



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈선거운동 홍보물에 기재된 업적·성과의 출처 명시 의무〉

■ 김선교의원 대표발의(의안번호 제2211762호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김선교의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 25.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 후보자(예비후보자 포함)는 예비후보자홍보물, 예비후보자공약집, 선거벽보, 선거공보, 선거공약서 등 선거운동을 위한 홍보물에 자신의 업적이나 성과를 기재하여 배부 또는 게시할 수 있음.

그런데 이러한 선거 홍보물에 기재된 후보자의 업적이나 성과는 일반 유권자가 쉽게 확인하거나 검증할 수가 없고, 나중에 허위사실 또는 과장된 것으로 밝혀지더라도 선거에 미친 영향력을 되돌릴 수 없는 문제가 있음.

이에, 후보자(예비후보자 포함)가 예비후보자홍보물, 선거공보 등 선거운동을 위한 홍보물에 자신의 업적이나 성과를 기재하여 배부 또는 게시하는 경우에는 그 업적이나 성과를 확인할 수 있는 출처 또는 근거를 같이 명시하도록 하려는 것임(안 제67조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 (예비)후보자가 선거운동 홍보물에 자신의 업적이나 성과를 기재하여 배부 또는 게시하는 경우 그 업적이나 성과를 확인할 수 있는 출처를 같이 명시하도록 의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 200만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u> 제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 者는 이 法에 다른 規定이 있는 경우를 제외하고는 200萬원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 3. (생략) <u><신설></u>	<u>제67조의2(선거운동을 위한 홍보물의 제한) 후보자(예비후보자를 포함한다)가 예비후보자홍보물, 예비후보자공약집, 선거벽보, 선거공보, 선거공약서 등 선거운동을 위한 홍보물에 자신의 업적이나 성과를 기재하여 배부 또는 게시하는 경우에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 업적이나 성과를 확인할 수 있는 출처 또는 근거를 같이 명시하여야 한다.</u> 제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) <u>3의2. 제67조의2를 위반하여 선거운동을 위한 홍보물에 자신의</u>

	<u>업적이나 성과를 확인할 수 있는 출처 또는 근거를 같이 명시하지 아니하고 자신의 업적이나 성과를 기재하여 배부 또는 게시한 자</u>
4. ~ 6. (생략)	4. ~ 6. (현행과 같음)
⑧ ~ ⑫ (생략)	⑧ ~ ⑫ (현행과 같음)

선거운동은 후보자를 당선시키기 위해 유권자를 설득하는 행위로, 현행법은 그 정의를 “특정인을 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위”로 하며,¹⁾ 미성년자 등을 제외하면 누구나 선거운동을 할 수 있도록 허용하나, 그 구체적인 방식 또는 방법에 대해선 제한을 두고 있음.

선거에 참여하는 정치인에게 선거운동은 당선을 위한 경쟁의 과정으로 자신의 경력이나 자질, 정치적 견해나 정책을 선거인에게 알리고 이를 통해 선거인의 신임을 얻는 행위로 구체적으로 나타나며,

1) 「공직선거법」 제58조(정의 등) ①이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다.

1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시
2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위
3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시
4. 통상적인 정당활동
5. 삭제
6. 설날·추석 등 명절 및 석가탄신일·기독탄신일 등에 하는 의례적인 인사말을 문자메시지(그림말·음성·화상·동영상 등을 포함한다. 이하 같다)로 전송하는 행위

②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.

선거인에게 선거운동은 정치인에 대한 정보의 획득과 투표를 위한 의사의 형성 및 결정으로 드러나고, 선거인이 합리적으로 선거권을 행사하기 위해서는 후보자의 인품과 경력, 공약과 정책을 비롯한 다양한 정보에 접근하여 이를 검증할 수 있어야 함.²⁾

한편, 현행법상 (예비)후보자는 선거운동을 위해 자신의 업적 또는 성과 등을 내용으로 하는 예비후보자홍보물(법 제60조의3), 예비후보자공약집(법 제60조의4), 선거벽보(법 제64조), 선거공보(법 제65조), 선거공약서(법 제66조), 현수막(법 제67조) 등을 제작 또는 활용할 수 있는데,

그 내용적인 면에서, 선거 홍보물에 기재된 후보자의 업적이나 성과 등은 일반 유권자가 쉽사리 확인 또는 검증하기 어렵고, 추후 허위 또는 과장된 사실로 밝혀지더라도 이미 선거에 미친 영향력은 되돌리기 어렵다는 문제가 있음.³⁾

실제로, 제22대 국회의원선거 관련 선거사범 수사 현황 자료에 따르면, 선거일(2024.4.10.) 기준 허위사실유포는 전체 단속 건수의 39.8%를 차지하였으며, 이는 지난 총선 단속 건수 대비 111% 증가한 수치로, 선거 과정 또는 선거운동 과정에서 인쇄물, SNS, 대면 등을 통한 허위사실 유포의 위험성이 점차 커지고 이를 방지할 대책의 필요성이 요구되고 있음.

2)손인혁, "선거운동의 개념을 통해 본 선거운동의 자유와 선거의 공정성", 헌법실무연구 19권, 2019, 322

3)내용 중 상대적으로 객관적인 사실관계에 관해선, 현행법상 누구든지 후보자 또는 예비후보자의 “출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 공표된 사실”에 대해서 해당 사실이 거짓인 경우 해당 선거구선거관리위원회를 거쳐 직급상급선거관리위원회에 서면으로 이의제기를 할 수 있음.

《 제21대, 제22대 국회의원선거 수사 현황 비교(선거일 기준) 》

(단위: 건수)

구분	인원 (명)	5대 선거범죄					기타 선거범죄			
		금품 수수	허위 사실 유포	공무원 선거 관여	선거 폭력	불법 단체 동원	사전 선거 운동	불법 인쇄물 배부	현수막 벽보 훼손	기타
제22대	1,681	172 (10.2%)	669 (39.8%)	48 (2.9%)	90 (5.4%)	9 (0.5%)	73 (4.3%)	54 (3.2%)	227 (13.5%)	339 (20.2%)
제21대	1,350	109 (8.1%)	317 (23.5%)	15 (1.1%)	116 (8.6%)	3 (0.2%)	71 (5.3%)	102 (7.6%)	230 (17%)	387 (28.6%)
대비	+331 (24.5%↑)	+63 (57.8%↑)	+352 (111%↑)	+33 (220%↑)	-26 (22.4%↓)	+6 (200%↑)	+2 (2.8%↑)	-48 (47.1%↓)	-3 (1.3%↓)	-48 (12.4%↓)

출처: 경찰청, 「제22대 국회의원선거」 관련 선거사범 수사 현황, 2024.04.11.

이에 개정안은 후보자가 선거운동을 위해 활용 또는 제작하는 예비후보자홍보물, 선거공보 등 선거 홍보물에 자신의 업적·성과를 기재하는 경우 그 업적·성과의 출처 또는 근거를 같이 명시하도록 하여, 정보의 투명성과 신뢰성을 높이고, 유권자들이 제공된 내용을 보다 정확하게 판단할 수 있도록 함으로써 선거의 공정성과 건전한 후보자 검증 문화를 조성하는 데 기여할 것으로 보임.

다만, 개정안은 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안에서 사용된 “업적”, “성과” 등의 개념은 해석상 그 범위가 넓고 추상적이며, 이에 따라 법 해석과 집행에서의 어려움, 행정 부담이 예상되고, 뿐만 아니라 후보자 측에 대한 부담으로도 작용할 수 있다는 점 등을 고려할 필요가 있음.

“업적”은 판례에 따르면, “선거에서 긍정적 평가자료가 될 수 있는 일체의 사회적 행위”이고,⁴⁾ “성과”는 국어사전 상 “이루어 낸 결실”을 의미하는데, 그 의미가 추상적이고 모호한 측면이 있음. 예를 들어, 과거 후보자가 수행한 직책·업은 특정인의 업적 또는 성과라고도 해석할 수 있으며, 선거공보 등에 실리는 활동사진도 그 자체를 업적 또는 성과라고 볼 여지가 있음.⁵⁾

이러한 연유로 출처 명시가 필요한 사항에 대해 일일이 감독기관의 확인이 필요하고 확인 및 단속 시 해석상의 논란이 야기될 수 있으며, 자료를 제출해야 하는 후보자 측에서도 명확한 기준이 마련되지 않는다면 규정 준수에 어려움, 단속에 대한 부담 등의 애로사항이 발생할 수 있음.

둘째, 선거벽보, 선거공보 등 매수나 크기 제한이 있는 선거홍보물의 경우 출처의 명시로 인해, 제한된 영역 안에서의 내용의 기입으로 내용상 혹은 형식상 제약이 예상됨.

선거벽보의 경우 현행 「공직선거관리규칙」(중앙선거관리위원회 규칙)에 따라 대통령선거는 길이 76cm 너비 52cm, 지역구국회의원·지역구지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선거는 길이 53cm

4)대법원 1997.4.25. 선고 97도320 판결

5)대법원은 활동사진만 포함되어 있더라도 사진에 담긴 모습이 단지 자치단체의 대표자로서 의례적으로 참석한 모습이 아닌 단체장 개인의 적극적인 기여 및 활동을 담은 경우도 업적홍보의 한 유형으로 판단하였음(대법원 1997.4.25. 선고 97도320 판결, ‘공직선거법 벌칙해설-대검찰청’ p.516)

너비 38cm로 규격이 정해져 있고,⁶⁾ 선거공보의 경우 책자형 선거공보, 점자형 선거공보, 후보자정보공개자료는 길이 27cm 너비 19cm 이내, 전단형 선거공보는 길이 38cm 너비 27cm 이내 또는 길이 54cm 너비 19cm 이내로 규정되어 있음.⁷⁾

물론, 개정안의 경우 법률 개정 사항이고 해당 규격 기준은 하위 법령에 규정된 사항에 불과하여 선거홍보물에 출처 명시를 근거로 규격 또는 매수 확대를 함께 고려할 수 있지만, 선거벽보의 경우 최근 그 크기로 인해 설치 장소를 확보하는데 어려움이 있고,⁸⁾ 선거공보의 경우 환경오염 등으로 재활용, 전자적 자료의 이용에 대한 논의가 꾸준히 있다는 점⁹⁾ 등을 함께 감안할 필요가 있음.

따라서 개정안은 선거홍보물 상 출처 또는 근거의 명시를 통한 선거의 공정성, 투명성 향상과 함께, “업적”, “성과” 등의 개념상 한계로 인한 법 해석 및 집행·준수의 어려움, 선거공보물에 대한

6) 「공직선거관리규칙」 제29조(선거벽보) ①법 제64조제1항에 따른 선거벽보는 후보자마다 1종으로 하고, 그 규격은 다음 각호에 의하되, 길이를 상하로 하여 작성하여야 한다. 이 경우 선거벽보를 인쇄하는 종이는 100g/㎡이내의 종이로 한다.

1. 대통령선거 길이 76센티미터 너비 52센티미터

2. 지역구국회의원·지역구지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거 길이 53센티미터 너비 38센티미터

7) 「공직선거관리규칙」 제30조(선거공보) ① 법 제65조제1항과 제4항에 따른 책자형 선거공보, 전단형 선거공보, 점자형 선거공보, 법 같은 조 제9항에 따라 후보자가 작성하는 후보자정보공개자료(이하 이 조에서 “선거공보등”이라 한다)는 각각 1종으로 하며, 그 규격은 다음 각 호에 따른다.

1. 책자형 선거공보, 점자형 선거공보, 후보자정보공개자료 길이 27센티미터 너비 19센티미터 이내

2. 전단형 선거공보 길이 38센티미터 너비 27센티미터 이내 또는 길이 54센티미터 너비 19센티미터 이내

8) “선거벽보 ‘수난시대’…설치 거부 당하고 잇따라 훼손”, 전북일보, 2025.05.26.

9) 관련기사: “‘선거공보물 쓰레기 방지’ 22대 국회 발의 법안 3건 모두 ‘낮잠’”, 연합뉴스, 2025.06.11.

관련의원: 공직선거법 일부개정법률안(윤건영의원 대표발의, 의안번호 제2204085호), 공직선거법 일부개정법률안(강득구의원 대표발의, 의안번호 제2204244호), 공직선거법 일부개정법률안(김재원의원 대표발의, 의안번호 제2210897호)

내용 및 형식상 제약 가능성 등을 종합적으로 고려하여, 그 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

참고로, 중앙선거관리위원회는 개정안의 취지에 공감하나 “업적”, “성과” 등의 개념이 지나치게 광범위하고, 출처나 근거를 명시해야 하는 홍보물의 범위가 명확하지 않는 점 등을 고려하여, 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332