



제438회국회(임시회)  
제1차 행정안전위원회

# 공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈선거일 전 90일부터 지자체장의 도정보고회 등 금지〉  
■ 김우영의원 대표발의(의안번호 제2217350호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회  
전 문 위 원 황 승 기

# 목 차

|                        |   |
|------------------------|---|
| I . 제안경위 .....         | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1 |
| III . 검토의견 .....       | 2 |

## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김우영의원 등 14인
2. 제 안 일 : 2026. 3. 10.
3. 회 부 일 : 2026. 3. 11.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행 「공직선거법」은 제86조, 제103조, 제111조 등을 통해 공무원 등의 선거운동을 엄격하게 금지하고 있으며, 선거에 영향을 미칠 수 있는 입후보자의 출판기념회와 국회의원·지방의회의원의 의정보고회 등을 선거일 전 90일부터 금지하고 있음.

그러나 지방자치단체장의 ‘도정보고회’, ‘시정보고회’ 등의 개최를 제한하는 명시적 규정이 없는 점을 빌미로, 일부 지방자치단체장이 소속 공무원 및 산하 단체 등을 동원해 사전선거운동 성격의 홍보 행사를 개최하는 등 선거의 공정성을 훼손할 우려가 있다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 출판기념회 및 의정보고회 제한 규정과 형평을 맞추어, 지방자치단체장의 ‘도정보고회’, ‘시정보고회’, ‘군정보고회’ 등 활동상황을 알리기 위한 홍보성 행사를 선거일 전 90일부터 엄격히 금지하도록 명시함으로써, 사전선거운동의 소지를 차단하고 보다 공정하고 깨끗한 선거 문화를 조성하려는 것임(안 제103조제6항 신설).

### Ⅲ. 검토의견

개정안은 지방자치단체의 장이 해당 지방자치단체의 장 선거일 전 90일부터 선거일까지 ‘도정보고회’, ‘시정보고회’, ‘군정보고회’ 등 지방자치단체 또는 지방자치단체장의 업적 등을 홍보하는 행사를 개최할 수 없도록 하려는 것임.

| 현행                                                | 개정안                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제103조(각종집회 등의 제한) ① ~ ⑤ (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제103조(각종집회 등의 제한) ① ~ ⑤ (현행과 같음)<br><u>⑥ 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장의 선거의 선거일전 90일(선거일 전 90일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때를 말한다)부터 선거일까지 ‘도정보고회’, ‘시정보고회’, ‘군정보고회’ 등 당해 지방자치단체 장의 업적 등을 홍보하는 행사를 개최할 수 없다.</u> |

현행법은 선거운동의 기간과 방법을 제한하고 있는데, 선거운동은 원칙적으로 선거기간개시일<sup>1)</sup>로부터 선거일 전일까지 한하여 할 수

1) 「공직선거법」

제33조(선거기간) ①선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.

1. 대통령선거는 23일
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일
3. 삭제

있고, 그 방법도 현수막·어깨띠 등 소품의 사용, 신문·방송광고, 방송연설, 각종 집회 등 「공직선거법」에서 정한 범위 내에서 이루어져야 함.

특히 집회나 모임 등 다수인이 모이는 방식과 관련해서는, 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회·야유회 또는 참가 인원이 25명을 초과하는 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없고, 특별한 사유가 없는 한 반사회 역시 개최할 수 없음. 또한 선거일 전 90일부터 선거일까지는 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자와 관련 있는 저서의 ‘출판기념회’를 개최할 수 없으며, 국회의원 또는 지방의회의원의 ‘의정활동보고’도 인터넷 홈페이지 등에 게시하거나 문자메시지 등을 전송하는 방법을 제외하고는 허용되지 않음.<sup>2)3)</sup>

---

② 삭제

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

2) 「공직선거법」

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

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 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민(행정구역 또는 선거구역의 변경으로 새로 편입된 구역의 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.

3)선거일 90일 이전에 출판기념회를 개최하는 것은 허용되지만 출판기념회 개최를 알리기 위한 일상적·의례적·사교적 행위를 넘어서 출판기념회라는 명목 아래 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 후보자 또

한편, 현행법은 관권선거나 공직 지위를 이용한 선거 개입의 가능성을 차단하기 위해,<sup>4)</sup> 공무원이나 공공기관 임원 등이 소속 직원에게 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위, 선거기간 중 정상적인 업무 외의 출장을 하거나 업무와 관련된 기관·시설을 방문하는 행위 등 선거운동에는 이르지 않더라도 선거에 영향을 미칠 우려가 있는 행위도 제한하고 있음.

특히 정당의 추천이나 지원을 받아 당선된 지방자치단체장에 대해서는 선거에 영향을 미칠 행위를 할 우려가 높아 별도로 규정하고 있는데,<sup>5)</sup> 지방자치단체의 장은 선거일 전 60일부터 선거일까지 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위, 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위, 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위 등을 할 수 없음.<sup>6)</sup>

---

는 후보자가 되고자 하는 자의 성명을 나타내는 출판기념회 초청장 등을 배부하는 경우에는 공직선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)제1항이 금지하는 행위에 해당함(인용: 공직선거법 별칙해설 제10판 p.695., 대검찰청).

4) 대법원 2007.10.25. 선고 2007도4069 판결. 헌법재판소 2008.5.259. 2006헌마1096

5) 출처: 공직선거법 별칙해설 제10판 p.514., 대검찰청

6) 「공직선거법」

제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ② 지방자치단체의 장(제4호의 경우 소속 공무원을 포함한다)은 선거일전 60일(선거일전 60일후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

1. 삭제

그런데, 지난 제9회 전국동시지방선거를 앞두고 일부 지방자치단체장의 도정보고회 개최와 관련하여 선거운동 또는 선거에 영향을 미치는 행위에 해당하는지를 둘러싼 논란이 언론에 보도된 바 있음.<sup>7)</sup> 이는 지방자치단체장이 재임 중의 성과 등을 주민에게 보고하는 형식을 취함으로써 사실상 선거운동에 준하는 홍보 효과를 거둘 수 있음에도 현행법상 이를 직접 규율할 명확한 근거가 부족하다는 문제의식에서 비롯된 것으로 보임. 또한 다른 지방자치단체의 시정보고회에서도 소속 공무원이나 관련 단체의 인원 동원 등을 둘러싼 논란이 제기된 사례가 있어, 이러한 홍보성 행사가 사실상 선거운동으로 활용될 수 있다는 우려가 특정 지방자치단체에 국한되지 않고 반복적으로 제기되고 있음을 보여줌.<sup>8)</sup>

- 
2. 정당의 정강·정책과 주의·주장을 선거구민을 대상으로 홍보·선전하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.
  3. 창당대회·합당대회·개편대회 및 후보자선출대회를 제외하고는 정당이 개최하는 시국강연회, 정견·정책발표회, 당원연수·단합대회 등 일체의 정치행사에 참석하거나 선거대책기구, 선거사무소, 선거연락소를 방문하는 행위. 다만, 해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.
  4. 다음 각 목의 1을 제외하고는 교양강좌, 사업설명회, 공청회, 직능단체모임, 체육대회, 경로행사, 민원상담 기타 각종 행사를 개최하거나 후원하는 행위
    - 가. 법령에 의하여 개최하거나 후원하도록 규정된 행사를 개최·후원하는 행위
    - 나. 특정일·특정시기에 개최하지 아니하면 그 목적을 달성할 수 없는 행사
    - 다. 천재·지변 기타 재해의 구호·복구를 위한 행위
    - 라. 직업지원교육 또는 유상(有償)으로 실시하는 교양강좌를 개최·후원하는 행위 또는 주민자치센터가 개최하는 교양강좌를 후원하는 행위. 다만, 종전의 범위를 넘는 새로운 강좌를 개설하거나 수강생을 증원하거나 장소를 이전하여 실시하는 주민자치센터의 교양강좌를 후원하는 행위를 제외한다.
    - 마. 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때 이를 해결하기 위한 행위
    - 바. 가목 내지 마목에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위
  5. 통·리·반장의 회의에 참석하는 행위. 다만, 천재·지변 기타 재해가 있거나 집단민원 또는 긴급한 민원이 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.

7) “선거운동 논란 속 강원도정보고회 마무리”(동아일보, 2026.3.29.)

8) ““인원 동원 부탁드립니다” 부산 시정보고회에 주민 동원 논란…선거법 위반 소지”(경향신문, 2026. 3. 25.)

이에 개정안은 공무원 등의 선거 관여와 지방자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위를 제한하는 현행법의 취지 및 출판기념회·의정활동보고에 대한 기존 제한과의 형평성을 고려하여,

지방자치단체장이 해당 지방자치단체 또는 지방자치단체장의 업적 등을 알리기 위하여 개최하는 도정보고회·시정보고회·군정보고회 등의 홍보성 행사를 선거일 전 90일부터 선거일까지 금지하려는 것으로, 이는 지방자치단체장의 직무상 권한과 행정조직을 활용한 사실상의 사전선거운동 소지를 제도적으로 차단하고 선거에 영향을 미칠 우려가 있는 유사한 홍보행위 간 규제의 형평성을 확보함으로써 선거의 공정성을 제고하고자 하는 취지임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 개정안에서 도정보고회 등을 규정하려는 현행법 제103조는 각종 집회 등의 제한 대상을 “누구든지”로 불특정 다수이고, 주로 정당·개인 등이 개최하는 집회·모임(향우회·종친회·동창회·반사회·출판기념회 등)을 규율 대상으로 하는데 반해, 지방자치단체장의 직무 관련 행위에 대한 제한은 통상 제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)에서 규율되고 있음.

과거의 입법례를 살펴보더라도 「공직선거및선거부정방지법」(구 공직선거법) 제86조제2항제4호는 1998. 4. 30. 일부개정을 통해 선거기간개시일전 30일부터 선거일까지 지방자치단체장의 시·도정 또는 자치구·시·군정활동보고를 금지하는 내용의 법률 개정을 한 바 있고, 당시 개정이유는 “선거운동의 공정성 제고를 위한 개정내용”을 명시하고 있음. 해당 규정은 2002. 3. 7. 일부개정을 통해 시·도정 또는 자치구·시·군정활동보고회에 관한 문구가 삭제되어 현행과 유사한 규율 형태로 정비되었음.<sup>9)</sup>

#### 《 현행법 제86조제2항제4호 개정연혁 》

| 공직선거및선거부정방지법*                                                                                                                                  |                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [법률 제5412호,<br>1997. 11. 14,<br>일부개정]                                                                                                          | [법률 제5537호,<br>1998. 4. 30,<br>일부개정]                                                                                                                   | [법률 제6518호,<br>2001. 10. 8,<br>일부개정]                                                                                                            | [법률 제6663호,<br>2002. 3. 7, 일부개정]                                                                                                                 |
| 제86조(공무원등의<br>선거에 영향을<br>미치는 행위금지)<br>②지방자치단체<br>의 장은 선거기<br>간개시일전 30일<br>(補闕選舉등에 있<br>어서는 그 選舉<br>의 실시사유가<br>확정된 때)부터<br>선거일까지 제1<br>항 각호의 1에 | 제86조(공무원등의<br>선거에 영향을 미<br>치는 행위금지)<br>②지방자치단체의<br>장은 선거기간개<br>시일전 30일(補闕<br>選舉등에 있어서<br>는 그 選舉 의 실<br>시사유가 확정된<br>때)부터 선거일까<br>지 제1항 각호의<br>1에 해당하는 행 | 제86조(공무원등의<br>선거에 영향을 미<br>치는 행위금지)<br>②지방자치단체<br>의 장은 선거기<br>간개시일전 30일<br>(補闕選舉등에 있<br>어서는 그 選舉<br>의 실시사유가<br>확정된 때)부터<br>선거일까지 제1<br>항 각호의 1에 | 제86조(공무원등의<br>선거에 영향을 미<br>치는 행위금지)<br>②지방자치단체<br>의 장은 선거기<br>간개시일전 30일<br>(補闕選舉 등에<br>있어서는 그 選<br>舉 의 실시사유<br>가 확정된 때)부<br>터 선거일까지<br>제1항 각호의 1 |

9) 다만, 2002년 개정의 개정이유 및 주요골자에는 해당 문구를 삭제한 구체적인 취지가 별도로 설명되어 있지 않은 것으로 확인됨.

|                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>해당하는 행위의<br/>에 다음 각호의<br/>1에 해당하는 행<br/>위를 하여서는<br/>아니된다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 다음 각목의 1<br/>을 제외하고는<br/>선거구민을 대<br/>상으로 교양강<br/>좌, 사업설명회,<br/>공청회, 직능단<br/>체모임, 체육대<br/>회, 경노행사,<br/>민원상담 기타<br/>각종 행사를 개<br/>최·후원하는 행<br/>위</p> | <p>위외에 다음 각호<br/>의 1에 해당하는<br/>행위를 하여서는<br/>아니된다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 다음 각목의 1<br/>을 제외하고는<br/>교양강좌, 시·<br/>도정 또는 자<br/>치구·시·군정활<br/>동보고(放送·新<br/>聞 기타 印刷<br/>物·錄畫物이나<br/>시설물을 이용<br/>하여 행하는<br/>경우를 포함한<br/>다), 사업설명<br/>회, 공청회, 직<br/>능단체모임, 체<br/>육대회, 경노행<br/>사, 민원상담<br/>기타 각종 행사<br/>를 개최·후원하<br/>는 행위</p> | <p>해당하는 행위의<br/>에 다음 각호의<br/>1에 해당하는 행<br/>위를 하여서는<br/>아니된다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 다음 각목의 1<br/>을 제외하고는<br/>교양강좌, 시·<br/>도정 또는 자<br/>치구·시·군정활<br/>동보고회, 사업<br/>설명회, 공청회,<br/>직능단체모임,<br/>체육대회, 경로<br/>행사, 민원상담<br/>기타 각종 행사<br/>를 개최하거나<br/>후원하는 행위</p> | <p>에 해당하는 행<br/>위의에 다음 각<br/>호의 1에 해당하<br/>는 행위를 하여<br/>서는 아니된다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 다음 각목의 1<br/>을 제외하고는<br/>교양강좌, 사업<br/>설명회, 공청회,<br/>직능단체모임,<br/>체육대회, 경로<br/>행사, 민원상담<br/>기타 각종 행사<br/>를 개최하거나<br/>후원하는 행위</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

주1(\*): 해당 제명은 2005. 8. 4. 법률 제7681호로 일부개정되면서 「공직선거법」으로 변경되었음.

자료: 공직선거법 입법연혁 재정리

따라서 지방자치단체장의 도정보고회 등을 일반적인 집회 제한 조항인 제103조에 규정하는 방식이 행위 주체와 규제 목적 측면에서 적절한지 또는 과거의 입법례 및 현행법의 규율 방식 등을 고려하여 제86조를 개정하여 규정하는 것이 법체계상 보다 타당할지에 대해 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

둘째, 개정안과 같이 도정보고회 등의 개최를 현행법 제103조제6항을 통해 제한할 경우에는 그 위반행위에 대한 벌칙 규정도 함께 정비할 필요가 있음.

현행법은 같은 조 제2항을 위반한 경우 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에, 제1항 및 제3항부터 제5항까지를 위반한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는 반면,<sup>10)</sup> 개정안에 따라 신설되는 제6항을 위반한 경우에 대해서는 별도의 처벌규정이나 벌칙 수준이 마련되어 있지 않음.

참고로, 국회의원 또는 지방의회의원이 선거일 전 90일부터 선거일까지 인터넷 홈페이지 게시, 전자우편·문자메시지 전송 등 법에서 정한 방법 외의 방식으로 의정활동을 보고한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는바, 이러한 유사규제와의 형평성 및 위반행위의 성격 등을 고려하여 개정안에 따른 금지행위에 상응하는 벌칙 수준을 함께 검토할 필요가 있음.

---

10) 「공직선거법」

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

4. 제103조제2항을 위반하여 모임을 개최한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 선거운동과 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 제103조(各種集會등의 制限)제1항 및 제3항 내지 제5항의 규정에 위반하여 각종집회등을 개최하거나 하게 한 자

따라서 개정안은 도정보고회 등을 제한할 필요성과 더불어 지방자치단체장의 홍보성 행사에 대한 제한 규정을 현행법 제103조에 둘 것인지 또는 지방자치단체장의 선거에 영향을 미치는 행위를 규율하는 제86조에 둘 것인지에 관한 법체계적 정합성과 규제의 실효성을 확보하기 위해 위반행위에 대한 벌칙 규정과 그 수준도 함께 정비할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 ‘도정보고회’, ‘시정보고회’, ‘군정보고회’ 등의 행사를 선거일 전 90일부터 금지할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5332 |