

다수대표제의 비교법적 고찰

박 인 수*

I. 서론

선거에 있어서 당선인 결정방법인 대표제의 유형으로는 다수대표제·소수대표제·비례대표제 등이 있으나, 우리나라에서는 대통령선거 뿐만아니라 국회의원선거, 지방선거 등에서 다수대표제를 원칙으로 하고 있다.

다수대표제는 선거구에서 최고득표 또는 과반수 득표자를 대표로 결정하는 방법으로서 이를 시행하고 있는 국가들에 따라서 여러가지의 유형으로 나타나고 있다. 그 유형을 대별하여 보면 당선에 요구되는 득표율 등의 조건없이 선거구에서 유효투표 중 최고득표한 후보자를 당선인으로 결정하는 제도인 상대적다수대표제와 선거구에서 총유효득표수의 과반수 또는 일정수 이상의 득표를 확보한 후보자를 당선인으로 결정하는 절대적다수대표제로 분류할 수 있다.

상대적다수대표제에는 소선거구를 전제로 한 단순다수대표제와大選구를 전제로 한 연기다수대표제로 분류할 수 있으나, 오늘날 연기다수대표제를 채택하고 있는 국가는 거의 없으므로 일반적으로 상대적다수대표제는 단순다수대표제와 동일한 제도로 이해하고 있다. 상대적다수대표제는 영국과 미국 등 앵글로색슨 계통의 국가들이 주로 채택하여 활용하고 있으며, 영국의 경우가 대표적이라 할 수 있다.

절대적다수대표제는 과반수 이상의 득표 또는 그 이상의 일정 득표를 전제로 하고 있으므로 이러한 조건에 부합하기까지 반복적으로 투표하여야 하는 것을 원칙으로 하지만 시간적·경제적·절차적 낭비를 줄이기 위하여 결선투표제와 선택투표제 등이

* 영남대학교 법과대학 교수

고안되어 시행되고 있다. 결선투표제는 프랑스에서 하원의원선거 및 대통령선거에 적용하고 있으며, 선택투표제는 호주가 하원의원선거에서 채택하고 있는 웨어식이 기본 모형에 해당한다고 볼 수 있다.

II. 상대적다수대표제

상대적다수대표제는 영국식 대표제도로써 미국 뿐만아니라 앵글로색슨 계통의 국가 등에서 광범위하게 활용되고 있으며 우리나라도 이 제도를 채택하고 있다.

1. 기본적 분석

상대적다수대표제 중 단순다수대표제는 단 한차례의 선거에서 최고득표한 후보자를 당선자로 결정하는 제도로서, 대표제도 중에서 가장 단순한 형태의 대표자 결정방법이라 하겠다. 따라서 이 제도는 간명성을 장점으로 하며, 양당제도가 확립되어 있는 국가에서는 의회가 과반수 의석을 가질 수 있는 정당의 출현을 용이하게 하는 장점도 동시에 가진다.

그러나 이 제도는 유권자의 선택여지를 지나치게 단순화시키며, 선택의 결과가 평소 분명한 정치적 의사를 가지고 있지 않은 유권자들 즉 부동층 유권자들의 의사에 의해 좌우될 소지가 크다는 점에서 비판되어 질 수 있다. 즉 영국과 같은 경우 보수당과 노동당은 전통적인 선거기반을 가지고 있으므로 선거 결과에 결정적인 영향력을 미치게 되는 것은 부동표의 향방에 있다고 할 수 있다.

또한 이 제도에 의하는 경우에는 전국적인 정당별 득표율과 정당별 획득 의석수에 있어서의 순위 관계가 서로 부합하지 않는 경우가 발생한다는 점도 논리적인 관점에서 비판될 수 있다. 상대적다수대표제의 이러한 단점은 영국에서 실제로 1951년 10월 25일 총선거와 1974년 2월 28일 총선거결과에서 발생하였으며, 당시 각 정당의 득표율과 의석수는 다음과 같다.

1951년 10월 25일 총선거결과

보수당 : 13,713,000득표(48%) 312석(51.35%)

노동당 : 13,948,000득표(48.80%) 295석(47.25%)

1974년 2월 28일(절대과반수의석 확보정당 없음)

보수당 : 11,857,000득표(38.30%) 296석(46.60%)

노동당 : 11,654,000득표(37.50%) 301석(47.40%)

정당별 득표율과 의석수의 현저한 불일치가 발생함에도 불구하고 영국에서는 상대적다수대표제에 집착하고 있다. 그 이유는 선거의 기능을 여론의 반영에 있어서 학문적으로 충실할 수 있는 의석 총원방법이라기 보다는 행정부의 집행행위에 대하여 지할 수 있는 행정부 동질적인 안정된 과반수의석의 의회를 구성하는 데 있다고 보고 있기 때문이다. 즉 선거정의의 확보라는 측면보다는 오히려 의회제도의 효율성이라는 점을 강조하고 있다고 할 수 있다.

2. 정치적 효과

단순다수대표제는 양당제도에 결부되어 있으므로, 군소정당을 제거하면서 의회주의를 강화시키게 된다는 점은 명백하다. 그러나, 단 한차례의 투표만 시행하므로 정치세력간의 유권자 연합이 불가능할 뿐만아니라 유권자로 하여금 투표 즉시 실효적인 면만 고려하여 투표하도록 함으로써 유권자의 재고가능성을 완전히 박탈하게 된다. 이것은 결국 군소정당으로 하여금 그들이 정치적 기반을 잡을 수 있는 기회와 성장가능성을 가질 수 없도록 하고 있다고 하겠다.

이 점은 1987년 6월의 영국 하원선거를 통하여서도 명확하게 나타났다고 할 수 있다. 자유당과 SDP의 연합은 23%의 득표율 7,339,912표를 득표하였음에도 불구하고 의석수는 전체의석의 3.5%에 불과한 22석을 획득하는데 그쳤다. 이는 상대적다수대표제 하에서 제3당은 집권의 기회가 사실상 차단되어 있다고 볼 수 있다. 즉 제3당의 회생 위에서 대표의 불평등은 존속한다고 평가할 수 있다. 실제로 1997년 5월의 총선에서, 노동당 의원은 36,275표, 보수당은 61,971표, 자유민주당은 121,898표에 의해 당선된 것을 고려하면 각 정당별 소속의원간의 득표에서의 불평등문제가 심각하게 나타나고 있다고 할 수 있다.

3. 영국·미국 및 우리나라의 실제

1) 영국

국회의원 선거에서 상대적 다수대표제를 시행하는 대표적인 국가인 영국에서는 최

고득표후보자를 당선인으로 결정하나, 최고득표자가 2인 이상인 경우에는 추첨에 의하여 당선인을 결정한다. 1인 후보자 선거구의 경우에는 투표없이 당선인을 결정한다.

선거결과가 확정되는 대로 선거관리관에 의하여 당선인은 공표되며, 당선된 후보자가 무자격 또는 선거사범으로 소추된 경우에도 선거관리관은 그 자를 당선인으로 공표하여야 한다. 이의가 있는 자는 선거소송절차에 의하여 구제를 신청하도록 하고 있다.

선거관리관은 당선인 공표 후 가능한 빠른 시일내에 당선인의 성명 등을 선거영장에 기재하여 대법관부 사무총장에게 보고하도록 규정하고 있다.

1997년 5월1일 시행한 총선에서의 정당별 득표수와 득표율, 의석수는 다음과 같다.

정당	득표수	득표율	입후보자수	의석수
Labour	13,518,167	43.2%	639	418
Conservative	9,600,943	30.7%	648	165
Liberal Democrat	5,242,947	16.8%	639	46
Referendum Party	811,849	2.6%	547	0
Scottish National	621,550	2.0%	72	6
Ulster Unionist	258,349	0.8%	16	10
SDLP	190,814	0.6%	18	3
Plaid Cymru	161,030	0.5%	40	4
Sinn Fein	126,921	0.4%	17	2
Democratic Unionist	107,348	0.3%	9	2
UK Independence	105,722	0.3%	193	0
Green	63,991	0.2%	95	0
Alliance Party	62,972	0.2%	17	0
Socialist Labour	52,109	0.2%	64	0
Liberal	45,166	0.1%	55	0
British National	35,832	0.1%	57	0
Natural Law	30,604	0.1%	197	0
Speaker	23,969	0.1%	1	1
ProLife Alliance	19,332	0.1%	56	0
United Kingdom Unionist	12,817	0.0%	1	1
Progressive Unionist	10,928	0.0%	3	0
National Democrat	10,829	0.0%	21	0
Scottish Socialist Alliance	9,740	0.0%	16	0
National Front	2,716	0.0%	6	0
Others	159,639	0.5%	297	1
Total	31,286,284	100.0%	3,724	659

전국평균투표율 : 71.4%

2) 미국

미국에서도 하원의원 선거에서는 상대적 다수대표제를 원칙으로 하고 있으나, 조지아주와 콜롬비아특별구에서는 예외적으로 절대적 다수대표제를 취하고 있다. 대통령 선거에서도 선거인단 선거는 절대적 다수대표제를 취하고 있으나, 예비선거의 경우에는 많은 주에서 상대적 다수대표제를 채택하고 있다. 사우스 캐롤라이나 주에서는 상대적 다수대표제를 취하면서도 총투표수의 35% 이상의 득표자로 정하고 있으며, 미시시피주·텍사스주 등 10개 주에서는 절대적다수대표제를 채택하고 있다. 상대적 다수대표제를 취하고 있더라도 득표수가 일정수에 미달하는 경우에는 대부분의 주에서 결선투표제를 채택하고 있으며, 당대회를 통하여 결정하는 주도 있다.

하원의원선거에서 당선인 결정은 주선거위원회 또는 주무장관 등과 같은 일반적 선거집행기관이 행한다. 주무장관이 당선인을 결정하는 경우에는 주지사, 주회계점사관, 각 정당의 주중앙위원회위원장의 임회를 필요로 하고 있다. 주선거위원회가 당선인을 결정할 때에는 위원 과반수의 출석하에 위원장이 결정한다.

2000년 11월 7일 시행한 하원의원 선거에서의 각 주별, 정당별 득표수는 다음과 같다.

Recapitulation of Votes Cast for United States Representatives, Election of Nov. 7, 2000

State	Republican	Democratic	Independent	Libertarian	Natural Law	Green	Independent-ence	Reform	Constitution	Other Parties	Other (Seal-ling, Write-ins, etc.)	Total
Alabama	849,229	485,660		96,908		22,440	10,086				7,197	1,498,994
Alaska	190,862	45,372		4,802		9,010					832	274,388
Arizona	854,715	557,849		41,570	2,412							1,465,686
Arkansas	277,145	355,396									283	632,785
California	4,446,295	5,406,623		277,645	227,307	37,882		33,311	7,474	9,614	4,547	10,436,607
Colorado	968,651	496,045		85,806	34,981	13,596		7,885	9,865		7	1,623,882
Connecticut	590,889	699,237		2,034	1,268	7,383			7,724			1,313,480
Delaware	211,797	96,488		2,361					2,490			313,126
Florida	2,851,623	1,976,189	31,646	27,187	68,896			54,030			1,636	5,011,230
Georgia	1,498,337	918,086									200	2,416,622
Hawaii	110,695	321,573		8,156								340,424
Idaho	332,655	142,345		13,635				4,200				492,836
Illinois	1,907,306	2,453,674		32,204							102	4,393,286
Indiana	1,140,554	963,187	19,077	43,688							298	2,166,744
Iowa	717,322	531,643		17,543						9,380	486	1,275,934
Kansas	655,872	328,194		61,945								1,035,961
Kentucky	824,915	561,753		12,644		3,852		32,436			95,386	1,436,409
Louisiana	747,115	422,608		12,356								1,202,171
Maine	203,437	369,668									2,114	638,399
Maryland	856,306	1,060,984		238		155			7,017			1,926,764
Massachusetts	343,498	1,967,942		10,553						12,165	399,524	2,733,972
Michigan	1,786,960	2,177,618		48,100	16,344			6,709	18,272		35	4,069,660
Minnesota	993,371	1,234,204	19,257	17,151			76,097		24,248			2,383,738
Mississippi	468,463	498,687		15,610				6,459				996,139
Missouri	1,135,724	1,136,020		24,847	4,957	15,947		8,293				2,325,788
Montana	211,418	189,971		9,132								410,521
Nebraska	466,513	178,071		17,912				3,913		9,515	576	683,071
Nevada	330,884	224,648		9,354	1,143					9,149		556,049
New Hampshire	303,180	298,754		11,901					2,204			2,988,233
New Jersey	1,384,170	1,532,240	71,823									2,987,514
New Mexico	374,017	3,081,701		4,746								3,887,514
New York	2,335,461	1,193,600		69,544				440		9,380,161	1,134,789	6,948,876
North Carolina	1,514,806	1,151,773						1,218				2,779,200
North Dakota	127,251	151,173										286,668
Ohio	2,235,453	2,096,864	73,212	106,896	68,913			4,897				4,586,058
Oklahoma	701,230	336,365	20,590	23,233							22	1,087,515
Oregon	607,098	790,366		15,800				8,718				1,440,002
Pennsylvania	2,229,057	2,278,227		18,917					2,224	78,399	2,577	4,552,010
Rhode Island	89,454	247,247								9,426,625	410	384,272
South Carolina	739,803	523,141		31,104	9,464			4,200				1,321,312
South Dakota	231,083	78,321		5,367								314,761
Tennessee	991,864	819,100	2,418	38,433							1,443	1,854,376
Texas	2,932,411	2,799,061	5,577	245,402							3,322	5,985,763
Utah	426,648	304,797		8,866	2,556				15,271	9,587		786,764
Vermont	51,977	14,918	207,934	2,976						104,789	780	283,366

3) 우리나라

대통령선거 뿐만아니라 지역구 국회의원선거·지방선거 등에서 우리나라는 상대적 다수대표제를 원칙으로 하고 있다.

대통령선거에서는 최고득표자가 2인 이상일 때 국회에서 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선인으로 결정하며, 후보자가 1인일 때에는 선거를 행하며 선거권자 총수의 1/3이상을 득표하여야 한다. 대통령직선제의 현행헌법하에서 1987년 12월, 1992년 12월, 1997년 12월 세차례의 대통령선거가 행하여졌으나 지역주의에 뿌리를 두고 있는 정치적 세력이 유사한 후보자들에 대하여 상대적 다수대표제를 채택함으로써 투표결과 과반수의 지지를 확보한 대통령 당선자는 출현하지 못하였다. 이는 결국 대통령의 정치적 기반이 불안정하게 되는 요인으로 작용하였다고 볼 수 있다.

국회의원 선거에서도 지역구위원의 경우에는 상대적 다수대표제를 채택하고 있으나, 최고득표자가 2인이상인 경우에는 연장자순에 의하여 당선자를 결정하며, 1인 입후보의 경우에는 무투표당선제를 시행하고 있다는 점에서는 대통령선거에서의 당선인 결정방법과 다르다.

2000년 4월 13일 시행한 제16대 국회의원선거의 정당별 득표수, 득표율, 지역구의석수, 의석점유율 등은 다음과 같다.

제16대국회의원총선거(2000. 04. 13)

	한나라당	민주당	자민련	무소속	투표자 전체합계
득표수	7,365,359	6,780,625	1,859,331	1,774,211	18,904,740
득표율	39.0%	35.9%	9.8%	9.4%	94.1%
지역구의석수	112	96	12	5	227
의석율	49.3%	42.3%	5.3%	2.2%	99.1%

Ⅲ. 절대적 다수대표제도

절대적다수대표제로는 프랑스의 결선투표제도와 호주의 웨어식 선택투표제를 살펴 보고자 한다.

1. 결선투표제

결선투표제는 의원내각제의 정착을 통한 민주주의의 기틀을 마련한 프랑스 제3공화국하에서 시행된 제도로써, 제5공화국에서도 1958년에서 1985년까지 시행하였으며 1985년 7월에서 1986년 7월까지의 시행하지 아니하였으나 1986년 7월 이후 계속하여 시행하고 있다.

1) 기본적 분석

결선투표제는 제1차투표에서 절대과반수를 확보한 후보자가 있으면 그를 당선자로 결정하지만, 절대과반수를 확보한 후보자가 없는 경우에는 일정한 기간이 경과한 이후에 제2차투표를 통해서 당선자를 결정하는 선거제도이다. 이 경우 2차 결선투표에는 1차투표에서 일정한 득표율 이상을 획득한 자로 후보자격을 제한하고 있으며, 제2차투표의 당선자에게는 과반수 득표를 요구하지 않는 것이 일반적이다. 프랑스에서는 1976년 7월 19일 법률 이후 12.5%의 득표율을 결선투표 후보자격으로 정하고 있다.

유권자 95,000명의 선거구에서 1명의 의원을 선출하는데 A,B,C,D,E 5명의 후보자가 경합한 경우를 사례로 들어보면 다음과 같다. 제1차투표에서 79,000명이 투표한 결과 A후보가 31,000표, B후보가 19,000표, C후보가 14,700표, D후보가 2,000표, E후보가 12,300표를 획득하였다면, 어느 후보자도 과반수에 해당하는 39,501표 이상을 확보하지 못하였으므로 제1차투표는 산표(ballotage)가 되며 결선투표가 선언된다. 이 경우 단순다수대표제에 의한 경우에는 후보자 A가 당선될 것이 명확하다고 하겠다. 제2차 결선투표에서는 득표율 12.5% 이상의 후보자만 결선투표의 후보자격을 가지므로 D후보는 자격을 상실하게 된다. 또한 2차투표에서는 정당간 연합 등이 이루어지는 바 C후보는 이에 따라 B후보를 위하여 사퇴한 반면 E후보는 사퇴하지 않은 정치적 상황이 발생한 가운데 81,000명의 유권자가 2차투표에 참여한

결과, A후보가 33,000표, B후보가 37,000표, E후보가 11,000표를 획득하였다면 상대적으로 다수표를 획득한 B후보가 당선자로 결정되게 된다.

결선투표제에서는 2차투표시에 이루어지는 선거연합 및 그에 따른 후보사퇴가 대단히 중요한 영향을 미치게 되는 것은 분명하다. 이러한 정치적 행위들에 의하여 선거결과는 1차투표와 전혀 다른 양상으로 나타나기도 한다.

결선투표제에서는 유권자의 심리적 상태도 상대적다수대표제와 다른 양상을 보여준다. 제1차투표에서 비록 유권자 자신이 선호하는 후보자가 당선될 가능성이 없다고 하더라도 그 후보에게 투표하게 될 것이므로 이러한 유권자의 행태를 통해서 유권자의 의사를 파악할 수 있을 뿐만 아니라 경쟁중에 있는 상대에 대한 지지의사를 유추할 수 있게 한다. 즉, 1차투표의 결과는 국가전체의 정치적 상황에 대한 비교적 객관적인 평가라고 할 수 있을 것이며, 1차투표와 2차투표간의 기간동안 이루어지게 되는 후보자들의 사퇴·철회·잔류를 통하여 2차투표에는 일반적으로 두명 또는 세명의 후보자간의 경쟁으로 압축된다. 유권자의 경우에는 만약 1차투표시 선택한 후보자가 2차투표시에는 찾지 못하게 되면 1차투표시 선택한 후보자와 정치적 견해가 유사한 후보자에게 투표하게 되거나 또는 그가 싫어하는 후보자가 유력한 지위에 있는 경우에는 그를 낙선시키기 위한 투표로 나아가게 된다. 이러한 결선투표제의 성향과 관련하여 1차투표는 선택하는 투표이며, 2차투표는 제거하는 투표라고 보기도 한다.

결선투표제에서도 상대적 다수대표제에서와 마찬가지로 정당별 득표율과 의석수간의 불일치문제는 여전히 남아있으며, 2차투표에서는 예상외의 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 비판될 수 있다. 특히 두 개의 정치적 연합체가 경쟁관계에 있는 경우 1차투표에서 보다 많은 지지를 확보한 연합이 2차투표 결과 승리하지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 프랑스의 1978년 선거결과가 이러한 사례에 해당한다고 볼 수 있다.

2) 정치적 효과

결선투표제의 정치적 효과는 단순다수대표제에서 처럼 선명하게 나타나지는 않는다.

전통적으로는 결선투표제가 다당제를 초래하게 되며, 지방에 기반을 두고 있는 군소정당에게 상대적으로 유리한 제도로 평가되었었다.

그러나 프랑스 제5공화국에서 나타나고 있는 선거결과를 보면, 제1차투표에서 유권자의 12.5% 미확보 후보자를 법적으로 배제시킴으로써 거대 정당들간에 2차투표를 향한 연합과정을 걸쳐 많은 후보자를 사퇴시키게 되고 이는 결국 의회에서의 비교

적 동질적인 다수파형성을 가능하게 하고 있다는 점을 알 수 있다. 이러한 결선투표에서의 정당간 역할은 좌우파진영의 양극화(bipolarisation)현상을 가속화시키고 있으며, 중도적 정파의 성장을 지연시키고 있다고 볼 수 있다. 전통적인 다당제 국가인 프랑스에서 결선투표제는 정치세력의 이원화 현상을 형성시켰을 뿐만아니라 현실의 현정은 양당제에 유사한 형태로 운용되게 하고 있다.

결선투표제 역시 정당별 득표율과 확보 의석수 간의 불일치 문제는 상대적다수대표제에서와 마찬가지로 나타나고 있다는 점에서 비판된다. 대체로 다수파에게는 득표율보다 많은 의석이 귀속되며, 소수파에게는 반면에 상대적으로 적은 의석수가 부여되고 있다.

프랑스의 경우 다당제의 복잡성·각 지방의 특성·특정인물의 영향력 등이 작용하고 있기 때문에 선거결과를 정확하게 예상하기는 어렵다하더라도, 제5공화국에서의 선거 결과는 비록 약간의 차이는 있을지언정 대체로 예상과 비슷한 양상을 보여주고 있다.

3) 결선투표제의 실제

프랑스 하원선거는 2002년 6월 9일 제1차투표가 시행될 예정이며, 결선투표는 6월 19일에 치르게 된다. 1997년 5월 25일 577개의 선거구에서 시행되었던 제1차 투표와 6월 1일의 결선투표의 득표수, 득표율, 의석수는 다음과 같다.

1997년 5월 25일 제1차투표결과(프랑스 577개 선거구)

유권자수	39,217,241	100.00%
투표자수	26,635,942	67.91%
유효투표수	25,334,486	64.60%
기권수	12,581,299	32.08%
EXTREME GAUCHE	638,710	2.52%
COMMUNISTES	2,519,281	9.94%
SOCIALISTES	5,961,612	23.53%
PRS	366,067	1.44%
Divers Gauche	708,605	2.79%
ECOLOGISTES	1,726,018	6.81%
DIVER	351,503	1.38%
RPR	3,977,964	15.70%
UDF	3,601,279	14.21%
Divers droite	1,671,626	6.59%
FRONT NATIONAL	3,785,383	14.94%
EXTR.DROITE	26,438	0.10%

1997년 6월 1일 제2차투표결과(프랑스 577개 선거구)

유권자수	38,487,205	100.00%
투표자수	27,353,998	71.07%
유효투표수	25,626,329	66.58%
기권수	11,133,207	28.92%
EXTREME GAUCHE	0	0
COMMUNISTES	982,990	3.83%
SOCIALISTES	9,751,423	38.05%
PRS	562,031	2.19%
Divers Gauche	652,882	2.54%
ECOLOGISTES	414,871	1.61%
DIVER	28,916	0.11%
RPR	5,846,717	22.81%
UDF	5,323,177	20.77%
Divers droite	628,468	2.45%
FRONT NATIONAL	1,434,854	5.59%
EXTR.DROITE	0	0

1997년 6월 12일 제10대 입법기 개시일의 정당별 의석수

Groupes	Membres	Apparentes	Total
Socialiste	242	8	250
RPR	134	6	140
UDF	107	6	113
Communiste	34	2	36
Radical, citoyen et Vert	33	-	33
Total Groupes	550	22	572
Non inscrits			5
Total			577

2. 웨어식 선택투표제

선택투표제에는 웨어식 · 버클린식 · 난손식 및 할레트식 등과 같은 제도가 있으나, 웨어식을 기본모델로 하고 있으므로, 호주에서 시행하고 있는 웨어식에 관하여 살펴 보고자 한다.

1) 제도의 내용

선택투표제는 호주의 하원의원선거와 Tasmania를 제외한 주의회 하원선거에서 활용되고 있으므로 호주에서는 일반적인 대표제도라 할 수 있다. 선택투표제는 유권자로 하여금 그가 선호하는 후보자가 과반수를 얻지 못함으로써 낙선하는 경우 남아있는 다른 후보자들 중에서 누구를 선출할 것인지에 대하여 유권자에게 제시할 것을 요구함으로써 결선투표제의 문제점을 제거하고자 하는 방법이다. 이 제도는 유권자에게 입후보자의 선호순서에 따라 그들의 순위를 부과하도록 한다. 호주의 선택투표제는 최고득표 후보자가 과반수를 획득하는 경우에는 최고득표자를 당선자로 결정하지만, 유효투표 총수의 과반수를 획득한 후보자가 없는 경우에는 최하위 득표자를 1순위로 투표한 표를 제2순위로 지지한 후보자별로 재분류하여 2차 집계를 하고 그 결과 과반수득표자가 있으면 그를 당선자로 결정하는 방법이다. 2차집계 이후에도 과반수득표자가 없으면 동일한 방법으로 3차집계를 하게 되며, 과반수득표자가 나올때까지 위의 과정을 반복한다. 최후로 후보자가 2인만 남는 경우 그 중 다수득표자를 당선인으로 결정한다.

다음의 사례에서 제1차 개표집계 결과 어떠한 입후보자도 과반수를 얻지 못하고 있다. 입후보자 C는 최하위득표자이므로 제1차적으로 배제되어지고 그를 1차적으로 지지한 유권자의 제2순위 지지 투표는 남아있는 다른 두 후보자에게 배부되어진다. C의 2순위 투표 분배 결과에도 불구하고 과반수 득표자가 없으므로 동일한 방법에 의하여 E와 A의 표를 해체하여재분류한 결과 D가 당선자로 확정된다. 입후보자 D는 제1차 선호개표에서는 최고득표를 얻지못하였지만 입후보자 C·E·A의 지지유권자들의 제2순위 선호투표 재분배에 따라서 과반수의 득표를 얻게 된 경우이다.

◀웨어식 선호투표제의 당선인결정 방법의 예시▶

조건 후보자 5인

유효투표총수 : 61,000표

과반수 : 30,001표

후보자	A	B	C	D	E	계
제1순위표	15,000	20,000	7,000	10,000	8,000	60,000
C표를 해체 제2순위로 배분	1,000	0	해체	4,000	2,000	
누 계	16,000	20,000	-	14,000	10,000	60,000
E표를 해체 제3순위로 배분	1,500	3,000	-	5,500	해체	
누 계	17,500	23,000	-	19,500	-	60,000
A표를 해체 제4순위로 배분	해체	6,000	-	11,500	-	
누 계		29,000		31,000 (당선)		

호주에서 선택투표제는 소선거구제에서의 대표제도일 뿐만 아니라 1949년 이전 상원의원선거의 대선거구제에서도 채택되었었다. 선택투표제는 동일정당의 입후보자들을 선호하는 경향때문에 여러명의 후보를 선출하는 대선거구제에서는 적절한 제도라고 볼 수 없다. 대선거구의 선택투표제에서도 유권자로 하여금 모든 후보자들에 대한 선호순위를 기재하도록 요구한다. 어느 입후보자가 제1차 선호개표에서 과반수를 획득하게 되면 당선자로 확정되지만 과반수득표를 얻지 못하는 경우에는 최하득표후보자를 배제하고 그의 투표를 재분류하는 식으로 하여 어느 입후보자가 과반수를 얻을 때까지 후보자가 배제되어지도록 한다. 첫번째 당선자가 결정되면 당선자가 득표한 투표 내용 중 차순위 후보자별로 첫번째 당선자의 투표가 다시 분류되어지고, 개표집계 결과 어떠한 입후보자도 과반수를 얻지못하면 배제과정은 계속하여 반복된다. 이러한 절차가 모든 의석이 채워질때까지 계속되도록 한다. 이 제도는 결국 어느 한 정당으로 하여금 모든 의석을 차지하게 하는 결과를 가져오기도 한다. 다음의 사례에서 보는 바와 같이 세개의 의석은 동일정당소속의 입후보자들로 결정되어진다. 이 사례는 절차를 단순히 하기 위하여 어느 한 입후보자가 제1차 선호개표결과 과반수를 얻은 경우를 전제로 하고 있다.

선택투표-3인선출선거구

	제1의석	제2의석		제3의석	
		A1후보자 지지표상의 제2순위 분류	합계	A1후보자 지지표상의 제3순위 분류 및 A2후보자 지지표상의 제2순위 분류	합계
정당A					
후보자A1	200.000				
후보자A2	5.000	195.000	200.000		
후보자A3	2.000	1.000	3.000	194.000	197.000
정당B					
후보자B1	180.000	3.000	183.000	4.000	187.000
후보자B2	4.000	500	4.500	1.000	5.500
후보자B3	1.000	500	1.500	1.000	2.500
합계	392.000	200.000	392.000	200.000	392.000

선택투표제를 행한 상원에서의 대표성은 대단히 불평등하게 나타났다. 1925년, 1934년, 1943년 세 경우는 상원의원 전원이 동일한 정당 또는 정당연합 입후보자들 로만 선출되어졌다. 뿐만 아니라 다른 모든 선거에서도 유권자의 개인별 정당지지율 과 상원의원의석수와의 관계에서 대단히 큰 불일치가 나타났다. 따라서 이 제도는 1949년에 현재와 같은 단기이양식비례대표제로 변경되어졌다.

소선거구제에서 선택투표제가 단순다수대표제보다 우월한 점은 당선되는 입후보자 가 과반수의 득표를 얻고 있다는 점이다. 따라서 이 제도는 세명의 입후보자가 거의 동일한 지지를 받고 있는 선거구에서 유효투표의 3분의 1을 가까스로 상회한 입후보 자가 당선되는 것과 같은 상황을 피하게 한다. 또한 이 제도는 투표로 인한 분열의 문제를 극복하게 한다.

선택투표제에서 유권자들은 도저히 수용할 수 없는 제3의 입후보자가 당선될 수 있다는 두려움 없이 유사한 성향을 가진 두 명의 입후보자 중에서 선택할 수 있다. 또한 선택투표제는 단순다수대표제의 특징인 정당의 지역주의적 대표성 집중문제와 다수제도의 문제점을 완화하는 역할을 할 수 있다. 비록 선택투표제 하에서의 정당대 표가 단순다수대표제 하에서 보다 유권자의 득표를 보다 선명하게 획일화한다고 하더 라도 선택투표제도는 생산적인 다수를 창출하고 따라서 안정된 정부부를 구성하게 한 다. 상대적으로 선택투표제는 또한 이해하기 용이할 뿐만 아니라 결과를 신속하게 확 인할 수 있다.

선택투표제와 단순다수투표제의 주된 단점은 이 제도들이 유권자의 의사를 정확히

반영하고 있지 못하다는 것이다. 득표율과 의석수간의 비례성의 정도는 단순다수대표제에서보다 선택투표제하에서 다소 보완되긴 하지만 비례대표제에서의 비례성의 정도에까지 이를 수는 없다. 선택투표제는 당선자에게는 유리하게 작용하는 것이지만 최다득표정당이 반드시 최다의석수를 획득할 수 있는 것은 아니다. 이러한 이유는 주로 정당지지에 대한 지역주의에 의한 것일 뿐만 아니라 선거에서 경쟁하는 정당들의 배합에도 의존하고 있다.

실제에 있어서 선택투표제는 가장 선호하는 입후보자보다는 가장 싫어하는 입후보자를 배제하는 차선적 투표방법이라 할 수 있다. 좌파, 우파, 그리고 중도정당으로 구성되어있는 정치적 상황 속에서 이러한 차선적 투표방법에 따라서 중도정당은 좌파와 우파정당으로부터 동시에 지지될 수 있다.

선택투표제의 차선적 성격은 새개의 정당이 각각 다른 정치적 성향을 나타내고 있는 호주에서는 종종 실제로 나타나고 있다. 호주에서 제1당은 이러한 투표의 차선적 성격에 의하여 결정되는 경우도 있기 때문이다. 다음의 사례에서 보는 바와 같이 국민당 입후보자인 Lusher는 제1차로 배제되어 졌으며 선호투표결과 자유당 입후보자인 Fyfe가 선출되어졌다. 그러나 제1차투표에서 550명의 유권자 정도가 Fyfe가 아니라 Lusher에게 투표하였다면 Lusher가 당선될 수 있었을 것이다. 따라서 이 사례에서 보는 바와 같이 주된 관심은 어느 정당이 2위를 차지할 것인지의 여부에 있다고 하겠다.

1984년 하원의원 선거-Hume선거구의 경우

		제1차 선호투표개표결과		Lusher의 지지투표 중 제2순위 분류 결과	
		NO	%	NO	%
Miliken	ALP	24,342	39.3	26,221	42.3
Lusher	NP	18,245	29.5	-	-
Fife	LIB	19,331	31.2	35,695	57.7

선택투표제는 또한 유권자가 원하지 아니하는 입후보자들에게도 순위를 부여하여야 한다는 점에서 비판될 수 있다. 이러한 문제점은 유권자들로 하여금 그들이 원한다면 입후보자 선호순위를 밝히지 않을 수 있는 선택권을 부여함으로써 보완될 수 있을 것이다. 이러한 선택적 선호제도는 1981년 이래 New South Wales의회의원선거에서 채택되고 있다.

2) 호주에서의 실제

1998년 시행한 호주의 하원의원선거에서의 제1차 선호투표의 결과와 의석수를 보면 다음과 같다.

유권자수 : 12154050

정당	제1차선출투표득표수	득표율(%)	의석수
LP	3764707	33.89	64
NP	588088	5.29	16
CLP	36014	0.32	
ALP	4454306	40.10	67
DEM	569935	5.13	
GRN	238035	2.14	
HAN	936621	8.43	1
UNI	87252	0.79	
CDP	64916	0.58	
OTH	369189	3.32	
유효표	11109063	96.22	
무효표	436138	3.78	
합계	11545201	94.99	148

IV. 결론

소선거구에서의 대표제도에 해당하는 다수대표제를 상대적 다수대표제로 할 것인지 또는 절대적 다수대표제로 할 것인지는 각 국가마다 형성되어 있는 정치적 상황과 여건에 따라 결정될 수 있을 것이다. 논리적인 정당성이나 민주적 정당성의 문제보다 의회의 효율성이나 양당제도의 확립에 보다 비중을 두고 있는 영국 등의 국가에서는 상대적 다수대표제를 취하고 있으며, 민주적·논리적 정당성에 비중을 두고 있는 프랑스 등의 국가에서는 결선투표제 또는 선택투표제를 실시함으로써 절대적 다수대표제를 시행하고 있다. 또한 이러한 절대적 다수대표제를 행하고 있는 국가들에게서는 유권자가 투표한 정당별 득표율과 의석수 간에 발생할 수 있는 비례관계의 문제를 보

완하기 위하여 비례대표제를 병행하여 시행하고 있는 경우도 특징이라 할 수 있다.

우리나라에서는 지역구 국회의원선거 뿐만아니라 대통령선거에서도 단순다수대표제를 채택하고 있기 때문에 현행헌법 하에서 선출된 노태우·김영삼·김대중 대통령의 경우 40% 안팎에 해당하는 낮은 지지율에도 불구하고 당선이 가능할 수 있었다고 할 수 있다. 이는 결국 국회의원 선거에서의 여소야대 현상을 초래하게 되었으며 나아가 대통령의 권한을 안정적으로 수행하는데 상당한 부담을 주었다고 볼 수 있을 것이다. 국회의원선거의 경우에도 단순다수대표제의 장점이라 볼 수 있는 양당제도의 확립보다는 오히려 단순다수대표제의 단점이라 할 수 있는 지역주의의 심화가 두드러지고 있는 것이 우리나라의 현실이라 할 수 있다. 지역주의를 완화하고 민주적 정당성과 대표성을 강화할 수 있는 대표제도의 모색이 시급히 요청되고 있다.