

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두39856 국회의원지위확인
원고, 상고인 원고 1 외 4인
소송대리인 법무법인 상록 외 3인
피고, 피상고인 대한민국
원 심 판 결 서울고등법원 2016. 4. 27. 선고 2015누68460 판결
판 결 선 고 2021. 4. 29.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 소의 이익 관련 법리오해 주장에 대하여

가. 원래 확인의 소는 현재의 권리 또는 법률상 지위에 관한 위험이나 불안을 제

거하기 위하여 허용되는 것이고, 다만 과거의 법률관계라 할지라도 현재의 권리 또는 법률상 지위에 영향을 미치고 있고 현재의 권리 또는 법률상 지위에 대한 위험이나 불안을 제거하기 위하여 그 법률관계에 관한 확인판결을 받는 것이 유효적절한 수단이라고 인정될 때에는 확인의 이익이 있다(대법원 2002. 11. 26. 선고 2002두1496 판결, 대법원 2010. 10. 14. 선고 2010다36407 판결 등 참조).

나. 원심은, 헌법재판소가 통합진보당을 해산하는 결정(헌법재판소 2014. 12. 19. 선고 2013헌다1 결정)을 한 후 그와 별도로 원고 5가 내란선동죄 등으로 금고 이상의 형을 선고받고 그 판결이 확정되어 국회의원직을 상실하였으므로, 헌법재판소의 위 결정에도 불구하고 자신이 국회의원의 지위에 있다고 주장하면서 그 지위의 확인을 구하는 원고 5의 소는 소의 이익이 없어 부적법하다고 판단하였다.

다. 원심판결 이유를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 이러한 판단에 소의 이익에 관한 법리오해 등의 잘못이 없다.

2. 원심판결에 판단누락의 잘못이 있다는 주장에 대하여

가. 판결서의 이유에는 주문이 정당하다는 것을 인정할 수 있을 정도로 당사자의 주장, 그 밖의 공격·방어방법에 관한 판단을 표시하면 되고 당사자의 모든 주장이나 공격·방어방법에 관하여 판단할 필요가 없다(행정소송법 제8조, 민사소송법 제208조). 따라서 법원의 판결에 당사자가 주장한 사항에 대한 구체적·직접적인 판단이 표시되어 있지 않더라도 판결 이유의 전반적인 취지에 비추어 그 주장을 인용하거나 배척하였음을 알 수 있는 정도라면 판단누락이라고 할 수 없다. 설령 실제로 판단을 하지 않은 부분이 있더라도 그 주장이 배척될 것이 분명한 때에는 판결 결과에 영향이 없어 판단누락의 잘못을 이유로 파기할 필요가 없다(대법원 2017. 12. 5. 선고 2017다9657

판결 참조).

나. 원심은, 위헌정당 해산결정이 있는 경우 해당 정당 소속이었던 국회의원이 의원직을 상실하는지 여부에 대하여 헌법과 법률이 명시적인 규정을 두고 있지 않더라도, '위헌정당 해산결정'의 효과로서 그 소속 국회의원이었던 원고들은 당연히 의원직을 상실한다고 판단하였다. 이와 같은 원심의 판단에는 '원고들은 국회의원직을 상실한다'는 헌법재판소의 결정에 의하여 원고들이 의원직을 상실하게 됨을 전제로 하여 정당해산심판의 당사자가 아닌 원고들에게는 그 소송법적 효력이 미치지 않는다는 취지의 원고들의 주장을 배척하는 취지가 포함되어 있다고 볼 수 있다. 또한 아래에서 살펴보는 바와 같이, 위헌정당 해산결정에 따른 효과로서 위헌정당 소속 국회의원이 의원직을 상실한다는 원심 판단이 정당한 이상, 이와 다른 전제에 선 원고들의 주장은 받아들일 수 없다. 따라서 원심이 원고들의 위 주장에 대한 판단을 누락하였다거나 필요한 심리를 하지 않았다는 상고이유 주장은 이유 없다.

3. 국회의원직 상실 관련 주장에 대하여

가. 위헌정당 해산결정에 따른 법적 효과에 관한 법률의 해석·적용

1) 헌법재판소는 헌법 제111조 제1항과 헌법재판소법 제2조에 정한 법원의 제청에 의한 법률의 위헌여부 심판, 탄핵의 심판, 정당의 해산 심판, 권한쟁의에 관한 심판, 헌법소원에 관한 심판을 관장사항으로 한다. 그중 정당의 해산과 관련하여 헌법과 헌법재판소법은 헌법재판소가 정당해산심판 청구에 대한 결정(헌법 제8조 제4항, 헌법재판소법 제59조)과 종국결정의 선고 시까지 피청구인의 활동을 정지하는 결정(헌법재판소법 제57조)을 할 수 있음을 규정하고 있으므로, 헌법재판소는 이에 관한 심판권을 가진다.

2) 헌법재판소의 결정으로 정당이 해산되면 중앙선거관리위원회는 정당법에 따라 그 결정을 집행하여야 하고(헌법재판소법 제60조), 그 밖에도 기존에 존속·활동하였던 정당이 해산됨에 따른 여러 법적 효과가 발생한다.

구체적 사건에서의 헌법과 법률의 해석·적용은 사법권의 본질적 내용으로서 그 권한은 대법원을 최고법원으로 하는 법원에 있으므로(대법원 2013. 3. 28. 선고 2012재두299 판결 참조), 법원은 위와 같은 위헌정당 해산결정에 따른 법적 효과와 관련한 헌법과 법률의 해석·적용에 관한 사항을 판단하여야 한다.

따라서 헌법재판소의 해산결정에 의하여 해산된 정당 소속 국회의원이 의원직을 상실하는지 여부에 관하여 법적 분쟁이 발생하여 원고들이 소를 제기한 이 사건에서, 헌법 규정과 헌법재판소법, 정당법 등 관련 법률 규정의 의미를 체계적·종합적으로 살펴본 후 그 결과를 이 사건에 적용하여 원고들이 국회의원직을 상실하였는지를 판단하기로 한다.

나. 정당해산결정으로 해산된 정당 소속 국회의원이 국회의원직을 상실하는지 여부

1) 정당해산심판제도의 의의와 본질

가) 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때에 정부는 헌법재판소에 정당해산을 제소할 수 있고, 정당은 헌법재판소의 결정에 의하여 해산된다(헌법 제8조 제4항, 헌법재판소법 제55조, 제59조). 이러한 정당해산심판제도의 본질은 그 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배되는 정당을 국민의 정치적 의사형성 과정에서 미리 배제함으로써 국민을 보호하고 헌법을 수호하기 위한 것이다(헌법재판소 2014. 12. 19. 선고 2013헌다1 결정 참조).

나) 우리 헌법은 모든 정당의 존립과 활동은 최대한 보장하되, 단순히 행정부

의 통상적인 처분에 의해서는 해산될 수 없고, 오직 정부의 제소에 따라 헌법재판소가 그 정당의 위헌성을 확인하고 해산의 필요성을 인정한 경우에만 해산결정을 통하여 정당정치 영역에서 배제하도록 하고 있다(헌법재판소 1999. 12. 23. 선고 99헌마135 결정 참조).

헌법재판소는 헌법 제8조 제4항이 규정하고 있는 정당해산심판 사유인 '정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배될 때'의 의미에 관하여, 정당해산심판제도가 수호하고자 하는 '민주적 기본질서'는 개인의 자율적 이성을 신뢰하고 모든 정치적 견해들이 각각 상대적 진리성과 합리성을 지닌다고 전제하는 다원적 세계관에 입각한 것으로서, 모든 폭력적·자의적 지배를 배제하고, 다수를 존중하면서도 소수를 배려하는 민주적 의사결정과 자유·평등을 기본원리로 하여 구성되고 운영되는 정치적 질서를 말하며, 구체적으로는 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도 등이 현행 헌법상 주요한 요소라고 보았다. 한편 민주적 기본질서에 '위배될 때'라 함은, 그 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 단순히 저촉되는 정도가 아니라 우리 사회의 민주적 기본질서에 대하여 실질적인 해악을 끼칠 수 있는 구체적 위헌성을 초래하는 경우를 가리킨다고 하여 정당해산심판의 요건을 엄격하게 해석하고 있고, 헌법 제8조 제4항의 명문규정상 요건이 구비된 경우에도 위헌정당 해산결정을 할 때에는 비례의 원칙을 준수하여야 한다고 하였다(헌법재판소 2014. 12. 19. 선고 2013헌다1 결정 참조).

다) 이와 같이 정당해산심판의 엄격한 요건과 절차를 충족하여 해산결정을 받은 위헌적인 정당을 국민의 정치적 의사결정 과정에서 배제하는 것은, 민주적 기본질서를 수호하고자 하는 정당해산심판제도의 본질에 내재된 법적 효과로 이해할 수 있다.

2) 국회의원의 이중적 지위에 따른 한계

가) 우리 헌법은 국민주권주의와 대의제 민주주의를 기본원리로 채택하고, 국회의원의 국민대표성과 자유위임 원칙에 대한 근거규정을 두고 있다(헌법 제46조 제2항). 이는 국회의원이 국민 전체의 대표자의 지위로서 국가의 영향과 사회의 구속뿐만 아니라 자신을 추천한 정당으로부터도 구속되지 않는다는 것을 의미한다.

나) 다른 한편, 헌법은 정당 조항을 두어 직접 정당제도를 명문화하고(헌법 제8조), 정당법과 정치자금법 등에 의하여 정당재정의 국고보조 등 일련의 국가적 보호를 규정하고 있으며, 공직선거법상 비례대표의원의 경우 소속정당을 이탈·변경하는 때에는 의원직을 상실하도록 규정하거나(공직선거법 제192조 제4항) 국회운영에 교섭단체의 역할을 제도적으로 보장하는 등(국회법 제33조 제1항, 제48조 제1항) 정당민주주의를 지향하고 있다.

보통선거제도의 확립에 따라 오늘날 대중민주주의가 실현되면서 정당은 주체적·능동적으로 국민의 다원적 정치의사를 유도·통합함으로써 국가정책의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 규모의 정치적 의사를 형성한다. 특히 정당은 각종 선거에서의 입후보자 추천과 선거활동, 주요 핵심 공직의 임명 절차에의 관여, 의회의 입법활동, 정부의 정치적 중요결정에의 영향력 행사, 대중운동의 지도 등의 과정에서 실질적으로 주도권을 행사함으로써 국가의 의사형성에 결정적인 영향을 미치고, 그와 같은 다양한 정당의 활동 중에서도 특히 정당 소속 국회의원의 국회활동은 이와 같은 정당의 공적기능에서 핵심적인 부분을 차지한다. 정당이 정책의 기본방향 및 전반적인 계획을 수립하여 국민에게 제시하면, 정당의 당원으로서 정당의 공천을 받아 선출된 국회의원은 그 정당의 정책을 법안으로 형성한 후 국회의 입법절차를 통하여 그 정책을 구체적으로 실현시키게 된다. 이에 따라 국회의원은 어느 누구의 지시나 간섭을 받지 않고 국

가이익을 우선하여 자신의 양심에 따라 직무를 행하는 국민 전체의 대표자로서 활동을 하는 한편, 정당민주주의의 발전과 더불어 현실적으로 소속 정당의 공천을 받아 소속 정당의 지원이나 배경 아래 당선되고 당원의 한 사람으로서 사실상 정치의사 형성에 대한 정당의 규율이나 당론 등에 영향을 받아 정당의 이념을 대변하는 지위도 함께 가진다(헌법재판소 2020. 5. 24. 선고 2019헌라1 결정 참조). 한편 이와 같은 관점에서 바라보는 국회의원의 지위와 역할은 그 국회의원이 지역구국회의원인지 비례대표국회의원인지에 따라 달라지지 않는다.

다) 국회는 대의제 민주주의의 핵심인 헌법상의 국가기관으로, 국회에서 이루어지는 입법(헌법 제40조), 재정(헌법 제54조, 제59조), 인사 및 국정통제(헌법 제62조, 제63조) 활동 등을 통하여 정당해산심판제도가 수호하고자 하는 민주적 기본질서, 즉 다원적 세계관에 입각한 정치적 질서, 구체적으로 국민주권의 원리, 기본적 인권의 존중, 권력분립제도, 복수정당제도 등에 관한 핵심적인 사항이 결정되고 구현되는 장이다. 따라서 국회의원은 국민 전체의 대표자이자 정당에 영향을 받아 정당의 이념을 대변하는 지위에서 민주적 기본질서와 직결된 국민의 정치적 의사형성에 영향을 미치는 데 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다.

라) 그런데 정당의 목적이나 활동이 민주적 기본질서에 위배된다고 판단되어 해산되었음에도 불구하고 그 정당 소속 국회의원이 그 직을 유지한다고 한다면, 해산된 정당의 이념을 따르는 국회의원이 계속 국회에서 이루어지는 국민의 정치적 의사형성 과정에 참여하는 것을 허용하는 결과가 되어 실질적으로 그 정당이 계속 존속하여 활동하는 것과 마찬가지로의 결과를 가져오게 될 것이다.

마) 이와 같은 이유에서 민주적 기본질서의 수호를 위하여 위헌적인 정당을

국민의 정치적 의사형성 과정에서 배제시키기 위해서는 그 소속 국회의원의 직위를 상실시키는 것이 필수불가결하고, 이는 국회의원의 국민 대표자로서의 지위 또는 자유위원의 원칙의 한계라고 할 것이다.

3) 헌법재판소의 통합진보당에 대한 위헌정당 해산결정의 취지

헌법재판소는 앞서 본 2013헌다1 통합진보당에 대한 정당해산심판 사건에서, 통합진보당의 목적이나 그에 기초한 활동은 우리 사회의 민주적 기본질서에 대하여 실질적인 해악을 끼칠 수 있는 구체적 위험성을 초래하여 우리 헌법상 민주적 기본질서에 위배되고, 통합진보당의 목적과 활동에 내포된 위헌적 성격의 중대성과 대한민국이 처해 있는 특수한 상황 등에 비추어 통합진보당의 위헌적 문제성을 해결할 수 있는 다른 대안적 수단이 없으며, 위헌정당 해산결정으로 초래되는 불이익보다 이를 통하여 얻을 수 있는 사회적 이익이 월등히 커 해산결정을 해야 할 사회적 필요성이 있다고 판단하여 통합진보당을 해산하는 결정을 하였다. 또한 정부가 위헌정당해산심판 청구와 함께 통합진보당 소속 국회의원의 의원직 상실 청구를 하는 등으로 위헌정당 소속 국회의원의 의원직 상실 여부에 관한 다툼이 있는 상황에서, 헌법재판소의 위헌정당 해산결정으로 해산되는 정당 소속 국회의원의 의원직 상실은 정당해산심판제도의 본질로부터 인정되는 기본적인 효력이라고 보았다.

4) 소결론

이와 같이 정당해산심판제도는 기본적으로 모든 정당의 존립과 활동은 최대한 보장하되 민주적 기본질서를 수호하기 위하여 엄격한 요건과 절차를 충족하여 해산결정을 받은 위헌적인 정당을 국민의 정치적 의사형성 과정에서 미리 배제하는 것을 그 본질로 한다. 우리 헌법과 법률이 지향하고 제도적으로 보장하고 있는 정당민주주의하에서,

정당은 국민의 정치적 의사를 형성하는 기능을 하고, 특히 그 정당 소속 국회의원은 정당이 민주적 기본질서와 직결된 국민의 정치적 의사형성에 참여하는 데 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 그렇다면 해산결정을 받은 정당이 국민의 정치적 의사형성 과정에 참여하는 것을 배제하기 위해서는, 그 이념과 정책을 실현하기 위한 활동을 직접적으로 행하는 지위에 있는 그 정당 소속 국회의원을 국민의 정치적 의사형성 과정이 이루어지는 국회에서 배제하여야 하는 것은 당연한 논리적 귀결임과 동시에 방어적 민주주의 이념에 부합하는 결론이다. 따라서 위헌정당 해산결정의 효과로 그 정당의 추천 등으로 당선되거나 임명된 공무원 등의 지위를 상실시킬지 여부는 헌법이나 법률로 명확히 규정하는 것이 보다 바람직하다고 할 것이나, 그와 같은 명문의 규정이 없더라도 위헌정당 해산결정에 따른 효과로 위헌정당 소속 국회의원은 그 국회의원직을 상실한다고 보아야 한다.

같은 취지에서 원심은 헌법이나 법률에 이에 관한 명시적인 규정이 없더라도 통합진보당에 대한 위헌정당 해산결정의 효과로서 원고들이 국회의원직을 상실하는 효과가 발생하였다고 판단하였다. 이러한 원심 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 상고이유 주장과 같이 헌법상 권력분립 원칙, 법치주의 원리 또는 헌법 제37조 제2항 등을 위반하거나 법원의 심판권에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들이 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

 대법관 민유숙

주 심 대법관 노태악