



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈당내경선 실시 후 경선 미참여자 후보자 추천 제한〉

■ 권향엽의원 대표발의(의안번호 제2211372호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권향엽의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 9.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 10.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 정당이 당내경선을 실시한 경우, 경선후보자로서 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 해당 선거의 같은 선거구에 후보로 등록할 수 없도록 제한하고 있음. 이는 정당 경선의 구속력을 확보하고 탈락자의 이탈 출마로 인한 정치 혼란을 방지하기 위한 취지임.

그런데 정당이 경선에 참여하지 않은 외부인사를 영입하여 최종 후보자로 추천하는 것에 대해서는 아무런 제한을 두고 있지 않음. 정당이 당헌·당규에 따른 경선을 통해 후보자를 선출했음에도 외부인사를 최종 후보자로 추천하는 것은 당내경선을 무력화시키고 당원의 투표권과 경선 참여의 의미를 훼손하여 정당민주주의의 근간을 흔드는 결과를 초래할 수 있음.

이에, 정당이 당내경선을 실시한 경우 경선후보자가 아닌 사람을

해당 선거의 후보자로 추천할 수 없도록 명문의 규정을 둠으로써,
정당의 후보자 추천을 위한 당내경선의 실효성이 확보되도록 하려는
것임(안 제57조의2제3항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 정당이 당내경선을 실시한 경우 해당 선거의 후보자로 경선에 참여하지 않은 자를 추천할 수 없도록 하고, 이를 위반할 경우 그 후보자 등록은 무효로 하려는 것임.

현행	개정안
제52조(등록무효) ① 候補者登録후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 候補者의 登録은 無效로 한다.	제52조(등록무효) ① ----- ----- ----- -----.
1. ~ 7. (생략)	1. ~ 7. (현행과 같음)
8. 제57조의2제2항 또는 제266조제2항·제3항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때	8. 제57조의2제2항·제3항----- ----- -----
9. ~ 11. (생략)	9. ~ 11. (현행과 같음)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)
제57조의2(당내경선의 실시) ① . ② (생략) <u><신설></u>	제57조의2(당내경선의 실시) ① . ② (현행과 같음) ③ 정당이 당내경선을 실시한 경우 경선후보자가 아닌 사람을 해당 선거의 후보자로 추천할 수 없다.
③ (생략)	④ (현행 제3항과 같음)

정당의 공직선거 후보자에 대한 공정한 추천은 정당의 민주화를 실현하는 중요한 실천 방법이고, 그러한 정당의 민주성 확보는 우리

헌법과 법률이 정당에게 특별한 권리와 지위를 부여하는 정당성의 전제조건이며, 무엇보다 정당의 공직선거 후보자에 대한 공정한 추천은 선거제도의 핵심적 내용임.¹⁾

후보자란 특정 선거에 관하여 관할선거구선거관리위원회에 후보자 등록을 마친 자로, 추천 경로에 따라 정당추천후보자와 무소속후보자로 구분할 수 있으며,

정당추천후보자는 정당의 당원 중 민주적인 절차(당내선거, 전략공천²⁾ 등)에 따라 등록된 후보를, 무소속후보자는 개별 관할선거구의 선거권자가 정당의 당원이 아닌 자 중 추천하여 등록된 후보를 의미함.³⁾

정당추천후보자의 선출과정 중 하나인 당내경선은 정당이 당내 경선의 후보자로 등재된 자를 대상으로 공직선거후보자를 추천하기 위하여 당원 또는 당원이 아닌 자에게 투표권을 부여하여 실시하는 ‘선거’와 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자 간의 서면합의에 따라 실시하는 당내경선을 대체하는 ‘여론조사’를 의미하는 것으로,⁴⁾

1) 전광석, “정당의 내부질서와 민주적인 공직선거후보자 추천”, 헌법학연구 제6권 제1호, 한국헌법학회, 2000

2) 정당이 선거에 있어 당선 가능성이 높은 소속당원을 당내경선 없이 후보자로 추천하는 것

3) 「공직선거법」 제47조(정당의 후보자추천) ①정당은 선거에 있어 선거구별로 선거할 정수 범위안에 서 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.

4) 중앙선거관리위원회 2009.11.4. 회답

현행법은 당내경선 도입의 취지를 존중하고 그 효과를 사후적으로도 보장하기 위해, 당내경선의 경선후보자로 나선 경우 해당 당내경선에서 선출되지 않은 자는 후보자로 선출된 자가 특정한 사유(사퇴·사망·피선거권 상실, 당적 이탈·변경 등)로 그 자격을 상실한 경우를 제외하고 당해 선거의 같은 선거구에 후보자로 등록할 수 없도록 규정하고 있음.⁵⁾

그러나, 당내경선에 후보자로 나선 사람과는 달리, 애초에 당내경선의 후보자로 참여하지 않은 자를, 당내경선 중 또는 당내경선으로 선출된 후보자가 있음에도 불구하고, 선거후보자로 추천하는 것에 대해선 별도의 제한 규정을 두고 있지 않음.

이에 개정안은 정당이 후보자 선출을 위한 당내경선을 실시한 경우 경선에 참여하지 않은 자도 해당 선거의 후보자로 추천될 수 없도록 하여, 당내경선 제도의 실효성을 확보하고 당내경선에 출마한 후보자들의 신뢰를 보호하며, 당내경선 과정에서 표출된 당원의 의사를 존중하는데 기여할 것으로 보임.

5) 「공직선거법」 제57조의2(당내경선의 실시) ①정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 경선(이하 “당내경선”이라 한다)을 실시할 수 있다.

②정당이 당내경선[당내경선(여성이나 장애인 등에 대하여 당헌·당규에 따라 가산점 등을 부여하여 실시하는 경우를 포함한다)의 후보자로 등재된 자(이하 “경선후보자”라 한다)를 대상으로 정당의 당헌·당규 또는 경선후보자간의 서면합의에 따라 실시한 당내경선을 대체하는 여론조사를 포함한다]을 실시하는 경우 경선후보자로서 당해 정당의 후보자로 선출되지 아니한 자는 당해 선거의 같은 선거구에서는 후보자로 등록될 수 없다. 다만, 후보자로 선출된 자가 사퇴·사망·피선거권 상실 또는 당적의 이탈·변경 등으로 그 자격을 상실한 때에는 그러하지 아니하다.

③「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인이 될 수 없다.

다만, 정당의 공천과정 및 후보자 결정은 기본적으로 정당의 당헌 및 당규에 따라 정당이 자치적이고 자율적으로 정할 사항이고 여기에는 정치적인 요소가 포함될 수 밖에 없는 것을 고려한다면,⁶⁾ 당내 경선 중 또는 이후 고도의 정치적 판단에 따른 후보자 변경이 어려워질 수 있다는 점에서 정당 자율성에 일정 부분 제한이 될 수 있고,

또한, 당내경선을 통해 선출된 후보자가 선출 이후 비위사실이 발견되거나 당 내부와의 갈등 등 문제가 될 경우에도 해당 후보자의 새롭게 고려할 수 있는 후보군이 일찍이 당내경선에서 경선후보자로 등록한 자들로 한정된다는 점에서 당의 후보자 경쟁력 유지 차원에서도 문제가 제기될 수 있다는 점 등을 고려하여 개정안 내용의 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

참고로, 중앙선거관리위원회는 당내 민주주의를 실현할 구체적 방법과 기준은 국회가 입법 정책적으로 결정할 사안이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5332

6) [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.”