

2016년 오스트리아 연방대통령 선거 무효결정¹⁾²⁾

1. 사건의 배경 및 경과

2016. 4. 24. 오스트리아 연방대통령 선거에서 과반수의 득표를 달성한 후보가 나오지 않자³⁾ 2차 연방대통령 선거가 2016. 5. 22.에 치러졌다. 2차 선거에는 1차 선거에서 가장 많은 득표를 한 자유당(Die Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) 노르베르트 호퍼(Norbert Hofer) 후보와 녹색당의 지지를 받는 무소속 알렉산더 반데어벨렌(Alexander Van der Bellen) 후보가 출마하였다. 유효투표수의 집계 결과 3만 863표 차이로 반데어벨렌 후보가 연방대통령으로 당선되었다.

2016. 6. 7. 자유당(청구인)은 헌법재판소에 연방대통령 선거 무효소송을 제기하였다. 청구인은 선거절차에 흠결이 있었다고 주장하고 있다. 특히 자유선거의 원칙과 비밀선거의 원칙, 직접선거의 원칙이 훼손되었다고 주장한다.

청구인은 117개 중 94개 지역선거구에서 연방대통령선거법 제14a조⁴⁾가 위

-
- 1) 2016년 7월 1일자 사건번호 W I 6/2016-125.
 - 2) 오스트리아 연방대통령 선거제도와 본 결정의 배경 및 사회적 여파에 대해서는 세계헌법재판동향 뉴스레터 제20호 국외통신원소식 <2016년 오스트리아 연방대통령 선거 및 선거재판> 참조.
 - 3) 연방대통령선거법 1971 제17조에 따르면 연방대통령 선거에서 유효 투표수 중 과반수의 득표를 한 후보가 연방대통령으로 선출된다.
 - 4) [연방대통령선거법 제14a조]
 - (1) 선거일 다음날 오전 9시에 지역선거관리위원장은 여러 참관인의 입회하에 선거일 17시까지 접수된 (...) 우편투표의 회수용 겹봉투가 훼손되었는지 여부와 정보가 식별가능한지의 여부 및 투표자가 서명을 했는지를 검토한다. 지역선거관리위원장은 회수용 겹봉투에 선서에 갈음하는 성명(eidesstattliche Erklärung, 제10조 제3항)이 동봉되었는지 검토한다. 위의 요건을 충족하지 않는 투표용지는 집계에서 제외된다. 지역선거관리위원장은 회수용 겹봉투를 개봉하여 동봉된 투표용지 밀봉용 봉투를 투표함에 넣는다. 제10조 제5항 제2호 내지 제7호에 따라 무효로 판정된 회수용 겹봉투는 집계에서 제외된다. 집계에서 제외된 회수용 겹봉투는 밀봉하여 선거문서에 첨부한다. 회수용 겹봉투가 집계에서 제외된 이유는 의사록에 기록되어야 한다. 지역선거관리위원회는 유효한 밀봉용 봉투를 철저히 섞은 뒤에 개봉하고 투표용지를 꺼내서 유효 여부를 심사하며, 무효인 투표용지에 번호를 매기고 제14조 제1항 또는 제2항을 준용하여 우편투표를 집계한다.
 - (2) 지역선거관리위원회는 담당 선거구 내에서 우편투표로 투표된 표수와 제14조 제1항 또는 제2항에 따라 집계된 선거결과를 합산한 값을 지체 없이 가장 신속한 방식으로 관할 주선거관리위원회에 알려야 하며(Sofortmeldung) 이를 의사록에 기재해야 한다. 우편투표를 통해 투표된 표수는 따로 명시해야 한다(...)

반되었다고 주장하고 있다. 부재자 투표의 투표 집계과정에서 회수용 겹봉투를 개봉하고 투표용지 밑봉용 봉투와 그 안의 투표용지를 꺼내는 일은 전적으로 지역선거관리위원회에 유보되어 있으며, 이는 선거일 다음날 오전 9시부터 가능하다. 그 전까지 부재자 투표 회수봉투는 관청의 자물쇠를 채운 투표함에 보관되어야 한다. 이 규정은 개표권한이 없는 자의 조작을 방지하기 위해 제정되었다.

청구인은 부재자 투표방법 중 하나인 우편투표의 집계 과정에서 선거관련 규정 위반이 심각하게 일어났다고 주장한다. 많은 선거구에서 선거 다음날 오전 9시부터 개표되어야 하는 규정을 위반하고 선거 당일에 회수용 봉투의 무효 여부 판단이 이루어졌으며, 집계 과정에서 개표권한이 없는 자가 봉투를 개봉하기도 하였다는 것이다. 또한 몇몇 지역구에서는 선거관리위원회 필수적으로 포함되어야 하는 참관인이 없는 상태에서 개표절차가 진행되었다고 하였다.

청구인은 주선거관리위원회와 연방내무부가 선거결과에 관한 정보를 선거 종료 전에 언론과 연구기관에 제공하고 몇몇 지방자치단체에서 이러한 정보를 페이스북이나 자체 인터넷 홈페이지에 게재한 사실을 거론하며, 이는 직무상 비밀엄수의무 위반이자 자유선거의 원칙과 비밀선거의 원칙에 위배되는 행위라고 주장하고 있다. 청구인은 이러한 정보가 알려짐으로 인해 해당 시점까지 투표를 하지 않았던 유권자의 투표심리에 영향을 미쳤을 가능성이 있다고 주장한다. 호퍼 후보의 승리를 예측하는 보도가 반데어벨렌 후보를 선호하지만 투표를 할 생각이 없었던 유권자의 투표동기를 유발하거나, 호퍼 후보를 선호하지만 투표를 하지 않고 있었던 유권자의 투표동기를 낮추는 효과를 유발할 수 있었다는 것이다.

나아가 청구인은 우편투표에 관한 법적 토대가 오스트리아 연방헌법의 기본원칙과 합치되지 않으며 관련 법규 또한 헌법에 위배된다고 주장한다. 우편투표 남용의 가능성이 높으므로 입법자가 법률 규정을 수정하거나 보충해야 한다는 것이다.

2. 결정요지

청구를 인용한다. 2016. 5. 22. 치러진 2차 연방대통령 선거는 무효이다.

3. 이유

헌법재판소는 연방헌법 제141조 제1항5) 제a호에 따라 연방대통령 선거 무효소송에 관해 결정한다.⁶⁾

(1) 우편투표 체계는 헌법의 기본원칙에 합치한다. 우편투표가 직접·비밀 선거와 같은 일반적 선거원칙과 긴장관계에 있음을 고려하여 연방헌법 제26조 제6항7)에서는 일반법을 통해 우편투표를 도입한다고 규정하고 있다. 직접 선거의 원칙에 비추어 볼 때 부재자선거는 예외에 해당한다. 비밀투표의 원칙을 지키기 위해 우편투표는 투표자의 높은 자기책임을 요하는 방식으로 바뀌었다. 우편투표 체계 규정 제정은 입법자가 형성여지 내에서 헌법상 주어질 선거의 원칙을 충분히 고려하여 너무 복잡하거나 비실무적인 규정으로 부재자 투표 자체를 어렵게 하지 않도록 균형을 맞추는 것이 필요하다. 헌법재판소는 여러 차례에 걸쳐 우편투표가 헌법에 합치된다고 판단해 왔다.⁸⁾

(2) 청구인이 주장하는 여러 선거구에서 우편투표 시행 절차상 위법이 있었다는 사실의 입증은 각 선거구의 선거관리위원회마다 기록해야 하는 의사록 검토와 증인신문을 통해 이루어졌다. 위반행위가 있었다고 의심되는 총

5) 연방헌법 제141조 제1항에 따르면 헌법재판소는 선거절차의 위법성이 증명되고 위법성이 절차의 결과에 영향을 주었을 경우에 연방대통령 선거 무효소송을 인용해야 한다.

6) VfSlg. 10.951/1986, 13.068/1992, 15.169/1998, 17.192/2004 참조.

7) [연방헌법 제26조 제6항]

선거일에 주소지 부재, 건강상의 이유 또는 해외체류로 인해 투표소에서 투표할 수 없는 선거권자는 이유를 부가한 신청을 통해 우편투표를 행사할 수 있다. 신청인의 신원은 소명되어야 한다. 선거권자는 선서 대신 서명을 통해 투표를 직접·비밀리에 행사하였음을 명시해야 한다.

8) VfSlg. 19.245/2010, 19.246/2010, 19.893/2014; VfGH 18.6.2015, W I 2/2015; 23.11.2015, W I 3/2015; 23.11.2015, W I 4/2015; 13.6.2016, W I 22/2015 참조.

20개 지역선거관리위원회의 구성원 90명을 공개 심문한 결과 총 14개 지역 선거구의 우편투표 개표절차에서 선거 관련법 규정이 위반되었음이 확인되었다. 청구인이 주장한 바와 같이 규정된 시간 이전에 개표 및 집계가 이루어졌고, 몇몇 지역선거구에서는 참관인이 참석하지 않은 상황에서 개표절차가 진행되었다.

1) 선거관리위원회는 선거시행과 선거절차의 적법성 통제에 있어서 중대한 역할을 한다. 특히 선거에 참가하는 정치 정당이 지명하는 참관인이 선거관리위원회의 구성원으로 포함되어야 한다는 점이 선거관리위원회의 객관성을 담보한다. 선거관리위원회는 개표절차에 있어서 투표결과의 투명성과 상호 통제를 보장하며 조작 가능성을 방지한다. 선거관리위원회는 선거절차와 선거결과를 의사록에 기록하여야 하며 이는 선거문서에 포함된다. 참관인은 연방대통령선거법 제14a조에 따라 개표 진행상황 및 무효 처리된 투표의 이유 등을 의사록에 기록한다. 이러한 연유로 헌법재판소는 선거관리위원회의 참관인이 선거절차의 적법성 통제와 경우에 따라서는 위법사항 신고를 위해 기능한다고 본다(VfSlg. 4882/1964).

2) 헌법재판소는 선거절차에서 위법이 입증되었다는 점만으로 선거 무효 청구를 인용할 수 없다고 판시해 왔다. 추가적으로 이러한 위법이 선거결과에 영향을 미쳤다는 요건이 충족되는 경우에 청구가 인용된다(연방헌법 제141조 제1항 제3문 및 헌법재판소법 제70조 제1항 제1문). 후자의 요건은 위법이 선거결과에 영향을 줄 가능성이라도 존재한다면 이미 충족된 것이라고 헌법재판소는 판시해 왔다.⁹⁾ 즉, 선거절차에서의 조작과 남용을 방지하기 위한 선거규정이 위반되었다면 선거결과가 실제로 변경된 조작에 의한 것이라는 구체적인 증거 없이도 후자의 요건은 충족되었다고 보아야 한다는 것이다. 이 사건에서도 이러한 판례를 따르지 않을 이유가 없다. 판례는 개인이

9) VfSlg. 11.738/1988, 19.278/2010, 19.345/2011, 19.734/2013; VfGH 18.6.2015, W I 1/2015; 13.6.2016, W I 22/2015 참조.

선거절차 규정이 위반된 구체적 남용사실을 증명하기가 매우 어렵다는 전제를 바탕으로 두고 있다. 선거절차 규정은 이러한 남용이 애초부터 가능하지 않음을 보장해야 한다. 민주주의가 정착된 상황에서도 선거규정을 정확하게 준수하는 것은 국민의 선거의 적법성에 대한 신뢰를 보장하며, 이는 국가의 근간 중 일부를 이루게 된다. 연방대통령선거법 제14a조는 우편투표를 통해 행사된 투표 집계에 관한 선거관리위원회의 업무처리 방식을 규정하고 있으며 직접적인 선거원칙 준수와 조작·남용 방지를 규정하고 있다. 이 규정 및 관련 규정 위반은 연방헌법 제141조상 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 위법성에 해당한다. 실제로 조작이 행해졌는지에 대한 증거는 요구되지 않는다.

(3) 연방헌법 제26조(국민의회 선거), 제95조(주의회 선거)와 제117조 제2항(지방자치단체 의회 선거)은 선거의 순수성을 규정하고 있으며 이는 자유선거의 원칙으로 이해된다.¹⁰⁾ 이 원칙은 정치적 의사형성 및 행사의 자유에 상응하며 그 결과로서 유권자의 참된 의지가 표출되어야 하는 선거의 순수성이라는 요구에 부응한다.¹¹⁾ 국가기관이 자유선거의 원칙에 관한 보호영역을 침해하는 경우에 연방헌법 제141조에 따른 선거 무효 청구는 인용되어야 한다.¹²⁾ 국가기관이 유권자에게 정보를 제공하는 것은 정보의 정정이나 비판에 대한 반대의견 개진과 더불어 허용된다. 하지만 국가 활동의 범위는 투표행위에 실제로 영향을 미칠 수 있는 ‘정치적 목적을 띤 거짓 정보의 유포’라는 한도를 넘어서는 안 된다.¹³⁾ 이러한 기준에 비추어 볼 때 연방선거관리위원회가 선거 종료 전에 결과에 관한 정보를 발표하고 이를 언론과 연구기관에 제공한 행위는 자유선거의 원칙에 위배된다. 선거관리위원회 구성원의 직무상 비밀엄수의무는 차치하고라도, 그러한 정보가 체계적으로 특정기관에 전달되어 위원회 통제 범위 밖의 제3자에게 제공되고 결과적으로 선거행위와 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 특히 오늘날

10) VfSlg. 13.839/1994, 14.371/1995.

11) VfSlg. 2037/1950, 13.839/1994, 19.772/2013, 19.820/2013 참조.

12) VfSlg. 3000/1956, 13.839/1994; VfGH 24.2.2016, W I 11.2015 참조.

13) VfSlg. 13.839/1994 참조.

처럼 발달된 통신수단으로 인해 즉각적이고 광범위하게 전 연방의 영역에 걸쳐 정보가 배포될 수 있는 실정에서는 더욱 그러하다. 근소한 차이로 선거 결과가 결정되었고 오스트리아 전역에 걸쳐 선거 종료 전에 선거결과가 공개되었다는 점을 고려하면 이러한 위법이 선거결과에 영향을 주었다고 간주될 수 있다.¹⁴⁾

해당 정보는 오스트리아 전체에 영향을 미쳤으므로 일부 지역구가 아닌 연방 전체의 선거를 무효로 한다. 이는 이미 투표를 한 자가 중복투표(Doppelwahl)를 하거나 무효 처리된 표를 행사한 자가 재투표를 할 수 없게 되는 상황을 방지하기 위함이기도 하다.

4. 결론

(1) 총 14개 선거구의 우편투표 개표절차가 위법하게 이루어졌다.

(2) 선거 종료 전에 연방선거관리위원회가 특정 수신자에게 선거결과를 공개한 것은 자유선거의 원칙에 위배된다.

(3) 상기 위법은 선거결과에 영향을 미쳤다.

(4) 따라서 무효소송을 인용한다. 2016. 5. 22. 치러진 2차 연방대통령 선거는 무효이다.

(5) 2차 연방대통령 선거 재선거일은 연방대통령선거법 제1조 제1항 제2문에 따라 국민의회 중앙위원회의 동의를 얻어 연방정부가 명령을 통해 일요일 또는 법정공휴일로 지정한다.

14) VfSlg. 3000/1956, 8270/1978, 17.418/2004; VfGH 25.9.2015, W I 5/2015 참조.