



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈헌법상 정교분리 원칙 강화 및 정당의 무분별한 난립 방지〉
■ 한병도의원 대표발의(의안번호 제2215606호)

2026. 2.

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 : 한병도의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 24.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 중앙당과 시·도당의 등록신청사항으로 사무소 소재지를 규정하고 있음.

한편, 우리 헌법은 정교분리 원칙을 명시하고 있으나, 현행법의 정당 등록신청사항에는 별도 제한사항이 없어 교회나 성당, 사찰 등 종교시설을 사무소 소재지로 하여 등록신청하더라도 거부할 수 없는 상황임. 정당사무소의 기능과 역할을 제대로 할 수 없다고 보이는 종교시설을 사무소 소재지로 하는 정당은 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 필요한 물적 요건을 갖추었다고 보기 어려우므로 이를 제한할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 중앙당과 시·도당의 등록신청 시 종교시설은 사무소의 소재지로 등록할 수 없도록 하고, 정당등록신청을 받은 관할 선거관리위원회는 등록신청사항을 갖추었는지 확인한 후 등록수리를 하도록 함으로써, 헌법상 정교분리 원칙을 강화하고, 민주정당으로서 필요한

물적 요건을 갖추지 못한 정당의 무분별한 난립을 방지하려는 것임
(안 제12조제1항제2호, 제13조제1항제2호 및 제15조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「건축법」 제2조제2항제6호에 따른 종교시설은 중앙당 및 시·도당의 사무소 소재지로 등록할 수 없도록 하고, 이를 포함한 등록 신청사항을 구비한 신청에 한하여 정당 등록을 수리할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제12조(중앙당의 등록신청사항) ① 중앙당의 등록신청사항은 다음 각 호와 같다. 1. (생략) 2. 사무소의 소재지 <단서 신설> 3. ~ 8. (생략) ② · ③ (생략)	제12조(중앙당의 등록신청사항) ① - ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- . 다만, 종교시설 (「건축법」 제2조제2항제6호에 따른 종교시설을 말한다. 이하 같다)은 사무소의 소재지로 등록할 수 없다. 3. ~ 8. (현행과 같음) ② · ③ (현행과 같음)
제13조(시·도당의 등록신청사항) ① 시·도당의 등록신청사항은 다음 각 호와 같다. 1. (생략) 2. 사무소의 소재지 <단서 신설> 3. ~ 5. (생략)	제13조(시·도당의 등록신청사항) ① - ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. ----- . 다만, 종교시설은 사무소의 소재지로 등록할 수 없다. 3. ~ 5. (현행과 같음)

② · ③ (생략)	② · ③ (현행과 같음)
제15조(등록신청의 심사) 등록신청을 받은 관할 선거관리위원회는 <u>형식적 요건을 구비하는 한 이를 거부하지 못한다.</u> 다만, <u>형식적 요건을 구비하지 못한 때에는 상당한 기간을 정하여 그 보완을 명하고, 2회 이상 보완을 명하여도 응하지 아니할 때에는 그 신청을 각하할 수 있다.</u>	제15조(등록신청의 심사) ----- -----제12조(중앙당의 등록신청사항)부터 제14조(변경등록)까지의 <u>등록신청사항을 갖추었는지 확인한 후 해당 등록을 수리하여야 한다.</u> ----- <u>등록신청사항을</u> ----- ----- -----.

현행법은 중앙당 및 시·도당의 등록신청사항으로 정당의 명칭, 사무소의 소재지, 대표자·간부의 성명·주소 등을 규정하고 있음.

《 현행법의 등록신청 사항 》

구분	중앙당(제12조)	시·도당(제13조)
등록신청사항	1. 정당의 명칭(약칭을 정한 때에는 약칭 포함) 2. 사무소의 소재지 3. 강령(또는 기본정책)과 당헌 4. 대표자·간부의 성명·주소 5. 당원의 수 6. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영 7. 시·도당의 소재지와 명칭 8. 시·도당의 대표자의 성명·주소	1. 정당의 명칭 2. 사무소의 소재지 3. 대표자·간부의 성명·주소 4. 당원의 수 5. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영

※ 관련 법 규정 등을 참고하여 작성

그런데, 교회 등 종교시설을 중앙당 또는 시·도당의 사무소 소재지로 하여 등록한 정당들이 존재하는바, 이는 헌법상 정교분리 원칙에 위배되는 것이므로, 이를 개선할 필요가 있다는 일각의 지적이 있음.

헌법상 정교분리 원칙이란 “국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다”는 「대한민국헌법」 제20조제2항에 근거한 원칙으로, 헌법재판소는 이를 ‘종교와 정치가 분리되어 상호간의 간섭이나 영향력을 행사하지 않는 것’으로 정의하고 있음.

《 헌법재판소 결정(2022.11.24., 2019헌마941) 중 정교분리 부분 》

헌법 제20조 제2항에서 정하고 있는 정교분리원칙은 종교와 정치가 분리되어 상호간의 간섭이나 영향력을 행사하지 않는 것으로 국가의 종교에 대한 중립을 의미한다. 정교분리원칙에 따라 국가는 특정 종교의 특권을 인정하지 않고 종교에 대한 중립을 유지하여야 한다. 국가의 종교적 중립성은 종교의 자유를 온전히 실현하기 위하여도 필요한데, 국가가 특정한 종교를 장려하는 것은 다른 종교 또는 무종교의 자유에 대한 침해가 될 수 있다.

한편, 최근 한 교회의 목사가 창당한 정당의 시·도당 사무실 상당수가 교회로 등록된 사실이 드러났고,¹⁾ 이에 대해 정교분리 원칙을 위반한 것이 아니냐는 지적이 제기된 바 있음.

또한 5개 이상의 시·도당을 가져야 한다는 법정 기준²⁾을 충족하기 위해 영세·군소 정당들이 종교시설을 시·도당 사무소 소재지로 등록하

1) KBS뉴스, “자유통일당 시도당 사무실 10곳이 ‘교회’...‘정교분리’ 위반?” 2025.10.15.

2) 법 제17조(법정시·도당수) 정당은 5 이상의 시·도당을 가져야 한다.

는 경우가 있을 수 있는바, 이 경우 국민 의견의 수렴이라는 정당의 본래적 기능을 제대로 수행하지 못할 가능성이 크다는 점에서도 문제가 될 수 있음.

이에 개정안은 「건축법」 제2조제2항제6호3)에 따른 종교시설은 중앙당 및 시·도당의 사무소 소재지로 등록할 수 없도록 하고, 이를 포함한 등록신청사항을 구비한 신청에 한하여 정당 등록을 수리할 수 있도록 하려는 것임.

이를 통해 교회 등 종교시설과 정당 사무소가 물리적으로 분리되어 헌법상 정교분리의 원칙이 보다 확고해질 수 있고, 군소·유령 정당의 난립을 방지하여 정당정치 운영의 실질성과 명확성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있다고 보임.

다만, 「대한민국헌법」과 「정당법」이 정당 활동의 자유를 특별히 보장하고 있음을 고려할 때,⁴⁾ 이와 같은 제한이 동일한 헌법상 원칙인 정당 활동의 자유에 대한 지나친 제한이 될 가능성은 없는지에 대한 검토가 필요할 것임.

3) 「건축법」 제2조(정의) ② 건축물의 용도는 다음과 같이 구분하되, 각 용도에 속하는 건축물의 세부 용도는 대통령령으로 정한다.

6. 종교시설

4) 「대한민국헌법」 제8조 ①정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다.

② 정당은 그 목적·조직과 활동이 민주적이어야 하며, 국민의 정치적 의사형성에 참여하는데 필요한 조직을 가져야 한다.

「정당법」 제37조(활동의 자유) ①정당은 헌법과 법률에 의하여 활동의 자유를 가진다.

또한 개정안이 「건축법」 제2조제2항제6호에 따른 종교시설만을 정당 사무소의 소재지로 등록할 수 없도록 규정하려는바, 이 경우 건축물의 바닥면적 합계가 500㎡ 미만으로 같은 항 제4호의 제2종 근린생활시설 중 종교집회장으로 사용되는 곳은 제외되므로,⁵⁾ 제도 도입의 취지를 구현하기 위해 제한대상에 이를 포함하는 방안을 논의할 수 있다고 보임.

한편, 안 제15조는 정당의 등록신청 시 기존 형식적 요건만 심사할 수 있던 것에서 법 제12조부터 제14조까지의 등록신청사항을 갖추었는지 확인 후 이를 수리하도록 변경하려는 것인바,⁶⁾ 정당의 역할을 할 수

5) 「건축법」 제2조(정의) ② 건축물의 용도는 다음과 같이 구분하되, 각 용도에 속하는 건축물의 세부 용도는 대통령령으로 정한다.

4. 제2종 근린생활시설

「건축법 시행령」 제3조의5(용도별 건축물의 종류) 법 제2조제2항 각 호의 용도에 속하는 건축물의 종류는 별표 1과 같다.

[별표1] 용도별 건축물의 종류(제3조의5 관련)

4. 제2종 근린생활시설

나. 종교집회장[교회, 성당, 사찰, 기도원, 수도원, 수녀원, 제실(祭室), 사당, 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다. 이하 같다]으로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만인 것

6) 법 제12조(중앙당의 등록신청사항) ① 중앙당의 등록신청사항은 다음 각 호와 같다.

1. 정당의 명칭(약칭을 정한 때에는 약칭을 포함한다)

2. 사무소의 소재지

3. 강령(또는 기본정책)과 당헌

4. 대표자·간부의 성명·주소

5. 당원의 수

6. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영

7. 시·도당의 소재지와 명칭

8. 시·도당의 대표자의 성명·주소

② 제1항의 등록신청에는 대표자 및 간부의 취임동의서와 제10조(창당집회의 공개)제2항의 규정에 의한 신문공고에 관한 증빙자료 및 창당대회 회의록 사본을 첨부하여야 한다.

③ 제1항제4호의 간부의 범위는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제13조(시·도당의 등록신청사항) ① 시·도당의 등록신청사항은 다음 각 호와 같다.

1. 정당의 명칭

2. 사무소의 소재지

3. 대표자·간부의 성명·주소

4. 당원의 수

5. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영

있는 물적 요건을 갖추었는지 여부에 대한 선거관리위원회의 실질적인 심사가 가능해질 것으로 보이나, 이것이 정당 설립의 자유를 제한하는 장치로 작용할 가능성은 없는지에 대한 검토가 필요할 것임.

《 현행 및 개정안의 정당 등록신청 심사 규정 》

구 분	현 행	개 정 안
등록신청의 심사	- 형식적 요건 구비 시 등록 가능	- 제12조(중앙당의 등록신청사항)부터 제14조(변경등록)까지의 등록신청사항을 갖추었는지 확인 후 등록 수리

※ 관련 법 규정 등을 참고하여 작성

또한 법 제16조제1항이 정당 등록신청에 대한 수리기간을 접수한 날부터 7일 이내로 규정하고 있음을 고려할 때,⁷⁾ 서류상 사무소 소재지 실지 방문 등 등록신청사항에 대한 실질적인 심사 가능성 제고를 위해 수리기간을 연장하는 방안에도 검토할 필요가 있다고 보임.

② 제1항의 등록신청에는 대표자 및 간부의 취임동의서, 중앙당 또는 그 창당준비위원회의 창당승인서, 법정당원수에 해당하는 수의 당원의 입당원서 사본(18세 미만인 당원의 경우 법정대리인의 동의서 사본을 포함한다) 및 창당대회 회의록 사본을 첨부하여야 한다.

③ 제1항제3호의 간부의 범위는 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제14조(변경등록) 제12조(중앙당의 등록신청사항) 및 제13조(시·도당의 등록신청사항)의 등록신청사항 중 다음 각 호의 어느 하나에 변경이 생긴 때에는 14일 이내에 관할 선거관리위원회에 변경등록을 신청하여야 한다.

1. 정당의 명칭(약칭을 포함한다)
2. 사무소(중앙당의 경우 당해 사무소에 한한다)의 소재지
3. 강령(또는 기본정책)과 당헌
4. 대표자·간부의 성명·주소
5. 당인(黨印) 및 그 대표자 직인의 인영

7) 법 제16조(등록·등록증의 교부 및 공고) ① 제12조(중앙당의 등록신청사항) 내지 제14조(변경등록)의 규정에 의한 등록신청을 받은 관할 선거관리위원회는 등록신청을 접수한 날부터 7일 이내에 등록을 수리하고 등록증을 교부하여야 한다.

따라서 개정안에 대하여는 정교분리 원칙의 구현이라는 입법취지의 달성 가능성, 예상되는 부작용, 대안의 가능성 및 입법적 보완의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 검토할 필요가 있을 것임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 종교시설의 정당 사무소 등록신청을 제한할지 여부는 정당활동의 자유, 정교분리 등 헌법의 취지를 충분히 고려하여 국회가 입법정책적으로 결정할 사항이나, 「건축법」 제2조제2항제6호에 따른 종교시설만을 정당 사무소의 소재지 제한 대상으로 하는 경우 제2종 근린생활시설에 해당하는 바닥면적 합계 500제곱미터 미만의 종교집회장을 정당 사무소로 사용하는 것은 제한할 수 없어 제도 도입의 실효성이 낮아질 것으로 보이며,

형식적 요건 심사 규정을 삭제할 경우 선거관리위원회가 정당법에서 규정한 등록신청사항을 확인할 때 해당 정당이 헌법이 규정하고 있는 물적 필요요건이 충족된 정당인지 여부를 충실히 확인·심사하는데 기여할 것으로 보이나, 현행법 제16조에서 규정한 수리기간(접수한 날 부터 7일 이내)을 개정안 제15조 단서에서 규정한 보완사항을 검토할 수 있는 상당한 기간으로 연장해야 할 것으로 보인다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343