를 비교·평가할 수 있는 주요 정보 중 하나⁴⁷⁾라는 점에서 대담·토론회 개최기한을 앞당겨 유권자의 판단을 도우려는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.

다만, 대담·토론회 개최기간의 적정범위가 어느 정도인지에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 선거관리위원회는 “국회의원선거와 전국동시지방선거의 경우 개정안의 법정 대담·토론회 개최기간은 4일 간(선거운동시작일부터 사전투표기간 전 5일까지)으로 전국에서 동시다발적으로 대담·토론회가 집중되면 방송시설의 적기 확보 및 중계방송이 어려울 수 있고, 언론의 방송편성권 침해 우려⁴⁸⁾가 있어 신중한 검토가 필요”하다는 입장임.

한편, 개정안은 각급선거관리위원회가 이 법에 따라 중계방송된 대담·토론회 영상 링크를 문자메시지를 통하여 관할구역의 선거인에게 발송하여 선거인이 사전투표기간이 시작되는 날 전까지 대담·토론회 영상을 자유롭게 볼 수 있게 조치하도록 하고 있음.

이는 후보자의 자질을 검증하고, 정책 및 공약에 대한 정보를 제

47) 후보자 TV토론회 시청 후 새롭게 알게 된 이슈/쟁점이 있습니까?라는 질문에 약 59.4%의 유권자들이 선거방송토론 시청 후 쟁점에 관한 새로운 정보를 얻었다고 답함. 이한수, “선거방송토론회에 대한 유권자 평가 분석”, 미래정치연구 제8권 제3호(2018), p.13.

48) 선거관리위원회에 따르면 대부분 방송사마다 방송권역에 속하는 다수 선거구역 토론회가 집중되는 실정이며, 제22대 총선에서 최대 14회까지 집중 개최된 방송사는(SK브로드밴드 수원방송) 동일한 여권에서 개최 기간이 3일로 단축되는 경우 사실상 개최가 어려울 수 있다는 의견임.

공해줄 수 있는 대담·토론회 영상을 유권자에게 직접적으로 제공함으로써 유권자의 선택을 도우려는 취지로 이해됨.

다만, 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

첫째, “실행가능성” 측면에서 각급선거관리위원회는 관할구역 선거인의 휴대전화번호와 같은 개인정보를 보유하고 있지 않음.

재난 시 신속한 대피를 위해 보내는 “재난문자”의 경우 중앙정부 또는 지방자치단체가 직접 발송하는 것이 아니라 「재난 및 안전관리 기본법」 및 관련 규정을 통해 전기통신사업자, 즉 통신회사를 통해 문자메시지를 발송하고 있다는 점을 참고할 필요가 있음.⁴⁹⁾

따라서, 관할구역 선거인의 휴대전화번호로 문자메시지를 발송하기 위해서는 각급선거관리위원회가 전기통신사업자에게 문자메시지 발송을 요청할 수 있는 법적 근거가 필요하다고 보임.

49) 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등) ① 재난관리책임기관의 장은 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보 체계를 구축·운영할 수 있다.

② 재난관리책임기관의 장은 재난에 관한 예보 또는 경보가 신속하게 실시될 수 있도록 재난과 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관, 재난관리주관기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

③ 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요하면 다음 각 호의 조치를 요청할 수 있다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다.

1. 전기통신시설의 소유자 또는 관리자에 대한 전기통신시설의 우선 사용

2. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 중 대통령령으로 정하는 주요 전기통신사업자에 대한 필요한 정보의 문자나 음성 송신 또는 인터넷 홈페이지 게시

(이하 생략)

「재난문자방송 기준 및 운영규정」 제11조(송출요청 권한) ① 행정안전부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조의2제3항에 따라 기간통신사업자와 방송사업자에게 재난문자방송의 송출을 요청할 수 있다.

(이하 생략)

둘째, “당위성” 측면에서 대담·토론회 영상 링크를 모든 유권자에게 발송하는 것이 적절한지 여부에 대하여 논의가 필요하다고 보임.

중앙선거방송토론위원회는 대담·토론회 영상을 홈페이지 및 유튜브(Youtube) 사이트에 업로드하여 관련 영상을 시청하기 원하는 유권자에게 공개하고 있으나, 관심도가 적은 유권자의 경우에는 이를 알지 못하는 경우도 있음.

《 중앙선거방송토론위원회 영상 사이트 》

홈 페이지	유튜브

결국, 해당 링크를 모든 유권자에게 발송하는 것에 대하여는 대담·토론회 정보를 제공할 공익적 필요성과 관련 비용, 유권자의 피로감 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있음.

8. 인터넷광고를 할 수 있는 매체 추가 및 비용 부담

개정안은 후보자가 인터넷광고를 할 수 있는 매체로 현행 “인터넷 언론사” 외에 “일일 평균 이용자 수가 일정 수 이상에 해당하는 사회관계망서비스”를 추가하고, 관할선거구선거관리위원회로 하여금 후보자에 대한 인터넷 광고를 균등하게 실시하는 의무를 부여하면서 해당 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

현행	개정안
제82조의7(인터넷광고) ① 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 <u>인터넷언론사의 인터넷홈페이지에</u> 선거운동을 위한 광고(이하 “인터넷광고”라 한다)를 할 수 있다.	제82조의7(인터넷광고) ① ----- ----- ----- ----- ----- <u>인터넷언론사의 인터넷홈페이지 또는 일일 평균 이용자 수가 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 수 이상에 해당하는 사회관계망서비스를 통하여</u> -----.
② ~ ④ (생략) <u><신설></u>	② ~ ④ (현행과 같음) ⑤ 관할선거구선거관리위원회는 <u>중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자⁵⁰⁾에게</u> 후보자에 대한 인터넷 광고를 균등하게 실시하여야 한다.

⑤ 누구든지 <u>제1항의</u> 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 인터넷 광고를 할 수 없다. ⑥ (생략) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ① (생략) ② (생략) 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. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> 6.·7. (생략) ④ · ⑤ (생략)	⑥ -----<u>제1항 및 제5항의</u>----- ----- -----. ⑦ (현행 제6항과 같음) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ① (생략) ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. ~ 5. (생략) <u>5의2. 제82조의7제5항에 따라 관할 선거구선거관리위원회가 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자에게 실시하는 인터넷광고 비용</u> 6.·7. (현행과 같음) ④ · ⑤ (현행과 같음)
--	---

현행법은 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말함)가 선거운동을 위한 광고를 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에만 할 수 있도록 규정하고 있음.

50) “부가통신사업자”란 전기통신 인프라를 직접 운영하지 않고, 해당 인프라를 기반으로 다양한 서비스를 제공하는 사업자를 의미함. 「전기통신사업법」은 전기통신사업을 기간통신사업과 부가통신사업으로 나누는데, 기간통신사업자는 통신망 자체를 설치·운영·관리하는 사업자(SK텔레콤, KT 등)이고, 부가통신사업자는 이런 통신망을 이용하여 다양한 부가적인 서비스를 제공하는 사업자(네이버, 카카오 등)임.

“인터넷언론사”란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제4호⁵¹⁾에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 의미함.⁵²⁾

현행법상 인터넷언론사의 개념이 다소 불명확하다는 지적⁵³⁾이 있지만, 주요 예로는 네이버(naver.com), 다음(daum.net), 엠에스엔(man.com), 네이트(nate.com) 등이 있음.

참고로, 현행법 제108조제3항⁵⁴⁾은 선거여론조사를 실시하는 경우

51) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

4. “인터넷신문사업자”란 인터넷신문을 전자적으로 발행하는 자를 말한다.

52) 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ①중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 이하 같다]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사실·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의 6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

53) 이나현·임효준, “공직선거법상 인터넷 선거운동 규제의 개선방안에 관한 연구”, 선거연구 제2호 (2011), p.451

54) 「공직선거법」 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 제외하고는 누구든지 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 전체 설문내용 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항을 여론조사 개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 신고하여야 한다.

1. 제3자로부터 여론조사를 의뢰받은 여론조사 기관·단체(제3자의 의뢰 없이 직접 하는 경우는 제외한다)
2. 정당[창당준비위원회와 「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 따른 정책연구소를 포함한다]
3. 「방송법」 제2조(용어의 정의)에 따른 방송사업자
4. 전국 또는 시·도를 보급지역으로 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 신문사업자 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 정기간행물사업자
5. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)에 따른 뉴스통신사업자
6. 제3호부터 제5호까지의 사업자가 관리·운영하는 인터넷언론사
7. 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사

관할 선거여론조사심의위원회에 신고하도록 하면서 그 예외로 전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사를 규정하고 있는데, 2024년에 이에 해당하는 인터넷언론사는 총 23곳이었음.

《 일일 평균 이용자수 10만 명 이상인 인터넷언론사 》

구분	명칭	사이트 URL	구분	명칭	사이트 URL
1	네이버	naver.com	13	풋볼리스트	footballist.co.kr
2	다음	daum.net	14	포모스	fomos.kr
3	엠에스엔	msn.com	15	맥스무비	maxmovie.com
4	네이트	nate.com	16	디지털데일리	ddaily.co.kr
5	엑스포츠뉴스	xprotsnews.com	17	톱스타뉴스	topstarnews.net
6	마이데일리	mydaily.co.kr	18	위키트리	wikitree.co.kr
7	뉴스엔	newsen.com	19	블로터	bloter.net
8	오마이뉴스	ohmynews.com	20	뉴스타파	newstapa.org
9	데일리안	dailian.co.kr	21	인사이트	insight.co.kr
10	코메디닷컴	kormedi.com	22	로이슈	lawissue.co.kr
11	스포탈코리아	sprotalkorea.com	23	티빙	tving.com
12	MHNSports	mhnse.com			

※ 자료: 2024년도 선거여론조사 실시신고 제외대상 인터넷언론사 등 결정 공고
(<https://su.nec.go.kr/su/bbs/B0000267/view.do?nttlId=236139&menuNo=200023>)

그런데, 인터넷 환경이 빠르게 변화하여 전통적인 인터넷언론사 외에도 인스타그램, 메타(舊 페이스북), X(舊 트위터) 등 다양한 사회관계망서비스(SNS; Social Network Service)가 주요 정보 제공원이 되고 있는데 해당 사회관계망서비스에는 인터넷광고를 할 수 없

어 광고의 적실성이 떨어지며,⁵⁵⁾ 인터넷광고를 이용한 선거비용도 후보자의 재정부담이 크다는 지적이 있음.⁵⁶⁾

한국언론진흥재단이 발표한 2023년 언론수용자 조사를 보면 사회관계망서비스(SNS)를 언론으로 인식하는 응답은 21.6%로 나타나 2021년에 비해 3.1%포인트 상승했고, 특히 20대에서는 30.8%에 달하였음.

《 2023년 언론수용자 조사 》

(단위: %)

구분	인터넷 포털 (네이버, 다음)	메신저 서비스 (카카오톡, 라인)	SNS (인스타그램, 메타)	온라인 동영상 플랫폼(유튜브)
2021	70.9	20.4	18.5	34.1
2023	60.7	23.3	21.6	31.0
20대	69.1	30.6	30.8	39.4
30대	67.4	27.2	27.2	33.2
40대	65.3	24.0	25.1	35.2
50대	61.3	21.2	18.9	30.3
60대 ↑	50.1	18.5	13.7	23.6

※ 자료: 한국언론진흥재단, 2023 언론수용자 조사(2023.12.31.)

(<https://www.kpf.or.kr/front/research/selfDetail.do?seq=595996>)

이에 개정안은 후보자가 인터넷광고를 할 수 있는 매체로 현행 “인터넷언론사” 외에 “일일 평균 이용자 수가 일정 수 이상에 해당하는 사회관계망서비스”를 추가하고, 관할선거구선거관리위원회로 하여금 후보자에 대한 인터넷 광고를 균등하게 실시하는 의무를 부

55) 조화순, “온라인 선거운동 입법현황과 규제방향: 유튜브를 중심으로”, 디지털사회 제41호(2022.3.25.)

56) 동아일보(2017.4.15.), “펀드-대출로 선거비 충당...15% 득표 못하면 빚더미 앉을수도”

여하면서 해당 비용은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하려는 것임.

급격하게 변화하고 있는 인터넷 환경에 발맞추어 인터넷광고의 대상으로 사회관계망서비스를 추가하고, 후보자의 재정능력에 따른 선거운동 격차를 완화하기 위해 후보자 개인의 인터넷광고(법 제82조의7제1항에 따른 광고)와 별개로 관할선거구선거관리위원회의 동등한 인터넷광고(법 제82조의7제5항에 따른 광고) 기회를 부여하려는 개정안의 취지는 타당하다고 보임.⁵⁷⁾

다만, 개정안은 추가되는 사회관계망서비스의 대상을 “일일 평균 이용자 수가 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 수 이상에 해당하는 사회관계망서비스”로 규정하여 하위규칙에 위임하고 있는데, 이

57) 참고로, 현행법상 “사회관계망서비스”를 규정한 법률은 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」이 유일함.

「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제15조(수집 및 처리의 원칙) ① 신용정보회사, 본인신용정보관리회사, 채권추심회사, 신용정보집중기관 및 신용정보제공·이용자(이하 “신용정보회사등”이라 한다)는 신용정보를 수집하고 이를 처리할 수 있다. 이 경우 이 법 또는 정관으로 정한 업무 범위에서 수집 및 처리의 목적을 명확히 하여야 하며, 이 법 및 「개인정보 보호법」 제3조제1항 및 제2항에 따라 그 목적 달성에 필요한 최소한의 범위에서 합리적이고 공정한 수단을 사용하여 신용정보를 수집 및 처리하여야 한다.

② 신용정보회사등이 개인신용정보를 수집하는 때에는 해당 신용정보주체의 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 「개인정보 보호법」 제15조제1항제2호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 경우

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 수집하는 경우

가. 법령에 따라 공시(公示)되거나 공개된 정보

나. 출판물이나 방송매체 또는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공기관의 인터넷 홈페이지 등의 매체를 통하여 공시 또는 공개된 정보

다. 신용정보주체가 스스로 사회관계망서비스 등에 직접 또는 제3자를 통하여 공개한 정보. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 신용정보주체의 동의가 있었다고 객관적으로 인정되는 범위 내로 한정한다.

3. 제1호 및 제2호에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

4. 삭제

는 중앙선거관리위원회 규칙에 따라 해당되는 사회관계망서비스가 대폭 달라질 수 있는 한계가 있음.

참고로, 현행법 제108조제3항은 선거여론조사 실시신고 예외대상으로 인터넷언론사를 적시하면서 “전년도 말 기준 직전 3개월 간의 일일 평균 이용자 수 10만명 이상인 인터넷언론사”로 법률에서 직접 규정하고 있음.

개정안에 따라 어느 정도의 비용이 소요될 것인지에 대해서는 비용추계가 요구되었으나, 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당되어 국회예산정책처로부터 비용추계서 미첨부 사유서가 제출된 상황임.

결국, 이는 선거공영제의 취지, 후보자에 대한 공평한 기회보장 필요성과 추가되는 비용 부담 등을 종합적으로 감안하여 결정할 필요가 있을 것임.

이에 대해 선거관리위원회는 “인터넷 광고가 가능한 매체를 확대할 필요성에 대해서는 공감하지만, 인터넷언론사⁵⁸⁾ 등 매체별로 광고의 효과, 방법 및 비용, 후보자들의 선호도 등의 차이가 큰 점, 선관위가 후보자별로 균등하게 광고를 실시하는 것은 현실적으로 어렵고, 모든 후보자의 인터넷광고를 부담비용으로 실시할 경우 국가 및 지방자치단체의 과도한 재정부담이 우려되어 신중한 검토가 필요”하다는 입장임.

58) 인터넷선거보도심의위원회 심의대상 인터넷언론사 4,382개(‘24. 7. 9. 기준)

9. 선거비용제한액 축소

개정안은 공직선거별로 적용되는 선거비용제한액을 현행 수준 (100%) 대비 70%로 축소하려는 것임.

현행	개정안
제121조(선거비용제한액의 산정) ① (생략)	제121조(선거비용제한액의 산정) ① (현행과 같음)
② 제1항의 규정에 의한 선거비용 제한액을 산정하는 때에는 당해 선거의 직전 임기만료에 의한 선 거의 선거일이 속하는 달의 말일 부터 제122조(선거비용제한액의 공 고)의 규정에 의한 공고일이 속하 는 달의 전전달 말일까지의 전국 소비자물가변동률(「통계법」 제3 조의 규정에 의하여 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변 동률을 말한다)을 감안하여 정한 비율(이하 “제한액산정비율”이라 한다)을 적용하여 증감할 수 있다. 이 경우 그 제한액산정비율은 관 할선거구선거관리위원회가 해당 선거 때마다 정한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- --비율(이하 “제한액산정비율”이라 하며, 관할선거구선거관리위원회가 해당 선거 때마다 정한다)-----. 이 경우 제한액산정비율을 적용하 여 산정된 금액의 100분의 70에 해당하는 금액을 선거비용제한액 으로 한다.
③ . ④ (생략)	③ . ④ (현행과 같음)

현행법은 선거별로 선거비용제한액을 규정⁵⁹⁾하면서, 전국소비자물가변동률을 감안하여 정한 비율(제한액산정비율)⁶⁰⁾을 적용하여 증감할 수 있도록 하고 있음.

《 선거비용제한액 산출 방식 》

선거별 선거비용제한액(A) (법 제121조제1항)	X	제한액산정비율(B) (법 제121조제2항)	=	최종 선거비용 제한액 ⁶¹⁾	
(일정액) + (인구수×일정액)		전국소비자물가변동률 감안		현 행 = A×B	
				개정안 = A×B×70%	

59) 「공직선거법」 제121조(선거비용제한액의 산정) ①선거비용제한액은 선거별로 다음 각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다.

1. 대통령선거
인구수×950원
 2. 지역구국회의원선거
1억원+(인구수×200원)+(읍·면·동수×200만원). 이 경우 하나의 국회의원지역구가 둘 이상의 자치구·시·군으로 된 경우에는 하나를 초과하는 자치구·시·군마다 1천5백만원을 가산한다.
 3. 비례대표국회의원선거
인구수× 90원
 4. 지역구시·도의원선거
4천만원+(인구수×100원)
 5. 비례대표시·도의원선거
4천만원+(인구수×50원)
 6. 시·도지사선거
가. 특별시장·광역시장·특별자치시장 선거
4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원)+(인구수×300원)
나. 도지사 선거
8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원)+(인구수×250원)
 7. 지역구자치구·시·군의원선거
3천500만원+(인구수×100원)
 8. 비례대표자치구·시·군의원선거
3천5백만원+(인구수×50원)
 9. 자치구·시·군의 장 선거
9천만원+(인구수×200원)+(읍·면·동수×100만원)
- 60) 참고로, 제22대국회의원선거에서 제한액산정비율은 13.9%였음. 지역구마다 인구수가 달라 선거비용제한액의 차이가 있지만 제22대 지역구국회의원선거의 평균 선거비용제한액은 2억 1,800만원이었고, 비례대표국회의원선거의 선거비용제한액(정당)은 52억 8,000만원이었음.
- 61) 논의의 단순화를 위해 총 수당 인상액과 총 산재보험료는 생략함. 현행법 제122조제3항에 따르면 최종 선거비용제한액에는 선거사무장등에게 지급하는 총 수당 인상액과 총 산재보험료도 산정하여 가산함.

그런데, 선거비용제한액을 설정하더라도 이는 선거비용의 상한선 일 뿐, 후보자 간 재력의 격차가 선거운동의 격차로 이어진다는 지적이 있음.⁶²⁾ 특히, 젊은 정치신인의 등장을 막는 가장 큰 요인 중 하나로 선거비용 부담 등이 꼽히고 있음.⁶³⁾

이에 개정안은 공직선거별로 적용되는 선거비용제한액을 현행 수준(100%) 대비 70%로 축소하려는 것임.

헌법재판소는 선거비용제한액 설정의 취지를 “선거운동이 과열되어 재력의 대결로 비화되는 것을 방지하고, 후보자들이 선거운동을 효율적으로 할 수 있도록 유도”하는데 있다고 판시한 바 있는데,⁶⁴⁾ 선거비용제한액을 축소함으로써 선거운동 과열을 막고, 후보자들의 선거운동 효율화를 촉진할 수 있을 것으로 기대됨.

제22대국회의원선거의 선거비용제한액을 예로 들어 개정안의 효과를 살펴보면 지역구 및 비례대표국회의원선거의 선거비용제한액은 각각 다음과 같이 감소함.

62) 단비뉴스(2022.6.4.), “만만찮은 선거비용...영끌 청년은 더 취약”

63) 중부일보(2019.12.26.), “갈 길 먼 청년정치”

64) [헌법재판소 2018.7.26. 선고 2016헌마524등, 판례집 30-2, 126]

“공직선거법은 공직선거에서 선거비용제한액을 설정하여 후보자들로 하여금 그 범위 내에서 선거비용을 지출하도록 정하고 있다(공직선거법 제121조 제1항 제2호, 제2항).(중략) 우리나라의 선거법제는 선거비용을 국가가 선거일 이후 보전해주는 방식과 함께 일정한 경비를 국가가 직접 부담하는 제도를 마련하고 있어 후보자의 선거비용에 대한 부담을 경감시켜주고 있다(공직선거법 제122조의2 제3항). 또한 선거비용제한액을 설정하여 선거운동이 과열되어 재력의 대결로 비화되는 것을 방지하고, 후보자들이 선거운동을 효율적으로 할 수 있도록 유도하고 있다. 나아가 앞에서 살펴본 바와 같이 예비후보자 단계에서부터 후원회를 둘 수 있도록 하여 선거비용을 공적으로 부담할 수 있는 제도도 마련되어 있다. 이와 같이 선거비용의 상당 부분을 공적으로 부담하고 있거나 선거비용액의 상한을 제한하여 전체적으로 후보자의 부담을 경감시켜주고 있는 점을 고려한다면 예비후보자 선거비용을 후보자가 부담한다고 하더라도 그것이 지나치게 다액이라서 선거공영제의 취지에 반하는 정도에 이른다고 할 수는 없다.”

《 개정안 도입 시 효과 : 제22대국회의원선거의 경우 》

구분	현행	개정안
지역구(평균)	2억 1,800만원	1억 5,300만원
비례	52억 8,000만원	36억 9,600만원

다만, 선거비용제한액이 물가상승률을 충분히 반영하지 못하여 오히려 각종 비용을 거짓으로 줄여서 신고하는 불법을 양산하는 등 해당 액수가 적다는 지적도 있으므로,⁶⁵⁾ 선거운동 과열 방지 필요성과 폭넓은 선거운동 허용 필요성 등 상반되는 주장을 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있음.

참고로, 선거관리위원회는 “선거비용제한액 하향조정에 대해 후보자 간 경제력 차이에 따른 선거운동 기회의 불평등을 완화하기 위하여 선거비용제한액을 하향 조정하려는 개정 취지에는 공감하나, 선거운동의 자유에 대한 제한으로 작용할 수 있다는 점에 대한 충분한 검토가 필요하다”는 입장임.

65) 청주방송(2024.4.25.), “선거비용제한액 이대로 좋은가? 축소된 미디어선거”
강원도민일보(2022.5.25.), “선거비용제한액 현실화 필요”

10. 선거비용 보전비율 및 보전범위 확대

개정안은 대통령선거, 지역구국회의원선거 등에 적용되는 선거비용 보전범위 중 현행 10% ~ 15% 득표구간의 “50%” 보전비율을 “70%”로 상향하고, 5% ~ 10% 득표구간을 신설하여 선거비용의 50%를 보전하도록 하려는 것임.

[illegible]

보전한다.

1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거

가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우

후보자가 지출한 선거비용의 전액
나. 후보자의 득표수가 유효투표 총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우

후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액

<신 설>

2. 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거

후보자명부에 올라 있는 후보자 중 당선인이 있는 경우에 당해 정당이 지출한 선거비용의 전액

② ~ ⑤ (생략)

1. -----

가. (현행과 같음)

나. -----

-----100
분의 70-----

다. 후보자의 득표수가 유효투표 총수의 100분의 5이상 100분의 10 미만인 경우

후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액

2. (현행과 같음)

② ~ ⑤ (생략)

현행법은 대통령선거, 지역구국회의원선거 등에서 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 일정 비율 이상인 경우 선거운동을 위하여 지출한 선거비용을 보전하도록 규정하고 있는데, 후보자의 득표비율에 따른 보전비용은 다음과 같음.

《 후보자의 득표비율에 따른 보전비용 》

구 분		보 전 비 용
후보자가 당선되거나 사망한 경우		선거비용 전액
후보자의 득표비율	15% 이상	
	10% 이상 ~ 15% 미만	선거비용 50%

1971년 이전까지는 대부분의 선거비용을 후보자가 부담하였는데, 민주화 이후 1991년 「국회의원선거법」에서 선거비용에 대한 국가의 부담을 명백히 법에 규정⁶⁶⁾하기 시작하였고, 1994년 통합선거법(「공직선거및선거부정방지법」) 제정 후 2004년 법 개정⁶⁷⁾으로 도입된 후보자의 득표비율에 따른 선거비용 보전 조항이 현재까지 유지되어 오고 있는 것임.⁶⁸⁾

그런데, 선거비용을 보전받을 수 있는 득표비율(전액 15%, 절반

66) 지역구후보자가 당선된 때와 지역구후보자가 사망한 때 및 지역구후보자의 득표수가 당해 지역구의 유효투표총수를 후보자수로 나눈 수의 2분의 1을 초과하는 때에는 선전벽보의 작성, 첩부, 철거비용과 선거공보의 작성비용 및 합동연설회 개최비용은 국고에서 부담하도록 하였음.(법률 제4462호 국회의원선거법 제58조단서)

67) 법률 제7189호 공직선거및선거부정방지법(2004.3.12. 일부개정)

68) 한국정치법학연구소, “선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구”, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

10%)이 과도하게 높아 정치신인의 현실정치 참여가 어렵고, 우리 헌법이 보장하는 선거공영제의 취지에 부합하지 않는다는 지적이 있음.⁶⁹⁾

대한민국헌법은 법률이 정하는 범위에서 선거운동의 균등한 기회가 보장되어야 함을 명시하고 있고, 선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없음을 천명하고 있음.⁷⁰⁾

이에 개정안은 대통령선거, 지역구국회의원선거 등에 적용되는 선거비용 보전범위 중 현행 10% ~ 15% 득표구간의 “50%” 보전비율을 “70%”로 상향하고, 5% ~ 10% 득표구간을 신설하여 선거비용의 50%를 보전하도록 하려는 것임.

《 후보자의 득표비율에 따른 보전비용 》

구 분	현 행		개정안	
득표비율에 따른 보전비용	15% 이상	선거비용 전액	15% 이상	선거비용 전액
	10% 이상 ~ 15% 미만	선거비용 50%	10% 이상 ~ 15% 미만	선거비용 70%
	<신 설>		5% 이상 ~ 10% 미만	선거비용 50%

69) 시사인(2017.4.11.), “지지율 10%미만 후보는 선거비용 못 돌려받는다?”

한겨레(2006.6.1.), “선거비용 보전 1% 부족에 웃고 울고”

70) 「공직선거법」 제116조 ①선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.

②선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.

2004년 도입된 이후 20년 가까이 변화가 없었던 득표비율에 따른 선거비용 보전규정을 보다 확대함으로써 정치신인에게 현실정치에 참여할 수 있는 기회를 제공하고,⁷¹⁾ 우리 헌법이 보장한 선거공영제⁷²⁾를 보다 실질적으로 보장할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 신설하는 득표비율의 범위(5% 이상 10% 미만, 50% 보전)가 적절한지 여부와 상향 조정하는 보전비율(50%→70%)의 적정성 여부에 대해서는 논의가 필요하다고 보임.

참고로, 후보자의 득표비율에 따른 선거비용 보전이 평등권을 침해한다는 이유로 낸 헌법소원에서 헌법재판소는 국가예산의 효율적 집행을 도모하고 후보자 난립 등으로 인한 부작용을 방지하기 위하여 일정 득표율을 기준으로 일정 선거비용만을 보전하여 주는 것은 그 목적이 정당하고 수단 역시 적정하며 입법재량권의 한계를 일탈하여 자의적으로 청구인의 평등권을 침해한다고 할 수 없다고 보았으나, 반대의견은 선거경비의 공공부담 원칙에 비추어 선거비용을 국가가 부담함이 마땅함에도 불구하고 10% 득표율이라는 과도한 기준을 설정함으로써 선거공영제 본래의 정신인 선거의 기회균등 보장

71) 민주정치의 원형인 고대 그리스에서 페리클레스(BC495~BC429)는 그리스 시민 모두가 평생에 한 번 이상은 공직에 몸담으며 민주주의를 체험해야 한다고 생각했음. 그러나, 현실은 재산이 많은 귀족이나 평민만 정치에 참여했고, 경제적으로 어려운 계층은 그럴 여유가 없었는데, 전쟁에 나갈 때도 개인이 무장 비용을 부담하고 그렇지 못한 자유민들은 출정하는 배에서 노를 젓는 역할을 했음. 페리클레스는 노를 젓는 가난한 자유민에게 수당을 지급했는데 이는 이들에게 정치적 권리를 보장하기 위함이었고, 덕분에 아테네 시민들은 평생에 한 번 이상은 공직을 수행했음. 심용환, “선거운동 하면서 쓴 돈, 왜 세금으로 돌려주는 걸까?”, 토스피드(2024.4.5.)

72) “선거공영제”란 국가 등이 나서서 선거운동 비용을 부담해줌으로써 후보자 등의 선거운동 기회를 보장해주는 제도를 말함.(한국정치법학연구소, “선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구”, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서 p.6)

정신에 위배된다고 본 바 있음.⁷³⁾

이에 대해 선거관리위원회는 “선거비용 보전 기준이 되는 득표율 구간 세분화 및 지급률 상향 조정에 대해 국가 및 지방자치단체의 재정부담 등을 고려하여 국회가 입법정책적으로 결정해야 할 것”이라는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332

73) [헌법재판소 2010.5.27. 선고 2008헌마491, 판례집 22-1하, 300]

【결정요지】

“국가예산의 효율적 집행을 도모하고 후보자 난립 등으로 인한 부작용을 방지하기 위하여 일정 득표율을 기준으로 일정 선거비용만을 보전하여 주도록 하는 것은 그 목적이 정당하고 수단 역시 적절하다고 할 것이다. 또한, 득표율을 기준으로 보전 여부를 결정하는 것이 가장 합리적이고, 득표율이 10% 미만인 자는 당선가능성이 거의 없는 자이며, 지난 18대 지역구국회의원 선거에서 절반에 이르는 후보자가 선거비용을 보전 받았을 뿐 아니라 국가가 후보자들이 개인적으로 부담하는 선거비용 외에도 상당한 부분의 선거비용을 부담하고 있는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항이 입법재량권의 한계를 일탈하여 자의적으로 청구인의 평등권을 침해한다고 할 수 없다.”

재판관 조대현, 재판관 송두환의 반대의견

“이 사건 법률조항이 보전의 대상으로 규정한 선거비용은 선거에서 필수적인 비용이므로 선거경비의 공공부담 원칙에 비추어 국가가 부담함이 마땅함에도 불구하고, 10% 득표율이라는 과도한 기준을 설정함으로써 소수정당의 후보자나 무소속 후보자로 나서는 것을 주저하게 하여 민주정치의 발달에 부정적 영향을 미치고 선거경비 공공부담의 원칙에 역행한다. 또한 10% 득표율에 미치지 못하는 후보자를 두고 정치적 소견을 표시할 가치가 없다고 보기 어렵고 제재 받을 대상으로 보기도 어렵다. 또한, 후보자추천제도, 기탁금제도와 같이 후보자 난립을 방지하기 위한 유효적절한 장치가 있음에도 이러한 목적을 위하여 중첩적 장치를 둘 필요가 있다고 보기 어렵다. 나아가 재력이 풍부한 자나 입후보 자체로 선거를 이용하고자 하는 자들에게는 입후보 난립 방지의 효과를 갖지 못하고, 재력이 부족한 사람에게만 효과를 갖는바, 이는 선거공영제의 정신에 위배되며, 이 사건 법률조항은 거대정당과 소수정당 등의 불평등 구조를 심화시키고 있어 선거공영제 본래의 정신인 선거의 기회균등 보장 정신에 위배된다.”