

# 비밀투표는 어떻게 민주적 제도가 되었는가? : 서양 전근대 투표절차에서의 공개성과 비밀주의를 중심으로\*

홍철기 | 서강대학교

## | 국문요약 |

비밀투표는 민주주의의 투표방식으로 당연시되고 있다. 이 연구는 서양 전근대에서의 비밀 투표제가 도입된 대표적인 사례로서 그리스, 로마, 교황령, 베네치아 및 제네바 공화국의 사례에 관한 비교연구를 수행한다. 이로부터 전근대 비밀투표제와 근대 민주주의의 관계에 관한 네 가지의 논점을 제기한다. 첫째, 이들 제도는 명목상으로는, 본질적으로는 현대적 기준에서 민주적 제도라고 부를 수 없다. 둘째, 비밀유지의 기준에서도 이들 제도는 근대적인 비밀투표제도와 차이를 보인다. 셋째, 선거와 투표권의 의미 및 정당화와 관련하여 개인보다는 공동체, 권리보다는 의무를 강조한다는 점을 확인할 수 있다. 넷째, 투표에서의 공개성과 비밀유지는 상호배타적인 선택지가 아닌 혼합과 타협의 관계로 이해되어야 한다.

주제어 | 비밀투표, 서면투표, 공개투표, 구두투표, 민주주의

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구임 (NRF-S1A5B5A07073696). 논문 초고에 대해 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사자 세 분께 감사드립니다.

## I. 문제설정: 1748년과 1948년 사이에서

현대 민주주의를 살아가는 시민들 중 자신이 선거에서 어느 후보에게 혹은 어느 정당에게 표를 던졌는가 하는 것이 다른 사람들에게 투명하게 공개되는 투표 절차를 기꺼이 ‘민주적’이라고 부를 사람은 많지 않을 것이다. 마찬가지로 선거에서 자신이 던진 표를 받아 당선된 국회의원이 국회 본회의에서 어떻게 표결했는지 그 내용을 유권자가 알 수 없도록 철저하게 비밀에 부치는 절차가 있다면, 이를 또한 기꺼이 ‘민주적’이라 부를 사람 또한 많지 않을 것이다. 이렇듯 우리 시대에 ‘민주적’ 투표 절차란 유권자에게는 최대한의 책임 회피를 허용하고, 대표자에게는 최대한의 책임을 지우려는 절차를 의미하는 것으로 보인다. 특히 유권자의 결정에 대한 비밀유지는 현대 민주주의의 보편 원칙으로 인정되고 있다. 그 상징적 사례로 1948년의 『유엔인권선언』을 들 수 있을 것이다. 민주주의에서의 선거권과 피선거권, 그리고 투표절차 원칙에 관하여 이 텍스트는 다음과 같이 천명한다.

### 제21조

- (1) 만인은 자국 정부에 참여할 권리가 있는데, 이는 직접적으로 또는 자유롭게 선출된 대표자를 통해 이뤄질 수 있다.
- (2) 만인은 자국 공무에 대한 평등한 기회를 누릴 권리가 있다.
- (3) 인민의 의사는 정부 권위의 기초다. 그리고 이 의사는 주기적이고 공정한 선거로 표명되는데, 선거는 보편 및 평등 투표권에 의거하며, 비밀투표 또는 그에 준하는 자유투표 절차에 의해 치러진다. (UN 1948)

비록 제3항의 ‘또는’이라는 말로 자유 투표 절차 요건을 지나치게 엄격한 기준에서 판단하지 않도록 하려는 현실적 고려가 감지되지만, 위 조항은 비밀투표를 자유투표 절차의 핵심으로 규정하고 있다.

그런데 매우 당연한 이야기지만, 비밀투표가 처음부터 민주적 투표 및 의사결정 절차의 원칙이었던 것은 결코 아니었다. 비밀투표와 민주주의의 관계에 관한 현대의 상식을 완전히 거스르는 내용이 위의 인용문이 세상의 빛을 본 시점으로부터 정확하게 200년 앞선 1748년 프랑스에서 출간된 『법의 정신』을 통해서 어렵지 않게 확인된다.

투표 방법을 결정하는 법은 민주정에서 또 다른 근본법이다. 투표가 공개되어야 하는가, 또는 비밀리에 이루어져야 하는가 여부는 중대한 문제다. 키케로는 로마 공화정 말기에 투표를 비밀에 부친 법이 공화정 몰락의 주요 원인 중 하나라고 썼다. (...) [아테네의 거수투표처럼] 인민이 투표를 할 때, 그들이 던진 표는 반드시 공개되어야 하고, 이는 민주정의 근본법으로 간주되어야 한다. 평민들은 지도자(principal)들로부터 깨우쳐져야 하며 특정 저명인들의 진중함의 다스림을 받아야만 한다. 이와 같이 로마 공화정에서 모든 것은 투표를 비밀에 부친 것 때문에 파괴되었는데, 대중이 몰락을 향해 갈 때, 그들을 깨우칠 수 없었기 때문이다. [베네치아와 같이] 귀족 회의체가 표를 던지는 귀족정에서, 혹은 원로회의가 표를 던지는 민주정에서 투표는 [아테네 삼십인 참주정의 경우와 달리] 당연히 비밀에 부쳐야 하는데, 파벌정치(brigue)의 방지 여부가 유일한 문제이기 때문이다(Montesquieu 1951, 243).

이 두 번째 인용문의 텍스트는 최소한 비밀투표와 민주주의의 관계에 있어서는 인권선언문과는 완전히 반대의 입장을 보여주고 있다. 민주정에서 시민들의 투표는 당연히 공개되어야 하며, 오히려 민주정에서 별도의 회의체를 구성할 경우에 이 회의체 개별 구성원의 투표 내용은 비밀에 부쳐져야 한다는 것이다. 심지어 이 텍스트의 저자는 로마 공화정 말기의 비밀투표제 도입이 공화정 몰락에

결정적으로 기여했다는 의견도 소개하고 있다. 게다가 두 인용문이 비밀투표제를 도입하거나 제한함으로써 궁극적으로 도달하려는 목표에서도 극명한 차이를 보여준다. 인권선언문이 ‘만인의 권리’ 행사의 ‘평등한 기회’ 보장에 초점을 맞추면서 비밀투표제를 옹호하고 있다면, 18세기의 텍스트는 파벌정치에 의한 투표 결과의 양극화, 그리고 정치지도자가 특히 위기 시에 투표자들에게 진정한 공익이 무엇인지를 깨우치도록 할 수 있도록 보장한다는 관점에서 비밀투표제를 바라보고 있다.

위의 두 인용문 사이에서 확인되는 간극이 무엇을 의미하는지 해명하려는 문제의식이 이 연구의 출발점이 되었다. 물론 두 인용문 사이의 200년간의 시간적 간극을 강조한 것은 일종의 극적 대비 효과를 노린 것이라는 점을 우선 밝히는 것이 좋겠다. 『법의 정신』의 저자 몽테스키외에 의해 제시된 고전적인 비밀투표 비판은 당연하게도 그만의 독창적인 생각도 아니었지만, 그렇다고 해서 서양 전 근대 및 구체제에서의 비밀투표에 관한 의견 전체를 대변하고 있는 것도 전혀 아니다. 만일 유엔의 인권선언문과의 보다 엄밀한 학술적 비교가 목적이었던다면, 몽테스키외가 18세기에 제한된 독자들을 대상으로 쓴 책 형태의 텍스트가 아니라 아마도 17-18세기 영국과 유럽의 혁명기나 19세기 선거제도 개혁기의 팜플렛이나 연설 등에서 공개투표를 지지하려는 보다 명확한 ‘정치적’ 의도를 표명하고 있는 언설을 비교 대상으로 삼아야만 했을 것이다. 하지만 몽테스키외의 견해는 유엔 인권선언문과 마찬가지로 현대에 우리가 어렵지 않게 접근할 수 있는 텍스트들 중에서 비밀투표에 관한 역사적으로 전형적 입장을 보여주고 있다는 점에서 비교의 의미를 찾을 수 있을 것이다. 그런데 이 전형성이란 단순히 첫 번째 인용문이 공개투표제에 대한 비밀투표제의 전 지구적 승리를 예견 내지는 확인하는 텍스트인 반면에, 두 번째 인용문은 그렇게 역사적으로 완패한 공개투표의 편에 선 구시대적 텍스트라는 의미라는 것은 결코 아니다. 왜냐하면 비밀투표제의 도입이 시도되고 결국 보편적 채택에 성공했던 19세기 말과 20세기 초 뿐만 아니라 현재까지도 비밀투표제에 대한 비판과 논쟁은 결코 완전히 종결되

지 않았기 때문이다.

무엇보다도 위의 두 인용문 사이의 간극을 설명하기 위해서는 우리가 흔히 ‘민주주의’ 혹은 ‘민주정’으로 옮겨서 사용하는, 고대 희랍어 ‘데모크라티아(dēmokratia)’, 그리고 이를 어원으로 삼는 서양어 개념 자체의 의미가 변화하였다는 점을 지적할 필요가 있다. 민주주의 역사에서, 그리고 특히 18세기 중후반을 기점으로 하여 그 이후에 가속화된 의미 변화에 주목하는 연구는 꾸준히 발표되고 있다. 대표적인 사례로 크리스토퍼센(Christophersen 1968)과 던(Dunn 2015)의 선구적인 연구, 그리고 이들로부터 영향을 받은 최근의 ‘민주주의 다시-상상하기’ 프로젝트의 연구 성과(Innes and Philip 2013, 2018)나 유럽 개념사 분야에서의 연구(Kurunmäki et al. 2018) 등을 꼽을 수 있다. 이들 연구가 공통적으로 지적하고 있는 것은 그 이전까지는 거의 대체로 식자층에게만 알려진 고대 공화정의 특정 형태, 그것도 아테네에서의 불안정하고 단명했던 정부형태를 의미했던 ‘데모크라티아’가 이 시기를 거치면서 당대의 현실 정치를 움직이는 제도, 가치, 이념, 정파 등을 뜻하는 ‘데모크라시(democracy; démocratie; Demokratie)’로 변모했다는 것이다, 그래서 그 결과 모두가 각자가 원하는 바를 이 말에 투영하면서도, 예외 없이 이 말이 지칭하는 제도, 가치, 이념의 친구이자 수호자를 자처할 수 있게 되었다는 것이다. 한편 마닝(Manin 2004)은 민주주의의 의미 변화의 문제는 다루고 있지 않지만, 제도적으로 고대 민주정과 근대 민주주의가 각각 추첨과 선거를 중심으로 삼고 있다는 점을 강조함으로써, 기존에 주로 고대 그리스나 전근대 공화정을 연구하는 역사학자들 사이에서만 공유되던 시각을 사회과학 전체로 일반화시키면서 고대와 근대 민주주의의 성격 차이의 문제를 표면화시킨 공로가 있다.

이러한 의미 변화와 관련된 가장 중대한 정치 제도상의 변화를 꼽아야 한다면 당연히 비밀투표보다는 보통선거에 대해서 먼저 말해야 할 것이다. 다만 이 연구는 보통선거 도입의 의도가 결국 비밀투표 도입에 의해 완성되었다는 점에서, 그리고 비밀투표가 보통선거와는 구별되는 별도의 연구 주제가 된다는 점에서,

비밀투표의 관점에서 위의 간극을 설명할 필요성이 있다고 본다. 단적으로 동일한 선거 민주주의의 이름을 공유하면서도 한쪽에서는 공개투표를 시행하는 국가가 있고 다른 한쪽에서는 비밀투표를 시행하고 있는 국가 있다고 상상해본다면, 그 둘 모두에게 민주주의라는 이름을 사용하는 일은 양편 모두에서의 상당한 정도의 반론과 반대에 직면할 것이라는 점은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 게다가 여기서 문제가 되는 간극은 단순히 시간상의 간극만을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 비밀투표와 공개투표 중 어느 쪽을 택할 것이냐 하는 문제는 과거로부터 현재에 이르기까지 지속적 논쟁의 대상이었고, 비밀투표제의 보편화 이후에도 지속되고 있기 때문이다. 이러한 지속의 이유는 아마도 공개투표와 비밀투표를 둘러싼 논쟁이 단지 투표방식을 공개 혹은 비공개로 할 것이냐 하는 양극단의 배타적 선택지 중에서 어느 한 쪽을 고르는 문제가 아니기 때문일 것이다. 차라리 우리의 정치 참여 영역에서 공개성과 비밀유지 사이의 선을 어디에 그을 것인가 하는 문제로 쟁점이 귀결된다는 사실에서 기인하는 것으로 보인다. 비밀투표가 현대 민주주의의 정치 사유화(privatization) 경향을 강화하는 가장 중요한 요인이라고 비판하는 측(Ackerman and Fishkin 2002; Brennan and Pettit 1990; Engelen and Nys 2013; Sturgis 2005)에서든, 아니면 반대로 여전히 정치적 의사가 개인의 고유영역(privacy)으로서 보호받아야 한다는 측(Lever 2007) 혹은 개인주의를 포함한 포괄적인 이유에서 비밀투표를 옹호하는 측(Elklit and Maley 2019; Manin 2015; Rokkan 2009)에서든, 정치참여에 관하여 절대적 공개성이나 절대적 비밀주의를 대안으로 제시하고 지지한다는 것은 말이 되지 않는다.

오히려 언제나 비밀주의적 절차는 공개적 요소를 필요로 하며, 공개성의 원칙 또한 언제나 비밀주의의 요소와 혼합되거나 타협해야 하는 것이 현실적이다. 토론과 심의는 공개적으로 하면서 표결은 비밀로 한다거나, 비밀리에 표결을 한 이후에 그 결과에 대해 공개적으로 추인을 받는다거나, 혹은 공개적으로 표결을 한 이후에 다시 비밀리에 재차 표결을 하는 등, 이러한 혼합 내지는 타협책은 생각보다 다양한 양상으로 나타난다. 그리고 이러한 양상의 다양성의 이유 중

하나는 심의와 투표방식을 둘러싼 논쟁과 갈등이 단지 정치이론이나 정치철학적 관심사 영역에만 국한되는 것이 아니라 그러한 규칙을 결정하는 당시의 현실 정치적 이해관계, 그리고 당대의 문화적 통념이나 기술발전 수준 등과도 긴밀하게 연관된 문제이기 때문일 것이다. 그래서 공개성과 비밀주의 모두 다층적이고 다차원적으로 접근하지 않고 단선적이거나 단면적으로 다루게 되면 오히려 논의의 구체성이 감소하는 결과를 낳게 될 위험이 있다. 비교적 최근 선거와 투표에 관한 전혀 다른 영역의 역사 연구가 공히 “투표의 문화(cultures of voting)”라는 동일한 제목으로 발표된 것은 이와 관련하여 의미심장하다고 하겠다(Bertrand et al. 2007; Ferente et al. 2018).

이러한 논쟁과 타협의 시각은 현재 우리의 민주주의에도 적용되어야 한다. 그런 점에서 이른바 민주적 ‘선거의 4대 원칙’이 현대 한국에서는 “절대로 위배할 수 없는 금과옥조인 양 치부되고 있다”는 데에 대한 문제의식을 유지할 필요가 있다는 지적에는 전적으로 동의한다(박동천 2000, 39). 다만 이 연구는 이러한 문제의식에 더하여 그러한 제도의 기원과 그 제도 도입을 둘러싼 논쟁의 역사를 연구할 필요가 있다고 본다. 말하자면 선거와 투표가 단순히 제도가 아니라 관행이자 문화의 형태로 존재해온 것이라면, 연구자들은 이 문화를 보다 ‘두텁게(thick)’ 묘사할 필요가 있다는 것이다. 현대의 민주주의를 구성하는 다양하고 이질적인 제도·이념·철학·관행 등의 역사와 현실을 두텁게 묘사하는 작업만이 민주주의를 둘러싼 논쟁을 단순화되고 양극화된 이분법적 구도에서 벗어나는 데에 기여할 수 있을 것으로 믿는다.<sup>1)</sup>

사실 문화로서의 선거와 투표의 연원을 특히 서양의 역사에서 추적하는 본격적 작업은 자료에 대한 접근과 언어적 장벽의 문제 때문에 확실히 어려움에 봉착할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 최근 피선거권 연령 제한 제도를 둘러싼 국

1) 민주주의를 둘러싼 논쟁이 단순화되고 양극화된 이분법적 구도를 벗어나지 못하는 대표적인 사례로는 아마도 ‘민주주의 대 포퓰리즘’의 구도를 무비판적으로 전제로 하는 포퓰리즘 담론을 들 수 있을 것이다.

내에서의 논란과 논쟁에서도 확인할 수 있듯이 제도 전문가나 전공 학자들마저도 결국 제도 도입 당시의 최고 권력자의 이해관계나 의지에 의한 것으로 설명하는 수준에 머무는 경우가 대부분이다.<sup>2)</sup> 그래서 서양의 것을 수용하고 모방하여 만든 제도를 ‘금과옥조인 양 치부’하다가 그러한 제도나 관행의 정당성이 어떤 이유에서든 도전을 받거나 의문시되는 시점이 되면, 학자와 학계의 입장에서는 오히려 그 제도의 (특히 서양에서의) 구체적 연원에 관한 기존 국내 연구의 부재에 대한 반성, 그리고 관련 주제에 관한 양질의 연구 필요성이 확인될 뿐이라고 본다.

이 연구는 투표에서의 공개성과 비밀주의를 두터운 묘사의 대상으로 접근하면서 특히 서양 전근대의 비밀투표제의 대표적인 사례들을 선택적으로 다루면서 이에 대한 비교적 최근의 연구 성과들을 검토할 것이다. 서양 전근대의 비밀투표제를 특별히 다루는 이유는 바로 비밀투표제의 기술적 효율성과 철학적 비판이라는 현대적 이분법의 그림자에 대체로 가려져 있는 영역에 속해 있기 때문이다. 그리고 이 영역에 대한 연구는 곧 현재의 우리의 선거 민주주의의 제도와 관행을 다각적이고 다층적으로 이해하는 데에 도움을 줄 것이라고 믿는다.

이 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 우선 서양 고대 정치에서의 비밀투표제에 관해 다룰 것이다. 여기에는 우리가 흔히 민주주의와 공화주의 정치이념 및 사상, 그리고 심지어 제도의 뿌리로 인식하는 고대 그리스와 로마가 포함된다. 그다음으로는 중세 말부터 근대 초에 이르는 시기의 교회와 공화정 정치제도에 있어서의 비밀투표제에 대하여 다룰 것이다. 여기에는 우리가 흔히 정치제도와는 무관한 것으로 생각하기 쉬운 교회와 교황령의 선출 및 의사결정 제도, 그리고 구체제의 정치제도에 있어서, 그리고 특히 비밀투표제에 있어서 대표적인 사례로 꼽히는 베네치아 및 제네바 공화국의 선거·투표제도를 다룰 것이다. 마지막으로

2) 이 주제에 관한 예외적 사례로는 김택현의 연구(2015)가 있다. 다만 이 연구도 우리의 제도가 모방한 서양 제도의 연원에 관한 것은 아니라는 점에서 이 주제 또한 앞으로의 연구가 필요한 영역으로 남겨져 있다고 하겠다.



결론을 대신하여 근대 민주주의 이전 제도가 남긴 실천적·사상적 유산, 그리고 그것이 근대 민주주의와 맺는 관계에 대한 논의 및 관련 쟁점들에 대해 개괄적으로 다루고자 한다.

## II. 서양 고대 정체에서의 비밀투표

서양 고대 도시국가의 정치제도에서 투표방식은 크게 봐서 소규모의 회의체인 법정이나 (법정의 역할을 수행하기도 했던) 원로원에서의 표결 방식과 민회 등의 대규모 집회에서의 표결 방식으로 나뉜다. 특히 고대 그리스 도시국가에서 표결 방식을 구별하는 데에 있어서 가장 중요한 기준은 공개성이나 비밀유지보다는 오히려 정확한 표결의 집계 가능성 여부였던 것으로 보인다. 즉 표결의 결과에 대한 (어림짐작 혹은) 추정(estimation)과 셈(counting)의 차이(Schwartzberg 2010)가 더 중요하였다는 것이다. 셈이 투표자 개개인의 판단의 독자성을 고려하는 방식의 투표 집계 방식이라면 추정은 투표자 개개인의 판단보다는 공동체 전체의 판단을 도출하기 위한 집계 방식이라고 볼 수 있다. 다만 이러한 차이가 사법적 차원을 넘어서 정치적 차원에서도 일관되게 관철되지는 않았던 것으로 보인다. 귀족이나 통치 엘리트에 의한 투표 강압이나 투표 매수와 같은 위로부터의 압력보다는 스타시스(stasis), 즉 도시국가의 내부적 분열과 내전에 대한 우려가 지배했던 그리스 도시 국가들의 경우(Cartledge 2000, 18-20)와 달리 로마 공화정의 투표 제도와 관행에서는 평민의 투표권 행사에 대한 귀족의 강압과 압력이 명백하게 존재하였고, 그 결과 평민과의 주도로 기원전 2세기에 일련의 비밀투표 제도들이 도입되기에 이른다. 그리스 도시국가들에서 공동체의 분열에 대한 우려가 투표 제도와 관행을 형성하는 주된 동력이었다면, 로마 공화정에서는 귀족으로부터 압력과 그에 대한 평민의 대응이 그 역할을 대신하였다고 하겠다.

## 1. 고대 그리스 도시국가의 투표절차에서의 공개성과 비밀유지

고대 그리스에서 선거는 민주적 선출방식이 아니었다. 이는 최소한 다음의 두 가지 함의를 갖는 것으로 이해될 수 있다. 첫째, 선거가 아닌, 혹은 선거보다 더 민주적인 선출방식이 존재한다. 그것은 바로 추첨이다. 이는 선거 민주주의에 대한 대안 혹은 선거의 정당성 결핍을 보충하기 위한 방법을 찾으려는 규범적 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 둘째, 우리가 고대 그리스와 공유하고 있는 민주주의라는 말의 의미가 근·현대와는 결코 동일하지 않다는 것이다. 이는 역사적 관점에서는 매우 당연한 일이다. 당대에 아테네인들, 특히 그중에서 민주정의 지지자들은 선거가 아닌 추첨제를 갖춘 정체를 민주정이라고 생각한 반면에, 현대의 우리, 혹은 시민 대다수는 선거로 대표자를 선출하는 정체를 민주주의라고 믿는다.

고대 그리스 세계에서 당연히 아테네만이 선거나 투표제도를 채택하고 있었던 것은 아니다. 또한 투표에 의한 의사결정은 민주정에만 고유한 방법도 아니었다. 아테네가 민회(ekklēsia)를 갖게 되었던 시기에 대부분의 그리스 도시 국가들 또한 민회를 갖게 되었다. 따라서 아테네의 특징은 민회 소집과 직접 표결 제도 자체에 있는 것이 아니라 민회에서의 발언권 평등을 의미하는 이세고리아(isēgoria)라고 할 정도였다. 이세고리아 없이 표결하는 민회의 전형은 바로 스파르타 민회인 아펠라(apella)다. 이 스파르타 민회는 ‘토론 없이’ 표결하지만, 그렇다고 해서 침묵 속에서 표결한 것은 아니었다. 오히려 반대로 발언권 없는 발성투표였으며, 더 정확하게 말하면 합성투표였다. 민회에서의 선거 내지는 투표절차는 다음과 같은 방식으로 이루어졌던 것으로 보인다. 선거의 경우 후보자들이 시민들 앞에 등장하는 순서를 추첨으로 결정한다. 그리고 나면 판관은 후보자 등장 순서 혹은 민회가 찬성 혹은 반대 중 어느 쪽에 투표하고 있는지 모른 채로 오직 합성의 시끄러운 정도만을 판정하여 판에 기록하며, 이로써 투표 결과가 결정된다. 목소리 크기의 우열을 판가름할 수 없어서 결정을 내릴 수 없을 때에

는 기립 투표를 시행하기도 하였다. 아리스토텔레스는 스파르타의 이러한 선거 방식을 유지하다고 비판하였다.<sup>3)</sup> 민회의 표결 사안을 미리 정하고 중범죄에 대한 판결을 내렸던 것으로 알려진 스파르타 원로회의(gerousia)의 표결 절차 자체는 민회와 마찬가지로 여전히 공개적으로 이루어졌지만, 투표자가 소수였기 때문에 표의 정확한 셈(counting)이 가능한 순차적인 거수투표 절차였던 것으로 추정된다.<sup>4)</sup>

스파르타와 달리 최소한 형식적으로는 일반 시민의 발언권의 평등을 보장했던 아테네의 민회도 표결에 있어서는 공개적인 투표 방식을 채택하였다. 다만 스파르타의 원로회의의 표결 방식을 민회가 채택하였고, 재판정에서는 투표구 내지는 투표석이라고 부를 수 있는 도구를 사용한 표결 방식을 채택하였다. 민회에서의 주된 투표 방법은 거수투표(cheirotonia)의 방법이었고, 재판정에서는 표를 사용한 표결(psephophoria) 방법이 사용되었다. 그런데 민회의 표결 결과를 지칭하기 위해서 프세피즈마타(psephismata)라는 말이 사용되었던 것으로 보면 투표석(psephos)을 사용한 표결이 먼저 사용되었다가, 이후에 거수 표결법이 도입된 것으로 추정할 수 있다. 또한 민회에서는 고전 시대에 6,000명의 정족수 기준을 충족시키는 특별한 경우에 투표구 혹은 투표석에 의한 표결이 이루어졌다(Hansen 1999, 147). 물론 투표구나 투표석을 사용하는 표결이 이루어졌다고 해서 이를 곧바로 비밀투표와 등치시킬 수는 없는데, 오히려 거수투표에 비해서 비밀 원칙에 덜 충실하고 특히 익명성이 덜 보장되는 의사결정 방식일 수 있기 때문이다(Staveley 1972, 84-85).

민회에서의 거수투표는 추첨으로 선발된 (총 9인의 의장단 중 한 사람의) 민회

3) 스파르타 민회의 표결 방법에 관한 서술은 플루타르코스 『영웅전』의 튀쿠르코스 편 26장을 참조(Plutarch 1914). 함성투표로 결정할 수 없을 때 기립투표 시행에 관해서는 투퀴디데스의 『펠로폰네소스 전쟁사』 1권 87장을 참조(Thucycides 1910). 스파르타 선거 제도에 대한 아리스토텔레스의 비판은 『정치학』 2권 1270b를 참조(Atistotle 1944). 스파르타 민회의 투표 절차에 관해서는 다음을 참조하였다(Cartledge 2018, 14-16; Staveley 1972, 73-78).

4) 투퀴디데스의 『펠로폰네소스 전쟁사』 1권 20장을 참조(Staveley 1972, 77).

의장(proedroi)에 의해 진행되었는데, 우선 안전에 대한 찬성 의견을 먼저 묻고, 그 이후에 반대 의견을 묻는 순서를 따랐다. 이러한 표결 방식은 당연히 거수투표의 특성상 찬성, 반대, 기권의 표를 정확하게 집계하는 절차가 결여되어 있었다. 아테네에서는 스파르타나 로마 원로원과 달리 투표자가 찬성과 반대의 편으로 자리를 옮기는 방식의 투표는 이루어지지 않았다. 거수표결 상황에서 정확한 집계는 이루어지지 않았고, 다만 찬성과 반대 결정이 확실치 않을 경우에는 표결이 반복되었으며, 민회의 의장은 가결 혹은 부결 여부를 셈하지 않고 판단 내지는 결정(krinein)하였는데, 아마도 의장이 결정하지 못하면 9명의 의장단의 표결을 통해 결정했을 것을 추정된다. 의장단이 9명인 것도 표결 시 동수로 부결되지 않기 위한 것으로 생각된다(Hansen 1999, 140-141, 147-148).

아마도 아테네 민회의 의결사항 중에서 가장 비밀유지가 철저했던 표결방식은 아마도 도편추방 투표였을 것이다. 도편추방을 할 것인가 여부는 통상적인 거수투표의 방법으로 이루어졌지만, 일단 도편추방 투표 실시 결정이 내려지고 나면 추방될 인물을 결정하는 표결은 거수의 공개적 방식이 아니라 글씨를 새긴 표를 수합하여 집계하는 방식으로 이루어졌다(Hansen 1999, 35).

카네바로(Canevaro 2018)는 카틀리지(Cartledge 2003, 19)가 제기한 것처럼 만장일치를 의미한 희랍어 호모노이아(homonoia)가 “단순한 합의(consensus)이거나 소수 혹은 다수의 의사나 힘에 대한 수동적인 묵인이 아니라 글자그대로 ‘한마음(same-mindedness)’이며 공적으로 적극적이며 정치적으로 결단력 있는 시민들 사이의 절대적인 만장일치”라는 의미에서 공유된 규범 내지는 이상이었다는 입장의 연장선상에서 고대 그리스의 민주적 투표 제도가 실제로도 다수결이 아니라 만장일치의 결과를 도출하기 위한 의도를 반영하고 있다는 점을 주장하였다. 그는 민주적 의사결정의 문제를 다수제 대 합의제의 관점에서 접근하는 최근 세 저작의 사례(Flaig 2013; Graeber 2013; Schwartzberg 2013)를 들면서, 이들 저작이 규범적으로는 다른 목표를 추구하고 있으면서도 공통적으로 그리스 아테네 민주정을 다수결의 전형으로 잘못 전제하고 있다고 비판한다. 그는 아테

네 민주정에 대한 이러한 잘못된 통념의 원인이 아테네 민주정을 연구한 역사학자들이 잘못된 인상을 준 결과라고 지적한다. 그는 실제로 비문에 기록된 고대 그리스 폴리스들의 투표결과를 근거로 하여 고대 그리스 세계에서 투표는 대체로 만장일치의 결과를 낳았다는 점, 그리고 특히 아테네 민주정의 제도와 절차에 대한 분석을 근거로 아테네 민회가 토론을 통해서 다수결이 아닌 합의제적 결과 도출을 목표로 삼았다는 점을 주장한다.

요컨대 카네바로의 주장에 따르면 투표 결과를 결정하는 추정과 셈의 두 가지 방식을 구별하는 이분법<sup>5)</sup>이 곧 해당 투표 절차가 목표로 하고 있는 투표 결과의 차이, 즉 만장일치와 다수결의 차이를 의미한다는 관점은 최소한 고대 아테네 민주정에는 적용될 수 없다는 것이다. 예컨대 이러한 관점에 따르면 스파르타 민회의 “함성투표(acclamation)”나 아테네 민회의 거수투표는 목소리의 크기 혹은 손의 수에 대한 ‘어림짐작’의 방식으로 결과가 결정된다. 그리고 여기서 “중요한 것은 이러한 표결은 통일된 전체로서 듣거나 관찰되는 것이지 집계된(counted) 것은 아니라는 점”이다(Schwartzberg 2010, 448). 하지만 실제로 아테네 민주정의 민회에서의 집계를 필요로 하는 투표 절차가 동원되는 경우에도 그 결과는 다수결이 아니라 만장일치였다는 것이다. 그리고 이때 만장일치란 단순히 잠재된 갈등을 만장일치의 외피를 통해 은폐하거나 봉합하려는 핑계가 아니라 시민들의 의사결정 과정에서 만장일치 혹은 합의에 대한 추구가 규범적으로 공유되도록 하려는 노력에 가깝다는 것이다.

## 2. 로마 공화정의 비밀투표제 도입

로마 공화정 또한 고대 그리스의 정체들과 마찬가지로 시민들의 집회, 혹은 투표회가 투표권을 갖고 있었다. 하지만 그리스 정체들과 로마 공화정의 투표

---

5) 셈에 의한 표 집계(counting the votes)의 관점에서 고대 그리스와 로마의 투표 방법에 접근하는 연구의 출발점은 라르센(Larsen 1949)이다.

방식에는 중대한 차이가 있었다. 그리스 정체에서, 특히 아테네 정체의 민회에서 는 시민 각자가 투표권을 갖고 민회의 결정이 주권적 권위를 갖고 있었다면, 로마 공화정 집회에서 투표는 시민 개인이 아니라 시민들 각자가 속한 집단별로 이루어졌다. 투표에 회부된 사안에 대해 각각의 집단이 주체가 되어 공개적으로 표결을 하였기 때문에, 집단 간의 투표 순서는 추첨으로 결정하였다. 로마 공화 정에는 복수의, 서로 다른 역할을 담당하는 투표회가 존재했는데, 그중 가장 중요한 것은 귀족과 평민이 모두 참여하는 백인대회(Comitia Centuriata)의 표결이 었다. 백인대회를 중심으로 한 로마 공화정의 투표제도는 귀족과 평민 모두가 동등하게 정치참여의 권리를 갖는다는 외형 내지는 명분을 충분히 유지하면서도 유산계급에게 실질적인 통제권이 확실하게 보장될 수 있는 방식으로 고안되었다.

그러다가 로마 공화정 말기인 기원전 2세기 후반 일련의 투표개혁법이 제정되면서 처음으로 비밀투표가 도입되었다. 이들 법률은 공직자 선거나 입법 투표, 혹은 재판에서의 판결 등에 관한 표결을 비밀이 보장된 상태에서 시행할 수 있도록 하는 것이었는데, 이들 모두는 호민관들에 의해 평민의 이해관계를 반영하여 제정된 것들이었고, 그런 점에서 본질적으로 “민주정”의 성격을 갖는 것으로 여겨졌다(Gruen 1991, 247). 현재까지 남아있는 이들 투표법에 관한 가장 중요한 역사적 자료는 키케로(Marcus Tullius Cicero)의 대화편인 『법률론』 이다(Cicero 1999; 2007). 이 작품은 주인공 마르쿠스가 동생 퀸투스(Quintus), 그리고 친구 아티쿠스(Atticus)와 나누는 대화 형식으로 구성되어 있는데, 특히 그중에서도 마르쿠스가 가상적으로 제정한 로마 혹은 이상국가 헌법에 대한 대화에서 비밀투표에 관한 논의가 등장한다.

우선 키케로의 이상국가 헌법의 투표조항을 살펴보면 공직 선거와 인민에 의 한 판결, 포고령, 금지령 등이 투표에 회부되는 사안으로 규정되어 있는데, 이 표결은 귀족들에게 공개되고 평민은 자유롭게 수행한다고 되어 있다(Cicero 1999, 160; 2007, 196). 공직 선거와 판결, 포고령, 금지령 등이 투표회에서 결정 된다는 것은 로마 투표 제도를 그대로 반영하고 있는 것이다. 문제가 되는 것은

바로 표결이 귀족들에게 공개되는 ‘동시에’ 평민에게는 투표의 자유가 보장한다는 내용이다. 평민에게는 투표의 자유가 보장되면서, 또한 귀족들에게 투표 내용이 공개된다는 말은 서로 충돌하는 것으로 보이기 때문이다. 한편으로는 비밀투표제 도입을 통한 평민의 자유투표를 수용하면서도 다른 한편으로는 여전히 투표 공개를 통한 귀족들의 통제가능성을 열어놓겠다는 의미가 된다.

마르쿠스, 즉 키케로 자신의 안에 대해 친구 아티쿠스는 이 투표법 조항이 이해할 수 없는 것이라고 말하고, 보다 순수한 귀족정치를 옹호하면서 호민관제까지도 비판하는 퀸투스는 기존의 공개투표제의 정당성을 주장한다. 이러한 반론에 대하여 마르쿠스는 자신의 안에 대해 상세하게 설명한다(Cicero 1999, 169-171; 2007, 217-223). 그의 설명에 따르면 그 자신의 헌법안이 추구하는 것은 귀족정치와 민주정치 사이의 일종의 “타협책”이라고 할 수 있다(Gruen 1991, 259). 이러한 타협을 통해 귀족정치가 주도권을 행사하는 공개투표와 민주정치가 주도권을 행사하는 비밀투표가 공존할 수 있도록 하겠다는 것이다. 이를 위해 그는 기존의 구두투표 대신에 투표 판을 이용한 비밀투표법 개혁을 수용한다. 그는 이를 수용하지 않으려는 입장이 비현실적이라고 본다. 다만 투표 시에 투표 판을 타인이 보는 행위를 금지하는 후속 법률이 폐지될 필요가 있다는 주장을 펼친다. 이를 폐지했을 때에만, 엘리트는 평민의 투표 내용에 대한 강제적 공개를 자제하고, 그 대신에 평민 측에서는 투표의 자유를 명목상으로 유지하면서도 ‘자발적으로’ 귀족에게 자신들의 표를 공개할 수 있도록 함으로써 귀족의 기존 권위를 ‘명예롭게’ 인정하는, 상호 양보적이고 협조적인 관계가 가능해진다는 것이다. 키케로의 대화편을 근거로 해서 봤을 때, 키케로의 제안뿐만 아니라 당대의 비밀투표제는 결코 현대적 기준에서 충분한 비밀유지의 수단으로 보기는 어렵다. 호명에 의한 구두투표를 판에 기록하는 방식의 서면투표로 전환하고 다시 이 투표 판을 타인이 보는 것을 금지하거나 투표소를 가기 위해서는 반드시 통과해야 하는 가교의 폭을 좁혀서 투표자 이외에 사람이 중간에 투표자에 접근하여 영향을 미치는 일을 방지하는 등의 방식이 주로 채택되었기 때문이다.

현대적 기준에서는 결코 만족스럽지 않은 방식으로 생각할 수도 있겠지만, 로마의 비밀투표제는 입법 의도에 부합하는 효과를 달성했던 것으로 추정된다. 야콥슨(Yakobson 1995)은 로마 공화정 말기의 비밀투표 법의 민주적 효과가 제한적이었을 것이라는 시각(Gruen 1991)을 반박하면서 비밀투표 법률 위반 사례에 대한 기록이 남아있지 않다는 사실을 그 근거로 제시한다. 이러한 사실로부터 비밀투표에 대한 광범위하고 체계적인 방해가 존재하지 않았을 가능성을 부정할 수 없음을 추론한다. 그리고 이로부터 현대적 비밀투표제와는 구별되는 로마의 비밀투표제의 민주적 효과의 고유한 특징들을 재구성한다.

우선 로마의 비밀투표제는 개인의 표에 대한 보호뿐만 아니라 집단의 표에 대한 보호 기능을 수행했을 것으로 본다. 현대 민주주의는 유권자 개개인의 표에 대한 비밀유지는 보장하지만, 지역 단위의 표결 결과는 공개함으로써 특정 지역 공동체가 압박을 느낄 여지를 열어두는 반면에 로마 공화정에서는 오직 다양한 투표회를 구성하는 투표 단위 집단의 표만이 공개된다. 비교적 적은 수의 투표 단위 집단이 상대적으로 넓은 범위의 사회와 지역을 선거구로 포함시키기 때문에 개인 및 집단 수준에서의 익명성과 비밀유지의 효과가 있다는 것이다. 게다가 로마 투표제도에서의 재선 금지는 비밀투표제와 결합하여 로마 유권자의 권리를 확대했을 것으로 추정된다. 야콥슨(Yakobson 1995, 436)은 기원전 80년 7월의 집정관 선거에서 시민들이 카이사르에 의해 물러난 호민관 두 사람에게 던진 표가 상당수를 차지했다는 기록을 근거로 비밀투표제가 유권자의 자유를 보장했을 것으로 본다. 이 경우에 유권자들은 전직 호민관의 이름을 자신의 표에 써서 독재자에 대한 항의의 의사를 표시한 것인데, 이는 비밀투표제가 유권자의 자유를 보호한 근거가 된다는 것이다.

야콥슨의 분석에서 흥미로운 점은 평민 유권자들에게 “비밀투표가 단지 해방적이었을 뿐만 아니라 이득이 되었다”고 지적한다는 데에 있다(Yakobson 1995, 442). 분명 투표매수는 도덕적으로 비난받을 여지가 있고, 현대적 기준에서는 용인할 수 없는 것이 맞지만, 금권정치가 일상화된 로마 공화정 선거에서 투표매수



를 제외하고 유권자의 ‘진정한’ 선택의 자유에 대해 말하기는 어렵다는 것이다. 특히 공화정 말기 로마는 제국의 전체적인 부의 증가, 그리고 빈곤 농민층의 대규모 도시 유입에 따라 투표매수에 우호적인 조건이 마련되었고, 이로 인해 실제로 광범위한 투표매수가 성행하고 있었는데, 비밀투표가 이때 상황을 유권자에게 매우 유리하게 만들었다는 것이다. 즉 유권자는 비밀투표제로 인해 여러 후보들에게 돈을 받고도 그들과의 약속을 지킬 의무 혹은 강제로부터 자유롭게 그들 중 누구에게 투표를 할지 결정할 수 위치에 있었다는 것이다. 심지어 키케로 자신이 이러한 상황에서 반대파의 금권정치에도 불구하고 공직에 당선될 수 있었던 것 또한 비밀투표 덕분으로 볼 여지가 크다는 것이다.<sup>6)</sup>

키케로의 로마 비밀투표제에 대한 논의와 언급은 후대의 비밀투표 회의론 내지는 반대론에 영향을 미친 것으로 보인다. 앞서 인용한 몽테스키외 이외에도 19세기 자유주의를 대표하는 밀(John Stuart Mill)의 비밀투표제 비판 또한 키케로 사상을 수용한 결과로 이해된다. 키케로가 남긴 저술과 연설이 중세 이래로 19세기까지 유럽 학교에서 성경과 함께 가장 중요한 교재로 사용되었다는 점(Tuck 1990, 43; Lane 2018에서 재인용)을 생각한다면 이는 크게 놀라운 결과는 아니다. 실제로 1872년 영국의 비밀투표제 도입을 반대한 보수당 의원들은 비밀투표와 공개투표 중 유권자가 선택할 수 있는 대안을 제시한 사례도 있다(O’Leary 1962, 84; Yakobson 1995에서 재인용). 우리가 정치사상사의 고전들을 일종의 지적 엘리트 담론의 중요 자원이라고 이해한다면, 우리는 이러한 고전들에서의 비밀투표에 대한 편향된 입장의 뿌리로 키케로를 지목할 수 있을 것이다. 비록 키케로 자신은 당시의 상황에서 귀족정치와 민주정치 사이의 타협을 생각하고 있었다고 하더라도, 후대에는 비밀투표를 반대하기 위한 가장 확실한 권위적 원천으로 수용된 것이 사실이다.

6) 그 근거로 제시되는 것은 키케로의 『베레스 고발』 1차 연설문에서 자신을 낙선시키기 위한 반대파의 금권정치에 관한 언급이다(Cicero 2006, 19-20).

### Ⅲ. 서양 중세 말과 근대 초기의 비밀투표제

중세 말에서 근대 초기에 이르는 기간 동안 유럽에서 투표는 오늘날과 달리 공개적인 방식이 선호되었던 것으로 보인다. 16세기 프랑스 지방단위에서의 선거제도를 연구한 번스타인(Bernstein 2001)에 따르면 오늘날 우리가 생각하는 것과 달리 우세했던 것은 비밀투표가 아니라 공개투표였으며, 특히 구두투표였다. 물론 선거나 투표에 관한 명확한 이론이 존재했던 것은 아니지만, “투표구[비밀투표]의 사용이 진실성을 증대시켜주는 반면에 구두 투표가 결탁의 온상이 되다는 시각과는 대조적으로 선거권자들 사이의 상호적인 영향만이 만장일치의 결정을 산출할 수 있고, 그러한 결정이 공익의 진정한 표현물이라는 가정이 확고했다”는 것이다(621). 물론 그렇다고 해서 공개적인 구두 투표가 유일한 투표 방식은 아니었다. 이탈리아 르네상스 공화정들과 달리 추첨이 아닌 선거가 공직자 선출의 우세한 방식이었던 16세기 프랑스 도시들만을 놓고 본다면 공개적인 구두 투표와 비밀유지가 되는 서면 내지는 투표구 표결은 혼재하고 있었다(626-627). 이탈리아 도시국가 공화정들에서도 추첨과 선거뿐만 아니라 공개투표와 비밀투표가 공존하고 있었던 점은 크게 다르지 않았다(Martines 1988). 그리고 이러한 배경과 맥락에서 교회와 구체제 공화정에서의 비밀투표제가 수립되거나 도입되었다.

#### 1. 교황선출절차와 교회법에서의 비밀투표제

아마도 교황선출의 절차는 역사적으로 가장 오랜 기간 동안 유지되어 온 비밀투표 및 선출절차라고 할 수 있을 것이다. 물론 처음부터 교황이 현재와 같은 방식의 비밀투표를 통해서 선출되었던 것은 아니었다. 1000년대 이전의 초기 교황 선거는 최소한 부분적으로라도 공개된 절차였고, 특히 이러한 공개된 절차는 로마 주교 선출에 있어서 로마의 평신도에게도 참여의 길이 열려 있었다는 것을

의미한다. 그러다가 11세기에 이르러 교황 선출을 둘러싼 혼란상태가 극에 달하면서 선출 절차에 대한 개혁의 필요성이 대두되고, 특히 세속권력자의 영향력으로부터 교황 선출권을 갖는 성직자들을 보호해야 한다는 요구가 실제 개혁에 반영되면서 교황선출에서의 비밀투표 개혁의 장기간의 과정이 시작되었다 (Baumgartner 2003, 165-166). 패텐든(Pattenden 2018)의 연구에 따르면 교황선출에 있어서 비밀주의의 발전은 번스타인이 말했던 것과 같이 ‘선거권자들 간의 상호적인 영향력 행사의 결과로서의 만장일치 투표’라는 전근대 선거에 대한 널리 받아들여졌던 통념, 혹은 이념적 모델을 극복한 결과물이다. 그의 설명에 따르면 교황선출절차에서의 비밀투표 제도의 형성과 발전은 크게 봐서 두 가지의 상이한 요구의 결과물이다. 첫째는 외부 정치 세력의 영향력을 차단하기 위한 선거권자들의 ‘고립(isolation)’에 대한 요구였고, 둘째는 선거권자 집단 내부에서의 ‘익명성(anonymity)’ 보장에 대한 요구였다. 이는 교황선출을 포함한 고위성직자 선출제도가 교회 및 교황령 안팎의 정치 및 권력관계의 문제와 결코 분리되어서 설명될 수 없다는 점을 보여준다.

고립의 요구가 절차적 요건으로 확립된 것은 11세기 이후의 교황선출 절차 개혁의 결과물인데, 다시 최소한 두 가지 점에서의 이점을 가져왔다. 우선 교황선출권의 독자성이다. 1059년 교황 니콜라오 2세가 칙령으로 로마의 성직자들만이 교황선출권을 갖는다고 선언하고, 1122년에 신성로마제국황제가 선출과정에 대한 개입을 공식적으로 포기하면서, 전임 교황 사망 시에 추기경들만이 모인 회의에서 후임자를 선출하는 절차가 확립된 것이다. 따라서 최소한 형식적으로 교황선출은 성직자들의 배타적인 권리가 된 것이다. 그리고 이러한 고립 덕분에 선거 결과는 만장일치의 요건을 (최소한 외관상으로도) 충족시킬 수 있도록 하는 이점이 확보될 수 있었다. 성직자들이 배타적인 선출권을 갖게 되면서, 평신도가 참여하는 공개적인 갈채를 통해서 만장일치를 확인하는 절차는 이제 실행할 수 없는 것이 되었다. 그래서 그에 대한 대안으로 1179년에 알렉산데르 3세에 의해 3분의 2 이상 득표를 규정한 가중 다수제가 선포되었다. 다만 이러한 형식적 요

건만으로 선출권자들 사이의 이견이 만장일치로 도출될 수 있었던 것은 아니다. 1241년과 1268-1271년의 교황 궐위 사태는 평신도들로 하여금 추기경들을 압박하도록 하는 계기가 되었고, 그 결과 교황 그레고리오 10세는 콘클라베 방식, 즉 선거인단이 문을 잠그고 방에 들어가서 투표를 하여 교황을 선출하는 방식을 확립시키게 된다. 물론 이러한 제도화는 형식적인 차원의 것으로 이를 통해 교황선출을 둘러싼 갈등이 해소된 것은 결코 아니며, 외부의 영향력이나 개입이 실질적으로 차단된 것도 아니다(Baumgartner 2003, 19-58; Pattenden 2018, 96-100).

고립의 요건에 비해서 익명성 보장의 제도화는 시대적으로 보다 최근의 발전의 결과물이다. 이러한 발전은 15세기에 시작되어 17세기 초에 가서야 확립되었는데, 이러한 개혁의 동기가 된 것은 무엇보다도 교황의 재위기간이 길어지고, 그에 따라서 교황에게로의 권력집중 현상이 강화되면서, 선출권자인 추기경들이 이에 대응할 필요가 생겼기 때문이다. 여기에 대해서 16세기에 신임교황이 전임 교황이나 교황선거에서의 경쟁 후보였던 추기경을 이단으로 탄압하는 일이 벌어지면서, 추기경들에게는 익명투표에 대한 유인이 강화되었을 것으로 보인다. 결국 그레고리오 15세에 의해 콘클라베의 투표규칙이 확정되면서 투표 익명성을 보장하면서도 부정선거의 가능성을 방지할 수 있는 비밀투표 절차가 마련되었다(Baumgartner 2003, 144-147; Pattenden 2018, 101-102).

이와 같은 교황선출제도에서의 비밀투표 절차의 확립의 사례와는 별개로 교회의 의사결정과 선출제도는 중세 말과 근대 초의 서양 정치제도 발전에 중요한 유산을 남겼다. 무엇보다도 근현대 민주주의의 근간을 이루는 정치적 대표(political representation)의 개념과 관행의 중요한 뿌리 중 하나는 바로 교회법 영역에서 발전된 법학적 성취가 세속 정치의 영역으로 세속화된 결과물이기도 하기 때문이다. 이 연구가 다루는 구체적인 주제와 관련하여 매우 중요한 사례 중 하나는 15세기 독일의 성직자이자 법학자였던 니콜라우스 쿠자누스(Nicolaus Cusanus)의 『교회의 합일(De concordantia catholica)』에서 제안된 신성로마제국 황제 선출을 위한 비밀투표제다. 바젤 공회(1433-1434)의 의원이었던 쿠자누스

는 1433년 10월 신성로마제국 황제 지기스문트의 방문 소식을 듣고 서둘러서 자신이 집필하고 있던 책에 제국 개혁에 관한 제3권을 추가하게 된다(Hägele and Pukelsheim 2008, 230).

특히 선거제도와 비밀투표제의 세부사항은 『교회의 합일』 제3권 37장에서 다루지는데, 특징적인 것은 서면투표 방법을 사용하면서 최대한 익명성과 비밀보장을 위해서 동일한 잉크와 동일한 필기도구, 그리고 동일한 표기법을 사용할 것을 권장한다. 이렇게 함으로써 투표지에 기록된 필체 등을 근거로 개별 선거인의 투표내용을 확인하고 추적할 수 없도록 하고, 그래서 투표의 자유와 선거인 간의 평화를 확보할 수 있다는 것이다. 또한 투표가 끝나면 모든 선거인이 보는 앞에서 투표지를 주머니에 넣도록 한 후에 성직자에게 개표를 맡김으로써 선거관리의 공정성을 확보하려는 노력을 보여준다(302-05). 그는 덧붙여서 비밀투표의 필요성에 대해서 말하면서, 자신 혹은 유력자의 이익이 아니라 공공의 이익을 위해서 말하는 경우에 사람들이 공개적으로 자신의 의견을 표명하기를 꺼려한다고 지적한다. 그 이유는 “타인들이 다른 의견을 갖고” 있기 때문에, 그리고 그렇게 의견을 표명한 후에 투표에서 패배하게 되면 불이익을 당할 것을 두려하기 때문이다(305). 그는 또한 베네치아의 투표방식을 상세하게 소개하고 있는데, 이러한 투표절차에 의해 “결정의 자유와 비밀유지가 확보된다”고 주장한다(307-308).

## 2. 베네치아 공화국의 비밀투표제

근대 초기의 도시 국가 공화정들 중에서는 특히 베네치아 공화국의 투표 절차가 비밀투표제를 도입한 대표적인 사례다. 16세기 베네치아의 공직자이자 저술가인 콘타리니(Gasparo Contarini)가 쓴 『베네치아 정부론』에 따르면 비밀투표는 대의회에서의 선거와 법정에서의 판결을 위한 절차로 사용되었다. 비밀투표 제도를 도입한 이유에 대해서 콘타리니는 “판결이 자유롭게 내려질 때, 공화국에

가장 도움이 될 것이라고 우리의 선조들이 믿었기 때문”이라고 썼다. 바로 그러한 믿음 때문에 선조들은 “투표가 가능한 한 비밀스럽게” 수행될 수 있도록 복잡한 절차를 마련했다는 것이다(Contarini 2020, 27). 베네치아 공화국의 비밀투표제는 정교하게 만들어진 투표 단지에 안에 금속이나 돌이 아닌 형깊으로 만든 투표구를 떨어뜨리는 방식을 사용하기 때문에 육안으로 관찰하거나 소리를 듣는 것만으로 투표자가 어느 쪽에 투표했는지를 알 수 없도록 하였다. 투표자는 이러한 방식으로 공직 후보자에 대한 찬반의 투표를 비밀리에 할 수 있었다.

이러한 비밀투표의 방법은 재판의 판결에서도 사용되었다. 선거 절차와 마찬가지로 판결 절차에 따르면 “판관들은 판결을 구두로 공표하거나 자신이 생각하는 바를 공개적으로 진술하지 않고 반대로 최선이라고 생각하는 것을 비밀리에 투표로 결정하도록” 한다는 것이었다. 이러한 “비밀투표 절차 하에서 판관은 판결을 구두로 공개적으로 제시해야만 할 때보다 자신의 판단을 더욱 자유롭게 표현”하게 된다는 것이다. 개별 판관의 판단이 비밀에 부쳐지지 않는 절차라면, “판관들은 야심 때문에 정도를 벗어나게 되거나, 자신에게 도움을 준 친구나 귀족을 불쾌하게 만드는 일을 꺼리게 될 것이거나, 유력자들의 원한을 두려워하게 될 것이다.” 비밀투표는 또한 “판관들로 하여금 다른 판관의 권위에 의존하기보다는 자기 자신의 판단을 따를 여지를 주는데, 특히 상당한 지혜와 신중한 판단력으로 평판이 있는 다른 판관이 먼저 판결을 공개할 경우에” 나머지 재판관들의 판단이 그쪽으로 휩쓸릴 가능성을 방지할 수 있다는 것이다(Contarini 2020, 68).

그런데 베네치아의 이러한 비밀투표제가 그리스나 로마의 경우처럼 민주적 성격의 것이었거나, 혹은 민주적 결과를 낳았던 것으로 보이지는 않는다. 분명 베네치아의 비밀투표제는 분명 특징적인 것이라는 점에는 틀림이 없다. 특히 선거에 있어서는 근대 초기 이탈리아의 도시 국가 공화정들의 투표 절차는 각각의 후보자들에 대해 투표를 한다는 점을 제외하면 “가장 중요한 세부사항에서 도시마다, 그리고 시대마다” 차이가 있었기 때문이다. 단순다수부터 가중다수에 이르

기까지의 차이가 있었고, 투표구에 의해서나 구두투표를 하거나 혹은 기립투표 등을 하는 방식으로 투표절차마다 상당한 차이를 보였는데, 그중에서도 “결정적인 차이는 비밀투표와 공개투표 사이의 차이”였다는 것이다. 다만 그럼에도 불구하고 최소한 베네치아에서 비밀투표제는 공화정의 과두제에 제약을 가할 수 있는 제도는 아니던 것으로 평가할 수밖에 없다(Martines 1988, 151).

베네치아의 비밀투표제는 17세기 영국의 대표적인 공화주의 정치저술가인 제임스 해링턴(James Harrington)에 의해서 언급되기도 한다. 그가 쓴 정치 팜플렛으로 보이는 1680년의 『투표구의 이점과 그것의 특징 및 사용법: 특히 베네치아 공화국에서』에서 해링턴은 베네치아의 사례, 그리고 특히 콘타리니의 저작을 언급하면서 베네치아 공화국에서처럼 투표구를 사용하는 비밀투표제를 시행하는, “그러한 국가들은 파벌과 반란으로부터 더 자유롭다”고 설명한다. 그러한 국가에서는 진정으로 덕성을 지닌 시민이 최고의 공직에 오를 수 있게 된다. 그래서 “만인이 선거와 투표를 자유롭게 할 수 있으며, 투표 시 유력자들에 대한 두려움이나 친구들에 대한 호의를” 생각하지 않아도 된다는 것이다. 그렇게 되면 사적 이익을 추구하는 사람들에 의해서 공공의 이익 실현이 방해받는 일도 사라지게 된다는 것이다(Harrington 1680, 1).

### 3. 제네바 공화국의 비밀투표제 개혁

제네바 공화국은 1707년 시민들의 요구에 따라서 투표용지를 사용하는 서면 표결(vote by ballot)을 도입하였다. 바라(Barat 2015)의 연구는 이 투표제도 개혁 과정을 비교적 상세하게 보여주고 있는데, 이러한 표결방법의 도입은 기존의 공개적인 구두투표(auricular vote)에 비해서는 상대적으로 시민의 투표권 독립을 보호하는 제도였다고 평가할 수 있을 것이다. 구두투표가 서면투표로 바뀌게 되는 개혁의 의미를 이해하기 위해서는 우선 제네바 공화국의 정치제도의 구조를 이해할 필요가 있다. 18세기 제네바 공화국의 정부는 기본적으로 다섯 부분의

제도로 이루어져 있었다. 정부를 실질적으로 주도하는 것은 귀족정 제도인 소의회(Petit Conseil) 혹은 25인회였고, 이는 때로는 원로원으로 불리기도 하였는데, 중요 사안에 대한 결정을 내렸다. 두 번째는 행정관(Syndici)으로 매년 소의회 의원 중 지명된 후보 중에서 평의회(Conseil Général) 즉 시민 전체 회의의 표결에 의해 선출되었다. 세 번째는 대의회 혹은 200인회는 소의회의 의원을 임명한다. 네 번째는 60인회로 소의회와 35인의 200인회 대의원으로 구성된다. 마지막으로 평의회는 모든 시민으로 구성되는 입법부가 있다(Fetscher 2006, 585).

현대 민주주의와 당시 제네바 공화국 사이의 가장 큰 차이를 보여주는 것은 아마도 선거의 역할일 것이다. 공화국이었지만 여전히 구체제 하의 공화정이었던 제네바에서 행정관 선거는 유권자의 다수표를 얻기 위한 경쟁이 아니라 행정관에 대한 시민 전체의 지지와 신뢰를 확인하는 의례였다(Barat 2015, 73). 이는 구체제 하에서의 선거와 현대 민주주의에서의 선거를 가르는 가장 큰 일반적인 차이라고 할 수 있다. 선거는 당파 간 경쟁을 위한 절차가 아니라 반대로 당파를 초월하는 정당성을 확인하는 절차의 측면이 강했다. 1707년의 서면투표 방식이 도입되기 직전의 찬반 논쟁을 보면, 기존의 구두투표를 옹호한 측은 로마 공화정의 투표법 사례와 이에 대한 키케로의 논의에 기대서 공개 구두투표만이 “진정으로 자유로운 투표의 유일한 방법”이라고 주장하면서 “더 명예로운 사람들”, 즉 엘리트에게 “정직한 자유와 합리적인 권위”를 부여하는 제도라고 주장하였다. 반면에 구두투표를 반대하고 서면투표법으로의 개혁을 주장하는 평민파는 기존 투표법에서의 선거관리의 공정성 문제를 제기하면서, 특히 유권자가 투표시에 구두로 자신의 의사를 밝히는 것이 결국 투표권을 권력자들의 영향으로부터 자유롭게 행사하지 못하게 만든다는 비판을 가했다(78-82).

결국 1707년 1월 선거부터 서면투표법이 시행될 수 있었다. 이때의 투표법은 다음의 이유들로 현대적 관점에서의 민주적인 비밀투표제라고 말하기는 힘들다. 첫째, 민주주의가 강화된 것은 맞지만 이는 “민주주의의 구체제적 개념”에서만 민주주의라고 할 수 있다는 제한적 의미를 갖는다. 둘째, 여전히 투표소 설치 방



식이나 투표관리 및 합산을 담당하는 주체의 중립성이 충분히 확보된 것은 아니었다(Barat 2015, 84-86). 그럼에도 불구하고 여전히 이러한 투표법의 도입은 여전히 역사적으로 의미가 있는 계기라고 할 수 있는데, 비록 그 의미가 제한적이라고 할지라도 소의회와 같은 귀족정 제도에서가 아닌 평의회 투표에서의 서면 투표 도입은 분명 장기적으로 시민들의 표가 갖는 정치적 중요성을 강화하는데 기여했다고 볼 수 있기 때문이다. 무엇보다도 18세기까지 민주주의 정치제도는 오직 추첨만이 알려져 있었는데, 이러한 투표법은 이와는 구별되는 새로운 민주주의 제도라고 볼 수 있다(90-94). 18세기 초에 도입된 제네바의 서면 투표법이 실제 서양정치제도 발전에 얼마나 공헌했는지는 쉽게 평가내리기 어려울 수 있지만, 분명 이러한 투표법의 등장이 추첨에서 선거로의 민주주의의 의미 변화의 과정에서 중요한 장면이라고 할 수는 있을 것이다.

제네바 시민 장-자크 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 18세기 공화주의 정치사상가 중에서 일반 시민에 의한 비밀투표를 선호한 대표적인 인물로 그의 사례는 거의 동시대인인 몽테스키외의 평가와는 좋은 대조를 이룬다. 그는 잘 알려져 있듯이, 1762년 『사회계약론』 제2권 3장에서 “인민의 공적 심의가 언제나 똑같이 올바르다는 결론”을 도출하기 힘들지만, 만일 시민 개개인이 “충분한 정보를 가지고 심의할 때, 시민들 사이에 어떤 의사교환도 없다면, 엄청나게 많은 수의 작은 차이들로부터 언제나 일반의지가 도출될 것이고, 심의는 언제나 좋은 결과를 가져올 것”이라고 주장했다(Rousseau 2018, 39). 여기서의 심의(deliberation)를 현대적인 의미의 토론이나 토의보다는 그저 면밀하게 따져보고 결정한다는 의미로 해석하는 것이 맞다.<sup>7)</sup> 루소가 ‘어떤 의사교환도 없다면’이라고 말했다고 해서 시민들 간의 토론 자체에 반대한 것이 아니다. 그는 ‘충분한 정보를 갖고 심의해야 한다’고 주장하고 있기 때문이다. 다만 그가 ‘의사교환의

7) 생토메(Sintomer 2010, 474)는 심의를 뜻하는 deliberation이 반드시 현대 영어의 용법에 서처럼 집단적 토의(collective discussion)를 의미하는 것이 아니라 단지 집단에 의한 결정을 의미할 수 있다는 점을 초기 이탈리아 르네상스 도시 공화국들의 사례를 통해 보여준다.

부재'에 대해서 말한 것은 시민들이 표결하는 순간 상호간의 영향을 받을 수 있는 여지를 허용해서는 안 된다는 의미로 이해되어야 한다. 왜냐하면 루소가 생각하기에 표결 시 상호간의 영향이 허용되면 만장일치의 결정이 유도되는 것이 아니라 파벌과 선동이 야기될 것이었기 때문이다.

게다가 이러한 해석은 제4권 4장에서 로마 민회에서의 표결 방법에 대한 루소의 서술로 더욱 확실히 뒷받침될 수 있다. 루소가 스파르타를 공화정의 최선의 모델로 생각했다는 사실은 잘 알려져 있다. 로마는 그에 비해 차선의 모델이었다. 그래서 “초기 로마인들의 표 집계 방식은 그들의 풍속만큼이나 단순”했지만 “스파르타만큼 단순하지 않았다”고 평가한다. 그 방법이란 “각자 큰 목소리로 외쳐 투표하면, 서기가 그때그때 기록”하는 방식이었다. 이러한 공개투표 방식은 그 자체로는 결코 나쁜 것이 아니었다. “시민들이 정직해서 부당한 의견이나 부적합한 인물에게 공개적으로 투표하는 것을 부끄럽게 여긴 동안에는 이런 관례”는 모범적인 결과를 낳았다. “하지만 인민이 타락하여 표가 매수되자 비밀투표가 바람직한 것이 되었다”고 루소는 덧붙인다. 시민이 공공연하게 매수와 강요로부터 스스로를 지킬 수 있는 풍습이 유지되는 한에서 공개투표는 유효한 표결 방식이었다는 것이다. 하지만 일단 이러한 풍습이 파괴되고 엘리트나 유력자에 의한 투표매수와 강요가 일어나게 되면 비밀투표만이 유일한 대안이 된다. 루소는 “공화국 패망의 부분적인 원인”을 비밀투표제 도입에서 찾는 키케로에 반대하면서 오히려 “이런 종류의 변화들을 충분히 실행하지 않았기 때문에 국가의 패망이 앞당겨졌다”고 본다. “건강한 사람의 수척이 병자에게 적합하지 않은 것처럼, 훌륭한 인민에게나 적합한 법으로 타락한 인민을 통치하려 해선 안 된다”는 것이다. 그는 베네치아 공화국의 안정성과 지속이 바로 이러한 제도에 의존한 덕분이라고도 말한다(Rousseau 2018, 148).

#### IV. 결론: 근대 민주주의와 전근대 제도 및 담론의 관계

앞선 서양 전근대 비밀투표제의 사례를 근거로 전근대 정치참여 및 의사결정 제도, 그리고 이를 정당화하는 담론과 근대 민주주의의 관계에 관해서 다음의 논점들을 제기할 수 있을 것으로 본다.

첫째, 이 제도들은 비록 귀족이나 엘리트에 대한 평민 혹은 무산계급 시민의 권리를 강화하고 보호하는 성과를 거두었다고 하더라도 근대 민주주의의 기준에서 ‘민주적’이라고 부를 수는 없다. 제도와 절차의 특성상 애초에 개별 투표자의 판단을 공정하게 고려하기 위한 귀족정적 성격의 것이거나, 민주적인 성격의 것으로 부를 수 있을 때에도 이는 보통 선거와 국민 주권의 의미에서 민주주의를 의미하는 것이 아니라 시민권이 제한되어 있고, 심지어 혼합정체로서의 공화정의 일부로서의 (비주권적) 민주정의 의미로 해석되어야 하기 때문이다.

둘째, 전근대 비밀투표 제도는 비밀유지의 관점에서조차 결코 근대적 비밀투표제의 기준을 충족시키지 못한다. 17세기 이후 20세기 중반까지의 영국, 프랑스, 미국에서의 비밀투표제 개혁에 대한 비교사 연구를 수행한 크룩과 크룩의 연구(Crook and Crook 2007; 2011)에 따르면 ‘근대적’ 비밀투표제는 19세기 동안에 등장한 것으로 세 가지 요소로 그 특징을 요약할 수 있다. 첫째, 통일된 공식 투표용지를 공적 비용으로 인쇄하여 사용할 것. 둘째, 투표용지는 투표소에서 배부될 것. 셋째, 투표용지에 표기하거나 투표용지를 봉투에 넣고 밀봉할 때 비밀유지를 위한 칸막이 내지는 그에 상응하는 다른 장치를 구비할 것(Crook and Crook 2011, 201). 이로부터 우리는 근대적 비밀투표 제도의 도입이 투표강압과 투표매수와 같은 정치부패에 대한 도덕적 분노와 개인의 자율성에 대한 윤리적 옹호에 의해 추동되었던 만큼이나 또한 중립적인 국가행정과 기술발전의 산물이 라는 점도 어렵지 않게 유추할 수 있다.

셋째, 선거나 투표권을 바라보는 시각의 차이 또한 발견된다. 전근대적 시각에서 선거권이나 투표권은 그 자체로 권리가 아니라 의무로 규정되거나, 반드시

의무로 규정되지 않더라도 개인이 아닌 공동체의 시각에서 설명되고 정당화된다. 현실적으로는 개인들의 이해관계가 출발점이 되었다 하더라도 반드시 공동체의 조화나 합일, 혹은 만장일치의 외형 내지는 결론이 요구되었다. 이러한 시각은 17세기 이후까지도 발견되는데, 대표적으로 영국의 공개 구두투표를 정당화하는 통념이 이를 잘 보여준다. 크룩과 크룩(Crook and Crook 2011, 204)에 따르면 영국에서 유래하여 아메리카 식민지 일부에서 까지 지배적이었던 구체제의 투표방식은 공개 구두투표였다. 이러한 공개 구두투표는 명예혁명 이후 확립되었는데, 그 특징은 제한선거의 한계를 대중의 축제적 참여와 결합했다는 점에 있다. 일부 시민에게만 제한된 투표권을 비선거권자로부터의 ‘신탁(trust)’으로 규정함으로써 투표권 행사를 유권자의 공동체에 대한 의무로 간주하도록 하였고, 투표는 비선거권자가 참여하는 대중적 축제와 같은 소란스러운 행사를 수반하였다. 이러한 시각이 바뀌게 된 계기가 바로 비밀투표제 도입을 둘러싼 19세기 중후반의 논쟁이었는데, 이때 비로소 공동체에 대한 ‘의무’라는 시각이 개인의 ‘권리’라는 시각에 의해 확실하게 도전받게 되었다(Crook and Crook 2007, 458). 이는 비밀투표제 도입이 투표 참여의 의무화 여부보다 투표를 개인의 권리로서 정당화하고 이를 통념화하는 데에 보다 중요한 요인일 수 있었다는 점을 시사한다.

넷째, 공개성과 비밀유지의 원칙은 상호배타적인 관계가 아니라 어떤 방식으로든 결합될 수밖에 없다는 점이다. 투표의 비밀유지를 위해서 판단의 사유화가 필연적이라면, 이를 어느 정도는 상쇄할 수 있는 공개성의 요소나 공공성의 원칙이 보충되어야 한다. 반대로 심의와 결정이 공개적으로 이루어질 경우에 반드시 절차적으로 비밀유지를 통한 개인의 판단과 자유에 대한 보호가 최소한 부분적으로라도 이루어져야 한다. 근대 민주주의가 채택하고 있는 이중 원리, 즉 ‘토론의 공개성’과 ‘표결의 비밀유지’야말로 이러한 두 극단 사이의 타협을 가장 성공적으로 보여주는 사례라고 할 수 있을지 모르겠다.

## 참고문헌

- 김덕현. 2015. “공직선거법상 연령에 의한 공무담임권 제한의 위헌성 검토—‘대통령·국회의원 피선거권 연령 제한’, ‘2인 이상 최고득표시 연장자 당선’ 규정을 중심으로.” 『공익과 인권』 15호, 3-59.
- 박동천. 2000. 『선거제도와 정치적 상상력』. 서울: 책세상.
- Ackerman, Bruce, and James S. Fishkin. 2002. “Deliberation Day.” *Journal of Political Philosophy* 10(2): 129-152.
- Aristotle. 1944. *Aristotle in 23 volumes*, Vol. 21. H. Rackham (trans.), Cambridge: Harvard University Press. <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=urn:cts:greekLit:tlg0086.tlg035.perseus-eng1> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Barat, Raphael. 2015. “The Introduction of the Vote by Ballot in the Elections of the Magistrates by the General Council of the Republic of Geneva (1707).” In Jon Elster (ed.), *Secrecy and Publicity in Votes and Debates*. Cambridge: Cambridge University Press, 72-96.
- Baumgartner, Frederic J. 2003a. ““I Will Observe Absolute and Perpetual Secrecy:” The Historical Background of the Rigid Secrecy Found in Papal Elections.” *Catholic Historical Review* 89(2): 165-181.
- Baumgartner, Frederic J. 2003b. *Behind the Locked Doors: A History of the Papal Elections*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bernstein, Hilary. 2001. “The Benefit of the Ballot? Elections and Influence in Sixteenth-Century Poitiers.” *French Historical Studies* 24(4): 621-652.
- Bertrand, Romain, Jean-Louis Briquet, and Peter Pels. 2007. *Cultures of Voting: The Hidden History of the Secret Ballot*. London: Hirst.
- Brennan, Geoffrey, and Philip Pettit. 1990. “Unveiling the Vote.” *British Journal of Political Science* 20(3): 311-333.
- Canevaro, Mirko. 2018. “Majority Rule vs. Consensus: The Practice of Democratic Deliberation in the Greek *Poleis*.” In Mirko Canevaro, Andrew Erskine,

- Benjamin Gray, and Josiah Ober (eds.), *Ancient Greek History and Contemporary Social Science*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 101-56.
- Cartledge, Paul. 2000. "Greek Political Thought: The Historical Context." In Christopher Rowe, Malcolm Schofield, Simon Harrison, and Melissa Lane (eds.), *The Cambridge History of Greek and Roman Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 11-22.
- Cartledge, Paul. 2018. "Not Voting, But Being Counted: The Cases of Ancient Greece." In Seneca Ferente, Lovro Kunčević, and Miles Pattenden (eds.), *Cultures of Voting in Pre-Modern Europe*. London: Routledge, 11-19.
- Christophersen, Jens A. 1968. *The Meaning of "Democracy" as used in European ideologies from the French to the Russian Revolution: An Historical Study in Political Language*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cicero, Marcus Tullius. 1999. *On the Commonwealth and On the Laws*. James E. G. Zetzel (ed.) Cambridge: Cambridge University Press.
- Cicero, Marcus Tullius. 2006. *Political Speeches*. D. H. Berry (trans.) Oxford: Oxford University Press.
- Cicero, Marcus Tullius 저. 성염 역. 2007. 『법률론』. 파주: 한길사.
- Contarini, Gasparo. 2020. *The Republic of Venice. De magistratibus et republica Venetorum*. Filippo Sabetti (ed.) and Giuseppe Pezzini with Amanda Murphy (trans.) Toronto: University of Toronto Press.
- Crook, Malcolm, and Tom Crook. 2007. "The Advent of the Secret Ballot in Britain and France, 1789-1914: From Public Assembly to Private Compartment." *History* 92(4): 449-471.
- Crook, Malcolm, and Tom Crook. 2011. "Reforming Voting Practices in a Global Age: The Making and Remaking of the Modern Secret Ballot in Britain, France, and the United States, c. 1600—c. 1950." *Past & Present* 212: 199-237.
- Dunn, John 저. 강철웅 · 문지영 역. 2015. 『민주주의의 수수께끼』. 서울: 후마니타스.
- Elklit, Jørgen, and Michael Maley. 2019. "Why Ballot Secrecy Still Matters." *Journal*

- of Democracy* 30(3): 61-75.
- Engelen, Bart, and Thomas R. V. Nys. 2013. "Against the Secret Ballot: Toward a New Proposal for Open Voting." *Acta Politica* 48(4): 490-507.
- Ferente, Serena, Lovro Kunčević, and Miles Pattenden (eds.), 2018. *Cultures of Voting in Pre-Modern Europe*. London: Routledge.
- Fetscher, Iring. 2005. "Republicanism and Popular Sovereignty." In Mark Goldie & Robert Wokler (eds.), *Cambridge History of Eighteenth-Century Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 573-600.
- Flaig, E. 2013. *Die Mehrheitsentscheidung: Entstehung und kulturelle Dynamik*. Paderborn.
- Graeber, David 저. 정호영 역. 2015. 『우리만 모르는 민주주의: 1%의 민주주의 VS 99%의 민주주의』. 서울: 이책.
- Gruen, Erich S. 1991. "The Exercise of Power in the Roman Republic." In Anthony Molho, Kurt Raaflaub, and Julia Emlen (eds.), *City States in Classical Antiquity and Medieval Italy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 251-268.
- Hägele, Günter, and Friedrich Pukelsheim. 2008. "The Electoral Systems of Nicholas of Cusa in the *Catholic Concordance* and Beyond." In Gerald Christianson, Thomas M. Izbicki, and Christopher M. Bellitto (eds.), *The Church, the Councils & Reform: The Legacy of the Fifteenth Century*. Washington, D.C.: Catholic University of America Press, 229-249.
- Hansen, Morgens Herman. 1999. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Harrington, James. 1680. The Benefit of the Ballot, with the Nature and Use thereof: Particularly in the Republick of Venice. <https://digitised-collections.unimelb.edu.au/handle/11343/242327> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Innes, Joanna, and Mark Philip (ed.) 2013. *Re-Imagining Democracy in the age of Revolution: America, France, Britain, Ireland, 1750-1850*. Oxford: Oxford

- University Press.
- Innes, Joanna, and Mark Philip (ed.) 2018. *Re-Imaginig Democracy in the Mediterranean, 1780-1860*. Oxford: Oxford University Press.
- Kurunmäki, Jussi, Jeppe Nevers and Henk te Velde (eds.) 2018. *Democracy in Modern Europe: A Conceptual History*. New York: Berghahn.
- Lane, Melissa. 2018. "Ancient Political Philosophy." *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/ancient-political/> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Larsen, J. A. O. 1949. "The Origin and Significance of the Counting the Votes." *Classical Philology* 44(3): 164-181.
- Lever, Annabelle. 2007. "Mill and the Secret Ballot: Beyond Coercion and Corruption." *Utilitas* 19(3), 354-378.
- Manin, Bernard 저. 곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가: 현대 대의 민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 서울: 후마니타스.
- Manin, Bernard. 2015. "Why Open Voting in General Elections Is Undesirable." In Jon Elster (ed). *Secrecy and Publicity in Voting and Debates*. Cambridge: Cambridge University Press, 209-214.
- Martines, Lauro. 1988. *Power and Imagination: City-States in Renaissance Italy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat, Baron de la brede et de. 1951. *Œvres complètes*. Tome 1. Paris: Gallimard.
- Nicholas, of Cusa. 1991. *The Catholic Concordance*. Paul E. Sigmund (trans.), Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Leary. Cornelius. 1962. *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections. 1868-1911*. Oxford: Clarendon Press.
- Pattenden, Miles. 2018. "Cultures of Secrecy in Pre-Modern Papal Elections." In Senera Ferente, Lovro Kunčević, and Miles Pattenden (eds.), *Cultures of Voting in Pre-Modern Europe*. London: Routledge, 94-112.
- Plutarch. 1914. *Plutarch's Lives*. Bernadotte Perrin (trans.), Cambridge: Harvard



- University Press. <http://data.perseus.org/texts/urn:cts:greekLit:tlg0007.tlg004.perseus-eng1> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Rokkan, Stein. 2009. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. Colchester: ECPR Press.
- Rousseau, Jean-Jacques 저. 김영옥 역. 2018. 『사회계약론』. 서울: 후마니타스.
- Sintomer, Yves. 2010. “Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy.” *Constellations* 17(3): 472-487.
- Staveley, E. S. 1972. *Greek and Roman Voting and Elections*. London: Thames and Hudson.
- Sturgis, Daniel. 2005. “Is Voting a Private Matter.” *Journal of Social Philosophy* 36(1): 18-30.
- Schwartzberg, Melissa. 2010. “Shouts, Murmurs and Votes: Acclamation and Aggregation in Ancient Greece.” *Journal of Political Philosophy* 18(1): 448-468.
- Schwartzberg, Melissa. 2013. *Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thucydides. 1910. *The Peloponnesian War*. London: J. M. Dent. <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=urn:cts:greekLit:tlg0003.tlg001.perseus-eng3> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Tuck, Richard. 1990. “Humanism and Political Thought.” In Anthony Goodman and Angus MacKay (eds.). *The Impact of Humanism on Western Europe*. London: Longman.
- UN. 1948. “Universal Declaration of Human Rights.” <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (검색일: 2021. 6. 15.)
- Yakobson, Alexander. 1992. “Secret Ballot and Its Effects in the Late Roman Republic.” *Hermes* 123(4): 426-442.

## How Did Secret Ballot Become Democratic? : Voting Publicity and Secrecy in Pre-modern Europe

Hong, Chulki | Sogang university

Secret ballot is taken for granted as democratic method of voting. This article aims at a comparative study of five cases of pre-modern secret voting: Greek democracy, Roman republic, Papal State, and the republic of Venice and Geneva. From these cases, we draw on the four following points regarding the relationship between pre-modern secret voting and modern democracy. First, it is impossible to consider the pre-modern cases of voting secrecy as democratic both nominally and substantially. Second, they also cannot meet the secrecy standard of modern secret ballot. Third, regarding the meaning and legitimization of elections and voting, pre-modern cases tend to emphasize community over individual and duty over right. Fourth, voting publicity and secrecy are not mutually exclusive options but rather can be mixed and compromised.

---

**Key Words** | Secret Ballot, Written Ballot, Public Voting, Oral Voting, Democracy