유권자수가 아닌 전체인구수를 기준으로 획정된 선거구가 1인 1표의 원칙에 부합하는지 여부[1)]

1. 사건개요

1인 1표의 원칙에 입각하여 선거구는 동등한 인구수로 획정되어야 한다.[2)] 주와 지방의 선거구를 획정함에 있어 주는 전통적인 선거구 획정의 목표를 도모하기 위하여 완벽하게 동일한 인구 배분은 어느 정도 벗어날 수 있다. 최대 선거구와 최소 선거구 사이의 편차가 10% 미만이라면 선거구 지도는 1인 1표의 원칙에 부합하는 것으로 추정된다.

텍사스 주는 선거구를 획정할 때 다른 주들과 마찬가지로 10년마다 이루어지는 인구조사에서 도출된 전체인구수(total-population numbers)를 기초로 한다. 2010년 인구조사 후, 텍사스 주는 최대 총인구 편차가 8.04%인 주 상원 선거구 지도를 채택하여 허용가능한 범위(10%) 내에 들었다. 그러나 유권자 인구(voter-population)를 기준으로 산정하면 그 지도의 최대 인구편차는 40%를 초과한다. 선거권이 있고 등록된 유권자들이 특별히 많은 텍사스 상원 선거구에 사는 상고인은 텍사스 주지사와 국무장관을 상대로 소송을 제기하였다. 상고인은 의원 수의 할당을 전체인구를 기반으로 산정함으로써 다른 상원 선거구의 유권자들과 비교할 때 자신들의 투표는 평등보호조항[3)]의 1인 1표 원칙에 위반되어 희석된다고 주장하였다. 상고인은 각 선거구의 유권자 인구를 동등하게 하는 선거구 획정을 주장하며 기존의 상원 선거구 지도의 이용을 금지하는 가처분 신청을 하였다.

---

1) Evenwel v. Abbott , 578 U. S. ____ (2016),(No. 14-940)(2016. 4. 4. 결정).
2) Wesberry v. Sanders, 376 U. S. 1, 7-8 (1964); Reynolds v. Sims, 377 U. S. 533, 568 (1964).
3) 미국 수정헌법 제14조 제1항
미국에서 출생하거나 귀화한 미국의 관할권에 속하는 모든 사람은 미국 및 그 거주하는 주의 시민이다. 어떠한 주도 미국 시민의 특권과 면책권을 박탈하는 법률을 제정하거나 시행할 수 없다. 어떠한 주도 법의 적법절차에 의하지 아니하고는 어떠한 사람으로부터도 생명, 자유, 또는 재산을 박탈할 수 없으며, 그 관할권 내에 있는 어떠한 사람에 대하여도 법률에 의한 동등한 보호를 거부하지 못한다.

2. 판결요지

대법관 Ginsburg의 법정의견(전원일치)

헌정사, 선례, 관행이 입증하듯이 선거구 획정시 선거구의 전체인구를 기준으로 하는 것은 분명히 허용된다.

(1) 대법원의 입장의 변화와 흐름

우리 대법원은 오랫동안 주의 선거구 획정을 감독하는 역할을 받아들이지 않았으며 이러한 사법적 자제는 만연한 의원 정수의 불균형을 견제하지 않고 놔두는 것이 되었다. 20세기 전반, 대규모의 인구가 시골에서 도시로 이동하였다. 그럼에도 불구하고 많은 주들이 대략 1900년에 작성된 인구를 기준으로 선거를 치렀다. 시골의 인구는 도시와 비교하여 현격히 적었지만 그러한 불균형으로 혜택을 본 시골의 입법자 입장에서는 새로운 선거구 지도를 채택할 동기가 거의 없었다. 우리 대법원은 Baker v. Carr, 369 U. S. 186 (1962) 사건에서 이러한 뿌리 깊은 구조적 불평등에 맞닥뜨리게 되었다. Baker 판결에서 대법원은 처음으로 의원 수 배분의 불균형에 대한 청구가 사법심사의 대상이 된다고 결정하였고 이 결정이 1인 1표의 원칙이 등장할 수 있는 장을 마련하였다. 이후 Wesberry v. Sanders, 376 U. S. 1 (1964) 판결에서 헌법 제1조 제2항[4]을 근거로 선거구는 동일한 인구로 그려져야 한다

---

4) 미국 헌법 제1조 제2항 (하원)

1. 하원은 2년마다 각 주(states)의 주민이 선출하는 의원으로 구성되며, 각 주의 선거인은 그 주의 주 의회에서 가장 많은 수의 의원을 가진 원(院)의 선거인에게 요구되는 자격요건을 구비하여야 한다.
2. 누구든지 연령이 25세에 이르지 않은 사람, 합중국 시민으로서의 기간이 7년이 되지 아니한 사람, 그리고 선거 당시에 선출되는 주의 주민이 아닌 사람은 하원의원이 될 수 없다.
3. 하원의원수와 직접세는 연방에 가입한 각 주의 인구수에 비례하여 각 주에 배정한다. 각 주의 인구수는 연기(年期)계약 노동자를 포함한 자유인의 총수에, 과세되지 않는 인디언을 제외하고, 그 밖의 인구총수의 5분의 3을 가산하여 결정한다. 인구수의 산정은 제1회 합중국의회를 개회한 후 3년 이내에 행하며, 그 후는 10년마다 법률이 정하는 바에 따라 행한다. 하원의원 수는 인구 3만 명당 1인의 비율을 초과하지 못한다. 그러나 각 주는 적어도 1명의 하원의원을 가져야 한다. 위의 인구수의 산정이 있을 때까지 뉴햄프셔 주는 3명, 매사추세츠 주는 8명, 로드아일랜드 주와 프로비던스 식민지(Providence Plantations)는 1명, 코네티컷 주는 5명, 뉴욕 주는 6명, 뉴저지 주는 4명, 펜실베이니아 주는 8명, 델라웨어 주는 1명, 메릴랜드 주는 6명, 버지니아 주는 10명, 노스캐롤라이나 주는 5명, 사우스캐롤라이나 주는 5명, 그리고 조지아 주는 3명의

고 보아 한 선거구의 인구가 다른 곳보다 2~3배 많은 조지아 주의 선거구를 무효로 하였다. 그리고 Reynolds v. Sims, 377 U. S. 533 (1964) 사건에서는 평등보호조항을 들어 인구를 기준으로 의석이 배분되어야 한다고 판결하였다.

이 후 수십 년간 우리 대법원은 몇 번에 걸쳐 1인 1표의 원칙의 범위에 대하여 상술하였다. Brown v. Thomson, 462 U. S. 835 (1983) 판결에서 우리는 선거구 간의 인구편차가 10% 이내라면 1인 1표의 원칙에 일응 부합한다고 결정하였다. 인구편차에 관한 분쟁이 반복되었던 것과는 반대로 인구 기준에 관해서는 논쟁이 거의 없었다.

Burns v. Richardson, 384 U. S. 73 (1966)의 경우 하와이는 일시적인 군인 인구가 많다는 특별한 인구 문제로 인해 유권자수를 기준으로 삼는 것이 가능하다는 판결을 내렸지만, 압도적 다수의 사건들에서 10년마다 이루어지는 인구조사에서 측정된 전체인구를 기준으로 한다고 판시해왔다. 오늘날 모든 주들은 연방과 주 의회 선거구를 획정할 때 인구조사에서 측정된 전체인구수를 기준으로 사용하며, 그 중 단 7개 주만이 인구조사 수를 유의미한 방식으로 조정할 뿐이다.[5)]

(2) 당사자 및 미국정부의 입장과 헌정사, 선례, 관행의 검토

이 사건에서 당사자들과 미국정부는 제각각 다른 입장을 취했다. 상고인들은 평등보호조항이 주에게 동등한 유권자수를 기준으로 선거구를 획정하도록 요청하고 있으며 그에 따라 평등한 표를 가질 유권자들의 권리가 보호된다고 주장하였다. 반면 텍사스 주는 평등보호조항에 부합하는 내에서 어떤 인구 기준을 사용해도 - 그것이 전체인구이든 유권자 인구이든 - 무방하다고

의원을 각각 선출할 수 있다.

4. 어느 주의 의원에 결원이 생겼을 경우에는 그 주의 행정부가 그 결원을 채우기 위한 보궐선거의 명령을 내려야 한다.

5. 하원은 그 의장과 그 밖의 임원을 선임하며, 탄핵권을 독점한다.

5) 전체인구에서 일정한 그룹을 제외하는 식이다. 예를 들면 비거주자인 군인, 감금되기 전에 다른 주에 거주하였던 재소자 등을 제외하는 주들이 있다.

주장하였다. 미국정부는, 평등보호조항이 유권자수를 기준으로 할 것을 강제하는 것은 아니라는 텍사스 주의 입장을 공유하면서도, 주가 다른 대안적 인구기준을 사용하는 것이 헌법상 허용된다는 텍사스 주의 별개 주장에는 동의하지 않으며 전체인구수를 기준으로 하는 것이 대의권 평등(representational equality)의 원칙의 정당성을 입증하는 것이라고 주장하였다.

우리는 텍사스 주와 미국정부에 동의하며 유권자 평등을 평등보호조항의 명령으로 설정하려는 상고인들의 주장을 받아들이지 않는다.

1) 헌정사

우리는 우선 헌정사로 이 논의를 시작하고자 한다. 헌정사는 건국 시기에 헌법제정자들이 연방하원 의석을 할당함에 있어 전체인구를 기초로 하는 것을 지지하였음을 보여준다. 헌법제정자들은 각 주에게 연방상원 의석수는 같은 수로, 연방하원 의석수는 주 전체인구를 기초로 배분하도록 합의하였다. 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)은 전체인구를 기반으로 의원수를 할당하는 것을 지지하며 "모든 공동체의 모든 사람들은 정부의 보호를 받을 동등한 권리를 갖는다는 것보다 더 진정한 원칙은 없다."고 말하였다.

현재의 수정헌법 제14조[6]를 논의할 당시 연방의회는 연방하원 의석배분의 적절한 전제에 대해 재고하였다. 연방의회는 주에게 유권자수를 기반으로 의석을 할당하자는 제안을 거부하고 전체인구를 기초로 하는 원칙을 유지하였다. 헌법제정자들은 전체인구를 기초로 하는 것이 대의권의 평등의 원칙에 기여한다고 인정하였다. 상고인이 주장하는 유권자수를 기준으로 하는 방법은 우리 대법원이 Wesberry 판결에서 연방하원의 의석을 할당하는 방법뿐만 아니라 주 내에서 의석을 할당하는 방법의 기저를 이룬다고 인정한 헌법의

6) 미국 수정헌법 제14조 제2항
하원의원은 각 주의 인구수에 비례하여 각 주에 할당한다. 인구수는 과세되지 않는 인디언을 제외한 총 인구수이다. 다만, 합중국 대통령 및 부통령의 선거인, 연방의회의 하원의원, 각 주의 행정관, 사법관 또는 각 주의 의회원을 선출하는 어떠한 선거에서도 반란이나 그 밖의 범죄에 가담한 경우를 제외하고, 21세에 달하고 합중국 시민인 당해 주의 남성주민 중의 어느 누구에게 투표권이 거부되거나 어떠한 방법으로 제한되어 있을 때에는 그 주의 하원의원 할당수의 기준은 그러한 남성주민의 수가 그 주의 21세에 달한 남성주민의 총수에 대하여 가지는 비율에 따라 감소된다.

이론에 부합하지 않는다.

2) 선례

우리 대법원의 과거 판결들은 동등한 전체인구를 기준으로 선거구를 설계함으로써 1인 1표의 원칙에 부합할 수 있다는 결론을 강화시킨다. 상고인들은 우리 대법원 선례의 표현이 선거구의 유권자 인구를 동등하게 해야 한다는 그들의 입장을 뒷받침한다고 주장하였다.

그러나 1인 1표의 원칙을 유권자 평등(voter equality)이 아니라 대의권의 평등(equality of representation)으로 제시할 수도 있다. 게다가 Reynolds 사건 이후로 우리 대법원은 선거구가 인구수 평등에서 허용될 수 없이 벗어나 평등보호조항을 위반하였는지를 평가할 때 일관되게 전체인구수를 고려하여 왔다.

3) 관행

확립된 관행은 헌정사와 선례들이 강하게 시사하는 바를 더욱 분명히 해준다. 유권자수를 기초로 한 할당을 헌법적 명령으로서 채택하는 것은 미국의 50개 모든 주와 셀 수 없이 많은 지역이 오랫동안 따라온, 잘 기능하고 있는 선거구 획정방법을 뒤엎는 것이 될 것이다. 헌법과 수정 제14조의 제정자들이 이해하였듯이, 하원의원은 유권자뿐만 아니라 모든 주민들을 위해 봉사한다. 투표권이 없는 사람들도 많은 정책 토론과 공공 서비스를 받는데 있어서 중요한 이해관계를 갖는다. 각 하원의원이 동일한 수의 선거구민들로부터 나오는 요구와 제안들을 따르도록 보장함으로써 전체인구를 기초로 한 의원 수의 할당은 공평하고 효과적인 대의권을 증진하게 된다.

(3) 결론

그러므로 텍사스 주의 선거구 지도는 1인 1표의 원칙에 부합한다. 헌정사,

선례, 그리고 관행은 상고인들의 주장이 취약함을 드러내기 충분하기 때문에 우리 대법원은 텍사스 주가 주장하는 전체인구수가 아닌 유권자 인구수를 기준으로 선거구를 획정해야 하는지를 판단할 필요가 없으며 판단하지도 않는다.

대법관 Thomas의 별개의견

이 사건은 텍사스 주가 전체인구는 대략적으로 같지만 유권자수는 광범위하게 다른 선거구를 만듦으로써 평등보호조항을 위반했는가 하는 문제에 관한 것이다. 나는 우리 선례들이 주에게 각 선거구의 유권자수를 동일하게 할 것을 요구하는 것은 아니라는 점에서 법정의견에 동의한다. 주는 전체인구수를 동일하게 하는 방법을 선택할 수도 있다. 그러므로 나는 상고인의 주장을 받아들이지 않은 법정의견의 판결에 동의한다.

내가 별개의견을 작성하는 이유는 우리 법원이 1인 1표의 원칙에 대한 유효한 기준을 제공한 적이 없기 때문이다. 50년간 우리 대법원은 1인 1표의 원칙이 어떠한 권리를 보호하는지를 정의하기 위해 애써왔다. 다수의 선례들은 이 원칙이 같은 무게를 가진 한 표를 행사할 유권자의 권리를 보호한다고 시사하였다. 그러나 한편으로 우리 선례들은 종종 선거구 내의 모든 - 유권자이든 아니든 - 사람들이 동등한 대의권의 몫을 가질 때 평등보호조항이 충족된다고 결정하였다. 오늘 이 사건 법정의견도 우리 선례들이 이 점에 대해 분명한 답을 한 적이 없다는 데 동의하였다.

내 관점에서 법정의견은 1인 1표의 원칙의 유효한 기준을 제공하지 못하였는데, 이는 그러한 기준이 존재하지 않기 때문이다. 헌법은 주 내에서의 의석할당에 대하여 어떤 한 가지 기준을 규정하지 않았다. 대신 헌법은 주의 선거구 획정에 있어 전체인구를 동일하게 할지, 유권자수를 동일하게 할지, 또는 정부의 공화정 체제(republican form of government)에 부합하는 다른 원칙을 장려할지에 대하여 주에게 그 자유재량을 유보하였다. 다수의견은 이

러한 선택 중 하나만을 고르는 것이 헛된 것임을 인정해야 할 것이다. 헌법은 이러한 선택권을 우리 법원이 아닌 국민에게 주었다.

우리 대법원은 수정헌법 제14조의 평등보호조항이 비준된 후 1세기 가까이 이 조항이 어떻게 선거구 인구를 배분할 것인가 하는 정치적 사안에는 적용되지 않는다고 해석하였다.[7] 그러나 Baker v. Carr, 369 U. S. 186 (1962) 판결에서 자신의 투표가치가 저하되지 않을 시민들의 권리가 평등보호조항에서 도출된다고 그 방향을 바꾸었다. 이 판결이 연방법원에게 선거구 변경에 관한 분쟁을 해결할 권한을 준 이래로, 우리 연방대법원은 1인 1표의 원칙이 유권자 사이의 평등을 보장하는 것인지, 아니면 보다 넓게 모든 시민의 평등한 대의권을 보장하는 것인지 설명하기 위해 애써왔다. 이 점에 대하여 대법원이 명확하게 판단하지 않음으로써, 주가 선거구간 유권자의 수를 동일하게 해야 하는지 아니면 선거구간 전체인구만 동일하게 하면 되는지 역시 불분명하게 남게 되었다.

여러 대법원 판결들[8]에서 주는 동등한 가치의 표를 가질 *유권자들*의 권리를 보호해야 한다고 말하였다. 이러한 판결의 관점에서 각 선거구는 동등한 유권자수를 갖도록 획정되어야 한다. 반면 다른 여러 대법원 판결들[9]에서는 1인 1표의 원칙이 유권자인지 여부와 상관없이 선거구 내 *모든* 사람들의 이익을 보호해야 한다고 시사하기도 하였다. 이러한 판결의 관점에서는 각 선거구의 전체인구수가 동일하도록 선거구 획정이 이루어져야 한다. 이처럼 대법원이 명확한 해석을 제공하지 못하였기 때문에 주들은 선거구 획정에 있어 어느 정도의 융통성을 가질 수 있는지에 대해 추측하는 수밖에 없었다.

이러한 불일치는 단순히 대법원이 1인 1표의 원칙에 대하여 모호하게 말한 결과가 아니라 보다 근본적인 문제이다. 바로 1인 1표의 원칙이 유권자를 보호하는 것인지 또는 선거구 내 모든 주민들을 보호하는 것인지를 일률적

---

7) Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon, 223 U. S. 118, 149-150 (1912); Colegrove v. Green, 328 U. S. 549, 556 (1946); Gomillion v. Lightfoot, 364 U. S. 339, 341, 347-348 (1960)

8) Baker v. Carr, 369 U. S. 186 (1962); Gray v. Sanders, 372 U. S. 368 (1963); Hadley v. Junior College Dist. of Metropolitan Kansas City, 397 U. S. 50 (1970).

9) Gaffney v. Cummings, 412 U. S. 735 (1973); Chapman v. Meier, 420 U. S. 1 (1975).

으로 선택할 방법이 없다는 점이다. 헌법은 둘 중 어느 것도 의석할당의 독점적인 방법으로 지정하지 않았다. 평등한 표를 행사할 시민들의 권리와 평등한 대의권을 가질 모든 주민의 권리 중 어느 것이 궁극적인 대의권의 기준인지 헌법은 답하지 않았다. 대신 헌법은 이 문제를 국민들에게 유보하였다. 오늘 이 사건 법정의견이 하나의 '헌법 이론'을 찾아내려는 시도는 잘못된 역사 해석에 의존한 것이고 헌법제정자들이 헌법에서 해결하지 않았던 논쟁의 한쪽 면만을 취한 것이다.

헌법에는 하나의 포괄적 대의권 이론이 없다. 헌법제정자들을 다수결 원칙과 다수로부터의 기본권 보호라는 양자 간의 긴장관계를 이해하였다. 이러한 이해는 하나의 대의권 이론을 취하기보다는 이들 간의 합의를 이루는 혼합적 헌법 구조로 귀결되었다. 연방하원의원은 주민 수에 따라 비례적으로 의석이 배분되지만 연방상원의원은 큰 주든 작은 주든 같은 수의 의석이 배분된다. 헌법에는 헌법제정자들의 다수결 원칙과 대의권의 평등에 대한 선호가 여러모로 반영되어 있다. 그러나 헌법제정자들은 견제되지 않은 다수는 다수에 의한 독재를 낳을 수 있음을 우려하여 반민주적인(anti-democratic) 견제가 필수불가결하다고 보고 이러한 요소들을 포함시켰다. 사람들의 평등권을 존중하면서 공익을 증진하는 두 가지 갈등적인 목표를 이루기 위해 헌법제정자들은 어떤 한 가지 정부 형태로 주를 제한하지 않았다. 대신 헌법은 포괄적으로 공화정 체제[10]를 유지할 것을 요구할 뿐 대립되는 목표를 조화시키는 것은 주에게 맡겨두었다. 이러한 이해는 수정헌법이 제정되어도 변함이 없었다. 수정헌법 제14조와 제15조는 한 표가 얼마만큼의 무게를 가져야 하는지에 대한 이론을 제공하지도 않고 상·하원의 의원수 배분을 오직 인구 기준으로만 하도록 요구하지도 않는다.

대법원은 자신의 정치 이론을 주에 부과하려고 함으로써 문제를 만들어냈다. 이는 헌법제정자들이 헌법에 수용한 가치들과 현저하게 대조를 이루는

10) 미국 헌법 제4조 제4항 (연방의 보호)
합중국은 이 연방 내의 모든 주에 공화정 체제(a republican form of government)를 보장하며, 각 주를 침략으로부터 보호하며, 또 각 주의 주 의회 또는 행정부(주 의회를 소집할 수 없을 때)의 요구가 있을 때에는 주 안의 폭동으로부터 각 주를 보호한다.

것이다. 첫째, 1인 1표의 원칙을 수용함에 있어 대법원은 헌법이 국민들에게 유보한 중요한 가치 판단을 가로챘다. Reynolds 판결은 입법부는 국민을 대표하며 농장이나 도시가 아닌 유권자에 의해 선출되므로 선거구는 대체로 같은 인구를 가져야한다고 하였다. 그러나 헌법은 이러한 관점을 허용한 것이지 이를 강요한 것이 아니다. 대조적인 이익을 조화시키는 단 하나의 방법이란 없으며, 부질없이 최적의 해결책을 찾기 위해 민주주의를 측정하는 것은 법원의 역할이 아니다. 둘째, 대법원은 정치적 과정을 감독하기 위해 노력하여 왔으나 주에게 일관된 지침을 제공하지 못해왔다. 설사 우리 대법원이 어떤 다수결의 원칙을 강제하는 것이 타당하다 할지라도 하나의 원칙화된 방식으로 그렇게 하는 것은 불가능하다.

공화정 정부를 만드는 하나의 옳은 방법이란 없으며 헌법제정자들의 지혜는 이러한 딜레마를 국민들이 해결하도록 남겨두었다는 것이다. 대법원은 그 자신의 민주주의 이론을 강요하려고 함으로써 가망 없이 표류하고 있다.

이번 사건은 우리 판례들이 초래했던 혼돈을 보여준다. 이 사건 당사자들과 정부는 1인 1표에 관한 우리 대법원의 판결에 대해 세 가지 입장을 제시했다. 첫째, 상고인의 관점은 수정헌법 제14조가 평등한 표를 보장한다는 것이다. 둘째, 반대로 피상고인의 관점은 수정헌법 제14조가 부당한 차별을 금지하며 주가 합리적인 기준으로 인구기준을 선택했다면 그러한 차별은 일어나지 않는다는 것이다. 셋째, 법무차관의 관점은 전체인구 기준이 유일하게 허용가능한 기준이라는 것이다.

비록 법정의견은 이 세 이론 중 어느 하나를 선택한 것은 아니지만, 평등보호조항이 동등한 가치를 가지는 한 표를 행사할 권리를 보호한다는 것은 어쩔 수 없이 부정하게 된다. 그러나 헌법의 원래의 해석에 관한 한, 주는 의원 수 배분에 대한 인구기준을 선택할 폭넓은 자유를 갖는다. 전체인구를 택할 수도 있고, 유권자수를 택할 수도 있으며, 여타의 비차별적인 유권자 기준을 선택할 수도 있다. 양원제를 가진 주는 이러한 이론의 혼합적 형태를 택할 수도 있다.

상고인들은 우리 대법원의 선례들이 1인 1표의 원칙의 기반을 주로 투표 가치가 희석되지 않을 유권자의 권리에 두었다고 보았다. 이는 맞다. 그러나 우리 대법원의 선례들은 계속 변화해 왔고 전체인구를 기준으로 한 선거구 배분을 금지하는 것으로 보기도 어렵다. 이러한 상황에서는 그 주의 주민들 스스로가 선택하게 하는 것이 가장 좋은 방법이다.

법정의견이 계속하여 잘못 이해하여 답을 찾으려하기 때문에 나는 주문에만 동의한다.

대법관 Alito의 별개의견(2인 의견)[11)]

이 사건에서 우리 대법원이 결정해야할 문제는 텍사스 주에서 전체인구가 거의 동일한 선거구들로 이루어진 선거구 재획정 계획을 채택한 것이 Reynolds v. Sims, 377 U. S. 533 (1964) 판결에서 수립된 1인 1표의 원칙을 위반하였는지 여부이다. 상고인들은 텍사스 주가 유권자수가 동일하도록 선거구를 획정해야 한다고 주장하지만, 나는 텍사스 주가 전체인구 기준을 사용하는 것이 1인 1표의 원칙에 위반되지 않는다는 법정의견에 동의한다.

(1) 현실적인 고려와 선례들

현실적인 고려와 선례들 둘 다 전체인구를 기준으로 삼는 것이 1인 1표의 원칙에 부합된다는 결론을 뒷받침한다. 헌법 제1조 제2항 제3절에 따라 10년마다 이루어지는 인구조사는 전체인구의 총계를 낸다. 이 통계는 유권자수 통계보다 더 신뢰할 수 있고 조작과 분쟁의 위험이 적다. Reynolds 판결 이후 주들은 - 한 가지 주목할만한 예외인 Burns v. Richardon, 384 U. S. 73 (1966) 사건을 제외하고는 - 거의 대부분 한결같이 전체인구를 기준으로 선거구를 획정하였다. 그리고 전체인구가 동일하도록 선거구를 획정하면 결과

11) 대법관 Alito, Thomas의 의견. 단, Thomas 대법관은 이 별개의견 중 Part III-B 부분은 동조하지 않았다.

적으로 적어도 대략적으로는 유권자수도 동일한 결과를 낳는다. 그러므로 나는 주가 선거구를 변경함에 있어 전체인구 기준을 사용하는 것이 허용된다는 것에 동의한다.

(2) 전체인구수 외의 다른 기준이 허용가능한가에 대하여

위와 같은 결론만으로도 이 사건을 결정하는데 충분할 것이나 텍사스 주는 더 나아가 유권자수를 기준으로 사용하는 것 또한 금지되지 않는다는 판결을 내려달라고 요청하였다. 이를 뒷받침하기 위해 텍사스 주는 Burns 판결을 근거로 들었는데 Burns 사건에서 우리 대법원은 각 선거구가 동일한 유권자수를 갖도록 했던 하와이의 방침이 1인 1표의 원칙을 위반하지 않았다고 판결하였다.

반면, 법무차관은 텍사스 주에 반대하며 Burns 판결을 변칙으로 일축하고 전체인구의 사용만이 헌법적으로 허용된다고 주장하였다. 법무차관은 1인 1표의 원칙이 유권자이든 아니든 모든 사람들은 입법부에 대표자를 세울 평등한 권리가 있음을 뜻한다고 주장하였다. 따라서 비록 유권자수에서 매우 불평등한 결과를 낳게 되더라도 전체인구가 동등한 선거구를 만들어야 한다고 주장하였다.

이러한 주장들은 대의권의 본질에 관한 매우 어려운 이론적, 실증적 문제들을 드리운다. 오랫동안 많은 이론가들과 학자들이 이에 관하여 논쟁하고 연구하여 왔다. 그러나 우리는 이러한 논란 속으로 들어갈 필요가 없으며 그렇게 하지도 않을 것이다. 주가 전체인구수가 아닌 다른 방법을 이용하는 것이 허용되는가 하는 문제는, 현재 텍사스 주와는 달리, 선거구 획정에 전체인구수가 아닌 다른 기준을 사용하는 주가 실제로 우리 앞에 문제가 되었을 때에야 중요하고 민감한 문제가 된다.

(3) 전체인구수만이 합헌적인 기준이라는 법무차관의 주장에 대하여

1) 법무차관의 주장에 대한 비판

대법원은 주가 전체인구가 아닌 다른 기준을 근거로 선거구를 획정할 수 있느냐를 결정하려는 취지가 아니라, 전체인구를 기준으로 하는 것이 헌법상 연방하원 의석배분에 대한 공식에 의해 지지된다는 것을 말하고 있을 뿐이다. 법무차관은 하원 의석이 전체인구에 기반하여 할당되기 때문에 1인 1표의 원칙은 선거구가 그 전체인구에 있어 평등할 것을 요구한다고 주장하였다. 나는 이 주장을 지지할 수 없기 때문에 별개의견을 작성한다.

첫째, 연방의회 대의권의 배분은 법무차관이 제시한 문제를 거의 해명하지 못한다. 대의권의 평등이 지켜져야 하지만 그것이 유권자인지, 모든 시민들인지, 모든 주민들인지에 대한 답을 주지는 않는다. 연방상원에 관해서는 이러한 점이 더욱 분명히 드러난다. 연방상원의 경우 모든 주가 동등한 대의권을 갖지만 인구가 가장 많은 캘리포니아 주는 인구가 가장 적은 와이오밍주보다 66배나 많은 인구를 갖고 있다.

둘째, Reynolds 판결은 헌법상의 연방의회 대의권의 배분이 주의 선거구 획정 방침의 합헌성 판단의 기준이 된다는 주장을 정면으로 부정하였다. 우리 법원은 헌법 제정자들이 연방의회가 채택한 대의 체제를 채택할 때 주의 입법부 의석 배분의 모델을 성립할 의도는 없었음이 분명하다고 판단하였다.

셋째, 헌법상의 연방의회 대의권 배분에 의존하는 것은 완전히 몰역사적인 것이다. 양원 의석의 할당 공식이 1787년 처음 고안될 때와 1868년 수정헌법 제14조의 채택 시에 재고될 당시, 압도적인 관심사는 대의권의 본질에 관한 추상적인 이론과는 크게 동떨어져 있었다. 대신 지배적인 고려는 주 사이의 정치적 힘의 분배였다. 주 사이의 의석 배분은 각 주의 인구수에 따라 결정되었고 이 인구수는 자유인의 총수에 "그 밖의 인구총수"(즉 노예 인구)의 5분의 3을 가산하여 결정하였다(헌법 제1조 제2항 제3절). 제헌의회의 대표들 중 노예주[12]에서 온 대표들은 이 악명높은 조항을 자신들이 헌법을 지

12) 노예제도가 합법이었던 남부의 주.

지하는 조건으로 고집하였다. 이 조항은 오직 자유인들만 계산하였을 때보다 노예주에게 더 많은 힘을 주었다. 이들 노예주 대표들은 "대표는 유권자만이 아니라 모든 주민들을 위해 봉사해야 한다"와 같은 어떤 철학적 관념에 근거하여 노예들의 대의권을 요구한 것이 아니었던 것이다.

2) 법정의견의 알렉산더 해밀턴 인용의 오류[13)]

법정의견은 알렉산더 해밀턴(Alexander Hamilton)의 말을 전체인구수에 근거한 의석할당을 지지하는 것으로 해석하였고, 마치 해밀턴이 하원의 의석배분에 관하여 말한 것처럼 작성하였으나 사실 해밀턴이 주장한 것은 상원의석을 인구에 따라 배분하자는 것이었다. 해밀턴은 의석배분을 둘러싼 싸움을 대의권의 본질에 관한 어떤 고결한 이상의 문제가 아니라 적나라한 힘의 문제로 보았다. 해밀턴은 전체인구수를 기준으로 하는 의석배분을 지지한 것이 아니라 단순히 새로운 중앙정부의 의석배분이 추상적인 정치이론이 아니라 날것의 정치적 힘을 두고 벌이는 경쟁의 산물일 것임을 인정한 것에 지나지 않는다.

3) 헌법 조문에 얽힌 역사의 고찰

남북전쟁 이후 수정헌법 제14조의 초안이 작성될 무렵 의석배분에 관한 문제는 다시 떠올랐다. 1862년 노예해방선언과 수정헌법 제13조[14)]의 결과로 노예였던 사람들은 비록 아직 투표권을 갖지는 못하였더라도 온전한 한 사람으로 계산되었다. 이후의 수많은 논쟁 후에 연방의회는 점차로 수정헌법 제14조 제2항에 나타난 것과 같은 타협을 정착시켜 나갔다. 이 규정에 따라 연방하원 의석은 전체인구를 기반으로 할당되었다.

헌법 제1조 제2항과 수정헌법 제14조 제2항의 역사를 고려해보건대, 연방

13) 이 항목(원문의 III-B 부분)에 관해서는 Thomas 대법관이 동조하지 않았다.

14) 수정헌법 제13조 (노예제도 폐지)

제1항

노예제도 또는 강제노역제도는 당사자가 정당하게 유죄판결을 받은 범죄에 대한 처벌이 아니면 합중국 또는 그 관할에 속하는 어느 장소에서도 인정되지 않는다.

제2항

연방의회는 적절한 입법에 의하여 본 조의 규정을 시행할 권한을 가진다.

하원의 의석 배분은 단순히 대의권의 본질에 관한 이론에 기반한 것이 아니라 주 사이의 정치적 힘의 배분에 상당히 기반하고 있음이 분명하다. 이 복잡한 역사로부터 어떤 분명한 헌법적 명령을 끌어내는 것은 불가능하다.

(4) 결론

이러한 이유로 나는 텍사스 주가 이 사건 선거구를 획정하는데 있어 전체 인구수를 기준으로 사용하는 것이 허용된다는 것만을 결정한다. 그러므로 나는 법정의견의 결론에 동의한다.