제400회국회(임시회)
제10차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

▣ 황보승희의원 대표발의 (의안번호 제2115153호) 등 공직선거법 일부개정법률안 50건

2022. 11.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 신 문 근

목 차

[황보승희의원안] ····· 1

Ⅰ. 제안경위 ····· 1

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 1

Ⅲ. 검토의견 ····· 3

1. 격리자등의 선거일 및 사전투표일 투표절차 개선 ····· 3

[구자근의원안] ····· 8

Ⅰ. 제안경위 ····· 8

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 8

Ⅲ. 검토의견 ····· 10

1. 대통령의 국정수행에 관련된 여론조사를 선거여론조사에 포함 ····· 10

[김석기의원안Ⅰ] ····· 19

Ⅰ. 제안경위 ····· 19

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 19

Ⅲ. 검토의견 ····· 20

1. 단체의 재외선거운동 허용 ····· 20

[김학용의원안] ····· 23
Ⅰ. 제안경위 ····· 23
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 23
Ⅲ. 검토의견 ····· 25
1. 사전투표일 변경 및 관외·관내사전투표 분리 ····· 25

[강득구의원안] ····· 32
Ⅰ. 제안경위 ····· 32
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 32
Ⅲ. 검토의견 ····· 34
1. 선거인명부 누락자에 대한 구제방안 마련 ····· 34

[이병훈의원안] ····· 39
Ⅰ. 제안경위 ····· 39
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 39
Ⅲ. 검토의견 ····· 40
1. ‘당선인’을 ‘당선자’로 변경 ····· 40

[이명수의원안Ⅰ] ····· 45
Ⅰ. 제안경위 ····· 45
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 45

Ⅲ. 검토의견 ····· 47

1. 선거에 관한 소송의 수소법원을 선거법원으로 변경 ····· 47

[이용선의원안] ····· 60

Ⅰ. 제안경위 ····· 60

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 60

Ⅲ. 검토의견 ····· 63

1. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 명칭변경 등 개선 ····· 63

[윤영덕의원안Ⅰ] ····· 73

Ⅰ. 제안경위 ····· 73

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 73

Ⅲ. 검토의견 ····· 75

1. 선거사무원 교체선임 2배수 제한 예외사유 신설 및 투개표참관인
신고기한 조정 ····· 75

[민형배의원안] ····· 80

Ⅰ. 제안경위 ····· 80

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 80

Ⅲ. 검토의견 ····· 83

1. 지방자치단체장의 당내경선운동 허용 등 ····· 83

2. 문자메시지, 인터넷, 전화 또는 말을 통한 당내경선운동 허용 ····· 86

[이성만의원안Ⅰ] ····· 89
Ⅰ. 제안경위 ····· 89
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 89
Ⅲ. 검토의견 ····· 91
1. 투표보조인의 금지행위 신설 ····· 91

[한병도의원안] ····· 95
Ⅰ. 제안경위 ····· 95
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 95
Ⅲ. 검토의견 ····· 96
1. 선거일 전 30일부터 공표가능한 선거여론조사 기준 마련 ····· 96

[홍석준의원안Ⅰ] ····· 102
Ⅰ. 제안경위 ····· 102
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 102
Ⅲ. 검토의견 ····· 104
1. 책자형 선거공보에 수어QR코드 표시 의무화 ····· 104

[안병길의원안Ⅰ] ····· 110
Ⅰ. 제안경위 ····· 110
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 110

Ⅲ. 검토의견 ····· 111

1. 목적규정의 ‘민주정치’를 ‘자유민주정치’로 변경 ····· 111

[김용판의원안Ⅰ] ····· 114

Ⅰ. 제안경위 ····· 114

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 114

Ⅲ. 검토의견 ····· 116

1. 선거여론조사기관 대표자 등 교육실시 의무화 ····· 116

[윤영덕의원안Ⅱ] ····· 121

Ⅰ. 제안경위 ····· 121

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 121

Ⅲ. 검토의견 ····· 123

1. 보궐선거등과 관련하여 설치되는 선거방송심의위원회의 운영기간 연장 ···· 123

[이정문의원안] ····· 128

Ⅰ. 제안경위 ····· 128

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 128

Ⅲ. 검토의견 ····· 130

1. 대통령선거와 동시실시되는 보궐선거등의 선거비용제한액 인상 ····· 130

[강대식의원안] ····· 135
Ⅰ. 제안경위 ····· 135
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 135
Ⅲ. 검토의견 ····· 136
1. 예비후보자등록신청서류에 병역사항에 관한 신고서 추가 ····· 136

[김두관의원안] ····· 141
Ⅰ. 제안경위 ····· 141
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 141
Ⅲ. 검토의견 ····· 142
1. 지역구기초의원선거 폐지 및 전면적 비례대표제 도입 등 ····· 142

[이형석의원안Ⅰ], [안병길의원안Ⅱ], [이상헌의원안] ····· 151
Ⅰ. 제안경위 ····· 151
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 151
Ⅲ. 검토의견 ····· 155
1. 무투표당선인의 선거운동 허용 등 ····· 155
2. 투표용지 교부 시 무투표당선인 투표 미실시 안내문 제공 ····· 165

[김용판의원안Ⅱ], [전주혜의원안] ····· 168
Ⅰ. 제안경위 ····· 168

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 168
Ⅲ. 검토의견 ····· 170
1. 자동동보통신 방법을 사용하여 문자메시지를 전송하는 행위의 기준 및 횟수제한 상향 ····· 170

[김승원의원안] ····· 177
Ⅰ. 제안경위 ····· 177
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 177
Ⅲ. 검토의견 ····· 178
1. 선거사무관계자 선임시 「개인정보 보호법」 등 관계 법령 준수 ····· 178

[윤건영의원안] ····· 181
Ⅰ. 제안경위 ····· 181
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 181
Ⅲ. 검토의견 ····· 183
1. 문자메시지를 통한 예비후보자홍보물 및 선거공보의 발송 ····· 183
2. 선거벽보의 첩부매수 절반으로 축소 ····· 194

[이양수의원안], [서영교의원안] ····· 199
Ⅰ. 제안경위 ····· 199
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 199

Ⅲ. 검토의견 ····· 202

1. 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 재외선거인등의 귀국투표 허용 ····· 202

[홍정민의원안] ····· 208

Ⅰ. 제안경위 ····· 208

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 208

Ⅲ. 검토의견 ····· 210

1. 선거여론조사기관 등록요건 강화 등 ····· 210

[김석기의원안Ⅱ] ····· 216

Ⅰ. 제안경위 ····· 216

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 216

Ⅲ. 검토의견 ····· 218

1. 재외투표소 추가설치요건 완화 ····· 218

[권칠승의원안] ····· 221

Ⅰ. 제안경위 ····· 221

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 221

Ⅲ. 검토의견 ····· 223

1. 선거사무장등에 대한 수당을 최저임금액 이상으로 인상 ····· 223

[이성만의원안Ⅱ] ····· 231
Ⅰ. 제안경위 ····· 231
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 231
Ⅲ. 검토의견 ····· 232
1. 선거에 관한 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위 금지 ····· 232

[류성걸의원안Ⅰ] ····· 234
Ⅰ. 제안경위 ····· 234
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 234
Ⅲ. 검토의견 ····· 236
1. 투표용지 및 회송용봉투를 관할 우편집중국장에게 인계시 경찰공무원 입회 ··· 236
2. 우편투표함등의 개표소 이송 전 보관영상 확인절차 신설 ····· 239

[류성걸의원안Ⅱ] ····· 246
Ⅰ. 제안경위 ····· 246
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 246
Ⅲ. 검토의견 ····· 247
1. 정당 또는 후보자에 대한 특정 정책에 관한 지지·반대의 의사표시 강요
금지규정 신설 ····· 247

[이명수의원안Ⅱ] ····· 250
Ⅰ. 제안경위 ····· 250
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 250
Ⅲ. 검토의견 ····· 254
1. 중앙선거관리위원회에 선거법령해석위원회 및 투개표절차사전검증위원회 설치 ····· 254
2. 전자적 방식의 선거사무의 공정한 수행의무 신설 ····· 257
3. 사전투표제도 전반의 개편 ····· 260
가. 사전투표제도를 신고제로 전환 ····· 260
나. 사전투표용지의 작성·인쇄 및 교부 절차 변경 ····· 272
다. 사전투표함의 재질과 규격을 투표함과 동일하도록 제작 ····· 279
라. 실내가 아닌 야외의 장소에 관내사전투표함 보관 ····· 282
마. 관외사전투표를 등기우편으로 이송하지 않고 해당 사전투표소의 관할 구·시·군위원회에서 보관·개표 ····· 284
바. 투표함 봉인지 관리규정 마련 ····· 288
사. 개표완료 후 무작위 재검표 절차 신설 ····· 292
4. 투표소에 CCTV 설치 의무화 ····· 295
5. (사전)투표소에서 사용할 수 있는 본인확인 수단 축소 ····· 297

[이해식의원안] ····· 301
Ⅰ. 제안경위 ····· 301
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 301
Ⅲ. 검토의견 ····· 303

1. 선거관리위원회가 위치한 건물에 선거운동 현수막의 설치 금지 ····· 303

[이명수의원안Ⅲ] ····· 307

Ⅰ. 제안경위 ····· 307

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 307

Ⅲ. 검토의견 ····· 309

1. 선거여론조사기관 등록취소요건 변경 및 재등록 제한기간 세분화 등 ····· 309

2. 응답률 10% 미만 선거여론조사의 공표제한 ····· 314

[신영대의원안] ····· 318

Ⅰ. 제안경위 ····· 318

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 318

Ⅲ. 검토의견 ····· 319

1. 점자형 선거공보의 의무 작성·제출 대상 선거 확대 ····· 319

[한정애의원안] ····· 324

Ⅰ. 제안경위 ····· 324

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 324

Ⅲ. 검토의견 ····· 325

1. 사업주 부담 선거사무장등 고용보험료만큼 선거비용제한액 인상 ····· 325

[조정훈의원안] ····· 329
Ⅰ. 제안경위 ····· 329
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 329
Ⅲ. 검토의견 ····· 331
1. 중앙선거관리위원회 주관 대통령선거 후보자 대담·토론회 중계방송 시간 정비 ····· 331
2. 중앙선거방송토론위원회 주관 비초청대상 정당 정책토론회 신설 등 ····· 334

[류호정의원안] ····· 339
Ⅰ. 제안경위 ····· 339
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 339
Ⅲ. 검토의견 ····· 340
1. 청년후보자 기탁금 면제 ····· 340

[김병기의원안] ····· 346
Ⅰ. 제안경위 ····· 346
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 346
Ⅲ. 검토의견 ····· 347
1. 기부행위 제한규정의 대상에 당원협의회의 장이 포함됨을 명시 ····· 347

[이형석의원안Ⅱ] ····· 351
Ⅰ. 제안경위 ····· 351
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 351
Ⅲ. 검토의견 ····· 353
1. 지역구기초의원선거의 기탁금 반환요건 및 청년·장애인 후보자의
선거비용 보전요건 완화 ····· 353

[신정훈의원안] ····· 362
Ⅰ. 제안경위 ····· 362
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 362
Ⅲ. 검토의견 ····· 364
1. 지방선거 선거일을 4월로 변경 ····· 364

[윤상현의원안] ····· 369
Ⅰ. 제안경위 ····· 369
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 369
Ⅲ. 검토의견 ····· 371
1. 지역구의원선거에서 정당의 청년후보자 추천노력 의무 신설 ····· 371

[장경태의원안] ····· 374
Ⅰ. 제안경위 ····· 374

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 374
Ⅲ. 검토의견 ····· 376
1. 당선목적 허위사실공표죄의 객체에서 '행위' 삭제 ····· 376
2. '허위의 사실'을 '후보자와 직접 관련성 있는 사실에 대하여 거짓임을 알면서도 고의로 허위사실'로 변경 ····· 379

[최연숙의원안] ····· 383
Ⅰ. 제안경위 ····· 383
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 383
Ⅲ. 검토의견 ····· 384
1. 후보자등록시 제출해야 하는 사진의 기준 신설 ····· 384

[박주민의원안Ⅰ] ····· 389
Ⅰ. 제안경위 ····· 389
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 389
Ⅲ. 검토의견 ····· 391
1. 어깨띠, 소품 등 이용 선거운동 허용 ····· 391
2. 비례대표후보자의 공개장소에서의 연설·대담 허용 ····· 395
3. 시설물설치 등 및 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지규정 삭제 ····· 399
4. 선거운동을 위한 행렬 등 구성가능인원 확대 ····· 407

[박주민의원안Ⅱ] ····· 410
Ⅰ. 제안경위 ····· 410
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 410
Ⅲ. 검토의견 ····· 412
1. 선거운동의 정의 명확화 ····· 412
2. 정책에 관한 단순한 의견개진 행위를 선거운동의 범위에서 제외 ····· 413
3. 정책·공약에 관한 비교평가 결과 공표제한 규정 삭제 ····· 415
4. 선거운동기간 중 인터넷 실명확인제 폐지 ····· 419
5. 매수 및 이해유도죄 요건 변경 ····· 425
6. 투표시간 연장 ····· 428
7. 허위사실공표죄 및 후보자비방제 폐지 ····· 433

[홍석준의원안Ⅱ] ····· 437
Ⅰ. 제안경위 ····· 437
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용 ····· 437
Ⅲ. 검토의견 ····· 439
1. 말로 하는 선거운동에 확성장칠 사용시 형벌 대신 과태료 부과 ····· 439

[황보승희의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 황보승희의원 등 13인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 7.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거의 공정성을 담보하기 위해 투표용지수령 등 투표절차에 관한 구체적인 사항을 규정하고 있음. 예를 들어, 사전투표의 경우 선거인은 사전투표소에서 신분증명을 제시하여 본인 확인을 받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받도록 하고 있음.

그런데 지난 제20대 대통령선거의 사전투표에서 코로나바이러스-19 확진에 따른 격리자가 투표할 수 있도록 하면서, 격리자가 직접 투표용지를 수령하지 아니하고 투표사무원이 투표소로 가서 격리자 대신 투표용지를 수령하고 해당 선거인에게 투표용지를 전달하도록 하였음. 이는 감염병 확산 방지를 위한 것이나 법률에 규정된 투표용지수령 절차에는 부합하지 않는 것임.

또한, 신분 확인 과정에서 마스크를 벗어 신분증의 사진과 얼굴을 대조하는 절차를 수행하지 않았다거나, 신분증 확인 자체를 하지 않

았다는 의견도 제기되고 있어 선거에 대한 신뢰성이 크게 훼손된 상황임.

이에 격리자 투표에 있어서도 본인확인 절차를 비롯한 투표용지 수령 절차가 준수되어야 한다는 점을 명확히 하고, 격리자의 사전투표 시 본인확인 절차를 법률에 규정하려는 것임(안 제157조제8항 및 제158조제8항・제9항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 격리자등의 선거일 및 사전투표일 투표절차 개선

개정안은 격리자등의 선거일 및 사전투표에 대하여도 현행법에 따른 투표용지 수령절차가 적용됨을 명확히 규정하고, 격리자등이 사전투표용지를 수령할 때 적용되는 별도의 본인확인절차를 마련하려는 것임.

현 행	개 정 안
제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① ~ ⑦ (생 략)	제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
<신 설>	⑧ 제1항부터 제7항까지의 규정은 격리자등의 투표용지수령 및 기표절차에 대해서도 적용한다.
⑧ (생 략)	⑨ (현행 제8항과 같음)
제158조(사전투표) ① ~ ⑦ (생 략)	제158조(사전투표) ① ~ ⑦ (현행과 같음)
<신 설>	⑧ 제2항에도 불구하고 격리자등의 사전투표의 경우 선거인은 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명하지 아니하고, 중앙선거관리규칙으로 정하는 바에 따라 작성된 별도의 사전투표인명부에 서명이나 날인 또는 무인하고 투표용지를 받을 수 있다.
<신 설>	⑨ 제3항부터 제7항까지의 규정은 격리자등의 사전투표에 대해서도 적용한다.
⑧ (생 략)	⑩ (현행 제8항과 같음)
	부 칙

	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제20대 대통령선거 당시 코로나19 확진자 및 격리자의 사전투표 과정에서 확진자등과 일반 유권자 간 동선이 겹치거나, 투표구 당 투표함을 1개 밖에 두지 못하여 확진자등의 투표지가 부실하게 관리되는 한편, 격리자등의 투표절차가 현행법에 규정된 선거인의 투표절차와 다르게 진행되는 등 여러 문제점이 발생했음.

중앙선거관리위원회는 격리자등과 일반 선거인의 동선을 분리하기 위하여 격리자등이 투표할 임시기표소를 투표소 외 별도공간에 설치했고, 정규 투표시간 종료 후 격리자등의 투표를 따로 진행[1]하고자 했음.

그런데 방역당국이 격리자등의 사전투표소 이동시간을 고려하여 사전투표 둘째날 오후 5시부터 외출을 허용하면서, 오후 6시 전에 다수의 격리자등이 사전투표소에 도착했음.

당초의 계획대로라면 격리자등은 오후 6시가 지나야 투표할 수 있기 때문에 사전투표소 근처에 마련된 대기장소에서 일반 선거인의 투표가 종료되는 것을 기다려야 했으나, 격리자등의 수가 상당하고 일반 선거

1) 교통약자인 격리자등에 한정하여 오후 여섯시 이전에 투표하는 것이 가능했음.

인의 코로나19 감염우려가 있는 점 등을 고려하여 중앙선거관리위원회는 오후 6시 전에도 격리자등의 투표를 허용했음. 해당 과정에서 사전투표소 내 사무원 등 투표관리인력이 분산되어 업무과중이 발생했고, 전국의 사전투표소에서 여러 문제점이 나타나게 된 것임.

이러한 상황을 개선하기 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). 격리자등의 사전투표 둘째날 투표시간을 선거일 당일과 같이 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, 선거일에는 오후 6시부터 오후 7시 30분까지 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 투표과정에서

는 격리자등의 투표와 관련된 특별한 문제는 발생하지 않았음.

한편, 개정안은 격리자등의 투표용지 수령 절차도 격리자등이 아닌 선거인의 투표용지 수령 절차와 동일하게 진행되도록 하려는 것으로, 제20대 대통령선거 사전투표 당시 발생한 격리자등의 투표절차와 관련된 위법성을 해소하고 공직선거의 공정성과 신뢰성을 확보하려는 취지임.

상술한대로 현재 제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회의 현행법 개정을 통해 제20대 대통령선거 사전투표 당시 발생한 격리자등의 투표권 행사와 관련된 문제점은 일정부분 개선된 상황이기 때문에 개정안의 입법실익은 크지 않을 수 있음.

다만, 개정안은 향후 격리자등의 투표방식이 현재와 같은 방식(공간은 일반 선거인과 공유하되, 투표시간을 분리하는 방식)이 아니라 투표 공간 자체를 분리하는 방식으로 변경될 경우 격리자등의 투표진행 절차를 명확히 하여 격리자등의 투표와 관련하여 발생할 수 있는 문제점을 사전에 방지할 수 있을 것임.

따라서 개정안의 도입여부는 격리자등의 투표시간을 분리하는 현행 방식의 개선 필요성, 코로나19 등 전염병의 향후 추가적인 유행가능성, 일반 선거인과 공간을 분리하여 별도의 절차에 따라 격리자등의 투표를 진행할 필요성 및 선거관리위원회의 현실적·기술적인 집행가능성

등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 격리자등의 투표용지 수령절차 명확화와 관련하여 현재 법 개정으로 사전투표 2일차·선거일에 일반선거인 투표가 모두 끝난 후 격리자등의 투표가 동일한 절차 하에 기 실시되고 있으므로, 이를 별도로 명문화할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

또한 사전투표에서 격리자등 별도의 사전투표인명부 사용과 관련하여 개정안을 실시하기 위해서는 전국의 격리자등 선거인의 명부를 각 사전투표소가 모두 구비하고 있어야 하고, 격리자등 선거인이 수시로 변화하는 경우 실시간으로 사전투표인명부를 현행화할 수 있어야 하나,

격리자등 선거인명단을 실시간으로 질병관리청 등으로부터 받아 선거인명부를 책자형태로 작성하여 전국의 모든 사전투표소에서 운영하는 것은 현실적으로 불가능하고, 격리자등 사전투표인명부를 별도로 사용하는 경우 격리자등 선거인별 투표사실을 향후 본 선거일에 사용하는 선거인명부에 일일이 추가로 표시하여야 하는 어려움이 있으며 그 과정에서 착오가 발생하여 선거일 혼란이 발생할 우려가 있어 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

[구자근의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 구자근의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 8.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하고자 하는 단체는 선거여론조사심의위원회에 등록을 하도록 하고, 선거에 관한 여론조사를 실시할 때 관련 사항을 선거여론조사심의위원회에 신고하도록 하며, 공정한 여론조사를 위하여 준수하여야 할 사항을 규정하고 있음.

그런데 대통령의 국정운영에 관한 여론조사의 경우 그 내용이 선거와 직접적인 관련성이 높지 않다는 점에서 선거에 관한 여론조사로 보고 있지는 않으나, 여론에 미치는 영향력이 막대함에 따라 중장기적으로 대통령선거에 유의미한 영향을 줄 수 있다는 점에서 일정 수준의 규제가 필요함.

특히 대통령선거에 즈음하여 실시되는 대통령의 국정운영에 관한 여론조사는 조사결과의 파급력을 고려할 때 선거에 관한 여론조사와 동일한 규제를 적용하여 여론조사의 공정성을 담보할 필요가 있음.

이에 개정안은 대통령선거의 선거일 전 240일부터 선거일까지 실시하는 여론조사 중 대통령의 국정 수행과 관련한 여론조사를 선거에 관한 여론조사로 보도록 명시적으로 규정하여 여론조사 실시에 있어 책임성을 강화하고자 하려는 것임(안 제8조의8제9항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령의 국정수행에 관련된 여론조사를 선거여론조사에 포함

개정안은 대통령선거의 선거일 전 240일부터 선거일까지 실시하는 대통령의 국정수행과 관련된 여론조사를 선거에 관한 여론조사로 보도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑧ (생 략)	제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑧ (현행과 같음)
<신 설>	⑨ 대통령선거의 선거일 전 240일부터 선거일까지 실시하는 여론조사 중 대통령의 국정 수행과 관련한 여론조사는 이 법에 따른 선거에 관한 여론조사로 본다.
⑨ ~ ⑭ (생 략)	⑩ ~ ⑮ (현행 제9항부터 제14항까지와 같음)
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑪ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑪ (현행과 같음)
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.	⑫ ---------- ---------- ---------- ----------.- ---------- ---------- ---------- ----------.

1. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 제8조의8제10항에 따라 고발되거나 이 법에 따른 여론조사에 관한 범죄로 기소된 선거여론조사기관이 실시한 선거에 관한 여론조사	2. 제8조의8제11항에----------
3. (생 략)	3. (현행과 같음)
⑬·⑭ (생 략)	⑬·⑭ (현행과 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 200萬원 이하의 罰金에 處한다.	⑤ ----------.
1. ~ 11. (생 략)	1. ~ 11. (현행과 같음)
12. 제272조의2제3항(제8조의8제11항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 出入을 방해하거나 資料提出要求에 응하지 아니한 者 또는 허위의 資料를 제출한 者	12. ----------제8조의8제12항에서----------
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. 제8조의8제10항에 따른 시정명령·정정보도문의 게재명령을 통보받고 이를 이행하지 아니한 자	1. 제8조의8제11항에----------
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하	⑥ ----------

의 과태료를 부과한다. 1. (생 략) 2. 「형사소송법」 제211조(현행범인과 준현행범인)에 규정된 현행범인 또는 준현행범인으로서 제272조의2제4항(제8조의8제11항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 동행요구에 응하지 아니한 자 3.·4. (생 략) ⑦ (생 략) ⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 者는 100萬원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 5. (생 략) 6. 제272조의2제4항(제8조의8제11항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 출석요구에 정당한 사유 없이 응하지 아니한 자 ⑨ ~ ⑫ (생 략)	----------. 1. (현행과 같음) 2. ---------- ---------- ---------- ---------제8조의8제12항에서---- ---------- ---------- 3.·4. (현행과 같음) ⑦ (현행과 같음) ⑧ ---------- ---------- ----------. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. ----------제8조의8제12항에서---------- ---------- ---------- ⑨ ~ ⑫ (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

여론조사를 통하여 국민은 정당이나 정치인의 정책에 대한 자신의 의사를 표명할 기회를 갖게 됨으로써 간접적이나마 국가정책에 참여할 수 있고, 정당이나 정치인들은 자신들이 추진하고 있는 정책에 대한

지지도를 파악하여 국민이 거부하는 정책을 시정할 수 있으므로 선거와 선거 사이의 공백이나 선거의 결과가 정책보다는 후보자의 개인적인 인기에 좌우되기 쉽다는 선거의 문제점을 어느 정도 보완할 수 있게 됨.

현직 대통령의 국정수행에 관한 여론조사(이하 “국정여론조사”라 함) 역시 특정 정책이나 사안에 따라 변화하는 대통령에 대한 국민의 지지도를 파악하여 대통령이 국민의 의사에 부합하는 방향으로 정책을 추진하거나 각종 사회적 현안에 관한 해결방안을 마련할 수 있도록 하는 역할을 수행하고 있으며, 직접적인 선거 관련성은 없으므로 현행법에 따른 선거여론조사에 해당한다고 보기 어려움.

그런데 국정여론조사 결과가 언론을 통해 공개·공표되는 과정에서 여론에 미치는 영향력이 막대하고, 중장기적으로 차기 대통령선거의 결과에 영향을 미칠 수 있는 점을 고려하여, 개정안은 선거일 전 240일부터 선거일까지 실시하는 국정여론조사를 선거에 관한 여론조사로 보도록 하여 국정여론조사의 공정성과 신뢰성을 확보하려는 것임.

현재 선거에 관한 여론조사는 기본적으로 조사대상 전체에 대한 대표성을 확보할 수 있도록 피조사자를 선정해야 하고, 편향된 어휘나 문장을 사용하여 질문하는 등의 행위를 해서는 안됨(현행법 제108조제5항[2]). 또한 실시 전에 여론조사의 목적, 표본의 크기 등을 여론조사

개시일 전 2일까지 선거여론조사심의위원회에 신고해야 하며, 실시한 결과를 공표·보도하려면 조사결과 등을 사전에 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록해야 하는 등의 규제를 받게되고, 해당 사항들을 위반하게 되면 경우에 따라서는 과태료를 부과받거나 형벌에 처해질 수 있음.

우리나라와 같은 5년 단임의 대통령제 국가의 차기 대통령선거는 현직 대통령의 국정수행에 대해 책임을 묻는 성격[3]이 있고, 국정여론조사는 현직 대통령의 국정수행에 대한 국민의 평가를 직접적으로 드러내기 때문에 차기 대통령선거의 결과에 일정부분 영향을 미칠 가능성이 있을 수 있으므로 개정안과 같이 국정여론조사에 대한 규제를 둘 필요성도 있을 수 있음.

다만, 개정안안은 다음의 사항들을 감안하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

---

2) 「공직선거법」
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ⑤누구든지 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

3) 책임정당정치의 측면에서 현직 대통령과 같은 정당 소속 후보자에 대한 지지여부를 통해 현직 대통령에 대한 책임을 간접적으로 물을 수 있는 것임.

첫째, 국정여론조사와 일반적인 선거에 관한 여론조사의 특징을 고려할 때 국정여론조사가 차기 대통령선거의 결과에 미치는 영향은 일반적인 선거에 관한 여론조사보다 간접적일 수 있음.

헌법재판소는 92헌마177등(병합) 등에서 선거에 관한 여론조사의 결과가 공표되면 투표자로 하여금 승산이 있는 쪽으로 가담하도록 만드는 이른바 밴드웨건 효과(bandwagon effect)나 이와 반대로 불리한 편을 동정하여 열세에 놓여 있는 쪽으로 기울게 하는 이른바 언더독 효과(underdog effect)가 나타나게 됨으로써 선거에 영향을 미쳐 국민의 진의를 왜곡하고 선거의 공정성을 저해할 우려가 있다고 판단했음.

선거에 관한 여론조사는 공직선거에 출마하거나 출마할 것으로 기대되는 후보자나 정당, 후보자나 정당이 제시하는 정책·공약 등에 관한 지지도·선호도·호감도·적합도 등 지지의 속성을 묻거나 후보자 또는 정당의 자질, 투표예정여부 등을 묻는 여론조사로서, 그 결과를 통해 특정 후보자의 당선가능성을 직접적으로 가늠할 수 있어 사표방지심리 또는 열세자에 대한 응원심리 등의 영향을 받아 선거권자가 본인의 진의대로 투표하지 않을 수 있음.

반면, 국정여론조사는 현직 대통령의 업무수행에 대한 평가 내지 추진 중인 정책에 대한 견해 등을 묻는 여론조사로서 그 결과를 통해 차기 대통령선거에 출마한 후보자의 당선가능성을 직접 예측하는 것에는

한계가 있음. 선거권자는 현직 대통령의 국정수행 외에도 후보자나 그를 추천한 정당의 활동이나 업적, 이미지, 후보자가 제시하는 정책·공약 및 그에 따른 이해관계, 선거권자 개인의 가치관·지위 등을 고려하여 후보자에 대한 지지여부를 결정하기 때문임.

즉, 국정여론조사 결과는 여당 지지도와의 관계는 별론으로 하더라도, 차기 대통령선거에 출마한 후보자의 지지와 직접 연결하기에는 어려움이 있을 것으로 보이고, 선거여론조사와 비교할 때 선거권자에 대하여 차기 대통령선거에 출마한 후보자의 당선가능성에 관한 정보를 제공하여 선거권자의 진의를 왜곡할 가능성이 상대적으로 낮다고 보임.

둘째, 국정여론조사는 독립적으로 실시되기보다는 선거에 관한 여론조사와 함께 실시되는 경우가 많은 것으로 보임. 중앙선거여론조사심의위원회의 홈페이지에 등록된 여론조사결과 현황을 보면 정당지지도를 묻는 등 선거에 관한 여론조사를 실시하면서 대통령의 국정수행에 대한 평가나 의견 등을 함께 조사하는 형태가 많은 것으로 보임. 이러한 경우 국정여론조사에 관한 개별 문항은 현행법에 따른 규제를 적용받지 않지만, 해당 문항을 포함한 질문지 전체나 선거여론조사 자체는 그 구성이나 설계, 표본구성, 가중값 적용 등에 있어서 현행법 및 「선거여론조사기준」의 적용을 받게 됨.

셋째, 여론조사기관의 영업의 자유 및 표현의 자유에 대한 제한의 정도에 대하여도 검토가 필요함. 개정안과 같이 국정여론조사를 선거에 관한 여론조사로 보도록 하면 국정여론조사만을 실시하려는 경우에도 여론조사기관이 선거여론조사기관으로 등록하거나 국정여론조사의 실시 전 사전신고나 공개·공표 전 등록절차를 거쳐야 하는 등의 규제를 받게 되어 여론조사기관의 영업의 자유와 표현의 자유를 제한하여 규제의 적정성에 대한 이견이 있을 수 있음.

종합하면, 현직 대통령의 국정수행은 선거권자가 차기 대통령선거의 후보자를 결정하는 요인 중 하나이지만, 국정여론조사 결과만으로는 차기 대통령선거에 출마하거나 출마하려는 후보자의 당선가능성을 직접적으로 가늠하기 어려워 일반적인 선거에 관한 여론조사보다 밴드웨건 효과나 언더독 효과 등이 영향을 미칠 가능성이 상대적으로 낮을 것으로 보이는 점, 국정여론조사는 사실상 선거에 관한 여론조사와 함께 실시되는 경우가 많은 것으로 보이는 점, 여론조사기관의 영업의 자유와 표현의 자유에 대한 제한 가능성이 있는 점 등을 고려할 때 개정안은 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

한편, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여는 국정여론조사가 행정부의 업무수행에 대하여 국민이 평가나 의견을 표명한 것으로 현행 대통령 단임제 하에서 선거 관련성을 인정할 수 있는지 여부, 국정여론조사를 선관위에서 관리하는 것이 헌법에서 규정한 직무범위(선거·

국민투표관리, 정당사무처리)에 포함되는지 여부 등을 종합적으로 고려할 때 심도있는 검토가 필요하다는 입장임.

[김석기의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김석기의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 12.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 모든 단체가 시기에 상관없이 그 단체의 명의 또는 대표자의 명의로 재외선거권자를 대상으로 일체의 선거운동을 할 수 없도록 하고 있는데, 이러한 제한이 선거운동의 자유를 지나치게 제한하는 것이라는 비판이 있음.

참고로, 국내 유권자를 대상으로 하는 선거운동의 경우 선거의 중립의무가 없는 단체들은 현행법이 제한하지 않는 방법으로 자유롭게 선거운동을 할 수 있음.

이에 단체가 재외선거권자를 대상으로도 현행법이 허용하는 범위에서 선거운동을 할 수 있도록 하여 선거운동의 자유를 보장하려는 것임(안 제218조의14제7항 삭제 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 단체의 재외선거운동 허용

개정안은 단체가 재외선거권자를 대상으로도 현행법이 허용하는 범위에서 선거운동을 할 수 있도록 현행법 제218조의14제7항을 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① ~ ⑥ (생 략) ⑦ 제87조제1항에도 불구하고 단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다.	제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① ~ ⑥ (현행과 같음) <삭 제>
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. ~ 19. (생 략) 20. 제218조의14제1항·제6항 또는 제7항을 위반하여 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 한 자 ② ~ ⑤ (생 략)	제255조(부정선거운동죄) ①----------. 1. ~ 19. (현행과 같음) 20. 제218조의14제1항 또는 제6항----------. ② ~ ⑤ (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법 제87조제1항[4]은 국가·지방자치단체, 공공기관, 동호인회, 계모임 등 각 호에 규정된 기관·단체가 그 기관·단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 선거운동을 할 수 없도록 규정하고 있음. 이를 반대해석하면, 각 호에 해당하지 않는 기관·단체는 현행법에 어긋나지 않는 범위에서 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 것임.

그런데 현행법 제218조의14제1항은 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동의 방법을 문자메시지나 인터넷 홈페이지를 통한 방식, 위성방송시설을 통한 방송광고·방송연설, 인터넷광고 등으로 제한하면서, 같은 조 제7항은 모든 단체가 단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 할 수 없도록 금지하고 있음.[5]

---

4) 「공직선거법」
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
7. 삭제 <2005. 8. 4.>
8. 구성원의 과반수가 선거운동을 할 수 없는 자로 이루어진 기관·단체

5) 「공직선거법」
제218조의14(국외선거운동 방법에 관한 특례) ① 재외선거권자(재외선거인명부등에 올라 있거나 오를 자격이 있는 사람을 말한다. 이하 같다)를 대상으로 하는 선거운동은 다음 각 호에서 정한 방법으로만 할 수 있다.
1. 제59조제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 선거운동
2. 위성방송시설(「방송법」에 따른 방송사업자가 관리·운영하는 국외송출이 가능한 국내의 방송시설을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 이용한 제70조에 따른 방송광고

이에 개정안은 현행법이 국내선거와 달리 재외선거에서 단체의 선거운동의 자유를 엄격하게 제한하고 있다는 문제의식에 근거하여 재외선거권자를 대상으로 하는 단체의 선거운동을 허용하려는 것임.

현행법이 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동의 방법과 선거운동의 주체를 제한하고 있는 것은 재외선거는 국내선거와 달리 재외선거관리위원회가 상시 운영되지 않고, 하나의 재외선거관리위원회가 담당하는 영역이 국내선거보다 넓어 선거의 공정성 및 투명성 확보에 상당한 한계가 있기 때문인 것으로 보임. 이에 따라 국내에서의 선거운동과 달리 해외에서 허용해도 큰 부작용이 없을 것으로 예상되는 선거운동 방법만을 제한적으로 허용하고 선거운동의 주체도 제한하고 있는 것임.

따라서 개정안의 도입여부는 단체의 재외선거권자를 대상으로 하는 선거운동을 허용할 경우 예상되는 선거운동의 자유의 증진 효과와 재외선거의 공정성 및 투명성에 미치는 영향, 선거관리위원회의 현실적인 조사·단속의 가능성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

---

3. 위성방송시설을 이용한 제71조에 따른 방송연설
4. 삭제 <2012. 2. 29.>
5. 제82조의7에 따른 인터넷광고
6. 삭제 <2020. 12. 29.>

⑦ 제87조제1항에도 불구하고 단체(그 대표자와 임직원 또는 구성원을 포함한다)는 그 단체의 명의 또는 그 대표의 명의로 재외선거권자를 대상으로 선거운동을 할 수 없다. <신설 2010. 1. 25.>

[김학용의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김학용의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 14.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

사전투표는 선거 당일 투표가 어려운 유권자의 참여를 돕기 위한 취지에서 도입됐으나 되려 공휴일로 지정된 본투표를 형해화시키고 있다는 지적이 계속되고 있음. 공직선거법상 선거운동 기간을 규정한 취지는 최소한 그 정도의 기간을 허용해야만 유권자가 후보자를 알 수 있게 될 것이라는 가정과 전제가 있기 때문임. 하지만 사전투표는 후보자의 선거운동 기간을 사실상 단축함으로써 후보자의 피선거권과 공무담임권을 침해할 소지가 있음. 유권자 역시 공직 선거운동 기간 중 사전투표가 치러지다 보니 알 권리를 침해받고, 제한된 정보에 의하여 투표할 수밖에 없는 등의 문제가 있음. 이에 따라 사전투표가 치러지는 때 지지율이 높은 후보가 본 투표일보다 상대적으로 높은 지지를 받는 등 투표 결과의 왜곡이 초래될 수 있음. 또

한, 사전투표가 끝난 이후 후보자의 결함이 뒤늦게 알려질 수 있으나 이를 고려한 투표가 이뤄지지 않을 수 있음. 선거 안전성 측면에서도 현행 사전투표 기간은 재고가 필요함. 사전투표의 경우 투표함을 장기간 보관함으로써 선거의 안전성을 떨어뜨리고 있다는 지적이 있음. 이에 사전투표 일수는 2일로 유지하되 관내 선거인과 관외 선거인의 사전투표를 구분하고, 관내 선거인은 선거일 전 1일에, 관외 선거인은 우편 송달 기간을 고려하여 선거일 전 4일에 사전투표를 할 수 있도록 사전투표일을 변경하고자 함

주요내용

선거일 법정주의에 부합하도록 관외 선거인은 선거일 전 4일에, 관내 선거인은 선거일 전 1일에 사전투표를 하도록 변경함(안 제148조제1항 본문 및 제158조제1항제1호·제2호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 사전투표일 변경 및 관외·관내사전투표 분리

개정안은 선거일 전 5일부터 2일간 실시하고 있는 사전투표기간을 선거일 전 4일과 선거일 전날로 이원화하고, 선거일 전 4일에는 관외선거인이, 선거일 전날에는 관내선거인이 사전투표를 하도록 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
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.	제6조의2(다른 자에게 고용된 사람의 투표시간 보장) ① ----------사전투표일----------.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)
제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① ~ ③ (생 략)	제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 읍·면·동선거관리위원회는 선거일에 투표소에서 사용하기 위하여 제148조제1항에 따른 사전투표기간 종료 후 중앙선거관리위원회가 제2항에 따라 기술적 조치를 한 선거인명부를 출력한 다음 해당 읍·면·동선거관리위원회위원장이 이를 봉함·봉인하여 보관하여야 하며, 그 보관과정에 정당추천위원이 참여하여 지켜	④ ----------사전투표일----------

볼 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 정당추천위원이 그 시각까지 참여하지 아니한 때에는 참여를 포기한 것으로 본다.	----------. ---------- ---------- ---------- -----.
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)
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 ----------4일 및 선거일 전 1일(이하 “사전투표일”이라 한다)에---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
② ~ ⑥ (생 략)	② ~ ⑥ (현행과 같음)
第155條(投票時間) ① (생 략)	第155條(投票時間) ① (현행과 같음)
② 사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫는다. 이 경우 第1項 但書의 規定은 사전투표소에 이를 準用한다.	② ----------사전투표일에---------- ----------. ---------- ----------.
③ ~ ⑦ (생 략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)
제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.	제158조(사전투표) ① ----------다음 각 호의 규정에 따른 사전투표일에----------.
<신 설>	1. 해당 사전투표소를 설치한 구·시·

	군선거관리위원회의 관할구역의 선거인(이하 “관내사전투표선거인”이라 한다): 선거일 전 1일
<신 설>	2. 제1호 외의 선거인(이하 “관외사전투표선거인”이라 한다): 선거일 전 4일
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④(현행과 같음)
⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 사전투표관리관은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 구역의 선거인에게는 회송용 봉투를 교부하지 아니할 수 있다.	⑤ ----------관내사전투표선거인에게는----------.
⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다.	⑥ ----------사전투표일에----------.
1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을	1. 관외사전투표선거인의 사전투표의 ----------. ----------

포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.	--.
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. 관내사전투표선거인의 사전투표의 ----------. ----------.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제162조(사전투표참관) ① (생 략)	제162조(사전투표참관) ① (현행과 같음)
② 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장은 후보자마다 사전투표소별로 2명의 사전투표참관인을 선정하여 선거일 전 7일까지 구·시·군선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 하고, 필요한 경우 언제든지 신고한 후 교체할 수 있으며 사전투표기간 중에는 사전투표소에서 교체신고를 할 수 있다.	② ----------사전투표일에는----------.
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제218조의4(국외부재자 신고) ① 주민등록이 되어 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 외국에서 투표하려는 선거권자(지역구국회의원선거에서는 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람과 같은 법 제19조제4항에 따라 재외국민으로 등록·관리되는 사람은 제외	제218조의4(국외부재자 신고) ① ---------- ----------

한다)는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 “국외부재자 신고기간”이라 한다) 서면·전자우편 또는 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하여야 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다. 1. 사전투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람 2. (생 략) ② ~ ⑤ (생 략)	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.-- ---------- ---------- ----. 1. 선거일 전 4일 이전에---------- ---------- 2. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안은 선거일 전 5일부터 2일간 실시되는 현행의 사전투표기간으로 인해 후보자의 선거운동 기회가 축소되고, 선거인의 후보자에 대한 정보가 제약되며, 일반 국민이 선거일을 단순히 휴일로 인식하는 문제가 발생하고 있는 점을 고려하여 사전투표를 선거일 전 5일부터 2일이 아닌 선거일 전 4일과 선거일 전 1일에 실시하도록 하되, 선거일 전 4일에는 관외선거인만, 선거일 전 1일에는 관내선거인만 사전투표를 할 수 있도록 제한하려는 것임.

현행법상 공직선거는 원칙적으로 수요일에 실시되기 때문에 사전투표는 선거일 전 주의 금요일과 토요일에 실시됨. 개정안에 따를 경우 사전투표일은 선거일 전 주의 토요일과 선거일 주간의 화요일이 될 것임.

개정안의 도입여부는 현행 사전투표제도(선거일 전 5일부터 2일간 관내외 구분없이 전국의 사전투표소 어디에서든 사전투표 가능)에 대한 국민적 인식 및 장·단점, 개정안에 따를 경우 기대되는 후보자의 선거운동의 기회 증대효과, 선거인의 투표편의와 전체 투표율에 미치는 영향, 김학용의원안에 대한 국민여론, 선거관리위원회의 현실적인 집행가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사안이며,

현재 개정안 외에도 사전투표기간을 변경하려는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」이 다수 발의[6]되어 있으므로, 개정안의 심사시 함께 논의되어야 할 것임.

한편, 중앙선거관리위원회는 국민들의 후보자에 대한 알 권리 보장, 불필요한 의혹 제기 감소 등을 기대해 볼 수 있으나, 김학용의원안은 다음과 같은 문제점들이 있어 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

---

6) 사전투표기간을 선거일 전 5일부터 2일동안에서 선거일 전 4일 하루(이채익의원안, 권영세의원안), 선거일 전 3일부터 2일간(박형수의원안) 또는 선거일 전 5일부터 3일간(민형배의원안)으로 조정하는 등의 개정안들이 있음.

첫째, 현행법은 모든 사전투표소에 관내선거인 및 관외선거인 투표장소를 분리·구획하여 어느 선거인이 사전투표소에 방문하든 해당 구획된 장소에 가서 투표가 가능함. 그러나 김학용의원안과 같이 사전투표일을 구분할 경우 관외선거인 사전투표소에 관내선거인이 방문하거나 그 반대의 상황이 동시다발적으로 발생할 확률이 매우 높아 투표업무에 상당한 지장을 초래할 우려가 있음.

둘째, 관외선거인에 비해서 관내선거인이 얻을 수 있는 정보가 상대적으로 많은 점, 관외선거인 투표일은 휴일이나 관내선거인 투표일은 평일인 점 등과 관련하여 형평성에 대한 문제제기 가능성이 있음.

셋째, 사전투표가 끝난 후 읍·면·동위원회가 선거일 투표소에서 사용하기 위한 선거인명부를 투표소별로 출력하고 이를 투표관리관에게 인계하여야 하나, 관내선거인 사전투표가 선거일 전 1일 저녁에 끝나는 경우 읍·면·동위원회가 해당 업무를 선거일 전까지 완료하는 것이 시간상 불가능함.

[강득구의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 강득구의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 15.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거인명부 작성 과정에서 발생한 착오를 시정하기 위하여 선거인명부 작성 이후 절차로서 명부 열람, 이의신청, 불복신청 및 명부누락자 구제 등을 규정하고 있음.

그런데 이러한 절차들은 선거권자가 선거인명부에 오류가 있다는 사실을 선거인명부확정일 전일까지 인지하고 정정 신청을 한 경우에만 진행될 수 있는 것으로써, 선거인명부확정일이 지나고 본인의 누락 사실 등을 알게 된 경우 구제 방법이 없는 상황임.

최근 실시된 제20대 대통령선거에서도 담당 공무원의 단순 실수로 인하여 선거인명부에서 누락된 선거권자가 해당 사실을 선거일 당일에 알게 되어 선거권을 행사하지 못하는 사례가 발생한 바 있음.

이에 선거권자가 사전투표일 또는 선거일에 구·시·군의 장의 착오 등의 사유로 인하여 본인의 선거인명부 누락 사실을 발견한 경우, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할 구·시·군선거관

리위원회로부터 선거인명부 누락사실을 확인받고 선거일 당일에 투표할 수 있도록 하려는 것임(안 제156조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거인명부 누락자에 대한 구제방안 마련

개정안은 선거권자가 사전투표일 또는 선거일에 구·시·군의 장의 착오 등의 사유로 인하여 본인의 선거인명부 누락 사실을 발견한 경우, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 선거인명부 누락사실을 확인받고 선거일 당일에 투표할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第156條(投票의 제한) ① 選擧人名簿에 올라 있지 아니한 者는 投票할 수 없다. 다만, 第41條(異議申請과 決定)第2項·第42條(不服申請과 決定)第2項 또는 第43條(名簿漏落者의 구제)第2項의 이유있다는 決定通知書를 가지고 온 者는 投票할 수 있다.	第156條(投票의 제한) ① ----------. ------다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 ----------.
<신 설>	1. 제41조(이의신청과 결정)제2항·제42조(불복신청과 결정)제2항 또는 제43조(명부누락자의 구제)제2항의 이유있다는 결정통지서를 가지고 온 자
<신 설>	2. 선거일(사전투표를 하려는 사람의 경우 사전투표기간)에 구·시·군의 장의 착오 등의 사유로 인하여 선거인명부에 누락된 것이 발견된 정당한 선거권자로서 중앙선거관

	리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 선거인명부 누락사실을 확인받은 자
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 선거인을 '선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람'으로 정의[7]하면서, 선거인명부에 올라 있지 아니한 자는 투표할 수 없도록 규정[8]하고 있음. 다만, 선거인명부에 올라있지 않더라도 선거인명부에 대한 이의신청 절차를 통해 (선거인명부 누락에) 이유있다는 결정통지서를 가지고 온 사람의 경우에 한정하여 예외적으로 투표할 수 있도록 규정하고 있음.

즉, 현행법에 따르면 구·시·군의 장이 선거인명부를 작성하는 과정에서 실수로 특정 선거권자를 명부에서 누락할 경우 누락된 선거관자 또는 해당 구·시·군의 장이 누락사실을 인지하고 선거인명부 확정 전에

7) 「공직선거법」
제3조(선거인의 정의) 이 법에서 "선거인"이란 선거권이 있는 사람으로서 선거인명부 또는 재외선거인명부에 올라 있는 사람을 말한다.

8) 「공직선거법」
제156조(투표의 제한) ①선거인명부에 올라 있지 아니한 자는 투표할 수 없다. 다만, 제41조(異議申請과 決定)제2항·제42조(不服申請과 決定)제2항 또는 제43조(名簿漏落者의 구제)제2항의 이유있다는 결정통지서를 가지고 온 자는 투표할 수 있다.

미리 이의신청을 하거나 선거인명부를 정정하지 않는 한 명부에서 누락된 선거권자가 투표할 수 있는 구제방안은 없는 상황임.

실제로, 최근 실시된 제20대 대통령선거에서 경기도 구리시의 한 선거권자가 선거인명부 작성과정의 실수로 선거인명부에서 누락되었다는 사실을 사전투표를 위해 사전투표소에 방문한 뒤 인지하였으나 구제방법이 없어 투표권을 행사하지 못하게 된 사례[9]가 발생한 바 있음.

이에 개정안은 선거일 또는 사전투표기간에 구·시·군의 장의 착오 등의 사유로 선거인명부에서 누락된 것을 발견한 정당한 선거권자가 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 선거인명부 누락사실을 확인받은 후 투표할 수 있도록 구제방안을 마련하려는 것으로, 국민의 선거권을 보다 두텁게 보장하고, 국가기관의 착오에 의해 국민의 선거권이 부당하게 박탈되는 사례를 예방하려는 취지로 타당한 입법조치로 판단됨.

물론 근본적으로는 선거권자가 누락되지 않도록 선거인명부의 작성 단계부터 오차 및 누락이 발생하지 않도록 하는 것이 바람직할 것이나, 중앙선거관리위원회는 선거인명부 작성 과정에서 선거권자 누락이 발생하는 이유는 다양[10]하며, 유관기관 업무협의회 시 명부 작성 소관

9) 공무원 실수로 사망 처리돼 선거권 박탈…법 개정 시급하다, 2022. 3. 16. 뉴시스 (https://mobile.newsis.com/view.html?ar_id=NISX20220314_0001792777)

10) 검찰청 착오로 수형자 선거권을 미부여하는 경우, 검찰직원이 수형인명부 전산입력시 죄목·형량을 잘못 기재하거나 통보지연 등으로 명부 작성권자가 선거인명부에 등재하지 못하는 경우, 등록기준지인 구·시·읍·면에서 범죄기록 오인으로 선거권 없음으로 잘못 분류하는 경우, 동명이인 사망자 착오 입력 등

부처(행정안전부)에 선거인명부 작성 시 선거권자가 누락되지 않도록 결격사유조회시스템 정비 및 담당자에 대한 교육 등 실시를 안내하고, 구·시·군의 장에게 주민등록표, 수형인명표, 사망자 등 명부작성 관계 서류 일제 정리 및 담당자 명부작성 요령 교육 및 감독 철저를 요청하고 있으나, 누락을 방지할 근본적인 방법은 없다는 설명임.

이러한 중앙선거관리위원회의 설명을 고려할 때 개정안과 같이 선거인명부 작성 후 구제절차를 마련하는 방안이 선거인명부에서 누락된 선거권자의 투표권을 보장하는 현실적인 방법인 것으로 판단됨.

다만, 개정안에 따르면 선거권자가 사전투표기간이나 선거일 전에 선거인명부에서 본인이 누락된 사실을 발견하더라도 사전투표기간이나 선거일이 되어야 비로소 선거인명부 누락사실을 확인받고 투표가능여부가 확정되므로 사전투표기간이나 선거일 전에 누락사실을 확인받을 수 있도록 하는 절차를 신설하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것으로 보이며,

개정안에 따라 실제로 선거관리위원회가 사전투표기간과 선거일에 선거권자의 명부누락사실을 확인하고 투표가능여부를 인정하는 것이 현실적으로 집행상 가능한지에 대한 논의도 필요할 것으로 생각됨.

그 밖에 개정안과는 별론으로, 선거관리위원회는 선거인명부의 직접적인 작성주체는 아니나, 현행법 제39조제1항[11]에 따라 선거인명부 작

성에 관한 감독책임이 있고, 「헌법」에 공직선거 절차사무를 전담하는 지위에 있으므로, 선거인명부가 정확하게 작성될 수 있도록 구·시·군의장의 선거인명부 작성에 대한 관리·감독을 강화하고, 선거인명부 작성 절차의 실무상 미비점을 개선·보완하는 등 국민의 참정권 보장을 위한 기관 차원의 개선방안을 마련할 필요도 있을 것임.

11) 「공직선거법」
제39조(명부작성의 감독 등) ①선거인명부(거소·선상투표신고인명부를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 작성에 관하여는 관할구·시·군선거관리위원회 및 읍·면·동선거관리위원회가 이를 감독한다.

[이병훈의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이병훈의원 등 16인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 18.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거에서 당선된 사람을 ‘당선인’으로 표기하고 있고, 국가의 최고규범인「대한민국헌법」은 대통령선거에 당선된 사람에 대하여 ‘당선자’라는 용어를 사용하고 있는바, 이로 인하여 선거 후 선거에서 당선된 사람을 칭함에 있어 불필요한 논란과 혼선이 반복되고 있음.

헌법재판소는 이와 같은 논란에 대하여 ‘당선자’로 표현하는 것이 헌법에 부합한다고 공식적으로 밝힌 바 있으며, 관련 전문가들도 임기 시작 전까지 한시적인 지위를 가지는 사람의 경우에는 ‘-자(者)’로 쓰는 것이 어법에 맞고, ‘-인(人)’ 과 ‘-자(者)’ 사이에는 호칭의 상하관계가 존재하지 않는다는 의견들을 발표한 바 있음.

이에 현행법의 ‘당선인’이라는 표현을 ‘당선자’로 변경하여, 헌법과 법률 상 표현이 상이함에 따라 발생할 수 있는 혼선을 방지하고자 함(안 제13조제2항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. ‘당선인’을 ‘당선자’로 변경

개정안은 현행법 상의 ‘당선인’이라는 표현을 ‘당선자’로 변경하려는 것임.[12)]

현 행	개 정 안
제13조(선거구선거관리) ① (생 략) ② 第1項에서 “選擧區選擧事務”라 함은 選擧에 관한 事務중 候補者登錄 및 當選人決定 등과 같이 당해 選擧區를 單位로 행하여야 하는 選擧事務를 말한다. ③ ~ ⑥ (생 략)	제13조(선거구선거관리) ① (현행과 같음) ② ---------- ---------- ------당선자결정---------- ---------- ----------. ③ ~ ⑥ (현행과 같음)
제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑧ (생략) ⑨ 관할선거구선거관리위원회는 「공직자윤리법」 제9조에 따른 해당 공직자윤리위원회의 요청이 있는 경우 당선인결정 후 15일 이내에 해당 당선인이 제4항제2호에 따라 제출한 등록대상재산에 관한 신고서의 사본을 송부하여야 한다. ⑩ ~ ⑮ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑧ (현행과 같음) ⑨ ---------- ---------- ---------- --당선자결정---------- 당선자가---------- ---------- ----------. ⑩ ~ ⑮ (현행과 같음) 이하 생략 **부 칙**

12) 전체 조문대비표는 의안원문 참고

	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

「대한민국헌법」은 제67조 및 제68조[13]에서 대통령선거를 통해 대통령으로 선출된 사람을 대통령 '당선자'로 표현하고 있음.

그런데 현행법 및 관계 법률[14]은 대통령으로 선출된 사람을 대통령 당선자가 아닌 대통령 '당선인'으로 표현하고 있어, 개정안은 헌법과 법률 사이의 위계와 체계성을 고려하여 현행법 상의 당선인이라는 표현을 당선자로 변경하려는 것임.

국립국어원의 표준대국어사전에 따르면 당선자(者)와 당선인(人)은 모두 선거에서 뽑힌 사람을 이르는 말로 그 의미는 동일함.

그러나 일각에서는 '자'라는 표현은 '놈' 또는 '사람'이라는 뜻을 나타내는 말로서 사람을 좀 낮잡아 이르거나 일상적으로 이를 때 쓰이는 점을 고려할 때 대통령에 당선된 사람을 이르는 말로 '당선자'를 사용하는 것은 적절하지 않고, 현행법, 「국회법」 및 「대통령직 인수에 관한 법률」 등에서 당선인 또는 대통령당선인이라는 표현을 사용하고 있으

13) 「대한민국헌법」
제67조 ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다.
제68조 ②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.

14) 「국회법」, 「인사청문회법」, 「대통령기록물 관리에 관한 법률」, 「대통령직 인수에 관한 법률」, 「공직선거법」, 「정치자금법」 등

므로 선거에서 대통령으로 당선된 사람을 이르는 표현은 당선인이 적절하다는 의견이 있음. 또한 과거 이명박대통령당선인 인수위원회는 언론에 '당선자'가 아니라 '당선인'으로 표현해 줄 것을 요청(08.1.1.)한 바 있고, 2008. 1. 9. 리얼미터의 여론조사 결과에 따르면 대통령 당선인에 대한 선호도는 49.1%, 당선자에 대한 선호도는 28.6%로 나타났음.

다른 한편에서는 당선자의 '자(者)'와 당선인의 '인(人)'은 모두 당선이라는 명사 뒤에 붙는 접미사로서 앞선 명사에 '사람'의 뜻을 더해주는 표현일 뿐 '자'에는 비하의 의미가 없고, 최상위 법규범인 「대한민국 헌법」에서는 선거에서 대통령으로 당선된 사람을 이르는 표현으로 대통령 당선자를 사용하고 있으므로 당선자가 타당하다는 의견이 있음. 또한 헌법재판소는 특히 헌법재판소의 결정과 관련하여서는 가급적 헌법상 표현인 '당선자'를 사용해 줄 것을 당부(08.1.10.)한 바 있고, '당선'은 행위를 나타내는 명사이므로, '공천자, 낙찰자, 승리자, 합격자' 등 용례에 따라 접미사 '-인'보다는 '-자'와 결합하는 것이 어법적으로 타당하다는 의견이 있음[15].

따라서 개정안의 도입여부는 위와 같은 의견들을 종합적으로 고려하여 결정할 사안임.

---

15) 박만규, 「접미사 '-자'(者)와 '-인'(人)의 선택 요인」, 한국사전학 39 pp.134-164, 2022.
- 공천자, 낙찰자, 승리자, 합격자 등은 오직 '-자'와만 결합하고 '-인'과는 결합하지 않음 (*공천인, *낙찰인, *승리인, *합격인)

다만, 현행법 외 여러 법률에서 다양한 선거에 뽑힌 사람을 '당선자' 또는 '당선인'이라고 지칭하고 있으므로, 용어의 통일을 위해서는 동 개정안뿐만 아니라 해당 법률 전반에 걸친 논의가 필요할 것으로 보임[16].

[당선자 및 당선인 용어 사용 입법례]

법 률	사용용어	비 고
국회법	당선자, 당선인	의장단 등 선거 - 당선자 대통령 당선인, 의원 당선인
인사청문회법	당선인	대통령당선인
공직선거법	당선인	대통령당선인, 의원당선인 등
공공단체등 위탁선거에 관한 법률	당선인	
공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률	당선인	
정치자금법	당선인	
정당법	당선인	
대통령직 인수에 관한 법률	당선인	대통령당선인
대통령기록물 관리에 관한 법률	당선인	대통령당선인
대통령 등의 경호에 관한 법률	당선인	대통령당선인
국가장법	당선인	대통령당선인
지방자치법	당선인	
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	당선인	대통령당선인
농업협동조합법	당선인	
산림조합법	당선인	

16) 현재 '당선인'을 '당선자'로 개정하려는 취지로 발의된 법률안은 다음과 같음.
-공직선거법 일부개정법률안(의안번호 제2115312호)
-국회법 일부개정법률안(의안번호 제2115307호)
-대통령기록물 관리에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제2115306호)
-대통령직 인수에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 제2115304호)
-인사청문회법 일부개정법률안(의안번호 제2115305호)
-정치자금법 일부개정법률안(2115309호)

법 률	사용용어	비 고
수산업협동조합법	당선인	
신용협동조합법	당선인	
염업조합법	당선인	
엽연초생산협동조합법	당선자	
중소기업협동조합법	당선인	
새마을금고법	당선인	
축산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률	당선자	

한편, 중앙선거관리위원회는 ‘당선인’과 ‘당선자’ 중 어떤 용어를 사용할지 여부는 국민적 공감대, 관련 전문가 의견 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이며, 다만 ‘당선인’ 표현이 「공직선거법」, 「국회법」, 「대통령직 인수에 관한 법률」, 「인사청문회법」 등에도 쓰이고 있어 관계 기관의 의견 수렴 절차가 필요하다는 입장임.

[이명수의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이명수의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 20.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거의 효력에 관하여 다투는 선거소송과 당선의 효력에 관하여 다투는 당선소송의 수소법원(受訴法源)에 대하여 대통령선거, 국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사선거의 경우 대법원에, 지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거, 자치구·시·군의 장선거의 경우에는 그 선거구를 관할하는 고등법원에 각각 소를 제기할 수 있도록 하고 있음.

그러나 선거 관련 사건의 경우 소송이나 처벌에 오랜 시간이 걸려 최종 판결 시까지 당선직이 유지되고 정치적인 개입 의혹의 가능성이 있는 바, 이를 전담하는 선거법원을 신설하고 선거소송 및 당선소송을 선거법원에서 처리해야 한다는 의견이 있음.

이에 개정안은 선거소송 및 당선소송의 수소법원을 선거법원으로 하고, 선거법원에 통신관련 선거범죄의 조사에 필요한 자료 열람의 승인권을 주는 등 선거 분쟁 사건을 신속하게 해결하려는 것임(안

제222조제1항 등).

참고사항

이 법률안은 이명수의원이 대표발의한 「각급 법원의 설치와 관할 구역에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제15340호) 및 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 제15341호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 선거에 관한 소송의 수소법원을 선거법원으로 변경

개정안은 선거에 관한 소송의 수소법원을 선거법원으로 하고 관련된 조문을 함께 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
第222條(選擧訴訟) ① 大統領選擧 및 國會議員選擧에 있어서 選擧의 효력에 관하여 異議가 있는 選擧人·政黨(候補者를 추천한 政黨에 한한다) 또는 候補者는 選擧日부터 30日 이내에 당해 選擧區選擧管理委員會委員長을 被告로 하여 大法院에 訴를 제기할 수 있다.	第222條(選擧訴訟) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------선거법원---------- ----------.
② 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選擧에 있어서 選擧의 효력에 관한 제220조의 決定에 불복이 있는 訴請人(當選人을 포함한다)은 해당 소청에 대하여 기각 또는 각하 결정이 있는 경우(제220조제1항의 기간 내에 결정하지 아니한 때를 포함한다)에는 해당 선거구선거관리위원회 위원장을, 인용결정이 있는 경우에는 그 인용결정을 한 선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날(제220조제1항의 기간 내에 결정하지 아니한 때에는 그 기간	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

이 종료된 날)부터 10日 이내에 比例代表市・道議員選擧 및 市・道知事選擧에 있어서는 大法院에, 地域區市・道議員選擧, 自治區・市・郡議員選擧 및 自治區・市・郡의 長選擧에 있어서는 그 選擧區를 관할하는 高等法院에 訴를 제기할 수 있다.	---------- ---선거법원---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -.
<신 설>	③ 제1항 및 제2항에 따른 선거법원의 판결에 대해서는 대법원에 상고할 수 있다.
③ (생 략)	④ (현행 제3항과 같음)
第223條(當選訴訟) ① 大統領選擧 및 國會議員選擧에 있어서 당선의 효력에 異議가 있는 政黨(候補者를 추천한 政黨에 한한다) 또는 候補者는 當選人決定日부터 30日이내에 제52조제1항・제3항 또는 제192조제1항부터 제3항까지의 사유에 해당함을 이유로 하는 때에는 當選人을, 第187條(大統領當選人의 決定・公告・통지)第1項・第2項, 第188條(地域區國會議員當選人의 決定・公告・통지) 第1項 내지 第4項, 第189條(比例代表國會議員議席의 배분과 當選人의 決定・公告・통지) 또는 제194조(당선인의 재결정과 비례대표국회의원의석 및 비례대표지방의회의원의석의 재배분)제4항의 規定에 의한 決定의 違法을 이유로 하는 때에는 大統領	第223條(當選訴訟) ① ---------- ----------

選擧에 있어서는 그 當選人을 決定한 中央選擧管理委員會委員長 또는 國會議長을, 國會議員選擧에 있어서는 당해 選擧區選擧管理委員會委員長을 각각 被告로 하여 大法院에 訴를 제기할 수 있다.	---------- ---------- ---------- ---------- -------선거법원---------- --.
② 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選擧에 있어서 당선의 효력에 관한 제220조의 決定에 불복이 있는 訴請人 또는 當選人인 被訴請人(제219조제2항 후단에 따라 선거구선거관리위원회 위원장이 피소청인인 경우에는 당선인을 포함한다)은 해당 소청에 대하여 기각 또는 각하 결정이 있는 경우(제220조제1항의 기간 내에 결정하지 아니한 때를 포함한다)에는 당선인(제219조제2항 후단을 이유로 하는 때에는 관할선거구선거관리위원회 위원장을 말한다)을, 인용결정이 있는 경우에는 그 인용결정을 한 선거관리위원회 위원장을 피고로 하여 그 결정서를 받은 날(제220조제1항의 기간 내에 결정하지 아니한 때에는 그 기간이 종료된 날)부터 10日 이내에 比例代表市·道議員選擧 및 市·道知事選擧에 있어서는 大法院에, 地域區市·道議員選擧, 自治區·市·郡議員選擧 및 自治區·市·郡의 長 選擧에 있어서는 그 選擧區를 관할하는 高等法院	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------선거 법원---------- ---------- ---------- ---------- ----------

에 訴를 제기할 수 있다. <신 설>	----------. ③ 제1항 및 제2항에 따른 선거법원의 판결에 대해서는 대법원에 상고할 수 있다.
③·④ (생 략)	④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음)
第224條(選擧無效의 判決 등) 訴請이나 訴狀을 접수한 選擧管理委員會 또는 大法院이나 高等法院은 選擧爭訟에 있어 選擧에 관한 規定에 위반된 사실이 있는 때라도 選擧의 결과에 영향을 미쳤다고 인정하는 때에 한하여 選擧의 전부나 일부의 無效 또는 당선의 無效를 決定하거나 判決한다.	第224條(選擧無效의 判決 등) -------- ----------선거법원--------
第226條(訴訟 등에 관한 통지) ① (생략) ② 이 章의 規定에 의하여 訴가 제기된 때 또는 訴訟이 係屬되지 아니하게 되거나 判決이 확정된 때에는 大法院長 또는 高等法院長은 大統領選擧 및 國會議員選擧에 있어서는 國會와 中央選擧管理委員會 및 管轄選擧區選擧管理委員會에, 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選擧에 있어서는 당해 地方自治團體와 地方議會 및 管轄選擧區選擧管理委員會에 통지하여야 한다.	第226條(訴訟 등에 관한 통지) ① (현행과 같음) ② ---------- ----------선거법원장------
第228條(證據調査) ① ~ ③ (생 략)	第228條(證據調査) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ 選擧에 관한 訴訟에 있어서는 大法院 및 高等法院은 高等法院·地方法院 또는 그 支院에 證據調査를 촉탁할 수 있다.	④ ----------고등법원 및 선거법원----------.
제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사) ① 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)직원은 정보통신망을 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때에는 당해 선거관리위원회의 소재지를 관할하는 고등법원(구·시·군선거관리위원회의 경우에는 지방법원을 말한다) 수석판사 또는 이에 상당하는 판사의 승인을 얻어 정보통신서비스제공자에게 당해 정보통신서비스 이용자의 성명(이용자를 식별하기 위한 부호를 포함한다)·주민등록번호·주소(전자우편주소·인터넷 로그기록자료 및 정보통신망에 접속한 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 자료를 포함한다)·이용기간·이용요금에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다.	제272조의3(통신관련 선거범죄의 조사) ① ----------고등법원 또는 선거법원----------.
② 각급선거관리위원회 직원은 전화를 이용한 이 법 위반행위의 혐의가 있다고 인정되는 상당한 이유가 있는 때에는 당해 선거관리위원회의 소재지를 관할하는 고등법원(구·시	② ----------고등법원 또는 선거법

·군선거관리위원회의 경우에는 지방법원을 말한다) 수석판사 또는 이에 상당하는 판사의 승인을 얻어 정보통신서비스제공자에게 이용자의 성명·주민등록번호·주소·이용기간·이용요금, 송화자 또는 수화자의 전화번호, 설치장소·설치대수에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 수 있다. ③ ~ ⑧ (생 략)	원---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -. ③ ~ ⑧ (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 2025년 3월 1일부터 시행한다. 제2조(통신관련 선거범죄의 조사를 위한 선거법원 수석판사의 승인에 관한 적용례) 제272조의3제1항 및 제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 각급선거관리위원회 직원이 승인을 신청하는 경우부터 적용한다. 제3조(사건 관할에 관한 경과조치) 이 법 시행으로 2025년 3월 1일부터 선거법원의 관할에 속할 사건으로 2025년 2월 28일 현재 법원에 계속 중인 사건은 그 계속 중인 법원의 관할로 한다.

선거에 관한 소송은 선거소송[17]과 당선소송[18]으로 구분되고, 선거에

17) 제222조(선거소송) ①대통령선거 및 국회의원선거에 있어서 선거의 효력에 관하여 이의가 있는 선거인·정당(候補者를 추천한 政黨에 한한다) 또는 후보자는 선거일부터 30일 이내에 당해 선거구선거

있어서 선거의 효력 및 당선의 효력에 이의가 있는 선거인이나 후보자 등이 각각 제기하는 소임.

선거는 수많은 국민의 선택으로 이루어지는 절차로서 그 자체로 수많은 복잡한 이해관계가 얽혀있고, 선거로 선출된 당선인은 선거의 종류에 따라 4년 또는 5년의 제한된 임기를 지닌다는 점 등을 고려할 때 선거 및 당선의 효력에 관한 논란은 조기에 해결되어야 하며, 당선인의 법적 안정성은 신속하게 확보되어야 할 필요가 있음.

이에 따라 현행법은 선거소송 및 당선소송에 대하여는 법원 판단의 신중함보다는 신속성에 무게를 두어 3심제가 아닌 단심제 또는 2심제를 채택하고 있음. 구체적으로, 대통령선거, 국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 및 시·도지사선거의 경우 대법원에, 지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거, 자치구·시·군의 장선거의 경우에는 그 선거구를 관할하는 고등법원에 각각 소를 제기할 수 있도록 하고 있음.

그럼에도 현실적으로 선거소송이나 당선소송은 최종 판결까지 상당

관리위원회위원장을 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.

18) 제223조(당선소송) ①대통령선거 및 국회의원선거에 있어서 당선의 효력에 이의가 있는 정당(候補者를 추천한 政黨에 한한다) 또는 후보자는 당선인결정일부터 30일이내에 제52조제1항·제3항 또는 제192조제1항부터 제3항까지의 사유에 해당함을 이유로 하는 때에는 당선인을, 제187조(大統領當選人의 決定·公告·통지)제1항·제2항, 제188조(地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지)제1항 내지 제4항, 제189조(比例代表國會議員議席의 배분과 當選人의 決定·公告·통지) 또는 제194조(당선인의 재결정과 비례대표국회의원의석 및 비례대표지방의회의원의석의 재배분)제4항의 규정에 의한 결정의 위법을 이유로 하는 때에는 대통령선거에 있어서는 그 당선인을 결정한 중앙선거관리위원회위원장 또는 국회의장을, 국회의원선거에 있어서는 당해 선거구선거관리위원회위원장을 각각 피고로 하여 대법원에 소를 제기할 수 있다.

한 시간이 걸리는 경우가 많고, 판결 지연에 따른 정치적인 개입의혹 등 불필요한 논란이 발생하고 있으므로 개정안은 선거소송 및 당선소송은 선거법원에서 전담하여 처리하도록 함으로써, 선거소송 및 당선소송의 신속한 판결을 도모하려는 취지로 이해됨.

그런데 「법원조직법」 제3조제1항[19]에 따르면 현재 법원의 종류에는 대법원, 고등법원, 특허법원, 지방법원, 가정법원, 행정법원 및 회생법원의 7가지가 있으며, 선거법원은 따로 존재하지 않는 상황이며,

선거법원을 법원의 종류 중 하나로 추가하고 선거법원의 심판권 및 관할구역 등을 규정하려는 내용의 「법원조직법 일부개정법률안」(이명수의원 대표발의, 의안번호 제2115341호)과 「각급 법원의 설치와 관할구역에 관한 법률 일부개정법률안」(이명수의원 대표발의, 의안번호 제2115340호)(이하 “선거법원 설치 법률안”이라 함)이 발의되어 법제사법위원회에 계류 중에 있으므로, 개정안의 심사는 기본적으로 상기 두 법률안에 대한 법제사법위원회의 논의과정을 고려하여 이루어져야 할 것임.

---

19) 「법원조직법」
제3조(법원의 종류) ① 법원은 다음의 7종류로 한다.
1. 대법원
2. 고등법원
3. 특허법원
4. 지방법원
5. 가정법원
6. 행정법원
7. 회생법원

다만, 개정안에 대하여는 다음과 같은 측면을 감안하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 대통령선거와 국회의원선거, 시·도지사선거 및 비례대표시·도의회의원선거에 관한 소송의 경우 현재 대법원 단심제로 운영되고 있으나, 개정안에 따르면 선거법원[20]-대법원 2심제로 변경되어 재판절차가 늘어나 선거에 관한 소송의 확정이 지체될 우려가 있음.

지역구·시·도의회의원선거, 자치구·시·군의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 관한 소송의 경우 현재 고등법원-대법원 2심제로 운영되고 있으므로, 개정안에 따르면 1심의 관할법원이 고등법원에서 선거법원으로 변경될 것이며, 선거법원은 선거에 관한 소송 외에 일반적인 고등법원에서 담당하고 있는 민·형사상의 사건은 담당하지 않기 때문에 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시·군의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 관한 소송의 신속한 1심 판결에 일정부분 기여할 수 있

---

20) 선거법원 설치 법률안에 따르면 선거법원은 고등법원과 동급의 법원인 것으로 보임.

20) 이명수의원 대표발의, 「법원조직법 일부개정법률안」(의안번호 제2115341호)

안 제40조의8(선거법원장) ① 선거법원에 선거법원장을 둔다.

② 선거법원장은 판사로 보한다.

③ 선거법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다.

④ 선거법원에 대해서는 제26조제4항부터 제6항까지의 규정을 준용한다.

「법원조직법」

제26조(고등법원장) ① 고등법원에 고등법원장을 둔다.

② 고등법원장은 판사로 보한다.

③ 고등법원장은 그 법원의 사법행정사무를 관장하며, 소속 공무원을 지휘·감독한다.

④ 고등법원장이 궐위되거나 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 수석판사, 선임판사의 순서로 그 권한을 대행한다.

⑤ 고등법원에 고등법원장비서관을 둔다.

⑥ 고등법원장비서관은 법원사무관 또는 5급 상당의 별정직공무원으로 보한다.

을 것으로 보임.

그러나 현재 법원 또한「선거범죄사건의 신속 처리 등에 관한 예규」를 통해 형사합의 재판부가 1개부를 초과하는 고등법원 및 지방법원에는 선거범죄전담재판부를 지정[21]하도록 하는 등 선거에 관한 소송의 신속한 처리를 위해 노력하고 있고, 선거법원의 1심 판결에 대하여는 대법원에 항소할 수 있으므로 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시·군의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 관한 소송의 확정판결까지 소요되는 시간을 고려하면 선거법원 도입 전후 큰 차이가 없을 수 있음.

<현행과 개정안의 비교>

<table>
<tr><th>구 분</th><th>현 행</th><th>개정안</th></tr>
<tr><td>대통령선거</td><td rowspan="4">대법원(단심)</td><td rowspan="7">선거법원(1심)
대법원(2심)</td></tr>
<tr><td>국회의원선거</td></tr>
<tr><td>시·도지사선거</td></tr>
<tr><td>비례대표시·도의원선거</td></tr>
<tr><td>지역구시·도의원선거</td><td rowspan="3">고등법원(1심)
대법원(2심)</td></tr>
<tr><td>자치구시·군의원선거</td></tr>
<tr><td>자치구·시·군의장선거</td></tr>
</table>

둘째, 선거에 관한 소송의 신속한 처리를 도모하는 방안에는 개정안과 같이 선거법원에 소송을 전담시키는 방안 외에 현행법 제270조의

21)「선거범죄사건의 신속 처리 등에 관한 예규」
제1조 【목적】 이 예규는 공직선거법위반사건(이하 선거범죄 사건이라고 한다)의 신속한 처리를 위한 절차 등을 규정함을 목적으로 한다.
제2조 【선거범죄전담재판부의 지정】 형사합의 재판부가 1개부를 초과하는 고등법원 및 지방법원의 법원장은 그 중 1개의 재판부를 선거범죄전담재판부로 지정한다.

2[22]에 따른 궐석재판제도나 「형사소송법」 제267조의2[23]에 따른 집중심리제도를 활용하는 방안도 있음. 권석재판제도는 후보자 등의 출석기피로 인한 재판지연에 대응하는 수단이 될 수 있고, 집중심리 방식은 재판 진행 시 낭비되는 시간을 최소화하고 사건의 심리를 집중시켜 신속하고 효율적인 재판진행에 기여할 수 있음.

셋째, 대통령선거와 국회의원선거에 관한 소송은 헌법재판소가 관할하는 것이 바람직하다는 견해도 제기되고 있음.[24] 대통령선거와 국회의원선거에 관한 소송은 국민의 국가권력행사가 적정한 것인지를 확정하는 사법절차로서 국가기관의 구성에 영향을 미치는 등 이론상 헌법재판에 해당하므로 헌법재판을 전문적으로 담당하는 헌법재판소가 설립된 이상 대통령선거와 국회의원선거에 관한 소송도 헌법재판소가 관할하는 것이 바람직하다는 것임.

---

22) 「공직선거법」
제270조의2(피고인의 출정) ①선거범에 관한 재판에서 피고인이 공시송달에 의하지 아니한 적법한 소환을 받고서도 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여야 한다.
②피고인이 정당한 사유없이 다시 정한 기일 또는 그 후에 열린 공판기일에 출석하지 아니한 때에는 피고인의 출석없이 공판절차를 진행할 수 있다.
③제2항의 규정에 의하여 공판절차를 진행할 경우에는 출석한 검사 및 변호인의 의견을 들어야 한다.
④법원은 제2항의 규정에 따라 판결을 선고한 때에는 피고인 또는 변호인(변호인이 있는 경우에 한한다)에게 전화 기타 신속한 방법으로 그 사실을 통지하여야 한다.

23) 「형사소송법」
제267조의2(집중심리) ①공판기일의 심리는 집중되어야 한다.
②심리에 2일 이상이 필요한 경우에는 부득이한 사정이 없는 한 매일 계속 개정하여야 한다.
③재판장은 여러 공판기일을 일괄하여 지정할 수 있다.
④재판장은 부득이한 사정으로 매일 계속 개정하지 못하는 경우에도 특별한 사정이 없는 한 전회의 공판기일부터 14일 이내로 다음 공판기일을 지정하여야 한다.
⑤소송관계인은 기일을 준수하고 심리에 지장을 초래하지 아니하도록 하여야 하며, 재판장은 이에 필요한 조치를 할 수 있다.

24) 헌법재판으로서의 선거소송, 공법연구, 2016— 허완중

실제로 선거에 관한 쟁송의 제기방법에 관한 주요 국가의 현황을 보면, 프랑스와 독일은 선거무효 등에 관한 소송·심사를 헌법위원회 내지 연방헌법재판소 관할로 두고 있음. 미국은 당선, 뇌물관련범죄, 투·개표 문제의 관할기관을 고등법원으로 하고 있으며, 일본은 선거·당선 소송을 고등재판소에서 판결하도록 하고 있음. 영국의 경우 개정안과 같이 선거무효·당선무효소송의 관할기관을 선거법원으로 하고 있음.

<주요 국가의 선거에 관한 쟁송 제기방법>

국가명	소송/이의제기	관할기관	관련규정
영 국	선거무효·당선무효 소송	선거법원(항소법원에 항소 가능)	1983년 국민대표법 제121~123조
미 국 (캘리포니아주)	당선, 뇌물관련범죄 투·개표 문제	고등법원(항소법원에 항소 가능)	캘리포니아 주 선거법 제16100,16400조
프랑스	선거무효·당선무효 소송	헌법위원회	선거법 제118-1,118-3,180조
독 일	선거효력에 관한 심사	연방헌법재판소	기본법 제41조
일 본	선거효력에 관한 이의신청	해당선거관리위원회에 제기	공직선거법 제204,208조
	선거·당선 소송	고등재판소에서 판결	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

종합하면, 개정안에 대하여는 선거법원 설치에 따른 선거에 관한 소

송의 신속한 처리 효과, 대통령·국회의원선거에 관한 소송의 지연가능성, 법원의 신속한 처리를 위한 노력, 신속한 재판처리를 위한 현행 제도의 적용 가능성, 선거에 관한 소송의 관할에 대한 여러 견해 및 해외사례 등을 감안하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 선거 관련 소송의 신속처리 등을 위하여 이를 전담하는 전문법원을 둘지 여부는 법원의 조직·인력 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[이용선의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이용선의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 27.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 후보자에게 정책과 공약을 알릴 수 있는 기회를 제공하고 유권자에게는 후보자들의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있도록 하기 위하여 각급 선거방송토론위원회가 대담·토론회를 개최하도록 하고 있음. 선거방송토론위원회의 대담·토론회는 선거운동기간 중 개최되며, 대통령선거의 경우 3회 이상, 시·도지사 선거의 경우 1회 이상 하도록 하고 있음.

그런데 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회에 대한 높은 관심에 비하여 토론에서 심도 깊은 정책 검증이 이루어지지 못하고, 토론 횟수도 부족하며, 대담·토론회 개최 기간도 선거운동기간으로 제한되어 있는 등의 한계가 나타나고 있음.

이에 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회에서 충분한 정책 검증이 이루어질 수 있도록 제도를 개선하려는 것임.

주요내용

가. 선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회의 명칭을 정책검증 대담·토론회로 변경함(안 제82조의2 제목 등).

나. 정책검증 대담·토론회 개최가 가능한 기간을 연장하여 대통령선거의 경우 선거일 전 90일부터, 시·도지사선거의 경우 후보자등록 마감일 다음 날부터로 함(안 제82조의2제1항제1호 및 같은 조 제2항제1호).

다. 정책검증 대담·토론회 개최 최소 횟수를 대통령선거는 3회에서 5회로, 시·도지사선거는 1회에서 3회로 확대함(안 제82조의2제1항제1호 및 같은 조 제2항제1호).

라. 대통령선거의 경우 후보자뿐만 아니라 정당의 당내경선에서 선출된 자도 정책검증 대담·토론회에 참석할 수 있도록 함(안 제82조의2제1항제1호).

마. 대통령선거에 있어서 대담·토론회를 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다는 제한을 없앰(안 제82조의2제10항 본문).

바. 본방송이 종료된 이후에도 인터넷 등 통신망을 통하여 시청자에게 무료로 정책검증 대담·토론회 방송을 제공하도록 함(안 제82조의2제14항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 명칭변경 등 개선

개정안은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 명칭을 정책검증 대담·토론회로 변경하고, 대통령선거, 시·도지사선거 정책검증 대담·토론회의 개최횟수를 늘리며, 대통령선거 정책검증 대담·토론회의 개최기간 및 초청대상을 변경하고, 중계방송시간 제한을 삭제하며 인터넷 재방송의 근거를 마련하는 한편, 관련 규정을 함께 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 대통령선거 및 비례대표국회의원선거에 있어서 선거운동기간 중 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(지역구국회의원후보	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 정책검증 대담·토론회) ① ----------다음----------정책검증 대담·토론회----------. 1. ---------- 선거일 전 90일부터 선거일 전일까지의 기간 중 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자로서 정당의 당내경선에서 선출된 자----------5회---- 2. ---------- 선거운동기간 중 해당----------

자는 제외한다) 중에서 지정하는 1명 또는 여러 명을 초청하여 2회 이상	----------
② 시·도선거방송토론위원회는 시·도지사선거 및 비례대표시·도의원선거에 있어서 선거운동기간 중 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 대담·토론회를 개최하여야 한다.	② ----------다음----------정책검증 대담·토론회----------.
1. 시·도지사선거 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 1회 이상	1. ---------- 후보자등록마감일 다음 날부터 선거일 전일까지의 기간 중 후보자----------3회---
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	2. ---------- 선거운동기간 중 해당----------
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.	③ ----------정책검증 대담·토론회----------. ----------.

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 ----------정책검증 대담·토론회----------해당하는 자를----------. ----------초청받은 자는----------.
1. 대통령선거	1. ----------
가. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당이 추천한 후보자	가. ----------후보자 또는 해당 정당의 당내경선에서 선출된 자
나. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거 또는 비례대표자치구·시·군의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당이 추천한 후보자	나. ----------후보자 또는 해당 정당의 당내경선에서 선출된 자
다. (생 략)	다. (현행과 같음)
2. ~ 3. (생 략)	2. ~ 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·토론	⑤ ----------정책검증 대담·토론회----------. ----------정책검증 대담·토론회----------

회와 다르게 정할 수 있다.	----------정책검증 대담·토론회----------.
⑥ 각급선거방송토론위원회는 제4항 후단의 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 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 ---------- ---------- --------정책검증 대담·토론회---------- ----------초청자가---------- ---------- -------참석하지 아니한 초청자의---------- ---------- ----------기호(후보자의 경우에 한한다)---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑦ 각급선거방송토론위원회는 제1항 내지 제3항 및 제5항의 대담·토론회(합동방송연설회를 포함하며, 이하 이 조에서 “대담·토론회”라 한다)를 개최하는 때에는 공정하게 하여야 한다.	⑦ ---------- ----------제5항의 정책검증 대담·토론회---------- ---------- ---------- ----------.
⑧ 각급선거방송토론위원회위원장 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 ---------- ---------- ----------참석자가---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑨ (생 략)	⑨ (현행과 같음)
⑩ 공영방송사와 지상파방송사는 그	⑩ ----------

의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다. 다만, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 전국을 방송권역으로 하는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.	----------중계방송하여야 한다. ----------.
⑪ ~ ⑬ (생 략)	⑪ ~ ⑬ (현행과 같음)
<신 설>	⑭ 제10항·제11항 및 제13항의 규정에 따라 대담·토론회를 중계방송하는 자는 본방송 종료 이후에도 인터넷 등 통신망을 통하여 대담·토론회 방송을 제공할 수 있다. 이 경우 시청자로부터 대담·토론회 방송 제공의 대가를 받아서는 아니 된다.
⑭ (생 략)	⑮ (현행 제14항과 같음)
제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ① (생 략)	제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ① (현행과 같음)
② 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회)제7항 내지 제9항·제10항 본문·제12항 및 제13항의 규정은 정책토론회에 이를 준용한다. 이 경우 “대담·토론회”는 “정책토론회”로, “각급선거방송토론위원회”는 “중앙선거방송토론위원회”로 본다.	② ----------정책검증 대담·토론회----------.

③ (생 략) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (생 략)	③ (현행과 같음) 제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·② (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 공직선거의 선거운동기간 중 각급선거방송토론위원회가 후보자 중에서 1인 또는 수인을 초청하여 일정 횟수 이상의 대담·토론회를 개최하도록 규정하고 있음. 대담·토론회를 통해 후보자는 본인의 정책과 공약을 알릴 수 있고, 선거권자는 각 후보자의 정책과 공약을 비교·검증할 수 있게 됨.

그런데 현행 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회는 대담·토론회를 통한 후보자의 정책검증이 제대로 이루어지지 않는 등의 한계가 있어 개정안은 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회를 통해 충분한 정책검증이 이루어질 수 있도록 개최횟수 등을 늘려 대담·토론회의 효과성을 담보하려는 취지로 이해됨.

개정안의 내용을 구체적으로 살펴보면, ①선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 명칭을 선거방송토론위원회 주관 '정책검증 대담·토론회'로 변경하고, ②대통령선거 대담·토론회와 관련하여, 대담·토론회의 개최기간과 개최횟수를 선거운동기간 중 3회 이상에서 선거일 전 90일

부터 선거일 전일까지 5회 이상으로 확대하고, 초청대상도 후보자에서 후보자 또는 당내경선에서 선출된 자로 확대하고 있음. 또한 중계방송 시간제한(오후 8시부터 오후 11시 사이) 규정을 삭제하고 있음. ③시·도지사 선거 대담·토론회와 관련하여, 대담·토론회의 개최기간과 개최횟수를 선거운동기간 중 1회 이상에서 후보자등록마감일 다음날부터 선거일 전일까지 중 3회 이상으로 확대하고 있음.

<현행과 개정안의 비교(대통령선거 대담·토론회)>

	현 행	개 정 안
개최기간	선거운동기간(22일)	선거일 전 90일부터 선거일 전일까지
개최횟수	3회 이상	5회 이상
초청대상	후보자 중 1인 또는 수인	후보자 또는 당내경선에서 선출된 자 중 1인 또는 수인
기타	오후 8시부터 오후 11시 사이에 의무 중계방송	<삭제>
	<신 설>	본방송 종료 후 인터넷 재방송 근거 마련

<현행과 개정안의 비교(시·도지사선거 대담·토론회)>

	현 행	개 정 안
개최기간	선거운동기간(13일)	후보자등록마감일 다음날부터 선거일 전일까지(18일)
개최횟수	1회 이상	3회 이상
초청대상	후보자 중 1인 또는 수인	(현행과 같음)

개정안은 대통령선거 및 시·도지사선거와 관련하여 실시되는 대담·토론회를 확대하여 후보자 등이 대담·토론회를 통해 본인의 정책이나 정견을 알릴 기회를 늘리고, 선거권자의 알권리를 증진하는 효과가 있을 것으로 생각되나,

개정안의 입법화와 관련하여서는 다음 사항을 고려하여 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 기능을 고려할 필요가 있음. 현행법 제82조[25]에 따른 언론기관 초청 대담·토론회 등의 대담·토론회는 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 그 밖의 사항을 알아보기 위한 것이라는 점을 고려할 때 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회 또한 후보자의 정견을 알리는 자리임과 동시에 '그 밖의 사항'을 알아보기 위한 자리일 수 있음.

실제로 선거권자의 입장에서는 대담·토론회 속 후보자의 발언을 통

25) 「공직선거법」
제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회) ①텔레비전 및 라디오 방송시설(제70조제1항에 따른 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다)·「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자·「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자(정보간행물·전자간행물·기타간행물을 발행하는 자를 제외한다)·「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자 및 인터넷언론사(이하 이 조에서 "언론기관"이라 한다)는 선거운동기간 중 후보자 또는 대담·토론자(候補者가 選擧運動을 할 수 있는 者중에서 지정하는 者를 말한다)에 대하여 후보자의 승낙을 받아 1명 또는 여러 명을 초청하여 소속정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖의 사항을 알아보기 위한 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 다만, 제59조에도 불구하고 대통령선거에서는 선거일 전 1년부터, 국회의원선거 또는 지방자치단체의장선거에 있어서는 선거일전 60일부터 선거기간개시일전일까지 후보자가 되고자 하는 자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있다. 이 경우 방송시설이 대담·토론회를 개최하고 이를 방송하고자 하는 때에는 내용을 편집하지 않은 상태에서 방송하여야 하며, 대담·토론회의 방송일시와 진행방법등을 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 통보하여야 한다.

해 그의 정견·정책 외에 자격·자질이나 직무수행능력, 도덕성, 언행 등을 종합적으로 판단할 수 있고, 선거에 대한 관심이나 정치적 참여의지를 강화할 수 있음. 정책검증은 대담·토론회의 주된 목적 내지 기대효과 중 하나이지만 유일한 것은 아니라는 점을 감안할 때 개정안과 같이 대담·토론회의 명칭을 변경하는 것이 적절한지에 대한 논의가 필요할 것으로 생각됨.

둘째, 공직선거에 출마하려는 사람 사이의 형평성을 고려할 필요가 있음. 개정안은 대통령선거 대담·토론회의 개최기간과 초청대상을 선거일 전 90일부터 선거일 전일까지와 후보자 외 정당의 당내경선에서 선출된 자로 확대하고 있는데, 정당소속 예비후보자나 소위 '전략공천'으로 일컬어지는 당내경선을 거치지 않고 추천된 사람, 무소속 후보자가 제외되어 있음.

특히, 현행법 제82조의2제4항제1호다목에 따르면 선거기간개시일 전 30일부터 선거기간개시일 전일까지 사이에 실시하여 공표된 여론조사 결과를 평균한 지지율이 100분의 5이상인 후보자는 비교적 지지세가 높은 후보자로 보아 대통령선거 대담·토론회에 초청될 수 있는데 개정안에 따르면 선거기간개시일 전에 실시되는 대담·토론회에는 해당 후보자가 원천적으로 참여할 수 없게 됨.

또한 정당의 당내경선 일정에 따라 대담·토론회에 초청할 수 있는

인원이 달라져 대담·토론회 참석자 사이의 형평성도 문제가 될 수 있음.

셋째, 선거방송토론위원회의 현실적인 집행가능성을 고려할 필요가 있음. 대통령선거의 경우 대담·토론회를 개최할 수 있는 기간이 22일에서 89일로 늘어나 개정안과 같이 개최횟수를 2회 늘리더라도 집행에 큰 문제가 있을 것으로 보이지는 않음.

반면, 시·도지사선거의 경우, 「지방교육자치에 관한 법률」은 교육감선거 대담·토론회와 관련하여 시·도지사선거를 준용하고 있기 때문에 개정안에 따라 시·도지사선거 대담·토론회가 2회 늘어나면 교육감선거 대담·토론회도 함께 2회 늘어나 대담·토론회가 총 4회 증가하게 됨. 개정안은 대담·토론회 개최시기를 5일 늘리고 있기는 하나 개최횟수 또한 총 4회 늘어나게 되므로 실제로 선거방송토론위원회에서 이를 물리적으로 집행할 수 있는지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

[윤영덕의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤영덕의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 4. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거사무장 또는 선거연락소장이 둘 수 있는 선거사무원의 수와 예비후보자가 둘 수 있는 선거사무원의 수를 규정하면서, 교체선임할 수 있는 선거사무원수를 최초의 선임을 포함하여 법정 선거사무원수의 2배수 이내로 제한하고 있음. 예를 들어, 지역구시·도의원선거사무소의 경우 한번에 10명 이내의 선거사무원을 둘 수 있으며, 교체선임할 수 있는 선거사무원 수는 최초의 선임을 포함하여 20명임.

그런데 최근 코로나바이러스-19 감염병 확산에 따라 선거사무원이 치료를 위하여 격리되어 선거사무원을 불가피하게 교체하여야 하는 경우가 자주 발생하는 상황에서, 선거사무원을 교체할 수 있는 인원이 제한되어 있어 선거사무소 및 선거연락소의 운영에 차질이 빚어지고 있음.

이에 천재·지변 또는 감염병의 확산 등 부득이한 사유로 선거사

무원의 교체선임이 필요한 경우 법정 선거사무원수의 2배수를 초과하여 교체선임할 수 있도록 하려는 것임.

한편, 현행법은 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 후보자마다 투표소별로 투표참관인 2인을 선정하여 선거일 전 2일까지 읍·면·동선거관리위원회에 서면으로 신고하도록 있는데, 원활한 선거 운영을 위하여 투표참관인 신고 기한을 앞당겨야 한다는 의견이 있는바 선거일 전 5일까지 투표참관인을 선정하여 신고하도록 하려는 것임(안 제63조제1항 후단 및 제161조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거사무원 교체선임 2배수 제한 예외사유 신설 및 투개표참관인 신고기한 조정

개정안은 부득이한 사유로 선거사무원의 교체선임이 필요한 경우 법정 선거사무원수의 2배수를 초과하여 교체선임 할 수 있도록 하고, 투표참관인 신고기한을 선거일 전 2일에서 선거일 전 5일까지로 앞당기려는 것임.

현 행	개 정 안
第63條(選擧運動機構 및 選擧事務關係者의 申告) ① 정당·후보자 또는 예비후보자가 選擧事務所와 選擧連絡所를 設置·변경한 때와 정당·후보자·예비후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)을 選任하거나 解任한 때에는 지체없이 管轄選擧管理委員會에 書面으로 申告하여야 한다. 이 경우 交替選任할 수 있는 選擧事務員數는 최초의 選任을 포함하여 제62조제2항 또는 제3항에 따른 選擧事務員數의 2倍數를 넘을 수 없다.	第63條(選擧運動機構 및 選擧事務關係者의 申告) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ----------천재·지변 또는 감염병의 확산 기타 부득이한 사유로 선거사무원의 교체선임이 필요한 경우로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경우를 제외하고는 최초의----------

	---------- ----------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
第161條(投票參觀) ① (생 략)	第161條(投票參觀) ① (현행과 같음)
② 투표참관인은 정당·후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 후보자마다 투표소별로 2인을 선정하여 선거일 전 2일까지 읍·면·동선거관리위원회에 서면으로 신고하여야 한다.	② ---------- ---------- ---------- -------5일까지---------- ----------.
③ ~ ⑭ (생 략)	③ ~ ⑭ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 공직선거의 종류별로 후보자가 선임할 수 있는 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원 또는 활동보조인(이하 “선거사무장등”이라 함)의 숫자를 제한하면서, 선거사무장등을 선임·해임시 관할선거관리위원회에 신고하도록 규정하고 있음. 또한 선거사무원의 경우 교체선임할 수 있는 숫자도 최초의 선임을 포함하여 2배수로 제한하고 있음.

이는 선거사무장등에 대한 선거관리위원회의 관리·감독을 강화하고, 선거사무원의 교체선임을 제한함으로써 현실적으로 활동할 수 있는 선

거사무원의 수를 최소한으로 제한하기 위한 것임.

선거사무원의 교체선임을 제한하고 있는 현행 규정은 1991년「국회의원선거법」개정(법률 제44625호 1991. 12. 31.)으로 도입된 후 현재까지 이어지고 있는데, 당시 '돈 안쓰는 선거풍토'를 조성하기 위해 유급선거운동원제도를 자원봉사선거운동제도로 전환하는 과정에서 함께 도입되었음. 선거사무원의 빈번한 교체를 통해 유권자를 매수할 수 있는 가능성이 있었던 점이 고려된 것임.

그런데 최근 최근 코로나19의 확산에 따라 선거사무원이 치료를 위하여 격리되어 선거사무원을 불가피하게 교체하여야 하는 경우가 있음에도 현행법에는 선거사무원의 교체선임에 관한 예외규정이 없어 선거과정에서 선거사무소 및 선거연락소의 원활한 운영에 어려움을 겪는 사례가 있었음.

이에 개정안은 '천재·지변 또는 감염병의 확산 기타 부득이한 사유로 선거사무원의 교체선임이 필요한 경우로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경우'에 해당하여 선거사무원을 교체선임하는 때에는 현행법에 따른 교체선임 제한 횟수에 포함되지 않도록 하려는 것임.

현행법 제63조제1항 후단을 위반하여 선거사무원수의 2배수를 초과하여 교체선임을 한 경우 현행법 제256조제5항제4호[26]에 따라 1년 이

26)「공직선거법」

하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처해질 수 있으므로, 범죄구성요건이 되는 제63조제1항 후단은 명확하게 규정될 필요가 있음. 그런데 개정안은 구체적인 예외 사유를 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있어 이의 적절성 및 구체적인 예외 사유에 대한 검토가 필요할 것으로 생각됨.

다음. 투표참관인 신고기한을 선거일 전 2일에서 선거일 전 5일까지로 앞당기는 부분과 관련하여서는 후보자마다 투표소별로 2인의 투표참관인을 선임할 시간적 여유가 있을 것인지 여부와 선거일 전 5일은 사전투표 1일차로서 선거관리위원회의 업무부담 경감에 현실적으로 기여할 수 있는지 여부 등을 고려하여 신고기한을 앞당길지, 앞당긴다면 언제까지로 당길지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임. 또한 개정안은 투표사무원의 신고기한만 앞당기고 있는 바, 사전투표사무원의 신고기한도 앞당길지에 대하여도 추가적으로 논의할 수 있을 것으로 보임.

한편, 중앙선거관리위원회는 ①선거사무원 교체횟수 제한에 예외규정을 신설하는 것과 관련하여, 개정안의 취지에 공감하나 예외 사유 및 규칙 위임 범위를 어디까지 허용할 것인지 등 구체적 사안에 대하여는 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

제256조(각종제한규정위반죄) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처한다.

4. 제63조(選擧運動機構 및 選擧事務關係者의 申告)제1항 후단의 규정에 위반하여 선거사무원수의 2배수를 넘어 두거나 두게 한 자

②투표참관인 신고기한을 선거일 전 5일까지로 변경하는 것과 관련하여, 현재 투표참관인 신고기한이 선거일 또는 사전투표기간 전 2일로 선거일에 임박하여 진행되어 절차사무에 일부 어려움이 있으므로 개정안의 취지에 동의하나, '선거일 전 5일'은 사전투표 1일차로, 사전투표참관 신청이 주로 마감일에 몰린다는 점을 고려하면 읍·면·동선관위가 사전투표소 현장관리 및 투표참관인 접수를 동시에 수행하는 데 어려움이 있을 것으로 예상되므로 기간 조정이 필요하다는 입장임.

[민형배의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 민형배의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 2.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행 「공직선거법」(이하 “법”이라 함)상 정당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여해 실시하는 당내경선의 경선운동은 법 제57조의3제1항에 따른 방법으로만 가능합니다. 선거운동이 가능한 경선후보자는 법 제59조에 따라 상시 선거운동 방법으로 허용되는 문자메시지, 전자우편 및 인터넷 홈페이지 등을 이용해 경선운동을 할 수 있습니다.

이에 반해, 지방자치단체의 장은 선거운동을 할 수 없습니다. 정당의 당내경선에 후보자로 등록해도 다른 경선후보자처럼 법 제59조에 따른 선거운동이 불가능합니다. 경선후보자간 경선운동 방법이 불공정하다는 지적이 나오는 이유입니다.

한편, 법 제86조제2항제2호 및 제3호는 지방자치단체의 장이 선거

가 임박한 시기에 정당의 정강·정책과 주의·주장을 홍보·선전하거나 정당이 개최하는 정치행사에 참석하는 행위를 엄격히 제한합니다. 다만, 해당 지방자치단체장 선거에 예비후보자 또는 후보자가 되는 경우 등에 한해 예외적으로 허용합니다.

해당 규정이 지방자치단체의 장이 그 직을 가지고 정당의 당내경선에 경선후보자로 등록하면 경선운동으로 정당의 정강·정책과 주의·주장을 홍보·선전하거나 정당이 개최하는 정치행사에 참석하는 행위가 허용되지 않는 것으로 해석될 여지가 있다는 지적도 있습니다.

이에 법에 가능여부를 명문화해 허용을 명확히 하려 합니다. 아울러 지방자치단체의 장이 소속 정당이 실시하는 당내경선에 경선후보자가 된 경우 경선운동을 허용하고자 합니다. 다른 경선후보자와 동등한 기회를 보장하기 위한 것입니다.

주요내용

가. 경선후보자인 지방자치단체의 장도 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서 문자메시지, 전자우편 및 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 경선운동을 할 수 있도록 함(안 제57조의3제1항제1호 및 제57조의6제3항).

나. 지방자치단체의 장이 당내경선에 경선후보자가 되는 경우에 예

외적으로 정당의 정강·정책과 주의·주장을 홍보·선전하거나 정당이 개최하는 정치행사에 참석 또는 선거대책기구 등을 방문할 수 있도록 함(안 제86조제2항제2호 및 제3호).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체장의 당내경선운동 허용 등

개정안은 지방자치단체의 장이 정당의 당내경선후보자인 경우 해당 당내경선에서 경선운동을 할 수 있도록 하고, 정당의 정강·정책과 주의·주장을 홍보·선전하는 등의 행위를 허용하려는 것임.

현 행	개 정 안
제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ①·② (생 략)	제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ①·② (현행과 같음)
<신 설>	③ 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 장이 경선후보자인 경우 해당 당내경선에서 경선운동을 할 수 있다.
제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① (생 략)	제86조(공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지) ① (현행과 같음)
②지방자치단체의 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.	②----------.
1. 삭 제	
2. 政黨의 政綱·정책과 主義·主張을 選擧區民을 대상으로 弘報·宣傳하는 행위. 다만, 당해 지방자치단체의 장의 선거에 예비후보자	2. ----------. ---- 지방자치단체의 장이 당내경선에 경선후보자가

또는 후보자가 되는 경우에는 그러하지 아니하다.	되거나 해당 ----------.
3. 創黨大會·合黨大會·改編大會 및 候補者選出大會를 제외하고는 政黨이 개최하는 時局講演會, 政見·政策發表會, 黨員硏修·團合大會 등 일체의 政治行事에 참석하거나 選擧對策機構, 選擧事務所, 選擧連絡所를 방문하는 행위. 다만, 해당 지방자치단체의 장선거에 예비후보자 또는 후보자가 된 경우와 당원으로서 소속 정당이 당원만을 대상으로 개최하는 정당의 공개행사에 의례적으로 방문하는 경우에는 그러하지 아니하다.	3. ----------. ---- 지방자치단체의 장이 당내경선에 경선후보자가 되거나 해당 --- 되거나 ----------.
4.·5. (생 략)	4.·5. (현행과 같음)
③·④ 삭 제	
⑤ ~ ⑦ (생 략)	⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
	제2조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법 시행 전의 행위에 대한 벌칙의 적용은 종전의 규정에 따른다.

현행법은 선거운동을 할 수 없는 사람은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없도록 규정하고 있음. 이 때 선거운동을 할 수 없는 사람에는 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 따른 공무원이 포함되기 때문에

공무원은 당내경선운동을 할 수 없는 것으로 이해됨.

다만, 중앙선거관리위원회는 2012년 전체회의를 열어 시·도지사나 시장·군수·구청장 등 지방자치단체장이 정당의 당내경선에 입후보하는 경우에는 자신의 경선운동을 할 수 있다고 결정[27]한 바 있고, 해당 결정은 현재까지 이어지고 있음.

당시 중앙선거관리위원회는 지방자치단체장은 그 직을 가지고 다른 선거의 당내경선에 후보자로 참여할 수 있다는 점, 경선후보자로 등록한 지방자치단체장에게만 경선운동을 금지할 경우 다른 경선후보자와의 형평성에 문제가 있다는 점, 지방자치단체장은 공직선거에서 선거운동이 금지된 신분이지만, 해당 지방자치단체의 장 선거의 후보자로 등록한 경우에는 그 직을 가지고 선거운동을 할 수 있다는 점, 지방자치단체장이 그 지위를 이용하여 경선운동을 한 경우에는 더욱 무겁게 처벌된다는 점 등을 고려하여 결정했다고 설명하고 있음.

개정안은 지방자치단체의 장이 당내경선에 입후보하는 경우 당내경선운동을 할 수 있다는 점을 법률에 명확하게 규정하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

중앙선거관리위원회는 지방자치단체장이 경선후보자인 경우 경선운

27) 지방자치단체장이 당내경선이 입후보하는 경우 경선운동 가능, 중앙선거관리위원회 보도자료, 2012. 5. 22.

동을 가능토록 하고 제86조제2항 제2호·제3호 본문을 적용하지 않는 것으로 「공직선거법」을 운용하고 있는 바, 개정안과 같이 이를 법률에 규정한다면 경선후보자인 지방자치단체장의 법적 권한 보장 및 법률명확성 제고에 기여할 수 있을 것이라는 입장임.

2. 문자메시지, 인터넷, 전화 또는 말을 통한 당내경선운동 허용

개정안은 정당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선의 경선운동방법에 문자메시지를 이용하는 등 현행법 제59조제2호부터 제4호까지에 따른 방법을 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제57조의3(당내경선운동) ①정당이 당원과 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선에서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법 외의 방법으로 경선운동을 할 수 없다.	제57조의3(당내경선운동) ①-------- ---------- ---------- ---------- ---------- ------.
<신 설>	1. 제59조제2호부터 제4호까지에 따른 방법
1. ~ 3. (생 략)	2. ~ 4. (현행 제1호부터 제3호까지와 같음)
②정당이 제1항제2호 또는 제3호의 규정에 따른 방법으로 경선홍보물을 발송하거나 합동연설회 또는 합동토론회를 개최하는 때에는 당해 선거	② -------제1항제3호------제4호의- ---------- ---------- ----------

의 관할선거구선거관리위원회에 신고하여야 한다. ③ (생 략) ④제1항제2호의 경선홍보물의 작성 및 제2항의 신고 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	----------. ③ (현행과 같음) ④제1항제3호의---------- ---------- ---------- -----.

당내경선은 정당이 공직선거후보자를 추천하기 위하여 실시하는 경선으로 공직선거 자체와는 구별되는 정당 내부의 자발적인 의사결정에 해당함. 그러나 당내경선의 결과가 본선거의 결과로 이어지는 경우가 많은 점 등을 고려하면 당내경선의 형평성과 공정성을 담보할 필요가 있음.[28)]

또한 당내경선 중 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하여 실시하는 당내경선의 경우에는 사실상 선거운동기간 이전에도 선거구민을 상대로 특정 정당 소속 경선후보자를 홍보할 기회가 주어지게 되므로, 당적이 없어 당내경선에 참여하지 못하는 사람이나 당원이 아닌 자에게는 투표권을 부여하지 않는 방식의 당내경선을 실시하는 정당의 경선후보자 등과의 형평성을 고려할 때 당내경선운동 방법을 제한할 필요성이 있을 수 있음.

다만, 한편으로는 지방자치단체의 장인지의 여부에 따라 경선후보자

28) 헌법재판소 2019. 4. 11. 2016헌바458등 참고

의 당내경선운동의 방법에 차이가 있을 경우 경선후보자 사이의 형평성의 문제가 제기될 수 있고, 당내경선은 공직선거와는 구별되는 정당 내부의 의사결정인 점을 고려할 때 당내경선운동을 넓게 허용할 필요성이 있을 수 있음.

따라서 개정안의 도입여부는 당내경선의 공정성 확보의 필요성과 당내경선운동의 자유의 보장 필요성, 경선후보자 사이의 형평성, 선거구민에 미치는 영향, 지방자치단체의 장의 직무전념성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사안인 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 경선후보자간 기회균등을 보장하기 위하여 경선운동방법을 확대할 필요성, 추가로 확대되는 선거운동 방법이 선거에 미치는 파급력과 지방자치단체장의 선거중립성·직무전념성에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 신중하게 판단할 사안이라는 입장임.

[이성만의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이성만의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 3.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인이 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조할 수 있도록 하고 있는데, 이 과정에서 보조인이 선거인의 투표 과정에 부당한 압력을 행사하거나 선거인의 의사에 반하는 방향으로 기표를 하는 등 장애를 가진 선거인의 투표권을 제한할 수 있는 여지가 있음.

또한 투표를 보조하는 과정에서 선거인의 투표 내용을 알게 되는 바, 이에 대한 비밀을 누설하지 않도록 이를 명시적으로 금지할 필요가 있다는 의견이 제기됨.

참고로 독일의 연방선거법은 투표 보조인의 조력 범위를 선거인이 취하고 표명한 결정을 전달하기 위한 실질적인 도움으로 한정하고 선거인의 의사를 변경하는 등의 행위를 제한하고 있는 한편, 투표 보조인의 비밀유지 의무에 대해서도 명확히 규정하고 있음.

이에 투표를 보조하는 사람이 투표에 관하여 선거인에게 압력을 행사하거나 선거인의 의사를 왜곡하여 투표를 보조하는 등 투표에 부당한 영향을 미치는 행위 및 투표를 보조하는 과정에서 알게 된 투표내용 기타 정보에 관한 비밀을 누설하는 행위를 금지하여 투표의 공정성을 강화하려는 것임(안 제157조제6항 후단 및 제256조제1항제6호 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 투표보조인의 금지행위 신설

개정안은 투표보조인이 선거인의 투표에 부당한 영향을 미치는 행위나 투표를 보조하는 과정에서 알게 된 투표내용 등에 관한 비밀을 누설하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 투표보조인은 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하려는 것임.

현 행	개 정 안
제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① ~ ⑤ (생 략) 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. <후단 신설>	제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----------. 이 경우 투표를 보조하는 사람은 투표에 관하여 선거인에게 압력을 행사하거나 선거인의 의사를 왜곡하여 투표를 보조하는 등 투표에 부당한 영향을 미치는 행위나 투표를 보조하는 과정에서 알게 된 투표내용 기타 정보에 관한 비밀을 누설하는 행

	위를 하여서는 아니 된다.
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	제256조(각종제한규정위반죄) ① ----------.
1. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<신 설>	6. 제157조제6항 후단(제158조제7항에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 자신이 기표할 수 없는 선거인의 투표를 보조하면서 투표에 부당한 영향을 미치는 행위나 투표를 보조하는 과정에서 알게 된 투표내용 기타 정보에 관한 비밀을 누설하는 행위를 한 자
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

투표보조인은 시각 또는 신체의 장애가 있는 선거인과 함께 기표소에 들어가 이들의 투표행위를 보조하여 선거인이 투표권을 실질적으로 행사할 수 있도록 돕고 있음. 다만, 해당 과정에서 선거인의 정치적 의사가 선거인의 의사와는 무관하게 투표보조인에게 알려질 수밖에 없어 현행법은 투표보조인의 범위를 엄격하게 규정[29]하고 있음.

29) 「공직선거법」

현행법은 가족인 투표보조인은 1인, 가족이 아닌 투표보조인은 2인으로 하여 선거인의 투표를 보조할 수 있도록 규정하고 있는데, 가족의 경우 가족관계에 의하여 본인의 의사에 따른 기표행위가 담보된다고 간주하여 1인이 투표를 보조할 수 있도록 하고 있는 것임.

그러나 투표보조인이 다른 투표보조인이나 제3자와 공모하여 선거인의 투표과정에 부당한 압력을 행사하거나 선거인의 의사에 반하는 방향으로 기표를 하는 등 장애를 가진 선거인의 투표의사가 왜곡될 가능성은 여전히 존재하고 있고, 투표보조인이 장애를 가진 선거인의 투표내용을 누설할 가능성도 여전히 존재하고 있음.

이에 개정안은 투표보조인이 선거인의 투표에 부당한 영향을 미치거나 투표를 보조하는 과정에서 알게 된 투표내용 기타 정보에 관한 비밀을 누설하는 행위를 명시적으로 금지하고, 이를 위반할 경우 각종제한규정위반죄로 처벌함으로써, 장애가 있는 선거인의 비밀투표가 두텁게 보장될 수 있도록 하고 선거의 공정성을 강화하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법은 제167조제1항[30]에서 투표의 비밀이 보장되어야 함을

제157조(투표용지수령 및 기표절차) ⑥ 선거인은 투표소의 질서를 해하지 아니하는 범위 안에서 초등학생 이하의 어린이와 함께 투표소(초등학생인 어린이의 경우에는 기표소를 제외한다)안에 출입할 수 있으며, 시각 또는 신체의 장애로 인하여 자신이 기표할 수 없는 선거인은 그 가족 또는 본인이 지명한 2인을 동반하여 투표를 보조하게 할 수 있다.

30) 「공직선거법」
제167조(투표의 비밀보장) ① 투표의 비밀은 보장되어야 한다.

규정하면서, 이를 위반할 경우 투표의 비밀침해죄로 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 규정[31]하고 있고, 제242조제1항 제1호[32]는 투표소에서 정당한 사유 없이 투표에 간섭한 사람은 3년 이하의 징역에 처하도록 규정하고 있는 등 선거인의 투표를 방해하거나 투표의 비밀을 침해한 투표보조인에 대한 처벌이 일정부분 가능할 것으로 보이며, 처벌수준 또한 개정안(3년 이하 징역 또는 600만원 이하 벌금)과 유사함.

따라서 개정안의 도입여부는 투표보조인에 대한 처벌규정 신설의 필요성 및 해당 규정이 선거의 공정성에 미치는 효과, 처벌규정에 따른 투표보조인의 투표보조행위 기피 가능성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

---

31) 「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.

32) 「공직선거법」
제242조(투표·개표의 간섭 및 방해죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역에 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

[한병도의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 한병도의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 9.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행 공직선거법은 공표 가능한 여론조사의 조사대상이나 조사방법, 질문내용에 대한 구체적인 기준이 없어 여론과 다른 왜곡된 조사결과가 공표되는 문제가 오랫동안 지적되어 왔음. 특히, 여론조사 질문을 통해 특정 후보자나 정당을 홍보하거나, 지지도 조사와 무관한 질문을 통해 조사결과에 영향을 주는 부작용도 발생하고 있음.

이에 유권자에게 공신력 있는 여론조사결과를 전달하기 위해 선거일 전 30일부터 공표가능 선거여론조사 기준을 정하고, 여론조사가 그 목적과 다르게 지지도 조사와 무관한 질문을 통해 조사결과에 영향을 줌으로써 특정 정당이나 후보자에 대한 선거운동에 이르는 행위를 막고자 하려는 것임(안 제108조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거일 전 30일부터 공표가능한 선거여론조사 기준 마련

개정안은 선거일 전 30일부터 7일까지는 휴대전화 가상번호를 사용한 면접조사방법으로 실시한 여론조사에 한정하여 경위와 결과를 공표하거나 인용하여 보도하는 행위를 허용하고, 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (생 략)	제8조의8(선거여론조사심의위원회) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.	⑦ ----------.
1. 제108조제4항에 따른 이의신청에 대한 심의 및 같은 조 제7항에 따른 등록 처리	1. 제108조제5항----------같은 조 제8항----------
2.·3. (생 략)	2.·3. (현행과 같음)
⑧ ~ ⑭ (생 략)	⑧ ~ ⑭ (현행과 같음)
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① (현행과 같음)
<신 설>	② 누구든지 선거일 전 30일부터 선거일 전 7일까지는 제108조의2에 따라 제공받은 휴대전화 가상번호를 사용한 면접조사방법(이하 '공표가능 선거여론조사기준'이라 한다)으로 실시한 여론조사 이외에는 선거에 관한 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수

	없다. 다만, 특정 정당 또는 후보자에 관한 인지도, 선호도, 지지도만을 묻는 여론조사의 경우는 공표가능 선거여론조사기준을 따르지 않아도 선거일 전 30일부터 선거일 전 7일까지 공표하거나 인용하여 보도할 수 있다.
② ~ ⑭ (생 략)	③ ~ ⑮ (현행 제2항부터 제14항까지와 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	제256조(각종제한규정위반죄) ① ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
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	5. 제108조제6항----------제10항----------제12항제1호----------제13항----------
② (생 략)	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. 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 여	파. 제108조제1항 또는 제2항을

론조사의 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	위반하여 여론조사의 경위와 그 결과를 공표 또는 인용하여 보도한 자, 같은 조 제3항을 위반하여 여론조사를 한 자, 같은 조 제7항을 위반하여 여론조사와 관련 있는 자료일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자, 같은 조 제10항을 위반하여 정당한 사유 없이 여론조사와 관련된 자료를 제출하지 아니한 자 또는 같은 조 제11항을 위반하여 여론조사를 한 자
하. ~ 너. (생 략)	하. ~ 너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
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)
2. 제108조제6항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하지 아니한 자	2. 제108조제7항----------
3. 제108조제7항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 등록하지 아니한 자. 이 경우 해당 여론조사를 의뢰한 자가 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하지 아니하여 등록하지 못한	3. 제108조제8항----------. ----------

때에는 그 여론조사 의뢰자를 말한다.	----------.
4. 제108조제8항을 위반하여 여론조사를 실시하거나 그 결과를 공표 또는 보도한 자	4. 제108조제9항----------
③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	③ ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 제108조제3항을 위반하여 관할 선거여론조사심의위원회에 신고하지 아니하거나 신고내용과 다르게 여론조사를 실시하거나 같은 조 제4항을 위반하여 보완사항을 보완하지 아니하고 여론조사를 실시한 자	5. 제108조제4항----------같은 조 제5항----------
④ ~ ⑫ (생 략)	④ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법에 따르면 선거에 관한 여론조사를 실시하려면 여론조사의 목적, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법 등을 여론조사개시일 전 2일까지 관할 선거여론조사심의위원회에 신고하고, 여론조사 결과를 공표·보도하려면 사전에 그 결과 등을 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지에 등록해야 함. 또한 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지는 선거에 관한 여론조사의 결과 등을 공표·보도할 수 없음.

개정안은 선거일 전 30일부터 7일까지 공표·보도할 수 있는 선거에 관한 여론조사의 방법을 '휴대전화 가상번호를 사용한 면접조사방법'으로 한정하되, 단순히 특정 정당 또는 후보자에 관한 인지도·선호도·지지도만을 묻는 여론조사는 휴대전화 가상번호를 사용한 면접조사방법 외의 방법으로 진행하더라도 선거일 전 30일부터 7일까지는 공표·보도할 수 있도록 하려는 것임.

개정안은 공표 또는 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사로서 정당 또는 후보자에 관한 인지도·선호도·지지도 외에 각종 정책이나 정치적 현안에 관한 견해 등을 함께 묻는 여론조사의 공정성을 확보하고, 해당 여론조사가 특정 정당이나 후보자에 대한 선거운동에 이를 수 있는 가능성을 차단하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법에 따르면 공표 또는 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사는 그 내용 등에 관계없이 중앙선거여론조사심의위원회가 정하여 발표하는 선거여론조사기준을 준수해야 하고, 선거에 관한 여론조사를 하는 경우에는 피조사자의 의사를 왜곡하는 등의 행위가 금지[33]됨. 또한 「선거여론조사기준」[34]은 선거에 관한 여론조사의 결과를

33) 「공직선거법」
제108조(여론조사의 결과공표름지 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

왜곡할 수 있는 조사방법이나 분석방법을 사용할 수 없도록 명시적으로 금지하는 등 현행법 및 관계규정에는 이미 선거에 관한 여론조사의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위한 방안이 일정부분 마련되어 있는 것으로 보임.

또한 선거에 관한 여론조사의 객관성과 신뢰성에 영향을 미치는 요인에는 표본추출틀이나 조사방법 외에 조사결과 처리방법, 여론조사 및 선거환경 등이 있을 수 있는 점을 고려할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 휴대전화 가상번호를 사용한 전화면접조사만을 공표·보도 목적의 선거여론조사에서 유일한 대안으로 정하고 강제할 경우 조사방법의 다양성 제한, 여론조사 업체의 전문성과 자율성이 침해될 수 있고, 현재 규정상 휴대전화 가상번호를 이용한 여론조사는 요청 및 발급 과정에만 10일이 소요되므로 시급한 사안에 대한 조사는 실시될 수 없어 국민의 알권리가 저해될 우려가 있으므로 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

---

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

34) 「선거여론조사기준」
제4조(신뢰성과 객관성) ① 선거여론조사는 그 결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위하여 객관적이고 공정하게 이루어져야 한다.
② 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 조사대상 전체에 대한 대표성을 확보할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 한다.
⑦ 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 특정 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나 피조사자의 의사를 왜곡하는 행위를 하여서는 아니 된다.
⑧ 누구든지 선거여론조사를 실시할 때에는 그 결과를 왜곡할 수 있는 조사방법이나 분석방법을 사용하여서는 아니 된다.

[홍석준의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 홍석준의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 12.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 시각장애선거인을 위한 점자형 선거공보에 관한 규정을 두고 있지만, 청각장애선거인을 위한 별도의 규정은 두고 있지 않음.

한국수어가 모국어인 청각장애인은 한글 이해력이 비장애인에 비해 다소 부족한 경우가 있으며, 이로 인해 글로만 만들어진 선거공보물로는 후보자의 공약이나 정치 비전을 이해하는데 어려움을 겪을 수 있음. 그 결과 청각장애인이 후보자에 대한 정확한 정보를 얻기가 어렵고 선거에 참여하여 참정권을 행사하는데 제약요인이 되고 있음.

청각장애인을 위해 선거공보물에 수어영상 QR코드를 삽입하면 청각장애인이 후보자의 공약과 정치 비전을 보다 정확하게 이해하고 소중한 한 표를 행사할 수 있는 환경을 만드는데 도움이 될 것임. 이에 선거공보에 청각장애선거인을 위한 수어QR코드를 표시하도록 하고, 그 비용을 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 하여 청각장

애인의 참정권 보장을 강화하려는 것임(안 제65조제2항 후단 및 제122조의2제3항제2호의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 책자형 선거공보에 수어QR코드 표시 의무화

개정안은 책자형 선거공보 작성시 청각장애인을 위한 수어QR코드 표시를 의무화하고, 수어QR코드 표시비용은 국가 또는 지방자치단체가 후보자를 위하여 부담하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제65조(선거공보) ① (생 략)	제65조(선거공보) ① (현행과 같음)
② 제1항의 규정에 따른 책자형 선거공보는 대통령선거에 있어서는 16면 이내로, 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 있어서는 12면 이내로, 지방의회의원선거에 있어서는 8면 이내로 작성하고, 전단형 선거공보는 1매(양면에 게재할 수 있다)로 작성한다. <후단 신설>	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 이 경우 선거공보에 청각장애선거인을 위한 수어QR코드를 표시하여야 한다.
③ ~ ⑭ (생 략)	③ ~ 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	③ ---------- ---------- ---------- ------.----------

국가가 부담한다.	----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	2의2. 제65조에 따른 청각장애선거인을 위한 선거공보의 수어QR코드 표시비용
3. ~ 7. (생 략)	3. ~ 7. (현행과 같음)
④ (생 략)	④ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 시각장애 선거인의 알권리 보장을 위해 후보자가 점자형 선거공보를 작성할 수 있도록 하면서, 특히 대통령선거, 지역구 국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 의무적으로 작성하도록 규정하고 있음. 또한 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 점자형 선거공보의 제출을 대신할 수 있도록 규정하고 있음.

반면, 현행법에는 시각장애 선거인 외 청각장애 선거인을 위한 선거공보에 관한 규정은 따로 두고 있지 않은데, 선천적 청각장애이거나 조기에 청력을 상실한 청각장애인은 문자언어의 습득에 어려움을 겪어 서면자료를 제대로 이해하지 못하는 경우가 많고 후천적 청각장애인도 한국수어를 주된 의사소통수단으로 삼고있는 경우에는 비장애인에 비

해 문해력이 떨어질 수 있음.

이에 개정안은 선거공보에 수어영상 QR코드를 삽입하도록 하고 그 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 함으로써, 청각장애 선거인의 후보자의 공약이나 정치비전에 대한 이해를 높이고, 후보자에 관한 정확한 정보를 제공하여 청각장애 선거인의 참정권 보장을 강화하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안의 심사시 다음 사항에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 생각됨.

첫째, 수어영상 QR코드의 삽입이 의무화되는 선거의 종류에 관한 논의가 필요할 것으로 보임. 현행법은 책자형 선거공보의 작성을 대통령선거, 지여구국회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에 한정하여 의무화하고 있고 비례대표국회의원선거와 지방의회의원선거에 대하여는 선택사항으로 두고 있음.

그런데 개정안은 안 제65조제5항에 후단을 신설하여 '선거공보에 청각장애선거인을 위한 수어QR코드를 표시하여야 한다'고 규정하고 있어, 수어QR코드의 표시가 의무화되는 선거의 종류가 불분명한 측면이 있음. 모든 선거에 대해 QR코드를 의무화하려는 취지라면 현행법 상 책자형 선거공보를 작성하지 않아도 무방한 선거에 대하여도 수어QR코드의 표시를 위해 책자형 선거공보를 작성해야 하는 상황이 발생하

게 됨.

둘째, 수어영상 QR코드에 따른 수어영상에 담길 내용에 대한 논의가 필요함. 점자형 선거공보를 갈음할 수 있는 인쇄물 접근성 바코드의 경우 '책자형 선거공보의 내용'이 음성·점자 등으로 출력되도록 하여 바코드에 담기는 정보가 책자형 선거공보의 내용이 되도록 규정하고 있음. 그러나 개정안에 따른 수어영상 QR코드의 경우 어떤 정보가 포함되는지가 불분명함.

한국수어 통역영상의 경우 수어통역사가 책자형 선거공보의 내용을 통역하고 통역한 것을 영상으로 기록해야 하는 등 사전작업이 필요하며, 단기간에 매우 많은 후보자의 책자형 선거공보에 대하여 QR코드를 제작해야 함. 이러한 점을 고려할 때 인쇄물 접근성 바코드[35]와 달리 수어영상 QR코드의 경우 책자형 선거공보와 동일한 내용의 영상이 포함되도록 하는 것 외에 QR코드에 포함되어야 하는 정보를 구체적으로 규정하는 등의 방안도 검토할 수 있을 것임.[36]

셋째, 실효성 확보수단에 대한 논의가 필요함. 개정안은 수어영상 QR코드를 의무화하고 있으나 이를 위반할 경우에 대한 제재수단이 따로 없어 후보자가 책자형 선거공보에 수어영상 QR코드를 표시하지 않

35) 인쇄물 접근성 바코드는 중앙선거관리위원회가 무료 제작 프로그램을 제공하고 있음.
36) 향후 기술의 발달로 인공지능 한국수어통역 등이 가능해진다면 인쇄물접근성바코드와 같이 책자형선거공보의 내용을 일괄적으로 한국수어영상으로 출력하도록 하는 QR코드를 표시하도록 하는 것이 청각장애 선거인의 참정권 보장을 위해 바람직할 것임.

더라도 이행을 강제할 수 있는 수단이 없음. 참고로, 현행법은 점자형 선거공보 미제출 시 과태료를 부과[37]하도록 규정하고 있음.

마지막으로 집행을 위한 준비기간에 대한 논의가 필요함. 수어영상 QR코드를 의무화하려면 상술한 QR코드에 담길 내용 외에도 QR코드의 규격, 표시 위치 등을 중앙선거관리위원회가 정할 필요가 있으며 후보자가 이를 인지하고 준비할 수 있는 기간이 필요할 것으로 보임. 그런데 개정안은 시행일을 공포한 날부터로 설정하고 있으므로, 시행일을 일정기간 유예하거나 적용례를 두는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보이며,

개정안과는 별론으로 책자형 선거공보에 수어영상 QR코드를 표시할 수 있는 근거를 현행법에 마련하여 재보궐선거 등에서 그 집행상황 및 효과성 등을 살펴본 후 수어영상 QR코드의 표시를 임기만료에 따른 전국단위 선거로까지 확대하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 생각됨.

한편, 중앙선거관리위원회는 선거공보를 한국수어영상으로 제작하고 영상이 있는 인터넷 주소정보가 담긴 QR코드를 선거공보에 인쇄하게 한다면 청각장애인 선거인의 선거정보 격차 해소에 기여할 것으로 보인다는 입장임.

---

37) 「공직선거법」
제261조(과태료의 부과·징수 등) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
3. 제65조제4항 단서를 위반하여 점자형 선거공보의 전부 또는 일부를 제출하지 아니한 사람

다만. 모든 후보자에게 의무화하는 경우 선거별 후보자 수, 제작과 관련한 국내 전문인력의 규모 등 현실적인 면을 고려할 때, 선거사무 일정 이내에 의무이행이 어려움이 발생할 수 있는 점을 고려할 필요가 있고, 개정안 도입시 선거공보의 정확한 내용전달을 위하여 공인수화 통역사에 의한 제작 의무규정과 영상제출 미이행에 대하여 점자형 선거공보 미제출시와 같은 제재조치 등이 필요하다 보이며,

수어QR코드의 규격, 접수·게시방법, 코드의 위치 지정 등 관리에 필요한 세부사항을 중엉선거관리위원회규칙으로 정하도록 하는 위임조문도 필요하다는 설명임.

[안병길의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 안병길의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 16.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

헌법 제정 당시 우리 국민들은 대한민국의 존재형태와 기본적 가치질서에 관한 이념적 기초로서 헌법의 지도원리를 설정하였고, 헌법 전문에서는 “자유민주적 기본질서”를 우리나라의 지도원리로 명시하고 있음.

헌법재판소도 “우리 국민들의 정치적 결단인 자유민주적 기본질서 및 시장경제원리에 대한 깊은 신념과 준엄한 원칙은 현재뿐 아니라 과거와 미래를 통틀어 일관되게 우리 헌법을 관류하는 지배원리로서 모든 법령의 해석기준이 된다”라고 하여(헌재 2001. 9. 27. 2000헌마238) 자유민주주의를 헌법질서의 최고 기본 가치로 선언하고 있음.

법의 목적 규정은 국민이 입법 목적이나 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 함과 동시에 법령의 해석지침을 제시하는 역할을 하므로, 현행법의 목적 규정을 헌법이 지향하는 자유민주적 기본질서에 부합하도록 보완하고자 함(안 제1조).

Ⅲ. 검토의견

1. 목적규정의 ‘민주정치’를 ‘자유민주정치’로 변경

개정안은 현행법의 목적규정 중 ‘민주정치’라는 표현을 ‘자유민주정치’로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
第1條(目的) 이 法은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 選擧가 國民의 자유로운 의사와 民主的인 節次에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 選擧와 관련한 부정을 방지함으로써 民主政治의 발전에 기여함을 目的으로 한다.	第1條(目的) ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------자유민주정치--------- ----------. **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

목적규정은 해당 법률을 통해 달성하고자 하는 입법목적을 간결하고 명확하게 요약한 문장으로, 목적규정은 법률의 제정목적과 입법취지를 쉽게 이해할 수 있도록 하고 법규정을 해석하고 집행할 때 그 구체적 의미를 명확히 하는 해석지침으로서의 기능을 하고 있음.

개정안은 현행법의 목적상 ‘민주정치’라는 표현을 ‘자유민주정치’로 변경함으로써, 현행 헌법 전문 등[38]에서 우리나라의 지도원리로 명시

하고 있는 “자유민주적 기본질서”를 현행법 상의 목적규정에도 명확하게 반영하여 현행법의 목적 규정을 헌법이 지향하는 가치에 부합하도록 보완하려는 취지로 이해됨.

우리 헌법은 민주적 기본질서라는 표현과 자유민주적 기본질서라는 표현을 모두 사용[39]하고 있어 양자의 관계에 대한 논란이 있어왔음. 일각에서는 민주적 기본질서를 자유민주적 기본질서와 사회민주적 기본질서를 포괄하는 개념으로 이해하고 있음. 즉, 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서를 구별하고 있는 것임.

반면, 우리 헌법은 자유민주주의에 기초한 사회복지국가원리를 도입하고 있으므로 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서는 서로 충돌하는 개념이 아니라 융합적인 개념으로 이해해야 한다는 입장도 있음. 이에 따르면 자유민주적 기본질서는 우리 헌법이 지향하는 민주적 기본질서의 일부만을 표현하게 됨.

상술한 견해차이는 역사교육과정에서 민주주의와 자유민주주의의 표현 및 쓰임새에 대한 논쟁으로 이어져 오기도 했음.

---

38) 헌법전문 및 규정의 “자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여”, 민족의 숙원인 통일은 “자유민주적 기본질서에 입각” 등의 표현에서 드러남.

39) 「대한민국헌법」

전문 …자율과 조화를 바탕으로 자유민주적 기본질서를 더욱 확고히 하여…(생략)…

제4조 대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다.

제8조 ②정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

④정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

민주주의로 서술해야 한다는 입장	자유민주주의로 서술해야 한다는 입장
<민주주의> - 자유·평등·인권·복지 등 다양한 구성요소를 내포하는 표현 **<자유민주주의>** - 민주주의가 내포하는 자유·평등·인권·복지 등 다양한 구성요소 중 일부만을 의미하는 협소한 표현 - 시장과 경쟁을 강조하고, 북한에 대한 헌법상 평화통일보다 대결에 치중하며, 복지정책에 대한 비판을 내포 ※ 양자 의미에 큰 차이는 없지만, 자유민주주의가 냉전자유주의로 오독될 위험이 있음을 우려하여 민주주의로 표현함이 바람직하다는 의견도 있음	**<민주주의>** - 북한과 우리 민주주의를 포괄하는 상위 개념 **<자유민주주의>** - 여러 가지 민주주의 중 헌법 전문과 제4조의 자유민주적 기본질서를 가장 잘 드러내는 표현 - 독일 히틀러식 민주주의나 북한 인민민주주의와 구별되는 표현

※ 자료 : “방송문화진흥회법 등 3개 법률 일부개정법률안(방송문화진흥회법, 방송법, 한국교육방송공사법) 검토보고”

따라서 개정안에 대하여는 민주적 기본질서와 자유민주적 기본질서의 관계에 관한 다양한 견해 차이 및 이에 따른 개정안의 입법실익, 선거의 공정성 확보라는 현행법의 목적 및 국민 여론 등을 종합적으로 고려하여 심도있는 논의가 필요한 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 과거 헌법개정안의 ‘민주적 기본질서’, ‘자유민주적 기본질서’, 역사교과서의 ‘민주주의’, ‘자유민주주의’와 관련한 헌법적·이념적 논란 및 갈등, 국민적 공감대 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[김용판의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김용판의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 19.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거에 관한 여론조사는 단순히 후보자에 대한 지지도를 확인하는 것에서 나아가 유권자의 의사 결정에 영향을 미칠 수 있는바, 객관성 및 신뢰성을 확보하여 공정하게 수행되어야 함.

이를 위하여 현행법과 그 위임을 받은 「선거여론조사기준」은 조사의 공정성을 확보하기 위한 구체적인 사항들을 규정하고 있는데, 법령을 위반하여 여론조사를 실시하는 사례가 지속적으로 발생하는 바 선거여론조사기관에 대한 지도를 강화해야 한다는 의견이 제기되고 있음. 지난 제21대 국회의원선거의 여론조사에 대해서도 고발 24건, 수사의뢰 1건, 과태료 6건, 경고 58건, 준수 촉구 38건 등 총 117건의 조치가 있었음.

이에 선거여론조사기관의 대표자 및 구성원이 중앙선거여론조사심의위원회 또는 시·도선거여론조사심의위원회가 실시하는 여론조사

관련 법령 등에 관한 교육을 매년 받도록 하려는 것임(안 제8조의9 제6항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 대표자 등 교육실시 의무화

개정안은 선거여론조사기관의 대표자 및 구성원이 연 1회 이상 선거여론조사심의위원회가 실시하는 교육을 받도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
<신 설>	⑥ 선거여론조사기관의 대표자 및 구성원은 연 1회 이상 중앙선거여론조사심의위원회 또는 시·도선거여론조사심의위원회가 실시하는 여론조사 관련 법령 및 제도 등에 관한 교육을 받아야 한다.
⑥ 등록신청서 및 등록증의 서식, 제3항에 따른 정보공개의 절차, 등록변경·등록취소 절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑦ ----------제6항에 따른 교육의 내용 및 방법, 그 밖에----------.
제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.	⑥ ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)

<신 설>	5. 제8조의9제6항을 위반하여 교육을 받지 아니한 자
⑦ ~ ⑫ (생 략)	⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 선거에 관한 여론조사가 선거권자의 의사결정에 미치는 영향을 감안하여 선거에 관한 여론조사가 객관성·신뢰성을 확보할 수 있도록 현행법 및 선거여론조사기준을 준수하도록 하는 등 필요한 사항을 규정하고 있음.

그런데 현행법과 선거여론조사기준을 위반하여 선거여론조사심의위원회로부터 각종 조치를 받는 선거여론조사의 사례가 지속적으로 발생하고 있어 선거여론조사기관에 대한 지도를 강화해야 한다는 의견이 제시되고 있음.

<역대 선거별 선거여론조사 관련 조치건수 등>

(2021. 12. 31. 기준, 단위: 건)

연도	선거명	여론조사 실시신고 현황	조 치 현 황					
			합계	고발	수사의뢰	이첩	과태료	경고 등
2021년	소 계	1,208	82	1	1	-	3	77
	제20대 대선	1,080	30	-	-	-	1	29
	제8회 지선		17	-	1	-	2	14
	재보궐선거	128	35	1	-	-	-	34

2020년	소 계	2,032	118	24	1	-	6	87
	제21대 국선	1,938	117	24	1	-	6	86
	재보궐선거	94	1	-	-	-	-	1
2019년	소 계	27	1	-	-	-	-	1
	재보궐선거	27	1	-	-	-	-	1
2018년	소 계	4,394	145	23	5	1	9	107
	제7회 지선	4,349	145	23	5	1	9	107
	재보궐선거	45	-	-	-	-	-	-

자료: 중앙선거관리위원회

이에 개정안은 선거여론조사기관의 대표자 및 구성원이 선거여론조사심의위원회가 실시하는 여론조사 관련 법령 등에 관한 교육을 매년 받도록 하려는 것으로, 선거에 관한 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있는 추가적인 수단을 마련하려는 취지로 이해됨.

<선거여론조사기관 등록 등 현황>

(단위: 개)

구 분	17’ 5. 9. (등록제 시행일)	17’ 12. 31.	18’ 12. 31.	19’ 12. 31.	20’ 12. 31.	21’ 12. 31.
신규등록	27	33	22	7	11	14
등록취소	0	0	3	7	11	9
증감	0	0	19	0	0	5
누계	27	60	79	79	79	84

자료: 중앙선거관리위원회

개정안은 선거에 관한 여론조사의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해 선거여론조사기관에 교육을 실시할 필요성과 그 실효성, 여론조사기관의 의견 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이며, 입법에 반영

하려면 다음 사항에 대한 논의가 필요한 것으로 보임.

첫째, 피교육자의 범위를 명확히 규정할 필요가 있음. 개정안은 여론조사와 관련된 교육을 받아야 하는 대상으로 선거여론조사기관의 대표자와 구성원을 규정하고 있는데, 구성원의 범위가 불명확한 측면이 있음. 현행법 제8조의9제1항 및 「공직선거관리규칙」 제2조의2에 따르면 선거여론조사기관은 분석전문인력 1명 이상을 포함한 3명 이상의 상근 직원을 갖추어야 하는데, 구성원이 이에 따른 '상근 직원'을 의미하는 것인지, 전화면접원 등 실제로 여론조사를 진행하는 근로자까지 포함하는 것인지 그 범위를 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 교육의 주체와 관련하여 중앙 및 시·도선거여론조사심의위원회의 현실적인 집행가능성을 감안할 필요가 있음. 특히 시·도여론조사심의위원회의 경우 시·도선거관리위원회 소속 직원들이 겸임하고 있어 여론조사심의위원회에서 현실적으로 교육을 수행할 수 있는지에 대한 검토가 필요할 것을 보임. 이 경우 중앙 및 시·도여론조사심의위원회가 교육을 직접 수행하는 방안 외에 외부 기관이나 단체 등에 위탁하는 방안도 논의할 수 있을 것으로 생각됨.

참고로, 중앙선거관리위원회는 현재도 임기만료에 따른 선거 전에 선거여론조시가관을 대상으로 선거여론조사기준 및 심의제도 안내, 선거여론조사 주요 제한 금지사항 및 유의사항 안내 등 설명회를 개최하

고 있다는 설명임.

그 밖에 현행법은 선거여론조사심의위원회의 직무[40]로 선거여론조사기관에 대한 등록처리, 선거여론조사기준 등 위반에 대한 심의·조치, 여론조사에 대한 이의신청 심의 등 세 가지에 한정하고 있어, 개정안과 같이 여론조사심의위원회가 선거여론조사기관에 대한 교육을 실시하려면 선거여론조사심의위원회의 직무에 해당 교육에 관한 사항도 추가되어야 할 것으로 보임.

40) 「공직선거법」
제8조의8(선거여론조사심의위원회)⑦ 선거여론조사심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.
1. 제108조제4항에 따른 이의신청에 대한 심의 및 같은 조 제7항에 따른 등록 처리
2. 선거에 관한 여론조사가 이 법 또는 선거여론조사기준을 위반하였는지 여부에 대한 심의 및 조치
3. 제8조의9에 따른 선거여론조사기관 등록 등 처리

[윤영덕의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤영덕의원 등 13인

2. 제 안 일 : 2022. 5. 30.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 방송통신심의위원회로 하여금 선거방송심의위원회를 설치하여 정해진 기간 동안 운영하도록 하고 있음.

선거방송심의위원회는 선거방송을 조사하여 그 내용이 공정하지 않다고 인정되는 경우 해당 방송프로그램을 정정·중지하거나 방송관계자를 징계하는 등의 제재조치를 정하여 방송통신위원회에 통보하는 역할을 담당하고 있다는 점에서, 공정한 선거를 담보하기 위해서는 조기에 구성되도록 할 필요가 있음. 그러나 현행법은 보궐선거 등(보궐선거·재선거 등)에 대한 선거방송심의위원회 설치·운영 기간을 원칙적으로 선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지로 정하고 있어, 선거일 전 60일 이전에 실시 사유가 확정된 보궐선거의 경우 출마 예정자가 선거방송에 출연하더라도 선거방송심의위원회가 구성되기 전까지는 그 방송의 공정성 여부를 조사하거나 시정을 요구하

기 어렵다는 지적이 있음.

이에 보궐선거등의 경우 선거일 전 90일부터 선거일 후 30일까지 선거방송심의위원회를 설치·운영하도록 함으로써, 현행법상 규제의 사각지대를 보완하고 공정한 선거가 치러질 수 있도록 하려는 것임(안 제8조의2제1항제2호).

Ⅲ. 검토의견

1. 보궐선거등과 관련하여 설치되는 선거방송심의위원회의 운영기간 연장

개정안은 보궐선거등과 관련하여 설치되는 선거방송심의위원회의 운영기간을 선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지에서 선거일 전 90일부터 선거일 후 30일까지로 연장하려는 것임.

현 행	개 정 안
第8條의2(選擧放送審議委員會) ① 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회(이하 “방송통신심의위원회”라 한다)는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다. 1. (생 략) 2. 보궐선거등 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지 ② ~ ⑦ (생 략)	第8條의2(選擧放送審議委員會) ① ----------. 1. (현행과 같음) 2. ---------- 선거일 전 90일-선거일 전 90일---------- ② ~ ⑦ (현행과 같음) 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터

	시행한다. 제2조(선거방송심의위원회의 설치·운영에 관한 적용례) 제8조의2제1항제2호의 개정규정은 이 법 시행 전에 실시 사유가 확정된 보궐선거등에 대하여도 적용한다. 제3조(선거방송심의위원회의 설치·운영에 관한 경과조치) 방송통신심의위원회는 이 법 시행 당시 선거방송심의위원회 설치·운영 시기(始期)를 도과한 보궐선거등에 대하여는 제8조의2제1항제2호의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행일 이후 10일부터 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

현행법은 보궐선거등(보궐선거·재선거 등)에 대한 선거방송심의위원회 설치·운영 기간을 원칙적으로 선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지로 정하고 있어, 선거일 전 60일 이전에 실시 사유가 확정된 보궐선거의 경우 출마 예정자가 선거방송에 출연하더라도 선거방송심의위원회가 구성되기 전까지는 그 방송의 공정성 여부를 조사하거나 시정을 요구하기 어렵다는 지적이 있음.

이에 개정안은 보궐선거등에 대하여는 선거방송심의위원회의 설치시점을 보궐선거등 선거일 전 60일에서 90일로 앞당김으로써, 보궐선거

등과 관련된 선거방송의 공정성과 중립성을 확보하고, 규제의 사각지대를 보완하려는 취지로 이해됨.

2021년은 임기만료에 따른 공직선거가 치러지지 않은 해로서 2021년 4월 실시된 재보궐선거 실시현황을 보면 당시 실시된 총 21개의 재보궐선거 중 선거일 전 60일 이전에 실시사유가 확정된 경우는 20개이고, 90일 이전에 실시사유가 확정된 경우는 18개임. 2021년의 경우 실제로 대다수의 재보궐선거가 선거일 전 60일 이전에 실시사유가 확정된 것으로 나타남.

<2021년 4월 재보궐선거 실시 현황>

연번	선거 종류	시·도	선거구	실시사유	재보궐선거 실시 확정일자
1	구·시·군의회의원선거	전라남도	보성군다선거구	피선거권상실	2020. 03. 25.
2	구·시·군의장선거	경상남도	의령군	당선무효	2020. 04. 03.
3	시·도지사선거	부산광역시	부산광역시	사직	2020. 04. 24.
4	구·시·군의회의원선거	충청남도	예산군라선거구	당선무효	2020. 05. 21.
5	구·시·군의회의원선거	경기도	파주시가선거구	피선거권상실	2020. 05. 25.
6	시·도의회의원선거	경기도	구리시제1선거구	사망	2020. 06. 11.
7	시·도의회의원선거	경상남도	고성군제1선거구	당선무효	2020. 06. 19.
8	시·도지사선거	서울특별시	서울특별시	사망	2020. 07. 10.
9	구·시·군의회의원선거	울산광역시	울주군나선거구	사망	2020. 07. 24.
10	구·시·군의장선거	울산광역시	남구	당선무효	2020. 09. 09.
11	구·시·군의회의	서울특별시	영등포구바선거	피선거권	2020. 09. 11.

	원선거		구	상실	
12	시·도의회의원 선거	충청북도	보은군선거구	당선무효	2020. 09. 16.
13	시·도의회의원 선거	전라남도	고흥군제2선거구	사망	2020. 09. 28.
14	구·시·군의회의 원선거	전라북도	김제시나선거구	사직	2020. 10. 20.
15	시·도의회의원 선거	서울특별시	강북구제1선거구	당선무효	2020. 11. 02.
16	시·도의회의원 선거	경상남도	함양군선거구	사망	2020. 12. 28.
17	구·시·군의회의 원선거	경상남도	함안군다선거구	피선거권 상실	2020. 12. 29.
18	구·시·군의회의 원선거	서울특별시	송파구라선거구	사망	2021. 01. 07.
19	시·도의회의원 선거	전라남도	순천시제1선거구	사망	2021. 01. 14.
20	시·도의회의원 선거	경상남도	의령군선거구	사직	2021. 02. 02.
21	구·시·군의회의 원선거	경상남도	의령군다선거구	사직	2021. 02. 26.

2021년의 사례만 본다면 보궐선거등과 관련하여 설치·운영되는 선거방송심의위원회의 설치시점을 선거일 전 90일 보다 더 앞당길 필요성이 있을 수 있음.

그러나 선거방송심의위원회가 구성되기 전에도 선거방송은 「방송법」, 「방송심의에 관한 규정」, 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 등의 관련 법규를 준수해야 하고, 선거방송의 내용이 현행법 상의 선거운동에 해당되는 경우 현행법 제97조[41] 및 제98조[42] 등의 위반 여부에 대한

41) 「공직선거법」
제97조(방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한) ① 누구든지 선거운동을 위하여 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자에게 금품·향응 기타의 이익을 제공하거나 제공할 의사의 표시 또는 그 제공을 약속할 수 없다.

조사·조치가 이루어질 수 있는 점, 현행법에 따르면 재보궐선거는 매년 4월과 10월 두차례 실시되므로 선거방송심의위원회의 설치시기가 앞당겨질 경우 1년 중 선거방송심의위원회는 대략 1월부터 4월까지, 7월부터 10월까지 총 8개월 가량 운영되게 되는 점 등을 감안하여 개정안과 같이 보궐선거등과 관련된 선거방송심의위원회의 설치시점을 앞당길지 여부와 앞당긴다면 어느 정도까지 앞당길지에 대한 입법정책적인 판단이 필요할 것으로 보임.

추가적으로, 개정안과 유사하게 보궐선거등과 관련된 선거방송심의위원회의 설치기간을 예비후보자등록개시일전일로 앞당기는 내용의 「공직선거법 일부개정법률안」(이재정의원 대표발의, 의안번호 제11329호)이 우리 위원회에 계류중에 있으므로 개정안의 심사시 함께 논의되어야 할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 선거방송의 공정성 제고 측면에서 보궐선거등에 선거방송심의위원회 설치·운영기간을 연장할 필요성에 대하여 공감한다는 입장임.

---

② 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자 또는 제114조(政黨 및 候補者의 家族 등의 寄附行爲制限)제2항의 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등은 선거에 관한 보도·논평이나 대담·토론과 관련하여 당해 방송·신문·통신·잡지 기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자 또는 그 보조자에게 금품·향응 기타 이익을 제공하거나 제공할 의사의 표시 또는 그 제공을 약속할 수 없다.

③ 방송·신문·통신·잡지 기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 금품·향응 기타의 이익을 받거나 권유·요구 또는 약속할 수 없다.

42) 「공직선거법」

제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한) 누구든지 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 그 방법의 여하를 불문하고 방송시설을 이용하여 선거운동을 위한 방송을 하거나 하게 할 수 없다.

[이정문의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이정문의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 10.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거의 종류별로 선거비용제한액의 산정 기준을 다르게 하고 있음. 예를 들어, 대통령선거의 선거비용은 인구수에 950원을 곱한 금액이며, 비례대표국회의원선거의 선거비용은 인구수에 90원을 곱한 금액임.

선거별로 선거비용제한액의 산정 기준이 상이한 것은 선거기간이 대통령선거는 23일, 그 밖의 선거는 14일로 차이가 있으며, 선거마다 선거운동 대상이 되는 유권자의 범위에 차이가 있기 때문임.

그런데 대통령선거가 있는 해에 해당 연도의 1월 31일까지 실시사유가 확정된 보궐선거등이 있는 경우 대통령선거와 보궐선거등이 동시 실시되는데, 이 경우 보궐선거등의 선거기간이 대통령선거를 따르게 되어 보궐선거등의 선거운동기간이 대통령선거와 같이 23일이 되는 반면 보궐선거등의 선거비용제한액은 상향 조정되지 않아 선거운동에 애로사항이 발생하고 있음.

이에 보궐선거등이 대통령선거와 동시 실시되어 선거기간이 늘어나는 경우 늘어난 선거기간을 고려하여 해당 보궐선거등의 선거비용 제한액을 산정하도록 하려는 것임(안 제121조제4항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령선거와 동시실시되는 보궐선거등의 선거비용제한액 인상

개정안은 대통령선거와 동시에 실시되는 보궐선거등의 선거비용제한액을 상향조정하려는 것임.

현 행	개 정 안
제121조(선거비용제한액의 산정) ① ~ ③ (생 략) <신 설>	제121조(선거비용제한액의 산정) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제1항의 규정에도 불구하고 제203조제4항 및 제5항에 따라 보궐선거등이 임기만료에 따른 대통령선거의 선거일 또는 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거의 선거일에 동시실시되어 선거기간이 늘어나는 경우 해당 보궐선거등의 선거비용제한액은 제1항 각 호에 의하여 산정된 금액에 늘어난 선거기간에 상당하는 수준의 금액을 더한 금액으로 한다.
④ (생 략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
	부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(선거비용제한액 산정의 적용례) 제121조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거기간개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법 제203조제3항 및 제4항[43]은 임기만료에 따른 공직선거가 실시되는 연도에는 재보궐선거를 해당 공직선거와 동시실시하도록 규정하고 있고, 제202조제2항은 동시선거에 있어 선거기간이 서로 다른 때에는 선거기간이 긴 선거의 예에 따르도록 규정하고 있음.

또한 현행법 제33조[44]는 대통령선거의 선거기간은 23일, 국회의원과 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 선거기간은 14일로 각각 규정하고 있어 대통령선거일에 국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장 재보궐선거가 동시 실시될 경우 동시실시되는 선거의 선거기간은 14일이 아니라 23일로 늘어나게 됨.

그런데 현행법 제121조는 공직선거별로 선거구의 인구수와 읍·면·동수 등에 따라 해당 공직선거에 출마한 후보자의 선거비용제한액을 산정하도록 규정하고 있을 뿐 임기만료에 따른 선거와 재보궐선거의 선

---

43) 「공직선거법」
제202조(동시선거의 정의와 선거기간) ②동시선거에 있어 선거기간 및 선거사무일정이 서로 다른 때에는 이 법의 다른 규정에 불구하고 선거기간이 긴 선거의 예에 의한다.
제203조(동시선거의 범위와 선거일) ③ 임기만료에 따른 국회의원선거 또는 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거가 실시되는 연도에는 제35조제2항제1호에 따라 4월 첫 번째 수요일에 실시하는 보궐선거등은 임기만료에 따른 선거의 선거일에 동시 실시한다. 이 경우 4월 30일까지 실시사유가 확정된 보궐선거등은 임기만료에 따른 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 선거일에 동시 실시한다.
④ 임기만료에 따른 대통령선거가 실시되는 연도에는 1월 31일까지 실시사유가 확정된 제35조제2항제1호가목 본문 및 나목에 따른 보궐선거등은 해당 임기만료에 따른 대통령선거의 선거일에 동시 실시한다.

44) 「공직선거법」
제33조(선거기간) ①선거별 선거기간은 다음 각호와 같다.
1. 대통령선거는 23일
2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일
3. 삭제

거비용제한액에 차이를 두고 있지 않아, 대통령선거와 동시실시하는 재보궐선거에 출마하는 후보자는 임기만료에 따른 선거에 출마하는 후보자 등과 비교했을 때 선거운동기간 하루당 선거비용제한액 평균이 상대적으로 줄어드는 상황이 발생하고 있음.

이에 개정안은 대통령선거와 동시실시되어 선거기간이 늘어나게 되는 보궐선거등의 선거비용제한액을 산정할 때에는 늘어난 선거기간에 상당하는 수준의 금액을 선거비용제한액에 가산하도록 함으로써, 대통령선거와 동시실시되는 재보궐선거에 출마하는 후보자의 선거운동의 자유를 증진하려는 취지로 이해됨.

<제20대 대통령선거와 동시실시된 재보궐선거의 선거비용제한액>

(단위: 백만원)

연번	선거구	선거비용제한액
1	서울시종로구국회의원선거구	171
2	서울시서초구갑국회의원선거구	164
3	대구중구남구국회의원선거구	220
4	경기도안성시국회의원선거구	176
5	충청북도청주시상당구국회의원선거구	173
평균		180
제21대 국회의원선거 전국평균 선거비용제한액		182

※ 자료: 중앙선거관리위원회

다만, 현행법이 선거비용제한액을 규정하고 있는 것은 금권선거 및

후보자간의 경제력의 차이에 따른 불공평을 방지함과 아울러 막대한 선거비용을 마련할 수 없는 유능하고 참신한 후보자의 입후보를 보장하려는 취지이고, 대통령선거와 동시실시되는 보궐선거등에 출마한 후보자들은 선거구 내 동일한 선거비용제한액 하에서 선거운동을 진행하게 되므로 동일한 선거에 출마한 동일 선거구 내 후보자들 사이의 형평성 문제는 적을 것으로 보이는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 생각됨.

또한 개정안은 제121조제4항을 신설하여 보궐선거등의 선거기간이 늘어나는 경우 해당 보궐선거등의 선거비용제한액에는 늘어난 선거기간에 상당하는 수준의 금액을 더한 금액으로 하도록 규정하고 있는데, 해당 규정만으로는 정확히 어느 정도의 금액을 보궐선거등의 선거비용제한액에 가산하도록 하려는 것인지 불분명한 측면이 있음.

늘어난 선거기간에 비례하여 전체 선거비용제한액을 일정 비율만큼 증가시키도록 하는 것인지, 선거기간을 고려하여 일정한 액수를 가산하는 것인지, 현행법에 따라 인구수에 곱하는 선거비용제한액 단가를 추가조정하려는 것인지 여러 방향으로 신설된 규정을 해석할 수 있을 것으로 보이므로, 개정안을 입법에 반영한다면 중앙선거관리위원회 및 기획재정부 등 관계부처의 의견을 검토하여 적정수준의 인상폭을 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 개정안에 대한 국회예산정책처의 비용추계서에 따르면 2027년 실시예정인 임기만료에 따른 대통령선거에 2022년과 같이 다섯 곳의 국회의원재보궐선거가 실시된다는 가정 하에 추가재정소요[45]는 12억 8,200만원으로 나타남.[46]

한편, 중앙선거관리위원회는 선거운동기간 증가에 따라 선거사무관계자 수당·실비 등 일부 선거운동항목에 대한 선거비용 지출은 늘어날 수밖에 없으므로 대선과 함께 실시되는 재·보궐선거의 선거비용제한액 상향 필요성에 대해서는 공감하며, 상향폭에 대해서는 선거비용을 제한하는 이유가 후보자간 경제력 차이에 따른 기회불균등을 해소하고 선거운동의 과열과 금권선거를 방지하기 위한 것인 점, 선거비용 보전액 상승에 따른 재정당국 의견 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

45) 선거비용제한액 증가에 따라 선거보전비용이 증가할 수 있으므로 추가재정소요가 발생할 수 있음.
46) 비용추계서는 늘어난 선거기간에 비례하여 선거비용제한액을 일정비율 증가시키는 방향으로 추가재정소요를 계산했음. 즉 선거운동기간이 14일에서 24일로 71.4% 증가하므로 선거비용제한액도 71.4% 증가한다고 가정한 것임.

[강대식의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 강대식의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 13.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 선거에 출마하는 후보자의 경우 병역사항, 등록대상재산, 세금납부 및 체납사항, 범죄경력, 최종학력 등의 증명서를 선거관리위원회에 제출해야 하며, 선거관리위원회는 이와 같은 사실을 인터넷 등에 공개하여 유권자의 알 권리를 보장하고 있음.

하지만 후보자등록 이전 단계인 예비후보자등록 과정에서는 범죄경력, 최종학력 등에 대한 증명서만 제출하도록 하고 있어 후보자 및 직계비속·배우자의 병역사항에 대해서는 유권자의 알 권리가 보장되지 않는 문제가 있음.

이에 예비후보자등록 과정에서도 병역사항에 관한 신고서를 제출하도록 의무화하여 유권자의 알 권리를 보장하고, 공직사회의 투명한 병역문화 조성에 기여하고자 함(안 제60조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 예비후보자등록신청서류에 병역사항에 관한 신고서 추가

개정안은 예비후보자등록신청시 제출해야 하는 서류에 병역사항에 관한 신고서를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제60조의2(예비후보자등록) ① (생략)	제60조의2(예비후보자등록) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항 각 호에 따른 해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.	② ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
<신 설>	2. 제49조제4항제3호에 따른 병역사항에 관한 신고서
2.·3. (생 략)	3.·4. (현행 제2호 및 제3호와 같음)
③ 제1항의 등록신청을 받은 선거관리위원회는 지체없이 이를 수리하되, 제2항에 따른 기탁금과 전과기록에 관한 증명서류를 갖추지 아니한 등록신청은 수리할 수 없다. 이 경우 피선거권에 관한 증명서류가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 수	③ ----------기탁금, 병역사항에 관한 신고서 및----------. ----------

리하되, 피선거권에 관하여 확인이 필요하다고 인정되는 예비후보자에 대하여는 관계기관의 장에게 필요한 사항을 조회할 수 있으며, 그 조회를 받은 관계기관의 장은 지체없이 해당 사항을 조사하여 회보하여야 한다.	----------.
④ 예비후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 예비후보자의 등록은 무효로 한다.	④ ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)
1의2. 제2항제2호에 따른 전과기록에 관한 증명서류를 제출하지 아니한 것이 발견된 때	1의2. ----------병역사항에 관한 신고서 및 같은 항 제3호에 따른 전과기록에----------
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
⑤ ~ ⑨ (생 략)	⑤ ~ 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 ----------제2항제2호부터 제4호까지와----------. ----------.
⑪·⑫ (생 략)	⑪·⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터

	시행한다. 제2조(병역사항에 관한 신고서 제출에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 제60조의2에 따라 예비후보자등록을 한 사람은 이 법 시행일부터 10일 이내에 제60조의2제2항제2호에 따른 병역사항에 관한 신고서를 제출하여야 한다.

현행법 제60조의2[47]는 예비후보자등록을 신청하려면 등록신청서 외에 추가로 ①피선거권에 관한 증명서류, ②전과기록에 관한 증명서류, ③학력에 관한 증명서를 제출하도록 하면서, 예비후보자의 전과기록 및 학력에 관한 사항은 선거구민이 알 수 있도록 관할선거구선거관리위원회가 공개하도록 규정하고 있음.

그런데 현재 공직선거에 출마하려는 사람과 그 배우자, 직계비속의 병역사항에 관한 증명서는 예비후보자등록 단계가 아니라 후보자등록 단계에서 제출해야 하는 서류이기 때문에 공직선거에 출마하려는 사람의 병역사항에 대하여는 유권자의 알권리가 상대적으로 제약되는 문제

47) 「공직선거법」
제60조의2(예비후보자등록) ② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.
1. 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 피선거권에 관한 증명서류
2. 전과기록에 관한 증명서류
3. 제49조제4항제6호에 따른 학력에 관한 증명서(한글번역문을 첨부한다)
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).

가 있음.

이에 개정안은 예비후보자등록시에도 공직선거에 출마하려는 사람과 그 배우자, 직계비속의 병역사항에 관한 증명서를 제출하도록 규정함으로써, 공직선거에 출마하려는 사람의 병역사항에 대한 선거권자의 알권리를 증진하고, 선거권자의 합리적 선택을 도모하려는 취지로 이해됨.

개정안의 도입여부는 예비후보자등록신청 단계에서 병역사항을 제출·공개함으로써 기대되는 국민의 알권리 증진효과, 병역사항 공개에 따른 사생활과 비밀의 자유 제한 우려 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는 것으로 보임.

다만, 개정안은 예비후보자등록신청시 「공직자 등의 병역사항신고 및 공개에 관한 법률」(이하 "「병역공개법」") 제9조제1항[48]에 따른 병역사항에 관한 신고서를 제출하도록 규정하고 있는데, 「병역공개법」 제9조제1항은 공직선거의 "후보자등록"을 하려면 "후보자등록일 전 1개월 현재"의 병역사항을 서면으로 선거관리위원회에 신고하도록 하고

48) 「공직자 등의 병역사항 신고 및 공개에 관한 법률」
제9조(공직선거후보자의 병역사항 신고 및 공개) ① 「공직선거법」 제2조에 따른 선거의 후보자가 되려는 자(비례대표의원의 경우는 추천 정당을 말한다. 이하 "공직선거후보자"라 한다)는 그 선거의 후보자 등록을 하려면 등록일 전 1개월 현재의 제3조에 따른 병역사항을 서면으로 관할 선거구 선거관리위원회에 신고하여야 한다.
② 공직선거후보자가 제1항에 따른 병역사항을 신고할 때에는 지방병무청장이 발급한 신고대상자의 병적증명서(복무 중인 사람은 복무부대장이나 복무기관의 장이 발행한 복무확인서를 말한다)를 첨부하여야 한다.
③ 관할 선거구 선거관리위원회가 후보자 등록을 공고할 때에는 제1항에 따라 신고받은 병역사항을 공개하여야 한다. 이 경우 제8조제3항을 준용한다.

있어 개정안과 「병역공개법」은 규율상 일치하지 않는 부분이 있음.

따라서 개정안을 입법에 반영하려면 「병역공개법」의 개정이 함께 이루어지거나, 개정안의 취지를 조문화할 수 있는 다른 방안이 논의되어야 할 것으로 보임.

또한 현행법에 따라 예비후보자등록 시 제출해야하는 전과기록과 학력은 예비후보자 '본인'에 관한 사항이지만, 개정안에 따라 제출해야 하는 병역사항은 예비후보자 본인 외에 '배우자와 직계비속'의 병역까지 포함하고 있어 현행과 개정안에 따른 예비후보자 등록시 제출해야 하는 사항의 인적 범위에 차이가 있고,

예비후보자등록시 제출한 사항은 예비후보자 본인과 직접 관련된 사항인지에 관계 없이 예비후보자 본인이 중도에 사퇴하지 않는 한 후보자등록마감일까지 외부에 공개되는 점을 고려할 때, 개정안에 따라 병역사항을 제출해야 하는 인적 범위에 대한 논의도 필요할 것으로 생각됨.

한편, 중앙선거관리위원회는 유권자의 알 권리 보장 필요성, 예비후보자 본인·배우자·18세 이상의 직계비속의 개인정보 공개 최소화 필요성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이라는 입장임.

[김두관의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김두관의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 14.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

유권자의 의사가 다양하고 폭넓게 반영되기 위해서는 정당 의석의 득표 비례를 획기적으로 높일 필요가 있음. 승자독식과 양당체제를 공고히 하는 현행 선거구조를 타파하기 위해서는 기초와 광역단체 의회부터 정당 득표에 기반한 의석구조를 확립해야 함.

특히, 기초의회부터 소수정당의 진입기반을 만들어, 풀뿌리부터 의회를 통해 다양한 의사가 표출되는 건강한 정치생태계를 마련할 필요가 있음. 이에 지역선거구자치구·시·군의회의원 선거에서 기존 지역구 구조를 없애고, 득표비례에 기반한 정당명부식 완전비례제를 도입하도록 공직선거법을 개정함.

의원의 총정수는 공직선거법 제23조제1항 별표3과 같이 유지하되, 각 의회의 의원 정수는 해당 자치구·시·군의원정수확정위원회가 하도록 하며, 7인 이상 35인 이하로 하여 시·도조례로 정하도록 함. 자치구·시·군의회는 지역구를 없애고 비례대표자치구·시·군의원만으로 구성하도록 함(안 제13조, 제20조, 제23조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 지역구기초의원선거 폐지 및 전면적 비례대표제 도입 등

개정안은 지역구자치구·시·군의회의원선거제도를 폐지하여 자치구·시·군의회는 비례대표의원으로만 구성하도록 하고, 종전의 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 자치구·시·군의원정수확정위원회로 개편하여 시·도 내 자치구·시·군의회의원 총정수를 7인 이상 35인 이하로 정하도록 하며, 그 밖에 관계 조문을 정비하려는 것임.[49)]

현 행	개 정 안
제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 시·도별 자치구·시·군의회 의원의 총정수는 별표 3과 같이 하며, 자치구·시·군의회의 의원정수는 당해 시·도의 총정수 범위 내에서 제24조의3의 규정에 따른 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 자치구·시·군의 인구와 지역대표성을 고려하여 중앙선거관리위원회규칙이 정하는 기준에 따라 정한다.	제23조(자치구·시·군의회의 의원정수) ① 자치구·시·군의회의 의원정수는 제24조의3에 따른 해당 자치구·시·군의원정수확정위원회가----------.
② 자치구·시·군의회의 최소정수는 7인으로 한다.	② ----------정수는 7인 이상 35명 이하로 하여 시·도조례로 정하되, 자치구·시·군의회는 비례대표자치구·시·군의원으로만 구성한다.
③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.	<삭 제>
제24조의3(자치구·시·군의원선거구획정위원회) ① 자치구·시·군의원지역선거구	제24조의3(자치구·시·군의원정수확정위원회) ① 자치구·시·군의회의원정수의----

49) 개정안의 자세한 조문대비표는 개정안 참고

(이하 “자치구·시·군의원지역구”라 한다)의 공정한 획정을 위하여 시·도에 자치구·시·군의원선거구획정위원회를 둔다.	----확정을----------자치구·시·군의원정수확정위원회를-----.
② 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 11명 이내의 위원으로 구성하되, 학계·법조계·언론계·시민단체와 시·도의회 및 시·도선거관리위원회가 추천하는 사람 중에서 시·도지사가 위촉하여야 한다.	② 자치구·시·군의원정수확정위원회는----------.
③ 지방의회의원 및 정당의 당원은 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 위원이 될 수 없다.	③ ----------자치구·시·군의원정수확정위원회의----------.
④ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 선거구획정안을 마련함에 있어서 국회에 의석을 가진 정당과 해당 자치구·시·군의 의회 및 장에 대하여 의견진술의 기회를 부여하여야 한다.	④ 자치구·시·군의원정수확정위원회는 의원정수확정안을----------.
⑤ 자치구·시·군의원선거구획정위원회는 제26조제2항에 규정된 기준에 따라 선거구획정안을 마련하고, 그 이유나 그 밖의 필요한 사항을 기재한 보고서를 첨부하여 임기만료에 따른 자치구·시·군의원선거의 선거일 전 6개월까지 시·도지사에게 제출하여야 한다.	⑤ 자치구·시·군의원정수확정위원회는 제23조제1항에----------의원정수확정안을----------.
⑥ 시·도의회가 자치구·시·군의원지역구에 관한 조례를 개정하는 때에는 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 선거구획정안을 존중하여야 한다.	⑥ ----------자치구·시·군의회의원정수에----------자치구·시·군의원정수확정위원회의----------.
⑦ 제24조제8항 및 제9항은 자치구·시·군의원선거구획정위원회에 관하여 이를 준용한다. <후단 신설>	⑦ ----------자치구·시·군의원정수확정위원회에----------. 이 경우 “선거구획정업무”는 “의원정수확정업무”로 본다.
⑧ 자치구·시·군의원선거구획정위원회의 구성 및 운영, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑧ 자치구·시·군의원정수확정위원회의----------.
第26條(地方議會議員選擧區의 劃定) ①	第26條(지역구시·도의원선거구의 劃定) ①

(생 략)	(현행과 같음)
② 자치구·시·군의원지역구는 인구·행정구역·지세·교통 그 밖의 조건을 고려하여 획정하되, 하나의 자치구·시·군의원지역구에서 선출할 지역구자치구·시·군의원정수는 2인 이상 4인 이하로 하며, 그 자치구·시·군의원지역구의 명칭·구역 및 의원정수는 시·도조례로 정한다.	<삭 제>
③ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구를 劃定하는 경우 하나의 읍·면(「지방자치법」 제7조제3항에 따라 행정면을 둔 경우에는 행정면을 말한다. 이하 같다)·동(「지방자치법」 제7조제4항에 따라 행정동을 둔 경우에는 행정동을 말한다. 이하 같다)의 일부를 分割하여 다른 시·도의원지역구 또는 자치구·시·군의원지역구에 속하게 하지 못한다.	③ 제1항의----------시·도의원지역구를----------시·도의원지역구에----------.
④ 자치구·시·군의원지역구는 하나의 시·도의원지역구 내에서 획정하여야 하며, 하나의 시·도의원지역구에서 지역구자치구·시·군의원을 4인 이상 선출하는 때에는 2개 이상의 지역선거구로 분할할 수 있다.	<삭 제>
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 경우에	第28條(任期중 地方議會의 議員定數의 調整 등) ----------

는 增員選擧를 실시한다.	----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 읍 또는 면이 시로 된 때에는 시의회를 새로 구성하되, 최초로 선거하는 의원의 수는 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 새로 정한 의원정수로부터 당해 지역에서 이미 선출된 군의회의원정수를 뺀 수로 하고, 종전의 당해 지역에서 선출된 군의회의원은 시의회의원이 된다. 이 경우 새로 선출된 의원정수를 합한 수를 제23조의 규정에 따른 시·도별 자치구·시·군의회의원의 총정수로 한다.	5. ----------자치구·시·군의원정수확정위원회가----------. ----------.
6. 제4호의 경우 자치구가 아닌 구가 자치구로 된 때에는 자치구의회를 새로 구성하며, 그 의원정수는 당해 시·도의 자치구·시·군의원선거구획정위원회가 새로 정한다. 이 경우 새로 정한 의원 정수를 합한 수를 제23조의 규정에 따른 시·도별자치구·시·군의회의원의 총정수로 한다.	6. ----------자치구·시·군의원정수확정위원회가----------. <후단 삭제>
第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① 地域區市·道議員 및 지역구자치구·시·군의원의 選擧에 있어서는 選擧區選擧管理委員會가 당해 選擧區에서 有效投票의 다수를 얻은 者(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 當選人으로 決定한다. 다만, 最高得票者가 2人 이상인 때에는 年長者順에 의하여 當選人을 決定한다.	第190條(지역구시·도의원당선인의 결정·공고·통지) ① 지역구시·도의원의----------자를----------. ----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
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	③ ----------

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.	----------지역구시·도의원의----------. ----------"지역구시·도의원후보자"로----------. **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 실시하는 임기만료에 따른 지방의회의원선거부터 적용한다.

헌법재판소는 2005헌마977결정에서 기초의원 선거제도에 관한 국회의 입법형성권과 관련하여, "헌법 제118조[50]는 지방자치단체에 의회를 둔다고 규정하면서 지방의회의 조직·권한·의원선거에 관한 사항은 법률로 정하도록 위임하고 있으므로 국회는 지방자치제도와 지방의회 제도의 이념과 기능을 구현할 수 있도록 지방의원 선거제도의 틀을 정하거나 변경할 수 있다"고 결정한 바 있음.

따라서 개정안과 같이 자치구·시·군의회의원선거에서 지역구의원선거제도를 없애고 완전비례대표제를 도입할지 여부는 지방자치단체 및

50) 「대한민국헌법」
제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.
②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

지방의회의 의견, 국민적 공감대 및 다음 사항 등을 고려하여 중장기적인 논의를 거쳐 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

첫째, 자치구·시·군의회의원의 지역대표성을 고려할 필요가 있음. 자치구·시·군의회의원은 지역 주민 전체의 대표이기는 하나, 지방의회는 지방자치단체의 구역에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 지역개발과 자연환경보전 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 등 주로 지역적 사안을 다루는 특성이 있기에 지역대표성도 겸하고 있음.[51]

비례대표선거제도는 정당득표율에 비례하여 의석을 배분한다는 점에서 지역구의원선거제도에 비해 상대적으로 비례성이 뛰어날 수 있으나, 비례대표선거구는 해당 지역 전체로 지역구의원선거구에 비해 넓고 지역주민과 비례대표당선인 사이의 친밀도가 상대적으로 낮아 지역대표성의 측면에서는 지역구의원선거제도가 우수할 수 있음.

둘째, 개정안에 따른 완전비례대표제의 제도상 장단점을 고려할 필요가 있음. 자치구·시·군의회의원선거에서 지역구선거제도를 폐지하고 완전비례대표제를 도입할 경우 지역구 선거제도를 유지하는 현행 병립형 제도에 비해 사표가 감소하고 정당득표와 기초의회의석의 비례성이

51) 「대한민국헌법」
제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

개선될 수 있을 것임. 또한 정당의 추천을 받은 각계각층의 전문가와 소수집단의 대표자가 의회에 진출하기 용이하여 기초의회의 다양성이 개선될 수 있을 것이고, 지역선거구의 이해관계에 비교적 자유롭게 지역 전체의 이익을 대변하는 의정활동을 수행할 수 있을 것으로 기대됨.

반면, 현행 폐쇄형 정당명부식 비례대표제 하에서는 선거권자가 정당이 추천한 비례대표후보에 직접 투표할 수 없고, 정당에 투표한 뒤 정당이 자체적으로 작성한 비례대표후보자명부의 상위 순위대로 당선인을 결정하는 구조이기 때문에 지역구의원선거제도를 폐지할 경우 후보자에 대한 선거권자의 선택이 제한될 수 있고, 그에 따라 후보자·당선인과 선거권자 사이의 친밀도가 상대적으로 떨어질 수 있음. 또한 당적이 없는 무소속 후보자가 기초의회의원이 될 수 있는 방법이 사라질 수 있으며, 선거권자의 입장에서도 무소속 후보자에 투표할 수 있는 기회가 사라질 수 있음.

셋째, 현행법 및 다른 법률에 따른 제도와의 관계를 고려할 필요가 있음. 현행법 제47조제5항[52]은 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거에서 국회의원지역구마다 1명 이상을 여성으로 추천

52) 「공직선거법」
제47조(정당의 후보자추천) ⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다

하도록 규정하고 있는데, 개정안은 해당 규정의 지역구자치구·시·군의회의원선거 부분을 단순히 삭제하고 있어, 지역구시·도·의원선거에서 여성후보자 의무추천 제도의 존치여부에 대한 추가적인 논의가 필요한 것으로 보임.

또한 「지방자치법」 제25조[53]는 주민이 비례대표지방의회의원을 제외한 지역구지방의회의원을 소환할 권리를 가진다고 규정하고 있는데, 개정안에 따라 자치구·시·군의회에서 지역구의원이 사라질 경우 기초의회의원에 대한 주민소환의 기회가 사라져 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하기 위해[54] 지역구기초의원에 대한 주민소환권을 부여한 「지방자치법」의 취지가 제대로 달성되지 못할 수 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 기초의원선거에 있어 지역구를 폐지하고 완전비례제를 도입할지 여부는 기초의회에서의 소수정당 진입기반 마련 필요여부, 중선거구제와 대선거구제(완전비례제)의 장·단점 비교, 기초의회선거구가 광역의회선거구보다 면적이 넓어지는 것에 대한

---

53) 「지방자치법」
제25조(주민소환) ① 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다.
② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

54) 주민소환에 관한 법률
제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제25조에 따른 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관하여 규정함으로써 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고 지방행정의 민주성과 책임성을 제고함을 목적으로 한다.

적절성 여부 등을 종합적으로 검토하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[이형석의원안Ⅰ], [안병길의원안Ⅱ], [이상헌의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이형석의원안Ⅰ

가. 제 안 자 : 이형석의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 6. 15.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 안병길의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 안병길의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 1.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

3. 이상헌의원안

가. 제 안 자 : 이상헌의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 13.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이형석의원안Ⅰ

현행법은 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선

거에서 후보자수가 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니한 경우 투표를 진행하지 아니하고 해당 후보자를 당선인으로 결정하는 이른바 무투표당선을 도입하고 있으며, 무투표당선으로 당선인이 결정된 후보자의 경우 선거운동을 할 수 없도록 하고 있음.

이로 인하여 유권자에게 당선이 확정된 후보자의 약력이나 공약 등 필수적인 정보를 제공하지 못하도록 하여 유권자의 알권리를 제한하는 한편, 후보자가 본인을 알릴 기회를 박탈하는 결과가 야기되고 있음. 참고로, 지난 제8회 동시지방선거에서 전체 당선인의 12.3%에 달하는 508명이 무투표당선 되었음.

이에 무투표당선으로 당선인이 결정된 경우에도 선거운동을 허용하여 유권자의 알권리를 보장하려는 것임.

주요내용

가. 무투표당선으로 당선인이 결정된 경우에도 이 법에 따른 선거운동을 할 수 있도록 하되, 선거운동 시 무투표로 당선된다는 사실을 표시하도록 함(안 제58조제3항 신설).

나. 무투표당선으로 선거운동을 하는 경우 해당 선거비용을 전액 보전하도록 함(안 제122조의2제1항제1호가목).

다. 동시선거를 실시함에 따라 무투표당선이 아닌 선거가 함께 실시되는 경우 해당 선거의 투표용지를 배부할 때 무투표당선에 관한

안내문을 함께 교부하도록 함(안 제188조제2항 후단 및 제190조제2항 후단 신설).

라. 무투표당선이 결정된 경우 선거운동을 중지한다는 조항을 삭제함(안 제275조 삭제).

2. 안병길의원안Ⅱ

현행법은 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거에서 후보자등록마감후 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 됨에 따라 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 되어 투표를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 법에 따른 선거운동을 중지하도록 하고 있음.

그런데 최근 후보자 수가 해당 선거구의 의원정수에 달하지 못하여 무투표로 당선되는 사례가 크게 증가함에 따라 유권자가 후보자에 대한 정보를 제공받지 못하여 선거권이 침해되고 있다는 우려가 제기되고 있음.

이에 무투표당선의 경우에도 선거공보를 작성·제출하도록 의무화하고 그 비용은 국가가 부담하도록 하여 유권자의 알권리를 보호하려는 것임(안 제275조제2항 및 제3항 신설 등).

3. 이상헌의원안

현행법은 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장

선거에서 특정 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 않아 투표를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 법에 따른 선거운동을 중지하도록 하고 선거일에 해당 후보자를 당선인으로 결정하도록 하고 있음.

이러한 무투표당선 사례가 빈번히 등장함에 따라 유권자가 후보자에 대한 정보를 제공받지 못하여 선거권을 침해받는 상황이 지속되고 있음. 특히 최근 제8회 전국동시지방선거에서는 무투표 당선자가 490명으로 역대 최대에 달하기도 함.

한편, 최근 선거공보의 실효성에 대한 지적이 증가하고 있고, 해외 주요국에서는 이미 선거공보에 대한 별도의 규정 없이 자유롭게 선거운동이 이루어지고 있는 상황을 고려하면 모든 경우에 선거공보 제작을 강제하기에는 어려움이 있음.

이에 무투표당선의 경우에도 후보자의 재산상황・병역사항・체납실적・전과기록・인적사항이 담긴 후보자정보공개자료는 작성・제출하도록 의무화하여 유권자가 가진 최소한의 알권리를 보호하려는 것임(안 제275조제2항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 무투표당선인의 선거운동 허용 등

이형석의원안Ⅰ은 국회의원선거, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장선거에서 무투표당선으로 당선인이 결정된 경우에도 선거운동을 할 수 잇도록 하고, 무투표당선인의 선거운동비용은 국가 또는 지방자치단체가 전액 보전하도록 하려는 것임.

안병길의원안Ⅱ은 부투표당선인의 선거공보 작성·제출을 의무화하고 그 비용은 국가가 부담하도록 하려는 것이고, 이상헌의원안은 무투표당선인의 후보자정보공개자료 작성·제출을 의무화하려는 것임.

현 행	이형석의원안Ⅰ	안병길의원안Ⅱ
第58條(定義 등) ①·② (생 략) <신 설>	第58條(定義 등) ①·② (현행과 같음) ③ 후보자등록마감시각에 후보자가 해당 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하거나 후보자등록마감후 선거일 투표개시시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자수가 해당 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하게 되어 투표를 실시하지 아니하게 된 때에도 이 법에 따른 선거운동을 할 수 있다. 이 경우	

	선거벽보·선거공보·명함·현수막 등을 작성할 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 해당 후보자가 투표를 실시하지 아니하고 당선인으로 결정된다는 사실을 표시하여야 한다.	
제122조의2(선거비용의 보전 등) ① 선거구선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 이 법의 규정에 의한 선거운동을 위하여 지출한 선거비용[「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 말한다]을 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후	제122조의2(선거비용의 보전 등) ① ----------	제122조의2(선거비용의 보전 등) ① (현행과 같음)

보전한다.	-------.	
1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거	1. ----------	
가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우	가. ---------당선(후보자수가 해당 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하게 되어 투표를 실시하지 아니하게 되는 경우를 포함한다)--------	
나. (생 략)	나. (현행과 같음)	
2. (생 략)	2. (현행과 같음)	
② (생 략)	② (현행과 같음)	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 (현행과 같음)	③ ----------. ------제2호의2・제3호의2---------- ----------.
1.・2. (생 략)		1.・2. (현행과 같음)
<신 설>		2의2. 제275조제2항 및 제3항에 따른 선거공보(점자형 선거공보를 포함한다)의 작성비용・발송비용과 우편요금

3. ~ 7. (생 략) ④·⑤ (생 략) 제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (생략) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제70조제3항·제71조제10항·제72조제3항(제74조제2항에서 준용하는 경우를 포함한다)·제73조제1항(관할 선거구선거관리위원회가 제공하는 내용에 한한다) 및 제2항·제272조의3제4항 또는 제275조의 규정을 위반한 자 2. ~ 4. (생 략) ⑦ ~ ⑫ (생 략)	 ④·⑤ (현행과 같음) 제261조(과태료의 부과·징수 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----------. 1. ----------제272조의3제4항의---------- 2. ~ 4. (현행과 같음) ⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)	3. ~ 7. (현행과 같음) ④·⑤ (현행과 같음)

현 행	이형석의원안 I	안병길의원안 II	이상헌의원안
第275條(選擧運動의 제한·중지) 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 候補者登錄마감후 候補者가 辭退·死亡하거나 登錄이 無效로 된 경우 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위	<삭 제>	第275條(選擧運動의 제한·중지) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)	第275條(選擧運動의 제한·중지) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)

를 넘지 아니하게 되어 投票를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 法에 의한 해당 지역구 국회의원선거, 해당 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 選擧運動은 이를 중지한다. <신 설>		② 제1항에도 불구하고 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 제65조제6항에 따른 책자형 선거공보의 제출마감일까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 됨에 따라 투표를 하지 아니하게 된 때(후보자등록마감시각에 후보자가 해당 선거구에서 선거할 의원정수	② 제1항에도 불구하고 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 제65조제6항에 따른 책자형 선거공보의 제출마감일까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 됨에 따라 투표를 하지 아니하게 된 때(후보자등록마감시각에 후보자가 해당 선거구에서 선거할 의원정수

		를 넘지 아니하는 때를 포함한다)에는 해당 후보자는 선거공보 제출마감일까지 선거공보(국회의원선거와 지방자치단체의 장선거의 경우 점자형 선거공보를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 작성·제출하여야 한다.	를 넘지 아니하는 때를 포함한다)에는 해당 후보자는 선거공보의 발송 전까지 제65조제8항 전단에 따른 후보자정보공개자료를 제출하여야 하며, 제출받은 후보자정보공개자료는 책자형 선거공보를 발송하는 때에 함께 발송한다.
	부 칙	**부 칙**	**부 칙**
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(투표를 실시하지 않는 경우의 선거운동에 관한 적용례) 제58조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거기간개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(선거운동의 제한·중지에 관한 적용례) 제275조의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거기간개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(선거운동의 제한·중지에 관한 적용례) 제275조의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거기간개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법은 국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거의 ①후보자등록마감시각에 후보자가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하거나 ②후보자등록마감 후 선거일 투표개시시각까지 후보

자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자수가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하게 된 때에는 ③투표를 실시하지 아니하고 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정하도록 하는 무투표당선제도를 운영하고 있음.[55]

또한 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체장선거에서 후보자등록마감 후 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 되어 투표를 하지 아니하게 된 때에는 선거운동을 중지하도록 하여 무투표당선인의 선거운동을 제한하고 있음.[56]

이에 따라 무투표당선인은 선거권자에게 본인의 출마사실과 선거공약 등을 알릴 수 없어 선거운동의 자유가 제약되고, 선거권자의 입장에서는 지역구를 대표하는 선출직 공직자에 대한 정보가 부족하게 되

---

55) 「공직선거법」
제188조(지역구국회의원당선인의 결정·공고·통지) ②후보자등록마감시각에 지역구국회의원후보자가 1인이거나 후보자등록마감후 선거일 투표개시시각전까지 지역구국회의원후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 지역구국회의원후보자수가 1인이 된 때에는 지역구국회의원후보자에 대한 투표를 실시하지 아니하고, 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다.
제190조(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ②후보자등록마감시각에 후보자가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하거나 후보자등록마감후 선거일 투표개시시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 후보자수가 당해 선거구에서 선거할 의원정수를 넘지 아니하게 된 때에는 투표를 실시하지 아니하고, 선거일에 그 후보자를 당선인으로 결정한다.
제191조(지방자치단체의 장의 당선인의 결정·공고·통지) ③ 제187조제4항 및 제188조제2항부터 제6항까지의 규정은 지방자치단체의 장의 당선인의 결정에 이를 준용한다.

56) 「공직선거법」
제275조(선거운동의 제한·중지) 지역구국회의원선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 후보자등록마감후 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 된 경우 해당 선거구의 후보자가 그 선거구에서 선거할 정수범위를 넘지 아니하게 되어 투표를 하지 아니하게 된 때에는 그 사유가 확정된 때부터 이 법에 의한 해당 지역구국회의원선거, 해당 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 선거운동은 이를 중지한다.

어 알권리가 제한되는 상황에 놓이게 되므로, 개정안들은 무투표당선인의 선거운동을 허용함으로서 선거권자의 알권리를 보장하려는 취지임.

무투표당선 사유가 확정된 후보자는 선거운동을 할 수 있는 일반 유권자의 선거운동방법으로 같은 정당이나 같은 정당이 추천한 후보자를 위한 선거운동을 할 수 있으나, 다른 정당 후보자를 위한 선거운동은 할 수 없으며, 다른 선거 후보자의 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원 또는 회계책임자로 선임될 수 없음.

한편, 역대 지방선거와 국회의원선거에서 무투표당선인 현황은 다음과 같음.

<지방선거 무투표당선인 현황>

(단위: 명)

구 분	시도의원	구시군의원	기초비례	비고
제1회	41	282		
제2회	49	689		
제3회	44	452		
제4회	13	4	31	
제5회	44	16	56	
제6회	53	66	72	
제7회	24	30	31	
제8회	108	294	81	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

<국회의원선거 무투표당선인 현황>

(단위: 명)

구분	당선인	비고
제1대	12	
제3대	1	
제4대	9	
제9대	4	
제11대	2	
제20대	1	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

개정안들의 구체적인 내용을 보면, 이형석의원안Ⅰ은 무투표당선인 또한 현행법에 따른 선거운동을 할 수 있도록 전면적으로 허용하고 선거운동비용을 전액 보전하도록 규정하고 있음. 반면, 안병길의원안Ⅱ과 이상헌의원안은 무투표당선인의 전면적인 선거운동은 허용하지 않지만, 각각 선거공보(안병길의원안Ⅱ) 또는 후보자정보공개자료(이상헌의원안)을 의무적으로 작성·제출하도록 하여 제한된 범위에서 선거운동을 진행할 수 있도록 규정하고 있음. 개정안들은 무투표당선인이 할 수 있는 행위의 범위와 그에 따른 선거비용보전 등 추가재정소요의 측면에서 차이가 있음.

개정안들과 같이 규정할 경우 무투표 당선 예정자가 선거운동 또는 선거공보, 선전물, 시설물 등을 통해 유권자에게 선거공약을 알릴 수 있게 되어 후보자의 책임성 강화, 유권자의 알 권리 확대 측면에서 개정안의 취지는 타당한 측면이 있는 것으로 생각됨.

다만, 선거공영제 하에서 무투표 당선 예정자의 선거운동을 허용함으로써 선거비용 보전을 통한 국고 부담 증가, 선거운동 및 시설물, 선전물 설치·게시·첩부로 유권자의 혼란이 야기될 우려가 있다는 점도 아울러 고려하여 무투표당선인의 선거운동 허용 여부 및 허용 범위에 대한 입법정책적인 결정이 필요한 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 무투표 당선 예정자의 선거운동을 허용하면 유권자의 알 권리와 무투표 당선 예정자의 표현의 자유를 보장하는데 기여할 수 있을 것이나, 이형석의원안Ⅰ과 같이 무투표 당선 예정자의 선거운동을 다른 후보자의 선거운동과 동일하게 허용하고 그 선거비용을 전액 보전한다면, 막대한 재정 부담이 예상[57]되는 바 도입에 신중한 검토가 필요하며, 국민의 알권리 및 무투표 당선 예정자의 표현의 자유 모두를 충족하기 위하여 안병길의원안Ⅱ, 이상헌의원안과 같이 선거운동 중 일부만을 허용하고 이를 보전하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다는 입장임.

57) 제8회 지방선거(무투표 당선자 : 490명) 기준 최대 251억 추가 부담예상(선거 비용제한액 기준)

2. 투표용지 교부 시 무투표당선인 투표 미실시 안내문 제공

이형석의원안Ⅰ은 동시선거를 실시함에 따라 무투표당선이 결정되지 않은 선거가 함께 실시되는 경우 해당 선거의 투표용지를 배부할 때 무투표당선에 관한 안내문을 함께 교부하도록 하려는 것임.

현 행	이형석의원안Ⅰ
第188條(地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지) ① (생 략)	第188條(地域區國會議員當選人의 決定·公告·통지) ① (현행과 같음)
② 候補者登錄마감시각에 地域區國會議員候補者가 1人이거나 候補者登錄마감후 選擧日 投票開始時刻전까지 地域區國會議員候補者가 辭退·死亡하거나 登錄이 無效로 되어 地域區國會議員候補者數가 1人이 된 때에는 地域區國會議員候補者에 대한 投票를 실시하지 아니하고, 選擧日에 그 候補者를 當選人으로 決定한다. <후단 신설>	② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. 이 경우 제202조에 따른 동시선거를 실시함에 따라 지역구국회의원선거와 동시에 실시하는 선거가 있는 경우 해당 선거의 투표용지를 교부할 때 전단에 따라 지역구국회의원후보자에 대한 투표를 실시하지 않는다는 사실에 관한 안내문을 함께 교부하여야 한다.
③ ~ ⑦ (생 략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)
第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① (생 략)	第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) ① (현행과 같음)
② 候補者登錄마감시각에 候補者가 당해 選擧區에서 選擧할 議員定數를 넘지 아니하거나 候補者登錄마감후 選擧日 投票開始時刻까지 候補者가 辭退·死亡하거나 登錄이 無效로 되어 候補	② ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

者數가 당해 選擧區에서 選擧할 議員定數를 넘지 아니하게 된 때에는 投票를 실시하지 아니하고, 選擧日에 그 候補者를 當選人으로 決定한다. <후단신설>	---------- ---------- ---------- ----------. 이 경우 투표를 실시하지 않는다는 사실에 관한 안내문의 교부에 관해서는 제188조제2항 후단의 규정을 준용한다.
③ (생 략)	③ (현행과 같음)

현재 선거관리위원회는 무투표당선이 발생할 경우 해당 사실을 알리기 위해 ①(사전)투표소 입구에 해당 선거의 무투표안내문을 게시하고 ②무투표안내문을 작성하여 선거공보 및 투표안내문과 동봉하여 각 세대별로 우편발송하고 있으며, ③거소·선상투표선거인에게는 선거일 전 10일까지 무투표당선 사실을 통보하고 있음.

이형석의원안Ⅰ은 지역구국회의원선거 또는 지역구지방의회의원선거에서 무투표당선이 발생했으나, 해당 선거와 동시실시되는 다른 선거가 있어 투표를 위해 선거인이 (사전)투표소에 방문할 경우 투표용지 교부시 무투표 당선에 관한 안내문을 함께 교부하도록 함으로써, 동시선거에서 무투표당선이 발생한 선거의 실시여부에 관한 선거인의 혼란을 줄이려는 취지로 이해됨.

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 사전투표에서 관외선거인의 무투표 안내문 배부를 사전에 준비하여 배부하는 것이 사실상 어렵고,

무투표 당선 사유 발생시기에 따라 모든 선거인에게 교부할 안내문의 준비·인쇄에 필요한 시간 등이 충분하지 않을 수 있으며, 무투표 당선에 관한 기존의 안내방법으로도 무투표 당선 사실을 선거인이 충분히 인지할 수 있을 것으로 판단되는 점 등을 고려하여 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장이므로, 이를 고려하여 개정안의 도입여부에 대한 논의가 필요한 것으로 생각됨.

[김용판의원안Ⅱ], [전주혜의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 김용판의원안Ⅱ

가. 제 안 자 : 김용판의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2022. 6. 16.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 전주혜의원안

가. 제 안 자 : 전주혜의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 29.

다. 회 부 일 : 2022. 8. 1.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 김용판의원안Ⅱ

현행법상 문자메시지를 전송할 경우 동시 수신대상자가 20명을 초과하거나, 20명을 넘지 않더라도 프로그램을 활용한 자동 동보통신의 경우 그 전송 주체와 횟수를 제한하고 있음.

동법에서 기준으로 정하고 있는 ‘20명’은 과거 통신 기술의 한계로 회당 전송이 20명을 초과하여 전송하는 것이 불가능했기 때문임.

문자메시지는 유권자를 대상으로 본인을 알리고 주민들과 소통할 수 있는 중요한 수단으로 활용되고 있어, 통신기술발달에 따른 적절한 기준을 새롭게 마련할 필요가 있음.

이에 자동 동보통신의 기준이 되는 동시 수신대상자의 수를 20명에서 100명으로 확대하려는 것임(안 제59조제2호 후단).

2. 전주혜의원안

현행법은 후보자 또는 예비후보자가 동시 수신대상자가 20명을 초과하거나 그 대상자가 20명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방식으로 문자메시지를 전송하는 것을 '자동 동보통신의 방법'으로 규정하여 그 전송 횟수를 8회 이하로 제한하고 있음.

전송 횟수 제한은 무분별한 문자메시지 전송으로부터 유권자를 보호하려는 취지에 따른 것이나, 20명 이하의 발송자를 수동으로 선택하여 문자메시지를 전송하는 프로그램 등 규제를 우회하는 방식이 등장하여 규정의 취지가 무색하다는 비판이 있음.

이에 자동 동보통신의 방법으로 문자메시지를 전송할 수 있는 횟수를 현행 8회에서 15회로 확대하여 현실에 부합하지 않는 규제로 인한 비효율을 해소하려는 것임(안 제59조제2호 후단 및 제256조제3항제1호나목).

Ⅲ. 검토의견

1. 자동동보통신 방법을 사용하여 문자메시지를 전송하는 행위의 기준 및 횟수제한 상향

현행법은 자동동보통신 방법을 사용하여 문자메시지를 전송하는 행위의 기준을 ①동시 수신대상자 20명을 초과하거나 ②20명 이하라도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동선택하는 경우로 규정하고 있음. 또한 자동동보통신의 방법을 사용하여 문자메시지를 전송할 수 있는 횟수를 8회로 규정하고 있음.

김용판의원안Ⅱ은 자동동보통신 방법을 사용하여 문자메시지를 전송하는 행위의 기준을 동시 수신대상자 100명을 초과하거나 100명 이하라도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동선택하는 경우로 완화하려는 것임.

전주혜의원안은 자동동보통신의 방법을 사용하여 문자메시지를 전송할 수 있는 횟수를 15회로 확대하려는 것임.

현 행	김용판의원안Ⅱ	전주혜의원안
제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각	제59조(선거운동기간) -- ---------- ---------- ---------- ---.----------	제59조(선거운동기간) -- ---------- ---------- ---------- ---.----------

호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	---------- ---------- ----------.	---------- ---------- ----------.
1. (생 략)	1. (현행과 같음)	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 예비후보자에 한하되, 그 횟수는 8회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다)를 넘을 수 없으며, 중앙선거관리위원회규칙에 따라 신고한 1개의 전화번호만을 사용하여야 한다.	2. ---------- ---------- ----------. -- ----다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 방법(이하 “자동 동보통신의 방법”이라 한다)으로------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -------.	2. ---------- ---------- ----------. --- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------15회-- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- --------.

<신 설>	가. 동시 수신대상자가 100명을 초과하여 전송하는 방법	
<신 설>	나. 동시 수신대상자가 100명 이하인 경우에도 프로그램을 이용하여 수신자를 자동으로 선택하여 전송하는 방법	
3. ~ 5. (생 략)	3. ~ 5. (현행과 같음)	3. ~ 5. (현행과 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. (생 략)		가. (현행과 같음)
나. 제59조제2호 후단을 위반하여 후보자 또는 예비후보자가 아닌 자로서 자동 동		나. ---------- ----------

보통신의 방법으로 문자메시지를 전송한 자, 같은 조 같은 호 후단을 위반하여 8회를 초과하여 자동 동보통신의 방법으로 문자메시지를 전송한 자, 같은 조 제3호 후단을 위반하여 후보자 또는 예비후보자가 아닌 자로서 전송대행업체에 위탁하여 전자우편을 전송한 자		---------- ---------- ---------- ---------- ----------15회를---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -------
다. ~ 너. (생 략)		다. ~ 너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)		2. ~ 4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)		④·⑤ (현행과 같음)
	부 칙	**부 칙**
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.
	제2조(자동 동보통신에 관한 적용례) 제59조제2호 후단의 개정규정은 이 법 시행 이후	제2조(자동 동보통신의 방법에 의한 문자메시지 전송 횟수에 관한 적용례) 제59조제2호

	예비후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.	후단의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록신청개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

“자동동보통신”이란 하나의 송신장치에서 여러 개의 수신장치로 동시에 같은 내용의 정보를 보내는 것으로, 현행법은 자동 동보통신의 방법으로 문자메시지를 전송하는 것은 후보자와 예비후보자만 할 수 있도록 하고, 그 횟수를 8회로 제한하고 있음. 또한 동시 수신대상자가 20명을 초과하면 자동동보통신으로 보도록 규정하고 있음.

현행법에 따르면 (예비)후보자들은 20인 이하의 묶음으로 문자메시지를 전송하더라도 자동동보통신 전송에 해당하지 않아 시간차를 두어 전송할 경우 횟수에 제한없이 문자메시지를 보낼 수 있는데, 이는 스마트폰 등 최신 정보기술수준을 고려할 때 현실성이 떨어진다는 지적이 있음. 예를 들어, 프로그램 등을 사용하지 않고 수작업으로 동시 수신대상자를 20명씩 지정하여 시간차를 두고 문자메시지를 보내고 있는 실정임.

이에 개정안들은 자동동보통신 전송의 기준을 20명에서 100명으로 상향조정(김용판의원안Ⅱ)하거나, 자동동보통신을 통한 문자메시지 전송 횟수를 8회에서 15회로 확대(전주혜의원안)함으로써, 현행 규정의

규범력과 현실성을 담보하려는 취지로 보임.

다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 자동동보통신의 기준을 낮게 설정(20명)하고, 기준이상으로 문자메시지를 전송하는 행위를 법 위반으로 보아 처벌하는 현행의 구조는 법 위반에 대한 단속 및 관리를 위해 불가피한 측면도 있는 것으로 보임. 100명 이하로 발송된 문자 메시지에 대해 프로그램을 이용했는지 여부를 일일이 확인하기는 어려운 측면이 있을 것으로 보임.

둘째, 자동동보통신을 통한 문자메시지 전송은 수신자의 의사와 관계없이 선거운동정보를 일방적으로 전달할 수 있는 방식이므로 전송가능 횟수가 과다할 경우 문자메시지의 대량전송으로 인ㅇ한 선거운동의 과열과 선거권자의 불편을 초래할 수 있을 것으로 보임.

현재 대통령선거의 선거운동기간은 22일, 국회의원선거, 지방자치단체의 의회의원 및 장의선거의 선거운동기간은 13일이므로, 전주혜의원안에 따라 자동동보통신을 통한 문자메시지 전송가능 횟수가 15회로 상향될 경우 단순히 산술평균하면 대통령선거를 제외하고 후보자는 선거운동기간 중 하루에 1회 이상씩 선거구민에게 문자메시지를 발송할 수 있게 될 것으로 보임.[58]

58) 다만, 현재 자동동보통신을 통한 문자메시지 전송의 횟수는 후보자와 예비후보자가 공유하게 되므로

중앙선거관리위원회는 무분별한 문자메시지 전송은 선거 때마다 국민 생활에 불편을 초래하여 다량의 민원이 제기되고 있고, 이로 인해 선거에 대한 부정적 인식이나 무관심을 초래하는 등의 문제점도 있으므로 개정안들은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

예비후보자 신분으로 문자메시지 전송횟수를 사용했을 경우 그만큼 후보자 신분으로 전송할 수 있는 문자메시지의 횟수가 줄어들게 될 것임.

[김승원의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김승원의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 20.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

「개인정보 보호법」은 개인정보 보호에 관한 일반법이므로, 정당이나 후보자가 선거운동 과정에서 개인정보를 처리할 때에는 현행법에 별도의 규정이 없더라도 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 처리 및 보호에 관한 규정을 따라야 함.

그런데 최근 한 선거캠프가 선거운동을 도와줄 사람을 임명하는 과정에서 개인의 동의를 받지 않은 채 개인의 휴대전화 번호로 모바일 임명장을 무분별하게 발송하는 사례가 발생하여 논란이 되고 있음.

동의 없이 개인의 핸드폰번호를 수집하고 임명장을 발송하는 행위는 개인정보주체의 자기결정권을 크게 침해할 뿐만 아니라 선거의 공정을 해하는 행위인바, 정당이나 후보자가 선거에 관한 사무를 수행하기 위한 사람을 선임하는 과정에서 개인정보를 처리할 때 「개인정보 보호법」 등 관계 법령을 준수하도록 명시적으로 규정하려는 것임(안 제63조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거사무관계자 선임시 「개인정보 보호법」 등 관계 법령 준수

개정안은 정당이나 후보자가 선거에 관한 사무를 수행하기 위한 사람을 선임하는 과정에서 개인정보를 처리할 때 「개인정보 보호법」 등 관계 법령을 준수하도록 명시적으로 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
第63條(選擧運動機構 및 選擧事務關係者의 申告) ① 정당·후보자 또는 예비후보자가 選擧事務所와 選擧連絡所를 設置·변경한 때와 정당·후보자·예비후보자·선거사무장 또는 선거연락소장이 선거사무장·선거연락소장·선거사무원 또는 활동보조인(이하 이 조에서 "선거사무장등"이라 한다)을 選任하거나 解任한 때에는 지체없이 管轄選擧管理委員會에 書面으로 申告하여야 한다. 이 경우 交替選任할 수 있는 選擧事務員數는 최초의 選任을 포함하여 제62조제2항 또는 제3항에 따른 選擧事務員數의 2倍數를 넘을 수 없다.	第63條(選擧運動機構 및 選擧事務關係者의 申告) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- 이 조 및 제63조의2에서---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	제63조의2(선거사무관계자 등 선임 시 개인정보 보호) 정당, 후보자 또는 예비후보자가 제61조에 따른 선거사무소, 선거연락소 또는 선거대책기

	구에 선거사무장등이나 그 밖의 명칭을 불문하고 선거에 관한 사무를 수행하기 위한 사람을 선임하는 과정에서 개인정보를 처리할 때에는 「개인정보 보호법」 등 관계 법령을 준수하여야 한다. **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안은 선거사무관계자를 선임하는 과정에서도 각종 개인정보는 「개인정보 보호법」에 따라 적법하게 처리되어야 함을 선언적으로 규정하려는 취지로 이해됨.

다만, 「개인정보 보호법」은 개인정보의 처리 및 보호에 관한 일반법으로 「개인정보 보호법」 제6조[59]는 개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있고,

현행법에는 선거사무관계자를 선임하는 과정에서 「개인정보 보호법」의 적용을 배제하거나 요건을 강화·약화하는 등의 규정이 따로 없으므로, 김승원의원안과 같이 따로 명시하지 않더라도 선거사무관계자의

59) 「개인정보 보호법」
제6조(다른 법률과의 관계) 개인정보 보호에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

선임 절차에는 「개인정보 보호법」이 적용되는 점을 감안할 필요가 있음.

[윤건영의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤건영의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 21.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 유권자의 알권리 보장을 위하여 예비후보자홍보물, 선거공보, 선거벽보 등 다양한 방식으로 예비후보자와 후보자가 선거운동을 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 매 선거마다 막대한 규모의 선거 홍보물이 제작·배포되어 이로 인한 자원 낭비와 환경오염이 심각한 문제로 대두되고 있음.

중앙선거관리위원회에 따르면 2022년 제8회 지방선거에서 제작된 선거공보는 총 5억 8천만 부로, 여의도 면적의 10배(29㎢)이자 지구를 3바퀴 돌 수 있는 길이(156,460㎞)였으며 제20대 대통령선거에서 제작된 선거벽보는 118만 부로, 이는 서울월드컵경기장 면적의 11배(58,551㎡)이자 서울에서 부산을 왕복할 수 있는 길이(848㎞)에 달했음. 2020년 제21대 국회의원선거에서 선거공보·벽보 제작에 사용된 종이 무게만 13,534톤(t)이었는데 이는 30년 된 나무 23만 그루를 베어낸 수준이었음.

유권자의 집마다 우편 발송되는 선거공보와 길거리에 게시되는 선거벽보는 결국 쓰레기로 버려지게 되므로 이를 줄이기 위한 대책 마련이 필요한 실정임.

하지만 현행법에는 예비후보자홍보물이나 선거공보를 우편 발송하는 방법 외에 다른 규정이 없어 예비후보자 또는 후보자가 친환경 선거를 치르고자 하는 의지가 있어도 이를 실천하기가 어려운 상황임.

이에 본 개정안은 예비후보자 또는 후보자가 예비후보자홍보물이나 선거공보를 우편발송하지 아니하고자 할 경우 이를 전자적 형태로 작성하여 관할 선거관리위원회에 제출하면 해당 선거관리위원회가 이동통신사업자로부터 유권자의 이동전화번호를 수집하여 문자메시지로 예비후보자홍보물이나 선거공보를 발송하도록 하려는 것임. 또한, 선거벽보의 첩부 매수도 현행 대비 절반으로 줄이는 등 선거운동 과정에서 발생하는 환경오염을 최소화 하려는 것임(안 제60조의3제6항부터 제8항까지 및 제65조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 문자메시지를 통한 예비후보자홍보물 및 선거공보의 발송

개정안은 예비후보자홍보물과 선거공보를 선거관리위원회를 통해 문자메시지로 발송할 수 있도록 하려는 것임.

또한 선거관리위원회의 예비후보자홍보물 및 선거공보 문제메시지 발송을 위한 이동전화번호 제공요청근거 마련 및 관련 절차 신설, 전자적 형태의 예비후보자홍보물·전자선거공보의 작성·제출 및 작성면수 제한 상향 등의 내용을 포함하고 있음.

현 행	개 정 안
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① ~ ⑤ (생 략) <신 설>	제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 예비후보자홍보물을 우편발송하지 아니하고자 할 경우 예비후보자홍보물을 전자적 형태로 작성할 수 있으며, 관할 선거관리위원회로 하여금 이를 문자메시지로 발송하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관할 선거관리위원회는 이동통신사업자에게 발송통수 이내의 범위 안에서 선거권자의 이동전화번호의 제공을 요청하여야 하며, 요청을 받은 이동통신사업자는 요청을 받은 날부터 3일 이내에 이동전화번호를

	제공하여야 한다.
<신 설>	⑦ 관할 선거관리위원회는 특별한 사유가 없으면 제6항 후단에 따라 제공받은 이동전화번호를 이용하여 전자적 형태의 예비후보자홍보물을 문자메시지로 발송하여야 하며, 문자메시지의 발송이 완료된 즉시 이동전화번호를 폐기하여야 한다.
<신 설>	⑧ 제6항의 규정에 따른 이동전화번호의 제공 사실 통보 및 이동통신사업자의 금지 행위에 관하여는 제57조의8제6항 및 같은 조 제7항제2호·제4호·제5호의 규정을 준용한다. 이 경우 “정당의 당내경선이나 여론수렴 등”은 “예비후보자홍보물의 문자메시지 발송”으로, “정당”은 “선거관리위원회”로, “휴대전화 가상번호”는 “이동전화번호”로 본다.
⑥ 예비후보자홍보물의 규격·면수와 작성근거 등의 표시, 어깨띠·표지물의 규격, 세대주명단의 교부신청과 비용납부 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑨ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------정하되, 제6항에 따라 전자적 형태로 작성되는 예비후보자홍보물의 면수의 상한은 전자적 형태가 아닌 예비후보자홍보물의 면수의 상한의 두 배에 이르는 수로 하여야 한다.
제65조(선거공보) ① 후보자(대통령선거에 있어서 정당추천후보자와 비례	제65조(선거공보) ① ---------- ----------

대표국회의원선거 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.	---------- ---------- ----------이 조 및 제65조의2에서---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
② ~ ⑭ (생 략)	② ~ ⑭ (현행과 같음)
<신 설>	제65조의2(전자선거공보) ① 후보자가 선거공보를 우편발송하지 아니하고자 할 경우 선거공보를 전자적 형태로 작성할 수 있으며, 이를 제65조 제6항의 규정에 따른 제출마감일까지 관할 선거관리위원회에 제출하여야 한다. ② 관할 선거관리위원회는 제1항에 따라 전자적 형태의 선거공보(이하 “전자선거공보”라 한다)가 제출된 경우 이동통신사업자에게 선거구 안의 모든 선거권자의 이동전화번호의 제공을 요청하여야 하며, 요청을 받은 이동통신사업자는 요청을 받은 날부터 3일 이내에 이동전화번호를 제공하여야 한다. ③ 관할 선거관리위원회는 특별한

	사유가 없으면 제2항에 따라 제공받은 이동전화번호를 이용하여 이동전화번호를 제공받은 날로부터 2일 이내에 전자선거공보를 문자메시지로 발송하여야 하며, 문자메시지의 발송이 완료된 즉시 이동전화번호를 폐기하여야 한다. ④ 이동전화번호가 없는 선거권자 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 부득이한 사유로 문자메시지를 통하여 전자선거공보를 수신할 수 없는 선거권자가 있는 경우 관할 선거관리위원회는 제출받은 전자선거공보를 인쇄하여 선거일 전 7일까지 해당 선거권자가 속한 세대에 우편으로 발송하여야 한다. ⑤ 전자선거공보는 제65조제2항의 규정에 따른 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있다. ⑥ 전자선거공보를 작성할 경우 후보자는 시각장애선거인을 위하여 전자선거공보의 내용을 음성·점자 등으로 출력되는 디지털 파일로 전환하여 저장한 매체를 관할 선거관리위원회에 제출하여야 하며, 관할 선거관리위원회는 제65조제6항에 따라 선거공보를 발송하는 때에 이를 함께 발송하여야 한다. ⑦ 이동전화번호의 제공 사실 통보

	및 이동통신사업자의 금지 행위에 관하여는 제57조의8제6항 및 같은 조 제7항제4호·제5호의 규정을 준용한다. 이 경우 “정당의 당내경선이나 여론수렴 등”은 “전자선거공보의 문자메시지 발송”으로, “정당”은 “선거관리위원회”로 본다. ⑧ 제64조제4항부터 제7항까지의 규정은 전자선거공보에 이를 준용한다. 이 경우 “선거벽보”는 “전자선거공보”로, “첩부”는 “발송”으로, “규격을 넘거나 미달하는”은 “규격을 넘는”으로, “경력·학력·학위·상벌(이하 “경력등”이라 한다)”은 “경력등이나 후보자정보공개자료”로 본다. ⑨ 전자선거공보의 작성 주체, 게재사항, 후보자공개자료에 관한 사항 및 접수 거부에 관하여는 제65조제1항·제8항·제12항의 규정을 준용한다.
제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·②(생 략) 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.·2.(생 략) <신 설> 3. ~ 7.(생 략)	제122조의2(선거비용의 보전 등) ①·②(현행과 같음) ③ ----------. 1.·2.(현행과 같음) 2의2. 제65조의2에 따른 전자선거공보등의 작성비용 및 발송비용 3. ~ 7.(현행과 같음)

④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
第255條(不正選擧運動罪) ① (생 략)	第255條(不正選擧運動罪) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.	② ----------.
1.·1의2. (생 략)	1.·1의2. (현행과 같음)
1의3. 제64조제1항·제9항, 제65조제1항·제2항, 제66조제1항부터 제5항까지를 위반하여 선거벽보·선거공보 또는 선거공약서를 選擧運動을 위하여 작성·사용하거나 하게 한 者	1의3. ----------제65조제1항(제65조의2제9항에서 준용하는 경우를 포함한다)·제2항----------선거공보·전자선거공보----------
2. ~ 8. (생 략)	2. ~ 8. (현행과 같음)
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제256조(각종제한규정위반죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.	제256조(각종제한규정위반죄) ① ----------.
1. 제57조의8제7항제3호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 이용자의 정보를 제공한 자, 같은 항 제4호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 해당 정당 또는 선거여론조사기관 외의 자에게 휴대전화 가상번호를 제공한 자, 같은 항 제5호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한	1. ----------제4호(제60조의3제8항, 제65조의2제7항 및 제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)----------정당, 선거관리위원회 또는----------가상번호(제6

다)를 위반하여 명시적으로 거부의사를 밝힌 이용자의 휴대전화 가상번호를 제공한 자 또는 같은 항 제6호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 휴대전화 가상번호를 생성하여 제공한 자	0조의3제8항 및 제65조의2제7항의 경우에는 이동전화번호)를 제공한----------제5호(제60조의3제8항, 제65조의2제7항 및 제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)----------가상번호(제60조의3제8항 및 제65조의2제7항의 경우에는 이동전화번호)를 제공한----------
2. ~ 5. (생 략)	2. ~ 5. (현행과 같음)
② (생 략)	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. ~ 파. (생 략)	가. ~ 파. (현행과 같음)
하. 제57조의8제7항제1호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 휴대전화 가상번호에 유효기간을 설정하지 아니하고 제공하거나 휴대전화 가상번호를 제공하는 날부터 당내경선의 선거일까지의 기간, 여론수렴 기간 또는	하. ----------

여론조사 기간을 초과하는 유효기간을 설정하여 제공한 자 또는 같은 항 제2호(제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 요청받은 휴대전화 가상번호 수를 초과하여 휴대전화 가상번호를 제공한 자	----------제2호(제60조의3제8항 및 제108조의2제5항에서 준용하는 경우를 포함한다)----------휴대전화 가상번호 (제60조의3제8항의 경우에는 이동전화번호. 이하 이 목에서 같다) 수----------
거.·너. (생 략)	거.·너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
	제2조(적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록신청개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법[60]은 선거구안에 있는 세대수의 100분의 10에 해당하는 수

60) 「공직선거법」
제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) ①예비후보자는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다.
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 중앙선거

이내에서 예비후보자홍보물을 작성하여 관할 선거관리위원회로부터 발송대상·매수 등을 확인받은 후 선거기간개시일 전 3일까지 우편발송하도록 하면서, 예비후보자홍보물의 발송을 위해 예비후보자가 관할 구·시·군의 장에게 선거권자인 세대주의 성명·주소의 교부를 신청할 수 있도록 규정하고 있음.

또한 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.

개정안은 예비후보자홍보물과 책자형 선거공보의 발송방법에 우편 외 선거관리위원회를 통한 문자메시지 발송을 추가하고, 문자메시지 발송을 위한 전자적 형태의 예비후보자홍보물과 전자선거공보는 기존 예비후보자홍보물과 선거공보의 두 배까지 작성할 수 있도록 하려는 것임. 또한 문자메시지 발송을 위해 선거관리위원회가 이동통신사업자

관리위원회규칙이 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.

③제1항제4호에 따라 예비후보자홍보물을 우편발송하고자 하는 예비후보자는 그 발송통수 이내의 범위안에서 선거권자인 세대주의 성명·주소(이하 이 조에서 "세대주명단"이라 한다)의 교부를 구·시·군의 장에게 신청할 수 있으며, 신청을 받은 구·시·군의 장은 다른 법률의 규정에 불구하고 지체 없이 그 세대주명단을 작성·교부하여야 한다.

⑥예비후보자홍보물의 규격·면수와 작성근거 등의 표시, 어깨띠·표지물의 규격, 세대주명단의 교부신청과 비용납부 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

에게 선거권자의 이동전화번호 제공을 요청할 수 있도록 하려는 것임.

예비후보자홍보물과 책자형 선거공보의 전자적 형태의 작성 및 문자메시지 전송을 통해 환경친화적 선거환경을 조성하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있으나, 다음 사항을 고려할 때 중장기적인 관점에서 논의가 필요한 것으로 보임.

첫째, 선거권자의 휴대전화 가입 현황을 고려할 필요가 있음. 방송통신위원회의 2021년 방송매체이용 행태조사 결과[61]에 따르면 전체 연령대의 휴대폰 보유율은 99.1%, 70세 이상의 경우 93.8%로 나타나 모든 선거권자가 휴대전화를 보유하고 있다고 볼 수 없음. 또한 휴대전화를 이용할 수 있는 통신사 또한 SKT, KT, LGU+ 등 이동통신사업자뿐만 아니라 알뜰폰사업자도 존재하므로 이동통신사업자로부터 휴대전화번호를 제공받아 문자메시지로 예비후보자홍보물 및 전자선거공보를 전송할 경우 실제 문자메시지로 이를 수신할 수 있는 비중은 생각보다 높지 않을 수 있음.

물론, 개정안은 전자선거공보를 문자메시지로 수신할 수 없는 경우에 대하여 해당 선거구민에게 우편으로 책자형 선거공보를 발송하도록 규정하고 있는데, 이 경우 전자선거공보와 책자형 선거공보의 발송시기에 차이가 생겨 선거권자 사이의 형평성의 문제가 발생할 수 있음.

61) 전체 조사대상자 6,834명

또한 우편발송의 경우 ‘세대’를 단위로 이루어지나, 문자메시지 발송은 ‘개인’ 단위로 이루어져 세대 내 문자메시지를 수신받지 못한 세대원이 한명이라도 있을 경우 결과적으로는 우편을 통한 선거공보 발송이 이루어져야하기 때문에 인쇄물 절약 효과는 떨어질 수 있음.

둘째, 이동통신사업자의 휴대전화번호 제공의 현실적인 집행가능성 및 적절성을 고려할 필요가 있음. 개정안에 따르면 예비후보자홍보물과 전자선거공보의 문자메시지 전송을 위해 선거관리위원회가 이동통신사업자에게 휴대전화번호의 제공을 요청하면 이동통신사업자는 3일 이내에 이를 제공해야 하는데, 이동통신사업자가 실제로 해당 기간 내 휴대전화번호를 제공할 수 있는지 검토할 필요가 있음.[62] 또한 이동통신사업자가 보유한 가입자의 주소정보가 현행화 되지 않을 경우 선거관리위원회에 정확한 정보를 제공하는 것이 어려울 수 있으므로 정확한 정보의 제공가능성도 검토할 필요가 있음.

아울러, 개정안에 따라 이동통신사업자가 제공하는 휴대전화번호는 가상번호 처리된 것이 아닌 실제 이동전화번호인 것으로 보이는데, 개인정보의 보호 및 제공·활용 등에 대한 관심과 중요성이 점차 커지고 있는 사회 분위기를 고려할 때, 법적근거가 존재하고 공직선거라는 공적인 직무수행에 필요한 범위에서 휴대전화번호를 제공받아 이용하는 것이라 하더라도 이의 적절성에 대한 이견이 있을 수 있음.

62) 선거여론조사를 위해 제공되는 휴대전화 가상번호의 경우 신청부터 제공까지 일주일 이상이 소요됨.

중앙선거관리위원회는 선거운동 과정에서 발생하는 자원낭비와 환경오염을 줄이자는 취지에 공감하나 전자적 형태의 예비후보자홍보물·선거공보와 일반적인 예비후보자홍보물·선거공보 사이의 형평성 문제, 이동통신사업자의 관련사무 수행 여력, 불필요한 혼란·오해유발의 가능성 등의 사유로 도입에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. 선거벽보의 첩부매수 절반으로 축소

개정안은 선거벽보 첩부기준을 동의 경우 인구 1천명당 1매, 읍의 경우 인구 500명당 1매, 면의 경우 인구 200명당 1매씩으로 각각 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제64조(선거벽보) ① 選擧運動에 사용하는 선거벽보에는 候補者의 寫眞(候補者만의 寫眞을 말한다)·姓名·記號(제150조에 따라 투표용지에 인쇄할 정당 또는 후보자의 게재순위를 말한다. 이하 같다)·政黨推薦候補者의 所屬政黨名(無所屬候補者는 “無所屬”이라 표시한다)·경력[학력을 게재하는 경우에는 정규학력과 이에 준하는 外國의 敎育課程을 履修한 學歷외에는 게재할 수 없다. 이 경	제64조(선거벽보) ① ----------

우 正規學歷을 게재하는 경우에는 卒業 또는 修了당시의 학교명(중퇴한 경우에는 수학기간을 함께 기재하여야 한다)을 기재하고, 正規學歷에 준하는 外國의 敎育課程을 履修한 學歷을 게재하는 때에는 그 敎育課程名과 修學期間 및 學位를 취득한 때의 取得學位名을 기재하여야 하며, 정규학력의 최종학력과 외국의 교육과정을 이수한 학력은 제49조제4항제6호에 따라 학력증명서를 제출한 학력에 한하여 게재할 수 있다. 이하 같다]·政見 및 所屬政黨의 政綱·정책 그 밖의 弘報에 필요한 사항(地域區國會議員選擧에 있어서는 比例代表國會議員候補者名單을, 地域區市·道議員選擧에 있어서는 비례대표시·도의원후보자 명단을, 지역구자치구·시·군의원선거에 있어서는 비례대표자치구·시·군의원후보자명단을 포함하며, 候補者외의 者의 人物寫眞을 제외한다)을 게재하여 洞에 있어서는 인구 500명에 1매, 邑에 있어서는 인구 250명에 1매, 面에 있어서는 인구 100명에 1매의 比率을 한도로 작성·첩부한다. 다만, 인구밀집상태 및 貼付場所등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 比率까지 조정할 수 있다.	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -----1천명에---------- ----500명에---------- ---200명에---------- ----------. ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.

② ~ ⑫ (생 략)	② ~ ⑫ (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록신청개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법은 동은 인구 500명에 1매, 면은 인구 250명에 1매, 동은 인구 100명에 1매의 비율을 한도로 선거벽보를 작성·첩부하도록 규정하고 있고, 인구밀집상태 및 첩부장소 등을 감안하여 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 인구 1천명에 1매의 비율까지 조정할 수 있도록 규정하고 있음.

이에 따라 「공직선거관리규칙」 제29조제2항은 선거벽보 첩부매수 산출기준을 다음과 같이 규정하고 있음.

<읍·면·동별 선거벽보 첩부매수 산출기준>

구 분	산출 방법
읍. 동, 인구 2만명 이상인 면	인구 1천명에 1매

인구 5천명 이상 2만명 미만인 면	50매 + 인구 5천명을 넘는 매 1천명마다 1매
인구 5천명 미만인 면	인구 100명에 1매
위 기준에 따라 산출한 매수가 5매 미만인 경우	5매

개정안은 읍·면·동별 첩부매수의 기준비율을 일률적으로 현행의 2분의 1로 완화하고 있는데, 현행 「공직선거관리규칙」은 선거벽보 첩부비율을 읍·동 및 인구 2만명 이상인 면의 경우 인구 1천명에 1매씩을 기준으로 하고 있으므로 읍·동 및 인구 2만명 이상인 면에 대하여는 개정안을 적용한다 하더라도 선거벽보 첩부매수가 줄어들지는 않을 것으로 보이며,[63] 인구 2만명 미만의 면에 대해서만 현행보다 선거벽보 첩부매수가 줄어들 수 있을 것으로 보임.

행정안전부의 2022년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황에 따르면 2021. 12. 31. 기준으로 전국의 면은 1,178개가 있으며, 이 중 인구 2만명 미만의 면은 1,166개로 절대다수에 해당함.

<인구규모별 면 현황>

주민 미거주	3천 미만	3천 이상 5천 미만	5천 이상 1만 미만	1만 이상 2만 미만	2만 이상
7	656	301	151	51	12

63) 현행 제64조제1항 단서에 따라 첩부매수 비율을 완화할 수 있고, 규칙에서 이미 1천명당 1매까지 최대비율로 완화되어있기 때문임.

그런데 인구 2만명 미만의 면은 대부분 농어촌 지역일 것으로 보이며, 농어촌 지역은 도시에 비해 상대적으로 고령인구 비중이 높다고 할 수 있으므로 인구 2만명 미만의 면에 대한 선거벽보 첩부매수 감소는 고령선거인의 선거정보에 대한 접근가능성을 어렵게 할 수 있음.

따라서 개정안에 대하여는 선거벽보 첩부매수 감소를 통한 환경친화적 선거환경 조성의 필요성과 선거벽보 첩부매수 감소에 따른 선거구민의 선거정보 접근성 제약의 정도를 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 유권자의 알 권리가 축소된다는 우려가 있을 수 있으나, 정보통신기기의 발달로 온라인을 통한 정보 습득이 일상화된 현실에서 현행 선거사무소(연락소) 외벽현수막, 거리현수막, 선거공보 등의 방법으로도 충분히 유권자의 알 권리가 보장될 수 있고, 벽보 훼손으로 인한 경찰력이 낭비 되는 상황이 발생하고 있으므로 환경보호를 위하여 벽보 첩부매수를 축소하는 방안의 도입을 고려할 수 있다고 사료된다는 입장임.

[이양수의원안], [서영교의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 이양수의원안

가. 제 안 자 : 이양수의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2022. 6. 23.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

2. 서영교의원안

가. 제 안 자 : 서영교의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2022. 7. 27.

다. 회 부 일 : 2022. 7. 28.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 이양수의원안

현행법은 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재외선거인등에 대해서는 신고를 통해 선거일에 국내에서 투표할 수 있도록 하고 있음.

그런데 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등의 투표에 대한 규정은 두고 있지 않아, 입법 불비라는 의견이 제기되고 있음.

최근 헌법재판소도 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등에 대한 투표방법을 규정하고 있지 않은 현행 법률의 규정에 대해 헌법불합치 결정을 한 바 있음(2020헌마895).

이에 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등이 국내에서 선거일에 투표할 수 있도록 하려는 것임(안 제218조의16).

2. 서영교의원안

현행법은 재외선거인과 국외부재자선거인이 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 경우 일정한 절차를 거쳐 선거일에 국내의 투표소에서 투표할 수 있도록 하고 있으나, 부득이한 사유로 인하여 재외투표를 하지 못하고 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 경우에 관하여는 별도로 투표가 가능하다는 규정을 두고 있지 않음.

이로 인하여 지난 제21대 국회의원선거에서 해외에 거소를 두고 있던 국외부재자선거인이 코로나바이러스감염증-19로 인하여 주소지 부근의 재외투표소의 재외선거사무가 중지되어 재외투표를 하지 못하게 되자 국내에서라도 투표를 하고자 재외투표기간 개시일 이후에 귀국하였으나 관련 규정이 없어 선거권을 행사하지 못한 사례가 발생한 바 있음.

이와 관련하여 헌법재판소는 '재외투표기간 개시일에 임박하여 또는 재외투표기간 중에 재외선거사무 중지결정이 있었고 그에 대한

재개결정이 없었던 예외적인 상황에서 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등이 국내에서 선거일에 투표를 할 수 있도록 하는 절차를 마련하지 아니한 것은 과잉금지원칙을 위반하여 선거권을 침해한다'고 헌법불합치결정을 한 바 있음(2020헌마895).

이에 재외선거사무의 중지결정이 있은 후 재개결정이 없는 경우로서 재외투표를 하지 못하고 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등이 귀국한 날부터 선거일 전 4일까지 신고한 경우 국내에서 투표할 수 있도록 하려는 것임(안 제218조의16제4항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 재외선거인등의 귀국투표 허용

이양수의원안과 서영교의원안은 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 재외선거인등이 국내에서 선거일에 투표할 수 있도록 하려는 것임.

다만, 이양수의원안은 재외투표기간 개시일 이후 귀국하더라도 별다른 제한 없이 선거일에 투표할 수 있도록 규정하고 있으나, 서영교의원안은 재외선거사무의 중지결정이 있은 후 재개결정이 없는 경우로서 재외투표를 하지 못한 경우로서 선거일 전 4일까지 신고한 경우에 한정하여 국내에서 투표할 수 있도록 규정하고 있음.

현 행	이양수의원안	서영교의원안
제218조의16(재외선거의 투표방법) ①·② (생략) ③ 제218조의17제1항에 따른 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재외선거인등은 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 주소지 또는 최종 주소지(최종 주소지가 없는 사람은 등록	제218조의16(재외선거의 투표방법) ①·② (현행과 같음) ③ ----------	제218조의16(재외선거의 투표방법) ①·② (현행과 같음) ③ ----------

기준지를 말한다)를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다.	------말한다. 이하 이 조에서 같다---------- ---. ④ 재외선거인등이 재외투표기간 개시일 이후에 귀국하여 국내에서 투표하고자 하는 경우 해당 재외선거인등은 선거일 전 8일부터 1일까지 주소지 또는 최종 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다. 이 경우 신고를 받은 구·시·군선거관리위원회는 선거인의 재외투표 여부를 확인하여야 한다.	------말한다. 이하 제4항에서 같다---------- ----. ④ 제218조의29제1항에 따른 재외선거사무 중지결정이 있은 후 같은 조 제3항에 따른 재외선거사무 재개결정이 없는 경우로서 재외투표를 하지 못하고 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인등은 귀국한 날부터 선거일 전 4일까지 주소지 또는 최종 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다. 이 경우 신고를 받은 구·시·군선거관리위원회는 중앙선거관리위원회규칙으로
<신 설>		

		정하는 방법으로 재외투표 여부를 확인하여야 한다.
④ 제3항의 신고에 관한 구체적인 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	⑤ 제3항 및 제4항의----------.	⑤ 제3항 및 제4항의----------.
	부 칙	**부 칙**
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(재외선거인의 국내투표에 관한 적용례) 제218조의16제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 재외투표기간 개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재외선거인 등이 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 선거관리위원회에 신고하면 선거일에 투표할 수 있도록 귀국투표제도를 규정하고 있음.[64]

64)「공직선거법」
제218조의16(재외선거의 투표방법) ③ 제218조의17제1항에 따른 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 재

한편, 헌법재판소는 2020헌마895결정에서 재외투표기간 개시일에 임박하여 또는 재외투표기간 중에 재외선거사무 중지결정이 있었고 그에 대한 재개결정이 없었던 예외적인 상황에서 재외투표기간 개시일 이후에 귀국한 재외선거인 등이 국내에서 선거일에 투표할 수 있도록 하는 절차를 마련하지 아니한 것은 과잉금지원칙에 위배되어 위헌(헌법불합치)이라고 결정했음(개정시한 2023. 12. 31.).

구체적으로, 헌법재판소는 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 재외선거인 등에 귀국투표를 허용하지 않는 현행 제도는 재외투표소에서 선거권을 행사한 자가 국내에서 다시 선거권을 행사하는 중복투표를 방지하여 선거의 공정성을 확보하기 위한 것으로 목적의 정당성과 수단의 적합성은 갖추었다고 보았음,

다만, 재외투표기간이 종료된 후 선거일 사이에는 적어도 8일의 기간이 있고, 해당 기간 내에 재외선거인 등 중 실제로 재외투표를 한 사람들의 명단을 확인하는 것이 현재의 기술수준으로 실현가능한 것으로 보이므로 침해의 최소성과 법익의 균형성은 갖추지 못했다고 보았음.

개정안들은 이러한 헌법재판소의 결정취지에 따라 재외투표기간 개

외선거인등은 재외투표기간 개시일 전에 귀국한 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 주소지 또는 최종 주소지(최종 주소지가 없는 사람은 등록기준지를 말한다)를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 신고한 후 선거일에 해당 선거관리위원회가 지정하는 투표소에서 투표할 수 있다.

시일 이후 귀국한 재외선거인 등이 선거일에 투표소에서 투표할 수 있도록 하려는 것으로 타당한 입법조치로 판단됨.

개정안들은 귀국투표를 할 수 있는 요건 등에 차이가 있는데, 이양수의원안은 특별한 사유 없이 재외투표기간 개시일 이후 귀국하더라도 귀국투표를 허용하지만, 서영교의원안은 재외선거사무 중지결정 등 특별한 사정이 있는 경우에 귀국투표를 허용하고 있음. 귀국투표를 하기 위해 관할 선거관리위원회에 신고해야 하는 기간 또한 이양수의원안은 선거일 전 8일부터 1일까지이지만, 서영교의원안은 귀국한 날부터 선거일 전 4일까지임.

서영교의원안은 헌법재판소의 헌법불합치 결정에서 문제가 된 사안을 보완하려는 것이며, 이양수의원안은 헌법재판소의 결정 및 서영교의원안에서 더 나아가 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 사람의 귀국투표를 전면적으로 허용하고 있는 것임.

<개정안들의 비교>

구분	이양수의원안	서영교의원안
귀국투표 대상	재외투표기간 개시일 이후 귀국한 사람	재외선거사무 중지결정이 있은 후 재개결정이 없어 재외투표를 하지 못하고 재외투표기간 개시일 후 귀국한 사람

귀국투표 방법	선관위 신고 후 선관위 지정 투표소에서 선거일 투표	
귀국투표 신고기간	선거일 전 8일부터 1일까지	귀국한 날부터 선거일 전 4일까지

다만, 현재 선거일 전 5일과 4일에 사전투표가 실시되고 있고, 사전투표 종료 후에는 사전투표결과를 투표소별 선거인명부에 반영하는 등 절차사무가 진행되므로, 선거관리위원회의 실무상 집행가능성을 고려하여 재외투표기간 개시일 이후 귀국한 재외선거인의 귀국투표 허용범위 및 방법, 절차 등에 대한 결정이 필요한 것으로 보임.

[홍정민의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 홍정민의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 23.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

여론조사는 각종 정치·사회적 문제나 정책 등에 대해 국민들이 가지고 있는 생각과 흐름을 파악할 수 있는 아주 유효한 방법이며 유권자들의 선택에 중대한 영향을 미침. 현행제도는 영업의 자유 위축과 독과점 발생 우려 등의 부작용을 고려하여 여론조사기관의 자격에 최소한의 자격요건만을 명시하여 왔으나 이는 오히려 여론조사기관의 난립으로 이어짐. 현재 선거기간마다 전문성이 결여된 여론조사기관들이 선거철에만 일시적으로 운영하며 민의를 왜곡하는 등 여론조사의 품질을 저해하고 있음.

이에 선거에 관한 여론조사를 실시하기 위하여 여론조사 기관·단체가 갖추어야 할 시스템, 인력 규모, 여론조사 실시 실적 등을 구체적으로 규정하여 법률에 명시하는 한편, 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상 벌금형을 선고

받은 경우 3년 동안 등록 신청을 할 수 없도록 강화함으로써 선거에 관한 여론조사의 공정성 및 신뢰성을 제고하려는 것임(안 제8조의9).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 등록요건 강화 등

개정안은 선거여론조사기관의 등록요건을 강화하고, 재등록 제한기간을 연장하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① 여론조사 기관·단체가 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 서면으로 그 등록을 신청하여야 한다.	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ----------다음 각 호의 요건을 모두 갖추어--------.
<신 설>	1. 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템
<신 설>	2. 분석전문인력(사회조사분석사 자격증을 보유하거나 여론조사 기관·단체에서 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 3년 이상 수행한 사람을 말한다) 3명 이상을 포함한 5명 이상의 상근 직원
<신 설>	3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 여론조사 실시 실적 또는 매출액

	가. 연간 10회 이상의 여론조사 실시 실적. 다만, 등록신청일 현재 설립된 지 1년 미만인 여론조사 기관·단체의 경우에는 선거에 관한 여론조사를 제외하고 5회 이상의 여론조사 실시 실적으로 한다.
	나. 등록신청일을 기준으로 최근 1년 이내 여론조사 실시 매출액 1억원 이상
<신 설>	4. 제1호에 따른 전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템을 운용하고 제2호에 따른 상근 직원을 수용할 수 있는 규모의 사무소
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
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.	⑤ ----------. ----------3년----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
⑥ (생 략)	⑥ (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

	제2조(선거에 관한 여론조사 기관·단체 등록에 관한 적용례) 제8조의9제1항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거에 관한 여론조사를 실시하기 위하여 등록을 신청하는 경우부터 적용한다. 제3조(등록 요건에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 선거에 관한 여론조사를 실시하기 위하여 선거여론조사심의위원회에 등록된 기관·단체는 이 법 시행 이후 1년 이내에 이 법에 따른 요건을 갖추어야 한다.

현행법에 따르면 선거에 관한 여론조사를 실시하려는 때에는 조사시스템, 분석전문인력, 그 밖에 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 요건을 갖추어 관할 선거여론조사심의위원회에 등록신청을 해야 하고, 선거여론조사기관이 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우 등록취소일부터 1년 이내에는 등록을 신청할 수 없음.

또한 「공직선거관리규칙」 제2조의2는 선거여론조사기관 등록신청요건으로 ①전화면접조사시스템 또는 전화자동응답조사시스템, ②분석전문인력 1명 이상을 포함한 3명 이상의 상근직원, ③여론조사 실시실적 10회이상 또는 최근 1년 매출액 5천만원 이상, ④물리적인 사무실을 규정하고 있음.

개정안은「공직선거관리규칙」제2조의2에 따른 선거여론조사기관 등록신청요건을 강화하여 법률에 직접 규정하고, 등록이 취소된 선거여론조사기관의 재등록제한기간을 현행 1년에서 3년으로 연장함으로써 선거에 관한 여론조사의 공정성 및 신뢰성을 제고하려는 취지임.

먼저, 선거여론조사기관 등록요건 강화 및 입법형식과 관련하여, 현재 공직선거가 실시될 때마다 일시적으로 선거여론조사기관이 난립하여 비교적 낮은 가격에 저품질의 여론조사를 양산함으로써 민의를 왜곡하는 등 여론조사의 품질이 저해되고 있다는 지적이 있음.

2018년 이후 연도별·월별 선거여론조사기관 등록현황을 보면 선거여론조사기관은 공직선거가 실시되는 시기에 앞서 집중적으로 등록되고 있는 것으로 나타남. 또한 선거시기에 등록된 선거여론조사기관의 등록취소 비중이 상대적으로 높게 나타남.

<연도별·월별 선거여론조사기관 등록현황>

(단위: 개)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
2018	2	11(7)	3(2)	3(2)	1	-	1	-	-	-	-	1(0)
2019	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2(0)	2(1)	1
2020	2	3(1)	2(1)	1	-	-	-	1	1	-	1	-
2021	1	-	1	1	-	1	1	3(2)	-	1	3	2
2022	5	-	-	1	2	-	-	1	1	2		

* 괄호 안의 숫자는 해당 시기 등록한 후 현재(2022. 10.)까지 운영 중인 선거여론조사기관의 수임. 예를 들어, 2018년 2월에는 11곳의 기관이 신규등록되었고, 현재 7개기관이 운영 중에 있다는 뜻임.

※ 자료: 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지를 바탕으로 재구성

이러한 상황에서 개정안과 같이 선거여론조사기관의 등록기준을 강화할 경우 선거여론조사기관의 난립을 방지하고, 선거여론조사기관이 갖추어야 하는 최소한의 전문성이 상향됨에 따라 여론조사결과에 대한 신뢰성이 제고될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안은 등록기준을 상향하는 동시에 이를 법률에 직접 규정하고 있는데, 등록요건 자체는 국민의 기본권과 관련이 있어 법률에서 규정하는 것이 바람직할 것이나 변화하는 여론조사환경에 대한 탄력적인 대응하도록 하려면 현행과 같이 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임할 필요성도 있을 것으로 보임.

실제로 중앙선거관리위원회는 2017년 선거여론조사기관 등록제 도입 이후 2020년 「공직선거관리규칙」을 개정하여 선거여론조사기관이 갖추어야 하는 분석전문인력의 경력요건을 '사회조사분석사자격증을 보유하거나 여론조사 기관·단체에서 2년 이상 근무한 사람'에서 '사회조사분석사자격증을 보유하거나 여론조사기관·단체에서 2년 이상 여론조사의 실시·결과분석 등 여론조사와 직접 관련된 업무를 수행한 사람'으로 강화한 바 있음.

다음, 재등록제한기간 연장과 관련하여 임기만료에 따른 국회의원선

거와 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,[65] 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.

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

[김석기의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김석기의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 23.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법상 선거관리위원회는 재외투표기간 동안 공관이나 이를 대체할 수 있는 시설에 재외투표소를 설치·운영하여야 하며, 관할구역의 재외국민 수가 3만명 이상인 것으로 추정되는 경우에는 초과인원 3만명당 1개의 재외투표소를 최대 3개소까지 추가로 설치·운영할 수 있음.

그러나 관할구역의 면적과 재외국민 수를 고려할 때 현재 운영되는 수보다 더 많은 수의 재외투표소가 필요한 지역이 있음에도, 현행법은 재외투표소의 추가 설치 기준을 3만명당 1개소로 규정하고 그 최대 설치 개수도 3개소로 한정하고 있어 재외국민의 투표 편의를 보장하지 못한다는 의견이 있음. 실제 2019년 기준 로스앤젤레스의 재외국민 수는 재외공관의 관할구역 중 가장 많은 25만여명에 달함에도 불구하고 제21대 국회의원선거에서 추가로 운영된 재외투표소는 2개소에 불과한바, 거주 인원이 많은 국가와 지역을 중심으로

투표소의 추가 설치가 필요한 실정임.

이에 관할구역 내 재외투표소의 추가 설치 요건을 재외국민 수 3만명 이상에서 2만명 이상으로 하고, 설치 기준도 재외국민 수 3만명당 1개소가 아닌 2만명당 1개소로 완화하며, 추가 설치 가능한 재외투표소의 개수를 최대 3개소로 제한하는 규정을 삭제함으로써 재외투표의 편의를 제고하고 재외국민의 투표권을 실질적으로 보장하려는 것임(안 제218조의17제2항)

Ⅲ. 검토의견

1. 재외투표소 추가설치요건 완화

개정안은 재외투표소의 추가 설치요건을 재외국민 수 3만명 이상 매 3만명까지마다 1개소씩 최대 3개소에서, 재외국민 수 2만명 이상 매 2만명까지마다 1개소씩 상한 없이 설치할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① (생 략) ② 재외선거관리위원회는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 재외투표기간 중 기간을 정하여 제1항에 따른 공관 또는 공관의 대체시설 외의 시설·병영 등에 추가로 재외투표소를 설치·운영할 수 있다. 다만, 제1호에 따른 사유로 추가하여 설치하는 재외투표소의 경우에는 재외국민수가 3만명을 넘으면 이후 매 3만명까지마다 1개소씩 추가로 설치·운영하되, 추가되는 재외투표소의 총 수는 3개소를 초과할 수 없다. 1. 관할구역의 재외국민수가 3만명 이상인 것으로 추정되는 경우 2. (생 략) ③ ~ ⑨ (생 략)	제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① (현행과 같음) ② ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- -. ---------- ---------- ----------2만명을------- ---------2만명까지마다-------- ---------설치·운영할 수 있다. 1. ----------2만명---------- 2. (현행과 같음) ③ ~ ⑨ (현행과 같음)

	부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안과 같이 재외투표소 추가설치 요건을 완화할 경우 관할구역 안에 재외국민 수가 많은 공관에 설치하는 투표소의 수용한계를 극복하고, 공관으로부터 멀리 떨어진 지역에 밀집 거주하는 재외선거인등에게 투표편의를 제공하는데 기여할 수 있을 것으로 생각됨.

개정안에 대하여는 추가설치요건 완화에 따라 공관 직원의 업무부담 증가, 투표소 추가설치에 따른 추가재정소요 등이 예상되므로 설치요건 완화의 현실적인 수준에 대한 논의가 필요할 것으로 보이며, 재외투표소 추가설치요건 완화에 관한 제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회의 논의내용 또한 고려할 필요가 있음.

현행 재외투표소 추가설치 요건(재외국민 수 3만명 이상 매 3만명까지마다 1개소씩 최대 3개소)는 22. 1. 21. 시행된 법률 제18791호「공직선거법 일부개정법률」에 따른 것인데, 개정 전 법률에서는 추가설치 요건을 재외국민 수 4만명 이상 매 4만명까지마다 1개소씩 최대 2개소로 규정하고 있었음.

당시 정치개혁 특별위원회는 재외투표소 추가설치 요건을 ①현행과

같이 재외국민 수 3만명 이상 매 3만명까지마다 1개소씩 최대 3개소로 완화하는 방안과 ②개정안과 같이 재외국민 수 2만명 이상 매 2만명까지마다 1개소씩 상한 없이 또는 최대 4개소까지로 완화하는 방안을 두고 논의한 결과, 재외투표소 추가설치에 따른 인력 및 재외투표장비 소요와 현실적인 집행가능성에 관한 외교부와 중앙선거관리위원회의 의견을 바탕으로 현행과 같은 요건으로 완화할 것을 결정한 바 있음.

[권칠승의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 권칠승의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 6. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원 및 투·개표참관인 등에 대하여 중앙선거관리위원회규칙에 따라 매우 낮은 수당이 지급되고 있어 처우를 개선할 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기된바, 2022년 4월 선거사무장등의 수당을 인상하여 법률에 규정하고 수당의 인상분을 선거비용제한액에 가산하도록 법률이 개정되었음.

그런데 구체적인 금액의 수준을 법률에 정하기보다는, 최저임금 이상의 수당을 지급하도록 하는 기본적인 원칙만을 법률에서 규정하도록 하는 것이 합리적이라는 의견이 있음.

또한, 현행법은 선거사무장등의 수당을 후보자가 부담하도록 하고 있는데, 후보자의 선거운동 비용 부담을 줄이기 위하여 선거사무장등에 대한 수당을 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있음.

이에 선거사무장등 및 투·개표참관인 등에 대한 수당을 최저임금

이상으로 지급하도록 법률에 규정하고, 선거사무장등에 대한 수당을 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 하는 등 선거사무장등의 근무 여건을 개선하는 한편 후보자의 비용 부담을 완화하려는 것임(안 제121조제3항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거사무장등에 대한 수당을 최저임금액 이상으로 인상

개정안은 선거사무관계자 및 (사전)투·개표참관인 수당을 최저임금액 이상으로 인상하고, 선거사무관계자의 수당은 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제121조(선거비용제한액의 산정) ①·②(생 략) ③ 제135조제2항에 따른 선거사무장등(활동보조인은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에게 지급할 수 있는 수당의 금액이 인상된 경우 총 수당 인상액과 선거사무장등의 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료를 다음 각 호에 따라 산정하여 제1항 및 제2항에 따라 산정한 선거비용제한액에 각각 가산하여야 한다. 1. 총 수당 인상액 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 인상차액 × 선거사무장등의 수(선거사무원의 경우에는 제62조제2항에 따라 선거별로 선거사무장 또는 선거연락소장이 둘 수 있는 선거사무원의 최대수를 말한다. 이하 이	제121조(선거비용제한액의 산정) ①·②(현행과 같음) ③ 제135조제2항에 규정된 선거사무장등의 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료를 다음 계산식에 따라 산정하여 제1항 및 제2항에 따라 산정한 선거비용제한액에 가산하여야 한다. 총 산재보험료 = 선거사무장등의 수 × 제135조제2항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액 × 해당 선거의 선거운동기간 × 산재보험료율

항에서 같다) × 해당 선거의 선거운동기간 2. 총 산재보험료 선거사무장등의 수 × 제135조제2항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액 × 해당 선거의 선거운동기간 × 산재보험료율	
④ (생 략)	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. ~ 5. (생 략)	1. ~ 5. (현행과 같음)
<신 설>	6. 제135조제2항의 규정에 따른 선거사무장등의 수당
6.·7. (생 략)	7.·8. (현행 제6호 및 제7호와 같음)
④ 제3항제6호에 따른 투표참관인 및 사전투표참관인 수당은 10만원으로 하고, 같은 항 제7호에 따른 개표참관인 수당은 10만원으로 한다. 이 경우 투표참관인 및 사전투표참관인의 수당과 개표참관 도중 개표참관인을 교체하는 경우의 수당은 6시간 이상 출석한 사람에게만 지급한다.	④ 제3항제7호에----------사전투표참관인과 같은 항 제8호에 따른 개표참관인 수당은 「최저임금법」 제10조에 따라 고시되는 최저임금액 이상으로 한다. ----------.
⑤ (생 략)	⑤ (현행과 같음)

제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① (생 략)	제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액은 다음 각 호와 같다. 다만, 같은 사람이 회계책임자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원·활동보조인을 함께 맡은 때에는 다음 각 호의 금액 중 많은 금액으로 한다.	② ----------시간급은 「최저임금법」 제10조에 따라 고시되는 최저임금액의 시간급 이상으로 한다. <단서 삭제>
1. 대통령선거및비례대표국회의원선거의선거사무장:14만원 이내	<삭 제>
2. 비례대표시·도의원선거와시·도지사선거의선거사무장,대통령선거의시·도선거연락소장:14만원 이내	<삭 제>
3. 지역구국회의원선거및자치구·시·군의장선거의선거사무장,대통령선거및시·도지사선거의구·시·군선거연락소장:10만원 이내	<삭 제>
4. 지역구시·도의원선거및자치구·시·군의원선거의선거사무장, 지역구국회의원선거및자치구·시·군의장선거의선거연락소장: 10만원이내	<삭 제>
5. 선거사무원·활동보조인:6만원이내	<삭 제>
6. 회계책임자:해당회계책임자가소속된선거사무소또는선거연락소의 선거사무장또는선거연락소장의수당과같은금액	<삭 제>

③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 제135조[66]에서 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자(이하 “선거사무관계자”라 함)에 대한 수당의 금액을 구체적으로 규정하고 있고, 그 금액은 선거별, 직위별로 14만원, 10만원 또는 6만원임. 이는 2022년 4월 종전의 금액보다 각각 두 배씩 인상된 것임.

<현행 선거사무관계자 수당 지급기준>

66) 「공직선거법」
제135조(선거사무관계자에 대한 수당과 실비보상) ①선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인 및 회계책임자(이하 이 조에서 “선거사무장등”이라 한다)에 대하여는 수당과 실비를 지급할 수 있다. 다만, 정당의 유급사무직원, 국회의원과 그 보좌관·선임비서관·비서관 또는 지방의회의원이 선거사무장등을 겸한 때에는 실비만을 보상할 수 있으며, 후보자등록신청개시일부터 선거기간개시일 전일까지는 후보자로서 신고한 선거사무장등에게 수당과 실비를 지급할 수 없다.
② 제1항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액은 다음 각 호와 같다. 다만, 같은 사람이 회계책임자·선거사무장·선거연락소장 또는 선거사무원·활동보조인을 함께 맡은 때에는 다음 각 호의 금액 중 많은 금액으로 한다.
1. 대통령선거 및 비례대표국회의원선거의 선거사무장: 14만원 이내
2. 비례대표시·도의원선거와 시·도지사선거의 선거사무장, 대통령선거의 시·도선거연락소장: 14만원 이내
3. 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 선거사무장, 대통령선거 및 시·도지사선거의 구·시·군선거연락소장: 10만원 이내
4. 지역구시·도의원선거 및 자치구·시·군의원선거의 선거사무장, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거의 선거연락소장: 10만원 이내
5. 선거사무원·활동보조인: 6만원 이내
6. 회계책임자: 해당 회계책임자가 소속된 선거사무소 또는 선거연락소의 선거사무장 또는 선거연락소장의 수당과 같은 금액

수당 및 실비수준	지급 대상
·수당 : 14만원	· 선거사무장 : 대통령선거, 비례대표국회의원선거, 비례대표시·도의원선거, 시·도지사선거 · 선거연락소장 : 대통령선거의 시·도별
·수당 : 10만원	· 선거사무장 : 지역구국회의원선거, 자치구·시·군의 장선거, 지역구시·도의원선거, 자치구·시·군의원선거 · 선거연락소장 : 대통령선거 및 시·도지사선거의 구·시·군별, 지역구국회의원선거, 자치구·시·군의 장선거
·수당 : 6만원	· 선거사무원·활동보조인

선거사무관계자에 대한 수당은 정당, 후보자가 지급하는 것으로 선거비용에 포함되며, 선거비용제한액 범위 안에서 해당 비용을 보전받게 됨. 즉, 국가·지방자치단체가 직접 선거사무관계자에게 수당을 지급하는 구조는 아니고, 정당·후보자가 우선 수당을 지급한 후 해당 사항을 선관위에 회계보고하면 선거비용제한액 범위 안에서 이를 보전받는 구조임.

한편, (사전)투·개표참관인 수당의 경우 현행법 제122조의2[67]에 따라 지급되고 있으며, 금액은 10만원임. 이들에 대한 수당은 선거사무관계자에 대한 수당과 달리 국가 또는 지방자치단체가 직접 지급하고 있음. 선거사무관계자 수당과 마찬가지로 2022년 4월 종전 5만원에서 두 배 인상된 것임.

개정안은 선거사무관계자와 (사전)투·개표참관인의 수당을 「최저임

67) 「공직선거법」
제122조의2(선거비용의 보전 등) ④ 제3항제6호에 따른 투표참관인 및 사전투표참관인 수당은 10만원으로 하고, 같은 항 제7호에 따른 개표참관인 수당은 10만원으로 한다. 이 경우 투표참관인 및 사전투표참관인의 수당과 개표참관 도중 개표참관인을 교체하는 경우의 수당은 6시간 이상 출석한 사람에게만 지급한다.

금법」에 따른 최저임금액 이상으로 일괄하여 인상하고, 선거사무관계자 수당은 국가 또는 지방자치단체가 지급하도록 함으로써, 선거사무관계자와 (사전)투·개표참관인의 처우를 개선하고, 후보자·정당 입장이 선거사무관계자를 보다 용이하게 확보할 수 있도록 하는 효과가 기대됨.

다만, 선거사무관계자 및 (사전)투·개표참관인 수당인상과 관련하여, 대법원은 일정한 범위 내에서 선거사무소와 사무원은 각각 「근로기준법」상 사업장와 근로자에 해당한다고 판시(2007. 10. 26. 선고 2005도9218 판결)하면서도 「공직선거법」에 따라 지급하는 선거사무원 수당·실비에는 「최저임금법」이 적용되지 않는다고 판시(2020.1.9.선고, 2019도12765 판결)한 바 있고, 선거사무관계자 및 (사전)투·개표참관인 수당이 인상될 경우 국가 또는 지방자치단체의 부담이 늘어날 수 있음.

또한 개정안은 선거사무관계자 수당인상에 연동하여 선거비용제한액을 인상하도록 규정하고 있는 현행법 제121조제3항 부분을 삭제하고 있는데, 선거사무관계자 수당은 선거비용제한액 범위 안에서 지급되기 때문에 선거사무관계자 수당인상에 연동하여 선거비용제한액이 인상되지 않을 경우 수당인상액만큼 후보자·정당이 다른 선거운동에 사용할 수 있는 선거경비가 줄어드는 상황이 발생할 수 있음.

참고로, 현행 선거사무관계자 및 (사전)투·개표참관인 수당 수준은

제21대 국회 전반기 정치개혁 특별위원회의 논의에 따라 2022년 4월 종전의 2배로 일괄하여 인상된 것인데, 전반기 정개특위는 선거사무관계자 및 (사전)투·개표참관인 수당 인상의 필요성에 공감하면서도, 수당을 최저임금에 연동할 경우 예상되는 수당액 계산에 어려움, 선거비용 보전 과정에서 발생하는 국가 또는 지방자치단체의 재정부담, 기획재정부 및 중앙선거관리위원회의 의견 등을 고려하여 수당을 최저임금액에 연동하지 않고 종전의 2배로 일괄하여 인상하는 방향으로 수당 인상의 범위를 결정한 바 있음.

다음, 선거사무관계자 수당 지급주체를 국가 또는 지방자치단체로 변경하는 것과 관련하여, 선거비용을 보전받지 못하거나 절반만 돌려받는 후보자들은 개정안에 따라 선거사무관계자에게 지급한 수당을 전액 보전받을 수 있게 될 것이므로, 해당 과정에서 발생할 수 있는 추가재정소요를 감안할 필요가 있음.

한편, 국회 예산정책처는 개정안에 따라 선거사무관계자 수당 지급주체를 국가 또는 지방자치단체로 변경할 경우의 추가재정소요를 제22대 국회의원선거에서 약 90억원, 제9회 전국동시지방선거에서 약 350억원으로 추계했음.

<개정안에 따른 추가재정소요(2024~2028)>

(단위: 백만원)

구분	2024 (국선)	2025	2026 (지선)	2027 (대선)	2028 (국선)	합계	연평균
추가재정소요	9,048	-	35,877	4,082	9,048	58,055	11,611

[이성만의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이성만의원 등 13인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 4.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도하는 행위를 금지하고, 이를 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.

그런데 선거에 관한 여론조사결과를 막대그래프 등 도표를 이용하여 공표·보도하면서 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하여 공표·보도하는 행위가 자주 발생하고 있음. 예를 들어, 여론조사결과에 따른 지지율 격차를 축소하거나 과장하여 막대그래프를 그림으로써 실제의 수치를 정확하게 반영하지 않는 등임. 이러한 행위는 유권자의 공정한 판단을 그르치게 하는바 엄격하게 제재되어야 하나, 현행법의 규정으로는 처벌하기 어려운 실정임.

이에 도표를 이용하여 선거에 관한 여론조사결과를 공표·보도하면서 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위를 명확히 금지함으로써 유권자의 올바른 판단 및 선거의 공정을 보장하고자 함(안 제96조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거에 관한 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위 금지

개정안은 도표를 이용하여 선거에 관한 여론조사결과를 공표·보도하면서 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위를 금지하려는 것임.

현 행	개 정 안
제96조(허위논평·보도 등 금지) ① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다.	제96조(허위논평·보도 등 금지) ① ---------- 왜곡(도표를 이용하여 공표 또는 보도하는 경우 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위를 포함한다)----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없도록 하면서, 이를 위반할 경우 5년 이하의 징역 또는 300만원 이상 2천만원 이하의 벌금[68]에 처하고 있음.

개정안은 여론조사결과를 왜곡하는 행위에는 '도표를 이용하여 공표

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

또는 보도하는 경우 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하는 행위'가 포함됨을 명시적으로 규정하려는 것으로, 여론조사결과를 시각적으로 왜곡하여 공표·보도하는 행위를 명확히 금지함으로써 유권자의 혼란을 줄이고 선거의 공정성을 보장하려는 취지임.

다만, 중앙선거관리위원회에 따르면 현재도 여론조사결과를 공표·보도 할 때 그래프, 그림, 표 등을 이용하여 그 차이를 과장 또는 축소하는 경우 「공직선거법」 제96조 위반으로 보아 처벌하고 있으므로, 개정안의 입법실익은 크지 않을 수 있음.

한편, '왜곡'은 객관적으로 보아 허위의 사실에까지는 이르지 아니하더라도 어떤 사실에 있어 그 일부를 은폐하거나 반대로 허위의 사실을 부가하거나 혹은 분식·과장·윤색하는 등으로 선거인의 공정한 판단을 그르치게 할 정도로서 전체적으로 보아 진실이라고 말할 수 없는 사실을 표현하는 것을 의미[69]하고, 여론조사결과를 왜곡하는 행위에는 이미 존재하는 여론조사결과를 인위적으로 조작·변경하거나 실시 중인 여론조사에 인위적인 조작을 가하여 그릇된 여론조사결과를 만들어 내는 경우뿐만 아니라 실제 여론조사가 실시되지 않았음에도 마치 실시된 것처럼 결과를 만들어 내는 행위 등도 포함[70]됨.

69) 공직선거법 벌칙해설, 대검찰청
70) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2017도8822

[류성걸의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 류성걸의원 등 14인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 4.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 선거의 공정성을 담보하기 위하여 사전투표관리관이 관외사전투표를 우체국장에게 인계할 때 사전투표참관인 1명이 우체국까지 동행하도록 하고 있음. 또한, 구·시·군선거관리위원회가 선거일까지 우편투표함과 사전투표함을 보관할 때에는 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하도록 하고 있음.

이러한 규정에도 불구하고 사전투표에 있어 투표사무관리가 부실하게 이루어지고 있다는 문제가 지속적으로 제기되고 있는 상황임.

이에 관외사전투표에 대한 관리·감독을 강화하는 한편, 우편투표함 및 사전투표함의 보관 상황을 담은 영상정보를 모니터링 하도록 하여 현행 제도의 실효성을 제고하려는 것임.

주요내용

가. 우체국장에게 인계된 투표용지 및 회송용 봉투가 우편집중국장에게 인계될 때에 경찰공무원 또는 경찰관서장이 함께하도록 함(안 제158조제7항 신설).

나. 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원이 우편투표함과 사전투표함이 개표소로 옮겨지기 전에 우편투표함과 사전투표함에 관한 영상정보를 확인하도록 하며, 해당 영상에 특이사항이 있는 경우 우편투표함등의 개표소 이송을 중지하도록 함(안 제176조제4항 신설).

다. 개표소로의 이송이 중지된 우편투표함등은 정당추천위원이 지정한 장소에 보관하도록 하며, 중앙선거관리위원회가 이 법의 규정에 위반되는 행위가 없다고 인정하는 때에 개표소로의 이송을 재개하도록 함(안 제176조제5항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 투표용지 및 회송용봉투를 관할 우편집중국장에게 인계시 경찰공무원 입회

개정안은 우체국장에게 인계된 투표용지 및 회송용봉투가 관할 우편집중국장에게 인계될 때 경찰공무원 또는 경찰관서장이 입회하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제158조(사전투표) ① ~ ⑥ (생 략)	제158조(사전투표) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
<신 설>	⑦ 제6항제1호 전단의 규정에 따라 우체국장에게 인계된 투표용지 및 회송용 봉투가 관할 우편집중국장에게 인계될 때에 관할 구·시·군선거관리위원회위원장은 경찰공무원 또는 경찰관서장에게 인계 과정에 참석을 요구하여야 하며, 참석요구를 받은 경찰공무원 또는 경찰관서장은 즉시 이에 따라야 한다.
⑦·⑧ (생 략)	⑧·⑨ (현행 제7항 및 제8항과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 사전투표관리관이 관외사전투표를 우체국장에게 인계할 때 사전투표참관인 1명이 우체국까지 동행하도록 하고, 관내사전투표함을 관할 구·시·군선거관리위원회에 인계할 때에는 후보자별로 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원 2인을 동반할 수 있도록 규정하고 있음.[71]

그런데 이러한 규정에도 불구하고 관외사전투표지가 담긴 회송용봉투가 일반 우편물과 섞여 함께 배송되는 사례가 발생[72]하는 등 관외사전투표 이송과정의 취약한 보안성과 안정성, 투명성 등에 대한 일각의 문제제기가 있는 상황임.

이에 개정안은 우체국장에게 인계된 관외사전투표가 관할 우편집중국장에게 인계될 때에 관할 구·시·군선거관리위원회위원장의 참석요구에 따라 경찰공무원 또는 경찰관서장이 참석하도록 의무화하려는 것

---

71) 「공직선거법」
제158(사전투표) ⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 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. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.
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.
제170조(투표함 등의 송부) ①투표관리관은 투표가 끝난 후 지체없이 투표함 및 그 열쇠와 투표록 및 잔여투표용지를 관할구·시·군선거관리위원회에 송부하여야 한다.
②제1항의 규정에 의하여 투표함을 송부하는 때에는 후보자별로 투표참관인 1인과 호송에 필요한 정복을 한 경찰공무원을 2인에 한하여 동반할 수 있다.

72) 우정사업본부는 관외사전투표가 타 우편물과 혼재되는 것을 금지하고 있음.

임.

개정안에 따라 관외사전투표의 이송과정에 대한 외부통제방안을 추가할 경우 관외사전투표의 이송 중 발생할 수 있는 투표지 분실 등의 우려를 불식시키고 이송절차의 투명성과 신뢰성을 일정부분 제고하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 등기우편을 통한 관외사전투표의 이송절차를 고려할 때 개정안을 입법화하더라도 관외사전투표 이송 전반에 대한 투명성과 신뢰성을 제고하는 것에는 한계가 있을 것으로 보임. 우정사업본부의 「선거우편물 업무처리 매뉴얼」에 따르면 관외사전투표의 이송절차는 크게 접수-운송-배달로 구분됨. '접수'는 선거 취급국(사전투표소별 인계·인수 지정 우체국)이 사전투표소 관할 구·시·군선거관리위원회로부터 관외사전투표를 인계받아 시스템에 접수처리하고, 등기라벨을 출력·부착하여 접수관할 우편집중국으로 발송하는 단계이고,

'운송'은 접수관할 우편집중국에 도착한 관외사전투표를 배달관할 집중국별로 구분하여 발송하고, 배달관할 집중국에 도착한 관외사전투표를 배달국별로 다시 구분, 발송하는 단계임. 마지막으로 '배달'은 배달국에서 투표인 주소지 관할 구·시·군선거관리위원회로 회송용봉투를 배달하는 단계임.

개정안에 따라 경찰공무원이 신규로 입회하게 되는 단계는 관할 우

체국에서 우편집중국으로 관외사전투표를 발송하는 절차에 한정되므로, 그 외에 배달-운송 단계나 선거 취급국 내의 접수처리과정에 대하여는 투명성이나 보안상 취약점에 대한 지속적인 문제제기가 가능할 것으로 판단됨.

물론 관외사전투표 이송과정 전반에 경찰공무원을 배치하는 방안도 고려할 수 있을 것이나, 현실적으로 투입가능한 경찰공무원의 인원, 선거구에 관계없이 전국에 설치된 사전투표소 어디에서든 투표할 수 있는 사전투표의 특징과 단기간에 전국에서 동시다발적으로 이루어지는 관외사전투표 이송상황을 고려할 때 실현가능성이 매우 낮을 것으로 판단되는 바, 관외사전투표 이송절차의 투명성과 신뢰성을 확보하려면 보다 근본적인 시스템의 개선과 대안 마련이 필요할 것으로 생각됨.

2. 우편투표함등의 개표소 이송 전 보관영상 확인절차 신설

개정안은 우편투표함과 관내사전투표함을 개표소로 이송하기 전에 해당 투표함들의 보관영상을 확인하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ①·② (생 략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ①·② (현행과 같음)

③ 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함을 「개인정보 보호법」 제2조제7호에 따른 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하여야 하고, 해당 영상정보는 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.	③ ---------- ---------- -사전투표함(이하 이 조에서 “우편투표함등”이라 한다)을---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
<신 설>	④ 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원은 우편투표함등이 개표소로 옮겨지기 전에 제3항에 따른 영상정보를 확인하여야 하며, 영상정보에 특이사항이 있는 경우 우편투표함등을 개표소로 옮기지 아니한다.
<신 설>	⑤ 제4항에 따라 개표소로의 이송이 중지된 우편투표함등은 정당추천위원이 지정한 장소에 보관하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 이 법의 규정에 위반되는 행위가 없다고 인정하는 때에 개표소로의 이송을 재개한다.
④ 제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함은 開票參觀人의 參觀하에 選擧日 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)후에 開票所로 옮겨서 一般投票函의 投票紙와 별도로 먼저 開票할 수 있다.	⑥ 우편투표함등은---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
⑤ 제3항에 따른 영상정보처리기기의 설치, 투표함 보관, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙	⑦ ---------- ----------투표함 보관, 제4항에 따른 영상정보의 확인 방법 및 절차-

으로 정한다.	---------- ----------.

현행법은 관외사전투표, 거소투표 및 선상투표가 투입·보관되는 우편투표함과 사전투표소로부터 인계받은 관내사전투표함을 CCTV가 설치된 장소에 보관하고, 선거일 오후 6시 후에 개표참관인의 참관 하에 개표소로 옮기도록 규정하고 있음.[73)]

개정안은 우편투표함과 관내사전투표함을 영상정보처리기기가 설치된 별도의 장소에 보관하도록 하는 현행법의 규정에서 더 나아가, CCTV에 기록된 우편투표함과 관내사전투표함의 보관상태를 정당추천위원이 확인·검증하도록 하고, 특이사항이 없는 경우에 한정하여 개표소로 이송하도록 함으로써, 사전투표 관리사무의 공정성 및 투명성을 확보하려는 취지로 이해됨.

개정안과 같이 우편투표함과 관내사전투표함의 이송 전 정당추천위

73) 「공직선거법」
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ①구·시·군선거관리위원회는 우편으로 송부된 사전투표·거소투표 및 선상투표를 접수한 때에는 당해 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원의 참여하에 이를 즉시 우편투표함에 투입·보관하여야 한다.
② 구·시·군선거관리위원회는 제158조제6항제2호에 따라 사전투표함을 인계받은 때에는 해당 구·시·군선거관리위원회의 정당추천위원의 참여 하에 투표함의 봉함·봉인상태를 확인하고 보관하여야 한다.
③ 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함을 「개인정보보호법」 제2조제7호에 따른 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하여야 하고, 해당 영상정보는 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다.
④제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함은 개표참관인의 참관하에 선거일 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)후에 개표소로 옮겨서 일반투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표할 수 있다.

원의 영상확인절차를 마련할 경우 우편투표함과 관내사전투표함의 보관과 관련된 논란이 일정부분 줄어들 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 우편투표함과 관내사전투표함의 보관기간 및 투표종료 후 개표일정을 고려할 때 개정안을 입법화하더라도 CCTV의 영상정보에 대한 정당추천위원의 충실한 사전확인이 어려울 것으로 판단됨. 사전투표는 선거일 전 5일과 4일에 2일 간 실시되므로, 관내·관외사전투표의 보관기간은 최장 6일일 것이며, 거소투표용지는 선거일 전 10일까지 거소투표신고인에게 발송해야 하고 선상투표용지는 선거일 전 9일까지 선상투표신고인에게 팩스로 송부해야 하므로, 거소투표와 선상투표의 보관기간은 최소 10일 정도 될 것으로 예상됨.

또한 CCTV는 우편투표함과 관내사전투표함의 보관상황 전체를 녹화·기록할 수 있도록 설치[74]해야 하는 바, 24시간 동안 운영될 것이므로, 정당추천위원은 투표 종료 후 최소 16일(384시간) 분량의 CCTV 영상을 확인하고, 위법여부를 판단해야 함. 그런데 투표 종료 후 개표소 이동 전 한정된 시간에 모든 영상정보를 확인해야 하므로, 정당추천위원의 충실한 영상정보 확인을 기대하는 것은 현실적으로 어려운

74) 「공직선거관리규칙」
제96조의2(우편투표함 등의 보관) ① 법 제176조제3항에 따른 영상정보처리기기는 우편투표함과 사전투표함(이하 “우편투표함등”이라 한다)의 보관상황 전체를 녹화·기록할 수 있도록 설치하여야 한다.
② 제1항에 따른 녹화영상은 법 제176조제3항에 따른 보관기한이 경과한 때에는 해당 구·시·군위원회의 의결로 폐기한다.

측면이 있을 것으로 판단됨.

둘째, ‘특이사항’에 대한 판단기준이 불명확한 측면이 있음. 개정안은 정당추천위원으로 하여금 CCTV 영상정보의 ‘특이사항’ 여부를 확인하도록 규정하고 있는데, 특이사항에 대한 판단은 정당추천위원별로 상이할 수 있음. 또한 정당추천위원과 중앙선거관리위원회의 판단이 다를 경우(가령, 정당추천위원은 특이사항으로 판단했으나, 중앙선거관리위원회는 위법사항이 없다고 판단할 경우) 투표함의 이송여부에 관한 불필요한 갈등이 발생할 수 있음.

셋째, 이 법의 규정에 위반되는 행위가 발견된 투표함에 대한 처리 절차가 부재하므로 이에 대한 보완이 필요한 것으로 보임.

넷째, 현재 현행법에 따라 정당·후보자 참관인 및 정당추천위원의 참여·확인 등 우편투표함과 사전투표함 보관의 절차적 투명성을 담보하기 위한 방안이 기 시행되고 있음. 관내사전투표함 및 우편투표함은 현행법에 따라 각 정당·후보자가 신고한 사전투표참관인과 정당추천위원 등이 서명한 특수봉인지로 봉인하고, 정당추천위원 등의 입회·확인하에 각 구·시·군선관위에서 개표소 이송 전까지 보관되고 있으며, 보관장소에는 CCTV가 설치되어 있음.

또한 중앙선거관리위원회는 통합관제시스템을, 시·도선거관리위원회는 모니터링시스템을 각각 구축하여 외부 단체 등이 통합관제센터와

모니터링시스템을 통해 투표함 보관장소 CCTV 영상을 열람할 수 있도록 하고 있음.

<양대선거 사전투표함 보관장소 CCTV 설치·운영 결과>

○ 사업목적 : 사전투표함 등 보관·관리의 투명성 확보 및 안전성 제고

○ 총사업비 : 3,659백만원(조달수수료 포함)

○ 설치내역

- 관내사전투표함 CCTV : 구·시·군위원회 250곳(세종 포함) 및 백령면사무소 1곳
- 우편투표함 CCTV : 구·시·군위원회 250곳(세종 포함)

※ 중앙 및 각 시·도위원회 총 18곳에 모니터링 시스템 설치

○ 영상녹화 : (대선) 2. 25. (지선) 5. 20. 09:00부터 선거일 투표함 이송시까지

○ 열람운영 : 열람신청서 접수 후 열람용 모니터를 통해 공개(정규 근무시간 중)

※ 중앙위원회는 야간에도 열람운영(투표함 보관기간 중 18시 ~ 09시)

○ 영상공개 : ('22년 6월 기준) 정보공개청구에 따른 공개 19건

중앙선거관리위원회는 현행법에 따른 투명성 보장장치에도 불구하고 추가적으로 정당추천위원에게 영상정보 특이사항 확인의무를 부여하고, 투표함 이송을 중지할 수 있도록 하는 것은 개표업무의 지연·중지와 개표사무관계자 반발 등 개표사무 전반의 혼란을 초래할 수 있고, 선거관리의 신뢰성이 하락될 우려가 있는데 비해, 입법의 실효성은 미미한 것으로 판단되는 등의 이유로 도입에 신중한 검토가 필요하다는

입장임.

한편, 개정안과는 별론으로 현행법에 따라 우편투표함과 관내사전투표함 보관의 투명성과 보안성을 확보하기 위한 제도가 이미 시행 중임에도, 개정안과 같이 투표함에 대한 관리를 강화하려는 내용의 법률안[75]이 지속적으로 발의되는 것은 제21대 국회의원선거에 이어 최근 실시된 제20대 대통령선거까지 투표함·투표지 및 사전투표 절차사무 관리부실 등에 관한 논란이 지속적으로 발생하여 선거관리위원회의 선거절차사무에 대한 신뢰성과 공정성에 의문이 제기되고 있기 때문인 것으로 보임.

따라서 중앙선거관리위원회는 개정안의 입법화 여부와 관계없이 사전투표 절차사무 전반의 보안성과 투명성을 개선하고 조직의 신뢰성을 확보할 수 있도록 노력할 필요가 있을 것으로 판단됨.

75) 김도읍의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2114018호), 권영세의원 대표발의 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제2108680호) 등

[류성걸의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 류성걸의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 5.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 선거에 참여하는 정당, 후보자 및 선거운동을 하는 자가 선거운동을 함에 있어 공정하게 경쟁하여야 함을 규정하고 있음.

그런데 선거일이 가까워지면 개인 또는 이익단체가 정당이나 후보자에게 특정 정책에 대한 반대의견을 명확히 표명하지 않으면 낙선운동을 하겠다는 서신을 보내는 등 부적절한 방식으로 정당이나 후보자에게 영향력을 행사하려는 경우가 발생하고 있음.

이에 누구든지 선거에 참여하는 정당 또는 후보자에 대하여 특정 정책에 관한 지지 또는 반대의 의사표시를 하도록 강요하여서는 아니 된다는 공정한 선거운동의 원칙을 법률에 명시하려는 것임(안 제7조제3항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 정당 또는 후보자에 대한 특정 정책에 관한 지지·반대의 의사표시 강요 금지규정 신설

개정안은 누구든지 정당 또는 후보자에게 특정 정책에 관한 지지 또는 반대의 의사표시를 하도록 강요할 수 없도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第7條(政黨·候補者 등의 公正競爭義務) ①·②(생 략) <신 설>	第7條(政黨·候補者 등의 公正競爭義務) ①·②(현행과 같음) ③ 누구든지 선거에 참여하는 정당 또는 후보자에 대하여 특정 정책에 관한 지지 또는 반대의 의사표시를 하도록 강요하여서는 아니 된다. 부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

선거일이 가까워지면 개인 또는 이익단체가 정당이나 후보자에게 특정 정책에 대한 반대의견을 명확히 표명하지 않으면 낙선운동을 하겠다고 하는 등 부적절한 방식으로 정당이나 후보자에게 영향력을 행사하려는 사례가 발생하고 있음.

이에 개정안은 누구든지 정당 또는 후보자에 대하여 특정 정책에 관

한 지지 또는 반대의 의사표시를 하도록 강요하여서는 아니됨을 선언적으로 규정함으로써 선거의 공정성을 확보하려는 취지로 이해됨.

정당 또는 후보자에게 특정 정책에 관한 지지 또는 반대의 의사표시를 '강요'하는 행위는 후보자와 정당의 자유로운 의사표시와 선거운동을 저해할 수 있으나, 의사표시를 요구하는 행위 자체는 국민이 자신의 견해를 정치과정에 적극적으로 투입하는 행위로서 특정 정책에 대한 정당 또는 후보자의 관심을 제고하고, 국민의 알권리를 도모하는 측면이 있음.

추가로, 선거운동기간 외에 이루어지는 낙선운동은 현행법 제254조[76]에 따라 선거운동기간위반죄로, 의사표시를 강요하는 행위가 「형법」 제283조[77]나 제324조[78]에 이를 경우에는 협박죄 또는 강요죄로 각각 처벌될 수 있을 것으로 보임.

---

76) 「공직선거법」
제254조(선거운동기간위반죄) ② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

77) 「형법」
제283조(협박, 존속협박) ①사람을 협박한 자는 3년 이하의 징역, 500만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처한다. <개정 1995. 12. 29.>
②자기 또는 배우자의 직계존속에 대하여 제1항의 죄를 범한 때에는 5년 이하의 징역 또는 700만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1995. 12. 29.>
③제1항 및 제2항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

78) 「형법」
제324조(강요) ①폭행 또는 협박으로 사람의 권리행사를 방해하거나 의무없는 일을 하게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.
② 단체 또는 다중의 위력을 보이거나 위험한 물건을 휴대하여 제1항의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

또한 낙선운동은 특정 후보자가 당선되지 못하게 하기 위한 행위로서 선거운동의 일종이므로, 현행법에 따른 적법한 선거운동의 범위에서 이루어져야 함. 특정 후보의 낙선을 위하여 현수막을 내걸거나 확성장치 사용, 연설회 개최, 불법행렬, 서명날인운동 등을 벌이는 것은 금지기간 및 행위의 양태 등에 따라 허용되지 않을 것임.[79]

다만, 인터넷을 이용한 선거운동이나 선거일이 아닌 때에 말로 하는 선거운동은 상시 허용되므로 개인이 해당 범위에서 진행하는 낙선운동은 허용될 수 있을 것으로 보임.

따라서 개정안의 도입여부는 선거의 공정성의 확보 필요성, 특정 정책에 관한 의사표시를 강요하는 행위의 제한 필요성 및 그에 따른 의사표시를 요구하는 행위의 위축 가능성 등을 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 공정선거 확립 필요성, 개인 및 이익단체의 선거운동의 자유 보장 필요성, 정당·후보자 등의 표현의 자유 보장 필요성 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

79) 대법원 2004. 4. 27. 선고 2002도315 판결

[이명수의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이명수의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 8.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

사전투표제도는 선거일에 투표할 수 없는 선거인이 별도의 신고 없이 사전투표기간 동안에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 투표를 할 수 있는 제도로, 사전투표기간 중 사전투표소가 설치되어 있는 곳이면 전국 어디에서나 투표가 가능함.

그런데 사전투표에서 선거인의 본인 확인 과정이 전산화되어 처리됨에 따라 투표 과정의 투명성이 저하되고 있으며, 선거인이 본인이 속한 선거구가 아닌 지역에서 투표를 할 경우 투표용지를 해당 선거인의 선거구를 관할하는 우체국까지 등기우편으로 발송하도록 되어 있어 그 과정에서 선거의 부정이 발생할 수 있다는 우려가 있는 등 사전투표제도 전반에 대한 문제 제기가 있는 상황임.

이에 사전투표제도의 전반을 개편하는 한편, 선거법령의 해석을

담당하는 선거법령해석위원회를 설치·운영하고 투표소마다 영상정보처리기기를 설치하는 등 제도를 개선하여 선거의 투명성과 공정성을 제고하고자 함.

주요내용

가. 공직선거법령의 해석에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙선거관리위원회에 선거법령해석위원회를 설치하도록 함(안 제8조의10 신설).

나. 투개표절차의 사전검증을 시연하기 위하여 중앙선거관리위원회에 투개표절차사전검증위원회를 설치하도록 함(안 제8조의11 신설).

다. 선거사무를 전자적 방식으로 수행하는 경우 선거의 공정성이 저해되지 않도록 해야 한다는 사실을 명시적으로 규정함(안 제10조의4 신설).

라. 사전투표제도를 신고제로 운영하여 사전투표신고가 있는 때에는 해당 구·시·군의 장이 사전투표신고인명부를 따로 작성하도록 하고, 사전투표신고를 한 사람만 신고한 지역에서 사전투표를 할 수 있도록 함(안 제38조의2 신설, 제44조의2 삭제, 제156조제5항 신설 및 제158조제1항 등).

마. 투표소에 영상정보처리기기를 설치하도록 함(안 제147조제11항

신설).

바. 사전투표기간을 선거일 전 5일부터 2일 동안에서 선거일 전 3일부터 2일 동안으로 함(안 제148조제1항).

사. 사전투표용지를 투표부분과 절취부분으로 구분하여 작성하도록 하고 사전투표관리관이 절취부분을 절취하여 투표부분만을 선거인에게 교부하도록 하며, 사전투표용지에 표시되는 바코드의 형태를 QR 코드가 아닌 1차원 바코드로 하도록 명확히 함(안 제151조제6항 및 제158조제3항 전단).

아. 사전투표함의 재질과 규격을 투표함과 동일하게 하고, 사전투표함은 개표 시까지 투표의 보안이 유지될 수 있되 대중이 투표함을 상시 주시할 수 있는 야외의 장소에 보관하도록 함(안 제151조제9항 신설 및 제176조제3항).

자. 투표 시 주민등록증이 없는 경우 사용할 수 있는 신분증명서의 종류를 여권과 운전면허증으로 한정함(안 제157조제1항).

차. 사전투표관리관이 투표용지를 교부할 때 날인하는 도장을 인쇄 날인으로 갈음할 수 없도록 함(안 제158조제3항 후단 신설).

카. 사전투표 시 선거인이 본인의 선거구가 아닌 지역에서 투표를 할 경우에도 해당 투표용지를 등기우편을 통해 투표인의 선거구로 발송하지 않고, 해당 사전투표소를 설치·운영한 구·시·군선거관리위원회가 설치한 개표소에서 개표하도록 함(안 제158조제6항 및 제176조제5항 신설 등).

타. 봉인지에 일련번호를 인쇄하고, 봉인지의 부착 상태를 사진으로 촬영하여 보관하며, 봉인지의 재고·사용 현황을 관리하고, 투표함 개함 시에는 투표함에 부착된 봉인지와 촬영한 사진의 봉인지 상태를 비교하도록 하는 등 봉인지의 관리·감독을 강화함(안 제168조의2 신설 및 제177조제1항).

파. 구·시·군선거관리위원회가 개표가 완료된 전체 투표용지의 100분의 10을 임의적으로 선정하여 참관인으로 하여금 재검표하도록 함(안 제181조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 중앙선거관리위원회에 선거법령해석위원회 및 투개표절차사전검증위원회 설치

개정안은 중앙선거관리위원회에 공직선거법령의 해석에 관한 사항을 심의하기 위하여 선거법령해석위원회와 투개표절차의 사전검증을 시연하기 위하여 투개표절차사전검증위원회를 각각 설치하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제8조의10(선거법령해석위원회) ① 이 법과 관련 규칙 등의 해석에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙선거관리위원회에 선거법령해석위원회를 둔다. ② 선거법령해석위원회의 위원은 공정한 심의를 기대하기 어려운 사정이 있다고 인정될 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 선거법령해석위원회 회의에서 제척(除斥)되거나 회피(回避)하여야 한다. ③ 제1항에 따른 선거법령해석위원회의 설치·구성 및 운영 방법, 해석에 관한 질의회신의 처리 절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
<신 설>	제8조의11(투개표절차사전검증위원회) ① 이 법과 관련 투·개표절차를 사전검증하고 시연하기 위하여 중앙선거관리위원회에 투개표절차사전검증위원회를 둔다. ② 투개표절차사전검증위원회의 위원은 공정한 심의를 기대하기 어려운 사정이 있다고 인정될 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 투개표절차사전검증위원회 회의에서 제척(除斥)되거나 회피(回避)하여야 한다. ③ 제1항에 따른 투개표절차사전검증위원회의 설치·구성

	및 운영방법, 투개표절차사전검증의 절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행법은 중앙선거관리위원회의 소속기관으로 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송토론위원회 및 선거여론조사심의위원회를 두도록 규정하고 있음. 또한 공직선거를 실시할때마다 방송통신심의위원회와 언론중재위원회에 각각 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 설치하도록 규정하고 있음.

개정안은 중앙선거관리위원회에 공직선거법령의 해석에 관한 사항을 심의하기 위하여 선거법령해석위원회를, 투개표절차의 사전검증을 시연하기 위하여 투개표절차사전검증위원회를 각각 설치·운영하도록 하려는 것임.

최근 각급선거관리위원회의 일관되지 않은 정치관계법 해석과 투표지분류기의 이용 등 투·개표사무의 전자적 관리에 따른 득표수 조작 가능성에 대한 논란이 제기된 점을 감안하면, 개정안과 같이 독립적인 선거법령해석위원회와 투개표절차사전검증위원회를 설치하여 공직선거법령의 해석을 전담하도록 하고, 투·개표절차를 독립된 위원회 위원이 사전에 검증하도록 함으로써 이러한 논란을 방지 또는 축소하는 효과도 있을 것으로 생각됨.

다만, 현재 현행법에 따라 중앙선거관리위원회에 설치·운영되고 있는 소속위원회는 인터넷선거보도, 선거방송토론, 선거여론조사 등 공직선거와 관련 있는 전문영역에 관한 사항을 심의·의결하고 있으나,

개정안에 따라 선거법령해석위원회와 투개표절차사전검증위원회가 소관으로 하는 사항은 각각 공직선거법령의 해석과 투·개표절차사무와 관련된 사항으로 헌법 및 「선거관리위원회법」에 따른 선거관리위원회의 본질적인 역할[80]에 해당하는 바, 해당 사항들을 선거관리위원회가 아닌 소속기관의 소관으로 규정하는 것이 선거관리위원회의 헌법상 지위 및 위상에 비추어 적절한지에 대한 논의와 각 위원회의 필요성에 대한 논의가 선행되어야 할 것으로 보임.

또한 논의 과정에서 현재 중앙선거관리위원회는 소관 법령의 해석을 위해 내부기관으로 '해석과'를 설치·운영하고 있고, 공직선거법령에 관한 중요한 해석 및 법규운용기준의 변경 등은 중앙선거관리위원회의 심의·의결을 거쳐 결정되고 있으며, 중앙선거관리위원회는 공직선거를 실시할 때마다 매번 모의 투·개표 절차를 운영하고 있는 점도 아울러 고려할 필요가 있음.

---

80) 「대한민국 헌법」
제114조 ①선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 처리하기 위하여 선거관리위원회를 둔다.
⑦각급 선거관리위원회의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 법률로 정한다.
「선거관리위원회법」
제1조(목적) 이 법은 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무를 관장하는 선거관리위원회의 조직과 직무를 규정함을 목적으로 한다.

한편, 개정안과 같이 선거법령해석위원회와 투개표절차사전검증위원회를 설치한다 하더라도 각 위원회의 소관 사항, 위원정수·임기·위촉방법 및 위원회 설치·운영기간 등은 법 체계상 법률에 직접 규정하는 것이 바람직할 것으로 판단되나, 개정안에는 각 위원회의 소관 사항이나 기타 구성에 관한 사항이 불분명하게 규정되어 있으므로 각 위원회의 구성에 관한 전반적인 논의도 필요할 것으로 생각됨.

2. 전자적 방식의 선거사무의 공정한 수행의무 신설

개정안은 중앙선거관리위원회가 투·개표 등 선거사무를 전자적 방식으로 수행하고자 할 때에는 선거사무의 공정성이 저해되지 않아야 함을 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제10조의4(전자적 방식에 의한 선거사무) 중앙선거관리위원회는 투표 및 개표 등 선거사무를 전자적 방식으로 수행하고자 할 때에는 선거사무의 공정성이 저해되지 않도록 하여야 한다.

사전투표소의 투표용지 수령절차는 육안으로 본인여부를 확인하는

절차 외에 신분증을 본인확인기에 인식하고, 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명하는 절차가 추가[81]됨. 또한 투표용지 발급을 위해 본인확인기에 인식된 신분증의 일부는 전자적 이미지 형태로 저장되어 해당 선거인에게 투표용지가 교부된 사실을 확인하는 자료로 활용되고 있음.

또한 개표소에서는 수개표를 통해 후보자별 득표수를 결정하기 전에 투표지분류기를 통해 투표지를 분류하는 등 공직선거의 투·개표과정 전반에서 전자적 방식이 이용되고 있음.

개정안은 중앙선거관리위원회로 하여금 선거사무를 전자적 방식으로 수행하고자 할 때에는 선거사무의 공정성이 저해되지 않도록 하여야 함을 규정하려는 것임.

현행법에는 개정안과 같이 선거관리위원회의 선거사무에서의 공정성 확보에 관한 규정이 별도로 존재하지 않는 상황이므로, 개정안을 입법화함으로써 전자적 방식을 이용한 투·개표 절차사무를 집행함에 있어서도 '공정성'이라는 가치가 우선적으로 고려되어야 함을 강조할 수 있을 것으로 생각됨.

---

81) 「공직선거법」
제158조(사전투표) ② 사전투표를 하려는 선거인은 사전투표소에서 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받아야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 해당 선거인에게 투표용지가 교부된 사실을 확인할 수 있도록 신분증명서의 일부를 전자적 이미지 형태로 저장하여 선거일의 투표마감시각까지 보관하여야 한다.

다만, 선거관리위원회와 관련된 법규 전반을 고려할 경우 「선거관리위원회법」 제3조제2항[82]은 선거관리위원회가 선거 및 국민투표의 관리에 관한 사무의 처리에 공정을 기해야 함을, 「선거관리위원회 공무원 윤리강령」 제4조[83]는 소속 공무원이 직무를 수행함에 있어 공정성과 중립성을 의심받을 행위를 하지 않을 것을 각각 명시적으로 규정하는 등 개정안과 유사한 취지의 규정이 이미 존재하고 있으므로, 유사한 취지의 선언적 규정을 현행법에도 중복적으로 규정할 필요성에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

또한 만일 개정안과 같이 '전자적 방식의 선거사무'에 대한 공정성에 관한 선언적 규정을 신설하는 경우 적절한 자구 수정을 통해 현행 투·개표 관리사무가 그 대상이 됨을 명확히 하는 방안을 고려할 필요가 있다고 생각됨.

중앙선거관리위원회는 '전자적 방식의 선거사무'를 현행법 제278조(전산조직에 의한 투표·개표) 및 그에 대한 법원의 판결[84]을 근거로

---

82) 「선거관리위원회법」
제3조(위원회의 직부) ②선거관리위원회는 법령을 성실히 준수함으로써 선거 및 국민투표의 관리와 정당에 관한 사무의 처리에 공정을 기하여야 한다.

83) 「선거관리위원회 공무원 윤리강령」
제4조(공정성 및 청렴성) ① 소속 공무원은 공평무사하고 청렴하여야 하며, 직무를 수행함에 있어 공정성과 중립성을 의심받을 행위를 하지 아니한다.

84) 부산고등법원, 2010수38·2012수18

참고로, 공직선거법 제278조(전산조직에 의한 투표・개표) 제1항은 중앙선거관리위원회는 투표 및 개표 기타 선거사무의 정확하고 신속한 관리를 위하여 사무전산화를 추진하여야 한다고, 제6항은 투표 및 개표 기타 선거사무관리의 전산화에 있어서 투표 및 개표절차와 방법, 전산전문가의 투표 및 개표사무원 위촉과 전산조직운영프로그램의 작성・검증 및 보관, 전자선거추진협의회의 구성・기능 및 운영 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다고 각각 규정하고, 중앙선거관리위원회

‘터치스크린방식의 전자투표기의 화상 화면을 이용하여 투표를 하고, 개표는 전자투표기의 일부인 투표집계저장디스켓으로 하여 투표종료와 동시에 후보자별 득표수를 알 수 있는 방식’에 의한 것으로 해석·집행하고 있기 때문임.[85]

3. 사전투표제도 전반의 개편

가. 사전투표제도를 신고제로 전환

개정안은 사전투표제도를 신고제로 전환하고, 사전투표기간 또한 선거일 전 5일부터 2일간에서 선거일 전 3일부터 2일간으로 조정하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제38조의2(사전투표신고) ① 선거인명부에 오를 자격이 있는 국내에 거주하는 사람으로서 제158조에 따른 사전투표를 하고자 하는 사람은 선거인명부작성기간 중 구·시·군의 장

규칙 제334호로 개정된 공직선거관리규칙은 제16장의2 (제148조 내지 제159조) 전자투표 및 개표에 관한 특례를 신설하여 전자투표·개표에 관하여 규정하고 있는바, 위 법령에 의한 전산조직에 의한 투표·개표는 터치스크린방식의 전자투표기의 화상 화면을 이용하여 투표를 하고, 개표는 전자투표기의 일부인 투표집계저장디스켓으로 하여 투표종료와 동시에 후보자별 득표수를 알 수 있는 방식에 의한 것인 점을 지적해둔다.

85) 또한 법 제278조제4항 단서에 따라 현재 선거관리위원회가 투표·개표 과정에서 사용하고 있는 본인여부 확인장치, 투표용지 발급기 및 투표지 분류기는 제278조제4항 및 제5항의 ‘전자선거추진협의회’의 협의 대상에서 명시적으로 제외됨.

	에게 서면이나 해당 구·시·군이 개설·운영하는 인터넷 홈페이지를 통하여 신고(이하 “사전투표신고”라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 우편에 의한 방법으로 선상투표신고를 하는 경우에는 제38조제1항 후단을 준용한다. ② 사전투표신고를 하려는 사람은 해당 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다. 1. 성명, 성별, 생년월일 2. 주소 3. 사전투표를 하고자 하는 지역 ③ 사전투표신고가 있는 때에는 구·시·군의 장은 해당 신고서의 신고사항을 확인한 후 정당한 사전투표신고인 때에는 선거인명부에 이를 표시하고 사전투표신고인명부를 따로 작성하여야 한다. ④ 제37조제6항 및 제38조제6항의 규정은 사전투표신고인명부의 작성 및 송부에 이를 준용한다. ⑤ 사전투표신고서의 서식, 사전투표신고인명부의 서식, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.
第39條(名簿作成의 監督 등) ① 選擧人名簿(거소·선상투표신고인명부를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 작성에 관하여는 管轄區·市·郡選	第39條(名簿作成의 監督 등) ① ----------거소·선상투표신고인명부 및 사전투표신고인명부를----------

擧管理委員會 및 읍·면·동선거관리위원회가 이를 監督한다. ② ~ ⑨ (생 략)	----------. ② ~ ⑨ (현행과 같음)
제44조(명부의 확정과 효력) ① 선거인명부는 선거일 전 12일에, 거소·선상투표신고인명부는 선거인명부작성기간만료일의 다음 날에 각각 확정되며 해당 선거에 한하여 효력을 가진다. ②·③ (생 략)	제44조(명부의 확정과 효력) ① ----------거소·선상투표신고인명부와 사전투표신고인명부는----------. ②·③ (현행과 같음)
제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 사용하기 위하여 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 이용하여 하나의 선거인명부(이하 “통합선거인명부”라 한다)를 작성한다. ② 중앙선거관리위원회는 통합선거인명부를 작성하는 경우 같은 사람이 2회 이상 투표할 수 없도록 필요한 기술적 조치를 하여야 한다. ③ 통합선거인명부는 전산조직을 이용하여 작성한다. ④ 읍·면·동선거관리위원회는 선거일에 투표소에서 사용하기 위하여 제148조제1항에 따른 사전투표기간 종료 후 중앙선거관리위원회가 제2항에 따라 기술적 조치를 한 선거인명부를 출력한 다음 해당 읍·면·동선거관리위원회위원장이 이를 봉함·봉인하여 보관하여야 하며, 그	<삭 제>

보관과정에 정당추천위원이 참여하여 지켜볼 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 정당추천위원이 그 시각까지 참여하지 아니한 때에는 참여를 포기한 것으로 본다. ⑤ 누구든지 제4항에 따라 출력한 선거인명부를 이 법에서 정하지 아니한 방법으로 열람·사용 또는 유출하여서는 아니 된다. ⑥ 통합선거인명부의 작성, 선거일 투표소에서 사용하기 위하여 출력한 선거인명부의 보관방법, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.	
第45條(名簿의 再作成) ① 천재지변, 그 밖의 事故로 인하여 選擧人名簿(거소·선상투표신고인명부를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)가 멸실·훼손된 경우 選擧의 실시를 위하여 필요한 때에는 구·시·군의 장은 다시 選擧人名簿를 작성하여야 한다. 다만, 제38조제6항에 따라 송부한 거소·선상투표신고인명부의 등본이 있는 때에는 거소·선상투표신고인명부를 다시 작성하지 아니할 수 있다.	第45條(名簿의 再作成) ① ---------- ---------- 거소·선상투표신고인명부 및 사전투표신고인명부를---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ------제38조제6항 및 제38조의2제4항에---------- -거소·선상투표신고인명부나 사전투표신고인명부의---------- -거소·선상투표신고인명부 또는 사전투표신고인명부를---------- ----------.
② (생 략)	② (현행과 같음)
제46조(명부사본의 교부) ① 구·시·	제46조(명부사본의 교부) ① ---------

군의 장은 候補者[비례대표국회의원 후보자 및 비례대표지방의회의원(비례대표시·도의원 및 비례대표자치구·시·군의원을 말한다. 이하 같다)후보자를 제외한다]·선거사무장(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거의 선거사무장을 제외한다) 또는 選擧連絡所長의 申請이 있는 때에는 작성된 選擧人名簿 또는 거소·선상투표신고인명부의 寫本이나 電算資料複寫本을 候補者別로 1通씩 24시간 이내에 申請人에게 교부하여야 한다.	----------선거인명부, 거소·선상투표신고인명부 또는 사전투표신고인명부의----------.
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
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, 읍·면·동 관할구역에 군부대 밀집지역 등이 있는 경우에는 해당 지역에 사전투표소를 추가로 설치·운영할 수 있다.	제148조(사전투표소의 설치) ① ----------3일부터----------관할구역(선거구가 해당 구·시·군의 관할구역보다 작은 경우에는 해당 선거구를 말한다)에 제38조의2제2항제3호에 따라 사전투표를 하고자 하는 지역이 있으면 해당 읍·면·동에----------. <단서 삭제>
② ~ ④ (생 략)	② ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 통합선거인명부를 사용하기 위한 선거전용통신망을 구축하여야	<삭 제>

하며, 정보의 불법 유출·위조·변조·삭제 등을 방지하기 위한 기술적 보호조치를 하여야 한다.	
⑥ (생 략)	⑥ (현행과 같음)
第155條(投票時間) ① ~ ④ (생 략)	第155條(投票時間) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 사전투표·거소투표 및 선상투표는 選擧日 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)까지 管轄區·市·郡選擧管理委員會에 도착되어야 한다.	⑤ 거소투표----------.
第156條(投票의 제한) ① ~ ④ (생 략)	第156條(投票의 제한) ① ~ ④ (현행과 같음)
<신 설>	⑤ 사전투표신고인명부에 올라 있는 선거인(이하 "사전투표자"라 한다)은 제158조에 따라 사전투표를 하여야 한다.
제158조(사전투표) ① 선거인(거소투표자와 선상투표자는 제외한다)은 누구든지 사전투표기간 중에 사전투표소에 가서 투표할 수 있다.	제158조(사전투표) ① 사전투표자는 사전투표기간 중에 제38조의2제2항제3호에 따라 신고한 지역에 있는 사전투표소에 가서 신분증명서를 제시하고 본인임을 확인받은 다음 사전투표선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인하고 투표용지를 받아야 한다.
② 사전투표를 하려는 선거인은 사전투표소에서 신분증명서를 제시하여 본인임을 확인받은 다음 전자적 방식으로 손도장을 찍거나 서명한 후 투표용지를 받아야 한다. 이 경우 중앙선거관리위원회는 해당 선거	<삭 제>

인에게 투표용지가 교부된 사실을 확인할 수 있도록 신분증명서의 일부를 전자적 이미지 형태로 저장하여 선거일의 투표마감시각까지 보관하여야 한다.	
③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다. <후단 신설>	③ ----------절취부분을 절취하여----------. 이 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없다.
④ 투표용지와 회송용 봉투를 받은 선거인은 기표소에 들어가 투표용지에 1명의 후보자(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에서는 하나의 정당을 말한다)를 선택하여 투표용지의 해당 칸에 기표한 다음 그 자리에서 기표내용이 다른 사람에게 보이지 아니하게 접어 이를 회송용 봉투에 넣어 봉함한 후 사전투표함에 넣어야 한다.	④ 투표용지를----------사전투표함에----------.
⑤ 제3항 및 제4항에도 불구하고 사전투표관리관은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 구역의 선거인에게는 회송용 봉투를 교부하지 아니할 수 있다.	<삭 제>
⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계	⑥ ----------

하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한다.	----------사전투표함, 그 열쇠와 투표록 및 잔여투표용지를 해당 사전투표소를 설치·운영한 구·시·군선거관리위원회에 직접 인계한다.
1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.	<삭 제>
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.	<삭 제>
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제162조(사전투표참관) ① 사전투표관리관은 사전투표참관인으로 하여금 사전투표 상황을 참관하게 하고, 제	제162조(사전투표참관) ① ----------하여야---

158조제6항제1호에 따라 관할 우체국장에게 투표지를 인계하기까지 일련의 과정에 동행하게 하여야 한다.	--.
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 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. (생 략)	1. (현행과 같음)
2. 選擧秩序와 관련하여 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 者	2. ----------
가. (생 략)	가. (현행과 같음)
나. 제44조의2제5항을 위반하여 선거인명부를 열람·사용 또는 유출한 자	<삭 제>
다. ~ 아. (생 략)	다. ~ 아. (현행과 같음)
3.·4. (생 략)	3.·4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
第278條(電算組織에 의한 投票·開票)	第278條(電算組織에 의한 投票·開票)
① ~ ③ (생 략)	① ~ ③ (현행과 같음)
④ 中央選擧管理委員會는 投票 및 開票 事務管理를 전산화하여 실시하고자 하는 때에는 이를 選擧人이 알 수 있도록 案內文 배부·言論媒體를 이용한 廣告 기타의 방법으로 홍보하여야 하며, 그 실시여부에 대하여는 國會에 交涉團體를 구성한 政黨과 協議하여 決定하여야 한다. 다만, 제158조제2항·제3항 및 제218조의1	④ ----------. ------ 제158조제3항----------

9제1항·제2항에 따른 본인여부 확인장치 및 투표용지 발급기와 제178조제2항에 따른 기계장치 또는 전산조직의 사용에 대하여는 그러하지 아니하다.	---------- ---------- ---------- ----------.
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)

현재 공직선거의 투표는 크게 선거일투표와 사전투표로 구분됨. 선거일 투표는 선거일에 선거인의 주소지별로 지정된 투표소에 방문하여 투표하는 방식이고, 사전투표는 사전투표기간(선거일 전 5일부터 2일간) 전국의 읍·면·동마다 설치된 사전투표소에 방문하여 투표하는 방식임.

사전투표는 선거일에 투표할 수 없는 유권자의 투표편의를 개선하고, 투표참여를 높이기 위해 2013년 상반기 재보궐선거에 최초 도입되었으며, 2014년에는 기존의 부재자투표제도를 폐지하면서 임기만료에 따른 전국단위 선거인 제6회 전국동시지방선거로 확대·적용되었음.

개정안은 사전투표제도를 폐지하고 종전의 부재자투표와 같이 사전에 신고한 선거인에 한정하여 사전투표할 수 있도록 하려는 것임.

<부재자투표, 현행 사전투표, 개정안(사전투표 신고제)의 비교>

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th>부재자투표</th><th>현행 사전투표</th><th>사전투표 신고제</th></tr>
<tr><td colspan="2">사전
신고여부</td><td>부재자신고 필요</td><td rowspan="2">사전신고 불필요</td><td>사전신고 필요</td></tr>
<tr><td></td><td>신고방법</td><td>선거인명부
작성기간 중 서면</td><td>선거인명부
작성기간 중 서면
또는 인터넷</td></tr>
<tr><td colspan="2">명부</td><td>부재자투표인명부</td><td>통함선거인명부</td><td>사전투표신고인명부</td></tr>
<tr><td colspan="2">투표소
설치단위</td><td>구·시·군별 1개소</td><td>읍·면·동별 1개소</td><td>읍·면·동별 1개소
(관할 구·시·군에
신고인 없으면
미설치)</td></tr>
<tr><td colspan="2">투표소
운영기간</td><td>선거일 전 6일부터
2일간</td><td>선거일 전 5일부터
2일간</td><td>선거일 전 3일부터
2일간</td></tr>
<tr><td colspan="2">투표용지
교부</td><td>사전에
등기우편발송</td><td colspan="2">사전투표소에서 인쇄·교부</td></tr>
<tr><td colspan="2">투표방법</td><td>①사전 발송된
투표용지와 신분증
지참하여
부재자투표소 방문
②기표소에서 투표</td><td colspan="2">①신분증 지참하여 사전투표소 방문
②투표용지를 발급받아 기표소에서 투표</td></tr>
</table>

사전투표제도에 대하여는 선거일 투표에 비해 관리가 부실하게 이루어져 선거의 공정성 및 투명성을 저해할 우려가 있고, 유권자가 후보자에 대한 정보를 충분히 파악하지 못한 상태에서 투표할 가능성, 후보자의 입장에서는 실질적으로 선거운동기간이 줄어들게 되는 부작용을 배제할 수 없으므로, “투표일에 불가피한 사정으로 투표를 하지 못하는 유권자를 위해 마련된 제도”라는 도입취지에 맞추어 사전투표제도를 축소해야 한다는 의견이 있음.

반면, 최근 실시된 제20대 대통령선거와 제8회 전국동시지방선거 후에 실시된 유권자 의식조사 결과에 따르면 전체 응답자의 96.7%와 94.7%는 각각 사전투표(사전신고 없이 2일간 미리 투표할 수 있음)에 대해 인지하고 있다고 응답했고, 최근 선거에서 전체 투표 대비 사전투표 비중이 지속적으로 40% 이상을 기록하는 등 일반 국민의 사전투표에 대한 인지도와 활용도·선호도가 높은 점과 “투표편의 개선”이라는 사전투표제도의 도입취지를 고려해야 한다는 의견도 있음.

<최근 선거에서의 투표율 비중 추이>

구분	제21대 국선('20)	제20대 대선('22)	제8회 지선('22)
전체 투표율(a)	66.2%	77.1%	50.9%
사전 투표율(b)	26.7%	36.9%	20.6%
사전투표 비중(b/a)	40.3%	47.9%	40.5%

따라서 개정안과 같이 사전투표제도를 신고제로 전환할지 여부는 현행 사전투표제도의 장단점, 국민의 투표편의에 미치는 영향, 사전투표제도에 대한 국민여론 등 제반사정을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

나. 사전투표용지의 작성·인쇄 및 교부 절차 변경

개정안은 사전투표용지의 작성·인쇄 및 교부 절차를 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ①·②(생 략) ③(생 략) ④·⑤(생 략) ⑥ 구·시·군선거관리위원회는 제1항 및 제5항에도 불구하고 사전투표소에서 교부할 투표용지는 사전투표관리관이 사전투표소에서 투표용지 발급기를 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. <신 설> <신 설>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ①·②(현행과 같음) ③(생 략) ④·⑤(현행과 같음) ⑥ ----------투표용지(이하 이 항에서 “사전투표용지”라 한다)는----------. --------사전투표용지는 투표부분과 절취부분으로 구분하고, 투표부분과 절취부분에 다음 각 호의 정보가 담긴 바코드(컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호로서 정보를 한 방향으로 배열한 1차원 바코드를 말한다. 이하 제218조의18제1항에서 같다)를 각각 포함하여야 한다. 1. 투표부분: 선거명, 선거구명, 관할 선거관리위원회명, 사전투표소명, 사전투표용지 발행일 2. 절취부분: 일련번호(선거구를 기준으로 하는 일련번호와 사전투표

	소를 기준으로 하는 일련번호를 각각 생성하여 포함한다), 사전투표용지 발행일
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제158조(사전투표) ①·② (생 략)	제158조(사전투표) ①·② (생 략)
③ 사전투표관리관은 투표용지 발급기로 선거권이 있는 해당 선거의 투표용지를 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 회송용 봉투와 함께 선거인에게 교부한다. <후단 신설>	③ ----------절취부분을 절취하여----------. 이 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 없다.
④ ~ ⑥ (생 략)	④ ~ ⑥ (생 략)
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)

현행법에 따르면 사전투표용지는 사전투표관리관이 투표용지발급기로 인쇄하여 “사전투표관리관”칸에 자신의 도장을 찍은 후 일련번호를 떼지 아니하고 선거인에게 교부함. 이 때 사전투표용지에 찍는 사전투표관리관의 도장은 「공직선거관리규칙」 제84조[86]에 따라 인쇄로 갈음할 수 있음.

또한 사전투표용지에는 바코드가 함께 인쇄되는데, 바코드는 컴퓨터가 인식할 수 있도록 표시한 막대 모양의 기호로서 일련번호, 선거명,

86) 「공직선거관리규칙」
제84조(투표용지에의 날인) ③ 구·시·군위원회 위원장이 거소투표용지에 자신의 도장을 찍거나 사전투표관리관이 투표용지에 자신의 도장을 찍는 경우 도장의 날인은 인쇄날인으로 갈음할 수 있다.

선거구명, 관할 선거관리위원회명만이 기록될 수 있음.

<현행 사전투표용지(대통령선거)>


대 통 령 선 거

1	임 진 당	백 두 산
2	넥 유 당	한 라 산
3	가 야 당	설 악 산
4	대 둔 당	지 리 산
5	갑 당	관 악 산
6	윤 당	도 봉 산
7	병 당	계 룡 산
8	정 당	금 강 산
9	신 미 당	수 락 산
10	세 종 당	모 락 산
11	소 백 당	북 한 산
12	태 조 당	인 왕 산
13	정 조 당	청 계 산

사전투표관리관
교육용
관리관
인

그런데 최근 선거에서 사전투표용지에 대한 각종 의혹이 제기된 바 있음. 이는 인쇄된 바코드에 법률에서 허용하고 있지 않은 정보가 담겨있다거나 실제 사전투표용지에 인쇄되어 있는 QR코드는 현행법에서 규정하고 있는 '막대 모양의 기호'가 아니라는 것임. 또한 선거일 투표용지와 달리 사전투표용지에는 사전투표관리관이 사인이 인쇄되어 있

어 사전투표용지의 진위여부를 판단하기 어렵다는 것임.

이에 개정안은 ①사전투표용지에 표시되는 바코드의 형태를 1차원의 형태로 명확히 규정하고, ②투표용지를 투표부분과 절취부분으로 구분하여 작성하도록 하며, ③사전투표용지를 선거인에게 교부할 때에는 사전투표관리관의 도장을 찍고, 절취부분을 제외한 투표부분만 선거인에게 교부하도록 하려는 것으로, 사전투표용지의 잘성·인쇄 및 교부에 관련된 논란의 소지를 방지하려는 취지로 이해됨.

먼저, 사전투표용지의 바코드 형태와 관련하여, 현재 사전투표용지에는 'QR코드'가 사용되고 있음. 이에 대해 중앙선거관리위원회는 현행법의 '바코드'에 QR코드가 포함된다고 해석하여 사전투표용지에 QR코드를 사용하고 있으며 QR코드는 1차원 바코드에 비해 선거정보(선거명·선거구명·관할위원회명)와 일련번호를 담는데 필요한 인쇄 면적이 작고, 투표용지 훼손 시 복원력이 월등한 점 등을 고려하였다는 입장이며, 대법원 또한 QR코드가 2차원으로 구현된 바코드의 일종이라고 판시[87]하여 현행법에 저촉되지 않는다고 보았음.

87) 대법원 2021. 11. 11. 선고 2018수20 판결

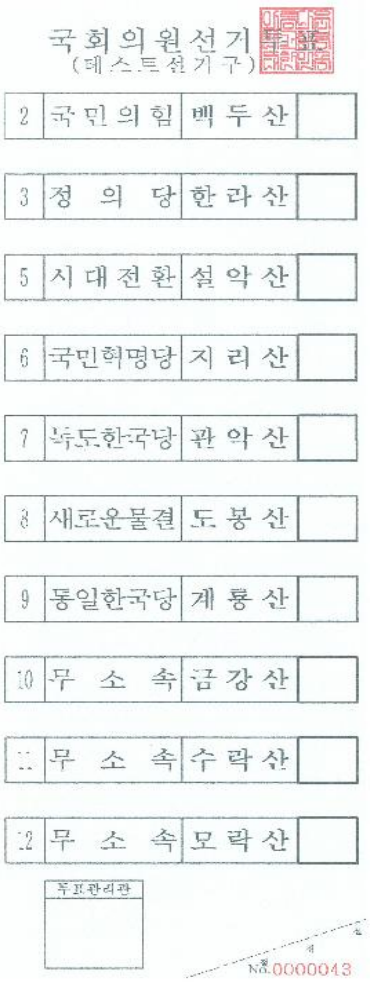
<바코드와 QR코드>

바코드	QR코드
	

다만, 일반인의 관점에서 QR코드의 외관이 현행법상의 '막대 모양'에 해당하는지 여부가 불명확하여 QR코드 사용의 적정성에 대한 논란이 지속적으로 제기되고 있는 바, 사전투표용지에 인쇄되는 바코드의 형태를 개정안과 같이 1차원의 형태로 한정하거나 현행 QR코드의 형태로 한정하는 등 현행법의 규정을 명확히 할 필요성은 있다고 보임.

다음, 사전투표용지를 투표부분과 절취부분으로 구분하여 작성하고, 사전투표관리관이 직접 도장을 찍도록 하며, 선거인에게 투표부분만 교부하도록 하려는 내용과 관련하여, 이는 현행 선거일 투표용지의 작성·교부 절차를 사전투표에도 동일하게 적용하려는 것으로 보임.

<현행 선거일 투표용지(국회의원선거)>


국회의원선거
(테스트선거구)

2	국민의힘	백두산	
3	정 의 당	한라산	
5	시대전환	설악산	
6	국민혁명당	지리산	
7	독도한국당	관악산	
8	새로운물결	도봉산	
9	동일한국당	계룡산	
10	무 소 속	금강산	
11	무 소 속	수락산	
12	무 소 속	모락산	

투표관리관

NO.0000043

이에 대하여는 사전투표와 선거일 투표의 절차상 차이점을 고려할 필요가 있음. 선거일 투표는 사전인쇄된 투표용지를 선거인에게 교부하는 방식이므로 투표소에서 교부된 정규의 투표용지임을 확인하기 위하여 투표관리관이 직접 사인할 필요가 있고, 실제로 선거에 참여한

선거인의 수와 교부된 투표용지의 수를 비교·검증하기 위하여 일련번호 부분을 절취할 필요가 있음.

반면 사전투표는 선거인의 본인여부를 확인하여 현장에서 바로 사전투표용지를 인쇄·교부하기 때문에 선거일 투표와 달리 교부된 투표용지가 정규의 투표용지임을 확인할 필요성이 없고, 교부된 투표용지의 수는 사전투표의 선거인 수와 항상 일치하는 바, 일련번호 부분을 절취할 실익도 낮음.

<사전투표용지와 투표용지의 비교>

구 분		사전투표소투표용지	투표소 투표용지
투표용지 인쇄		투표용지 발급 (사전투표소 현장 발급)	인쇄소 인쇄
잔여 투표용지		없음	있음
(사전) 관리관 사인	인영 등록	사전투표록의 인영대장에 등록 (참관인 입회)	투표록의 인영대장에 등록 (참관인 입회)
	투표용지 날인	인쇄날인 (법 §157⑧·§158③, 규칙 §84③)	직접날인 (법 §157②)
	투표 종료 후 관리	사전투표관리관 사인을 보관봉투에 넣어 봉함	투표관리관 사인을 보관봉투에 넣어 봉함

또한 사전투표용지 교부 과정에서 일련번호 부분을 절취하고 사전투표관리관이 직접 도장을 찍도록 할 경우 추가인력·예산 등이 소요될 것으로 보이고, 선거인의 대기시간이 증가[88][89]할 것으로 판단되며, 특

히 공직선거의 전체 투표율에서 사전투표율이 차지하는 비중이 증가하고 있는 현재의 상황을 고려할 때, 이는 선거인의 투표편의 저하로도 이어질 우려가 있는 바, 사전투표용지의 투표부분·절취부분 구분작성 및 투표관리관 도장 날인과 관련하여서는 면밀한 검토가 필요한 것으로 보임.

다. 사전투표함의 재질과 규격을 투표함과 동일하도록 제작

개정안은 사전투표함의 재질과 규격을 투표함과 동일하게 하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ⑧ (생 략) <신 설>	제151조(투표용지와 투표함의 작성) ① ~ ⑧ (생 략) ⑨ 사전투표함의 재질 및 규격은 투표함과 동일하게 한다.
⑨ (생 략)	⑩ (현행 제9항과 같음)

현재 선거절차실무상 사용되고 있는 투표함은 크게 소형투표함, 대형투표함, 행낭식투표함으로 구분됨. 소형투표함은 일반 투표소에서 주

88) 중앙선거관리위원회는 지방선거 투표용지 7장 발급 기준으로 1인당 투표용지 교부시간이 40% 가량 증가할 것이라는 설명임.

89) 2013년 사전투표 도입 당시 일련번호를 떼어 선거인에게 사전투표용지를 교부하도록 하였으나, 선거인의 대기시간 최소화 및 투표관리 인력 감축 등을 위해 2014년 일련번호를 절취하지 아니하고 교부하도록 「공직선거법」을 개정된 바 있음.

로 사용되고 있고, 대형투표함은 부피가 큰 회송용봉투에 포함된 관외사전투표지를, 행낭식 투표함은 관내사전투표지를 담는데 각각 사용되고 있음.

행낭식 투표함은 투표함 뚜껑에 주머니가 결합되어 있는 구조로 받침대와 결합하여 사용하는 구조로, 대형투표함 및 소형투표함과는 외관상 차이가 있음.

<투표함의 구분>

구분		용도 및 기능	외관(사진)
투표함	소형투표함	투표지 8천매 투입 가능	
	대형투표함	투표지 12천매 투입 가능	
	행낭식투표함 (관내 사전투표함)	투표지 10천매 투입 가능	

	관내 사전투표함 받침대	행낭식투표함 과 결합 사용	

개정안은 관내사전투표함의 재질과 규격을 투표함과 동일하게 하도록 하려는 것으로,

받침대를 제외한 관내사전투표함(행낭식 투표함)의 외양이 소형투표함이나 대형투표함과 차이가 있어 투표함 바꿔치기 등 불필요한 오해가 발생하고 있으므로, 행낭식 투표함의 구조를 일반적인 소형·대형투표함과 같은 구조로 일원화하려는 취지로 이해됨.

다만, 관내사전투표함(행낭식 투표함)은 현행법상 사전투표 종료 후 관할 구·시·군선거관리위원회로 이송되어 선거일 투표마감시각까지 보관되는 점을 고려할 때 이송 및 보관에 용이하면서도 보안상 허점이 없는 형태로 제작되는 것이 적절할 것으로 판단되는 바, 해당 요건을 모두 충족하는 관내사전투표함의 형태가 현행 소형·대형투표함의 형태인지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

라. 실내가 아닌 야외의 장소에 관내사전투표함 보관

개정안은 관내사전투표함을 대중이 투표함을 상시 주시할 수 있는 야외의 장소로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장소에 보관하도록 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ①·② (생 략) ③ 구·시·군선거관리위원회는 제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함을 「개인정보 보호법」 제2조제7호에 따른 영상정보처리기기가 설치된 장소에 보관하여야 하고, 해당 영상정보는 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. ④ (생 략) ⑤ (생 략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ①·② (생 략) ③ ----------하며, 제2항에 따른 사전투표함은 투표함의 보안이 유지될 수 있되 대중이 투표함을 상시 주시할 수 있는 야외의 장소로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장소에 보관하여야 한다. ④ (현행과 같음) ⑥ (현행 제5항과 같음)

관내사전투표함은 현재 사전투표소에서 구·시·군선거관리위원회로 인계된 후 CCTV와 보안경비시스템이 설치된 장소(위원회의실 등)에

보관되고 있음.

개정안은 관내사전투표함을 보안이 유지될 수 있도록 대중이 상시 주시할 수 있는 야외의 장소로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 장소에 보관하도록 규정하려는 것으로, CCTV 외 일반 대중이 관내사전투표함의 보관상태를 실시간으로 확인할 수 있도록 함으로써, 관내사전투표함 보관의 투명성을 높이려는 취지로 이해되는 바 그 취지는 바람직한 측면이 있음.

다만, 현재도 일반 유권자가 관내사전투표함의 보관상황을 살필 수 있는 절차가 마련되어 있는 상황인 점을 고려할 필요가 있음. 공직선거가 실시될 때 중앙선거관리위원회는 통합관제시스템을, 시·도선거관리위원회는 모니터링시스템을 각각 구축하여 외부 단체 등이 통합관제센터와 모니터링시스템을 통해 투표함 보관장소 CCTV 영상을 열람할 수 있도록 조치하고 있음. 특히, 중앙선거관리위원회의 통합관제시스템은 투표함 보관기간 중 18시부터 다음날 9시까지 야간에도 열람을 허용하고 있음.

또한 관내사전투표함을 야외에 보관할 경우 일반 유권자가 보관상태를 실시간으로 확인할 수 있을 것이나, 한편으로는 눈·비·바람·미세먼지 등 외부 기상상황에 노출되거나 야생동물 등 예측할 수 없는 요인에 의해 관내사전투표함이 오염되거나 훼손되는 등 안정적 관리에 대

한 우려가 제기될 가능성도 배제할 수 없을 것으로 판단됨.

아울러, 현행법에 따라 관내사전투표함의 보관장소에는 CCTV가 설치되어야 하므로, 개정안에 따를 경우 관내사전투표함의 보관장소는 ①투표함의 보안이 유지될 것, ②대중이 투표함을 상시 주시할 수 있는 야외일 것, ③CCTV의 설치가 가능할 것 등 세 가지 요건을 모두 만족해야 하는 바 이러한 장소를 물색하는 것이 현실적으로 가능한지에 대한 검토도 필요할 것으로 보임.

마. 관외사전투표를 등기우편으로 이송하지 않고 해당 사전투표소의 관할 구·시·군위원회에서 보관·개표

개정안은 관외사전투표를 등기우편을 통해 선거인의 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회로 발송하지 않고, 해당 사전투표소를 설치·운영한 구·시·군선거관리위원회에서 보관·개표하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제158조(사전투표) ①~ ⑤ (생 략)	제158조(사전투표) ①~ ⑤ (생 략)
⑥ 사전투표관리관은 사전투표기간 중 매일의 사전투표마감 후 또는 사전투표기간 종료 후 투표지를 인계하는 경우에는 사전투표참관인의 참관 하에 다음 각 호에 따라 처리한	⑥ ---------- ---------- ---------- ---------- -------사전투표함, 그 열쇠와 투표

다.	록 및 잔여투표용지를 해당 사전투표소를 설치·운영한 구·시·군선거관리위원회에 직접 인계한다.
1. 제3항 및 제4항에 따라 투표용지와 회송용 봉투를 함께 교부하여 투표하게 한 경우에는 사전투표함을 개함하고 사전투표자수를 계산한 후 관할 우체국장에게 인계하여 등기우편으로 발송한다. 이 경우 사전투표관리관은 후보자별로 사전투표참관인 1명씩을 지정하여 해당 우체국까지 동행하여야 하며, 사전투표관리관이 지정한 사전투표참관인이 정당한 사유 없이 동행을 거부한 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고 투표록에 그 사유를 기재한다.	<삭 제>
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.	<삭 제>
⑦·⑧ (생 략)	⑦·⑧ (현행과 같음)
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~④ (생략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~④ (생략)
<신 설>	⑤ 사전투표함은 사전투표자의 선거구에도 불구하고 해당 사전투표소를

	설치·운영한 구·시·군선거관리위원회가 설치한 개표소에서 개표한다.
⑤ (생 략)	⑥ (현행 제5항과 같음)

현행법에 따르면 회송용봉투에 봉함된 관외사전투표는 해당 선거인의 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 등기우편으로 발송해야 하고, 관외사전투표를 이송받은 구·시·군선거관리위원회는 이를 우편투표함에 넣어 선거일 투표마감시각까지 보관해야 함. 또한 투표마감시각 이후에는 구·시·군선거관리위원회별로 설치한 개표소로 이송하여 관내사전투표, 선거일투표, 거소투표, 재외투표 등과 함께 개표하게 됨.

개정안은 관외사전투표를 선거인의 주소지를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 등기우편으로 발송하지 않고, 해당 사전투표소를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에서 보관·개표하도록 하려는 것으로, 관외사전투표의 이송 및 보관과정에서 제기되는 안정성과 보안성에 관한 우려를 불식시키려는 취지로 이해됨.

대통령선거와 비례대표국회의원선거는 전국을 단일 선거구로 하여 실시되는 선거이므로, 개정안과 같이 관외사전투표를 이송하지 않고 사전투표소를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에서 보관·개표하는 것

이 당선인의 결정 자체에 소요되는 시간이나 인력, 비용 등에서는 현행 체계보다 나은 측면이 있을 수 있을 것으로 보임.

다만, 두 선거를 제외한 지역구국회의원선거, 지방자치단체의 장선거 및 지방의회의원선거는 시·도 또는 지역선거구를 단위로 하고 있기 때문에 관외사전투표를 해당 사전투표소를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에서 보관·개표하더라도 개표결과를 선거구별로 구분하여 해당 선거구를 관할하는 구·시·군선거관리위원회에 다시 전달해야만 선거구별로 정확한 당선인의 결정이 이루어질 수 있는 바, 개표과정 및 당선인 결정과정의 지연 등 비효율성이 오히려 증가할 것으로 보임.

또한 관외사전투표지를 해당 사전투표소의 관할 구·시·군선거관리위원회에 보관하도록 하는 내용에 대하여도, 관외사전투표함은 여전히 선거일 투표마감시각까지 장기간 구·시·군선거관리위원회 내부에 보관될 수밖에 없으므로, 보다 근본적인 절차사무의 개선이나 기술적 보완조치가 수반되지 않는 한 관리의 안정성과 투명성에 대한 논란은 지속될 것으로 판단됨.

아울러, 중앙선거관리위원회는 개정안에 따르면 모든 구·시·군위원회가 다른 위원회 사전투표지 개표 후 개표상황표를 작성하고 이를 송부·취합해 당선인을 결정하는 과정을 거쳐야 한다는 점을 고려할 때 현실적으로 개표가 불가능하다는 설명을 제시하였음.

따라서 개정안에 대하여는 선거의 종류별 현실적인 집행가능성과 개표 및 당선인 결정과정의 지연 및 혼란가능성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

바. 투표함 봉인지 관리규정 마련

개정안은 투표함과 사전투표함을 봉인할 때에는 일련번호가 인쇄되어 있고 투표함에서 제거할 경우 그 제거흔적이 남는 재질의 봉인지를 부착하도록 하고, 투표관리관으로 하여금 투표함에 부착된 봉인지의 상태를 사진으로 촬영하도록 하며, 구·시·군선거관리위원회가 봉인지의 재고 및 사용현황을 장부에 기재하도록 하려는 것임. 또한 개표소에서 투표함을 개함하기 전에는 투표함에 부착된 봉인지와 봉인지의 상태를 촬영한 사진을 비교하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제168조의2(봉인지의 관리) ① 제168조 제1항에 따라 투표함을 봉인할 때 사용하는 용지(이하 “봉인지”라 한다)에는 일련번호를 인쇄하여야 한다. ② 봉인지는 투표함에서 제거할 경우 그 제거 흔적이 남는 재질을 사용하여야 한다.

	③ 투표관리관이 봉인지를 투표함에 부착한 후에는 지체 없이 그 봉인지의 상태를 사진으로 촬영하여야 하며, 촬영한 사진을 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. ④ 구·시·군선거관리위원회는 봉인지의 재고 및 사용 현황을 장부에 기록하여 관리하여야 한다. ⑤ 사전투표함의 봉인지 관리에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "투표관리관"은 "사전투표관리관"으로 본다.
第177條(投票函의 開函) ① 투표함을 개함하는 때에는 구·시·군선거관리위원회위원장은 개표참관인의 참관하에 투표함의 봉쇄와 봉인을 검사한 후 이를 열어야 한다. 다만, 정당한 사유 없이 참관을 거부하는 개표참관인이 있는 때에는 그 권한을 포기한 것으로 보고, 개표록에 그 사유를 기재한다. ② (생 략)	第177條(投票函의 開函) ① ---------- ---------- ---------- --투표함에 부착된 봉인지와 제168조의2제3항에 따른 봉인지의 사진을 비교하는 등 투표함의---------- ----------. ---------- ---------. ② (현행과 같음)

현행법 및 「공직선거관리규칙」[90]은 사전투표함과 선거일의 투표함의

90) 「공직선거관리규칙」
제86조(사전투표) ⑩ 법 제158조제6항에 따라 사전투표기간 종료 후에 투표지를 인계하는 때에는 사전투표기간 첫째 날의 투표마감시각 후에 사전투표함의 투입구에 봉인지를 부착한 다음 사전투표관리관과 사전투표참관인이 봉인지에 서명 또는 날인하여 보관하고, 둘째 날 해당 사전투표함을 계속하여 사용하려는 경우에는 투표개시 전에 사전투표참관인의 참여 하에 봉함·봉인상태의 이상 유무를 확인한 후 봉인지를 떼어내어 사용한다.

투입구에는 봉인지를 부착하여 보관·이송하도록 규정하고 있음. 구체적으로, 사전투표함에는 투입구에 봉인지를 부착한 다음 사전투표관리관과 사전투표참관인이 봉인지에 서명 또는 날인해야 하며, 투표함에는 투입구와 자물쇠에 각각 봉인지를 부착하고 투표관리관과 투표참관인이 도장을 찍거나 서명해야 함.

그런데 최근 공직선거의 실시과정에서 일부 지역의 투표소나 사전투표소 근처에서 훼손된 봉인지가 발견되는 사례[91]가 발생하여 봉인지의 부착·보관에 대한 관리감독을 강화해야 한다는 일각의 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 투표함과 사전투표함을 봉인할 때에는 봉인지를 부착하도록 하면서, 봉인지의 재질과 봉인지에 포함되어야 하는 내용, 봉인지가 부착된 투표함의 사진촬영 절차, 봉인지 제고·사용현황의 관리, 봉인지 사진과 실제 투표함 봉인지의 상태의 비교·확인 등에 관한 사항을 신설함으로써, 봉인지의 부착·관리에 관한 논란을 방지하려는 취

제92조의2(투표함등 봉쇄·봉인) ① 법 제168조제1항 본문에 따른 투표함의 투입구와 그 자물쇠의 봉쇄·봉인은 다음 각 호에 따른다. <개정 2015. 12. 24.>

1. 투표함의 투입구 투표함의 투입구(투입구를 봉쇄하는 별도의 장치가 있는 경우에는 그 투입구를 막는 장치를 말한다)에 봉인지를 부착한 다음 투표관리관 및 투표참관인이 봉인지에 각각 본인의 도장을 찍거나 서명하여야 한다.
2. 자물쇠 투표함에 부착된 자물쇠(열쇠와 일체형으로 제작된 경우를 포함한다)마다 봉인지를 부착한 다음 투표관리관 및 투표참관인이 봉인지에 각각 본인의 도장을 찍거나 서명하여야 한다. 이 경우 열쇠가 있는 때에는 별도의 봉투에 넣어 봉함한 후 투표함과 함께 구·시·군위원회에 인계하여야 한다.

91) “신정4동사전투표소 투표함 특수봉인지가 거리에서 발견되었다”는 인터넷 영상에 대한 안내, 중앙선거관리위원회 2020. 4. 14. 해명·안내자료
https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1091&bcIdx=6261

지로 이해됨.

다만, 개정안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 봉인지의 재질과 관련하여, 현재도 봉인지를 투표함에 부착한 후 떼어낼 경우 봉인지에 훼손표시(open void)가 되고 있음. 봉인지를 떼어낸 후 투표함에 부정투표지를 투함하고 떼어낸 봉인지를 다시 부착한다 하더라도 봉인지에 훼손표시가 되어있으므로 해당 투표함의 훼손여부를 쉽게 인지할 수 있음.

개정안은 봉인지를 떼어낼 경우 봉인지가 아닌 '투표함'에 해당 흔적이 남도록 하려는 것으로 이해되는데, 봉인지 자체가 새 것으로 교체된 정황까지 포함하여 외부에서 투표함 및 봉인지의 훼손여부를 식별할 수 있게 될 것으로 기대되나, 관내사전투표함과 같이 사전투표기간 이틀에 걸쳐 사용되는 투표함의 경우 현행법령에 따라 사전투표참관인의 참여 하에 봉합·봉인상태의 이상이 없어 봉인지를 떼어냈다 하더라도 투표함에 봉인지 제거흔적이 남아 오히려 불필요한 오해를 초래할 가능성도 있음. 또한 투표함은 한 번의 공직선거에 사용되고 폐기되는 것이 아니라 여러번의 공직선거에 걸쳐 사용되는 선거물품인 점도 고려할 필요가 있음.

둘째, 투표함에 부착된 봉인지의 사진촬영과 관련하여, 개정안은 투표관리관으로 하여금 봉인지 부착상태를 촬영하고 선거일 후 6개월동

안 보관하도록 규정하고 있는데, 투표관리관의 위촉기간은 선거일 전 60일부터 선거일 후 10일까지로 한정[92]되어 있어 투표관리관 해촉 이후에도 사진을 보관하도록 하는 것의 적절성에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

셋째, 봉인지 일련번호 표시 및 제고·사용현황 관리와 관련하여, 중앙선거관리위원회는 실무상 봉인지에 서명한 참관인의 성명을 투표록에 기록·관리하고 있다는 설명이므로, 현재도 봉인지의 사용현황은 일정부분 관리되고 있는 것으로 파악됨.

사. 개표완료 후 무작위 재검표 절차 신설

개정안은 개표가 완료된 후 전체 투표용지의 100분의 10에 대한 의무적 재검표절차를 마련하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제181조의2(재검표) ① 구·시·군선거관리위원회는 개표가 완료된 전체 투표용지의 100분의 10을 임의적으

92) 「공직선거관리규칙」
제67조(투표관리관 및 사전투표관리관) ① 구·시·군위원회는 선거가 있을 때마다 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 선거의 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 10일까지 투표관리관 및 사전투표관리관(이하 이 조에서 "투표관리관등"이라 한다)을 위촉·운영한다. 이 경우 사전투표관리관은 사전투표기간 중 일자별로 순번을 정하여 지정할 수 있다.

	로 선정하여 개표참관인으로 하여금 이를 재검표하도록 하여야 한다. 이 경우 그 결과를 지체 없이 공고하여야 한다. ② 투표용지 선정, 재검표절차, 공고절차, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

현행법에는 개표완료 후재검표를 할 수 있도록 하는 별도의 근거규정은 없는 상황임. 다만, 선거소청이나 선거소송을 제기할 경우 재검표가 가능한 상황임.

개정안은 개표종료 후 구·시·군선거관리위원회가 개표가 완료된 전체 투표용지의 100분의 10을 임의로 선정하여 개표참관인으로 하여금 선정된 투표용지를 재검표하도록 하고 그 결과를 공표하도록 하는 등 현행법에 따른 임의적 재검표절차 외에 의무적적 재검표절차를 신설하려는 것으로, 개표 결과에 대한 투명성을 제고하고 선거에 대한 국민의 불신을 해소하는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

개정안에 대하여는 다음 사항을 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

첫째, 모든 개표소에서 필요적으로 재검표를 수행하도록 할 필요성을 검토할 필요가 있음. 후보자 간의 득표 차이가 근소하거나 무효표가 다수 발생하는 등 재검표를 실시할만한 합리적인 사유가 부재함에

도 필요적으로 재검표를 수행할 경우 재검표에 따른 개표결과에 대한 수용성 내지 투명성 제고의 효과보다 개표 및 당선인결정의 지연에 따른 비효율성 증대가 더 클 것으로 예상됨.

둘째, 개표참관인에 의한 재검표의 적정성에 대한 검토가 필요한 것으로 보임. 개표참관인은 후보자·정당이 추천하는 사람으로서 개표소 안에서 개표상황을 참관하고, 개표상황을 순회·감시하는 역할을 수행하고 있으며, 직접 개표작업을 수행하지는 않고 있음. 개표사무원의 작업을 개표참관인이 검증한다는 측면에서는 개표참관인의 재검표가 객관적일 수 있으나, 개표사무원에 비해 개표작업의 전문성이 상대적으로 떨어지는 개표참관인에 의해 재검표가 진행될 경우 오히려 재검표 과정의 신뢰성이 떨어질 소지도 있음.

셋째, 재검표의 시점이 불분명한 측면이 있음. 현행법은 개표가 종료되면 개표상황표에 따라 구·시·군선거관리위원장이 개표결과를 공표하도록 규정하고 있고, 개정안은 개표가 완료된 투표용지를 대상으로 재검표를 실시하고 이를 공표하도록 규정하고 있는 바, 재검표의 시기가 개표결과의 공표 전인지 후인지에 관한 언급이 없어 재검표 시점이 불명확한 측면이 있으므로 이를 명확히 규정할 필요가 있음. 재검표 시점에 따라 재검표 결과가 실제 개표결과에 반영되는지 여부에 차이가 생길 것으로 보임.

넷째, 재검표 대상 투표지 수의 기준이 불문명한 측면이 있음. “개표가 완료된 전체 투표용지”가 유효투표총수를 의미하는는 것인지, 무효표를 포함한 전체 투표지 수를 의미하는 것인지 명확히 규정할 필요가 있음.

한편, 중앙선거관리위원회는 현재 당선인결정 전에 후보자간 근소표차 등을 이유로 정당·후보자의 재검표요구가 있는 등의 경우 구·시·군선거관리위원회 의결로 재검표를 실시하고 있다는 설명이므로, 이러한 구·시·군선거관리위원회의 자체적인 재검표 결정·시행에 관한 명확한 법적 근거를 현행법에 마련하는 것도 개정안에 대한 하나의 대안으로서 고려할 수 있을 것으로 판단됨.

4. 투표소에 CCTV 설치 의무화

개정안은 투표소에 「개인정보 보호법」에 따른 영상정보처리기기를 의무적으로 설치하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第147條(投票所의 設置) ① ~ ⑩ (생략) <신 설>	第147條(投票所의 設置) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ 투표소에는 「개인정보 보호법」 제2조제7호에 따른 영상정보처리기

	기를 설치하여야 하되, 영상정보처리기기가 기표소의 내부를 촬영하도록 하여서는 아니 된다.
⑪ (생 략)	⑫ (현행 제11항과 같음)

현행법은 우편투표함 및 관내사전투표함의 보관장소에 CCTV를 의무적으로 설치하도록 규정하고 있을 뿐, (사전)투표소나 개표소에 CCTV를 설치하도록 의무화하고 있지는 않음.

개정안은 투표소에 CCTV를 의무적으로 설치하도록 함으로써, 투표소 내부의 상황을 기록하고 투표소 내부에서 발생할 수도 있는 각종 사건·사고나 선거에 관한 부정행위의 가능성을 사전에 방지하려는 취지로 이해됨.

다만, 현재도 투표소에는 현행법[93]에 따라 정당·후보자 등이 추천한 투표참관인이 배석하여 투표용지의 교부상황과 투표상황을 참관하고, 투표간섭 또는 부정투표 등의 사실의 발생여부를 확인하고 있으므로, 투표소에 추가로 CCTV를 설치함으로써 외부통제를 강화할 실익은 적은 것으로 보이므로, 투표소 내 CCTV 설치의 필요성과 효과성에 관한 검토가 필요한 것으로 보임.

---

93) 「공직선거법」
제161조(투표참관) ①투표관리관은 투표참관인으로 하여금 투표용지의 교부상황과 투표상황을 참관하게 하여야 한다.
⑪투표관리관은 투표참관인이 투표간섭 또는 부정투표 그 밖에 이 법의 규정에 위반되는 사실을 발견하고 그 시정을 요구한 경우에 그 요구가 정당하다고 인정하는 때에는 이를 시정하여야 한다.

5. (사전)투표소에서 사용할 수 있는 본인확인 수단 축소

개정안은 선거인이 투표소와 사전투표소에서 사용할 수 있는 본인확인수단의 종류를 주민등록증과 여권, 운전면허증으로 축소하려는 것임.

현 행	개 정 안
제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① 선거인은 자신이 투표소에 가서 투표참관인의 참관하에 주민등록증(주민등록증이 없는 경우에는 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첩부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서를 말한다. 이하 "신분증명서"라 한다)을 제시하고 본인임을 확인받은 후 선거인명부에 서명이나 날인 또는 무인하고 투표용지를 받아야 한다. ② ~ ⑧ (생 략)	제157조(투표용지수령 및 기표절차) ① ---------- ---------- ----------여권 또는 운전면허증을---------- ---------- ---------- ---------- ----------. --------- ---------- ---------- ---------- ----------. ② ~ ⑧ (현행과 같음)

현행법은 선거인이 투표소와 사전투표소에서 주민등록증, 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첩부되어 본인임을 확인할 수 있는 여권·운전면허증·공무원증 또는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 신분증명서를 본인확인수단으로 사용할 수 있도록 규정하고 있고, 「공직선거관리규칙」 제82조제2항[94]은 "국가유공자증·장애인등록

증·외국인등록증·자격증 그 밖에 신분을 확인할 수 있는 증명서 또는 이들 기관이 기록·관리하는 것으로서 사진이 첩부되어 본인임을 확인할 수 있는 서류"를 신분증명서로 인정하고 있음.

이에 따라 현재 선거인이 투표소와 사전투표소에서 사용할 수 있는 본인확인수단에는 주민등록증, 여권, 운전면허증, 공무원증, 국가유공자증, 장애인복지카드, 외국인등록증, 국가공인자격증, 생년월일이 기재되고 사진이 첩부되어 있는 학생증(사립학교 포함), 청소년증, 국가기관 또는 학교에서 발급한 모바일 신분증, 군부대가 기록·관리하는 병영생활 지도 기록부, 병적기록부, 복무기록카드, 생활기록부 등이 있고, 신분증 등을 사진촬영하거나 화면캡처 등을 통해 저장한 이미지 파일은 신분증명서로 인정하지 않고 있으며, 모바일신분증은 애플리케이션 실행여부, 유효시간 등으로 확인하고 있음.[95]

그런데, 최근 신분증명서의 종류는 다양하나 투표소와 사전투표소의 사무원들이 신분증명서의 종류 및 사용가능여부를 제대로 숙지하지 못해 선거인의 혼란이 발생하고 있다는 지적이 있음.[96]

---

94) 「공직선거관리규칙」
제82조(투표의 계속진행) ② 법 제157조제1항에서 "중앙선거관리위원회규칙이 정하는 신분증명서"라 함은 관공서 또는 공공기관이 발행한 증명서로서 사진이 첩부되어 본인임을 확인할 수 있는 국가유공자증·장애인등록증·외국인등록증·자격증 그 밖에 신분을 확인할 수 있는 증명서 또는 이들 기관이 기록·관리하는 것으로서 사진이 첩부되어 본인임을 확인할 수 있는 서류를 말한다.

95) 공직선거절차사무편람Ⅱ 611p

96) 허용 신분증 12개 넘는데… 선거 사무원들 제대로 숙지 안 돼, 한국일보, 2022. 3. 7.
https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022030716070002794
"주민번호 없어 투표용지 못 드려요"... 신분증 노릇 못한 신여권, 한국일보, 2022. 3. 4.
https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022030414500002303

이에 개정안은 선거인이 투표소와 사전투표소에서 본인확인수단으로 사용할 수 있는 신분증명서의 종류를 주민등록증, 여권, 운전면허증으로 한정하려는 것으로, 투표소와 사전투표소에서의 본인확인절차를 강화하고 투표사무원의 업무부담을 경감하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안은 신분증명서의 종류를 중앙선거관리위원회규칙으로 정할 수 있도록 하는 부분을 삭제하고 있는데, 2022. 1. 11. 개정 주민등록법에 따라 '모바일 주민등록확인서비스'[97]의 법적근거가 마련되는 등 전통적인 형태에서 벗어난 새로운 형태의 신분증이 지속적으로 출현하고 있으므로 이러한 사회환경의 변화에 탄력적으로 대응하려면 현행과 같이 중앙선거관리위원회규칙으로 신분증명서의 종류를 정하도록 위임할 필요성도 있을 것으로 보임.

또한 현행과 같이 신분증명서의 종류가 다양해지게 된 경위는 신분증명서의 실제 활용가능성이나 투표사무원의 숙지여부 등을 감안하지 않고, 선거권자의 편의만을 고려하여 중앙선거관리위원회 차원에서 신분증명서의 범위를 넓혀온 것에 있다고 보이므로, 중앙선거관리위원회

97) 법률 제18746호「주민등록법 일부개정법률」
제25조(주민등록증 등의 확인) ② 행정안전부장관은 주민등록정보시스템을 이용하여 주민등록확인서비스(휴대전화 등 정보통신기기로 제1항 본문에 따른 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인할 수 있는 서비스를 말한다. 이하 같다)를 제공할 수 있다. <신설 2022. 1. 11.>
③ 주민등록확인서비스를 이용하여 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인한 경우 제1항에 따라 주민등록증으로 성명·사진·주민등록번호 또는 주소를 확인한 것으로 본다.
④ 주민등록확인서비스의 신청 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

의 신분증명서 정비를 통해 법 개정을 수반하지 않더라도 투표소와 사전투표소에서 사용할 수 있는 신분증명서의 종류를 조절하는 것이 가능할 것으로도 판단됨.

[이해식의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이해식의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 11.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정당 또는 후보자가 선거운동을 위하여 설치한 선거사무소, 선거연락소 및 선거대책기구와 정당이 선거에 관한 정당의 사무를 처리하기 위하여 설치한 정당선거사무소에 현수막을 게시할 수 있도록 하면서 위임 규정인 「공직선거관리규칙」에서 선거사무소 등이 있는 건물이나 그 담장을 벗어난 장소에는 현수막을 게시할 수 없도록 하고 있음.

또한, 후보자가 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍·면·동수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있도록 하고 있음.

그런데 최근 선거운동이나 정당의 홍보를 위한 현수막이 선거관리위원회가 입주한 건물에 게시되어, 유권자들로 하여금 선거관리위원회가 공식적으로 특정 후보자를 지지한다는 오해를 불러일으키는 경우가 발생하고 있음.

이에 선거관리위원회가 위치한 건물에는 정당 또는 후보자가 현수막을 게시하지 못하도록 하려는 것임(안 제61조제6항 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거관리위원회가 위치한 건물에 선거운동 현수막의 설치 금지

개정안은 선거관리위원회가 위치한 건물에는 각종 현수막을 게시할 수 없도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
第61條(選擧運動機構의 設置) ① ~ ⑤ (생 략)	第61條(選擧運動機構의 設置) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ 선거사무소, 선거연락소 및 선거대책기구에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 선거운동을 위한 간판·현판 및 현수막, 제64조의 선거벽보, 제65조의 선거공보, 제66조의 선거공약서 및 후보자의 사진을 첩부할 수 있다. 다만, 예비후보자의 선거사무소에는 간판·현판 및 현수막에 한하여 설치·게시할 수 있다.	⑥ ----------선거대책기구(이하 이 항에서 “선거사무소등”이라 한다)----------. ------있으며, 선거사무소등이 각급 선거관리위원회와 동일한 건물에 위치하고 있는 경우 해당 선거사무소등이 위치한 건물이나 그 담장(담장의 내부를 포함한다. 이하 제61조의2제4항 단서 및 제67조제1항 단서에서 같다)에는 현수막을 게시하여서는 아니 된다.
⑦ (생 략)	⑦ (현행과 같음)
제61조의2(정당선거사무소의 설치) ① ~ ③ (생 략)	제61조의2(정당선거사무소의 설치) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ 정당선거사무소에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 정당의 홍보에 필요한 사항을 게재한 간판·현판·현수막을 설치·게시할 수 있다. <단서 신설>	④ ----------. 다만, 정당선거사무소가 각급선거관리위원회와 동일한 건물에 위치하고 있는 경우 해당 정당선거사무소가 위치한 건물이나 그 담장에는 현수막을 게시하여서는 아니 된다.
⑤ ~ ⑦ (생 략)	⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)
제67조(현수막) ① 후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다)는 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍·면·동 수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있다. <단서 신설>	제67조(현수막) ① ----------. 다만, 각급선거관리위원회가 위치한 건물이나 그 담장에는 현수막을 게시하여서는 아니 된다.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 정당 또는 후보자가 선거운동을 위하여 설치한 선거사무소, 선거연락소 및 선거대책기구와 정당이 선거에 관한 정당의 사무를 처리하기 위하여 설치한 정당선거사무소에 현수막을 게시할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 후보자가 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍

·면·동 수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있도록 하고 있음.

그런데 최근 선거운동이나 정당의 홍보를 위한 현수막이 선거관리위원회가 입주한 건물에 게시되어, 유권자들로 하여금 선거관리위원회가 공식적으로 특정 후보자를 지지한다는 오해를 야기하는 경우가 발생하고 있음.

이에 개정안은 선거관리위원회가 위치한 건물에는 선거사무소, 선거연락소, 선거대책기구 및 정당선거사무소의 현수막과 후보자의 선거운동용 현수막을 게시할 수 없도록 함으로써, 유권자의 혼란을 줄이고 선거관리위원회의 공정한 선거관리를 도모하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법은 제61조 및 제61조의2 및 제67조[98]에서 각종 현수막의 게시근거를 마련하면서, 현수막의 게시는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따르거나 그 게시방법 및 규격 등을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하고 있고,

---

98) 「공직선거법」

제61조(선거운동기구의 설치) ⑥ 선거사무소, 선거연락소 및 선거대책기구에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 선거운동을 위한 간판·현판 및 현수막, 제64조의 선거벽보, 제65조의 선거공보, 제66조의 선거공약서 및 후보자의 사진을 첩부할 수 있다. 다만, 예비후보자의 선거사무소에는 간판·현판 및 현수막에 한하여 설치·게시할 수 있다.

제61조의2(정당선거사무소의 설치) ④정당선거사무소에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 정당의 홍보에 필요한 사항을 게재한 간판·현판·현수막을 설치·게시할 수 있다.

제67조(현수막) ①후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자를 제외하며, 대통령선거에 있어서 정당추천후보자의 경우에는 그 추천정당을 말한다)는 선거운동을 위하여 해당 선거구안의 읍·면·동 수의 2배 이내의 현수막을 게시할 수 있다.

② 삭제 <2005. 8. 4.>

③제1항의 현수막의 규격 및 게시방법 등에 관하여 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

위임규정에 따라 「공직선거관리규칙」 제27조제4항, 제27조의2제4항 및 제32조제4항[99]은 선거사무소, 선거연락소, 선거대책기구 및 정당선거사무소가 있는 건물이나 그 담장을 벗어난 장소에 현수막을 게시할 수 없도록 하거나 사전투표기간 및 선거일에 '사전투표소와 투표소가 설치된 시설의 담장이나 입구 또는 그 안'에는 게시할 수 없도록 하는 등 현수막의 게시방법, 시기 및 장소를 제한하고 있으므로, 법 체계상 선거운동 현수막에 관한 개정안의 내용도 「공직선거관리규칙」에 규정할 수 있을 것으로 판단됨.

중앙선거관리위원회는 선거관리위원회의 공정성 담보 필요성, 후보자등의 선거운동의 자유 제한 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

---

99) 「공직선거관리규칙」

제27조(선거운동기구의 간판·현판·현수막등) ④ 법 제61조제6항에 따른 간판·현판 및 현수막과 선거벽보·선거공보·선거공약서 및 후보자의 사진은 선거사무소, 선거연락소 및 선거대책기구가 있는 건물이나 그 담장을 벗어난 장소에 또는 애드벌룬을 이용한 방법으로 설치·게시할 수 없다.

제27조의2(정당선거사무소의 신고등) ④ 제3항의 간판·현판·현수막은 정당선거사무소가 있는 건물이나 그 담장을 벗어난 장소에 또는 애드벌룬을 이용한 방법으로 설치·게시할 수 없다.

제32조(현수막) ④ 제1항의 현수막은 일정한 장소·시설에 고정하여 내걸어야 하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로는 내걸 수 없다.

1. 애드벌룬·네온사인·형광 그 밖에 전광으로 표시하는 방법
2. 다른 후보자의 현수막이나 「도로교통법」 제2조에 따른 신호기 또는 안전표지를 가리는 방법
3. 「도로교통법」 제2조에 따른 도로를 가로지르는 방법
4. 사전투표기간 및 선거일에 사전투표소와 투표소가 설치된 시설의 담장이나 입구 또는 그 안에 내걸리게 하는 방법

[이명수의원안Ⅲ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이명수의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 12.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

최근 한 여론조사 기관이 선거여론조사 실시 과정에서 특정 후보와 정당 지지도가 높게 나오도록 유도한 사실이 적발돼 과태료 처분을 받은 것과 관련하여 여론조사의 신뢰성에 많은 의구심을 자아내고 있음.

지난 제20대 대통령선거 관련 총 1,131건의 여론조사가 실시되었는데, 이는 2017년 제19대 대통령선거 때 594건의 여론조사가 실시된 것과 비교했을 때 537건 증가한 수치로 약 두 배 가까운 수준임.

한편, 여론조사심의위원회에 따르면 선거 여론조사와 관련해 조사결과 왜곡·조작이나 응답 강요 등 선거법 위반 행위에 대해 제19대 대통령선거에서는 60건을 제재 조치하였고, 제21대 국회의원선거에서는 117건을 제재 조치하여 제재 조치 건수가 전반적으로 증가하였음. 또한, 조치 종류별로 살펴보면 제19대 대통령선거와 제21대 국회의원선거에서 수사 의뢰 또는 고발이 각각 1건에서 25건, 과태료 부

과는 각각 4건에서 6건으로 증가하여 중징계 사례도 증가한 것으로 나타남.

여론조사의 관심이 높아짐과 함께 여론조사로 인한 여론의 왜곡이 심히 우려되고 이는 공정한 여론형성에 곡해로 나타나 선거결과에 영향을 미쳐 민의에 반하는 결과가 나오므로 여론조사 결과의 왜곡 조작이 발견될 경우 해당 여론조사기관이 반영구적으로 여론조사 시장에 진입할 수 없도록 강력히 제재할 필요가 있음. 특히 현행법은 부실한 여론조사를 실시했을 때에도 과태료만 납부하면 다시금 여론조사를 실시할 수 있도록 되어 있어 보다 실효적인 규제를 마련해야 할 것임.

이에 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 200만원 이상의 과태료를 부과받은 경우에 해당 여론조사기관의 등록을 취소하고, 형벌 및 과태료의 경중에 따라 등록 제한기간을 4년·2년·1년으로 세분화하며 또한 응답률이 일정 수준 이하인 여론조사는 언론공표 및 보도를 금지하도록 하여 여론조사의 신뢰성 향상과 올바른 여론 문화 형성에 이바지하고자 함(안 제8조의9제5항·제6항 및 제108조제8항제3호).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거여론조사기관 등록취소요건 변경 및 재등록 제한기간 세분화 등

개정안은 ①벌금 이상의 형을 선고받거나 200만원 이상의 과태료를 부과받은 선거여론조사기관의 등록을 취소하도록 하고, ②형량의 경중 및 과태료 부과금액에 따라 해당 선거여론조사기관의 재등록을 1년, 2년 또는 4년까지 제한하려는 것임.

현 행	개 정 안
제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (생 략)	제8조의9(여론조사 기관·단체의 등록 등) ① ~ ④ (현행과 같음)
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.	⑤ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. <후단 삭제>
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형의 선고를 받은 경우	3. ---------- ----------벌금 이상의 형을 선고받은 경우
<신 설>	4. 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 200만원 이상의 과태료를 부과받은 경우
<신 설>	⑥ 제5항제3호 또는 제4호에 해당하

	여 등록이 취소된 선거여론조사기관은 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 해당 기간 동안 등록을 신청할 수 없다. 1. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 200만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우: 등록이 취소된 날부터 4년 이내 2. 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 200만원 미만의 벌금형을 선고받거나 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 500만원 이상의 과태료 부과처분을 받은 경우: 등록이 취소된 날부터 2년 이내 3. 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 200만원 이상 500만원 미만의 과태료 부과처분을 받은 경우: 등록이 취소된 날부터 1년 이내
⑥ (생 략)	⑦ (현행 제6항과 같음)
	부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(선거여론조사기관의 등록 취소 및 재등록 금지 기간에 관한 적용례) 제8조의9제5항 및 제6항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 벌금 이상의 형을 선고받거나 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 200만원 이상의 과태료 부과처분을 받은 경우부터 적용한다.

현행법은 ①선거여론조사기관이 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 징역형 또는 100만원 이상의 벌금형을 선고받은 경우 선거여론조사기관의 등록을 취소하고, ②등록이 취소된 날부터 1년 이내에 다시 등록을 할 수 없도록 규정하고 있음.

개정안은 ①선거여론조사기관이 선거에 관한 여론조사와 관련된 죄를 범하여 금액에 관계없이 벌금 이상의 형을 선고받거나 200만원 이상의 과태료를 부과받은 경우 등록을 취소하고, ③등록이 취소된 날부터 4년, 2년 또는 1년 이내 다시 등록을 할 수 없도록 등록취소요건을 변경하고 및 재등록제한기간을 차등화함으로써, 여론조사기관에 대한 제재의 실효성을 강화하려는 것임.

개정안은 선거여론조사기관에 대한 현행 행정제재의 수준으로는 위법한 여론조사를 방지하는 충분한 효과를 산출하지 못한다는 문제의식하에 관련 기준을 강화하려는 취지로 이해됨.

개정안의 내용별로 보면, 먼저 선거에 관한 여론조사와 관련된 규정을 위반하여 200만원 이상의 과태료를 부과받은 경우 선거여론조사기관 등록을 취소하고 일정기간 재등록을 제한하려는 부분과 관련하여, 과태료와 등록취소는 모두 행정법상 실효성 확보수단으로 의무위반에

대한 행정제재의 일종임. 각각은 구체적인 사안별로 적용범위가 다르고, 그를 통해 달성하고자 하는 행정목적에 차이가 있으므로 개정안안과 같이 병과하는 것이 불가능하지는 않음.

다만, 선거에 관한 여론조사와 관련된 현행법상 과태료 상한액은 3,000만원 또는 1,000만원으로 그 금액이 비교적 고액이라는 점을 고려할 필요가 있고,

과태료와 등록취소를 병과할 경우 국민의 입장에서는 침익적 행정처분의 중복부과로 인식될 가능성이 있으므로 국민의 생명·건강·안전 등과 관련되는 영역에서의 중대한 의무위반에 해당하거나 고도의 공익적 필요가 있는 경우로서 하나의 제재만으로는 실효성 확보가 곤란한 경우 등과 같이 반드시 필요한 경우에 한정하여 과태료와 등록취소를 병과하는 것이 바람직한 측면도 있을 것으로 보임.

참고로, 현행법에 따라 선거여론조사기관이 과태료를 부과받을 수 있는 사유에는 ①선거여론조사심의위원회의 시정명령 등 조치미이행, ②여론조사결과 공표·보도 시 선거여론조사기준으로 정하는 사항 미공표·보도, ③공표·보도 목적 선거여론조사에 관한 사항의 미등록, ④미등록 선거여론조사 공표·보도, ⑤선거에 관한 여론조사 실시 신고 미이행 등[100] 절차사항에 대한 의무위반이 대부분이며 일부 시정명령 미

100) 「공직선거법」
제261조(과태료의 부과·징수 등) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

이행 등 실체적사항에 대한 의무위반이 포함되어 있음.

다음, 재등록제한기간을 차등화하려는 부분과 관련하여, 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,[101] 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.

---

1. 제8조의8제10항에 따른 시정명령·정정보도문의 게재명령을 통보받고 이를 이행하지 아니한 자
2. 제108조제6항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하지 아니한 자
3. 제108조제7항을 위반하여 선거여론조사기준으로 정한 사항을 등록하지 아니한 자. 이 경우 해당 여론조사를 의뢰한 자가 여론조사 결과의 공표·보도 예정일시를 통보하지 아니하여 등록하지 못한 때에는 그 여론조사 의뢰자를 말한다.
4. 제108조제8항을 위반하여 여론조사를 실시하거나 그 결과를 공표 또는 보도한 자

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

5. 제108조제3항을 위반하여 관할 선거여론조사심의위원회에 신고하지 아니하거나 신고내용과 다르게 여론조사를 실시하거나 같은 조 제4항을 위반하여 보완사항을 보완하지 아니하고 여론조사를 실시한 자

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

2. 응답률 10% 미만 선거여론조사의 공표제한

개정안은 선거여론조사기준으로 정하는 여론조사 응답률이 10% 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과는 공표·보도할 수 없도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑦ (생 략) ⑧ 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1.·2. (생 략) <신 설> ⑨ ~ ⑭ (생 략)	제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ ----------. 1.·2. (현행과 같음) 3. 응답률(여론조사의 피조사자 중 해당 여론조사에 응답한 자의 비율로서 구체적인 산출방식에 관하여는 선거여론조사기준으로 정한다)이 100분의 10 미만인 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 행위 ⑨ ~ ⑭ (현행과 같음) **부 칙** 제3조(여론조사 결과의 공표 또는 보도 금지에 관한 적용례) 제108조제8항제3호의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거에 관한 여론조사를 실시하는 경우부터 적용한다.

여론조사는 기본적으로 조사에 참여한 소수의 응답자들의 답변을 통해 전체 여론을 파악할 수 있다는 가정에 기초하고 있음. 이러한 가정이 충족되려면 대표성 있는 표본추출틀에서 무작위로 표본을 추출해야 하고, 추출된 응답자 모두가 조사에 참여할 필요가 있음.

그러나 실제 여론조사에서는 여론조사에 대한 피로감, 스팸·텔레마케팅 오인, ARS조사 보편화 등으로 인해 여론조사에 응답하지 않는 무응답사례가 빈번하며 이로 인해 응답률이 낮게 나타날 수 있음.

여론조사에 응답하지 않은 표본은 다른 표본으로 대체될 수밖에 없고, 해당 과정에서 표본의 대표성이 훼손될 가능성이 있음. 또한 응답률이 낮을수록 표본의 대체빈도가 증가하므로 응답률이 낮은 여론조사에 대한 규제의 필요성이 제기되고 있음.

개정안 또한 이러한 입장에서 응답률이 10% 미만인 선거여론조사는 공표를 금지함으로써, 소수의 의견이 전체를 대변하는 것으로 여론조사 결과가 보도되어 유권자들이 지지 후보를 결정하는데 부정확한 정보가 제공되는 것을 방지하고자 하는 취지로 보임.

중앙선거관리위원회의 설명에 따르면 응답률 10%미만의 여론조사 비율은 제20대 대통령선거 60%, 제8회 전국동시지방선거 63.6%로 나타났음.

한편, 낮은 응답률은 무응답으로 인한 편향이 발생할 개연성을 높이지만, 실제 편향의 발생여부는 경험적으로 검증될 필요가 있을 것이며, 미국여론조사협회(AAPOR)의 경우 응답률과 여론조사의 질을 직접적으로 연계시킬 수 없다고 밝힌 바 있으며, 응답률뿐만 아니라 어떠한 방식을 통하여 응답률이 계산되었는지, 그리고 조사의 질을 반영할 수 있는 정보들을 정확하게 제시하는 것이 중요하다고 지적한 바 있음.[102)]

따라서 이명수의원에 대하여는 우리나라의 선거여론조사 수행 환경에서 응답률과 여론조사의 편향성 사이의 관계에 대한 연구·검토를 결과를 토대로 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

아울러, 국내 선거여론조사의 낮은 응답률에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있고, 응답률이 높아질수록 응답자와 무응답자간 차이가 줄어들어 표본의 대표성 확보에는 도움이 될 수 있을 것이므로, 개정안과는 별론으로 중앙선거관리위원회에서 선거여론조사의 응답률을 높일 수 있는 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있겠음.

중앙선거관리위원회는 응답률과 표본 대표성 등 조사품질과의 인과관계에 대해 전문가들 간에도 견해차가 존재하고, 현실적으로 전화 등을 이용한 여론조사의 응답률이 높지 않으므로 개정안을 도입할지 여

102) 「선거여론조사기준 개정방안 연구」, 2021년도 중앙선거여론조사심의위원회 연구용역보고서

부는 응답률과 표본 대표성 등 조사품질과의 인과관계가 있는지에 대한 추가 검토 필요성, 공표·보도 제한으로 인한 표현의 자유 및 알 권리 제한 우려 등을 중장기적으로 검토하여 결정하여야 할 사안으로 판단된다는 입장임.

[신영대의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 신영대의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 14.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 대통령, 지역구 국회의원 및 자방자치단체장 선거 출마시 시각장애인을 위해 후보자가 점자형 선거공보 혹은 내용을 음성·점자로 확인할 수 있는 인쇄물 접근성 바코드를 제출하도록 되어 있음.

그러나 지방의회의원의 경우 시각장애인들을 위한 공보물 제출이 의무사항으로 규정되어 있지 않아 시각장애인들의 알권리, 참정권이 침해되고 있음.

실제로 제8회 전국동시지방선거 당시 지방의회의원 후보자 6,046명 중 점자형 공보물을 제출한 후보는 1,528명으로 25.27%에 지나지 않음.

이에 지방의회의원 출마 시에도 점자형 공보물 제출을 의무화하도록 하여 시각장애인들의 알권리와 참정권을 보장하고 풀뿌리 민주주의 실현에 이바지하고자 함(안 제65조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 점자형 선거공보의 의무 작성·제출 대상 선거 확대

개정안은 점자형 선거공보를 의무적으로 작성·제출해야 하는 공직선거의 종류에 지방의회의원선거를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
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. ⑤ ~ ⑭ (생 략)	제65조(선거공보) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ---------- ----------지방의회의원, 지방자치단체의---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------. ⑤ ~ ⑭ (현행과 같음) **부 칙**

	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 후보자가 선거운동을 위하여 책자형 선거공보를 작성할 수 있도록 하면서, 시각장애선거인을 위하여 점자형선거공보를 책자형 선거공보의 면수의 두 배 이내에서 작성할 수 있도록 규정하고 있음. 또한 대통령선거·지역구국회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 후보자는 점자형 선거공보를 의무적으로 작성·제출하도록 하되, 책자형 선거공보에 그 내용이 음성·점자 등으로 출력되는 인쇄물 접근성 바코드를 표시하는 것으로 책자형 선거공보를 갈음할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 지방의회의원선거의 후보자 또한 점자형 선거공보를 의무적으로 작성·제출하도록 하려는 것으로, 지방의회의원선거와 관련된 시각장애선거인의 알권리와 참정권을 보장하려는 취지임.

다만, 점자형 선거공보 작성·제출을 위한 점자인쇄수요가 한정된 점자출판시설에 단기간에 집중될 것으로 예상되고, 점자형 선거공보 작성 의무화에 따른 지방자치단체의 추가적인 비용부담이 예상되는 바, 개정안의 도입여부는 현실적인 집행가능성과 추가재정소요를 고려하여 결정할 필요가 있음.

제21대 국회의원선거 당시 지역구후보자 총수는 1.101명이었고, 제8회 전국동시지방선거 당시 지역구후보자 총수는 5,963명(지역구 시·도의회의원 1,539명, 지역구 자치구·시·군의회의원 4,424명)으로 국회의원선거 대비 후보자 총수가 5배 이상 많음.

그런데 「점자법 시행령」에 따른 점자출판시설은 전국 36개소(수도권 20개소)에 불과해 제8회 전국동시지방선거 당시 후보자 총수를 적용하면 점자출판시설 1개소당 후보자 165명의 점자선거공보를 인쇄해야 하므로, 현실적인 집행가능성에 대한 검토가 필요한 것으로 보임.

또한 「공직선거법」 제122조의2제3항제2호는 점자형선거공보의 작성·발송비용과 우편요금은 국가 또는 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있어, 개정안에 따라 지방의회의원선거에 점자형 선거공보의 작성·제출이 의무화될 경우 지방자치단체의 추가재정소요가 발생할 것임.

국회 예산정책처는 개정안에 대한 비용추계서에서 2026년 제9회 전국동시지방선거에서 29억 800만원의 추가재정소요가 발생할 것으로 추계했음.[103]

---

103) 비용추계산식

$$\text{추가재정소요}_{t=2026} = (\text{후보자 수}_i 1) - \text{제출자 수}_i 2)) \times \text{평균 작성비용}_i 3)$$

추가재정소요는 제9회 전국동시지방선거가 있는 2026년에만 발생하며,

i는 후보자 종류(1=지역구 광역의원, 2=지역구 기초의원, 3=비례 광역의원, 4=비례 기초의원)

1) 후보자 수는 지역구 광역의원 1,889명, 지역구 기초의원 5,336명, 비례 광역의원 134명, 비례 기초의원 607명(2018년 제7회 전국동시지방선거 무투표 당선인 수와 동일한 것으로 가정)

2) 제출자 수는 지역구 광역의원 490명, 지역구 기초의원 770명, 비례 광역의원 79명, 비례 기초의원 189

<개정안에 대한 비용추계결과>

(단위: 백만원)

구 분		2026년 제9회 전국동시지방선거
후보자 수 (a, 명)	지역구 광역의원	1,889
	지역구 기초의원	5,336
	비례 광역의원	134
	비례 기초의원	607
제출자 수 (b, 명)	지역구 광역의원	490
	지역구 기초의원	770
	비례 광역의원	79
	비례 기초의원	189
평균 작성비용 (c, 원)	지역구 광역의원	423,820
	지역구 기초의원	341,019
	비례 광역의원	6,141,800
	비례 기초의원	1,004,321
추가재정소요 (=(a-b)×c, 백만원)	지역구 광역의원	593
	지역구 기초의원	1,557
	비례 광역의원	338
	비례 기초의원	420
	합계	**2,908**

한편, 개정안은 지역구 지방의회의원선거뿐만 아니라 비례대표 지방의회의원선거의 정당 또한 점자형 선거공보를 의무적으로 작성·제출하도록 규정하고 있는데, 현재 국회의원선거의 경우 지역구선거에서만 점자형 선거공보의 작성·제출이 의무화되어있는 점을 감안하여 지방의회의원선거에서 점자형 선거공보의 작성·제출을 의무화할 선거의 범위에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

명(2018년 제7회 전국동시지방선거 무투표 당선인 수와 동일한 것으로 가정)

3) 평균 작성비용은 평균 제작비용은 2018년 제7회 전국동시지방선거의 지역구 광역의원, 지역구 기초의원, 비례 광역의원, 비례 기초의원의 점자형 선거공보 평균 제작비용에 추계기간 동안 국회예산정책처의 소비자물가상승률을 적용

중앙선거관리위원회는 개정안에 대하여 시각장애선거인의 참정권 보장 필요성, 인쇄량 증가에 따라 제한된 기간 내에 이용할 수 있는 점자출판시설의 한계, 예산지출 증가에 대한 재정당국의 의견 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사항이라는 입장임.

[한정애의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 한정애의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 19.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거에 관한 사무를 처리하기 위하여 설치한 선거사무소는 관계 법령에 따라 고용보험 및 산재보험에 의무적으로 가입하여야 하는 사업장으로, 선거운동원 등 선거사무관계자를 고용한 날부터 고용보험 및 산재보험에 가입하여야 함.

그런데 지난 4월 선거사무관계자 등의 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료를 선거비용제한액에 가산하도록 법률이 개정된 반면, 고용보험료의 경우 선거비용제한액에 가산하도록 하지 않아 불합리하다는 의견이 제기됨.

이에 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료도 선거비용제한액에 가산하도록 하여 고용보험 가입으로 인한 후보자의 재정적인 부담을 경감하려는 것임(안 제121조제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 사업주 부담 선거사무장등 고용보험료만큼 선거비용제한액 인상

개정안은 선거사무장등의 고용보험 가입에 소요되는 고용보험료 중 사업주 부담분을 선거비용제한액에 가산하려는 것임.

현 행	개 정 안
제121조(선거비용제한액의 산정) ①·②(생 략) ③ 제135조제2항에 따른 선거사무장등(활동보조인은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에게 지급할 수 있는 수당의 금액이 인상된 경우 총 수당 인상액과 선거사무장등의 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료를 다음 각 호에 따라 산정하여 제1항 및 제2항에 따라 산정한 선거비용제한액에 각각 가산하여야 한다. 1.·2.(생 략) <신 설>	제121조(선거비용제한액의 산정) ①·②(현행과 같음) ③ ----------산재보험료 및 선거사무장등의 「고용보험법」에 따른 고용보험 가입에 소요되는 총 고용보험료 중 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료를----------. 1.·2.(현행과 같음) 3. 총 고용보험료 중 사업주가 부담하여야 하는 고용보험료 선거사무장등의 수 × 제135조제2항에 따라 선거사무장등에게 지급할

	수 있는 수당의 금액 × 해당 선거의 선거운동기간 × 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제13조제4항에 따른 사업주의 고용보험료율
④ (생 략)	④ (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(고용보험료의 선거비용제한액 가산에 관한 적용례) 제121조제3항의 개정규정은 이 법 시행 이후 선거비용제한액을 공고하는 경우부터 적용한다.

선거사무소는 현재 관계법령에 따라 고용보험, 산재보험에 의무적으로 가입해야 하는 사업장에 해당함. 고용보험 보험료는 '후보자 부담분'과 '선거사무관계자 부담분'으로 나뉘며, 후보자는 후보자 부담분과 선거사무관계자 부담분을 더한 총 보험료를 근로복지공단에 납부해야 함. 산재보험 보험료는 전액 후보자 부담분으로만 구성되며, 정치자금 실무상 모두 선거비용으로 처리되고 있음.

<산재·고용보험료 부담 구조>

구 분	고용보험		산재보험
	근로자 부담 (선거사무관계자)	사업자 부담 (후보자)	
보험료 부담	(실업급여) 1/2 부담	· (실업급여) 1/2 부담 · (고용안정등) 전액 부담	사업자 전액 부담
지출 과목	선거비용 (수당에 포함)	선거비용	

※ 자료: 중앙선거관리위원회

제21대 국회 전반기 정치개혁특별위원회는 고용보험료 후보자 부담분과 산재보험료를 선거비용제한액에 가산하도록 하는 방안을 논의[104] 하였으나, 고용보험과 산재보험의 성격 및 차이점 등을 고려하여 산재보험료만 선거비용제한액에 가산하는 것으로 결정하여 관련 내용이 입법에 반영된 바 있음.

또한 개정안에 따라 선거비용제한액이 인상될 경우 후보자가 지출할 수 있는 선거비용이 증가하여 그만큼 당선인 등에게 추후 지급될 선거보전금도 증가해 추가재정소요가 발생할 수 있음.

국회 예산정책처는 개정안에 대한 비용추계서에서 향후 5년간 총 12억 4,500만원의 추가재정소요가 발생할 것으로 추계했음.[105]

104) 제7차 공직선거법개선소위원회, 2022. 4. 15.
105) 비용추계산식

<개정안에 대한 비용추계결과>

(단위: 원)

구 분		2023	2024 (국선)	2025	2026 (지선)	2027 (대선)	합 계
지급인원 (a, 명)	선거사무장 등	-	2,115	-	13,238	1,952	-
	선거사무원	-	35,418	-	97,789	12,049	-
선거운동기간(b, 일)		-	13	-	13	23	-
1인당 수당 (c, 만원)	선거사무장 등	-	10	-	10	14	-
	선거사무원	-	6	-	6	6	-
고용보험료율(d, %)		-	1.15	-	1.15	1.15	-
평균 선거비용보전율(e, %)		-	71.8	-	70.8	88.3	-
추가재정소요 (=a×b×c×d×e, 백만원)		-	251	-	761	233	1,245

한편, 중앙선거관리위원회는 현행 산재보험료 외에도 사업주가 부담하는 고용보험료를 선거비용제한액에 가산할지 여부는 정치자금실무상 후보자(사용자)가 부담하는 고용보험료를 보전되는 선거비용으로 처리하고 있는 점, 「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」등 사회보험법과의 저촉 여부 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

추가재정소요 $=\sum_i$(지급인원$_i$1) × 선거운동기간2)× 수당$_i$3)× 고용보험료율4) ×평균 선거비용보전율5))

이때, i는 공직선거 종류(1=국회의원선거, 2=전국동시지방선거, 3=대통령선거)

1) 지급인원은 선거사무장 등(연락소장, 회계책임자 포함), 선거사무원으로 구분. 각 지급대상별 인원은 직전 공직선거의 인원과 동일한 것으로 가정
2) 선거운동기간은 대통령선거 23일, 국회의원선거 및 지방선거 13일 적용
3) 수당은 대통령선거의 선거사무장 등 14만원, 지방선거 및 국회의원 선거의 선거사무장 등 10만원, 모든 선거사무원 6만원 적용
4) 고용보험료율은 1.15%(150명 미만 사업장)로 추계기간 동일
5) 평균 선거비용보전율은 각 공직선거별 선거비용 지출액 대비 보전액 비율은 직전 동일 공직선거와 동일한 것으로 가정(국회의원선거는 71.8%, 전국동시지방선거는 70.8%, 대통령선거는 88.3%)

[조정훈의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 조정훈의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 20.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중앙선거방송토론위원회가 선거일 전 90일부터 후보자등록신청개시일까지 정당의 정강과 정책을 알릴 수 있는 정책토론회를 월 1회 이상 개최하도록 규정하고 있으며, 해당 정책토론회 초청대상은 국회에 5명 이상의 소속의원을 가진 정당과 직전 선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당을 대상으로 함.

그런데 초청대상에 해당하지 않는 군소정당을 대상으로 하는 정책토론회의 개최에 대하여는 아무런 규정이 없어, 군소정당의 경우 정강과 정책을 알릴 기회가 제한되고 있는 상황임. 선거방송토론위원회 주관 대담·토론회의 경우에는 군소정당의 후보자를 대상으로도 대담·토론회를 개최할 수 있도록 임의규정하고 있음을 참고할 때, 정책토론회도 군소정당을 대상으로 개최할 수 있도록 규정할 필요성이 있음.

한편, 현행법은 선거방송토론위원회가 주관하는 대통령선거 대담

·토론회의 중계방송을 오후 8시부터 오후 11시까지의 사이에 방영하도록 하고 있는데, 동 규정에도 불구하고 군소정당의 후보자 대담·토론회는 오후 11시가 넘은 늦은 시간에 방영되어 익일 새벽 시간에 종료되는 경우가 자주 있어 이를 명확히 할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 중앙선거방송토론위원회가 군소정당을 대상으로도 정책토론회를 개최할 수 있도록 하고, 정책토론회에 초청받은 자가 참석하지 않을 경우 그 사실을 정책토론회 중계방송 시작하는 때에 알리게 하는 한편 성실한 참석을 위해 정당한 사유가 없이 불참한 사람에 대하여는 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하려는 것임. 또한, 대통령선거 대담·토론회의 중계방송이 해당 규정에 따라 실제 운영될 수 있도록 중계방송 완료 시간을 밤 12시까지로 연장하되, 군소정당의 후보자를 대상으로 하는 대담·토론회도 오후 8시부터 밤 12시까지의 사이에 중계방송하여야 한다는 사실을 명확히 하려는 것임(안 제82조의2 및 제82조의3 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 중앙선거관리위원회 주관 대통령선거 후보자 대담·토론회 중계방송 시간 정비

개정안은 ①대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회 주관 초청대상 후보자 대담·토론회의 중계방송 시간대를 오후 8시부터 밤 12시까지로 변경하고,

②대통령선거에 있어서 비초청대상 후보자 대담·토론회의 중계방송 시간대 또한 초청대상 후보자 대담·토론회와 동일하게 적용하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑨ (생 략) ⑩ 공영방송사와 지상파방송사는 그의 부담으로 대담·토론회를 텔레비전방송을 통하여 중계방송하여야 하되, 대통령선거에 있어서 중앙선거방송토론위원회가 주관하는 대담·토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하여야 한다. 다만, 지역구국회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거에 있어서 전국을 방송권역으로 하는 등 정당	제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회) ① ~ ⑨ (현행과 같음) ⑩ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------대담·토론회(제5항에 따른 대담·토론회를 포함한다)는----------밤 12시----------. ---------- ---------- ----------

한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑪ ~ ⑭ (생 략)	----------. ⑪ ~ ⑭ (현행과 같음)

현행법은 선거방송토론위원회가 후보자를 초청하여 주관 대담·토론회(이하 “초청후보자 토론회”라 함)는 공영방송사와 지상파방송사가 의무적으로 중계방송하도록 하면서, 대통령선거에 있어서 실시되는 법정토론회는 오후 8시부터 당일 오후 11시까지의 사이에 중계방송하도록 규정하고 있음.

또한 선거방송토론위원회가 초청후보자 토론회의 참석대상에 포함되지 않은 후보자를 대상으로 별도의 대담·토론회(이하 “비초청후보자 토론회”라 함)를 개최할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 대통령선거 초청후보자 토론회의 중계방송 시간대를 오후 8시부터 오후 11시까지에서 오후 8시부터 오후 12시까지로 한시간 늘리면서, 대통령선거의 비초청후보자 토론회 또한 초청후보자 토론회와 마찬가지로 오후 8시부터 오후 12시까지의 사이에 중계방송하도록 하려는 것으로, 비초청대상 후보자의 선거운동의 기회를 보장하고, 해당 후보자들에 대한 선거권자의 알권리를 보장하려는 취지로 이해됨.

지난 제20대 대통령선거의 비초청후보자 토론회는 2022. 2. 22. 오후

11시부터 다음날 오전 1시까지 한차례 개최된 바 있음. 이는 비초청후보자 토론회도 초청후보자 토론회의 중계방송 시간대와 동일한 시간대에 편성해 달라는 중앙선거방송토론위원회의 요청[106]에도 불구하고 중계주관 방송사의 편성 사정으로 인해 그러한 방향으로 결정된 것임.[107]

<제20대 대통령선거 대담·토론회 개최 현황>

구 분	초청 1차	초청 2차	초청 3차	비초청
개최일시	2022. 2. 21. 20:00~22:00	2022. 2. 25. 20:00~22:00	2022. 3. 2. 20:00~22:00	2022. 2. 22. 23:00~ 2. 23. 01:00
주관방송사	MBC	SBS	KBS	MBC
참석후보자	4명(이재명, 윤석열, 심상정, 안철수)			8명 (오준호, 허경영, 이백윤, 옥은호, 김경재, 김재연, 이경희, 김민찬)
토론분야	경제	정치	사회	국정전반
방송방법	생방송	생방송	생방송	생방송

※ 자료: 제20대 대통령선거 선거방송토론백서 바탕으로 재구성

개정안에 대하여는 방송사업자의 편성의 자유, 유튜브 등 인터넷 매체의 활성화, 초청후보자 토론회와 비초청후보자 토론회를 달리 정할

106) 현행법 제82조의8제5항은 비초청 후보자토론회의 시간이나 횟수를 초청후보자 토론회와 다르게 정할 수 있도록 규정하고 있으므로, 비초청 후보자토론회를 반드시 초청 후보자토론회와 동일한 시간대에 중계방송해야 하는 것은 아닌 것으로 판단됨.

107) 제20대 대통령선거 선거방송토론백서 105p

필요성, 방송사업자의 의견 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

한국방송협회는 개정안에 대하여 선거기간 중 군소정당 후보 및 군소정당들에게 보다 형평성 있는 공약·정강·정책 홍보 기회를 부여하려는 취지에는 원칙적으로 공감하나, ①현행 법령상 위헌요소가 없다는 점, ②법 개정에 대한 찬성 여론·의견도 절대적이지 않다는 점, ③개정 취지 달성을 위해 법 개정보다는 오히려 다른 실효성 있는 방식들이 적절할 수 있다는 점을 감안시 개정안은 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

2. 중앙선거방송토론위원회 주관 비초청대상 정당 정책토론회 신설 등

개정안은 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당과 직전 대통령선거 등에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당 외의 정당에 대하여도 해당 정당의 대표자 등을 초청하여 정책토론회를 개최할 수 있도록 하려는 것임.

그 밖에 정책토론회와 관련하여 선거방송토론위원회로부터 초청을 받은 자는 정당한 사유가 없는 한 정책토론회에 참석하도록 하고, 이를 위반한 경우 천만원 이하의 과태료를 부과하려는 내용도 포함되어 있음.

현 행	개 정 안
제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ① 중앙선거방송토론위원회는 정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)의 선거일전 90일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날의 다음달)부터 후보자등록신청개시일전일까지 다음 각호에 해당하는 정당(선거에 참여하지 아니할 것을 공표한 정당을 제외한다)의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회(이하 이 조에서 “정책토론회”라 한다)를 월 1회 이상 개최하여야 한다. <후단 신설>	제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ① ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------제외한다. 이하 이 조에서 같다---------- ---------- ---------- ----------. 이 경우 중앙선거방송토론위원회로부터 초청받은 자는 정당한 사유가 없는 한 그 정책토론회에 참석하여야 한다.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	② 중앙선거방송토론위원회는 제1항의 초청대상에 포함되지 아니하는 정당의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회를 개최할 수 있다. 이 경우 정책토론회의 시간이나 횟수는 중앙선거관리위원회 규칙이 정하는 바에 따라 제1항의 초청대상 정당의 정책토론회와 다르

	게 정할 수 있다.
② (생 략)	③ (현행 제2항과 같음)
<신 설>	④ 중앙선거방송토론위원회는 제1항 후단의 규정을 위반하여 정당한 사유 없이 정책토론회에 참석하지 아니한 자가 있는 때에는 그 사실을 선거인이 알 수 있도록 해당 정당의 정당명과 불참사실을 제3항에 의해 준용되는 제82조의2제10항 본문의 규정에 따른 중계방송을 시작하는 때에 방송하게 하고, 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.
③ (생 략)	⑤ (현행 제3항과 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. ~ 3의3. (생 략)	1. ~ 3의3. (현행과 같음)
<신 설>	3의4. 제82조의3제1항 후단을 위반하여 정당한 사유 없이 정책토론회에 참석하지 아니한 사람
4.·5. (생 략)	4.·5. (현행과 같음)
④ ~ ⑫ (생 략)	④ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

「정당법」 제39조[108]는 국고보조금 배분대상정당을 대상으로 중앙선거방송토론위원회가 임기만료에 따른 공직선거의 선거일 전 90일부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연 2회 이상 정책토론회를 개최하도록 규정하고 있음.

또한 현행법 제82조의3[109]은 선거일 전 90일부터 후보자등록신청개시일전일까지 월 1회 이상 정책토론회를 개최하도록 하면서, 초청대상을 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당과 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3이상을 득표한 정당으로 함으로써 「정당법」에 따른 비선거시기 정책토론회보다 초청대상을 확대하고 있음.

---

108) 「정당법」
제39조(정책토론회) 제39조(정책토론회) ①「공직선거법」 제8조의7(선거방송토론위원회)의 규정에 의한 중앙선거방송토론위원회는 보조금 배분대상정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 공직선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)의 선거일 전 90일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날)부터 선거일까지를 제외한 기간 중 연 2회 이상 중앙당의 대표자·정책연구소의 소장 또는 중앙당의 대표자가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회(이하 “정책토론회”라 한다)를 개최하여야 한다.

109) 「공직선거법」
제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) ①중앙선거방송토론위원회는 정당이 방송을 통하여 정강·정책을 알릴 수 있도록 하기 위하여 임기만료에 의한 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)의 선거일전 90일(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 날의 다음달)부터 후보자등록신청개시일전일까지 다음 각호에 해당하는 정당(선거에 참여하지 아니할 것을 공표한 정당을 제외한다)의 대표자 또는 그가 지정하는 자를 초청하여 정책토론회(이하 이 조에서 “정책토론회”라 한다)를 월 1회 이상 개최하여야 한다.
1. 국회에 5인 이상의 소속의원을 가진 정당
2. 직전 대통령선거, 비례대표국회의원선거 또는 비례대표시·도의원선거에서 전국 유효투표총수의 100분의 3 이상을 득표한 정당

개정안은 중앙선거방송토론위원회가 현행법에 따른 초청대상정당 외에 비초청대상 정당을 대상으로 하여 정책토론회를 개최할 수 있는 근거를 마련함으로써, 군소정당이 정책토론회를 통해 정강·정책을 알릴 수 있는 기회를 제공하고, 정당 사이의 형평성을 제고하려는 취지로 이해됨.

다만, 가장 최근 선거인 제20대 대통령선거를 기준으로 보면, 군소정당은 정책토론회의 참여가 제한되어있기는 하나 해당 정당추천후보자들은 후보자 대담·토론회에 참석하여 본인의 정견 및 소속된 정당의 정강·정책을 알릴 수 있었음.

제20대 대통령선거를 기준으로, 현행법에 따른 정책토론회의 초청대상 정당은 총 6개였고,[110] 후보자를 추천한 정당은 14개[111]였음. 또한 14개 정당 중 1개 정당[112]을 제외한 나머지 정당추천 후보자들은 선거방송토론위원회가 개최한 후보자 대담·토론회에 참석했음.

개정안과 같이 정당정책토론회의 초청대상을 확대할지 여부는 정당정책토론회의 효과, 정당정책토론회를 중계방송해야 하는 공영방송사의 의견, 선거관리위원회 등록정당 수, 선거방송토론위원회의 현실적인 집행가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

---

110) 더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 국민의당, 열린민주당, 민생당
111) 더불어민주당, 국민의힘, 정의당, 기본소득당, 국가혁명당, 노동당, 새누리당, 신자유민주연합, 우리공화당, 진보당, 통일한국당, 한류연합당
112) 우리공화당

[류호정의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 류호정의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 20.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 공직선거에 입후보하고자 하는 경우 기탁금을 납부하도록 하고 있음. 이는 후보자의 난립을 방지하고 후보자가 선거에 성실하게 참여하도록 하기 위함임.

그러나 경제적으로 취약한 청년층의 경우 기탁금이 정치 참여의 장애물로 작용하고 있어, 청년층의 경우 기탁금 납부의 예외 대상으로 할 필요가 있다는 의견이 있음. 실제로 지난 21대 총선 후보자 통계를 보면, 전체 후보자 수 가운데 40세 미만 후보자가 6.35%에 그쳤음.

이에 18세 이상 34세 이하의 청년에 대해서는 기탁금 납부를 면제함으로써 청년의 정치참여를 독려하려는 것임(안 제56조제2항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 청년후보자 기탁금 면제

개정안은 선거일 현재 18세 이상 34세 이하인 청년에 대하여는 기탁금을 면제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (생 략) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 기탁금을 납부하여야 한다. 1. ~ 7. (생 략) ⑤ ~ ⑮ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---------- ---------- ----제56조제1항 및 제2항에 따라----------. 1. ~ 7. (현행과 같음) ⑤ ~ ⑮ (현행과 같음)
第56條(寄託金) ① (생 략) <신 설> ② ~ ④ (생 략)	第56條(寄託金) ① (현행과 같음) ② 제1항에도 불구하고 후보자등록을 신청하는 사람이 선거일 현재 청년(18세 이상 34세 이하인 사람을 말한다)인 경우 기탁금을 납부하지 아니한다. ③ ~ ⑤ (현행 제2항 및 제3항과 같음)
第57條(寄託金의 반환 등) ① (생 략) ② 제56조제3항에 따라 기탁금에서 부담하여야 할 비용은 제1항에 따라	第57條(寄託金의 반환 등) ① (현행과 같음) ② 제56조제4항에----------

기탁금을 반환하는 때에 공제하되, 그 부담비용이 반환할 기탁금을 넘는 사람은 그 차액을, 기탁금 전액이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 사람은 그 부담비용 전액을 해당 선거구선거관리위원회의 고지에 따라 그 고지를 받은 날부터 10일 이내에 납부하여야 한다.	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
제60조의2(예비후보자등록) ① (생 략)	제60조의2(예비후보자등록) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.	② ---------- ---------- ----------제56조제1항 및 제2항---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
③ ~ ⑫ (생 략)	③ ~ ⑫ (현행과 같음)
第271條(不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行) ①·② (생 략)	第271條(不法施設物 등에 대한 조치 및 代執行) ①·② (현행과 같음)
③ 제56조제3항에 따라 기탁금에서 부담하는 대집행비용의 공제·납입·징수위탁 등에 관하여는 제261조제10항을 준용한다.	③ 제56조제4항에---------- ---------- ---------- ----------.
	부 칙

	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(기탁금의 납부에 관한 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록신청개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

후보자등록을 신청하는 자는 등록신청시에 후보자 1명마다 기탁금을 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 하고, 후보자로 등록한 공직선거에서 15% 이상 득표했을 경우에는 납부한 기탁금의 전액을, 10% 이상 15% 미만 득표했을 경우에는 기탁금의 반액을 반환받을 수 있음. 후보자등록을 신청할 때 납부해야 하는 기탁금의 규모는 공직선거의 종류별로 상이함.

또한 선거일 현재 29세 이하이거나 「장애인복지법」 제32조에 따른 등록장애인인 후보자의 경우 기탁금의 50%를 감면하고, 선거일 현재 30세 이상 39세 이하인 후보자의 경우 기탁금의 30%를 감면하고 있음.

<현행 공직선거별 기탁금 규모>

구 분	대통령	지역구 국회의원	비례대표 국회의원	시·도 의회의원	시·도지사	자치구·시·군의 장	자치구·시·군 의원
비장애인·40세이상	3억원	1,500만원	500만원	300만원	5,000만원	1,000만원	200만원

장애인·29세 이하	1.5억원	750만원	250만원	150만원	2,500만원	500만원	100만원
39세 이하	2.1억원	1,050만원	350만원	210만원	3,500만원	700만원	140만원

개정안은 상술한 현행 규정에도 불구하고 선거일 현재 18세 이상 34세 이하인 청년후보자에 대하여는 기탁금을 전액 면제하려는 것으로, 청년층에 대한 기탁금 경감의 범위를 확대함으로써 청년의 활발한 정치참여를 도모하려는 취지임.

개정안에 대하여는 기탁금제도의 입법취지와 기탁금 경감에 따른 청년정치참여 활성화의 효과성을 고려할 필요가 있음.

먼저, 기탁금제도는 출마하려는 입후보자의 수를 적정한 범위로 제한함으로써 후보자난립으로 인한 선거관리사무와 비용의 증가를 방지하고, 유권자의 후보자선택을 용이하게 하며, 선거의 신뢰성 및 후보자의 진지성을 담보하고, 행정대집행비용 등을 사전 확보하는 데 그 입법목적[113]을 두고 있음.

다음, 장애인인 후보자와 39세 이하인 후보자에 대해 기탁금을 경감하는 현행 규정은 제8회 전국동시지방선거에 앞서 2022. 4. 20. 현행법이 개정됨에 따라 도입(법률 제18837호 「공직선거법 일부개정법률」)된

113) 2001헌마687, 2003.8.21.

것으로, 제7회 전국동시지방선거와 제8회 전국동시지방선거에 출마한 40세 미만 후보자 현황을 보면 기탁금 인하에도 불구하고 자치구·시·군의회의원선거를 제외한 나머지 선거에서는 40세 미만 후보자 수의 증가세가 뚜렷하지 않은 것으로 나타남.

다만, 청년기탁금 인하는 제8회 선거를 40여 일 앞둔 시기에 결정되어 그 효과가 청년층에 전파될 시간이 충분하지 못했을 수 있고, 기탁금 인하의 폭이 부족하여 청년층의 공직선거 출마에 상당한 영향을 주지 못했을 가능성을 완전히 배제할 수는 없음. 청년기탁금 인하 이후 실시된 전국단위의 선거는 제8회 전국동시지방선거가 유일하므로 그 효과성을 판별하기 위해 충분한 사례가 축적되었다고 보기 어려운 측면도 있으므로 향후 재보궐선거 등을 통해 현행 청년 기탁금 인하의 효과성 및 확대도입의 필요성을 검토할 필요도 있을 것으로 생각됨.

<제7회·제8회 전국동시지방선거 40대 미만 후보자 등록현황>

(단위: 명)

구 분		제7회 전국동시지방선거			제8회 전국동시지방선거			
		30대 미만	40대 미만	계	20대 미만	30대 미만	40대 미만	계
시·도지사선거		1	4	5	0	2	3	5
자치구·시·군의장 선거		1	7	8	0	0	6	6
시·도의회의원선거	지역구	30	103	133	0	21	102	123
	비례	12	53	65	4	23	29	56

자치구·시·군의회의원선거	지역구	74	304	378	2	91	349	442
	비례	13	54	67	1	31	61	93
계		656			725			

※ 자료: 중앙선거관리위원회 홈페이지 바탕으로 재구성

종합하면, 개정안의 도입여부는 기탁금 제도의 입법취지, 청년 정치인에 대한 진입장벽 완화 필요성, 후보자의 난립 방지 필요성, 국민경제적 여건, 기탁금 감면을 받지 못하는 다른 집단과의 형평성 문제, 기탁금 인하에 따른 청년정치참여 활성화 효과 및 기탁금 경감 확대의 필요성 및 사회적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 청년후보자에 한해 기탁금을 면제할지 여부는 청년후보자 난립에 의한 선거관리업무 및 비용 증가 정도, 기탁금을 납부하기 어려운 청년후보자의 현실, 청년의 입후보에 있어 기탁금보다는 막대한 선거비용이 더 부담이 된다는 의견, 과태료 및 행정대집행비용 사전 확보방안, 면제 대상 적정 청년 연령 수준 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임

[김병기의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 김병기의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 22.

3. 회 부 일 : 2022. 7. 25.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행 「공직선거법」 제113조제1항은 후보자 등의 기부행위 제한으로서, 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자와 그 배우자는 당해 선거구 안에 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 없는 것으로 규정하고 있음.

그러나, 「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회의 장은 해당 지역에서 그 정당을 대표하며 선거출마를 준비하는 후보자에 해당하나 현행법은 '정당의 대표자'라고만 규정하여 당원협의회의 장까지 포함하는 것인지 여부에 대한 해석상의 다툼이 있음.

이에, 현행법상의 정당의 대표자에 「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회의 장이 포함되는 것으로 명시하려는 것임(안 제113조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 기부행위 제한규정의 대상에 당원협의회의 장이 포함됨을 명시

개정안은 각종 기부행위제한 규정의 대상이 되는 정당의 대표자에 당원협의회의 장이 포함됨을 명시적으로 규정하려는 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 ----------정당의 대표자(「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회의 장을 포함한다)----------.
②(생 략)	②(현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법 제113조부터 제116조까지는 행위주체 별로 기부행위를 제한하고 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 중	당해 선거에 관한 여부 불문	후보자 또는 그 소속 정당을 위하여 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

개정안은 현행법 제113조(후보자 등의 기부행위제한)의 적용을 받는 ‘정당의 대표자’에 ‘「정당법」 제37조제3항에 따른 당원협의회의 장’이 포함되는지 여부가 현행법상 명확하지 않으므로, 정당의 대표자에는 당원협의회의 장이 포함됨을 명시적으로 규정함으로써, 기부행위가 제

한되는 ‘정당의 대표자’의 범위와 관련된 해석상 다툼을 해결하려는 취지임.

다만, 중앙선거관리위원회는 현재 관련 판례[114]에 따라 현행법 제113조의 ‘정당의 대표자’에는 ‘당원협의회의 장’이 포함되지 않는 것으로 해당 규정을 운용하고 있다는 설명이므로, 정당의 대표자에 당원협의회의 장을 포함시킬 경우 현행법 제113조의 적용대상이 넓어지는 효과가 발생할 수 있음.

또한 현행법 제114조와 제115조는 기부행위의 제한을 폭넓게 규정하고 있기 때문에, 당원협의회의 장이 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체의 장 또는 후보자·후보자가 되려는 자 등의 지위에서 기부행위를 할 경우 그 행위의 양태·목적 등에 비추어 현행법 제114조 또는 제115조에 따라 처벌될 수 있을 것이므로, 당원협의회의 장이 현행법 제113조의 적용을 받는 정당의 대표자에서 제외된다 하더라도 기부행위 제한 규정의 적용상 큰 문제는 발생하지 않을 것으로 생각됨.

한편, 현행법 제114조는 기부행위와 관련된 다른 규정과 달리 해당 규정의 적용대상이 되는 정당에 당원협의회가 포함됨을 명시적으로 규정하고 있는데, 이는 정당의 하부기관이나 소속 당원 등이 위반행위를

114) 공선법에는 ‘정당의 대표자’에 관한 정의규정이 없으므로 정당의 개념은 정당법규에 의하여 해석할 수밖에 없고, 정당법 제3조에서는 정당을 중앙당과 시·도당으로 엄격히 구분, 사용하면서 같은 법 제12조, 제13조에서는 중앙당과 시·도당에 각 대표자를 두도록 하고 있으므로 ‘시·도당 대표자’도 공선법 제113조의 ‘정당의 대표자’에 포함된다고 할 것임(대구고등법원 2008. 1. 21. 선고 2007노483 판결).

할 경우 그 행위자를 처벌할 수 없다는 문제점이 있어 개선이 필요하다는 중앙선거관리위원회의 정치관계법 개정의견(2009. 7. 6. 제18대 국회 제출)이 입법에 반영된 결과[115]인 점을 고려할 필요가 있음.

중앙선거관리위원회는 현행법 제113조는 제114조 및 제115조에 비하여 기부행위를 더욱 엄격하게 제한하고 있는 바, 당원협의회의 장에 대하여 제113조를 적용하도록 개정할지 여부는 정당의 대표자와 비교할 때 당원협의회의 장이 기부행위를 하는 경우 영향력·파급력의 정도·차이, 당원협의회의 장의 배우자도 제113조가 적용되는 것에 대한 적절성 여부 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

115) 2010. 1. 25. 시행 법률 제9974호 공직선거법 일부개정법률

[이형석의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 이형석의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 7. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 8. 1.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

2000년 선거공영제가 시행되어 경제력 격차에 따른 피선거권 제약이 완화되었으며, 2006년 2인 이상의 기초의원을 선출하는 선거구가 도입된 이래 2022년 제8회 전국동시지방선거에는 기초의회선거에서 2명 이상 5명 이하의 의원을 선출하는 중대선거구 도입되어 소선거구제의 대량사표 문제와 특정 정당의 장기집권 문제가 완화되고 군소정당의 정치참여 기회가 확대되었음.

그런데 1명을 선출하는 소선거구와 달리 적게는 2인에서 많게는 5인을 선출하는 중대선거구의 경우 근소한 차이로 낙선한 후보자들도 기탁금 반환과 선거비용 보전 기준이 되는 득표율 요건을 충족하기 어려워졌음.

또한 지난 4월 법 개정으로 장애인과 39세 이하 청년 후보자의 기탁금 반환 요건을 완화하였으나, 선거비용 보전 기준에 대한 부분은 개정되지 않아 여전히 장애인과 청년 후보자들의 정치 진입 장벽이

높은 상황임.

이에 중대선거구제를 채택하고 있는 기초의회의원선거의 기탁금 반환 및 선거비용 보전 기준이 되는 득표율 요건을 소선거구보다 5%p 낮춤으로써 선거구 규모 차이에 따른 형평성 유지와 군소후보의 정치참여 확대에 기여하는 한편, 장애인과 청년 후보자의 선거비용 보전과 기탁금 반환 요건을 완화하여 다양한 사회 계층의 피선거권을 적극적으로 보장하고자 함(안 제57조 및 제122조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 지역구기초의원선거의 기탁금 반환요건 및 청년·장애인 후보자의 선거비용 보전요건 완화

개정안은 지역구자치구·시·군의회의원선거에 출마한 후보자의 기탁금 반환요건과 선거비용 보전요건을 현행의 절반으로 완화하려는 것임.

또한 공직선거에 출마한 장애인 또는 선거일 현재 39세 이하인 후보자의 선거비용 보전요건을 추가적으로 완화하려는 것임.

현 행	개 정 안
第57條(寄託金의 반환 등) ① 관할선거구선거관리위원회는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다. 이 경우 반환하지 아니하는 기탁금은 국가 또는 지방자치단체에 귀속한다.	第57條(寄託金의 반환 등) ① ----------. ---------.
1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거	1. ----지역구시·도의원선거----------
가. ~ 다. (생 략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
<신 설>	2. 지역구자치구·시·군의원선거 가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분

	의 10 이상(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 5 이상을 말한다)을 득표한 경우에는 기탁금 전액
	나. 후보자가 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만을 말한다)을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액
	다. 예비후보자가 사망하거나, 당헌·당규에 따라 소속 정당에 후보자로 추천하여 줄 것을 신청하였으나 해당 정당의 추천을 받지 못하여 후보자로 등록하지 않은 경우에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금 전액
2. (생 략)	3. (현행 제2호와 같음)
② ~ ⑤ (생 략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
제122조의2(선거비용의 보전 등) ① 선거구선거관리위원회는 다음 각호의 규정에 따라 후보자(대통령선거	제122조의2(선거비용의 보전 등) ① ---------- ----------

의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)가 이 법의 규정에 의한 선거운동을 위하여 지출한 선거비용[「정치자금법」 제40조(회계보고)의 규정에 따라 제출한 회계보고서에 보고된 선거비용으로서 정당하게 지출한 것으로 인정되는 선거비용을 말한다]을 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의하여 공고한 비용의 범위안에서 대통령선거 및 국회의원선거에 있어서는 국가의 부담으로, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에 있어서는 당해 지방자치단체의 부담으로 선거일후 보전한다.	---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거	1. ---------- --지역구시·도의원선거-------- ----------
가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 15 이상인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 전액	가. ---------- ---------- ----------100분의 15 이상(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 10 이상을 말한다)인-----

	----------
나. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액	나. ----------100분의 15 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만을 말한다)인---------- ----------
<신 설>	2. 지역구자치구·시·군의원선거 가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우 또는 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 10 이상(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 5 이상을 말한다)인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 전액 나. 후보자의 득표수가 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현

	재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 3 이상 100분의 5 미만을 말한다)인 경우 후보자가 지출한 선거비용의 100분의 50에 해당하는 금액
2. (생 략) ② ~ ⑤ (생 략)	3. (현행 제2호와 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) **부 칙** 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(기탁금 반환 및 선거비용 보전에 관한 적용례) 이 법의 개정규정은 이 법 시행 이후 예비후보자등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

지역구자치구·시·군의회의원선거에 출마하려는 후보자는 후보자등록 시 200만원의 기탁금을 납부해야 함.

또한 지역구자치구·시·군의회의원선거를 포함한 공직선거에서 유효투표총수의 15%이상 득표한 후보자는 납부한 기탁금의 전액과 선거운동을 위해 지출한 선거비용 전액을 보전받게 됨. 유효투표총수의 10% 이상 15%미만 득표한 후보자는 기탁금 및 선거운동을 위해 지출한 선거비용의 반액을 각각 돌려받게 됨.

추가로, 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에 출마한 후보자가 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 기탁금 반환요건이 추가적으로 완화됨. 유효투표총수의 10%이상 득표한 경우 납부한 기탁금의 전액을 반환받게 되고, 5%이상 10%미만 득표한 경우에는 반액을 반환받게 됨.

개정안은 ①지역구자치구·시·군의회의원선거의 기탁금 및 선거비용 전액 반환 득표율요건을 현행 15%이상에서 10% 이상으로, 반액 반환 득표율요건을 현행 10%이상 15%미만에서 5%이상 10%미만으로 각각 완화하려는 것임.

또한 ②공직선거에 출마한 후보자가 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 선거비용 반환요건을 추가적으로 완화하려는 것임. 구체적으로, 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거의 경우 전액 반환요건을 득표율 10%이상으로, 반액 반환요건을 득표율 5% 이상 10% 미만으로 규정하고 있으며, 자치구·시·군의회의원선거의 경우 전액 반환요건을 득표율 5%이상, 반액 반환요건을 득표율 3% 이상 5% 미만으로 규정하고 있음.

<현행과 개정안의 비교>

구 분	기탁금 및 선거비용 반환요건(득표율)	
	전액	반액

<table>
<tr><th></th><th>현행</th><th>개정안</th><th>현행</th><th>개정안</th></tr>
<tr><td>대통령 선거</td><td rowspan="4">원칙: 득표율 15% 이상

장애인 또는 청년: 득표율 10% 이상(기탁금 반환요건만)</td><td>원칙: (현행과 같음)

장애인 또는 청년: 득표율 10% 이상(기탁금, 선거비용 반환요건 모두)</td><td rowspan="4">원칙: 득표율 10% 이상 15% 미만

장애인 또는 청년: 득표율 5% 이상 10% 미만(기탁금 반환요건만)</td><td>원칙: (현행과 같음)

장애인 또는 청년: 5% 이상 10% 미만(기탁금, 선거비용 반환요건 모두)</td></tr>
<tr><td>지자체장 선거</td></tr>
<tr><td>지역구 국회의원 선거</td></tr>
<tr><td>지역구 광역의원 선거</td></tr>
<tr><td>지역구 기초의원 선거</td><td>원칙: 득표율 10% 이상
장애인 또는 청년: 5% 이상 10% 미만(기탁금, 선거비용 반환요건 모두)</td><td>원칙: 득표율 5% 이상 10% 미만
장애인 또는 청년: 3% 이상 5% 미만(기탁금, 선거비용 반환요건 모두)</td></tr>
</table>

개정안은 지역구자치구·시·군의회의원선거의 경우 선거구당 2인 이상 4인 이하의 당선인을 선출하는 중선거구제[116]를 채택하고 있어 소선거구제를 채택하고 있는 지역구국회의원선거나 지역구광역의원선거에 비해 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 요건을 충족하기 어려운 점을 고려하여 지역구자치구·시·군의회의원선거의 기탁금 반환 및 선거비용 보전 요건을 완화함으로써, 선거제도의 차이에 따른 형평성을 제고하려는 취지임.

116) 다만, 제8회 전국동시지방선거에 한정하여 전국 총 11개 국회의원선거구에서는 2인 이상 5인 이하의 기초의회의원을 선출하는 중대선거구제가 시범실시됐었음.

또한 장애인과 39세 이하 청년 후보자의 선거비용 보전 기준을 완화함으로써 장애인과 청년 후보자의 정치참여를 활성화하려는 취지임.

먼저, 지역구자치구·시·군의회의원선거의 기탁금 반환 및 선거비용 보전을 위한 득표율 요건 완화와 관련하여, 선거별 선거비용보전 대상 후보자수를 보면 제7회 전국동시지방선거의 경우 지역구자치구·시·군의회의원선거의 경우 전체 후보자 5,336명 중 보전대상 후보자 수는 3,941명으로 지역구 시·도의원선거보다 보전대상 후보자 수 비율이 낮은 편임.

개정안에 대하여는 선거비용 보전을 위한 득표율 요건 완화에 따른 추가재정소요를 고려할 필요가 있음. 국회 예산정책처는 개정안에 대한 비용추계서에서 지역구자치구·시·군의원후보자 및 청년후보자 등의 선거비용 보전 기준 완화에 따른 추가재정소요를 2026년 제9회 전국동시지방선거에서 총 275억 3,000만원으로 추계했음.[117]

---

117) 비용추계산식

추가재정소요 = $\sum_{i}$ 대상자 수$_i$1) × 평균 선거비용 보전액$_i$2)

이때, i는 대상자 종류(1=추가 보전 50%, 2=신규 보전 50%, 3=청년후보자 신규 100%, 4=청년후보자 신규 50%)

1) 대상자 수는 제7회 전국동시지방선거의 지역구자치구·시·군의원 후보자의 유효득표율 자료를 바탕으로 개정안에 따라 완화된 선거비용 보전 기준을 적용하여 산출
(추가 보전 50% 대상자는 939명, 신규 보전 50% 대상자는 831명, 청년후보자 신규 보전 100% 대상자는 63명, 청년후보자 신규 보전 50% 대상자는 16명)

2) 평균 선거비용 보전액$_i$ = 2018년 기준 평균 선거비용 보전액$_i$a) × (1+소비자물가상승률b))

a) 2018년 기준 평균 선거비용 보전액은 제7회 전국동시지방선거의 지역구자치구·시·군의원 후보자의 선거비용 보전액 자료를 바탕으로 산출

<개정안에 따른 추가재정소요>

구 분		2026 (지선)
대상자 수 (명, a)	추가 보전 50%	939
	신규 보전 50%	831
	청년후보자 신규 50%	16
	청년후보자 신규 100%	63
평균 선거비용 보전액 (천원, b)	추가 보전 50%	14,339
	신규 보전 50%	14,339
	청년후보자 신규 50%	14,339
	청년후보자 신규 100%	30,486
추가재정소요(=a×b, 백만원)		27,530

다음, 장애인과 39세 이하 청년 후보자의 선거비용 보전 기준을 완화와 관련하여서는 신인 정치인등에 대한 진입장벽 완화 필요성, 후보자의 난립 방지 필요성, 국민경제적 여건 등을 종합적으로 고려하여 도입여부를 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

또한 선거비용 보전기준 완화의 혜택을 나이와 장애유무를 기준으로 청년, 장애인 등 특정 집단에 속하는 사람에게만 제공할지는 여부는 혜택을 받지 못하는 집단과의 형평성 문제, 공직선거에서 특정 집단 배려에 대한 사회적 공감대, 추가되는 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사안으로 보임.

(추가 또는 신규 보전 50% 대상자는 2018년 기준 12,895천원, 신규 보전 100% 대상자는 2018년 기준 27,415천원 적용)

b) 국회예산정책처의 소비자물가상승률을 적용

[신정훈의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 신정훈의원 등 31인

2. 제 안 일 : 2022. 8. 2.

3. 회 부 일 : 2022. 8. 3.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료일 전 30일 이후 첫 번째 수요일에 실시하고, 그 선거일이 공휴일인 경우 등에는 그 다음 주의 수요일에 실시하도록 하고 있어, 통상 지방선거는 6월 초중순경에 이루어져 왔음.

그런데 농민들이 가장 바쁜 농번기 기간인 5월 중하순에 선거운동을 하게 되어 선거운동에 따른 농촌 인력난이 가중될 뿐만 아니라 투표율에 영향을 줄 수 있다는 지적이 있음.

농촌 지역의 경우 채소·과수 등 대부분의 품목 농가는 농번기에 일손이 집중되는 특성이 있으며 실제 월별 농업 노동 투입 시간을 분석한 결과 5월이 12.3%로 연중 가장 긴 것으로 나타남.

나아가 지방선거로 당선된 지방의회의원 및 지방자치단체의 장은 당선된 후 취임하기까지 약 20여일의 시간밖에 없어 지방의회나 지방자치단체의 업무를 충분히 파악하지 못하고 의정활동 등을 시작하

게 되는 문제가 발생하고 있음.

따라서 7월부터 임기가 시작되는 지방자치단체의 장이나 지방의회의원의 경우 업무 파악이나 업무 인수인계에 필요한 시간을 사전에 확보하도록 하고, 농촌지역의 경우 농번기 인력난이나 투표율에 영향을 주지 않도록 할 필요가 있음.

이에 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일을 현행 '임기만료일전 30일 이후 첫 번째 수요일'에서 '임기만료일이 있는 연도의 4월 마지막 번째 수요일'로 변경하려는 것임(안 제34조제1항제3호).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방선거 선거일을 4월로 변경

개정안은 지방선거의 선거일을 임기만료전 30일 이후 첫 번째 수요일(6월)에서 임기만료일이 있는 연도의 4월 마지막 번째 수요일로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
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. 1.·2. (생 략) 3. 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選擧는 그 任期滿了日전 30日 이후 첫번째 수요일 ② (생 략)	第34條(選擧日) ① ---------- ----------. 1.·2. (현행과 같음) 3. ----------임기만료일이 있는 연도의 4월 마지막 번째---- ② (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

개정안에 따르면 2026년 제9회 전국동시지방선거일은 2026. 6. 3.에서 2026. 4. 29.로 변경됨.

개정안은 전국동시지방선거일을 4월 말로 변경함으로써 농번기를 피

하여 선거일·선거운동기간을 정하고, 원활한 인수인계를 보장하고자 하는 취지로 보임.[118]

지방의회의원 선거일과 지방자치단체의 장 선거일의 연혁을 보면, 1987년 민주화 이후 1991년 3월 26일과 같은 해 6월 20일 구·시·군의회의원선거와 시·도의회의원선거가 각각 최초 실시되었음. 지방자치단체의 장선거는 1992년 상반기 중 실시 예정이었으나, 경제적 안정을 이유로 연기되었음.

이후 1994. 3. 16. 제정된 법률 제4739호「공직선거및선거부정방지법」제34조는 임기만료에 따른 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거는 그 임기만료일 전 60일 이후 첫 번째 수요일로 규정하고 있으나, 부칙 제7조[119]에서 법 시행 후 실시하는 지방선거는 1995. 6. 27. 실시하고, 당선인은 1995. 7. 1.부터 3년의 임기를 시작하도록 규정하여

---

118) 최근 실시한 농촌단위(면 단위)의 투표율은 4월에 실시한 제20대 국회의원선거의 경우 60.7%, 6월에 실시한 제6회 지방선거의 경우 66.8%, 제6회 지방선거의 경우 67.5%로 나타남.

119) 부칙 제7조 (지방자치단체의 장의 최초의 선거일등에 관한 경과조치) ①이 법 시행후 최초로 실시하는 지방자치단체의 장선거와 임기루료에 의한 지방의회의원선거는 1995년6월27일 동시에 실시하고, 그 선거에서 당선된 자치구·시·군의회의원과 지방자치단체의 장의 임기는 1995년7월1일부터 개시된다.

②제1항의 규정에 의하여 실시된 선거에서 당선된 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 임기는 지방자치법 제31조(議員의 任期)제1항 및 같은법 제87조(地方自治團體의 長의 任期)제1항의 규정에 불구하고 1998년6월30일에 만료된다.

③이 법 시행후 최초로 실시하는 지방자치단체의 장선거에 있어서 제16조(被選擧權)제3항에 규정된 "선거일 현재 계속하여 90일이상 당해 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 자"를 "선거기간개시일 현재 그 지방자치단체의 관할구역안에 주민등록이 되어 있는 자"로 한다.

④이 법 시행후 최초로 실시하는 지방자치단체의 장의 선거에 있어서는 제53조(公務員등의 立候補) 제1항 각호의 1에 해당하는 자로서 후보자가 되고자 하는 자는 후보자등록신청개시일전일까지, 지방자치단체의 장 직에 있는 공무원이 당해 지방자치단체의 장선거에 입후보하는 때에는 선거일전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다.

⑤이 법 시행후 최초로 실시하는 지방자치단체의 장선거는 제203조(同時選擧의 범위와 選擧日)의 적용에 있어서는 임기만료에 의한 선거로 본다.

1995. 6. 27. 제1회 전국동시지방선거가 실시되었음.

제2회 전국동시지방선거는 1998. 5. 7.이 아닌 1998. 6. 4.에 실시되었는데, 이는 제2회 전국동시지방선거 실시 전인 1998. 2. 6.「공직선거및선거부정방지법」이 개정[120]되어 선거일이 임기만료일전 30일 이후 첫 번째 목요일로 변경되었기 때문임. 이는 선거 후 50여일이 지나야 지방자치단체의 장 및 지방의원의 임기가 개시되어 그동안 행정공백이 생길 우려가 있어 선거일을 변경하여 지방행정의 연속성을 기하고자 했던 취지였음.

이후 2004. 3. 12. 법률 제7189호「공직선거및선거부정방지법 일부개정법률」에 따라 선거일이 목요일에서 수요일로 변경[121]된 후 현재까지 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일이 임기만료일 전 30일 이후 첫 번째 수요일로 유지되어 오고 있음.

현재 대통령선거는 임기만료일 전 70일 이후 첫 번째 수요일, 국회의원선거는 임기만료일전 50일이후 첫 번째 수요일에 실시되고 있어 지방의회의원 및 지방자치단체의 장선거는 대통령선거와 국회의원선거에 비해 전임자와 후임자 사이의 인수인계 기간이 짧은 편이나, 상술한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장선거일의 과거 입법연혁을 아울러 고려할 필요가 있음.

120) 법률 제5508호「공직선거및선거부정방지법 일부개정법률」
121) 주5일제 시행에 따라 투표율을 제고하기 위하여 수요일로 변경된 것임.

또한 중앙선거관리위원회의 최근 선거의 행정구역 크기별 투표율 변화 추이[122]를 보면 최근 실시된 4번의 전국동시지방선거에서 농·어촌 지역으로 볼 수 있는 읍·면지역의 투표율이 가장 높았음.

<최근 선거의 행정구역 크기별 투표율 변화 추이>

(단위: %)

구분		전국	특별시	광역시	중소도시	읍	면
지선	제8회	51.5	53.3	47.5	50.0	54.6	59.9
	제7회	60.5	59.8	58.3	59.8	63.1	67.5
	제6회	57.2	58.6	54.6	54.6	60.5	66.8
	제5회	54.9	53.8	50.2	54.2	60.5	66.5
국선	제21대	66.5	68.1	66.4	65.8	64.8	68.3
	제20대	58.0	59.8	56.8	57.9	56.3	60.7
	제19대	54.4	55.2	53.6	53.3	53.5	58.7
	제18대	46.3	46.0	43.7	45.1	47.9	55.1
대선	제20대	77.2	78.0	77.1	76.6	76.1	78.7
	제19대	76.8	77.8	77.1	77.3	74.0	75.0
	제18대	75.6	74.5	76.8	75.8	74.9	75.2
	제17대	63.2	62.9	63.2	62.0	63.8	66.1

※ 자료: 중앙선거관리위원회, 제8회 전국동시지방선거 투표율분석 바탕으로 재구성

한편, 개정안에 따라 시·도지사선거일이 변경될 경우 교육감선거일도 함께 변경되는 부수적인 효과가 있을 것임.

122) 다만, 이는 전체 선거권자를 대상으로 한 조사는 아니고 선거권자의 일부를 표본으로 한 표본조사이므로 실제와 일부 오차가 있을 수 있음.

결론적으로, 개정안은 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 교체기간 증가로 인한 행정공백 발생 가능성, 지방선거일에 관한 입법연혁, 개정안에 따른 투표율 제고효과, 5월 초의 공휴일[123] 등에 대한 고려와 함께 각계각층의 의견을 수렴하여 입법정책적으로 결정할 사안으로 보임.

중앙선거관리위원회는 당선자의 인수기간 연장을 통하여 업무 파악을 충분히 할 수 있는 등의 장점이 있는 반면, 선거일부터 임기개시일까지의 기간 연장에 따라 지방의회나 지방자치단체 업무의 행정공백이 늘어날 수 있다는 점, 4월 말이 중·고등학교 및 대학생의 중간고사 기간과 겹쳐 선거운동 소음으로 인한 학습권 침해 우려가 있다는 점 등의 문제도 있으므로, 상기 장단점을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

123) 5월1일(근로자의 날), 5월5일(어린이 날), 음력 4월 8일(석가탄신일)

[윤상현의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤상현의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2022. 8. 12.

3. 회 부 일 : 2022. 8. 16.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법은 여성의 정치 참여 활성화를 위하여 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천할 때 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하는 규정을 두고 있음.

반면, 청년에 대해서는 후보자 추천 시 일정 비율 할당을 의무화하거나 권고하는 규정이 없음. 참고로, 제21대 국회의원선거 결과 40세 미만 국회의원 수는 13명에 불과하였는데, 이는 노르웨이·스웨덴 등 북유럽 국가들의 청년 의원 비율이 전체 의원의 30%에 달하는 것에 비하면 매우 낮은 수치임.

청년들이 직면한 다양한 사회문제와 관련된 정치적 의사결정 과정에서 청년의 의견이 제대로 반영되도록 하기 위해서는 청년들의 정치 진출을 제고할 필요가 있는바, 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에

전국지역구총수의 100분의 30 이상을 청년으로 추천하도록 노력하는 규정을 신설하려는 것임(안 제47조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 지역구의원선거에서 정당의 청년후보자 추천노력 의무 신설

개정안은 정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 청년으로 추천하도록 노력하는 규정을 신설하려는 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 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. ⑤ (생 략)	第47條(政黨의 候補者推薦) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- 각 선거마다----------각각 여성과 청년(선거일 현재 18세 이상 39세 이하인 사람을 말한다)으로----------. ⑤ (현행과 같음) 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에서 청년 후보자 추천에 관한 적용례) 제47조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 후보자

	등록개시일이 도래하는 선거부터 적용한다.

현행법은 정당이 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력할 의무를 규정하고 있음.

개정안은 정당이 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에 여성 외에 청년 또한 전국지역구총수의 30% 이상씩을 추천하도록 노력할 의무를 규정하려는 것으로, 지역구 후보자 추천시 청년 추천을 활성화하려는 취지임.

개정안은 정당의 자율성 축소 우려, 다른 계층과의 형평성 문제, 청년의 정치적 참여 및 권리신장에 대한 사회적 공감대 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안임.

추가로, 개정안을 입법에 반영한다면 지역구국회의원 및 지방의회의원선거에서 청년을 추천하도록 노력해야 하는 전국지역구총수 대비 비율의 적정성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임. 2022. 4. 20. 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 도입된 청년추천보조금 제도의 보조금 배분비율에 따르면 전국지역구총수의 20% 이상 추천 정당에는 청년추천보조금 총액의 50%가 분배되고, 15%이상 20%미만은 총

액의 30%, 10%이상 15%미만의 경우 총액의 20%가 분배됨.

중앙선거관리위원회는 청년후보자 추천비율 규정을 신설할지 여부는 청년의 정치진출 제고 필요성, 정당활동의 자유 제한 정도, 추천비율의 적정 수치 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[장경태의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 장경태의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2022. 8. 26.

3. 회 부 일 : 2022. 8. 29.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

「공직선거법」 제250조제1항에 규정된 당선되거나 되게 할 목적의 허위사실공표죄는 허위사실의 공표 대상을 ‘출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등’으로 명시하고 있는데, 이 중에서 ‘행위’를 제외한 ‘출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등’은 그 자체로 증거에 의하여 입증될 수 있는 공표 대상임에 반해, ‘행위’는 너무 광범위하고 구체적으로 어떠한 방식과 태양을 내용으로 하는 것인지 불명확하여 죄형법정주의의 파생원칙인 명확성원칙에 반한다는 문제가 제기됨.

헌법 제12조와 제13조에 근거를 두고 있는 명확성원칙으로부터 수범자는 당해 형벌법규에서 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 분명하게 알 수 있어야 하고, 이러한 명확성원칙은 「공직선거법」 제250조제1항의 구성요건에도 충실하게 반영되어야

하므로, 「공직선거법」 제250조제1항 중 ‘행위’의 위헌 시비를 없애기 위해서는 그 개념범위를 적절하게 제한할 필요가 있음. 물론 대법원은 법관의 보충적 해석으로 「공직선거법」 제250조제1항 소정의 ‘행위’의 의미를 합리적으로 결정할 수 있다는 점을 들어 명확성원칙에 반하지 않는다고 판시하였으나 현실에서는 ‘행위’의 구체적 의미와 내용에 대하여 논란이 끊이지 않고 있으므로 입법을 통하여 명확성원칙을 최대한 실천하는 것이 타당함.

그러므로 「공직선거법」 제250조제1항에 명시되어 있는 허위사실 공표대상 중 ‘행위’를 삭제하고, ‘허위의 사실’을 ‘후보자와 직접 관련성 있는 사실에 대하여 거짓임을 알면서도 고의로 허위사실’로 대체함(안 제250조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 당선목적 허위사실공표죄의 객체에서 ‘행위’ 삭제

개정안은 당선목적 허위사실공표죄의 객체에서 ‘행위’를 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
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.	제250조(허위사실공표죄) ①---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------재산---------- ---------- ----------등 후보자와 직접 관련성 있는 사실에 대하여 거짓임을 알면서도 고의로 허위사실--------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
②·③ (생 략)	②·③ (현행과 같음)
	부 칙

	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법의 시행 전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 이 법에 따른다.

개정안은 허위사실공표죄의 객체 중 광범위하게 해석될 여지가 있는 ‘행위’를 삭제하려는 것임.

죄형법정주의에서 파생되는 명확성원칙은 누구나 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정지을 수 있도록 구성요건이 명확해야 함[124]을 뜻하는 바, 다의적으로 해석될 수 있는 문구를 삭제하고 벌칙규정을 명확성을 제고하려는 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있음.

다만, 헌법재판소는 2018헌바223 결정[125]에서 현행 제250조제1항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다고 볼 수 없다고 결정한 바 있고, 대법원 판례[126]는 제250조제1항 본문에 열거된 객체(출생지·가족관

124) 헌재 2009. 3. 26. 2007헌바72 참조

125) 이 사건 허위사실공표금지 조항의 입법취지가 선거의 공정을 보장하기 위한 것이라는 점을 고려하면 여기서 ‘행위’는 후보자의 자질, 능력 등과 관련된 것으로서 선거인의 후보자에 대한 공정한 판단에 영향을 줄 만한 사항으로 한정되고, ‘기타의 방법’이란 연설·방송·신문 등에 준하여 후보자에 관한 정보를 불특정 또는 다수인에게 전달하는 매체 내지 방법을 의미하는 것으로 해석되므로, 이 사건 허위사실공표금지 조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다.

126) 대법원, 2012도14073 판결

계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여)에 대해 제한적 열거로 해석하여 그 밖의 사항에 관하여는 본죄를 적용할 수 없는 것으로 보고 있어 '행위'를 삭제할 경우 처벌의 공백이 발생할 우려도 있을 것으로 보임.[127]

예를 들어, 개정안에 따라 '행위'를 삭제할 경우 딥페이크 등을 통해 생성된 가상의 사진이나 동영상을 공표하는 행위 등에 대한 처벌이 어려워질 수 있음.

또한 현행 허위사실공표죄의 경우 입법연혁상 선거의 공정성 확보를 위해 지속적으로 처벌범위가 확대되어왔음. 현행법 제250조제1항은 94년 공직선거및선거부정방지법 제정 당시 최초로 신설되어, 1997년에는 행위의 객체가 후보자에서 후보자 가족으로 확대되었음, 이후 2000년 개정에서는 공표시 처벌되는 허위사실의 범주(객체)에 '소속·신분·직업·재산·경력 등' 외에 '인격'과 '행위'가 추가되었고, 2015년에는 '인격'이 삭제되었으나 가족관계, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등이 추가되었음.

중앙선거관리위원회는 공직선거법의 목적, "행위"를 대상에 추가한 입법취지[128], "행위"를 한정 해석한 판례 및 헌재결정[129], 해당 조항이

127) 참고로 하급심에서 공직선거법 제250조제1항의 '행위'의 의미에 대해 "일상생활의 모든 행위를 말하는 것이 아니라 적어도 후보자의 자질, 성품, 능력 등의 지표로 삼을 수 있는 것으로 인식되어 선거인의 공정한 판단에 영향을 미치는 사항으로 한정된다"고 판시한 바 있음(대전고등법원 2018. 1. 8. 선고 2017노413 판결).

128) 흑색선전을 금지할 필요성

명호가성원칙에 위배되지 않는다는 헌재결정, 우리나라의 정치현실 및 선거문화, 국민정서와 함께, 삭제 시 선거의 공정을 해하는 가벌성이 큰 행위를 처벌할 수 없는 문제상황이 발생한다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 매우 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

2. ‘허위의 사실’을 ‘후보자와 직접 관련성 있는 사실에 대하여 거짓임을 알면서도 고의로 허위사실’로 변경

개정안은 당선목적 허위사실공표죄의 주관적 구성요건을 명확히 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
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·	제250조(허위사실공표죄) ①---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------

129) [대법원 판례] 행위는 일상생활의 모든 행위를 말하는 것이 아니라 직업, 경력, 학력, 학위, 재산과 같이 적어도 후보자의 자질, 성품, 능력 등의 지표로 삼을 수 있는 것으로 인식되어 선거인의 공정한 판단에 영향을 미치는 사항으로 한정됨(대법원 2017. 6. 19. 선고 2017도4354 판결)

[헌법재판소 결정] 행위는 일상생활의 모든 행위를 말하는 것이 아니라 적어도 후보자의 자질, 성품, 능력 등과 관련된 것으로서 선거인의 후보자에 대한 공정한 판단에 영향을 줄 만한 사항으로 한정됨(헌법재판소 2021. 2. 25. 2018헌바223).

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.	----------재산---------- ---------- ----------등 후보자와 직접 관련성 있는 사실에 대하여 거짓임을 알면서도 고의로 허위사실---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
②・③ (생 략)	②・③ (현행과 같음)
	부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(벌칙에 관한 경과조치) 이 법의 시행 전의 행위에 대한 벌칙의 적용에 있어서는 이 법에 따른다.

현행법은 당선 목적으로 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체·특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표하는 등의 행위를 한 사람에 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있음.

개정안은 당선목적 허위사실 공표죄의 처벌대상을 당선 목적으로 후

보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체·특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등 “후보자와 직접 관련성 있는 사실에 관한 허위의 사실”을 “거짓임을 알면서도 고의”로 공표하는 등의 행위를 한 사람으로 명확하게 규정하려는 것임.

다만, 현재도 당선목적 허위사실공표죄의 주관적 구성요건에는 법문에 명시된 목적(당선되거나 당선되게 할 목적) 외에 「형법」 제8조 및 제13조에 따라 고의[130]가 포함됨.

또한 대법원[131]은 당선목적 허위사실공표죄의 주관적 구성요건으로서 ‘고의’가 인정되려면 공표된 사실이 “허위라는 인식”이 필요하다 할 것이고, 이러한 주관적 인식의 유무는 그 성질상 외부에서 이를 알거나 입증하기 어려운 이상 공표 사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 및 그로 말미암아 객관적으로 예상되는 파급효과 등 제반사정을 모두 종합하여 규범적으로 이를 판단할 수밖에 없다고 판시하여 개정안에서 추가하려는 고의와 동일하게 고의의 의미를 판단하고 있는 것으로 보임.

---

130) 「형법」
제8조(총칙의 적용) 본법 총칙은 타법령에 정한 죄에 적용한다. 단, 그 법령에 특별한 규정이 있는 때에는 예외로 한다.
제13조(고의) 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 벌하지 아니한다. 다만, 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 예외로 한다.

131) 대법원 2005. 7. 22. 선고 2005도2627 판결

아울러, 현행 당선목적 허위사실공표죄는 후보자 외에 후보자의 ‘배우자 또는 직계존비속이나 형제자매’ 등 후보자가 아닌 사람의 경력 등을 허위로 공표하는 행위 또한 목적성과 고의성이 인정될 경우 처벌하도록 규정하고 있는데, 개정안과 같이 후보자가 아닌 사람의 경력 등에 대하여도 후보자와의 직접적인 관련성을 요구할 경우 후보자가 아닌 사람에 대한 당선목적 허위사실공표죄의 적용범위가 달라질 가능성도 있을 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 ‘후보자와 직접 관련성 있는 사실 부분과 관련하여 대법원 판례는 제250조제2항의 ‘후보자에 관한 사실’에 대하여 후보자와 직접적으로 관련된 사실임을 요한다고 판시하고 있으므로 제1항에서의 ‘후보자에 관한 사실’도 판례와 동일하게 보아야 하고,

‘거짓임을 알면서도 고의로’ 부분과 관련하여 대법원 판례는 제250조제2항 소정의 허위사실공표죄는 행위자의 고의의 내용으로서 그 사항이 허위라는 것의 인식을 요한다고 판시하고 있으므로 제1항도 판례와 동일하게 보아야 하는 바, 개정안의 내용은 현재도 판례에 의하여 적용되고 있는 부분으로 이를 명문화할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

[최연숙의원안]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 최연숙의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 9. 2.

3. 회 부 일 : 2022. 9. 5.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 후보자등록 시 제출하여야 하는 서류의 종류에 대해서는 규정하고 있으나, 후보자의 사진 제출에 관하여는 별도로 규정하고 있지 않음.

선거에서 후보자의 이미지는 유권자의 의사 결정에서 많은 부분을 차지하는 중요한 사항이나, 후보자 등록 시 제출하는 후보자의 사진에 관한 규정이 부재함에 따라 선거관리위원회 홈페이지에 게시된 후보자의 사진이 후보자의 현재 모습과 많이 달라 후보자에 대한 정확한 인식을 방해한다는 의견이 있음.

이에 후보자등록 시 제출하는 사진에 관한 기준을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 하고 이에 부합하는 사진을 제출하도록 함으로써, 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 후보자에 대해 명확히 알 수 있도록 하려는 것임(안 제49조제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 후보자등록시 제출해야 하는 사진의 기준 신설

개정안은 후보자등록시 제출해야 하는 사진의 기준을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 위임하려는 것임.

현 행	개 정 안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (생략) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 후보자등록을 신청하는 자는 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항에 따른 기탁금을 납부하여야 한다. 1. ~ 7. (생 략) ⑤ ~ ⑮ (생 략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ ---------- ---각 호의 서류 및 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 기준에 부합하는 후보자 본인의 사진을----------. 1. ~ 7. (현행과 같음) ⑤ ~ ⑮ (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 후보자등록을 신청할 때 후보자등록신청서와 기타 첨부서류를 제출하도록 규정하고 있음. 이에 더해 중앙선거관리위원회는 편

의상 필요서류로 후보자의 사진을 제출하도록 하고 있음.

제8회 전국동시지방선거 정당·후보자를 위한 선거사무안내에 기재된 후보자등록시 제출해야 하는 서류 목록은 다음과 같음.

<후보자등록 제출서류(제8회 전국동시지방선거)>

서 류 명	수 량 (부, 통)	비 고
○ 후보자등록신청서	1	규칙 별지 제12호서식㈏
○ 첨부서류		
▪ 후보자 추천서 (정당추천후보자)	1	규칙 별지 제12호서식㈐
▪ 선거권자의 후보자 추천장 (무소속후보자)	추천인수를 충족하는 매수	규칙 별지 제11호서식㈎
▪ 주민등록표 초본	1	구·시·읍·면·동장 발행 ☞ 거주요건 확인을 위해 필요함
▪ 가족관계증명서 ※ 본인의 가족관계증명서외에 다른 직계존비속(18세이상의 외손자 포함)이 있는 경우 해당 직계존비속이 등재된 가족관계증명서도 함께 제출	1	구·시·읍·면·동장 발행 ☞'상세증명서'를 발급받아 제출 ☞ 가족관계증명서는 가족의 병역사항 신고내용 확인에 필요함.
▪ 사직원접수증 또는 해임증명서류(해당자)	1	소속기관(소속위원회)장 발행
▪ 재직증명서(해당자)	1	법 제16조(피선거권)제4항에 해당되는 지방자치단체의 장에 한함.
▪ 등록대상재산에 관한 신고서	1	「공직자윤리법의 시행에 관한 중앙선거관리위원회 규칙」 별지 제1호 서식 ㈏
▪ 병역사항에 관한 신고서 및 그 증빙서류	1	「공직선거후보자의 병역사항 신고 및 공개에 관한 규칙」 별지 제1호서식 ☞ 반드시 "공직자(등)신고용"으로 발급
▪ 최근 5년간 세금납부·체납증명에 관한 신고서	1	규칙 별지 제12호서식의㈑ ☞ 신고서는 "공직선거후보자용"으로

서 류 명	수 량 (부, 통)	비 고
		발급 받은 증명서에 의하여 작성하여야 함.
▪ 전과기록증명에 관한 제출서 및 그 증빙서류	1	규칙 별지 제12호서식의㈋ (회보서는 국가경찰관서의 장 발행) ☞ 반드시 “공직선거후보자용”으로 발급
▪ 정규학력증명에 관한 제출서	1	규칙 별지 제12호서식의㈌
▪ 공직선거 후보자등록 경력신고서	1	규칙 별지 제12호서식의㈍
▪ 후보자의 인영신고서	1	규칙 별지 제13호서식 ☞ 후보자 인장의 인영을 제출하지 아니한 때에는 예비후보자의 인영을 후보자 인장의 인영으로 봄.
▪ 경력방송원고제출서 (TV,라디오) ※ 지방자치단체장선거 후보자에 한함.	각 2	규칙 별지 제24호서식의㈏
○ 관리상 필요서류		
▪ 사진(5×7㎝의 천연색으로 3개월이내 촬영한 탈모상반신)	**2매**	**경력방송·자료발간 및 언론제공용 ☞ 전자파일 동시 제출**

사진은 후보자등록시 반드시 필요한 서류는 아니나, 경력방송·자료발간 및 언론제공용 등으로 선거관리위원회의 실무상 사용되고 있고, 중앙선거관리위원회 또한 유권자의 알권리를 위해 후보자의 사진을 홈페이지에 게시하는 등 실무상 중요하게 사용하고 있다고 설명함.

다만, 개정안의 내용은 현행법의 개정 없이도 일정부분 달성 가능할 것으로 보임. 현행법 제49조제15항[132]은 후보자의 등록신청서의 서식

등 그 밖에 필요한 사항을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하도록 규정하고 있으므로, 현행「공직선거관리규칙」별지12호서식(참고자료 참고)으로 정하고 있는 후보자등록신청서 서식을 개정하여 후보자등록신청서에 사진을 첨부하도록 하고, 첨부해야 하는 사진의 규격 및 기준을 정하는 방안도 가능할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 사진 제출을 법률에 명문화하는 것은 바람직하다고 판단되나, 최연숙의원안의 취지상 후보자의 사진이 실제 후보자의 모습과 유사하게 보일 수 있도록 규칙에서 세부기준을 정해야 하는데, 실제 모습과 유사한지 여부에 대한 판단은 주관적일 수밖에 없어 기준 설정에 어려움이 있을 수 있는 점 등을 고려할 필요가 있다는 입장임.

---

132)「공직선거법」
제49조(후보자등록 등) ⑮후보자의 등록신청서와 추천서의 서식, 세금납부 및 체납에 관한 선고서의 서식, 제출·회보받은 서류의 공개방법 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

[참고자료] 후보자등록신청서

[별지 제12호서식의(나)] <개정 2015.8.13>

(예비후보자)·(후보자)등록신청서

1. 선거명(선거구명)
2. 소속정당명
3. 성명 (한자 :)
4. 주민등록번호
5. 주소 (전화번호, 휴대전화번호)
6. 직업
7. 학력
8. 경력

년 월 일 실시하는 ○○선거에서 (예비후보자)·(후보자)로 등록을 신청합니다.

년 월 일

신청인

○ ○ 당 인

대 표 자 ○ ○ ○ 인

(예비후보자)·(후보자) ○ ○ ○ 인

○○선거관리위원회 귀중

※ 덧붙임 서류 : (1) 정당의 후보자추천서 또는 선거권자의 후보자추천장
(2) 후보자본인승낙서(정당추천 대통령후보자에 한함)
(3) 가족관계증명서
(4) 사직원접수증 또는 해임된 것을 증명하는 서류
(5) 주민등록표 초본(대통령선거·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거에 한함)
(6) 재직증명서(「공직선거법」 제16조제4항에 해당하는 지방자치단체의 장에 한함)
(7) 등록대상재산에 관한 신고서
(8) 병역사항에 관한 신고서
(9) 최근 5년간 세금납부·체납증명에 관한 신고서
(10) 전과기록증명에 관한 제출서
(11) 정규학력 증명에 관한 제출서
(12) 공직선거 후보자등록 경력 신고서
(13) 인영신고서

주: 1. 대통령 및 지방자치단체의 장의 선거에서는 "선거구명"란은 작성하지 아니합니다.

2. 학력은 정규학력과 이에 준하는 외국의 교육과정을 이수한 학력을 기재하되, 정규학력을 기재하는 때에는 졸업 또는 수료당시의 학교명(중퇴한 경우 수학기간 포함)을, 국내 정규학력에 준하는 외국의 교육기관에서 이수한 학력을 기재하는 때에는 그 교육과정명과 수학기간 및 학위를 취득한 때의 취득학위명을 명확하게 사실대로 기재하여야 합니다.

3. 국내 정규학력에 준하는 외국의 교육기관에서 이수한 학력증명서는 한글번역문을 함께 제출하여야 합니다.

4. 경력은 주요 경력을 2개 이내로 적되, 현직의 경우 "(현)"으로, 현직이 아닌 경우 "(전)"이라 표시하여야 합니다.

5. 한글로 표기된 성명은 투표용지에 그대로 게재되므로 가족관계증명서에 기재된 성명을 정확히 기재하여야 합니다.

[박주민의원안 I]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 박주민의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2022. 9. 28.

3. 회 부 일 : 2022. 9. 29.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

2022년 7월 21일 헌법재판소는 공직선거 후보자 및 유권자의 표현의 자유, 집회·결사의 자유를 침해한 「공직선거법」에 다수의 위헌·헌법불합치 결정을 내렸음.

이에 헌법재판소가 제시한 국회의 입법개선시한에 대응하고, 중앙선거관리위원회가 국회에 제시해온 바 있는 공직선거법 개정의견 및 지난 20대 국회 정치개혁특별위원회에서 검토된 내용을 함께 반영하여 공직선거 후보자 및 유권자의 표현의 자유, 집회·결사의 자유를 보호하며, “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”(「공직선거법」 제58조제2항)는 법률의 취지에 부합하도록 규제 중심의 선거운동 환경을 개선하고자 함.

주요내용

가. 누구든지 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격의 어깨띠 등 소품을 사용하여 선거운동을 할 수 있도록 함(안 제68조제1항 등).

나. 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자도 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있도록 함(안 제79조제1항 등).

다. 시설물설치 등과 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등을 금지하는 조항을 삭제함(안 제90조 삭제 및 안 제93조 삭제).

라. 선거운동을 위하여 행렬 등을 구성할 수 있는 인원의 제한을 5명에서 30명으로 완화함(안 제105조).

Ⅲ. 검토의견

1. 어깨띠, 소품 등 이용 선거운동 허용

개정안은 누구든지 선거운동기간 중 어깨띠 등 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있도록 허용하려는 것임.

현 행	개 정 안
제68조(어깨띠 등 소품) ① 후보자와 그 배우자(배우자 대신 후보자가 그의 직계존비속 중에서 신고한 1인을 포함한다), 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 후보자와 함께 다니는 활동보조인 및 회계책임자는 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 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있다.	제68조(어깨띠 등 소품) ① 누구든지----------. ----------
② 누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동기간 중 어깨띠, 모양과 색상이 동일한 모자나 옷, 표찰·수기·마스코트·소품, 그 밖의 표시물을 사용하여 선거운동을 할 수 없다.	<삭 제>

③ (생 략)	③ (현행과 같음)
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.	第255條(不正選擧運動罪) ① ----------.
1. ~ 4. (생 략)	1. ~ 4. (현행과 같음)
5. 제68조제2항 또는 제3항(어깨띠의 규격을 말한다)을 위반하여 어깨띠, 모자나 옷, 표찰·수기·마스코트·소품, 그 밖의 표시물을 사용하여 선거운동을 한 사람	5. 제68조제1항 또는 제3항을 위반하여 규격이나 금액을 초과하는----------
6. ~ 20. (생 략)	6. ~ 20. (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 후보자와 그 배우자, 선거사무관계자를 제외한 사람은 누구든지 선거운동기간 중 어깨띠·표찰·수기·마스코트·소품 등을 이용하여 선거운동을 할 수 없도록 규정하고 있음. 또한 후보자 등이라 하더라도 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 어깨띠 등 소품의 규격 또는 금액 범위를 준수해야 하며, 소품을 붙이거나 입거나 지니는 방법으로만 선거운동을 할 수 있음.

그런데 헌법재판소는 2022. 7. 21. 2017헌가4 결정에서 선거운동기간 중 후보자 등을 제외한 누구든지 어깨띠 등 표시물을 사용한 선거운동

을 금지한 현행법 제68조제2항 및 이에 위반한 경우 처벌하는 현행법 제255조제1항제5호 중 제68조제2항에 관한 부분이 정치적 표현의 자유를 표현의 자유를 침해한다며 헌법불합치 결정을 했음.(입법시한 2023. 7. 31.)

개정안은 이러한 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 반영하여 누구든지 선거운동기간 중 후보자의 사진·성명·기호 및 소속 정당명, 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 게재한 어깨띠나 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 규격 또는 금액 범위의 윗옷·표찰·수기·마스코트, 그 밖의 소품을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있도록 허용하려는 것으로, 바람직한 측면이 있음.

다만, 헌법재판소는 “심판대상조항의 위헌성은 표시물을 사용하는 선거운동의 제한 그 자체 있다기보다는, 선거에서의 기회균등이나 공정성을 해치는 것이 명백하다고 볼 수 없는 정치적 표현까지 모두 금지·처벌하는 것에 있고, 이와 관련하여 정치적 표현행위의 방법을 어느 정도로 허용할 것인지는 입법자가 논의를 거쳐 결정할 사항이라고 할 것”이라 결정한 점을 고려할 때 일반 유권자가 선거운동에 사용할 수 있는 어깨띠 등 소품의 종류, 가액, 범위와 해당 소품의 이용방법 등에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

현재 후보자 등에게 허용되고 있는 어깨띠는 길이 240센티미터 너비

20센티미터 이내, 윗옷은 6만원 이내, 마스코트, 표찰·수기 그 밖의 소품은 옷에 붙이거나 사람이 입거나 한손으로 지닐 수 있는 정도의 크기이며, 해당 소품을 붙이거나 입거나 지니는 방법으로만 선거운동을 할 수 있어 규격과 이용방법이 매우 제한적인 상황이므로, 후보자 등에게 허용되는 소품 등의 규격·금액 범위 및 이용방법을 모든 선거권자에게 그대로 적용하는 것에는 현실적인 수용가능성 및 위법행위의 단속가능성 등의 측면에서 어려움이 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 현행법상 선거운동 규정이 규제 중심으로 되어 있어 이를 개선하여야 한다는 국민적 공감대, 최근 헌법재판소의 헌법불합치 결정 취지, 개선하는 경우 선거운동 적정 허용범위 등을 중·장기적으로 검토하여 입법정책적으로 개정할 사안이나,

①다른 사람의 부담으로 제작·구입한 소품 이용을 허용할 경우 세과시를 위한 경쟁적 소품활용으로 선거의 과열이 우려되고, ②후보자의 경우 선거비용제한·보전제도로 비용통제가 가능하나, 일반 유권자는 통제수단이 없어 이를 악용할 가능성이 높은 점을 고려할 필요가 있다는 입장임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 2021. 4. ①선거운동을 할 수 있는 사람은 누구든지 선거운동기간 중에 본인의 부담으로 제작하거나 구입한 소품 또는 표시물을 붙이거나 입거나 지니고 선거운동을 할 수 있도록

하되, 규격 그 밖의 사항은 현행 제68조에 따르도록 하며, ②선거사무관계자가 사용하는 소품 또는 표시물의 제작·구입 비용은 현행과 같이 후보자가 부담하도록 하는 내용의 공직선거법 개정의견을 국회에 제출한 바 있으며,

현재 헌법재판소의 헌법불합치 취지, 위 고려사항 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 정치적 표현 및 선거운동 방법을 제시하고자 '제도개선 연구반'을 운영하고 있고, 연구결과를 반영한 '공직선거법 개정의견'을 제출할 예정임.

2. 비례대표후보자의 공개장소에서의 연설·대담 허용

개정안은 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자 또한 선거운동기간 중 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제79조(공개장소에서의 연설·대담) ① 후보자(비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 선거운동기간 중에 소속 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖에	제79조(공개장소에서의 연설·대담) ① 후보자는---------- ---------- ---------- ---------- ----------.

필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있다.	
② (생 략)	② (현행과 같음)
③ 공개장소에서의 演說·對談을 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 자동차와 이에 부착된 확성장치 및 휴대용 확성장치를 각각 사용할 수 있다.	③ ---------- ---------- ---------- ---------- ----------.
1.·2. (생 략)	1.·2. (현행과 같음)
<신 설>	2의2. 비례대표국회의원선거 후보자와 선거사무소마다 각 1대·각 1조
3. 지역구지방의회의원선거 및 자치구·시·군의 장선거 후보자마다 1대·1조	3. 지역구지방의회의원선거, 자치구·시·군의 장선거 및 비례대표지방의회의원선거 ----------
④ ~ ⑫ (생 략)	④ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 후보자가 선거운동기간 중에 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견, 그 밖에 필요한 사항을 홍보하기 위하여 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있도록 하면서, 비례대표국회의원후보자 및 비례대표지방의회의원후보자는 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있는 주체에

서 제외하고 있음.

개정안은 비례대표국회의원후보자와 비례대표지방의회의원후보자 또한 공개장소에서의 연설·대담을 할 수 있도록 전면적으로 허용하려는 것으로, 비례대표국회의원 및 비례대표지방의회의원후보자의 선거운동의 자유를 폭넓게 보장하고 선거권자의 알권리를 증진하려는 취지로 바람직한 측면이 있음.

다만, 개정안과 같이 비례대표선거에 전면적으로 공개장소에서의 연설·대담을 허용하는 방안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

첫째, 공개장소에서의 연설·대담의 효과성을 고려할 필요가 있음. 공개장소에서의 연설·대담은 비교적 좁은 지역에서 유권자를 직접 만나 자신을 알릴 필요가 있는 지역구의원선거와 달리 광범위한 지역의 유권자에게 정당의 정강 등을 알려야 하는 비례대표의원선거에서는 비용과 노력에 비하여 많은 효과를 기대할 수 있는 선거운동방법이 아닐 수 있음.[133]

둘째, 비례후보자의 공개장소에서의 연설·대담의 악용가능성을 고려할 필요가 있음. 가령, 비례대표의원후보자가 소속 정당의 정강·정책 등을 홍보하는 외에 동일한 추천정당 소속 지역구의원후보자를 연설·

133) 2016. 12. 19. 2015헌마509, 1160(병합)

대담자로 지정하여 연설·대담하도록 하거나, 해당 지역구의원후보자의 선거운동도 함께 수행하는 등 편법적인 선거운동 방법으로 변질될 우려가 있음.

셋째, 일반 선거권자에 대한 영향을 고려할 필요가 있음. 공개장소에서의 연설·대담에는 현행법에 따라 확성장치를 사용할 수 있는데, 확성장치는 소음이 유발함으로써 다수의 사람들이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 직접적인 영향을 미침. 그런데 2020년 국회의원선거에 연동형비례대표제가 도입됨에 따라 제21대 선거에는 301명의 비례대표후보자가 출마하여 제20대 선거의 158명 대비 2배 가까이 증가했음. 이러한 상황에서 비례대표후보자에 대한 공개장소에서의 연설·대담이 허용될 경우 일반 선거권자에게 소음피해 및 정보의 과다로 인한 혼란을 초래할 가능성도 있을 것으로 보임.

넷째, 헌법재판소의 결정취지를 고려할 필요가 있음. 헌법재판소는 2016. 12. 19. 2015헌마509, 1160(병합) 결정에서 비례대표선거에서 공개장소에서의 연설·대담을 전면적으로 금지하는 현행 규정이 합헌이라고 결정하면서도, 과반수인 5인은 위헌의견을 제시했음. 해당 의견은 소수정당 내지 신생정당이 현행법에 따라 자신의 정당·정책을 알릴 수 있는 선거운동수단은 제한적이므로 정당의 규모나 인지도에 관계없이 유권자를 접하고 선거운동할 수 있는 수단이 필요한 바, 공개장소에서의 연설·대담의 방식 및 조건을 제한하는 등의 방식으로 비례대표선거

에도 공개장소에서의 연설·대담을 허용할 필요가 있다는 취지였음.

중앙선거관리위원회는 해당 조항에 대하여 합헌결정을 한 헌법재판소의 취지, 후보자 개인이 아닌 정당을 대표하는 비례대표후보자의 특수성, 비례대표후보자의 선거운동의 자유 확대 필요성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

3. 시설물설치 등 및 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지규정 삭제

개정안은 시설물설치 등의 금지 및 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지에 관한 현행법 제90조와 제93조를 각각 삭제하고 연관된 규정을 함께 정비하려는 것임.

현 행	개 정 안
제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후	<삭 제>

보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다. 1. 화환·풍선·간판·현수막·애드벌룬·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위 2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위 3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위 ② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 선거에 영향을 미치게 하기 위한 행위로 보지 아니한다. 1. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동 2. 의례적이거나 직무상·업무상의 행위 또는 통상적인 정당활동으로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 행위	
第93條(脫法方法에 의한 文書·圖畵의 배부·게시 등 금지) ① 누구든지 選擧日전 180日(補闕選擧 등에 있어서는 그 選擧의 실시사유가 확정된 때)부터 選擧日까지 選擧에 영향을	<삭 제>

미치게 하기 위하여 이 法의 規定에 의하지 아니하고는 政黨(創黨準備委員會와 政黨의 政綱·정책을 포함한다. 이하 이 條에서 같다) 또는 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)를 支持·추천하거나 反對하는 내용이 포함되어 있거나 政黨의 명칭 또는 候補者의 姓名을 나타내는 廣告, 人事狀, 壁報, 사진, 文書·圖畵, 印刷物이나 錄音·錄畵테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첩부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다.

1. 선거운동기간 중 후보자, 제60조의3제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(같은 항 제2호의 경우 선거연락소장을 포함하며, 이 경우 "예비후보자"는 "후보자"로 본다)이 제60조의3제1항제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위
2. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조제2항에 따른 통상적인 정당활동

② 누구든지 選擧日前 90日부터 選擧日까지는 政黨 또는 候補者의 名義를 나타내는 著述·演藝·演劇·映畵·사진 그 밖의 물품을 이 法에

規定되지 아니한 방법으로 廣告할 수 없으며, 候補者는 放送·新聞·雜誌 기타의 廣告에 出演할 수 없다. 다만, 선거기간이 아닌 때에 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문 또는 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물의 판매를 위하여 통상적인 방법으로 광고하는 경우에는 그러하지 아니하다.	
③ 누구든지 選擧運動을 하도록 勸誘·約束하기 위하여 選擧區民에 대하여 身分證明書·文書 기타 印刷物을 發給·배부 또는 徵求하거나 하게 할 수 없다.	
第255條(不正選擧運動罪) ①(생 략)	第255條(不正選擧運動罪) ①(생 략)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 者는 2年 이하의 懲役 또는 400萬원 이하의 罰金에 處한다.	② ----------.
1. ~ 4.(생 략)	1. ~ 4.(현행과 같음)
5. 第93條(脫法方法에 의한 文書·圖畵의 배부·게시 등 금지)第1項의 規定에 위반하여 文書·圖畵 등을 배부·첩부·살포·게시·상영하거나 하게 한 者, 같은 條第2項의 規定에 위반하여 廣告 또는 出演을 하거나 하게 한 者 또는 第3項의 規定에 위반하여 身分證明書·	<삭 제>

文書 기타 印刷物을 發給·배부 또는 徵求하거나 하게 한 者	
6. ~ 8. (생 략)	6. ~ 8. (현행과 같음)
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 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. ~ 사. (생 략)	가. ~ 사. (현행과 같음)
아. 第90條(施設物設置 등의 금지)의 規定에 위반하여 宣傳物을 設置·진열·게시·배부하거나 하게 한 者 또는 상징물을 제작·販賣하거나 하게 한 者	<삭 제>
자. ~ 너. (생 략)	자. ~ 너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)
④·⑤ (생 략)	④·⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법 제90조는 선거일 전 180일부터 선거일까지 정당의 명칭이나

후보자의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것을 포함하여 선거에 영향을 미치게 하기 위한 광고물, 표시물, 상징물을 설치·배부·판매하는 행위 등을 금지하고 있음. 또한 현행법 제93조제1항은 누구든지 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 광고, 사진, 인쇄물 등을 배부·첩부·살포·상영·게시할 수 없도록 금지하고 있음.

그런데 헌법재판소는 2022. 7. 21. 2017헌바100 등 결정에서 현행법 제90조제1항제1호 중 현수막, 그 밖의 광고물 설치·게시부분과 같은 항 제2호 중 그 밖의 표시물 착용 부분, 현행법 제93조제1항 중 벽보, 인쇄물, 광고, 문서·도화의 첩부·게시와 관련된 부분에 대하여 헌법불합치 결정을 했음.(입법시한 2023. 7. 31.)

개정안은 이러한 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 맞추어 현행법 제90조와 제93조를 단순히 삭제함으로써 시설물 설치 등을 통한 선거운동을 전면적으로 허용하려는 것으로 바람직한 측면이 있음.

개정안에 따르면 일반 국민은 선거운동기간 전에는 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물 등을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있을 것이고, 선거운동기간에는 선거운동에 이르는 범위까지 시설물 등을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안과 같이 현행법 제90조와 제93조제1항을 삭제할 경우 누구든지 시설물·인쇄물을 이용한 선거운동이 가능하게 되어 시설물·인쇄물을 이용한 선거운동의 전면적 금지를 전제로 허용되어 있는 선거벽보나 선거공보, 선거운동용 현수막 등에 관한 현행법의 규정들에 대한 보완이 필요한 것으로 보이고,

정당·후보자 및 그를 지지하는 유권자의 경제적·정치적·사회적 영향력의 차이에 따라 선거운동 등에서의 불균형이 나타날 수 있는 바, 무분별한 시설물이나 인쇄물 등의 설치·배부가 이루어질 가능성을 차단할 방안에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

또한 개정안은 현행법 제90조 및 제93조제1항을 삭제하면서 이와 관련된 처벌규정도 삭제하고 있는데, 삭제 대상이 된 제255조제2항제5호[134] 및 제256조제3항제1호아목[135]은 현행법 제90조 및 제93조제1항을 직접 위반한 자 외에 그러한 위반행위를 "하게한 자"를 처벌의 대상으로 포함하고 있음을 고려하면, 현행 제230조제1항제5호[136]와 같이

134) 제255조(부정선거운동죄) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.
5. 제93조(脫法方法에 의한 文書·圖畵의 배부·게시 등 금지)제1항의 규정에 위반하여 문서·도화 등을 배부·첩부·살포·게시·상영하거나 하게 한 자, 같은 조제2항의 규정에 위반하여 광고 또는 출연을 하거나 하게 한 자 또는 제3항의 규정에 위반하여 신분증명서·문서 기타 인쇄물을 발급·배부 또는 징구하거나 하게 한 자

135) 제256조(각종제한규정위반죄) 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
아. 제90조(施設物設置 등의 금지)의 규정에 위반하여 선전물을 설치·진열·게시·배부하거나 하게 한 자 또는 상징물을 제작·판매하거나 하게 한 자

136) 제230조(매수 및 이해유도죄) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

선거에 영향을 미치게 하기 위하여 시설물·인쇄물을 이용한 정치적 행위를 하게 하고 대가를 제공하는 등의 행위를 처벌할 필요성에 대하여 검토할 수 있는 것으로 생각됨.

아울러, 상술한 헌법재판소 위헌결정의 주된 취지는 현행법 제90조와 제93조의 목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정되나 침해의 최소성과 법익의 균형성을 상실했다는 것임을 고려할 때, 상술한 사항들을 감안하여 현행 규정을 유지하면서 정치적 표현의 자유를 조화롭게 달성할 수 있는 방안에 대한 종합적인 논의가 필요할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 제90조 및 제93조를 단순 삭제하는 경우 선거의 공정성에 심각한 위해가 생길 것으로 우려[137]되므로, 선거의 공정성을 보장한다는 전제 하에 최소한의 제한 규정을 두어, '선거의 공정성'과 '정치적 표현의 자유'를 동시에 보장할 수 있는 구체적인 방안에 대한 논의가 필요한 상황이라는 설명임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 2021. 4. ①누구든지 "선거운동기간 전에는" 선거운동에 이르지 않는 범위에서 시설물·인쇄물을 이용한 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있도록 하고, ②선거운동을 할 수 있

---

5. 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법에 따른 경우를 제외하고 문자·음성·화상·동영상 등을 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 게시하거나 전자우편·문자메시지로 전송하게 하고 그 대가로 금품, 그 밖에 이익의 제공 또는 그 제공의 의사표시를 하거나 그 제공을 약속한 자

137) 「공직선거법」은 법에서 허용하는 선거운동 방법을 나열하고, 그 외의 행위는 금지하는(제90조, 제93조가 대표적인 조항) 포지티브 규제에 기반하고 있으므로, 두 조항을 단순 삭제한다면 법에서 허용하지 않는 선거운동을 하는 경우 이를 제재할 방법이 없어 선거의 공정성 문제가 대두되는 것임.

는 사람은 누구든지 “선거운동기간 중에” 정당·후보자의 명칭·성명·사진(그림 포함)을 명시하거나, 그 명칭·성명을 나타내는 기호·상징마크·마스코트를 명시한 경우를 제외하고는 시설물·인쇄물을 이용하여 선거운동을 자유롭게 할 수 있도록 하는 공직선거법 개정의견을 국회에 제출한 바 있음.

4. 선거운동을 위한 행렬 등 구성가능인원 확대

개정안은 선거운동을 위하여 거리를 행진하는 등 행렬을 구성할 수 있는 최대인원을 5명에서 30명으로 확대하려는 것임.

현 행	개 정 안
第105條(行列 등의 금지) ① 누구든지 선거운동을 위하여 5명(후보자와 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.	第105條(行列 등의 금지) ① ----------30명을 초과하여----------. <단서 삭제>

1. ~ 3. (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음) **부 칙** 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

현행법은 누구든지 선거운동을 위하여 5명(후보자와 함께 있는 경우에는 후보자를 포함하여 10명)을 초과하여 무리를 지어 거리를 행진하거나 다수의 선거구민에게 인사하는 등의 행위를 할 수 없도록 규정하고 있음.

개정안은 선거운동을 위하여 무리를 지을 수 있는 인원제한을 최대 30명까지로 확대하려는 것으로, 후보자의 선거운동의 자유를 확대하려는 취지로 이해됨.

선거운동을 위한 거리행진 등은 선거에 있어서 후보자와 선거인 모두에게 효과적인 정보의 전달 및 획득을 위한 수단이 될 수 있으나, 행진 등을 무제한으로 허용할 경우 선거운동의 부당한 경쟁을 초래하여 후보자들간의 경제력의 차이에 따른 불균형이 심화되고 무분별한 흑색선전으로 인하여 선거의 평온과 공정이 저해될 우려도 있을 것으로 보임.[138]

따라서 개정안에 대하여는 인원제한 완화에 따른 선거운동의 자유

138) 2004헌마215

확대 효과, 시민의 통행권 제한 가능성, 경제력·지지세 등에 따른 후보자간의 불균형 발생가능성 등을 제반사정을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

[박주민의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 박주민의원 등 13인

2. 제 안 일 : 2022. 9. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 9. 30.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

제안이유

현행법은 후보자의 선거운동 및 선거인의 정치적인 의사 표현의 많은 영역을 규제하거나 금지하고 있음.

그런데 선거제도는 민주주의 국가에서 선거인인 국민의 정치적 의사 표현을 최대한 보장해야 하는바 이와 같은 전반적인 선거운동 규제에 대한 비판이 증가하고 있음. 또한 현행법과 같은 규제는 정치 선진국의 입법례에서는 찾아보기 어려운 방식임.

이에 따라, 선거운동에 대한 규제를 전반적으로 완화하는 등 공직선거제도의 전반적인 개선을 통해 선거운동의 자유를 향상시키려는 것임.

주요내용

가. 선거운동의 정의를 명확하게 하고, 후보자 간 정책·공약에 관한 비교평가 등의 광범위한 선거운동 규제를 철폐하거나 완화함(안 제58조 및 제108조의3).

나. 허위사실 유포죄, 후보자 비방죄 등 포괄적인 선거운동 관련 처벌규정을 삭제함(안 제82조의4제2항, 제110조 및 제251조 삭제).

다. 인터넷 실명제와 관련된 규정을 삭제함(안 제82조의6 삭제).

라. 투표시간을 오전 6시에서 오후 9시로 연장하여 규정함(안 제155조, 제176조, 제218조의16, 제218조의17 및 제218조의24).

마. 매수 및 이해유도죄의 요건을 명확하게 규정함(안 제230조제1항제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 선거운동의 정의 명확화

현행법은 ‘선거운동’의 정의를 당선되거나 당선되지 못하도록 하는 행위로 규정하고, 이 법 또는 다른 규정에 의하여 금지·제한되는 선거운동을 할 수 없도록 명시하고 있음.

개정안은 당선·낙선시키기 위한 직접적이고 구체적인 행위만을 선거운동으로 규정하려는 것임.

현 행	개 정 안
第58條(定義 등) ① 이 法에서 “選擧運動”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 選擧運動으로 보지 아니한다. ② (생 략)	第58條(定義 등) ① ---------- ---------- ----------직접적이고 구체적인 행위를-------. ----- ---------- ---------- --. ② (현행과 같음)

개정안은 현행 ‘선거운동’의 정의가 추상적이고 포괄적인 기준으로 선거운동의 의미가 규정되어 있어 정당하고 통상적인 정치활동이 제한받을 우려가 있으므로, 행위자가 직접적·구체적인 행위를 한 경우로 ‘선거운동’의 정의를 축소·구체화함으로써 정치적 의사표현의 자유를

보장하려는 것임.

대법원은 2015도11812 판결에서 '선거운동'은 특정 선거에서 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 행위를 말하며, 결과적으로 그 행위가 단순히 선거에 영향을 미친다거나 또는 당선이나 낙선을 도모하는 데 필요하거나 유리하다고 하여 선거운동에 해당하는 것은 아니라고 판시한 바 있음.

이처럼 선거운동을 제한적으로 해석하는 대법원 판례를 고려할 때 개정안은 바람직한 측면이 있다고 보이나,

현행법은 선거운동을 "당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위"로 정의하면서, 선거에 관한 단순한 의견개진·의사표시 또는 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진·의사표시 등 선거운동으로 보지 아니하는 행위를 각 호에서 구체적으로 열거하는 등 선거운동의 범위를 일정부분 축소·구체화하고 있으므로, 대법원 판례를 참조하고 현행규정을 전반적으로 고려하여 입법화 여부를 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

2. 정책에 관한 단순한 의견개진 행위를 선거운동의 범위에서 제외

개정안은 선거운동으로 보지 아니하는 행위에 정책에 대한 단순한

지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
第58條(定義 등) ① 이 法에서 “選擧運動”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 選擧運動으로 보지 아니한다. 1. ~ 6. (생 략) <신 설> ② (생 략)	第58條(定義 등) ① ---------- ---------- ----------직접적이고 구체적인 행위를-------. ----- ---------- ---------- --. 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 정책에 대한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 ② (현행과 같음)

개정안은 선거운동으로 보지 아니하는 행위에 정책에 대한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 추가함으로써 일반적인 정치적 의사표현을 선거운동의 범위에서 제외하여 국민의 정치적 의사표현의 자유를 폭넓게 보장하려는 취치인 바, 바람직한 측면이 있음.

다만, 대법원은 특정 정당이나 후보자 또는 입후보예정자와 특정 정책 사이의 관련성을 나타내지 않고 정책 자체에 대한 지지·반대 의사를 표현하는 단체의 행위가 선거운동에 해당하는지는 그 정책이 선거쟁점이 되었는지에 따라 일률적으로 결정될 수 없고 일정한 판단 기준에 따라 개별적으로 판단되어야 하며, 선거쟁점이 된 특정 정책에 대

한 단체의 지지·반대활동이 결과적으로 그 정책에 찬성하거나 반대하는 정당, 후보자, 입후보예정자에게 유·불리한 영향을 미치게 되는 경우에도 동일하다고 판시[139]한 점을 고려할 때,

개정안과 같이 선거운동으로 보지 아니하는 행위에 정책에 대한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시를 추가하더라도 해당 행위의 동기·내용·태양·시기·수단·방법 등에 따라 선거운동에 해당할 경우에는 현행법의 규제가 적용될 것으로 보임.

또한 정책에 대한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시는 현실에서 다양한 양상으로 나타날 수 있고, 사실상 선거운동에 이르는 경우도 전적으로 배제할 수 없을 것이므로, 개정안의 입법화에 대하여는 선거운동의 개념과 범위에 대한 종합적인 검토가 필요한 것으로 보임.

3. 정책·공약에 관한 비교평가 결과 공표제한 규정 삭제

개정안은 정책·공약에 관한 비교평가 결과의 공표제한 등에 관한 현행법 제108조의3을 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제108조의3(정책·공약에 관한 비교평가	<삭 제>

139) 대법원 2011. 6. 24. 선고 2011도3447

결과의 공표제한 등) ① 언론기관(제82조의 언론기관을 말한다) 및 제87조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 단체(이하 이 조에서 “언론기관등”이라 한다)는 정당·후보자(후보자가 되려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 “후보자등”이라 한다)의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표할 수 있다.

② 언론기관등이 후보자등의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 하거나 그 결과를 공표하는 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 특정 후보자등에게 유리 또는 불리하게 평가단을 구성·운영하는 행위
2. 후보자등별로 점수부여 또는 순위나 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위

③ 언론기관등이 후보자등의 정책이나 공약에 관한 비교평가의 결과를 공표하는 때에는 평가주체, 평가단 구성·운영, 평가지표·기준·방법 등 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 공표하여야 하며, 비교평가와 관련있는 자료 일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하여야 한다. 이 경우 선거운동을 하

거나 할 것을 표방한 단체는 지지하는 후보자등을 함께 공표하여야 한다.	
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. ~ 하. (생 략)	가. ~ 하. (현행과 같음)
거. 제108조의3을 위반하여 비교평가를 하거나 그 결과를 공표한 자 또는 비교평가와 관련있는 자료 일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관하지 아니한 자	<삭 제>
너. (생 략)	너. (현행과 같음)
2. ~ 4. (생 략)	2. ~ 4. (현행과 같음)

현행법 제108조의3은 언론기관 등이 정당·후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 하거나 그 결과를 공표할 수는 있으나, 정당·후보자별로 점수를 부여하거나 순위·등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하는 행위를 금지하고 있음. 또한 비교평가의 결과를 공표하는 때에도 평가주체, 평가단 구성·운영 등 평가의 신뢰성과 객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 공표하도록 규정하고 있음.

개정안은 제108조의3을 단순 삭제하여 언론기관이 정책·공약을 비교평가하여 점수를 부여하거나 순위·등급을 정하는 등의 방법의 서열화를 전면적으로 허용하려는 것임.

현재 각종 선거시 정당·후보자가 제시하는 정책과 공약이 차별성과 적합성 부족, 낮은 실현 가능성 등의 복합적 요인으로 유권자들로부터 큰 관심과 호응을 받지 못하고 있는 실정이라는 점을 고려할 때, 언론활동의 자유와 유권자의 알권리를 보호하고 정책선거를 촉진하기 위하여 공약에 대한 비교평가 시 서열화를 허용하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 현행법 제108조의3을 단순히 삭제할 경우 언론기관등이 후보자등의 정책·공약을 편파적으로 비교평가하고 해당 결과를 서열화하여 공표하더라도 해당 행위를 제재할 수 있는 수단이 없어 선거권자에게 후보자등에 대한 정확한 정책·공약정보가 전달되지 못해 선거의 공정성이 저해될 우려가 있는 점 및 언론기관 등이 일반 대중에 미치는 파급력을 감안하여 언론기관 등이 공표하는 정책·공약에 관한 비교·평가 결과에 최소한의 공정성과 신뢰성을 담보할 수 있는 장치를 마련하고자 하는 현행 규정의 취지를 종합적으로 고려할 때,

언론기관 등의 정책·공약 비교평가 및 서열화와 해당 결과의 공표를 허용하려면, 언론기관 등의 공정성과 신뢰성을 담보하고, 선거권자에

대한 부정적인 파급효과를 방지할 수 있는 방안에 대하여서도 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 2016. 8. 제20대 국회에 주요 언론기관이 독자적으로 또는 시민단체·학회와 공동으로 정당·후보자의 정책과 공약을 비교평가 하고 그 결과를 공표하는 때에는 서열화를 할 수 있도록 허용하는 내용의 정치관계법 개정의견을 제출한 바 있음.

4. 선거운동기간 중 인터넷 실명확인제 폐지

개정안은 선거운동기간 중 인터넷언론사 이용자에 대한 의무적 실명인증제를 폐지하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인) ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제5호가목에 따른 개인신용평가회사(이하	<삭 제>

이 조에서 “개인신용평가회사”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다. ② 정당이나 후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보등을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 따른 기술적 조치를 할 수 있다. ③ 행정안전부장관 및 개인신용평가회사는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 제공한 실명인증자료를 실명인증을 받은 자 및 인터넷홈페이지별로 관리하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 그 실명인증자료의 제출을 요구하는 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다. ④ 인터넷언론사는 제1항의 규정에 따라 실명인증을 받은 자가 정보등을 게시한 경우 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증” 표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.	

⑤ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 정보등을 게시하고자 하는 자에게 주민등록번호를 기재할 것을 요구하여서는 아니된다. ⑥ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증”의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보등이 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 한다. ⑦ 인터넷언론사는 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 제6항의 규정에 따른 정보등을 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.	
제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·②(생 략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 3의3.(생 략) 4. 제82조의6제1항을 위반하여 기술적 조치를 하지 아니한 자 4의2.·5.(생 략) ④·⑤(생 략) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.·2.(생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·②(현행과 같음) ③ ----------. 1. ~ 3의3.(현행과 같음) <삭 제> 4의2.·5.(현행과 같음) ④·⑤(현행과 같음) ⑥ ----------. 1.·2.(현행과 같음)

3. 제82조의6제6항을 위반하여 실명인증의 표시가 없는 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 삭제하지 아니한 자	<삭 제>
4. (생 략)	4. (현행과 같음)
⑦ ~ ⑫ (생 략)	⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

현행은 인터넷언론사가 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 게시할 수 있도록 하는 경우 행정안전부장관 또는 개인신용평가회사가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 기술적 조치를 하도록 의무화하고 있음.

의무적 인터넷 실명확인제도는 선거운동 기간 중에 이루어지는 후보자 사이의 경쟁과 유권자의 정치적 의사표현이 흑색선전 또는 여론왜곡으로 과열되지 아니하도록 하려는 것으로, 이와 관련하여서는 헌법적 차원의 논의가 이루어져 왔음.

특히, 익명표현의 자유, 언론의 자유, 개인정보자기결정권[140]을 침해

140) 인터넷실명확인에 필요한 실명인증자료(성명, 주민등록번호 등)가 실명인증자료 관리조항에 따라 수집·관리된다는 점에서 실명인증자료 관리조항이 게시판 등 이용자의 개인정보자기결정권을 침해할 수 있다는 쟁점.

하는지 등이 주요한 쟁점으로, 과거 헌법재판소는 인터넷 실명확인제도가 '선거운동기간 중' '인터넷 언론사 홈페이지의 게시판·대화방'에 대하여만 적용되며, 인터넷이용자는 스스로의 판단에 따라 실명확인절차를 거치거나 거치지 아니하고 자신의 의견을 게시할 수 있고, 실명확인에 별다른 시간과 비용이 소요되지 않고 다만 '실명인증'표시만이 나타나는 점 등을 이유로 인터넷실명확인제가 헌법에 합치된다고 판시한 바 있음.[141]

그러나 최근 헌법재판소[142]는 판례를 변경하여, 「공직선거법」 상 인

141) 2015. 7. 30. 선고 201헌마734,2013헌마338(병합) 결정
2010. 2. 25. 선고 2008헌마324,2009헌바31(병합) 결정

142) 2021. 1. 28. 2018헌마4556, 2020헌마406, 2018헌가16 결정

【결정 요지】

가. 공직선거법 및 관련 법령이 구체적으로 '인터넷언론사'의 범위를 정하고 있고, 중앙선거관리위원회가 설치·운영하는 인터넷선거보도심의위원회가 심의대상인 인터넷언론사를 결정하여 공개하는 점 등을 종합하면 '인터넷언론사'는 불명확하다고 볼 수 없으며, '지지·반대'의 사전적 의미와 심판대상조항의 입법목적, 공직선거법 관련 조항의 규율내용을 종합하면, 건전한 상식과 통상적인 법 감정을 가진 사람이면 자신의 글이 정당·후보자에 대한 '지지·반대'의 정보를 게시하는 행위인지 충분히 알 수 있으므로, 실명확인 조항 중 "인터넷언론사" 및 "지지·반대" 부분은 명확성원칙에 반하지 않는다.

나. 심판대상조항의 입법목적은 정당이나 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전으로 인한 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이고, 익명표현이 허용될 경우 발생할 수 있는 부정적 효과를 막기 위하여 그 규제의 필요성을 인정할 수는 있다.

그러나 심판대상조항과 같이 인터넷홈페이지의 게시판 등에서 이루어지는 정치적 익명표현을 규제하는 것은 인터넷이 형성한 '사상의 자유시장'에서의 다양한 의견 교환을 억제하고, 이로써 국민의 의사표현 자체가 위축될 수 있으며, 민주주의의 근간을 이루는 자유로운 여론 형성이 방해될 수 있다. 선거운동기간 중 정치적 익명표현의 부정적 효과는 익명성 외에도 해당 익명표현의 내용과 함께 정치적 표현행위를 규제하는 관련 제도, 정치적·사회적 상황의 여러 조건들이 아울러 작용하여 발생하므로, 모든 익명표현을 사전적·포괄적으로 규율하는 것은 표현의 자유보다 행정편의와 단속편의를 우선함으로써 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권 등을 지나치게 제한한다.

정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있는 핵심적 기간이라 볼 수 있는 선거운동기간 중 익명표현의 제한이 구체적 위험에 기초한 것이 아니라 심판대상조항으로 인하여 위법한 표현행위가 감소할 것이라는 추상적 가능성에 의존하고 있는 점, 심판대상조항의 적용대상인 "인터넷언론사"의 범위가 광범위하다는 점까지 고려하면 심판대상조항으로 인한 기본권 제한의 정도는 결코 작다고 볼 수 없다.

실명확인제가 표방하고 있는 선거의 공정성이라는 목적은 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정

터넷 실명확인제도는 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수 없으므로 익명표현의 자유, 개인정보자기결정권, 언론의 자유를 침해한다고 보아 「공직선거법」 제82조의6제1항, 제3항, 제4항, 제6항, 제7항 등을 헌법에 위반(단순위헌)한다고 결정하였음.

개정안은 위헌결정으로 인해 현재 효력이 없는 인터넷실명제와 관련한 현행법의 사문화된 규정들을 삭제하려는 것임.

다만, 헌법재판소는 위헌결정을 하면서도 인터넷실명제의 목적의 정

보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있다. 공직선거법은 정보통신망을 이용한 선거운동 규제를 통하여 공직선거법에 위반되는 정보의 유통을 제한하고 있고, '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'상 사생활 침해나 명예훼손 등의 침해를 받은 사람에게 인정되는 삭제요청 등의 수단이나 임시조치 등이 활용될 수도 있으며, 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않고도 허위 정보로 인한 여론 왜곡을 방지하여 선거의 공정성을 확보하는 새로운 수단을 도입할 수도 있다.

인터넷을 이용한 선거범죄에 대하여는 명예훼손죄나 후보자비방죄 등 여러 사후적 제재수단이 이미 마련되어 있다. 현재 기술 수준에서 공직선거법에 규정된 수단을 통하여서도 정보통신망을 이용한 행위로서 공직선거법에 위반되는 행위를 한 사람의 인적사항을 특정하고, 궁극적으로 선거의 공정성을 확보할 수 있다.

심판대상조항은 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수 없다. 그러므로 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권, 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다.

당성과 수단의 적합성을 긍정하였고 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않고도 허위정보로 인한 여론 왜곡을 방지하여 선거의 공정성을 확보하는 새로운 수단을 도입할 수 있다는 점을 언급하였는 바, 의무적 인터넷실명제를 완화하는 방안에 대한 논의도 가능할 것으로 보임.[143]

중앙선거관리위원회는 인터넷실명제와 관련한 규정을 삭제하는 것이 바람직하다는 입장임.

5. 매수 및 이해유도죄 요건 변경

개정안은 매수 및 이해유도죄의 구성요건에 “특정 정당이나 후보자를 위하여”를 추가하려는 것임.

현 행	개 정 안
제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 投票를 하게 하거나 하지 아니하게 하거나 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 目的으로 선거	제230조(매수 및 이해유도죄) ① ----------. 1. 특정 정당이나 후보자를 위하여 투표를 하게 하거나----------

143) 관련 개정안 또한 발의되어 있음. 의안번호 2109118 이병훈의원 대표발의 공직선거법 일부개정법률안

인(선거인명부 또는 재외선거인명부등을 작성하기 전에는 그 선거인명부 또는 재외선거인명부등에 오를 자격이 있는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 다른 정당이나 후보자(예비후보자를 포함한다)의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원(제79조제1항·제2항에 따라 연설·대담을 하는 사람과 제81조제1항·제82조제1항 또는 제82조의2제1항·제2항에 따라 대담·토론을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 참관인(투표참관인·사전투표참관인과 개표참관인을 말한다. 이하 이 장에서 같다)·선장·입회인에게 金錢·物品·車馬·饗應 그 밖에 財産상의 이익이나 公私의 職을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 者	----------
2. ~ 7. (생 략)	2. ~ 7. (현행과 같음)
② ~ ⑧ (생 략)	② ~ ⑧ (현행과 같음)

현행법은 투표를 하게 하거나 아니하게 하는 등의 목적으로 선거인 또는 다른 정당이나 후보자의 선거사무장, 투·개표참관인 등에게 금전 등 재산상 이익이나 공사의 직을 제공하거나 제공의 의사를 표시하거

나 그 제공을 약속한 자를 5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

개정안은 매수 및 이해유도죄의 구성요건에 “특정 정당이나 후보자를 위하여”를 추가하려는 것으로, 현행법 규정의 명확성을 높이려는 취지로 이해됨.

현재도 투표에 참여한 유권자를 대상으로 식당, 백화점 등이 제공하는 할인혜택은 재산상 이익의 일종으로 매수 및 이해유도죄의 구성요건에 해당할 것이나, 선거관리위원회는 이를 통상적인 상행위로 보아 처벌대상으로 규율하고 있지 않음.

이러한 점을 고려할 때 박주민의원안은 “특정 정당이나 후보자를 위하여” 법 위반행위를 한 것이 아니라 단순히 투표참여 권유의 일환으로 재산상 이익 등을 제공하는 등의 행위를 하는 사람이 불합리하게 매수 및 이해유도죄의 적용대상이 되는 상황을 방지하는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 현행법은 매수 및 이해유도죄의 주체에 제한을 두지 않으면서, 상대방 또한 선거인 외에 다른 정당이나 후보자의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원 또는 참관인·선장·입회인으로 폭넓게 열거하고 있어 박주민의원안에 따라 “특정 정당이나 후보자를 위하여”를 구성요건으로 추가할 경우 매수 및 이해유도죄의 전반적인 적

용범위에 끼치는 영향이 상당할 것으로 보이는 바, 이에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 생각됨.

중앙선거관리위원회는 특정 정당이나 후보자를 위하여 투표를 하게 하거나 하지 못하게 하는 매수행위를 실제 조사·단속하는 상황을 고려하면, 특정 정당이나 후보자를 위한다는 것은 내심의 의사이므로 위반혐의자가 이를 외부로 표출하지 아니하는 한 입증하는 것이 상당히 어렵게 되고, 투표를 하게 하거나 하지 못하게 하는 행위가 현실에서는 특정 정당이나 후보자를 위한 목적을 바탕에 둔 경우가 많음에도 불구하고 위와 같은 이유로 처벌하기 어렵게 된다는 설명이므로, 이를 고려할 필요가 있다는 설명임.

6. 투표시간 연장

현행법은 투표시간을 오전 6시에서 오후 6시(보궐선거등은 오후 8시까지, 재외투표소는 오전 8시부터 오후 5시까지)까지 12시간으로 하고 있으나, 개정안은 상기 경우의 투표 마감시간을 오후 9시로 하여 투표시간을 15시간으로 연장하려는 것임.

또한, 현행법상 사전투표·거소투표 및 선상투표의 관할 선관위 도착시점이 선거일 오후 6시(보궐선거등은 오후 8시)로 되어 있고 재외투

표의 경우 선거일 오후 6시(대통령 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시)로 되어 있는데 투표시간 연장과 연계하여 상기 경우의 투표 도착 시점을 모두 오후 9시로 개정하려는 것임.

현 행	개 정 안
第155條(投票時間) ① 投票所는 選擧日 오전 6시에 열고 오후 6시(보궐선거 등에 있어서는 오후 8시)에 닫는다. 다만, 마감할 때에 投票所에서 投票하기 위하여 대기하고 있는 選擧人에게는 番號票를 부여하여 投票하게 한 후에 닫아야 한다.	第155條(投票時間) ① ----------오후 9시에----------. ---------- ---------- ---------- ----------.
② 사전투표소는 사전투표기간 중 매일 오전 6시에 열고 오후 6시에 닫는다. 이 경우 第1項 但書의 規定은 사전투표소에 이를 準用한다.	② ----------오후 9시에----------. ---------- ----------.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
⑤ 사전투표·거소투표 및 선상투표는 選擧日 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)까지 管轄區·市·郡選擧管理委員會에 도착되어야 한다.	⑤ ----------오후 9시까지---------- ----------.
제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~ ③ (생 략)	제176조(사전투표·거소투표 및 선상투표의 접수·개표) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 제1항에 따른 우편투표함과 제2항에 따른 사전투표함은 開票參觀人의 參觀하에 選擧日 오후 6시(보궐선거등에 있어서는 오후 8시)후에	④ ----------오후 9시 후에---------- ----------

開票所로 옮겨서 一般投票函의 投票紙와 별도로 먼저 開票할 수 있다.	----------.
⑤ (생 략)	⑤ (현행과 같음)
제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (생 략)	제218조의16(재외선거의 투표방법) ① (현행과 같음)
② 재외투표는 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다)까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착되어야 한다.	② ----------오후 9시까지----------.
③·④ (생 략)	③·④ (현행과 같음)
제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① ~ ⑥ (생 략)	제218조의17(재외투표소의 설치·운영) ① ~ ⑥ (현행과 같음)
⑦ 재외투표소는 재외투표기간 중 공휴일에도 불구하고 매일 오전 8시에 열고 오후 5시에 닫는다. 다만, 제2항에 따른 재외투표소의 경우에는 해당 재외선거관리위원회가 예상 투표자 수 등을 고려하여 투표시간을 조정할 수 있다.	⑦ -------오후 9시에-------. -------.
⑧·⑨ (생 략)	⑧·⑨ (현행과 같음)
제218조의24(재외투표의 개표) ① (생략)	제218조의24(재외투표의 개표) ① (현행과 같음)
② 재외투표함은 개표참관인의 참관 아래 선거일 오후 6시(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거는 오후 8시를 말한다. 이하 이 조에서 같다) 후에 개표소로 옮겨서 다른 투표함의 투표지와 별도로 먼저 개표할 수 있다.	② ----------오후 9시 후에----------.

③ 제1항에도 불구하고 중앙선거관리위원회는 천재지변 또는 전쟁·폭동, 그 밖에 부득이한 사유로 재외투표가 선거일 오후 6시까지 관할 구·시·군선거관리위원회에 도착할 수 없다고 인정하는 때에는 해당 재외선거관리위원회로 하여금 재외투표를 보관하였다가 개표하게 할 수 있다.	③ ----------오후 9시까지----------.
④ 재외선거관리위원회가 제3항에 따라 개표하는 때에는 선거일 오후 6시 이후에 개표참관인의 참관 아래 공관에서 개표하고, 그 결과를 중앙선거관리위원회에 보고하며, 중앙선거관리위원회는 관할 선거구선거관리위원회에 그 결과를 통지한다.	④ ----------오후 9시 이후에----------.
⑤·⑥ (생 략)	⑤·⑥ (현행과 같음)

개정안은 투표시간을 연장함으로써 투표율을 제고하고 유권자들의 참정권 보장을 강화하려는 것임.

투표시간에 대한 주요국의 사례를 보면, 영국은 개정안과 같이 15시간, 일본은 우리나라보다 1시간 더 긴 13시간으로 각각 설정하고 있고, 사전투표제를 실시하지 않는 프랑스와 독일은 우리나라보다 2시간 짧은 10시간으로 설정하고 있음.

<투표시간에 대한 주요국 사례>

국 가	투 표 시 간	비고
영 국	07시부터 22시까지 (15시간)	사전투표제 미실시
미 국	각 주마다 다름 (최저 8시간, 최대 15시간)	39개주와 DC에서 사전투표제 실시*
프랑스	08시부터 18시까지 (10시간)	사전투표제 미실시
독 일	08시부터 18시까지 (10시간)	사전투표제 미실시
일 본	07시부터 20시까지 (13시간)	사전투표제 실시

* 2019년 4월 현재
※ 자료: 중앙선거관리위원회(2019 각국의 선거제도 비교연구)

이상과 같은 주요국의 사례를 볼 때, 투표시간을 연장하려는 개정안의 입법화와 관련하여서는 사전투표 등 현행의 투표제도와 정치문화를 비롯한 우리나라의 고유한 여건을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 투표시간을 연장함으로써 예상되는 투표율 제고 효과, 투표사무원의 확보와 장시간 근무에 따른 투표 관리의 어려움, 당선인 결정 지연 등 사회적 비용의 증가 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 판단하여야 할 사안이라는 입장임.

또한, 재외투표소는 국내와 달리 6일간 운영되고, 재외국민이 거주하는 지역 중 치안상태 불안정으로 야간 통행이 어려운 지역이 많은 점, 투표소 연장 운영에 따른 투표사무 인력 확보에 많은 어려움이 있는

점 등 현실적 어려움도 고려하여 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

7. 허위사실공표죄 및 후보자비방제 폐지

개정안은 정보통신망을 이용한 허위사실유포와 후보자 비방을 금지하고 있는 제82조의4제2항과 제110조를 삭제하고, 후보자비방죄(제251조)를 삭제하려는 것임.

현 행	개 정 안
제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ① (생 략)	제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ① (현행과 같음)
② 누구든지 「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.	<삭 제>
③ ~ ⑦ (생 략)	③ ~ ⑦ (현행과 같음)
제110조(후보자 등의 비방금지) ① 누	<삭 제>

구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표할 수 없으며, 공연히 사실을 적시하여 사생활을 비방할 수 없다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다. ② 누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비하·모욕하여서는 아니 된다.	
第251條(候補者誹謗罪) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 目的으로 演說·放送·新聞·通信·雜誌·壁報·宣傳文書 기타의 방법으로 公然히 사실을 摘示하여 候補者(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다), 그의 配偶者 또는 直系尊·卑屬이나 兄弟姉妹를 誹謗한 者는 3年 이하의 懲役 또는 500萬원 이하의 罰金에 處한다. 다만, 眞實한 사실로서 公共의 이익에 관한 때에는 處罰하지 아니한다.	<삭 제>

개정안은 공직후보자에 대하여 자유로운 검증과 비판이 이루어져야 한다는 점과 국제사회에서 명예훼손죄를 비형사범죄화하는 추세라는 점에서 현행법 상의 허위사실공표죄나 후보자비방죄의 형량을 완화 또는 폐지하려는 취지로 이해됨.

허위사실공표죄나 후보자비방죄는 다른 법률로 민·형사상 제재가 가능하므로 현행법에서는 폐지가 타당하다는 의견과 허위사실을 공표하여 유권자의 공정한 판단에 영향을 미치는 행위와 후보자에 대한 무차별적인 비방을 방지할 필요가 있다는 점에서 신중하게 판단해야 한다는 의견이 대립하고 있음을 감안해야 할 것임.

또한 가짜뉴스 등 허위사실의 전파에 대한 문제의식이 확산되고 있는 사회적 상황, 현행법 상의 공소시효는 6개월이나, 「형법」상의 명예훼손죄 적용 시 공소시효가 5년(허위사실적시 명예훼손은 7년)으로 늘어나므로 당선자의 지위가 장기간 불안할 우려가 있다는 점, 현행법상의 낙선목적 허위사실공표죄는 벌금의 하한액이 500만원으로 범죄사실이 인정될 경우 곧바로 당선무효로 연결되나 형법상 명예훼손은 그렇지 않다는 점, 「형법」 등 다른 법률에서 인격권 침해행위를 비형사범죄화하는 방향으로 입법정책이 변화하고 있다는 점 등도 아울러 고려할 필요가 있음.

한편, 당내경선에서의 허위사실공표죄 삭제와 관련해서는 당내경선

은 공직선거의 예비절차로서 당내경선에서도 흑색선전과 혼탁선거를 방지할 필요가 있다는 점과 정당 운영의 자율성을 최대한 보장할 필요가 있다는 점 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 판단하여야 할 것임.

[홍석준의원안Ⅱ]

Ⅰ. 제안경위

1. 제 안 자 : 홍석준의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2022. 9. 29.

3. 회 부 일 : 2022. 9. 30.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

선거운동기간 전 말로 행하는 선거운동을 금지하고 처벌 규정까지 둔 과거의 「공직선거법」 조항이 정치적 표현의 자유를 침해해 위헌이라는 헌법재판소 결정에 따라, 현행법은 선거운동기간이 아닌 때에도 말로 하는 선거운동이 가능하도록 개정되었음.

하지만, 확성장치를 사용한 경우는 허용되는 말로 하는 선거운동에서 제외하고 있으며, 말로 한 선거운동임에도 단순히 확성장치를 사용했다는 이유로 선거운동기간 위반죄로 처벌하고 당선무효에 해당하는 형벌이 적용되도록 하고 있음.

공정한 선거 제도 확립을 위한 합리적인 선거운동 규제는 필요함. 하지만, 금품을 통한 부정선거가 아닌 경미한 위반 행위들에 대해서 당선무효가 될 수 있는 형벌을 적용하는 것은 과도한 규제이며 과태료 등을 통한 제재만으로 충분한 사안들에 대해서는 형벌을 적용하지 않아야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 확성장치를 사용한 말로 하는 선거운동의 경우 형벌이 아닌 과태료 부과 대상으로 하려는 것임(안 제59조 및 제261조).

Ⅲ. 검토의견

1. 말로 하는 선거운동에 확성장칠 사용시 형벌 대신 과태료 부과

개정안은 확성장치를 사용한 말로 하는 선거운동의 경우 형벌이 아닌 과태료 부과 대상으로 하려는 것임.

현 행	개 정 안
제59조(선거운동기간) 선거운동은 선거기간개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. ~ 3. (생 략) 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. (생 략)	제59조(선거운동기간) ---------- ---------- ----------.---------- ---------- ----------. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ---------- ---------- ---------- ---------- ----------옥외집회에서--- ---------- ---------- 5. (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.·2. (생 략)	제261조(과태료의 부과·징수 등) ①·② (현행과 같음) ③ ---------- ---------- ----------. 1.·2. (현행과 같음)

<신 설>	2의2. 확성장치를 사용하여 제59조제4호의 말로 하는 선거운동을 한 사람
3. ~ 5. (생 략)	3. ~ 5. (현행과 같음)
④ ~ ⑫ (생 략)	④ ~ ⑫ (현행과 같음)
	부 칙
	이 법은 공포한 날부터 시행한다.

현행법은 선거일을 제외하고는 말로 하는 선거운동을 상시 허용하되, 확성장치를 사용하거나 옥외집회에서 다중을 대상으로 하는 선거운동은 금지하고 있으며, 이를 위반한 경우에 대하여는 수 개의 벌칙을 규정하고 있음.

예를 들어, 선거일 또는 선거운동기간 전에 확성장치를 사용하는 등 현행법상 허용되지 않는 범위에서 말로 하는 선거운동을 할 경우에는 현행법 제254조[144]에 따라 선거운동기간위반죄로 처벌받게 될 것임. 또한 선거운동기간 중 확성장치를 사용할 경우에는 현행법 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) 위반으로 현행법 제254조[145]에 따라

144) 「공직선거법」
제254조(선거운동기간위반죄) ①선거일에 투표마감시각전까지 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다.
② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

145) 「공직선거법」
제255조(부정선거운동죄) ②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

부정선거운동죄로 처벌받게 될 것임.

개정안은 선거일이 아닌 때 할 수 있는 말로 하는 선거운동에서 제외되는 경우에서 확성장치를 사용하는 경우를 삭제하고, 확성장치를 사용하여 말로 하는 선거운동을 한 사람에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하려는 것으로, 현행법 상의 각종 금지행위와 그에 따른 행정벌의 비례성을 제고하고 정치적 표현의 자유를 증진하려는 취지로 이해됨.

일반적으로 벌칙(행정형벌)은 행정목적이나 사회공익을 직접적으로 침해하는 행위에 대하여 과해지고, 과태료(행정질서벌)는 신고의무 위반과 같이 행정목적이나 사회공익을 간접적으로 침해하는 행위에 대하여 과해지고 있음. 다만, 행정목적 등을 직접 침해하는 법규위반이라 하더라도 해당 법규위반이 비교적 경미한 경우 전과자의 양산을 막기 위하여 과태료를 부과하기도 함.[146]

다만, 개정안에 대하여는 다음 사항을 고려하여 확성장치를 사용한 말로 하는 선거운동에 대한 적절한 규제의 수준을 결정할 필요가 있음.

첫째, 현행법 체계상 확성장치나 녹음기·녹화기에 대한 규제는 크게 방법·기간·장소 등 사용규제와 소음규제로 구분할 수 있는데, 사용규제

4. 제91조(擴聲裝置와 自動車 등의 사용제한)제1항・제3항 또는 제216조(4개 이상 選擧의 同時實施에 관한 特例)제1항 전단의 규정에 위반하여 확성장치나 자동차를 사용하여 선거운동을 하거나 하게 한 자

146) 행정형벌의 행정질서벌화 정책이라고 일컬어지기도 함.

를 위반한 경우에는 벌칙이 부과되고 있고, 소음규제를 위반한 경우에는 과태료[147]가 부과되고 있음.

둘째, 입법연혁상 선거일을 제외한 말로 하는 선거운동의 상시허용은 2020. 12. 29. 법률 제17813호 「공직선거법 일부개정법률」이 시행됨[148]에 따라 도입된 것으로, 돈이 들지 않거나 선거 과열 등 부작용을 초래할 위험성이 적은 말, 전화, 명함교부를 이용한 선거운동 방법에 대한 규제를 완화하되, 확성장치의 경우 주민들에 대한 피해나 소음에 있어서 민원이 발생하거나 선거 과열 등에 대한 우려가 제기될 수 있는 점을 고려하여 사용을 허용하지 않고, 이를 위반한 경우에 대하여는 이전과 같이 벌칙규정을 존치하였음.[149]

셋째, 헌법재판소는 “(확성장치는) 필연적으로 소음이 유발되고 이는 다수의 사람들이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 직접적인 영향을 미친다. … 확성장치로 인한 소음 유발이 허용되고, 선거운동이라는 이유로 타인으로 하여금 그러한 상황을 감내할 것을 요구한다면 선거 전반에의 혐오감을 야기시킬 우려도 있다. 이러한 점에서 다른 선거운동방법과는 달리 소음을 유발하는 확성장치의 경우에는 그 규제

147) 확성장치 소음규제 및 위반시 과태료 규정은 2022. 1. 18. 법률 제18790호 「공직선거법 일부개정법률」이 시행됨에 따라 도입된 것인데, 당시 소음규제 위반시 벌칙규제의 적정성, 타 소음관련 법률 규정, 국민의 평온한 생활권 보장 필요성, 전과자가 양산될 우려 등을 고려하여 벌칙 대신 높은 수준(1,000만원 이하)의 과태료를 부과하는 것으로 입법에 반영되었음.

148) 헌법재판소의 위헌결정은 말로 하는 선거운동을 금지하는 개정 전 「공직선거법」에 대한 것으로, 위헌결정의 시기 또한 개정법률 시행 후임.

149) 2020. 11. 23. 제382회 국회(정기회) 행정안전위원회 제5차 법안심사 제2소위원회 회의록 참고

의 필요성이 크다.”고 결정[150]한 바 있음.

중앙선거관리위원회는 행정형벌 및 행정질서벌의 입법기준, 경미한 사건 위반자에 대한 범법자 양산을 방지할 필요성, 선관위에서는 경미한 사건 위반자에 대하여는 고발·수사의뢰하지 않고 서면경고 등 행정조치에 그친다는 점, 관련 헌법재판소의 결정례를 고려하였을 때 확성장치를 사용한 위법이 경미하다고 볼 수 있는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 의견임.

문 의 처
02)6788-5332

150) 2022. 7. 21. 2017헌바100·2021헌가5·6·2021헌바19·207·232·298(병합)