

의 정 정 보

2006 - 1 1. 20

지방의회의원 의정활동보고 관련 사례

1. 의정활동보고	1
2. 벌 칙	6
3. 질의 선례	7
4. 판 례	8
<참 고> : 여론조사의 결과 공표금지	12

본 자료는 의원님들이 의정활동에 도움을 제공하기 위해 충청남도 선거관리위원회의 감수를 받아 작성하였으나, 각종 선거관련 행위는 상황과 시간·장소에 따라 선거법 위반여부가 달라질 수 있으므로 애매모호한 사안에 대해서는 반드시 선관위의 사전 질의를 받으시기 바랍니다.

※ 용어의 표기 : “공직선거법” ⇒ “법” 으로 표기

충청남도의회사무처 법제자료담당관실 ☎ (042) 606-5021

지방의회의원 의정활동보고 관련 사례

1. 의정활동보고(공직선거법 제111조)

1) 가능기간 : 연중 상시 가능

○ 제4회 지방선거일('06.5.31) 기준 가능기간 : '06.1월 현재 ~ '06.3.1

2) 제한기간 : 선거일전 90일부터 ~ 선거일까지

○ 제4회 지방선거일('06.5.31) 기준 금지기간 : '06.3.2~5.31(90일간)

※ 다만, 인터넷에 의정활동보고서를 게재하는 방법은 제한기간 없이 상시 가능함

3) 의정보고 방법·대상·내용 등

(1) 보고방법

○ 보고회 등 집회 개최, 보고서(인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료 복사본 포함) 작성 배부, 인터넷 또는 전화(컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화 제외) 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함)을 통하여 보고하는 방법 등이 있다.

(2) 보고대상

○ 선거구민(행정구역 또는 선거구역의 변경으로 새로 편입된 구역의 선거구민 포함) 이다.

(3) 보고내용

○ 선거구활동 기타 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한 의정활동사항 이다.

(4) 고지벽보·장소표지 첩부·게시·철거

○ 고지벽보

- 매수는 보고회 개최단위가 구·시·군인 때에는 1회 100매 이내, 읍·면·동인 때에는 1회 20매 이내, 통·리·반 또는 자연부락 단위인 때에는 1회 3매 이내이다.
- 규격은 53cm × 38cm 이내이다.
- 첩부기간은 개최일전 3일부터 보고일까지이다.

○ 장소표지

- 매수는 장소입구(보고회장을 벗어난 구역 제외)에 1회 1매 이내에서 게시하여야 한다.
- 게시시간은 개최일에 한하여 보고회가 끝나는 때까지이다.

○ 고지벽보·장소표지 게재내용

- 보고자명과 개최일시·장소 및 보고사항(후보자가 되고자 하는 자를 선전하는 내용 제외) 이다.

○ 철 거 : 의정보고회가 끝난후 지체없이 철거하여야 한다.

(5) 의정보고서 우편발송 방법

○ 세대주 명단 작성·교부 등

- 의정활동보고서를 우편으로 발송하고자 하는 지방의원은 그 발송수량의 범위안에서 선거구민인 세대주의 성명·주소 (이하 “세대주명단” 이라 함)의 교부를 연 1회에 한하여 구·시·군의 장에게 서면으로 신청할 수 있으며, 신청을 받은 구·시·군의 장은 다른 법률의 규정에도 불구하고 지체없이 그 세대주명단을 작성·교부하여야 한다.

- 세대주명단의 작성비용의 납부는 세대주명단 교부신청을 하는 자가 세대주명단 교부신청과 함께 그 비용을 납부하여야 한다.

○ 세대주 명단 사용제한 등

- 누구든지 교부된 세대주명단(사본 포함)을 다른사람에게 양도 또는 대여할 수 없으며 재산상의 이익 기타 영리를 목적으로 사용할 수 없다.

4) 의정활동 보고의 해석 및 운용

(1) 의정활동보고회 보고방법·장소 등의 제한

○ 보고대상의 제한

- 선거구역을 벗어나서 하는 의정활동의 보고는 사전선거운동 죄에 해당될 수 있다.
- 비례대표 시·도의원은 당해 시·도를 대상으로 하거나 당해 시·도내의 특정지역을 대상으로 할 수 있다.

○ 장소적 제한

- 주최자의 허락하에 다른목적은 가진 선거구민의 행사나 집회 또는 모임 등의 장소에서 개최 가능하다.
- 호별방문에 이르지 아니한 범위안에서 일반가정집에서 개최 가능하다.
- 다만, 다수인이 왕래하는 공개된 장소가 아닌 당직자의 집 등 일반가정집에서 개최하는 경우에는 의정보고회 장소임을 알 수 있도록 표지를 첨부 또는 게시하는 등 참석을 원하는 선거구민의 출입을 제한해서는 안된다.

○ 작성방법의 제한

- 인쇄물, 녹음·녹화물 및 전산자료사본을 포함한다고만 규정되어 있을 뿐 보고서 작성방법에는 특별한 제한은 없다.
- 책자 또는 비디오테이프를 제작가능, 영상녹화물을 이용한 보고서에서 나레이터가 단순히 설명만 하는 식으로 작성하는 것은 가능하다.
- 다른 제한·금지규정 위반의 우려가 있는 방법으로 제작하는 것은 금지된다.

○ 보고서 배부방법의 제한

- 배부방법에 대하여 아무런 규정도 두지 않고 있다. 따라서 「공직선거법」의 다른 규정에 위반되지 않는 한 무방하다.
- 의정활동보고회장에서 배부, 우편으로 배달, 호별투입, 신문에 삽입하여 배포, 가두배포 행위는 무방하고, 공공기관이나 마을회관에 비치하는 것도 무방하다.
- 그러나, 도로변·점포·골목길 등에서 살포하거나 호별로 방문하여 배부하는 행위는 금지되며, 선거일전 90일이후에 도달되게 할 목적으로 우편 발송하는 행위도 금지된다.

○ 음성에 의한 보고방법의 제한

- 컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화에 의하여 보고하는 행위는 금지된다.

※ 다만, 자동응답장치에 의하여 선거구민이 자신의 부담으로 전화를 걸어 보고내용을 청취케 하는 것은 무방하다.

- 집회에 의한 보고방법에서 다음과 같은 보고행위는 제한된다.
 - 의원 자신이 아닌 타인의 보고
 - 자신은 참석하지 않고 대리인으로 하여금 개최하게 하는 것
 - 오고가는 사람들을 대상으로 거리에서 의정활동보고를 하는 것
 - 종합유선방송사가 의정활동보고회의 전체내용을 녹화하여 방영해 주는 행위
- 보고활동의 제한
 - 의정활동(선거구활동 기타업적의 홍보에 필요한 사항을 포함)에 한한다.
 - 일반적으로 의정보고의 내용이 그 정당한 직무활동의 범위를 넘어서 선거운동에까지 나아가게 된다면 사전선거운동으로 처벌될 수 있을 것이다.
- 의정보고회 고지방법 및 고지내용의 제한
 - 의정보고회 고지를 위하여 규칙에 규정된 고지벽보와 장소 표지를 첨부 또는 게시하는 행위 외에도 언론광고, 컴퓨터, 전화·초청장·문자메시지를 이용하여 의정보고회를 고지할 수 는 있는 바, 그 내용은 다음과 같다.
 - 의정보고회를 개최함에 있어 보고자의 직명·성명·개최일시·장소·진행순서 등을 신문에 광고로 게재할 수 있다. 다만, 의정활동보고자의 사진, 업적홍보, 선전구호 등을 게재하거나 광고의 규격·횟수 등이 과도한 때에는 보고자를 선전하는 행위가 될 수 있다.
 - 의정보고회 고지를 위하여 컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화를 사용하여 고지에 필요한 개최일시 및 장소

등을 고지하는 것은 무방하다. 이 경우 인사말이나 입후보 예정자를 선전하는 내용을 포함하거나 컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화를 이용하여 의정보고를 하는 것은 선거운동이 될 것이다.

- 전화·초청장·휴대폰·문자메시지를 통하여 의정보고회 개최 일시·장소를 고지하는 것은 무방하다. 그러나 입후보 예정자를 지지·선전하는 내용을 부가해서는 아니된다.

(2) 의정보고서 무단수거행위

- 의정보고서를 배부자의 동의없이 무단수거하여 폐기한 경우, 법규상 이에 대한 제한·금지규정이나 벌칙규정은 없다.

2. 벌 칙

- 법 제111조 제1항 단서의 규정에 위반하여 선거일전 90일부터 선거일까지 의정활동을 보고한 자는 2년이하의 징역 또는 400만원이하의 벌금에 처한다(법 제256조 제2항 제1호 하목)

법 제 111조 제 항

- ① 국회의원 또는 지방의회의원은 보고회 등 집회·보고서(인쇄물, 녹음 녹화물 및 전산자료 복사본을 포함한다)·인터넷·전화(컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화의 경우를 제외한다) 또는 축사·인사말(게재하는 경우를 포함한다)을 통하여 의정활동(선거구활동 기타 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민(행정구역 또는 선거구역의 변경으로 새로 편입된 구역의 선거구민을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보고할 수 있다. 다만, 대통령선거·국회의원선거·지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장 선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 직무상의 행위 기타 명목여하를 불문하고 인터넷에 의정활동보고서를 게재하는 외의 방법으로 의정활동을 보고할 수 없다. <개정 2004.3.12, 2005.8.4>

- 세대주명단을 다른 사람에게 양도·대여 또는 재산상의 이익 기타 영리를 목적으로 사용하거나 하게 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다(법 제256조 제2항 제2호 나목)
- 의정보고회의 고지벽보의 규격이나 수량 또는 장소표지의 수량을 위반하여 첩부·게시하거나, 고지벽보 또는 장소표지를 의정보고회가 끝난후 지체없이 철거하지 아니한 자는 100만원 이하의 과태료에 처한다(법 제261조 제4항 제3호)

3. 질의 선례

1) 종합유선방송국의 의정활동보고 녹화방송

- 종합유선방송법에 의한 종합유선방송사가 국회의원 또는 지방의회의원의 의정활동보고회 개최사실을 통상적인 방법으로 취재·보도하는 것은 그 본래의 업무행위로서 무방할 것이나, 특정 선거구역을 주된 방송권역으로 하는 방송사가 그 구역에서 입후보할 예정인 국회의원의 의정활동보고회 전체 내용을 녹화하여 선거구민에게 방송하는 것은 언론기관의 통상적인 취재·보도의 범위를 벗어나 후보자가 되고자 하는 당해 의원의 당선을 유리하게 하는 행위가 될 것이므로 법 제98조(선거운동을 위한 방송이용의 제한) 또는 제254조(선거운동기간위반죄)의 규정에 위반 또는 저촉될 수 있을 것임(1999.9.20. 중앙선거관리위원회위원장 회답)

2) 노상이나 가정집에서의 의정활동보고회 개최

- 의정활동보고서는 집회·보고서·개인용 컴퓨터 또는 전화(컴퓨터를 이용한 자동송신장치를 설치한 전화의 경우를 제외함)를 통하여

할 수 있는 바, 집회에 의한 의정활동보고는 일정한 장소와 시간을 정하여 의정활동내용을 알고자 참석한 선거구민을 대상으로 하는 것으로서, 오고가는 사람들을 대상으로 거리에서 의정활동보고를 하는 것은 집회에 의한 통상적인 의정활동보고라기 보다는 법 제79조(공개장소에서의 연설·대담)의 공개장소에서의 연설과 유사한 선거운동이 되어 같은 법 제254조(선거운동기간위반죄)의 규정에 저촉될 것임.

- 법 제106조(호별방문의 제한)의 규정에 의한 호별방문에 이르지 아니하는 범위안에서 동사무소·노인정·교회·가정집 등에서 개최하는 것은 무방할 것임. 다만, 누구나 오갈 수 있는 공개된 장소가 아닌 당직자의 가정집에서 개최하는 경우에는 의정보고회 장소임을 알 수 있도록 같은 법 제111조(의정활동 보고) 제2항의 규정에 의한 표지를 첨부 또는 게시하는 등 참석을 원하는 선거구민의 출입을 제한하여서는 아니될 것임

(2000.2.21. 중앙선거관리위원회위원장 회답)

4. 판 례

1) 의정활동보고서에 선거공약 등 게재 배부에 대한 판단

- 의정활동보고서에 의정활동에 관한 보고와 의례적인 인사말을 게재하는 것을 넘어서 다음 임기에 다루어져야 할 구체적인 사안에 대한 공약을 게재하여 배부하는 행위는 의정활동보고의 범위를 벗어나는 것이며, 선거기간 개시일 이전(2004.3.12. 법 개정으로 선거일전 90일전)에 의정활동보고서를 통하여 의정활동

보고를 하는 것은 허용되고 그 목적의 범위내에서는 의정활동 보고서에 사진을 게재하는 것도 가능하다고 하여야 할 것이므로 그와 균형상 인사말과 단순히 의정활동보고회 개최를 알리는 내용이 게재된 초청장에 자신의 사진을 게재하는 것도 의정활동 보고의 목적범위내의 것으로 허용되어야 할 것이다.

(2000.4.25. 대법원판결 98도4490)

2) 의정활동보고 제한기간에 의정활동 실적 설명에 대한 판단

- 구 선거법 제111조(1995.1.230. 법률 제5127호로 개정되기 전의 것)는 지방 의회의원은 지방의회의원선거의 선거일전 30일부터 선거일까지 직무상의 행위 기타 명목여하를 불문하고 집회나 보고서(인쇄물·시설물·녹화물 등을 포함한다)를 통하여 자치구정활동(선거구 활동 기타 업적의 홍보에 필요한 사항을 포함한다)을 선거구민에게 보고할 수 없다고 규정하고 있으므로, 피고인이 자신의 의정활동보고서를 보여 준 상대방이 피고인의 자원봉사자들이고, 그 목적이 피고인이 구의회에서 행한 의정활동을 정확하게 인식하고 선거 운동에 임할 수 있도록 자원봉사자들을 교육시키는 것이었다 하더라도 피고인이 선거기간중 선거구민들에게 의정보고서를 보여주면서 자신의 구의회의원으로서의 활동실적을 설명하는 행위는 위 금지규정에 위반된다고 할 것이다.

(1996.9.10. 대법원 판결 96도1469)

3) 국회의원 의정보고회에서 지방의원의 지지발언에 대한 판단

- 지방의회의원이 국회의원의 의정보고회에서 그를 차기선거에 당선시켜야 한다는 취지의 발언을 한 것은 그 발언이 비록 국회의원의정보고회라는 명목으로 행해진 집회에서 이루어진 것이라 하더라도 국회의원의정활동보고의 차원을 넘어서는 것으로서 사전선거운동에 해당한다. 피고인이 위 의정보고회에서 박○○를 제14대 국회의원으로 당선시켜야 한다는 취지의 원심판시와 같은 발언을 계속한 사실을 넉넉히 인정할 수 있고, 피고인의 발언이 비록 국회의원의정보고회라는 명목으로 행해진 집회에서 이루어진 것이라 하더라도 그 내용이 위와 같은 이상 이미 위 박○○의 국회의원의정활동보고의 차원을 넘어서는 것을 물론 피고인 자신의 지방의회의원의정활동보고의 차원도 넘어서는 것이라 할 것이어서 용인될 수 없는 것이라 할 것이므로 사전선거운동에 해당한다 할 것이다.

(1992.12.24. 부산고등법원판결 92노1274)

4) 지지호소문이 게재된 의정보고서의 배포에 대한 판단

- 구의회의원이 구청장 선거에 출마하면서 의정활동보고서에 “도와주자 하○○!, 밀어주자 하○○!, 키워주자 하○○!”와 “자원봉사자를 접수합니다”라는 내용이 게재된 의정보고서를 유권자들에게 배포한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 인쇄물을 배부한 것이다(1996.1.19. 서울고등법원판결 95노2973)

5) 허위학력이 기재된 의정보고서 배포에 대한 판단

- 의정보고서에 사실은 피고인이 1960년에 입학한 후 미등록으로 제적처리된 학교가 2년제인 ○○초급대학 국문학과임에도 의정보고서 학력란에 마치 4년제 대학인 ○○대학교를 중퇴한 것인양 “○○대학교 국문학과 중퇴”라고 허위학력을 기재하여 수량 미상의 의정보고서를 배포한 것은 학력에 관하여 허위 사실을 공표한 것이다(1998.11.10. 서울고등법원판결 98노2441)

<참 고> : 여론조사의 결과 공표금지 등 (법 제108조)

1) 여론조사결과의 공표 · 인용보도 금지

- 주체는 누구든지이다.
- 금지기간은 선거일전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지이다.
- 금지행위는 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도하는 행위이다.
- 해석 및 운용
 - 선거기간 개시일전에 기 공표된 여론조사결과를 인용 · 보도하거나 선거기간전에 조사한 것임을 명시하여 공표하는 것은 허용된다.
 - 그 결과를 공표하지 않는 한 선거운동에 이르지 않은 방법으로 정당이나 후보자가 전문 조사기관에 여론조사를 의뢰하는 것은 가능하다.
 - 외국의 신문 · 방송사 등이 실시한 여론조사결과 인용보도도 금지된다.
 - 공표시기의 기준은 간행물에 표시된 발행일자가 아니라 일반서점 및 가판대에 배포되어 불특정 다수인이 볼 수 있는 상태에 이른 실제 발생·배부일이다.
 - 선거에 관한 인터넷여론조사의 결과공표시에도 여론조사와 관련한 의무사항을 준수하여야 한다.

2) 투표용지유사모형 또는 명의를 밝힌 여론조사 금지

- 주체는 누구든지이다.
- 금지기간은 선거일전 60일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거실시사유가 확정된 때) 부터 선거일까지이다.
- 금지행위
 - 선거에 관한 여론조사를 투표용지와 유사한 모형에 의한 방법을 사용하는 행위
 - 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함함)또는 정당(창당준비위원회를 포함)의 명의로 선거에 관한 여론조사를 하는 행위
- 해석 및 운용
 - 그 경위나 결과의 공표여부나 선거운동 목적여부를 불문하고 여론조사가 금지된다.
 - 선거일까지는 선거일의 24시가 아니라 투표마감시각까지를 의미한다.

3) 공표·보도를 목적으로 하는 여론조사시 의무사항

- 피조사자에게 여론조사기관·단체의 명칭, 주소 또는 전화번호와 조사자의 신분을 밝혀야 한다.
- 조사대상의 전계층을 대표할 수 있도록 피조사자를 선정하여야 한다.
- 특정정당 또는 후보자에게 편향되도록 하는 어휘나 문장을 사용하여 질문할 수 없다.
- 피조사자에게 응답을 강요하거나 조사자의 의도에 따라 응답을 유도하는 방법으로 질문하거나 피조사자의 의사를 왜곡할 수 없다.

- 오락 기타 사행성을 조장할 수 있는 방법으로 조사할 수 없다.
- 피조사자의 성명이나 성명을 유추할 수 있는 내용을 공개할 수 없다.
- 조사의뢰자와 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답율, 질문내용 등을 함께 공표 또는 보도하여야 하며, 조사의 신뢰성과 객관성의 입증에 필요한 자료와 수집된 설문지 및 결과분석자료 등 관련있는 자료일체를 당해 선거의 선거일후 6월까지 보관하여야 한다.

4) 질의 선례

(1) 여론조사결과의 공표시기

- 여론조사의 경위와 그 결과의 공표시기는 일반서점 및 가판대에 배포되어 실제로 불특정 다수인이 볼 수 있는 상태에 이른 때를 의미한다고 보아야 할 것이므로 간행물에 표시된 발행일자에 불구하고 실제 발행·배부일을 기준으로 하여야 할 것임(1996. 3. 14 중앙선거관리위원회위원장 회답)

(2) 선거기간전에 조사한 여론조사 등의 결과공표

- 법 제108조(여론조사의 결과공표금지등)는 선거기간 개시일(2005.8.4. 법 개정으로 선거일전 6일)부터 선거일의 투표마감시각까지 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도하는 것을 금지하는 규정이므로 그 금지기간전에 공표된 여론조사결과를 인용보도하거나 선거기간전에 공표된 여론조사결과를 인용보도하거나 선거기간전에 조사한 것임을 명시하여 공표하는 것을 제한하는 것은 아닐 것임(1997.12.1 중앙선거관리위원회위원장 회답)

(3) 당선인을 예상하기 위한 선거일의 여론조사

- 법 제241조(투표의 비밀침해죄)에서 선거일의 투표마감시각 종료이전에 선거인에 대하여 그 투표하고자 하는 후보자 또는 투표한 후보자의 표시를 요구할 수 없도록 규정하고 있으므로 이에 위반되는 방법으로는 여론조사를 할 수 없는 것임.
다만, 같은 법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)의 규정의 취지로 보아 예컨대, 어느 후보자가 당선될 것으로 보느냐와 같은 질문으로 당선인을 예상하기 위한 여론조사는 무방할 것임(1997.12.16. 중앙선거관리위원회 의결)

(4) 선출직 공무원의 공약실천도 조사·공표

- 천주교 교구협의회가 신자들을 대상으로 후보자가 되고자 하는 자인 선출직 공무원의 공약실천도를 조사하거나 그 결과를 기관지에 게재하여 신자들에게 알리는 때에는 법 제108조(여론조사의 결과공표 금지 등)의 규정에 위반되지 아니하는 방법으로 하여야 할 것임(1999.6.28 중앙선거관리위원회위원장 회답)