



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈국민경선 선거인의 자격 제한 등〉

■ 최민희의원 대표발의(의안번호 제2209635호)

2025. 7.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
1. 국민경선 선거인의 자격 제한 등	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 최민희의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 7.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 8.

II. 제안이유

현행법에 따라 정당은 당내경선을 실시하는 경우에 당원이 아닌 사람도 선거인으로 하여 당내경선을 실시할 수 있음.

그런데 상황에 따라서는 특정 종교집단이나 결사 조직 등등 특정 정당의 당원이나 지지자들이 다른 정당의 선거인으로 참여하여 경선 결과를 왜곡하는 역선택 현상이 이루어질 우려가 큼.

이에, 당원이 아닌 사람이 당내경선에 참여하는 경우에 경선결과를 왜곡할 수 있는 역선택이 이루어지는 것을 방지하기 위하여 제도적 보완장치를 두려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 당원과 당원이 아닌 사람을 선거인으로 하여 실시하는 당내선거의 선거인은 국민경선을 실시한 날부터 5년이 경과하지 아니하면 다른 정당의 국민경선의 선거인이 될 수 없음(안 제57조의9제1항 등).

나. 정당은 국민경선을 한 때에는 국민경선선거인명부를 중앙선거관리위원회에 제출하도록 함(안 제57조의9제3항).

다. 정당은 국민경선의 선거인이 되려는 사람이 다른 정당의 국민경선의 선거인이었는지 여부를 중앙선거관리위원회에 확인하여 줄 것을 요청할 수 있음(안 제57조의9제4항).

IV. 검토의견

1. 국민경선 선거인의 자격 제한 등(안 제57조의9 등)

개정안은 당원과 당원이 아닌 사람을 선거인으로 하여 실시하는 당내선거(이하 “국민경선”이라 함)의 선거인은 국민경선을 실시한 날부터 5년이 경과하지 아니한 경우 다른 정당의 국민경선에 참여할 수 없도록 하는 한편, 당원은 다른 정당의 국민경선의 선거인이 될 수 없도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제57조의9(국민경선 참여의 제한 등) ① 당원과 당원이 아닌 사람을 선거인으로 하여 실시하는 당내선거(이하 이 조에서 “국민경선”이라 한다)의 선거인은 국민경선을 실시한 날부터 5년이 경과하지 아니하면 다른 정당의 국민경선의 선거인이 될 수 없다. 다만, 다른 정당의 당원이 된 때에는 그러하지 아니하다. ② 당원은 다른 정당의 국민경선의 선거인이 될 수 없다. ③ 정당은 국민경선을 한 때에는 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 국민경선선거인명부를 중앙선거관리위원회에 제출하여야 한다. ④ 정당은 국민경선의 선거인이 되

제261조(과태료의 부과·징수 등) ①
(생략)

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. (생략)

<신설>

2. ~ 4. (생략)

③ ~ ⑦ (생략)

⑧ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 者는 100萬원 이하의 과태료를 부과한다.

려는 사람이 다른 정당의 국민경선의 선거인이었는지 여부를 중앙선거관리위원회에 확인하여 줄 것을 서면(이하 “국민경선 선거인 확인 요청서”라 한다)으로 요청할 수 있다.

이 경우 국민경선 선거인 확인 요청서에는 국민경선의 선거인이 되려는 사람의 명단을 첨부하여야 한다.

⑤ 중앙선거관리위원회는 제4항에 따라 제출된 국민경선 선거인 확인 요청서의 선거인이 되려는 사람의 명단과 제3항에 따라 제출된 각 정당의 국민경선선거인명부를 비교하여 다른 정당의 국민경선 선거인이었는지 여부를 정당에 통보하여야 한다.

제261조(과태료의 부과·징수 등) ①
(현행과 같음)

② -----

-----.

1. (현행과 같음)

1의2. 제57조의9제3항을 위반하여 국민경선선거인명부를 제출하지 아니한 자

2. ~ 4. (현행과 같음)

③ ~ ⑦ (현행과 같음)

⑧ -----

-----.

1. ~ 6. (생략) <u><신설></u>	1. ~ 6. (현행과 같음) <u>7. 제57조의9제1항 또는 제2항을 위반하여 국민경선의 선거인이 된 자</u>
⑨ ~ ⑫ (생략)	⑨ ~ ⑫ (현행과 같음)

현행법¹⁾에 따르면 정당은 공직선거후보자를 추천하기 위하여 당내 경선을 실시할 수 있으며, 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격)²⁾의 규정에 따라 당원이 될 수 없는 자는 당내경선의 선거인이 될 수 없도록 하고 있을 뿐, 당내경선에 참여하는 선거인의 자격에 관하여는 별도로 규정을 두고 있지 않음.

이에 따라, 특정 종교집단이나 결사 조직 등 특정 정당의 당원이나 지지자들이 다른 정당의 선거인으로 참여하여 경선결과를 왜곡하는

1) 「공직선거법」

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

②(생략)

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

2) 「정당법」

제22조(발기인 및 당원의 자격) ①16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리, 국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석비서관·비서관·비서·행정보조요원, 국회 상임위원회·예산결산특별위원회·윤리특별위원회 위원장의 행정보조요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비서, 국회 교섭단체대표의원의 행정비서관, 국회 교섭단체의 정책연구위원·행정보조요원과 「고등교육법」 제14조(교직원의 구분)제1항·제2항에 따른 교원은 제외한다.

2. 「고등교육법」 제14조제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원

3. 법령의 규정에 의하여 공무원의 신분을 가진 자

4. 「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람

②대한민국 국민이 아닌 자는 당원이 될 수 없다.

역선택³⁾ 현상이 이루어질 우려가 제기⁴⁾되고 있으며, 실제로 이러한 방식으로 조직적인 투표가 시도되는 사건이 발생⁵⁾하기도 하였음.

이에 개정안은 국민경선 실시일로부터 5년 이내에 다른 정당의 국민경선에 참여한 자는 선거인이 될 수 없도록 하고, 당원은 타 정당의 국민경선에 참여할 수 없도록 하며, 이를 위반할 경우 “100만원 이하의 과태료”를 부과하도록 하는 한편, 국민경선선거인의 자격 요건을 확인하기 위해 정당은 선거인명부를 선거관리위원회에 제출하고, 선거관리위원회는 그 결과를 정당에 통보하도록 하는 등 관련규정을 신설하려는 것으로,

이를 통해 특정 정당의 당원이나 지지 세력이 타 정당의 국민경선에 조직적으로 개입하여 국민경선 결과를 왜곡하는 이른바 역선택 현상을 제도적으로 차단함으로써, 국민경선의 공정성과 대표성을 확보할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 사항에 대해 검토할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 정당이 국민경선을 실시하는 경우, 해당 정당으로 하여금 국민경선선거인명부를 선거관리위원회에 제출하도록 규정하고

3) 특정 정당의 지지층이 지지정당이 아닌 타 정당의 후보 결정에 관여하는 행위

4) 개정안 제안이유

5) 뉴시스, 정당 당원, 여론조사 '역선택 유도'했다가 벌금형... "유권자 신뢰 훼손", 2025.5.26.

있으나, 「정당법」 제24조는 당원명부의 열람을 원칙적으로 금지하고 법원의 재판상 요구나 선관위의 확인 요청 등 예외적인 경우에만 이를 허용하고 있는바, 개정안의 내용이 해당 조항과 부합하지 않을 수 있으므로 이에 대한 심도있는 검토가 필요할 것으로 보임.

둘째, 현재 다수의 정당이 당내경선을 국민경선 방식으로 운영하고 있는 상황에서, 개정안에 따라 과거 타 정당의 국민경선 참여 이력이 있는 사람을 선거인에서 제외할 경우, 정당이 경선에 참여하지 않은 일반 국민을 선거인으로 확보하기 어려울 수 있으며, 경선선거인명부를 선거관리위원회에 의무적으로 제출하도록 하는 것은 정당의 조직 운영과 관련한 고유 권한이 훼손될 수 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

셋째, 여론조사 방식으로 국민경선을 실시하는 경우, 당원이 아닌 사람의 인적사항을 파악할 수 없어 인적사항이 포함된 국민경선선거인명부의 작성이 어려울 수 있다는 점과 선거관리위원회가 정당으로부터 경선선거인명부를 제공받는다 하더라도, 현재 이를 운용하기 위한 시스템이나 절차 등 구체적인 사항에 대한 제도적 기반이 마련되어 있지 않으므로 실행가능성 측면에 대한 보완⁶⁾이 필요할 것으로 보임.

6) 예를 들어, 중앙선거관리위원회로 하여금 국민경선선거인명부의 작성·제출·관리 등 운영에 필요한 시스템을 구축·운영하도록 법률 또는 규칙에 근거를 마련하는 방안 등을 고려해볼 수 있을 것임.

따라서, 개정안의 입법화 여부는 국민경선의 공정성 및 대표성 제고 측면과 현행 「정당법」 제24조와의 부합성 및 실행가능성 측면 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.

참고로, 개정안의 입법화를 고려⁷⁾한다면, 정당이 선거인명부 작성 시 경선 참여 이력을 반드시 확인할 수 있도록 안 제57조의9제4항의 확인 요청 절차를 “임의규정”에서 “의무규정”으로 수정하는 것이 입법 취지상 바람직할 것으로 보임.

중앙선거관리위원회는 여론조사 방식 경선에서 비당원 경선선거인명부 작성과 관련하여 일반인으로부터 ‘국민경선 선거인단 신청’을 받아 실시하는 경선의 경우 정당의 경선선거인명부 작성이 가능할 것으로 보이나, 일반 여론조사 방법으로 실시하는 경선의 경우 경선선거인명부 작성이 가능한지는 정당에 확인이 필요하며, 특히 국회 의석 보유 정당은 휴대전화 가상번호를 제공받아 당내경선 여론조사를 실시할 수 있는데, 이 경우 선거인 인적사항이 포함된 경선선거인명부 작성은 불가능할 것으로 보이며, 경선선거인명부의 보관·확인 등을 위한 시스템 구축, 당원 여부 확인 등 업무가 크게 증가할 것으로 예상되므로 관련 예산·인력이 반드시 수반되어야 한다는 입장을 제시하였음.

7) 동일한 인물이 일정 기간 내에 복수의 정당 국민경선에 중복적으로 참여하는 행위를 제한함으로써, 역선택을 방지하고 국민경선의 공정성과 실효성을 확보하기 위함.

문 의 처
02)6788-5336