

7. 선거구간 과도인구편차 사건

〈헌재 1995. 12. 27. 95헌마224등 공직선거및선거부정방지법 [별표 1]의 「국회의원지역선거구구역표」 위헌확인, 판례집 7-2, 760〉

가. 사건의 배경

이 사건은 국회의원 선거구구역 사이의 인구편차가 과도한 국회의원선거구구역표가 평등권을 침해한다며 위헌결정한 사건이다.

과거 우리 나라 유권자들의 투표성향은 단적으로 여촌야도 현상으로 지칭할 수 있었다. 이 때문에 여당은 될 수 있는 대로 대도시의 국회의원지역선거구의 수를 줄이고 농어촌의 선거구의 수를 늘리려고 하였다. 그러나 80년대부터는 정당들이 특정 지역을 표방으로 하여 몰표를 얻는 이른바 투표의 지역주의 현상이 두드러지게 나타나 각 정당은 모두 자신의 정치적 기반이 되는 지역의 선거구수가 줄어드는 것을 달가와 하지 않게 되었다. 뿐만 아니라 개별 국회의원 지역선거구 내에서도 소지역주의가 선거의 당락을 좌우하는 곳이 적지 아니하였다. 따라서 각 정당이나 현직 국회의원들은 각기 자신에게 유리한 방향으로 선거구를 획정하려는 시도를 하게 되었고 그 결과 선거구 간의 인구편차가 극심해지게 되었다.

1995년 3월 1일 현재의 내무부 인구통계자료에 의하면, 공직선거및선거부정방지법의 국회의원지역선거구구역표(1995. 8. 4. 법률 제4957호로 개정된 것)상의 최소선거구인 '전남 장흥군 선거구'의 인구(61,529명)에 비하여 '서울 강남구 을 선거구'의 인구는 그 4.64배, '부산 해운대구기장군 선거구'의 인구는 그 5.87배의 인구편차를 보이고 있는 등 전체 260개 선거구의 약 5분의 1에 이르는 선거구가 위 최소선거구와 3 : 1 이상의 인구편차를 보이고 있었다. 한편 '충북 보은군영동군 선거구'는 원래 옥천군과 합하여 3개 군(郡)이 하나의 선거구를 이루고 있었으나 이 사건 선거구구역표에 의하여 보은군과 영동군 사이에 위치한 옥천군이 단독 선거구로 되면서 지리적으로 분리되어 있는 보은군과 영동군이 하나의 선거구로 되었다.

이에 위 선거구구역표에 의한 선거구획정으로 인하여 '강남구 을 선거구'등 인구과잉 지역에 주소를 둔 청구인들은 자신들의 투표권의 가치가 '전남 장흥군 선거구'의 선거권자들에 비하여 불합리하게 과소평가됨으로써 그들의 평등권 및 선거권이 침해되었다고 주장하고 다른 청구인은 자신의 거주지인 충북 보은군과 지리적으로 분리된 영동군이 하나의 선거구로 됨으로써 투표가치의 실질적 평등과 정당한 선거권이 침해되었다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 평등선거의 원칙과 인구편차의 허용한계에 관하여 의견을 제시한 다음 국회의원지역선거구구역표 중, '부산 해운대구기장군 선거구'는 선거구간 인구편차에 관한 허용한계를 넘어선 것이고, '충북 보은군영동군 선거구'는 자의적인 선거구획정이라고 판단하고 위 선거구구역표의 불가분성에 따라 선거구구역표 전체에 대하여 위헌결정을 하였다.

평등선거의 원칙이란 평등의 원칙이 선거제도에 적용된 것으로서 투표의 수적(數的) 평등 즉 복수투표제 등을 부인하고 모든 선거인에게 1인 1표를 인정함을 의미할 뿐만 아니라 투표의 성과가치(成果價値)의 평등 즉 1표의 투표가치가 대표자선정이라는 선거의 결과에 대하여 기여한 정도에 있어서도 평등하여야 함을 의미한다. 헌법이 요구하는 투표가치의 평등은 선거제도의 결정에 있어서 유일, 절대의 기준이라고는 할 수 없으며 국회는 구체적인 선거제도를 정함에 있어서 합리적인 다른 정책적 목표도 고려할 수 있는 것이지만 적어도 선거구의 획정에 있어서는 인구비례의 원칙을 가장 중요하고 기본적인 기준으로 삼아야 할 것이고 여타의 조건들은 그 다음으로 고려되어야 할 것이다.

투표가치의 불평등이 발생한 경우에 그것이 헌법적 요청에 의한 한계 내의 재량권행사로서 그 합리성을 시인할 수 있는지의 여부를 검토하여 국회가 통상 고려할 수 있는 제반사정, 즉 여러 가지 비인구적 요소를 모두 참작한다고 하더라도 일반적으로 합리성이 있다고는 도저히 볼 수 없을 정도로 투표가치의 불평등이 생긴 경우에는 헌법에 위반된다. 그러나 인구편차의 허용한계에 관하여는 재판관들의 의견이 나뉘었다.

김용준, 김진우, 김문희, 황도연, 신창언 등 5인의 재판관은 전국 선거구의 평균인구수를 기준으로 할 때 선거구 사이의 인구편차가 4:1을 초과하는 경우, 즉 전국 선거구의 평균인구수(175,460명)의 상하 60%의 편차(상한 280,736명, 하한 70,184명)를 초과하는 경우에는 평등선거원칙에 위반된다는 의견을 제시하면서 '부산 해운대구기장군 선거구'와 '서울 강남구 을 선거구'는 그 편차를 초과하였으므로 위 선거구의 획정은 국회의 재량의 한계를 일탈한 것으로서 위헌이라고 하였다. 이에 반하여 이재화, 조승형, 정경식, 고중석 등 4인의 재판관은 전국 선거구 평균 인구수에서 상하 60%의 편차를 초과함과 동시에 같은 유형의 선거구 평균 인구수에서 상하 50%의 편차를 초과하는 선거구가 있을 경우에 그러한 선거구의 획정은 국회의 재량의 범위를 일탈하여 평등선거의 원칙에 위반하는 것이라고 하면서 '부산 해운대구기장군 선거구'는 위에서 정한 각 편차를 넘어선 것으로서 그 선거구의 획정은 국회의 재량의 범위를 일탈하였다고 하였다.

소위 게리만더링의 문제에 관하여는 재판관 전원일치의 의견으로 선거구의 획정은 특단의 불가피한 사정이 없는 한 인접지역이 1개의 선거구를 구성하도록 함이 상당한바 위 선거구구역표는 특단의 불가피한 사정이 있다고 볼만한 사유가 없는데도 위와 같은 원칙을 무시하고 충북 옥천군을 사이에 두고 접경지역없이 완전히 분리되어 있는 충북 보은군과 영동군을 '충북 보은군 영동군 선거구'라는 1개의 선거구로 획정하고 있으므로 이는 재량의 범위를 일탈한 자의적인 선거구획정으로 위헌이라고 하였다.

다. 사후경과

헌법재판소의 위 결정은 그동안 선거구획정을 둘러싼 정치권의 주고받기식 담합에 쐐기를 박고 그 재량에 한계를 설정했다는 역사적인 의미를 갖는다. 위 결정으로 국회의원지역선거구를 재조정할 수 밖에 없게 됨으로써 당시의 정치권은 압박해 있던 국회의원선거에서 공천 등 선거전략의 수정이 불가피해졌고 선거구 인구의 하한을 어떻게 설정하느냐에 따라 각 정당의 표밭인 연고지역의 선거구 수에 증감이 생김에 따라 선거구획정에 있어서 자신에게 유리하게 하기 위한 정당간의 공방을 유발하였다.

위 결정에 대하여는 선거구간 인구편차 허용한계를 지나치게 넓게 잡음으로써 민주주의의 핵심이념인 정치적 평등의 실현에 소극적인 태도를 취한 것이 아닌가 하는 지적도 있었으나 헌법재판소가 정한 기준은 어디까지나 최소한의 한계치를 정한 것이므로 입법자

의 헌법인식에 따라 그 최적의 기준은 실질적으로 평등원칙의 구현을 위해 보다 엄격하게 설정될 수 있는 것이라는 점이 간과되어서는 안될 것이다.

이 사건 선거구구역표는 1996년 2월 6일 법률 제5419호로 개정된 공직선거및선거부정방지법에 의하여 인구가 많은 2개 선거구는 분구되고 인구가 적은 9개 선거구는 통합되었으며 6개 선거구는 인접선거구와 통합된 뒤 다시 조정되어 분할되는 방향으로 개정되었다. 이에 따라 지역구 선거구는 종전 260개에서 253개로 줄고, 전국구의석은 39개에서 46개로 늘어나게 되었다. 계리만더링으로 위헌판정을 받았던 충청북도 보은군영동군 선거구는 인근의 옥천군 선거구와 합쳐져 보은군옥천군영동군 선거구로 개편되었다. 당시 선거구재획정의 기준이 되었던 인구는 최고 30만 최저 7만 5천명으로 최대선거구와 최소선거구의 인구편차는 4:1이었다.