

한국의 준연동형 비례대표 선거제도개혁과 집합적 전략투표 동원*

강우진 | 경북대학교

| 국문요약 |

이 글의 목적은 MMP 제도를 경험했던 앞선 세 사례(알바니아, 레소토, 베네수엘라)에서 나타난 집합적 전략투표의 동원 전략에 초점을 맞추어 한국의 준연동형 선거제도 개혁을 검토하는 것이다. 한국의 준연동형 선거제도 개혁은 권력극대화를 추구하는 정당연합에 의해서 제21대 국회의원 선거를 앞두고 급박하게 이루어졌다. 이에 따라서 선거제도 개혁에 대한 사회적 합의를 형성하지 못한 채 비례성의 확대만을 위해서 제도 도입 자체에만 초점을 맞추어 이루어졌다. 세 나라의 경험은 MMP 제도가 유권자들의 집합적인 전략투표를 유도하는 정당의 동원 전략에 취약하다는 것을 확인해 주었다. 결국 세 사례에서 MMP 제도는 도입당시 원형을 유지하지 못했다. 알바니아는 MMP를 포기하고 비례대표제를 채택하였으며 베네수엘라는 MMM으로 전환하였다. 레소토는 MMP를 유지하였지만 전략적 오용을 방지하기 위해서 1인 2표에서 1인 1표로 선거제도를 변경하였다.

MMP 선거제도가 기대했던 효과를 만들어내기 위해서는 MMP 제도를 포함한 앞선 선거제도 개혁의 경험에 대한 엄밀한 논의가 필요하다. 또한, MMP 선거제도에 대한 주권자인 유권자의 공감대 형성이 매우 중요하다.

주제어 | 연동형 비례대표제, 집합적 전략투표, 알바니아, 레소토, 베네수엘라, 한국 준연동형 선거제도 개혁

* 이 글은 이철희 의원실 정책연구보고서 『준연동형 비례대표제 선거제도 개혁과 한국민주주의-한국형 선거제도의 모색』의 일부를 대폭 수정 보완한 것입니다. 익명의 세 심사자분의 건설적인 논평에 감사드립니다.

I. 들어가며

이 글의 목적은 집합적 전략투표(collective strategic voting) 동원 전략을 중심으로 제21대 국회의원 선거에 적용된 준연동형 비례대표 선거제도 개혁을 비판적으로 평가하는 것이다. 준연동형 선거제도는 제13대 국회의원 선거(1988년 4월 26일)에서 이루어진 소선거구제 도입, 제17대 국회의원 선거(2004년 4월 15일)에서 이루어진 1인 2표제 도입과 함께 민주화 이후 한국에서 이루어진 세 번째 선거제도 개혁이다. 이전의 선거제도개혁과는 달리 준연동형 선거제는 혼합형 비례 최종 협상과정에서 변형되고 왜곡되었지만 연동형 선거제도(Mixed Member Proportional Representation, MMP)를 최초로 도입했다는 중요한 의미가 있다. 민주화 이후 30여 년간 유지되었던 이전의 선거제도는 혼합형 선거제도(Mixed Member Electoral System, MMES)였지만 사실상 다수제적 성격을 지녔다(Reilly 2007). 준연동형 선거제도 개혁을 통해서 한국은 새로운 선거제도의 실험에 접어들었다.

준연동형 제도의 도입과정에서 많은 정치적 우여곡절이 있었다. 문재인 정부 출범 이후 20대 국회 후반기에 정개특위 출범과 함께 선거제도 개혁 논의가 본격화되었다. 하지만 제1야당인 자유한국당(한국당 이후 미래통합당)은 선거제도 개혁에 지속적으로 반대했다. 준연동형 선거제도 개혁을 위한 법안처리과정에서 한국당과 준연동형 선거제도 추진 정당연합(여야 4당, 이후 4+1 협의체)의 의원과 관계자들 사이에 물리적 충돌이 발생했다.

우여곡절 끝에 도입된 준연동형 선거제도는 제21대 국회의원 선거에서 처음 적용되었다. 하지만, 제21대 국회의원 선거 결과는 준연동형 선거제도 도입이 원래 의도했던 제도개혁의 목적을 달성하지 못했다는 것을 나타냈다.

먼저, 준연동형 선거제도는 제1야당의 위성정당 창당(미래한국당)과 선거제도 개혁을 주도했던 집권당의 대응전략(더불어시민당, 시민당)으로 인해서 전략적으로 오용되었다. 둘째, 제21대 국회의원 선거 결과 준연동형 선거제도 도입의

가장 중요한 목적과는 달리 정당체제의 비례성(proportionality)이 향상되지 않았다. 셋째, 정치권력 극대화(power maximizing)를 추구했던 정당연합이 선거제도 개혁의 전 과정을 주도했다(Rewnick 2011). 이 과정에서 주권자인 시민들의 여론은 중요하게 고려되지 않았으며 시민들은 의미 있는 역할을 하지 못했다.¹⁾

준연동형 선거제도 개혁이 첫 번째 적용되었던 제21대 국회의원 선거에서 제도 개혁의 목적을 달성하지 못한 이유는 다차원적이다. 가장 직접적인 원인은 제1야당 한국당과 집권 민주당의 위성정당 창당과 집합적 전략투표 동원 전략이다.

이 글은 앞선 사례(알바니아, 레소토, 베네수엘라)에 기반을 두어 집합적 전략투표 동원 전략을 중심으로 MMP 제도가 내재하고 있는 제도적인 허점(institutional loopholes)에 대해서 분석한다. 준연동형 선거제도 개혁은 비례성의 향상만을 목적으로 MMP 제도 도입 자체에만 초점을 맞추었다. 이 때문에 개혁 과정에서 MMP 제도가 가진 제도적 허점에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않았다.²⁾ 이 글은 앞선 사례 분석을 통해서 제21대 국회의원 선거에서 나타난 의석 극대화를 위한 위성정당 창당과 집합적 전략투표가 향후 선거에서도 변형된 형태로 나타날 수 있음을 밝힌다.

이 글은 다음과 같이 구성된다. 먼저, 혼합형 선거제도 나타날 수 있는 다양한 전략투표에 대해서 살펴본다. 이어서, 알바니아, 레소토, 베네수엘라 사례를 중심으로 MMP 제도를 채택했던 나라들에서 나타난 집합적 전략 투표 동원 전략에

-
- 1) 실제로, 제21대 선거 캠페인 과정에서 새로이 도입된 준연동형 선거제도를 잘 모른다고 대답한 응답자가 다수였다. 또한, 제21대 선거 이후에는 준연동형 선거제도를 폐지해야 한다고 답한 응답자가 42.5%에 달했다. 보완해야 한다고 답한 응답자의 비율(44.5%)을 합하면 10명중 9명에 달하는 응답자가 준연동형 선거제도 변화를 원했다(리얼미터 2020/04/17).
 - 2) 선거제도 도입과정에서 학계와 시민사회에서 선거제도 개혁 방안에 대한 다양한 논의가 제기되었다. 필자는 준연동형 선거제도 개혁이 이루어지기 이전에 이미 위성정당 창당에 의한 집합적 전략 투표 동원 전략의 가능성과 위험성을 지적한바 있다(강우진 2017). 한편 헝가리와 루마니아 사례를 중심으로 MMP 제도의 정치적 효과를 분석한 김한나와 박현석(2019)의 연구에 따르면 한국의 사례와 유사하게 헝가리는 선거제도 개혁에도 불구하고 비례대표의 비중이 높지 않았고 비례성의 향상이 이루어지지 않았다. 선거 결과 다당제 구도 하에서 지역구에서 과대 대표된 지배정당이 등장했다.

대해서 분석한다. 제21대 국회의원 선거에서 나타났던 집합적 전략투표 동원전략의 특성과 정치적 효과를 살펴본다. 마지막으로 앞선 사례와 한국 사례의 특징을 비교 분석하고 함의를 논의한다.

II. MMP 선거 제도와 전략투표(Strategic Voting)

전략투표는 유권자가 선거에서 경쟁하는 다수의 후보자 중에서 자신이 가장 선호하는 후보자가 아닌 후보자에게 투표하는 현상을 지칭한다. 전략투표(Strategic Vote)와 대비되는 개념은 진성투표(Sincere Vote)다. 진성투표는 유권자가 자신이 가장 선호하는 후보자에게 투표하는 현상을 의미한다. 전략투표를 행사하는 전략적 유권자(a strategic voter)의 투표 선택은 후보자에 대한 선호(preference)뿐만 아니라 선거결과에 대한 예측(expectation)의 함수이다(Gschwend and Meffert 2017).

전략투표에 대한 논의는 선거제도의 기계적인 효과(Mechanical effects)와 심리적 효과(psychological effects)를 구분한 듀베르제의 고전적인 논의(Duverger 1954)로 거슬러 올라갈 수 있다. 1위 본위 투표제(First Past The Post) 또는 단순 다수 대표제(single-member district with plurality)에서는 유권자가 지지하는 후보자의 당선 가능성이 유권자의 전략투표에 영향을 미친다. 사표방지 심리를 가진 합리적 유권자는 자신이 가장 선호하는 후보자가 당선 가능성이 낮을 때 당선 가능성이 높은 후보자를 차선의 대안으로 선택할 수 있다.

비례대표제에서도 전략적 투표는 여러 가지 모습으로 존재한다. 두루 알듯이 비례대표제에서는 소수정당들이 의석을 가질 가능성이 높고 다당제가 일반적이다. 먼저, 유권자들이 봉쇄조항(threshold)을 넘을 가능성이 낮은 소수정당에 대한 지지를 회피하는 전략투표는 다수제에서 나타나는 사표방지 회피와 비슷한 유형으로 볼 수 있다. 비례대표제에서 나타나는 또 다른 전략투표의 유형으로는

연합정부 구성(coalition composition)과 연합 관직배분(coalition portfolio)을 고려한 전략투표를 들 수 있다(Gschwend and Meffert 2017). 이러한 전략적 고려를 하는 유권자의 경우 자신이 지지하는 정당의 잠재적 파트너인 소수정당에 대해서 지지를 보낼 수 있다.

1990년대 이후 적지 않은 민주주의 국가가 실험했던 (연동형과 병립형 방식의) 혼합형 선거제도(Mixed Member Electoral Systems, MMES)의 특징은 1인 2표제이다. MMES 제도 하에서 유권자는 한 표는 지역구에서 단순다수대표제를 통해서 선출되는 후보자에게 투표하고 다른 한 표는 정당에게 투표하여 정당 명부를 통해서 비례대표 후보를 선출한다. MMES에서는 유권자가 두 표를 행사하기 때문에 전략투표 경향이 강화될 수 있다.³⁾

전략투표는 지역구 차원의 투표와 비례대표 차원의 투표가 서로 분리되어 있는 병립형 혼합선거 제도(Mixed Member Majoritarian Electoral System, MMM)보다 서로 연동되어 있는 MMP에서 더 두드러지게 나타난다. MMM과 MMP 모두에서 비례대표 차원(PR tier)의 유권자 선택은 후보자에 대한 선호, 정당에 대한 유권자의 선호, 그리고 선거결과에 대한 유권자의 예측의 함수이다. 반면에 단순다수대표제로 선출되는 지역구 차원(nominal tier)에서 유권자 선택의 작동원리는 두 제도에서 차이가 있다. MMM에서는 비례대표 차원과 마찬가지로 세 변수의 함수인 반면에 지역구 차원에서 유권자 선택은 후보자에 대한 선호와 선거결과에 대한 예측, 두 변수의 함수이다. MMP에서 지역구 차원 득표는 정당의 총 의석(의석 점유)에 영향을 미치지 않기 때문에 정당에 대한 선호가 지역구 차원의 투표선택에 직접 영향을 미치지 않는다(Riera and Bol 2017, 589). MMES 제도 하의 전략투표를 이 글의 초점인 MMP에서 나타난 전략투표를 중심으로 살펴보자.

전략투표의 동기를 중심으로 MMES에서 나타나는 전략투표를 분류하면 네

3) MMES에서 나타나는 전략투표는 유권자가 행사하는 두 표의 지지 대상이 일치하지 않을 때 나타나는 분할투표(Split-Ticket voting)의 모습으로 나타난다. 반면에 진성투표는 유권자가 행사하는 두 표의 선택이 일치하는 일관투표(Straight-Ticket voting) 형태로 나타난다.

가지로 나눌 수 있다(Gschwend and Kolk 2006; Riera and Bol 2017). 먼저, 1인 2표를 행사하는 MMES의 특성에서 유래하는 진성분할투표(a sincere split-ticket vote)가 있다. 이 투표는 유권자가 선호하는 정당이 있음에도 불구하고 지역구 차원에서는 (개인적인 선호 또는 정책적인 이유로) 자신이 선호하는 정당에 속하지 않는 다른 후보자를 지지하는 경우를 지칭한다. 이 유형의 전략투표는 당선 가능성과 같은 선거 결과에 대한 전략적인 전망에 의해서 영향을 받은 것이 아니라 유권자가 후보자에 대한 선호나 정책적인 태도에 기반을 두고 있다는 점에서 진성분할투표라고 불린다(Gschwend and Kolk 2006, 165).

둘째, 유권자가 지역구와 비례대표 차원에서 정당에 대한 일관된 선호를 가지고 있지만, 실제 투표에서는 지역구에서 다른 후보자를 지지하거나 정당 투표에서 다른 정당을 지지하는 분할전략 투표(split-ticket strategic voting)유형이다. 이 유형이 전략투표의 전형적 유형에 속한다. 이 경우 분할투표의 주된 동기는 일반적인 전략투표의 동기와 마찬가지로 가장 선호하는 후보자가 당선 가능성이 낮을 때 나타나는 사표방지(avoiding wasting vote) 심리이다. 다른 동기는 MMP의 제도적 조건에서 나타나는 동기로서 좀 더 복잡한 유형이다. MMP에서 거대정당이 지역구에서 이미 충분한 의석을 얻을 것으로 예측되는 경우 추가적인 정당투표가 전체 의석 배분 결과에 영향을 주지 못한다. 이러한 상황에서 일부 거대정당 지지자는 지역구는 자신의 선호에 따라서 투표하더라도 정당투표는 다른 소수 정당에게 투표하는 분할투표에 나서는 경향이 있다.

세 번째 동기는 잠재적 연합 대상(a potential coalition partner) 정당에 대한 정치적 고려다. 연합의 잠재적 하위 파트너 정당이 정치적으로 세가 약한 소수 정당일 경우 나타나는 봉쇄조항 통과 보장 전략(a threshold insurance strategy)이 대표적이다. 거대 정당 지지자들은 자신이 지지하는 정당의 잠재적 연합 파트너 정당이 봉쇄조항을 통과하여 의회에서 의석을 확보할 수 있도록 자신이 가장 지지하는 정당이 아닌 소수정당을 전략적으로 지지하기도 한다.⁴⁾ 예를 들어, 독일

4) 거센드와 콜크(Gschwend and Kolk 2006, 166)에 따르면 이와 같은 분할투표는 전략투

에서 기독교민주연합(CDU-CSU) 지지자들은 자유민주당(FDP)의 봉쇄조항 통과가 우려될 때 정당 투표에서 이 정당을 지지하기도 했다(Riera and Bol 2017, 586).

<표1>은 전략투표 유형 분류에 대해서 제시한다.

<표1> 집합적 분할투표 전략의 구분

	통상적인 전략적 분할투표(지배적 형태)	연합에 기반한 전략적 분할투표	집합적 전략분할투표
분할투표의 잠재 집단	소수정당을 선호하는 유권자	(미래 집권당이 될 가능성이 있는) 거대 정당을 선호하는 유권자	지역구에서 의석을 획득한 정당(일반적으로 대정당)에 대한 선호를 가진 유권자
중심 동기	소수정당에 투표함으로써 지역구 투표를 허비하는 것을 회피함	연합의 파트너 정당이 봉쇄조항을 돌파하도록 지원함	정치적 대표 수준 향상
지역구 투표	당선 가능성이 높은 후보에 대한 전략적 투표	지지하는 정당에 대한 진성투표	지지하는 정당에 대한 진성투표
정당명부 투표	지지하는 정당에 대한 진성투표	미래의 연합 파트너 정당에 대한 전략투표	지지하는 정당의 연합 정당에 대한 전략투표
전략적 투표 부재시	당선 가능성이 없는 후보자에게 투표함으로써 지역구 투표를 허비함	(미래의 연합 파트너인) 소수정당이 의회 진출에 실패함	다른 유권자들과 같이 정치적으로 대표됨
집합적 투표결과에서 분할투표전략의 지표	소수정당이 지역구 득표보다 정당명부 득표를 더 많이 얻음; 거대 정당은 지역구 득표보다 정당 명부 득표를 약간 적게 얻음	봉쇄조항과 비슷한 선거결과를 얻은 소수정당은 지역구 득표보다 정당명부 득표를 더 많이 얻음 ; 거대 정당은 지역구 득표보다 정당 명부 득표를 약간 적게 얻음	지역구 차원에서 거대 정당은 소수의 정당명부 득표만을 얻음

표인 것처럼 보이지만 좀더 자세히 보면 사실 그렇지 않다. 왜냐하면 이러한 투표는 유권자가 자신의 제1선호를 선택하지 않음으로써 선거결과에 영향을 미칠 수 있다는 기대에 근거하지 않기 때문이다.

보츨러(Bochsler 2012, 405).

넷째, 주로 거대 정당에 의해서 유도되는 집합적 전략투표(collective strategic voting) 유형이다. 전략투표는 정당과 후보자에 의한 공급 차원(supply side) 요소와 유권자의 집합적인 대응인 수요 차원(demand side) 요소의 상호작용에 의해서 결정된다(Gschwend and Kolk 2006). 앞서 살펴본 세 가지 동기가 수요 차원에 중심을 둔 설명이라면 네 번째 집합적 전략투표는 정당의 동원전략과 유권자의 호응의 결합을 중심으로 한 설명이다. 일반적인 전략투표나 집합적 전략투표 모두 투표행위는 개인적 수준의 행위이다. 하지만 일반적인 전략투표는 정당에 의한 집단적 전략투표 동원 전략 없이 유권자 개인의 선택에 의존한다면 집합적 전략투표는 정당의 동원과 유권자의 집합적인 호응이 결합된 결과로 나타난다. 집합적 전략투표의 주요 동기는 자신이 지지하는 (거대) 정당의 의식 극대화를 통한 정치적 대표(representation) 수준의 향상이다. <표 1>이 제시하는 것처럼 전략투표의 동기, 주체, 정치적 결과에 있어서 통상적인 전략투표와 집합적 전략투표는 상당한 차이가 있다.

이 전략은 지역구 차원의 투표와 비례대표 차원의 투표가 연동되어 있는 MMP에서 주로 나타난다(Bochsler 2007, 2009, 2012). MMP의 제도적 특성상 거대 정당이 지역구에서 많은 의석을 확보할수록 비례대표에서 추가적인 보정 의석을 얻을 수 있는 가능성이 줄어든다. 이러한 조건에서 의석 극대화를 추구하는 (거대) 정당이 MMP 제도의 제도적 허점(loopholes)을 적극적으로 활용하는 전략을 활용할 수 있다.

MMP의 제도적 허점을 활용하는 전략은 다양한 모습으로 나타났다. 먼저, 전국 선거에서 위성정당(a satellite party)을 만들어 의석을 극대화하는 전략이다. 구체적으로 비례대표 전용 위성정당을 만들어 유권자들의 집합적인 전략투표를 동원한다. 이 전략에 호응하는 거대정당의 지지자는 지역구 투표에서는 자신의 선호대로 거대정당을 지지하지만 비례대표 정당 투표에서는 유인리스트(decoy list)를 만든 위성정당에 집합적으로 투표한다. 이렇게 정당의 전략투표 동원 전략에 유권자가 집합적으로 호응하게 되면 거대정당은 지역구에서 얻은 의석은

그대로 보장받고 비례대표에서도 위성정당을 통해서 추가적인 보정의석을 얻게 된다. 두 정당은 사실상 쌍둥이 정당(twin parties)이지만 의석 계산에 있어서는 서로 다른 정당으로 고려되기 때문이다. 아래에서 좀 더 자세히 살펴보겠지만 이 전략은 알바니아(Albania), 레소토(Lesotho), 베네수엘라(Venezuela)의 사례에서 대표적으로 나타났다.

둘째, 집합적 전략투표 동원 전략은 전국 단위에서 적용될 때 가장 효과적이지만 전국선거에서 나타나기 이전에 주 단위와 지역 단위 선거, 지역구 단위 선거와 같이 하위단위 선거에서 먼저 실험되었다. 알바니아와 베네수엘라 두 사례가 대표적이다. 또한 뉴질랜드 1966년 웰링톤 선거구 사례는 보조적인 사례이다. 알바니아 2001년 의회 선거에서 사회당(the socialist party)은 지지자들에게 중부 지역 지역구(Dushk 지역, 지역구 60)에서 사회당이 아니라 봉쇄조항을 넘기 힘든 세 정당에게 투표하도록 독려했다. 이 정당은 모두 사회당의 연합의 파트너 정당이었다. 이 결과 세 정당 모두 봉쇄조항을 돌파하여 의회에서 세 석씩 얻었다(Bochsler 2007).

두 번째 사례는 베네수엘라다. 2005년 의회 선거에서 전국단위에 활용되었던 집합적 동원 전략은 2000년 의회 선거에서 먼저 활용되었다. 야라쿠이(Yaracuy) 주는 2004년 지방선거까지 야당(Convergencia, National Convergence)이 지배했다. 주지사 라피(Eduardo Lapi)는 2000년 의회 선거에서 자신이 속한 야당(Convergencia)의 비례대표 명부와 다른 야라쿠이 동맹(La Alianza por Yaracuy, LOPY)을 조직하여 선거에 나섰다. LOPY는 1위본위제 선거제도를 통해서 치러진 지역구 선거에서는 53%의 득표로 주에 할당된 7석 중에서 6석을 얻었다. 비례대표에서는 할당된 5석 중에서 4석을 얻었다(Maya and Lander 2011, 61).

세 번째 사례는 뉴질랜드 1996년 웰링톤 중부 선거구(the constituency of Wellington Central)에서 나타난 국민당의 선거 전략이다. 흥미롭게도 국민당의 선거 전략은 유권자들에게 국민당 후보를 지지하지 말도록 독려하는 것이었다. 이 지역구에서 유권자들의 추가적인 확장 전략이 국민당 의석의 추가적인 확보

로 이어지는 것이 아니라 오히려 정당 명부 의식 감소로 이어질 수 있다는 전략적 계산 때문이었다. 따라서 국민당에게는 국민당과 우호적인 관계에 있는 다른 정당의 후보자가 당선되는 것이 더 이득이었다(Reynolds and Reilly 1997, 74-75).

III. MMP 제도와 집합적 전략투표 동원사례

이 글은 MMP 제도에서 나타난 집합적 전략투표 동원의 대표적인 사례로서 알바니아, 레소토, 베네수엘라를 분석한다. 세 사례는 MMP 제도에서 나타난 집합적 전략투표 사례를 분석하기에 가장 적합한 대표적인 사례이다. 먼저, 세 나라는 주요정당이 의석수 확대를 위해서 소수정당과 연대하여 소수정당의 정당 명부를 활용하여 비례대표 경쟁에 나서거나 소수정당 지지자의 집합적인 전략투표를 유도한 대표적인 사례이다.⁵⁾ 둘째, 세 사례 모두 MMP 제도의 제도적 허점을 남용한 결과 정치적 격랑에 휩싸였고 결국 비례대표제(알바니아), 1인1표(레소토), MMM(베네수엘라) 제도로 제도개혁을 단행했다. MMP 제도의 오용과 제도적인 후속 조치를 같이 경험한 세 나라 사례는 한국의 준연동형 제도개혁의 현재와 미래에 유용한 시사점을 제공한다.

1. 알바니아 사례-2005년 의회 선거를 중심으로

알바니아는 1991년 독립과 함께 실시된 제헌의회 선거에서 과반 득표자가 없

5) MMP 제도를 채택한 나라 중에서 주요정당에 의한 집합적인 전략투표가 전국적 규모로 나타난 경우는 한국을 제외하면 세 나라가 사실상 유일한 사례이다. 이탈리아 2001년 선거에서도 ‘부엉이 리스트(owl lists, *liste civette*)를 활용한 유사한 사례가 나타났다(Bochsler 2012, 405). 하지만 이탈리아 선거제도에 대해서는 MMM의 변형이라는 의견이 다수다(Passarelli 2018; Shugart and Wattenberg 2001).

을 경우 결선투표를 실시하는 결선투표 다수제를 채택했다.⁶⁾ 제헌의회 선거에서 50여 년 동안 알바니아를 지배했던 알바니아 공산주의 노동자당(the Communist Albanian Party of Labour)이 압승을 거두었다. 노동자당은 전체 유효득표 중 56.2%(1,046,120표)를 획득하여 250석 중에서 169석을 얻었다. 이어서 알바니아 민주당(the Democratic Party of Albania)이 38.7%의 득표를 얻어서 75석을 획득했다.⁷⁾

1992년 의회 선거를 앞두고 MMP 개혁이 이루어졌다. MMP 도입은 알바니아 사회당(the Socialist Party, SP)으로 대표되는 과거 공산체제 지배세력과 민주화 운동 세력 사이의 정치적 타협의 산물로서 이루어졌다.⁸⁾ 의회의 총의석수는 140석으로 이 중에서 100석은 지역구에서 나머지 40석은 비례대표를 통해서 선출되었다. 의회 선거의 봉쇄조항은 4%였다. 1992년 의회 선거에서는 민주당(the Democratic Party, DP)이 정당 명부 득표율 57.3%를 얻어서 전체 의석 140석 중에서 92석(지역구 90석, 비례대표의석 2석)을 획득했다. 반면에 사회당(SP)은 23.9%(433,602표)를 얻어 38석(지역구 6석, 비례대표 32석)을 얻는데 그쳤다 (Elbasani 2008, 80).

1996년(1996년 5월 26일, 결선투표는 6월 2일)에 들어서 추가적인 선거제도의 변경이 이루어졌다. 총의석수(140석)와 봉쇄조항(4%)은 그대로 유지되었다. 다수제를 통한 지역구 선출 의석수가 100석에서 115석으로 늘었으며 이에 따라서

6) 25%이상 50%이하를 얻은 두 후보자는 결선투표를 통해서 당선자를 결정한다(Report of Election Observer Delegation 1991, 24) (검색일: 2020.03.18).https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/albanias_1991_parliamentary_elections.pdf, 검색일: 2020.03.15)

7) https://en.wikipedia.org/wiki/1991_Albanian_Constitutional_Assembly_election.

8) 과거 지배세력은 공산체제가 광범위한 비판에 직면한 상황에서 비례대표제를 선호했다. 비례대표제가 도입되면 이미 지지를 상실한 과거 지도자들이 명부를 통해서 의회에 진출할 수 있었다. 반면에 민주화 운동세력은 제헌의회선거(1991년)에서 적용된 다수제 선거제도를 비판하였다. MMP는 대립하는 두입장의 정치적 타협의 산물로서 도입되었다 (Elbasani 2008, 80).

비례대표 의석수는 25석으로 줄어들었다. 또한 지역구와 비례대표 연계 방식도 이전의 MMP에서 MMM으로 변화되었다. 1996년 선거에서 민주당(DP)은 55.5%(914,218표)를 얻어서 140석 중에서 122석을 휩쓸었다. 하지만 이 선거는 노골적인 부정선거 논란에 휩싸였다. 선거 후 수개월 동안의 극심한 정치적 혼란이 지속되었고 결국 1997년 6월 29일 조기선거(a snap election)가 치러졌다.⁹⁾ 이 선거에서는 야당인 사회당(SP)이 유효득표 31.6%(413,369표)를 얻어서 전체 155석 중에서 101석(지역구 79석, 비례대표 22석)을 휩쓸었다. 반면에 민주당은 24.1%(315,677표)을 얻었지만 의석수는 24석(지역구 18석, 비례대표 8석)을 확보하는 데 그쳤다.¹⁰⁾

2001년 의회 선거(2001년 6월 24일, 결선투표 7월 8일)는 2000년 5월 의회에서 통과된 선거법에 의해서 치러졌다. 총의석은 140석으로 유지되었지만 지역구 의석수와 비례대표 의석수가 100석대 40석으로 다시 조정되었다. 지역구 선거에서 적용되었던 절대다수 과반 조항(an absolute majority)은 단순 다수조항(a simple majority)으로 변경되었다. 봉쇄조항은 개별정당 전국 득표 2.5%, 연합 4%가 적용되었다.

2001년 선거 결과 사회당이 41.4%(555,272표)를 얻어 73석(비례대표 0석)을 얻어 1당을 유지했다. 제2당은 유효득표의 36.9%(494,272표)를 획득하여 총46석(지역구25석, 비례대표에서 21석)을 얻은 민주당과 승리연합(Union for Victory Coalition)이 차지했다(ICG 2001, 5).

이 글이 주목하는 2005년 의회 선거는 민주주의로의 이행 이후 여섯 번째로 치러진 의회 선거였다. 선거제도의 차원에서 살펴보면 1992년 선거, 2001년 선거에 이어서 세번째 MMP 선거제로 치러진 선거였다. 2005년 의회 선거에서 민주화 이후 알바니아 정치를 지배했던 두 거대 정당(민주당과 사회당)은 각각 연

9) 1997년 선거에서 이전 선거와 같은 선거제도가 유지되었지만 비례대표 의석은 다시 40석으로 늘어서 총 의석은 155석이 되었다.

10) 국제의원 연맹 데이터(http://archive.ipu.org/parline-e/reports/arc/2001_97.htm)와 위키피디아(https://en.wikipedia.org/wiki/1997_Albanian_parliamentary_election, 검색일: 2020.03.22).

합정당 블록을 구성하고 의석 극대화를 위해서 지지자들의 집합적 전략투표를 동원하였다.

2005년 선거 이전 선거인 2001년 의회 선거에서도 선거법을 명시적으로 위반하지 않으면서도 의석을 극대화하기 위한 전략을 구사한 두 사례가 있었다. 결과적으로 이러한 전략의 구사는 선거제도가 목적으로 하고 있었던 비례성의 확대를 왜곡하는 결과를 낳았다.

첫 번째 사례는 사회당(SP)이 다수제를 통해서 선출하는 지역구 의석을 (전략적으로) 감소시킴으로서 비례대표 보정의석을 더 많이 할당받을 수 있도록 전략을 구사하는 것이었다. 이 전략에 따라서 사회당은 유권자들에게 각 지역구에서 사회당이 지지하는 무소속 후보(the independent candidate)를 지지하도록 유도하였다. 두 번째 사례는 선거 후 2주 후에 선거구 60(Zone 60)에서 치러진 재선거이다. 사회당은 이미 지역구에서 충분한 의석을 획득하여 비례대표 보정의석을 할당받을 수 없었다. 따라서 사회당의 전략은 사회당의 사실상의 동맹 세력인 세 정당, 민주정당 연합(the Democratic Alliance Party), 인권연합(the Human Rights Union), 농민당(the Agrarian Party)에게 비례대표 투표를 행사하도록 지지자들을 독려하는 것이었다. 결국 사회당은 자신의 정당 득표를 감소시키면서 이 목적을 달성했다(OSCE/ODIHR 2005a, 15-16).

2005년 선거 캠페인에 과정에서 양대 정당(사회당과 민주당)에 의한 집합적 전략투표 동원 전략이 본격화되었다. 두 거대정당은 지지자들이 지역구 투표는 양대 정당 후보자를 지지하도록 유도하고 비례대표 투표에서는 양대 정당과 전략적 제휴관계에 있는 소수정당을 지지하도록 독려했다. 민주당 블록에는 7개 정당(ADAU, LDU, HRUP, DNFP, AFJW, NDP, RP)이 속했고 사회당 블록에는 네 개 정당(DA, SDY, EAP, SDP)이 포함되어 있었다. 이 정당들은 지역구 지지세가 약해서 거대정당의 전략적인 지지가 없으면 봉쇄조항(개별 정당 2.5%, 정당연합 4%)을 넘기가 어려운 정당이었다.

〈표 2〉 2005년 알바니아 의회 선거 결과

정당블럭/ -정당	지역구 득표율	지역구 의석	비례대표 표율	비례대표 의석	총의석	의석 비
민주당 블럭						
소계	44.0	56	41.1	18	74	52.9
민주당(Democratic Party)	44.0	56	7.7	0	56	
-알바니아 민주노조당(ADUP)	0.0		0.5		0	
-자유민주연합(LDU)	0.0		1.1	1	1	
-인권연합정당(HRUP)	0.0		0.7		0	
-민주민족전선(DNFP)	0.0		0.6		0	
-자유,정의, 복지 연합(AFJW)	0.0		3.3	2	2	
-신민주당(NDP)	0.0		7.4	4	4	
-공화당(RP)	0.0		20.0	11	11	
사회당 블럭						
소계	42.2	42	37.2	16	58	414
사회당(Socialist Party)	39.4	42	8.9	0	42	
-민주연합(DA)	0.8		4.8	3	3	

-사회민주주의(SDY)	0.6		4.2	2	2	
-환경농업당(EAP)	0.7		6.6	4	4	
-사회민주당(SDP)	1.3		12.7	7	7	
봉쇄조항 이상 소수정당						
소계	9.2	1	12.5	6	7	5.0
봉쇄조항 이하 소수정당						
-소계	3.9	1	9.1	0	1	0.7

출처: Bochsler (2012, 407)

거대 양당의 집합적 전략투표 동원 전략을 양대 정당에게 실제로 큰 정치적 보상을 가져다주었다(Bochsler 2012; Elbasani 2008). <표 2>는 알바니아 2005년 의회 선거결과를 제시하고 있다. 먼저, 민주당 블록의 선거결과를 살펴보자. 민주당은 지역구에서 44%를 얻어서 56석을 차지했지만 비례대표에서는 단지 7.7%만을 득표하여 한 석도 배정받지 못했다. 민주당과 제휴관계에 있던 7개 정당은 지역구에서 단 한 석도 얻지 못했다. 반면에 비례대표에서는 7개 소수정당이 33.4%(공화당 20%, 신민주당 7.4%, 자유·정의·복지연합 3.3%, 민주민족전선 0.6%, 인권연합정당 0.7%, 자유민주연합 1.1%, 알바니아 민주노조당 0.5%)를 얻어서 18석을 할당 받았다. 소수정당들이 지역구에서 봉쇄조항(2.5%)을 넘기가 어려운 정당이었다는 점을 고려할 때 집합적 전략투표 전략이 민주

당 블록에게 큰 정치적 보상을 가져다주었다는 것을 알 수 있다.

둘째, 사회당 블록의 선거결과도 민주당 블록과 마찬가지로 집합적 전략투표 동원 전략이 유효했다는 것을 확인해 준다. 사회당은 지역구에서 39.4%의 득표로 42석을 얻었다. 하지만 비례대표에서는 단지 8.9%만을 득표하여 보정의석을 한 석도 부여받지 못했다. 이에 반하여 사회당 블록의 네 정당(민주연합, 사회민주주의, 환경 농업당, 사회민주당)은 모두 지역구에서 한 석도 얻지 못하고 봉쇄조항 이하의 득표율만을 기록했다. 하지만 비례대표에서는 민주연합이 4.8%(3석), 사회민주주의가 4.2%(2석), 환경 농업당이 6.6%(4석), 사회민주당이 12.7%(7석)을 얻어서 합하여 16석을 차지했다.

2005년 알바니아 의회 선거에서 집합적인 전략투표 독려와 같은 우회적인 방법 이외에도 거대정당의 후보자를 연합의 파트너 정당에서 직접 추천하는 방법도 활용되었다. 민주당의 연합정당이었던 공화당(RP)은 공화당의 정당 명부에 민주당 후보 30명을 포함시켰다. 또한 민주당은 연합의 파트너인 7개 정당의 후보자들을 적어도 한 명 씩 민주당 지역구 후보로서 등록하였다(OSCE/ODIHR 2005a, 10).

집합적 전략투표 동원 전략을 통한 거대정당의 MMP 우회 전략은 선거제도의 공정성에 대한 많은 우려를 낳았다. 이 전략은 선거제도의 허점을 활용한 것으로 당시 법으로 불법이라고 할 수는 없지만 비례성을 보장한 헌법정신과 MMP 제도의 취지에 배치되는 것이다. 또한 지역구 차원과 비례대표 차원의 연계를 무력화시켜 MMP를 사실상 MMM과 같이 작동하도록 하는 효과를 낳았다. 더구나, 정당 간 구별을 불분명하게 만들어 유권자들 오도하는 결과를 낳는다. 주권자인 유권자는 자신의 표가 어떻게 의석으로 전환되는지 정확히 알 수 없게 된다(OSCE/ODIHR, 2005b, 5). 결국 알바니아는 2008년 12월 선거제도 개혁을 통해서 폐쇄형 비례대표제(closed party-list proportional representation)로 이동하였다(OSCE/ODIHR 2009, 5-6).

2. 레소토(Lesotho) 사례-2007년 의회 선거를 중심으로

영국령이었던 레소토(Lesotho)는 1966년 독립 후에 대표적인 다수제 선거제도인 1위 본위제 선거제도를 채택했다. 레소토 국회의원의 임기는 5년으로 5년마다 국회의원 선거가 치러진다. 독립 후 선거가 거듭되었지만 선거를 둘러싼 종족과 분파 간 갈등은 해소되지 않았고 심화되었다. 정치권은 승자독식의 선거제도가 지속되는 정치적 갈등의 원인 중 하나로 지목하였다. 예를 들어, 1998년 선거에서 집권당인 레소토 민주회의(Lesotho Congress for Democracy, LCD)는 60.7%의 득표율로 총의석 79석 중에서 78석을 휩쓸었다.¹¹⁾ 이에 따라서 각 정당은 1998년 선거 이후 임시 선거기관(Interim Electoral Authority, IPA)을 설치하여 선거제도 개혁에 나섰다.

각 정당이 참여한 IPA에서 격론이 진행되었다. 22개 야당의 대표들은 독일 전문가의 제안을 받아들여 MMP 제도를 선호했지만 집권 LCD는 MMM을 주장했다(Eiklit 2008, 11-13). 레소토 의회는 치열한 논쟁 끝에 2001년 헌법 개정과 함께 1인 2표 MMP를 공식적으로 도입하였다. 2002년 의회 선거에서 MMP가 처음 적용되었다. 새로운 선거제도에 따라서 총 의석 120석 중에서 지역구에서 단순다수 대표제(SMDP)를 통해서 80석을 선출하고 나머지 40석은 정당명부 비례대표제(PR)를 통해서 선출하였다.

독립 후 레소토 의회 선거에서는 정당 간 연합이 빈번하였다. 이 글이 주목하는 2007년 레소토 의회 선거에서도 12개 정당이 참여하였다. 2007년 선거에서 선거법을 준수한 정당 간 연합은 두 거대정당, 레소토 민주회의(LCD)와 전바소토회의(All Basotho Congress, ABC)가 주도하는 연합뿐이었다. LCD가 주도하는 연합의 파트너는 민족독립당(the National Independence Party, NIP)이었으며 ABC가 주도하는 연합의 파트너는 레소토 노동자당(Lesotho Workers Party, LWP)이었다.

11) <https://www.eisa.org.za/wep/les1998results.htm> (검색일: 2020.04.01).

〈표 3〉 2007년 레소토 의회 선거 결과

정당/정당연합	정당투표 득표수	지역구 의석	보정 의석	총 의석	정당 득표비	총의석 비율
레소토 민주회의(LCD)	-----	62	0	62	0.0	51.67
민족독립당(NIP)	229,602	0	21	21	51.8	17.50
전바소토 회의(ABC)	-----	17	0	17	0.0	14.17
레소토 노동자당(LWP)	107,463	0	10	10	24.3	8.33
바소토 독립당(BNP)	29,965	0	3	3	6.8	2.50
의회정당연합(ACP)	20,263	1	1	2	4.6	1.67
민주주의 인민전선(PFD)	15,477	0	1	1	3.5	0.83
바수톨란드 의회당(BCP)	9,823	0	1	1	2.2	0.83
Marematlou 자유당	9,129	0	1	1	2.1	0.82
바소토 민주민족당(BDNP)	8,783	0	1	1	2.0	0.83
바소토 바소 민주당(BBDP)	8,474	0	1	1	1.9	0.83
레소토 신자유당(NLFP)	3,984	0	0	0	0.9	0.0
합	442,983	79	40	120	100.1	99.99

출처: <https://www.eisa.org.za/wep/les2007results.htm>. (검색일 2020.04.01.)

LCD와 ABC 두 정당은 정당명부 비례대표 선거 경쟁에 후보를 내지 않았다. 대신에 자신의 정체성을 드러내지 않은 채 연합의 파트너인 소수정당의 정당 명부를 활용하였다. 두 정당의 유인 정당 명부(decoy party list)는 선거 결과를 왜곡하여 연동형 비례대표제의 취지를 훼손했다(Matlosa 2008).

집권당인 레소토 민주회의(LDC)은 이전 선거(2002년)에서 선전한 민족독립당(NIP)을 2007년 선거의 연합 파트너로 선택했다. 두 당은 2007년 의회 선거를 전략적으로 대처하기 위해서 공식적으로 협약을 체결했다(2007년 1월 15일). 이 협약에 따르면 LDC는 지역구에만 후보를 낸다. 중요한 합의 사항은 NIP의 비례

대표 의석 결정은 두 당의 집행위원회에서 결정한다는 사실이다. 합의에 따라서 비례대표 명부 상위 5석은 NIP후보로 채우며 그다음 10석은 LDC(6명은 지역구 동시 출마 후보, 4명은 비례대표 후보) 후보로 우선 배치했다. 이어서 NIP출신 후보 4명이 명부를 채웠다. 이후 번호는 NIP와 LDC 후보가 번갈아 배치되었다(Eiklit 2008, 14). 알바니아에서와 마찬가지로 레소토에서도 두 당의 전략적 제휴는 선거에서 정치적 보상으로 이어졌는가?

<표 3>은 레소토 2007년 의회 선거 결과를 제시한다. 두 당이 주도한 MMP 선거제도 우회 전략은 정치적으로 성공적이었다. 지역구에서 LCD가 전체 80석 중에서 62석을 얻어 전체 의석의 3분의 2이상을 휩쓸었다. 제2당은 ABC로서 17석(21.25%)을 얻었다. 제1당 LCD의 연합 파트너인 NIP는 비례대표에서 전체 40석 중에서 21석을 얻었다. 제2당의 연합 파트너인 LWP는 비례대표에서 10석을 얻었다. 이로써 LCD가 주도하는 정치연합은 전체 120석 중에서 83석을 얻었고 ABC가 주도하는 정치연합은 27석을 확보했다. 거대 양당이 주도한 집합적 전략투표 전략은 정치적으로 거대 양당에게 큰 보상을 가져다주었다. 한 연구의 시뮬레이션에 따르면 이러한 전략을 통해서 LCD/NIP 연합은 최소한 20석을 추가할 수 있었다(Eiklit 2008, 16).

2007년 선거 후 레소토는 정치적 격랑에 휩싸였다. 소수 정당들은 독립 선거 위원회(Independent Election Committee)가 LCD/NIP 연합을 개별 정당으로 간주해야 한다고 주장했다. 이 경우 LCD의 의석수는 줄어들고 소수 정당의 의석수는 증가하게 된다.¹²⁾ 오랜 협상과 논쟁 끝에 2012년 선거를 앞두고 MMP 선거제도를 수정하였다. 2011년 8월에 시행된 국회선거법 2011(the National Assembly Electoral Act 2011)에 따르면 앞선 선거에서 드러난 집합적 전략투표를 방지하기 위해서 1인 1표(the single vote)제도를 도입하였다(Gakuo and Mwangi 2016, 222).

12) <http://aceproject.org/today/feature-articles/the-mmp-electoral-system-faces-political-challenges-in-lesotho>

3. 베네수엘라(Venezuela) 사례-2005년 의회 선거를 중심으로

베네수엘라는 1946년 20세기 들어 최초의 민주적 선거를 치른 이후 남미의 다른 나라와 마찬가지로 비례대표제 선거제도를 오랫동안 유지했다. 비례대표제의 채택은 한 정당의 의석 독점을 방지하고 다양한 정치세력의 대표를 보장하는데 그 목적이 있었다. MMP 제도 개혁 이전 베네수엘라 정당체제는 유권자와 정당 간 연계가 매우 취약한 초집중화된 극단적 정당중심 체제(hyper-centralized extremely party-centered system)였다(Crisp and Rey 2003).

1980년대 이후 가속화된 정치경제 위기 속에서 베네수엘라는 1992년 MMP 선거 제도 개혁을 단행했다. MMP 도입은 두 가지 목적을 달성하기 위해서 실시되었다. 먼저, 유권자들이 지역, 주, 중앙 단위의 대표자를 독립적으로 선출함으로써 유권자들과 대표자들의 연계를 강화하고자 하였다. 선거제도 개혁 전까지 국회의원 선거(the National Chamber of the Deputies), 상원(national senate), 그리고 지방의회 선거는 동시선거로서 실시되었고 하나의 투표용지를 통해서 선출되었다. 또한, 중앙, 주, 지역 단위에 따라서 선거 당선자 결정 방식(electoral formula)을 결정할 수 있는 가능성을 보장하고자 했다(Crisp and Rey 2003, 179).

MMP 제도는 1993년 선거부터 중앙, 주, 지역 단위를 포괄하여 모든 선거에 적용했다. MMP 제도 도입으로 다른 MMP 제도와 같이 베네수엘라 유권자는 2표를 행사하게 되었다. 지역구 대표자는 1위본위제(First Past the Post) 선거제도를 통해서 선거구 규모에 따라서 1인~4인을 선출하였다. 비례대표는 폐쇄형 정당명부(closed party-list)를 통해서 주 단위로 선출하였다. 베네수엘라의 MMP 제도는 지역구 의원을 통해서 인물대표(personalized representation)를 증진시키고 비례대표 차원과 연동제를 통해서 비례성을 확보하는 것을 목적으로 하였다(1999년 헌법 63조) (EU EOM 2006, 12-13).

위 두 사례(알바니아와 레소토)에서 나타났던 위성정당의 창당을 통한 집합적 전략투표 동원 전략이 베네수엘라에서도 나타났다. 다른 두 사례와 마찬가지로

베네수엘라에서도 의석 극대화를 위해서 주요정당이 추구한 선거제도 우회 전략으로 MMP 제도 도입 취지가 사실상 무력화되었다. 베네수엘라에서 나타난 흥미로운 사실은 베네수엘라 스페인어로 *Las Morachas* (쌍둥이 또는 복제)로 불리는 이 전략은 앞서 간단히 설명한 대로 와라쿠이(Yaracuy) 주 야당 주지사였던 라피(Eduardo Lapi)에 의해서 2000년 선거에서 이미 활용되었다는 사실이다.¹³⁾ 이 전략이 성공하자 2005년 의회선거에서 집권당(chavista)도 이 전략을 적극적으로 활용하였다(Maya and Lander 2013; Polga-Hecimovich 2015). 베네수엘라의 경우는 야당으로부터의 전파(contagion from the opposition)의 사례이다.

베네수엘라 2005년 의회 선거는 2005년 12월 4일 실시되었다. 선거를 앞두고 집권당과 야당 사이에 정치적 갈등이 격화되었다. 2005년 의회 선거 이전에 실시되었던 2005 지방의회 선거(2005년 8월)에서 친 차베스 연합정당은 라피가 활용했던 쌍둥이 정당 창당 전략을 활용하였다. 차베스의 5공화국 운동당(Movement for the Fifth Republic, MVR)은 비례대표 차원의 경쟁에만 후보자를 냈다. 대신에 친 차베스 세력은 선거승리연합(Union for Electora Victors)을 결성하여 지역구에만 출마하였다. 이 전략의 활용결과 MVR와 연합 정당은 58%를 득표하였지만 의석의 80%를 휩쓸었다(Wilpert 2005).

야당은 2005년 의회 선거를 앞두고 쌍둥이 정당 창당 전략은 헌법에 위배된다고 소송을 제기하였다. 하지만 대법원은 헌법이 규정한 인물대표와 비례성의 보장(63조)을 위해서 지역구 선거와 비례대표 선거가 운영되는 방식을 결정하는 것은 의회에 달려 있으며 절차상 문제가 없다면 법원이 개입할 수 없다고 소송을 기각하였다(Wilpert 2005).

2005년 의회 선거를 앞두고 야당은 국가 선거관리 위원회(National Election

13) 라피는 두 연합정당을 장악하여 한 정당은 비례대표 차원에만 후보자를 냈고 다른 정당은 1위 분위제를 통해서 선출되는 지역구 차원에만 후보자를 냈다. 두 정당은 사실상 같은 정당이었다. 이 전략을 통해서 라피는 와라쿠이 지역에 할당된 의석(53%의 득표율로 7석의 지역구 의석중에서 6석, 40%의 득표율로 5석의 명부 의석 중에서 4석)중 대부분을 휩쓸었다.

Council)가 정부에 의해서 지배되고 있으며 선거관리가 불공정하다고 비판하였다. 결국, 선거가 임박하여 베네수엘라 5개 야당(Democratic Action, The Social Christian Party, the Movement to Socialism, The Center-right Justice First Party, Project Venezuela)은 선거 참여를 거부했다. 정치적 논란으로 인해서 등록 유권자의 단지 25.6%만이 선거에 참여하였다. 야당의 선거 참여 거부와 많은 유권자의 기권으로 인하여 2005 베네수엘라 의회 선거는 비정상적인 상황에서 치러졌다.

2005년 선거에서 전체 167석은 지역구 102석(68명은 단순다수 대표제, 18명은 9개의 2인 선거구, 9명은 3개의 3인 선거구, 4명은 1개의 4인 선거구), 주 단위의 폐쇄형 정당명부를 통해서 65석, 원주민을 대표하는 3석으로 구성되어 있다.

〈표 4〉 2005년 베네수엘라 의회 선거결과

정당	지역구 득표수	지역구 득표비	의석수
MVR / UVE	2,905,451	85.5	161
기타	493,116	14.5	6
합	3,398,567	100	167

출처: <http://psephos.adam-carr.net/countries/v/venezuela/venezuela2005.txt> (검색일 2020.04.05).

집권당인 5공화국 운동(MVR)은 지역구에서는 후보를 내지 않고 비례대표 명부만을 제출했다. MVR은 공식적으로는 서로 다른 정당인 선거승리연합(Union for Victors, UVE) 소속으로 지역구에서 출마하였다. 반면에 UVE는 지역구에만 출마를 하고 비례대표 경쟁에는 나서지 않았다(Bochsler 2012, 405-406). 집권당과 UVE의 전략적 제휴(Las Morochas)는 연동형 비례대표제의 보정제도를 우회하여 의석을 극대화하기 위한 것이었다.¹⁴⁾ 이러한 선거 전략은 정치적으로 큰

14) 선거전에 선거법의 허점을 이용한 쌍둥이 정당(Morochas or twins)이 창당에 대한 법적 논란이 가속되었다. 야당인 민주주의 행동(Democratic Action)은 대법원에 쌍둥이 정당이 비례대표의 베네수엘라 선거 원칙을 침해하였다고 가처분 신청을 제기했다.

이득으로 돌아왔다(<표 2-4>). MVR와 정당 연합은 58%를 얻었지만 UVE 후보들은 전체 유효투표의 85.5%를 얻어 전체 의석 167석 중에서 161석을 휩쓸었다. 6석을 차지한 소수정당도 모두 집권당에 우호적인 정당이었다.

2005년 의회 선거 후 베네수엘라는 2009년 소규모 선거제도 개혁을 단행하였다. 지역구와 비례대표 차원의 연계방식을 연동형에서 병립형(parallel)로 변경하였다. 선거제도가 MMP에서 MMM으로 변화된 것이다. 비례대표 의석도 전체 의석의 30%로 축소하였다. 집권당에게 유리한 선거구 게리맨더링과 함께 다인 선거구는 유지되었다. MMM로의 변경과 이와 함께 도입된 다른 조치들로 선거제도의 비례성은 약화되었으며 집권당(United Socialist Party of Venezuela)에게 유리한 정치적 환경이 조성되었다(Pola-Hecimovich 2015).

위의 세 사례를 비교하면 흥미로운 공통점과 차이점이 드러난다. 먼저, 세 사례에서 나타나듯이 세 사례 모두 모두 주요정당의 집합적 전략투표 동원 전략에 유권자들이 집합적으로 반응하였다는 것이다. 이에 따라서 거대 정당은 큰 정치적 보상을 얻었다. 둘째, 구체적인 전략에 있어서 알바니아와 다른 두 사례(레소토, 베네수엘라)가 차이가 있었다. 알바니아의 경우 주요정당이었던 민주당과 사회당이 비례대표 경쟁 자체를 포기하지는 않았지만 지지자들이 비례대표 투표에서 제휴관계에 있는 소수정당을 지지하도록 유도하였다(<표2>). 반면에 레소토는 한국의 21대 국회의원 선거의 사례와 마찬가지로 주요 정당(LCD와 ANBC)이 비례대표 경쟁 자체를 포기하고 연합관계에 있었던 소수 정당의 리스트(decoy list)를 활용하였다. 베네수엘라의 경우에는 집권당인 ‘제5공화국 운동’이 지역구 후보를 내지 않고 비례대표 경쟁에만 참여하였다. 지역구는 ‘승리연합 소속’으로 출마하였다.

IV. 한국의 집합적 전략투표 동원-제21대 국회의원 선거

제21대 국회의원 선거(2020년 4월 15일)를 앞두고 도입된 준연동형 선거제도 이전 한국의 선거제도는 MMM이었다. 총의석 300석 중에서 지역구에서 단순다수 대표제를 통해서 253석을 선출하고 전국단위의 폐쇄형 정당명부 비례대표제를 통해서 47석을 선출하였다. 형식적으로 1인 2표 MMM 제도였지만 비례대표 의원의 비율이 전체의석의 15.7%에 그쳐서 다수제적 성격을 가지고 있었다 (Reilly 2007).

정초선거(founding election)이었던 제13대 국회의원 선거(1988년 4월 26일)~ 제16대 국회의원 선거(2000년 4월 13일)까지 한국의 선거제도는 1인 1표의 MMM 제도였다. 지역구는 단순다수 대표제로 선출되었고 전국구로 불리는 비례대표제는 정당이 얻은 지역구의 의석(제13대~제14대 국회) 또는 득표율(제15대~제16대)에 따라서 배분했다.

제17대 국회의원 선거(2004년 4월 15일)는 선거제도가 변화하게 된 중요한 계기였다. 민주노동당 창당준비위원회가 중심이 되어서 제기한 1인 1표 혼합제에 대한 위헌심판 청구소송(2000 헌마 91)에서 헌법재판소가 위헌판결을 내렸다. 이로써 제17대 국회의원 선거에서 처음으로 1인 2표가 도입되었다. 1인 2표 MMM 선거제도 개혁은 법원이 개혁의 추동자로서 역할을 하였다.

제17대 국회(2004~2008)~제20대 국회(2016~2020)에서는 1인 2표 MMM 제도의 기본 골격이 유지되었다. 1인 2표 MMM 제도 도입 이후 유권자들의 분할투표(split-ticket voting)는 한국 선거 정치의 중요한 현상이 되었다. 대표적 사례는 1인 2표 MMM 제도가 처음 적용되었던 제17대 국회의원 선거이다. 이 선거에서 민주노동당이 10석(지역구 2석+비례대표 8석)을 얻어서 정부 수립 후 진보 정당 최초로 의회에서 제3당의 지위에 올랐다. 민주노동당은 지역구에서 유효득표의 4.31%를 얻어서 2석을 얻는데 그친 반면에 정당투표에서 13%의 득표로 8석을 얻었다. 유권자들의 분할투표가 민주노동당의 약진에 큰 기여를 한 것이

다(박찬욱 2004). 이와 비슷하게 제20대 국회의원 선거에서도 국민당은 38석(지역구 25석+비례대표 13석)을 얻어서 제3당의 지위에 올랐다. 국민당은 서울 지역 2석을 제외하고 나머지 의석(23석)을 모두 호남지역 지역구에서 얻었다. 한편, 국민의 당은 비례대표에서 지지율 26.74%를 얻어서 제1당을 차지한 더불어 민주당의 25.54% 보다 더 높은 지지율을 얻는 이변을 만들었다. 민주노동당 사례와 마찬가지로 정당투표에서 유권자들의 분할투표가 정치적 영향력을 발휘한 것이다(윤광일 2016).

준연동형 선거제도 개혁이 이루어지기 이전 제17대~제20대 기간 동안 유권자들의 전략투표는 선거정치의 중요한 현상이 되었지만 이 글이 주목하는 집합적 전략투표 현상이 나타나지 않았다.¹⁵⁾ 하지만 제21대 국회의원 선거는 앞선 경우와 달랐다. 한국 정치에서 최초로 도입된 MMP 제도가 거대 양당의 집합적 전략투표의 동원으로 무력화된 이유가 무엇인가? 이 문제에 답하기 위해서 준연동형 선거제도 개혁과정을 간단히 살펴볼 필요가 있다.

제21대 국회의원 선거를 앞두고 이루어진 준연동형 선거제도 개혁은 논의과정에서 원안에 비해서 후퇴하고 왜곡되었지만 한국 최초로 연동형 선거제도를 도입했다는 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 준연동형 선거제도 개혁은 거대양당이 지지자의 집합적 전략투표를 동원하는 제도적 유인(incentives)를 제공했다. 제17대 국회의원 선거를 앞두고 이루어진 1인 2표제 도입이후, 준연동형 선거제도 개혁이 이루어진 제20대 국회 이전까지 선거제도 개혁 논의가 간헐적으로 제기되었다. 하지만 정치적 이해관계에 막혀서 성과를 내지 못했다.

이전 국회와는 달리 제20대 국회 후반기(2018~2020)는 선거제도 개혁논의에

15) MMP와는 달리 MMM은 지역구와 차원과 비례대표 차원이 독립적으로 작동한다. 따라서 지역구 경쟁과 비례대표 경쟁 어느 한쪽을 포기하는 것은 전체적인 의석확대에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 또 다른 시나리오는 비례대표제(PR)에서 나타나는 것과 같이 잠재적인 연합의 파트너의 봉쇄조항 통과 보장을 위해서 지지자들을 동원하는 것이다. 한국의 경우 다당제에서 일반적인 연합정치가 활성화되지 않았기 때문에 이 시나리오가 작동되지 않았다.

유리한 정치적 환경이 조성되었다. 먼저, 촛불혁명을 통해서 집권한 문재인 정부는 문재인 대통령이 후보시절 비례성 확대와 지역주의 해소를 명분으로 권역별 비례대표제를 공약으로 제시했다. 둘째, 여당(더불어민주당)을 포함해서 정의당, 바른미래당, 민주평화당과 같은 소수 정당들이 비록 선거제도 개혁의 각론은 차이가 있었지만 선거제도 개혁 원칙에 공감대를 가지고 있었다.

제21대 국회의원 선거를 앞두고 준연동형 선거제도 개혁을 이루기까지 많은 우여곡절이 있었다. 준연동형 선거제도 개혁과정에서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 앞서 간단히 살펴본 것처럼 준연동형 선거제도 개혁의 가장 중요한 동기는 정당의 권력극대화(power maximizing)였다. 소수당의 입장에서는 비록 변형된 형태라고 하더라도 MMP 선거제도의 도입을 통해서 선거제도의 비례성(proportionality)를 높여서 이전 MMM 선거제도 보다 더 많은 의석을 기대할 수 있었다. 한편 여당과 제1야당은 입장이 서로 달랐다. 여당은 준연동형 선거제도 도입으로 비록 일정한 의석 감소가 예상되었다. 하지만 여야4당이 선거법 개정과 함께 합의한 공수처와 검경수사권 조정법안이 통과된다면 문재인 정부의 가장 중요한 개혁과제를 달성할 수 있다는 기대가 있었다. 반면에 제1야당 한국당은 연동형 제도 도입으로 의석의 감소가 예상되었기 때문에 선거법 개정 전 과정에서 선거제도 개혁 자체를 반대했다. 둘째, 선거법 개정 과정에서 선거법 개정에 대한 사회적 공론화 과정이 이루어지지 않았다. 이에 따라서 주권자인 유권자가 의미 있는 역할을 하지 못했다.

준연동형 선거제도 개혁을 반대했던 한국당은 연동형 선거제도가 통과되면 비례대표 전용 위성정당을 창당하겠다고 공언했다. 반면에 연동형 선거제도 개혁을 주도했던 민주당은 초기에는 한국당의 위성정당 창당 전략에 반대했다. 선거 전 위성정당 창당에 따른 여러 가지 의석수 시뮬레이션이 제출되었다. 대체로 한국당만 위성정당을 만들 경우 민주당은 비례대표 배분에서 20여 석 정도를 한국당에 뒤흔는 것으로 나타났다. 미래통합당(통합당)이 위성정당인 미래한국당을 먼저 창당하자 결국 민주당도 외곽 단체가 만든 더불어민주당(시민당)에 참여

하였다.

<표5>는 제21대 국회의원 선거 결과를 제시하고 있다. <표5>가 제시하듯이 앞서 살펴본 세 사례와 마찬가지로 거대 양당의 위성정당 창당 전략은 정치적 보상을 가져왔다. 선거 결과 민주당은 지역구에서 253석 중에서 163석(49.91%)를 얻었고 위성정당인 시민당을 통해서 전체 비례대표 의석 47석 중에서 17석(연동형 11석+병립형 6석)을 얻어서 총 180을 획득하는 압승을 거두었다. 반면에 제1야당 통합당은 지역구에서 84석(33.32%)를 얻었고 위성정당인 미래한국당을 통해서 19석(연동형 12석+병립형 7석)을 확보해 총 103석을 얻는데 그쳤다. 위성정당을 만들지 않았을 경우와 비교할 때 민주당은 11석, 통합당은 7석을 추가로 얻은 것으로 추정되었다.¹⁶⁾ 민주당과 통합당은 양당이 지역구에서 얻은 의석 247석 (163석+84석)에다가 위성정당 창당을 통해서 비례대표 의석 47석 중에서 36석(76.59%)을 얻었다. 이로써 두당은 전체의석 300석 중에서 283석(94.3%)을 휩쓸었다.

비례성의 확대를 통해서 대표성의 증진을 꾀한다는 목적으로 많은 우여곡절을 딛고 이루어진 선거제도 개혁은 오히려 불비례성의 강화로 이어졌다. 제20대 국회 비례대표 차원의 불비례성(3.387)에 비해서 제21대 국회 비례대표 차원의 불비례성(5.120)은 오히려 강화되었다.

16) 민주당과 통합당이 위성정당의 정당득표율(더불어 시민당 33.35%, 미래한국당 33.84%)를 그대로 얻는다는 가정 하에 계산된 의석이다. 의석수 계산은 참여연대가 개발한 의석수 계산기를 활용했다(<http://watch.peoplepower21.org/election>).

〈표 5〉 제21대 국회의원 선거 결과

	제21대 국회의원 선거									
	지역구				비례대표				총의석	
	득표수	득표비	의석수	의석비	득표수	득표비	의석수	의석비	의석수	의석비
민주당	14,345,425	49.91	163	64.42	-----	-----	-----	-----	180(183+17)	60
미래통합당	11,915,277	41.45%	84	33.2	-----	-----	-----	-----	103(84+19)	34.33
정의당	487,519	1.69	1	0.39	2,697,956	9.67	5(3+2)	10.63	6	2
민생당	415,473	1.44	0	0	758,778	2.71	0	0	0	0
더불어시민당	-----	-----	-----	-----	9,307,112	33.35	17(11+6)	36.17	-----	-----
미래한국당	-----	-----	-----	-----	9,441,520	33.84	19(12+7)	40.42	-----	-----
국민의당	-----	-----	-----	-----	1,896,719	6.79	3(2+1)	6.38	3	1
열린민주당	-----	-----	-----	-----	1,512,763	5.42	3(2+1)	6.38	3	1
무소속 외	1,577,714		5		2,285,016				5	1.66
합	28,741,408	100	253	100	27,899,864	100	47	100	300	100
유효정당수	2.363		1.90		4.177		3.188			
불비례성	11.90				5.120					

출처: 위키피디아, 중앙선거관리위원회 선거통계 시스템(<http://info.nec.go.kr/>, 검색일: 2020.04.12.)

참고: 유효정당수(Effective Number of Parties)는 락소와 타가페라(Markku Laakso and Rein Taagepera 1979). 불비례성(disproportionality)는 갤린거 지수(Gallagher 1991)에 기반을 두어 측정됨. 전체 유효득표 1%이상 얻은 정당을 대상으로 측정됨.

한국의 제21대 국회의원 선거에서 나타난 집합적 전략투표 동원 전략은 앞서 분석한 세 나라의 사례와 비교해 볼 때 유사점과 차이점이 존재한다. 먼저, 한국의 사례는 주요 정당이 비례대표 경쟁에 후보를 내지 않았고 소수정당의 명부를 활용하였다는 면에서 레소토의 사례와 닮아있다. 하지만 중요한 차이점도 존재한다. 레소토의 경우 주요정당이 연합의 파트너였던 소수정당의 명부를 활용하였다. 하지만 한국의 경우 민주당과 제1야당인 통합당이 활용했던 소수정당(시민당과 미래한국당)은 연합의 파트너 정당이라기보다는 선거에서 의석수 확대를 위해서 선거를 앞두고 급조된 정당이었다. 제21대 국회의원 선거 후 정치적 소임을 다한 두 정당은 민주당과 통합당과 합당을 통해서 소멸되었다.

V. 나가며

이 글의 목적은 MMP 제도를 경험했던 앞선 세 사례(알바니아, 레소토, 베네주엘라)에서 나타난 집합적 전략투표의 동원 전략에 초점을 맞추어 한국의 준연동형 선거제도 개혁을 비판적으로 검토하는 것이었다. 한국의 준연동형 선거제도 개혁은 권력극대화를 추구하는 정당연합에 의해서 제21대 국회의원 선거를 앞두고 급박하게 이루어졌다. 이에 따라서 유권자들 사이에 선거제도 개혁 방향에 대한 공감대를 형성하지 못한 채 MMP 제도도입 자체에만 의미를 둔 채 이루어졌다. 이 결과 제21대 국회의원 선거에서는 불비례성이 오히려 늘어나는 결과를 낳았다.

정치권을 중심으로 한 그동안의 선거제도 개혁은 선거제도의 일반적 효과, MMP 제도의 일관된 긍정적 효과, 비례성의 증가가 정치적 대표의 향상으로 이어진다는 믿음에 근거하여 진행되었다(강우진 2017). 하지만 선거제도 개혁의 역사적 경험은 이러한 믿음이 근거가 취약하다는 것을 입증한다. (특정한) 선거제도는 해당 국가의 맥락에 상관없이 일반적인 효과를 만들어내지 않는다. 다수

의 연구가 맥락적 변수의 매개효과를 강조하고 있다(mediating role of the context) (APSA 2013; Ferree et al 2014).

다수제와 비례대표제의 이상적인 조합으로서 MMP 제도에 대한 믿음도 경험적 사실과 항상 부합하지 않는다. 이 글이 분석한 세 나라의 경험과 한국의 경험은 MMP 제도가 유권자들의 집합적인 전략투표를 유도하는 정당의 동원 전략에 취약하다는 것을 보여 주었다. 결국, 이글이 검토한 세 사례에서 MMP 제도는 도입당시 원형을 유지하지 못했다. 알바니아는 MMP를 포기하고 비례대표제를 채택하였으며 베네수엘라는 MMM으로 전환하였다. 레소토는 MMP를 유지하였지만 전략적 오용을 방지하기 위해서 1인 2표에서 1인 1표 MMP 제도로 선거제도를 변경하였다.

MMP 제도의 전략적 오용(manipulation)은 알바니아, 베네수엘라, 레소토와 같은 국가에서만 나타난 현상은 아니었다. 앞서 간단히 살펴본 대로 MMP 개혁의 성공사례로 잘 알려진 뉴질랜드에서도 이와는 덜 직접적인 방식으로 활용되었다. 1996년 웰링톤 센트럴 선거구에서 활용된 국민당의 전략이 나타내듯이 지역구 차원에 집합적 전략투표 독려 사례도 존재했다. 또한 ‘티파티 스캔들(Tea Party Scandal)’이 나타내듯이 정당 리더십 수준의 전략적 오용 시도도 존재했다. 또한 이탈리아 2001년 선거에서 활용된 유인명부(decoy list)처럼 MMP 제도와 비슷한 선거제도인 보정 의석제에서도 비슷한 전략이 나타날 수 있다.

MMP 제도가 다수제의 책임성과 비례대표제의 비례성을 같이 보장해주는 최적의 결합이 되기 위해서는 여러 가지 사례의 경험을 기반으로 잘 고안된 제도적 디자인이 이루어져야 한다. 앞서 논의한 바대로 세 나라는 서로 다른 제도적인 보완책을 채택하였다.

MMP에서 나타난 제도적 허점에 대한 몇 가지 제도적인 대안을 고려해 볼 수 있다. 먼저, 레소토의 경우와 같이 1인 1표 MMP 제도를 채택하는 것이다. 헝가리와 이탈리아에서 사용되었던 잉여투표 이전제도(positive vote transfer systems)는 다수제를 통해서 대표자를 선출하는 지역구 투표에서 당선자의 표와

낙선자의 표를 합하여 비례대표 당선자를 결정한다(Bochsler 2014). 1인1표 MMP 제도는 집합적 전략투표를 통한 제도적 오용을 방지할 수 있다는 장점이 있다. 이 제도가 한국에서 적용되기 위해서는 1인1표 MMM에 대한 헌법재판소의 위헌판결(2000 헌마 91)을 고려하여 정치권의 합의를 통한 입법전략이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 비례대표 의석의 확대와 함께 MMM 제도로 돌아가는 방법이다. 두루 알듯이 비례성의 기준에서 볼 때 비례대표제(PR)와 MMP 순으로 강점이 있다. 하지만 MMM 제도의 경우도 비례대표 의석수가 충분히 확보된다면 지역구 단 순다수 대표제의 승자독식 경향을 상쇄하고 준연동형 제도도입의 명분이었던 비례성 향상을 기대할 수 있다(예를 들어, 지역구 대 비례대표 비율 2:1). MMM 제도의 경우도 집합적 전략투표 동원 전략에 완전히 자유로운 제도는 아니지만 비례대표 의석이 충분히 클 경우 주요정당이 위성정당 창당을 통한 집합적 전략투표 동원 전략을 할 정치적 유인이 매우 적다. 지역구 의석 감소를 통해서 비례대표 의석 확대를 이루는 방식은 현실적으로 대단히 어렵다. 따라서, 대표성의 확대를 위해서는 의석수가 확대될 필요가 있다. 이를 위해서는 국회의원의 특권을 과감히 축소하고 의원 정수 확대에 대한 국민적 공감대를 얻는 것이 일차적 과제다.

참고문헌

- 강우진. 2017. “한국 선거제도 개편론에 대한 고찰: 정부형태와의 정합성을 중심으로.” 『한국 선거제도 개편의 쟁점과 과제』 국회정치개혁특별위원회, 국회입법조사처, 한국정치학회 공동개최 특별 세미나 발표문.
- 김한나·박현석 2019. “연동형 비례대표제의 정치적 결과: 헝가리, 루마니아의 선거제도 연구.” 『유럽연구』 37권 2호, 173-195.
- 박찬욱. 2004. “제17대 총선에서 2표병립제와 유권자의 분할투표: 선거제도의 미시적 효과 분석.” 『한국정치연구』 13권 2호, 39-85.
- 윤광일. 2016. “제20대 총선 결과의 실증적 분석을 위한 제언.” 『의정연구』 47권, 47-79.
- Bochsler Daniel. 2007. “The Best of Both Worlds...or institutionalizing electoral lottery” Center for the Study of Democracy, UC-Irvine(<https://pdfs.semanticscholar.org/cd0c/f205766a3350e9dfc44209f6fe2ccd683d12.pdf>, 검색일 2020.02.27).
- _____. 2009. “Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems? *Politics & Policy* 37(4): 735-767.
- _____. 2012. “A quasi-proportional electoral system ‘only for honest men’? The hidden potential for manipulating mixed compensatory electoral systems.” *International Political Science Review* 33(4): 401-420.
- _____. 2014. “Which mixed-member proportional electoral formula fits you best? Assessing the proportionality principle of positive vote transfer systems.” *Representation* 50(1): 113-127.
- Crisp Brian and Juan Carlos Rey. 2003. “The Sources of Electoral Reform in Venezuela.” In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 405-431. Oxford: Oxford University Press.
- Elbasani Arolda. 2008. “Mixed Member Electoral Systems in Transition Contexts:

- How Has the System Worked in Albania?" *CEU Political Science Journal* 3(1): 72-92.
- Elklit Jørgen, 2008. "The 2007 General Election in Lesotho: Abuse of the MMP System?" *Journal of African Studies* 7(1): 10-19.
- European Uniono. 2006. Election Observation Mission Venezuela 2005 Final Report. CARACAS
- Fiva Jon H and Olle Folke. 2016. "Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform." *British Journal of Political Science* 46(2): 265-279.
- Gallagher Michael. 1991. "Proportionality, disproportionality and electoral systems." *Electoral Studies* 10(1): 33-51(least squares index).
- Gschwend, Thomas, and Henk Van der Kolk. 2006. "Split Ticket Voting in Mixed Member Proportional Systems: The Hypothetical Case of The Netherlands." *Acta Politics* 41: 163-179.
- Gschwend, Thomas, and Michael F. Meffert. 2017. "Strategic voting." In Arzheimer, Kai, Evans, Jocelyn, Lewis-Beck, and Michael S, eds. *The SAGE handbook of electoral behaviour*, 339-366. California: SagePubnsLtd.
- International Crisis Group. 2001. "Albania Parliamentary Election 2001." Balkans Briefing Paper 23, Tirana/Brussels. (<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/balkans/albania/albanias-parliamentary-elections-2001>, 검색일 2020.03.15).
- Kulisheck Michael R and Brian F. Crisp. 2001. "The Legislative Consequences of MMP Electoral Rules in Venezuela" In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 405-431. Oxford: Oxford University Press.
- Laakso Markku and Rein Taagepera. 1979. "Effective number of parties: a measure with application to west Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
- Matlosa Khabele. 2008. "The 2007 General Election in Lesotho: Managing the Post-Election Conflict." *Journal of African Election* 7(1): 20-49.
- Maya Margarita López and Luis E. Lander. 2011. "Participatory Democracy in

- Venezuela: Origins, Ideas, and Implementation.” In David Smilde, Daniel Hellinger eds. *Venezuela's Bolivarian Democracy: Participation, Politics, and Culture under Chávez*. Duke University Press.
- Mayorga René Antonio. 2001. “The Mixed-Member Proportional System and Its Consequences in Bolivia” In Shugart, Matthew S., Wattenberg M. P. eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 173-193. Oxford: Oxford University Press.
- OSCE/ODIHR, 2005a, Election Observation Mission Report 3 April 12-16, . Warsaw: OSCE ODIHR.
- OSCE/ODIHR, 2005b, Election Observation Final Report 3 July. Warsaw : OSCE ODIHR.
- Polga-Hecimovich. 2014. “How Did Venezuela’s MUD Get its Super Majority? Global Americans, December.”(<https://theglobalamericans.org/2015/12/venezuelas-mud-get-supermajority>, 검색일 : 2020. 03.20)
- Reilly Benjamin. 2007. “Electoral Systems and Party Systems in East Asia” *Journal of East Asian Studies* 7 : 185-202.
- Renwick Alan. 2010. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Pres.
- _____. 2011. “Electoral Reform in Europe since 1945.” *Western European Politics* 34(3):456-477.
- _____. 2018. “Electoral System Change.” In Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart, eds. *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, 113-134. Oxford : Oxford University Press.
- Reynolds Andrew and Ben Reilly. 1997. *The international IDEA handbook of electoral system design*. Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Riera Pedro and Damien Bol. 2017. “Ticket-splitting in mixed-member systems: on the importance of seat linkage between electoral tiers.” *West European Politics*

40 : 584-597.

Wilpert Gregory. 2005. "Election Observation and Legitimacy of Venezuela's Parliamentary Election." December 19th. 2005(<https://venezuelananalysis.com>, 검색일: 2020.03.22).

온라인 자료

Adam Carr. 2005. "2005 Legislative Election"

(<http://psephos.adam-carr.net/countries/v/venezuela/venezuela2005.txt>, 검색일: 2020. 04.05).

Wikipedia. "1991 Albanian Constitutional Assembly Election." (https://en.wikipedia.org/wiki/1991_Albanian_Constitutional_Assembly_election, 검색일: 2020.03.20).

Wikipedia. "1997 Albanian Parliamentary Election." (https://en.wikipedia.org/wiki/1997_Albanian_parliamentary_election, 검색일: 2020.03.22).

National Republican Institute for International Affairs. The 1991 Elections in Albania (https://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/albanias_1991_parliamentary_elections.pdf, 검색일: 2020.03.15).

ACE. 2008. "The MMP Electoral System Faces Political Challenges in Lesotho." (<http://aceproject.org/today/feature-articles/the-mmp-electoral-system-faces-political-challenges-in-lesotho>, 검색일: 2020. 04.02).

African Democracy Encyclopaedia Project. 2007. "Lesotho: 1998 National Assembly election results." (<https://www.eisa.org.za/wep/les1998results.htm>, 검색일: 2020. 04.01).

참여연대. 의석수 계산기 (<http://watch.peoplepower21.org/election>, 검색일: 2020.04.02).

투고일: 2020.06.13. 심사일: 2020.07.17. 게재확정일: 2020.08.06.

Korea's Quasi-Mixed Member Proportional Representation Electoral Reform and Mobilization of Collective Strategic Voting

Kang, Woo-Jin | KyungPook National University

This study analyzes the parties' mobilizing strategy of the collective strategic voting in the previous three cases (Albania, Lesotho, and Venezuela) that have experienced the MMP system. In doing so, this study aims to critically review the electoral reform induced before the 21st National Election. The electoral reform of the quasi-MMP electoral system in Korea was urgently introduced ahead of the 21st National Assembly's election by a party coalition pursuing power maximization. Accordingly, it was done only with the focus of introducing the MMP system itself to increase proportionality without forming consensus among voters. The experience of the three countries analyzed in this article confirmed that the MMP system is vulnerable to parties' mobilization of the collective strategic voting of voters. In the end, in the three cases reviewed by this study, the MMP system failed to maintain its original form at the time of introduction. Albania abandoned MMP and adopted a proportional representation system, and Venezuela converted to MMM. Lesotho maintained the MMP but changed the election system from 2 votes per person to 1 vote per person to prevent strategic misuse.

To make the expected effects of MMP electoral reform realize, it is crucial to forming a consensus among voters, the sovereign, to introduce the MMP election system. When voters actively support the introduction of the MMP election system, the possibility of collective strategic voting will significantly reduce. In this case, the political party's political incentive to circumvent the

MMP system by creating a satellite political party will decrease.