



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈후보자등록기간 중 당적을 취득한 자에 대한 등록 제한〉
■ 박수현의원 대표발의(의안번호 제2210515호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박수현의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 5. 14.
3. 회 부 일 : 2025. 5. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 후보자등록기간 중 당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때에는 해당 선거에 후보자로 등록될 수 없도록 하고 있음.

이는 후보자등록기간 중 당적의 이탈·변경을 통하여 다른 정당의 후보자나 무소속후보자로 등록하는 등 후보자등록의 무질서를 막고 후보자추천과 관련한 헌법기관으로서의 정당의 민주적 활동을 보장하려는 것임.

헌법의 규정과 헌법재판소 판례 또한 정당의 공적 지위를 보장하고 있으며, 이러한 지위와 권한에 상응하여 「대한민국헌법」 제8조 제2항은 정당의 목적·조직과 활동이 민주적이어야 한다는 의무를 규정하고 있음.

정당의 권한과 그에 따른 의무의 관점에서 당적 이탈·변경을 금지하고 있는 현행법의 규정은 후보자를 추천한 정당의 권한을 보장

함과 동시에 민주적 절차에 따라야 한다는 의무가 내재한다고 해석하는 것이 타당하며, 후보자등록기간 중 새로 입당하여 당적을 취득한 자에 대하여도 후보자등록이 제한되어야 함에도 현행법은 이를 명시적으로 규정하지 아니하여 논란이 발생하고 있음.

이에, 후보자등록기간 중 당원이 아닌 자가 당적을 취득하는 경우에도 후보자등록이 제한되도록 명문의 규정을 두려는 것임(안 제49조제6항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 대통령선거, 국회의원선거 등에서 기존 정당의 당원이 아닌 자가 후보자등록기간 중 신규로 당적을 취득할 경우 해당 선거의 후보자가 될 수 없도록 제한하려는 것임.

현행	개정안
제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑤ (생략)	제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)
⑥ <u>政黨의 黨員인 者는 無所屬候補者로 登錄할 수 없으며, 候補者登錄期間중(候補者登錄申請시를 포함한다) 黨籍을 離脫·변경하거나 2 이상의 黨籍을 가지고 있는 때에는 당해 選舉에 候補者로 登錄될 수 없다. 所屬政黨의 解散이나 그 登錄의 取消 또는 中央黨의 시·도당 창당승인취소로 인하여 黨員資格이 상실된 경우에도 또한 같다.</u>	⑥ 정당의 당원인 자는 무소속후보자로 등록할 수 없으며, 후보자등록기간중(후보자등록신청시를 포함한다) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 해당 선거에 후보자로 등록될 수 없다. 1. <u>당적을 이탈·변경하거나 2 이상의 당적을 가지고 있는 때</u> 2. <u>소속정당의 해산이나 그 등록의 취소 또는 중앙당의 시·도당창당승인취소로 인하여 당원자격이 상실된 경우</u> 3. <u>당원이 아닌 자가 당적을 취득하는 경우</u>
⑦ ~ ⑮ (생략)	⑦ ~ ⑮ (현행과 같음)

후보자란 특정 선거에 관하여 관할선거구선거관리위원회에 후보자등록을 마친 자로, 후보자 신분의 취득은 후보자등록신청서가 등록된

때부터이고, 후보자등록신청서가 제출되었으나 요건미비 등으로 그 신청이 수리되지 않거나 등록이 무효가 되면 후보자가 될 수 없음.¹⁾

후보자는 정당추천후보자와 무소속후보자로 구분되는데, 정당추천후보자는 정당의 당원 중 민주적인 절차(당내선거, 전략공천 등)에 따라 등록된 후보를, 무소속후보자는 개별 관할선거구의 선거권자가 정당의 당원이 아닌 자 중 추천하여 등록된 후보를 의미함.²⁾

헌행법상 후보자등록기간은 선거일 기준 일정 시점부터 2일간으로,³⁾ 이 기간 내에 해당 선거의 정당 또는 무소속후보자가 되려는 자는 관할선거구선거관리위원회에 후보자등록 신청을 해야함.

1) [헌재 2008. 4. 24. 2006헌마402등, 판례집 20-1상, 674]

“공직선거의 후보자가 되고자 하는 자는 선거권자나 정당으로부터 법률이 정하는 바에 따라 추천을 받아야 하고, 법정절차에 따라 후보자등록 신청개시일로부터 2일 이내에 관할선거구 선거관리위원회에 서면으로 신청하여 등록함으로써 후보자가 된다. 실효된 형을 포함하여 금고 이상의 형을 받은 경우의 범죄경력에 관한 증명서는 피선거권에 관한 증명서류, 등록대상재산에 관한 신고서, 병역사항 신고서, 세금납부 및 체납에 관한 증명서, 최종학력증명서 등과 함께 후보자등록 신청시 필수적으로 제출하여야 하는 서류이다(제49조 제4항 제5호). 한편 관할선거구 선거관리위원회는 위 서류들을 예비후보자등록을 신청하는 때에 제출하게 하고, 후보자등록을 신청하는 때까지 이를 추가하거나 보완하게 할 수 있다(제49조 제5항). 이 사건 법률조항은 후보자에 대한 정보공개를 강화시켜 후보자의 도덕성·청렴성·자질 등에 대한 비교·평가 등 국민의 알권리를 확대하고자 2002. 3. 7. 법률 제6663호로 신설된 것으로, 실효된 형을 포함하여 금고 이상의 형을 받은 경우의 범죄경력에 관한 증명서의 제출을 의무화함으로써 후보자등록신청의 요건을 강화하였다.”

2) 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “정당추천후보자”라 한다)로 추천할 수 있다. 다만, 비례대표자치구·시·군의원의 경우에는 그 정수 범위를 초과하여 추천할 수 있다.

② 정당이 제1항에 따라 후보자를 추천하는 때에는 민주적인 절차에 따라야 한다.

제48조(선거권자의 후보자추천) ①관할선거구 안에 주민등록이 된 선거권자는 각 선거(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거를 제외한다)별로 정당의 당원이 아닌 자를 당해 선거구의 후보자(이하 “무소속후보자”라 한다)로 추천할 수 있다.

3) 「공직선거법」 제49조(후보자등록 등) ① 후보자의 등록은 대통령선거에서는 선거일 전 24일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 20일(이하 “후보자등록신청개시일”이라 한다)부터 2일간(이하 “후보자등록기간”이라 한다) 관할선거구선거관리위원회에 서면으로 신청하여야 한다. (생략)

후보자등록에 있어서 ①정당의 당원인 경우 무소속후보자로 등록할 수 없고, ②후보자등록기간 중 당적을 이탈·변경하거나 2개 이상 당적을 보유하는 경우에도 해당 선거에 후보자로 등록될 수 없으며,⁴⁾ 이를 위반할 경우 등록이 무효처리됨. 아울러, 무소속후보자는 등록 이후에도 당적을 취득할 수 없어 무소속 자격을 계속 유지해야 함.⁵⁾

이는 당적 보유와 무소속이라는 모순적인 행태의 양립을 방지하고 정당인·정치인의 책임성, 일관성 확보 등을 통해 책임 정당정치의 확립을 유도하는 취지로 보임.

한편, 기존 당적이 없는 자가 비교적 짧은 후보자등록기간 중 신규로 당적을 취득할 경우 정당이 해당 신규 당원을 정당 후보자로 등록할 수 있는지에 대한 명시적인 규정이 없고, 허용할 경우 당의 이념, 정책 성향, 목표 등을 두고 기존 당원들과 공감대가 형성되지 못한 후보자가 선거에서 당을 대표하게 되는 모순에 대한 지적 등으로 논란이 있었음.⁶⁾ 이에 최근 중앙선거관리위원회는 현행법상 이 같은 전략적 입당은 선거법 위반이 아니라는 해석을 내린 바 있음.⁷⁾

4) 이외에도 후보자등록기간 중 소속정당의 해산이나 그 등록의 취소 또는 중앙당의 시·도당창당승인취소로 인하여 당원자격이 상실된 경우에도 해당 선거에 후보자로 등록될 수 없음.

5) 「공직선거법」 제52조(등록무효) ①후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다.

(생략)

7. 무소속후보자가 정당의 당원이 된 때

6) 한겨레(2025.5.10.) “한덕수의 후보 등록 기간 입당은 선거법 위반”...국수본에 고발장 접수

7) 중앙일보(2025.5.10.) 국힘 “한덕수 입당·후보등록, 선거법 위반 아니다...선관위 확인”

개정안은 이와 같은 논란을 해소하는 차원에서, 기존 정당의 당원이 아닌 자가 후보자등록기간 중 신규로 입당해 정당 후보자가 되는 것을 명문의 규정을 통해 제한하려는 것으로, 이를 통해, 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 예측가능성을 부여하고, 정당 소속 후보자의 이념, 정책 등 참고할 중요 사항을 적시에 제공하며, 당원과 후보자 간의 유대감, 이를 바탕으로 한 대표성 확보 및 정당 중심의 민주주의에 기여할 것으로 보임.⁸⁾

다만, 정당의 공천과정 및 후보자 결정은 기본적으로 정당의 당헌 및 당규에 따라 자율적으로 정해질 사항이고 여기에는 정치적인 요소가 포함될 수 밖에 없는 것을 고려할 때,⁹⁾ 신규 후보자의 수급에 제한을 둘 경우 정당 자율성에 일정 부분 제한이 될 수 있음. 또한, 후보자등록기간 시작점을 기준으로 당적 취득 여부에 따라 후보자 지위 확보 여부가 달라지는 것은 국민 또는 당원의 후보자에 대한 예측가능성이나 대표성 측면에서 차이가 있다고 보기 어렵다는 반론도 가능할 것으로 보이므로,

8) [헌재 2011. 3. 31. 2009헌마286]

“정당의 후보자 추천은 유권자들이 선거권을 행사함에 있어 참고할 중요한 사항을 제공하고, 국민의 정치적 의사 형성에 참여하는 정당의 활동을 효과적으로 보장하기 위한 것으로 그 입법목적이 정당하고 정당의 후보자 추천을 통해 선거권자들이 후보자의 소속 정당과 정치적 성향을 알 수 있게 된다는 점 등에서 합리적인 수단이라고 할 수 있다.”

9) [서울남부지방법원 2012. 3. 20. 선고 2012카합177 결정]

“다만 정당의 자율성 역시 최대한 보장되어야 하고(헌법 제8조, 정당법 제37조), 정당의 공천과정 및 공천후보자 결정은 기본적으로 정당의 자치규범인 당헌과 당규에 따라 정당이 자치적이고 자율적으로 결정하여야 할 사항으로 거기에는 어느 정도 정치적인 요소가 포함될 수밖에 없으므로, 정당의 공천결정 등이 당헌과 당규에 따른 것이어서 위에서 본 정당의 민주주의 원칙이나 헌법, 정당법[1] 등에 위배되어 적법성과 합리성이 결여된 것이 아닌 한 그 효력을 부인할 수 없다.”

개정안 심사과정에서는 책임 정당정치의 실현을 위한 바람직한 입당 기간에 대해 충분한 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

아울러, 법제적 측면에서, 현행 제49조제6항은 정당의 당원인 자의 후보자등록 제한 사항을 규율하고 있는바, 정당의 당원이 아닌 자의 후보자등록 제한의 경우 해당 조항 또는 다른 조항에 별도로 규정하는 것이 문언의 명확성을 제고할 수 있는 방안으로 봄.

참고로, 중앙선거관리위원회는 개정안에 대해 정당의 핵심기능이라 할 수 있는 후보자추천에 일정 부분 제한이 발생할 수 있는 점과 후보자등록기간 중 당적의 취득·이탈·변경을 막아 유권자의 신뢰를 보호할 필요성, 선거관리의 안정성 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332