



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 정당 가입 제한 폐지 등 >

- 김성회의원 대표발의(의안번호 제2201861호)
- 민형배·산장식·전종덕의원 대표발의(의안번호 제2201884호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

[김성회의원안], [민형배·신장식·전종덕의원안]

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	4
1. 정당 가입 제한 폐지 등	4

[김성회의원안], [민형배·신장식·전종덕의원안]

I. 제안경위

1. 김성회의원안

가. 제 안 자 : 김성회의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2024. 7. 17.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 18.

2. 민형배·신장식·전종덕의원안

가. 제 안 자 : 민형배·신장식·전종덕의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2024. 7. 17.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 김성회의원안

현행법은 공무원과 사립학교 교원 등은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없도록 규정하고 있음.

그러나 영국·미국·일본·프랑스·독일 등 해외 주요국의 경우 공무원의 정당 가입을 허용하고 있을 뿐만 아니라, 공무원과 사립학교 교원도 대한민국 국민으로서 헌법에 명시된 정치적 기본권을 보장받을 수 있어야 한다는 의견이 있음.

이에 현행법상 정당 가입이 금지되어 있는 공무원과 사립학교 교

원 등도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 허용하고자 함(안 제22조제1항, 제53조 삭제).

참고사항

이 법률안은 김성회의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제1860호), 「국가공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1862호), 「정치자금법 일부개정법률안」(의안번호 제1863호) 및 「지방공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1859호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 민형배·신장식·전종덕의원안

우리 헌법 제8조는 정당 설립과 활동의 자유를 보장합니다. 국가의 간섭이나 통제를 받지 아니하고 자유롭게 정치적 의사를 형성·발표할 수 있는 기본권입니다.

현행법은 일부 특수경력직공무원 등을 제외한 공무원과 사립학교 교원은 정당의 발기인 및 당원이 될 수 없다고 규정합니다. 공무원과 교원의 정치적 자유를 과도하게 제약합니다.

이에 현행법상 정당 가입이 금지되어 있는 공무원과 사립학교 교원 등도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 허용하고자 합니다.

이들의 정치적 기본권을 두텁게 보장하기 위한 것입니다(안 제22조 제1항, 안 제53조 삭제).

참고사항

이 법률안은 민형배의원이 대표발의한 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 제1882호), 「국가공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1886호), 「정치자금법 일부개정법률안」(의안번호 제1883호) 및 「지방공무원법 일부개정법률안」(의안번호 제1693호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 정당 가입 제한 폐지 등(안 제22조제1항 등)

개정안은 공무원 등 정당 가입이 금지된 사람도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 하고, 위법으로 정당의 발기인이나 당원이 된 자를 처벌하는 규정을 삭제하려는 것임.

현행	김성희의원안	민형배·신장식·전종덕의원안
제22조(발기인 및 당원의 자격) ①16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치 활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.	제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. <단서 삭제>	제22조(발기인 및 당원의 자격) ① 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다.----- ----- ---
1. 「국가공무원법」 제2조(공무원의 구분) 또는 「지방공무원법」 제2조(공무원의 구분)에 규정된 공무원. 다만, 대통령, 국무총리,	<삭 제>	<삭 제>

국무위원, 국회의원, 지방의회의원, 선거 에 의하여 취임하는 지방자치단체의 장, 국회 부의장의 수석 비서관·비서관·비 서·행정보조요원, 국회 상임위원회· 예산결산특별위원회 · 윤리특별위원회 위원장의 행정보조 요원, 국회의원의 보좌관·비서관·비 서, 국회 교섭단체 대표의원의 행정비 서관, 국회 교섭단 체의 정책연구위원 · 행정보조요원과 「고등교육법」 제1 4조(교직원의 구분) 제1항·제2항에 따 른 교원은 제외한 다.		
2. 「고등교육법」 제 14조 제1항·제2항에 따른 교원을 제외한 사립학교의 교원	<삭 제>	<삭 제>
3. 법령의 규정에 의 하여 공무원의 신분 을 가진 자	<삭 제>	<삭 제>

4. 「공직선거법」 제 18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람 ② (생략) <신설>	<삭제> ② (현행과 같음)	4. (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ 정당은 당헌으로 당원이 될 수 있는 연령을 정할 수 있다.
제53조(위법으로 발기인이나 당원이 된 죄) 제22조(발기인 및 당원의 자격)제1항 단서의 규정을 위반하여 정당의 발기인이나 당원이 된 자는 1년 이하의 징역이나 100만원 이하의 벌금에 처한다.	<삭제>	<삭제>

공무원은 공직자인 동시에 국민의 한 사람이자 공인의 지위와 사인의 지위, 국민전체에 대한 봉사자의 지위와 기본권을 누리는 기본권 주체의 지위라는 이중적 지위를 가지므로 공무원이라고 하여 기본권이 무시되거나 경시되어서도 아니됨.¹⁾

다만, 공무원의 신분과 지위의 특수성에 비추어 공무원에 대해서는

1) 「대한민국헌법」

제7조 ①공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.

②공무원의 신분과 정치적 중립성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

일반국민보다 더욱 넓고 강한 기본권 제한이 가능하게 되는 바, 우리 헌법은 공무원이 국민전체의 봉사자라는 지위에 있음을 확인하면서 공무원에 대하여 정치적 중립성을 지킬 것을 요구하고 있음.²⁾

이에 따라 현행법은 국가공무원 등으로 하여금 정당의 발기인이나 당원이 될 수 없도록 하고, 이를 위반할 경우 1년 이하의 징역이나 100만원 이하의 벌금을 부과하고 있는데, 이는 공무원 업무의 특성상 정치적 편향성에 따른 부작용을 우려하여 공무원의 정치 활동을 엄격하게 규제하고 있는 것으로 보임.

<정당의 발기인이나 당원이 될 수 없는 자(「정당법」 제22조제1항)>

구분	내용
①	국가·지방공무원(단, 정무직공무원, 정치활동이 가능한 교원 등은 제외)
②	사립학교 교원(대학강사 이상 정치활동 가능 교원 제외)
③	법령의 규정에 따라 공무원의 신분을 가진 자
④	「공직선거법」 제18조제1항에 따른 선거권이 없는 사람(금치산자, 선거범 등)

그런데, 2006년 1월 국가인권위원회는 「2007~2011 국가인권정책기본계획 권고」에서 공무원·교원의 정치활동을 일정범위 이상 확대하는 법률정비를 권고한 바 있고, UN 표현의 자유 특별보고관은 2011년 6월 공무원·교원의 정치적 표현의 자유를 보장할 것을 권고하였으며, 국제노동기구(ILO) 기준적용위원회는 2015년과 2016년 두 차례에 걸쳐

2) 헌재 2020. 4. 23. 2018헌마551

초·중등 교원이 정치적 견해를 이유로 차별받지 않도록 권고한 바 있음.

이에, 개정안들은 공무원 등도 정당에 가입할 수 있도록 하여 개인으로서의 공무원은 직무와 관련한 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 정치적 자유와 권리를 보장하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안들의 심사와 관련하여서는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있다고 보임.

첫째, 개정안들의 입법화와 관련하여 우리 헌법은 공무원의 정치적 중립성의 의무를 부여하기 위해 직업공무원제도를 보장하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.³⁾

이와 관련하여 헌법재판소는 공무원의 정당가입 등을 금지하는 것은 공무원의 정치적 중립성을 보장하고 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 반드시 필요하고 유효적절한 수단으로서 직무 내의 정당 활동에 대한 규제만으로는 입법목적 달성이 어렵고, 이러한 입법목적에 공무원들이 제한받는 사익에 비해 중대하므로, 과잉금지 원칙에

3) 헌법재판소는 헌법 제7조제2항의 의의에 대해 “정권 교체에 따른 국가작용의 중단과 혼란을 예방하며 일관성있는 공무수행의 독자성과 영속성을 유지하기 위하여 공직구조에 관한 제도적 보장으로서의 직업공무원제도를 마련해야 하며, 모든 공무원으로 하여금 어떤 특정 정당이나 특정 상급자를 위하여 충성하는 것이 아니라 국민전체에 대한 봉사자로서(헌법 제7조 제1항) 법에 따라 그 소임을 다할 수 있게 함으로써 공무원 개인의 권리나 이익을 보호함에 그치지 아니하고 나아가 국가기능의 측면에서 정치적 안정의 유지에 기여하도록 하는 제도이다.”라고 결정한 바 있음.(헌법재판소 1997. 4. 24. 선고 95헌바48)

위배되지 아니한다고 결정한 바 있음.⁴⁾

둘째, 개정안들은 현재 16세 이상으로 규정된 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 연령 제한을 폐지하거나(김성회의원안), 정당으로 하여금 당헌으로 자율적으로 연령을 정할 수 있도록 하고 있는 바(민형배·신장식·전종덕의원안), 이를 통해 국민의 정치활동 및 정치 참여를 제고할 수 있을 것으로 보이나, 이러한 방식이 현행법의 연령 제한 관련 연혁 및 정당활동의 자유⁵⁾에 비추어 적절한 것인지는 논의가 필요하다고 보임.

<정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 연령 제한 연혁>

구분	정당법 전부개정 [법률 제7683호, 2005. 8. 4.]	공직선거법 일부개정 [법률 제16864호, 2020. 1. 14.]	정당법 일부개정 [법률 제18792호, 2022. 1. 21.]
정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자	국회의원 선거권이 있는 자	국회의원 선거권이 있는 자	16세 이상의 국민
국회의원 선거권자	19세 이상의 국민	18세 이상의 국민	18세 이상의 국민

셋째, 개정안들에 따르면 「공직선거법」에 따라 선거권이 없는

4) 현재 2021. 11. 25. 2019헌마534, 현재 2022. 10. 27. 2019헌마1271 등 참조

5) 헌법 제8조 제1항이 명시하는 정당설립의 자유는 설립할 정당의 조직형태를 어떠한 내용으로 할 것인가에 관한 정당조직 선택의 자유 및 그와 같이 선택된 조직을 결성할 자유(이하 이를 포괄하여 ‘정당조직의 자유’라 한다)를 포함한다. 정당조직의 자유는 정당설립의 자유에 개념적으로 포괄될 뿐만 아니라, 정당조직의 자유가 완전히 배제되거나 임의적으로 제한될 수 있다면, 정당설립의 자유가 실질적으로 무의미해지기 때문이다. 또한 헌법 제8조 제1항은 정당활동의 자유도 보장한다. 정당의 설립만이 보장될 뿐 설립된 정당이 언제든지 다시 금지될 수 있거나 정당활동이 임의로 제한될 수 있다면, 정당설립의 자유는 사실상 아무런 의미가 없기 때문이다(현재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 812; 1996. 3. 28. 96헌마9등, 판례집 8-1, 289, 304; 2001. 10. 25. 2000헌마193, 판례집 13-2, 526, 537 참조).

자도 정당의 발기인이나 당원이 될 수 있도록 하는 바, 선거권이 없는 자가 정당 가입 등을 통해 정당활동을 할 수 있도록 하는 것은 선거권제한조항의 취지⁶⁾ 및 정당활동의 자유⁷⁾와 관련하여 타당한지 검토가 필요한 사항으로 보임.

< 「공직선거법」에 따라 선거권이 없는자(「공직선거법」 제18조제1항)>

구분	내용
①	금치산선고를 받은 자
②	1년 이상의 징역 또는 금고의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되지 아니하거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정되지 아니한 사람
③	100만 원 이상의 벌금형, 집행유예, 또는 징역형을 선고받고 확정된 후 일정기간이 지나지 않은 선거법, 정치자금법 위반자, 그리고 재임 중 특정 범죄를 저지른 대통령, 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장
④	법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 선거권이 정지 또는 상실된 자

6) 선거권제한조항은 선거범죄를 방지하여 공정한 선거를 보장하고 진정한 주권자의 의사를 선거결과에 제대로 반영하기 위한 것이다. 또한 선거권제한조항은 선거법을 포함하여 일반국민으로 하여금 선거의 공정성에 대한 의식을 제고하는 데 기여할 수 있다. 선거법에 대하여 선거권을 제한하는 것은 공동체 구성원으로서 선거와 관련하여 반드시 지켜야 할 기본적 의무를 저버린 범죄자에게까지 그 공동체의 운용을 주도하는 통치조직의 구성에 참여하도록 하는 것이 바람직하지 아니하다는 기본적 인식에 기초하여 선거법에 대하여 형사처벌에 추가하여 사회적 제재를 부과하는 의미를 가진다.(헌재 2022. 3. 31. 2019헌마986, 공보 306, 541)

국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 주권행사를 실현하는 선거과정에서 선거부정행위를 저질러 국민의 자유로운 의사를 왜곡한 바 있는 선거법으로부터부정선거의소지를 차단하여 공정한 선거가 이루어지도록 하기 위하여는, 선거법으로 하여금 일정기간 통치조직의 구성에 참여하지 못하게 하는 것이 효과적인 방법이 될 수 있으므로, 선거법으로서 형벌을 받은 자에 대하여 일정기간 선거권을 정지하는 규정 자체는 국민의 선거권을 침해하는 위헌 규정이라고 할 수 없다.(헌재 2018. 1. 25. 2015헌마821등)

7) 헌법 제8조 제1항이 명시하는 정당설립의 자유는 설립할 정당의 조직형태를 어떠한 내용으로 할 것인가에 관한 정당조직 선택의 자유 및 그와 같이 선택된 조직을 결성할 자유(이하 이를 포괄하여 ‘정당조직의 자유’라 한다)를 포함한다. 정당조직의 자유는 정당설립의 자유에 개념적으로 포괄될 뿐만 아니라, 정당조직의 자유가 완전히 배제되거나 임의적으로 제한될 수 있다면, 정당설립의 자유가 실질적으로 무의미해지기 때문이다. 또한 헌법 제8조 제1항은 정당활동의 자유도 보장한다. 정당의 설립만이 보장될 뿐 설립된 정당이 언제든지 다시 금지될 수 있거나 정당활동이 임의로 제한될 수 있다면, 정당설립의 자유는 사실상 아무런 의미가 없기 때문이다(헌재 1999. 12. 23. 99헌마135, 판례집 11-2, 800, 812; 1996. 3. 28. 96헌마9등, 판례집 8-1, 289, 304; 2001. 10. 25. 2000헌마193, 판례집 13-2, 526, 537 참조).

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 공무원에게 정치참여를 어느 정도 보장할지 여부는 공무원의 지위와 권한, 선거의 공정성 확보, 집권세력의 정치적 이익이 아닌 국민 전체에 대한 봉사자로서 행정을 수행해야 할 공무원의 헌법적 책무, 우리나라의 정치·사회 문화, 국민 공감대 등을 충분히 고려하여 신중하게 결정해야 하며,

정당 가입 연령 제한을 폐지(자율화)하고 국회의원선거권이 없는 사람도 발기인 및 당원이 될 수 있도록 할 것인지 여부는 우리나라의 정치·사회 문화, 정당의 조직 형성의 자유, 16세 미만의 미성년자의 정치적 판단 능력, 당원으로서 책임과 의무를 수행할 수 있는 능력 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정하여야 한다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

[참고자료]

<주요 국가의 정치적 중립에 관한 사항>

구 분	공무원의 정치활동 내용	정당 가입	정치 자금 기부	근거규정
영 국	- 모든 공무원들은 근무 중 정치활동에 참여할 수 없음 - 정치적으로 자유로운 공무원인 현업 및 비사무직급은 전국·지역단위 정치활동 가능 - 정치적으로 제한된 공무원인 고위공무원단 등은 모든 형태의 전국단위 정치활동 금지	가능	가능	2010년 헌법개혁 및 거버넌스 법 - 공무원복무규정, 각료규정, 공무원운영규정
미 국	- 정치문제 및 후보자에 대한 의견표시 가능 - 특정정당자금의 유치와 제공유도 금지(자발적 납부 가능) - 특정정당의 후보자를 위한 선거운동 금지 - 특정 정당의 직위보유 금지	가능	가능	1883년 펜들턴법 1939년, 1940년 제1차, 2차 해치법(규제범위 확대) 1974년 연방선거운동법 개정(완화) 1993년 해치법 개정(완화)
프랑스	- 공무원의 의원 출마 가능 - 당선되어도 공무원 신분 보장	가능	가능	1946년 일반공무원법
독 일	- 연방상원의원의 경우 공무원 겸직 허용 - 연방수상 및 장관은 겸직 금지 - 하원의원 출마 시 낙선되면 공무원신분 유지, 당선되면 사임하되 연금 보장	가능	가능	1953년 연방공무원법
일 본	- 공직선거 후보자로 출마불가 - 정당, 기타 단체의 임원 등이 될 수 없음 - 정당 또는 정치적 목적을 위한 기부금을 모집하는 행위는 금지	가능	불가	1945년 국가공무원법 1949년 인사원규칙
스페인	공무원의 경우 중립성을 유지해 공공의 이익을 위해 힘써야 한다는 규정 외에 정치활동에 관한 규제가 없음	가능	가능	공무원기본법
스웨덴	정치적 활동에 제약이 없지만, 업무에 있어 정치적 편견이 개입되는 것을 사회적으로 경계함	가능	가능	-
스위스	- 직업상, 근로관계상 기관의 비밀유지 규정 - 공무원도 표현의 자유의 일환으로 정치적 활동을 할 수 있으며 정치적 비판 의견을 제시할 수 있음 - 공무원이라는 지위로 인해 일정한 제한이 있을 수 있음	가능	가능	2000년 연방인사법
캐나다	- 업무에 있어 정치적 중립을 지킨다면 개인의 정치활동은 자유로움 - 후보자로 출마하기 위해서는 공공서비스위원회 회로부터 허가를 받아야 함	가능	가능	공무원법
호 주	- 공무원은 비정치적이어야 함 - 후보자로 출마하기 위해서는 사직해야 함 - 선거운동 중에 공무원 유니폼을 입거나 공무와 관련 있어 보이게 해서는 안됨	가능	가능	1999년 공무원법

※자료: 중앙선거관리위원회, "[별책]2022년도 각국의 선거제도 비교표", 2022년 12월, 124p.