

## 비례대표 선거제도의 간추린 역사

박동천\*

### <국문요약>

비례대표의 발상은 로마 시대에서부터 찾아볼 수 있으나, 이 발상을 선거제도로 연결하기 위한 선구적인 노력은 라몬 룰과 쿠사의 니콜라우스가 기울였다. 미국과 프랑스에서 혁명이 일어난 후 선거제도의 비례성을 높이려는 본격적인 고안들이 다양한 방향으로 발전하기 시작했다. 그 결과 정당명부식 비례대표제가 유럽 대륙을 풍미하게 되었고, 아일랜드는 단기이양식 투표제를 그리고 오스트레일리아는 그 변형인 대안투표제를 채택했으며, 독일과 뉴질랜드는 보상식을 사용하고 있다. 인류의 역사에서 비례대표 선거제도는 최근에 시작된 일로서 장차 무한한 갈래의 전개가 가능하다.

**[주제어]** 비례대표제, 보상식, 대안투표제, 라몬 룰, 쿠사의 니콜라우스, 토머스 헤어, 캐서린 헬렌 스펜스

---

\*박동천(E-mail: [dcp@jbnu.ac.kr](mailto:dcp@jbnu.ac.kr))

현직: 전북대학교 정치외교학과 교수

학위취득대학: University of Illinois at Urbana-Champaign

본 논문은 전북대학교 2014년 전반기 연구기반조성비 지원에 의하여 연구되었음.

논문접수일 : 2015년 10월 6일, 논문수정일 : 2015년 11월 5일, 게재확정일 : 2015년 11월 10일

# A Short History of Proportional Representation

Park, Dong Chun

## <Abstract>

The inklings of proportional representation can be traced back in ancient Rome. First designs of voting system based on the idea of proportion were contrived by Ramon Llull and Nicolaus Cusanus in the middle ages. After revolutions in America and France, a variety of electoral methods to enhance proportionality have been conceived and put into practice. Today, most European countries use party list proportional representation. Ireland has adopted single transferable vote since independence from U. K. and alternative voting system has been evolved in Australia as an adjustment from STV. A compensatory form of proportional representation was synthesized by the Germans in 1949 to be exported to New Zealand later in 1990's. Proportional representation came into being at a very recent stage of human political history. There are plenty of rooms for further diversification and evolution.

**[Key words]** proportional representation, compensatory proportional, alternative voting, Ramon Llull, Nicolaus Cusanus, Thomas Hare, Catherine Helen Spence

## I. 서론

모든 사회제도는 인위의 산물이다. 단 기간에 특정 개인 또는 개인들이 분명한 의도를 가지고 설계한 제도보다는 장기간에 걸쳐 명확한 설계나 의도 없이 불특정 다수가 살아가는 와중에 결과적으로 정착된 제도들이 빈도에서 압도적이지만, 어쨌든 후자에 속하는 제도들도 인위의 산물에 해당한다.

선거제도도 처음에는 분명한 의도에 의해 설계되지는 않은 제도 가운데 하나다. 예컨대, 유럽에서 선거제도의 시원적 형태 중의 하나로 자주 언급되는 고대 아테네의 도편추방제(ostrakismos)의 경우에도 6000표라는<sup>1)</sup> 기준은 엄밀한 고안보다는 대략적인 직관에 의해서 정해졌으리라고 밖에는 생각하기 어렵다. 선거제도의 역사는 선거라는 정치의 방식을 중요하게 생각한 사람들에 의해 새로운 방식이 고안되고 진화한 역사다. 고대나 중세의 정치에서는 선거가 일반적으로 그다지 중요한 기능을 수행하지 못했지만, 그런 와중에서도 투표자의 선호와 투표 결과 사이에 비례성을 높이려는 시도가 드물게나마 있었다. 근대에 시민혁명이 일어난 다음에는 대의제 정부들이 자리를 잡았고, 그에 따라 대의의 중요한 절차인 선거를 어떤 방식으로 시행할 것인지에 관한 관심도 증가했다. 이후 선거제도의 진화는 나뉘는 대의제와 분명한 의도와 목적을 가진 개혁이론가들의 계산과 설계에 의해 주도되었다.

하지만 이론가들이 설계한 방식이 실제로 채택되는 과정은 전형적으로 정치적

인 줄다리기의 과정이다. 다시 말해, 다양한 정치세력들이 다양한 이유에서 특정한 선거제도를 지지하거나 거부하는 가운데, 주류 동맹이 어떤 방향으로 결성되느냐에 따라 선거제도의 채택이 좌우된 것이다.

따라서 본 논문은 두 가지 목적을 지향한다. 첫 번째 목적은 선거의 비례성이라는 개념이 태어난 기원들, 그리고 선거에서 비례성을 더 높이기 위해 고안된 다양한 선거제도들의 역사를 간추려 정리하는 것이다. 비례대표제의 역사를 서술하고 있는 기존 한국어 문헌은 음선필(2007, 13-16)의 아주 소략한 정리 정도에 그친다. 따라서 플리니우스, 룰, 쿠사누스, 제퍼슨, 안드레, 헤어, 동트, 생트-라귀, 스펜스 등등, 비례대표제의 구상과 발전에 기여한 인물들이 내용상으로 연결되는 하나의 흐름 안에서 소개될 필요가 있을 뿐만 아니라, 그들의 고안과 발상을 더 깊게 연구하고자 할 때 출발점이 될 수 있는 문헌의 목록을 모아둘 필요도 있다. 두 번째 목적은 비례대표제가 각국의 현실정치에서 채택된 과정이 이상에 의해서 주도되지만은 않았음을 드러내는 데 있다. 비례대표제의 채택을 둘러싼 논란과 운동은 일정한 정치적 이상을 바라보는 가치지향성에 의해 일단 시작된다. 그러나 이 문제가 정치사회의 의제로 떠오른 다음에 논쟁과 운동의 방향을 추동하는 힘은 장기적이고 이상적인 가치보다는 오히려 단기적이고 현실적인 이익, 그리고 그 사이의 이합집산에 의해 제공되는 경우가 훨씬 많다. 이 점은 이렇게 문장으로 적었을 때 어떻게 보면 너무나 당연한 말처럼 비칠지 모르지만, 실제 정치인들이나 정치학자들이 자신의 이상을 제창할 때에는 쉽게

1) 6000표 이상이 의사정족수였다는 설과 의결정족수였다는 설이 교차한다 (Fine 1983, 239-240).

묵살해버리는 경우가 대단히 많기 때문에, 아무리 강조해도 지나칠 수가 없는 진실이다. 즉, 특정한 선거제도가 고안되고 설계되는 차원은 이론가들의 주관 안에 포착된 합리성에 의해 주도되지만, 그런 제도가 실제적 제도로 채택되는 과정은 전형적으로 정치적 과정임을 새삼 부각하려는 것이다.

## II. 분류와 용어

시민혁명이 일어난 후 선거는 정치권력을 둘러싼 경쟁의 기본 규칙으로 자리잡았다. 그리하여 다양한 선거제도들이 고안되기에 이르렀고, 그중에서 비례대표제만 치더라도 아주 많은 갈래로 진화했다. 영국 하원에서 선거제도 조사를 위해 1910년에 위촉한 위원회는 당시까지 고안된 비례대표제의 수가 무려 300가지라고 보고했다 (Royal Commission 1910, 13; Ziegler 1958, 10에서 재인용). 물론 지구상에 존재하는 비례대표제의 숫자가 몇 가지인지는 무엇을 비례대표제로 간주할 것인가, 그리고 비례대표제의 집합 안에서는 또 어떤 방식으로 종류를 구분할 것인지에 따라 대답이 달라질 문제다.

먼저, 무엇을 비례대표제로 간주할 것인가? 비례대표제의 폭을 최대한 넓게 잡는다면 모든 선거제도는 나름의 비례성을 추구하는 만큼 모두 비례대표제라는 이름 아래 포섭될 수 있다. 그렇지만 실제 역사에서 선거는 대개 경합하는 후보들 사이에서 상대다수를 득표한 후보가 당선되는 방식으로 시작되었고, 이런 방식보다 비례성을 더 높이는 방식을 고안하고 제창하려는 동기에서 “비례대표제”라는 용어가

사용되었기 때문에, 단순다수제<sup>2)</sup>는 통상 비례대표제로 간주되지 않는다.

그러나 본고에서는 지면관계상 이런 잡다한 방식들은 생략할 수밖에 없다. 다만, 단순다수제에서 비례성의 왜곡이 발생할 수 있다는 사실에 착안하고 개선책을 모색한 시원적 구상은 아래의 서술에 III절로 포함시킬 것이다. 그런 구상들은 비례대표제의 폭을 넓게 잡는다면 그 집합 안에 포섭될 수 있을 뿐만 아니라, 폭을 좁게 잡았을 때 비례대표제로 온전히 간주될 수 있는 제도들이 후일 개발되는 데 그와 같은 시원적 구상들이 하나의 바탕으로 작용했다고 봐야하기 때문이다.

IV절에서 본격적으로 서술할 역사는 좁은 의미의 비례대표제에 관한 역사다. 여기에는 단기이양식, 정당명부 비례대표제, 그리고 지역구 불균형 보상식 비례대표제가 포함된다. 이 제도들의 공통점은 의회의 전체 의석을 정당별 득표에 비례해서 배분한다는 데 있다. 본고에서 “좁은 의미의” 비례대표제라고 한정할 때, “좁은 의미”가 바로 이 점을 가리킨다. III절의 뒷부분에서 발상의 전개과정을 다룰 때, 그리고 IV절에서 제도적 채택의 과정을 살필 때에는 주로 이 세 가지 제도에 주안점을 둘 것이기 때문에, 먼저 이 제도들이 각각 담고 있는 핵심 성격을 요약할 필요가 있다.

2) 단순다수제(simple majority), 상대다수제(plurality), 일등당선제(First-past-the-post) 등의 용어가 혼용된다. 승자독식제(winner-takes-all)라고도 불린다. 의회선거의 경우 소선거구제(single-member districts)와 통상 결합되며, 대통령 선거는 결선투표제처럼 절대다수를 인위적으로 만들기 위한 장치로 보완되지 않는 한 대개 이 방식으로 치러진다.

## 1. 단기이양식 (STV: Single Transferable Vote)<sup>3)</sup>

후보들은 개인별로 출마하고, 유권자는 후보들에 대해 선호하는 순서를 투표용지에 표시한다. 제1순위 득표를 집계해서 별도로 계산된 쿼타(당선기준선)를 넘는 후보는 당선이 확정된다. 당선자가 나오지 않은 경우에는 최소득표자를 탈락시키고 그가 얻은 표들은 차순위로 표시된 선호에 따라 나머지 후보들에게 이전된다. 정해진 의석수가 채워질 때까지 이런 과정을 반복하다가, 마지막 한 석을 남겨두고 후보가 둘 남았을 때에는 다수득표자가 당선자로 결정된다.<sup>4)</sup>

쿼타(quota)란 당선이 보장되는 최소투표수를 뜻한다. 얼핏 생각하면 전체 유효투표수를 의석수로 나누면 당선이 보장되는 최소투표수가 산출될 것처럼 보인다. 처음 이 제도를 고안한 사람 중 하나인 토머스 헤어(Thomas Hare, 1806-1891)도 그렇게 생각했다. 그렇지만 유효투표수가 C이고 의석수가 N인 선거구에서 단기명 방식, 즉 유권자들이 한 명의 후보만을 기표하는 방식으로 투표했을 때, 당선이 보장되는 최소투표수  $Q = C \div N$ 이 아니

라  $Q = C \div (N+1)$ 이다. 100명의 유권자가 단기명 투표로 두 명을 뽑을 때, 최소한 2등이 보장되는 득표수는 50이 아니라 33.3인 것이다. 즉, 34표를 얻으면 수학적으로 최소한 2등이 보장되고, 33표를 얻으면 최소한 공동 2위가 보장된다. 이와 같은 수학적 이치를 밝히면서 유효투표수를 나눌 제수로 의석수에 1을 더한 값을 사용하도록 제안한 사람은 헨리 드롭(Henry Droop, 1831-1884)이다 (Droop 2013). 헤어 쿼타는 정수로 떨어지는 경우 그 정수값을 취하되, 그렇지 않은 경우는 소수점 이하를 정수값으로 올린다. 드롭 쿼타의 경우는 의석수에 1을 더한 값으로 유효투표를 나눈 몫에 다시 1을 더하고 소수점 이하를 버린다.<sup>5)</sup>

## 2. 정당명부식 비례대표제(Party List Proportional Representation)

정당명부식 비례대표제에서는 전국 또는 지방을 하나의 선거구로 잡고, 각 정당이 의원으로 출마할 후보들을 하나의 명부에 모아 공표한다. 유권자들은 각자 선호하는 명부, 즉 정당에 표를 던진다.<sup>6)</sup> 전

3) 미국에서는 “선택투표제”(choice voting), 또는 “선호투표제”(preference voting)라는 명칭도 혼용된다 (Fair Vote 2013), 중국어에서는 可轉移單票制라고 옮긴다 (維基百科, <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8F%AF%E8%BD%89%E7%A7%BB%E5%96%AE%E7%A5%A8%E5%88%B6>. 검색일 2015년 10월 28일).

4) 가상의 사례를 통한 계산 방식의 예시로는 Caramani(2000, 40-42)를 참조하라. 이 제도의 계산 방식과 의미에 관한 본격적인 해설로는 Lakeman & Lambert(1955, 98-131)을 보라.

5) 실제 또는 가상적 사례를 통해 이 제도의 계산법을 요약한 해설로는 박동천(2000), Caramani(2000, 40-42)를 참조하라.

6) 유권자가 선호하는 후보의 이름에 기표하는 개방형 명부도 가능하다. 이런 경우 각 후보가 얻은 표는 정당 득표로 계산되는 동시에, 해당 정당의 명부상 후보 사이의 순위를 결정하는 지표가 된다. 이와 달리 폐쇄형 명부는 명부상 순위가 정당 내부에서 정해진다. 정당명부식 비례대표제에서 실제 투표가 행해지는 다양한 방식에 관한 간략한 소개는 박동천(2000, 74-79)을 참조하라. 아울러 개방형 명부의 사례로서 스웨덴식과 핀란드식도 참조할 만하다 (Lakeman & Lambert 1955, 280-284).

체 유효투표 중에서 각 정당이 얻은 득표율에 비례해서 의석을 분배한다. 기본적으로 전체 의석수에 득표율을 곱하는 방식으로 계산이 이뤄지지만, 실제 계산을 어떻게 할지를 두고 여러 가지 방식들이 고안되어 왔다.

쿼타를 정하고 쿼타를 통과한 순서로 의석을 배분하는 방식이 먼저 개발되었다.<sup>7)</sup> 여기서도 당선기준선을 헤어 쿼타로 정하면,  $Q = C \div N$  이 된다. 한 정당이 비례대표 선거구 안에서 얻은 득표율  $R$ 은 그 선거구에서 그 정당이 득표한 전체 표수  $V$ 를 유효투표수  $C$ 로 나눈 값과 같기 때문에, 이 정당이 획득한 표수  $V$  안에 몇 개의 쿼타 즉  $Q$ 가 들어 있는지는  $V$ 를  $Q$ 로 나눈 몫과 같게 된다. 그리고 산술적으로  $V \div Q = V \div (C \div N)$ 이며, 계산상으로 이는 또한  $(V \times N) \div C$ , 또는  $R \times N$ 과 같은 값이 된다. 이렇게 계산된 몫에서 정수값은 그대로 해당 정당이 획득한 의석수가 된다. 그리고 각 정당이 얻은 정수값의 합이  $N$ 에 미치지 못한 경우, 각 정당에 대해 계산된 몫 중에서 소수점 이하의 수가 큰 순서에 따라 나머지 의석을 채워서 배분한다. 따라서 이 방식을 최대잔여 방식(the largest remainder method)이라고 부른다.

헤어 쿼타가 당선에 필요한 최소 득표수가 아니라 최대 득표수를 가리키게 되

는 수학적 이치는 단기이양식일 때와 마찬가지로 정당명부식일 때도 해당한다. 따라서 정당명부식 비례대표제에서도 드롭 쿼타를 적용해서 당선기준선을 정할 수 있다. 드롭 쿼타  $Q$ 는  $C \div (N + 1)$ 로 계산되며, 따라서 이를 적용했을 때 각 정당이 얻을 의석수는  $V \div Q$  또는  $V \div \{C \div (N + 1)\}$  또는  $V \times (N + 1) \div C$  또는  $(N + 1) \times R$  등으로 표현된다. 드롭 쿼타를 사용할 때에도 각 정당이 이러한 계산에 따라 얻은 몫의 정수값들을 모두 더한 합이  $N$ 에 미치지 못하는 경우에는 각 정당이 얻은 몫의 소수값이 큰 순서에 따라 나머지 의석을 채우게 된다. 드롭 쿼타는 당선을 보장하는 최소득표수라는 개념에는 더욱 충실하지만, 비례성이라는 관점에서 보면 헤어 쿼타에 비해 큰 정당에게 약간이라도 유리한 결과를 낳는다 (박동천 2000, 69-70).

당선을 보장하는 최소득표수란 당선의 충분조건이지 필요조건이 아니다. 실제 선거에서는 그보다 적은 득표로 당선되는 경우가 많다. 벨기에의 동트(Victor d'Hondt, 1841-1901)는 이런 관점에서 실제 당선자들의 평균득표율을 최대로 높이는 계산방식을 고안했다. <표 1>에 나타난 대로, 이 방식은 각 정당이 얻은 득표수를 자연수의 수열을 가지고 차례로 나눠나간다. 그렇게 계산된 몫이 큰 순서로 정당이 차지할 의석을 결정하는 것이다. 그래서 최고평균방식(highest average method)라고도 불린다. <표 2>는 유효투표수가 327,000인 선거구에서 8명의 의원을 동트식으로 선출하는 가상의 예다. 짙게 표시된 괄호 안의 숫자는 정당의 득표수를 자연수의 수열로 나눠나갔을 때

7) 아래서 소개하듯이, 헤어보다 앞서서 알렉산더 해밀턴은 1791년에 미국 연방하원의석을 주별로 배분하기 위해 고안한 방식이 계산 순서는 다르지만 수학적 원리로는 이와 동일했고, 토머스 길핀은 1844년에 헤어와 같은 방식을 제안하면서 쿼타(quota)라는 용어를 사용했다 (Hoag and Hallett 1926, 463). 독일에서는 수학자 니마이어(Horst F. Niemeyer, 1931-2007)의 이름을 덧붙여서 이를 헤어/니마이어 방식이라고 부른다.

가장 큰 몫부터 여덟 번째로 큰 몫까지를 나타낸다. 이에 따라 A, B, C, D당은 각각 4, 2, 1, 1석의 의석을 차지한다.

미국 연방하원의석을 주별로 할당하기 위해 제퍼슨이 1792년에 고안한 방식은 계산하는 순서만 다를 뿐 기본적 발상이 최고평균방식과 같다.<sup>8)</sup> 그러나 해밀턴이나 제퍼슨의 방식은 정당별 의석배분을 위한 것이 아니었기 때문에, 정당별 의석배분의 방식을 가리킬 때에는 해밀턴이나 제퍼슨의 이름보다 헤어나 동트의 이름을 붙여서 부르는 것이 보통이다. 바젤 대학에서 빙하의 형성과 유체역학을 연구한 교수로서 비례대표제를 열심히 주창했던 하젠바흐-비쇼프 (Eduard Hagenbach-Bischoff, 1833-1910)도 독자적으로 같은 방식을 고안했다. 그래서 스위스에서는 “동트식” 대신에 “하젠바흐-

비쇼프 방식”이라고 부른다 (Szpiro 2010, 203-204).

최고평균 방식에서는 제수로 사용하는 수열의 증가 속도를 빠르게 만들면 그만큼 군소정당에게 유리한 결과가 초래된다. 이 때문에, 프랑스의 생트-라귀(André Sainte-Laguë, 1882-1950)는 자연수의 수열 대신에 홀수의 수열을 사용하자고 제안했다.<sup>9)</sup> <표 1>의 사례에서 홀수의 수열을 사용하며 최고평균 방식으로 의석을 배분하면 <표 2>의 결과가 나온다. 동트식에 비해 A당의 의석이 하나 줄고 C당의 의석이 하나 늘어난다.<sup>10)</sup> 자연수 또는 홀수 이외에도 다양한 수열들이 고안되고 제안되어 왔지만, 지면관계상 논의는 생략한다.<sup>11)</sup>

<표 1> 최고평균 방식 ~ 동트 식(highest average method ~ d'Hondt)

정당	득표 ÷ 1	득표 ÷ 2	득표 ÷ 3	득표 ÷ 4	의석수
A	(1)137,000	(3)68,500	(6)45,667	(7)34,250	4
B	(2)94,000	(5)47,000	31,333	23,500	2
C	(4)63,000	31,500	21,000	15,750	1
D	(8)33,000	16,500	11,000	8,250	1
계	327,000				8

<표 2> 최고평균 방식 ~ 생트-라귀 식(highest average method ~ Sainte-Laguë)

정당	득표 ÷ 1	득표 ÷ 3	득표 ÷ 5	득표 ÷ 7	의석수
A	(1)137,000	(4)45,667	(7)27,400	19,571	3
B	(2)94,000	(6)31,333	18,800	13,429	2
C	(3)63,000	(8)21,000	12,600	9,000	2
D	(5)33,000	11,000	6,600	4,714	1
계	327,000				8

8) 이후에 아담스(John Quincy Adams, 1767-1848), 웹스터(Daniel Webster, 1782-1852) 등이 각각 고안한 방식들 사이의 차이도 수학적으로는 최고평균방식 중에서 수열을

다르게 사용하는 차이와 같다. 이에 관한 자세한 설명은 Szpiro(2010, chs. 9 & 12)를 보라.  
9) 독일에서는 이를 생트-라귀/셰페르스 방식이라고 부른다. 셰페르스(Hans Schepers, 1928-)는 물

### 3. 지역구 불균형 보상식 비례대표제(Mixed-Member Proportional Representation)

지역구 불균형 보상식 비례대표제는 독일 연방의회와 뉴질랜드 의회에서 채택하고 있는 선거제도이다. 이 제도에서는 의석의 절반가량을 지역구에서 단순다수제로 뽑고, 나머지 절반은 정당명부에서 뽑는다. 이 때문에 피상적으로 보면 일종의 혼합형으로서, 한국이나 일본에서 (그리고 멕시코와 볼리비아의 하원선거 등에서) 현재 행해지고 있는 병행제(Parallel System)와 비슷해 보인다. 그러나 여기에는 중요한 차이가 있다.

한국과 일본의 병행제에서는 전체 의석 중에 일부만이 정당 득표율에 따라 배분되도록 정해져 있고, 지역구에서 선출되는 의석수는 정당득표율과 아무런 상관이 없다. 한국 19대 국회의 경우 전체 300석 가운데 54석, 일본 중의원의 경우 전체 475석 (2000년부터 2014년까지는 480

석) 가운데 180석만이 정당 득표율에 따라 배분된다. 이 체제에서는 지역구 당선자 수와 비례대표 당선자 수가 별도로 계산되기 때문에, 전체 의석의 분포를 정당 득표율에 비례하도록 만드는 장치가 전혀 없다. 반면에 독일과 뉴질랜드의 보상식 비례대표제에서는 각 정당의 지역구 당선자 수는 그 정당이 차지할 총의석 수에 전혀 영향을 미치지 못한다. 지역구 의석수와 명부에서 총원될 의석수를 합해 각 정당이 얻은 총의석수가 정당 득표율에 따라 정해지므로, 만일 지역구에서 많이 당선되었다면 그만큼 명부에서 총원되는 의석이 줄고, 지역구 당선자가 적었다면 그만큼 명부에서 총원되는 의석이 많아지기 때문이다.

예컨대, 독일 연방의회의 전체 의석은 원칙적으로 598석이다.<sup>12)</sup> 이 의석 전부를 각 정당이 정당투표에서 획득한 득표율에 따라 배분 받는다. 각 정당이 의회에서 확보한 총의석이 그렇게 계산된 다음에, 각 정당이 지역구에서 배출한 당선자 수를 거기서 뺀 나머지가 명부에서 총원된다. 따라서 각 정당이 차지하는 총의석 수는 그 정당이 지역구에서 배출하는 당선자 수와 무관하다. 지역구 당선자가 많다면 그만큼 명부에서 채워지는 수가 줄어들고,

리학자로서 1980년에 독일 연방의회 의석배분을 위해 이 방식을 제안했다. 독일 연방의회는 2008년에 동트식에서 이 방식으로 바뀌어서, 2009년 선거에서부터 시행하고 있다 ([https://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/abg\\_wahl/245234](https://www.bundestag.de/bundestag/wahlen/abg_wahl/245234), 검색일 2015년 10월 28일).

- 10) 최대잔여 방식 안에서 드롭 쿼타보다 헤어 쿼타가, 최고평균 방식 안에서 동트 식보다 생트-라귀 식이 비례성을 인다는 점은 분명하다. 레이파르트(Lijphart 1986)는 최대잔여 방식(헤어 쿼타), 단기이양식, 최고평균 방식(생트-라귀), 최고평균 방식(동트)의 순으로 비례성이 낮아진다고 봤다. 어쨌든 이와 같은 차이는 단순다수제에서 빚어지는 비례성의 왜곡을 비례대표제가 대부분 해소한다는 차이에 비하면 사소한 문제이다.
- 11) 여러 수열들에 관한 아주 간략한 소개로는 Caramani(2000, 36-39)를 참조하라.

- 12) 598석을 먼저 란트별로 할당할 다음, 각 란트에 할당된 의석 전부를 란트내의 정당득표율에 따라 정당별로 배분한다. 란트 단위에서 한 정당이 득표율로 배분된 의석보다 많은 수의 지역구 당선자를 배출한 경우, 그 정당은 당선자를 그대로 보유하게 되고 따라서 의회 전체의 의석수가 증가하게 된다. 이를 초과의석(Überhangmandat)이라고 한다. 2013년 선거부터는 초과의석 때문에 발생하는 불비례를 보정하는 장치(보정의석, Ausgleichsmantat)가 시행되어, 전체 의원수가 631명으로 증가했다. 이에 관한 상세한 논의는 정준표(2014, 30-41)를 보라.

지역구 당선자가 적다면 그만큼 명부에서 채워지는 수가 많아지기 때문이다. <표 3><sup>13)</sup>은 2013년에 치러진 독일 연방의회 선거 결과이다. 선거 결과 의석을 획득한 정당은 넷인데, 네 정당 각각의 의석 비율은 네 정당 사이의 득표율에 거의 비례함을 확인할 수 있다.

득표율a: 전체 유효투표 중에서 각 정당이 얻은 정당득표의 비율.

득표율b: 비례대표 의석 배분에 필요한 문턱(sperrklausel, threshold)을 넘지 못한 정당의 득표를 제외하고 나머지 정당들의 득표 합계를 100으로 환산해서 계산한 비율.

한국의 언론매체들은 이 제도를 흔히 “독일식 정당명부 비례대표제”라고 부르지만, 이 명칭은 모호하며 오도적이다. 이 제도의 특징은 정당명부식에 있는 것이

아니라, 정당명부식을 변형한 데 있기 때문이다. 최근에는 “권역별” 비례대표제라는 이름으로 불리기도 하는데, 이 역시 오도적이다. 권역별 계산이 초점이 아니라 전체 의석을 정당별 득표율로 계산한 다음 지역구 당선자

수와 차이만큼 명부에서 채우는 데 초점이 있기 때문이다. 정치학자들 중에는 예컨대 슈가트와 와텐버그(Shugart & Wattenberg 2001) 같은 미국 학자들의 용어를 받아들여 이 제도를 한국이나 일본식과 함께 혼합형으로 분류하되, 다만 한국이나 일본식은 혼합형 다수제(Mixed-Member Majoritarian)인데 비해 독일식은 혼합형 비례제(Mixed-Member Proportional)라고 구분하기도 한다. 그러나 이 제도에서는 정당득표율이 관건이며, 지역구 당선자라는 “요소는 착시를 일으킨다”(Lakeman & Lambert 1955, 96)는 점을 염두에 둔다면, 그리고 특히 외국어 문헌을 보면서 선거제도를 전공하는 학자가 아닌 일반인들의 이해를 돕는다는 차원에서 바라보면, 한국어 명칭으로는 “지역구 불균형 보상식” 또는 줄여서 “보상식”이 적절하다고 생각된다.

<표 3> 독일 연방의회 의석분포 (2013년 선거 결과)

정당	득표율a	득표율b	당선자수	의석비율
기민-기사연합	41.5	49.3	311	49.3
사민당	25.7	30.5	193	30.6
좌파당	8.6	10.2	64	10.1
녹색당	8.4	10.0	63	10.0
계	84.2	100.0	631	100.0

13) Wikipedia, “German Federal Election, 2013”, ([http://en.wikipedia.org/wiki/German\\_federal\\_election,\\_2013](http://en.wikipedia.org/wiki/German_federal_election,_2013), 검색일 2015년 10월 28일).

### III. 이론적 기원과 발전

#### 1. 시원적 구상들

고대나 중세는 물론이고 18세기까지도 공직자의 선출에서 현대와 같은 형태의 선거는 아주 특별한 경우에만 행해진 예외에 해당했다. 고대에는 공직자의 선발 절차로 추첨을 가장 공정하다고 여긴 사회가 적지 않았다. 드물게 투표라는 절차가 행해지도록 정해진 곳에서도, 실제 투표는 대개 토론이 제약되는 환경에서 옹성거림과 박수갈채에 의해 이뤄졌다(Heinberg 1926, 54). 이와 같은 사정은 중세 영국 의회를 선출할 때에도 대동소이했다(Haskins 1960). 주권적 수임기구로서 의회 자체의 위상이 확립되지 않았던 탓에 의원의 선출 절차에도 형식적 엄밀성이 그다지 요구되지 않았던 것이다.

그런 와중에서도 단순다수제의 결과가 투표자들의 의사에 비례하지 않는다는 인식의 흔적은 고대 로마에서부터 나타난다. 세 명을 동시에 후보로 올리고 투표해서 그 중에서 가장 많은 표를 얻은 사람을 택하게 되면, 즉 단순다수제를 채택하게 되면, 다수가 싫어하는 후보가 “다수의 지지”를 받았다는 미명 아래 선출되는 역설을 피할 수 없다. 가령, A, B, C, 세 명의 후보가 각각 38%, 35%, 27%의 지지를 받았다면 A가 단순다수제에서 선출될 텐데, B를 지지한 유권자들이 A보다는 차라리 C를 선호하고 C를 지지한 유권자들도 A보다는 차라리 B를 선호한 상태였다면, A는 38%가 지지하지만 62%가 거부한 후보였던 것이 된다. 다시 말해, 만약 A와 B 또는 A와 C가 1대1로 경합하는 투표였

다면,<sup>14)</sup> A는 B에게도 지고 C에게도 지는 후보였을 텐데, 단지 세 명을 동시에 붙인 투표 방식 때문에 “다수의 지지”라는 (가식적인) 명분을 획득하게 되는 것이다.

이와 같은 문제를 논의한 문건으로 가장 오래 된 것은 로마 제국의 소 플리니우스(Pliny the Younger, 61-c113)가 서기 105년경에 쓴 서한이라고 한다(Riker 1986, 77-87). 원로원 의원 한 명이 집에서 사망한 채 발견되고, 그 집의 노예들이 살인자일지 모른다는 혐의를 받아, 원로원에서 평결을 내려야 했다. 의원들 사이에 의견의 분포는 대략, 이를 테면, 무죄 40%, 사형 30%, 추방 30% 정도였다. 무죄평결을 원했던 플리니우스는 세 개의 선택지를 한꺼번에 놓고 투표하자고 주장했지만, 유죄평결을 바랐던 사람들은 무죄방면이나 추방이나를 먼저 투표에 붙여서 추방의 평결을 이끌어냈다. 플리니우스의 의도는 좌절되었지만, 어쨌든 이와 같은 상황에서 투표 절차에 따라 투표 결과가 달라진다는 사실을 논의한 문건으로는 플리니우스의 서한이 현재 남아 있는 것 중에서 가장 오래되었다(Szpiro 2010, 22-29).

중세에는 많은 사람들이 공직자의 선출을 “신의 뜻”을 드러내기 위한 과정으로 인식했다. 일례로 베네치아 공화국에서는 도제(Doge, 국가원수)를 선출하기 위해 10 라운드에 달하는 투표를 거쳤다(Lines 1986). 이러한 절차가 1268년에 제정된 이후 베네치아 공화국이 무너지는 1797년까지 사실상 변함없이 지켜졌다고

14) 이런 방식의 투표는 통상 콩도르세 방식이라 불린다. 그러나 아래에서 논하듯이, 이에 착안한 것은 콩도르세보다 룰과 쿠사누스가 먼저다.

한다(Mowbray and Gollmann 2007). 이  
 토록 성가신 절차를 무의미해 보일 정도  
 로 여러 번 반복하는 선출과정이 한 정치  
 공동체에서 500년 이상 준수되었다는 것  
 은 당시 베네치아의 인민이 도제의 선출  
 을 단순한 권력자의 선출을 넘어 일종의  
 계시를 발견하기 위한 신성한 의례로 여  
 겼을지도 모른다는 추정을 허용한다.

비례대표제의 고안은 더 나은 선거제  
 도를 찾으려는 열망이 없이는 생길 수 없  
 는 일이다. 중세 베네치아의 도제 선거제  
 도는 비례대표제의 직접적인 기원이 아니  
 지만, 적어도 선거라는 과정에 대단히 소  
 중한 의미를 부여했던 시원적 사례의 하  
 나로서는 자격이 충분하다. 중세 유럽의  
 기독교 문화에서 소중한 의미라고 한다면  
 신의 뜻을 올바르게 읽어내려는 소망과  
 분리될 수 없다. 현재 추적할 수 있는 한  
 도 안에서, 선거에서 “비례성”에 주목하는  
 발상이 나타나는 시원적 구상은 실제로  
 교회의 직책을 선출하는 방식과 관련해서  
 나타났다.

마요르카의 논리학자이자 프란체스코  
 파 신도였던 라몬 룰(Ramon Llull, 1232  
 년경 - 1315년경)은 『비양케르너』  
 (*Blanquerna*)라는 제목의 소설, 그리고  
 『선거의 기술』(*De arte electionis*)이  
 라는 짧은 글에서 여덟 명, 아홉 명, 열  
 명, 등의 후보 가운데에서 한 명의 성직자  
 를 선출하는 방식을 탐색한다. 룰이 제안  
 한 방식은 기본적인 착상에서 후일 콩도  
 르세가 제안한 방식과 같다(Condorcet  
 1785; McLean 1990, 104). 콩도르세 방  
 식은 다수의 후보들이 각각 1대1로 리그  
 전 방식으로 경쟁한 다음에 전승자를 최  
 종 승자로 선택한다는 것인데, 서로 물고

물리는 순환이 발생하여 전승자가 나오지  
 않고 동률이 나왔을 때에는 결정할 수가  
 없다는 결함이 있다. 룰은 이와 같은 순환  
 성의 문제까지는 인식하지 못했던 것으로  
 보이지만, 어쨌든 유권자들의 선호를 가장  
 정확하게, 다시 말해 가장 비례적으로, 수  
 령할 수 있는 선거 방식을 찾으려고 시도  
 한 것은 틀림없다.

룰보다 150년 정도 나중에 활동한 니  
 콜라우스 쿠사누스(Nicolaus Cusanus,  
 1401-1464)는 순위 투표라는 발상을 고  
 안했다. 열 명의 후보 중에서 한 명을 뽑  
 는 상황에서 선거인들은 각 후보들에게  
 선호하는 순서에 따라 순위를 부여하고,  
 그 순위를 합산하여 점수가 가장 낮은 후  
 보를 선출한다는 발상이다 (Nicholas of  
 Cusa 1991, Book III, Chap. XXXVII,  
 paras. 535-541). 쿠사누스의 『가톨릭  
 교회의 화합』(*De concordantia  
 catholica*)은 1434년에 집필된 것으로 추  
 정되는데, 당시 그는 교회의 분열을 치유  
 하기 위해 모였던 바젤 공의회  
 (1431-1434)에 참석하던 중이었다  
 (McLean 1990, 105). 여러 명의 후보들  
 에 대해 선거인들이 순위 점수를 주고, 그  
 점수를 합산해서 최종 승자를 정한다는  
 쿠사누스의 발상은 후일 보르다  
 (Jean-Charles de Borda, 1733-1799)에  
 의해 본격적으로 제창된 선거 방식이다  
 (Borda 1784). 보르다 방식은 1796년부터  
 프랑스 학술원 회원을 선출하는 데 적  
 용되다가 1804년에 과반수 지지를 얻어  
 야 하는 방식으로 대체되었다 (Szpiro  
 2010, 96-97). 이런 구상들은 의회 전체  
 의 의식을 유권자들의 선호에 비례해서  
 배분한다는 취지와는 거리가 있다. 그러나

단순다수제에서 비례성이 왜곡될 수 있다는 문제를 자각하고, 투표자의 선호와 선거 결과를 비례하도록 만드는 절차를 찾기 위한 시도였던 것은 분명하다. 아울러 근대로 접어들어 비례대표제가 본격적으로 고안될 때 활용되는 착상들 가운데 일부가 그러한 시원적 구상들 안에 담겨 있었다.

## 2. 의회의 시대

선거에서 비례성에 주목하는 발상은 18세기말 프랑스와 미국에서 시민 혁명이 일어나 의회주권이 확보되면서 더 많은 사람들의 관심 대상이 된다. 우선 프랑스의 경우, 미라보 백작(Honoré Mirabeau, 1749-1791)은 혁명 직전인 1789년 1월 30일에 프로방스 의회에서 비례대표의 이상을 천명했다: “대의기구는 언제나 인민의 축소판이어야 한다. 지도가 산과 계곡, 강과 호수, 숲과 평야, 도시와 읍을 표시 하듯이, 의회 내의 의견들, 열망들, 소원들은 원본에 정확히 비례해서 제시되어야 한다” (Hoag and Hallett 1926, 162). 하지만 미라보가 비례성을 담보하기 위한 구체적인 설계를 제시한 기록은 없다.

콩도르세(Nicolas de Condorcet, 1743-1794)가 작성해서 1793년 2월에 국민공회에 제출한 헌법 초안은 제한투표제(Limited Vote)를 규정했다(Hoag and Hallett 1926, 163). 선거구 중에는 많으면 18명을 뽑는 곳도 있었지만 유권자들은 2명에게만 표를 주도록 하고, 그 표를 단순히 합산해서 상대적으로 표를 많이 얻은 순서로 의석을 채우는 방식이다. 이런 방식은 18명을 뽑기 위해 유권자들이

18표를 던지는 방식 또는 소선거구 일등 당선제 또는 블록 투표제에 비해 소수와 후보에게 약간 우호적인 것으로 알려져 있다. 그러나 비례성을 충분히 확보할 수는 없다. 같은 해 6월, 생-쥐스트(Louis Antoine de Saint-Just, 1767-1794)는 단기비이양식 투표(Single Non-Transferable Vote)를 국민공회에서 제안했다. 제한투표제에서 유권자들로 하여금 한 명만을 지지하도록 하면 단기비이양식 투표가 된다. 그러나 이와 같은 제안들은 로베스피에르에 의해 묵살되었다(Hoag and Hallett 1926, 163).

한편, 비슷한 시기에 미국에서는 갓 태어난 연방하원의 의석을 주별로 배분하는 방식을 둘러싸고 논의가 벌어졌다. 해밀턴(Alexander Hamilton, 1755-1804)은 1791년에 최대잔여방식을 제안했다. 전체 인구를 의석으로 나눠 D(divisor, 제수)를 구한 다음, 각 주의 인구를 D로 나눈다는 발상이다. 그렇게 계산된 몫의 정수 부분은 그대로 해당 주에게 할당될 의석이 되고, 소수 부분은 큰 순서로 나머지 잔여 의석을 채운다는 것이다. 이 안은 1792년 3월 26일에 의회를 통과했다. 하지만 1790년의 인구센서스 결과에 따를 때, 해밀턴 방식은 매사추세츠, 코네티컷, 뉴햄프셔 등 북부의 주들에게 유리하고, 조지아, 메릴랜드, 버지니아 등 남부 주에게 불리한 것으로 나타났다. 편파적이라는 소리를 듣기 싫어했던 워싱턴은 대통령의 거부권을 미국 역사상 최초로 행사했다. 그러자 의회는 제퍼슨(Thomas Jefferson, 1743-1826)의 제안을 채택했다. 전체 인구를 의석수로 나눠서 일단 D를 계산한 다음에, 각 주의 인구를 D로

나눈 몫의 정수 부분을 모두 합하면 전체 의석과 같아질 때까지 D의 값을 낮추는 방식이었다. 제퍼슨의 방식은 계산 방식만 다를 뿐, 수학적 원리와 결과는 후일 벨기에의 동트가 제안한 최고평균방식과 동일하다(Szpiro 2010, 121-125).

### 3. 단기이양식 비례대표제(STV)

의회 전체 의석을 유권자들의 선호 분포에 비례하도록 선출한다는 발상을 구체적인 선거제도로 표현한 최초의 인물은 영국의 토머스 힐(Thomas Wright Hill, 1763-1851)이다. 힐은 늦쇠장인으로 출발했지만 지적인 열정에 따라 수학자이자 학교 교장이 된 인물로, 프리슬리(Joseph Priestley, 1733-1804), 페인(Tom Paine, 1737-1809), 프라이스(Richard Price, 1723-1791) 등, 당대의 개혁가들과 교류했다. 그의 셋째 아들인 롤랜드(Rowland Hill, 1795-1879)는 1839년에 남오스트레일리아 식민청에 근무하면서, 애들레이드 시 평의회 선거에서 단기이양식 투표가 채택되도록 이끈 인물인데, 이것은 공직 선거가 이 방식으로 이뤄진 최초의 사례이다(Hoag and Hallett 1926, 167-171). 롤랜드의 조카인 조지 힐(George Birkbeck Hill, 1835-1903)은 큰아버지의 전기, 『롤랜드 힐의 생애』(*The Life of Sir Rowland Hill*)를 남겼는데, 1821년 11월에 <문학과 과학의 향상을 위한 협회>에서 위원회를 선출하기 위해 단기이양식 투표가 시행되었다는 롤랜드의 일기를 인용하고 있다. 아울러, 조지는 이 방식을 자기 할아버지 토머스가 고안했다고 증언한다(Hoag and Halett

1926, 164-165).

덴마크의 카를 안드레(Carl Andrae, 1812-1893)는 수학 교수 출신으로 1854년에 덴마크의 재무장관이 되었고, 1856년에는 수상에까지 올랐다. 그는 독자적으로 단기이양식 투표 방식을 고안해서, 1855년 덴마크 헌법에 삽입하는 데 성공했다(Homeshaw 2001, 97). 이 헌법에 따라 치러진 1856년 덴마크 의회 선거에서 전체 80석의 의석 가운데 55석이 단기이양식 선거에 따라 채워졌다(Hoag and Hallett 1926, 172). 안드레보다 2년 후인 1857년에, 영국의 개혁운동가 토머스 헤어(Thomas Hare, 1806-1891)는 소책자 『대의의 장치』(*The Machinery of Representation*)를 출판하면서 단기이양식 투표를 영국 하원 선거에 적용하자고 제안한다. 그리고 1859년에는 설계를 더욱 구체화해서 『대표의 선출』(*The Election of Representatives*)을 출판한다. 이 책을 읽은 존 스튜어트 밀은 1861년에 “헤어 씨의 계획은 정치에 관한 이론과 실제에서 지금까지 이뤄진 최대의 향상”이라면서 극찬했다(Mill 1861, ch. 7). 안드레의 고안을 헤어가 알았는지에 관해서는 의견이 분분하다. 헤어가 안드레의 고안을 “재발명”했다는 설(Tideman 1995, 29), 헤어가 안드레의 고안을 알지 못했다는 설(Hoag and Hallett 1926, 175; Hart 1992, 30-31)도 있지만, 안드레의 아들 폴에 따르면 헤어가 안드레의 공로를 단지 무시했을 뿐이라고 한다(Andrae 1926, 37).

#### 4. 정당명부식 비례대표제

현재까지 추적이 가능한 한도 안에서, 정당명부식 비례대표제를 최초로 고안한 인물은 샤를 푸리에의 제자였던 콩시데랑(Victor Considerant, 1808-1893)으로 보인다. 그는 일찍이 1834년부터 사적인 모임에서 이 구상을 제안하고 토론했다고 한다. 1842년 제네바의 칸통 평의회에서는 제헌의회를 구성하기 위해 콩시데랑의 고안을 논의했다. 모랭(Antoine Morin)은 콩시데랑의 제안을 기초로 1861년에 정당명부식 비례대표제에 관한 책도 펴냈고, 철학자 나비유(Ernest Naville, 1816-1909)와 힘을 합쳐서 <제네바 개혁협회>(Association Réformiste de Geneva)를 1865년에 결성한다. 이 협회는 1866년 3월 20일자 보고서에서, “헤어 씨의 저술을 우리 연구의 기반으로 삼았다. 우리의 설계는 원칙적으로 그의 설계와 같다”고 말했을 정도로 원래는 선호의 순위가 표현되는 투표 방식을 바람직하다고 봤다. 그러나 재고한 결과, 헤어의 방식은 “우리의 관습에 비해 너무나 과감하고 너무나 생소”했던 탓에, 다시 모랭이 제안했던 정당명부식을 옹호하게 된다(Hoag and Hallett 1926, 177-178).

한편, 미국의 길핀(Thomas Gilpin, 1776-1853)은 1844년 5월 2일 미국 철학회(American Philosophical Society)의 정례 모임에서 비례대표제에 관한 논고를 발표했다.<sup>15)</sup> 콩시데랑의 설계보다 훨씬

15) 이 글은 “On the Representation of Minorities of Electors to Act with the Majority in Elected Assemblies”라는 제목이었고, 그 내용은 Hoag and Hallett(1926, 459-464)에 재수록 되어 있다. 길핀이 제안한 방식은 최대잔여방식에 해당한다.

상세하고 구체적이었지만, 스위스의 개혁자들은 길핀의 고안을 들어보지 못했던 것으로 보인다. 1889년에 스위스의 칸통 티치노에서 선거 부정으로 말미암아 소요 사태가 발생하자, 연방정부는 해결책으로 비례대표제를 제안한다. 1891년 티치노의 칸통 의회 선거는 정당명부식 비례대표제에 따라 치러지는데, 이것이 공직선거에서 채택된 최초의 사례이다. 1926년에 이르면, 티치노에서는 칸통 의회(Grand Conseil)만이 아니라 집행부(Conseil d'État)와 최고법원(Tribunal d'Appel)까지도 정당명부식 비례대표제에 의해 선출하게 된다(Hoag and Hallett 1926, 65).

#### IV. 제도의 채택과 변용

비례대표제를 고안한 사람들은 더 나은 선거제도를 찾아내려는 노력의 일환으로 그렇게 했다. 하지만 그들의 고안이 여타 선거제도보다 어떤 점에서 더 나은지를 캐묻게 되면 상당히 까다로운 난제를 만나게 된다. 앞에서 살펴봤듯이, 드롭 쿠틀타가 기술적으로는 헤어 쿠틀타보다 낫지만 그 결과 비례성이 오히려 조금이나마 위축되는 결과가 초래된다. 아이러니는 이 밖에도 많다. 비례성의 향상은 일반적으로 말하자면 종래에 대표되지 못하던 사람들, 즉 사회적 약자들에게 유리한 결과를 지향한다고 볼 수 있지만, 과연 누구에게 얼마나 유리한 결과를 낳을지 구체적으로 묻게 되면 사정에 따라 답이 달라질 수밖에 없다.

선거제도의 비례성을 높이자는 운동은 시민혁명으로 의회주권이 확립된 이후에 활발하게 일어났다. 이후의 역사는 아울러

산업화와 민주화라고 하는 변화과정과 맞물린다. 산업화가 진행한 경로와 속도는 지역마다 다른 만큼, 노동자 인구의 성장 및 그들의 정치의식과 조직화도 지역마다 다르게 형성되었다. 그러므로 어떤 지역 또는 나라에서 비례대표제가 채택되느냐 마느냐, 그리고 채택된다면 어떤 형태의 비례대표제가 채택되느냐는 문제는 기본적으로 해당 사회의 행위자들 사이에 어떤 이유나 동기에서 어떤 종류의 합종연횡이 펼쳐지느냐에 따라 다양한 방식으로 접응되었다.

예컨대 영국의 경우, 비례대표제를 고안하고 제창한 힐, 헤어, 밀 등은 기본적으로 자유주의자였다. 그들은 기존체제가 불공정한 만큼 개혁이 필요하다고 봤고, 가난하고 교육을 받지 못한 민중 계급에게 불공정을 타파할 정치적 권리가 있다고 봤기 때문에 비례대표제를 제창했다. 그러나 그들은 동시에 사회가 계급적 고려에 의해 이끌리면 위험하고, 개명된 지성이 단순한 수적 우위보다 지도력을 발휘하는 게 바람직하다고 생각했다. 밀이 헤어의 단기이양식 투표를 그토록 찬양한 데에는 수적 다수에 의한 전횡을 방지할 수 있도록 지성에 의한 제어가 작동하게끔 인도하는 균형이 그 안에 함축되어 있다고 봤기 때문이다 (Carstairs 1980, 194). 이에 비해 19세기 말에 유의미한 정치세력으로 고개를 드는 사회주의자들에게는 당시만 해도 참정권의 확산이 초미의 관심사였고, 비례대표의 원리는 부차적인 문제였다. 당시 사회주의자들에게 비례대표제는 기본적으로 자유주의자들의 의제였다. 이런 배경 위에서 영국에서는, 일찍부터 비례대표제가 고안되고 논의되

고 제창되었음에도 불구하고, 전국 의회 수준에서는 비례대표제를 선택하지 않는다.<sup>16)</sup> 의회에서 심각한 수준의 논의가 여러 번 있었고, 합의 비슷한 것이 생성된 적도 있었지만, 내심에서는 각 정파들 사이에 계산이 서로 어긋나기만 했고, 무엇보다 비례대표제는 어떤 정파에게도 가장 중요한 의제가 아니었던 것이다 (Carstairs 1980, 195-197).

이와 달리 스웨덴에서는 보수당이 비례대표제를 주창했다. 참정권 확대요구를 마냥 거부할 수는 없다고 볼 때, 나중에 소수파가 될 때에 대비해서 안전장치를 마련하고자 했던 것이다. 자유당은 처음에 비례대표제를 반대했지만, 이 의제를 고리로 삼아 상원의 권력을 축소하는 개혁을 추구했다. 실용주의자 브란팅(Karl Hjalmar Branting, 1860-1925)이 이끈 시민당은 보통선거에 주안점을 두고 있었지만 상원의 권력을 축소한다는 목표에서 자유당과 제휴했다. 이처럼 다양한 속셈과 협상과 양보와 타협을 오랫동안 거쳐서 마침내 1907년에 합의에 의한 선거제도 개혁이 이뤄진다 (Carstairs 1980, 98-106). 요컨대, 비례대표제가 실제로 채택되는 사연들은 실제적 맥락 안에서, 행위자들의 다양한 동기와 계산이 작용하는 가운데, 흥정과 타협에 의한 사회적 합의가 관건임을 한결같이 말해준다.

## 1. 정당명부식 비례대표제

정당명부식 비례대표제가 전국 수준의

16) 1918년부터 하원 의석 가운데 대학선거구 9석을 단기이양식으로 선출했다 (Hallett 1937, 148). 대학선거구는 1950년에 폐지되었다.

의회에서 채택된 최초의 사례는 1899년 세르비아와 벨기에였다. 이 제도는 핀란드(1906), 쿠바(1908), 스웨덴(1909), 포르투갈(1911), 불가리아(1911) 등지로 퍼져나갔고, 현재 의회제 정부형태를 취하고 있는 나라에서는 영국과 일본을 제외하고 거의 모든 나라가 기준으로 삼고 있는 선거제도이다.<sup>17)</sup> 지방정부 선거 및 유럽 의회 선거까지 시선을 확장하면 영국에서도 비례대표제가 주류를 이룬다.<sup>18)</sup>

스위스의 칸통 수준에서 비례대표제가 어떤 경로로 채택되었는지는 앞에서 간략하게 일별한 바 있다.<sup>19)</sup> 여기서는 벨기에의 사례만을 살펴본다. 벨기에에는 1830년에 독립한 이후, 기득권에게 일방적으로 유리한 선거제도를 시행했다. 일정액 이상의 세금을 납부하는 시민에게만 선거권을

부여했고, 선거구를 잘게 잘라서 결선투표제를 채택했기 때문에, 노동자들은 참정권에서 배제되었고, 노동자 아니라 개혁적인 자유주의자들조차 선거에서 당선되기가 어려웠다.

토머스 헤어와 존 스튜어트 밀의 저작이 전해진 1860년대에 선거개혁을 위한 움직임이 일어나기 시작해서, 1865년에는 부르송(Philippe Bourson)이 헤어 방식을 소개하는 책자를 발간하고, 우익 정치인으로 장관 자리에 있던 스메트(Jules de Smedt)도 선거개혁을 옹호한다. 법학자이자 수학자였던 동트는 1878년에 최고평균방식 비례대표제를 고안하고, 1881년에는 <벨기에 개혁협회>(Association Réformiste Belge pour l'Adoption de la Représentation Proportionnelle)의 결성을 주도한다. 초대 회장은 스메트가 맡았다. 이 협회는 자유주의자들이 다수였지만 보수파인 가톨릭당의 인사들도 상당수 참여했다.

산업화가 진전되고 노동자 계급이 형성되면서 1885년에는 벨기에 최초의 사회주의 정당인 벨기에 노동당이 창설된다. 노동당은 처음부터 남성보통선거를 핵심 의제로 삼았지만, 당원 중에는 원칙적인 이유에서든 전략적인 이유에서든 비례대표제를 선호하는 사람들도 꽤 있었다.

1893년에 헌법이 개정되어 25세 이상 남성보통선거가 시행되는데, 그 결과 유권자 수가 10배로 증가했다. 이 때문에 가톨릭당은 대중의 정치적 영향력이 커지게 될까봐 염려하지만, 실제로는 가톨릭당이 여전히 의회에서 2/3 이상을 점하고 있었다. 재산이나 학식에 따라 최대 3표까지 허용되는 차등투표제와 소선거구 결선투표제 때문에 선거의 비례성이 여전히 왜곡된 탓이다. 가톨릭당이었지만

17) 파렐(Farrell 2012, 357-359)이 작성한 목록에 나오는 88개국 가운데 45개국이 정당명부식으로 분류되어 있다. 이 목록에 나오는 37개 유럽국가 중에서는 28개국이 정당명부식으로 분류된다. 나머지는 병행제 4개국 (안도라, 헝가리, 리투아니아, 모나코), 단기이양식 2개국 (아일랜드, 몰타), 그리고 결선투표제 (프랑스), 보상식 비례대표제 (독일), 단순다수제 (영국)이다.

18) 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 유럽 의회 선거는 정당명부식 비례대표제이다. 북아일랜드에서는 북아일랜드 의회, 기초자치단체들의 의회, 유럽 의회 선거에서 단기이양식을 적용한다. 스코틀랜드에서도 기초단위의 의회들은 단기이양식으로 선출된다. 스코틀랜드 의회, 웨일즈 의회, 런던 의회는 영국식 용어로 “의원추가방식”(Additional Member System)으로 선출되는데, 이 방식은 초과의석이 발생하지 않게 되어 있고 명부에서 채워지는 의원수가 대개 지역구 의원수보다 적다는 운영상의 차이는 있지만 기본 원리는 보상식 (MMP)과 같다. Wikipedia, “Politics of the United Kingdom,” ([http://en.wikipedia.org/wiki/Politics\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom#Electoral\\_systems](http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_United_Kingdom#Electoral_systems)), 검색일 2015년 10월 28일).

19) 이보다 상세한, 하지만 여전히 충분히 간략한, 서술은 Carstairs(1980, 135-146)를 참조하라.

비례대표제를 개인적으로 선호하던 비어나르트(Auguste Beernaert, 1829-1912) 수상은 1894년에 비례대표제를 제안하지만, 보수파는 너무나 개혁적이라서 반대하고 자유당은 문턱(threshold)이 너무 높아서 반대하고 사회당은 또 다른 좌파 정당을 장려할까봐 반대해서 결국 부결된다. 이에 벨기에 개혁협회는 협회의 명칭에 <비례대표제를 위한 민족동맹>(La Ligue Nationale pour la Représentation Proportionnelle)이라는 부제까지 달면서 압력을 강화한다.

비어나르트의 뒤를 이어 수상에 오른 우익 판덴페레봄(Jules Vandenpeereboom, 1843-1917)은 개혁을 원하는 사회적 압력에 대응한답시고 비어나르트의 안보다 훨씬 편파적인 개정안을 제출한다. 가톨릭당의 세력이 약화일로에 있던 산업화 지역에서는 비례대표제를 시행하고 농촌지역에서는 중전의 단순다수제를 유지하는 개악을 제안한 것이다. 이 안이 부결된 다음에도 판덴페레봄은 소나기가 지나갔다고 여기면서 양보할 생각을 하지 않았다. 벨기에 역사상 유례가 없었던 의사당 폭력사태가 여러 번 발생하고, 총파업이 선포되고, 길거리에서 소요사태가 발생했다. 판덴페레봄이 사임하고, 뒤를 이은 나예르(Paul de Smet de Naeyer, 1843-1913) 수상이 동트 방식의 비례대표제를 제안하고, 개혁협회와 노동당이 찬성함으로써 1899년에 비례대표제가 채택되었다. 노동당에서는 여전히 반대가 있었지만, 당의 지도자 판데르펠데(Emile Vandervelde, 1866-1938)가 실용주의적인 노선으로 당을 이끈 결과 과격한 반대를 예방할 수 있었다 (Carstairs 1980, 49-54).

## 2. 단기이양식 비례대표제

단기이양식 비례대표제는 영국의 힐과 헤어, 덴마크의 안드레가 고안했지만, 실제적 제도로서는 오스트레일리아와 아일랜드에서 꽃을 피웠다.

토머스 힐의 아들 롤랜드는 1833년부터 1839년까지 남오스트레일리아 식민청장의 비서로 일했는데, 이 때 오스트레일리아에 이 제도를 소개했다. 그리고 1840년 애들레이드 시의 행정관이 단기이양식 투표에 의해 선출되었다. 이때 선출된 행정관은 스펜스(David Spence)라는 사람인데, 그의 딸 캐서린(Catherine Helen Spence, 1825-1910)은 이후 평생을 바쳐서 단기이양식 투표제를 세상에 알리고 설득하는 일에 나서게 된다. 그리고 단기이양식 투표제는 오스트레일리아에서 다듬어지고 변용된 형태로 채택된다.

헤어와 밀, 그리고 영국의 <비례대표제 협회>는 오직 전국을 하나의 선거구로 잡는 방식만을 고수했던 데 비해, 캐서린은 선거구를 여러 개로 나누는 방식이 훨씬 유연하고 실용적이라고 생각했다 (Homeshaw 2001, 99). 퀴타를 넘긴 당선자의 잉여표를 차순위 선호에 따라 배분할 때 원래 헤어는 무작위 추출을 생각했었는데, 이에 대해서도 드롭은 비례성이 지켜져야 한다고 주장했다 (Bennett 1995, 149). 그리고 태즈메니아의 수학자 그레고리(J. B. Gregory)는 당선자의 전체득표를 차순위 선호에 따라 집계한 후, 거기에 잉여표를 전체득표로 나눈 가중치를 곱하는 방식의 계산법을 개발했다 (Homeshaw 2001, 100). 나아가 1887년에 태즈메니아 검찰총장이 된 클라크(Andrew Inglis Clark, 1848-1907)가 선

거제도 개혁을 위해 기울인 노력 등에 힘입어, 태즈메니아에서는 주의회를 선출하는 방법으로 단기이양식을 1896년에 채택한다.

오스트레일리아 연방이 창설된 1901년, 연방의회의 선거는 단순다수제를 채택했다. 그랬다가 1918년부터는 대안투표(Alternative Voting)가 채택된다. 대안투표는 즉시결선투표(IRV, Instant-runoff Voting)라고도 불리는데, 단기이양식(STV)에서는 한 선거구에서 여러 명의 당선자를 내도록 고안된 데 비해, 여기서는 한 선거구에서 한 명을 뽑는 것이 다르다. 유권자들이 후보자들 사이에 선호의 순위를 표시하고, 그 순위를 당선자 결정에 반영하는 계산방식은 단기이양식과 똑같다. 선호투표의 발상을 한 명을 뽑는 데 적용해서 새로운 투표제도로 개발한 인물은 MIT와 콜럼비아 대학에 건축학과를 설립한 미국의 건축가 웨어(William Robert Ware, 1832-1915)라고 한다 (Reilly 2001, 34). 대안투표는 1893년에 이미 퀸즈랜드의 한 선거에서 시행된 적이 있었고, 서오스트레일리아(1907)와 빅토리아(1911)의 주의회 선거제도로 채택되어 있었다 (McLean 2002, 11). 위에서 밝혔듯이, 이 방식은 좁은 의미의 비례대표제에 속하지 않지만, 넓은 의미에서 보면 소선거구 단순다수제에 비해서는 유권자들의 선호를 섬세하게 반영하려는 취지에 충실하다. 한편, 오스트레일리아 연방의 상원은 1948년부터 단기이양식에 의해 선출되고 있다.

아일랜드는 1922년 영국에서 독립하고, 1923년 내전이 종식된 때부터 단기이양식 선거에 의해서 의회를 선출하고 있

다.<sup>20)</sup> 선거제도 이외에도, 예컨대 독립 이후 영국과의 관계를 어떻게 유지할 것인지 등을 둘러싸고 민족주의 진영 내부에 격렬한 균열이 발생하고 있었기 때문에, 오히려 1920년 아일랜드 통치법(Government of Ireland Act 1920)에 비례대표제 조문이 들어갈 때에는 이견이 별로 없었다 (Carstairs 1980, 203). 몰타는 1921년에 자치령이 될 때 총독 자리에는 스트리클랜드(George Strickland)가 앉아 있었는데, 그는 1909년에 태즈메니아 총독을 지냈고 개인적으로도 이 제도를 강렬히 지지한 인물이었다. 몰타를 자치령으로 내놓으면서 영국 의회는 스트리클랜드 총독의 건의에 따라 몰타에 단기이양식을 도입했고, 몰타는 1964년에 독립한 이후에도 이 제도를 유지하고 있다. 1989년에는 에스토니아가 소련 붕괴 후 독립하면서 내분 요인을 가라앉힐 목적으로 전국 의회 선거에서 단기이양식을 도입하지만, 정당조직이 약해지는 경향 때문에 보상식 비례대표제로 바꿨다 (Homeshaw 2001, 104-105).

### 3. 지역구 불균형 보상식 비례대표제

독일은 1949년에 기본법을 제정했지만, 연방의회 선거에 관해서는 직접, 자유, 평등, 비밀 선거라는 원칙만을 천명하고 더욱 세부적인 사항들은 별도의 선거법으로 정하기로

20) 공식적으로 독립하기 전인 1918년에 슬라이고(Sligo) 시의회 선거에서 단기이양식이 채택되었고, 1919년에는 아일랜드의 모든 시/군의회 선거에서 그리고 1920년에는 북아일랜드 의회와 남아일랜드 의회의 선거에서도 단기이양식이 채택되었다 (Hallett 1937, 147).

했다. 연방선거 이전에 란트에서는 군정치의 주관으로 지방선거가 이미 행해졌었는데, 미국과 프랑스의 점령지에서는 정당명부식 비례대표제, 영국 점령지에서는 비례대표제와 소선거구 단순다수제가 다양한 방식으로 혼합되어 적용되었다 (Bawn 1993, 969).<sup>21)</sup> 연방의회 선거법은 의회위원회(Parliamentary Council), 주지사협의회(Conference of Minister-Präsidenten), 그리고 연합국 사령부의 찬성을 얻어야 하도록 정해져 있었다.

1949년에 독일에서 제정된 선거법은 여러 각도에서 타협의 산물이었다. 보수파인 기민/기사 연합은 소선거구 단순다수제를 선호했는데, 연합국 사령부에서도 이를 선호했던 탓에, 만일 자기들이 선호하는 안을 마냥 밀어붙였다가는 민족감정으로 부터 역풍을 맞을 염려가 있었다. 아울러 보수파의 지도자였던 아데나워(Konrad Adenauer, 1876-1967)로서는 비례대표제를 받아들여더라도 정권이 보수파의 손아귀에 들어오리라는 기대를 현실적으로 거의 확신할 수 있는 사정이었다.

의회위원회의 위원은 각 란트로부터 임명되었는데, 기민/기사연합 27명, 사민당 27명, 자민당 5명, 독일당 2명, 중도당 2명, 공산당 2명으로 구성되었다. 이들 중에서 선거법 초안 마련을 위해 소위원회가 구성되었는데, 그 분포는 기민/기사연합 5명, 사민당 5명, 자민당 1명이었다. 주지사 협의회는 기민/기사연합 5명, 사민당 5명, 자민당 1명으로 구성되었다. 그리

21) 이때 이미 일부 주에서는 보상식 비례대표제에 따른 선거가 시행되었다 (Lakeman & Lambert 1955, 96). 지역구 선거와 별도로 의석을 배정해 두고, 정당득표율에 의석분포가 가까워지도록 (즉, 지역구 선거에서 나타난 불비례를 보정하는 방향으로) 그 의석들을 배분하는 방식은 그 전부터 덴마크에서 선례가 있었다 (Ibid., 281).

고 기본법은 주지사협의회에서 2/3의 찬성을 받아야 통과될 수 있었던 데 비해, 선거법은 단순과반수로 통과되도록 했다. 이와 같은 세력분포와 규칙은 자민당에게 캐스팅 보트를 주는 셈과 같았는데, 기민/기사연합이 이와 같은 결정구조를 받아들인 것부터가 전략적 고려를 거친 타협적 자세의 발로였다 (Bawn 1993; Golay 1958).

자민당은 이념적으로는 사민당보다는 기민/기사연합에 가까웠지만, 선거법에 관해서만은 소수당의 의회내 입지를 확보하기 위해서 비례대표제를 선호했다. 아울러, 독일은 연방제 국가 중에서도 란트별로 지역색이 매우 강하게 유지되는 나라이기 때문에, 지역구 선거와 비례대표제를 피상적으로 혼합하는 방식에 자연스러운 합의가 이뤄졌다. 지역구를 형식적으로 유지하되, 전체 의석은 정당 득표율에 따라 배분함으로써 지역색을 완화하는 길을 찾은 것이다. 이와 같은 사정에 따라, 독일은 1949년에 지역구 불균형 보상식 비례대표제를 채택했다. 1949년의 선거법은 당초 최초의 선거에만 적용하기로 하고 제정했지만, 1953년에 개정할 때에도 기본 골격은 그대로 유지되어 지금에 이르고 있다.

뉴질랜드가 보상식 비례대표제를 채택하게 되는 과정 역시 흥정과 타협, 그리고 정치인들의 단기적인 이익 추구가 교묘하게 결합되어 나타난 결과다 (Vowles 1995; 최태욱 2012). 종래의 단순다수제 아래 손해를 보고 있던 노동당이 선거개혁의 필요성을 제기하고, 1984년에 집권하자 <선거제도 개혁을 위한 왕립위원회>를 설치하지만, 노동당은 부분적인 수선을

원했지 전면적인 개편을 원한 것은 아니었다. 그런데 위원회에서 1986년에 보상식 비례대표제(MMP)를 권고하면서 동시에 이 의제를 국민투표에 붙이라고 제안했다. 1987년 노동당은 선거를 앞두고 선거개혁을 공약으로 내걸었지만, 막상 재집권에 성공한 다음에는 선거제도 개혁을 오히려 거부하는 듯했다. 그러나 1990년 선거에서 국민당이 노동당의 공약위반을 성토하면서, 선거제도 개혁의 선봉장 역할을 자임하고 나섰다. 이런 우여곡절 끝에 1992년 9월에 구속력을 배제하여 여론조사에 가까운 1차 국민투표, 그리고 1993년 11월에 구속력을 가지는 2차 국민투표를 거쳐서 선거제도 개혁이 이뤄졌다.

이후 1996년 선거부터 뉴질랜드는 보상식 비례대표제의 방식으로 의회를 선출한다. 그러나 더 나은 선거제도를 찾기 위한 탐색은 여전히 진행중이다. 1992년 9월에 시행되었던 것과 동일한 형태의 국민투표가 2011년에 다시 시행되었다. 문항 A에서는 현행 제도를 유지할 것인가 아니면 바꿀 것인가를 물었는데, 57.8 대 42.2의 비율로 현상유지가 선호를 받았다. 한편, 문항 B에서는 바꾼다면 어떤 제도로 바꿀지를 물으면서 네 가지 선거제도를 한꺼번에 제시하고 선호를 표시하도록 했다. 그 결과 단순다수제("FPP"), 오스트레일리아에서 행하는 대안투표제("Preferential Voting"), 아일랜드의 단기이양식("STV") 그리고 일본식 병행제("Supplementary Member")가 각각 47%, 12%, 17%, 24%의 지지를 얻었다.<sup>22)</sup> 물론 바꾸지 않는 쪽으로

다수 의견이 모였으므로 문항 B는 원인 무효가 되었다.

## V. 결론

지금까지 비례대표제가 고안된 기원에서부터 19세기 및 20세기 초반까지 전개된 과정을 압축적으로 살펴봤다. 비례대표제는 선거제의 한 형태로서, 특히 18세기 말 미국과 프랑스에서 혁명이 일어나 인민주권과 대의정치의 이념이 의회제로 정착된 이후 왕성하게 탐구되고 발전했다. 인류의 정치사를 열추 잡아서 3천년이라고 보면, 비례대표제의 역사는 본격적인 구상이 나타난 지 이제 200년 남짓이며, 현실적인 대안으로 고려되고 채택된 지는 이제 100년 남짓이다. 그만큼 앞으로 발전할 여지가 풍부하게 열려 있다고 단언할 수 있고, 실제로도 선거제도 연구에 관심을 기울이는 사람의 수도 점점 늘어나고 있다.

선거는 집단의사를 결정하는 하나의 절차이다. 집단의사를 결정하기 시작한 시점은 곧 인류가 집단을 이루고 살기 시작한 시점과 같다. 공동체 내외의 대소사를 결정할 때, 주장이나 제사장에 누가 앉을지를 결정할 때, 해당 집단은 어떤 식으로든지 여러 갈래의 가능한 대안들 가운데 하나를 선택해야만 한다. 다만 고대나 중세에는 집단의사의 결정이 미리 확립된 절차에 따르기보다는 그때그때 사세에 따르도록 방치하거나, 무력이 주도하거나, 관례적 엘리트의 결정에 나머지 다수가

22) New Zealand Electoral Commission ([http://www.electionresults.govt.nz/electionresults\\_2011/referendum.html](http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/referendum.html), 검색일 2015년 10월 28일). 1992년의 국민투표에서 선호도 분포는 병행제(5.6%), 단기이양식(17.4%), 보상식 비례대표제

(70.5%), 대안투표제(6.6%)였다 (<http://www.elections.org.nz/voting-system/referenda>, 검색일 2015년 10월 28일).

무의식적으로 순종하는 경향이 있었다. 근대에 접어들면서, 공동체를 하나의 사회, 다시 말해 인위적이고 자발적인 결사체로 인식하는 사회계약의 은유가 흥미하게 되고, 이에 따라 주권이 인민 전체에게 있다는 이론 그리고 인민의 위임을 받은 회의체가 주권을 표현한다는 대의정치의 이념이 정치생활을 이해하는 핵심적 사유형식으로 자리를 잡았다. 이에 따라, 공직자도 인민이 표출하는 의사에 따라 선출해야 한다는 이념과 함께, 선거의 절차를 정합적으로 정해서 지속적으로 엄밀하게 지켜야 한다는 이념도 강조되기에 이른다.

선거에서 비례성을 높이기 위한 관심이 최초로 표현된 짝은 중세 교회에서 룰과 쿠사누스 등을 통해 표출되었다. 그들은 더 나은 선거방식을 고안하는 일을 “신의 뜻”을 찾아내는 과업의 일환으로 생각했다. 이들이 고안한 선거제도는 초인적으로 기발한 수준은 아니었기 때문에, 18세기에 보르다와 콩도르세가 각각 점수투표와 쌍대(binary)투표를 고안할 때 그들의 저술을 읽지 않았다고 하더라도 놀라운 일은 아니다. 마찬가지로, 토머스 힐이 보르다나 니콜라우스를 모른 채 선호이전투표를 고안하고, 카를 안드레가 힐과 그 이전의 선학들을 몰랐다고 해도 놀라운 일은 아니다. 중요한 점은 오히려, 시대와 공간의 각 맥락에서 선거제도에 관심을 가지면서 기존 제도를 조금이라도 개선해보려고 궁리한 사람들이 도처에 있었다는 사실이다.

이러한 사정은 지금도 마찬가지다. 무엇보다 지역 수준에서 선거제도에 대한 관심은 일상적으로 계속되고 있어서, 거의 매일 지구상의 어디선가는 새로운 선거

방식의 탐구와 실험이 벌어진다고 해도 과언이 아니다. 새로운 제도의 채택은 불확실성 속에서도 선량한 가능성을 믿는 실험과 도전의 정신이 뒷받침되어야 가능한 일인데, 전국 단위의 선거제도를 바꾸는 일에 비해 광역 단위 또는 기초 단위의 변화는 그만큼 실험과 도전이 지지를 받을 수 있는 중요한 토양이다. 선거제도에 대한 관심이 기초 단위에서 일어난다는 것은 자체로 풀뿌리 민주주의의 핵심적 원천에 해당한다.

다만 한국 사회에서는 선거제도 개혁에 대한 관심 자체가 별로 높지 않고, 간혹 나타나는 관심마저 지역 수준보다는 전국 수준, 그리고 전국 수준 중에서도 의회 선거보다는 대통령 선거에 관심이 집중된다. 두 가지 결정적인 장애물 때문이다. 첫째는 초중고는 물론이고 대학에조차 다양한 선거제도 각각의 특징과 역사에 관한 강좌가 거의 개설되지 않는다. 더구나 정치적 현실에서 해방 이후 “선거”라고 하면 거의 모든 경우에 단순다수제를 뜻했던 것이 사실이다 보니, 대다수 시민들의 정치의식 안에 선거는 으레 단순다수제밖에 없다는 고정관념이 형성되어 있다. 그러니 선거제도를 개혁한다는 발상 자체가 울림을 가지기 어렵다. 둘째는 지방자치단체를 선거로 구성하는 원칙은 회복되었지만, 지방자치단체 선거의 규칙을 국회가 일률적으로 정하도록 한 독소조항이 남아서 위세를 떨치고 있다. 이것은 비유적으로 말하자면, 초등학교 반장선거의 규칙을 교육부가 정해서 하달하는 격이다. 미국이나 독일 같은 연방제는 물론이고 프랑스나 덴마크 같은 단일정부 하에서도, 지방정부의 선거에서 선거구의 획정이나

당선자 결정방식을 중앙정부에서 (그것도 일률적으로) 정해서 하달한다는 것은 상상할 수조차 없는 언어도단에 해당한다. 규칙 제정의 형식적 절차라는 측면에서 지방선거제도를 설사 전국 의회에서 정하도록 했다고 하더라도, 제도의 내용은 해당 지방의 사정과 의사를 반영하는 것이 당연한 것이다. 이런 관점에서 바라볼 때, 한국 지방선거제도의 획일성은 이 주제에 관해 각 지방이 나름의 의견을 형성하지도 제시하지도 못하고 있음을 보여주는 명백한 증거다. 대한민국이 민주주의를 포기할 것이라면 모르되, 민주공화국을 천명하는 헌법 1조를 말장난으로 치부할 작정이 아닌 한, 지역 수준에서 선거제도를 개선하고자 하는 관심이 민주주의의 건강한 발전을 위해 치명적으로 중요하다는 사실에 주목하고, 그러한 관심을 방해하는 장애물들을 제거하기 위해 사회적인 노력이 필요하다.

마지막으로, 선거제도는 진공관에서 고안되거나 채택되는 것이 아니라, 공동체가 지향해야 할 가치를 담보하려는 노력의 와중에 고안되고, 공동체가 내리는 고도의 정치적 결단으로서 채택된다. 다시 말해, 선거제도의 고안과 채택은 현실정치 안에서 이뤄지는 정치적 행위이다. 특히 비례성의 향상이란 본래적으로 사회적 약자 및 소수파의 존재에 주목하면서, 그들의 정치적 입지를 어느 정도 부양해 주는 것이 갈등의 폭력화를 방지한다는 이념과 맞물려 있다. 따라서 선거제도의 개혁은 기득권 세력의 협조와 양보가 없다면 무망한 일이 된다. 이 글에서 살펴본 몇 가지 역사적 사례들은 한결같이, 각 시대 각 나라에서 여러 정파들이 각기 미래를 전

망하면서 득실을 계산하고, 그 결과 흥정과 타협을 통해 선거제도 개혁이 합의되었을 때 비례대표제가 채택되었음을 보여준다. 영국 하원이 대표적으로, 그러한 합의가 이뤄지지 않았을 때 비례대표제는 채택되지 않았다. 이를 음미해 보면, 비례대표제를 향한 운동은 실용주의적인 접근으로만 성과를 거둘 수 있는 일이지만, 동시에 기득권 세력의 양보와 협조를 자아낼 수 있을 정도로 그것이 사회 평화를 위해 실로 도움이 된다는 설득력을 가지지 못한다면 채택될 수 없다는 결론을 도출할 수 있다.

## 참고문헌

- 박동천, 2000, 『선거제도와 정치적 상상력』, 서울: 책세상.
- 음선필, 2007, 『비례대표선거제론』, 서울: 홍익대학교 출판부.
- 정준표, 2014, 「독일 선거제도: 작동 원리와 한국선거에의 적용 가능성」, 『한국정치학회보』 48(2), pp. 29-56.
- 최태욱, 2012, 「뉴질랜드 선거제도 개혁과 정치기업가」, 『한국정치연구』 21(2), pp. 275-299.

## References

- Andrae, Poul George. 1926. *Andrae and his Invention: The Proportional Representation Method*. Translated by Vaughn Meisling. Copenhagen: The Author (Printed in Philadelphia).
- Bawn, Kathleen. 1993. "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome." *American Journal of Political Science*, 37 (4): 965-989.
- Bennett, Scott. 1995. "These New-fangled Ideas: Hare-Clark 1896-1901." In *An Australian Democrat: The Life, Work, and Consequences of Andrew Inglis Clark*, edited by Marcus Haward and James Warden, 145-162. Hobart: Centre for Tasmanian Historical Studies, University of Tasmania.
- Borda, J-C. de. 1784. "Mémoire sur les elections au scrutin." In *Histoire et Mémoires de l'Académie Royale des Sciences année 1781*, 657-665.
- Caramani, Danielle. 2000. *Elections in Western Europe since 1815*. New York: Palgrave.
- Carstairs, Andrew McLaren. 1980. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. George Allen & Unwin.
- Condorcet, Marquis de. 1785. *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Paris: Imprimerie Royale.
- Droop, Henry R. 2013. "On Methods of Electing Representatives." Originally published *Journal of the Statistical Society of London*, 44 (2), June 1881: 141-202. Available at <http://www.votingmatters.org.uk/ISSUE24/I24P3.pdf>, 검색일 2015년 10월 28일.
- Fair Vote. 2013. "Choice Voting". Center for Voting and Democracy. Available at <http://www.fairvote.org/choice-voting#.UmdwanC8CWI>, 검색일 2015년 10월 28일.
- Farrell, David. 2012. 『선거제도의 이해』. 전용주 역. 한울: *Electoral Systems*. Palgrave.
- Fine, John V. A. 1983. *The Ancient Greeks: A Critical History*. Cambridge: Harvard University Press.
- Golay, John Ford. 1958. *The Founding of the Federal Republic of Germany*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grofman, Bernard and Arendt Lijphart, eds. 1986. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Hallett, George H. Jr. 1937. *Proportional Representation – The Key to Democracy*. Washington DC: The National Home Library Foundation.
- Hart, Jenifer. 1992. *Proportional Representation: Critics of the British Electoral System 1820-1945*.

- Cambridge: Clarendon Press.
- Haskins, George L. 1960. *The Growth of English Representative Government*. New York: A. S. Barnes and Company, Inc.
- Heinberg, John Gilbert. 1926. "History of the Majority Principle." *American Political Science Review* 20 (1): 52-68.
- Hoag, Clarence Gilbert and George Hervey Hallett. 1926. *Proportional Representation*. New York: Macmillan.
- Homeshaw, Judith. 2001. "Inventing Hare-Clark: The Model Arithmetocracy." In *Elections: Full, Free and Fair*, edited by Marian Sawyer, 96-114. Sydney: Federation Press.
- Humphreys, John H. 1911. *Proportional Representation: A Study in Methods of Election*. London: Methuen & Co.
- Lakeman, Enid and James D. Lambert. 1955. *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral System*. London: Faber and Faber.
- Lijphart, Arendt. 1986. "Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, edited by Bernard Grofman and Arend Lijphart, 170-179. New York: Agathon.
- Lines, Marji. 1986. "Approval Voting and Strategy Analysis: A Venetian Example." *Theory and Decision* 20: 155-172.
- McLean, Iain. 1990. "The Borda Count and Condorcet Principles: Three Medieval Applications." *Social Choice and Welfare* 7 (2): 99-108.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Australian Electoral Reform and Two Concepts of Representation." Paper for Australian Political Science Association Jubilee Conference, October.
- Mill, John Stuart. 1861. *Considerations on Representative Government*. London.
- Mowbray, Miranda and Dieter Gollmann. 2007. "Electing the Doge of Venice: Analysis of a 13th Century Protocol." IEEE Computer Security Foundations Symposium. Available at <http://www.hpl.hp.com/techreports/2007/HPL-2007-28R1.pdf>, 검색일 2015년 10월 28일.
- Nicholas of Cusa. 1991. *The Catholic Concordance*. English translation by Paul E. Sigmund. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, William H. 1986. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Royal Commission on Systems of Election. 1910. *Report of the Royal*

- Commission Appointed to Enquire into Electoral Systems, with Appendices*, Cd. 5163. London: H. J. Stationery Office.
- Sawer, Marian, ed. 2001. *Elections: Full, Free and Fair*. Sydney: Federation Press.
- Shugart, Matthew S. and Martin P. Wattenberg. 2001. "Mixed-Member Electoral Systems: A Definition and Typology." In *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, edited by Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg, 9-24. Oxford: Oxford University Press.
- Spiro, George G. 2010. *Numbers Rule: The Vexing Mathematics of Democracy from Plato to the Present*. Princeton: Princeton University Press.
- Tideman, Nicolaus. 1995. "The Single Transferable Vote." *Journal of Economic Perspectives* 9 (1): 27-38.
- Vowles, Jack. 1995. "The Politics of Electoral Reform in New Zealand." *International Political Science Review* 16 (1): 95-115.
- Ziegler, Donald J. 1958. *Prelude to Democracy: A Study of Proportional Representation and the Heritage of Weimar Germany, 1871-1920*. Lincoln: University of Nebraska Press.

국문참고문헌의 영어표기  
(Korean References in Roman Alphabet)

- Choi, Tae-wook. 2012. "Electoral Reform in New Zealand and the Political Entrepreneurs." *Studies in Korean Politics* [Seoul National University Research Institute for Korean Politics] 21 (2): 275-299.
- Eum, Sun-pil. 2007. *A Study in Proportional Representation*. Seoul: Hongik University Press.
- Jung, Jun-pyo. 2014. "German Electoral Systems: Working Mechanism and Applicability to Korean Elections." *Korean Political Science Review* [Korean Political Science Association] 48 (2): 29-56.
- Park, Dong-chun. 2000. *Electoral Systems and Political Imagination*. Seoul: Chaeksesang Publishing House.