



제426회국회(임시회)
제2차 행정안전위원회

정당법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 대통령 파면 시 정당해산심판 청구 의무화 등 >
■ 박홍근의원 대표발의(의안번호 제2208955호)

2025. 7.

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 : 박홍근의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 3. 14.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 17.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

헌법은 정당의 설립과 활동을 보장하면서도 정당의 목적·조직과 활동이 민주적일 것을 요구하고 있고, 민주적 기본질서에 위배될 때에는 헌법재판소의 심판에 의하여 해산되도록 하고 있음.

정당의 활동은 결국 정당의 당원에 의하여 이루어지므로 당원의 활동 또한 민주적 기본질서 테두리 내에서 이루어져야 하고, 특히 당내에서 차지하는 지위와 역할이 가장 크고 당의 핵심 주도세력이라 할 대통령의 헌법과 법률 위배행위에 대하여 상응한 책임을 지는 것이 정당의 당연한 책무라 할 것임.

그런데 현행법은 당원인 대통령이 내란의 죄 및 외환의 죄에 해당하는 행위를 저지르는 그 중대한 반헌법적 활동에 대하여 소속 정당의 책임을 전혀 묻지 않고 있음.

이에, 당원인 대통령의 내란·외환의 죄에 대하여 소속 정당의 엄

중한 법적 책임을 명확히 하여 정당의 헌법수호 의무와 의지를 보다 강화하려는 것임.

주요내용

가. 당원인 대통령이 내란의 죄 및 외환의 죄 행위로 파면되거나 형이 확정된 때에는 정부는 지체 없이 헌법재판소에 소속 정당의 정당해산심판을 청구하도록 함(안 제43조의2 신설).

나. 당원인 대통령이 내란의 죄 및 외환의 죄 행위로 파면되거나 형이 확정된 때에는 대통령의 소속 정당은 이후 제일 먼저 후보자 등록을 실시하는 선거(재·보궐선거를 제외한다)에 후보자를 추천할 수 없도록 함(안 제43조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 대통령 파면 정당에 대한 정당해산심판 청구 의무화 규정 신설

개정안은 당원인 대통령이 내란·외환의 죄에 해당하는 행위로 국회의 탄핵소추 및 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정된 경우 정부로 하여금 헌법재판소에 소속 정당의 정당해산심판을 의무적으로 청구하도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u> <u><신설></u>	제6장의2 민주적 기본질서에 위배되는 정당활동에 대한 제한 제43조의2(정당해산심판 청구) 정부는 당원인 대통령이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 지체 없 이 헌법재판소에 소속 정당의 정당 해산심판을 청구하여야 한다. 1. 「형법」 제2편제1장(내란의 죄) 및 제2장(외환의 죄)에 해당하는 행위로 헌법이나 법률을 위반하여 국회의 탄핵소추 및 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되었을 때 2. 「형법」 제2편제1장(내란의 죄) 및 제2장(외환의 죄)에 규정된 죄를 지어 형이 확정된 때

「대한민국헌법」은 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를

제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다고 규정하고 있고, 대통령도 국회의 탄핵 소추 의결 대상이 될 수 있으나 여타 탄핵정족수와 달리 국회재적의원 과반수의 발의와 재적의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 요건을 보다 엄격하게 제한하고 있음.¹⁾

헌정사상 대통령이 임기 중 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정된 경우는 존재하지 않고,²⁾ 탄핵소추 의결 또한 그 엄격한 요건 상 거의 이루어지지 않았으나, 2004년 3월 12일 노무현 대통령, 2016년 12월 9일 박근혜 대통령, 2024년 12월 14일 윤석열 대통령 탄핵소추안이 각각 국회에서 의결되었고, 이중 박근혜, 윤석열 대통령이 헌법재판소의 인용결정으로 파면되었음.³⁾

이처럼 대통령에 대한 국회의 탄핵소추 의결과 헌법재판소의 인용결정에 의한 파면이 이루어지고 있으나, 그를 후보자로 추천한 정당의 책임을 물을 수 있는 규정은 두고 있지 않아, 정당의 책임성 강화를 위한 입법적 조치가 필요하다는 지적이 제기되고 있음.⁴⁾

1) 「대한민국헌법」 제84조 대통령은 내란 또는 외환의 죄를 범한 경우를 제외하고는 재직 중 형사상의 소추를 받지 아니한다.

제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

② 제1항의 탄핵소추는 국회재적의원 3분의 1 이상의 발의가 있어야 하며, 그 의결은 국회재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다. 다만, 대통령에 대한 탄핵소추는 국회재적의원 과반수의 발의와 국회재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

2) 전두환, 노태우 두 전직 대통령이 임기 후 내란죄 및 내란목적살인죄 등의 죄목으로 기소되어 각각 무기징역, 징역17년 형이 확정된 바 있음(대법원 1997.4.17. 선고, 96도3376 내란 등).

3) 2017.3.10. 2016헌나1, 2025.4.4. 2024헌나8.

4) 이와 관련하여 2025년 1월 5일 조국혁신당이 국민의힘에 대한 위헌정당해산 심판 청구 진정서를 법무부에 제출하는 등 정당해산심판 가능성에 대한 논의가 진행되고 있음. 연합뉴스, “혁신당, ‘국민의힘

「대한민국헌법」은 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서⁵⁾에 위배될 때 정부가 헌법재판소에 정당해산의 소를 제기할 수 있도록 규정하고, 헌법재판소 재판관 6인 이상의 찬성으로 인용되는 경우 그 정당은 해산되도록 하고 있음.⁶⁾

개정안은 당원인 대통령이 내란·외환의 죄에 해당하는 행위로 국회의 탄핵소추 및 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정된 경우 정부로 하여금 헌법재판소에 소속 정당의 정당해산심판을 의무적으로 청구하도록 하여 정당의 책임성을 강화하려는 취지로 보임.

다만, 개정안이 대통령의 헌법위반 등에 그 소속 정당이 어느 정도 개입·관여하였는지 여부를 고려 대상으로 삼지 않고 일률적으로 정당해산심판을 청구하도록 하는 것은 헌법상 자기책임의 범위를 벗어난 제재가 될 가능성이 있다는 의견도 있음을 감안하여 논의할 필요가 있을 것임.⁷⁾

위헌정당 해산 청구’ 진정서 법무부에 제출”, 2025.1.5.

5) 헌법재판소는 민주적 기본질서의 의미를 모든 폭력적·자의적 지배가 배제된, 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서로 정의하고 있음(헌법재판소 2014.12.19. 2013헌다1).

6) 「대한민국헌법」 제8조 ④ 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 헌법재판소에 그 해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 심판에 의하여 해산된다.

제113조 ① 헌법재판소에서 법률의 위헌결정, 탄핵의 결정, 정당해산의 결정 또는 헌법소원에 관한 인용결정을 할 때에는 재판관 6인 이상의 찬성이 있어야 한다.

7) 헌법재판소는 비례대표 당선자가 선거범죄를 이유로 국회의원직을 상실하여 발생한 결원의 경우 차순위 후보자의 의원직 승계를 인정하지 않는 내용의 단서조항에 대한 위헌확인 사건에서 해당 선거범죄에 정당이나 차순위 후보자가 개입 내지 관여하였는지 여부를 전혀 묻지 않고, 정당이 이 같은 범죄를 예방하기 위한 감독·통제를 게을리하였는지 여부도 따지지 않은 채 정당이나 차순위 후보자에게 불이익을 주는 조항은 자기책임의 범위를 벗어난 지나친 제재를 규정한 것이라고 판시한 바 있음(헌법재

참고로 헌법재판소는 정당해산심판의 요건인 민주적 기본질서의 위배를 단순한 위반이나 저촉 수준이 아닌, 우리 사회의 민주적 기본질서에 실질적인 해악을 끼칠 수 있는 구체적 위험성을 초래하는 경우로 제한하고 있고,⁸⁾

정당해산심판은 우리 헌법상 핵심이 되는 정치적 기본권인 정당 활동의 자유에 대한 근본적인 제한으로써 최후수단적·보충적 성격의 제 도입을 감안하여야 한다고 판시한⁹⁾ 바 있음.

한편, 현행법상 정당해산심판의 요건, 절차 등에 관해서는 「헌법재판소법」에서 규율하고 있으므로,¹⁰⁾ 개정안의 내용은 「정당법」이 아닌 「헌법재판소법」에 규정하는 것이 기존 법체계에 보다 부합하는 것으로 판단됨.

판소, 2009.10.29. 2009헌마350·386(병합))

8) “여기서 말하는 민주적 기본질서의 ‘위배’란, 민주적 기본질서에 대한 단순한 위반이나 저촉을 의미하는 것이 아니라, 민주사회의 불가결한 요소인 정당의 존립을 제약해야 할 만큼 그 정당의 목적이나 활동이 우리 사회의 민주적 기본질서에 대하여 실질적인 해악을 끼칠 수 있는 구체적 위험성을 초래하는 경우를 가리킨다.”(헌법재판소 2014.12.19. 2013헌다1)

9) “강제적 정당해산은 우리 헌법상 핵심적인 정치적 기본권인 정당 활동의 자유에 대한 근본적 제한이므로 헌법재판소는 이에 관한 결정을 할 때 헌법 제37조 제2항이 규정하고 있는 비례원칙을 준수해야만 하는 것이다. 따라서 헌법 제37조 제2항의 내용, 침익적 국가권력의 행사에 수반되는 법치국가적 한계, 나아가 정당해산심판제도의 최후수단적 성격이나 보충적 성격을 감안한다면, 헌법 제8조 제4항의 명문규정상 요건이 구비된 경우에도 해당 정당의 위헌적 문제성을 해결할 수 있는 다른 대안적 수단이 없고, 정당해산결정을 통하여 얻을 수 있는 사회적 이익이 정당해산결정으로 인해 초래되는 정당의 정당활동 자유 제한으로 인한 불이익과 민주주의 사회에 대한 중대한 제약이라는 사회적 불이익을 초과할 수 있을 정도로 큰 경우에 한하여 정당해산결정이 헌법적으로 정당화될 수 있다.”(헌법재판소 2014.12.19. 2013헌다1)

10) 「헌법재판소법」 제55조(정당해산심판의 청구) 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에는 정부는 국무회의의 심의를 거쳐 헌법재판소에 정당해산심판을 청구할 수 있다.

따라서 개정안에 대해서는 정당의 책임성 강화와 헌법상 자기책임원리 및 비례원칙 등을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 보임.

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 당원인 대통령의 행위를 정당의 행위로 귀속시켜 정당해산심판 청구를 의무화하는 것은 헌법상 자기책임의 원리¹¹⁾에 반할 수 있어¹²⁾ 신중한 논의가 필요하며,

정당해산심판의 청구는 헌법재판소법에서 규율하고 있으므로, 정당의 조직과 활동을 규율하고 있는 정당법에 정부의 정당해산심판 청구 관련 사항을 규정하는 것은 법률의 체계정합성에 위배될 수 있다는 입장임.

2. 대통령 파면 직후 선거에 후보자 추천 금지 규정 신설

개정안은 당원인 대통령이 내란·외환의 죄에 해당하는 행위로 국회의 탄핵소추 및 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의

11) 자기책임의 원리는 인간의 자유와 유책성, 그리고 인간의 존엄성을 진지하게 반영한 원리로서 그것이 비단 민사법이나 형사법에 국한된 원리라기보다는 근대법의 기본이념으로서 법치주의에 당연히 내재하는 원리로 볼 것이고 헌법 제13조 제3항은 그러한 표현에 해당하는 것으로서 자기책임의 원리에 반하는 제제는 그 자체로서 헌법위반을 구성한다고 할 것이다(헌법재판소 2004. 6. 24. 선고, 2002헌가27).

12) 우리 헌법재판소는 선거범죄로 인하여 당선이 무효로 된 때를 비례대표지방의회의원의 의석 승계 제한 사유로 규정한 공직선거법 제200조 제2항 헌법소원 사건에서 선거범죄를 범한 당사자의 행위로 정당의 의석 승계를 제한하는 것은 헌법상 자기책임의 원리에 위배되어 위헌이라고 보았음(헌법재판소 2009. 6. 25. 선고, 2007헌마40).

죄를 지어 형이 확정되는 경우 소속 정당은 그 직후 시행되는 선거에 후보자를 추천할 수 없도록 하는 규정을 신설하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제43조의3(후보자추천 제한) ① 당원인 대통령이 제43조의2 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 대통령의 소속 정당은 이후 제일 먼저 후보자등록을 실시하는 선거(재·보궐 선거를 제외한다)에 후보자를 추천할 수 없다.</u> <u>② 동일한 당원인 대통령이 제43조의2 각 호에 모두 해당하게 된 때에는 제1항에도 불구하고 대통령의 소속 정당은 먼저 후보자 추천을 제한받는 하나의 선거에만 후보자를 추천할 수 없다.</u> <u>제43조의4(당원인 대통령의 당적 이탈) 제43조의2에 따른 정당해산심판 청구 및 제43조의3에 따른 후보자추천 제한은 당원인 대통령이 탄핵결정 또는 형이 확정되기 전에 당적을 이탈한 경우에도 적용한다.</u>

앞서 논의한 것처럼 당원인 대통령이 파면되거나 하는 경우 그를 후보자로 추천한 정당에도 책임을 물을 수 있어야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 개정안은 당원인 대통령이 내란·외환의 죄에 해당하는 행위로 국회의 탄핵소추 및 헌법재판소의 탄핵결정으로 파면되거나 내란·외환의 죄를 지어 형이 확정되는 경우 소속 정당은 그 직후 시행되는 선거에 후보자를 추천할 수 없도록 하여 정당의 책임성을 강화하려는 취지로 보임.

다만, 앞서 살펴본 바와 같이 정당의 직접 개입·관여 여부를 고려하지 않고 후보 추천을 일률적으로 금지하는 것은 헌법상 자기책임의 범위를 벗어난 제재가 될 가능성이 있다는 의견이 있음을 감안하여 논의할 필요가 있을 것임.

또한, 「대한민국헌법」과 「정당법」이 정당 활동의 자유를 특별히 보장하고 있고,¹³⁾ 정당은 후보자 추천 등을 통해 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 그 본래적 존재의의가 있음을 고려할 때,¹⁴⁾ 이 같은 정당의 후보자 추천 권한을 어느 정도까지 제한하는 것이 가능하고 또 적절한지 여부에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

따라서 개정안에 대해서는 헌법상 자기책임원리와 정당의 책임성 강화 및 자율성 보장의 측면을 종합적으로 고려하여 그 타당성 여부를 결정할 필요가 있다고 봄.

13) 「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.

14) 헌법재판소는 헌법이 보장하고 있는 정당(제도)의 본래적 존재 의의는 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 것에 있고, 이는 정당이 책임있는 정치적 주장이나 정책을 추진하는 것과 함께 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지하는 방식으로 구현된다고 판시한 바 있음(헌법재판소 1991.3.11. 91헌마21).

개정안과 관련하여 중앙선거관리위원회는 당원인 대통령의 귀책사유를 정당에 귀속시켜 정당의 후보자 추천을 제한하는 것은 헌법상 자기책임의 원리¹⁵⁾ 및 과잉금지 원칙 위배 여부, 정당활동의 자유 등을 고려하여 신중한 논의가 필요할 것이라는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343

15) 자기책임의 원리는 인간의 자유와 유책성, 그리고 인간의 존엄성을 진지하게 반영한 원리로서 그것이 비단 민사법이나 형사법에 국한된 원리라기보다는 근대법의 기본이념으로서 법치주의에 당연히 내재하는 원리로 볼 것이고 헌법 제13조 제3항은 그러한 표현에 해당하는 것으로서 자기책임의 원리에 반하는 제재는 그 자체로서 헌법위반을 구성한다고 할 것이다(헌법재판소 2004.6.24. 선고, 2002헌가27).