
다수결 원칙과 정부안정성: '적극적 다수'와 '소극적 다수의' 적용을 통한 북유럽 5개국의 비교분석*

최연혁(에테보리대학교)
yonhyok.choe@scips.se

【 목 차 】

- | | |
|------------------------|--|
| I. 문제의 제기 | III. 북유럽 5개국 의회정치의 양태,
선거제도 그리고 정부안정성 |
| II. 다수결의 원칙의 개념적
접근 | IV. 분석 및 논의 |

주제어: 다수결의 원칙, 적극적-소극적 다수, 의회틀레랑스, 정당분절
화, 정부안정성

다수결의 원칙은 대의민주주의의 근간을 이룬다. 하지만 다수에 의한 통치방식은 국민주권과 정당성의 기초가 된다는 점에서는 필수 불가결 요소이지만, 동시에 안정적 정부를 통한 국가의 운용이라는 목표를 충족시키기 위한 제도로서는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 특히 비례대표성을 기초로 한 의회중심주의를 채택하고 있는 대다수 유럽국가들의 경우 정부구성과 예산안 통과와 난제, 불신임을 통한 잦은 정부교체 등의 비효율적 통치위기에 종종 노출된다. 이 논문은 다수결의 민주주의적 의미와 본질을 검토해 본 후 두 가지 차원, 즉 적극적 다수와 소극적 다수의 개념을 바탕으로 이루어지는 의회틀레랑스의 개념을 사용해 북유럽 5개국의 정부안정성을 분석해 보는데 초점을 둔다. 북유럽 민주주의는 소수의 목소리를 대변하는 대표성에는 충실하지만 이를 지나치게 강조할 경우 정부의 잦은 교체, 정부의 실각, 예산안 통과와 어려움을 겪어됨을 보여주었다. 그 원인을 추적

* 이 논문은 2015년도 교육부 재원으로 한국연구재단 사회과학연구지원 사업의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2013S1A3A2055205).

한 결과 두 가지 측면, 즉 선거제도의 결과 파생되는 정당의 분절화와 정부해산 요건인 상대적 다수제에 의해 기인하고 있음을 발견하였다. 덴마크와 핀란드가 그 예에 속한다. 반대로 스웨덴의 경우 정당분절화가 상대적으로 낮고, 절대적 다수제를 정부해산 요건으로 채용하고 있어 정부의 안정성도 다른 4개국보다 높게 나타난다. 요컨대, 이 논문은 정치적 안정성은 의회톨레랑스보다 정당분절화의 정도와 정부해산요건이 절대적 다수인가, 혹은 상대적 다수인가에 더 큰 영향을 받는다는 점을 보여 준다.

논문접수: 2015.11.19 / 심사완료: 2015.12.04 / 게재확정: 2015.12.10

I. 문제의 제기

다수결 원칙은 국민주권(popular sovereignty)과 민주적 정당성(democratic legitimacy)을 필수요소로 하는 대의민주주의 작동의 근간을 이룬다(Blondel 1973; Schumpeter 1976; Heywood 2015, 82-89). 하지만 비례대표제를 채택하고 있는 유럽의 다당제적 정당체제 하에서는 너무 엄격한 다수결의 원칙을 적용해 과반수를 확보하는 정부를 구성할 때 3개 이상의 복수정당의 참여로 인해 정부구성기간이 길어지고, 공동 예산안과 참여한 정치적 사안에 대한 합의실패, 그리고 빈번한 내각불심임 등으로 인한 갈등의 증폭 등 통치력의 위기를 초래하기도 한다(Von Beyme 1970, 570-571; 2001; Laver & Schoefield 1990; Lewin 1998, 197-198; Lijphart 2012; Przeworski 1988; Von Hagen 1992). 소수정부일 경우에는 야당의 협조가 전제되지 않고는 정부의 통치력은 극도로 제한을 받을 수 밖에 없다(Strøm 1990; 1995). 비례대표제는 소수의 보호와 국민 대표성을 충족시켜 주지만 복수정당의 정부참여로 인해 파생되는 정부 통치력의 약화는 곧 정치적 안정성과 효율성을 해치는 요소로 작용한다. 유럽 각국의 통치위기와 정부의 불안정성에 관한 다양한 연구가 이를 반영한다.¹⁾

이 글에서는 다수결 원칙과 정치적 안정성과의 관계를 선거제도라는 통제변수를 사용해 규명해 보고자 한다. 일반적으로 북유럽 국가들의 의회민주주의적 양태는 매우 안정적이고 동질적으로 인식되고 있지만 구체적으로 얼마나 유사한지, 혹은 상이한지에 대한 분석을 다수결 원칙의 적용이라는 틀 속에서 시도해 보는데 이 글의 목적이 있다. II장에서는 다수결 제도의 본질을 논의해 보면서 대의민주주의의 중요한 가치기준에 대한 접근을 시도해 본다. 또한 적극적 다수, 소극적 다수, 기권표의 이론적 해석과 정의에 기초한 의회톨레랑스 개념을 도입해 적극적 다수와 소극적 다수가 어떻게 유럽의회민주주의의 정부임명과 불신임에 적용되고 있는지 검토해 본다. III장에서는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 그리고 아이슬란드 등 북유럽 5개국에서 채택한 선거제도의 적용결과 나타나는 정당 분절화(*party fragmentation*)가 정치안정성에 어떻게 영향을 미치는지를 분석해 보고, 마지막 IV장에서는 정부구성과 해산에 요구되는 다수결 제도가 어떻게 선거제도의 결과 파생되는 정당분절화에 영향을 받고 있는지 분석한 내용을 중심으로 종합적으로 논의해 본다.

II. 다수결의 원칙의 개념적 접근

의회민주주의의 근간인 다수결 원칙(*principle of the majority rule*)은 서구민주주의의 산물로 받아들여진다. 다수결 원칙은 과반의 통치(*majority rule*)라는 기초 위에서 작동하는 민주적 장치다. 고

-
- 1) 유럽 각국의 의회민주주의 통치의 위기와 정부의 불안정성에 대한 다양한 연구가 진행되었다. 이태리(Spotts & Wisner 1986; LaPalombara 1987; Cotta & Verzichelli 2000; 2007), 독일(Pridham 1982), 스위스(Linder 1994), 네덜란드(Lijphart 1975), 벨기에(Vliegenthart, Walgrave, & Meppelink 2011), 오스트리아(Luther & Muller 1992), 포르투갈(Neto 2003), 스페인(Flores Juberias 2003), 북유럽국가(Damgaard, et al. 1992; Wiberg 1994), 유럽(Sani & Sartori 1983; Saalfeld 2000).

대 아테네 직접민주주의는 시민들이 참여해 투표한 표를 단순다수 (simple majority) 방식으로 결정했고(Thorley 2005, 57), 영국과 미국 등 초기 민주주의 선거에서도 아테네방식의 단순다수제가 주류를 이루었다. 프랑스 혁명 전후의 근대민주주의가 뿌리를 내리기 이전에는 보다 점수제(Borda count), 콩도르세 방식(Condorcet method)과 함께 19세기 후반부터 다양한 비례대표(proportional representation) 경쟁방식이 도입되기 시작되면서 과반수의 의미에 대한 논의가 더욱 가열되기 시작했다(Carstairs 1980, 2-5).

다수결제도가 국민주권과 민주적 정당성의 요건을 충족시키는 중요한 단서가 된다는 점에서 현대 민주주의 정치체제의 필수적 요소로 간주된다(Morris 1998; Lutz 1988). 미국 헌법에 명시된 ‘모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 국민주권 사상은 대의민주주의 체제 하에서 민주적 정당성 확보를 위한 필수적 요소로 자리잡았다(Heywood 2015, 82-89). 하지만 ‘국민으로부터’라는 개념의 불명료성이 문제다. 즉 ‘국민의 뜻을 어떻게 결집할까’와 ‘국민의 몇 퍼센트가 유효한 국민의 뜻일까’라는 본질적 문제의 접근은 국가마다, 문화의 차이 혹은 역사적 민주주의 발전과정에 따라 조금씩 다르게 나타나기 때문이다. 예를 들어 초기 민주주의 선거에 참여할 수 있는 국민의 자격은 세금, 노동급여, 재산, 교육 등의 일정기준을 충족한 극소수에게 부여되었고 절대적 다수는 선거에 참여할 자격조차 박탈당했다. 마찬가지로 영국과 미국의 경우는 1인 선거구의 상대적 다수가 결정권을 가졌지만, 민주주의 초기 빈번히 사용된 프랑스의 1인 2표제, 스위스의 1인 다수표제, 그리고 복수선거구제를 통해 표출된 절대적 과반을 유효한 수로 보았다.

민주주의가 과반수 원칙에 의한 통치에 기반을 두고 있음에도 불구하고 과반수의 독재 혹은 압제(tyranny of majority)로부터 소수의 권리와 자유의 침해를 방지할 수 있는 장치, 즉 삼권분립을 통한 견제와 균형의 제도적 장치는 민주주의의 존립을 위해 필수적 요소로 간주되었다. 미국의 건국헌법 제정과정에서 소수의 기본권과 자유를 보장할 수 있는 헌법조항을 추가시킨 메디슨(J. Madison)의 권리장전(Bill of Rights)의 정신과 다수의 통치가 어느 누구에게도 해

악을 끼쳐서는 안 된다고 요구한 밀(J. S. Mill)의 다수결 비해악원칙 (No-harm principle of majority)은 과반수독재 방지를 위한 중요한 철학적 기반으로 받아들여지고 있다(Mill 1972; Heywood 2015, 241; Morris 1998). 즉 다수가 의사결정의 절대적 기준이 되지만 선거에서 패배한 정당, 투표에 참여하지 않은 기권자, 무효투표를 던진 유권자 혹은 투표권이 없는 시민까지 포함하는 소수의 위치에 있는 국민의 보호와 자유보장은 다수결 원칙의 중요한 요소로 받아들여지고 있다.

다수결 원칙이 민주적 절차방식으로 채택되어 사용된 결정적 계기는 선거를 통한 대의민주주의 구축과 밀접한 관계가 있다. 통치자의 뜻이 아닌 선거를 통해 나타난 국민의 뜻 혹은 의지(will of the people)를 정부의 정책결정과 의회의 의사결정에 반영할 수 있도록 ‘다수를 차지한 정당이 의회와 정부를 통치해야 한다’는 것은 슈페터(J. A. Schumpeter)의 민주적 방식(democratic method)에 잘 나타나 있다(Schumpeter 1976; Huntington 1991). 국민의 대표를 뽑는 선거에서 다수국민의 뜻(will of the majority)을 모아 정책결정과정에 반영해 통치를 담당하는 정부와 의회를 구성하는 것이 민주적 방식이라고 정의한 슈페터 민주주의이론은 ‘동일표’ ‘동일가치’라는 등가성을 기초로 한 다수결의 원칙이 뿌리를 내리게 하는데 지대한 영향을 끼쳤다. 즉 민주적 다수결주의는 ‘모든 사람이 한 표씩 (everybody votes for one, nobody for more than one)’이라는 등가성의 원리(principle of equivalence)에 기초한 개념으로 의회 민주주의의 발전과정에서 1인 1표주의를 인정한 보통선거제와 평등투표제의 중심 요소로 자리를 잡았다.²⁾ 1838년 시작된 차티스트운동(chartist movement)에서 요구한 6개 항목 중 남성보통선거제 도입과 1인 1표주의는 19세기 말에 이르러 영국을 비롯한 서유럽국가에서 폭넓

2) 재산규모에 따라 복수투표권을 부여한 초기 서구 민주주의의 사례나, 1948년까지 영국에 존재했던 대학선거구(university constituency)에 등록된 유권자에게 2표를 부여했던 복수투표권은 인위적으로 국민다수의 뜻을 왜곡한 것이었기 때문에 등가성의 원칙에 정면으로 위배되는 행위라 할 수 있다.

게 도입되기 시작했고 여성 및 소수민족까지 포함한 보통선거제도가 전면적으로 실시된 것은 1차대전 전후와 2차대전 사이의 기간에 완성되었다.³⁾

다수결 원칙의 기본적 원리는 최대다수의 최대행복을 기치로 한 벤담(J. Bentham)과 밀(J. S. Mill)의 공리론(utilitarianism)에 잘 표출되어 있다(Heywood 2015, 389). 공리론은 모든 사람의 가치를 동일하게 간주하는 등가성의 원리에 기초한다. 1인 1표주의의 등가성의 원리는 다수결 원칙의 중요한 요소가 된다. 1948년까지 영국에 존재했던 대학선거구제에 등록된 유권자에게는 2표를 부여했던 복수투표권은 교육차이에 따라 개인간의 가치를 차별한 것이기 때문에 다수결의 원칙에 반하는 행위였다. 1688년 명예혁명과 1689년 권리장전으로 의회민주주의의 기초를 세운 영국이 서구 민주주의의 국가 중 가장 늦게 등가성에 기초한 다수결의 원칙을 도입한 상황은 아이러니 하다.

국민의 대표를 뽑는 선거에서 다수국민의 뜻을 모아 정책결정과정에 반영해 통치를 담당하는 정부와 의회를 구성하는 것이 민주적 방식이라고 주장한 슈페터의 민주주의 이론에 다수결의 원칙이 잘 투영되어 있다(Schumpeter 1976). 또한 미국 헌법에서도 채택한 ‘모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 국민주권 사상의 요체 또한 정부의 권력과 의회 내의 의사결정권은 다수국민의 뜻에 기초해야 한다는 슈페터의 민주적 방식에 따라 완성되며 그 과정의 결과로 획득되는 민주적 정당성은 민주주의 구축과 지속적 유지를 위한 필수요소가 된다. 선거의 절차를 통해 표출된 다수의 의견을 반영해서 정부를 구성하고, 선거에서 취합된 국민의지가 정책결정과정에서 투영되어야 한다는 다수결 주의의 요체는 이스턴(David Easton)의 국민요구(popular demand)와 지지(support)에 기초한 정치적 투입(political input) 개념에서도 잘 나타나 있다(Easton 1965, 32).

의회민주주의의 핵심요소인 정부의 의회에 대한 책임성, 혹은 의

3) 하지만 스위스의 경우 1971년 여성에게 참정권이 부여되었고 미국의 경우 흑인에게 투표권이 의무적으로 주어진 것은 1965년에 이르러서야 가능했다.

회의 정부에 대한 신뢰를 충족시키기 위해 필요한 다수의 의견을 어떻게 정부구성과 불신임, 정책형성에 적용시켜야 하는지의 접근 방식을 놓고서는 다양한 의견이 엇갈린다(De Winter 1995; 2003; Döring 1995; Cheibub, Martin, & Rasch 2013). 일반적으로 다수라 함은 지지하는 수의 합이 50퍼센트를 넘을 때를 뜻하는 것이지 반대가 과반을 차지하는 경우, 즉 찬성하는 세력이 소수가 될 때는 정부는 의회의 신뢰를 잃은 것으로 간주된다. 다수의 세력이 지지하는 단일정당, 혹은 정당연합이 정부를 구성할 수 있고, 다수의 신뢰를 지속적으로 확보하고 있어야 존속할 수 있게 된다. 의회 내 다수세력의 반대는 곧 정부에 대한 신뢰상실을 의미하기 때문에 정부의 의회에 대한 책임성의 원칙에 따라 국민의 재신임을 물어야 한다.

의회민주주의 연구학자였던 브루세비츠(A. Brusewitz)는 선거를 통해 정부를 구성할 때 양당제 하에서는 과반의 정치, 즉 50퍼센트 이상의 지지를 받는 정당이 정부를 구성하는 것이 용이하지만, 전통적인 다당제 하에서는 정당 간의 지지도가 비슷하고 시장, 노동, 자본, 분배 등의 정책 노선이 뚜렷해 상호간 연합이 어려울 경우 과반의 찬성을 얻어 정부를 구성하는 것은 사실상 불가능하다고 진단하고 있다. 이 경우 어느 정당도 과반을 넘지 못하기 때문에 이를 타결하기 위한 유일한 방법으로 의회를 해산하고 다시 총선을 치러야 하지만, 끊임없이 반복되는 선거에서도 과반을 넘는 정당이 나오지 못해 정부를 구성할 수 없게 되는 상황이 된다면 대의민주주의는 무용지물이 된다고 경고하고 있다. 이 같은 상황을 극복하기 위해 브루세비츠가 고안해 낸 개념이 적극적 다수와 소극적 다수다.

브루세비츠는 찬성이 과반을 차지하는 상황을 적극적 다수(positive majority)라 명명하고, 그 반대의 개념, 즉 반대하는 세력의 합이 50 퍼센트를 넘지 못할 경우 소극적 다수(negative majority)라 정의하고 있다(Brusewitz 1929, 323-334; Lewin 1998, 199; Bergman 1993b, Bergman, et al. 2003; Louwerse 2014). 유사한 개념으로 적극적 과반을 기초로 의회의 신임을 얻어 정부가 구성되는 형태를 적극적

의회주의(positive parliamentarism)이라 칭하고, 그 반대의 개념인 소극적 의회주의(negative parliamentarism)는 50퍼센트 이상이 명백하게 반대하지 않는 대안, 혹은 과반이 찬성하지는 않지만 소극적으로 상대방의 통치를 인정해주는 의회주의라고 정의하고 있다(Louwerse 2014, 2; Russo & Verzichelli 2014, 2-3). 여기서 주목해야 할 새로운 개념이 바로 톨레랑스다. 이 개념은 일반적으로 상이한 가치나 주장, 의견을 반대하지 않고 받아들일 수 있는 관용이라는 의미로 사용하고 있지만, 의회정치에서 과반수의 정의를 위해 브루세비츠가 1920년대 처음으로 도입해 사용하기 시작했다. 즉 과반수의 찬성과 반대의 개념 해석에 있어서 적극적으로 찬성하는 쪽이 50퍼센트를 넘을 때는 이견의 여지 없이 보편적 다수의 의회정치라 할 수 있지만, 과반수 이상의 의견이 적극적으로 반대하지 않는 대안도 소극적 찬성의 의회정치라는 것이다(Brusewitz 1929, 323). 다수가 적극적으로 찬성은 하지 못하지만 그렇다고 적극적으로 반대도 하지 않는 개념이 곧 의회적 톨레랑스(parliamentary tolerance)의 개념이다(Lewin 1998, 197; Louwerse 2014, 3-5).

이 개념은 찬성과 반대의 중간에서 정확한 의사를 표현하지 않는 기권표에 대한 해석을 심화시켰다는 의미를 갖는다. 여기서 기권은 통상적으로 찬성 혹은 반대 어느 쪽에도 의사를 표시하지 않은 중립적 의사표시라는 개념을 초월해 적극적으로 지지하지 않는 대안이 통치를 해도 무관하다는 암묵적 용인, 혹은 찬성으로 해석된다는 것이다. 즉 의회적 톨레랑스는 적극적 찬성과 기권을 포함한 의견이 적극적 반대보다 많을 때 통치의 정당성을 부여해 주는 일종의 의회 민주주의적 장치라 할 수 있다. 의회적 톨레랑스는 적극적 찬성과 적극적 반대의 수가 과반을 넘지 못할 때 정치적 교착상태를 벗어날 수 있게 해주는 중요한 제도적 장치인 셈이다. 그렇지 않을 경우 의회 민주주의는 조기총선거를 통해 새 정부를 구성해야 하지만, 의회의석 배분이 재총선 이후에도 큰 변화없이 동일하다는 전제 조건 하에서는 정부의 공백상태가 오랫동안 지속될 수 있기 때문에 매우 유용한 제도라 할 수 있다(Brusewitz 1929, 323-334; Lewin 1998, 197-199).

이 같은 논의를 바탕으로 볼 때 적극적 의회주의는 지지자의 수가 과반이 넘는 적극적 의회주의(active parliamentarism) 혹은 다수 의회주의(majority parliamentarism)라고 정의할 수 있고, 소극적 의회주의는 적극적으로 반대하는 수가 과반을 넘지 않으면 정부구성을 허용해 주는 의회주의를 채택하고 있기 때문에 기권표까지도 암묵적 지지로 간주하는 소극적 의회주의(passive parliamentarism), 혹은 소수의회주의(minority parliamentarism)라고 할 수 있다(Bergman 1995a; 1995b).

정부임명을 위한 요건, 그리고 정부의 불신임에 필요한 기준도 의회중심제를 채택하고 있는 국가들마다 상이하게 적용되고 있다. 정부구성을 위한 의회인준 절차에서 사용되고 있는 과반의 종류를 보면 투표절차를 통해 재적의원 과반을 확보해야 하는 절대다수(absolute majority), 단일 후보에 대한 찬반투표에서 참석의원의 다수만 확보하면 되는 비교다수(relative majority), 다수후보 중 한 명의 다수득표자에게 정부 구성권을 부여하는 단순다수(plurality), 인준 이전에 추천된 후보에 대해 의회투표절차를 거치되 다수의 반대만 없으면 통과되는 소극적 다수(negative majority), 과반을 넘지 않는 소수, 그리고 선거의 결과에 따라 사후 추인만 이루어지는 무인준절차(no investiture vote) 등으로 나뉜다(Louwerse 2014; Cheibub,

〈표 1〉 정부임명을 위한 투표절차에 따른 분류와 의회주의의 구분

기준	의회주의 구분	수식
절대다수(absolute majority)	적극적(positive)	$Y > (N + A)$
비교다수(relative majority)	적극적(positive)	$Y > N$
단순다수(plurality)	적극적(positive)	$Y_1 > Y_n$ (각각의 n보다 클 때)
소극적 다수(negative majority)	소극적(negative)	$(Y + A) > N$
소수(minority)	적극적(positive)	$Y > M(Y_x + N + A), M < 0.5$
무인준절차(no investiture vote)	소극적(negative)	-

설명: Y = 정부지지; Y_x = 다른 정부대안인 x당의 지지;

N = 정부반대세력; A = 기권세력; M = 소수

출처: Louwerse 2014, 5.

Martin & Rasch 2013). 적극적 의회주의와 소극적 의회주의를 비교해 보면, 찬성이 반대보다 수치상으로 더 큰 상태인 절대다수, 비교다수, 그리고 단수다수, 소수의 경우가 전자인 적극적 의회주의에 속하고, 절대다수가 반대하지 않는 상황에 기초하고 있는 소극적 다수와 무인준절차는 후자인 소극적 의회주의에 속한다. 이를 종합적으로 정리해 수식으로 표현해 보면 <표 1>과 같다.

정부의 불신임 절차에 있어서도 다양한 과반기준이 적용되고 있다. <표 2>에서 명시한 바와 같이 첫째, 헌법이나 관련 법률규정에 따라 적극적으로 불신임안(constructive motion of no confidence)을

<표 2> 유럽 30개국의 정부임명 및 불신임의 요건에 따른 구분

사전임명규정	불신임 제도를 통한 정부제거요건			
	불신임안의 의회제출	절대다수	비교다수	합계
임명투표 통과요건	$Y_x > Y + A$	$N > (Y + A)$	$N > Y$	
절대다수 $Y > (N + A)$	독일, 스페인, 헝가리, 폴란드, 슬로베니아	크로아티아, 헝가리, 루마니아	핀란드, 아일랜드, 이태리, 라트비아, 룩셈부르크, 영국	14
비교다수 $Y > N$	벨기에	불가리아, 체코, 에스토니아, 그리스, 리투아니아, 슬로바키아		7
소극적 다수 $(Y + A) > N$	-	스웨덴, 포르투갈		2
무인준절차 (no investiture vote)	-	프랑스, 아이슬란드, 말타	오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이	7
합계	6	14	10	30

설명: Y = 정부지지; Y_x = 정부대안인 x의 지지; N = 정부반대세력; A = 기권세력; M = 소수

출처: Louwerse 2014, 6. 일부 내용은 저자에 의해 추가 되었다.

의회에 제출한 블록의 세력이 정부와 기권표의 합보다도 클 경우의 수, 둘째, 재적과반수의 과반 이상인 절대다수가 반대하는 경우의 수, 셋째, 찬반투표에 참석한 의원 중 반대표가 찬성표보다 큰 경우의 수 등으로 나눌 수 있다.

정부임명과 해임에 가장 빈번히 사용되고 있는 기준은 절대다수제로 14개 국가가 각각 채택하고 있으며, 다음으로 비교다수와 무인준절차가 각각 7개국에서 사용되고 있다. 여기서 무인준절차(No investiture vote)란 선거의 결과에 따라 다수를 차지한 정당, 혹은 정당연합이 합의하면 대통령 혹은 국왕이 형식적으로 추인하는 절차로 프랑스, 아이슬란드의 같이 대통령제를 채택하고 있는 경우는 대통령이, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이 같이 입헌군주국의 경우는 국왕이 소수나 다수정권에 관계없이 추인한다. 정부불신임 절차에서 두 번째로 많이 사용되는 제도는 비교다수제로 영국, 이태리, 아일랜드, 오스트리아, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이와 같은 입헌군주국 등 총 10개국이 사용하고 있다. 스웨덴과 포르투갈의 경우 정부임명요건에서는 소극적 다수제(negative majority)를 채택하고 있고 불신임 요건을 충족시키기 위해서는 절대다수가 필요하기 때문에 소수정권의 경우이지만 불신임을 비교적 쉽게 관철시킬 수 있는 비교다수에 비해서는 안정적으로 정권을 유지하게 해 주는 효과가 있다(Rasch 2011, 26-27).

이제까지 의회민주주의의 작동방식에 영향을 미치는 과반수의 논리, 의회주의의 적용, 그리고 정부구성과 제거방식과의 관계를 논의해 보았다. 그렇다면 적극적 혹은 소극적 의회주의는 정부안정성에 어떤 영향을 미칠 것인가? 또한 선거제도와 정당제도, 다수 혹은 소수정부, 정부참여 정당의 수와 정권안정성과는 어떤 관계에 있을까? 다음 장에서는 과반의 다양한 적용방식에 기초한 북유럽 5개국의 의회민주주의 특징과 작동방식, 정부의 안정성에 대해 논의해 보고자 한다.

Ⅲ. 북유럽 5개국 의회정치의 양태, 선거제도 그리고 정부안정성

그로프만과 레이파르트(B. Grofman & A. Lijphart)는 북유럽 5개국이 의회민주주의 발전과정과 궤적이 비슷해 국민 대표선출방식, 의회와 정부와의 관계와 위상이 매우 유사한 형태를 띠고 있다고 지적하고 있다. 우선 단원제 의회의 공통점을 들 수 있다. 노르웨이와 핀란드를 제외하고 나머지 3개국은 양원제에서 단원제로 개혁을 통해 의회제도를 단일의회로 통일했다. 덴마크의 경우 1953년, 스웨덴 1974년, 그리고 아일랜드는 비교적 최근 1991년 상원제를 폐지하고 하원만으로 구성된 단일의회제를 구축했다(Damgaard 1992; Grofman & Lijphart 2002). 두 번째로 선거제도의 유사성을 들 수 있다. 5개국 모두 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있다. 정당 중심으로 지역별로 정당명부를 작성해 지역구 단위로 의석을 배분하는 제도이다. 의석배분 방식에는 약간의 차이가 보인다. 노르웨이와 스웨덴이 수정 생-라그 식(Modified Sainte-Laguë) 방식, 덴마크와 아일랜드는 헤어 쿼터 방식, 그리고 핀란드는 동트(d'Hondt) 방식을 적용해 의석을 정당들에게 배분하고 있어 약간의 차이가 발견된다.⁴⁾

덴마크의 경우 4개국에 비해 선거제도에 있어 특이한 점은 비례 추가의석비율이 23%로 가장 높고, 지역구 평균 의석수도 높아 불

4) 정당명부식 비례대표제 하에서의 의석배분 방식은 매우 복잡하다. 각 정당들이 지역구에서 획득한 표를 배분해 의석을 확정하는 방법으로 우선 일정비율을 획득한 정당에게 우선 의석을 배정하고 난 후 소진된 표를 제외한 나머지 표의 크기에 따라 배분하는 최대잉여방식이 있고, 두 번째로 지역구에서 각 정당이 획득한 득표수를 일정한 값으로 나누어 가장 큰 순서부터 차례로 할당하며, 지역구에 할당된 의석수가 모두 소진될 때까지 차례로 큰 값 순서대로 다시 배분해 주는 최대평균치(Highest average) 제도를 들 수 있다. 전자에는 헤어방식(Hare quota=1/N), 두릅방식(Droop quota=1/N+1), 임페리알리(Imperiali=1/N+2) 방식등이 있고, 후자에는 동트방식(겟수 1, 2, 3, 4, 5, ...로 증가), 라그식(1, 3, 5, 7, ...로 증가), 수정 생-라그식(1.4, 3, 5, 7, ...로 증가) 등이 있다.

비레지수가 가장 낮게 나타난다는 점이다. 비레추가의석비율은 전체 의석수에 대비한 추가의석수의 비율을 나타낸 것으로 높을수록 지역구에서 발생하는 비례성의 왜곡현상을 보완할 수 제도이다. 또한 선거구가 클수록 정당들에게 배분되는 의석수도 고르게 분산되기 때문에 비례대표성이 매우 높다고 할 수 있다(Rasch 2011; Persson & Wiberg 2011).

아래 표에서 보듯이 덴마크의 경우 선거구 평균의석수는 13.5로 아이슬란드를 제외하고 가장 높다. 비례대표성의 정도를 측정하는 불비레지수는 덴마크의 경우 가장 낮은 수준인 0.4(1995)에서 가장 높은 1.6(2001)의 값을 오르내리고 있으며, 노르웨이는 2.7(2005), 3.3(2001), 스웨덴 0.9(1995), 3.0(2006), 핀란드 3.2(1999, 2003, 2007), 3.5(1995), 아이슬란드 1.1(1999), 3.5(2007)을 보여주고 있다. 비례대표성을 측정한 4개 선거의 평균치를 비교해 보면 덴마크가 1.05로 다른 4개국에 비해 가장 낮게 나타나고 그 다음으로 스웨덴 1.65, 아이슬란드 2.28, 노르웨이 3.10, 핀란드 3.28로 나타나고 있다. 지표값이 낮을수록 국민의 정당에 대한 지지도와 비례해 선거에서 표출된 국민의 의사를 의회의석 배분에서도 정확히 반영하는 제도라고 할 수 있다. 의원내각제의 경우 의석배분에 따라 의회에 진출한 하나의 정당 혹은 정당연합이 정부를 구성하기 때문에 비례성의 확보는 그만큼 정부의 정당성 확보에도 매우 중요한 요소로 작용한다. 비례대표성의 확보를 위해 핀란드를 제외한 북유럽 4개국에서는 비레추가의석제도가 사용되고 있어 유권자 표의 왜곡현상이 감소되는 효과가 있다. 대조적으로 비례대표성이 가장 낮은 핀란드의 경우는 비레추가의석이 배정되지 않아 지역구에서의 사표가 재분배를 통해 비례대표성을 강화시켜 주지 못하기 때문에 <표 3>에서도 확인되듯이 불비레지수가 가장 높게 나타난다.

그렇다면 높은 비례대표성의 단점은 무엇일까? 다음의 <표 3>과 <표 4>는 높은 비례대표성의 문제점을 단적으로 보여주고 있다. 우선 비례대표성과 유효정당수의 관계는 정비례로 변화한다. 비례대표성이 높으면 높을수록, 즉 불비레지수가 0에 가까울수록 유효정당수는 높게 나타난다. 유효정당수는 의회에 진출한 정당의 실질적

〈표 3〉 북유럽 5개국의 의회, 선거제도, 불비레지수, 최저득표율 및 유효정당수

의회	의회규모 및 의석수	선거제도 ¹⁾	선거구 평균 의석수	불비레지수 ²⁾	최저 득표율 (electoral threshold)	유효정당수 ³⁾
Folketing (덴마크)	단원제 (1953년 이후) 179석	정당명부식 비례대표제 수정 생-라그 방식 및 최대잉여 헤어방식 (23% 비례추가 의석)	M=13,5	1998: 0,4 2001: 1,6 2005: 1,8 2007: 0,7 평균: 1,05	2% national	1981: 5,47 1984: 5,04 1987: 5,31 1988: 5,31 1990: 4,36 1994: 4,54 1998: 4,71 2001: 4,48 2005: 4,89 2007: 5,33 2011: 5,61 평균: 5,00
Storting (노르웨이)	단원제 169석	정당명부식 비례대표제 수정생-라그 방식 (11% 비례추가 의석)	M=7,9	1997: 3,4 2001: 3,3 2005: 2,7 2009: 3,0 평균: 3,10	4% national	1981: 3,19 1985: 3,09 1989: 4,24 1993: 4,04 1997: 4,36 2001: 4,36 2005: 4,56 2009: 4,07 2013: 4,39 평균: 4,03
Riksdag (스웨덴)	단원제 (1971년 이후) 349석	정당명부식 비례대표제 수정생-라그 방식(11% 비례추가 의석)	M=10,7	1994: 1,2 1998: 0,9 2002: 1,5 2006: 3,0 평균: 1,65	4% national 12% district	1982: 3,13 1985: 3,39 1988: 3,67 1991: 4,19 1994: 3,50 1998: 4,29 2002: 4,23 2006: 4,15 2010: 4,54 2014: 4,99 평균: 4,01

Eduskunta (핀란드)	단원제 200석	정당명부식 비례대표제 동트방식 (추가 의석 없음)	M=13.7	1995: 3.8 1999: 3.2 2003: 3.2 2007: 3.2 평균: 3.28	없음	1983: 5.14 1987: 4.93 1991: 5.23 1995: 4.88 1999: 5.15 2003: 4.93 2007: 5.13 2011: 5.83 평균: 5.15
Altingi (아이슬란드)	단원제 (1991년 이후) 63석	정당명부식 비례대표제 최대잉여 헤어방식 (14% 비례추가 의석)	M=9.0	1999: 1.1 2003: 1.9 2007: 3.5 2009: 2.6 평균: 2.28	없음	1983: 4.06 1987: 5.34 1991: 3.78 1995: 3.95 1999: 3.45 2003: 3.71 2007: 3.62 2009: 4.18 2013: 4.42 평균: 4.06

출처: Rasch(2011), 26쪽; 유효정당수의 자료는 아래의 자료에서 발췌.

<http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/Docts/ElectionIndices.pdf>.

- 1) 선거제도는 일반적으로 다음의 세가지 변수로 측정한다. 선거방식(electoral formula: 다수 혹은 비례, 다수의 경우 단순다수 혹은 절대다수, 비례의 경우 쿼타방식 혹은 제수방식), 투표방식(ballot structure: 정당명부, 기호투표여부, 개방식 혹은 폐쇄식), 선거구크기(district magnitude). 이와 함께 최저득표율(electoral threshold), 대표성확보를 위한 비례추가 의석(additional seats allocated for reducing disproportionality) 등으로 구분되며 이 같은 결과의 결합으로 유효정당수의 크기가 영향을 받는다. 이에 대해서는 Lijphart(2012, 130-157)를 참조.
- 2) 불비례지수(Index of disproportionality)는 득표율과 의석비율의 차이에 따른 값을 기준으로 한 값으로 최소 0과 최대 100 사이에서 결정된다. 0에 가까울수록 비례성이 높고, 100에 근접할수록 비례성이 매우 낮다. 즉 0에 가까울수록 득표율과 의석점유율의 차이가 거의 미미한 상태라 예를 들어 30퍼센트 정당 득표율 정당 이 의회에서 의석점유율이 30퍼센트에 거의 가깝게 배정된다는 것을 의미한다. 100에 가까울수록 득표율이 의석점유율에 거의 반영되지 않아, 이론적으로 지역구에서 49퍼센트를 획득했어도 51퍼센트를 얻은 정당에 의해 의석을 모두 잃는다는 가정하에서 의석점유율은 0퍼센트일 가능성도 있다. 이 경우 지표는 거의 100에 가깝게 된다. 이 지표는 갈라거(Michael Ghallagher)에 의해 개발되어 사용되고 있다(Gallagher 1991).
- 3) 유효 정당수(Effective number of parties)는 락소-타게페라의 공식을 따랐다. $N = 1/\pi^2$ ($N =$ 유효정당수) 이에 대해서는 Laakso & Taagepera(1979) 참조.

인 숫자로 정당들의 득표율을 기준으로 한 것과, 의회내에서의 의석 점유율을 기초로 한 것으로 나뉘지만 <표 3>에서는 락소와 타게페라의 지수를 제시하였다. 유효정당수가 높게 나타나는 원인은 무엇일까? 다양한 설명이 제공되고 있기는 하지만 그 중에서도 높은 비례대표성으로 인해 더 많은 소수정당들이 의회에 진출하기 때문이다(Gallagher & Michell 2008). <표 3>에서 볼 수 있듯이 덴마크의 경우 유효정당수가 핀란드의 5.15에 이어 5.00으로 두 번째로 많다. 의회 내에서 유효정당수가 많다는 것은 과반을 획득한 정부구성이 그만큼 어렵다는 것을 의미한다. 즉 양당제도에 가까울수록 어느 한 정당이 과반을 얻을 가능성이 높아 정부구성이 그만큼 용이하게 된다. 하지만 의회에 진출한 정당들의 수가 많으면 많을수록 정당 간 분산된 지지율로 인해 결과적으로 정부구성은 더욱 어렵게 될 수 밖에 없다. 또 다른 설명으로 유효정당수는 최저득표율과 밀접한 관계가 있다.

최저 득표율은 의회에 진출할 수 있는 최저득표율로 일정수준 이하의 전국 혹은 지역득표율을 확보한 정당에게는 의석배분권을 박탈하고 있다. 그 이유는 간단하다. 너무 낮은 지지를 받은 정당을 의회에 진출하도록 허용하면 그만큼 정당들의 분절화로 이어지고, 결국 정부구성 및 의회의결을 어렵게 하기 때문이다. 최소득표율이 0에 근접할수록 유효정당수는 증가하는 것이 일반적이다(Gallagher & Michell 2008). 전국 혹은 지역구 단위의 최저득표율이 낮을수록 의회에 진출할 수 있는 정당의 수는 증가해 유효정당수도 높게 나타난다. 핀란드의 경우 유효정당수가 가장 높은 5.15를 기록하고 있는 것은 위에서도 이미 언급한 바와 같이 비례 대표성이 매우 높다는 점과 함께 최저득표율이 없기 때문으로 보인다. 최저득표율이 없다는 것은 일정 지역구에서 강한 지역정당들이 낮은 득표율로도 쉽게 의회에 진출할 수 있게 해 주기 때문에 정당들의 분절화가 촉진되고 군소정당들이 난립해 의회의사결정에도 더욱 어렵게 되는 것이 일반적 현상이다. 또 정부구성에도 많은 어려움이 따르게 된다. 아래 두 표를 통해 상세히 분석해 보기로 하자.

북유럽 5개국의 정부구성형태는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 정부 구성형태는 다수정부(majority government)나 혹은 소수정부(minority government)나에 따라 구분된다. 역사적으로 다수정부가 압도적으로 많은 나라로 핀란드와 아이슬란드를 들 수 있다. 아이슬란드의 경우 덴마크로부터 독립한 1944년 이후 66년동안의 정부구성 회수 총 30회 중 87퍼센트에 해당하는 26회가 다수정부를 구성했다. 핀란드도 의회민주주의 제도가 뿌리내리기 시작한 1917년 이후 93년 동안 수립된 총 65회의 정부 중 66퍼센트에 해당하는 43회가 다수정부로 구성되었다. 이와 반대의 축을 이루고 있는 경우가 바로 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 3개국이라 할 수 있다. 3개국 모두 소수정부 구성 비율이 다수정부 구성보다 훨씬 높게 나타난다. 덴마크의 경우 남성 보통선거제도가 채택된 1901년 이후 구성된 총 56회의 정부 중 77퍼센트에 해당하는 43회가 소수정부로 구성되었으며, 스웨덴은 총 42회의 선거 중 76퍼센트에 해당하는 30회, 그리고 마지막으로

〈표 4〉 북유럽 5개국의 정부 구성형태

	덴마크 1901-2010	노르웨이 1884-2010	스웨덴 1917-2010	핀란드 1917-2010	아이슬란드 1944-2010
1당 다수	5 (3)	20 (14)	5 (2)	0 (0)	0 (0)
연립 다수	18 (10)	18 (12)	19 (8)	66 (43)	87 (26)
1당 소수	45 (25)	47 (32)	69 (29)	12 (8)	10 (3)
연립 소수	32 (18)	15 (10)	7 (3)	22 (14)	3 (1)
역대 정부 구성횟수	N=56	N=68	N=42	N=65	N=30
역대 총선 회수	43	35	28	28	20

출처: Rasch(2011), 27.

설명: 숫자는 백분율. 괄호안 숫자는 구성된 정부형태별 횟수.

노르웨이는 정부구성 총 68회 중 62퍼센트인 42회가 소수정부 형태로 구성되었다. 이 지표만 놓고 보면 아이슬란드가 가장 안정적인 정부가 구성되었다고 할 수 있고, 핀란드가 그 뒤를 잇고 있다. 다수정부는 의회 내에서 정부의 의안대로 의사결정을 할 수 있는 확률이 높아 안정적 정국을 운용할 수 있기 때문이라 할 수 있다. 가장 정국이 불안정한 국가로 소수정부구성 비율이 가장 높은 덴마크와 스웨덴을 들 수 있다. 두 나라는 소수정권의 비율이 각각 76, 77 퍼센트를 차지하고 있어 의회에서 야당과의 타협과 협의 없이는 단독으로 법안 및 예산안을 통과시킬 수 없기 때문이다.

하지만 이 경우에도 몇 개의 정당이 내각에 참여했는지에 따라 정부의 안정성이 영향을 받게 된다. 만약 다수정부에 참여한 정당의 수가 1개 정당이라면 가장 안정적인 정부를 운용할 수 있겠으나, 다수의 정당이 참여한 상황이라면 첨예하게 맞서는 예산안의 구성을 놓고 쉽게 정부가 깨질 수 있는 위험성도 내포되어 있다. 가장 극단적인 예는 스웨덴과 핀란드이다. 양국 모두 1917년 이후 측정된 정부구성 형태는 위에서도 지적한 바와 같이 핀란드가 다수정권을 구성한 비율이 66퍼센트로 스웨덴(단독 및 연립을 포함)의 24퍼센트보다 압도적으로 높으나, <표 4>의 역대정부 구성회수를 비교해 보면 핀란드(65회)가 스웨덴(42회)보다 현저히 많은 정부구성 횟수를 기록하고 있다. 양국이 동일하게 28회의 선거를 치렀음에도 불구하고 핀란드의 정부구성 횟수가 많다는 것은 그만큼 정권에 참여한 정당들이 많아 첨예한 정치적 사안을 놓고 합의를 보지 못해 쉽게 정부가 깨질 수 있다는 점을 극명히 보여주고 있다. 가장 안정적인 정부형태는 단일다수내각이며, 가장 불안정한 정부형태는 연립소수 내각형태라 할 수 있다.

좀 더 체계적인 이해를 위해 정부의 평균존속기간, 소수내각비율, 정부불신임 혹은 연립정부의 합의실패로 인한 정부사퇴 비율 등을 비교해 보면서 분석해 보기로 한다. <표 5>에서 보는 바와 같이 정부의 안정성은 소수-다수정권의 여부, 1당 혹은 다수당 등 정권에 참여한 정당수에 따라 영향을 받고 있음을 알 수 있다. 덴마크와 핀란드가 가장 단적인 예를 보여준다. 덴마크의 경우 위의 <표 3>

과 <표 4>에서 이미 확인한 바와 같이 불비레지수가 낮고(혹은 비레대표성이 높고), 유효정당수가 많으며, 1당 혹은 다수정당으로 구성된 소수정권 비율이 높은 경우 정부통치기간이 평균 1.94년, 소수 내각 총비율이 1945-1999년 기간 동안 83퍼센트에 이르고, 임기를 채우지 못하고 정부가 사퇴한 비율은 77퍼센트에 이를 정도로 매우 불안정한 정국을 보여주고 있다. 이와 유사한 형태로 핀란드의 경우 비레대표성을 높여주는 추가의석수가 없고 의회진출 최저선인 최저득표율이 요구되지 않아 의회에 진출한 유효정당수가 무려 5.15로 정부구성에 있어서 복수정당이 참여하는 다수내각 비율이 가장 높음에도 불구하고 정부의 평균통치기간은 1.45로 5개국 중 제일 낮게 나타난다. 핀란드 내각의 불안정성을 보여주는 또 다른 지표로 임기를 채우지 못하고 교체되는 정부비율도 60퍼센트로 덴마크에 이어 2위를 차지하고 있다. 5개국 중 가장 안정적인 정부형태를 유지하고 있는 국가는 스웨덴이다. 덴마크에 이어 소수 내각 총비율이 73퍼센트에 이르지만 평균통치기간은 2.24년으로 5개국 중 가장 길고, 내각총사퇴 비율도 20퍼센트 밖에 되지 않아 헌법에

<표 5> 북유럽 5개국의 정부 안정성

	덴마크 1901-2010	노르웨이 1884-2010	스웨덴 1917-2010	핀란드 1917-2010	아이슬란드 1944-2010
평균 정부존속 기간 (년)	1,94	1,86	2,24	1,45	2,23
소수내각 비율 (1945-1999)	83	56	73	22	3
조기총선, 정부불신임, 혹은 의회교착상태로 인한 정부사퇴 비율 (1945-1999)	77	32	20	60	48
정부구성에 소외된 기간 (일)	8,3	4,2	5,4	26,9	32,8

출처: Rasch(2011), 27.

보장된 정부임기를 채우고 다음 총선결과에 따라 정권이 교체되는 비율도 가장 높다.

정부안정성의 또 다른 측정지표인 정부구성을 위해 소요되는 기간에 있어서도 복수정당이 참여하는 다수내각을 모색하는 아이슬란드와 핀란드가 각각 32.8일과 26.9일로 가장 길게 나타난다. 최근 2015년 4월 19일 총선을 치른 핀란드는 5월 29일에야 극우정당을 포함한 내각이 구성되어 총 40일이 소요되었다. 정부구성기간이 길수록 총선 이후 구성된 정부가 없어 불확실한 정국이 지속되는 기간이 길기 때문에 정국의 불안정뿐 아니라 시장경제에도 부정적 신호를 보내 국민경제와 경제성장에 악영향을 미칠 수 있다. 5개국 비교에서 정부구성기간이 가장 짧은 나라는 노르웨이와 스웨덴으로 각각 4.2일, 5.4일이 소요될 뿐이다. 단독이든 복수정당이든 관계없이 소수내각의 비율이 높아 그만큼 정부구성 기간이 짧게 나타난다고 할 수 있다. 앞서도 지적했듯이 유효정당수가 5개국 중 가장 낮아 정당의 분절화가 비교적 낮아 정권의 안정성에 긍정적으로 작용하고 있는 것이라 할 수 있다.

IV. 분석 및 논의

지금까지 논의한 내용을 바탕으로 북유럽 5개국에서 적용되고 있는 다수결제도와 선거제도가 정부의 안정성에 어떻게 영향을 미치는지 분석해 보자. 다수결의 원칙은 앞에서 논의한 바와 같이 적극적 다수 혹은 소극적 다수의 적용에 따라 의회톨레랑스도 낮고 높음이 결정된다. 적극적 다수 하에서는 의회톨레랑스가 낮고, 소극적 다수 하에서는 의회톨레랑스가 높다. 의회톨레랑스가 높은 나라로 스웨덴, 덴마크, 노르웨이를 들 수 있다.

의회톨레랑스가 높은 덴마크와 노르웨이는 가장 큰 정치블록이 합의하면 다수든 소수든 관계없이 국왕이 사후에(ex post) 추인하는 절차를 따르지만, 스웨덴의 경우 국회의장이 정부구성권을 행사하며, 국회의장의 주도로 정당 당수들과 사전(ex ante) 협의를 거쳐

수상후보를 추천해 의회의 인준을 받는 형식을 취하고 있다는 점에서 차이가 있다(Bergman 1993a; Louwse 2014, 6; Russo & Verzichelli 2014).⁵⁾ 의회투레랑스가 낮은 핀란드와 아이슬란드는 정부구성에 관해 헌법에 명시된 것은 없지만 전통적으로 의회의 정당성은 다수에 기초한 의회에 있다는 믿음이 강해 의회주의가 채택된 이래 다수내각을 구축하기 위해 노력해 왔기 때문인 것에 기인한다. 또 한가지 설명변수로 핀란드와 아이슬란드는 여타 북유럽 3개국과 다르게 준대통령제(semi-presidentialism)를 채택해 행정부와 입법부간에 불협화음이 있을 때 중간에서 강력한 조정역할을 담당하고 있다. 1917년 이후 초기 대통령제 시기부터 안정된 다수의회를 추구하던 전통이 깊이 뿌리를 내려 지속적으로 과반수를 넘는 정부를 구성하려는 노력을 유지하고 있다는 점을 들 수 있다(Rasch 1983, 18). 의회투레랑스가 낮은 또 다른 이유로 소수정부가 들어설 경우 국민주권을 바탕으로 한 정부의 정당성을 확보하지 못한다는 정치엘리트들의 믿음에 기인한다는 점을 들 수 있다. 이 같은 믿음은 의회민주주의가 시작된 1917년부터 적용되기 시작해 이제는 의회주의적 전통으로 뿌리를 내리게 되었다고 보는 것이 정설이다(Rasch 1983, 18-19). 한번 내린 제도적 뿌리가 후속적 행동과 가치기준에 영향을 끼친다는 신제도주의적 관점이 매우 유용한 설명력을 지닌다.

국가간의 정부안정성의 차이는 채용된 선거제도에 따라 파생되는 정당의 분절화에 의해서도 결정된다. 정당분절화 지수는 선거제도의 변수 즉, 선거구크기, 최저득표율, 불비레지수와 함께 <표 3>에서 사용한 유효정당수를 종합해 구성해 보았다. 정당분절화가 높은 경우는 선거구크기가 크고, 의회진출에 요구되는 최저득표율이 아예 없거나 낮고, 비례대표성 확보를 위해 할당된 추가의석수가 많고, 마지막으로 유효정당수가 많을 경우라 할 수 있다. <표 6>에서 보듯

5) 덴마크와 노르웨이는 정부승인 절차에 대한 규정이 헌법에 명확히 명시되어 있지 않지만, 스웨덴의 경우 해임에 필요한 정족수뿐 아니라 정부승인 절차에 필요한 절차와 규정까지 헌법에 기초해 시행하고 있다는 점도 차이점이라 할 수 있다.

〈표 6〉 북유럽 5개국의 정당분절화, 의회투레랑스, 정부안정성

		정당분절화			
		낮음		높음	
		의회투레랑스 (다수결의 적용과 정부구성방식)			
		높음 (소극적 다수)	낮음 (적극적 다수)	높음 (소극적 다수)	낮음 (소극적 다수)
정부해산 요건	절대 다수	스웨덴 (정부안정성 높음)			
	비교 다수	노르웨이	아이슬란드	덴마크 (정부안정성 낮음)	핀란드 (정부안정성 낮음)

설명: 정당분절화의 측정지표

- 1) 높음: 선거구크기가 큼, 최저득표율이 낮음(혹은 없음), 비례대표성 확보를 위한 추가의석이 많음, 유효정당수가 많음.
- 2) 낮음: 선거구크기가 작음, 최저득표율이 높음, 비례대표성 확보를 위한 추가의석이 적음(혹은 없음), 유효정당수가 적음.

이 정당분절화가 높은 나라로 핀란드와 덴마크를 들 수가 있다. 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드는 정당분절화가 상대적으로 낮게 나타난다. 완벽한 측정지수는 아니지만 선거제도의 적용결과 의회에 진출하는 정당이 많아 정부의 구성과 방식, 그리고 정부안정성에 직접적으로 영향을 미칠 것으로 판단된다.

마지막으로 정부해산요건인 절대다수 혹은 비교다수의 적용에 따라 정부의 안정성도 영향을 받는다. 내각의 불신임, 정부여당간의 불협화음 등으로 의사일정에 대해 타협을 보지 못할 때 정부해산요건이 비교다수제를 적용하는 국가일수록 정부의 수명이 매우 짧다. 핀란드와 덴마크의 경우 비교다수의 적용으로 인해 매우 빈번하게 정권을 교체하는 이유도 정부해산요건이 비교다수로 그만큼 쉽게 정부를 제거할 수 있는 의석을 확보할 수 있기 때문으로 보인다. 이를 종합해 보면 정당분절화 정도가 모두 높은 국가는 의회투레랑스가 높고 낮음에 관계없이 정부해산 요건이 비교다수제를 적용하

고 있는 국가일수록 정부의 안정성이 약화되고 있음을 알 수 있다. 즉 정부안정성에 가장 영향을 미치는 변수는 높은 정당분절화와 정부해산요건에서 비교다수를 적용하고 있는 국가일수록 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

다수결의 원칙은 근대 대의민주주의가 구축되면서 채택된 중요한 민주주의의 작동원리 중 하나다. 이 개념은 국민주권과 정당성을 모두 충족시키는 정치제도로써 초기 민주주의의 구축과정에서 받아들인 최대다수의 최대행복에 기초한 공리주의적 이상에 가장 부합되는 장치라는 인식이 팽배해 왔다. 하지만 다수에 의한 통치가 정당하다고 하더라도, 소수의 의견과 이익까지 무시하거나 유린해서는 안 된다는 ‘다수 비해악의 법칙’은 미국의 권리장전 정신에 잘 구현되어 왔고, 다수의 독재로부터 소수를 보호하기 위한 다양한 민주적 제도가 고안되어 왔다. 그 중 하나가 바로 비례대표제였다. 비례대표제는 다양한 국민의 목소리를 정치에 반영하기 위해 국민대표성을 강조하는 제도로 서유럽민주주의 국가들에 의해 폭넓게 사용되어 왔다. 하지만 2차대전 이후 다양하게 진행된 연구에서 보여 주듯이 다수제도에 입각한 비례대표제는 정당의 분절화를 촉진시키는 요인으로 부각되었고, 잦은 정부구성과 해체 등의 문제로 정부안정성과 정치적 효율성이 저하되는 정치적 위기를 초래한다는 연구가 이를 뒤 받침하고 있다.

이 글에서는 다수결의 원칙을 두 가지의 개념, 즉 적극적 다수와 소극적 다수라는 개념에 기초한 브루세비츠의 의회톨레랑스의 개념을 중심으로 정부의 구성, 불신임요건 등을 북유럽 5개국에 적용해 정부안정에 어떻게 영향을 미치는지 분석을 시도했다. 북유럽 5개국의 민주주의는 일반적으로 국민대표성과 안정성이 높은 정치라 알려져 있지만 이들 국가들도 비례대표제를 선택하고 있기 때문에 다른 유럽국가들과 큰 차이가 없을 것이라는 가설적 진단이 가능하다. 또한 정부안정성은 각국이 채택하고 있는 선거제도에 따라 상이하게 다를 것이라는 가설 하에 의회톨레랑스와 선거제도의 상호관계 속에서 정부의 안정성이 영향을 받는지 분석해 보았다.

이 논문은 북유럽 민주주의가 소수의 목소리를 대변하는 비례대

표성을 지나치게 강조할 경우 정부의 잦은 교체, 정부의 실각, 예산안 통과와 어려움 등은 선거제도의 결과 파생되는 정당의 분절화에 가장 큰 영향을 받고 있다는 점을 확인하고 있다. 의회 내에서의 정당분절화는 각국이 채택하고 있는 선거제도의 몇 가지 변수, 즉 선거방식, 선거구크기, 투표방식, 최저득표율, 비례대표성 제고를 위한 특별비례의석 등의 다양한 지수를 조합해 분석해 본 결과, 덴마크와 핀란드가 가장 분절화가 높게 나타났다. 덴마크는 2퍼센트 최소득표율을 제도를 채택하고 있고, 비례대표성 확보를 위한 추가의석도 총의석수의 23퍼센트를 배정하고 있어 매우 높은 정당분절화를 보여 주고 있다. 핀란드의 경우는 비례대표성 확보를 위한 추가의석제도는 사용하고 있지 않으나 정당들이 의회진출을 위해 요구되는 최소득표율이 없어 매우 낮은 지지율로도 의회에 진출할 수 있기 때문에 높은 정당분절화가 진행된 것으로 보인다. 두 번째로 정부해산요건인 상대적 다수제에 의해 정부의 안정화가 직접적으로 영향을 받고 있음을 보여 준다. 상대적 다수제는 다수를 점한 정당들의 연합이 언제든지 소수내각을 불신임을 통해 제거할 수 있지만, 복수정당으로 구성된 다수내각은 쉽게 불신임할 수 있는 요건인 과반수를 확보할 수 없기 때문에 야당의 힘만으로는 불가능하다. 하지만 핀란드의 예에서 보듯이 정부의 잦은 교체는 결국 다수정부가 하더라도 복수의 정당이 연합해 수립한 연립내각일 경우에는 정부예산 등의 첨예한 정치적 사안으로 언제든지 일부 정당이 정권에서 이탈할 수 있기 때문에 상대적 다수는 그만큼 다수내각을 와해시킬 수 있는 유인력을 지니고 있다고 할 수 있다는 점에서 정권안정성에 부정적으로 작용할 수 있다.

북유럽 5개국의 비교연구를 종합해 보면 정부의 통치안정성은 의회투레랑스와 선거제도가 결합되어 파생되는 정당분절화의 정도와 정부해산요건의 상대적 다수에 더 큰 영향을 받는다는 점을 보여주고 있다. 국민주권과 대표성을 충실히 구현할 수 있는 다수결제도의 채택과 선거제도의 결합이 매우 중요한 제도적 고려사항인 것처럼 동시에 안정적 통치성의 확보를 위한 제도적 선택이 매우 중요한 의미를 지닐 것으로 보인다.

다수국민의 지지를 받아 정권이 수립되었다고 하더라도 의회에서 의 정쟁으로 정치가 불안하거나, 경제정책의 실패로 인한 실업자 양산, 물가불안정으로 인한 국민 삶의 질의 저하는 정권의 신뢰성과 효율적 작동에 악영향을 미칠 수 있다. 반대로 소수정권이라고 하더라도 야당과 긴밀한 대화와 협의를 바탕으로 정치적 안정을 이루고 경제상장을 통한 새로운 일자리의 창출, 물가안정, 국민통합을 잘 이룬다면 정권안정과 정부효율성은 증가할 수 있다. 결국 다수정권 혹은 소수정권에 관계없이 정부의 정책적 수행능력에 따라 안정성과 통치효율성이 결정될 수 있다는 비탐(Beetham 1994)과 아터(Arter 2004)의 연구결과는 효율적 정치산출을 위해 정부의 책임성(accountability)이 필수적이라고 지적한다. 정부의 협의능력과 책임성은 그만큼 효율성과 안정성에도 중대한 영향을 미친다는 점에서 앞으로 후속연구에서 더욱 체계적 접근이 필요할 것으로 보인다.

이 연구는 다수결통치의 본질과 적용, 그리고 의회톨레랑스의 차이에 따른 정치안정성의 관계를 질적 방법으로 북유럽 5개국을 비교분석해 보았다. 이 연구의 결과가 더욱 이론화될 수 있기 위해서는 각국별로 축적된 선거 및 의회통계자료를 양적 방법을 적용해 체계적으로 분석해 볼 필요가 있다고 본다. 하지만 방법론의 한계에도 불구하고 이 연구에서 발견된 다수결주의의 본질과 의회톨레랑스와의 관계, 그리고 다양한 선거제도 변수의 결합에 따른 정치안정성의 차이는 앞으로 대의민주주의 작동방식을 이해하고 분석하는데 의미가 있다고 하겠다.

❖ 참고문헌

- Arter, D. 2004. "Parliamentary Democracy in Scandinavia." *Parliamentary Affairs* 5:3, 581-600.
- Beetham, D., ed. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publication.

- Bergman, T., W. C. Müller, K. Strøm, and M. Blomgren. 2003. "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns", K. Strøm, W. C. Müller, and T. Bergman, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 109-220. Oxford: Oxford University Press.
- Bergman, T. 1993a. "Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism." *Scandinavian Political Studies* 16:4, 285-302.
- _____. 1993b. "Formation Rules and Minority Governments." *European Journal of Political Research* 23, 55-66.
- Blondel, J. 1973. *Comparative Legislatures*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Brusewitz, A. L. 1929. "Vad Menas med Parlamentarism? Ett Försök till Typologisk Bestämning." *Statsvetenskaplig Tidskrift* 32:4, 323-334.
- Carstairs, A. 1980. *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. London: George Allen & Unwin.
- Cheibub, J. A., S. Martin, and J. A. Rasch. 2013. "The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments." Paper Presented at the Workshop on the Importance of Constitutions: Parliamentarism, Representation, and Voting Rights, Istanbul.
- Cotta, M. and L. Verzichelli. 2000. "Italy: From "Constrained" Coalitions to Alternating Governments." W. C. Müller and K. Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*, 433-497. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2007. *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press.
- Damgaard, E., et al., ed. 1992. *Parliamentary Change in the Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.
- De Winter, L. 1995. "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation." H. Döring, ed., *Parliaments and Majority*

- Rule in Western Europe*, 115-151. New York, NY: St. Martin's Press.
- _____. 2003. "Parties and Government Formation, Portfolio Allocation, and Policy Definition." K. R. Luther and F. Müller-Rommel, eds., *Political Parties in the New Europe*, 171-206. Oxford: Oxford University Press.
- Döring, H. 1995. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Easton, D. E. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York, NY: Wiley.
- Flores Juberis, C. 2003. "Spain: Delegation and Accountability in a Newly Established Democracy." K. Strøm, W. C. Müller, and T. Bergman, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 573-593. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, M. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems." *Electoral Studies* 10:1, 33-51.
- Gallagher, M. and P. Mitchell, eds. 2008. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grofman, B. and A. Lijphart. 2002. *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York, NY: Agathon Press
- Laakso, M. and R. Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12:1, 3-27.
- LaPalombara, J. 1987. *Democracy, Italian Style*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Laver, M. and N. Schofield. 1990. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewin, L. 1983. "Majoritarian and Consensus Democracy: The Swedish Experience." *Scandinavian Political Studies* 21:3, 195-206.

- _____. 1988. *Ideology and Strategy: A Century of Swedish Politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. 1975. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley, CA: University of California Press.
- _____. 2012. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries 2nd edition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Linder, W. 1994. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Louwerse, T. 2014. "Unpacking 'Positive' and 'Negative' Parliamentarism." Paper Presented at the Workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences." Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, Salamanca, Spain, April 10-15, 2014.
- Luther, K. and W. Muller, eds. 1992. "Special Issue on Politics in Austria: Still a Case of Consociationalism?" *West European Politics* 15.
- Lutz, D. S. 1988. *The Origins of American Constitutionalism*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.
- Mill, J. S. 1972. *Utilitarianism, on Liberty and Considerations on Representation Government*. London: J. M. Dent & Sons Ltd.
- Morris, C.W. 1998. *An Essay on the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neto, O. A. 2003. "Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President's Watchful Eyes." K. Strøm, W. C. Müller, and T. Bergman, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, 552-572. Oxford: Oxford University Press.
- Persson, T. and M. Wiberg, eds. 2011. *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroad: Coping with Challenges from Europeanisation and Presentialisation*. Stockholm: Santérus Förlag.

- Pridham, G. 1982. "The Government/Opposition Dimension and the Development of the Party System in the 1970's: The Reappearance of Conflictual Politics." H. Döring and G. Smith, eds., *Party Government and Political Culture in Western Germany*. London: The MacMillan Press.
- Przeworski, A. 1988. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts." J. Elster and R. Slagstad, eds., *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasch, B. E. 2011. "Why Minority Governments? Executive-Legislative Relations in the Nordic Countries." T. Persson and M. Wiberg, eds., *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroad: Coping with Challenges from Europeanisation and Presentialisation*, 41-62. Stockholm: Santérus Förlag.
- Russo, F. and L. Verzichelli. 2014. "The Adoption of Positive and Negative Parliamentarism: Systematic or Idiosyncratic Differences?" Paper Presented at the Workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences." Joint Sessions of Workshops of the European Consortium of Political Research, Salamanca, Spain, April 10-15, 2014.
- Saalfeld, T. 2000. "Members of Parliament and Governments in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight." *European Journal of Political Research* 37, 353-376.
- Sani, G. and G. Sartori. 1983. "Polarization, Fragmentation and Competition in Western Democracies." H. Daalder and P. Mair, eds., *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- Schumpeter, J.A. 1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Spotts, F. and T. Wieser. 1986. *Italy: A Difficult Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- _____. 1995. "Parliamentary Government and Legislative Organization." H. Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, 51-82. New York, NY: St. Martin's Press.
- Vliegthart, R., S. Walgrave, and C. Meppelink. 2011. "Inter-Party Agenda-Setting in the Belgian Parliament: The Role of Party Characteristics and Competition." *Political Studies* 59, 368-388.
- von Beyme, K. 1970. *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*. München: Piper.
- von Beyme, K. 2001. "Institutional Engineering and Transition to Democracy." J. Zielonka, ed., *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, 3-24. Oxford: Oxford University Press.
- von Hagen, J. 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities." *Economic Papers* 96, 1-79.
- Wiberg, M., ed. 1994. *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Helsinki: Finnish Political Science Association.

ABSTRACT

Comparative Democratic Studies Vol. 11, No. 2
December 2015

**The Majority Principle and Government Stability:
A Comparative Study of the Impact of Positive
and Negative Majority in the Five Nordic States**

Yonhyok Choe

University of Gothenburg

The Majority principle based on the doctrine of rule of the many participating in decision-making process is the backbone of the nature of representative democracy. In spite of the principle of the majority rule seems to be the pivot elements for building democracy consisting of popular sovereignty and democratic legitimacy, the need for building a democracy sufficing the efficiency and stability of the government puts another challenge to the political scientists. The Western parliamentary democracies arduously striving for higher representativeness experience ordeals in building the government, executing budget policies, and emergence of frequent government changes as a result of adoption of vote of no-confidence. The article explores the nature and definition of the concept of majority and its diverse sub-concepts such as positive majority, negative majority, interpretation of abstention or non-voting, and parliamentary tolerance. It tackles the relationship between the majority principle adopted by the five Nordic states and the patterns of political instability. How is the relationship between patterns of majority principle adopted and government stability affected by the control variable of the electoral system measured by electoral formula, district magnitude, ballot structure, additional seats allocated for enhancing the representativeness and electoral threshold? In this study, it is argued that the more the representativeness strived the more instable the

government tend to be because of the party fragmentation that in turn leads to hardship in building a government, executing budget policies and frequent involvement of government parties in no-confidence vote. This pattern was the case of Denmark and Finland. Another argument is that the relative majority adopted for dissolving the multi-party government is more likely to affect positively the government stability as detected in the case of Sweden. The study concludes that the rate of political stability is affected mechanically rather by degree of the party fragmentation as well as the government dissolution rule than by patterns of the parliamentary tolerance. Findings of the studies seem to be of great use for deeper understanding and more systematic exploration of the functions and patterns of future challenges of the parliamentary democracies based on the majority principle despite the lack of the qualitative methods and limited material used for this study.

Keywords: majority principle, positive-negative majority, parliamentary tolerance, party fragmentation, government stability