



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈기부행위로 보지 않는 정당활동 범위 확대〉

■ 김원이의원 대표발의(의안번호 제2203147호)

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	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김원이의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 8. 23.
3. 회 부 일 : 2024. 8. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 정당의 중앙당이 개최하는 최고 대의기관 회의에 참석하는 당원에게 정당의 경비로 교통편의를 제공하는 행위 등은 통상적인 정당활동과 관련한 행위로 보고 기부행위의 예외로 하고 있음.

그런데 정당(당원협의회 포함)이 정당활동과 관련하여 주최하는 행사에 참가하는 당원에게 숙박이나 교통편의를 제공하거나 당원교육 프로그램에 소요되는 행사기획비·강사료·숙식 및 교통편의 등의 제반경비를 제공하는 행위는 기부행위에 해당하게 되어 정당의 자율적인 활동이 많이 제약을 받고 있음.

이에 기부행위의 예외로 보는 통상적인 정당과 관련된 행위의 범위를 확대하려는 것임.

주요내용

가. 정당(당원협의회 포함)이 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 범위의 정당활동과 관련하여 주최하는 행사(타 기관과 공동으로 주최하는 행사 포함)에 참가하는 당원에게 정당의 경비로 교통편의(여비는 제외)와 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위를 기부행위의 예외로 보는 통상적인 정당과 관련된 행위에 추가함(안 제112조제2항제1호너목 신설).

나. 정당(당원협의회 포함)이 주최하는 당원교육 프로그램에 소요되는 행사기획비·강사료·숙식 및 교통편의 등 제반 경비를 행사 관련 업체 및 관련 업체 소속 임직원, 강사에게 제공하는 행위를 기부행위의 예외로 보는 통상적인 정당과 관련된 행위에 추가함(안 제112조제2항제1호더목 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 기부행위로 보지 아니하는 “통상적인 정당활동과 관련한 행위”에 ① 정당이 주최하는 행사에 참가하는 당원에게 정당의 경비로 교통편의와 음식물을 제공하는 행위와 ② 정당이 주최하는 당원 교육 프로그램에 소요되는 행사기획비·강사료 등을 행사 관련 업체 등에게 제공하는 행위를 추가하려는 것임.

현행	개정안
第112條(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 “기부행위”라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다 ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다. 1. 통상적인 정당활동과 관련한 행위 가. ~ 거. (생략)¹⁾ <u><신설></u>	제112조(기부행위의 정의 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. ----- 가. ~ 거. (현행과 같음) <u>너. 정당[「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회(이하 “당원협의회”라 한다)를 포함한다]이 중앙선거관리위원회규칙</u>

<신 설> 2. ~ 6. (생 략) ③ ~ ⑤ (생 략)²⁾	으로 정하는 범위의 정당활동 과 관련하여 주최하는 행사 (타 기관과 공동으로 주최하 는 행사를 포함한다)에 참가하 는 당원에게 정당의 경비로 교통편의(여비는 제외한다)와 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위 더. 정당(당원협의회를 포함한다) 이 주최하는 당원교육 프로그 램에 소요되는 행사기획비· 강사료·숙식 및 교통편의 등 제반 경비를 행사 관련 업체 및 관련 업체 소속 임직원, 강 사에게 제공하는 행위 2. ~ 6. (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음)
---	--

- 1) 가. 정당이 각급당부에 당해 당부의 운영경비를 지원하거나 유급사무직원에게 보수를 지급하는 행위
나. 정당의 당헌·당규 기타 정당의 내부규약에 의하여 정당의 당원이 당비 기타 부담금을 납부하는 행위
다. 정당이 소속 국회의원, 이 법에 따른 공직선거의 후보자·예비후보자에게 정치자금을 지원하는 행위
라. 제140조제1항에 따른 창당대회 등과 제141조제2항에 따른 당원집회 및 당원교육, 그 밖에 소속 당
원만을 대상으로 하는 당원집회에서 참석당원 등에게 정당의 경비로 교제, 그 밖에 정당의 홍보인쇄
물, 싼 값의 정당의 배지 또는 상징마스크트나 통상적인 범위에서 차·커피 등 음료(주류는 제외한
다)를 제공하는 행위
- 마. 통상적인 범위안에서 선거사무소·선거연락소 또는 정당의 사무소를 방문하는 자에게 다과·떡·
김밥·음료(주류는 제외한다) 등 다과류의 음식물을 제공하는 행위
- 바. 중앙당의 대표자가 참석하는 당직자회의(구·시·군단위 이상의 지역책임자급 간부와 시·도수의
10배수에 상당하는 상위직의 간부가 참석하는 회의를 말한다) 또는 시·도당의 대표자가 참석하는
당직자회의(읍·면·동단위 이상의 지역책임자급 간부와 관할 구·시·군의 수에 상당하는 상위직
의 간부가 참석하는 회의를 말한다)에 참석한 당직자에게 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제
공하는 행위
- 사. 정당이 소속 유급사무직원을 대상으로 실시하는 교육·연수에 참석한 유급사무직원에게 정당의 경
비로 숙식·교통편의 또는 실비의 여비를 제공하는 행위
- 아. 정당의 대표자가 소속 당원만을 대상으로 개최하는 신년회·송년회에 참석한 사람에게 정당의 경비
로 통상적인 범위에서 다과류의 음식물을 제공하는 행위
- 자. 정당이 그 명의로 재해구호·장애인돕기·농촌일손돕기 등 대민 자원봉사활동을 하거나 그 자원봉

현행법은 “기부행위”를 선거구민 등에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위로 규정하면서 후보자 등은 기부행위를 할 수 없도록 하고,³⁾ 예외적으로 통상적인 정당활동과 관련한 행위로서 정당이 소속 유급사무직원을 대상으로 실시하는 교육·연수에 참석한 유급사무직원에게 정당의 경비로 숙식·교통편의 또는 실비의 여비를 제공하는 행위 등에 대해서는 기부행위로 보지 아니하고 있음.

-
- 사활동에 참석한 당원에게 정당의 경비로 교통편의(여비는 제외한다)와 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위
- 차. 정당의 대표자가 개최하는 정당의 정책개발을 위한 간담회·토론회에 참석한 직능·사회단체의 대표자, 주제발표자, 토론자 등에게 정당의 경비로 식사류의 음식물을 제공하는 행위
- 카. 정당의 대표자가 개최하는 정당의 각종 행사에서 모범·우수당원에게 정당의 경비로 상장과 통상적인 부상을 수여하는 행위
- 타. 제57조의5제1항 단서에 따른 의례적인 행위
- 파. 정당의 대표자가 주관하는 당무에 관한 회의에서 참석한 각급 당부의 대표자·책임자 또는 유급당직자에게 정당의 경비로 식사류의 음식물을 제공하는 행위
- 하. 정당의 중앙당의 대표자가 당무과업 및 지역여론을 수렴하기 위하여 시·도당을 방문하는 때에 정당의 경비로 방문지역의 기관·단체의 장 또는 사회단체의 간부나 언론인 등 제한된 범위의 인사를 초청하여 간담회를 개최하고 식사류의 음식물을 제공하는 행위
- 거. 정당의 중앙당이 당헌에 따라 개최하는 전국 단위의 최고 대의기관 회의에 참석하는 당원에게 정당의 경비로 교통편의를 제공하는 행위
- 2) 제112조(기부행위의 정의 등) ③제2항에서 “통상적인 범위에서 제공하는 음식물 또는 음료”라 함은 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 금액범위안에서 일상적인 예를 갖추는데 필요한 정도로 현장에서 소비될 것으로 제공하는 것을 말하며, 기념품 또는 선물로 제공하는 것은 제외한다.
- ④ 제2항제4호 각 목 중 지방자치단체의 직무상 행위는 법령·조례에 따라 표창·포상하는 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 명의로 하여야 하며, 해당 지방자치단체의 장의 직명 또는 성명을 밝히거나 그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법으로 하는 행위는 기부행위로 본다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 “그가 하는 것으로 추정할 수 있는 방법”에 해당하는 것으로 본다.
1. 종전의 대상·방법·범위·시기 등을 법령 또는 조례의 제정 또는 개정 없이 확대 변경하는 경우
 2. 해당 지방자치단체의 장의 업적을 홍보하는 등 그를 선전하는 행위가 부가되는 경우
- ⑤ 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다)는 기부행위제한의 주체·내용 및 기간 그 밖에 필요한 사항을 광고등의 방법으로 홍보하여야 한다.
- 3) 제113조(후보자 등의 기부행위제한) ①국회의원·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.
- ②누구든지 제1항의 행위를 약속·지시·권유·알선 또는 요구할 수 없다.

<현행법상 기부행위로 보지 아니하는 행위>

구 분 (법 제112조제2항)		내 용
1호	통상적인 정당활동 관련 행위	- 정당이 유급사무직원에게 보수 지급 행위(가목) - 정당 당원의 당비 납부 행위(나목) - 선거사무소 방문자에게 음식물 제공행위(마목) - 정당이 교육·연수에 참석한 유급사무직원에게 정당경비로 숙식·교통편의 제공(사목) - 정당 대표자 개최 간담회·토론회 참석한 자에게 정당경비로 음식물 제공행위(차목) 등
2호	의례적 행위	- 경조사에 축의·부의금품을 제공하는 행위(가목) - 정당의 대표자가 유급사무직원에게 통상적인 범위에서 축의·부의금품 제공하는 행위(나목) 등
3호	구호적·자선적 행위	- 수용보호시설에 의연금품을 제공하는 행위(가목) - 대한적십자사에 금품을 제공하는 행위(나목) 등
4호	직무상 행위	- 국가기관 또는 지자체의 법령에 의한 금품제공행위(가목) - 지자체의 조례에 의한 금품제공행위(나목) 등
5호	제1호부터 제4호까지 행위 외에 법령에 근거해 금품 등을 찬조·출연·제공하는 행위	
6호	그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위	

그런데, 현행법상 기부행위의 예외로 인정되는 통상적인 정당활동 관련 행위가 다양한 정당활동을 포괄하지 못하여 정당의 자율적인 활동이 제약받고 있다는 의견이 있음⁴⁾.

4) 정당의 자율적인 활동을 보장하기 위하여 제20대국회에서는 소병훈의원이 정당이 당원을 대상으로 교육·연수를 실시하는 경우 제공하는 숙식·교통편의 등도 기부행위의 예외로 추가하는 개정안(의안번호 제2009052호)을 발의한 바 있고, 제21대국회에서는 신정훈의원이 시·도당이 주최하는 당원 교육에 참석한 당원 등에게 통상적인 범위에서 식사류의 음식물을 제공하는 행위를 기부행위의 예외로 추가하는 개정안(의안번호 제2119768호)을 발의한 바 있음.

이에 개정안은 기부행위로 보지 아니하는 통상적인 정당활동 관련 행위에 ① 정당이 주최하는 행사에 참가하는 당원에게 정당의 경비로 교통편의와 음식물을 제공하는 행위와 ② 정당이 주최하는 당원 교육 프로그램에 소요되는 행사기획비·강사료 등을 행사 관련 업체 등에게 제공하는 행위를 추가하려는 것으로 정당활동의 자유를 보다 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

<현행법과 추가되는 개정안의 내용 비교>

통상적인 정당활동	내 용
현 행	가목 - 정당이 유급사무직원에게 보수 지급
	나목 - 정당의 당원이 당비 기타 부담금 납부
	다목 - 정당이 후보자 등에게 정치자금 지원
	라목 - 창당대회, 당원집회에서 정당경비로 교재, 음료 제공
	마목 - 통상적 범위에서 선거사무소 방문자에게 음식물 제공
	바목 - 당직자회의 참석한 당직자에게 통상적 범위에서 음식물 제공
	사목 - 정당이 <u>교육·연수 참석 유급사무직원에게 정당경비로 숙식·교통편의</u> 제공
	아목 - 정당 대표자가 당원대상 신년회·송년회 참석자에게 정당경비로 음식물 제공
	자목 - 정당이 <u>자원봉사활동 참석 당원에게 정당경비로 교통편의·음식물</u> 제공
	차목 - <u>정당 대표자 개최 간담회·토론회 참석자에게 정당경비로 음식물</u> 제공
	카목 - 정당 대표자 개최 각종 행사에서 우수당원에게 정당경비로 상장 수여
	타목 - 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 의례적인 행위(제57조의5제1항)
	파목 - <u>정당 대표자 주관 당무회의 참석자에게 정당경비로 음식물</u> 제공
	하목 - <u>중앙당 대표자가 시·도당 방문시 정당경비로 간담회 개최하고 음식물</u> 제공
	거목 - 중앙당이 최고 대의기관 회의 참석 당원에게 정당경비로 <u>교통편의</u> 제공
개 정 안	너목 - <u>정당 주최 행사 참가 당원에게 정당경비로 교통편의·음식물</u> 제공
	더목 - <u>정당 주최 당원교육 프로그램 제반 경비</u> 를 <u>업체·임직원·강사</u> 에게 제공

구체적으로, 개정안의 내용 중 정당(당원협의회 포함) 주최 행사에 참가하는 당원에게 교통편의와 음식물을 제공하는 행위는 정당주최 행사를 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 범위의 정당활동과 관련하여 주최하는 행사로 한정하고 있으며, 제한된 제공행위(교통편의·음식물)와 참석범위(당원), 경비출처(정당경비)를 감안할 때 동 제도가 악용⁵⁾될 가능성은 낮다고 보여짐.

다만, 정당이 주최하는 당원교육 프로그램에 소요되는 행사기획비·강사료·숙식 및 교통편의 등 제반 경비를 행사 관련 업체 및 관련 업체 소속 임직원, 강사에게 제공하는 행위는 제공행위가 광범위하고(행사기획비·강사료·숙식 및 교통편의 등 제반 경비 일체) 제공 대상 역시 포괄적이므로(업체 및 관련 임직원 일체) 동 제도 악용의 가능성은 없는지 검토가 필요하다고 보임.

헌법재판소는 현행법상 기부행위 제한의 취지가 “기부행위가 후보자의 지지기반을 조성하는 데에 기여하거나 매수행위와 결부될 가능성이 높아 이를 허용할 경우 선거 자체가 후보자의 인물·식견 및 정책 등을 평가받는 기회가 되기보다는 후보자의 자금력을 겨루는 과정으로 타락할 위험성이 있어 이를 방지하기 위한 것”에 있음을 명시하고 있음.

5) 기부행위의 예외로 인정되는 편의 제공이 선거운동으로 변질될 우려

<헌법재판소 2010.9.30. 선고 2009헌바201 판결>

- 법원의 위헌법률심판제청신청기각결정의 이유요지

“이 사건 금지조항에서 기부행위를 제한하고 있는 것은 기부행위가 후보자의 지지 기반을 조성하는 데에 기여하거나 매수행위와 결부될 가능성이 높아 이를 허용할 경우 선거 자체가 후보자의 인물·식견 및 정책 등을 평가받는 기회가 되기보다는 후보자의 자금력을 겨루는 과정으로 타락할 위험성이 있어 이를 방지하기 위한 것에 그 취지가 있는 점, 기부행위를 정의하고 있는 이 사건 정의조항은 기부행위로 보지 아니하는 행위로서 통상적인 정당활동과 관련한 행위, 의례적 행위, 구호적·자선적 행위, 직무상의 행위 등에 관하여 구체적이고도 명확하게 열거한 후 그 밖에 그에 준하는 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위를 규정하였으므로, 위 규칙으로 규정될 내용 및 범위의 기본적인 사항을 명확하게 기술하고 있어, 누구라도 위 규칙에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있는 이상, 명확성의 원칙, 포괄위임입법금지의 원칙에 반하지 아니한다.

선거와 관련하여 기부행위를 어느 범위에서 규제하고 형벌을 과할 것인가는 입법자가 우리나라의 정치·사회적 발전단계와 국민의식의 성숙도, 종래의 선거풍토나 그 밖의 경제적·문화적 제반여건을 종합하여 합리적으로 결정하여야 하는 문제인 점, 후보자 등이 한 기부행위가 비록 이 사건 정의조항에 열거되지 않은 행위라고 하더라도 그것이 극히 정상적인 생활형태의 하나로서 역사적으로 생성된 사회질서의 범위 안에 있는 것이라고 볼 수 있는 경우에는 사회상규에 위배되지 아니하여 위법성이 조각되는 점 등 공직선거법의 입법목적, 이 사건 금지조항의 입법취지 및 내용, 법원에 의한 합리적 해석가능성 등에 비추어 볼 때, 이 사건 금지조항은 과잉금지의 원칙에 어긋나지 아니한다.”

따라서, 기부행위로 보지 아니하는 통상적인 정당활동의 범위에 개정안의 사항을 포함할지 여부는 정당의 자율적인 활동 보장 필요성과 해당 행위가 악용될 가능성, 매수행위 방지를 위하여 기부행위의 예외규정을 엄격히 제한할 필요성, 종래의 선거풍토나 그 밖의 경제적·문화적 제반여건 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있음.

참고로, 현행 기부행위로 보지 아니하는 통상적인 정당활동의 범위는 1994년 「공직선거및부정선거방지법」이 제정될 당시부터 간단한 형태⁶⁾로 존재하였으나, 2004년 법 개정으로 현재와 같은 형태로 규정되었고, 2010년과 2013년 법 개정을 통해 다음과 같이 확대되어 오고 있음.

-
- 6) 「공직선거및선거부정방지법」 제112조(기부행위의 정의 및 제한기간등) ②제1항의 규정에 불구하고 의예적이거나 직무상의 행위로서 다음 각호의 1에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.
1. 관혼상제의 의식이 거행되는 장소에서 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 의예적인 금액범위안에서 시의금품 또는 구의금품을 제공하는 행위
 2. 선거사무소·선거연락소 또는 정당(創黨準備委員會를 포함한다. 이하 이 項에서 같다)의 구·시·군당연락소이상의 당부의 당사를 방문하는 자에게 통상적인 범위안에서 다과 또는 음료(酒類를 제외한다)를 제공하는 행위. 이 경우 통상적인 범위안에서 제공하는 다과 또는 음료라 함은 일상적인 예를 갖추는데 필요한 정도로 현장에서 소비될 것으로 제공하는 것을 말하며, 기염품 또는 선물등을 제외한다.
 3. 국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 직무상의 행위로서 개최하는 의정활동보고회등 집회에서 통상적인 범위안에서 다과·떡 또는 음료(酒類를 제외한다)를 제공하는 행위. 이 경우 제2호 후단의 규정을 준용한다.
 4. 장학재권 또는 장학기금이 선거일 2년이전부터 정기적으로 지급하여 온 장학금을 지급하는 행위. 다만, 기부행위제한기간중에 장학금의 금액과 대상·지급방법을 확대변경하는 행위 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 號에서 같다)나 그 소속정당의 명의를 밝히거나 후보자나 그 소속정당의 명의를 추정할 수 있는 방법으로 하는 행위를 제외한다.
 5. 후보자가 선거운동을 위하여 그와 함께 다니는 자에게 통상적인 범위안에서 식사·다과·떡 또는 음료를 제공하는 행위. 이 경우 후보자와 함께 다니는 자 및 통상적인 범위에 관하여는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
 6. 기타 의예적이거나 직무상의 행위로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위

<통상적인 정당활동의 범위 연혁>

통상적인 정당활동		내 용
2004. 3.12. 일부 개정	가목	정당이 유급사무직원에게 보수 지급
	나목	정당의 당원이 당비 기타 부담금 납부
	다목	정당이 후보자 등에게 정치자금 지원
	라목	창당대회, 당원집회에서 정당경비로 교재, 음료 제공
	마목	통상적 범위에서 선거사무소 방문자에게 음식물 제공
	바목	당직자회의 참석한 당직자에게 통상적 범위에서 음식물 제공
2010. 1.25. 일부 개정	사목	정당이 <u>교육·연수 참석 유급사무직원에게 정당경비로 숙식·교통편의</u> 제공
	아목	정당 대표자가 당원대상 신년회·송년회 참석자에게 정당경비로 음식물 제공
	자목	정당이 <u>자원봉사활동 참석 당원에게 정당경비로 교통편의·음식물</u> 제공
	차목	정당 대표자 개최 간담회·토론회 참석자에게 정당경비로 음식물 제공
	카목	정당 대표자 개최 각종 행사에서 우수당원에게 정당경비로 상장 수여
	타목	중앙선거관리위원회규칙이 정하는 의례적인 행위(제57조의5제1항)
	파목	정당 대표자 주관 당무회의 참석자에게 정당경비로 음식물 제공
2013. .8.13. 일부 개정	하목	중앙당 대표자가 시·도당 방문시 정당경비로 간담회 개최하고 음식물 제공
	거목	중앙당이 최고 대의기관 회의 참석 당원에게 정당경비로 <u>교통편의</u> 제공

문 의 처

02)6788-5332