

# 보 도 자 료

## 지방공사 상근직원 선거운동 금지 사건

[2021헌가14 구 공직선거법 제60조 제1항 제5호 등 위헌제청]

### [ 선 고 ]

헌법재판소는 2024년 1월 25일 재판관 7:2의 의견으로, 지방공사 상근직원의 선거운동을 금지하고, 이를 위반한 자를 처벌하는 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분은 모두 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다. **[위헌]** 이에 대하여는 위 조항들이 과잉금지원칙에 반하여 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 침해하지 않으므로 헌법에 위반되지 않는다는 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견이 있었다.



2024. 1. 25.

헌법재판소 공보관실

## ■ 사건개요

- 제청신청인들은 안산도시공사의 상근직원으로 근무하였던 사람이고, 안산도시공사는 ‘안산시 안산도시공사설립 및 운영에 관한 조례’에 따라 설립·운영되는 지방공기업법상 지방공사이다.
- 제청신청인들은 지방공기업법상 지방공사의 상근직원임에도 불구하고 선거운동을 하여 공직선거법을 위반하였다는 사실로 공소가 제기되었다(당해 사건).
- 제청신청인들은 당해 사건 계속 중 지방공사 상근직원의 선거운동을 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하는 공직선거법 조항들에 대하여 위헌법률심판제청을 신청하였고, 제청법원은 위 신청을 받아들여 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원 부분, 같은 법 제255조 제1항 제2호 중 위 해당 부분 및 구 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원 부분, 같은 법 제255조 제1항 제2호 중 위 해당부분에 대하여 위헌법률심판제청 결정을 하였다.

## ■ 심판대상

- 당해 사건의 법원은 제청신청인들에게 적용되는 구 공직선거법 조항들에 대하여 위헌법률심판제청 결정을 하였는데, 2020. 3. 25. 법률 제17127호에 의한 개정 및 2020. 12. 29. 법률 제17813호에 의한 개정에도 불구하고 공직선거법이 지방공사 상근직원의 선거운동을 금지하고 위반 시 처벌하는 점에 관해서는 각 개정 전후로 변함이 없다. 그러므로 지방공사 상근직원의 선거운동을 금지하고 위반 시 처벌하는 현행 공직선거법 조항은 그 위헌 여부에 관하여 당해 사건에 적용되는 개정 전 조항들과 결론을 같이할 것이 분명하므로 심판대상에 포함시키기로 한다.
- 따라서 이 사건 심판대상은 ① 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, ② 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률

제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, ③ 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, ④ 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, ⑤ 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, ⑥ 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분(이하 위 조항들을 모두 합하여 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

#### [심판대상조항]

구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제4호 내지 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)

구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의

배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 제2호 내지 제8호에 해당하는 자(제5호 및 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)

공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것)

제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 제53조(공무원 등의 입후보) 제1항 제2호 내지 제7호에 해당하는 자(제5호 및 제6호의 경우에는 그 상근직원을 포함한다)

공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것)

제255조(부정선거운동죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 600만 원 이하의 벌금에 처한다.

2. 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) 제1항의 규정에 위반하여 선거운동을 하거나 하게 한 자 또는 같은 조 제2항이나 제205조(선거운동기구의 설치 및 선거사무관계자의 선임에 관한 특례) 제4항의 규정에 위반하여 선거사무장 등으로 되거나 되게 한 자

[관련조항]

공직선거법(2015. 8. 13. 법률 제13497호로 개정된 것)

제53조(공무원 등의 입후보) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 후보자가 되려는 사람은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다. 다만, 대통령선거와 국회의원선거에 있어서 국회의원이 그 직을 가지고 입후보하는 경우와 지방의회의원선거와 지방자치단체의 장의 선거에 있어서 당해 지방자치단체의 의회의원이나 장이 그 직을 가지고 입후보하는 경우에는 그러하지 아니하다.

6. 「지방공기업법」 제2조(적용범위)에 규정된 지방공사와 지방공단의 상근 임원

## ☐ 결정주문

○ 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률

제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호 중 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되고, 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 구 공직선거법(2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되고, 2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정되기 전의 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제255조 제1항 제2호 중 공직선거법(2020. 12. 29. 법률 제17813호로 개정된 것) 제60조 제1항 제5호의 ‘제53조 제1항 제6호 가운데 지방공사의 상근직원’에 관한 부분은 모두 헌법에 위반된다.

## □ 법정의견의 요지

### ● 제한되는 기본권 및 심사기준

- 심판대상조항은 지방공사 상근직원에게 대하여 공직선거와 관련한 선거운동을 원칙적으로 금지하고 이에 위반한 행위를 처벌함으로써 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 제한한다.
- 선거운동은 국민주권 행사의 일환일 뿐 아니라 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 요소이므로, 그 제한입법의 위헌 여부에 대하여는 엄격한 심사기준이 적용되어야 한다.

### ● 선거운동의 자유 침해 여부

- 심판대상조항은 지방공사 상근직원이 그 지위와 권한을 선거운동에 남용하는

것을 방지함으로써 선거의 형평성과 공정성을 확보하려는 것이므로 입법목적의 정당성이 인정된다.

- 지방공사 상근직원에 대하여 원칙적으로 모든 선거운동을 할 수 없도록 하고 이를 위반한 행위를 처벌하는 것은 입법 목적을 달성하기 위한 적합한 수단이다.
- 다음과 같은 점을 고려하면, 심판대상조항은 침해의 최소성을 충족하지 못하였다.
  - 지방공사 상근직원의 지위와 권한에 비추어 볼 때, 지방공사의 상근직원이 공직선거에서 선거운동을 한다고 하여 그로 인한 부작용과 폐해가 일반 사기업 직원의 경우보다 크다고 보기 어렵다. 또한 공직선거법은 지방공사 상근직원의 영향력이 상근임원보다 적다는 점을 고려하여, 상근직원은 그 직을 유지한 채 공직선거에 입후보할 수 있도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 심판대상조항이 지방공사 상근직원에게까지 선거운동을 금지하는 것은 과도하다.
  - 지방공사의 임원에 대한 지방자치단체장의 영향력에 대한 공법적 통제가 이루어지고 있는 점, 지방공사 직원 개개인은 사장의 관리·감독을 받을 뿐 이들에 대하여 지방자치단체장에게 일반적인 지휘·감독권이 있다고 보기 어려운 점 등에 비추어 볼 때, 지방공사 상근직원의 선거운동을 허용함으로써 발생할 수 있는, 권력의 동원에 의한 민의의 왜곡 우려가 이들의 선거운동을 전면적으로 금지하여야 할 정도로 크다고 보기는 어렵다.
  - 공직선거법은 지방공사의 상근직원이 직무상 행위를 이용하여 선거의 공정성 및 형평성을 해할 수 있는 행위를 금지하고 이에 위반한 경우 처벌하는 규정을 별도로 마련하고 있다(공직선거법 제85조 제3항, 제86조 제1항, 제255조 제1항 제9호, 제10호, 제256조 제3항 제1호 바목). 지방공사의 상근직원은 심판대상조항에 의하지 않더라도 직무상 행위를 이용하여 선거운동을 하거나 하도록 하는 행위 또는 선거에 영향을 미치는 전형적인 행위를 할 수 없다.
  - 직급에 따른 업무 내용과 수행하는 개별·구체적인 직무의 성격을 고려하여 지방공사 상근직원 중 선거운동이 제한되는 주체의 범위를 최소화하거나, 지방공사 상근직원에 대하여 ‘그 지위를 이용하여’ 또는 ‘그 직무 범위 내에서’ 하는 선거운동을 금지하는 방법으로도 선거의 공정성이 충분히 담보될 수 있다.
- 심판대상조항과 같이 지방공사 상근직원에 대하여 일체의 선거운동을 금지하는

것은, 선거운동의 자유를 중대하게 제한하는 정도에 비하여 선거의 공정성 및 형평성의 확보라는 공익에 기여하는 바가 크지 않으므로, 법익의 균형성을 충족하지 못하는 것이다.

- 결국 심판대상조항은 과잉금지원칙을 위반하여 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 침해하므로, 헌법에 위반된다.

## □ 반대의견(재판관 이종석, 재판관 이영진)

- 지방공사는 공공성의 실현에 기여하는 광범위한 영역의 사업에 관해 특정 지역에서 이를 집중적으로 수행할 수 있다. 예를 들어 이 사건에서 문제가 된 안산 도시공사는 안산시의 시설을 전체적으로 관리하고 각종 개발사업 등을 행하므로, 안산시의 생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 조직에 해당한다. 사업 내용이나 목적의 공공적 성격이 강하고 그 조직·운영 등에도 공법적 특수성이 인정되는 기관의 구성원으로서 그 상근직원이 직을 그대로 유지한 채 선거운동을 할 경우, 선거의 형평성과 공정성에 영향을 미칠 수 있는 영향력이 일반 사기업 직원보다 크지 않다고 단정하기 어렵다.
- 지방공사의 상근직원이 수행하는 직무는 다양하고, 집행간부가 부하직원을 동원하는 등의 부정선거 형태가 통상의 모습이었던 과거와 달리, 오늘날에는 오히려 문자메시지나 전화 등을 통한 선거 개입이 일반화되고 있으므로, 직급이 높고 집행간부의 지위에 있다고 하여 선거에 미치는 영향력이 크고 반대로 직급이 낮다고 하여 선거에 미치는 영향력이 낮다고 단정할 수 없다.
- 지방공사 상근직원에 대하여 ‘그 지위를 이용하여’ 또는 ‘그 직무 범위 내에서’ 하는 선거운동만을 금지하는 방법을 상정할 수 있으나, 그러한 경우 금지조항으로서의 실효성 또는 규범력이 약화될 우려가 있어 심판대상조항과 동일한 정도로 선거의 공정성·형평성을 담보할 수 있는 대안이라고 단정할 수 없다.
- 공직선거법은 지방공사의 상근직원이 직무상 행위를 이용하여 선거의 공정성 및 형평성을 해할 수 있는 행위를 금지하고 이에 위반한 경우 처벌하는 규정을 별도로 마련하고 있지만, 그러한 규정들만으로 심판대상조항이 추구하는 선거의 공정성·중립성·형평성을 충분히 확보할 수 있는지는 불분명하다.
- 심판대상조항은 선거와 관련된 모든 행위태양을 금지하는 것이 아니라 정치적인 의사표현 중 선거와 직접 관련성이 있는 선거운동만을 금지하고 있고, 일정 범

위 내에서는 자유롭게 자신의 정치적인 의사를 표현할 자유를 누리고 있다.

- 이상과 같은 점을 종합적으로 고려하면 심판대상조항은 과잉금지원칙에 반하여 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 침해하지 않으므로, 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

## □ 결정의 의의

- 이 사건은 지방공사 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 공직선거법 조항들이 헌법에 위반되는지 여부가 쟁점이 된 사건이다.
- 법정의견은, 선거운동을 전면적으로 금지하여야 할 정도로 지방공사 상근직원의 권한이 크다고 보기 어려운 점, 공직선거법은 이미 지방공사의 상근직원이 직무상 행위를 이용하여 선거의 공정성 및 형평성을 해할 수 있는 행위를 금지하고 그 위반행위를 처벌하는 규정을 별도로 마련하고 있는 점, 선거운동의 전면금지 외에 선거운동의 자유가 제한되는 영역을 적절한 범위로 조정할 방법이 있는 점 등을 고려하여 위 조항들이 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다고 판단하였다.
- 이에 대하여 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견은 지방공사가 공공성의 실현에 기여하는 광범위한 영역의 사업에 관해 특정 지역에서 이를 집중적으로 수행할 수 있는 점, 지방공사 상근직원의 선거운동은 선거의 형평성과 공정성을 해할 우려가 있는 점 등을 고려하여 위 조항들이 지방공사 상근직원의 선거운동의 자유를 침해하지 않아 헌법에 위반된다고 볼 수 없다고 판단하였다.
- 과거 선고되었던 관련 선례의 동향은 다음과 같다.
  - 헌법재판소는 **한국철도공사 상근직원의 선거운동을 금지·처벌하는 구 공직선거법 조항들이 헌법에 위반된다고 결정하였다**(헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124). 공직선거법은 위 결정의 취지를 고려하여 2020. 3. 25. 법률 제17127호로 개정되어, **선거운동이 원칙적으로 금지되던, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있는 공공기관의 상근직원이 선거운동 금지 대상자에서 제외되었다.**
  - 헌법재판소는 **광주광역시 광산구 시설관리공단, 서울교통공사 및 안성시시설관리공단의 상근직원이 당원이 아닌 자에게도 투표권을 부여하는 당내경선에서 경선운동을 할 수 없도록 금지·처벌하는 공직선거법 조항들이 헌법에 위반된다**



고 각각 결정한 바 있다(헌재 2021. 4. 29. 2019헌가11; 2022. 6. 30. 2021헌가24; 헌재 2022. 12. 22. 2021헌가36). 공직선거법은 위 헌법재판소 결정들의 취지를 고려하여 2023. 8. 30. 법률 제19696호로 개정되어, **지방공사와 지방공단의 상근직원이 당내경선에서의 경선운동 금지 대상자에서 제외**되었다.

- 이 사건에서 헌법재판소는, 선거운동 또는 당내 경선운동을 제한하는 조항 중 개별 기관의 상근직원에 관한 부분으로 심판대상을 한정하였던 종전 헌법재판소 선례들과 달리, ‘지방공사 상근직원’에 관한 부분을 심판대상으로 삼아 더 광범위한 판단을 한 것이다.