

아르헨티나 선거제도에 관한 연구 -법적 규범을 중심으로-

1. 서론

아르헨티나 선거제도는 헌법과 국회가 제정한 법률에서 규정하고 있다((Código Electoral de la Nación) 법19.945번). 이 법은 헌법의 부속법률적 성격을 지니고 있으며, '선거법' (Derecho Electoral) 혹은 '선거절차법' (Derecho Procesal Electoral)이라는 명칭으로 불리기도 한다.

선거제도에 대하여 Sagüés 교수는 다음과 같은 평가를 하고 있다¹⁾: 완전한 명단(lista completa) 제도는 가장 효율성이 높다. 그 이유는 다수대표를 한 정당이 상원, 하원의 의석 전부를 차지하게 되어 다른 소수당으로부터 아무런 방해받지 않기 때문이다. 그러나 완전명단은 독재로 귀결될 위험성이 있으니 주의하여야 한다고 지적하고 있다. 불완전한 명단(lista incompleta)도 승리한 당에게 66%의 의석을 부

여해주기 때문에 권위주의적인 면이 있다고 평가하고 있다. 소선거구제(Circunscripciones uninominales)는 일차적으로 선거인과 피선거인의 관계를 가장 원활하게 만들어 주는 제도이다. 그 이유는 단 한 명의 후보에게 투표하기 때문에 그가 대변하는 정치적 이념보다는 후보자 개인의 인격과 개성에 더 중점을 두고 투표를 하기 때문이다. 비례대표제(representación proporcional)는 사회의 현실적인 세력분포를 가장 잘 반영하는 제도이다. 비례대표제는 다수대표제도와 달리 사표가 발생하지 않음으로 투표 가치의 평등한 반영이라는 점에서 큰 장점을 갖고 있다. 다수당이 과반수의 의석을 얻지 못하는 경우, 정치적인 타협을 통해 정권을 창출할 수밖에 없으므로 소수세력의 견해도 존중하는 민주적인 의회 운영이 단보된다고 평가하고 있다²⁾.

각주

1) 현 선거제도 분석 참조.

2) Sagüés Néstor P. "Elementos de derecho constitucional" 2ª edición. Astrea, Buenos Aires, 1997.

II. 아르헨티나 선거제도의 연혁

1. 1810년 혁명부터 헌법제정까지

아르헨티나 선거의 역사는 1810년 혁명 주최들이 공회당(Cabildo(town hall))에 모여서 국민의 이름으로 Primera Junta(첫번째의 모임)의 설립으로 시작된다. 이어서 각 주(州)에서는 사람들이 공회당에 모여 1813년의 제헌국민의회(Asamblea Constituyente)의 대표를 간접선거로 뽑았고, 하원선거를 규정한 1815년 조약과 1817년 규칙 또한 이러한 방식의 간접선거제를 도입하였다.

이 기간 동안 부에노스 아이레스 주만이 유일하게 간접이 아닌 직접선거와 보통선거를 원칙으로 하는 법률을 제정하였다. 그러나 여기서 선거는 비밀선거가 아니라 공개선거였다.

2. 1853년 헌법부터 Sáenz Peña법 제정까지

1853, 1860년 헌법에서는 선거권에 관한 규정이 없었음에도 불구하고 당시 헌법 제33조³⁾로 인해서 열거되어 있지 않는 권리로 포함되어 있었다. 헌법 제33조항이 규정하고 있는 국민주권

과 공화국의 이념은 정치적 기본권과 국민의 정치과정 참여를 내포하고 있다. 이를 근거로 의회는 정당과 선거제도에 관한 법률을 제정하였다.

최초 헌법의 많은 조항들이 묵시적으로 국민의 투표권을 규정하고 있음을 볼 수 있다: 제1조⁴⁾에는 민주공화국의 국가형태로 규정했고, 제22조⁵⁾에는 대의제를 규정하고 있는데 이 제도에는 국민의 선거권이 전제되어 있다.

아르헨티나 헌법 제33조에 묵시적으로 포함되어 있는 선거권에 대해서 의무성이 인정되는지에 대해서 논쟁이 있었는데 -이 논의는 1994년 헌법개정 이후 현재까지 지속되고 있다- 그 결과 최초로 선거의 의무성을 인정한 싸엔스빠냐(Sáenz Peña)법이 제정되었다.

3. Sáenz Peña법(제8871번 법)

싸엔스빠냐 법 제정 당시 아르헨티나는 경제적, 정치적으로 근대화 시기였다. 제8871번 법은 아르헨티나 국적 소유자인 만 18세 이상의 모든 남자(병역등록이 되어 있는)는 비밀(secreto), 의무(obligatorio), 그리고 보통(universal) 선거

각주

- 3) Section 33. The declarations, rights and guarantees which the Constitution enumerates shall not be construed as a denial of other rights and guarantees not enumerated, but rising from the principle of sovereignty of the people and from the republican form of government.
- 4) Section 1. The Argentine Nation adopts the federal republican representative form of government, as this Constitution establishes.
- 5) Section 22. The people neither deliberate non govern except through their representatives and authorities established by this Constitution. Any armed force or meeting of persons assuming the rights of the people and petitioning in their name, commits the crime of sedition.

권을 가지며, 각 선거구에는 다수당(3분의 2를 부여)과 소수당(3분의 1을 부여)의 대표가 있어야 한다고 규정했다.

싸엔스빠냐 법은 현실의 대한 환상을 국민에게 심어 주었다. 제정 전 부정부패로 인해 타락한 국가에서 국민의 선거권 확대는 국가의 이런 현실을 잊게 만들었다. 이에 대응하기 위하여 이리고젠(Yrigoyen)이 이끌던 급진진보당(Unión Cívica Radical)은 국민들의 선거에 대한 무관심을 유도했다.⁶⁾

당시 심각한 정치적 위기에 대응하기 위해 싸엔스빠냐는 대통령이 되기 전부터 급진진보당의 리더인 이리고젠과 교류를 해왔고 의회에 보낼 의무적인 보통 선거권을 규정한 법률안(Proyecto de Ley Sáenz Peña)에 대해서 그와 협약을 맺었다. 의회에서 법이 통과된 후, 싸엔스빠냐 대통령은 선거에 대한 국민의 인식을 바꾸기 위하여 힘써 왔고, 그 결과 1928년 선거에는 81%의 국민이 선거에 참여했다.

1947년에는 1951년 선거에 처음으로 적용된 여성투표권을 규정하는 13.010법률이 제정되었다.

4. 1994년 헌법개정에 도입된 선거권

1994년 헌법개정에는 이전에 선거권에 관해 묵시적으로 규정되어 있던 것들을 ‘새로운 권리와 그의 보장’ (Nuevos derechos y garantías)이라는 제목하에 명문화시켰으며, 참정권에 관한 조항들도 명문화시켰다. 여기에서 선거인이 되는 것만이 아닌 피선거권과 정당에의 참여를 통한 정치적 활동을 가능하게 하였다(아르헨티나 헌법 제38조).⁷⁾ 1994년 헌법개정에는 다수대표의 방식과 상대다수대표 그리고 절대다수대표제가 포함되었고, 선거권에 대한 국제조약들도 헌법적 지위를 부여받았다(인간의 권리와 의무에 관한 ‘아메리칸선언 1948’, ‘UN 인권선언’, ‘싼호세데코스타리카 협정 1969’ 등등).

III. 현재 아르헨티나 선거제도

선거제도를 규정하고 있는 법률은 19.945법안과 다음의 수정안들이 있다. 20.175, 22.864, 23.247, 23.476, 24.012, 24.444와 24.904. 이 조문은 현재 대통령과 부통령 그리고 의회의 하원

각주

- 6) 선거권을 확대 시켜 기 때문에 부패했음을 불구하고 국민의 선거참여가 많이될 수록 싸엔스빠냐정부가 유리할 가능성이 높았기 때문에 이리고젠의 급진진보당의 국민이 선거의 무관심을 유도했다.
- 7) Section 38. This Constitution guarantees the full exercise of political rights, in accordance with the principle of popular sovereignty and with the laws derived therefrom. Suffrage shall be universal equal, secret and compulsory. Actual equality of opportunities for men and women to elective and political party positions shall be granted by means of positive actions in the regulation of political parties and in the electoral system.

선거(그리고 2001년부터는 상원)를 규정하고 있다.

이 법률은 투표에 관한 규칙과 선거제도, 선거의 절차, 범죄 혹은 위반의 목록 그리고 이를 범할 시 관리기관과 선거제에 관한 관할단속기관들을 규정하고 있으며, 정당의 재원과 선거운동에 관하여 세밀하게 규정하고 있다.

1. 참정권

현재 아르헨티나 헌법에 한하여 참정권은 다 음과 같은 성격을 지니고 있다: 보통, 평등, 비밀, 의무적이다. 당시 1994년 헌법개정에 제안되었던 개별성과 양도가 불가능한 성격은 철회할 수 없는 공적인 의무성에 포함되어 있다는 것을 전제로 하여 반영되지 않았다.

1994년 헌법개정 이후, 그리고 싘호세테코스타리카 협정(Pacto de San José de Costa Rica⁸⁾)이 헌법에 포함된 이후로, 참정권은 모든 시민에게 부여되며, 이를 제한할 수 있는 것은 오직 나이, 국적, 주거, 언어, 교육, 사회적 자격 혹은 정신적 자격 그리고 공정한 재판을 통한 유죄 판결뿐이다. 이 조항에 따르면 아르헨티나에서는 성별 혹은 사회적 지위로 인하여 참정권을 제한할 수 없지만, 위에 언급된 협정에서는

교육에 관하여 한정을 하는 전제하에, 예를 들어 글을 읽지도 쓰지도 못하는 자의 참정권이 유효한지에 관하여 논의가 가능하다.

협정을 체결할 경우 투표의 의무성을 인정해야 하는지에 대하여도 논의가 있었다. 인정해야 한다는 주장에서는(Cullen, Alfonsín, Ortiz Pellegrini와 Rosatti) 투표권은 비록 권리이긴 하지만 모든 시민들의 법적인 의무이며, 선출된 자들의 대표성을 확실히 할 수 있는 방식이며, 의무성으로 인하여 시민들의 기권을 막을 수 있고, 사회로부터 지지받지 못하는 자들로부터 국가를 보호하는 방식이기도 하다고 주장하였다. 반대주장이 있음에도 불구하고, 선거의 의무성은 74 대 125 투표로 인정되었다.⁹⁾

2. 현 선거제도의 분석

현재 아르헨티나 선거제도는 대통령, 부통령 그리고 의회의 상원과 하원에 따라 조금씩 다르게 규정하고 있다.

(1) 대통령과 부통령에 관하여 관련 조항은 헌법 제90, 94, 95, 96, 98조이며, 부칙 9, 10조이다. 이들은 국가선거법 제148조부터 155조와 함께 다루어야 한다.

1994년 헌법개정은 대통령과 부통령의 임

각주

8) American Convention of Human Rights, 1969년 11월 22일에 Costa Rica에서 맺어진 협정이다.

9) Bidart Campos 헌법교수는 참정권이 임의적이어서 한다는 입장을 취하고 있다. 헌법 제37조에 규정된 의무성에 관하여서 헌법은 이 점에 관하여 묵시적이어서 했으며, 그 이유는 이랬든 저랬든 법률이 정할 사항이라고 말하고 있다. Bidart Campos, Germán "Tratado elemental de derecho constitucional argentino" Ediar, Buenos Aires, 1995, p.271.

기를 6년에서 4년으로 줄였지만 동시에 즉시의 재선출을 허용했다. 제도에 있어서는 간접선거를 하였던 선거인단(Colegio Electoral) 제도를 폐기하였고, 1차에서 45% 이상 득표하지 못한 후보, 혹은 40%를 득표하였지만 두번째 후보와 10% 이상의 차이를 두지 못했을 경우 2차 투표로 가는 직접선거제의 방식으로 대체시켰다.

이러한 개정으로 주(州)들의 정책은 바뀔 수밖에 없었다. 개정 전에는 각 선거구는 선거인단에 대표자가 1인을 보냈고, 그는 그 지역구에서 선출하는 상원 하원 의원의 의석수와 동일한 투표권을 행사했다.

그러나 직접선거제에서는 주민들의 투표가 직접 반영됨에 따라 주민이 가장 많은 주에 더 많은 권한이 부여되었다.

- (2) 상원 관련 조항은 헌법 제54조와 56조이며 부칙 제4, 5조이며, 국가선거법 제156, 157조와 부칙 제165, 166조에 규정하고 있다. 1994년 헌법개정 이후에는 각 선거구에서 3명의 상원의원이 직접 선출된다. 임기는 9년에서 6년으로 줄었고, 2년마다 3분의 1씩 교체된다. 2001년부터는 가장 많은 투표수를 얻은 정당이 2개의 의석을 가지며, 이어 두 번째로 많은 투표수를 얻은 정당이 세 번째의 의석을 가진다.
- (3) 하원선거 관련 조항은 헌법 제45, 46, 47, 49조와 51조이며, 국가선거법에서는 158조부터 164조이다.
아르헨티나에서는 대통령과 부통령(선거

인단이 아직 존재하고 있을 때) 그리고 하원 후보명단을 체계적으로 작성하기 위하여 다음과 같은 제도를 이용하였다.

- a) 완전한 명단제도: 1857년부터 1902년까지 쓰인 후 다시 1905년부터 1911년까지 적용된 제도이다. 각 정당은 공석을 채울 수 있는 후보명단을 제의한 후 가장 많은 투표를 얻은 정당이 채운다.
- b) 불완전한 명단제도 혹은 제한된 투표제: 1912년부터 1951년 선거시 쓰였으며 1958년부터 1962년에 다시 시행된 제도이다. 각 정당은 현재 공석의 3분의 2를 채우기 위하여 후보명단을 제의하며, 가장 많은 투표를 얻은 정당이 그 공석에 임명된다. 두 번째로 가장 많은 투표를 얻은 정당이 남은 3분의 1의 공석을 채운다. 이 제도로 처음으로 소수당에게 대표권을 허용하였다.
- c) Uninominal Circumscriptions System: 영토는 의회의 공석의 비율로 구역(circumscription)으로 나뉘어지며, 각 구역에서는 오직 한 명의 후보를 투표하며, 이렇게 선출된 후보들이 공석을 채운다. 1902년부터 1094년 그리고 1951년부터 1955년까지 운용된 제도이다.
- d) 비례대표제: 비례대표제는 선거권을 가진 자의 뜻을 가장 효율적으로 표현하는 제도이다. 아르헨티나에서는 D'Hondt 방식을 현재 국가선거법 제160조에 규정하고 있으며, 오직 3%이상 득표한 정당에만 의석이 배분된다. 1957년 선거에 쓰인 제도가

며, 1963년부터 현재까지 선거에 적용되고 있다.

3. 선거절차

선거절차에 있어서 국가선거법은 필요한 서류나 절차에 대하여 세밀하게 규정하고 있다.

선거과정에 필요한 서류에는 선거인 명부(padrón electoral)가 있다. 이 명부의 작성은 행정구역별로 나뉘어진다. 국가선거인명부는(Padrón Nacional Electoral) 선거법원이 작성을 하며 선거일 30일 전까지 인쇄되어 있어야 한다(국가선거법 제15조부터 38조까지).

선거의 사전 절차로는 선거의 대한 공고가 있고, 주 정부와 연방정부는 유권자에게 임기가 만료된 대표자들을 통지하며, 이때 정확한 기한을 정한다(제53, 54조). 이 기간동안 각 정당의 후보와 선거감시인(prosecutor)을 정하며, 비례 대표 후보자의 명단과 투표용지를 공개하고(제55부터 59조와 제62조부터 64조) 선거에 필요한 사무용품들을 분배한다(제65, 66조).

선거법원은 정당이 제의한 후보자들을 심사하고, 그 후 그들의 이름이 인쇄된 투표용지가 제작된다. 선거는 사전에 정해진 날짜에 아침 8시부터 18시까지 진행되며, 사전에 선거법원에 서 관리인들과 그 대표들을 뽑아 배치한다.

원활한 선거가 진행될 수 있게 할 책임은 보

안부대(경찰과 군대)에게 있다. 이들은 국가선거법이 규정하고 있는 대로 시행되도록 단속 및 감독한다. 선거인들이 모임을 가질 수 있는 장소의 관리, 음주를 파는 장소의 준비 및 보안, 무기를 보관할 수 있는 장소의 준비 등으로 이루어진다.

각 투표의 자세한 검사는 사전에 검증된 관리인 대표들이 행한다(감시인들의 감독 아래). 법적으로 유효한 투표는 선거법원이 사전에 인정된 투표용지에만 허용된다. 반대로 무효의 투표는 공표된 투표용지가 아니거나 혹은 비록 공표된 투표용지이지만 낙서가 되어 있거나 한 봉투에 하나가 아닌 두 개 이상의 용지가 들어있거나, 혹은 후보자를 알아볼 수 없을 만큼 용지가 파괴되어 있거나 아니면 용지와 함께 다른 물체가 들어 있을 경우 무효 투표로 처리된다¹⁰⁾.

Voto en blanco(white vote, 봉투가 비었거나 혹은 아무 인쇄가 되어 있지 않은 용지가 들어 있을 경우)는 책임을 가진 감시인이 판단한다. 만약 투표자의 정체성이 의심된다면 이를 체포할 수 있으며 선거법원은 이에게 책임을 물을 수 있다. 감시인이 어떻게 해석하느냐에 따라 이는 유효 혹은 무효표로 처리될 수 있으며, 유효표로 해석될 경우 가장 득표를 한 후보자에게 더한다(제101조).

행사가 끝날 때 각 좌석의 관리자와 감시인들

이 모여 회의록을 작성하며, 회의록을 봉투에 밀봉한 후 투표상자와 함께 선거법원으로 보낸다. 회의록에는 각 투표소에서 접수된 투표수를 정확하게 기재하고, 선거가 끝난 시간과 각 투표소의 관리자 등의 이름과 무효로 처리된 투표수 또한 정확하게 기재한다.

마지막 단계는 선거법원으로부터 행하여진다. 이는 행사의 모든 관리 감독을 맡고 있으며, 각 상황에 따라 무효화시킬 수도 있다.

IV. 평가

선거법에 관련된 규제를 헌정사를 통해 살펴보면 분명 개인의 자유의 권리의 대한 인식에 바탕하고 있음을 알 수 있다. 자유와 권리에는 정치적 권리(를 행사)의 행사 여부가 포함되고,

투표의 강제성은 헌법 제19조¹¹⁾와 관련하여 논의된다.

투표의 의무성은 역사적인 측면이나 실정법적인 측면에서 지속적으로 인정되어 왔다. 하지만 싸엔쓰빠냐 법령 이후에도 국민이 참정권을 권리로 인식하기까지는 아주 먼 길을 걸어 왔다.

선거권 외에도 헌법은 국민발안권(iniciativa popular)과 국민의견권(consulta popular)을 규정하여 국민의 정치참여를 보장하고 있다.

박선영

(외국법제조사위원, 아르헨티나 변호사)

각주

11) 아르헨티나 헌법 제19조에서는 남에게 폐 혹은 public order에 영향을 미치지 않은 개인의 생각 혹은 행동은 오직 하나님에게 보류(reserved)되며 국가의 시민은 법이 하라고 하지 않은 행위를 해야 할 의무가 없고 법이 금지하지 않는 행위에 대해서도 또한 제한받지 않는다고 규정하고 있다.