

민주적 대표성과 대통령선거에
관한 연구 - 결선투표제를 중심으로

2017. 7.

사단법인 법과역사학회

이 보고서는 연구용역기관의 결과물로서 중앙선거관리위원회의
입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

“민주적 대표성과 대통령선거에 관한 연구 - 결선투표제를 중심으로” 2017년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서를 제출합니다.

2017. 7.

연구수행기관	사단법인 법과역사학회
연구책임자	장철준(단국대학교 법과대학 교수)
공동연구원	정주환(단국대학교 법학연구소장)
	최용전(대진대학교 공공인재법학과 교수)
연구보조원	정도환(단국대학교 법학연구소 조교)

요 약 문

□ 연구목적

- 결선투표제는 변화하는 헌법 현실에 능동적으로 대응하고, 국민의 의사를 가장 정확하고 효과적으로 대의 기관에 반영하는 민주주의 형태로 개선하여 나아가간다는 헌법적 이상을 실현하기 위한 제도임
- 민주주의 제도의 도입 및 변경은 민주주의적 절차에 의하여 이루어져야 함은 물론이며, 제도의 장·단점에 대한 논의가 투명하고 활발하게 선행되어야 하고, 장점에 대한 국민적 동의와 도입의 의지가 명백히 확인되어야 함
- 선거관리의 일선 그간 정치학계와 법학계에서 독자적으로 수행되어 오던 연구 성과를 통합하여, 결선투표제를 이론적으로 조명해보고 선거관리 실무 차원의 유익한 정보를 제공한다는 필요에 충족하기 위함
- 정치이론 측면에서의 비교제도론, 역사적 측면에서의 한국헌정사, 비교헌법적 측면에서의 외국 선거법제 비교, 선거실무적 측면에서의 선거관리위원회의 역할 등을 다양하게 결합함으로써, 객관적으로 균형 잡힌 방법론을 취하고자 노력하였음

□ 민주적 대표성 구현 수단으로서의 결선투표제

- 결선투표제란 흔히 1회 이상 투표를 실시함으로써 최고 득표자에게 더 많은 지지를 확보할 수 있는 기회를 부여하는 선거제도임
- 결선투표제가 추구하는 가치와 효과는 바로 더욱 고양된 민주적 정통성을 확립할 수 있다는 점임
- 대통령이 더 많은 국민의 지지를 확보함으로써 당선 후의 국정 운영에 자연스럽게 폭넓은 국민적 정당성이 강조될 수 있으며, 이는 대통령의 정치적 판단과 통치 활동에 정치적 힘을 실을 수 있는 법적, 도덕적 근거로 작용할 수 있음
- 다만, 결선투표제만이 더 민주적이고 그렇지 않은 제도는 민주적이지 못

하다는 이분법적 사고에 빠지는 것도 곤란함

□ 결선투표제의 효용

- 과반수의 지지로 당선된 대통령 혹은 대의기관은 그 권한 행사에 필요·충분한 민주적 지지를 확보하게 됨으로써, 상대다수대표제를 통한 통치권 형성 과정에서보다 고양된 민주적 정당성 위에서 통치권을 행사할 수 있음
- 결선투표제는 다양한 정치세력의 실질적 선거 참여를 가능하게 하는 배경이 되는데, 적어도 1차 투표에는 정치적 단일화에 대한 부담 없이 세 세력이 자유롭게 국민의 지지를 두고 경쟁하는 문화가 발달하기 때문임
- 다당제 국가에서 정치적 타협 문화가 부족한 경우, 정치적 안정을 달성하는데 결선투표제가 큰 효과를 발휘할 수 있는데, 국민의 최종적 선택을 받기 위한 과반수 형성을 위해서는 설령 정치적 이념이 비슷한 세력들이라도 반드시 서로 연합하여야 하기 때문임

□ 결선투표제의 역기능

- 결선투표제는 통합의 정치가 아닌 배제의 정치를 조장할 수 있다는 경계의 비판이 유효함
- 실제 평등을 요구하는 소수세력이 의도적으로 배제될 가능성도 존재함
- 결선투표장에 들어서는 많은 유권자들은 자신이 가장 선호하는 후보가 아닌 차선의 선택을 하여야 하므로, 이러한 상황에서 1차 투표 때보다 더욱 적극적으로 유권자의 투표가 이루어지리라는 기대는 쉽게 할 수 없음
- 결선투표의 결과 1차 투표의 1위가 역전되어 최종 선출자가 되지 못하는 경우, 제도의 본질적 목표와 정 반대의 효과가 발생할 수 있음

□ 결선투표제 도입과 한국 정치문화에의 영향

- 우리의 다당제 정치문화 판도의 변화가 있을 수 있음

- 결선투표제의 도입으로 각 세력의 정치적 존재는 인정되면서도 선거 중 이념을 중심으로 한 양대 세력으로 연합하는 문화가 정착될 가능성이 높음
- 선거 때마다 후보단일화에 대한 요구가 거세게 일어났던 전례를 볼 때, 결선투표제의 도입으로 어려웠던 후보단일화 및 선거연합이 자연스럽게 이루어질 것임

□ 다수대표제와 소수대표제

- 다수대표제(多數代表制)란 대표자의 선거를 선거구에 있는 다수자의 의사에 따르게 하는 방법, 즉 다수 득표자만이 대표자가 될 수 있으며 소수파는 대표자를 내는 것이 불가능한 방법을 말함
- 소수대표제(少數代表制)란 소수의 득표로도 당선될 수 있게 하여 소수당에게도 국회에 있어서의 최소한의 대표를 보장하려고 하는 것임

□ 프랑스 대통령선거의 결선투표제

- 제3공화국(1876~1939) 때 처음 결선투표가 도입된 이래, 제5공화국에서 헌법 개정이 이루어진 이후 결선투표제는 대통령선거, 의회선거, 지방선거 등 프랑스에서 실시하는 거의 모든 선거에 채택되었음
- 1962년 이후 결선투표제는 프랑스 제5공화국 대통령선거마다 반드시 치러졌음
- 1차 투표 차점자가 결선투표에서 역전하는 경우가 발생한 적이 있음

□ 기타 국가의 결선투표제

- 프랑스 외의 유럽 국가 중에서 프랑스와 비슷한 혼합정부제 국가인 포르투갈과 의원내각제 국가인 오스트리아, 체코공화국, 슬로바키아 등은 대통령선거에서 결선투표제를 도입함
- 라틴아메리카 국가들도 유럽대륙 못지않게 결선투표제를 적극적으로 받아

들이고 있는데, 이들 국가는 결선투표제를 민주주의의 발전과 동일한 맥락에서 받아들였다는 점이 독특함

□ 결선투표제 도입과 선거인명부, 재외선거

- 결선투표제가 도입되었다고 가정할 때, 1차 투표에서 확정되었던 선거인명부의 효력이 유지되어야 하는지 결선투표를 위한 선거인명부를 다시 작성하여야 하는지에 대한 문제가 발생하는데, 이는 1차 투표 때의 선거인명부를 결선투표시까지 효력을 유지하는 것으로 법률 내용을 개정하여 해결하여야 함
- 선투표를 1차 투표의 연장선상으로 보고 동일 선거에서 투표 절차만 두 번 치르는 것으로 이해할 경우, 1차 투표를 위해 준비하였던 재외선거인명부를 모두 동일하게 결선투표에 사용할 수 있음

□ 사전투표절차 및 선거비용문제

- 사전투표란 선거인이 별도의 신고 없이 사전투표기간 동안에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 투표할 수 있는 제도로서, 선투표제가 성립하기 위해서는 전국 모든 유권자를 단일 선거인명부에 기재하는 통합선거인명부의 작성이 전제되어야 함
- 통합선거인명부를 재작성하지 않고 결선투표 시까지 유지한다면 결선투표의 사전투표 또한 시행에 큰 문제가 없을 것으로 볼 수 있음
- 선거비용의 측면에서 결선투표를 도입할 경우 1차 투표에의 출마자 증가 비용까지 예상한다면 결선투표에 소요되는 비용은 훨씬 커질 것으로 예상되지만, 이러한 선거비용 문제를 단순한 돈의 문제로 여기지 않고 사회적 갈등 해소 비용의 일부로 생각한다면, 이를 바라보는 관점의 차이를 인정할 수도 있을 것임

□ 결선투표제 도입과 헌법개정

- 법률 개정으로 결선투표제 도입이 가능하다는 견해에 의하면, 현행 헌법에서 상대다수제 채택을 명시하지 않았다는 점, 헌법 제67조 제5항에서 대통령선거에 관한 사항을 법률에 위임하였다는 점, 헌법 제62조 제2항이 결선투표방식에 대한 규정이라기보다 최고득표자가 2인 이상일 경우 결정 방식에 대해 규정한 것이라는 점을 들 수 있음
- 헌법 개정이 필요하다는 견해에 의하면, 헌법 제67조 제2항과 제3항의 취지로 볼 때 헌법의 의도는 1표라도 많은 후보를 당선시키겠다는 제도의 도입을 전제한다고 보아야 한다는 점, 직선제 대통령선거에서 거의 불가능한 확률의 경우까지 상정하여 동수 득표의 경우 처리 방향을 밝힌 헌법이 결선투표제와 같은 중대한 사항을 규정하지 않고 있다는 것은 결국 상대다수대표제를 취한다고밖에 해석할 수 없다는 점, 연혁적으로 우리 헌법이 간선제 하에서 결선투표제를 도입하였을 때는 헌법에 직접 명시적으로 규정하였다는 점을 들 수 있음
- 현행 헌법에서 명확히 결선투표제를 채택한다는 의도를 밝히지 않고 있는 이상, 법률 개정을 통해 결선투표를 진행할 경우 선거불복의 문제가 발생할 수 있으므로, 결선투표제는 헌법개정을 통해 해결하여야 함

□ 결선투표제 도입과 공직선거법 정비

- 결선투표의 형식은 1차 투표의 다수득표자 2인이 결선투표에 진출하여 결선투표에서 유효투표의 다수 득표자를 대통령으로 선출하는 전형적인 방식을 채택하여야 하고, 기술적인 문제로 결선투표기간 14일이 늘어나 선거 기간이 37일로 늘어날 수 있는 근거를 마련하여야 함

□ 결선투표제 도입과 선거관리위원회의 역할

- 결선투표제가 도입될 경우 누구보다 중요한 역할을 담당할 주체는 선거관리위원회임
- 선거관리위원회는 1차 투표가 완료됨과 동시에 곧바로 결선투표 준비에 돌입하여야 하고, 가장 기초적인 작업으로 선거벽보 등 결선투표 선거운

동에 필요한 물품을 지체 없이 제작·게시하여야 하며, 결선투개표에 동원될 투표 장소, 개표 인력 등을 미리 섭외하여 두어야 함은 물론임

- 사전투표, 재외선거 등에 사용할 (통합)선거인명부는 재작성의 물리적 시간 확보가 불가능하므로, 1차 투표에서 사용된 이후 결선투표까지 효력이 지속되도록 선거법을 개정하여야 함

목차

<요약문>	①
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 방법	1
제3절 연구의 내용	2
제2장 결선투표제의 정치적 의미	3
제1절 민주적 대표성의 구현	3
1. 정통성과 민주주의	4
2. 민주주의와 다수주의, 그리고 결선투표제	4
제2절 제왕적 대통령제에 대한 비판과 선거제도 변화를 통한 대안 마련	6
1. 대통령제에서의 대통령	6
2. 제왕적 대통령 논란과 결선투표제	7
가. 제왕적 대통령제	7
나. 결선투표제와의 관계	7

제3절 결선투표제에 대한 이론적 평가	11
1. 결선투표제의 목표 및 효용	11
가. 목표	11
나. 효용	11
2. 결선투표제의 역기능	14
가. 정치세력 배제의 효과	14
나. 투표율 저하	16
다. 선거비용 증가	16
라. 민주적 정통성의 약화 가능성	17
3. 소결	17
제4절 결선투표제 도입이 한국 정치문화에 미칠 영향	18
1. 다당제 정치문화	18
2. 후보단일화의 부담 완화	20
3. 소결	21
제3장 결선투표제 도입의 법리적 검토	22
제1절 역대 헌법상 대통령 선거제도 유형 분석	22
1. 대통령 간선제	22
가. 제헌헌법과 간선제	22
나. 의원내각제와 간선제	24
다. 통일주체국민회의, 대통령선거인단과 간선제	26
2. 대통령 직선제	31

가. 제1차 헌법개정과 직선제	31
나. 제2차 헌법개정과 직선제	33
다. 5.16과 직선제	34
라. 6월항쟁과 직선제	37
3. 소결	40
제2절 다수결 방식의 유형 분석	40
1. 서설	40
2. 대의의 원리	42
가. 대의제의 개념	42
나. 대의제의 구조적 특성	43
3. 대표제	44
가. 다수대표제	44
나. 소수대표제	45
다. 비례대표제	45
4. 다수결	48
가. 개념	48
나. 다수결의 전제	48
다. 다수결의 유형과 규정례 분석	49
5. 소결	56
제3절 결선투표제의 장점과 단점	56
1. 서설	57
2. 결선투표제의 장점	58
가. 투표율의 제고	58

나. 대의제의 정당성 확대	63
다. 지역패권주의 극복	64
3. 결선투표제의 단점	67
가. 거비용의 증가	67
나. 대표성의 한계	68
4. 소결	69
제4장 외국의 결선투표제 시행 사례 및 영향 분석	71
제1절 프랑스 대통령선거의 결선투표제 형태 분석	71
1. 프랑스 정부형태 개관	73
2. 프랑스 대통령선거와 결선투표제의 역사	76
3. 프랑스 총선 및 지방선거와 결선투표제	78
4. 프랑스 결선투표제에 대한 평가	79
제2절 기타 국가의 결선투표제	81
1. 결선투표 채택 국가	81
가. 유럽	83
나. 라틴아메리카	84
다. 미국	86
2. 유럽 및 아메리카 국가 결선투표제의 제도적 의의	89
제3절 결선투표제 도입시 선거인명부, 재외선거 문제 비교	89
1. 선거인명부 관련 쟁점	90

가. 선거인명부	90
나. 결선투표제와 선거인명부	91
2. 재외선거 관련 쟁점	91
가. 재외선거 제도	92
나. 결선투표제와 재외선거	94
제4절 사전투표절차 및 선거비용 문제	94
1. 사전투표절차	94
2. 선거비용	96
제5장 결선투표제 도입을 위한 법적·제도적 정비 모색	98
제1절 결선투표제 도입과 헌법개정문제	98
1. 결선투표제 도입의 헌법상 쟁점	98
2. 헌법정신 부합성	99
가. 민주적 정당성 문제	99
나. 분열적 투표의 문제	100
3. 개헌에 대한 견해의 대립	102
가. 음선표의 견해	103
나. 한상희의 견해	104
다. 분석 및 제언	105
제2절 결선투표제 도입을 위한 선거법제 정비	106
1. 공직선거법 개정안 분석	106
가. 노회찬의원 안	106

나. 채이배의원 안	107
2. 공직선거법 개정 방향	107
제3절 결선투표제와 선거관리위원회의 역할	108
1. 선거관리위원회의 헌법적 역할	108
2. 결선투표제와 선거관리위원회	109
제6장 결론	111
1. 민주적 대표성 구현 수단으로서의 결선투표제	111
2. 결선투표제의 효용	112
3. 결선투표제의 역기능	112
4. 결선투표제 도입과 한국 정치문화에의 영향	113
5. 다수대표제와 소수대표제	113
6. 프랑스 대통령선거의 결선투표제	114
7. 기타 국가의 결선투표제	114
8. 결선투표제 도입과 선거인명부, 재외선거	115
9. 사전투표절차 및 선거비용문제	115
10. 결선투표제 도입과 헌법개정	116
11. 결선투표제 도입과 공직선거법 정비	117
12. 결선투표제 도입과 선거관리위원회의 역할	117
참고문헌	117

제1장 서론

제1절 연구의 목적 및 필요성

결선투표제는 변화하는 헌법 현실에 능동적으로 대응하고, 국민의 의사를 가장 정확하고 효과적으로 대의 기관에 반영하는 민주주의 형태로 개선하여 나아간다는 헌법적 이상을 실현하기 위하여 이제 그 제도화를 진지하게 고민하여야 할 단계에 접어들었다고 생각한다. 모든 헌법제도가 그러하듯, 민주주의 제도의 도입 및 변경 역시 민주주의적 절차에 의하여 이루어져야 함은 물론이다. 제도의 장·단점에 대한 논의가 투명하고 활발하게 선행되어야 하고, 장점에 대한 국민적 동의와 도입의 의지가 명백히 확인될 때 헌법적 절차에 따른 합의의 과정을 원활히 도출하여야 한다. 또한 제도화의 과정에서 우리 헌정에 가장 적합한 형태에 대한 학술적 연구가 뒷받침되어야 한다. 외국에서 아무리 완벽하게 시행되고 있는 제도라 하여도 우리에게 맞지 않으면 무용지물이 되고 말 것이기 때문이다.

제2절 연구의 방법

결선투표제를 단일 연구 주제로 이론과 실무적 측면에서 종합적으로 정리된 연구 성과가 아직 나타나지 않고 있다. 본 연구는 선거관리의 일선에서 그간 정치학과 법학계에서 독자적으로 수행되어 오던 연구 성과를 통합하여, 결선투표제를 이론적으로 조명해보고 선거관리 실무 차원의 유의한 정보를 제공한다는 필요에 충족하기 위하여 작성되었다.

제19대 대통령선거를 치르면서 그 제도적 의의와 필요성이 집중적으로 부각되었던 결선투표제는 정당성 차원의 논의가 정치적 이해득실에 따라 정파적으로 주장되어오던 측면이 있었다. 학계의 선행연구도 부족하지 않게 진행되었으나, 실제 정치적 제도화의 담론에서는 이러한 연구의 객관성이 제대로 부각되지 못하였다. 결선투표제는 우리 민주주의의 제도적 근간을 뒤바꿀 수 있는 중

차대한 변혁으로 자리매김 할 가능성이 높다. 이를 객관적 제도 분석에 근거하지 않고 정파적 논리를 통해 관철시키는 것은 문제이다. 본 연구는 그간 학계와 선거 실무계를 중심으로 논의되어 오던 결선투표제에 대한 가치를 객관적으로 조명하였다는 데 의미가 있다.

연구는 학제 간 구별을 허물고, 다양한 관점에서 연구된 성과를 통합하는 데 역점을 두었다. 정치이론 측면에서의 비교제도론, 역사적 측면에서의 한국헌정사, 비교헌법적 측면에서의 외국 선거법제 비교, 선거실무적 측면에서의 선거관리위원회의 역할 등을 다양하게 결합함으로써, 객관적으로 균형 잡힌 방법론을 취하고자 노력하였다. 특히 결선투표제의 연원이 외국의 제도인 점을 고려하여, 우리의 제도화에 필요한 법적 요건을 명확히 하는 데 중점을 두었다.

제3절 연구의 내용

본 연구는 다음과 같은 세부적 내용을 다룰 것이다

- 1° 언론인 등 선거운동 주체 제한에 대한 합헌성 여부
- 2° 선거운동기간 전 말(言)로 하는 선거운동을 금지한 규정의 합헌성 여부
- 3° 선거 당일 온라인 선거운동을 금지한 규정의 합헌성 여부
- 4° 선거기간 중 의정활동 보고 허용규정의 합헌성 여부
- 5° 선거에 영향을 미치는 시설물 규제의 합헌성 여부
- 6° 선거에 영향을 미치는 문서·도화 배부 규제의 합헌성 여부
- 7° 정책·공약에 관한 비교평가결과의 공표제한 규정의 합헌성 여부
- 8° 선거인의 불편을 초래하는 선거운동 방식의 합헌성 여부
- 9° 당원 자격 제한에 대한 합헌성 여부
- 10° 법인·단체에게 일체의 정치자금 기부를 제한한 규정의 합헌성 여부

제2장 결선투표제의 정치적 의미

제1절 민주적 대표성의 구현

결선투표제란 흔히 1회 이상 투표를 실시함으로써 최고 득표자에게 더 많은 지지를 확보할 수 있는 기회를 부여하는 선거제도라 정의할 수 있다. 투표의 반복을 통해 최고득표자 2~3명에게 결선투표 진출 권한을 부여하여, 이들에게만 별도의 투표를 거쳐 국민적 지지를 확인할 수 있도록 하는 것이다. 이렇듯 국가적으로 비용과 노력이 배가되는 선거 절차를 반복하는 이유는, 이를 통해서 추구하고자 하는 가치에 국민적 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 선거의 제도적 효율성을 희생하고서라도 거둘 수 있는 효과가 더 크다는 정치적 판단 때문에 가능한 것이다. 결선투표제가 추구하는 그 가치와 효과는 바로 더욱 고양된 민주적 정통성을 확립할 수 있다는 점이다. 대통령이 더 많은 국민의 지지를 확보함으로써 당선 후의 국정 운영에 자연스럽게 폭넓은 국민적 정당성이 강조될 수 있다. 이는 대통령의 정치적 판단과 통치 활동에 정치적 힘을 실을 수 있는 법적, 도덕적 근거로 작용할 수 있다.

특히 결선투표제가 국민적 공감대를 얻게 된 것은 제19대 대통령선거를 앞두고 정치권에서 결선투표제를 공개적으로 논의하기 시작하였기 때문이다. 이전에도 상대다수대표제를 취하는 우리 대통령선거에서 낮은 득표율에 의한 당선이 이루어지면서 이에 대한 비판과 함께 결선투표제에 대한 관심을 불러일으켰지만, 이는 주로 학술적·전문적 차원에서의 논의에 그치는 것이었다. 하지만 이번 선거에서는 실제 대통령선거에 참가한 후보와 정당이 공개적으로 결선투표제 도입을 공론화함으로써,¹⁾ 그 정치적 의미와 법적 가능성에 대한 국민적 관심을 모을 수 있었다.

전 정권의 비정상적 임기 중단으로 선거 기간이 촉박하였고 결선투표제에 대한 합의의 정치적 의지가 부족하였으며 그 헌법적 가능성에 대한 회의론 등이 대두하여 비록 도입 논의가 더 이상 진전되지는 못하였지만, 대선 직전

1) 아시아경제, “안철수-심상정 ‘결선투표제’ 공감대”, 2016.12.26.

<<http://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016122609281072466>> (2017.7.1. 방문)

국회에서 결선투표제 도입의 내용을 담은 공직선거법 개정안이 발의되는 정도에 까지 진척을 이루면서, 차제에 그 도입의 정당성과 가능성을 진지하게 논의할 환경이 조성되었다고 볼 수 있다.

1. 정통성과 민주주의

민주주의의 정치적 시각에서 결선투표제는 “당선자의 정치적 정통성 (legitimacy) 강화” 라는 대의에 봉사한다. 선출되는 국민의 대표는 정치적으로 반대세력보다 지지세력이 더 많아야 한다는 것이다.²⁾ 다른 후보를 지지한 국민의 투표행위로부터 비록 당선자에 대한 반대의사가 명확하게 확인되지는 않는다 하더라도 적어도 가장 지지하지 않는다는 의사는 표시된 것으로 볼 수 있다. 따라서 당선자에 대한 최우선 지지세력이 그렇지 않은 세력보다 부족한 상황에서 당선된 당선자는 민주적 정통성이 상대적으로 박약할 수밖에 없다. 당선자와 낙선자 사이에 정치 이념적 간극이 클수록 정통성에 대한 논쟁과 비판이 더 커질 것이다.

헌법 이론에서는 이를 자유민주주의 통치구조의 ‘민주적 정당성’ 으로 설명한다.³⁾ 헌법상 통치구조는 국민의 의사에 의하여 조직·작용·해산하여야 한다는 논리이다. 자유민주주의 헌법이 국민의 동의 위에서 제정되고 그 운명을 유지하기 때문에 이러한 구조가 가능한 것이다.

상대다수대표제 하에서 선출된 대통령이 지지세력보다 지지하지 않았던 세력이 많은 상태에서 당선되더라도, 결국 국가와 국민을 대표하는 위치에서 통치권을 행사하게 되는 구조는 정치적으로 민주적 정통성에 의문이 제기될 수 있고, 결국 선거 과정을 인위적으로 되풀이하여서라도 과반수의 국민이 지지하는 대통령을 세우는 것이 정치적으로 정당하다는 논리는 민주적 정당성을 중요시하는 헌법 하에서 충분히 설득력을 보유할 수 있다.

2. 민주주의와 다수주의, 그리고 결선투표제

민주주의는 현실에서 다수결 원칙 (majority rule)에 따라 움직이고 있다.

2) 이준한, 결선투표제의 비판적 고찰, 「의정논총」 제5권 제2호, 2010, 108쪽.

3) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사2008, 836쪽.

결선투표제가 절대 다수, 즉 과반수의 기준을 정통성의 조건으로 제시하는 것도 다수결이 민주주의의 실질적 작동 기제로 움직이고 있기 때문이다. 이러한 원리에 근거하여 사회의 다수에게 정치적 주도권을 허용하여야 한다는 주장인 다수주의(majoritarianism)가 성립하게 된다. 다수가 소수에 대하여 항상 우월하여야 한다는 주장이다.⁴⁾ 자칫 다수의 독재(tyranny of the majority)를 합리화하는 주장으로 비화되어 자유주의자들의 비판 표적이 되기도 하지만,⁵⁾ 여전히 다수결은 세계 여러 민주국가에서 의사결정의 기본 제도로서 기능하고 있다.

이러한 전제를 받아들인다면, 민주주의의 제도화를 위하여 가장 중요한 요소는 다수의 의사가 형성될 수 있는 자유로운 가능성을 확보하는 것이다. 동시에 그것이 국가의 민주적 의사 결정에 반영될 수 있도록 하는 대표 선출의 과정이 만들어져야 한다. 선거의 과정에서 선출되는 후보자가 가급적 다수의 지지를 받아 당선되도록 제도를 만든다면, 선출 이후의 민주적 국가 운영을 위하여 바람직한 정당성의 근거를 형성할 수 있다. 결선투표제는 선거 과정에서 민주적 다수주의의 제도적 최적화 산물인 것이다.

물론 과반수라는 민주주의의 제도적 정당화 기준이 철학적으로 얼마만큼의 가치가 있는지는 깊이 생각할 문제이다. 극단적인 예로, 50.1%의 국민 의사가 49.9%의 의사보다 항상 정당하다 할 수 있는가를 질문해 볼 수 있다. 정당성의 판단 기준을 언제나 50%의 숫자로만 판단할 수는 없을 것이다. 특히 의사의 차이를 숫자로 비교하는 것이 무의미할 정도로 미미한 경우, 과반이라는 기준에 기계적으로 집착하는 것보다는 대화를 통한 조화로운 합의에 우선권을 두는 여지가 필요하다. 마찬가지로, 결선투표제를 도입하는 것만이 민주적 정당성이 고양된 선거라는 등식으로 민주주의를 바라보아서도 안 될 것이다. 결선투표제만이 더 민주적이고 그렇지 않은 제도는 민주적이지 못하다는 이분법적 사고에 빠지는 것도 곤란하다. 결선투표제가 민주적 정통성을 상대적으로 더 고양한다는 것은 사실이므로, 그 도입에 소요되는 사회·경제적 비용을 고려하고 국가의 고유한 정치문화를 반영하여 신중하게 득실을

4) David L. Sills ed., International Encyclopedia of the Social Sciences vol.9, Macmillan & Free Press, 1974, p.537.

5) John Stuart Mill (김형철 역), 자유론, 서광사 제2장; 미국 헌법학에서 반다수주의적 사법심사에 관한 논의는 Stephen Macedo, Against Majoritarianism: Democratic Values and Institutional Design, 90 Boston Uni. L. Rev. 1029, 1035-39; Cass Sunstein, Radicals in Robes: Why Extreme Right-Wing Courts Are Wrong for America, Basic Books, 2005, pp.44-51.

따져 결정하여야 한다. 이것이 결선투표제 도입을 진지하게 논의하는 과정에서 반드시 취하여야 할 태도라 할 수 있다.

제2절 제왕적 대통령제에 대한 비판과 선거제도 변화를 통한 대안 마련

1. 대통령제에서의 대통령

대통령 지위는 대통령제를 최초로 헌법을 통해 제안한 미국인들의 구상을 통해 정립된 바를 그 원형으로 삼을 수 있을 것이다. 역사상 수많은 대통령이 권력 남용과 독재를 실행하였지만, 본래 미국에서 구상된 대통령 지위는 의회의 권한 남용을 견제하기 위한 헌법상 기관으로서의 의미에 국한된 것이었다.⁶⁾ 물론 역사상 수많은 독재자들에 비유하며 권력 남용의 상징으로 전락할 가능성을 이들이 모른 바 아니었으나, 결국 의회의 집단권력이 가져올 수 있는 수많은 부작용을 극복하여야 한다는 본질적 사항에 동의함으로써, 민주적 대통령의 모형을 탄생시킬 수 있었다.

주의하여야 할 점은 미국인들이 등장시켰던 대통령의 원형이 미국 연방헌법의 권력분립적 맥락에서 이해되어야 한다는 것이다. 제임스 매디슨(James Madison)이 헌법을 설계하면서 구상한 정부형태로서의 대통령제는 대통령을 모든 국정의 중심에 놓겠다는 의도에서 출발한 것이 아니라는 이야기이다. 대통령을 행정부 권력에 한정된 상태에서 입법, 행정, 사법 권력 간의 역동적 견제 매커니즘을 통해 권력 균형을 이루겠다는 야심찬 시도였다. 분리된 3권 간의 권력분산장치를 마련할 뿐 아니라, 각 권력 내부에도 다수의 독재를 견제하는 각종 제도를 두어 이를 실현하고자 하였다. 이것이 소위 민주주의의 매디슨 모델(Madisonian Model)이라 불리는 미국 헌법의 권력구조이다.⁷⁾ 이러한 맥락에서 대통령은 권력분산과 균형을 위한 하나의 창조된 제도로서 봉사하는 것이지, 국정의 한복판에서 막대한 권력을 행사하는 주인

⁶⁾ Alexander Hamilton·John Jay·James Madison(김동영 역), 페더럴리스트 페이퍼, 한울아카데미, 2013, 제 47-51장에서는 견제와 균형의 권력분립 관점에서 이와 같은 대통령의 역할을 자세히 논하고 있다.

⁷⁾ George Edwards et al., Government in America: People, Politics, and Policy, Longman, 2009, pp.48-51.

공이 아닌 것이다.

따라서 대통령이라는 권력 자체만을 별개로 두고 그 권한의 범위와 형식만을 분석하고 비교하는 것은 제도의 핵심을 간과할 가능성이 있다. 그런 의미에서 우리 대통령제에서의 대통령 권한에 대한 분석은 좀 더 신중하고 논리적인 필요가 있다. 대통령의 과도한 권한 보유에 대한 비판으로서 흔히 지적되고 있는 소위 ‘제왕적 대통령’은 동시에 결선투표제를 합리화하는 논거로 사용되기도 한다. 그러나 제왕적 대통령에 대한 분석이 정확하지 않다면 결선투표제 주장도 높은 설득력을 확보하지 못할 가능성이 높다. 감정적 대응보다 권력에 대한 냉철한 분석이 절실하다 하겠다.

2. 제왕적 대통령 논란과 결선투표제

가. 제왕적 대통령제

민주화에 성공한 이후 우리 정치권에 대한 비판의 목소리가 나올 때마다 끊임없이 등장하는 수사가 바로 ‘제왕적 대통령’이라는 말이다. 많은 언론매체와 정치인들의 의견에 따르면 여전히 우리는 제왕적 대통령이 군림하는 국가에 살고 있다.⁸⁾ 제왕적 대통령 담론은 헌법상 대통령에게 너무 많은 권한이 집중되어 3권 분립이 제대로 이루어지지 못하고 있으므로, 대통령의 권한을 분산하여야 한다는 점이 중심 내용을 이룬다. 이는 주로 현행 헌법상의 대통령제를 다른 정부형태로 교체하여야 한다는 주장의 근거로 사용되고 있다. 또한 대통령제를 언제든 제왕적 대통령이 탄생할 수 있는 환경으로 보고, 현행 정부형태를 유지하고자 한다면 최소한 선거법에서

8) 국회뉴스ON, ‘개헌’ 머리 맞댄 국가원로들... “정치불신 원인, 제왕적 대통령제”, 2017.7.17.

<<http://www.naon.go.kr/content/html/2017/07/17/d83b553a-ed15-4227-96b3-6f176c65ed4b.html>> (2017.7.25. 방문) 제헌절을 맞아 국회에 모인 국가원로들은 거의 한 목소리로 제왕적 대통령제로 변질된 현행 헌법상의 대통령제를 비판하였다. 이들은 우리의 정치 발전에도 불구하고 국민이 정치를 여전히 불신하는 이유를 “권력이 대통령 한 사람에게 집중돼 있는 제왕적 대통령제”에서 찾았다. 이들이 대체로 개헌을 통해 대통령제에 대한 변경, 즉 이원정부제 또는 의원내각제 도입을 대안으로 제시하는 것으로 보아, 대체로 대통령제에서의 권력 집중 현상을 필연적인 것으로 보고 있는 듯 하다. 이상돈은 우리나라의 제왕적 대통령제 논란이 이명박 정부 때부터 회자되기 시작하였다 보고 이에 대한 비판을 전개하면서도, 대안으로 제시되고 있는 분권형 대통령제 또한 여전히 실패한 정부 형태로 인식되고 있음을 근거로 받아들일 수 없다는 태도를 보이고 있다. 매일신문, [이상돈의 소리와 울림] ‘제왕적 대통령’을 견제하기 위해선, 2015.12.11.

<http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=68415&yy=2015> (2017.7.1. 방문)

결선투표제를 도입하여 민주적 정통성을 높이자는 주장을 제기하기도 한다.

그러나 현행헌법의 대통령제가 실제로 ‘제왕’에 비견될 정도로 막대한 권력을 부여하는 구조인지는 더욱 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 제왕적 대통령이라는 수사는 1970년대 미국 역사학자인 슐레징거(Arthur Schlesinger Jr.)가 처음으로 사용하면서 본격적으로 알려지기 시작하였다.⁹⁾ 매디슨 모델에 입각하여 설계되었던 미국 헌법의 대통령이 본래 모습과 달리 입법·사법권한의 통제에서 벗어난 막대한 권한을 보유하는 형태로 변질되었다는 비판이었다.

케네디(John F. Kennedy) 대통령의 특별보좌관이었던 슐레징거는 이러한 대통령 권한 비대의 원인을 전쟁이라는 특수한 상황적 요인에서 찾았다. 전쟁 개시와 수행에 대한 권한을 놓고, 위기 상황의 극복 논리를 통해 대통령의 군사 수행에 대한 초헌법적 결정이 실제 이루어졌고 그에 대한 묵시적 동의가 뒷받침되면서, 이를 기화로 대통령이 막대한 권한을 확보해 버렸다는 것이다. 실제로 미국 대통령들은 제2차 세계대전, 한국전쟁, 베트남전쟁 등을 겪으면서 꾸준히 권한을 확대해 왔다. 슐레징거는 이러한 관행이 루즈벨트(Franklin Roosevelt) 대통령으로부터 닉슨(Richard Nixon) 대통령에 이르기까지 지속되고 있다는 점을 지적하였다.

그렇다면 우리 사회에서 제기되는 제왕적 대통령 논란은 어떻게 바라보아야 할까? 우리 헌법의 대통령제가 필연적으로 제왕적 대통령을 배태할 수밖에 없는가의 문제는, 먼저 이 수사를 언급하며 대통령을 비판하는 주장에 대한 제도적 검증을 수행한 후 진단해 보아야 할 것이다. 법학 논문에서는 매우 드물게 경험적 연구방법론을 도입·적용한 신우철의 연구에 의하면, 우리 헌법의 대통령이 가지는 권한의 강도가 외국의 다른 정부형태에서의 대통령 권한과 비교하였을 때 매우 큰 차이를 보이는 것은 아니며, 국무총리의 권한 또한 그다지 취약하지 않다는 결론을 제시한다.¹⁰⁾

또한 대통령의 권한 행사를 제도의 구조적 차원에서 접근하지 않고 법률 및 제도의 활용 측면에서 고찰한 박용수의 연구에 의하면, 우리 대통령이

⁹⁾ Arthur Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Mariner Books, 1973.

¹⁰⁾ 신우철, 대통령의 헌법상 권한은 과연 강력한가?: 그 정량적 비교측정 및 이를 통한 국무총리 권한 강도의 추정, 『헌법학연구』 제17권 제1호, 2011, 320-2쪽.

법률 및 제도를 편법적으로 활용하는 정도가 미국이나 브라질 등의 대통령에 비교하였을 때 심각하게 다르지 않다고 한다.¹¹⁾ 위기 상황에서 드러나는 국가긴급권에 대한 의회의 통제장치, 의회 입법에 대한 거부권의 요건 등에서는 애초에 제도적으로 대통령 권한 확대를 경계하고 있다. 정부의 법률안 제출권과 예산편성권은 객관적으로 권한이 강화된 부분이지만, 미국에서도 대통령의 교서(message) 및 권고(recommendation) 등의 형식으로 비슷한 효과를 발생시킬 수단이 존재하고 있다는 점에서, 우리 대통령이 특별히 강한 제왕적 성격이라 할 수는 없다고 한다. 국회의원의 내각겸직 현상 또한 이것이 정치권의 여야 대립 양상을 완화시켜 주는 것은 아니라는 점에서 대통령 권한의 확대를 볼 수는 없다고 한다.¹²⁾

물론 의회와 행정부 간의 입법 권한에 대한 다툼을 불러일으켰던 행정입법의 편법적 활용이나, 사정기관의 편법적 동원을 통해 대통령의 정치적 의지를 관철시키는 방식이 제왕적 대통령제의 면모를 드러내고 있기는 하다.¹³⁾ 그러나 이 또한 헌법재판소와 대법원으로 하여금 위헌인 행정입법에 대한 통제 가능성을 두고 있는 점, 편법 사정기관 이용 문제는 사정기관의 민주화 및 제도개선 등을 통해 보완할 수 있다는 점에서, 이러한 특성이 헌법상 제왕적 대통령제의 필연적 모습으로 정의된다고는 할 수 없을 것이다.

이렇듯 우리 헌법상 대통령제 정부형태가 구조 필연적으로 제왕적 대통령을 배출할 수밖에 없다는 논리는 성립하지 않는다고 본다. 그래도 여전히 제왕적 대통령이라는 정치적 수사가 만연히 사용되는 까닭은, 우리의 집중된 권력에 대한 순응적 정치문화가 존재하였기 때문이다. 그나마 이러한 문화는 법치와 시민적 저항의 성공으로 앞으로 크게 개선될 가능성이 있다고 본다. 대통령을 통한 행정 본연의 효율성을 담보하면서도, 입법·행정·사법 권력이 어느 한 쪽으로 치우침 없이 균형을 이룰 수 있는 법제도 개선에 힘쓴다면, 제왕적 대통령 논란이 정부형태의 변동을 통하여만 극복 가능하다는 주장은 크게 약화될 것이다.

11) 박용수, 한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운용을 통한 설명, 『한국정치연구』 제25집 제2호, 2016, 29쪽.

12) 박용수, 위의 글, 35-6쪽.

13) 박용수, 위의 글, 42-9쪽.

나. 결선투표제와의 관계

2017년, 국정농단으로 인한 대통령 탄핵 사태를 겪으면서 현행 헌법의 대통령에 대한 권력 분산의 필요성을 절감하게 되었다. 제왕적 대통령이라 명명되는 그러한 현상의 원인이 현행헌법 정부형태 자체의 결함에 의한 것이라기보다 권력집중을 악용하는 정치문화의 부작용에 있다고 하더라도, 의회 및 사법에 비하여 상대적으로 확대된 권한을 가진 대통령에게 고양된 민주적 정당성이 필요하다는 요구는 논리적으로 정당하다. 문제는 결선투표제를 도입하는 것이 민주적 정통성 확대라는 명분에 기여한다 하더라도, 그 도입에 소요되는 비용과 감수하여야 할 손해 또한 분명히 존재한다는 점이다. 따라서 비용 대 효용의 측면에서 이론적, 실제적으로 도입에 대한 면밀한 검증의 절차를 거쳐야 한다.

또한 정치적 측면에서도 결선투표제를 도입한 후에 초래될 상황을 합리적으로 예측하여야 한다. 제왕적 대통령으로 비판되는 대통령의 권력이 결선투표제를 통해서 현상적으로 완화될 수 있을지에 관한 것이다. 결선투표제를 거친 대통령의 권력 행사가 자칫 확대된 권력 자체를 정당화함으로써 그 권한 확대를 오히려 더욱 진작시킬 가능성이 존재한다. 제왕적 대통령 현상이 헌법의 구조적 취약점에서 비롯하는 것이 아니라면, 현재 우리에게 존재하는 1인 권력에의 집중 가능성을 결선투표제가 과연 무력화시킬 수 있는지는 회의적이다. 절대다수의 정당성을 입은 대통령이 권력 확대에 나설 수 있다는 개연성이 충분하기 때문이다. 실제 과반의 지지로 선거에 승리한 박근혜 전 대통령이 헌정사 최초로 탄핵절차에 의한 파면의 당사자였다는 사실은 중대한 증거로 작용할 수 있다.

엄밀히 말하여 결선투표제 도입 문제와 제왕적 대통령 논의는 전혀 차원을 달리 하는 것이다. 제왕적 대통령이 헌법 구조적 차원에서 비롯되었다는 과학적 증거가 있다면 충분히 대안적 선거제도로서의 결선투표제를 생각해 볼 수 있겠지만, 적어도 이에 관한 결론이 연구를 통해 명확히 밝혀진 바는 없다. 그렇다면 대통령직 수행의 효율성과 정당성의 선택 문제에서 논의되어야 할 결선투표제가, 대통령의 권한 확대 문제에 대한 근거를 통해 설명되는 일은 없어야 하겠다. 수사적 차원의 권력비판논쟁이 아닌 권력분립의 객관적

진단을 통해 결선투표제에 대한 충의를 모아야 할 것이다.

제3절 결선투표제에 대한 이론적 평가

1. 결선투표제의 목표 및 효용

가. 목표

결선투표제는 상당한 역사를 가진 제도이다. 오랫동안 제도가 본연의 형태를 유지하고 이유는 그것이 “정치적 정통성 향상”과 민주주의의 질적 제고라는 가치를 실현할 수 있다는 믿음 때문일 것이다. 1차 투표의 결과가 어떠한 결국 유권자의 최종 선택을 받는 이는 절반 이상의 다수의 지지를 얻도록 제도적으로 강제하기 때문이다.¹⁴⁾

무엇보다 결선투표제는 민주적 정통성 혹은 정당성의 가치를 최우선으로 두겠다는 의지의 제도적 표현이라고 볼 수 있다. 대표를 통한 국민의 의사를 실현하는데 과반의 국민적 지지를 최소한의 요건으로 설정함으로써, 선출 이후 대표활동의 제약을 최소화 할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 민주주의를 스스로의 자기통치(self-government)로 정의하는 본래 의미에 더욱 충실하겠다는 제도적 목표를 확인할 수 있다.

나. 효용

1) 민주적 통치력 담보

과반수의 지지로 당선된 대통령 혹은 대의기관은 그 권한 행사에 필요·충분한 민주적 지지를 확보하게 됨으로써, 상대다수대표제를 통한 통치권 형성 과정에서보다 고양된 민주적 정당성 위에서 통치권을 행사할 수 있다. 이는

¹⁴⁾ 강원택, 대통령 선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로, 「한국정치학회보」 제31집 제3호, 1997, 99쪽; 윤기석, 앞의 글(주 133) 141쪽.

선거 이후 정치과정에서의 다수 세력 확보가 더욱 용이하여 대표가 정치적 결단을 효과적으로 행사할 수 있는 도덕성을 확보할 수 있다는 의미를 가진다. 절대다수의 지지를 통해 형성된 권력이 항상 절대다수를 유지한다는 보장은 할 수 없지만, 선출 과정에서의 정치적 의사에서 크게 벗어남이 없다면, 이념적 한계를 넘은 다수의지의 결집이 이후에도 상대적으로 용이하게 이루어질 수 있을 것이다. 이는 과반을 확보하지 못한 채 성립된 대통령에 대해 정치적 반대세력의 심리적 저항이 매우 높은 점을 상기할 때, 더욱 쉽게 설명될 수 있다. 특히 우리 정치에서 대통령의 권한을 두고 “제왕적 대통령”이라는 수사를 통해 비판하는 현상은 이를 뒷받침 한다.

결선투표제는 다양한 정치세력의 실질적 선거 참여를 가능하게 하는 배경이 된다. 적어도 1차 투표에는 정치적 단일화에 대한 부담 없이 세 세력이 자유롭게 국민의 지지를 두고 경쟁하는 문화가 발달하게 된다. 서양의 연구결과에 의하면 결선투표제를 시행하는 국가의 선거에 참여하는 후보자가 상대다수대표제 국가보다 더 많다고 한다.¹⁵⁾ 결선투표에서 연합할 수 있는 기회가 부여된 정치세력들은 적어도 1차 투표에서는 연합에 대한 의무감이 크게 줄어들게 될 것이다.

2) 연합정치 촉진

다당제 국가는 국민 의사의 다양성을 정치권력의 지형을 통해 충실히 반영하는 정치문화가 제도적으로 반영된 형태라 할 수 있다. 일반화하기에는 무리가 있겠지만, 미국·영국과 같이 전통적으로 양당제가 발달하여 온 국가들이 정치적 안정을 위하여 정치적 의사의 통합을 더욱 소중한 가치로 존중하는 문화를 가졌다면, 다당제에서는 의사의 다양성 존중과 소수 가치의 보호를 존중하는 문화가 강하게 반영되었다고 할 수 있다.

다당제 전통이 발달한 국가에서는 국가권력의 통치와 효율적 운영, 그리고 정치적 안정을 위해 상대적으로 약점으로 지적될 수 있는 의사의 양보와 통합이 더욱 절실하게 요구된다. 이것이 달성될 수 있는지의 여부에 따라 민주 정치의 성숙성이 결정 된다 보아도 과언이 아니다. 다당제 국가의 제 정치세

15) 박경미, 결선투표제의 상이한 정치적 결과, 『현대정치연구』 제3권 제2호, 2010, 256-7쪽.

력이 국가의사의 대의를 위해 민주적으로 대화·타협할 수 없다면, 극심한 권력투쟁과 정치권력 교체로 귀결될 수밖에 없다.

이러한 상황에서 정치적 안정을 달성하는 데 결선투표제가 큰 효과를 발휘할 수 있다.¹⁶⁾ 국민의 최종적 선택을 받기 위한 과반수 형성을 위해서는 설령 정치적 이념이 비슷한 세력들이라도 반드시 서로 연합하여야 하기 때문이다. 연합을 위해서는 향후 권력 배분을 약속하거나 정책 유사성을 발굴하고 협력할 수 있는 가능성을 열어두게 된다. 이는 정치적 소수의 목소리가 최종 정책으로 채택될 수 있게 함으로써 민주적 다양성을 유지시킬 수 있다는 점에서 큰 의미를 가진다고 하겠다.

3) 극단주의 배제

최근 국제정치는 테러리즘과의 전쟁을 치르고 있다. 여기에는 각종 민족과 인종, 종교 갈등의 뿌리 깊은 역사가 자리 잡고 있다. 더불어 경기침체에 빠진 유럽을 중심으로 강경한 이민정책 및 난민 수용 반대 등을 내세운 극우 정당들이 공개적 활동을 벌여오고 있다.¹⁷⁾ 제2차 세계대전을 거치면서 사라졌던 극우세력은 1980년대부터 유럽에서 다시 발호하였고, 그간 선거에서 유권자의 지지를 받지 못하였으나 1990년대부터 정치 일선에 명시적으로 등장하였다. 이들의 강력한 무기는 인종주의로서, 주로 아프리카계 인종과 무슬림을 반대하는 백인들의 결집을 호소하는 것으로 알려져 있다.

가장 대표적으로 꼽을 수 있는 세력으로 프랑스의 국민전선(FN)을 들 수 있다. 장 마리 르펜(Jean-Marie Le Pen)에 의해 설립된 이 정당은 2002년 대통령선거에서 돌풍을 일으키게 된다. 1차 투표에서 우파인 자크 시라크에 이어 2위를 차지하였는데, 좌파의 유력 정치인인 리오넬 조스팽을 제쳤던 것이다. 장 마리 르펜의 딸인 마린 르펜(Marine Le Pen)은 뒤를 이어 프랑

¹⁶⁾ 박경미는 남미 14개 국가의 대선에서 상대다수대표제를 취한 국가의 상위 두 정당 득표율이 86.78%인데 비하여 결선투표제를 채택한 국가의 상위 두 정당 득표율이 62.60%로 조사되었다는 연구결과를 인용하면서, 결선투표제가 다당제 정치문화와 잘 결합될 수 있는 것임을 설명하고 있다. 박경미, 결선투표제의 상이한 정치적 결과, 『현대정치연구』 제3권 제2호, 2010, 257쪽.

¹⁷⁾ 대표적으로 프랑스의 국민전선, 네덜란드의 자유당, 독일의 독일대안당, 스위스의 스위스국민당, 이탈리아의 북부동맹, 벨기에의 신플랑드르연대, 핀란드의 핀란드인당, 덴마크의 덴마크국민당, 폴란드의 법과정의당, 오스트리아의 자유당, 불가리아의 마케도니아혁명단, 영국의 영국독립당 등이 있다. 한국경제, “EU 탈퇴” 외치다 역풍 맞은 유럽의 극우정당들, 2017.9.4.

<<http://news.hankyung.com/article/2017090129161>> (2017.9.5. 방문)

스 국민전선을 이끌게 되는데, 2017년 대통령선거 1차 투표에서 역시 수많은 좌·우파 유력 정치인을 물리치고 마크롱 대통령에 이은 2위를 차지하게 된다.

아직까지 프랑스 정치에서 결선투표제는 국민전선과 같은 극우정당을 배제하는 투표의 장으로 기능하고 있다. 프랑스의 좌·우파 국민들은 지속적으로 결선투표에 오른 극우정당후보를 낙선시키기 위한 연합을 실천하고 있다. 물론 애초에 프랑스에서 결선투표제가 채택되지 않았다면 1차투표에서의 성향도 달라졌을 수 있지만, 적어도 프랑스인들은 결선투표를 통해 극우세력의 발호를 막기 위해 이념을 초월한 보이지 않는 정치적 동맹을 결성하였던 것이다.

이처럼 결선투표제는 국민들로 하여금 이념을 초월하여 국가 전체를 위한 올바른 선택은 어떤 것일지에 대한 재고의 기회를 제공한다. 극단주의가 민주주의의 적이라는 사실은 역사적 경험을 통해 공유하였다. 그러나 여전히 존재하고 있는 극단주의가 선거의 합법적 절차를 거쳐 발호할 수 있는 가능성과 현실은 여전히 민주주의의 형식상 약점으로 존재한다. 바로 이것이 가치상대주의와 다수대표제 선거제도가 결합한 상태에서 나타날 수 있는 다수주의의 맹점이다. 이러한 상황을 합법적으로 회피하기 위한 선거제도로 결선투표제가 유용하게 사용될 수 있는 것이다.

2. 결선투표제의 역기능

가. 정치세력 배제의 효과

극단주의 정치세력을 배제하기 위한 수단으로서의 결선투표제는 동시에 통합의 정치가 아닌 배제의 정치를 조장할 수 있다는 경계의 비판을 받을 수 있다. 결선투표제 도입의 가장 큰 정당성 근거인 민주적 ‘정통성’ 확보를 위해서는 제 정치세력의 존재를 인정하는 가운데 그들의 자발적 연합이 이루어져야 한다. 즉, 포함(inclusion)의 정치라는 대의가 존재하고 있다. 그러나 선거의 실제에서는 포함보다 배제(exclusion)의 논리가 더 유효한 원칙으로서 적용되고 있다는 것이다.¹⁸⁾

주로 미국에서 도입된 결선투표제가 그 예로서 소개되고 있다.¹⁹⁾ 프랑스의 예와 같이 미국의 인종주의 극우세력인 KKK 출신을 배제하기 위한 수단으로 적용되기도 하였지만, 유독 미국대륙 남부에서 결선투표제가 채택되었던 것은 흑인 세력의 정치 진출을 막으려는 의도가 있다는 사실이 연구를 통해 입증되었던 것이다. 다수인 백인 후보자들 간의 경쟁을 결선투표에서 인위적으로 결합시킴으로써 주로 단일후보로 올라오는 흑인 세력을 당선에서 배제시키는 효과를 거두고자 함이다.

2002년 총선의 결선투표를 통한 프랑스 의회의 의석 분포 결과로부터 역시 흥미로운 사실을 확인할 수 있다. 1차 투표에서 11.3%를 획득하였던 극우 국민전선의 의회 진출을 막는 데는 성공하였지만, 1차 4.9%를 획득한 ‘프랑스 민주연합’은 29석, 1차 4.8%의 프랑스 공산당은 21석, 1차 4.5%의 녹색당은 3석, 1차 1.5%의 좌파근본당은 7석을 얻었다고 한다. 이는 결선투표제를 통해 다수세력에 대한 과다 선출과 소수세력에 대하여 평가 절하된 선거 결과라고 해석할 수 있게 되는 것이다.²⁰⁾ 군소정당들에 대한 국민 지지의사의 왜곡이 발생하는 모습 또한 발견할 수 있다.

브라질에서는 이러한 배제의 과정이 심화되면서, 과편화 된 정당체제가 결선투표제 도입을 통하여 더 강화되는 경향을 나타내었다고 한다. 정치인 개인의 자율적 정치참여도는 높아질 수 있었지만 결국 소수 유력 정당이 소수 정당의 기회를 앗아가게 되어, 정당 자율성이 약화되고 정당의 경쟁이 폐쇄적 형태로 이루어지는 “카르텔 정당”으로 변질된다고 한다.²¹⁾

1980년대 동유럽과 아프리카에서는 민주화의 영향력 속에서 여전히 다수를 형성하는 구체제 세력이 민주화 세력을 배제하는 수단으로 결선투표제를 악용하였다. 이들 국가에서 결선투표제는 “독재자의 친구(dictator's friend)”라 평가받는다고 한다.²²⁾

18) 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 『의정논총』 제5권 제2호, 2010, 109쪽; 김종갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: ‘변형된 선호투표제(Modified AV)’를 제안하며, 『선거연구』 제4권1호, 2014, 11면.

19) 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 『의정논총』 제5권 제2호, 2010, 109-10쪽. 이 글에서 인용한 실증연구로는, Richard Cohen, Many are Skeptical about Jackson's Dual Primary Argument, National Journal 16, 1984, pp.921-6; Chandler Davidson, Minority Vote Dilution Washington D.C., Howard University Press, 1984; Alexander Lamis, The Runoff Primary Controversy: Implications for Southern Politics, Political Science and Politics 17, 1984, pp.782-7 등이 있다.

20) 위 프랑스 총선 결과는 이재선, 결선투표제도에 관한 소고, 『정책과학연구』 제21집 제2호, 2012, 145쪽에서 인용하였음.

21) 박경미, 결선투표제의 상이한 정치적 결과, 『현대정치연구』 제3권 제2호, 2010, 271쪽.

이들은 모두 배제의 논리가 강조된 결선투표제에서 실제 평등을 요구하는 소수세력이 의도적으로 배제될 가능성도 분명 존재한다는 점에서 쉽게 지나치기는 어려운 주장이라 할 수 있다. 경쟁하는 다수 세력이 이념의 차이를 잠시 거두고 소수 세력의 성장을 억제하기 위해 연합하는 경우, 이를 결선투표제가 지향하는 민주적 정통성을 이룬 상태로 인정하기 어려울 것이다. 우리 정치에서도 충분히 발생할 수 있는 상황이라는 점에서 깊이 생각해 보아야 한다.

나. 투표율 저하

결선투표제를 채택한 국가 중 다수는 1차 투표의 1위와 2위를 결선투표에 진출시켜 선거를 치르는 방식을 채택하고 있다. 결선투표를 실시하였다는 것은 1차 투표에서 과반수 지지를 받는 후보자가 발생하지 않았다는 것이다.²³⁾ 이는 1차 투표에서 1위를 한 후보자조차 그를 선택한 유권자보다 선택하지 않은 유권자가 더 많았음을 뜻한다. 그렇다면 결선투표장에 들어서는 많은 유권자들은 자신이 가장 선호하는 후보가 아닌 차선의 선택을 하여야 한다. 이러한 상황에서 1차 투표 때보다 더욱 적극적으로 유권자의 투표가 이루어지리라는 기대는 쉽게 할 수 없다. 이는 결선투표의 투표율을 저하시키는 중요한 유권자의 심리적 기제라 할 수 있다.²⁴⁾

물론 프랑스의 경우와 같이 결선투표에서의 투표율이 1차 투표의 투표율보다는 대체로 저하되지만, 전체적으로 투표율로 드러나는 대통령선거에 대한 관심에 큰 변동이 발견되지 않는 나라도 있다. 프랑스 선거제도가 국민의 삶에 체화되어 정치의 사회화가 발전적으로 이루어졌다는 데서 그 원인을 찾는 연구 결과도 존재한다.²⁵⁾

다. 선거비용 증가

22) 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 「의정논총」 제5권 제2호, 2010, 111쪽.

23) 김종갑은 이를 유권자의 정치적 선택의 적실성 약화로 설명한다. 유권자의 선호 반영이 제한된다는 것이다. 김종갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: '변형된 선호투표제(Modified AV)'를 제안하며, 「선거연구」 제4권1호, 2014, 12면.

24) 이준환은 미국에서 수행된 다수의 연구 결과를 근거로 이를 논증하고 있다. 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 「의정논총」 제5권 제2호, 2010, 112-3쪽.

25) 이재선, 결선투표제도에 관한 소고, 「정책과학연구」 제21집 제2호, 2012, 150쪽.

결선투표제를 채택할 경우 선거비용이 증가하리라는 사실은 쉽게 설명이 가능하다. 같은 선거를 두 번 치러야하기 때문이다. 실제 대통령선거에서 결선투표제를 채택한 국가가 결선투표를 치르지 않고 1차 투표에서 선출하는 경우는 흔치 않다. 물론 결선투표에서는 후보가 줄어들어서 1차 투표 때보다 적은 비용으로 치를 수 있지만, 한 번에 선거를 결정짓는 상대다수 대표제에 비하여 물리적으로 비용이 더 드는 것은 분명한 사실이다.

라. 민주적 정통성의 약화 가능성

결선투표의 결과 1차 투표의 1위가 역전되어 최종 선출자가 되지 못하는 경우, 제도의 본질적 목표와 정 반대의 효과가 발생할 수 있다고 한다.²⁶⁾ 결선투표에서 역전이 일어난 경우, 1차 투표의 1위 후보자를 지지하였던 가장 많은 유권자는 정치적 실패를 맛보게 된다. 물론 이러한 최종 결과에 깨끗하게 승복하고 향후 유효한 지지를 보내기로 한 약속을 전제하는 것이 결선투표제이지만, 현실적으로 지지 세력의 최종 실패를 경험한 다수 유권자가 가지는 심리적 저항감 또한 만만치 않을 것이다. 이러한 경향은 정당 제도의 체계화가 상대적으로 달성되지 못한 라틴아메리카 국가에서 더욱 위험한 모습으로 정통성의 약화가 발생할 수 있다고 한다.²⁷⁾

3. 소결

결선투표제는 정치적으로 거둘 수 있는 효과가 분명한 제도이다. 무엇보다 민주주의의 정치 이념에 충실할 수 있다는 제도적 매력을 가지고 있다. 다만, 그에 따르는 비용이나 희생하여야 할 가치 또한 만만치 않다. 따라서 결선투표제의 도입 문제는 다른 어떤 요소보다 제도의 도입을 향한 국민의 의사가 매우 중요하다고 생각한다. 이 의사의 형성을 위해서는 국가 정치 문화에 대한 냉철한 분석과 비판이 전제되어야 한다. 또한 제도를 통한 비용과 편익에 대해 투명한 토론이 이루어져야 하며, 반대 의견에 대한 합리적 설득 작업 또한 분명히 있어야 한다. 특정 정파의 정치적 득실에 따라 국민적 의사와는 괴리된 채 도입

26) 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 『의정논총』 제5권 제2호, 2010, 115쪽.

27) 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 『의정논총』 제5권 제2호, 2010, 115쪽.

을 결정하여서는 안 된다는 것이다.

최소한 결선투표제가 우리의 정치문화에 대한 대안으로서 논의될 수는 있지만, 이것이 우리 정치의 고질적 문제를 일거에 소거하여 줄 만병통치약은 아니라는 인식이 필요하다. 그 도입의 논의 또한 우리나라를 제외한 다른 나라에서는 그다지 열성적이지도 않은 상황이다. 프랑스를 제외한 유럽의 제 민주국가에서 결선투표제는 대통령선거에 남아있기는 하지만 국회의원 선거에서는 대부분 비례대표제로 대체되었던 것이 이러한 경향을 뒷받침한다.²⁸⁾ 적어도 이론적으로는 결선투표제에 대한 맹목적인 태도를 버리고 좀 더 냉정하게 접근하여야 할 필요가 있다.

제4절 결선투표제 도입이 한국 정치문화에 미칠 영향

1. 다당제 정치문화

결선투표제의 정치적 의미를 상기한다면 그 도입은 이론적 우수성에 의하여 결정된다기 보다, 오히려 우리 정치의 특성과 문제로 지적되는 사항들을 해결하기 위하여 고려할 수 있는 현실적 대안 차원에서 생각하여야 한다. 특히 제도 자체가 우리 정치 문화와 조화될 수 있는지에 대한 면밀한 분석이 이루어져야 할 것이다.

먼저 우리의 다당제 정치문화를 고려해 볼 수 있다. 민주화 이후 대통령선거에서 상대다수대표제를 지속적으로 취하여 왔음에도 우리 정치는 유력한 양대 정당 중심으로 작동되어 오지 않았다. 오히려 3~4개의 정치세력이 출생과 퇴보를 거듭하면서 그때그때의 정치 형국에 따라 여소야대의 정치형태를 지속하여 왔다.²⁹⁾ 이러한 여소야대 현상에는 지역주의라는 현실적 원인 또한 크게 작용하였다.³⁰⁾ 물론, 전통적으로 다수 세력을 형성하여 온 보수세

28) 다당제 정당 구조에서 결선투표제는 정파 연합으로 인한 예측가능성을 떨어뜨렸다는 데 주된 이유가 있다고 한다. 이준환, 결선투표제의 비판적 고찰, 『의정논총』 제5권 제2호, 2010, 107쪽.

29) 김영삼 정부 이후의 정당에 관한 논의는 강원택, 김영삼 정부 시기의 정당정치와 개혁의 한계: 집권 연합 내의 변화를 중심으로, 『국가전략』 제4권 제2호, 1998; 정의창, 대통령 정당권력의 비교 연구: 김영삼 정부와 김대중 정부를 중심으로, 『의정논총』 제9권 제2호, 2014 참조.

30) 고선규, 사회통합과 선거제도 개혁: 결선투표제의 적용효과, 『동북아연구』 제18집, 2013, 33쪽.

력과 자유주의 세력이 양 강을 이루었으나, 순수한 양당제와 같은 세력 균형을 이룬 적이 없이 각각 보수와 개혁 진영 내부의 이합집산을 이루었다. 위 양 강 의 형태는 상대다수대표제 하에서 안정을 추구하는 국민들의 사표방지 심리가 만들어 낸 임시적 구도였다고 해석할 수 있는 대목이다. 본질은 어디까지나 다당제 구도라는 점을 확인할 수 있다.

따라서 집권을 위해서는 3당 합당, DJP 연합 등 정치연합에 대한 노력을 빈번하게 이룰 수밖에 없었다. 2017년 제19대 대통령 선거에서도 다당제 구도가 급속하게 정착되면서, 소수 야당을 중심으로 결선투표제에 대한 관철 주장이 매우 강력하게 제기되었다. 이번 선거구도가 탄핵으로 인한 비정상적 절차에 의한 권력변동을 통하지 않았다면, 결선투표가 진지하게 논의될 수 있었던 매우 유리한 조건이었을 것이다. 실제 야당에서는 결선투표제 도입을 위한 공직선거법 개정안을 발의하기도 하였다.

우리의 역대 대통령선거에서 만일 결선투표제가 도입되어 실행되었다면 상당한 변화가 있었을 것이라는 추론이 가능하다. 이에 관한 흥미 있는 주장이 있어 이를 소개한다. 과학적 방법론에 의하여 추론된 것은 아니지만, 역대 대통령선거에서 보수, 개혁 진영 후보자들이 결선투표의 대표로 진출하였다 가정하고 이들 후보자 득표를 단순 합산할 경우 당선자가 역전되는 결과가 발생할 수도 있다는 것이다. 물론 이러한 가정은 결선투표가 이루어질 경우 정치세력 간 선거연합이 실제 이루어질지가 불투명하고, 그것이 이루어졌을 때 발생할 수 있는 표의 상승효과를 고려하지 않았기 때문에 객관성을 담보할 수는 없다. 그러나 실제 이러한 가정이 실현되었을 경우 우리 민주주의의 역사는 상당히 많이 바뀌었을 것이다.

<역대 대선에서 결선투표제 도입을 단순가정한 결과>³¹⁾

연도	결선투표 가정		실제 당선인	결선투표제 도입 단순가정결과
13대 (1987)	노태우+김종필	김대중+김영삼	노태우	역전
	10,105,805	12,450,956		
14대 (1992)	김영삼+정주영	김대중+박찬종	김영삼	유지
	13,857,399	9,557,331		
15대 (1997)	김대중+권영길	이회창+이인제	김대중	역전
	10,632,301	14,861,309		
16대 (2002)	노무현+권영길	이회창+이한동	노무현	유지
	12,971,425	11,517,324		
17대 (2007)	정동영+문국현+ 권영길+이인제	이명박+이회창	이명박	유지
	8,423,008	15,052,352		

2. 후보단일화의 부담 완화

이렇듯 우리 정치가 다당제와 여소야대 구도로 흘러가면서 자연스럽게 보수와 개혁 진영 내부에서 선거 때마다 후보단일화에 대한 요구가 거세게 일어났다. 실제로 보수와 개혁 양 진영에 걸쳐 특별한 경우를 제외하고는 후보단일화에 성공했던 경우에 당선에 성공한 전례가 있다. 그러나 다당제 구도에서 후보단일화는 매우 어렵고 지난한 작업으로서, 결과를 떠나 많은 정치적 갈등과 반목 또한 양산하였던 것이 사실이다. 단일화 과정을 통해 정치적 어려움과 불신이 팽배하였던 전례가 이를 보여준다. 이렇듯 어려운 단일화 과정 때문에 단일화의 성과는 미미하였으며, 설령 단일화를 이룬다고 하더라도 그 효과가 극대화되지는 못하였다. 이러한 이유로 여전히 많

³¹⁾ 노회찬, 결선투표제 도입을 위한 정치권의 과제와 공직선거법 개정안, 대통령선거 결선투표제 도입을 위한 입법공청회 자료집, 2017, 26쪽.

<<http://dlps.nanet.go.kr/DlibViewer.do?cn=PAMP1000035127&sysid=nhn>> (2017.7.1. 방문)

은 후보들이 본선에서 경쟁하게 되고, 이는 대통령선거 당선자가 과반수를 획득하기 어려운 구도로 고착되고 말았다.³²⁾

이러한 후보단일화는 결선투표제의 도입을 통해 극복될 수 있다. 그간 각종 선거에서 후보단일화가 거론될 때마다 경선규칙, 당선 후 단일화 대상에 대한 대우 등을 놓고 심한 갈등이 발생하였다. 결선투표제를 도입하게 되면 후보들은 인위적 후보단일화의 부담에서 자유로워진다. 1차 투표에서는 원하는 누구나 자신의 최선을 다 하여 선거에 임하게 되며, 결선투표가 이루어질 경우 본격적인 협상에 들어가게 된다. 이때에도 1차 투표 결과를 통해 본선 진출자는 자연스럽게 가려지기 때문에, 단일화 대상에게 양보를 강요할 필요도 없게 된다. 소수정당 입장에서도 결선투표에서의 정당한 지분을 요구하며 협상에 임할 수 있다. 이렇게 볼 때 후보단일화의 관점에서 결선투표제는 우리 정치 환경에서 유익한 역할을 할 수 있는 것은 분명하다.

3. 소결

결선투표제는 이론적 장·단점과 관계없이, 우리 정치현실에서의 필요성에는 큰 이론이 따를 수 없는 효용을 지니고 있다. 다당제 전통과 비슷한 정치이념 사이에서의 분당과 정치적 갈등을 통해 국민 다수가 원하는 정치적 대의를 수용하지 못한 정치권의 행태에, 제도적 개선을 통하여 잡음을 제거할 수 있는 유효한 수단이다. 특히 규모를 이유로 그간 대통령선거에서 제 정치적 몫을 차지할 수 없었던 소수정당에게는 선거 과정을 통해 존재를 부각시키고 연정을 통해 부분적으로 국정에 참여할 기회를 얻을 수 있다는 점에서 바람직한 제도가 될 수 있다.

³²⁾ 김종갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: ‘변형된 선호투표제(Modified AV)’를 제안하며, 「선거연구」 제4권1호, 2014, 8쪽.

제3장 결선투표제 도입의 법리적 검토

제1절 역대 헌법상 대통령 선거제도 유형 분석

1. 대통령 간선제

가. 제헌헌법과 간선제

1) 헌법제정 과정

우리나라 헌정사에서 대통령의 직이 나타난 것은 임시정부헌법에서 최초라고 볼 수 있으며,³³⁾ 당시에는 선거권자의 범위설정의 어려움과 선거실시 자체가 불가능하였으므로 간선제를 택하였다.³⁴⁾ 대통령의 선출방법은 국민이 직접 선출하는 방법과 국민은 중간선거인(선거인단)을 선출하고, 중간선거인이 대통령을 선출하는 방법이 있다. 전자는 직선제, 후자를 간선제라고 한다.³⁵⁾

그리고 광복이후 3년만인 1948년 5월 10일에 한국헌정사상 초유의 국회의원 총선거가 실시되었다.³⁶⁾ 5.10총선거로 일컬어지는 이 선거는 단독선거·단독정부반대라는 명분으로, 남북협상에 참가한 상해임시정부계의 김구·김규식 등 민족진영의 일부 인사들에 의하여 거부되고, 공산당을 비롯한 좌익

33) 3·1운동 이후 나타난 임시정부는 한성정부, 노령의회 그리고 상해임시정부였으나, 1919년 9월 11일 상해임시정부의 내무총장인 안창호의 주도로 상해임시정부로 통합되어, 1919년 9월 11일의 임시정부헌법을 만들었다(임시정부헌법 제1차개헌). 동 임시정부헌법은 의원내각제적 요소가 가미된 대통령중심제를 택하였으며, 1925년 4월 7일 임시헌법은 미국식대통령제를 불신하여 의원내각제(국무령제)로 개헌하였다. 특히 미국식대통령제를 불신하게 된 배경에는 1925년 3월 25일 이루어진 임시의정원에서의 이승만대통령 탄핵사건이 큰 몫을 하였다. 최용전·이승천, 「헌법강의」, 동방문화사, 2012, 93면.

34) 대한민국임시헌법(시행 1919.9.11.) 제12조 임시대통령은 임시의정원에서 기명단기식 투표로 선거되 투표총수의 3분의 2 이상을 득한 자로 당선케 함. 단, 2회투표에도 결정치 못하는 시는 3회 투표에는 다수를 득한 자로 당선케 함.

35) 최용전·이승천, 상계서, 490면.

36) 1948년 3월 3일 공고하여 41일간의 선거기간을 거쳐 임기 2년(1948.5.31.~1950.5.30.)의 초대(제헌)의원 선거를 실시하였다. 중앙선거관리위원회/분야별정보/선거정보/역대선거정보/기본현황/역대선거 실시현황/선거유형/국회의원선거(<http://info.nec.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

계열의 방해공작이 있었음에도 불구하고³⁷⁾ 6개 선거구를 제외하고는 순조롭게 진행되었다.³⁸⁾

이 같은 과정으로 구성된 제헌국회는 곧바로 헌법제정작업에 착수하였는 바, 이후 1948년 6월 3일 당시 30명의 국회의원으로 구성된 제헌국회의 헌법기초위원회는 10인의 전문위원 중의 한사람인 유진오박사가 초안한 의원내각제 헌법안을 기초로 하고 다른 하나는 유진오박사의 기초를 토대로 과도정부 법전편찬위원회에서 수정 작성한 안(案)을 참고 안으로 하여 심의를 시작하여, 동년 6월 19일 기초위원회 제2독회에서 의원내각제를 채택하였다.³⁹⁾

그러나 이 의원내각제안이 국회의 본회의에 상정될 단계에서 이승만과 미군정측은 대통령제의 채택을 강력하게 주장하게 되었으며, 그 결과 이승만의 주장대로 애초에 의도하였던 의원내각제 대신 대통령제를 채택하였으며, 동헌법에 근거하여 이승만 대통령을 선출하였다.⁴⁰⁾ 그리고 부통령, 국무총리 및 대법원장 등 국가 주요기관을 구성하고 대한민국정부수립을 선포하였다.⁴¹⁾ 이는 당시의 미국에의 의존도가 높았던 시대적 상황이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.⁴²⁾

37) “제헌국회 구성을 위한 국회의원 총선거가 1948년 5월 10일 실시되었다. 좌익의 치열한 선거방해 공작과 김구·김규식 등 민족주의진영의 선거 불참에도 불구하고 유권자의 95.5%가 투표에 참가하여 제주도를 제외한 남한 전역에서 임기 2년의 198명 의원이 선출되었으며, 제주도에서는 1년 후에 2명의 의원이 선출되었다. 총선 열흘 뒤인 5월 20일 남조선과도입법의원이 폐원되었으며, 1948년 5월 31일에는 역사적인 제헌국회 개원식이 거행되었다. 초대 의장에 이승만, 부의장에는 신익희, 김동원의원이 선출되었다.” 대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제헌국회/제헌국회구성 (<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

38) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2010, 89면 이하.

39) 장석권, 한국에 있어서의 대통령제와 그 문제점에 관한 고찰, 단국대법학논총 제17집, 1991, 2-5면; 장석권, 대통령제의 이론과 실제(하), 월간고시, 1991.11, 75-77면; 서주실, 우리나라의 의원내각제, 고시계, 1990.11, 31면; 권영성, 헌법학개론, 법문사, 1999, 61면 이하.

40) 1948년 7월 18일에 공고하고 1948년 7월 20일에 국회에서 선출하였다. 중앙선거관리위원회/분야별 정보/선거정보/역대선거정보/기본현황/역대선거실시현황/선거유형/대통령선거(<http://info.nec.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

41) “제헌국회는 1948년 7월 1일 국호를 대한민국으로 정하고, 내각책임제 요소가 가미된 대통령중심제 헌법을 7월 12일 3독회를 거쳐 의결하였으며, 7월 17일 국회의장이 서명하여 공포하였다. 국회는 헌법에 규정된 절차에 따라 7월 20일 이승만의장을 대통령으로, 이시영의원을 부통령으로 선출하였다. 8월 2일에는 이범석국무총리 임명동의안을 가결하고, 8월 4일에는 신익희부회장을 국회의장으로, 김약수 의원을 부의장으로 선출하였다. 8월 5일에는 김병로대법원장 임명승인요청을 동의함으로써 정부수립을 위한 기본적인 조치를 완료하였다. 이에 따라 8월 15일에 역사적인 대한민국 정부수립이 선포되었다.” 대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제헌국회/헌법제정과 대한민국정부수립(<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

42) 김철수, 우리개헌사의 교훈과 내각제에의 소신, 의원내각제의 연구, 구병삭(편저), 1991, 41면 이하; 유진오, 내각제는 나의 소신, 의원내각제의 연구, 구병삭(편저), 1991, 56면 이하.

2) 대통령선거 관련 규정

위와 같은 과정속에서 잉태된 제헌헌법(1948.7.17.)은 제53조에서 “① 대통령과 부통령은 국회에서 무기명투표로써 각각 선거한다. ②전항의 선거는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성투표로써 당선을 결정한다. 단, 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 2차투표를 행한다. 2차투표에도 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 최고득표자 2인에 대하여 결선투표를 행하여 다수득표자를 당선자로 한다.” 라고 규정하였다.

3) 평가와 선거

제헌헌법상의 대통령선거제도는 건국과 관련한 당시의 정치적 상황의 특수성을 반영하여 국회에 의한 간접선거의 형식을 채택하였으나, 오늘날 국민투표를 전제한 결선투표는 아닐지라도 사실상의 결선투표제를 도입하였다는 것은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 그리고 1948년 7월 20일에 실시된 당시 초대 대통령선거에서 이승만후보와 김구 및 안재홍후보가 출마하여 경합하여 이승만후보가 92.3%의 압도적인 득표율로 당선되었다.⁴³⁾

나. 의원내각제와 간선제

1) 헌법개정 과정

제4대 국회의원선거가 1958년 5월에 실시되었고 이 선거를 통해 당시 집권당인 자유당은 과반수 의석을 차지할 수 있었다. 그리고 이미 3선에 성공한 이승만대통령은 또 다시 대통령에 당선되기 위해 이른 바, 1960년 3월 15일에 실시한 대통령·부통령선거에서 부정선거를 행하였고, 이를 계기로 일어난 것이 바로 4.19의거였다. 그리고 이 국민적 저항이라고 할 수 있는 4.19의거로 인해 이승만의 하야와 제1공화국의 종식을 맞이하게 되었다.

⁴³⁾ [https://ko.wikipedia.org/wiki/%;](https://ko.wikipedia.org/wiki/%)
[http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219025&cid=40942&categoryId=31651\(2016.7.17\).](http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219025&cid=40942&categoryId=31651(2016.7.17).)

그리고 이로서 1960년 4월 28일에 국회는 기존의 대통령제를 폐지하고 건국헌법에서 애초에 의도하였던 의원내각제로의 개헌을 위한 특위를 구성하여 본문 52개 항목과 부칙 15개 항목에 달하는 광범위한 의원내각제 개정안을 5월 11일에 제안·공고하였다. 그리고 이 헌법개정안은 6월 15일 찬성 208명, 반대 3명 그리고 기권 7명으로 본회의를 통과하여 대한민국 최초의 의원내각제를 채택하였다. 이 의원내각제를 채택한 제3차 개정헌법은 기본권의 확대와 강화, 복수정당제의 보장 및 헌법재판소의 설치와 대법원장과 대법관의 선거제도 등을 들 수 있다.⁴⁴⁾

2) 대통령선거 관련 규정

이 같이 의원내각제의 도입을 불러온 제3차 개정헌법(1960.6.15.)은 제 53조에서 “①대통령은 양원합동회의에서 선거하고 재적국회의원 3분의 2 이상의 투표를 얻어 당선된다. ②1차투표에서 당선자가 없을 때에는 2차투표를 행하고 2차투표에서도 당선자가 없을 때에는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 과반수의 투표를 얻은 자를 당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

3) 평가와 선거

제3차 개정헌법에 근거하여 대통령은 민의원 233명과 참의원 58명으로 구성된 양원합동회의에서 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 선출될 수 있었다. 따라서 이와 같이 해석할 경우에는 제2공화국헌법상 대통령선거에서의 제1차와 제2차 선거는 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 필요로 하게 되는데, 여기서 당선에 필요한 득표기준수는 단순절대적인 수인 전체 양원합동회의 291명의 의원 중 3분의 2이상의 찬성을 의미하게 되는 반면에, 제3차 투표에서는 일반적인 의결방식에 따라 상대적으로 완화된 기준을 적용하고 있는 특징을 볼 수 있다.⁴⁵⁾

44) 권영성, 앞의 책(2010), 92면 이하; 김철수, 헌법학신론, 박영사, 2004, 46면; 서주실, 앞의 논문, 33면 이하.

45) 김도협, 헌법학원론, 진원사, 2015, 355면 이하.

이에 따라 1960년 8월 12일 실시된 제4대 대통령선거에서는 윤보선, 김창숙, 변영태, 백낙준, 허정, 김도연 등 12명의 대통령후보자가 경쟁하였으며, 그 결과 출석한 민의원과 참의원의원 총 259명 중 208표를 얻은 윤보선후보가 당선되었다.⁴⁶⁾

다. 통일주체국민회의, 대통령선거인단과 간선제

1) 통일주체국민회의에 의한 간선제

(1) 헌법개정 과정

지난 1961년 5.16이후 집권해온 박정희대통령은 1972년 10월 17일에 갑자기 전국에 걸쳐 비상계엄을 선포하면서 이른 바, ‘10·17비상조치’를 통해 국회의 해산과 정당의 정치활동 중단 등 헌법의 일부조항의 효력을 정지시켰으며, 이에 따른 기능은 당시 국무회의가 비상국무회의로서 수행하도록 하였다. 그리고 여기서의 비상국무회의는 10월 27일까지 헌법개정을 공고하도록 하였다.

이와 같은 과정을 통해 제4공화국을 출범시킨 제7차 개정헌법은 1972년 11월 21일 국민투표를 거쳐 12월 27일에 공포되었으며, 이 제4공화국헌법은 통일주체국민회의를 통해 대통령과 국회의원의 일부를 선출하도록 하였으며, 법관에 대한 대통령의 임명권과 헌법위원회의 설치 등을 들 수 있다.⁴⁷⁾

(2) 대통령선거 관련 규정

이 같은 제7차 개정헌법상의 대통령선거를 보면, 즉 헌법(1972.12.27.) 제36조는 “①통일주체국민회의는 국민의 직접선거에 의하여 선출된 대의원으로 구성한다. ②통일주체국민회의 대의원의 수는 2,000인이상 5,000인이

⁴⁶⁾ <https://ko.wikipedia.org/wiki/%>;

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219022&cid=40942&categoryId=31651>(2016.7.17).

⁴⁷⁾ 권영성, 앞의 책(2010), 94면 이하; 김철수, 앞의 책(2004), 49면.

하의 범위안에서 법률로 정한다. ③대통령은 통일주체국민회의의 의장이 된다. ④통일주체국민회의 대의원의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 하여 대통령의 선출기관으로 통일주체국민회의를 설치하고 있다.

그리고 이에 근거하여 헌법 제39조는 “①대통령은 통일주체국민회의에서 토론없이 무기명투표로 선거한다. ②통일주체국민회의에서 재적대의원 과 반수의 찬성을 얻은 자를 대통령당선자로 한다. ③제2항의 득표자가 없는 때에는 2차 투표를 하고, 2차 투표에도 제2항의 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인이상이면 최고득표자에 대하여, 결선투표를 함으로써 다수득표자를 대통령당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

또한 헌법 제45조는 “①대통령의 임기가 만료되는 때에는 통일주체국민회의는 늦어도 임기만료 30일전에 후임자를 선거한다. ②대통령이 궐위된 때에는 통일주체국민회의는 3월이내에 후임자를 선거한다. 다만, 잔임기간이 1년미만인 때에는 후임자를 선거하지 아니한다. ③대통령이 궐위된 경우의 후임자는 전임자의 잔임기간중 재임한다.” 라고 하여 대통령의 임기와 그에 관련한 궐위시의 보궐선거에 관해서도 통일주체국민회의에 의한 간선제를 규정하고 있다.

그리고 기존의 대통령선거법을 폐지하고 통일주체국민회의법(1972.12.6.)의 제정을 통해 동법 제18조는 대통령후보자의 등록에 관해 “①대통령후보자(이하 "후보자"라 한다)를 추천하고자 하는 대의원은 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 계속하여 5년이상 국내에 거주하고 40세에 달한 자를 대의원 200인이상의 후보자 추천장과 후보자가 되려는 자의 승낙서를 첨부하여 대통령선거를 위한 국민회의집회공고일로부터 선거일 전일까지 사무처에 등록을 신청하여야 한다. ②제1항의 추천장은 추천인이 기명날인(무인은 허용하지 아니한다)하여야 하며, 추천장은 추천인별로 또는 추천인이 연명하여 작성하되 간인은 요하지 아니한다. ③대의원이 후보자를 추천하고자 하는 경우에는 후보자 1인에 한하여 추천할 수 있으며, 대의원이 2인이상의 후보자를 추천한 경우에는 그 대의원이 행한 추천은 모두 무효로 한다. 추천의 취소는 등록에 영향을 미치지 아니한다. ④대의원은 후보자 등록후에 등록된 후보자의 추천을 취소하거나 변경할 수 없다. 다만, 후보자가

사퇴 또는 사망한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤후보자등록신청서의 접수는 공휴일에 불구하고 매일상오 9시부터 하오 5시까지 행한다. ⑥제1항의 등록신청이 있는 때에는 사무총장은 후보자의 피선거권의 유무와 추천서류의 내용을 조사하여 적법한 때에는 이를 수리하여야 한다.” 라고 규정함으로써 구체화하고 있다.

(3) 평가와 선거

제7차 개정헌법에 따른 대통령선거는 기본적으로 국회가 아닌 또 하나의 새로운 권력기관인 통일주체국민회의를 신설하고, 기존의 대통령선거법을 폐지하는 등 상당부분 비정상적인 제도를 구축한 것으로서, 예외적인 결선투표제를 부가하고는 있으나 이는 특별한 의미가 없다할 것으로서 원칙적인 간선제였다고 볼 수 있다. 아울러 특기할 것으로서 개정헌법은 부칙 제1조에서 “이 헌법은 공포한 날로부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정과 이 헌법에 의한 대통령·통일주체국민회의 대의원 및 국회의원의 선거와 기타 이 헌법시행에 관한 준비는 이 헌법시행전에 할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

따라서 이에 근거하여 1972년 12월 23일 치러진 제8대 대통령선거에서 박정희대통령은 대의원 2,359명이 참석한 가운데 2,357표를 얻어 당선되었으며, 이후의 1978년 7월 6일 실시된 제9대 대통령선거에서도 당선되었다.⁴⁸⁾

2) 대통령선거인단에 의한 간선제

(1) 헌법개정 과정

1979년 10월 26일, 그 동안 집권해오던 박정희대통령이 총격으로 서거하게 되었고, 이어 12월 12일에는 신군부세력에 의한 쿠데타가 발생하였다. 이 같은 과정에서 실질적인 권력을 장악한 신군부세력의 주도로 제8차의 헌

⁴⁸⁾ <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB>;
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219017&cid=40942&categoryId=31651>(2016.7.17).

법개정이 이루어지게 되었다. 즉 1980년 3월에 정부는 69인으로 구성된 헌법개정심의위원회를 발족시켰으며, 이어서 전두환 국가보위비상대책위원회 상임위원회 위원장이 기존의 유신헌법에 근거한 통일주체국민회의에서 대통령으로 선출되어 개헌작업에 더욱 박차를 가하게 되었다. 그리고 이 과정에서 1980년 10월 22일의 국민투표를 통해 확정된 헌법개정안은 10월 27일 공포되었다.⁴⁹⁾

이 제5공화국헌법은 특히 유신헌법의 대표적인 흔적이라고 할 수 있는 ‘통일주체국민회의’를 폐지하고 그 대신 ‘대통령선거인단’을 규정하여 대통령을 간접선출하도록 하였다. 그 외에도 대통령의 임기를 7년에 단임토록 하였으며, 연좌제의 금지와 환경권 및 행복추구권 등을 새로이 규정하였다.

(2) 대통령선거 관련 규정

제8차 헌법개정에 따른 대통령선거제도의 변화를 살펴보면, 즉 개정헌법(1980.10.27.) 제39조는 “①대통령은 대통령선거인단에서 무기명투표로 선거한다. ②대통령에 입후보하려는 자는 정당의 추천 또는 법률이 정하는 수의 대통령선거인의 추천을 받아야 한다. ③대통령선거인단에서 재적대통령선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령당선자로 한다. ④제3항의 득표자가 없을 때에는 2차투표를 하고, 2차투표에도 제3항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 함으로써 다수득표자를 대통령당선자로 한다. ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정하여 기존의 통일주체국민회의에서의 선출방식을 새로이 대통령선거인단에 의한 선출로 개정하였다.

아울러 헌법 제40조는 대통령선거인단의 구성에 관해 “①대통령선거인단은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출된 대통령선거인으로 구성한다. ②대통령선거인의 수는 법률로 정하되, 5,000인이상으로 한다. ③대통령선거인의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정하고 있다.

⁴⁹⁾ 권영성, 앞의 책(2010), 95면 이하; 김철수, 앞의 책(2004), 51면.

또한 헌법 제43조는 임기와 궐위에 따른 보궐선거에 관해 “①대통령의 임기가 만료되는 때에는 대통령선거인단은 늦어도 임기만료 30일전에 후임자를 선거한다. ②대통령이 궐위된 때에는 새로이 대통령선거인단을 구성하여 3월이내에 후임자를 선거한다.” 라고 규정함과 동시에 제45조는 “대통령의 임기는 7년으로 하며, 중임할 수 없다.” 라고 하여 이른 바, 7년단임제를 규정하였다.

그리고 이 같은 8차 헌법개정에 의한 대통령선거제도의 변화에 따라 기존의 통일주체국민회의법을 폐지하고 새로이 대통령선거법(1980.12.31.)을 제정하였는 바, 동법 제156조는 “①중앙선거관리위원회는 재적 대통령선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령당선인(이하 이 장에서는 "당선인"이라 한다)으로 결정한다. ②제1항의 득표자가 없을 때에는 2차투표를 하고, 2차투표에도 제1항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 함으로써 다수득표자를 당선인으로 한다.” 라고 규정하고 있다.

(3) 평가와 선거

제8차 개정헌법에 따른 대통령선거제도는 비록 그 동안 대통령제 폐해의 주요 원인이 되었던 임기부분에 대해 단임제를 규정함으로써 유의미한 진전이라고 할 수 있으나, 선거제도 자체만으로 볼 경우에는 기존의 통일주체국민회의에 의한 간선제를 대통령선거인단에 의한 간선제로 외형만 바꾼것으로서 실질적인 측면에서는 의미를 찾기가 어렵다고 할 수 있다.

이와 같은 개정헌법에 근거하여 1981년 2월 11일 전국 1,905개 대통령선거인선거구에서 5,272명의 대통령선거인이 선출되었고, 이 같이 구성된 선거인단에 의해 1981년 2월 25일 민주정의당의 전두환, 한국국민당의 김종철 등 4명이 경합하여 전두환 후보가 4,755표를 얻어 제12대 대통령에 당선되었다.⁵⁰⁾

⁵⁰⁾ <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB>;

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219014&cid=40942&categoryId=31651>; 중앙선거관리위원회, 전게서, 155면, 185면.

2. 대통령 직선제

가. 제1차 헌법개정과 직선제

1) 헌법개정 과정

건국한지 불과 2년만인 1950년 6월에 대한민국은 전쟁이라는 최대의 위기를 맞이하게 된다. 그리고 이 같은 전쟁을 겪는 과정에서 자연스럽게 대통령의 권한이 강화되는 등 독재적 경향이 나타나고 이는 이승만정부의 임기연장의 형태로 나타났으며, 이것이 바로 1952년 7월에 있는 제1차 헌법개정이라고 할 수 있다. 이승만대통령은 제헌헌법하의 간선제로는 재선이 어렵다고 판단하고 이를 직선제로 바꾸고자 개헌을 시도하였다.⁵¹⁾ 이 제1차 개정헌법은 기본적으로 일사부재의 원칙에 위반되었을 뿐만 아니라, 공고되지 아니한 개헌안의 의결과 그 의결절차의 강제성 등 위헌적인 헌법개정으로 볼 수 있으며, 주요 내용으로는 대통령과 부통령의 직선제와 양원제의 도입 등을 들 수 있다.⁵²⁾

2) 대통령선거 관련 규정

제1차 헌법개정에 따른 대통령선거를 보면, 헌법은(1952.7.7.) 제53조에서 “①대통령과 부통령은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 각각 선거한다. ②국회폐회 중에 대통령과 부통령을 선거할 때에는 그 선거보고를 받기 위하여 양원의 의장은 국회의 집회를 공고하여야 한다. ③대통령과 부통령의 선거에 관한 개표보고는 특별시와 도의 선거위원회가 입후보자의 득

51) “한국전쟁에 대한 대처능력부족 등으로 국회의원들의 지지를 잃은 이승만 대통령은 간접선거로 재선될 수 없다고 판단, 국민직선제를 골자로 하는 개헌안을 국회에 제출하였다. 1952년 1월 18일 개헌안을 부결시킨 국회는 4월 17일 내각책임제 개헌안을 제출하여 이승만 대통령과 정면으로 대립하였다. 그러자 내각책임제개헌반대 관제데모가 잇따라 일어나고 백골단, 땃벌떼 등 정체불명의 폭력단이 국회해산을 요구하며 국회를 포위하기도 하였다. 이승만 대통령은 이를 구실로 4월 25일 비상계엄을 선포하였고, 국회는 소위 「부산정치파동」에 휩싸이게 되었다. 7월 4일 헌병버스가 일부 야당의원들을 국회로 실어 나르는 강압적인 분위기 속에서 국회와 정부의 개헌안을 종합한 “발체개헌안”이 의결되었다. 그러나 제1차 개헌(발체개헌)은 공고절차를 위반한 헌법개정이라는 비판이 일부 제기되었다.”대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제2대 국회/부산정치파동과 제1차 개헌(<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

52) 권영성, 앞의 책(2010), 91면 이하; 김철수, 앞의 책(2004), 44면 이하.

표수를 명기하여 봉함한 후 참의원의장에게 송부하여야 한다. ④참의원의장은 즉시 각원의 재적의원 과반수가 출석한 공개된 양원합동회의에서 전항의 득표수를 계산하여 당선된 대통령과 부통령을 공표하여야 한다. ⑤대통령과 부통령의 당선은 최고득표수으로써 결정한다. ⑥최고득표자가 2인 이상인 때에는 전항의 양원합동회의에서 다수결로써 당선자를 결정한다.” 라고 규정하고 있다.

그리고 대통령과 부통령의 선거를 위해 1952년에 제정된 대통령·부통령 선거법(1952.7.18.) 제2조는 “국민으로서 만 3년이상 국내에 주소를 가진 만40세이상의 자는 피선거권이 있다.” 라고 규정하고 있다.

그리고 이어서 동법 제64조는 “①대통령 또는 부통령의 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거인총수의 3분의 1이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. ②전항의 선거인총수라 함은 제11조제2항에 의하여 확정된 선거인명부에 기재된 선거권자의 총수를 말한다. ③중앙선거위원회는 선거인명부가 확정된 후 지체없이 선거인총수를 조사하여 참의원의장에게 보고하여야 한다.” 라고 규정하고 있다.

3) 평가와 선거

국회간선제를 국민에 의한 직선제로 변경한 것으로서 특히 최고득표자가 2인 이상인 때에는 양원합동회의에서 다수결로써 당선자를 결정하도록 함으로써, 결과적으로 직선제를 원칙으로 하되 예외적인 경우에 국회간선제를 부가한 선거제도로 이후 개정헌법의 기본적인 모델이 되었다고 할 수 있다. 그리고 제1차 개정헌법은 개정절차의 위헌성 여부는 별론으로 하고, 새로이 대통령·부통령선거법(1952.7.18.)을 제정하여 보다 더 체계적인 선거시스템을 구축하였다고 볼 수 있다.

이에 따라 1952년 8월 5일에 실시된 제2대 대통령선거에서는 현직 대통령인 이승만과 무소속의 조봉암 및 이시영과 신흥우 등 4명이 경합하였으며, 결과적으로 이승만대통령이 유효투표 수의 74.6%인 523만 8769표를 얻어 당선되었다.⁵³⁾

⁵³⁾ 제2대 대통령선거는 1952년 7월 18일 공고하고 1952년 8월 5일에 국민의 직접선거에 의하여 이승만대통령이 선출되었다. 이후 제3대(선거일: 1956년 5월 15일)와 제4대(선거일: 1960년 3월 15일) 대

나. 제2차 헌법개정과 직선제

1) 헌법개정 과정

1953년 7월에 한국전쟁이 휴전으로 종결되고 다음해인 1954년 11월에 우리 헌정사상 두 번째의 헌법개정이 이루어졌다. 즉, 1954년 5월에 실시된 제3대 민의원의원 총선에서 압승한 자유당정부는 이승만대통령의 영구집권을 염두에 둔 새로운 개헌안을 8월 6일에 제출하여 11월 27일에 민의원에서 표결한 결과 재적의원 203명 중 찬성 135명, 반대 60명 그리고 기권 7명으로서 가결정족수인 2/3의 찬성에 1명이 모자라게 되어 부결을 선포하였다. 그러나 이 결과를 11월 29일에 자유당의원들만 모여, 수학적 원리인 ‘사사오입(四捨五入) 원리’를 이용하여 가결을 선포하였다.⁵⁴⁾ 따라서 제2차 헌법개정은 그 자체로 의결정족수 미달에 의한 위헌적인 개정이라고 할 수 있으며, 주요 내용으로는 초대대통령에 한 한 중임(3선)제한규정의 철폐를 들 수 있다.⁵⁵⁾

2) 대통령선거 관련 규정

제2차 개정헌법(1954.11.29.)은 직선제의 채택과 예외적으로 최고득표자가 2인 이상일 경우에만 양원합동회의에서 간선토록 규정하고 있는 바, 원칙적 직선제에 예외적 간선제를 결부한 선거제도라고 할 수 있다. 따라서 기본적으로는 기존의 제1차 개정헌법과 대동소이하나 특이한 것은 부칙에 “이 헌법공포당시의 대통령에 대하여는 제55조 제1항 단서의 제한을 적용하지 아니한다.”라는 규정을 두었다.

통령선거에서도 이승만대통령이 국민들의 직접선거에 의하여 대통령으로 선출되었다. 중앙선거관리위원회/분야별정보/선거정보/역대선거정보/기본현황/역대선거실시현황/선거유형/대통령선거(<http://info.nec.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

54) “자유당 의원들은 11월 29일 재적의원 203명의 3분의 2는 4사5입하여 135명이 된다는 수학적 논리를 내세워 이미 부결된 개헌안을 가결로 번복, 선포하였다. 이에 항의하여 야당의원 60명은 원내교섭단체인 호헌동지회를 결성하고, 가결로 된 국회회의록을 번복하기 위한 결의안, 가결로 공표한 정부규탄에 관한 결의안, 공보처장 파면건의안을 제출하는 등 개헌무효화투쟁을 전개하였다.”대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제3대 국회/제2차 개헌과 호헌동지회 결성(<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

55) 권영성, 앞의 책(2010), 92면; 김철수, 앞의 책(2004), 45면.

3) 평가와 선거

상설한 개정헌법 부칙 규정으로 말미암아 결과적으로 초대 대통령인 이승만 대통령의 경우에는 3선의 제한을 받지 않은 채 계속하여 대통령선거에 입후보 할 수 있었으며, 그 결과 1956년 5월 15일에 실시된 제3대 대통령 선거에서 민주당의 신익희 및 무소속의 조봉암과 경합하여 504만 6437표(득표율 70.0%)를 얻어 당선되었다.⁵⁶⁾

다. 5.16과 직선제

1) 헌법개정 과정

1960년 4.19혁명에 의해 성립된 한국최초의 의원내각제인 제2공화국은 1961년 5.16군사혁명(쿠데타)에 의해 무너지고 말았다. 그리고 군사정부는 국가재건최고회의를 구성하여 구헌법을 대체하는 새로운 고유한 의미의 헌법이라고 할 수 있는 비상조치법을 제정·공포하였으며, 이 비상조치법의 개정방법으로써 헌법을 개정할 수 있도록 하였다.

그리고 이에 따라서 1962년 7월에 헌법심의위원회를 구성하여 10월 23일에 새 헌법요강을 결정하고, 12월 6일 최고회의의 의결을 거쳐 12월 17일 국민투표에 부의하여 12월 26일 제5차 개정헌법을 공포하였다.⁵⁷⁾ 그리고 이 개정헌법은 다음해인 1963년 12월 17일자로 발효하도록 하였으며, 제5차 개정헌법의 주요 특징으로는 기본권 보장의 약화와 단원제 및 대통령제의 환원 등을 들 수 있다.⁵⁸⁾

⁵⁶⁾ <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219023&cid=40942&categoryId=31651>;
<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C>(2016.7.17).

⁵⁷⁾ “1961년 5월 16일 박정희소장을 중심으로 한 일부 군인들이 군사정변을 일으켜 무력으로 정권을 장악하였다. 4·19 혁명 이후 민주화의 기대 속에 출범한 제5대 국회는 5·16 군사정변으로 해산되어 역대 최단기간인 9개월 18일만에 임기가 종료되었고, 군사정부 국가재건최고회의가 국회를 대신하여 입법권을 사실상 행사하였다. 1963년 12월16일 2년7개월간 군정이 종식될 때까지 국가재건최고회의는 제출된 의안 1,593건을 100% 처리한 기록을 남겼는데, 이중 가결 1,436건(90%), 부결 2건, 폐기 111건, 철회 42건, 반려 2건이었다. 1962년 12월 17일 국가재건최고회의는 국민투표를 통해 제5차 개헌을 단행하였다. 이 개정헌법은 강력한 대통령중심제를 주요 골자로 하였다.”대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제25대 국회/국가재건최고회의(1961.05.19. ~ 1963.12.16)와 제5차 개헌(<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

⁵⁸⁾ 권영성, 앞의 책(2010), 93면 이하; 김철수, 앞의 책(2004), 47면.

2) 대통령선거 관련 규정

5.16군사혁명(쿠테타)이후 의원내각제를 폐지하고 다시금 대통령제로 전환한 제3공화국 개정헌법(1962.12.26)은 대통령선거에 관해 제64조에서 “① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. 다만, 대통령이 궐위된 경우에 잔임 기간이 2년미만인 때에는 국회에서 선거한다. ② 대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 계속하여 5년이상 국내에 거주하고 40세에 달하여야 한다. 이 경우에 공무로 외국에 파견된 기간은 국내 거주기간으로 본다. ③ 대통령후보가 되려 하는 자는 소속정당의 추천을 받아야 한다. ④ 대통령선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정함으로써, 이전의 간선제를 직선제로 전환하였다.

그리고 당선자 결정방식과 관련하여 헌법 제65조는 “① 국민이 대통령을 선거하는 경우에 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ② 대통령 후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.” 라고 규정하면서 아울러 국회간선과 관련하여서 제66조는 “① 국회가 대통령을 선거하는 경우에는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻은 자를 대통령 당선자로 한다. ② 전항의 득표자가 없는 때에는 2차 투표를 하고, 2차 투표에도 전항의 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여, 결선투표를 함으로써 다수 득표자를 대통령 당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

3) 평가와 선거

제5차 개정헌법은 사실상 이전의 간선제를 직선제로 전환하였다. 그러나 이전의 직선제와는 다른 몇 가지 특징이 있다할 것인 바, 즉 첫째로는, 궐위에 관한 것으로서 헌법 제64조는 궐위시에는 직선제임에도 불구하고 잔임기간이 2년 미만인 경우에는 국회간선제를 두고 있다.

그리고 둘째로는, 대통령선거에 입후보할 경우에는 반드시 소속정당의 추

천을 받도록 규정하고 있다는 것이다. 이는 당시의 명분상으로는 정당국가화의 경향 등을 반영한 것이라고 할 수 있으나 사실상 정당에 대한 집권세력의 통제에 근거한 대통령후보자에 대한 간접적인 제한 내지 통제시스템의 한 유형으로 볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여 당시 대통령선거법(1963.2.1.)역시 제22조에서 “① 대통령후보자(이하 후보자라 한다)의 등록은 정당이 선거일공고일로부터 10일 이내에 후보자추천서와 본인의 승낙서를 첨부하여 중앙선거관리위원회에 등록을 신청하여야 한다.” 라고 규정하여 명확히 밝히고 있다.

다음 셋째로는 당선자 결정방식과 관련하여 헌법 제65조와 제66조를 보면, 국회에서의 간선은 제65조의 경우에는 국민에 의한 대통령의 직접선거에서의 최고 득표자 2인 이상의 경우를 상정한 것이고, 제66조의 국회간선은 이른 바, 헌법 제64조에 근거하여 대통령이 궐위된 경우에 잔임 기간이 2년미만인 경우의 국회간선을 전제한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이와 같이 볼 경우에 헌법 제65조의 간선은 상대다수결에 의한 선출방식을, 그리고 헌법 제66조는 가중다수결에 결선투표제를 부가한 방식으로 선출하도록 이원화하고 있다는 것이 특이하다고 할 수 있다.

다음 넷째로는, 헌법이 상설한 바와 같이 국회에서의 간선을 두 가지의 유형으로 구분하고 있음에도 불구하고 관련한 대통령선거법(1963.2.1.)은 제114조에서 “①중앙선거관리위원회는 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통보하여야 한다. 다만, 대통령의 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분1이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. ②최고득표자가 2인 이상인 때에는 중앙선거관리위원회의 통보에 의하여 국회는 재적의원과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선인으로 한다.” 라고만 규정함으로써, 결과적으로 헌법 제65조의 국민에 의한 직접선거에 부가한 국회간선에 관해서만 규정하고, 헌법 제66조에 근거한 국회간선의 경우에는 별도의 규정을 두고 있지 않는 것 역시 특이하다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 제3공화국 제5차 개정헌법상의 대통령선거제도는 기본적으로 국민에 의한 직선제를 채택하였으나, 부가적으로는 두 가지 유형의 국회간선제를 규정하고 있는 병렬적 선거제도라고 할 수 있을 것이다.

이상에서 살펴본 제5차 개정헌법은 1963년 12월 17일이 시행일임에도 불구하고 부칙 제1조의 “①이 헌법은 이 헌법에 의한 국회가 처음으로 집회한 날로부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정과 이 헌법에 의한 대통령·국회의원의 선거 기타 준비는 이 헌법시행전에 할 수 있다.” 라고 하는 규정과 부칙 제2조의 “이 헌법에 의한 최초의 대통령과 국회의원의 선거 및 최초의 국회의 집회는 이 헌법의 공포일로부터 1년 이내에 한다.” 라는 규정에 근거하여 1963년 10월 15일에 제5대 대통령선거가 실시되었으며, 이 선거에서 민주공화당의 박정희와 민정당의 윤보선, 그리고 신흥당의 장이석과 추풍회의 오재영 등 총 7명이 출마하여 박정희 후보가 470만 2640표를 얻어 당선되었다.⁵⁹⁾

라. 6월항쟁과 직선제

1) 헌법개정 과정

지난 1961년의 5.16과 1979년 12월의 신군부 쿠데타에 이은 군사정부를 통해 국민들은 점점 더 문민정부에 대한 열망이 강해졌으며, 이것이 하나의 단초가 되어 전두환 정부의 집권말기이자 연말에 대통령선거를 앞둔 1987년에는 급기야 대통령직선제에 대한 국민적 요구가 전국적으로 일어나게 되었다.

그리고 이와 같은 시대적 상황 속에서 집권당은 그 동안의 대통령간선제를 대통령직선제로 개정하겠다고 하는 ‘6.29선언’ 을 하게 되며, 이에 따라 헌정사상 제9차의 헌법개정이 이루어지게 되었다.⁶⁰⁾ 즉, 1987년 8월에

⁵⁹⁾ 제5대 대통령선거는 선거인수 12,985,015명에 투표수는 11,036,175명이었으며, 신흥당 장이석후보 198,837(1.97%), 정민회 변영태후보는 224,443(2.22%), 추풍회 오재영후보는 408,664(4.05%), 민정당 윤보선후보는 4,546,614(45.09%) 그리고 민주공화당 박정희후보는 4,702,640(46.64%)를 득표하였다. 중앙선거관리위원회/분야별정보/선거정보/역대선거정보/투개표/개표현황/선거유형/대통령선거 (<http://info.nec.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

⁶⁰⁾ “국민 각계 각층에서는 4.13호헌조치가 장기집권의 음모라고 비난하면서 개헌요구의 강도를 계속 높여갔다. 1987년 6월 10일 민주헌법쟁취국민운동본부가 박종철군 고문살인은폐조작규탄 및 호헌철폐대회를 전국 22개 도시에서 일제히 개최하면서 국민들의 민주화 요구는 절정에 달하였다. 6월 29일 민주정의당 노태우대표가 대통령직선제 개헌을 포함한 8개항의 6·29민주화선언을 발표함으로써 국회에서 실질적인 개헌논의가 시작되었다. 7월 24일 개헌협상 전담기구인 「8인 정치회담」 구성에 합의한 여야는 8월 31일 헌정사상 처음으로 여야합의에 의한 전문과 본문 130조의 헌법개정초안을 완성하였다. 9월 18일 국회의원 264인의 발의로 제안된 제9차 개헌안(합의개헌안)은 10월 12일 국회에서 찬성 254표, 반대 4표로 의결되었다. 10월 27일 국민투표를 거쳐, 10월 29일 대통령직

‘여·야 8인회담’에 의하여 새로운 헌법 개정안이 합의되어 9월 18일에 대통령직선제개정안이 국회에서 발의되어 10월 12일에 의결되었다. 그리고 이어 10월 27일에 국민투표를 통해 확정되어 10월 29일 공포되었다.⁶¹⁾

2) 대통령선거 관련 규정

6월 항쟁을 통해 기존의 통일주체국민회의에 이어 대통령선거인단에 의한 간선제를 직선제로 개정한 제6공화국 제9차 개정헌법(1987.10.29.)은 제67조에서 “①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ③대통령 후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다. ④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다. ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다.

또한 제9차 개정헌법은 제68조에서 “①대통령의 임기가 만료되는 때에는 임기만료 70일 내지 40일전에 후임자를 선거한다. ②대통령이 궐위된 때 또는 대통령 당선자가 사망하거나 판결 기타의 사유로 그 자격을 상실한 때에는 60일 이내에 후임자를 선거한다.”라고 규정하여 대통령의 임기만료와 그 밖의 예외적 상황에서의 대통령선거에 관해서도 비교적 명확하고 굳건하지 않으나 규정하고 있다.⁶²⁾

이 같은 개정헌법상의 규정과 함께 “공직선거법”⁶³⁾ 역시 제187조에서 “①대통령선거에 있어서는 중앙선거관리위원회가 유효투표의 다수를 얻은

선제 개헌인 제9차 개정헌법이 공포되었다.” 대한민국국회/국회소개/국회의 역사/역대국회 소개/제12대 국회/6월 항쟁과 제9차 개헌(<http://www.assembly.go.kr>). 검색일자 2017.7.11.

61) 권영성, 앞의 책(2010), 97면 이하; 김철수, 앞의 책(2004), 52면 이하.

62) 우리나라 현행 대통령선거제도를 프랑스 대통령선거제도와 유사하다고 보는 견해가 있다. “한국의 대통령선거제도는 결선투표제를 도입하고 있지 않은 점을 제외한다면 비교적 프랑스의 대통령선거제도와 유사하다. 적어도 대통령선거제도만을 놓고 본다면 미국식 대통령제라고 하기는 어렵다.”성낙인, 「헌법학」, 박영사, 2016, 544면.

63) 현행 공직선거법은 지난 1994년에 기존의 각기 개별적인 체제로 있어온 대통령선거법, 국회의원선거법, 지방의회의원선거법 및 지방자치단체장선거법에 대한 단일법전화와 지난 2001년 헌법재판소의 공직선거및선거부정방지법 제189조 제1항 등에 대한 위헌결정(2001.7.19. 2000헌마91·112·134(병합))에 근거한 지난 2004년 3월 12일의 개정 및 그에 이은 지난 2005년 8월 4일의 ‘공직선거법’으로의 법제명의 변경 등을 거쳤다.(김도협, 앞의 책, 421면 이하).

자를 당선인으로 결정하고, 이를 국회의장에게 통지하여야 한다. 다만, 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거권자총수의 3분의 1 이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. ②최고득표자가 2인 이상인 때에는 중앙선거관리위원회의 통지에 의하여 국회는 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선인으로 결정한다. ③제1항의 규정에 의하여 당선인이 결정된 때에는 중앙선거관리위원회위원장이, 제2항의 규정에 의하여 당선인이 결정된 때에는 국회의장이 이를 공고하고, 지체없이 당선인에게 당선증을 교부하여야 한다. ④천재·지변 기타 부득이한 사유로 인하여 개표를 모두 마치지 못하였다 하더라도 개표를 마치지 못한 지역의 투표가 선거의 결과에 영향을 미칠 염려가 없다고 인정되는 때에는 중앙선거관리위원회는 우선 당선인을 결정할 수 있다.” 라고 규정하고 있다.

3) 평가와 선거

헌법 제67조는 제3공화국 제5차 개정헌법(1962.12.26.) 제64조와 제65조를 혼합한 것으로서 매우 유사하다고 할 수 있다. 그러나 선거에서의 최고득표자가 2인 이상인 특별한 경우에서의 국회간선을 제외하고는 임기만료뿐만아니라 권위시의 보궐선거 등에서도 원칙적으로 국민에 의한 직선제를 규정하고 있는 점은 헌법 제70조의 ‘5년단임제’와 결부되어 매우 의미있는 진전이라고 할 수 있을 것이다.

특히 상기한 공직선거법상 주지할 부분으로는 국민의 직접선거에 의한 당선자의 경우에는 중앙선거관리위원회위원장이, 그리고 국회의 간선에 의해 당선인 결정된 경우에는 국회의장이 당선인을 공고하고 당선증을 교부하도록 하고 있다는 것이다. 이는 제3공화국 제5차 개정헌법에 근거한 대통령선거법(1963.2.1.) 제115조와 동일한 내용으로 볼 수 있다.

이 같은 제9차 개정헌법에 근거하여 1987년 12월 16일 실시된 제13대 대통령선거는 민주정의당의 노태우후보, 통일민주당의 김영삼후보, 평화민주당의 김대중후보 그리고 신민주공화당의 김종필후보 등이 경쟁하여 노태우후보가 828만 2738표를 얻어 당선되었다.⁶⁴⁾ 이 선거 역시 개정헌법 부칙

⁶⁴⁾ <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB>;

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1219013&cid=40942&categoryId=31651>; 중앙선거관리위원회, 전개

제1조 “이 헌법은 1988년 2월 25일부터 시행한다. 다만, 이 헌법을 시행하기 위하여 필요한 법률의 제정·개정과 이 헌법에 의한 대통령 및 국회의원의 선거 기타 이 헌법시행에 관한 준비는 이 헌법시행 전에 할 수 있다.” 라는 규정과 부칙 제2조 “①이 헌법에 의한 최초의 대통령선거는 이 헌법시행일 40일 전까지 실시한다.” 라는 규정에 근거하여 시행되었다.

3. 소결

이상에서 역대 헌법상 대통령선거제도를 간선제와 직선제로 대별하여 고찰해 보았다. 즉, 간선제로는 제헌헌법, 제2공화국 의원내각제헌법, 그리고 제4공화국과 제5공화국의 통일주체국민회의와 대통령선거인단에 의한 간선제 등으로 구별하여 살펴보았다. 그리고 직선제로는 제1공화국 제1, 2차 개정헌법, 제3공화국헌법 및 6월항쟁의 결과인 현행 헌법 등을 중심으로 살펴 보았다. 우리의 경우 역대 대통령선거제도를 국회간선제로하든 국민투표에 의한 직선제로하든 공통적인 것은 이 같은 선거제도의 변화에는 대부분 중요한 정치적인 변곡점이 함께 자리하고 있었다는 것이다. 즉, 예로서 건국에 따른 제헌국회에서의 간선과 한국전쟁과 연맥한 직선제로의 변경, 그리고 4.19의거와 의원내각제 도입 및 그에 수반한 간선제의 도입, 5.16혁명(쿠데타)과 직선제의 재도입, 유신헌법과 신군부쿠데타에 기인한 간선제의 재도입 그리고 6월항쟁에 따른 현행 헌법의 직선제의 도입 등을 들 수 있을 것이다. 따라서 이와 같이 볼 경우 우리 헌정사에서의 대통령선거제도는 그야말로 진지한 고민과 국민적 총의에 기반한 것이라기보다는 당대의 정치주역들에 의한 정략적 고려의 산물이었다고 평가할 수 있을 것이다.

제2절 다수결 방식의 유형 분석

1. 서

서, 506면, 589면 이하.

국민주권의 실현과 그에 결과되어지는 통치구조의 구성을 위한 가장 이상적인 구현형태라면 당연히 직접민주제라고 할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 직접민주제의 실현가능성은 그야말로 이상의 구현에 가깝다 할 것으로서, 이 같은 직접민주제에 대한 아쉬움은 간접민주제인 대의제를 통해 구현할 수밖에 없을 것이다. 그리고 이와 같은 대의제의 대표적 실현방법으로 들 수 있는 것이 바로 선거라 할 것이다.⁶⁵⁾

따라서 이 선거에 대한 제도적 정당성은 그로인해 형성되는 통치시스템 뿐만 아니라, 궁극적으로는 국민주권의 구현에 대한 본질적인 측도가 될 수밖에 없다 할 것으로서, 이에 관해 우리 헌법재판소는 “현재 우리 국민의 의식수준이나 교육수준과 경제적 사회적인 여러가지 환경을 고려해 볼 때 국민주권론과 국민대표제를 정치적구호용으로만 인식하고 이용해서는 안되는 시점에 왔고 근대생활의 지표가 되는 헌법규범이 지켜지지 않을 때 오는 그 저항과 비판을 무엇으로 어떻게 풀어야 하는가를 생각하고 제도적으로 확립하여야 할 역사적 단계에 왔다. 각자의 정치적 신념에 따라 나름대로 나라를 구하여야 한다는 젊은 계층의 절규가 무엇을 의미하는 것인가, 그 정치적 사회적 불안의 원인을 수렴하고 그 대책을 마련하여야 할 정치세력이 어떻게 구성되고 이루어져 왔는가, 그 근본을 찾아 해결하는 데에는 민주적인 방법의 국민적 합의와 협조 없이는 어렵다는 것을 알 것이다. 여기에서 우리는 헌법의 올바른 해석과 헌법상의 국민주권이 실질적으로 행사될 수 있도록 선거법이 합리적으로 개정되어야 할 당위성이 얼마나 중요한 것인가를 알 수 있다.....중략, 헌법상의 국민주권론을 추상적으로 보면 전체국민이 이념적으로 주권의 근원이라는 전체 아래 형식적인 이론으로 만족할 수 있으나, 현실적으로 보면 구체적인 주권의 행사는 투표권 행사인 선거를 통하여 이루어지는 것이다. 실질적 국민주권을 보장하기 위하여 유권자들이 자기들의 권익과 전체국민의 이익을 위해 적절하게 주권을 행할 수 있도록 민주적인 선거제도가 마련되어야 하고, 국민 각자의 참정권을 합리적이고 합헌적으로 보장하는 선거법을 제정하지 않으면 안된다. 우리 헌법은 민주정치 실현을 위해 모든 국민이 자유롭고 평등하게 국가 의사의 형성과정에 참여하고, 국가기관의 구성원으로서 공무를 담당하는 권리와 기회를 갖도록 국민의

65) 김도협, 공직선거법상 주요 쟁점에 관한 소고, 세계헌법연구 제22권제1호, 2016, 31면.

참정권을 필수적인 것으로 인정하고 있다.” 66) 라고 판시함으로서, 정당한 선거시스템의 구축에 관한 필요성과 중요성을 확인해주고 있는 것이다.67)

이하에서는 상기한 바와 같이 오늘날 대의민주주의에서 선거제도가 차지하는 중요성과 그 함의를 고려하여 선거와 관련한 대의원리와 대표제에 관해 간략히 살펴보면서, 선거를 통한 대의기관의 대표적인 선출방식이라고 할 수 있는 다수결에 관해 상대적다수결과 절대적다수결 방식으로 대별하여 우리 헌법상의 대통령선거 관련 규정을 중심으로 비교·분석해 보기로 한다.

2. 대의의 원리⁶⁸⁾

가. 대의제의 개념

통치구조의 대표적인 구성원리라고 할 수 있는 국민주권의 실현을 위한 가장 이상적인 구현형태라면 당연히 직접민주제일 것이다. 그러나 오늘날의 지역적·인구적 한계와 현실은 결과적으로 직접민주제에 대한 아쉬움을 간접민주제인 대의제(代議制)를 통하여 해소할 수밖에 없다 하겠다. 즉 대의제란 이와 같이 주권자인 국민이 자신들이 선출한 대표자를 통하여 국가의사나 정책을 결정하게 하는 것을 의미한다. 그리고 이와 같은 대의제의 실현방법으로서 가장 보편적인 것이 바로 선거로서, 이를 좀 더 원론적으로 정의하자면 다수인이 자신들을 대표할 소수의 대리인을 선출하는 과정 내지는 절차라고 할 수 있을 것이다.

이에 관해 헌법재판소 역시 지방의회의원선거법 제36조 제1항에 대한 헌법소원심판사건에서 “우리 헌법은 그 전문과 제1조에서 헌법의 최고이념 내지 기본원리가 국민주권주의와 자유민주주의임을 천명하고 있으며 이는

66) 헌재결 1989. 9. 8. 88헌가6, 판례집 1, 199, 208.

67) 김도협, 앞의 논문(2016), 32면; 정당한 선거시스템의 구축과 관련하여, 오늘날 민주주의의 보편화와 함께 차등선거는 점차 사라지게 되었다고 할 수 있으나, 실질적 의미에서의 투표가치의 평등실현에는 선거구의 획정이나 의석배분방법 등 아직 해결해야 할 부분들이 남아 있다고 할 수 있다(김철수, 『헌법학신론』, 박영사, 2013, 220쪽 이하; 헌재결 1995. 12. 27. 95헌마224·239·285·373(병합), 판례집 7-2, 760; 헌재결 2014. 10. 30. 2012헌마190·192·211·262·325, 2013헌마781, 2014헌마53(병합), 공보 제217호, 1725).

68) 김도협, 앞의 책, 84면 이하.

헌법조문을 비롯한 모든 법령해석의 근거 내지 기준이 되는 부동의 최고원 리이고 모든 국가작용이 이에 기속되므로 법률의 제정 및 정책의 시행도 위 기본원리를 일탈할 수는 없는 것이다. 국민주권주의와 자유민주주의의 현실 적인 실현은 모든 국민이 선거에 참여하고 또 선거를 통하여 공무를 담임하 는 기회를 보장받는 것이고, 선거에 의하여 선출된 국회의원이 제정한 법률 에 의하여 행정과 사법이 기속되는 형태로 행하여지는 것이다.

국민은 선거제도를 통하여 자연인 개개인으로서 자신의 정치적 욕구를 충족하고 아울러 인간으로서 존엄과 가치를 증진하고 행복을 추구할 수도 있을 것이다(헌법 제10조), 오늘날 이런 민주국가에서는 대의제에 의한 통 치가 불가피한 것으로서 선거야말로 국민의 의사를 체계적으로 결집하고 수 령하고 구체화하는 방법으로 국민의 정치적 의사를 형성하는 가장 합리적인 절차이며, 따라서 국민의 의사가 얼마나 굴절없이 정당하게 반영되었느냐의 여부가 통치권의 정통성과 정당성을 담보하는 핵심이고 생명이라고 할 수 있는 것이다.”⁶⁹⁾ 라고 판시하고 있다.

나. 대의제의 구조적 특성

1) 주권자와 통치자의 구별

대의제는 기본적으로 주권자인 국민에 의해 통치자가 선출되는 관계로 인 해 통치자와 주권자로서의 국민이 구별된다.

2) 통치기관구성권자와 국가정책결정권자의 구별

주권자인 국민에 의한 통치자의 선출은 곧 통치기관 내지는 국가기관의 구성이 되며, 여기서 국민에 의해 선출된 통치자는 국가적 의사와 정책을 결 정하는 주체가 되는 것이다.

3) 자유위임의 원칙

⁶⁹⁾ 헌재결 1991. 3. 11. 91헌마21, 판례집 3, 91.

선출된 통치자는 원칙적으로 전체국민의 대표자로서 오직 양심에 따라 독립적으로 판단하고 행동하는 이른 바, 자유위임원칙(自由委任原則)의 적용을 받는다. 그러나 양원제의 경우 자유위임원칙과 함께 기속위임원칙(羈束委任原則)을 동시에 채택하고 있는 경우가 있으며, 이의 대표적인 국가가 바로 독일로서, 연방의회와 연방참사원의 양원제를 채택하고 있는 독일에 있어서의 자유위임의 원칙은 기본적으로 연방의회에만 해당한다고 볼 수 있으며, 반면에 연방참사원은 기속위임의 원칙을 적용받는 독특한 구조이다.

이 같은 자유위임의 원칙과 관련하여 헌법재판소 역시 국회구성권 등 침해 위헌확인심판사건에서 “헌법의 기본원리인 대의제 민주주의하에서 국회의원 선거권이란 것은 국회의원을 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 국민의 대표자인 국회의원을 선출하는 권리에 그치고, 개별 유권자 혹은 집단으로서의 국민의 의사를 선출된 국회의원이 그대로 대리하여 줄 것을 요구할 수 있는 권리까지 포함하는 것은 아니다. 또한 대의제도에 있어서 국민과 국회의원은 명령적 위임관계에 있는 것이 아니라 자유위임관계에 있기 때문에 일단 선출된 후에는 국회의원은 국민의 의사와 관계없이 독자적인 양식과 판단에 따라 정책결정에 임할 수 있다.”⁷⁰⁾ 라고 판시하고 있다.

3. 대표제⁷¹⁾

대표제(代表制)란 선거에 있어서 당선자의 결정방법으로서 일반적으로 다수대표제와 소수대표제 및 비례대표제 등으로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

가. 다수대표제

다수대표제(多數代表制)란 대표자의 선거를 선거구에 있는 다수자의 의사에 따르게 하는 방법, 즉 다수 득표자만이 대표자가 될 수 있으며 소수파는 대표자를 내는 것이 불가능한 방법을 말한다. 다수대표제에서는 상대적 다수대표제와 절대적 다수대표제가 있다. 상대적 다수대표제는 한 선거구에서 과

⁷⁰⁾ 헌재결 1998. 10. 29. 96헌마186, 판례집 10-2, 600.

⁷¹⁾ 김도협, 앞의 책, 99면 이하.

반수 득표여부에 관계없이 상대적으로 다수를 얻은 사람이 당선되는 제도이며, 절대적 다수대표제는 투표자의 과반수의 표를 얻은 자를 당선자로 하는 제도로서 결선투표제와 결부된다.⁷²⁾ 이 같은 다수대표제는 본질적으로 소선거구제를 전제로 하고 있다.

나. 소수대표제

소수대표제(少數代表制)란 소수의 득표로도 당선될 수 있게 하여 소수당에게도 국회에 있어서의 최소한의 대표를 보장하려고 하는 것이다. 소수대표제에 있어서도 소수당에 어느 정도의 대표를 보장하는가에 대해서는 일정한 기준이 없고, 여러 가지 방법에 의하여 소수자가 대표될 수 있는 기회를 부여하고 있는데⁷³⁾, 이 같은 소수대표제는 본질적으로 대선거구제를 전제로 하고 있다.

다. 비례대표제

오늘날 대의민주주의 실현을 위한 대표제 중 특히 다수대표제는 결과적으로 소수자에 대한 대표성의 약화를 초래하게 되며, 이에 대한 하나의 보완책이 일반적으로 비례대표제(比例代表制)라고 할 수 있다. 즉 비례대표제는 흔히 유권자와 그에 근거한 대표자 간의 대표비례성을 가능한 한 축소나 왜곡의 최소화를 통해 현실화시킴으로서 궁극적으로 소수자의 권익을 보호하는 선거제도라고 할 수 있다. 그러나 이와 같이 비례성의 증대를 통한 신생·소수정당의 의회진입을 용이하게 하는 등의 장점에도 불구하고 그로인한 부정적인 측면으로서의 소수정당의 의회 내 난립가능성의 증대에 따른 대의정치의 혼란 역시 간과할 수 없다 할 것이다.

바로 이와 같은 이유에서 의회에 진입하여 정당으로서의 최소한의 제 역할을 할 수 없다고 판단되는 이른바 소수정당의 의회진입 자체를 저지하기 위해 도입된 것이 이른바, 저지규정(Sperrklausel)으로서, 이를 통하여 결과적으로는 의회 내의 소수정당의 난립을 사전에 방지함으로써 보다 더 안정

72) 김철수, 헌법개설, 박영사, 2012, 71면.

73) 김철수, 위의 책, 71면.

적인 의회운영을 도모할 수 있는 것이다.

이 같은 비례대표와 관련하여 우리의 경우 과거 각 정당별 전국구의석의 배분이 단순히 다수대표제선거의 결과 획득한 각 정당의 지역구의석수에 비례하도록 함으로써, 결과적으로 투표의 산술적 계산가치의 평등뿐 아니라 그 성과가치의 평등을 아울러 요구하는 평등선거의 원칙을 이념으로 하는 실질적 비례대표제와는 거리가 있었다. 따라서 전국구의석의 배분과 관련한 그간의 논란은 결국 헌법재판소의 공직선거법 제189조 제1항 등에 대한 위헌결정을 통해 새로운 변화의 계기를 마련하였다. 즉 헌법재판소는 “비례대표선거제란 정당이나 후보자에 대한 선거권자의 지지에 비례하여 의석을 배분하는 선거제도를 말한다. 비례대표제는 거대정당에게 일방적으로 유리하고, 다양해진 국민의 목소리를 제대로 대표하지 못하며 사표를 양산하는 다수대표제의 문제점에 대한 보완책으로 고안·시행되는 것이다. 비례대표제는 그것이 적절히 운용될 경우 사회세력에 상응한 대표를 형성하고, 정당정치를 활성화하며, 정당간의 경쟁을 촉진하여 정치적 독점을 배제하는 장점을 가질 수 있다.

.....중략, 선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 통로이므로 선거제도는 첫째, 국민의 의사를 제대로 반영하고, 둘째, 국민의 자유로운 선택을 보장하여야 하고, 셋째, 정당의 공직선거 후보자의 결정과정이 민주적이어야 하며, 그렇지 않으면 민주주의원리 나아가 국민주권의 원리에 부합한다고 볼 수 없다. 1인 1표제 하에서의 공선법 제189조 제1항에 의한 비례대표의석 배분방식은 다음과 같은 점에서 위 민주주의원리의 요청에 반한다. 국회의원 선거에 있어 다수대표제만을 택하고 비례대표제를 택하지 않을 경우 지역구의 개별후보자에 대한 국민의 지지만을 정확하게 반영하여도 민주주의원리에 반하는 것은 아닐 것이다. 그러나 정당명부식 비례대표제를 병행하는 한 정당에 대한 국민의 지지의사를 충실히 반영할 것까지 요구되며, 그 결과 정당에 대한 의석배분도 국민의 지지 및 선호와 일치되어야 한다. 그런데 현행의 1인 1표제를 전제로 한 공선법 제189조 제1항에 의한 비례대표의석배분 방식은 오히려 정당에 대한 국민의 지지의사를 적극적으로 왜곡한다.

유권자가 지역구후보자나 그가 속한 정당 중 어느 일방만을 지지할 경우 지역구후보자 개인을 기준으로 투표하든, 정당을 기준으로 투표하든 어느 경

우에나 자신의 진정한 의사는 반영시킬 수 없을 뿐만 아니라 도리어 적극적으로 왜곡되어 표출될 수 밖에 없다. 먼저, 지역구후보자를 기준으로 투표하였을 경우 지지하지도 않는 정당을 지지한 것으로 되어 자신의 표가 그 정당의 의석배분에 활용된다. 이는 국민의 지지의사와 정반대되는 방향으로 비례대표의석을 배분하는 것이다. 다음으로, 정당을 기준으로 투표하였을 경우 지지하지도 않는 지역구후보자를 당선시키는데 자신의 투표가 기여하게 되므로 이번에는 후보자에 대한 지지를 왜곡하게 된다.

나아가 이러한 의석배분방식은 신생정당에 대한 국민의 지지도를 제대로 반영할 수 없고, 기존의 세력정당에 대한 국민의 실제 지지도를 초과하여 그 세력정당에 의석을 배분하여 준다. 일반적으로 후보자의 인지도·조직·자원의 면에서 신생정당 후보자는 기성정당의 후보자보다 불리하고, 그리하여 신생정당을 지지하는 유권자라도 신생정당 후보자에 대한 자신의 투표가 사표가 되는 것을 달갑지 않게 여겨 기성정당의 후보자에게 투표하게 될 개연성이 높고, 이러한 투표들이 고스란히 기성정당에 대한 지지로 계산되는 것이다. 이 경우 만약 별도의 정당투표가 있었다면 그 유권자가 기성정당을 지지하지 않고 신생정당을 지지함이 분명히 표출·계산될 수 있다. 이리하여 현행제도는 정당의 득과점체제를 고착시키고 신생정당의 국회진출을 어렵게 하는 것이다.

현행제도는 별도의 정당투표를 인정하지 않고 1인 1표의 행사에 따른 지역구후보자에 대한 득표를 정당에 대한 지지로 계산하기 때문에, 유권자로서는 1회의 투표를 통하여 후보자에 대한 개인적 선호와 정당에 대한 지지 또는 반대의 의사표시를 한꺼번에 나타낼 수 밖에 없다. 그러나 지역구후보자에 대한 지지와 정당에 대한 지지가 다를 경우 유권자는 개별 후보자를 선택할 것인지, 정당을 선택할 것인지, 혹은 어떻게 하면 이 둘을 조화시켜 자신의 1표의 정치적 효용을 극대화할 것인지 매우 곤혹스러운 지경에 처하게 된다. 또한 자신의 지역구에 자신이 지지하는 정당소속 후보자가 출마하지 않은 경우에 그 유권자에게는 그 정당에 대한 자신의 지지를 나타낼 방법이 원초적으로 결여되어 있다. 결국 유권자로서는 후보자든, 정당이든 절반의 선택권을 박탈당할 수 밖에 없다. 이러한 난처함은 오늘날 우리 사회에 만연한 정치불신의 풍조와 맞물려 유권자로 하여금 아예 투표권의 행사 자체를

포기하게끔 하는 부작용을 초래하기도 한다.”⁷⁴⁾라고 판시하였다.

따라서 본 결정에 근거하여 지난 2004년 3월 12일 공직선거법 개정이 이루어졌으며, 이를 통해 소선거구다수대표제와 정당명부식비례대표제를 단순 결합한 이른 바, 2표병립제가 도입되었다.⁷⁵⁾

4. 다수결

가. 개념

다수결, 즉 다수결 원리란 일정한 구성집단에서 어떠한 사항을 집단의 의견으로 결정할 필요가 있을 경우에 가장 이상적인 방법은 전원일치로 결정을 내리는 것이지만, 이 같은 상황에서 구성원 간에 다양한 견해가 있고 이것이 상호 대립과 갈등으로 작용할 경우에 어떠한 의견을 구성원의 대표적인 것으로 판단해야 할 것인지가 문제될 수 있다. 따라서 다수결은 바로 이와 같은 상황에서 구성원 간의 다양한 견해 중 최다의 의견을 당해 집단의 대표의견으로 결정하는 것을 의미한다. 그리고 이 같은 측면에서 볼 경우에 다수결은 차선은 될지언정 적어도 최선의 선택은 될 수 없는 것이며, 아울러 다수의 견해가 곧 민주적 정당성과 일맥한다고 단정할 수도 없다.

나. 다수결의 전제⁷⁶⁾

이 같은 다수결 방식이 정당성을 가지기 위해서는 다음과 같은 조건을 충족하여야 한다. 즉, 첫째, 공동체의 존속·유지나 자유, 평등, 정의와 같은 헌법의 근본가치를 침해하지 않는 것이어야 한다. 이는 민주주의를 실현하고자 하는 의사결정의 기술에 지나지 않기 때문에 공동체의 존속과 그 공동체에 살고 있는 인간의 존엄과 가치를 다수결로 결정할 수는 없다. 둘째, 의사결정에 참여하는 참여자가 다수결로 의사를 결정한다는 것에 전원 합의하여야

74) 헌재결 2001. 7. 19. 2000헌마91·112·134(병합), 판례집 13-2, 77.

75) 2표병립제란 지역구다수대표선거제와 비례대표선거제가 상호 연계되어있지 않으며, 따라서 의석배분 역시 양자가 상호 독립적으로 이미 확정된 의석을 배분하는 것이다. 이는 현재 우리와 일본, 이탈리아 및 러시아 등이 채택하고 있는 제도이다.

76) 이하 전제조건은 정종섭, 헌법학원론, 2014, 박영사, 134면.

한다. 이러한 합의가 없으면 소수에 대한 다수의 억압이 발생하고 그 의사의 결정은 다수의 독단에 지나지 않아 정당성을 가질 수 없다. 셋째, 논의와 표결에 참여하는 참여자는 서로 평등한 지위와 상황에 있어야 한다. 왜냐하면 이 경우에만 결정에 참여하는 모든 사람은 자기주장을 관철시킬 수 있는 균등한 기회를 가지게 되기 때문이다. 이로부터 민주주의에 있어서 다수결 원리의 특징인 의회에서의 투표의 평등과 선거인단 구성에 있어서의 평등이 연결된다.⁷⁷⁾ 넷째, 논의와 표결에 참여하는 참여자가 발언, 토론, 설득, 타협, 절충 등의 행위를 함에 있어 자유가 보장되어야 한다. 다섯째, 다수결 방식에는 고정된 다수가 없어야 한다. 구성원 가운데 일정한 수의 집단이 언제나 다수를 형성하고 소수에게는 다수가 될 수 있는 기회와 가능성이 없는 경우에는 다수결은 일정한 다수집단의 독재·독주를 합리화하는 수단일 뿐이다.⁷⁸⁾ 여섯째, 다수결이 표결에 의하여 이루어지는 경우에는 표결에 이르기까지의 전 과정과 절차가 합리적이어야 한다. 표결의 대상에 대한 충분한 논의와 숙고가 있어야 하고, 사안과 관련된 이해관계자의 의사표명의 기회가 완전히 보장되어야 한다.⁷⁹⁾

다. 다수결의 유형과 규정례 분석

1) 상대적다수결⁸⁰⁾

(1) 개념

일반적으로 상대적다수결이란 단순다수결이라고도 불리우는 것으로서, 다수결을 통한 결정방식 중 가장 대표적이고 보편화된 것이라고 할 수 있다. 즉, 이 상대적다수결은 의사를 결정함에 있어서 반드시 과반일 필요는 없으며, 기본적으로 어떠한 의결사항 가운데 상대적으로 1표라도 많은 쪽의 의사를 전체를 대표하는 의견으로 결정하는 것이다.

77) 홍성방, 민주주의에 있어서 다수결 원리, 한림법학 제3권, 1993, 16면.

78) 같은 견해로 김선화, 대의 민주주의와 다수결원리, 법과사회 제52호, 2016, 8면; 홍성방, 앞의 논문, 18면.

79) 같은 견해로 김선화, 위의 논문, 8면.

80) 같은 견해로 김선화, 위의 논문, 9면; 박인수, 다수대표제의 비교법적 고찰, 영남법학 제8권 제1.2호, 2002, 59면 이하.

이와 같은 상대적다수결 방식은 단 한번의 선거로 결정하게 되는 방식이라는 점에서 간단명료하다는 것과 양당제 구도하에서의 과반의석의 정당 출현에 이롭다는 장점이 있다. 그러나 유권자의 선택여지를 지나치게 단순화시키며 선택의 결과가 평소 분명한 정치적 의사를 가지고 있지 않은 유권자들, 즉 부동산유권자들의 의사에 의해 좌우될 소지가 크다는 것과 군소정당의 의회진출 가능성을 제한하게 되는 경향이 있다는 단점이 있다.⁸¹⁾

이 같은 상대적다수결 방식의 예로 우리의 경우 대통령선거와 국회의원선거를 들 수 있을 것이다. 따라서 이하에서는 역대 대통령선거에 관한 헌법규정을 중심으로 살펴보기로 한다.

(2) 규정례 분석

① 제1차 개정헌법(1952.7.7.)

제1차 개정헌법(1952.7.7.) 제53조는 “①대통령과 부통령은 국민의 보통, 평등, 직접, 비밀투표에 의하여 각각 선거한다. ②국회폐회 중에 대통령과 부통령을 선거할 때에는 그 선거보고를 받기 위하여 양원의 의장은 국회의 집회를 공고하여야 한다. ③대통령과 부통령의 선거에 관한 개표보고는 특별시와 도의 선거위원회가 입후보자의 득표수를 명기하여 봉합한 후 참의원의장에게 송부하여야 한다. ④참의원의장은 즉시 각원의 재적의원 과반수가 출석한 공개된 양원합동회의에서 전항의 득표수를 계산하여 당선된 대통령과 부통령을 공표하여야 한다. ⑤대통령과 부통령의 당선은 최고득표수로써 결정한다. ⑥최고득표자가 2인 이상인 때에는 전항의 양원합동회의에서 다수결로써 당선자를 결정한다.” 라고 규정하고 있다.

그리고 대통령과 부통령의 선거를 위해 1952년에 제정된 대통령·부통령 선거법(1952.7.18.) 제64조는 “①대통령 또는 부통령의 후보자가 1인인 때에는 그 득표수가 선거인총수의 3분의 1이상에 달하여야 당선인으로 결정한다. ②전항의 선거인총수라 함은 제11조제2항에 의하여 확정된 선거인명부에 기재된 선거권자의 총수를 말한다. ③중앙선거위원회는 선거인명부가

⁸¹⁾ 박인수, 위의 논문, 60면 이하.

확정된 후 지체없이 선거인총수를 조사하여 참의원의장에게 보고하여야 한다.” 라고 규정하고 있다.

이 같은 제1차 개정헌법은(1952.7.7.)은 기본적으로 대통령의 직선제를 규정하면서 1차의 선거에서 뿐만아니라, 최고득표자가 2인 이상인 경우의 양원합동회의에서도 상대다수결을 규정하고 있다. 다만, 대통령·부통령선거법(1952.7.18.) 제64조에 따라서 후보자 1인의 예외적인 경우에 한해 3분의1이상을 요구하고 있으나 이 역시 비록 ‘총유효득표수가 아닌 선거권자의 3분의 1’ 이란 점에서 의미있는 규정으로 볼 수 있을 것이나, 대통령후보자가 1인일 경우가 사실상 거의 일어날 수 없을 뿐만아니라, 기본적으로 과반수를 요구하는 규정이 아니기 때문에 본 규정의 상대적다수결 방식에 특단의 영향력을 끼치지 않는다고 보아야 할 것이다.

② 제5차 개정헌법(1962.12.26.)

5.16군사혁명(쿠테타)이후 의원내각제를 폐지하고 다시금 대통령제로 전환한 제3공화국 개정헌법 제64조는 “①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. 다만, 대통령이 궐위된 경우에 잔임 기간이 2년미만인 때에는 국회에서 선거한다. ②대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 계속하여 5년이상 국내에 거주하고 40세에 달하여야 한다. 이 경우에 공무로 외국에 파견된 기간은 국내 거주기간으로 본다. ③대통령후보가 되려 하는 자는 소속정당의 추천을 받아야 한다. ④대통령선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정함으로써, 이전의 간선제를 직선제로 전환하였다.

또한 동헌법 제65조는 “①국민이 대통령을 선거하는 경우에 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ②대통령 후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.” 라고 규정하고 있다.

따라서 동 헌법은 기본적으로 국민직선제와 국회간선제를 모두 규정하고 있는 바, 국민직선제의 경우 동헌법 제64조는 전형적인 상대다수결 방식을

채택하고 있으며, 헌법 제65조에 근거하여 ‘최고득표자가 2인 이상’의 경우 역시 상대적다수결을 적용하고 있다.

③ 제9차 개정헌법(1987.10.29.)

1987년의 소위 6월 항쟁을 통해 기존의 대통령간선제를 직선제로 개정하였으며, 이 제9차 개정헌법은 제67조에서 “①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. ②제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ③대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다. ④대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다. ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다.

상설한 제1차, 제5차 개정헌법과 마찬가지로 제9차 개정헌법 역시 ‘최고득표자가 2인 이상’에 관한 규정을 두고 있으나, 이와 같은 상황은 사실상 발생이 불가능하지만 입법기술상 극히 예외적인 경우를 전제한 국회간선제를 규정한 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 상설한 바와 같이 이 규정은 상대다수결로서 특별히 유의미한 규정으로 볼 수 없을 것이다. 그리고 ‘대통령후보자가 1인’일 경우에 있어서의 선거권자 총수의 3분의 1의 요구 역시 비록 ‘총유효득표수가 아닌 선거권자의 3분의 1’이란 점에서 의미있는 규정으로 볼 수 있을 것이나, 대통령후보자가 1인일 경우가 사실상 거의 일어날 수 없을 뿐만 아니라, 기본적으로 과반수를 요구하는 규정이 아니기 때문에 상설한 바와 같이 본 규정의 상대적다수결 방식에 특단의 영향력을 끼치지 않는다고 보아야 할 것이다.

2) 절대적다수결

(1) 개념

일반적으로 알려진 바와 같이 다수결 중 절대적다수결방식은 총유효득표의 과반수 또는 그 이상의 득표를 조건으로 하는 방식으로서, 이 중 재적과반수의 참여와 참여자의 과반이 찬성할 것을 요구하는 것을 일반다수결이라고 한다면, 단순한 과반을 넘어 그 이상의 다수를 요구하는 것을 흔히 특별다수결 또는 가중다수결이라고 한다. 따라서 이 같은 절대적다수결은 기본적으로 과반수 이상의 득표가 나오지 않을 경우에는 이론상 계속하여 반복적으로 투표를 해야 하는 것이다. 그러나 오늘날 선거제도의 특성상 막대한 경제적 비용이 투입되는 사실을 감안하여 고안된 것이 바로 결선투표제라고 할 수 있다.⁸²⁾ 이하에서는 역대 우리의 대통령선거 중 제5차 개정헌법과 그 외 간선제를 채택한 경우를 중심으로 절대적다수결 방식이 어떻게 규정되었는지를 중심으로 살펴보기로 한다.

(2) 규정례 분석

① 제헌헌법(1948.7.17.)

제헌헌법은 제53조에서 “①대통령과 부통령은 국회에서 무기명투표로써 각각 선거한다. ②전항의 선거는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성투표로써 당선을 결정한다. 단, 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 2차투표를 행한다. 2차투표에도 3분의 2이상의 득표자가 없는 때에는 최고득표자 2인에 대하여 결선투표를 행하여 다수득표자를 당선자로 한다.” 라고 규정하였다.

제헌헌법상의 대통령선거제도는 건국과 관련한 당시의 정치적 상황의 특수성을 반영하여 국회에 의한 간접선거의 형식을 채택하였으나, 오늘날 국민투표를 전제한 결선투표는 아닐지라도 절대적다수결 중 전형적인 가중다수결 방식을 도입한 것으로 볼 수 있다. 무엇보다도 이 같은 제헌헌법은 우리 헌정사상 처음으로 결선투표제를 도입하였다는 측면에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

⁸²⁾ 같은 견해로 김선화, 앞의 논문, 9면 이하; 박인수, 앞의 논문, 59면 이하.

② 제3차 개정헌법(1960.6.15.)

제3차 개정헌법은 제53조에서 “①대통령은 양원합동회의에서 선거하고 재적국회의원 3분의 2이상의 투표를 얻어 당선된다. ②1차투표에서 당선자가 없을 때에는 2차투표를 행하고 2차투표에서도 당선자가 없을 때에는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 과반수의 투표를 얻은 자를 당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

제3차 개정헌법에 근거하여 대통령은 민의원 233명과 참의원 58명으로 구성된 양원합동회의에서 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 선출될 수 있었다. 따라서 이와 같이 해석할 경우에는 제2공화국헌법상 대통령선거에서의 제1차와 제2차 선거는 재적의원 3분의 2이상의 찬성을 필요로 하게 되는데, 여기서 당선에 필요한 득표기준수는 단순절대적인 수인 전체 양원합동회의 291명의 의원 중 3분의 2이상의 찬성을 의미하게 되는 반면에, 제3차 투표에서는 일반적인 의결방식에 따라 상대적으로 완화된 기준을 적용하고 있는 특징을 볼 수 있다.⁸³⁾

이 같은 3차 개정헌법은 의원내각제의 채택에 따라서 양원합동회의에서 대통령을 선출하였으며, 이 경우 1차적으로 재적 3분의 2이상을 당선으로 요구하는 절대적다수결 중 가중다수결방식이라고 할 수 있다.

③ 제5차 개정헌법(1962.12.26.)

5.16군사혁명(쿠데타)이후 의원내각제를 폐지하고 다시금 대통령제로 전환한 제3공화국 개정헌법은 제64조에서 “①대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. 다만, 대통령이 궐위된 경우에 잔임 기간이 2년미만인 때에는 국회에서 선거한다.” 라고 규정하여 대통령직선제와 국회간선제를 함께 규정하고 있다.

그리고 동헌법 제65조는 “①국민이 대통령을 선거하는 경우에 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ②대통령 후보자가 1인일 때에는 그 득표

⁸³⁾ 김도협, 앞의 책, 355면 이하.

수가 선거권자 총수의 3분의 1이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다.” 라고 하여 대통령직선에 있어서의 예외적 국회간선에 관해 규정하고 있다.

다음으로 동헌법 제66조는 “①국회가 대통령을 선거하는 경우에는 재적의원 3분의 2이상의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻은 자를 대통령 당선자로 한다. ②전항의 득표자가 없는 때에는 2차 투표를 하고, 2차 투표에도 전항의 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인 이상이면 최고득표자에 대하여, 결선투표를 함으로써 다수득표자를 대통령 당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

따라서 제5차 개정헌법은 기본적으로 직선제를 규정하면서도 예외적인 국회간선제를 두고 있으며, 여기서의 국회간선은 두 가지로 구분할 수 있는바, 즉 첫째로는 헌법 제65조의 경우로서 국민에 의한 대통령의 직접선거에서의 ‘최고 득표자 2인 이상’의 경우를 상정한 것으로 상대적다수결 방식을 적용하고 있다. 그리고 두 번째로는 헌법 제66조의 국회간선으로서 이는 헌법 제64조에 근거하여 대통령이 궐위된 경우에 ‘잔임 기간이 2년 미만’인 경우의 국회간선으로서 절대적다수결 중 가중다수결로서 결선투표제를 부가한 방식이라고 할 수 있다.

④ 제7차 개정헌법(1972.12.27.)

제7차 개정헌법상의 대통령선거를 보면, 즉 헌법 제39조는 “①대통령은 통일주체국민회의에서 토론없이 무기명투표로 선거한다. ②통일주체국민회의에서 재적대의원 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령당선자로 한다. ③제2항의 득표자가 없는 때에는 2차 투표를 하고, 2차 투표에도 제2항의 득표자가 없는 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인이상이면 최고득표자에 대하여, 결선투표를 함으로써 다수득표자를 대통령당선자로 한다.” 라고 규정하고 있다.

이 같은 제7차 개정헌법에 따른 대통령선거는 기본적으로 국회가 아닌 또 하나의 새로운 권력기관인 통일주체국민회의를 신설하고, 기존의 대통령선거법을 폐지하는 등 상당부분 비정상적인 제도를 구축한 것으로서, 통일주체국민회의에서의 대통령선출은 절대적다수결 중 가중다수결 방식에 결선투표제

를 부가하고 있다.

⑤ 제8차 개정헌법(1980.10.27.)

제8차 헌법개정 제39조는 “①대통령은 대통령선거인단에서 무기명투표로 선거한다. ②대통령에 입후보하려는 자는 정당의 추천 또는 법률이 정하는 수의 대통령선거인의 추천을 받아야 한다. ③대통령선거인단에서 재적대통령선거인 과반수의 찬성을 얻은 자를 대통령당선자로 한다. ④제3항의 득표자가 없을 때에는 2차투표를 하고, 2차투표에도 제3항의 득표자가 없을 때에는 최고득표자가 1인이면 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2인이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 함으로써 다수득표자를 대통령당선자로 한다. ⑤대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.” 라고 규정하여 기존의 통일주체국민회의에서의 선출방식을 새로이 대통령선거인단에 의한 선출로 개정하였다. 제8차 개정헌법상의 대통령선거 역시 ‘재적대통령선거인 과반수’의 찬성을 요구하는 절대적다수결 중 가중다수결 방식에 부가적으로 결선투표제를 채택하고 있다.

5. 소결

이상에서 다수결방식과 관련한 종류 등에 관해 살펴보았으며, 이를 위해 대의원리와 대표제 등 기초이론과 함께 다수결에 관해 상대적다수결과 절대적다수결로 대별하여 고찰해 보았다. 그리고 이 같은 고찰에서는 특히 역대 우리 헌법의 대통령선거에 관한 규정들이 다수결방식과 어떻게 결부되고 있는지를 분석해 보았다.

그 결과 우리 역대 헌법의 대통령선거에 관한 규정들 중 상대적다수결 방식을 적용한 예는 제1차 개정헌법(1952.7.7.)과 제5차 개정헌법(1962.12.26.) 및 현행 헌법 등으로서 기본적으로 대통령을 국민직선제로 선출한 경우라고 할 수 있다. 그리고 절대적다수결 방식을 적용한 예로는 국민에 의한 직선제와 함께 예외적 국회간선제를 병행하고 있는 제5차 개정헌법을 제외하고는 일반적으로 대통령을 국회와 통일주체국민회의, 그리고 대

통령선거인단 등과 같은 조직에서 선출하는 간선제에서 가중다수결에 따른 결선투표제의 부가 방식으로 도입되었던 것을 확인할 수 있었다. 따라서 이와 같이 볼 경우 우리의 헌정사에서 상대적다수결이나 절대적다수결이나 그리고 결선투표제를 도입하였느냐의 여부 등은 당대 정치의 고도화 내지 민주화의 측도는 될 수 없다 하겠다.

제2절 결선투표제의 장점과 단점

1. 서설

어떠한 정부형태를 채택하느냐와 무관하게 오늘날 국민주권의 실현은 국가의 최고 덕목이자 존립의 주요 요건이라고 할 수 있을 것이다. 이와 같은 국민주권의 이념은 정치적 이념이자 나아가 하나의 헌법적 원리로서 여타 대부분의 국가들 역시 헌법 등의 실정법(實定法)에 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 국민주권의 현실적인 적용에 있어서는 단지 선언과 실정법상의 규정만으로는 한계가 있으므로, 이를 실천하기 위한 별도의 제도적 장치가 전제되어야 하며, 이의 대표적인 것이 오늘날의 현실적 상황을 고려한 이른바, 대의제(代議制)와 국민투표제(國民投票制)를 들 수 있을 것이다.⁸⁴⁾

이와 같이 국민주권의 현실적 실천은 오늘날 주권자들의 정치에 대한 무관심과 냉대에 연맥하여 투표참여률의 저하를 가져왔고, 이는 더욱이 오늘날 대표적인 다수결방식의 하나라고 할 수 있는 단순다수대표제로 말미암아 실질적인 대의제를 통한 국민주권의 실현은 더욱더 요원해지고 있는 것이 사실이다. 따라서 이와 같은 현실적인 문제와 한계를 최소화하는 방안의 하나로써 이른 바, 결선투표제의 도입이 확산되고 있으며, 여러 측면에서 논의되고 있는 것이 또한 사실이다. 따라서 이하에서는 결선투표제의 장점과 단점을 중심으로 살펴보기로 한다.

⁸⁴⁾ 김도협, 앞의 책, 284면.

2. 결선투표제의 장점

가. 투표율의 제고

기본적으로 국민투표와 그 투표에 의해 발현되는 대표성에 대한 민주적 정당성은 당연히 인정되고 그에 따라 여타의 의문이 허용되지 않는 것이 어찌면 민주주의 원칙에서 자연스런 것일 수도 있다. 그러나 모든 제도가 일정 정도의 단점과 한계를 안고 있는 것처럼 이 같은 선거제도와 그에 부수되는 투표 그리고 그에 따른 대표성에 대해서는 그 동안 많은 논의와 문제제기가 있어온 것이 사실이다. 그리고 이 같은 논의와 문제제기의 주요한 요인중의 하나가 바로 투표율의 내지 주권자의 정치참여의 저하가 자리잡고 있다 할 것이다. 즉 현재의 단순다수결 내지 상대다수결에서도 주권자의 투표율이 현저히 높고 또 그에 더하여 다행스럽게도 주권자의 선택이 과반 내지 절대적 다수의 결정으로 이루어진다면 작금과 같이 결선투표제에 대한 논의와 미련을 가질 필요가 없을 것이기 때문이다.

따라서 상설한 문제제기에 대한 차선의 방안으로서 현실적으로 결선투표제의 도입에 관한 논의가 지속되어왔다 할 것이다. 이에 이하에서는 우리의 지난 선거에서의 투표율이 어떻게 변화되어 왔는지 등을 우선 살펴봄으로서 이를 근거로 결선투표제의 도입이 어떻게 긍정적인 영향을 끼칠 것인지를 살펴보기로 한다.

1) 역대 선거에서의 투표율

역대 선거에서의 투표율에 관해 우선 국회의원선거의 경우를 보면 해방이후 1948년 5월 10일에 실시된 제헌국회의원선거는 전체유권자 7,840,871명 중의 95.5%에 해당하는 7,487,649명이 투표에 참여하였다. 이 같은 매우 높은 투표율은 독립국가의 건설에 대한 강렬한 열망을 대내·외적으로 잘 표현한 선거라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 불과 2년 후인 제2대선거에서는 총유권자 8,434,737명중 7,752,076명이 참여하여 91.9%의 투표율을 보였다. 이 같은 투표율의 하락은 제헌국회선거에 비해 상대적으로 안정된

제2대 국회의원선거라는 사실을 고려할 경우에 무엇보다도 당시의 정치적 혼란에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그리고 이후의 제3대(91.1%)와 제4대(90.6%) 의원선거에서도 비슷한 수준의 투표율을 보였으나, 4·19혁명 이후 의원내각제를 채택한 제2공화국하의 제5대민의원(84.3%)과 참의원(84.1%) 선거에서는 기존의 이승만정부 보다도 더 낮은 투표율을 보이고 있다. 이는 아마도 당시 4·19혁명 이후의 민주화의 진전에 따른 안도감의 증대와 함께 사회적 욕구의 팽배와 부분적인 정치적 혼란 및 양원제 도입과 같은 새로운 선거제도의 도입 등이 총체적으로 투표율의 저하를 초래한 것으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 사회·정치적 민주화라는 측면에서 볼 경우에 제5대국회의원선거에서의 투표율의 하락을 부정적으로 볼 수는 없다 할 것이다.

다음으로 대통령제를 채택한 제3공화국의 등장이후의 제6대(72.1%), 제7대(76.1%), 제8대(73.2%), 제9대(72.9%) 국회의원선거의 투표율은 기존의 제2공화국에 비해 매우 현저하게 하락한 것을 볼 수 있다. 이는 무엇보다도 군부쿠데타로 성립된 제3공화국과 제4공화국에 대한 국민들의 정치적 혐오와 냉소가 투표율하락의 주된 원인이었을 것으로 충분히 추측할 수 있을 것이다. 그리고 이 같은 연장선에서 이후 제10대국회의원선거는 77.1%로 오히려 상당한 투표율의 증가를 보이고 있는 바, 이는 당시 박정희대통령의 영구집권 의도에 대한 우려가 유권자들에게 확산되면서 오히려 이전의 선거에 비해 투표참여율의 상승을 가져왔다고 볼 수 있다. 이는 당시 지역구선거에서 야당인 신민당이 “최고 득표율”⁸⁵⁾ 을 기록하였다는 사실이 잘 입증하고 있다고 볼 수 있다.

그리고 이후 제11대 국회의원선거는 1963년 제6대국회의원선거에서 72.1%의 투표율을 보인 이후 최고인 78.4%의 투표율을 기록한 선거였다.⁸⁶⁾ 이와 같은 높은 투표율에 대해서는 당시 새롭게 출범한 제5공화국에 대한 국민들의 기대와 관심 이외에도 정부·여당에 의한 적극적인 선거홍보와 독려(督勵)가 영향을 끼쳤을 것으로 보인다. 이는 특히 1980년 10월 27일 제5공화국헌법개정이 전체유권자 95.5%의 투표와 투표자 91.6%의 찬성이라는 헌정사에 유례를 찾기 어려운 높은 기록으로 확정된 전례에서도 미

⁸⁵⁾ 신민당이 유효투표총수의 32.8%로 민주공화당 31.7% 보다 높은 최고득표를 획득하였다.

⁸⁶⁾ [http://www.teen.go.kr/\(2009.06.20\)](http://www.teen.go.kr/(2009.06.20)).

루어 짐작할 수 있을 것이다.⁸⁷⁾ 다만, 이와 같은 추측에도 불구하고 직전 선거인 1978년 12월 12일에 실시된 제10대국회의원선거 역시 77.1%의 투표율을 보인 것을 감안한다면 실제적인 측면에서 볼 경우에는 제11대국회의원선거의 투표율 상승은 수치상 유의미한 것으로 보기 어렵다. 이는 오히려 지난 헌법개정에서의 투표율에 비교할 경우에는 상당히 급격하게 침체·감소하였다고 볼 수 있을 것으로서, 비록 여당의 과반의석 확보에도 불구하고 당시 국민들의 정치적 냉소를 엿볼 수 있다 하겠다.

그리고 제12대국회의원선거는 총유권자의 84.6%가 투표에 참여함으로써 앞서 제11대국회의원선거에 비해 6.2%의 참여율을 증대시켰다. 더욱이 이와 같은 높은 투표참여율은 제2공화국의원내각제하의 제5대국회의원선거 당시의 84.3%보다도 높은 수치로서⁸⁸⁾, 이는 당시 국민들의 민주화에 대한 열망이 그 어느때 보다도 높았음을 보여주는 것으로서 기본적으로 볼 때에는 제5공화국 정권형성과정에 대한 민주적 정당성과 집권여당인 민정당에 대한 포괄적인 평가로 나타났다고 볼 수 있다. 즉 이와 같은 정치적 배경은 결과적으로 민정당이 전체의석의 53.6%인 총 148석을 확보하였음에도 불구하고 지역구선거만을 볼 경우에는 87석에 머무른 반면에, 야당은 전체 지역구의석의 52.7%에 해당하는 97석을 차지함으로써 사실상 야당의 승리로 나타났던 것이다. 또한 이후 제16대 국회의원선거는 제헌국회의원선거 이래 역대 최저의 국회의원 투표율을 기록한 선거로서 57.2%였다. 이 같은 낮은 투표율의 배경에는 후보자의 병역과 전과기록 등의 정보공개에 따른 유권자들의 정치적 혐오감의 증대 등이 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.⁸⁹⁾ 그리고 지난 제18대 국회의원선거는 제17대 대통령선거 직후의 총선으로서 상대적으로 국민적 관심이 낮아 총선사상 최저 투표율인 46.1%의 참여율을 보였으며, 이후 제19대 국회의원선거는 54.2%, 그리고 2016년 4월에 실시된 제20대 국회의원선거의 경우에는 58%로서 부분적인 회복세를 보였다.⁹⁰⁾

그리고 다음으로 대통령선거의 경우로서 지난 역대 선거 중 직접선거의 투표율로 1952년 제2대 대통령선거가 88.1%, 1956년의 제3대 대통령선거

87) [http://www.teen.go.kr/\(2009.06.20\)](http://www.teen.go.kr/(2009.06.20)).

88) 국회사무처, 『대한민국의정사』, 사진문화, 1995, 248면; 대한민국국회, 『국회개원 50년』, 1998, 666면.

89) 새천년민주당, 『국회의원선거백서: 제16대』, 2000, 15면 이하.

90) 이상의 역대 투표율에 관한 부분은 김도협, 국회의원선거의 연혁적 특징에 관한 고찰, 세계헌법연구, 2014, 143면 이하.

가 94.4%, 1963년의 제5대 대통령선거가 85% 및 1987년 제13대 대통령 선거가 89.2% 등 비교적 높은 투표율을 유지하였다. 그러나 이후 1992년 제14대 부터 2012년 제18대 대선에 이르기까지는 각각 81.9%, 80.7%, 70.8%, 63.0%, 75.8%로서 지속적으로 낮은 투표율을 보였다.⁹¹⁾ 다만, 최근의 박근혜대통령의 탄핵으로 인해 치러진 지난 2017년 5월 9일 제19대 대통령 보궐선거의 경우에는 77.2%로 다소 회복세를 보였다. 그러나 이 같은 수치는 탄핵정국이라는 특수한 정치적 상황을 고려한다면 유의미한 것으로 볼 수 없다할 것이다.⁹²⁾

이와 관련하여 1987년 이후 역대 대통령선거에서의 득표율을 보면, 즉 1987년 제13대 대통령선거에서 당선된 노태우후보자는 36.6%의 득표율을 획득하였다. 1992년 제14대 대통령선거에서 당선된 김영삼후보는 42%, 1997년 제15대 대통령선거에서 당선된 김대중후보는 40.3%의 득표율로 당선되었다. 그리고 2002년 제16대 대통령선거에서 당선된 노무현후보는 48.9%의 득표를 획득하였다. 그리고 2007년 제17대 대통령선거에서 당선된 이명박후보는 48.7%, 2012년 제18대 대통령선거에서 당선된 박근혜후보는 51.5%를 획득하였다.⁹³⁾ 그리고 지난 2017년 5월 9일의 제19대 대통령 보궐선거에서는 문재인후보가 41.08%를 획득하였다. 따라서 이상의 득표율을 비교해 볼 경우 지난 1987년 직선제 채택 이후 유효득표에서 과반수를 획득한 후보는 유일하게 박근혜대통령 뿐이었다는 사실은 본 결선투표제를 고찰함에 있어서 매우 유의미한 지표라고 할 수 있다.

이상에서 역대 국회의원과 대통령의 선거에서의 투표율 등에 관해 살펴보았다. 즉 일반적으로 선거에 있어서 투표율의 부침(浮沈)은 주권자로서의 국민이 내리는 당대 정치현실에 대한 판단이라고 볼 수 있다. 그리고 기본적으로는 당대의 정치가 잘 이루어진다면 주권자인 국민들이 정치에 관심과 애정을 가지고 선거에 대해 적극적으로 참여함으로써 투표율이 올라가는 것이 원칙일 것이다. 그러나 이와 같은 일반적인 원칙에도 예외는 있을 수 있다할 것으로서, 즉 투표율이 높거나 낮다는 것이 당대 정치현실에 대한 국민판단의 호(好)·불호(不好)와 반드시 비례하는 것은 아니라는 점은 주지할 필요가

91) 대통령선거의 투표율은 중앙선거관리위원회, 『제18대 대통령선거총람』, 2013, 306면 참조.

92) [https://search.naver.com/search.naver?sm=tab_hyt.top&where=nexearch&oquery=20%\(2017.6.15\).](https://search.naver.com/search.naver?sm=tab_hyt.top&where=nexearch&oquery=20%(2017.6.15).)

93) 고선규, 사회통합과 선거제도 개혁: 결선투표제의 적용효과, 『동북아연구』 제18집, 2013, 31면; [http://blog.naver.com/midary1009/220978488306\(2017.6.15\).](http://blog.naver.com/midary1009/220978488306(2017.6.15))

있을 것이다.⁹⁴⁾

2) 결선투표제 도입과 투표율의 제고

상설한 바와 같이 국회의원선거와 대통령선거 등 다양한 선거에서 투표율은 결과적으로 대의민주주의의 정당성에 중요한 지표가 된다할 것이다. 따라서 최소한 투표율이 높지 않다는 것은 대의제와 국민주권의 실현이라는 측면에서 볼 경우에는 긍정적으로 볼 수는 없다할 것으로서, 이와 같은 전제에서 볼 경우에는 결선투표제(two-round system)를 도입하는 것은 결과적으로 2차 결선의 승리를 위해 정치권과 후보자가 더욱 적극적인 노력을 하고 이를 통해 유권자의 투표율을 높이는 데에 기여할 수 있을 것으로 보여진다.⁹⁵⁾

즉, 일반적으로 알려진 바와 같이 결선투표제는 선거제도의 분류에 있어 하나의 선거구에서 1명의 당선자를 내는 경우 어느 정도를 득표하여야 당선되는지를 결정하는 방식을 기준으로 할 때 고려되는 제도적 선택지 중의 하나이다. 대체로 다수대표제의 선거에 있어서는 두 가지의 결정방식이 있다. 상대다수제는 최다득표-다른 사람보다 한 표라도 더 많이 얻을 경우-를 한 후보가 당선되는 제도를 말한다. 반면에 절대다수제는 일정한 기준 특히 과반수에 달하는 표를 얻은 후보가 당선되는 제도를 말한다. 문제는 상대다수제의 경우에는 선거가 유효한 한 당선인이 나오지 않는 경우는 이론상 상상하기 어려운 반면, 절대다수제의 경우에는 유권자들의 압도적인 지지를 받는 후보자가 있지 않는 한 절대다수의 득표를 하여 당선되는 경우가 쉽지 않는 것이다. 이는 특히 후보가 난립하거나 혹은 후보가 소수일지라도 유권자의 기권이 많을 경우에는 절대당선기수를 충족하는 후보자가 나오기 어렵다는 것이다. 이런 난점을 극복하기 위해 제시되는 대표적인 방법이 바로 결선투표제이다. 이는 2표제(two-ballot system), 제2투표제(2nd-ballot system), 혹은 2회투표제(two-round system)등 다양한 이름으로 불리운다. 따라서 이 같은 결선투표제는 1차의 투표에서 절대다수를 득표한 후보가 있는 경우에는 그를 당선인으로 하고 선거는 종료되나, 그렇지 못한 경우에

⁹⁴⁾ 김도협, 앞의 논문(2014), 142면.

⁹⁵⁾ 같은 견해로 고선규, 앞의 논문, 38면 이하.

는 후보의 수를 정리하여 소수의 후보자를 상대로 투표하게 하고 그 결과에 따라 당선인을 결정하는 방식이다. 요컨대 결선투표제는 제1차의 투표에서 일정한 기준을 통과한 후보자만을 대상으로 제2차의 투표를 하게 하는 제도를 말한다.⁹⁶⁾

따라서 이와 같이 볼 경우에는 일반적으로 논의되는 결선투표제는 제도본질적으로 절대다수제와 결합되어 있고 이 경우 결선투표를 하지 않고 제1차의 투표에서 당선인이 결정되든, 아니면 과반수의 득표자가 없어서 제2차의 결선투표를 통해 당선인이 결정되든지 등 여하한 경우에도 기본적으로 유효투표의 과반수를 일반적으로 요구하기 때문에 결과적으로 투표율의 제고에 기여하는 제도임에는 틀림없다 할 것이다.

나. 대의제의 정당성 확대

현실적으로 투표율이 감소한다는 것은 안정적인 선거제도만의 문제가 아니라 민주주의의 운영차원에서 민주적 정통성과 합법성, 대표성의 위기를 야기할 수 있으며, 이로 인한 민주주의제도 자체의 위기로 지칭된다. 우리의 경우에도 다른 선진 민주주의 국가들이 1960년대 이후 나타난 것과 비슷한 추세로 1987년 이후 약 25% 이상의 투표율 감소가 나타나고 있다.⁹⁷⁾

이와 같은 투표율의 감소에는 다양한 원인이 있을 것이고, 그 원인에 대한 방안으로는 개별적인 대중요법이나 비례적인 대처방안 등 여러 가지가 있을 수 있다. 그러나 본 고찰에서와 같이 제도적 측면에서의 결선투표제는 사실상 유권자들로 하여금 보다 더 적극적으로 투표에 참여할 수 있도록 유인하는 특성을 가지고 있다는 것이 큰 의미를 가진다는 것이다.

결론적으로 결선투표제는 단순다수대표제에 비해 대표성이 높으며, 이로 인해 상대적으로 민주적정당성 역시 제고되어질 수밖에 없을 것이다. 즉, 결선투표제는 상설한 바와 같이 후보자 중 당선이 되려면 일정기준 이상의 득표, 즉 과반수이상의 득표를 획득해야하고, 만약에 이에 다다르지 못할 경우에는 제 2차의 투표인 결선투표를 실시하여 과반수이상의 획득자를 당선으

⁹⁶⁾ 이상 결선투표제의 의의 부분은 한상희, 현행 헌법과 대통령선거에서의 결선투표제의 도입, 민주법학 제63호, 2017, 142면 이하.

⁹⁷⁾ 고선규, 앞의 논문, 39면.

로 결정하기 때문에 자연스럽게 대의제에 보다 더 충실하게 되고 이에 따라 민주적 정당성 역시 제고될 수밖에 없다할 것이다. 물론, 결선투표제에서의 당선기준이 일반적으로 50%를 요구하는 것이지만 국가에 따라서는 그 이하인 40%를 요구하는 경우도 있다.⁹⁸⁾ 그러나 설령 이 같이 과반수 이하의 기준을 설정한 결선투표제라 하여도 최소한 상대다수결에 비해서는 대표성이 높다고 볼 수 있기 때문에 특별히 고려할 여지는 없을 것이다.

다. 지역패권주의 극복

1) 선거와 지역패권주의⁹⁹⁾

오늘날 우리 한국정치에서 가장 문제가 심각한 것을 예로 든다면 바로 고질적인 지역패권주의이다. 이를 보다 더 구체적으로 표현하자면 지역정서의 지나친 정치적 악용으로서, 오늘날 한국에 있어서는 정치적 측면에서 뿐만 아니라, 궁극적으로는 국가발전에 있어서조차 매우 심각한 위협요소가 되고 말았다. 즉 건국 이래 지난 한국의 정치는 이른바, 정책대결이 아닌 인물중심의 보스정치 내지는 가신정치로 이어졌다 할 수 있으며, 이는 특히 지역패권주의와 결합하면서 오늘날과 같은 망국적인 정치현상을 초래하기에 이르렀다.

그리고 이와 같은 지역패권주의의 정치적 폐단은 국회의원선거와 대통령 선거 등 역대 우리의 선거풍토에서 극명하게 드러난다 할 것으로서, 지난 1988년 4월 26일 실시된 제13대국회의원선거를 예로 들면 다음과 같다. 즉 과거 제9대국회의원선거 이래 15년 만에 기존의 중선거구제(中選舉區制)에서 소선거구제(小選舉區制)로의 선거제도를 변경하여 치러진 제13대국회의원선거는 3김(김영삼·김대중·김종필)의 원내진입과 맞물려 정당의 지역기생화 내지 편중화를 한층 가중시켰을 뿐만 아니라¹⁰⁰⁾, 이후의 전국구의석의 “지속적 감소”¹⁰¹⁾와 맞물려 지역주의의 강화·고착화에 중요한 제도적 환

⁹⁸⁾ 김종갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: ‘변형된 선호투표제(Modified AV)’를 제안하며, 「선거연구」 제4권1호, 2014, 20면.

⁹⁹⁾ 이하 선거와 지역패권주의 부분은 김도협, 앞의 논문(2014), 149면 이하.

¹⁰⁰⁾ 대한민국국회, 전게서, 707면.

¹⁰¹⁾ 즉 예를 들어 제13대(75석), 제14대(62석), 제15대(46석) 및 제16대(46석).

경을 조성하는 계기가 되었다고 볼 수 있다.

그리고 또한 제13대 선거에서 과반수의석의 확보에 실패한 집권 민주정의당은 1990년 1월 22일 전격적으로 통일민주당·민주공화당과의 3당통합의 선언과 그에 이은 동년 2월 15일의 창당을 통해 218석의 거대여당인 민주자유당으로 1992년 3월에 제14대 총선에 참여하게 되는데, 이는 우리 선거 역사상 정당을 지역구도에 공개적으로 접목한 대표적인 실례를 남기게 되었다. 그러나 이와 같은 당시 집권여당의 노력에도 불구하고 민주자유당은 과반의석의 확보에 다시 실패하게 되는데 여기에는 무엇보다도 유권자의 민주화에 대한 기대치의 향상을 하나의 원인으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 또 다른 한편으로는 당시 한국의 대표적인 기업인 현대의 정주영회장이 차기 대통령선거를 대비해 통일국민당을 창당하여 선거에 합류함으로써 당시 영남지역을 주된 지지기반으로 한 집권여당에게 큰 타격을 안겨주었다는 사실을 고려할 경우에는 역설적으로 집권당의 패인에 오히려 또 다른 의미에서의 지역주의의 영향이 컸음을 부인하기 어려울 것이다.¹⁰²⁾

여하튼 이와 같은 선거와 정당 그리고 지역구도라고 하는 연결고리에 편승한 굴절된 우리의 선거풍토는 이른 바, 문민정부의 등장에도 불구하고 현재에 이르기까지 정치권의 버리기 어려운 패가 되고 있는 것이 사실이다.

2) 결선투표제의 도입과 지역패권주의의 극복

상설한 바와 같은 지역패권주의가 더욱 심화될 경우에는 궁극적으로 사회적 일체성이 깨어지고, 이질화가 첨예화되면서 국민의 일체감과 동질성의 훼손에 따른 민주주의의 근간이 위협받게 될 것이다. 또한 그동안 수차례의 대통령선거의 경험을 통해 확인된 사실로서, 대통령선거를 전후로 하여 그 어느 때 보다도 심각한 국론분열의 원인에 지역패권주의가 자리하고 있었다는 사실이다. 그리고 이 같은 지역패권주의는 다양한 선거를 거치는 과정에서 점차 깊은 지역감정의 골을 만들게 되고, 이에 따른 후유증은 결과적으로 특정지역 출신을 중심으로 형성된 새로운 권력집단에 의한 집단적 정치보복이라고 하는 이른바, 한풀이 정치의 악순환 고리를 형성하게 되는 것이다.¹⁰³⁾

¹⁰²⁾ 양재인, 한국의 선거와 투표행태: 지역주의가 표출된 국회의원선거를 중심으로, 『한국과 국제정치』 제17권제1호, 2001, 12면 이하.

이 같은 지역패권주의의 극복에는 여러 가지의 대안이 있을 수 있을 것이며, 이 중 선거제도의 개선을 통한 결선투표제의 도입 역시 사실상 우리의 고질적인 정치병폐라고 할 수 있는 지역패권주의의 극복에 매우 긍정적인 기여를 할 것으로 예상된다. 즉 기본적으로 결선투표제는 상설한 바와 같이 제1차투표에서 일반적으로 과반의 득표자가 없을 경우에 새로이 특정 후보자를 추려서 제2차의 투표를 하게 되는 형식으로, 이 경우에 무엇보다 중요한 것은 제1차 투표가 끝나고 결선투표를 준비하는 과정에서 유권자는 스스로의 정치상황을 돌아보고 점검하는 계기를 갖게 되고 선거에 출마한 정치세력들은 어떠한 전략으로 결선투표에서 승리를 거둘 수 있을 것인가를 고민하게 된다. 정당이나 후보자는 다른 사회세력과 어떻게 연합과 연대를 통해 다수파를 형성할 것인가를 강구하게 되는 것이다.¹⁰⁴⁾

바로 이 같은 다른 세력과의 연합과 연대과정에서 현실적으로 정당간의 연합과 연대를 형성하게 되고 이는 특히 우리와 같이 지역에 정치적 기반을 두고 있는 정당문화인 경우에는 국회의원선거에 사실상의 중선거구제와 유사한 효과를 가져올 수 있을 것이다. 즉, 제1차투표에서 과반수를 획득하지 못하고 제2차 결선투표에도 진출하지 못한 정치세력은 제2차 결선투표에 진출한 후보자에게는 자신과의 연합이나 연대를 통해 그의 표를 자신에게로 끌어들이 수 있는 주요한 매개체가 될 수 있기 때문이다. 따라서 이 같은 특정 정치세력들이 지역에 따른 결선투표 진출에 의해 상호간 지지를 교감할 가능성이 있게 되며, 이 같은 현상은 사실상 중선거구제의 효과와 유사하게 되는 것이다.

이와 관련하여 과거 1984년 7월 25일 개정된 선거법에 의해 1985년 2월 12일에 실시되었던 제12대 총선을 보면, 즉 당시 상당수의 선거구에서 타 지역을 사실상 지지기반으로 하는 정당후보자의 동반당선(同伴當選)이 가능함으로서 자연스럽게 지역간의 기형적인 의석독식 현상을 줄일 수 있었다.¹⁰⁵⁾

그리고 이와 같은 결선투표제는 지역패권주의와 밀접한 관련성을 가진다고 볼 수 있는 우리의 대통령선거의 경우에도 유사한 효과를 가져올 수 있다할

103) 김도협, 앞의 책, 395면 이하.

104) 고선규, 앞의 논문, 35면; 김종갑, 앞의 논문, 11면.

105) 김도협, 앞의 논문(2014), 138면.

것으로서, 즉 결선투표에 진출하지 못한 정당이나 정치세력의 경우 사실상 당선 가능성이 높거나 정당간의 정체성이 유사하거나 등 다양한 이유에 근거하여 결선에 진출한 정당 등과의 연합이나 연대를 모색할 가능성이 있으며, 이 경우 궁극적으로는 지역적 기반이 강한 우리의 정당문화를 고려할 경우에는 자연스럽게 지역 간의 갈등이 해소될 수 있을 것이다.

물론, 제1차선거에서 탈락한 후보자의 지지를 얻기 위해 그 후보의 정책보다는 득표력을 우선하여 정치공학적으로 합종연횡하는 현상이 나타나고, 이러한 편의적인 연합은 나중에 국가정책의 일관성과 연속성에 문제를 야기할 수 있다는 등의 부정적인 견해 역시 있는 것이 사실이다.¹⁰⁶⁾

3. 결선투표제의 단점

가. 선거비용의 증가

일반적으로 알려진 바와 같이 결선투표제는 그야말로 한차례의 투표로 결정이 되는 단순대다수제와는 달리 필요시 제2차의 투표를 통해 조건을 충족하는 후보자를 최종적으로 결정하는 방식으로서, 이 같은 결선투표제는 제도본질적으로 상대다수제에 비해 사실상 두배에 가까운 선거관련 비용이 들 수밖에 없다.¹⁰⁷⁾

물론, 이와 같은 주장은 보편적인 견해로서 결선투표제의 도입을 반대하는 대표적인 논리 중의 하나임에는 틀림없다. 그러나 결선투표제의 도입이 곧바로 ‘추가비용’ 그리고 ‘비효율성’ 을 상징적으로 대변한다는 기존의 인식에 대해 다른 측면에서의 반대적인 견해 역시 상당한 설득력을 가진다고 할 수 있다.

즉, ‘한국적 현실에서 볼 때 이 같은 결선투표제의 도입이 ‘추가’ 로 돈을 더 들게 할 것이라는 근거는 없다. 그 동안의 관행대로 대통령 선거에서 많은 돈이 든다면 결선투표제하에서도 여전히 그럴 것이고 만일 돈 안쓰는 선거로 관행과 제도가 바뀐다면 결선투표제 하에서도 그 관행은 유지될 것이다. 시간적인 측면에서는, 현직대통령의 임기 마지막 해가 시작되면서 사실

¹⁰⁶⁾ 음선필, 대통령선거의 결선투표제, 홍익법학 제17권제2호, 2016, 121면 이하.

¹⁰⁷⁾ 김종갑, 앞의 논문, 12면; 음선필, 위의 논문, 121면.

상 차기 대통령 선거 운동이 시작되는 현재의 관행을 생각하면 결선투표제의 도입으로 한 두주 시간이 길어진다는 것은 별다른 의미를 지니지 못하며, 공식적인 선거운동기간을 조정하는 형태로 쉽게 해결될 수도 있을 것이다.’¹⁰⁸⁾ 라는 견해와 ‘이 같은 비용의 증대는 민주주의의 진정성을 강화하기 위한 반대급부로서의 경제적 부담으로 충분한 의미와 가치가 있다고 주장할 수 있을 것이며, 또한 이 같은 결선투표제의 선택이 대표성과 정통성을 향상시키는데 도움이 되고 그로인한 국민통합과 정치적 안정성의 확보라는 혜택이 충분히 크다면, 또 한 번의 선거를 실시함으로써 드는 추가비용의 문제는 그리 심각한 것은 아닐 것으로 볼 수도 있을 것이다.’¹⁰⁹⁾라고 하는 견해는 결선투표제의 도입필요성이 공론화되고 있는 현 시점에서 매우 유의미한 것으로 볼 수 있을 것이다.

나. 대표성의 한계

결선투표제의 단점으로서, 이하에서는 정치적 야합의 가능성, 제2차 투표에서의 선택지의 한계 그리고 과반수의 함의 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

첫째로, 정치적 야합의 가능성과 관련하여서는 일반적으로 결선투표제의 경우에는 제1차 투표에서 일정한 당선기준수를 달성하지 못한 후보자 중 일정한 요건을 충족하는 자를 제2차 결선투표에서 경합하게 하여 최종적으로 당선시키는 시스템의 특성상 자연스럽게 결선투표에 오른 후보자와 그 정치세력은 결선투표에 참여할 수 없는 탈락한 후보들의 지지세력을 자신의 지지세력으로 끌어와야 만이 당선될 수 있기 때문에 정치세력간 각종 연대나 연합을 시도할 수 밖에 없을 것이다. 물론, 이 같은 정치집단간의 교감은 상설한 결선투표제의 장점에서 밝힌바와 같이 지역에 정치적 기반을 두고 있는 정당문화를 가진 우리의 경우에는 국회의원선거에 사실상의 중선거구제와 유사한 효과를 가져올 수 있으며, 나아가 대통령선거에서도 궁극적으로는 지역패권주의의 완화에 기여할 수 있을 것이다.

¹⁰⁸⁾ 고선규, 앞의 논문, 42면.

¹⁰⁹⁾ 강원택, 대통령 선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로, 『한국정치학회보』 제31집 제3호, 1997, 105면.

그러나 이 같은 장점에도 불구하고 또 다른 측면에서는 이들 간의 교감이 내각구성 등 이른 바, 집권을 전제로 한 전리품의 분배나 권력배분 및 선거 운동 과정 등에서의 정당하지 못한 밀실야합이나 부패의 위험성이 내재할 수 있다는 것이다.¹¹⁰⁾

둘째로 제2차 투표에서의 선택지의 한계로서, 즉 유권자는 제1차투표에서 선택한 후보자를 제2차투표에서 찾지 못하면 제1차투표에서 선택한 후보자와 정치적 성향이 유사한 후보자에게 투표할 수밖에 없다. 유권자가 처음에 선택했던 후보자가 아닌 다른 후보자를 선택할 수 밖에 없다는 점에서 유권자의 의사에 적실성 있게 반영된다고 보기 어렵다.¹¹¹⁾ 이는 더욱이 제2차 결선투표에 참여한 두 후보자가 모두 유권자의 선택지가 될 수 없을 경우에는 그야말로 제도적으로 투표권을 배제하거나 의사에 반하는 선택을 강요하는 것이나 마찬가지로의 결과를 가져올 수 있을 것이다.

그리고 셋째로는 과반수의 합의 문제로서, 결선투표제는 엄밀한 의미에서 유권자 다수의 의사가 반영되는 투표방식이라고 보기 어렵다. 즉, 당선인은 유권자 다수가 선택했다기 보다는 투표자 다수로 결정된 당선인이라 할 수 있다. 특히 이는 제2차 결선투표의 투표율이 낮을 경우에는 더욱 더 결선투표제의 다수의 의미가 퇴색될 수밖에 없다. 예로서 1969년 프랑스 대통령선거에서 제1차 투표의 투표율은 77.6%였으나 제2차투표의 투표율은 65.5%를 기록한 바 있으며, 결과적으로 제2차 결선투표에서 당선된 드골은 52.2%의 득표로 당선되었으나 낮아진 투표율을 고려할 때 드골의 실제 득표율은 34.2%로 볼 수 있었다.¹¹²⁾

4. 소결

이상에서는 결선투표제에 대해 장점과 단점으로 대별하여 고찰해 보았으며, 그 결과로 결선투표제는 선거투표율의 제고와 대의제의 정당성 확장 및 지역패권주의의 극복 등에 기여하는 긍정적인 측면이 있는 반면에, 제2차투표와 관련한 대표성의 문제는 물론, 무엇보다도 한 차례의 투표로 결정이 되

110) 같은 견해로는 음선편, 앞의 논문, 122면.

111) 김종갑, 앞의 논문, 12면.

112) 김종갑, 위의 논문, 12면.

는 단순대다수제와는 달리 필요시 제2차의 투표를 통해 조건을 충족하는 후보자를 최종적으로 결정하는 방식으로서 경우에 따라서는 상대다수제에 비해 사실상 두 배에 가까운 선거비용이 들 수밖에 없는 등의 부정적인 측면 역시 확인할 수 있었다.

따라서 향후 우리의 헌법개정에 있어서 결선투표제의 도입여부는 시의성과 효율성, 그리고 민주적정당성 등 다양한 측면에서의 고려가 전제되어야 할 것이다.

제4장 외국의 결선투표제 시행 사례 및 영향 분석

우리 헌정사의 대통령 선거에서 결선투표제는 국민 직선제 형태의 기초 위에 서는 아직 도입된 적이 없다. 또한 87년 체제의 민주화에 대한 열망을 직접적으로 반영하고 있는 현행 헌법 뿐 아니라 민주 헌정의 전체적 발전 과정을 통틀어 볼 때, 우리 국민에게 대통령 직선제는 권위주의 정권의 그들만의 대리인들을 통한 간선제보다 훨씬 고양된 민주성을 확보하는 것으로 이해되고 있다. 이러한 경험적 헌정사의 경험적 측면을 고려한다면 직선제 선출 방식과 결선투표제가 조합하는 형식의 대통령 선거방식은 매우 새로운 제도일 수밖에 없다. 그렇다면 이 제도를 담아내는 헌법적 근거, 즉 형식적으로 대통령 선거에 관한 헌법규정과 실질적으로 이 과정을 규율하는 공직선거법의 핵심 조항들을 어떻게 조합하여 디자인할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 구체적으로는 현행 헌법 체계에서 형식적 헌법개정의 절차 없이 법률 개정으로 결선투표제를 도입할 수 있는지, 혹은 명시적 헌법규정의 변경이 필요한 사항인지에 대한 명확한 결론이 먼저 제시되어야 한다.

그 이후에는 새로 도입되는 결선투표제의 개괄적 모형에 대한 구체화 과정과 혹시 발생할지 모르는 제도적 허점 및 난점들을 보완하는 장치를 미리 고안해 두어야 한다. 이를 위해서 대통령 선거 과정에서 결선투표제를 취하고 있는 대표적 국가들인 프랑스와 남미 제국에서 발현된 형태를 비교·분석하는 작업이 선행되어야 한다. 이들 국가의 결선투표제도에서 발생하는 문제점이 있다면 우리의 제도화 과정에서 예방적 조치를 취하여 두어야 하며, 좋은 점이 있으나 정치문화적으로 다른 까닭에 우리 제도로 삼기 어려운 점이 있다면 그 취지를 살릴 수 있는 대안적 시스템을 제시할 수 있어야 한다.

제1절 프랑스 대통령선거의 결선투표제 형태 분석

결선투표제가 대통령선거의 결정방식으로 가장 확고하게 자리 잡은 국가는 널리 알려진 바와 같이 프랑스이다. 프랑스에서 결선투표제의 역사는 꽤 오래 전으로 거슬러 올라간다. 제3공화국(1876~1939) 때 처음 결선투표가 도입된 이래, 이후 대통령선거, 의회선거, 지방선거 등 프랑스에서 실시하는 거의 모든 선거에 채택되었다.¹¹³⁾ 프랑스 제5공화국 출범 이후 1962년은 중요한 해인데, 바로 대통령 직선제와 결선투표제를 담고 있는 헌법개정이 이루어졌기 때문이다. 결선투표 없는 간접선거를 통해 제5공화국 초대 대통령에 올랐던 드골(Charles de Gaulle)대통령은 1962년 헌법개정에 의한 선거에서 결선투표를 통해 다시 대통령에 당선되었다. 이때부터 확립된 프랑스의 결선투표제는 여전히 프랑스를 상징하는 대통령선거로서 현재까지 제도의 역사를 이어오고 있다.

2017년 5월에 실시된 프랑스 제5공화국 대통령선거에서도 어김없이 결선투표가 실시되었다. 중도신당 전진하는 공화국(La République En Marche!) 후보로 출마하였던 마크롱(Emmanuel Macron)은 결선투표에서 66.06%(2070만 3631표)를 득표하여, 33.94%(1063만 7183표)를 획득한 국민전선(Front National) 후보 르펜(Marine Le Pen)을 꺾고 대통령으로 선출되었다.¹¹⁴⁾ 이들의 1차 투표 득표율은 각각 마크롱 24.01%, 르펜 21.30%였다. 다수 후보들 중 근소한 표차로 1,2위를 차지했던 두 후보는 결선투표를 통해 큰 지지율 차이를 보이면서, 마크롱의 일방적인 승리로 마무리되었다. 다만 1차투표와 결선투표의 투표율 차이는 상당한 문제로 등장하였는데, 전자는 77.77%였던 반면에 74.62%로 보통 80%를 넘기던 프랑스 대선 결선투표율에 비하여 상당히 낮은 수치에 속하였다. 특히 기표하지 않은 투표지가 6.34%, 손상된 투표지가 2.24%로 높게 나타나, 유효투표의 비율은 66.05%로 낮아졌다고 한다.¹¹⁵⁾

아래에서는 프랑스 대통령선거의 결선투표제도를 먼저 살펴보고, 대통령선거 이외의 총선 및 지방선거에서의 결선투표 현황을 분석한 뒤 이에 대한 제도적 평가를 실시한다. 논의의 깊이를 위해 먼저 프랑스 정부형태에 대한 설명을 개관한다.

113) 윤기석, 프랑스 총선 결선투표제의 정치적 함의, 「정치비평」 제10권 제1호, 2017, 139쪽.

114) 세계일보, “40세 대통령 마크롱, 프랑스 새 역사 썼다.”, 2017.5.8.

<<http://www.segye.com/newsView/20170508002597>> (2017.7.1. 검색)

115) 머니투데이, “프랑스 새 대통령 마크롱, 득표율 66.06%...투표율은 74.62%”, 2017.5.8.

<<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017050815000833425&outlink=1&ref=http%3A%2F%2Fsearch.naver.com>> (2017.7.1. 검색)

1. 프랑스 정부형태 개관

대통령제의 결정적 약점으로 지적되는 소위 ‘제왕적 대통령제’에 대한 논의가 등장할 때마다 유력한 대안 중의 하나로 지적되는 ‘의원정부제’ 혹은 ‘혼합정부제’가 프랑스 헌법이 채택하고 있는 정부형태이다. 대통령제의 요소와 의원내각제의 요소를 모두 보유하고 있기 때문에 이를 독자적 정부형태로 볼 수 있는지에 대해 논란은 존재한다. 정부형태의 분류 방식에서 혼합형이라는 독자적 형태를 정립한 뒤베르제(Duverger)의 이론에 따를 때, 핀란드, 오스트리아, 포르투갈, 바이마르공화국, 아일랜드 등의 국가가 이를 구성하고 있으며, 프랑스는 1962년 이후의 제5공화국이 동일 범주에 해당하는 것으로 본다.¹¹⁶⁾ 뒤베르제는 실질적 권한의 대통령에 대한 국민의 직선, 행정권을 담당하는 총리와 내각에 대한 의회의 신임제도, 총리와 내각의 대통령 견제 권한 등을 혼합정부제의 특징으로 보았다.¹¹⁷⁾ 혼합정부제 형태로 볼 수 있는 각국의 세부적 형태를 비교하면 다음 표와 같다.

116) 정종섭, 헌법학원론(제9판), 박영사, 963-4쪽.

117) 정종섭, 위의 책, 963쪽.

<혼합정부제 국가 대통령의 주요 권한>118)

	바이마르 공화국	핀란드	오스 트리아	아일 랜드	아이슬 란드	프랑스	포르 투갈
수상임명	○	△	○	△	○	○	○
수상면직	○		○				○
의회해산	○	△	○	△	○	○	○
법률안제출		△			△		
법률안거부	○	○			△	○	○
법률안공포	○	○		○		○	○
국민투표 부의	○			△	△	△	△
명령제정		○					
공무원임명	○	○	○		○	△	△
외교권	△	△	△		△	△	△
군통수권	○	○	○	○		○	○
헌법재판관 임명			△			○	
위헌법률 제청				○		○	○
국가긴급권	○	○	△		○	○	○
사면권	○	○	○	○	○	○	○
의회소집권	○		○	○	○	○	○

○ 독자권한 △공유권한

※ 대통령의 고유권한, 의회나 수상·내각의 자문(opinion or consulting)에 따라 대통령이 권한을 행사할 경우 독자권한으로 봄

※ 의회나 수상·내각의 제청 또는 제안(proposal)에 따라 대통령이 권한을 행사할 경우 공유권한으로 봄

대통령제와 의원내각제의 요소를 모두 담고 있는 혼합정부제의 장점은 대통령제와 의원내각제의 장점으로 거론되는 것들 모두가 해당될 수 있다. 평상시에는

118) 정종섭, 앞의 책, 965쪽.

의원내각제의 형태로 정국이 운영되어 의회와의 긴밀한 관계 속에 책임정치를 이룰 수 있다. 위기 시에는 대통령이 강한 리더십을 발휘할 수 있는 대통령제 형태로 정국을 운영할 수 있어 효율적 대응이 가능하다.

반면 혼합정부제의 단점으로는 무엇보다 의회 다수세력과 대통령의 소속 정당이 다른 경우 발생하는 소위 동거정부(cohabitation) 상태에서 수상과 대통령의 갈등이 발생할 경우 정국의 불안정이 극대화될 수 있다는 것이다. 물론 여기에는 합의에 의한 정치관행에 기초하여 더 나은 해결책을 제시할 수도 있다는 가능성도 제기된다. 또한 대통령에 대한 내각과 의회의 약한 견제장치로 인하여 대통령의 독재 가능성이 존재한다는 점도 단점으로 거론되는데, 특히 위기상황의 타개를 위한 대통령의 비상대권 발동 시 의회의 권한이 현저하게 축소되어 대의제를 통한 국민주권의 실현이 타격을 입을 수 있다.¹¹⁹⁾

프랑스 제5공화국 혼합정부제의 특색은 다음과 같다. 첫째, 대통령제적 요소로서 대통령과 의회는 독립적 관계에 있으며, 내각제적 요소로서 행정부는 의회에 의존하는 관계에 있다. 즉, 권력의 독립관계와 공화관계를 동시에 달성할 수 있게 된다. 프랑스 제5공화국은 대통령제에 가까운 혼합정부제로 볼 수 있어, 권력의 독립 관계가 상대적으로 더 강조된다.¹²⁰⁾

둘째, 행정권이 대통령과 내각으로 이원화되어 있다는 점이다. 대통령은 국가원수의 지위에 있지만 행정부 수반의 지위는 가지지 않는다. 의회에 대한 책임은 대통령이 아닌 내각이 지게 된다. 의회가 내각에 대한 불신임 결의를 할 수 있지만, 통상 의원내각제와 달리 대통령이 의회를 해산할 수 있다.¹²¹⁾

셋째, 국가긴급시에는 일반적인 대통령제의 대통령보다 더 강력한 권한을 대통령에게 부여하고 있다. 수상과 국무위원의 부서 없이 권한 행사가 가능하고, 수상을 해임할 수 있다는 점이 단적으로 거론될 수 있다.¹²²⁾

프랑스 제5공화국 헌법의 정부형태는 의원내각제를 기초로 하여 대통령제가 혼합된 형태로 정의하는 것이 일반적이다.¹²³⁾ 의회의 내각불신임제도와 대통령의 의회해산제도의 존재를 통해 그러한 관점이 확인될 수 있다. 이들은 의원내각제가 아니면 존재할 수 없는 제도들이다. 그러나 대통령에 대한 민주적 정당

119) 전학선, 프랑스의 정부형태, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006, 36쪽.

120) 정중섭, 앞의 책, 965-6쪽.

121) 전학선, 앞의 글, 37쪽.

122) 전학선, 앞의 글, 37쪽.

123) 전학선, 앞의 글, 40-1쪽.

성이 국민으로부터 직접 유래된다는 점에서 대통령제적 요소는 제도의 핵심을 이루고 있다. 수상에 대한 임명 권한을 가지고 있는 대통령은 위기 시 국가를 대표하여 난국을 타개하여야 하는 책임과 권한을 부여받고 있다는 점에서 가장 중요한 권력의 핵심으로 기능하고 있다.

2. 프랑스 대통령선거와 결선투표제의 역사

프랑스 제5공화국의 혼합정부제는 의원내각제를 채택하였던 이전 헌법에서의 극심한 정국 불안이 도입의 단초가 되었다. 대통령의 지위와 역할에 대한 비중이 증가하면서, 자연히 그 선출에도 제도적 관심이 집중되었다. 1962년 드골 대통령 시절 도입되어 지금에 이르고 있는 결선투표제는, 1차 투표에서 과반수 득표자가 있으면 그대로 당선되고, 만일 과반수 득표자가 없을 경우 2주 후 1, 2위 득표자를 대상으로 결선투표를 치르는 구조이다. 구체적으로 프랑스 헌법 제7조에는 다음과 같이 규정되어 있다. “대통령은 유효투표의 절대 과반수 획득에 의하여 선출된다. 1차 투표에서 절대 과반수를 획득한 후보자가 없는 경우에는 그로부터 14일 후에 2차 투표를 실시한다. 1차 투표에서 더 많이 득표한 후보자가 사퇴한 경우에는 1차 투표에서 최다 득표한 2인의 후보자만 2차 투표에 참가할 수 있다... 1차 투표 후 사퇴가 이루어지기 전에 최다득표자 2인 중 1인이 사망하거나 직무를 수행할 수 없게 된 경우 헌법위원회는 재선거를 선언한다. 2차 투표의 후보자로 정해진 2인 중 1인이 사망하거나 직무를 수행할 수 없게 된 경우에도 이와 같다.”¹²⁴⁾

역대 대통령선거의 결선투표 결과를 정리하면 다음과 같다.

¹²⁴⁾ 국회도서관, 세계의 헌법 I: 35개국 헌법 전문, 국회도서관 법률정보실, 2013, 222-3쪽.

<프랑스 제5공화국 대통령선거 투표 결과>¹²⁵⁾

	1차 투표 (1위/2위)	결선투표 승자 (1/2위 득표율,%)	당선자
1962년	de Gaulle / Mitterrand	de Gaulle (55.20 / 44.80)	de Gaulle
1969년	Pompidou / Poher	Pompidou (58.21 / 41.79)	Pompidou
1974년	Mitterrand / d'Estaing	d'Estaing (50.81 / 49.19)	d'Estaing
1981년	d'Estaing / Mitterrand	Mitterrand (51.76 / 48.24)	Mitterrand
1988년	Mitterrand / Chirac	Mitterrand (54.02 / 45.98)	Mitterrand
1995년	Jospin / Chirac	Chirac (52.64 / 47.36)	Chirac
2002년	Chirac / Le Pen	Chirac (82.21 / 17.79)	Chirac
2007년	Sarkozy / Royal	Sarkozy (53.06 / 46.94)	Sarkozy
2012년	Hollande / Sarkozy	Hollande (51.64 / 48.36)	Hollande
2017년	Macron / Le Pen	Macron (66.06 / 33.94)	Macron

1962년 이후 결선투표제는 프랑스 제5공화국 대통령선거마다 반드시 치러졌다. 다당제인 프랑스의 정치 문화에서 1차 투표의 과반수를 획득하는 것이 결코 쉽지 않다는 점을 보여주는 대목이다. 결선투표제의 묘미이자 흥미로운 점은, 1차 투표 차점자가 결선투표에서 역전하는 경우가 발생하였다는 점이다. 1974년의 데스탱, 1981년의 미테랑, 1995년의 시락은 1차 투표에서 1위를 차지하지 못하였으나 결선투표에서 승리함으로써 대통령에 당선되었다. 결선투표에서 1, 2위 지지율 격차는 특별한 경우를 제외하고는 그렇게 크지 않았다. 대부분 결선투표에서 그 차이는 10%를 넘지 않았고, 상대 후보가 극우진영이었던 경우에만 상당한 격차를 통해 당선자가 결정되었다.

¹²⁵⁾ 전학선, 프랑스 이원정부제의 실체와 현황, 「헌법학연구」 제21권 제3호, 2015, 53쪽 표 편집.

이러한 현상이 발생하였던 이유는 결선투표를 거치는 동안 각 정파 세력들 간에 선거연합이 이루어지기 때문으로 설명할 수 있다. 선거연합이란 “공개적으로 교차투표 지시, 차순위 투표 호소 등을 통하여 자신들의 선거 캠페인을 조정하거나, 단일 후보 혹은 공동 후보명부나 선거 이후 공동 통치에 합의함으로써 선거에서 독립적으로 경쟁하지 않는 정당 등 여러 정치행위자들의 연합”이라 정의할 수 있다.¹²⁶⁾ 절대다수대표제와 결선투표제의 특성에 더하여 다당제가 표방된 정치 문화에서 정당들 간 이념적 유사성과 대의에의 합의가 이러한 연합을 가능하게 하였던 것으로 볼 수 있을 것이다.¹²⁷⁾

3. 프랑스 총선 및 지방선거와 결선투표제

프랑스는 대통령선거 뿐 아니라 하원의원 선거와 지방선거 등에서도 결선투표제를 시행하고 있다. 2017년 5월에 있었던 결선투표에서 승리한 마크롱 대통령이 주도하여 창당한 중도신당 ‘전진하는 공화국’이 6월 총선거 결선투표에서도 의석 과반을 획득하는데 성공하였다. 총 577석의 하원의석 중 350석을 전진하는 공화국과 민주운동당(Modem)의 중도연합이 차지하였다.¹²⁸⁾

현재와 같은 형태의 프랑스 하원의 결선투표 역사는 제5공화국 헌법 시작으로 거슬러 올라간다. 대통령선거에서는 1962년에 이르러서야 직선제와 결선투표를 도입하였지만, 의회의 총선거 결선투표는 1958년부터 시작하였다. 하지만 앞서 지적한 바와 같이, 결선투표제가 가장 처음 도입되었던 때는 제3공화국 시절이다. 이때의 결선투표 방식은 특이해서, 1차 투표 당시 참가하지 않았던 후보자도 결선투표에 출마할 수 있었다고 한다.¹²⁹⁾ 현재와 비슷한 제도는 제5공화국 선거부터 시작되었는데, 결선투표에 진출할 수 있는 후보자가 1차투표에서 선거구 유효투표 12.5% 이상 득표자로 제한되었다. 이

126) 정병기, 프랑스 제5공화국의 선거연합 정치: 선거제도와 정당체제에 따른 특징, 『유럽연구』 제33권 제1호, 2015, 38쪽.

127) 정병기, 위의 글, 41쪽.

128) 국민일보, “프랑스 총선 결선투표 보니... 마크롱 개혁 佛지피다”, 2017.6.20. 이 선거에서 제1야당 중도우파 공화당 계열이 131석을 차지하였고, 올랑드대통령이 소속된 중도좌파 사회당은 29석으로 몰락하였다. 극좌계열인 ‘굴복하지 않는 프랑스(La France insoumise)’가 17석을 획득하였고, 극우 국민전선도 8석을 차지했다. 이번 선거에서도 결선투표 투표율은 42.64%로, 역대 총선 중 최저 수준에 머물렀다.

<<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923768616&code=11141500&cp=nv>> (2017.7.1. 방문)

129) 윤기석, 위의 글, 139-40쪽.

런 체계에서 12.5%의 득표는 일종의 저지규정으로 작용하게 될 것이다. 이후 1986년에 선거법 개정을 통해 비례대표제로 치렀던 선거가 있었으나 이내 결선투표제를 재도입하여 지금에 이르고 있다.¹³⁰⁾

프랑스 총선의 결선투표제는 대선 결선투표제와 차이가 있다. 프랑스 하원 의원 선거에서는 1차 투표에서 과반수를 획득하는 후보자가 있으면 결선투표 없이 바로 당선이 확정되지만, 반드시 선거구 유권자 투표율이 25%를 넘어야 한다. 따라서 1차 투표 과반수 득표자가 없거나, 과반수 득표자가 있지만 유권자 25% 이상이 투표에 참가하지 않은 1차 투표의 경우, 10%이상 득표한 후보자가 결선투표에 나설 수 있게 된다. 두 명 이상의 후보자가 결선투표를 치를 가능성이 발생하므로, 이 경우 결선투표 결과는 과반수 득표일 필요 없이 다득표로 결정될 것이다.¹³¹⁾

대선이나 총선에 비하여 프랑스 지방선거에서 결선투표제는 최근에 도입된 매우 새로운 제도이다. 2013년 선거법 개정으로 코뮌 지방선거에 결선투표제가 시행된 것이다.¹³²⁾ 비례대표제에 결선투표제를 조합시킴으로써, 비례대표제로부터 발생할 수 있는 다당제 구도 하의 정국 불안정을 결선투표제를 통한 정당성 향상을 통하여 상쇄하고자 하는 효과를 거두기 위함이었다.¹³³⁾ 즉, 결선투표 참가 자격을 코뮌 의원, 도의원, 광역의원이 각각 1차 투표에서 10%, 12.5%, 10%를 획득하여야 하는 것으로 됨으로써, 이러한 지지율을 획득하기 어려운 정당들이 서로 선거연합을 할 수 있도록 촉진시키는 효과를 거둘 수 있는 것이다.¹³⁴⁾ 이들 득표율을 이른바 저지조항으로 해석할 수 있다.

4. 프랑스 결선투표제에 대한 평가

¹³⁰⁾ 윤기석, 앞의 글, 139-40쪽.

¹³¹⁾ 이재선, 결선투표제도에 관한 소고, 「정책과학연구」 제21집 제2호, 2012, 155쪽.

¹³²⁾ 윤기석, 프랑스 지방선거제도와 2014년 지방선거 분석: 코뮌 기초선거 결선투표제의 정치적 효과, 「입법과 정책」 제6권 제1호, 2014, 137쪽.

¹³³⁾ 윤기석, 위의 글, 138쪽.

¹³⁴⁾ 윤기석, 위의 글, 141-3쪽. 예를 들어 코뮌 기초지방선거 방식은, 먼저 특정 정당이 1차 투표에서 과반수 지지를 획득할 경우 전체 50% 의석과 추가 1석을 할당받는다. 다른 정당들은 투표수에 비례하여 남은 의석수를 배분받는다. 다음으로, 1차 투표에서 과반수 득표 정당이 없을 경우, 10% 이상 득표한 정당만이 결선투표에 진출한다. 결선투표에서 특정 정당이 상대다수 및 절대다수 득표를 획득한 경우 50% 의석과 더불어 잔여 의석 중 득표 수 비례로 추가 할당받는다. 마지막으로, 1차 투표에서 10% 미만 5% 이상 득표한 정당은 결선투표에 진출할 수 없게 되므로 결선투표 진출 정당과 연합명부를 구성할 수 있다. 이들은 결선투표에서 득표수에 비례하여 의석을 배분받을 수 있다.

프랑스에서 대통령선거를 비롯한 각종 선거에서 결선투표제가 이처럼 오랜 기간 유력한 제도로 확립되어 온 것은, 제도 도입 이전의 혼란한 정치적 상황을 결선투표제를 통하여 안정적으로 극복할 수 있었다는 믿음이 존재하기 때문이다. 제5공화국이 시작하기 이전, 특히 제3, 4공화국 당시의 프랑스 사회는 사회주의, 공산주의, 기독교민주당, 드골주의 등 좌·우·중도에 걸쳐 매우 폭넓은 스펙트럼의 정치문화를 가지고 있었다. 제정치세력들이 서로 경쟁하고 연합하는 동안 이러한 이념적 분극성은 더욱 강화되었으며, 정치투쟁의 강도가 깊어지면서 집권한 정부에 대한 비판 또한 강력해졌다. 이러한 과정에서 의원내각제의 즉응적 책임정치 시스템은 각 진영의 갈등을 드러내는 데는 익숙하였으나, 이를 극복하고 정치적 안정을 이끌어 내는 데는 치명적 약점을 드러내었다. 결국 채 1년도 지속되지 못하는 정부가 10여 년이 넘게 등장하는 일이 지속적으로 발생하였다.

정치적 혼란 상황을 극복하기 위하여 프랑스인들은 의회와 내각의 밀접한 관계 속에 책임정치를 구현하는 시스템보다는 의회의 영향이 미치는 내각을 통제할 상응 권력을 행정부에 두겠다는 이원정부제 시스템, 즉 혼합정부형태를 고안하게 된다. 정치 지형의 측면에서 볼 때 이러한 제도적 개혁 작업이 가능하였던 것은 2차대전 이후 좌파 세력이 약화되고 드골주의로 상징되는 우파 세력이 재건되어 세력을 확대하면서 양 세력이 양극화 형태로 경쟁하게 되었다는 점도 요인으로 작용하였다. 정치적 불안정과 혼란을 극복하여야 한다는 국민적 열망에 정치세력 간 지형의 변화가 맞물리면서, 결국 비례대표제를 폐지하는 선거제도 개편이 이루어진다.¹³⁵⁾ 안정 추구의 방향으로 볼 수 있는 대목이다.

드골이 제5공화국 초대 대통령이 되면서 대통령의 행정권에 대한 강력한 지도력이 국민적 지지를 받게 되었다. 혼합정부제를 정착시키면서 안정된 리더십을 유지하기 위해서는 국민적 지지에 기반한 고양된 민주적 정당성 확보가 절실하였을 것이다. 이런 맥락에서 프랑스인들이 결선투표제로의 선거제도 개혁을 이루었던 것은 경험에서 우러난 절실한 선택의 일환으로 이해할 수 있다. 혼합정부제 하에서 여전히 과편화 된 정치권의 갈등 양상이 잠재해 있는 동거정부 상황을 상정한다면, 여전히 위기상황을 안정적으로 타개해 나갈 대통령의 민주적 리더십이 더욱 중요하다 할 수 있다. 결선투표제는 이 모든 필요를 충족해

¹³⁵⁾ 박경미, 결선투표제의 상이한 정치적 결과, 「현대정치연구」 제3권 제2호, 2010, 261쪽.

줄 현명한 대안이 될 수 있었다. 실제 결선투표제가 시행된 이후 프랑스의 정당 분포를 살펴보면, 아래 표와 같이 분극적 다당제 구도에서 1, 2당에 의석과 득표율이 집중되는 효과를 불러왔음을 확인할 수 있다. 이러한 상황은 정국의 안정과 함께 정당연합의 활성화 계기로 작용할 수 있다는 것이 일반적 견해이다.¹³⁶⁾

<결선투표제 도입 이후의 프랑스 정당체제>¹³⁷⁾

연도	제1당	제2당	제3당	제4당
1962	233/31.9	66/12.1	41/21.7	55/9.1
1967	245/37.4	116/19.0	73/22.5	41/13.4
1968	360/44.7	57/16.5	34/20.0	33/10.3
1973	238/36.0	101/20.8	73/21.4	64/13.1
1978	153/23.0	112/23.9	104/22.6	86/20.6
1981	265/37.5	88/21.2	53/21.7	44/16.2
1986	199/31.2	150/27.0	127/15.5	34/9.8
1988	260/37.0	129/18.5	126/19.2	27/11.3
1993	247/20.4	213/19.1	54/17.6	23/9.2
1997	241/23.5	134/15.7	108/14.2	38/9.9
2002	357/33.7	140/24.1	29/4.8	21/4.8
2007	314/46.4	185/42.3	22/2.1	15/2.3

※ 의석수 / 득표율

제2절 기타 국가의 결선투표제

1. 결선투표 채택 국가

¹³⁶⁾ 박경미, 앞의 글, 266쪽.

¹³⁷⁾ 박경미, 앞의 글, 266쪽.

대통령선거에서 결선투표제를 채택하기 위해 적합한 정부형태로 반드시 대통령제를 채택하고 있어야 하는 것은 아니다. 프랑스와 같은 혼합정부제 국가 뿐 아니라 의원내각제 국가에서도 대통령선거가 있는 곳이면 결선투표를 통한 대통령 선출이 가능하다. 전 세계에서 대통령선거의 결선투표제를 채택하고 있는 곳은 총 89개국 정도로 파악되는데(아래 표 참조), 유럽과 중남미, 아프리카와 아시아 등에 골고루 퍼져 있다.

<대통령선거 결선투표제 실시 국가(89개국)>¹³⁸⁾

유럽(21)	중남미(14)	아프리카(30)		아시아(23)
라이베리아	과테말라	가나	잠비아	뉴칼레도니아
러시아	도미니카공화국	기니	중앙아프리카	동티모르
루마니아	볼리비아	기니아-비소	지부티	모리타니아
리투아니아	브라질	나미비아	짐바브웨	몰디브
마케도니아	아르헨티나	나이지리아	차드	몽골
몬테네그로	아이티	남수단	케냐	아르메니아
벨라루스	에콰도르	니제르	콩고	아제르바이잔
불가리아	엘살바도르	마다가스카르		아프가니스탄
사이프러스	우루과이	마요트		예멘
사이프러스(북)	칠레	말리		우즈베키스탄
세르비아	코스타리카	모잠비크		월리스푸투나
슬로바키아	코트디부아르	베닌		인도네시아
슬로베니아	콜롬비아	부룬디		조지아
오스트리아	페루	부르키나피소		카보베르데
우크라이나		상투메스린시페		카자흐스탄
크로아티아		세니갈		키르기즈스탄
팔레스티나		세이셸		키리바티
포르투갈		수단		타지키스탄
폴란드		시에라리온		터키
프랑스		알제리		투르크메니스탄
핀란드		우간다		팔라우
		이집트		프랑스령 폴리네시아
		잔지바르		하이티

¹³⁸⁾ 김중갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색, 『변형된 선호투표제(Modified AV)를 제안하며, 『선거연구』 제4권 제1호, 2014, 15쪽.

가. 유럽

프랑스 외의 유럽 국가 중에서 프랑스와 비슷한 혼합정부제 국가인 포르투갈과 의원내각제 국가인 오스트리아, 체코공화국, 슬로바키아 등은 대통령선거에서 결선투표제를 도입하고 있다.¹³⁹⁾ 포르투갈 헌법은 제126조에서, “1. 유효투표의 과반수 이상 득표한 후보는 대통령으로 선출된다. 기표가 되지 않은 투표용지는 유효표로 간주되지 아니한다. 2. 과반수의 표를 획득한 후보가 없을 경우, 최초 대통령선거일로부터 21일 이내에 2차 투표를 실시한다. 3. 1차 투표에서 득표수가 가장 많으며 입후보를 철회하지 않은 2명의 후보만 2차 투표에 출마한다.” 고 규정하고 있다.¹⁴⁰⁾ 전체적으로 프랑스식 결선투표와 구조가 비슷하지만 1차 투표일과 2차 투표일 사이에 2주가 아닌 21일의 여유를 준다는 점이 다르다.

오스트리아 헌법 제60조에는 연방대통령의 권한과 임기, 선출 방법 등이 규정되어 있는데, 특히 제2항에서 “유효투표의 과반수를 얻은 사람이 선출된다. 그러한 과반수가 나오지 않으면 두 번째 선거가 이루어진다. 이 선거에서는 첫 번째 선거에서 최다 득표를 한 2인 중 1인에게 투표를 해야 유효하다.” 라고 규정되어 있다.¹⁴¹⁾

체코공화국 헌법상 대통령은 국민으로부터 직접 투표로 선출되는데, 제56조 제2~4항에서 세부 사항을 규정하고 있다. 제2항은 “적법한 유권자 유효투표의 과반수를 얻은 후보자는 대통령으로 선출된다. 과반수를 얻은 후보자가 없는 경우에는 1차 투표일로부터 14일 후에 1차 투표의 득표 1위와 2위를 대상으로 2차 투표를 실시한다. 후보자의 득표수가 동수인 경우에는 적법한 유효투표에서 최다득표한 모든 후보를 대상으로 2차 투표를 실시하고, 후보자가 2인 이상이 되지 아니하는 경우에는 적법한 유효투표 중 차상위 득표한 후보자에 대하여 2차 투표를 실시하여야 한다.” 고 하여, 프랑스 결선투표제와 비슷하지만 더욱 상세한 경우까지를 담고 있다. 제3항에서는 “2차 투표에서 적법한 유효투표 중 최다득표한 후보자가 선출된다. 해당 후보자가 다수인 때에는 대통령은 선출되지 아니하고, 10일 이내에 대통령 재선거를 실시한

¹³⁹⁾ 유럽연합 국가들의 결선투표제에 관한 자세한 사항은 송시우, 결선투표제의 도입의 필요성에 대한 헌법적 고찰, 『서강법률논총』 제3권 제1호, 2014, 6-7쪽 참조.

¹⁴⁰⁾ 국회도서관, 세계의 헌법 II: 35개국 헌법 전문, 국회도서관 법률정보실, 2013, 546쪽.

¹⁴¹⁾ 국회도서관, 위의 책, 87쪽.

다.” 고 규정하고 있다. 제4항에서는 결선투표의 좀 더 복잡한 상황을 가정하여 규정하고 있다. “2차 투표에 진출한 후보자가 대통령직의 자격을 상실하거나 대통령직 후보자로서의 지위를 포기한 경우에는 1차 투표에서 적법한 유효표 중 다음으로 가장 많은 수의 득표를 한 후보자가 2차 투표에 진출한다. 2차 투표에 진출한 후보자가 1명이더라도 2차 투표를 실시하여야 한다.” 다만 제58조에 의하면, “대통령 후보자의 세부 선출절차, 선거의 공표 및 시행, 선거결과의 공표, 사법심사 등 대통령선거에 있어서 투표권의 행사에 관한 기타 조건은 법률로 정한다.” 는 법률유보규정을 두고 있다.¹⁴²⁾

역시 대통령 직선제를 채택하고 있는 슬로바키아 헌법은 제101조 제4항에서, “유권자의 모든 유효투표 중 2분의 1 이상을 얻은 후보가 대통령으로 선출된다. 어떠한 후보도 투표에서 필요한 과반수를 얻지 못한 경우 2차 투표가 14일 이내에 실시된다. 유효투표 중 가장 많이 득표한 두 후보가 2차 투표에 진출한다. 2차 투표에서 투표 참가자의 모든 유효투표 중 가장 많이 득표한 후보가 대통령으로 선출된다.” 는 일반규정을 두고 있다. 이어 제5항에서 특별한 상황을 상정하는데, “1차 투표에서 가장 많은 유효투표를 득표한 두 명의 후보 중 한 명이 2차 투표 이전에 선출직 대통령으로서의 자격을 중단하거나 대통령직 출마 권리를 포기할 경우 1차 투표에서 다음으로 많이 득표한 후보자가 2차 투표에 진출한다. 2차 투표 대상의 두 후보가 없을 경우, 2차 투표는 실시되지 않으며, 슬로바키아 공화국 국가 평의회 의장이 7일 이내에 새로운 선거를 발의하여 그로부터 60일 이내에 선거가 실시되어야 한다.” 라고 규정한다.¹⁴³⁾

나. 라틴아메리카

라틴아메리카 국가들도 유럽대륙 못지않게 결선투표제를 적극적으로 받아들이고 있다. 특히 이들 국가는 결선투표제를 민주주의의 발전과 동일한 맥락에서 받아들였다는 점이 독특하다.¹⁴⁴⁾ 주로 1980년대에 채택하기

¹⁴²⁾ 국회도서관, 위의 책, 207쪽.

¹⁴³⁾ 국회도서관, 세계의 헌법 I: 35개국 헌법 전문, 국회도서관 법률정보실, 2013, 691쪽.

¹⁴⁴⁾ 1970년대 중반 남미 대륙에서 시작된 “제3의 민주화 물결”의 영향으로 폭넓은 지지를 획득하였다고 한다. 이준한, 라틴 아메리카의 결선투표제에 대한 고찰, 「국제·지역연구」 제15권 제4호, 2006, 100쪽.

시작하였는데, 채택하고 있는 국가들의 면면 또한 브라질, 아르헨티나, 콜롬비아, 칠레 등 이 지역에서 대통령제가 운영되는 유수의 나라들이 포함되어 있다. 이들 나라에서도 결선투표 진출 자격을 대부분 1차 투표 과반수 득표로 정하고 있지만, 코스타리카처럼 40%를 기준으로 설정하고 있는 곳도 있다.

브라질 연방헌법 제77조에 의하면, “공화국 대통령과 부통령 선거는 동시에 이루어지는데, 1차 투표를 현직 대통령의 임기 만료 직전 해의 10월 첫째 주 일요일에, 결선투표를 10월 마지막 주 일요일에 실시한다.” 고 규정되어 있다. 특히 제3항에서, “만일 1차 투표에서 절대 다수 (absolute majority)를 획득한 후보자가 없을 경우, 결과 발표 20일 내에 다수 득표자 2인 사이에 유효 투표의 다수투표 방식의 결선투표가 이루어진다.” 고 규정하고 있다.¹⁴⁵⁾

라틴아메리카 국가들의 결선투표제 또한 유럽 국가들의 그것과 크게 다르지는 않은데, 특별히 “조건부 결선투표제” 를 취하고 있는 국가들이 있다는 점이 눈에 띈다. 결선투표를 실시하기 위하여 1차 투표의 과반수 미달 조건에 덧붙여 다른 조건들이 첨가되는 형식이다. 아르헨티나는 1차 투표에서 1위가 45%를 득표하지 못하는 동시에 2위와의 표차가 10% 미만인 경우에만 결선투표가 이루어진다. 아르헨티나 헌법은 브라질 헌법에 비하여 다소 복잡한 방식으로 규정되어 있는데, 제94조에서 대통령과 부통령에 대한 국민의 직접 결선투표 방식의 선거 원칙을 천명하고, 제96조에서, “해당되는 경우 결선투표는 1차 투표 후 30일 내에 최다득표 후보 2팀 사이에 실시한다.” 고 규정한다. 또한 제97조와 제98조에서, “1차 투표에서 최다득표팀이 유효 찬성표의 45% 이상을 획득하면, 그 팀은 대통령과 부통령으로 당선된다. 1차 투표에서 최다득표팀이 유효 찬성표의 최소 40%를 획득하고 차순위 득표 팀의 모든 유효 찬성표와 10% 이상 차이가 난다

¹⁴⁵⁾ Article 77. The election of the President and Vice-President of the Republic shall take place simultaneously, on the first Sunday of October, in the first round, and on the last Sunday of October, in the second round, as the case may be, of the year preceding the one in which the current presidential term of office ends. (CA No. 16, 1997)

Paragraph 3. If no candidate attains an absolute majority in the first voting, another election shall be held within twenty days from the announcement of the results, the competition being between the two candidates with the highest number of votes, and being considered elected the candidate with the majority of valid votes.

면, 그 팀은 대통령과 부통령으로 당선된다.” 고 규정하고 있다.¹⁴⁶⁾

결선투표가 실제 빈번히 이루어졌던 역사를 가지고 있는, 에콰도르는 아르헨티나와 비슷한 구조를 취하면서 1차 투표 위가 40% 미만 득표라는 점만 다르다. 니카라과는 1차 투표의 1위가 40%를 득표하지 못하는 경우, 또는 35%를 득표하지 못하면서 2위와의 표차가 5% 미만인 경우 모두 결선투표를 실시한다.¹⁴⁷⁾ 결선투표가 열릴 수 있는 가능성을 매우 높여 둔 제도적 장치로 볼 수 있다.

유럽에서 프랑스가 다당제와 파편화 된 정치세력 간의 공존과 통합을 통한 정치적 안정의 제도적 방편으로서 결선투표제를 적극적으로 도입하였다면, 라틴아메리카 국가들은 오랜 군사독재 통치 기간을 겪으면서 민주화의 상징으로서 높은 민주적 정당성을 가진 대통령을 세우기 위해 결선투표제를 도입하였다. 계속되는 군사독재로 인한 정치 불안을 해소하고 민주정부를 수립하기 위해서는, 다시 독재체제가 들어설 수 없을 정도의 높은 민주적 장벽이 필요하였을 것이다. 여기에는 정당체제의 안정화를 통한 민주주의 안정을 꾀하고자 하는 의도가 내재되어 있다.¹⁴⁸⁾

다. 미국

미국 연방헌법에서 대통령선거에 관한 사항은 본문 제2조 제1항과 수정헌법 제12조에서 규율하고 있다. 제2조 제1항은 헌법제정 이후 얼마 되지 않은 1804년 수정헌법 제12조로 비준되었으므로, 초기 3명의 대통령 이외에는 모두 수정헌법 규정에 의한 선거로 선출된 셈이다. 수정헌법 제12조는, “선거인은 각각 자신의 주에서 집회하여, 비밀투표에 의하여 대통령과 부통령을 선거한다. 양인 중 적어도 1인은 선거인과 동일한 주의 주민이 아니어야 한다. 선거인은 투표용지에 대통령으로 투표되는 사람의 이름을 지정하고, 별개의 투표용지에 부통령으로 투표되는 사람의 이름을 지정하여야 한다. 선거인은 대통령으로 투표된 모든 사람의 명부와 부통령으로 투표된 모든 사람의 명부, 그리고 각 득표자의 득표 수를 기재한 표를 별개로 작성하

146) 국회도서관, 세계의 헌법 I: 35개국 헌법 전문, 국회도서관 법률정보실, 2013, 208쪽.

147) 이준환, 라틴아메리카의 결선투표제에 대한 연구: 투표율과 순위의 변동을 중심으로, 『Asian Journal of Latin American Studies』 제29권 제2호, 2016, 116쪽.

148) 박경미, 결선투표제의 상이한 정치적 결과, 『현대정치연구』 제3권 제2호, 2010, 253쪽.

여 선거인이 이에 서명하고 확인한 다음, 봉합하여 상원의장 앞으로 미국 정부 소재지로 송부한다. 상원의장은 상원의원 및 하원의원의 참석 하에 모든 확인서를 개봉하고 개표한다. 대통령으로서의 투표의 최고득표자를 대통령으로 한다. 다만, 득표수가 선임된 선거인 총수의 과반수가 되어야 한다. 이와 같은 과반수 득표자가 없을 경우 하원은 즉시 대통령으로 투표된 사람의 명부 중 3인을 초과하지 아니 하는 최다수 득표자들 중에서 대통령을 비밀투표로 선거하여야 한다. 다만, 이러한 방법으로 대통령을 선거할 때에는 투표를 주단위로 하고, 각 주는 1표의 투표권을 가지며, 그 선거에 필요한 정족수는 전체 주의 3분의 2의 주로부터 1명 또는 그 이상의 의원의 출석으로써 성립되며, 전체 주의 과반수의 찬성을 얻어야 선출될 수 있다. 대통령 선정권이 하원에 귀속된 경우에 하원이 (다음 3월 4일까지) 대통령을 선정하지 않을 때에는 대통령의 사망 또는 그 밖의 헌법상의 직무 수행 불능의 경우와 같이 부통령이 대통령의 직무를 행한다. 부통령으로서의 최고득표자를 부통령으로 한다. 다만, 그 득표수는 선임된 선거인 총 수의 과반수가 되어야 한다. 과반수 득표자가 없을 경우에는 상원이 득표자 명부 중 최다수 득표자 2인 중에서 부통령을 선임한다. 이 목적을 위한 정족수는 상원의원 총 수의 3분의 2로 성립되며, 그 선임에는 의원 총 수의 과반수가 필요하다. 다만, 헌법상 대통령의 직에 취임할 자격이 없는 사람은 미국 부통령의 직에도 취임할 자격이 없다.” 149)

수정헌법 제12조가 적용된 이후 1824년 대통령선거에서 결선투표가 실시된 적이 있다. 제6대 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)대통령이 유권자들의 1차 투표에서 결정되지 못하고, 연방하원의 투표로 결정되었던 것이다. 1차 투표에서 당시 민주당 후보였던 전쟁영웅 앤드류 잭슨(Andrew Jackson)이 선거인단 99표를 획득하였고, 당시 국무장관이던 민주공화당(the Democratic-Republican) 애덤스 후보가 84표를 획득하였다. 그러나 양 진영 모두 과반수인 131표에 턱없이 모자랐다. 이러한 현상은 당시 집권 여당인 민주공화당의 제임스 먼로(James Monroe) 대통령 집권 시기로서, 본래 민주공화당 전당대회에서 후보로 선출된 사람은 윌리엄 크로포드(William Crawford)였다. 그러나 당시 당내 조직과 질서가 와해된 상황에서

149) 국회도서관, 세계의 헌법 I: 35개국 헌법 전문, 국회도서관 법률정보실, 2013, 185쪽.

그가 최종 후보로 나서지 못하고 독자 출마하여 41표를 획득하게 된다. 당시 하원의장이던 헨리 클레이(Henry Clay)도 37표로 4위에 올랐다. 그러나 1위였던 잭슨은 당시 총 18개 주 중에서 8개 주에서만 주민들로부터 최다 수 득표를 하고 있었다.

이런 상황에서 수정헌법 제12조에 따라 1차 투표의 1~3위를 두고 결선투표를 치르게 되었다. 당연히 4위였던 클레이는 결선투표에 참여하지 못하였다. 켄터키주 출신이었던 클레이는 그러나 몇몇 주에서는 잭슨을 제치고 1위를 차지하고 있었다. 만일 클레이가 잭슨을 지지하였다면 자연스럽게 잭슨이 대통령에 오를 수 있었으나, 지지를 확보하고 있었던 주에서 영향력을 행사한 끝에 결국 애덤스가 결선투표를 통해 대통령에 오르게 된다. 잭슨 지지자들은 애덤스와 클레이의 잘못된 연합으로 국민의 의사를 왜곡한 선거결과를 낳았다는 거센 비판을 가하였다.¹⁵⁰⁾

미국 수정헌법 제12조의 대통령선거 절차에서 채택하고 있는 결선투표제도는 유럽 및 라틴아메리카 국가들의 결선투표제와는 많은 점에서 차이를 나타내고 있다. 먼저, 전통적으로 양당제도가 확립되어 온 미국의 정치환경에서 결선투표는 프랑스와 같은 파편적 다당제에 대한 극복의 목적을 위한 것이 아니다. 라틴아메리카 국가들과 같은 민주주의의 상징 역할을 하는 것도 아니다. 미국은 건국 당시부터 국가 형성의 바탕이자 고유한 특징을 나타내었던 연방주의(federalism)가 선거에 그대로 반영된 결과로 결선투표제를 이해할 수 있다. 국민이 대통령 후보에게 직접 투표하면서도 선거인단(electoral college)이라는 독특한 간접선거 방식을 수용하는 것도, 연방을 구성하는 크고 작은 각 주의 이익을 조화시키기 위함이다. 마찬가지로, 미국의 대통령선거 제도에서는 결선투표를 통해 민주적 정당성을 확보하면서도 각 주의 대통령 선거 권한을 놓치지 않겠다는 의도를 확인할 수 있다.

다음으로 선거 제도적 측면에서 미국의 결선투표제는 프랑스나 라틴아메리카와 달리 결선투표의 권한을 국민의 직선에 그대로 두지 않고 연방 하원에 부여하였다는 점이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 선거인단을 통한 복잡한 대통령선거 과정에서 상위 득표자를 두고 다시 똑같은 결선투표 시스템을 작동시킨다면 대규모 주들의 정치적 결탁으로 일부 주의 권한이 축소될 것

¹⁵⁰⁾ Michael Nelson, ed., Guide to the Presidency and the Executive Branch vol. 1, CQ Press, 2013, pp. 83-4.

을 우려한 연방주의 정신이 반영된 것으로 이해할 수 있다. 견제와 균형의 원리에서도 대통령선거의 결선투표제에 국민 대표인 하원을 당사자로 두었다는 점은 상당한 의미를 가질 수 있는 대목이다.

그러나 수정헌법 제12조의 결선투표제는 정당 내부에서 1824년과 같은 특수한 상황이 발생하지 않는 한, 견고한 양당제를 안정적으로 발전시켜 온 미국 정치에서 결선투표제가 다시 채택된 선거를 치를 가능성은 지극히 낮다. 이러한 점을 고려한다면 결선투표제 자체가 미국 대통령선거의 핵심적 역할의 담당한다는 정도의 의미부여를 하기는 어려울 것이다.

참고로 미국에서는 대통령선거 뿐 아니라 미국하원 지도부 선출 과정에서도 결선투표제를 채택하고 있다. 미국 연방의회의 하원에서 지도부를 선출하는 과정은 매우 특별하다. 일명 “다단계 연속 제거과정 (multi-round sequential elimination procedure)” 이라 불리는 과정을 거치는데, 매 회투표를 통해 최저 득표자를 제거하고 재투표를 실시하여 결국 과반수 득표자를 최종 당선자로 배출하는 방식이라고 한다.¹⁵¹⁾

2. 유럽 및 아메리카 국가 결선투표제의 제도적 의의

이상으로 프랑스를 제외한 유럽 각국과 라틴아메리카 제(諸)국, 그리고 미국의 결선투표제를 분석하였다. 전반적으로 결선투표제는 1차 투표에서 상위 득표자들을 대상으로 다시 투표를 실시하는 구조를 취한다는 점에서 유사한 구조를 가지고 있으나, 그 세부적 기준과 모형은 매우 다양한 모습을 띤다. 이는 각 국가별로 고유한 정치문화가 반영된 이유이며, 결선투표제를 대통령 선거에 채택한 목적 또한 다르기 때문이다. 하지만 결선투표제를 통해 민주적 정당성을 고양시키고자 하는 점은 모든 국가들이 공통적으로 추구하고자 하는 방법상의 의도라 할 수 있을 것이다.

제3절 결선투표제 도입시 선거인명부, 재외선거 문제 비교

¹⁵¹⁾ 이준한, 결선투표제의 비판적 고찰, 「의정논총」 제5권 제2호, 2010, 104쪽.

1. 선거인명부 관련 쟁점

결선투표제가 도입되었다고 가정할 때, 1차 투표에서 확정되었던 선거인명부의 효력이 유지되어야 하는지, 결선투표를 위한 선거인명부를 다시 작성하여야 하는지에 대한 문제가 발생한다. 1차 투표 후 결선투표까지 고작 14일이라는 기간이 주어진다라는 시간적 제약, 그리고 1차 투표와 결선투표를 어떠한 관계에서 이해하여야 하는지에 대한 태도로부터 문제의 단서를 발견할 수 있다.

가. 선거인명부

공직선거법에 따르면 원칙적으로 선거인명부는 선거가 있을 때마다 구·시·군의 장이 투표구 단위로 주민등록표 및 국내거소신고표(지방선거의 경우 외국인등록표 포함)에 의하여 전산으로 직권 작성한다.¹⁵²⁾ 선거권자는 누구든지 자유롭게 선거인명부를 열람할 수 있고, 만일 선거인명부에 누락 또는 오류를 확인하였을 때는 이의신청·불복신청을 통하여 시정을 요구할 수 있으며, 정당한 선거권자가 선거인명부에 누락된 때에는 소명자료를 첨부하여 관할 구·시·군 선거관리위원회에 구제를 신청할 수 있다.

또한 선거인명부의 확정과 효력에 관하여 공직선거법은 제44조 제1항에서, 선거인명부는 선거일 전 12일에, 거소·선상투표신고인명부는 선거인명

¹⁵²⁾ 공직선거법 제37조(명부작성) ① 선거를 실시하는 때마다 구(자치구가 아닌 구를 포함한다)·시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군(이하 "구·시·군"이라 한다)의 장은 대통령선거에서는 선거일 전 28일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거에서는 선거일 전 22일(이하 "선거인명부작성기준일"이라 한다) 현재 제15조에 따라 그 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 선거권자(지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거의 경우 제15조제2항제3호에 따른 외국인을 포함하고, 제218조의13에 따라 확정된 제외선거인명부 또는 다른 구·시·군의 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 제외한다)를 투표구별로 조사하여 선거인명부작성기준일부터 5일 이내(이하 "선거인명부작성기간"이라 한다)에 선거인명부를 작성하여야 한다. 이 경우 제218조의13에 따라 확정된 국외부재자신고인명부에 올라 있는 사람은 선거인명부의 비고란에 그 사실을 표시하여야 한다.

② 선거인명부에는 선거권자의 성명·주소·성별 및 생년월일 기타 필요한 사항을 기재하여야 한다.

③ 누구든지 같은 선거에 있어 2 이상의 선거인명부에 오를 수 없다.

④ 구·시·군의 장은 선거인명부를 작성한 때에는 즉시 그 등본(選舉人名簿作成 電算資料 複寫本을 포함한다) 1통을 관할 구·시·군 선거관리위원회에 송부하여야 한다.

⑤ 하나의 투표구의 선거권자의 수가 1천인을 넘는 때에는 그 선거인명부를 선거인수가 서로 엇비슷하게 분철할 수 있다.

⑥ 제1항의 규정에 의한 선거인명부의 작성은 전산조직에 의할 수 있다.

⑦ 선거인명부의 서식 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

부 작성기간 만료일의 다음날에 확정되며, 해당 선거에 한하여 효력을 가진다고 규정하고 있다.

나. 결선투표제와 선거인명부

외국의 일반적인 예를 참고할 때, 대통령선거 결선투표제가 도입될 경우 1차 투표 이후 결선투표까지는 14일의 기간이 주어질 것으로 보인다. 이 경우 선거인명부와 관련하여, 현행 공직선거법에 따라 1차 투표 선거인명부를 작성 완료하여야 하는 시점인 선거일 전 28일 이후에 선거권을 취득하거나 사망한 사람에 대한 선거인명부 재작성 여부의 문제가 제기된다.¹⁵³⁾

현실적으로 이 문제는 1차 투표 때의 선거인명부를 결선투표시까지 효력을 유지하는 것으로 법률 내용을 개정하는 것 밖에는 달리 취할 수 있는 방안이 없다.¹⁵⁴⁾ 선거 과정에서 선거인명부는 선거 주체를 확정하는 매우 중요한 전제이다. 원칙적으로 선거시마다 명확하게 선거인명부를 확정하여야 할 것이지만, 결선투표는 선거관리위원회가 14일 이내에 새로운 명부를 확정할 여유가 생기지 않는다. 또한 1차 투표와 결선투표를, 두 개의 개별적 선거가 아니라 서로 동일한 선거에서 동일한 유권자를 전제하여 이들의 1차 결정과 재결정을 알아보는 작업이라고 본다면, 동일한 선거인명부를 유지하는 것이 헌법적으로 선거권 침해를 야기한다고 볼 수는 없을 것이다. 대통령선거 결선투표제를 취하고 있는 프랑스 또한 이러한 제도를 채택·유지하고 있다.

2. 재외선거 관련 쟁점

헌법재판소의 공직선거법 규정에 대한 헌법불합치결정으로 촉발된 재외국민선거제도는 선거권 및 참정권에 대한 국민의 장소적 한계를 극복하기 위하여 2009년의 법 개정을 통해 명시적으로 보장되기에 이르렀다.¹⁵⁵⁾ 결선

¹⁵³⁾ 김중대 원내대변인, “결선투표제에 대한 중앙선관위 부정적 의견에 대해”, 정의당 소식, 2017.1.11. <<http://blog.naver.com/justiceparty/220908435397>> (2017.7.1. 방문)

¹⁵⁴⁾ 노회찬, 결선투표제 도입을 위한 정치권의 과제와 공직선거법 개정안, 대통령선거 결선투표제 도입을 위한 입법공청회 자료집, 2017, 28쪽. <<http://dlps.nanet.go.kr/DlibViewer.do?cn=PAMP1000035127&sysid=nhn>> (2017.7.1. 방문)

¹⁵⁵⁾ 헌재 2007.6.28. 선고 2004헌마644, 2005헌마360 병합.

투표제를 도입할 경우, 현행 재외국민선거에 적용되는 신고신청주의에 따르면 1차 투표일과 결선투표일 사이에 출입국 하는 국외거주자의 투표권 행사 문제가 생길 수 있다. 또한 결선투표 투표용지 인쇄 및 투표기간, 재외선거 투표지의 국내회송기간을 고려하면 14일에 불과한 결선투표 준비기간은 물리적으로 매우 부족하다는 지적이 있을 수 있다.

가. 재외선거제도

공직선거법상 재외선거권자는 국외에 거주하거나 체류하는 대한민국 국민으로서 재외선거인과 국외 부재자로 나눌 수 있다. 재외선거인은 국내에 주민등록이 되어 있지 않은 자를 말하고, 국외부재자는 국외여행자, 유학생, 상사원, 주재원 등 국내에 주민등록이 되어 있는 자(재외국민 주민등록자 포함) 중 외국에서 투표하고자 하는 자를 말한다.¹⁵⁶⁾ 다만, 후천적으로 자진하

¹⁵⁶⁾ 제218조의4(국외부재자 신고) ① 주민등록이 되어 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 외국에서 투표하려는 선거권자(지역구국회의원선거에서는 「주민등록법」 제6조제1항제3호에 해당하는 사람과 같은 법 제19조제4항에 따라 재외국민으로 등록·관리되는 사람은 제외한다)는 대통령선거와 임기만료에 따른 국회의원선거를 실시하는 때마다 선거일 전 150일부터 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 "국외부재자 신고기간"이라 한다) 서면·전자우편 또는 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 관할 구·시·군의 장에게 국외부재자 신고를 하여야 한다. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.

1. 사전투표기간 개시일 전 출국하여 선거일 후에 귀국이 예정된 사람

2. 외국에 머물거나 거주하여 선거일까지 귀국하지 아니할 사람

② 제1항에 따라 국외부재자 신고를 하려는 사람은 그 신고서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 성명

2. 주민등록번호

3. 주소

4. 거소(로마자 대문자로 적되, 구체적인 방법은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. 이하 제218조의5제2항제4호에서 같다)

5. 여권번호

③ 제1항에 따른 전자우편을 이용하여 국외부재자 신고를 하려는 때에는 재외투표관리관 또는 구·시·군의 장이 공고하는 전자우편 주소로 국외부재자신고서를 전송하는 방법으로 하여야 한다. 이 경우 본인 명의의 전자우편 주소로 자신의 국외부재자 신고에 한하여 할 수 있다.

④ 재외투표관리관 또는 구·시·군의 장은 전자우편을 이용한 국외부재자 신고를 접수하기 위하여 전자우편 계정을 별도로 개설하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

⑤ 재외투표관리관 또는 구·시·군의 장은 국외부재자신고서에 제2항 각 호에 따른 기재사항 중 여권번호의 누락이 있는 때에는 해당 선거권자에게 국외부재자 신고기간 만료일까지 보완할 것을 통보하여야 하며, 이를 통보받은 선거권자가 국외부재자 신고기간 만료일까지 보완하지 아니한 때에는 그 신고를 접수하지 아니한다.

제218조의5(재외선거인 등록신청) ① 주민등록이 되어 있지 아니하고 재외선거인명부에 올라 있지 아니한 사람으로서 외국에서 투표하려는 선거권자는 대통령선거와 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거를 실시하는 때마다 해당 선거의 선거일 전 60일까지(이하 이 장에서 "재외선거인 등록신청기한"이라 한다) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 중앙선거관리위원회에 재외선거인 등록신청을 하여야 한다.

여 외국 국적을 취득한 경우 선거권이 없다. 국적법에 따라 외국 국적 취득 시에 대한민국 국적을 상실하기 때문이다. 그러나 국적선택기간 중에 있는 복수국적자는 대한민국 국적 또한 보유하기 때문에 선거권을 가진다.

선거일 현재 19세 이상인 재외선거인과 국외부재자 등으로 신고된 자는 재외선거권자로서 선거인명부에 등재된다. 재외선거인의 경우 중앙선거관리위원회는 해당 선거의 선거일 전 60일 현재의 최종주소지 또는 등록기준지를 기준으로 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 해당 선거 직전에 실시한 대통령선거 또는 임기만료에 따른 비례대표국회의원선거에서 확정된 재외선거인명부와 재외투표관리관이 송부한 재외선거인 등록신청서에 따라 재외선거인명부를 작성한다(공직선거법 제218조의 8). 국외부재자의 경우 구·시·군의 장은 국외부재자 신고기간만료일 현재의 주소지를 기준으로 선거일 전 49일부터 선거일 전 40일까지 10일간 중앙선거관리위원회가 송부한 국외부재자신고서와 해당 구·시·군의 장이 직접 접수한 국외부재자신고서에 따라 국외부재자신고인명부를 작성한다(공직선거법 제218조의 9).

-
1. 공관을 직접 방문하여 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 대한민국 국민은 가족(본인의 배우자와 본인·배우자의 직계존비속을 말한다)의 재외선거인 등록신청서를 대리하여 제출할 수 있다.
 2. 관할구역을 순회하는 공관에 근무하는 직원에게 직접 서면으로 신청하는 방법. 이 경우 제1호 후단을 준용한다.
 3. 우편 또는 전자우편을 이용하거나 중앙선거관리위원회 홈페이지를 통하여 신청하는 방법. 이 경우 외국에 머물거나 거주하는 사람은 공관을 경유하여 신고하여야 한다.
 - ② 재외선거인 등록신청(제3항에 따른 변경등록신청을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)을 하려는 사람은 그 신청서에 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.
 1. 성명
 2. 여권번호·생년월일 및 성별
 3. 국내의 최종주소지(국내의 최종주소지가 없는 사람은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 등록기준지)
 4. 거소
 5. 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제15조제1항제1호에 따른 가족관계증명서에 기재된 부 또는 모의 성명 등 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 사항
 - ③ 재외선거인명부에 올라 있는 선거인은 그 기재사항의 변경이 있는 경우에는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 해당 선거의 선거일 전 60일까지 재외선거인 변경등록신청을 하여야 한다.
 - ④ 재외투표관리관은 매년 1월 31일까지 비자·영주권증명서·장기체류증 또는 거류국의 외국인등록증 등 재외선거인의 국적확인에 필요한 서류의 종류를 공고하여야 한다. 이 경우 둘 이상의 공관을 둔 국가에서는 대사관의 재외투표관리관이 일괄하여 공고한다.
 - ⑤ 재외선거인 등록신청에 관하여는 제218조의4제3항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "국외부재자 신고"는 "재외선거인 등록신청"으로, "재외투표관리관 또는 구·시·군의 장"은 "재외투표관리관"으로, "국외부재자신고서"는 "재외선거인 등록신청서 또는 변경등록신청서"로, "국외부재자 신고기간 만료일"은 "재외선거인 등록신청기한"으로, "여권번호"는 "여권번호 및 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제15조제1항제1호에 따른 가족관계증명서에 기재된 부 또는 모의 성명"으로 본다.

나. 결선투표제와 재외선거

공직선거법상 재외국민 선거 제도 자체에 대해서는 많은 학문적 논의가 있으나,¹⁵⁷⁾ 결선투표제와 관련한 재외선거 연구는 아직까지 본격적으로 진행된 바 없다. 선거법에 규정된 바와 같이 재외국민 선거를 치르기 위해서는 선거일 상당 기간 전부터 조직적 준비가 필요하다. 결선투표가 도입될 경우 1차 투표 만료 후 결선투표를 위해 이 모든 절차를 다시 시작하기에는 물리적 난점이 분명 존재한다.

따라서 재외선거와 결선투표 문제 또한 국내 선거인명부에서 해결하였던 방식을 그대로 채택하여야 한다. 즉, 결선투표를 1차 투표의 연장선상으로 보고, 동일 선거에서 투표 절차만 두 번 치르는 것으로 이해할 경우, 1차 투표를 위해 준비하였던 재외선거자료를 모두 동일하게 결선투표에 사용하는 것이다. 재외선거 관리 방식이 획기적으로 빨라지지 않는 한, 물리적·시간적 제약을 극복하면서 결선투표를 치르기 위해서는 이 방법이 유일한 대안이 될 수밖에 없다.

제4절 사전투표절차 및 선거비용 문제

1. 사전투표절차

사전투표란 선거인이 별도의 신고 없이 사전투표기간 동안에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 투표할 수 있는 제도이다. 유권자의 투표편의 개선을 통하여 투표 참여를 높이기 위하여 2013년도 상반기 재·보궐선거에 처음 도입되었고, 2014년 전국 동시지방선거에서 전국적으로 실시되었다. 기존에 존재하던 부재자투표 제도가 당초 제도의 취지만큼 투표율 향상에 실질적 효과를 주지 못하면서, 이에 대한 유력한 대안으로 시행되었다. 역대 주요 선거에서 부재자투표율은 3~4% 정도에 머무르고 있다. 무엇보다

¹⁵⁷⁾ 대표적으로 이상윤, 재외선거제도의 논점과 과제, 「고려법학」 제59호, 2010; 주승희, 현행 공직선거법상 재외선거제도의 문제점 및 개선방안, 「안암법학」 제41호, 2013 등 참조.

사전투표는 유권자로 하여금 원하는 시간대의 투표를 가능하게 함으로써 유권자의 투표비용을 획기적으로 낮출 수 있다는 장점이 있다.¹⁵⁸⁾

사전투표제가 성립하기 위해서는 전국 모든 유권자를 단일 선거인명부에 기재하는 통합선거인명부의 작성이 전제되어야 한다.¹⁵⁹⁾ 이 외 기술적인 요건으로, 명부단말기, 투표용지 발급기, 본인확인기, 무정전 전원장치 등이 구비되어야 한다. 통합선거인명부란 선거가 실시되는 때마다 구·시·군의 장이 투표구별로 작성한 선거인명부를 중앙선거관리위원회가 전산조직을 이용하여 전국 하나의 선거인명부로 통합하여 작성한 것이다. 이와 같은 기술에 도달하면서, 유권자들의 편익을 위한 사전투표가 시행될 수 있게 된 것이다.

결선투표를 도입할 경우 사전투표의 문제점이 제기될 수 있다. 사전투표자의 1차 투표와 결선투표의 사전투표소가 동일하지 않을 경우가 발생할 수 있다는 지적에 대해서는, 통합선거인명부를 비롯한 기술적 시스템이 확실하게 뒷받침되는 이상 사전투표에서 투표 장소는 문제가 되지 않는다는 점을 지적할 수 있다. 문제는 통합선거인명부를 1차 투표 이후 결선투표 시까지 유지할 수 있는지가 가장 중요한 쟁점이라 하겠다. 앞서 선거인명부, 재외선거 등에서 언급하였던 바와 같이, 1차 투표와 결선투표는 동일한 선거에 치러지는 두 차례의 투표 과정이라 전제하여야 한다. 그 바탕 위에서 통합선거인명부를 재작성하지 않고 결선투표 시까지 유지한다면 결선투표의 사전투표 또한 시행에 큰 문제가 없을 것으로 볼 수 있다. 대통령선거를 비롯한 주요 선거에서 결선투표제를 채택하고 있는 프랑스에서도 사전투표제를 문제없이 유지하고 있다.

158) 이상신, 사전투표의 명과 암: 제도적 특징과 문제점, 그리고 보완의 가능성, 「세계지역연구논총」 제32집 제1호, 2013, 38-9쪽.

159) 제44조의2(통합선거인명부의 작성) ① 중앙선거관리위원회는 사전투표소에서 사용하기 위하여 확정된 선거인명부의 전산자료 복사본을 이용하여 하나의 선거인명부를 작성한다.

② 중앙선거관리위원회는 통합선거인명부를 작성하는 경우 같은 사람이 2회 이상 투표할 수 없도록 필요한 기술적 조치를 하여야 한다.

③ 통합선거인명부는 전산조직을 이용하여 작성한다.

④ 읍·면·동선거관리위원회는 선거일에 투표소에서 사용하기 위하여 제148조제1항에 따른 사전투표기간 종료 후 중앙선거관리위원회가 제2항에 따라 기술적 조치를 한 선거인명부를 출력한 다음 해당 읍·면·동선거관리위원회위원장이 이를 봉합·봉인하여 보관하여야 하며, 그 보관과정에 정당추천위원이 참여하여 지켜볼 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 정당추천위원이 그 시각까지 참여하지 아니한 때에는 참여를 포기한 것으로 본다.

⑤ 누구든지 제4항에 따라 출력한 선거인명부를 이 법에서 정하지 아니한 방법으로 열람·사용 또는 유출하여서는 아니 된다.

⑥ 통합선거인명부의 작성, 선거일 투표소에서 사용하기 위하여 출력한 선거인명부의 보관방법, 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

2. 선거비용

앞서 언급된 바와 같이, 결선투표제는 두 번의 선거를 전제하므로 비용 증가는 당연히 감수하여야 하는 요소이다. 헌법 제116조 제2항에 따른 선거경비 국고부담원칙에 따라, 선거에 사용되는 비용은 대부분 국가가 부담하여야 하는 경비이므로, 결선투표에서의 비용 증가분 역시 국가가 부담하여야 할 몫이다. 선거관리비용을 크게 투표관리비용과 선거비용보전액으로 구분한다면, 전자에는 투표 및 개표에 필요한 물적·인적 비용이 해당되고(협회의 선거경비), 후자에는 선거공영제로 인한 정당 및 후보자에 대한 비용보전액(광회의 선거경비)이 해당될 것이다.¹⁶⁰⁾

과연 우리나라에 결선투표제가 도입될 경우 실제로 추가되는 선거비용은 얼마가 될 것인가에 관하여, 김종갑의 연구에서 국회예산정책처의 비용추계가 소개되고 있다.¹⁶¹⁾ 노회찬의원실의 요청으로 수행된 위 비용추계는 2017년 대통령선거에서 1차 투표 14일 후에 결선투표가 이루어진다는 가정하에 이루어졌다. 그 결과는 국내선거비용으로 635억 7천 6백만원 소요, 재외선거비용으로 122억 6천 7백만원 소요, 총 983억 1천 5백만원이 소요되는 상당한 규모였다. 여기에 1차 투표에의 출마자 증가 비용까지 예상한다면 결선투표에 소요되는 비용은 훨씬 커질 것으로 예상된다.

다만 이러한 선거비용 문제를 단순한 돈의 문제로 여기지 않고 사회적 갈등 해소 비용의 일부로 생각한다면, 이를 바라보는 관점의 차이를 인정할 수도 있을 것이다.¹⁶²⁾ 결선투표 도입을 통하여 민주적 정통성이 고양된 정부

160) 양건, 헌법강의, 법문사(제6판), 1418쪽.

161) 아래 자세한 내용은 김종갑, 대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: '변형된 선호투표제 (Modified AV)'를 제안하며, 「선거연구」 제4권1호, 2014, 19쪽에서 인용하였음. 위 비용추계 시물레이션은 국내선거비용과 재외선거비용이 합산되었고, 국내선거비용에는 투·개표 관리 비용, 선거관리 일반, 선거운동관리 등의 비용을 포함하였다고 한다. 또한 재외선거비용에는 재외선거관리 일반, 재외선거명부관리 등의 비용이 포함되었다고 한다.

162) 고선규는 우리 사회의 대표적 공공분쟁 해결을 위한 사회적 비용 연구결과를 제시하면서, 대통령 결선투표를 위해 소요되는 비용의 상대성을 부각시키고자 한다.

<5대 공공분쟁의 사회적 비용> (단위: 억원)

	경제활동비용	질서유지비용	교통지체비용	총비용
평택미군기지	103	134	298	537
부안방폐장	319	35	177	532
새만금	70	20	69	159
사패산	36	2	18	57
천성산	25	1.1	29	55

* 단국대학교 분쟁해결연구센터, 5대 공공분쟁의 사회적 비용 추산, 2007

가 지출하는 사회갈등 해소 비용을 줄일 수 있다면, 결선투표에 소요되는 비용이 단지 낭비로만 끝나지는 않을 것이라는 입장이다.

고선규, 사회통합과 선거제도 개혁: 결선투표제의 적용효과, 『동북아연구』 제18집, 2013, 41-3쪽.

제5장 결선투표제 도입을 위한 법적·제도적 정비 모색

제1절 결선투표제 도입과 헌법개정문제

1. 결선투표제 도입의 헌법상 쟁점

결선투표제라는 제도 자체의 정치적 효과에 대한 사회과학적 분석은 제도적 장단점을 거론하는 과정에서 주로 제기된다. 수많은 분석들과 다양한 국가의 정치사회적 변수 등을 고려하는 사회과학분석의 특성상 그 장단점에 관한 일반화의 가능성은 비교적 낮은 편이다. 반면 결선투표제의 도입을 전제하고 그 헌법적 수용의 과정 단계로 들어온다면, 그 헌법화 방식에 대한 견해의 차이는 비교적 명확하게 드러난다.

현행 헌법 체계 하에서 결선투표제가 우리 헌법정신과 조화될 수 있다는 점에서는 비교적 의견을 같이 하지만, 그 도입을 위해서 현행 헌법을 개정하여야 하는지, 아니면 헌법개정 없이 공직선거법 개정으로 충분한지에 대한 견해는 분명하게 대립되고 있다. 아래에서는 개헌론 입장의 대표적 견해인 음선표의 연구와,¹⁶³⁾ 개헌불요론 입장의 대표적 견해인 한상희의 연구를 중심으로 쟁점을 분석하고 대안을 모색하고자 한다.¹⁶⁴⁾

특히 결선투표제 도입의 헌법개정요건에 대한 견해의 대립 양상에서는 헌법 문언과 헌정사의 대통령 선거제도에 대한 서로 다른 이해가 원인이 되고 있음을 밝힐 것이다. 이러한 양상에서 결선투표제의 제도적 장점을 보다 확실하게 고양하고 도입을 합리화하기 위한 방식은 물리적 헌법개정이라는 점을 밝힐 것이다. 무엇보다 우리나라에서 결선투표제가 필요하다는 대표적 근거로 제시되고 있는 지역주의 선거구도의 극복과 선거 전 후보단일화 과정에서의 정치적 부작용 방지 등을 달성하기 위해서는, 정치공학적 계산에 기

163) 음선표, 대통령선거의 결선투표제, 『홍익법학』 제17권 제2호, 2016.

164) 한상희, 현행 헌법과 대통령선거에서의 결선투표제의 도입, 『민주법학』 제63호, 2017.

반하여 차후 결선투표제의 정당성에 대한 문제제기가 등장하지 않도록 확실한 헌법개정 방식을 선택하는 것이 유리하다. 결선투표제에 관한 그 어떤 제도적 변경의 정당화에서든, 거론되는 부작용의 가능성을 차단함은 물론, 민주적 헌정사의 진화 과정에서 발전된 제도로서의 진전이라는 점에 대한 합의가 필요함은 두말할 나위 없다.

2. 헌법정신 부합성

결선투표제에 대한 헌법 수용의 과정에서 가장 첫 번째 쟁점이라 할 수 있는 제도의 목적 관련 부분에서는 개헌론과 개헌불요론 모두 의견의 일치를 보이고 있다. 결선투표제가 우리의 대통령 선거를 둘러싸고 제기되는 민주주의에 대한 위기를 극복하고 대통령직의 민주적 정당성 문제를 보완할 수 있는 좋은 대안이라는 것이다. 또한 이 제도가 헌정의 오랜 역사와 현행헌법의 정신에 비추어 보아도 큰 문제없이 조화될 수 있다고 본다.

가. 민주적 정당성 문제

특히 대통령을 둘러싼 헌법상 문제점은 흔히 “제왕적 대통령”이라 불릴 정도로 막대한 권한을 보유한 권력 주체로서의 대통령이 그 민주적 정당성을 충분히 확보하지 못함으로써 커다란 정치적·도덕적 비난 외에도 헌법적 비판에서도 자유로울 수 없었던 현실과 연관되어 있다. 특히 민주화 이후 역대 대통령 중에 유권자의 절대 다수가 지지하여 권력을 획득하였던 적이 별로 없었다는 점이, 권한 행사의 취약한 정당성 문제로 늘 지적되어 왔던 것이다.

대통령	투표일	당선자	총투표자수(명)	투표율	득표율
제13대	1987.12.16.	노태우	23,066,419	89.20	36.60
제14대	1992.12.18.	김영삼	24,095,170	81.90	42.00
제15대	1997.12.18.	김대중	26,042,633	80.70	40.30
제16대	2002.12.19.	노무현	24,784,963	70.80	48.90
제17대	2007.12.19.	이명박	23,732,854	63.00	48.67

제18대	2012.12.19.	박근혜	30,721,459	75.80	51.55
제19대	2017.5.9.	문재인	21,418,290	77.20	41.09

<표1> 역대 대통령당선자 득표율 비교¹⁶⁵⁾

위 표에 나타나듯이, 대부분 역대 대통령은 유권자의 30퍼센트 초반에서 40퍼센트 후반의 득표를 통해서 대통령에 당선되었다. 즉, 그들 모두가 자신을 지지한 국민들보다 반대한 국민들이 많은 상태에서 대통령직을 수행하였던 것이다. 이러한 상황에서는 선거 전에 국민에게 약속하였던 사항을 마음껏 정책화하여 수행하기에 큰 부담이 따르게 된다. 더구나 다당제의 경향이 강한 우리 정치구도의 특징 속에서 대통령은 의회의 큰 지지를 업지 못하고 국정을 운영하여야 한다.

민주적 정당성이 무엇보다 중요한 명분으로 자리 잡고 있는 대통령이 이러한 현실적 취약점을 보유하고 있다는 사실은 헌정적으로 불행한 일이다. 역대 정권에서 대통령의 정치적 위기 상황마다 ‘중간평가’ 라는 정치적 수사가 심심치 않게 등장하였던 사실이 이를 증명하고 있다. 같은 헌법적 권한에도 불구하고 의회나 국민적 지원을 충분히 받지 못하였던 대통령은 제대로 정책을 완수할 수 없었음을 안타까워하였고, 반대로 권력을 과잉 행사하였던 대통령은 헌법 위반의 오명에서 벗어날 수 없었던 현상에 대한 개선은 분명히 마련되어야 한다. 결선투표제가 이러한 헌정적 현실과 대통령의 헌법적 권한 행사의 간극을 메워줄 수 있는 대안으로 적용될 수 있을 것이며, 어쨌든 이러한 제도적 간극을 해소하겠다는 목표는 우리 헌법이 추구하는 자유민주적 기본질서의 바탕이 될 것이다.

나. 분열적 투표의 문제

현재 세계 각국은 대내외적으로 각종 분열에 직면하고 있다. 사회적 양극화는 물론 국제 관계에서는 호혜 평등의 이상 대신 고립주의와 힘의 대결이 극단을 향해 달려가고 있다. 그 원인이 신자유주의의 실패에 있던 종교적 대립의 격화에 있던, 아직 이를 해소할 효과적인 방안이 등장하지 않고 있다는 점에

¹⁶⁵⁾ 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <<http://info.nec.go.kr/>>

문제의 심각성이 있다. 우리 사회도 이러한 경향에서 자유롭지 못하여, 대내적으로는 극심한 갈등에 노출되어 있다. 특히 정치이념적 갈등과 세대 간 갈등, 경제적 양극화 등이 심각한 상태이다. 이러한 현상은 고스란히 정치적 참여행위인 투표로 연결되어 우리 민주주의의 운명을 결정해 나가고 있다.

정치적 측면에서 우리 국민들은 민주화 이후에조차 지역주의라는 커다란 분열적 현상에서 자유로울 수 없었다. 물론 정치권력이 악의적이고 분열적인 감성 조작을 통해 이를 부추겼던 데서 출발하여 아직까지 내려오고 있지만, 특별히 대통령 선거 투표의 현장은 이러한 사회적 분열이 극대화되는 장이 될 수밖에 없었다. 국민들 사이의 균형과 조화를 추구하는 헌법 이념에 명백히 반하는 현상임에도 거의 손을 놓을 수밖에 없었던 것은, 상대다수투표제를 취하고 있는 선거제도의 본질적 약점에 기인한다고도 볼 수 있다. 전체 유권자의 얼마만큼으로부터 지지를 받을 것인지보다 경쟁하는 상대 후보보다 한 표라도 더 획득하는 것이 가장 큰 당면 과제가 되어버리는 제도 속에서, 분열을 막고 통합을 지향하기 위한 선거를 추구하기는 어려워지게 마련이다. 결선투표제를 통하여 유권자 절대다수의 지지를 자연스럽게 확보함으로써 선거의 장에서 극단의 정치적 이념이나 독선을 방지할 수 있는 가능성을 찾는 것이 중요해지는 대목이다.

결선투표제를 통해 우리 사회의 고질병인 지역주의를 극복하고 세대 간, 계층 간 화합을 도모하는 계기를 만들고자 한다는 목표는 헌법정신에 지극히 부합하는 태도이다. 동시에 더 깊은 극단의 가능성을 차단하고자 하는 현실적 목표도 첨가될 수 있다. 지금 세계가 비이성적 테러리즘의 공포에 떨고 있는 것은 각종 극단주의(extremists)가 전지구적으로 확대되고 있는 현상을 반영한다. 전체주의의 반인권적 폐해를 몸소 체험함으로써 적어도 겉으로는 그 존재 의미를 드러내지 못하였던 극우 및 극좌의 정치세력들이 하나 둘씩 정치 전면에 등장하고 있다. 특히 유럽의 극우정당들이 상당한 정도의 국민적 지지를 획득함으로써 독자적 정치세력화에 성공하고 있다.

이러한 시대적 상황은 우리에게도 영향을 미칠 수밖에 없다. 우리 또한 지난 10년의 보수정권에서 극우적 정치이념을 표방한 세력이 어느 정도 정치적 영향력을 행사하고 있었다는 사실을 확인하였다.¹⁶⁶⁾ 상대다수대표의 구조를 통

¹⁶⁶⁾ 동족상잔의 전쟁을 겪었고 여전히 전체주의 국가인 북한과 국경을 마주하고 있는 우리의 현실상 역대 투표에서 보수적 정치이념을 표방한 세력이 상당히 우위에 있었던 것은 어쩌면 당연한 현상

한 정치적 성패 가능성은 극우 및 극좌 이념의 정치세력화에 무력할 수밖에 없다. 선거의 경쟁 구도에 따라 얼마든지 원하는 결과를 얻을 수 있게 되기 때문이다. 이러한 점에서 결선투표제는 변화하는 정치 현상에 대한 방어기제로 작동할 수 있을 것이다. 특별히 프랑스의 결선투표제가 극우 정당의 발현을 억제하는 효과적 제도로서 작용하고 있다는 사실이 이론적으로 확인되었던 사실은 충분히 참고할 만하다. 방어적 민주주의를 기본 이념으로 채택하고 있는 우리 헌법에서 이러한 현상에 대한 예방적 조치는 당연히 취해져야 하고,¹⁶⁷⁾ 특히 선거 제도로서의 결선투표제는 이 목표에 봉사할 수 있는 가능성을 가지고 있다.

3. 개헌에 대한 견해의 대립

결선투표제를 도입하는 데 헌법 개정이 필요한지에 관하여 학계에서는 견해가 대립된다. 양 주장의 근거를 정리하면 다음과 같다.¹⁶⁸⁾ 먼저, 법률 개정으로 가능하다는 견해에 의하면, 현행 헌법에서 상대다수제 채택을 명시하지 않았다는 점, 헌법 제67조 제5항에서 대통령선거에 관한 사항을 법률에 위임하였다는 점, 헌법 제62조 제2항이 결선투표방식에 대한 규정이라기보다 최고득표자가 2인 이상일 경우 결정 방식에 대해 규정한 것이라는 점을 들 수 있다.

결선투표제 도입에 헌법 개정이 필요하다는 견해에 의하면, 헌법 제67조 제2항과 제3항의 취지로 볼 때 헌법의 의도는 1표라도 많은 후보를 당선시키겠다는 제도의 도입을 전제한다고 보아야 한다는 점, 직선제 대통령선거에서 거의 불가능한 확률의 경우까지 상정하여 동수 득표의 경우 처리 방향을 밝힌 헌법이 결선투표제와 같은 중대한 사항을 규정하지 않고 있다는 것은 결국 상대다수대표제를 취한다고밖에 해석할 수 없다는 점, 연혁적으로 우리 헌법이 간선제 하에서 결선투표제를 도입하였을 때는 헌법에 직접 명시적으로 규정하였다는 점을 들 수 있다.

이였을지 모른다. 하지만 최근 들어 일반적인 보수 성향을 넘어선 극우적 이념을 표방한 개인 및 단체의 활동이 심심치 않게 등장하는 모습은 변화하고 있는 우리 사회의 이념 지형을 반영한다고 보아야 할 것이다.

¹⁶⁷⁾ 양건, 헌법강의, 법문사(제6판), 115-6쪽.

¹⁶⁸⁾ 천우정(안전행정위원회 전문위원), 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서, 2017.7. 54-6쪽.

학계에서는 대체로 결선투표제 도입이 헌법개정사항이라는 견해가 다수설의 위치를 차지하고 있다고 한다.¹⁶⁹⁾

가. 음선필의 견해

결선투표제를 대통령선거의 기본 제도로 채택하게 된다면 그 형식적 전제조건으로서 헌법개정이 이루어져야 한다는 주장을 펴는 대표적인 견해로 음선필의 연구를 들 수 있다. 이러한 관점에 따르면 결선투표제를 명정하지 않고 있는 현행 헌법에서 공직선거법을 개정하여 대통령선거에서 결선투표제를 채택하는 것은 헌법 위반이 된다.

1) 헌법의 논리적 구조

그가 주장하는 헌법개정론의 핵심은 현행 헌법 제67조의 해석을 둘러싼 문의적, 역사적 구조 속에서 결선투표제의 수용 가능성을 살펴보는 것이다. 헌법 제67조는 다음과 같은 조항으로 구성되어 있다. ① 대통령은 국민의 보통·평등·직접·비밀선거에 의하여 선출한다. ② 제1항의 선거에 있어서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 국회의 재적의원 과반수가 출석한 공개회의에서 다수표를 얻은 자를 당선자로 한다. ③ 대통령후보자가 1인일 때에는 그 득표수가 선거권자 총수의 3분의 1 이상이 아니면 대통령으로 당선될 수 없다. ④ 대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다. ⑤ 대통령의 선거에 관한 사항은 법률로 정한다.

그는 제67조의 구조상 본 조항이 천명하고자 하는 가장 중심이 되는 원칙은 국민 직선의 원칙으로 본다. 이러한 전제에서 지극히 예외적 상황인 최고득표자 2인의 경우를 상정하고 국회 간선의 예외 규칙을 제시하고 있다. 또한 역시 실현 가능성이 희박한 후보자 1인의 경우를 상정하고 선거권자 총수의 3분의 1을 필요 최소 득표율로 제시하고 있다. 이러한 구조는 국민 직

¹⁶⁹⁾ 국회입법조사처가 요청하였던 응답에 의거할 때, 고려대 이준일교수, 고려대 장영수교수, 서울시립대 김대환교수, 아주대 이현환교수, 연세대 이종수교수, 연세대 손인혁교수, 동아대 조재현 교수, 경북대 신평교수, 영남대 이부하교수, 전남대 정문식교수 등이 이러한 답을 해왔다고 한다. 국회법제실의 자문의뢰에 대해서 건국대 최윤철교수도 동일한 답을 보냈다고 한다. 천우정(안전행정위원회 전문위원), 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서, 2017.7. 54-6쪽.

선의 대통령선거에서 필요 최소한의 정당화 요건을 3분의 1로 두고, 그 이상을 득표하면 최다득표자가 당선된다는 상대다수대표제를 구성하고 있는 것으로 본다.

2) 당선자 결정의 핵심 헌법 사항

그의 견해가 보이는 특징은 대통령 당선자를 결정하는 규범 구조의 헌정사를 고려할 때 이 사항이 규율의 핵심적 내용이 되고 있기 때문에, “피선거권, 선거 시기, 임기, 중임 여부” 등의 사항과 같이 당선자 결정의 규범은 반드시 헌법에 명정되어 있어야 한다고 본다. 이러한 전제에서 현행 헌법이 이를 명시하지 않고 있는 것은 제5항과 같이 법률에 위임하여 규율 방향을 결정하겠다는 의도가 아니라, 이전 헌법에서도 당연하게 내려져 왔던 상대다수결 방식을 그대로 고수하겠다는 의도로 보아야 한다는 것이다. 특히 87년 헌법이 제정될 당시 국민적 관심은 대통령 직선제의 회복에 있었기 때문에, 상대다수대표 방식은 관심의 범위에 미치지 못한 당연한 규범적 전제였다는 맥락적 해석을 수행할 수 있다.

나. 한상희의 견해

한상희는 음선필의 위와 같은 해석에 반대한다. 그는 헌정사적 연구방법론을 통해 규범구조의 본질을 파악하고자 한다. 즉, 현행 헌법의 대통령 직선제 회귀의 규범 형식이 발생하였던 1962년 헌법과의 대비를 기초로, 당시 헌법이 당선자 결정 방식을 명정하였던 이전 헌법(1952년 헌법)과 달리 그 규정을 의도적으로 삭제하고 후보자 1인에 대한 예외적 규율의 입법사항만 헌법으로 끌어 올려 규율하였다는 사실에 주목한다. 그는 현행 헌법이 이와 같은 62년 헌법과 규범 구조를 공유하고 있는 현실에, 위 변화에 대한 입법 의도를 명확하게 확인할 수 있는 자료가 부족한 상황적 인식을 덧붙여 현행 헌법에 대한 논리적 명제 해석을 감행한다.

그는 헌법 제67조의 해석 전제를 음선필의 연구와 같이 상대다수대표를 전제하고 있는 것으로 놓아서 안된다고 주장한다. 즉, “우리 헌법이 절대다수를 금지하고 있는가?”의 관점에서 해석하여야 한다는 것이다. 현행 헌

법 하에서 결선투표제를 도입하자는 주장은 “헌법상 절대다수제가 명시적으로 부정되고 있지는 않다.”는 논리에 의하여 뒷받침될 수 있다는 것이다. 제67조의 문언 형식과 구조상 절대다수제를 금한다는 해석과 의도는 어디에서도 발견할 수 없으므로 현행 헌법에서 결선투표제의 형식을 채택하는 데는 문제가 없다는 논리이다.

다. 분석 및 제언

양 주장 모두 뚜렷한 논리와 역사적, 해석적 방법론에 기초하고 있는 관점으로서, 어느 한 쪽의 결론을 지지하기가 쉽지 않은 것이 사실이다. 민주화운동을 통해 대통령 직선제를 회복한 현행 헌법의 역사적 의미를 강조한다면, 87년 당시 헌법개정권력이 절대다수대표 제도를 상정하고 결선투표의 방식까지 허용할 수 있다는 의도로 개정 작업에 착수하였다고는 볼 수 없을 것이다. 솔직하고 엄밀히 말하면 그들에게 대통령을 직접 국민의 힘으로 뽑는다는 사실이 중요하였지 ‘절대다수 국민들의 의사’가 중요한 것은 아니었다. 기나긴 군사독재를 종식시키고 민주화의 새 시대를 열었다는 감격과, 군사독재를 반대한 국민의 다수의 의사는 서로 다르지 않으리라는 막연한 믿음이 강하였던 것으로 보인다. 어쩌면 결선투표제가 헌법적 문제로 본격적으로 논의되는 시기는 민주화 이후 약 30여 년이 지난 지금이어야 할 운명으로 만들어졌는지 모를 일이다. 당시 헌법개정권력자들은 민주주의에 동의하는 국민들의 생각이 이렇듯 다양하고 침예하게 대립되리라는 사실을 분명 예측하기 쉽지 않았을 것이다.

동기가 어찌 되었든 현재의 헌법 규범구조를 통해 다양한 해석을 실행할 수 있다는 것은 민주주의 헌법을 계승한 후대 헌법개정권력에게 주어지는 특권일 것이다. 영미의 헌법해석전통에서도 소위 ‘살아있는 헌법(living constitution)’ 이론을 통해 현실에 부합하는 헌법해석을 실천해 왔다. 이는 주로 인권의 측면에서 이를 부당하게 제한하는 국가 권력에 대한 통제 매커니즘을 확립하면서 민주주의 헌법에 공헌하였던 것이다. 오래 전 헌법제정자의 의도에 얽매이지 않으면서 현재를 사는 우리에게 필요한 권리를 확보해 나가는데 유익한 역할을 하였다. 헌법은 시대에 따라 달리 읽힐 수 있는 것

이다.

결선투표제 또한 현행 우리 헌법 규정의 테두리에서 해석을 지평을 넓히는 방식을 통해 관철시킬 수 있다. 이 또한 헌법해석권자의 권리이다. 그러나 대통령이라는 국민의 ‘대표’를 뽑는 제도로서의 결선투표제가, 유력한 반대 해석의 가능성을 누르면서까지 반드시 해석적 방식을 통해 쟁취하여야 할 대상인지에 대해서는 생각해 볼 필요가 있다. 결선투표제는 여러 장점이 있는 제도이지만, 동시에 부작용도 보고되고 있다. 상대다수대표의 단점을 보완할 수 있는 제도적 매력이 있지만 그렇다고 국민들이 ‘크게 관심이 없었던 영역이라 밝혀진’ 분야에 대해 다소 무리한 헌법해석을 당장에 감행할 필요가 있는 것인지 생각해보아야 한다. 헌법을 개정하지 않고 달성하여야 할 만큼 급한 제도인지도 돌아보아야 한다.

제2절 결선투표제 도입을 위한 선거법제 정비

결선투표제가 헌법 개정 없이 도입될 수 있는지에는 상당한 해석적 부담이 따르는 것이 사실이다. 학계에서도 공직선거법 개정만으로 가능하다는 논의는 소수에 그치고 있지만, 실제 국회에서는 결선투표제 내용을 담은 공직선거법 개정안이 두 차례 제출된 바 있다. 아래에서는 위 두 개정안의 내용을 분석하고 올바른 개정 방향을 제시한다.

1. 공직선거법 개정안 분석

가. 노회찬의원 안

정의당 노회찬의원 등 10명이 참여한 공직선거법 개정안은 2016년 12월 29일 발의되었다.¹⁷⁰⁾ 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 대통령결선투표를 선거일 후 14일 째 되는 날 실시한다.
- ② 선거인명부 및 재외선거인명부 등은 대통령결선투표가 있는 경우, 대통

¹⁷⁰⁾ 노회찬의원 등 10인, 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2004779), 2016.12.29.

령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지도록 한다.

③ 대통령결선투표 투표용지의 정당 및 후보자의 게재 순위는 대통령선거의 득표율 순으로 하되, 동일 득표수 득표자가 2인 이상인 때에는 연장자 순으로 결정한다.

④ 대통령선거 개표 결과 유효투표의 과반수를 얻은 후보자가 없을 경우에는 유효투표 1위 득표자와 2위 득표자를 대상으로 대통령결선투표를 실시하여, 대통령결선투표에서 유효투표의 다수를 얻은 자를 당선인으로 결정하도록 한다. 만약 사퇴 또는 사고로 후보자가 1인이 된 경우, 선거권자 총 수 1/3 이상의 득표를 얻어야 해당 후보자를 당선인으로 결정하도록 한다.

나. 채이배의원 안

국민의당 채이배의원 등 36명이 제기한 공직선거법 개정안은 2017년 1월 6일 발의되었다.¹⁷¹⁾ 주요 내용은 다음과 같다.

① 대통령결선투표를 실시하는 경우 선거기간을 현재 23일에서 37일로 한다.

② 대통령결선투표를 실시하는 경우 선거인명부는 대통령결선투표가 끝날 때까지 효력을 가지도록 한다.

③ 대통령결선투표의 후보자 게재 순위는 대통령선거 득표율 순으로 한다.

④ 대통령선거에서 유효투표의 과반수를 얻은 자를 당선인으로 정하도록 하고, 과반수를 얻은 후보가 없는 경우에는 유효투표의 다수를 얻은 2인을 대상으로 대통령결선투표를 실시하도록 한다.

2. 공직선거법 개정 방향

위 두 법률개정안은 대체로 동일한 구조와 내용을 담고 있다. 모두 현행 상대다수득표제 방식의 대통령선거로 인해 그간 민주적 정당성이 취약한 대통령이 선출되어 왔다는 문제의식을 제기하고 있다. 결선투표의 형식 또한 1차 투표의 다수득표자 2인이 결선투표에 진출하여 결선투표에서 유효투표의

¹⁷¹⁾ 채이배의원 등 36인, 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2005006), 2017.1.6.

다수 득표자를 대통령으로 선출하는 전형적인 방식을 채택하고 있다. 기술적인 문제로, 결선투표기간 14일이 늘어나 선거 기간이 37일로 늘어날 수 있는 근거를 마련하였다는 점 또한 같다.

그러나 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서에 대한 전문위원의 지적과 같이, 결국 문제는 헌법적 근거 여부로 귀결된다.¹⁷²⁾ 결선투표의 선거관리에 관한 사항을 공직선거법에 두는 것과는 별개의 문제로, 위 법률개정안에 제시된 정도의 사안은 헌법의 대통령선거 편에 명시적인 근거가 있어야 한다는 것이다. 무엇보다 그 당부의 문제를 떠나, 아직 결선투표제 도입에 대한 내용이 헌법개정을 요하는 사항인지에 대해 국민적 합의가 명확하지 않은 상황에서 법률개정만으로 대통령선거를 치를 경우, 대선 결과에 대한 불복이 있을 수 있다는 현실적 부담은 가급적 회피할 수 있는 방향을 선택하는 것이 옳을 것이다.¹⁷³⁾

제3절 결선투표제와 선거관리위원회의 역할

1. 선거관리위원회의 헌법적 역할

선거관리위원회는 안정적 선거관리 행정을 통해 민주주의 발전에 공헌하여 왔다.¹⁷⁴⁾ 공정한 선거관리는 후보들의 자유로운 경쟁의 전제조건으로서, 이것이 흔들리면 민주적 선거 자체가 무너지게 된다. 선거 공정성의 질적 향상을 위해 엄정한 선거관리의 체계를 구축함으로써 국민들로부터 신뢰를 획득하는 데 성공하였다.

선거운동의 자유를 위해서도 각종 창의적 아이디어와 기술 보급에 힘쓰으로써 국민의 참정권 향상에 기여하였다는 평가가 가능하다. 특히 인터넷을 기반으로 한 커뮤니케이션 기술 향상을 발판으로, 유권자와 후보자의 자유로운 의사소통을 독려하여 국민의 올바른 선택을 위한 전제조건을 마련하였다.

172) 천우정(안전행정위원회 전문위원), 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서, 2017.7. 54-9쪽.

173) 천우정(안전행정위원회 전문위원), 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서, 2017.7. 54-9쪽.

174) 선거관리위원회의 민주주의적 역할에 관해서는 한국공법학회, 선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구, 2014 중앙선거관리위원회 연구용역과제, 2014, 제4장 참조.

정당민주주의의 발전을 위하여 노력한 점도 눈에 띈다. 정당 내 민주주의 기반이 취약한 우리 정당문화를 개선하기 위한 제도적 노력에 힘써 왔다. 정당 선거의 문제가 단순히 당내 문제에 그치지 않는다는 점을 깊이 각인시킴으로써 정당의 투명성에 대한 관심을 이끌어내었다.

선거제도 및 정책 형성에도 기여하였다. 첨예한 정치적 갈등 사안인 선거구제 문제에 선도적 유권해석을 통해 여론 형성에 결정적 역할을 담당하였다. 국민의 선거권 보장과 국가재정상황 등을 고려하여 과감한 헌법해석을 통해 기본권 실현에 공헌하였다.

국민의 선거 참여를 확대하고 투표율을 제고하기 위한 방안 마련에 힘써 왔다. 재외국민선거를 성공적으로 정착시킴으로써 국제적으로도 선진국형 선거제도의 반열에 오를 수 있도록 하였다.

이렇듯 선거관리위원회는 국민의 선거권 및 참정권 향상을 위해 각종 정책과 제도를 개발하고, 선거제도라는 민주주의의 근간을 유지하는 주요 역할을 담당하는 헌법기관으로서의 위상을 정립해 오고 있다.

2. 결선투표제와 선거관리위원회

결선투표제가 도입될 경우 누구보다 중요한 역할을 담당할 주체는 선거관리위원회이다. 역대 대통령선거 지형을 고려해본다면 앞으로의 선거에서 매번 결선투표가 실시될 가능성이 높다. 선거관리위원회는 1차 투표가 완료됨과 동시에 곧바로 결선투표 준비에 돌입하여야 한다. 가장 기초적인 작업으로, 선거벽보 등 결선투표 선거운동에 필요한 물품을 지체 없이 제작·게시하여야 한다. 결선투개표에 동원될 투표 장소, 개표 인력 등을 미리 섭외하여 두어야 함은 물론이다. 사전투표, 재외선거 등에 사용할 (통합)선거인명부는 재작성의 물리적 시간 확보가 불가능하므로, 1차 투표에서 사용된 이후 결선투표까지 효력이 지속되도록 선거법을 개정하여야 한다.

결선투표제 도입과 관련하여 선거관리위원회의 대국민 활동 가운데 가장 중요한 것은, 무엇보다 결선투표제의 매커니즘을 유권자에게 올바르게 알리는 일이 될 것이다. 언론을 통한 홍보는 물론, 선거관리위원회의 유권자 교육 활동을 강화하여 결선투표에 참여하는 유권자의 혼란을 최소한으로 억제하

여야 할 것이다.

결선투표를 위한 선거운동은 1차 투표 때와 완전히 다른 양상으로 전개될 가능성이 높다. 1차 투표 후보자 및 정당들 간 연합이 긴밀하게 이루어질 것이며, 그 와중에 선거운동방식을 둘러싼 선거법 위반 논란이 다수 제기될 것이다. 이를 대비하여 미리 선거운동에 관한 자세한 지침 및 매뉴얼을 확보해 두어야 할 것이다. 특별히 대통령선거의 결선투표가 오랜 기간 진행되고 있는 프랑스의 결선투표 선거운동 형식에 대한 깊은 분석과 연구가 필요하다. 선거운동 모니터링에 필요한 선거관리위원회 인력의 증원 확보 또한 절실하다.

앞서 지적하였다시피, 결선투표의 제도적 약점으로 지적되는 것이 비용 증가의 문제이다. 이 비용에는 선거관리위원회의 선거행정에 소요되는 항목이 상당 부분을 차지할 것이다. 결선투표의 직접 실행에 필요한 예산에서부터 이 제도를 우리 선거 문화에 원활하게 정착시키기 위한 여건 조성에 필요한 예산까지, 상당한 재정 투입을 감내하여야 할 대목이다.

무엇보다 결선투표의 도입과 함께 선거관리위원회는 우리 사회가 새로운 형태의 민주주의 국면으로 전환될 것이라는 중대한 인식을 겸비하여야 한다. 그저 같은 내용의 선거를 짧은 시간 안에 치러낸다는 정도로 결선투표를 바라볼 것이 아니라, 오로지 민주주의 발전의 차원에서 민주적 정당성의 제고를 위하여 막대한 인적·물적 투입 동원을 결단한 국민적 의지를 소중하게 받아들여야 한다. 제도가 도입된다면, 공정성과 기본권 증진이라는 선거 목표에 더욱 비상한 주의와 실천을 동원하여야 할 것이다.

제6장 결론

결선투표제는 도입의 필요성과 유용성이 큰 선거제도이다. 우리 헌정에서 거론되는 여러 문제점을 해결하기 위해 신중하게 도입을 고려하여야 할 만큼 가치 있는 제도이기도 하다. 헌법상 대통령 권한의 쏠림 현상이 항상 지적되어오던 상황에서, 결선투표제는 대통령의 민주적 정통성을 확대·고양하기 위한 제도적 대안으로 유력하게 거론되어 왔다. 그러나 제도 자체의 민주적 장점과 동시에, 선거비용 부담 증가 등의 현실적 문제 또한 제기되는 것이 사실이다.

위 논의의 지평과는 다른 절차적 측면에서 결선투표제의 법적 근거 문제는 헌법 이론적 측면에서 해결해야 할 가장 중대한 과제이다. 비상적 상황에서 대통령선거를 마치고 새 정부가 출범한 현 시점에서 헌법개정 없이 해석을 통한 법률개정을 통해 다소 성급한 제도화를 이루기에는 무리가 따르는 것이 사실이다. 신중한 선택을 위해 학문적 논의와 공론장의 소통을 통해 장단점을 재점검해야 할 대상이며, 무엇보다 확실한 실행을 위해서는 개헌의 절차가 반드시 이루어져야 한다는 점이 중요하다.

1° 민주적 대표성 구현 수단으로서의 결선투표제

결선투표제란 흔히 1회 이상 투표를 실시함으로써 최고 득표자에게 더 많은 지지를 확보할 수 있는 기회를 부여하는 선거제도라 정의할 수 있다. 국가적으로 비용과 노력이 배가되는 선거 절차를 반복하는 이유는, 이를 통해서 추구하고자 하는 가치에 국민적 공감대가 형성되어 있기 때문이다. 결선투표제가 추구하는 그 가치와 효과는 바로 더욱 고양된 민주적 정통성을 확립할 수 있다는 점이다. 대통령이 더 많은 국민의 지지를 확보함으로써 당선 후의 국정 운영에 자연스럽게 폭넓은 국민적 정당성이 강조될 수 있다. 이는 대통령의 정치적 판단과 통치 활동에 정치적 힘을 실을 수 있는 법적, 도덕적 근거로 작용할 수 있다.

그러나 결선투표제만이 더 민주적이고 그렇지 않은 제도는 민주적이지 못

하다는 이분법적 사고에 빠지는 것도 곤란하다. 결선투표제가 민주적 정통성을 상대적으로 더 고양한다는 것은 사실이므로, 그 도입에 소요되는 사회·경제적 비용을 고려하고 국가의 고유한 정치문화를 반영하여 신중하게 득실을 따져 결정하여야 한다.

2° 결선투표제의 효용

과반수의 지지로 당선된 대통령 혹은 대의기관은 그 권한 행사에 필요·충분한 민주적 지지를 확보하게 됨으로써, 상대다수대표제를 통한 통치권 형성 과정에서보다 고양된 민주적 정당성 위에서 통치권을 행사할 수 있다. 또한 결선투표제는 다양한 정치세력의 실질적 선거 참여를 가능하게 하는 배경이 된다. 적어도 1차 투표에는 정치적 단일화에 대한 부담 없이 제 세력이 자유롭게 국민의 지지를 두고 경쟁하는 문화가 발달하게 된다.

다당제 국가에서 정치적 타협 문화가 부족한 경우, 정치적 안정을 달성하는 데 결선투표제가 큰 효과를 발휘할 수 있다. 국민의 최종적 선택을 받기 위한 과반수 형성을 위해서는 설령 정치적 이념이 비슷한 세력들이라도 반드시 서로 연합하여야 하기 때문이다.

그리고 결선투표제는 국민들로 하여금 이념을 초월하여 국가 전체를 위한 올바른 선택은 어떤 것일지에 대한 재고의 기회를 제공한다. 여전히 존재하고 있는 극단주의가 선거의 합법적 절차를 거쳐 발호할 수 있는 가능성과 현실은 여전히 민주주의의 형식상 약점으로 존재한다. 이러한 상황을 합법적으로 회피하기 위한 선거체도로 결선투표제가 유용하게 사용될 수 있는 것이다.

3° 결선투표제의 역기능

결선투표제는 통합의 정치가 아닌 배제의 정치를 조장할 수 있다는 경계의 비판을 받을 수 있다. 선거의 실제에서는 포함(inclusion)보다 배제(exclusion)의 논리가 더 유효한 원칙으로서 적용되고 있는 것이다. 이러한 상황에서는 실제 평등을 요구하는 소수세력이 의도적으로 배제될 가능

성도 존재한다.

다음으로 결선투표의 투표율이 저하될 가능성이 있다. 결선투표장에 들어서는 많은 유권자들은 자신이 가장 선호하는 후보가 아닌 차선의 선택을 하여야 한다. 이러한 상황에서 1차 투표 때보다 더욱 적극적으로 유권자의 투표가 이루어지리라는 기대는 쉽게 할 수 없다. 또한 결선투표제를 채택할 경우 선거비용이 증가하리라는 사실은 쉽게 설명이 가능하다. 같은 선거를 두 번 치러야하기 때문이다.

마지막으로, 결선투표의 결과 1차 투표의 1위가 역전되어 최종 선출자가 되지 못하는 경우, 제도의 본질적 목표와 정 반대의 효과가 발생할 수 있다. 현실적으로 지지 세력의 최종 실패를 경험한 다수 유권자가 가지는 심리적 저항감이 과잉 표현될 경우 이러한 현상의 발현이 가능하다.

4° 결선투표제 도입과 한국 정치문화에의 영향

우리의 다당제 정치문화 판도의 변화가 있을 수 있다. 민주화 이후 대통령 선거에서 상대다수대표제를 지속적으로 취하여 왔음에도 우리 정치는 유력한 양대 정당 중심으로 작동되어 오지 않았다. 결선투표제의 도입으로 각 세력의 정치적 존재는 인정되면서도 선거 중 이념을 중심으로 한 양대 세력으로 연합하는 문화가 정착될 가능성이 높다. 또한 선거 때마다 후보단일화에 대한 요구가 거세게 일어났던 전례를 볼 때, 결선투표제의 도입으로 어려웠던 후보단일화 및 선거연합이 자연스럽게 이루어질 것이다.

5° 다수대표제와 소수대표제

다수대표제(多數代表制)란 대표자의 선거를 선거구에 있는 다수자의 의사에 따르게 하는 방법, 즉 다수 득표자만이 대표자가 될 수 있으며 소수파는 대표자를 내는 것이 불가능한 방법을 말한다. 다수대표제에서는 상대적 다수대표제와 절대적 다수대표제가 있다. 상대적 다수대표제는 한 선거구에서 과반수 득표여부에 관계없이 상대적으로 다수를 얻은 사람이 당선되는 제도가

며, 절대적 다수대표제는 투표자의 과반수의 표를 얻은 자를 당선자로 하는 제도로서 결선투표제와 결부된다. 다수대표제는 본질적으로 소선거구제를 전제로 하고 있다.

소수대표제(少數代表制)란 소수의 득표로도 당선될 수 있게 하여 소수당에 제도 국회에 있어서의 최소한의 대표를 보장하려고 하는 것이다. 소수대표제에 있어서도 소수당에 어느 정도의 대표를 보장하는가에 대해서는 일정한 기준이 없고, 여러 가지 방법에 의하여 소수자가 대표될 수 있는 기회를 부여하고 있는데 이 같은 소수대표제는 본질적으로 대선거구제를 전제로 하고 있다.

비례대표제는 흔히 유권자와 그에 근거한 대표자 간의 대표비례성을 가능한 한 축소나 왜곡의 최소화를 통해 현실화시킴으로서 궁극적으로 소수자의 권익을 보호하는 선거제도라고 할 수 있다.

6° 프랑스 대통령선거의 결선투표제

제3공화국(1876~1939) 때 처음 결선투표가 도입된 이래, 제5공화국에서 헌법 개정이 이루어진 이후 결선투표제는 대통령선거, 의회선거, 지방선거 등 프랑스에서 실시하는 거의 모든 선거에 채택되었다. 프랑스 제5공화국의 혼합정부제는 의원내각제를 채택하였던 이전 헌법에서의 극심한 정국 불안이 도입의 단초가 되었다. 대통령의 지위와 역할에 대한 비중이 증가하면서, 자연히 그 선출에도 제도적 관심이 집중되었다. 1962년 이후 결선투표제는 프랑스 제5공화국 대통령선거마다 반드시 치러졌다. 다당제인 프랑스의 정치 문화에서 1차 투표의 과반수를 획득하는 것은 쉽지 않다. 흥미로운 점은, 1차 투표 차점자가 결선투표에서 역전하는 경우가 발생하였다는 것이다. 1974년의 데스탱, 1981년의 미테랑, 1995년의 시락은 1차 투표에서 1위를 차지하지 못하였으나 결선투표에서 승리함으로써 대통령에 당선되었다. 이러한 현상이 발생하였던 이유는 결선투표를 거치는 동안 각 정파 세력들 간에 선거연합이 이루어지기 때문으로 설명할 수 있다.

7° 기타 국가의 결선투표제

프랑스 외의 유럽 국가 중에서 프랑스와 비슷한 혼합정부제 국가인 포르투갈과 의원내각제 국가인 오스트리아, 체코공화국, 슬로바키아 등은 대통령선거에서 결선투표제를 도입하고 있다. 라틴아메리카 국가들도 유럽대륙 못지않게 결선투표제를 적극적으로 받아들이고 있다. 특히 이들 국가는 결선투표제를 민주주의의 발전과 동일한 맥락에서 받아들였다는 점이 독특하다.

8° 결선투표제 도입과 선거인명부, 재외선거

결선투표제가 도입되었다고 가정할 때, 1차 투표에서 확정되었던 선거인명부의 효력이 유지되어야 하는지, 결선투표를 위한 선거인명부를 다시 작성하여야 하는지에 대한 문제가 발생한다. 현실적으로 이는 1차 투표 때의 선거인명부를 결선투표시까지 효력을 유지하는 것으로 법률 내용을 개정하는 것 밖에는 달리 취할 수 있는 방안이 없다.

공직선거법상 재외선거권자는 국외에 거주하거나 체류하는 대한민국 국민으로서 재외선거인과 국외 부재자로 나눌 수 있다. 재외선거인은 국내에 주민등록이 되어 있지 않은 자를 말하고, 국외부재자는 국외여행자, 유학생, 상사원, 주재원 등 국내에 주민등록이 되어 있는 자(재외국민 주민등록자 포함) 중 외국에서 투표하고자 하는 자를 말한다. 선거법에 규정된 바와 같이 재외국민 선거를 치르기 위해서는 선거일 상당 기간 전부터 조직적 준비가 필요하다. 결선투표가 도입될 경우 1차 투표 만료 후 결선투표를 위해 이 모든 절차를 다시 시작하기에는 물리적 난점이 분명 존재한다. 따라서 결선투표를 1차 투표의 연장선상으로 보고, 동일 선거에서 투표 절차만 두 번 치르는 것으로 이해할 경우, 1차 투표를 위해 준비하였던 재외선거자료를 모두 동일하게 결선투표에 사용하는 것이다.

9° 사전투표절차 및 선거비용문제

사전투표란 선거인이 별도의 신고 없이 사전투표기간 동안에 읍·면·동마다 설치되는 사전투표소에서 투표할 수 있는 제도이다. 사전투표제가 성립하

기 위해서는 전국 모든 유권자를 단일 선거인명부에 기재하는 통합선거인명부의 작성이 전제되어야 한다. 사전투표자의 1차 투표와 결선투표의 사전투표소가 동일하지 않을 경우가 발생할 수 있다는 지적에 대해서는, 통합선거인명부를 비롯한 기술적 시스템이 확실하게 뒷받침되는 이상 사전투표에서 투표 장소는 문제가 되지 않는다. 그리고 통합선거인명부를 제작성하지 않고 결선투표 시까지 유지한다면 결선투표의 사전투표 또한 시행에 큰 문제가 없을 것으로 볼 수 있다.

선거비용의 측면에서 결선투표를 도입할 경우 1차 투표에의 출마자 증가 비용까지 예상한다면 결선투표에 소요되는 비용은 훨씬 커질 것으로 예상된다. 다만 이러한 선거비용 문제를 단순한 돈의 문제로 여기지 않고 사회적 갈등 해소 비용의 일부로 생각한다면, 이를 바라보는 관점의 차이를 인정할 수도 있을 것이다.

10° 결선투표제 도입과 헌법개정

법률 개정으로 결선투표제 도입이 가능하다는 견해에 의하면, 현행 헌법에서 상대다수제 채택을 명시하지 않았다는 점, 헌법 제67조 제5항에서 대통령선거에 관한 사항을 법률에 위임하였다는 점, 헌법 제62조 제2항이 결선투표방식에 대한 규정이라기보다 최고득표자가 2인 이상일 경우 결정 방식에 대해 규정한 것이라는 점을 들 수 있다.

결선투표제 도입에 헌법 개정이 필요하다는 견해에 의하면, 헌법 제67조 제2항과 제3항의 취지로 볼 때 헌법의 의도는 1표라도 많은 후보를 당선시키겠다는 제도의 도입을 전제한다고 보아야 한다는 점, 직선제 대통령선거에서 거의 불가능한 확률의 경우까지 상정하여 동수 득표의 경우 처리 방향을 밝힌 헌법이 결선투표제와 같은 중대한 사항을 규정하지 않고 있다는 것은 결국 상대다수대표제를 취한다고밖에 해석할 수 없다는 점, 연혁적으로 우리 헌법이 간선제 하에서 결선투표제를 도입하였을 때는 헌법에 직접 명시적으로 규정하였다는 점을 들 수 있다.

현행 헌법에서 명확히 결선투표제를 채택한다는 의도를 밝히지 않고 있는 이상, 법률 개정을 통해 결선투표를 진행할 경우 선거불복의 문제가 발생할

수 있으므로, 결선투표제는 헌법개정을 통해 해결하여야 한다.

11° 결선투표제 도입과 공직선거법 정비

결선투표제의 도입을 위해서는 현행 상대다수득표제 방식의 대통령선거로 인해 그간 민주적 정당성이 취약한 대통령이 선출되어 왔다는 문제의식 바탕으로 공직선거법을 개정하여야 한다. 결선투표의 형식 또한 1차 투표의 다수득표자 2인이 결선투표에 진출하여 결선투표에서 유효투표의 다수 득표자를 대통령으로 선출하는 전형적인 방식을 채택하고 있다. 기술적인 문제로, 결선투표기간 14일이 늘어나 선거 기간이 37일로 늘어날 수 있는 근거를 마련하였다는 점 또한 같다.

12° 결선투표제 도입과 선거관리위원회의 역할

결선투표제가 도입될 경우 누구보다 중요한 역할을 담당할 주체는 선거관리위원회이다. 역대 대통령선거 지형을 고려해본다면 앞으로의 선거에서 매번 결선투표가 실시될 가능성이 높다. 선거관리위원회는 1차 투표가 완료됨과 동시에 곧바로 결선투표 준비에 돌입하여야 한다. 가장 기초적인 작업으로, 선거벽보 등 결선투표 선거운동에 필요한 물품을 지체 없이 제작·게시하여야 한다. 결선투개표에 동원될 투표 장소, 개표 인력 등을 미리 섭외하여 두어야 함은 물론이다. 사전투표, 재외선거 등에 사용할 (통합)선거인명부는 재작성의 물리적 시간 확보가 불가능하므로, 1차 투표에서 사용된 이후 결선투표까지 효력이 지속되도록 선거법을 개정하여야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 국회도서관, “세계의 헌법 I: 35개국 헌법 전문”, 「국회도서관 법률정보실」, 2013.
- 국회도서관, “세계의 헌법 II: 35개국 헌법 전문”, 「국회도서관 법률정보실」, 2013.
- 권영성, 『헌법학개론』, 법문사, 1999.
- _____, 『헌법학원론』, 법문사, 2010.
- 김도협, 『헌법학원론』, 진원사, 2015.
- 김철수, 『헌법개설』, 박영사, 2012.
- _____, 『헌법학신론』, 박영사, 2004.
- _____, 『헌법학신론』, 박영사, 2013.
- 노회찬, “결선투표제 도입을 위한 정치권의 과제와 공직선거법 개정안”, 결선투표제 도입을 위한 입법공청회 자료집.
- 중앙선거관리위원회, 『제18대 대통령선거총람』, 2013.
- 성낙인, 『헌법학』, 박영사, 2016.
- 양건, 『헌법강의』, 법문사(제6판), 2016.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2014.
- 최용전·이승천, 『헌법강의』, 동방문화사, 2012.
- 허영, 『헌법이론과 헌법』, 박영사, 2008, 836쪽.
- Edwards, George et al., Government in America: People, Politics, and Policy, Longman, 2009.
- Hamilton, Alexander · Jay, John · Madison, James (김동영 역). 페더럴리스트 페이지, 한울아카데미, 2013.
- Nelson, Michael ed., Guide to the Presidency and the Executive Branch vol. 1, CQ Press, 2013.

- Mill, John Stuart. (김형철 역), “자유론”, 서광사.
- Schlesinger Jr., Arthur. The Imperial Presidency, Mariner Books, 1973.
- Sills, David L. ed., “International Encyclopedia of the Social Sciences vol.9”, 「Macmillan & Free Press」, 1974.
- Sunstein, Cass. Radicals in Robes: Why Extreme Right-Wing Courts Are Wrong for America, Basic Books, 2005.

2. 논문

- 강원택, “김영삼 정부 시기의 정당정치와 개혁의 한계: 집권 연합 내의 변화를 중심으로”, 「국가전략」 제4권 제2호, 1998.
- _____, “대통령 선거 방식의 제도적 문제점에 대한 연구: 단순다수제와 결선투표제 방식의 비교를 중심으로”, 「한국정치학회보」 제31집 제3호, 1997.
- 고선규, “사회통합과 선거제도 개혁: 결선투표제의 적용효과”, 「동북아연구」 제18집, 2013.
- 김도협, “공직선거법상 주요 쟁점에 관한 소고”, 「세계헌법연구」 제22권 제1호, 2016.
- 김선화, “대의 민주주의와 다수결원리”, 「법과사회」 제52호, 2016.
- 김종갑, “대통령선거 결선투표제 도입 논의와 대안의 모색: ‘변형된 선투표제(Modified AV)’ 를 제안하며”, 「선거연구」 제4권 제1호, 2014.
- 김철수, 우리개헌사의 교훈과 내각제에의 소신, 의원내각제의 연구, 구병삭(편저), 1991
- 박경미, “결선투표제의 상이한 정치적 결과”, 「현대정치연구」 제3권 제2호, 2010.
- 박용수, “한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도운영을 통한 설명”, 「한국정치연구」 제25집 제2호, 2016.

- 박인수, “다수대표제의 비교법적 고찰”, 「영남법학」 제8권 제1,2호, 2002.
- 서주실, “우리나라의 의원내각제”, 「고시계」, 1990.11.
- 송시우, “결선투표제의 도입의 필요성에 대한 헌법적 고찰”, 「서강법률논총」 제3권 제1호, 2014.
- 신우철, “대통령의 헌법상 권한은 과연 강력한가?: 그 정략적 비교측정 및 이를 통한 국무총리 권한강도의 추정”, 「헌법학연구」 제17권 제1호, 2011.
- 양재인, “한국의 선거와 투표행태: 지역주의가 표출된 국회의원선거를 중심으로”, 「한국과 국제정치」 제17권 제1호.
- 유진오, 내각제는 나의 소신, 의원내각제 연구, 구병삭(편저), 1991
- 윤기석, “프랑스 지방선거제도와 2014년 지방선거 분석: 코뮌 기초선거 결선투표제의 정치적 효과”, 「입법과 정책」 제6권 제1호, 2014.
- _____, “프랑스 총선 결선투표제의 정치적 함의”, 「정치비평」 제10권 제1호, 2017.
- 음선필, “대통령선거의 결선투표제”, 「홍익법학」 제17권 제2호, 2016.
- 이상윤, “재외선거제도의 논점과 과제”, 「고려법학」 제59호, 2010.
- 이재선, “결선투표제도에 관한 소고”, 「정책과학연구」 제21집 제2호, 2012.
- 이준한, “결선투표제의 비판적 고찰”, 「의정논총」 제5권 제2호, 2010.
- _____, “라틴 아메리카의 결선투표제에 대한 고찰”, 「국제·지역연구」 제15권 제4호, 2006.
- _____, “라틴 아메리카의 결선투표제에 대한 연구: 투표율과 순위의 변동을 중심으로”, 「Asian Journal of Latin American Studies」 제29권 제2호, 2016.
- 장석권, 대통령제의 이론과 실제(하), 월간고시, 1991.11.
- 장석권, 한국에 있어서의 대통령제와 그 문제점에 관한 고찰, 단국대법학

- 논총 제17집, 1991,
- 전학선, “프랑스 이원정부제의 실체와 현황”, 「헌법학연구」 제21권 제3호, 2015.
- _____, “프랑스의 정부형태”, 「세계헌법연구」 제12권 제1호, 2006.
- 정병기, “프랑스 제5공화국의 선거연합 정치: 선거제도와 정당체제에 따른 특징”, 「유럽연구」 제33권 제1호, 2015.
- 정의창, “대통령 정당권력의 비교연구: 김영삼 정부와 김대중 정부를 중심으로”, 「의정논총」 제9권 제2호, 2014.
- 주승희, “현행 공직선거법상 재외선거제도의 문제점 및 개선방안”, 「안암법학」 제41호, 2013 등.
- 한상희, “현행 헌법과 대통령선거에서의 결선투표제의 도입”, 「민주법학」 제63호, 2017.
- 홍성방, “민주주의에 있어서 다수결 원리”, 「한림법학」 제3권, 1993.

Macedo, Stephen. Against Majoritarianism: Democratic Values and Institutional Design, 90 Boston Uni. L. Rev. 1029.

3. 기타 자료

- 각국의 선거제도 비교연구, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2015.
- 노회찬의원 등 10인, 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2004779), 2016.12.29.
- 단국대학교 분쟁해결연구센터, 5대 공공분쟁의 사회적 비용 추산, 2007
- 채이배의원 등 36인, 공직선거법 일부개정법률안(의안번호 2005006), 2017.1.6.
- 천우정(안전행정위원회 전문위원), 공직선거법 일부개정법률안 검토보고서, 2017.7
- 한국공법학회, 선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구, 2014
- 중앙선거관리위원회 연구용역과제, 2014