위스콘신 주의 인종기반적 선거구획정안에 대한 엄격심사[1)]

Ⅰ. 사건개요

위스콘신 주의회는 2020년 인구총조사[2)]에서 밝혀진 인구변화로 인해 더 이상 주의회 상·하의원 선거구의 의석수가 평등하게 배분된 것으로 볼 수 없게 되자, 이 문제를 해결할 새로운 선거구획정안[3)]을 통과시켰다. 그러나 주지사는 이 선거구획정안에 대하여 거부권을 행사하였다. 이에 주의회와 주지사는 이 사건에 관하여 위스콘신 주대법원의 판단을 받기로 하였다.

주대법원은 이미 유권자 단체들이 의석수의 불균형을 문제 삼아 제소한 사건[4)]을 심리하기로 한 상태였는바, 이 소송에 주의회와 주지사를 포함하여 원하는 모든 관계자들이 소송참가인으로 참여할 수 있도록 허가하고, 당사자와 소송참가인들로 하여금 주헌법, 연방헌법, 1965년 연방투표권법(Voting Rights Act of 1965, 이하 '투표권법')을 따르면서 현재의 선거구와의 차이는 최소화하는 선거구획정안을 제안하도록 하였다.[5)]

---

1) Wisconsin Legislature v. Wisconsin Elections Commission, 595 U. S. ____ (2022)(No. 21A471)(2022. 3. 23.).

2) 미국은 10년마다 이루어지는 인구총조사(decenial census)를 바탕으로 의석을 재배분하고 선거구를 재획정한다.

3) '선거구 지도(electoral map)'는 우리나라 공직선거법상 '선거구구역표'로 이해할 수 있다. 그러나 이 사건에서 언급되는 map은 주로 아직 확정되지 않은 선거구 안(案)이기 때문에 '선거구획정안'으로 사용한다.

4) 유권자 단체들은 주대법원에 기존 선거구에 대하여 위헌 판결을 내려줄 것과 의석수 불균형 문제를 바로잡아줄 것을 청구하였다.

5) 위스콘신 주대법원은 원심에서 "새로운 선거구 경계선을 채택할 책임은 우선은 우리가 아니라 입법과정을 통해 주의회와 주지사가 지는 것이다."라고 밝히며, 주대법원의 법적 구제는 "입법 과정이 실패하는 경우에만 필요함을 유념"하고 있다고 언급하였다. 그러면서 정치적 기관들에게 그들의 헌법상의 책무를 다할 기회를 주었지만 그들은 그렇게 하지 못하였고, 이는 주대법원과 연방대법원의 선례에 따라 유권자의 헌법상 권리에 관한 문제가 되므로(State ex rel. Reynolds v. Zimmermann, 22 Wis. 2d 544, 562, 126 N.W.2d 551 (1964); Reynolds v. Sims, 377 U.S. 533, 566 (1964)) "우리에게 이러한 결함을 보완하는 달갑지 않은 과제가 맡겨졌다."라고 언급하였다.
위스콘신 주대법원은 '기존의 선거구와의 차이를 최소화'하고 '주법과 연방법을 준수'하는 선거구획정안을 채택할 것이라 밝힌 이유에 대하여, 그렇게 함으로써 "주대법원이 중대한 정책 결정을 내리거나 상충하는 정책 기준을 형량하는 것…을 배척"한 것이며, "선거구 획정에 내재하는 수많은 정책적, 정치적 결정들에 우리의 개입을 최소화"하고자 한 것이라고 밝혔다.

2022년 3월 3일, 주대법원은 주지사가 제안하였던 선거구획정안을 채택하는 판결을 내렸다.[6] 주헌법이 세 개의 주하원의원 선거구를 합친 것이 하나의 주상원의원 선거구가 되도록 규정하고 있으므로, 주대법원은 이 선거구획정안을 하나의 단위로 보고 이를 검토 및 채택하였다.[7] 주지사가 제안한 선거구획정안은 의도적으로 일곱 개의 '흑인이 과반수인 선거구(majority-black districts, 이하 '흑인 과반 선거구'라 한다)'를 만들었는데, 이는 현재 시행 중인 선거구구역표상 흑인 과반 선거구의 수보다 하나 더 많은 것이다.[8] 주지사는 일곱 번째 흑인 과반 선거구를 추가하는 것이 투표권법을 준수하기 위해 필요한 일이라고 주장하였다. 주대법원은 주지사의 선거구획정안을 채택하면서 "기록에 비추어 볼 때 일곱 개의 흑인 과반 선거구가 투표권법상 요구된다고(required) 확언할 수는 없다."라고 밝혔다. 그러나 주대법원은 추가적인 흑인 과반 선거구가 투표권법상 요구될 수 있다고(may be required) 볼 만한 타당한 이유가 있으므로 주지사의 선거구획정안이 미국헌법 수정 제14조의 평등보호조항(Equal Protection Clause)[9]에 부합된다고 결론지었다.

주법원에 소송을 제기하였던 주의회와 유권자들은 주대법원이 충분한 정당화 이유 없이 인종기반적(race-based) 선거구를 채택하여 평등보호조항을 위반하였다고 주장하였다. 그들은 연방대법원에 긴급정지명령을 내리거나, 정지명령에 대한 신청을 상고허가신청으로 보고 하급심 판결을 파기해줄 것을 요청하였다.

연방대법원은 주대법원이 평등보호조항의 헌법적 보장과 투표권법 사이의 관계에 관한 연방대법원의 선례들을 적용함에 있어 규범적 오류를 범하였다고 판단하여 위 정지명령신청을 상고허가신청으로 보고 이를 허가하였다. 그리고 연방대법원은 주지사가 제안한 선거구획정안의 시행을 무효화하고, 추

---

6) Johnson v. Wisconsin Elections Comm'n, 2022 WI 14, ___ Wis. 2d ___, ___ N. W. 2d ___.

7) 위스콘신 주헌법에 따라 주상원의원은 주하원의원 수의 1/4 이상 1/3 이하로 제한된다. 현재 위스콘신 주상원의원은 33명, 주하원의원은 99명으로 구성되어 있으며, 이웃한 주하원의원 선거구 3개를 묶어 하나의 주상원의원 선거구가 되도록 하고 있다.

8) 소수인종의 경우 민주당을 선호하는 경향이 있어 소수인종이 과반수인 선거구는 민주당 후보자가 당선될 가능성이 높아진다. 참고로 이 사건에서 위스콘신 주지사는 민주당 소속이다.

9) **미국헌법 수정 제14조 제1항 중**
"……어떠한 주도 그 관할권 내에 있는 어떠한 사람에 대해서도 법률의 평등한 보호를 거부하지 못한다."

후의 절차가 연방대법원의 판결에 부합하게 진행되도록 위스콘신 주대법원의 판결을 파기하고 이 사건을 주대법원으로 환송하였다. 한편, 연방대법원은 이 사건에서 약식파기 방식으로 주대법원의 판결을 파기하면서, 약식파기 방식이 주대법원에 8월 9일 위스콘신 주 예비선거 일정에 맞춰 선거구획정안을 채택할 충분한 시간을 줄 것이라고 언급하였다. 연방대법원 판결의 내용은 아래와 같다.

Ⅱ. 판결요지

1. 법정의견(Per curiam)

평등보호조항 하에서 인종에 기반하여 유권자들을 분류하는 선거구획정안은 '그 본질상 혐오스러운 것이다.'[10] 그러한 법률은 긴절한 주의 이익(a compelling state interest)을 달성하기 위해 면밀하게 재단된(narrowly tailored) 것이 아닌 한 인정될 수 없다.[11] 연방대법원은 투표권법의 준수를 긴절한 이익으로 보아 왔다.[12] 또한, 인종이 유권자들을 특정한 선거구 내 또는 외에 두게 된 동기의 지배적인 요소였다면, 주는 그러한 선거구가 엄격심사기준을 통과한다는 점을 입증해야 한다.[13] 그러므로 연방대법원의 선례에 따르면, 주의 인종기반적 유권자 분류는 투표권법을 따르기 위해 면밀하게 재단된 것이었다는 점이 입증될 경우 엄격심사기준을 통과할 수 있다.[14]

"전체상황(totality of circumstances)에 기반하여 보건대, 소수집단 구성원이 정치과정에 참여하고 자신들이 선택한 대표를 선출함에 있어 다른 유권자들보다 더 적은 기회를 가진다는 면에서, 주 또는 행정구역에서의 공천이

10) Shaw v. Reno, 509 U. S. 630, 643 (1993).
11) Miller v. Johnson, 515 U. S. 900, 904 (1995).
12) Cooper v. Harris, 581 U. S. ___, ___ (2017) (slip op., at 2).
13) *Ibid.*
14) *Ibid.*

나 선거에 이르는 정치과정이 소수집단 구성원의 참여에 동등하게 열려있지 않다면"(52 U. S. C. §10301(b)) 주는 투표권법 제2조[15]를 위반한 것이다. 연방대법원은 소수집단 유권자를 그들의 투표권을 희석시키는 방식으로 선거구에 분포시키는 것이 투표권법 제2조에 의해 금지된다고 해석해 왔다.[16] 연방대법원은 Thornburg v. Gingles (1986) 판결에서 이러한 위반을 입증하기 위한 심사기준을 제시한 바 있다. 우선 세 가지 전제조건이 입증되어야 한다.[17] ① 합리적으로 획정된 선거구 내에서 소수집단이 과반수를 이룰 만큼 충분히 크고 지역적으로 조밀하게 밀집되어 있어야 하고, ② 소수집단이 정치적으로 결합되어(politically cohesive) 있어야 하며,[18] ③ 다수집단이 소수집단이 선호하는 후보자를 낙선시킬 수 있을 정도로 연합하여(as a bloc) 투표해야 한다.[19]

이러한 전제조건이 성립되었다면, 법원은 정치과정이 소수집단의 유권자에게도 동등하게 열려있는지를 결정하기 위해 전체상황을 고려한다.[20] 연방대법원은 Cooper v. Harris (2017) 판결[21]에서 주가 인종기반적 선거구를 정당

15) **투표권법 제2조(52 U.S.C. §10301) - 투표의 자격 또는 요건을 통한 인종에 따른 투표권의 부정 또는 박탈; 위반의 성립**
(a) 주 또는 행정구역은, 이 조 제b항이 규정하는 바와 같이, 인종이나 피부색 때문에 또는 이 타이틀 §10303(f)(2) 52 U.S.C. §10303(f)에 규정된 보장사항을 위반하여 미국 시민의 투표권을 부정하거나 축소하는 결과를 낳는 방식으로 어떠한 투표의 자격이나, 투표나 기준, 관행, 또는 절차에 대한 전제조건도 시행하거나 적용할 수 없다.
(b) 전체상황에 기반하여 보건대, 정치과정에 참여하고 자신들이 선택한 대표를 선출함에 있어 제a항에 의해 보호되는 시민계층 구성원이 다른 유권자들보다 더 적은 기회를 가지는 면에서, 주 또는 행정구역에서의 공천이나 선거에 이르는 정치과정이 그러한 구성원의 참여에 동등하게 열려있지 않다면, 제a항의 위반이 성립된다. 피보호그룹 구성원이 주 또는 행정구역의 공직에 선출되어온 범위는 고려될 수 있는 한 가지 상황이다: 이는 이 조항의 어떤 부분도 피보호그룹 구성원이 인구에서 그들이 차지하는 비율과 같은 수로 선출될 권리를 성립시키지는 않는다는 점을 조건으로 한다.
16) Thornburg v. Gingles, 478 U. S. 30, 46-51 (1986) 참고.
17) 즉, 소수집단 유권자의 투표가치가 희석되는 것을 방지하기 위해 '소수집단이 과반수인 선거구'를 만들어야 하는지에 관하여, 투표가치의 희석을 입증할 세 가지 요건을 제시한 것이다. 이 세 가지 요건을 모두 충족시키는 경우 투표가치의 희석이 입증되어 투표권법 제2조에 의해 '소수집단이 과반수인 선거구'가 요구된다고 볼 타당한 이유가 된다.
18) 즉, 비슷하게 투표하는 경향을 띤 집단이어야 한다.
19) *Id.*, at 50-51.
20) *Id.*, at 79; Johnson v. De Grandy, 512 U. S. 997, 1011-1012 (1994) 참고.
21) Cooper v. Harris 판결에서는 노스캐롤라이나 주의 연방의원 선거구 중 일부 선거구가 인종기반적으로 획정되어 위헌인지 여부가 문제되었다. 노스캐롤라이나 주의 제1선거구와 제12선거구는 흑인 유권자의 수가 과반수 미만이었지만 연속하여 흑인들이 선호하는 후보자가 선출되어 왔다. 그럼에도 불구하고 주가 이 두 선거구를 '흑인 과반 선거구'로 만들자, 이 두 선거구의 유권자였던 원고는 주가 두 선거구에 흑인들을 모아놓아 다른 선거구에서 흑인 유권자의 영향력을 축소시켰다고 주장하며 연방지방법원에 제소하였다. 연방대법원은 우선 제1선거구에 관하여 인종이 선

화하기 위해 투표권법 제2조를 원용하는 경우, 주의 행위가 법률상 요구된다는 점에 관한 강력한 근거가 있어야 한다고 판시하였다.[22] 위스콘신 주대법원은 주지사가 의도적으로 일곱 번째 흑인 과반 선거구를 추가한 것이 평등보호조항의 문제를 촉발시켰고, 따라서 Cooper 판결의 엄격심사기준이 충족되어야 한다고 판단하였다. 우리는 주대법원이 '평등보호조항이 무엇을 요구하는지'에 대한 Cooper 판결의 판시를 적용함에 있어 오류가 있었다고 판단하는 바이다. 주대법원이 주지사 또는 스스로를 엄격심사기준을 충족시켜야 하는 '주의 선거구획정안 제정자'로 여겼는지는 분명하지 않다. 그러나 어느 쪽이든 주대법원의 Cooper 판결 적용에는 흠결이 있다.

만일 전자, 즉 주지사를 선거구획정안의 제정자로 보는 경우, 주지사는 입증에 실패하였다. 그가 일곱 번째 흑인 과반 선거구를 만든 주된 논거는 이제 그 선거구를 채울 만큼 흑인 인구가 충분히 다수이고, 밀집되어 있다는 것이었다. 그러나 이는 연방대법원이 명시적으로 배척한 바 있는[23] '소수인종이 과반수인 선거구(majority-minority district)'의 무비판적인 극대화를 받아들인 것에 불과하다. 주지사는 위와 같은 논거 외에는 - 투표권법이 주지사가 획정한 일곱 개의 흑인 과반 선거구를 요구한다는 - 그의 주장을 뒷받침할 다른 증거나 분석을 내놓지 못하였다. 엄격심사를 통과하기 위해서는 이보다 훨씬 더 많은 것이 요구된다.[24] 만일 위스콘신 주대법원이 주지사가 엄격심사기준을 충족시켰는지를 심사하였다면, 주지사의 선거구획정안을 채택한 것은 잘못이다.

거구 획정 동기의 지배적 요소였다는 점을 확인하고, 위와 같은 선거구 획정이 연방투표권법의 준수라는 주의 긴절한 이익을 위하여 면밀하게 재단된 것으로서 정당화될 수 있는지를 엄격심사기준에 따라 살펴보았는데, '백인 집단의 연합 투표'가 있었다고 보기 어려우므로 연방투표권법에 따라 인종기반적 선거구 획정이 요구된다고 볼 충분한 근거가 없다고 판단하였다. 한편, 노스캐롤라이나 주는 제12선거구의 경우 인종이 아닌 당파적 이익을 고려하여 획정된 것이라고 주장하면서 선거구 획정을 정당화하려는 어떠한 노력도 하지 않았다. 그러나 하급심 법원은 제12선거구의 경우에도 당파적 이익이 아닌 인종이 선거구 획정 동기의 지배적 요소가 되었다고 보았고, 연방대법원은 위와 같이 판단한 하급심 판결에 명백한 오류가 있다고 볼 수 없다고 판단하였다. 연방대법원은 위와 같은 이유로 위 선거구들이 인종기반적으로 획정되어 위헌이라고 판단한 하급심의 판결이 정당하다고 판단하였다.

22) Cooper, 581 U. S., at ___ (slip op., at 3).

23) De Grandy, 512 U. S., at 1017.

24) Abbott v. Perez, 585 U. S. ___, ___ (2018) (slip op., at 40).

반면, 만일 후자, 즉 주대법원 자신이 엄격심사의 부담을 지고자 한 것이더라도, 이 또한 더 나을 바가 없다. 첫째, 주대법원은 Cooper 판결을 잘못 해석하였다. 주대법원은 투표권법에 따르면 인종기반적 선거구가 - 요구된다(required)가 아니라 - 요구될 수 있다고(may be required) 결론내려야 한다고 하였다. 그러나 연방대법원의 선례는 이와 달리 판시하였다. 연방대법원은 Cooper 판결에서, 주가 법률에 의해 인종기반적 선거구 획정이 '요구된다'고 여길 만한 '타당한 이유'가 있다면 인종기반적 선거구 획정이 면밀하게 재단된 것으로 볼 수 있다고 설시하였다.[25] 주에게 주어지는 자유재량은, 투표권법을 적절하게 해석할 경우 필요하다고 판단되지 않는 인종적 게리맨더링을 채택하는 것까지 허용하지는 않는다.[26]

둘째, Gingles 전제조건에 관한 주대법원의 심사는 연방대법원의 기준에 미치지 못한다. Cooper 판결에서 설명하였듯, 투표권법 제2조가 인종기반적 조치를 요구한다고 결론짓기 위해서는 이를 입증할 강력한 근거가 있어야 한다. 이를 위해서 주는 인종기반적 조치 없이 새로운 선거구를 만들 경우 Gingles 전제조건이 충족되는지를 신중하게 평가해야 한다.[27] 주대법원은 선거구 차원에서 신중하게 증거를 평가하지 않고 일반화에 의존하여 전제조건이 충족되었다는 결론에 이르렀다. ① 첫 번째 전제조건(충분히 다수이고 밀집된 소수집단)에 관한 주대법원의 전체 논의는 "이에 관해 이의가 제기되지 않았다." 그리고 "당사자들의 진술이 '충분히 크고 밀집된 흑인 과반 선거구 일곱 개'가 만들어질 수 있다는 점을 입증한다."라고 언급한 것밖에 없다. ② 유사하게 두 번째 전제조건(소수집단의 정치적 결합성)에 관한 논의도 "다양한 전문가들이 투표 경향을 분석하여 정치적 결합성이 있다는 결론을 내렸고, 어떠한 당사자도 반대하지 않았다."라고 언급한 것이 전부이다. ③ 또한, 주대법원은 세 번째 전제조건(소수집단의 후보자를 낙선시킬 수 있는 다수집단의 연합 투표)을 위해 한 전문가의 리포트를 인용하였으나, 사실상 그 데

25) Cooper, 581 U. S., at ___ (slip op., at 12).
26) *Id.*, at ___ (slip op., at 17).
27) *Id.*, at ___ (slip op., at 15).

이터를 선거구 차원에서 분석하거나 그 전문가 분석의 비판에 답하려는 아무런 노력도 기울이지 않았다.

셋째, 주대법원은 Gingles 판결의 '전체상황 분석'을 하나의 요소에 대한 것으로 부당하게 축소시켰다. 주대법원은 주상원 선거구 요소를 인정하면서도 해당 요소가 심사에 있어 아무 역할도 하지 못한다고 결론지었고, 대신 비례성에만 초점을 맞추었다. 연방대법원은 Johnson v. De Grandy (1994) 판결에서 바로 그러한 접근법을 거부하며 비례성이 결정적인 것이 아니라고 분명히 하였다. 법원은 항상 전체상황을 신중하고 면밀하게 심사해야 하므로, 비례성의 결여가 그 자체로 투표가치의 희석을 증명하는 것은 아니다.[28]

일곱 번째 흑인 과반 선거구를 추가하지 않는 인종중립적인(race-neutral) 대안이 흑인 유권자들의 동등한 정치적 기회를 부정할 것인가? 이 질문에 대한 대답은 문제된 선거구에 대한 '치열한 지역적 평가'를 요한다.[29] 위스콘신 주대법원은 연방대법원 선례에 따른 완전한 엄격심사를 적절히 수행하지 못하였고, 그 판결은 유지될 수 없다.

주지사의 선거구획정안을 채택한 위스콘신 주대법원의 판결은 파기되며, 이 사건은 이 법정의견에 부합하는 추후의 절차를 위해 환송된다. 환송심에서 법원이 선거구획정안에 관한 다른 제안을 채택하기보다 주지사의 선거구획정안을 재고하고자 한다면, 추가적인 증거를 검토할 수 있다. 그러나 어떠한 새로운 심사도 연방대법원의 평등보호 관련 선례에 부합되어야 한다.

2. Sotomayor 대법관의 반대의견(2인 의견)[30]

오늘 법정의견은 전례 없는 것이다. 법정의견은 긴급하게 위스콘신 주대법원의 판결 - 주대법원이 주의 선거구획정을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해 모든 이해당사자들이 참여한 5개월간의 과정 끝에 내린 판결 - 을 약식으로

28) De Grandy, 512 U. S., at 1026 (O'Connor, J., concurring).
29) League of United Latin American Citizens v. Perry, 548 U. S. 399, 437 (2006).
30) Sotomayor, Kagan 대법관의 의견이다.

뒤집었다. 약식파기는 일반적으로 '확립된 법률을 위반한 판결'에 유보된 것임에도 불구하고, 오늘 법정의견은 선례에 비추어 볼 때 기껏해야 모호한 정도의 의무를 지키지 않았다는 이유로 주대법원의 판결을 흠잡았다.

위스콘신 주 입법부와 행정부가 2020년 인구총조사에 따라 재획정한 선거구획정안에 대해 합의하지 못하자, 위스콘신 주대법원은 2022년 선거 전에 선거구구역표가 준비될 수 있도록 보장하라는 유권자의 청원을 허가하였다. 주대법원은 선거구획정안 채택기준을 공지하고(주대법원은 2011년 선거구획정안과의 차이를 최소화하고자 하였고 이를 기준으로 공지하였다), 어떤 당사자든지 참여하여 선거구획정안을 제출할 수 있도록 허용하였다. 결국 주대법원은 주의회가 제출한 주하원 선거구획정안을 거부하고 주지사의 선거구획정안을 채택하였는데, 주지사의 선거구획정안이 주대법원이 발표한 '최소변화' 기준에 따르면 훨씬 우수하다고 판단했기 때문이다.[31]

주지사의 선거구획정안은 인구변화[32]를 근거로 Milwaukee 지역의 흑인 과반 선거구의 수를 여섯 개에서 일곱 개로 증가시켰다. 주대법원은 평등보호조항 또는 투표권법이 주지사의 선거구획정안 채택을 허용하지 않는지에 대한 예비심리를 하였다. 주대법원은 당사자들이 투표권법에 따라 Milwaukee 지역에 적어도 몇몇 흑인 과반 선거구가 요구된다고 여기는 듯이 보였던 점과 Gingles 전제조건이 충족되었다는 데 당사자 간 이견이 없었던 점을 언급하였다. 그러나 주대법원은 이 사건에서 평등보호조항이나 투표권법에 근거한 청구가 제기된 것은 아니라는 점 및 위와 같은 청구에 대해 판단하게 될 경우에는 보다 완전한 기록과 상세한 평가가 요구될 것이라는 점을 강조하였다. 그리고 주대법원은 평등보호조항과 투표권법 모두 일견 주지사의 선거구획정안을 명백하게 배제하는 것으로 보이지는 않는다고 결론지으며, 그럼에도 새로운 선거구가 채택된 후 '통상적인 투표권법 소송(a standard VRA claim)'이 제기될 가능성이 열려있다고 하였다.

---

31) 주지사가 제안한 선거구획정안에 따를 때 선거구가 바뀌는 유권자의 수가 가장 적었다.
32) 위스콘신 주대법원은 지난 인구총조사 때와 비교하였을 때 Milwaukee 지역의 백인 투표연령 인구수가 9.5% 감소한 데 반해, 흑인 투표연령 인구수는 5.5% 증가하였다고 밝혔다.

신청인들은 위스콘신 주대법원이 주지사의 선거구획정안이 평등보호조항을 위반하였는지를 예비적으로 평가함에 있어 연방대법원의 선례를 잘못 적용하였다고 주장하였다. 법정의견은 이에 동의하며 주대법원의 판결을 약식파기하였다. 그러나 그렇게 함으로써 법정의견은 우리 선례가 확정하지 않고 남겨둔 다양한 문제들에 대한 답을 상정하였다. 위스콘신 주대법원은 연방대법원이 Cooper 판결에서 정리된 심사기준이 이 사건에도 적용된다고 여겼고, 법정의견은 암묵적으로 이를 받아들였다. 그러나 Cooper 판결은 전혀 다른 사안에 대한 것이다. Cooper 판결은 유권자가 인종기반적 선거구 획정을 이유로 공무원을 제소했을 때 평등보호조항하에서 입증책임이 전환되는 과정을 개관하고 있다. 이러한 심사기준에 따르면, 우선 원고가 '인종이 상당히 많은 수의 유권자들을 특정한 선거구 내 또는 외에 두도록 한 의회 결정을 이끈 동기의 지배적인 요소가 되었다'는 것을 입증해야 한다.[33] 법원이 인종적 고려사항이 지배적이었다고 판단하는 경우에는 입증책임이 전환되어, 주가 인종에 근거한 유권자의 분류가 엄격심사기준을 통과한다는 점을 입증해야 한다.[34] 주는 투표권법이 인종기반적 조치를 요구하였다고 결론지을 만한 강력한 근거가 있음을 증명함으로써 엄격심사기준을 충족시킬 수 있다. 그러나 이러한 입증책임 전환의 틀이 이 사건처럼 특이한 - 주법원이 평등보호조항 상의 청구가 없는 상황에서 우선 선거구획정안을 채택하는 - 경우에도 적용되는지는 매우 불분명하다.

위와 같은 입증책임 전환의 틀이 이 사건에 적용된다고 가정하더라도, 이를 어떻게 적용해야 하는지는 여전히 불분명하다. 원심에서 위스콘신 주대법원은 Cooper 판결 및 기타 선례들처럼 확정된 선거구구역표를 다투는 청구에 대하여 재판한 것이 아니라, 직접 선거구획정안을 채택하였다. 주지사는 선거구획정안을 만들 때 인종을 고려하였다고 밝혔지만, 위스콘신 주대법원은 주지사의 선거구획정안이 인종중립적인 '최소변화' 기준에서 가장 높은 평가를 받았다는 이유로 이 선거구획정안을 선택하였다. 연방대법원의 선례

33) Cooper, 581 U. S., at ___ (slip. op., at 2).
34) *Ibid.*

들은 이러한 상황에서 누구의 동기가 어떻게 분석되어야 하는지에 관하여 어떠한 분명한 답도 제시하지 않고 있다.

또한, 당사자들이 Milwaukee 지역에 적어도 몇몇 흑인 과반 선거구가 필요하다는 점에 대하여 동의하였음에도, 법정의견은 위스콘신 주대법원이 Gingles 판결의 각 전제조건들을 독립적으로 검토하지 않았다며 흠을 잡았다. 그러나 일반적으로 법원은 이의 없이 인정되는 쟁점을 살펴볼 의무가 없다. 법정의견은 의석수의 불균형 여부를 심사하는 법원으로 하여금 당사자가 동의하였거나 이의를 제기하지 않은 - 이 사건에서 Gingles 전제조건과 같은 - 문제에 대해 독립적인 심사를 하도록 요구하는 선례를 제시하지 못하였다.

오늘 법정의견의 개입은 이례적일뿐만 아니라 불필요한 것이었다. 위스콘신 주대법원은 추후 적합한 원고가 적절한 법원에 평등보호조항이나 투표권법에 근거한 소송을 제기할 수 있는 가능성을 올바르게 유보시켜두었다. 나는 - 약식파기를 통해 법적 혼란을 일으키며 이 소송을 더 복잡하게 만드는 것보다는 - 추후 적절한 절차가 진행되는 것을 허용하고자 한다. 이에 법정의견에 정중히 반대한다.

III. 판결의 의의

이 사건에서는 2022년 11월에 있을 중간선거에 앞서 8월 예비선거부터 사용될 위스콘신 주의 새로운 선거구획정안이 문제되었다. 현재 위스콘신 주의 주지사 Tony Evers는 민주당 소속이지만, 주 상·하원은 모두 공화당이 다수인 상황으로 선거구 재획정을 둘러싸고 주지사와 주의회가 갈등을 겪었다. 선거구가 획정되면 향후 10년간 이를 바탕으로 선거가 이루어진다. 중간에 연방법원에 의해 선거구가 바뀔 가능성도 없지는 않으나, 이번에 새로 재획정된 선거구가 2032년까지 지속될 가능성이 크기 때문에 양당으로서는 매우

중요한 문제였다.

이 사건에서 연방대법원은 주대법원이 흑인 과반 선거구의 추가가 투표권법에 의해 요구되는지 여부를 면밀하게 심사하지 못하였다는 이유로 주대법원의 판결을 파기하고 이 사건을 주대법원으로 돌려보냈다.

그로부터 23일 후인 2022년 4월 15일, 위스콘신 주대법원은 환송심에서 주지사가 아닌 주의회의 선거구획정안을 채택하였다. 주대법원은 '촉박한 시간 등 현실적인 제약 때문에 새로 선거구를 구성하는 것은 불가능하므로 가능한 선택지는 주대법원에 제출된 선거구획정안 중에서 채택하는 것이고, 주의회가 제출한 선거구획정안이 유일하게 인종중립적인 것으로 볼 수 있어 이를 채택한다'고 밝혔다.

이에 공화당 측은 환영의 뜻을 밝혔으나, 민주당 측은 비판을 이어가고 있다. 주지사 Tony Evers는 주대법원의 새로운 판결에 대해 비양심적인 오심이라며 비판하였다.[35] 또한, 위스콘신 주대법원의 Jill Karofsky 주대법관은 반대의견에서 '주의회의 선거구획정안은 기존에 여섯 개였던 흑인 과반 선거구를 다섯 개로 축소시켜 흑인 유권자를 묶거나 흩어 투표가치를 희석시키므로 평등보호조항에 위배된다'고 보았다. 반면, Brian Hagedorn 주대법관은 보충의견에서 향후 주의회의 선거구획정안에 대하여 투표권법 위반을 문제삼는 소송이 제기될 가능성을 내비치면서도, 주대법원에 제출된 기록만으로는 투표권법의 위반이 성립된다고 결정지을 수 없다고 언급하였다.

35) 주지사 Tony Evers의 트위터(https://twitter.com/GovEvers/status/1515108550774861826) 참조.