

不平等한 選舉區에 관한 美國 聯邦大法院의 判例

朴 相 哲

I. 序 說

최근 政治關係法 개정논의에 있어서 초미의 관심은 選舉區劃定에 집중되고 있다. 각 政黨의 개정명분은 대체로 選舉區의 人口數를 가능한 한(as nearly as practicable) 同數가 되도록 재조정하면서 동시에 지역구민의 기존 행정구역단위에 대한 전통적 감정과 일치하도록 배려하여야 한다는데 있는 듯하다. 地域選舉區間의 人口不均衡이 平等의 원칙에 위배되느냐 하는 것이 美國에서는 司法審査의 대상으로 되고 있으나, 우리나라에서는 裁判上 爭訟의 對象이 된 적이 없고 아직도 立法者의 裁量의 차원에 머물고 있다. 이러한 현상은 選舉爭訟의 當事者 適格의 제한된 요건과 소극적인 違憲法律審査에서 기인된다고 볼 수 있다.

그러나 選舉區間의 지나친 人口不均衡문제는 選舉權의 實質的 侵害로서 憲法에 보장된 平等權과 代表의 公正性에 배치, 違憲의 소지가 다분하여 결코 政治問題(political question)로 간과할 수 없다는 데 그 심각성이 있다. 여기서는 먼저 地域選舉區 人口不均衡과 平等의 原則에 관한 法原理를 간단히 밝히고 選舉區 문제를 司法審査의 대상으로 등장시키고 있는 美國聯邦大法院의 일련의 判例들을 소개함으로써 우리의 政治 및 法文化의 한 귀감으로 삼고자 한다.

II. 地域選舉區 人口不均衡과 平等原則

選舉에 있어서의 平等은 一般的인 平等原則이 적용되는 한 경우이나, 相對的·實質的 平等보다는 劃一的·絕對的 平等을 강조하여 立法者의 裁量의 범위를 한정하

고 있다. 比例代表制와 같이 計算價值平等보다는 結果價值平等에 입각한 選舉제도도 어떤 의미에서는 選舉에 있어서의 絶對的 平等性を 보다 많이 확보하고자 하는 制度的 發想이라고 볼 수 있다. 따라서 人口比例에 의한 選舉區 確定 및 議員數割當은 그 形式에서 더욱 엄격할 수 밖에 없다.

특히 國會議員의 경우 地域代表性보다는 國民代表性이 강조되기 때문에 人口比例에 의한 議員定數의 배분은 憲法上的 明文規定의 유무에 관계없이 憲法上的 원칙이라고 할 것이다. 그러나 選舉區 配定은 人口比例를 기준으로 하는 것이 원칙으로 되어 있으나, 社會的·地理的·歷史的·經濟的·行政的¹⁾ 理由 등으로 각 選舉區의 人口가 數學的으로 동일할 수 없는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 現行 國會議員選舉法 第14條 1項(地域區는 人口·行政區域·地勢·交通 기타의 조건을 고려하여 이를 劃定한다. 그러나 區·市 區가 設置되지 아니한 市를 말한다·郡의 일부를 分割하여 다른 地域區에 소속하게 하지 못한다)은 이러한 사실을 염두에 두고 있다. 여기에다 政略의 고려²⁾가 가미될 경우 人口比例에 의한 選舉區 策定原則은 준수되기 어렵다. 그리하여 각 選舉區 人口의 지나친 不均衡으로 말미암아 어떤 選舉區 住民의 選舉權의 價値가 低落되는 결과를 가져오게 된다.

이 경우에 이를 ‘政治問題’라는 이유로 司法審査의 대상에서 제외할 것인가 아니면 人口偏差의 許容限界 내에서의 正當化 事由가 인정되지 않는 경우 憲法에 보장된 平等權의 違背로 선언하여야 할 것인가. 不平等한 選舉區에 관한 美國聯邦大法院의 立場 및 態度的 추이는 이에 대한 논리적 근거를 대변한다.

III. 美國聯邦大法院의 判例

不平等한 選舉區에 관한 美國聯邦大法院의 判例動向을 살펴보기 위하여, 1) Colegrove v. Green, 328 U.S.549(1946), 2) Baker et al. v. Carr et al., 369 U.S. 186(1962), 3) NYC Board of Estimate of City of New York v. Morris, 489 U.S. 688(1989) 등 3가지 判決을 선택한다. 각 判決의 要旨가 1) 國會議員 選舉區에 관한 州法律은 政治問題에 속하므로 司法審査의 대상에서 제외한다, 2) 選舉區에 관한 문제는 ‘政治問題’가 아니며, 選舉區 人口의 과도한 차이는 選舉에 관한 平等權의 침해이다, 3) 人口數가 서로 현저히 다른 自治區의 代表者들을 모두 동등하게 취급

1) 현실적으로 각국의 선거구는 행정구역과 일치하게 정해져 있다.

2) 우리 헌정사의 경우 잦은 선거구제의 변경과 집권정당의 부침에 따른 정치체제의 변혁으로 인해 인구비례에 의한 선거구 책정원칙이 준수되지 않은 예가 더욱 양산되었다.

하는 것은 違憲이다 등으로 不平等한 選舉區에 관한 聯邦大法院의 입장 및 태도의 추이를 선명히 드러내기 때문이다.

1) Colegrove v. Green(1946)事件

[事實]

20세기에 들어와서 人口의 도시집중의 경향에 따라 일리노이(Illinois)州的 人口는 시카고(Chicago)市에 집중되어 시카고市內의 한 選舉區의 人口는 914,053人인데, 남부지방 選舉區의 人口는 불과 112,116人이어서 8,9배의 選舉權 차이가 났다. 그러나 일리노이州 의회의원중 거의 대다수를 占하고 있는 시카고市外 지방출신의 원이 좀처럼 選舉區改正에 응하려고 하지 않았다. 이에 1901년의 法律에 의하여 책정된 選舉區가 50년간 아무런 개정없이 그대로 시행되고 있는데, 이에 의하면 각 選舉區의 選舉權의 가치가 너무나 차이가 많으니 이 舊法에 의한 選舉(1940년 11월 선거)를 금지해 달라는 내용의 訴가 제기되었다.

[判決要旨]

…우리 政府가 유효하게 할 수 있는 행위를 잘 생각해 볼 때, 그와 같은 문제는 특수하게 政治性을 띄우는 문제이며, …

…裁判의 결과는 약 백년 이전에 國會가 選舉區를 구분하라고 한 중대한 政治原理를 파괴하게 된다. 이렇게 되면 國會法律에 배치하여 선출된 國會議員의 자격 자체가 國會에서 문제될 것이다. …政治問題에 司法權이 개입함은 民主主義制度에 배치된다. …

…또한…憲法(第1條 4項)³⁾의 명백한 의사로 司法權의 介入을 배제한 統治事項에 聯邦法院이 간섭할 수 없다. …이리하여 이 문제에 대한 原告의 신청을 기각한 原審判決은 정당하다.

「政治問題」는 管轄權上의 問題이기 보다는 결국 判決可能性의 문제로서 管轄權은 있더라도 裁判이 不可能한 문제를 이르는 것이다.⁴⁾ 따라서 같은 비중을 지닌 政治

3) The times, places and manner of holding elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the legislature thereof ; Congress may at any time by law make or alter such regulations, except as to the places of choosing Senators.

4) 金雲龍, 「違憲法律審査의 限界」, 日新社, 1976, 14면

問題일지라도 時代的 與件이나 社會狀況에 따라 司法審査를 받을 수도 있고 또한 받지 않을 수도 있다. 바로 그 예를 1962년의 Baker v. Carr事件에서 볼 수 있다.

2) Baker v. Carr(1962)事件

[事實]

테네시(Tennessee)州에 거주하는 郡의 州議會議員의 選舉權者들은 州內 95郡에 州議員數을 배당하는 1901年の 테네시州法律로 인하여 그들과 똑같은 사정하에 있는 다른 選舉人들은 다른 選舉區의 選舉人에 비하여 選舉權의 가치가 저하되어 修正憲法 14條가 보장하는 平等保護가 침해되었다고 주장하였다. 그리하여 그들은 1901年の 法律이 違憲이라는 宣言的 判決과 州에 대하여 同法律에 의한 選舉를 하지 못하도록 禁止命을 내려줄 것을 신청하였다. 이에 대하여 聯邦地方法院은 州議員 配當法 시비에 관한 裁判權이 없고 原告들의 救濟가 보장될 내용에 대한 주장이 없다고 이유로 기각하였으며, 이에 上告人들은 직접 大法院에 上告하게 되었다.

[判決要旨]

…政治問題에 대한 司法審査의 不適當성은 權力分立原則에서 나오는 것이다.…政治問題 여부를 결정하는데 몇 가지 기준을 발견할 수 있다. 憲法 자체가 문제해결을 정치에 담당하는 立法府와 行政府에 委任하고 있는 문제, 정책적으로 결정하지 않으면 결정할 수 없는 문제, 이미 결정된 政治的 판단에 무조건 따라야만 할 문제, 各 府가 한 문제에 대하여 제각기 의견을 발표해서는 큰 혼란을 야기시키는 문제 등은 일단 政治問題의 성격 가진다고 보아도 좋다. 政治問題의 이와같은 性格으로 미루어 보아서 부당한 州議員 配當法에 의하여 憲法上 보장된 平等保護가 침해되었다고 주장하는 本件은 政治問題가 아니다.…이 문제는 立法府가 결정할 수도 없고 行政府가 결정할 수도 없다.…이것을 司法府가 문제삼는다고 해서 國內外에 아무런 혼란이 일어나는 것도 아니다. 또 司法府가 이 문제를 결정하는데 어떠한 적당한 標準이 결여되어 있는 것도 아니며, 法 앞의 平等이란 원칙이 엄연히 존립하고 있다. 그러므로 本件은 司法審査의 대상이 된다고 하겠다.

Baker v. Carr事件을 계기로 ‘選舉區에 관한 문제는 政治問題가 아니며, 選舉區 人口의 과도한 차이는 選舉에 관한 平等權(修正憲法 第14條)의 침해이다’라는 원칙이 수립되었다. 選舉區에 관한 문제가 司法審査의 대상으로 정착되면서 이후의 判例는 주로 人口偏差의 許容限界에 관심을 두었으며 「가능한 한 동수(as nearly as

practicable)」 내지는 「10%線의 偏差」⁵⁾ 등이 새로운 원칙으로 제시되었다.

최근 들어 ‘一人一票’의 平等選舉의 原則이 갖는 폐단으로서 投票價値의 沒價値性을 지적하는 判決이 나왔는데 그 주된 내용은 다음과 같다.

3) NYC Board of Estimate of City of New York v. Morris(1989)事件

[事實]

市議會와 함께 뉴욕(New York)市の 재산·계약을 관리·관장하며 예산안을 수정·의결할 수 있는 뉴욕市の 評價委員會 구성원은 議決時에 2票씩을 행사하는 市長·監査官·市議會議長과, 모두 동일하게 1票씩을 행사하는 市 5개의 自治區(Borough)의 長들로 구성되는데 自治區중의 하나인 Brooklyn 유권자들이 自治區의 人口數가 서로 현저히 다른데도 그 대표들에게 모두 동일하게 1票씩을 행하게 하는 것은 修正憲法 第14條의 平等權에 違反된다고 주장하며 聯邦地方法院에 違憲宣言 및 禁止命令을 발하여 줄 것을 訴求하였다.

[判決要旨]

…本件에 대하여 人口比例의 原則을 적용하지 않는 것은 부당하며, 市代表나 區代表 모두 같은 구성원들에 의하여 選出되기 때문에 그 投票價値를 함께 고려하여야 하며…최악의 경우에는 投票價値가 약 78%의 차이가 나는 것을 볼 때 市評價委員會의 運營方法은 平等選舉의 원칙에 위반된다.

이 판례는 投票價値가 함께 고려되어야만 비로소 選舉에 있어서의 平等性이 완성된다는 사실을 適示하고 있다.

IV. 結語

위에서 소개한 3件의 美國聯邦大法院의 判決들은 不平等한 選舉區에 관한 判例의 태도변화를 선명히 보여 주었다. 1)政治問題로서 司法審査對象에서의 제외 → 2)選

5) Mahan v. Howell, 410 U.S. 315(1973).

舉에 관한 平等權의 침해 → 3) 投票價値를 무시할 경우 平等選舉原則에의 위반 등이 그것이다. 地域選舉區間의 人口不平等問題가 裁判上の 爭訟의 대상이 된 적이 없는 우리의 경우⁶⁾와 비교할 때 民主主義와 平等主義思想을 내포하고 있는 選舉制度의 운영에 있어서 韓·美 兩國의 격차는 미루어 짐작하고도 남음이 있다 할 것이다.

選舉制度는 어떤 의미에서 국민의 社會的 價値를 정치적으로 실현하기 위해 유권자를 動員할 수 있고 社會的 多元性을 統合하는 장치이다. 選舉制度의 動員 및 統合機能을 論함에 있어서 中핵은 代表의 公正性의 확보에 있으며, 그 公正性은 人口比例原則에 충실한 選舉區制와 이에 근거한 합리적인 代表制의 채택여부에 좌우된다. 앞서서도 밝혔듯이 최근 政治關係法의 改正論議에 있어서 각 黨의 주요관심은 選舉區劃定問題에 쏠리고 있다. 政治·經濟·社會·文化的 차원이나 司法制度가 우리 현실과 판이하지만 不平等한 選舉區에 관한 美國聯邦大法院의 일련의 判例는 이 시점에서 우리에게 많은 것을 시사하고 있다. 이번의 選舉區 改正도 立法者의 獨占이나 裁量에 맡겨진 셈이 되었다. 21세기의 문턱에 다가선 오늘날 게리맨더링(Gerrymandering)이라는 구시대적인 용어가 논란의 도구로 또 다시 사용되지 않길 바랄 뿐이다.

-
- 6) 大法院判決要旨(特別編 I-1)(法院行政處, 1986)에 나타난 選舉訴訟은 대략 다음과 같다.
- a. 選舉管理委員會法: 中央選舉管理委員會의 指示에 違背한 再檢票의 效力에 관한 件 외 3件.
 - b. 國會議員選舉法: ① 選舉權과 被選舉權과 관련한 3件, ② 選舉人名簿에 관한 2件, ③ 候補者에 관한 29件, ④ 選舉運動에 관련된 16件, ⑤ 選舉日과 投票와 관계된 19件, ⑥ 開票에 관한 9件, ⑦ 當選人과 관련된 6件, ⑧ 再選舉와 補闕選舉에 관한 3件 ⑨ 選舉에 관한 訴訟 107件, ⑩ 罰則에 關係된 19件, ⑪ 同法施行令과 관련하여 3件.
 - c. 大統領選舉法: 大統領當選訴訟의 提起權者에 관한 件 외 4件.
 - d. 統一主體國民會議代議員選舉法(廢): 當選人의 違法을 이유로 한 當選無效訴訟에 있어서의 被告適格에 관한 件 외 8件.