

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2023다294791 선거무효확인 청구의 소
원고, 피상고인 원고 1 외 1인
피고, 상고인 민생당
소송대리인 변호사 손유진
피고보조참가인 피고보조참가인 1 외 3인
원 심 판 결 서울고등법원 2023. 10. 18. 선고 2023나2005746 판결
판 결 선 고 2024. 2. 29.

주 문

원심판결을 모두 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 원심의 판단

가. 피고는 2020. 2. 24. 바른미래당, 대안신당, 민주평화당(이하 '합당 전 각 정당'이라 한다)이 합당하여 신설된 정당이고, 합당 전 각 정당은 각 17개의 시·도당을 두었

다. 피고가 합당한 후 2021. 8. 28. 당대표 및 최고위원 선거(이하 '이 사건 선거'라고 한다)까지 개편대회 및 변경등록신청을 하지 않은 6개의 시·도당은 정당법 제19조 제4항에 따라 소멸되었다.

나. 정당법 제21조는 '제19조가 정한 합당절차를 적법하게 거친 경우에 한하여' 적용되는 조항인데, 정당법 제19조 제4항에 따라 소멸하는 시·도당의 경우에는 제19조가 정한 합당절차를 적법하게 거쳐 합당된 경우에 해당하지 않아 제21조가 바로 적용되지 않으므로, 소멸하는 시·도당 당원은 별도의 입당절차를 거치지 않는 한 합당된 정당의 당원이 될 수 없다.

다. 이와 같이 당원이 될 수 없는 사람들이 이 사건 선거에 선거인 또는 피선거인으로 참여한 이상, 선거규정을 위반하였을 뿐만 아니라 선거 결과에도 영향을 미쳤기에 이 사건 선거의 효력을 인정할 수 없고, 피고가 이를 다투고 있는 이상 원고들이 그 무효 확인을 구할 법률상 이익도 인정된다.

2. 대법원의 판단

가. 원심의 판단은 다음과 같은 이유에서 수긍하기 어렵다.

1) 상고이유를 판단함에 있어서 살펴야 할 정당법 등의 관련 규정은 아래와 같다.

(가) 정당법이 정한 신설합당의 절차는 ① 합당하는 정당들의 대의기관이나 수임기관의 합동회의 결의(제19조 제1항), ② 그 결의 후 14일 이내에 신설합당 정당의 대표자의 중앙선거관리위원회에 대한 신설합당 등록신청(제20조 제1항), ③ 위 등록신청일로부터 7일 이내 중앙선거관리위원회의 신설합당 등록(제19조 제2항 및 정당사무관리규칙 제10조 제2항)의 순서로 이루어진다.

(나) 신설합당은 위와 같이 중앙선거관리위원회에 등록된 때에 효력이 발생하는데,

그에 따라 합당하는 정당들은 소멸하고 합당하는 정당들의 권리·의무를 승계하는 새로운 당명의 정당이 성립하게 된다(제19조 제5항). 정당법은 신설합당의 위와 같은 제도적 의의 및 취지 등을 반영하여, ① '합당 전 정당의 당원은 합당된 정당의 당원이 되고, 이 경우 합당 전의 입당원서는 합당된 정당의 입당원서로 본다'(제21조)고 규정하는 한편, ② 신설합당으로 인하여 중앙당은 물론 시·도당까지도 합당하는 것으로 간주하되(제19조 제3항 본문), 신설합당의 경우 합당등록 신청일부터 3월 이내에 시·도당 개편대회를 거쳐 변경등록신청을 하도록 하고(제19조 제3항 단서), 신설합당된 정당이 위 3월 기간 이내에 변경등록신청을 하지 아니한 경우에는 그 기간만료일의 다음 날에 당해 시·도당은 소멸된 것으로 보는(제19조 제4항) 규정을 두고 있다.

2) 피고는 정당법에서 정한 절차에 따라 적법하게 성립하였고, 그에 따라 원고들은 정당법 제21조에서 정한 바대로 신설합당된 피고의 당원 지위를 당연히 취득하였다고 보아야 한다. 정당법 제19조 제4항에 따라 원고들이 소속된 시·도당이 소멸된 것으로 간주되더라도 달리 볼 것은 아니다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 앞서 본 정당법 관련 규정의 내용 및 체계에 정당사무관리규칙 제12조에서 정한 신설합당에 따른 시·도당 사무의 처리규정까지 더하여 보면, 정당법 제19조 제3항 및 제4항은 신설합당의 효력이 발생한 이후의 시·도당 조직 개편에 관한 절차 규정에 불과할 뿐, 신설합당의 절차·효력 또는 신설합당의 효력 발생시점에 관한 규정으로 보기는 어렵다. 부연하자면, 합당은 결국 시·도당까지 함께 개편되는 것을 전제로 하는 것이어서 합당 이후 당연히 조직 개편이 수반되어야 하는데, 정당법 제19조 제3항 단서는 신설합당 후 3월 기간 이내에 변경등록신청을 할 것을 요구하고, 제19조 제4항은 이를 이행하지 않을 경우 특정 시점에 시·도당이 소멸된 것으로 간주함으로써 '합

당 후 변경등록신청을 하지 않은 시·도당의 처리'에 관하여 규정한 것으로 봄이 타당하다는 것이다. 즉 정당법 제19조 제4항의 규정을 두고, 신설합당의 성립에 따른 당원 지위의 당연 취득을 규정한 정당법 제21조의 효력 범위를 제한할 수 있는 규정으로까지 보기는 어렵다.

둘째, 중앙당과 시·도당은 정당의 성립에 필요한 기관 내지 조직의 성격을 지닌 점 등을 고려하면, 특별한 사정이 없는 한 기관 내지 조직의 변경이 정당의 당원 지위에 영향을 줄 수는 없다고 보인다. 정당법에 의하면, 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시·광역시·도에 각각 소재하는 시·도당으로 구성하고(제3조), 적어도 5 이상의 시·도당을 가져야 한다고(제17조) 정하고 있다. 시·도당이 없는 지역에서도 당원의 존재가 가능함을 이미 상정하고 있음을 감안한 필요가 있다.

3) 정당법 제21조가 갖는 의미를 헌법 제8조의 취지 등에 비추어 이해하는 관점에서 도 원심의 견해는 수긍하기 어렵다.

오늘날 민주주의에서 차지하는 정당의 의의와 기능을 고려하여 우리 헌법은 정당을 일반적인 결사의 자유로부터 분리하여 제8조에 독자적으로 규율함으로써, 정당의 특별한 지위를 강조하고 있다. 헌법 제8조는 제1항에서 "정당의 설립은 자유이며, 복수정당제는 보장된다."고 규정하여 국민 누구나가 원칙적으로 국가의 간섭을 받지 아니하고 정당을 설립할 권리를 국민의 기본권으로 보장하고 있다. 그런데 헌법 제8조 제1항 전단의 정당설립의 자유는 정당설립의 자유만이 아니라 정당활동의 자유를 포함한다. 즉, 헌법 제8조 제1항은 정당설립의 자유만을 명시적으로 규정하고 있지만, 정당설립의 자유만이 아니라 누구나 국가의 간섭을 받지 아니하고 자유롭게 정당에 가입하거나 가입하지 아니할 자유, 가입한 정당에서 머무르거나 탈퇴할 자유를 함께 보장하고 있다(헌

법재판소 2006. 3. 30. 선고 2004헌마246 결정 참조).

정당법 제42조 제1항도 누구든지 본인의 자유의사에 의하는 승낙 없이 정당가입 또는 탈당을 강요당하지 아니한다고 정하고 있다.

정당법 제21조는, 헌법 제8조가 정한 위와 같은 국민의 정당 활동의 자유를 보장하려는 취지로, 합당에 이르기까지 종전 당원의 지위를 유지하고 있는 당원의 의사를 존중하고 반영하여 합당 전 정당의 당원은 합당된 정당의 당원이 된다고 규정한 것으로 봄이 타당하다. 그런데 원심과 같이 정당법 제19조 제4항에 따라 일부 시·도당이 소멸된 것으로 간주되었으니 그 소속 당원의 경우에는 정당법 제21조가 적용되지 않는다고 본다면, 합당이 이미 성립되어 합당된 정당의 당원이 된 사람의 의사에 반하여 정당을 탈퇴시키는 결과가 되어 부당하다. 법률의 해석은 헌법 규정과 그 취지를 반영하여야 하고, 어떤 법률조항에 대하여 여러 갈래의 해석이 가능한 경우에는 그중 헌법에 부합하는 의미를 채택함으로써 위헌성을 제거하는 합헌적 법률해석을 하여야 하는 법리에 비추어 보더라도, 정당의 자유와 관련된 국민의 헌법상 기본권을 제한하는 내용으로 정당법 제19조 제4항을 해석할 수는 없다.

나. 결국 합당 전 각 정당의 당원인 원고들은 피고가 적법하게 신설합당 등록을 마침에 따라 당연히 피고의 당원자격을 취득하고, 정당법 제19조 제4항에 따라 원고들이 소속된 시·도당이 소멸된 것으로 간주되더라도 달리 볼 것은 아니다. 그럼에도 원심은 판시와 같은 이유만으로, 정당법 제19조 제4항에 따라 소멸된 시·도당에 소속된 당원들은 피고의 당원자격이 없다는 전제에서 이 사건 선거의 효력을 인정할 수 없다고 판단하였는바, 이러한 원심의 판단에는 앞서 본 정당법의 관련 규정들의 적용 범위 등에 관한 법리를 오해함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

3. 결론

그러므로 원심판결을 모두 파기하고 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 권영준

 대법관 이동원

주 심 대법관 김상환