

2016년 오스트리아 연방대통령 선거 및 선거재판

비엔나 국립대학 법학 박사과정 이승희



(사진 출처: <https://www.wochenblick.at/ex-justizminister-wahlanfechtung-nur-spitze-des-eisberges/>)

들어가며

최근 오스트리아에서는 지난 4월에 치러진 2016년 오스트리아 연방대통령 선거와 관련하여 당시 근소한 차이로 패배한 자유당(Die Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ)이 선거절차상 위법성을 근거로 무효소송을 제기해 큰 이슈가 되었다. 이와 관련하여 헌법재판소는 우편투표 개표 과정에서의 부정행위와 투표 마감 전 개표 정보가 사전에 공개됨을 위법으로 판단하여 해당 선거를 무효로 판결하였다. 이 글에서는 이러한 초유의 사태와 관련하여 헌법재판소의 무효 판결 내 주요 근거들을 살펴보고자 한다.

1. 오스트리아 연방대통령 선거제도

헌법 제60조 제1항에 따르면 연방대통령은 연방국민의 투표로 선출되며, 연방국민은 평등·직접·보통·자유 및 비밀 선거원칙에 따라 투표해야 한다. 일반적으로 유권자는 투표 당일 지정된 투표소에 직접 출석하여 투표하게 된다. 하지만, 어떤 이유에서건 주소지를 떠나 있는 유권자는 투표소에 직접 가지 않고도 우편을 통해 투표를 할 수 있는데, 이 글에서는 이러한 투표 방법을 우편투표로 칭한다.

개표를 시행할 때에는 우편투표를 제외한 모든 투표용지는 당일 개표되는 것을 원칙으로 한다. 우편투표의 경우, 연방대통령선거법 제14a조에 따라 투표일 다음날 오전 9시에 개표되어야 한다. 우편투표의 개표는 각 구의 선거관리위원회에서 진행한다. 중요한 개표원칙 중의 하나는 각 구의 선거관리위원장은 여러 참관인이 참석한 자리에서 투표일 17시 이전에 도착한 우편투표의 유효 여부를 판정하고 유효한 투표를 집계해야 한다는 것이다.

연방대통령으로 당선되기 위해서는 유효 투표수의 과반수를 얻어야 한다. 후보자가 두 명 이상이며 어느 후보도 과반 이상의 득표를 하지 못한 경우, 4주 후에 2차 선거가 이루어지고, 2차 선거에서는 1차 선거에서 최다 득표한 두 명의 후보자 중 한 명이 연방대통령으로 선출된다.

선거 결과에 대한 이의 신청이 있을 경우, 헌법재판소가 이에 대한 심판 권한을 갖는다. 헌법재판소는 헌법 제141조 제1항 제a호에 따라 연방대통령 선거의 무효신청에 대해 심판한다. 무효신청은 선거절차의 위법성을 근거로 주장되어야 하며, 헌법재판소는 주장된 선거절차의 위법성이 입증되고 그 위법성이 선거결과에 영향을 미쳤다고 판단할 경우 해당 무효신청을 받아들여야 한다. 특히, 헌법재판소는 위법성이 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 가능성만 존재할 경우라도 그 위법성이 실제 선거결과에 영향을 미쳤다고 판단해 왔다.

또한 연방대통령선거법 제21조 제2항에 따라 선거무효소송 제기는 연방선거위원회가 선거결과를 공시한지 일주일 안에 이루어져야 하며, 헌법재판소

는 소가 제기된 후 4주 이내에 이에 대하여 판결하여야 한다.

2. 2016년 오스트리아 연방대통령 선거 개요

2016년 4월 24일에 치러진 오스트리아 연방대통령 1차 선거에서 6인의 후보자 중 어느 후보도 과반 이상을 득표하지 못하였다. 특히, 이번 선거에서는 연방대통령 선거가 시행된 이래 줄곧 대통령을 배출한 중도좌파성향의 사민당(Sozialdemokratische Partei Österreichs, SPÖ)과 중도우파성향의 국민당(Österreichische Volkspartei, ÖVP)에서 내세운 후보자가 각각 11.28%, 11.12%의 지지율을 얻어 2차 선거에 출마하지 못하는 초유의 일이 발생하였다. 이후 2016년 5월 22일에 치러진 2차 선거에서 녹색당의 지지를 받은 무소속 알렉산더 반데어벨렌(Alexander Van der Bellen) 후보와 극우성향의 자유당 노르베르트 호퍼(Norbert Hofer) 후보가 접전을 벌였다. 투표 당일의 개표 단계에서는 호퍼 후보가 우세를 기록했으나, 다음날 우편 투표 개표 결과가 합산되면서 50.03%의 지지율을 얻은 반데어벨렌 후보가 49.07%의 지지율을 얻은 호퍼 후보를 제치고 연방대통령에 당선되었다. 놀랍게도 두 후보의 표 차이는 3만 863표에 불과하였다.

선거 이후, 지난 6월 7일, 2차 선거 결과를 납득할 수 없었던 자유당이 헌법재판소에 연방대통령 선거 무효소송을 제기하였으며, 이에 대해 헌법재판소가 해당 선거에 대한 무효 판결을 내림에 따라 2016년 10월 2일에 재선거가 이루어질 예정이다.

3. 2016년 오스트리아 연방대통령 선거 무효소송 관련 주요 주장¹⁾ 및 판결²⁾

1) http://www.fpoe.at/fileadmin/user_upload/www.fpoe.at/dokumente/2016/wahlanfechtung_volltext.pdf

2) https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/5/7/8/CH0003/CMS1468412977051/w_i_6_2016.pdf

자유당은 헌법 제141조 제1항 제a호 및 연방대통령선거법 제21조 제2항에 근거하여 선거무효 소송을 제기하였다. 해당 소송 내용 중, 선거절차상 위법성을 주장하는 주요 근거 두 가지를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 우편투표 개표 절차상 연방대통령선거법의 위반

1) 오스트리아 연방대통령선거법은 연방대통령 선거 관련 투표 절차를 자세히 규정하고 있으며, 우편투표와 관련하여서는 우편투표 신청, 투표용지 발송, 투표용지 회수 및 관리, 투표용지 밀봉용 봉투 및 회수용 봉투의 유효 여부 판단 기준, 우편투표의 개표 절차를 규정하고 있다.

특히 이번 선거에서 무효소송을 제기한 자유당은 117개 중 94개 구의 선거관리위원회가 우편투표 개표 절차에서 연방대통령선거법 제14a조를 위반했다고 주장했다.

선거법 관련 규정을 위반한 내용을 정리하면 다음과 같다.

	규정	위반 내용
1	각 구의 선거관리위원장은 투표일 다음날 오전 9시부터 여러 참관인이 참석한 상태에서 회수용 겹봉투의 유효 여부를 검토하여 분류하여야 함	투표일 다음날 오전 9시 이전에 회수용 봉투의 유효 여부 검토 및 분류가 미리 진행됨
2	각 구의 선거관리위원장은 여러 참관인이 참석한 상태에서 유효한 회수용 겹봉투를 개봉하여 동봉된 투표봉투의 유효 여부를 검토하여야 함	1) 투표일 다음날 오전 9시 이전에 미리 개봉됨 2) 개표 권한을 가진 선거관리위원장이 아닌 제3자가 개표를 진행함 3) 참관인 없이 개표가 진행됨
3	각 구의 선거관리위원장은 여러 참관인이 참석한 상태에서 유효한 투표봉투 내 동봉된 투표용지를 집계해야 함	1) 투표일 다음날 오전 9시 이전에 미리 집계가 진행됨 2) 참관인 없이 집계가 진행됨

2) 헌법재판소가 무효신청을 받아들이기 위해서는 두 가지 조건이 충족되어야 하는데, 첫째로 위법성이 존재함이 증명되어야 하고, 둘째로 위반 사실이 선거 결과에 영향을 끼쳤다는 합리적 근거가 있어야 한다.

헌법재판소는 해당 사실의 위법성과 그 사실이 선거 결과에 영향을 미쳤는지 여부를 증명하기 위해 위반행위가 있었다고 고려되는 20개 구의 선거관리위원회 구성원 90명을 4일간 공개 심문하였다. 증인심문을 통해 14개 구의 선거관리위원회에서 연방대통령선거법 규정이 위반된 사실이 밝혀졌다. 위에서 언급된 바와 같이 규정된 시간 이전에 개표 및 집계가 진행되었고, 이와 더불어 참관인이 부재한 상황에서 개표가 이루어졌다.

증인심문을 통해 해당 사실의 위법성은 존재한다고 판단되었으나, 본 사실이 선거 결과에 영향을 미쳤다는 직접적인 증거는 발견되지 않았다. 하지만, 헌법재판소는 지금까지의 판례에서 해당 사실이 선거 결과에 영향을 미쳤다는 직접적인 증거가 없다고 할지라도 선거절차 조작 가능성을 배제하기 위한 선거규정 또는 이의 없는 개표절차를 보장하기 위한 선거규정이 위반된 경우, 해당 사실이 선거결과에 영향을 미쳤을 가능성이 있으며, 이는 해당 사실이 선거 결과에 실제로 영향을 미친 것과 다름이 없다고 판단해왔다. 본 무효 소송에서 위반되었다고 주장된 연방대통령선거법 제14a조는 우편투표 개표과정에서 선거관리위원회가 준수해야 할 절차에 대하여 규정하고 있는데, 이는 선거원칙의 이행 및 조작, 남용의 방지를 목적으로 하고 있다. 따라서 헌법재판소는 위 규정에 대한 위반은 그 위반 사실 자체만으로도 선거 결과에 실제 영향을 미친 것과 다름이 없다고 판단하였다.

또한, 위반 사실이 입증된 선거구의 전체 표수는 두 후보의 표 차이 3만 863표의 두 배에 달하는 7만 7천 926표로, 이 표수로 인해 선거 결과는 달라질 가능성이 존재했다. 위 사실은 위반 사실이 입증된 선거구의 개표 결과가 선거 결과에 충분한 영향을 미칠 수 있었다는 것을 시사한다.

(2) 개표 정보 사전제공에 의한 자유투표원칙의 위반

1) 헌법상 보장된 비밀 및 자유투표원칙은 오스트리아에서 이루어지는 모든 투표에 적용된다. 통상적으로 사전 개표 정보는 투표 당일 투표마감시간 17시에 잠정집계를 통해 보도된다. 하지만 이번 2차 선거에서는 이미 투표 당일 13시경 선거관리위원회 및 내무부가 사전 개표 정보를 여러 차례 제3자에게 제공하였으며, 이러한 정보가 언론 및 SNS에서 확산 보도되었다. 자유당은 이러한 정보가 아직 투표하지 않은 유권자의 투표심리에 영향을 미쳤을 가능성이 있으며, 이는 자유투표원칙에 반한다고 주장했다. 특히, 투표 당일 점심 즈음부터 호퍼 후보가 반데어벨렌 후보를 훨씬 앞서고 있다는 정보가 보도되었다. 이러한 호퍼 후보의 승리를 예측하는 보도들은 반데어벨렌 후보를 선호하지만 투표할 생각이 없었던 유권자들의 투표 동기를 유발하거나, 호퍼 후보를 선호하지만 아직 투표하지 않고 있던 유권자들의 투표 동기를 낮추는 데 기여할 가능성이 있다고 주장했다.

2) 투표 당일 약 13시부터 선거관리위원회 측에서 미디어 및 선거관련조사기관에 개표 결과를 조기 공개한 사실이 실제 입증되었고, 헌법재판소는 이러한 사실이 헌법 제60조에 따른 자유투표원칙을 위반한 것이라고 판단했다. 또한, 헌법재판소는 이렇게 통제되지 않은 정보의 사전 유출이 진정한 자유의지로 투표해야 하는 유권자의 투표심리에 영향을 끼칠 가능성이 있다고 보았다. 유권자의 투표심리는 선거결과에 직접적인 영향을 끼칠 수 있는 중요한 요소이므로 개표 정보의 사전제공은 유권자의 투표심리뿐만 아니라 선거결과에도 영향을 미칠 수 있는 가능성이 존재한다. 따라서 헌법재판소는 이러한 이유로 개표 정보의 사전제공의 위법성이 선거결과에 실제 영향을 미친 것과 다름이 없다는 판단을 내렸다.

헌법재판소는 헌법재판소법 제70조에 따라 제기된 무효소송의 선거절차상 위법성이 증명되고, 그 위법성이 선거결과에 영향을 끼쳤다고 판단될 경우,

해당 소송을 받아들여야 하며, 이와 관련하여 전체 연방 차원에서 재선거가 실시되어야 하는 것인지, 특정 구에서만 재선거가 실시되어야 하는 것인지 판단하여야 한다. 헌법재판소는 개표 정보의 사전제공이 특정 구만이 아닌 오스트리아 전체 연방에 영향을 끼쳤다고 판단했기 때문에 전체 연방 차원에서 재선거가 이루어져야 하는 것이 옳다고 결정하였다.

4. 해당 판결이 오스트리아 선거제도에 제공하는 시사점

현재 이번 헌법재판소의 판결에 대하여 두 가지 입장이 첨예하게 대립하고 있는데, 하나는 해당 판결이 진정한 민주주의를 실현시키는 역할을 했다는 입장이고, 다른 하나는 형식적 절차상의 결함이 실제로 민주주의 실현을 방해하는 역할을 했는지에 대한 의문을 제기하는 입장이다. 사회 전반에서 이러한 입장의 대립이 있음에도 불구하고, 해당 판결이 오스트리아 선거제도에 미치는 파장은 분명히 존재한다.

오스트리아에서는 선거법상 투표 마감시간이 17시로 규정되어 있음에도 불구하고, 주민수가 적은 지역 등 일부 투표소에서는 투표를 일찍 마감했을 뿐만 아니라, 미리 개표를 진행하는 관행이 이루어져 왔다. 이러한 관행에 대해 그동안 아무런 문제도 제기하지 않았던 오스트리아는 이번 계기를 통해 해당 관행이 철폐되어야 한다는 인식을 갖게 되었다. 이와 관련하여 헌법재판소는 앞으로 모든 투표소가 규정된 시간에 맞추어 동시에 마감되어야 할 것을 권유했다.

헌법재판소는 현재 규정되어 적용되고 있는 선거법 자체가 위헌은 아니며, 단지 규정을 제대로 준수하지 않았던 문제가 있었을 뿐이라고 판단하였다. 이러한 판단으로 선거법의 개정에 대한 필요성이 요구되지는 않으나, 선거제도의 개선을 위해 우편투표 또한 당일 투표와 함께 일괄적으로 개표되어야 한다는 의견 또한 제시되고 있다.

나가며

이렇듯 오스트리아 선거제도에 중요한 시사점을 제공하게 된 헌법재판소의 무효 판결 내 주요 근거들을 살펴본바, 헌법재판소의 이번 판결에서 ‘위법성이 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 가능성만 존재할 경우라도 그 위법성이 실제 선거결과에 영향을 미쳤다고 본다’는 헌법재판소의 판단이 주요 골자임을 알 수 있었다. 하지만, 현재 오스트리아에서는 이러한 헌법재판소의 판단이 합리적 판단인가에 대한 논쟁은 여전히 남아있다.