

## 순위선택투표(ranked choice voting)의 양극화 완충 효과?: 2022년 알래스카 중간선거의 시사점\*

임성호 ■ 경희대학교\*\*

### 〈국문요약〉

이 글은 2022년 알래스카 중간선거 사례를 통해 순위선택투표제의 취지를 평가하고 이 제도가 미국정치에서 어떠한 의미를 지니는지 살펴보고며 덧붙여 우리나라 등 여타 국가들에게 어떠한 시사점을 줄지 짚어본다. 이 제도와 관련해 특히 정치 양극화의 완충 효과와 중도 수렴의 촉진 효과에 대한 논의가 오늘날 정치현실에서 높은 적실성을 띠므로 여기에 초점을 맞춘다. 민주당의 중도적 인사인 펠틀라가 연방하원의원으로 당선되고 공화당의 중도적 인사인 머카우스키가 연방상원의원으로 당선된 알래스카 중간선거의 과정과 결과를 분석해볼 때, 순위선택투표제가 양극적 대결을 완화하는 데 도움이 될 수 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 순위선택투표제의 앞날을 전망해볼 때, 미국의 여타 주들이나 우리나라 등 여타 국가들에 널리 확산되기에 아직은 큰 정치적 난관이 존재한다.

\*주제어: 2022년 미국 중간선거, 알래스카, 순위선택투표, 양극화 완충 효과

### I. 서론: 순위선택투표제는 위기 극복의 실마리일까?

2022년 알래스카 중간선거에서 연방하원의원 당선자와 연방상원의원 당선자는 11월 8일 선거일로부터 2주 넘게 지난 11월 23일에 확정되었다.<sup>1)</sup> 다른 주

\* 초고는 2022년 한국아메리카학회 특별학술대회(12월 22일, 국회도서관 소회의실)에서 발표되었음.

\*\* 경희대학교 정치외교학과 교수(E-mail: limsh@khu.ac.kr)

1) 알래스카는 인구가 적어 단 1석의 연방하원의원 직을 할당받아 주 전체가 하나의 선거

들에서 선거결과 확정이 지연되는 이유는 유효 소인이 적었으나 뒤늦게 배달되는 부재자 우편투표가 많기 때문이거나 표차가 근소해 검표에 신중을 기하거나 재검표를 해야 하기 때문이다. 반면 알래스카 주에서는 그러한 이유에 더해, 유권자가 한 명의 후보만 기표하는 것이 아니라 후보별로 선호 순위를 기재하도록 하고 절대과반수( $\geq 50\%+1$ ) 득표자를 독특한 방식으로 찾는 순위선택투표제(ranked choice voting)로 선거가 실시된 이유로 당선자 확정이 지연되었다. 하원의원선거, 상원의원선거 모두 3차 라운드 집계까지 가야 했기 때문이다.

이번 알래스카 중간선거는 여러모로 의미가 컸고 전국적인 관심을 끌었다. 알래스카 원주민 후손이고 여성 무명 인사인 펠톨라(Mary Peltola)가 공화당의 아성인 알래스카에서 민주당 하원의원 후보로 나서 8월 보궐선거에 이어 또다시 승리했다. 2008년 최초의 여성 공화당 부통령 후보로 전국구 스타가 된 후 강경 보수 진영의 상징적 존재로 영향력을 발휘하고 트럼프의 지지까지 등에 업은 페일린(Sarah Palin)은 역시 8월 보궐선거에 이어 또다시 펠톨라에게 패배했다. 공화당 소속이지만 트럼프 탄핵안에 찬성표를 던져 트럼프의 앙숙이 된 중도 성향의 머카우스키(Lisa Murkowski) 상원의원은 트럼프 지지자들의 맹공에도 불구하고 4선에 성공하며 정치적 위상을 크게 높였다. 이러한 선거결과에 못지않게 (어쩌면 그 이상으로) 미국정치에서 큰 의미를 찾을 수 있는 점은 알래스카가 메인(2018년부터 시행)에 이어 두 번째로 순위선택투표제를 시행했다는 것이다.

근래 들어 정치에 대한 미국 유권자들의 불만이 고조되고 민주주의 위기론과 국정 위기론이 확산되는 가운데 제도개혁의 일환으로 순위선택투표제 도입에 대한 논의가 점차 힘을 얻고 있다. 선거구마다 단순다수(plurality) 득표로 당선자를 내는 기존 제도를 순위선택투표제로 바꿈으로써 위기 극복의 실마리를 모색해보자는 희망이 깔려있다. 알래스카에서 2020년 주민발의(ballot initiative)로 순위선택투표제가 채택되어 2022년 연방의원선거에서부터 시행된 것과 아울러, 2022년에 네바다에서 동일한 취지의 주민발의가 1차 주민투표에서 통과되었고 2년 후에 있을 2차 주민투표에서도 통과되면 네바다 주는 2026년부터 순위선택투표제를 시행하게 된다. 위스콘신 등 여러 주에서도 이 선거제도를 향한 초당적인 움직임이 있고, 이미 뉴욕시 등 지방선거에 도입한 곳도 증가하고 있다.

---

구를 이룬다. 1석의 연방하원의원 직을 할당받고 있는 주는 2022년 현재 6개에 달한다(노스다코타, 델라웨어, 버몬트, 사우스다코타, 알래스카, 와이오밍). 연방상원의원 직은 주(州)마다 동일하게 2석씩 할당되는데, 알래스카의 또 다른 상원 의석은 2026년에 선거를 치른다.

물론 반대 의견도 만만치 않아 2020년 매사추세츠에서는 순위선택투표제 도입 주민발의가 주민투표에서 부결되었고 금년 알래스카 하원선거의 패자인 페일린은 이 제도의 철회를 주장하는 등 역풍이 불기도 한다.

이 글은 2022년 알래스카 중간선거 사례를 통해 순위선택투표제의 취지를 평가하고 이 제도가 미국정치에서 어떠한 의미를 지니는지 살펴봄에 덧붙여 우리나라 등 여타 국가들에게 어떠한 시사점을 줄지 짚어보는 것을 목적으로 한다. 이 제도의 여러 측면 중 특히 정치 양극화의 완충 및 중도 수렴의 촉진 효과에 대한 논의가 오늘날 정치현실에서 높은 적실성을 띠므로 여기에 초점을 맞춘다. 이러한 연구 목적은 여러 사례의 체계적이고 엄밀한 비교분석을 요구하나, 여기서는 알래스카 사례를 통해 시사점을 탐색하는 데 만족하고자 한다.

다음 제2절에서 기존 연구들이 순위선택투표제를 어떻게 보고 있는지 살펴본다. 제3절에서는 알래스카 중간선거 과정과 결과를 분석하고, 이를 통해 제4절에서 순위선택투표제가 양극적 대결을 완화하는 데 도움이 될 수 있다는 점을 밝힌다. 제5절에서는 순위선택투표제가 미국의 여타 주들에 얼마나 확산될지 전망해보고, 부가해서 제6절에서 심각한 정치 양극화를 겪고 있는 우리나라 등 여타 국가에서도 그 제도가 적실성을 가질 수 있을지 짐작해본다. 순위선택투표제의 확산을 낙관하기에는 아직 현실상의 정치적 제약이 크다는 점을 지적할 것이다.

## II. 이론: 순위선택투표제는 무엇이고, 도입의 취지는 무엇인가?

절대다수제의 일종인 순위선택투표제는 생소한 제도이므로 우선 무엇인지 살펴보자. 한국과 미국은 선거구에서 최다 득표를 한 후보가 설령 50%에 못 미치는 득표를 해도 당선되는 단순다수제(simple majority, plurality, first-past-the-post system)를 의원선거에 쓰고 있다. 이와 달리, 절대다수제(absolute majority)에서는 50%를 넘는 득표를 하는 후보만이 당선될 수 있다. 정당 비례 대표제와 달리 각 선거구별로 후보들이 경합을 벌여 의원을 선출하는 제도는 이렇게 단순다수제와 절대다수제로 대별되는데, 후자에는 결선투표제와 순위선택투표제가 포함된다(선거제도의 유형에 대해선 Norris 2004, 40-65 참조).

이 중 결선투표제(run-off voting, second-ballot voting)는 어느 후보도 과반

수 득표를 하지 못할 때 상위 득표자 2명만 놓고 재차 투표를 실시해 과반수 당선자가 나올 수 있게 하는 제도를 말한다. 프랑스 대통령선거, 미국 조지아주 연방의원선거 등이 우리에게 익숙한 결선투표제의 예이다. 반면, 순위선택투표제는 ranked choice voting(RCV), instant run-off voting(IRV), alternative voting(AV), preferential voting 등 다양한 영어 명칭으로 불리는데, 유권자가 한 명의 후보자에게만 기표하는 것이 아니라 각 후보자에게 선호 순위를 부여할 수 있도록 한다. 유권자는 A후보를 첫 번째로 선호한다면 1, B후보를 두 번째로 선호한다면 2, ... 이런 식으로 투표용지에 각 후보별 선호를 표기한다. 개표한 결과 만약 특정 후보가 제1 선호도에서 과반수 득표를 하면 당선된다(1라운드). 만약 어느 후보도 제1 선호도에서 과반수 득표를 하지 못하면, 제1 선호도 꼴찌를 기록한 후보를 탈락시키고 그 후보의 표들을 제2 선호도에 따라 다른 후보들에게 재할당한다(2라운드). 재할당 후 표를 집계한 결과로 과반수 득표를 하는 후보가 당선된다. 만약 여전히 어느 후보도 과반수 득표를 하지 못하면 남은 후보들 중 꼴찌인 후보를 탈락시키고 그 후보의 표들을 제2, 제3 선호도에 따라 다른 후보들에게 재할당한다(3라운드). 재할당 후 표를 집계해 과반수 득표를 하는 후보가 당선되고, 여전히 그런 후보가 없으면 4 라운드로 넘어가기 위해 앞의 방식을 되풀이한다. 이런 식으로 과반수 득표 당선자가 나올 때까지 집계 라운드를 이어간다.

순위선택투표제에서 유권자는 한 명의 후보에게만 기표하는 것(우리에게 익숙한 방식)이 아니다. 복수의 후보를 선호 순위 없이 기표하는 것(예: 제5공화국 시절의 국회의원선거, 과거 일본 중의원선거)도 아니다. 대신, 후보마다 선호 순위를 매긴다. 유권자로서는 여러 번의 기표를 하지만 용지 한 장에 하는 것이라 절차가 아주 복잡하지는 않다. 반면, 개표와 집계 방식은 수차례의 라운드를 거칠 수 있으므로 절차가 상대적으로 복잡하다. 물론 전산화하면 개표와 집계도 간단해질 수 있지만, 수(手)작업을 한다면 라운드마다 재분류하는 데 시간과 비용이 상당히 소요되므로 선거관리 측은 신경을 더 쓰게 된다. 우편투표를 허용하거나 재검표를 하는 선거구에서는 과반수 득표자가 나오는지 판단하는 데 여러 날이 걸리므로 2 라운드나 그 이상 라운드의 재집계는 선거일로부터 일정 기간이 지난 후에 하게 된다. 2022년 알래스카에서는 11월 8일 선거일로부터 15일이 지난 11월 23에 재집계를 해 과반수 득표 당선자를 발표했다.

엄밀하게 말해 순위선택투표는 절대다수제 선거에만 쓸 수 있는 것은 아니고, 비례대표제나 중대선거구제 선거에서 일정 수의 당선자를 내기 위해 특정의 기준 득표(꼭 50%가 아닌)를 넘는 후보들을 추려내는 용도로 쓰기도 한다(예: 단

기이항투표, single transferable vote, STV). 그러나 소선거구제의 경우에는 순위선택투표가 절대다수제를 기본 원칙으로 해서 단일 당선자를 선출하는 목적으로 사용된다. 예를 들어, 아일랜드 대통령선거에 사용되고, 호주에서는 테즈메니아 주(STV 사용)를 제외하고 1919년부터 연방하원의원선거에서 사용되고 있다(Norris 2004, 49). 미국의 경우에도 메인 주와 알래스카 주의 연방의원선거, 그 밖에 뉴욕, 샌프란시스코 등 여러 시의 시장선거에서 사용되는 순위선택투표제가 모두 절대다수제의 원칙을 근간으로 해서 50% 득표를 넘는 단일 당선자를 내기 위한 것이다.

그렇다면, 이러한 순위선택투표는 어떠한 장점과 단점이 있을까? 이 제도에 관한 방대한 기존 문헌은 다양한 긍정과 부정의 측면을 보여준다. 예를 들어 노리스(Pippa Norris)는 이 제도를 주로 결선투표제와 비교하며 그 장점을 논한다(Norris 2004). 그는 각 선거제도의 효과를 분석하는 가운데, 선거제도를 다수(majoritarian)대표제 대 비례(proportional)대표제로 분류하고 다수대표제는 다시 절대다수(majority)제 대 단순다수(plurality)제로 나눈 뒤 절대다수제의 두 종류로 결선투표제(노리스는 2nd Ballot system으로 명명함)와 순위선택투표제(노리스는 Alternative vote system으로 명명함)를 소개한다. 그 맥락에서 노리스는 순위선택투표제를 결선투표제와 비교하며 전자가 후자와 달리 한 번의 유권자 투표만 수반하므로 과반수 득표 당선자를 내면서도 상대적으로 비용 절감, 효과적 선거관리, 유권자 피로감 방지, 참여율 제고 등의 효과를 낼 수 있다고 보았다(Norris 2004, 50).

노리스가 언급한 점들은 여타 문헌에서 심도 있게 논의된다. 물론 그러한 문헌은 노리스의 단순한 언급과는 달리 복잡하고 상충되는 현실이 존재하고 다양한 해석과 평가가 가능하다는 점을 보여준다. 비용과 선거관리 측면에서 어떠한 명암이 있는지(Anthony et al. 2021; Bean 1997), 결선투표제에 비해 유권자에게 부담감을 덜 줘서 피로감을 낮추고 유권자의 만족도를 높일 수 있는지(Farrell & McAllister 2006; Nielson 2017), 사표(死票)를 줄여 투표참여율을 제고하는지, 그리고 청년층 등 사회집단별로 투표참여율에 영향을 주는지(Endersby & Towle 2014; Juelich & Coll 2021; McDaniel 2016), 혹은 복잡한 절차로 유권자를 혼란에 빠뜨려 투표율, 합리적 투표행태 등에 부정적 효과를 끼치는지(Coll 2021; Curtice & Marsh 2014; Donovan et al. 2019; Maloy & Ward 2021; Neely & Cook 2008), 또한 여성이나 소수 인종 후보에게 유리해 국민 대표성을 제대로 기하는 데 도움이 되는지(John et al. 2018; Terrell et al. 2021) 등 여러 측면에 대한 다양한 논의가 존재한다.

콕스(Gary Cox)는 주로 정당체제의 관점에서 순위선택투표제를 논한다(Cox 1997). 유권자가 한 명의 후보만을 기표할 수 있고 다득표자 1인이 당선되는 제도는 거대 정당들에게 유리해 정당 유효수를 줄어줄게 한다. 반면, 순위선택 투표제는 군소 정당/후보 지지자들의 사표(死票) 우려 심리를 경감시켜 투표에 참여할 의욕을 상대적으로 높여주므로 군소 정당/후보들이 받는 불이익이 비교적 크지 않다. 또한, 당선되지 못하는 군소 정당/후보도 자기 지지표들이 제2, 제3 순위 순위를 통해 당선자 결정에 일정 부분 기여할 수 있으므로 완전한 패자로만 인식되기보다는 어느 정도의 역할을 한, 그래서 다소나마 영향력을 인정 받는 부분적인 승자로 인식될 수 있다. 이에 따라 전체적으로 정당/후보 수가 늘어나고 군소 정당/후보의 정치적 위상이 상대적으로 커진다(Cox 1997, 93-95). 아울러, 순위선택투표제는 군소 후보가 일종의 “똥니”를 부려 선거판을 이상하게 만들었다고 비난을 뒤집어쓰고 상처를 입는 위험성도 줄일 수 있다. 극소수 유권자의 지지를 얻는 후보가 거대 후보들 간의 선거 대결을 특정 방향으로 망쳐놓는 가능성을 줄일 수 있기 때문이다. 2000년 미국 대선에서 군소 후보 네이더(Ralph Nader)가 고어 패배 및 부시 승리를 가져온 역적이라고 진보 진영으로부터 맹비난을 받고 정치적 위상과 인기에 큰 타격을 입은 경우가 있는데, 순위선택투표제는 그러한 일이 벌어지지 않게 할 수 있다는 것이다.

콕스는 군소 후보나 정당의 위상이 올라간다는(혹은 완전한 패배자로 크게 추락하지 않는다는) 점이 순위선택투표제의 장점일 수도 있지만 단점일 수도 있음을 직시한다. 즉, 이 제도에서 군소 후보나 정당에 의한 야합, 뒷거래, 공갈의 가능성이 커질 수 있음을 주시한다. 어차피 자기는 당선될 가능성이 없으나 자기 지지자들에게 특정 후보들을 몇 순위로 쓰라고 전략적 투표를 부탁, 호소함으로써 선거 결과에 영향을 끼치고 거대 정당/후보들로부터 정치적 지분이나 심지어 불법적인 금전 등 무언가의 반대급부를 받아낼 수 있다. 여러 정당이 난립하는 다당체제에서 정치세력들 간의 전략적 연대나 제휴에 수반되기도 하는 문제점이 순위선택투표제에도 해당될 수 있다는 것이다. 정당체제의 관점에서 순위선택투표제를 논한 학자는 콕스 외에도 여럿 있고 문헌도 많다(Farrell & Katz 2014; Marsh 2007; Miragliotta & Sharman 2014). 이러한 기존 문헌은 순위선택투표제가 군소 정당에 유리해서(실은, 덜 불리해서) 다당체제를 촉진하는 경향이 있다는 데에 공통되게 동의하나, 그래서 어떻다는 것인지 호불호 평가는 기본적으로 양당체제와 다당체제 중 어디를 선호하는지의 입장에 따라 엇갈린다. 양당 정치의 폐해를 지적하며 다당 구도를 통한 변혁을 주장하는 입장에서는 순위선택투표제에 대해서도 긍정적인 평가를 하게 마련이다.

근래 들어서는 꼭 양당체제나 다당체제냐의 관점이 아니라 정당정치에 양극화를 극복하고 중도 수렴의 분위기를 촉진시키기 위한 제도개혁의 관점에서 순위선택투표제를 논하는 경향이 크다.<sup>2)</sup> 정당정치에 양극적 대결이 위험 수위를 넘어섰다는 위기의식이 팽배하는 근래의 상황에서 순위선택투표제 관련 논의도 거기에 초점을 맞추게 된 것이다. 예를 들어, 톨버트와 쿠즈네초바는 학술지 *Politics and Governance*의 순위선택투표제 관련 특별기획호의 서문에서 말하길, 정당정치에 양극화로 인한 민주주의의 퇴보와 유권자의 불신감 고조라는 시대상황을 맞아 순위선택투표제가 위험요소에도 불구하고 과도한 대결의 완화, 체제 변혁에 대한 희망을 담아 제기되고 있다고 한다(Tolbert & Kuznetsova 2022, 265). 앞서 노리스도 선거구의 이질성이 높고 갈등적인 곳에서 순위선택투표가 “온건하거나 중도적인 교량적 호소력”(moderate or centrist bridging appeals)을 지닐 수 있음을 증명하였다(Norris 2004, 100). 그 외에도 여러 문헌이, 순위선택투표가 양극화를 줄이고 중도 온건의 수렴을 가져오는 긍정적 가능성을 다각도로 다룬다(Donovan et al. 2016; Fraenkel & Grofman 2004; Kropf 2021; McDaniel 2018).

이론적으로 생각해볼 때 순위선택투표제의 양극화 완충 및 중도 수렴화 촉진 효과는 설득력 있게 들린다. 우선, 유권자가 한 명의 후보에게만 기표하고 최다 득표 후보 한 명이 당선되는 기존 단순다수 소선거구를 보자면, 어차피 거대 정당(주로 2개)의 후보가 당선될 것이고 제3의 군소정당 후보나 무소속 후보는 당선 가능성이 미약하므로 선거운동에 필사적으로 매진하지 않을 것이고 그들을 지지하는 유권자도 적극적으로 투표할 동기를 갖지 않는다. 그러면 거대 정당 후보들의 호전적 선거운동과 주로 그 지지자들의 참여로 선거가 진행됨에 따라 양측 간의 대결이 중간에서 완충되지 않고 격화되기 쉽다. 더욱이 한 명의 후보만 당선되는 승자독식 상황이므로 선거가 결사적인 전면전으로 치닫게 된다. 또한, 과반수 득표를 하지 못해도 상대방 후보보다 1표라도 많이 받으면 당선되므로 중도층에게 자기를 알리고 호소해 지지기반을 넓게 확대하기보다는 상대방을 깎아내려 견제하고 기존의 자기 지지층이 이탈하지 않게 공고화하는

2) 여기서 ‘양극화’는 일반 유권자의 성향이 어떤든 간에 정치권의 민주당과 공화당이 정치과정상 서로로부터 더 멀어지고 양당 정치인들의 대결이 격화되는 것을 의미한다. 유권자의 성향과 관련해서는, 중도 성향의 유권자가 줄고 보수나 진보 성향의 유권자가 늘어나는 ‘양극화’(polarization)와 중도 성향 유권자는 줄지 않지만 보수 성향 유권자가 공화당을 지지하고 진보 성향 유권자가 민주당을 지지하는 경향이 강해지는 ‘정파적 배열’(partisan sorting)을 구분할 필요가 있다(이 점을 지적해준 익명의 심사자에게 감사를 표합니다).

데에 우선순위를 두기 쉽다. 거대 정당 후보들이 기존 지지층의 공고화를 위해 강경 노선과 극단적 메시지로 그들을 흥분, 자극, 동원하는 전략(전략적 극단주의)을 쓸 때 양극화는 심해지고 중도 정치는 실종될 수밖에 없다.

반면에, 순위선택투표제에서는 콕스의 주장을 통해 전술했듯이 군소 정당 후보나 무소속 후보들이 당선보다는 정치적 위상을 위해 선거에 열심히 뛰어들 수 있고 유권자들도 사표를 너무 걱정하지 않아도 돼 거대 정당 지지자가 아니어도 투표에 적극적으로 임하게 된다. 그러므로 양쪽 진영 사이에 중간층이 두텁게 존재하며 완충 작용을 할 수 있다. 또한, 1순위 선호도에서 가장 앞서도 50% 득표를 넘기지 못하면 2차 라운드 집계로 가게 되고 최종 승자가 되려면 반드시 50%를 넘는 득표를 해야 하므로 거대 정당 후보들은 자기 진영의 공고화 못지않게 중간층에 대한 호소에도 신경 쓰게 된다. 자기 지지자들뿐 아니라 다른 유권자도 쳐다봐야 그들로부터 제1 순위의 표는 못 받아도 제2, 제3과 같은 상대적으로 높은 순위의 선호를 받아 1차 라운드 이후의 집계에서 유리할 수 있다. 자연히 극단적 이념성향의 후보보다는 중도 성향의 후보, 일부 지지자의 강력한 팬덤 지지에 의존하기보다는 넓은 범위의 유권자에게 무난하게 보이고 받아들여질 수 있는 후보, 부정적 이미지로 소위 안티(anti)층을 만들지 않는 원만한 후보에게 유리한 제도이다.

물론, 미국처럼 양당체제가 뿌리 깊어 경쟁력 있는 제3, 제4 후보가 나오는 일이 드문 경우에는 순위선택투표제를 도입해도 1차 라운드에서 결판이 나며 상기 긍정적 효과가 발휘될 여지가 생기지 않을 수도 있다. 거대 양당의 후보 2명끼리 경쟁하며 자칫 순위선택투표제가 단순다수투표제와 동일한 결과를 낼 수 있다. 이런 가능성을 염두에 두었기 때문인지, 알래스카는 예비선거를 각 정당별로가 아니라 통합해서 실시하여 정당 불문하고 상위 득점자 4인이 본선거에 진출하도록 하였다. 4인이 경쟁하게 제도화함으로써 긍정적 효과가 나오기 쉽게 한 것이다. 그러나 “초당적 통합 예비선거 + 4인 경쟁 본선거” 체제가 양극화 완충에 유리하다고 해서 꼭 있어야 할 필수조건이라고 볼 수는 없다. 초당적 통합 예비선거 체제가 아닌 상황에서도, 즉 민주당과 공화당이 각기 단독 예비선거를 통해 한 명씩 후보를 본선거에 출마시키는 상황에서도 제3당이나 무소속 후보가 본선거에 출마할 수 있다. 순위선택투표제가 도입된다면 전술한 이유로 그러한 비(非)양당 후보들이 본선에 출마할 동기가 커지고, 그러한 후보들이 출마할수록 양극적 대결의 심화를 막고 온건 중도의 분위기를 퍼뜨릴 여지가 생긴다.

에당초 알래스카 선거에 순위선택투표제를 도입하자는 주민발의가 2020년 나



왔을 때도 논쟁은 주로 양극화 완충 효과를 낼 수 있을지 그 여부에 집중되었다. 예를 들어, 뉴욕타임스의 한 기사는 순위선택투표제가 중도적인 후보들에게 유리할 수 있는 제도여서 중도를 대표하는 정치인인 머카우스키(Lisa Murkowski) 상원의원의 지지자들이 선호하고 찬성했다는 점을 지적한다(Cochrane 2022a). 또한 그 주민발의를 지지하는 후보전을 펼친 알래스카 내외의 여러 단체들도 순위선택투표제가 “커지는 정당 간 분열과 간극에 다리를 놓고 대의 원칙에 충실하며 기능이 활성화된 정부를 촉진해줄 것”이라는 양극화 완화 취지를 강조했다(Hilman 2022). 또한 일부의 관련 기사는 순위선택투표제가 후보들로 하여금 폭넓은 의견 확대의 호소 전략을 쓰게 해서 그 동안 횡행했던 상대방 공격 위주의 네거티브 캠페인보다는 자기 공약을 알리는 데 주력하게 될 것이고, 이에 따라 선거 분위기도 부드럽게 완화될 수 있다는 점을 강조했다(Vasilogambros 2022). Nevada Voters First(순위선택투표제를 네바다에 도입하자는 운동을 이끄는 PAC)의 대변인인 드레이퍼(Mike Draper)는 이 제도가 도입되면 선거가 너무 정파적으로 가지 않게 되어 국정 교착과 마비를 풀 수 있는 정책 능력을 갖춘 정치인이 당선될 수 있게 될 것이라고 주장하고 또한 “공포나 비난 위주의 선거운동이 아닌 정책현안 중심의 선거운동이 촉진 될 것”이라고 언급했다(Vasilogambros 2022).

알래스카에서 순위선택투표제를 도입할 때 양극화 완화 효과만을 취지로 내세운 것은 물론 아니었다. 유권자의 생각을 보다 잘 대변하는 제도라는 점, 유권자가 전략적 계산을 할 필요 없이 자기 선호에 충실한 투표를 하면 된다는 점, 사표를 방지할 수 있다는 점, 과반수 득표자의 당선으로 정통성을 제고할 수 있다는 점, 결선투표제보다 비용을 절감할 수 있다는 점, 청년층 투표참여를 촉진한다는 점, 여성후보 당선에 유리하다는 점, 유권자의 이해가 어렵지 않다는 점 등도 찬성 측의 주장에 포함되었다. 그럼에도 알래스카에서 순위선택투표제를 도입할 때 가장 핵심적인 취지로 강조된 것은 양극화 경감과 그에 따른 정부 기능 제고였다. 반대 측은 이 제도가 너무 복잡해 유권자가 투표 의욕을 잃거나 오해로 인해 투표 시 실수를 저지르기 쉽다는 이유, 제1선호에서 크게 뒤진 후보가 당선되는 일이 벌어질 수도 있다는 이유 등을 내세웠으나 양극화 완화나 완충 논리 앞에서 상대적으로 큰 호응을 얻지 못했다(Vasilogambros 2022).

### Ⅲ. 분석: 2022년 알래스카 선거에서 순위선택투표제는 어떻게 진행되었나?

제2절에서 순위선택투표제를 양극화 완화라는 점에 초점 맞춰 이론적으로 논했고, 알래스카가 순위선택투표제를 도입할 때 주로 그 점이 취지로 부각되었음을 소개했다. 과연 이 제도가 2022년 알래스카 연방의원선거에서 실제로 양극화 완화 효과를 냈는지 제4절에서 평가해보기에 앞서 이번 절에서는 그 실시 과정을 서술한다.<sup>3)</sup> 순위선택투표제는 2020년 알래스카 선거 당시 주민발의(ballot initiative)를 통해 도입되었다. 이 주민발의의 특이점은 본선거(general election)와 예비선거(primary election)를 연계했다는 것이다. 즉, (i) 정당마다 독자적 예비선거를 치르는 대신에, (ii) 단일의 통합 예비선거에서 정당 불문 모든 후보들이 함께 경쟁하며 예비선거 투표용지에 각 후보는 정당 소속이나 무소속 여부를 밝히고, (iii) 예비선거 투표 시 알래스카 유권자는 한 명의 후보에게만 기표할 수 있고(“nonpartisan pick one primary election system”), (iv) 예비선거 결과로 정당 불문 상위 득표 4명의 후보만 본선거에 진출하고, (v) 본선거에서 유권자는 순위선택투표로 4명의 후보별 순위를 매기고(“ranked choice voting general election system”, 유권자는 모든 후보별 순위를 매기는 것이 원칙이나 원하는 데까지만 순위를 매겨도 됨), (vi) 유권자들의 순위선택투표 결과로 과반수 득표 당선자가 나올 때까지 집계 라운드를 되풀이하는 제도이다.

이 주민발의는 2020년 알래스카 유권자들의 주민투표에서 찬성 174,032(50.55%) 대 반대 170,251(49.45%)의 근소한 표차로 통과되었다. 근소한나마 통과되었음은 몇몇 점들을 고려할 때 특기할 만했다. 첫째, 미국인들은 정치 전통을 중시해 웬만해선 기존 정치제도를 바꾸지 않는다는 점, 둘째, 순위선택투표제가 일부 유권자에게는 복잡하고 힘들게 느껴질 수 있다는 점, 셋째, 고학력층에 비해 저학력층이 순위선택투표제에 부정적인데 알래스카 주는 대졸자 비율이 평균 이하라는 점,<sup>4)</sup> 넷째, 알래스카에서 아성을 굳히고 있는 공화당이 현

3) 함께 실시된 알래스카 주지사선거에도 순위선택투표제가 사용되었으나 1라운드 집계로 당선자(Michael Dunleavy, 50.3% 득표)가 확정돼 관심을 끌지 못했고, 이 글의 논의에서도 제외한다.

4) 2020년 메사추세츠의 주(州)차원 선거에 순위선택투표제를 도입하자선 주민발의가 부결되었는데, 당시 투표결과 자료를 보면 평균 학력수준이 낮은 시·군일수록 반대표가 많았다. 2021년 미국 인구조사 자료에 의하면 알래스카 주의 대졸자 비율은 32.79%로서 미국 평균 34.95%보다 약간 낮다.

상을 변경하는 정치적 도박을 꺼려했고 실제로 반대했다는 점 등은 순위선택투표제 도입에 저해요인으로 작용했을 것이다. 그럼에도 통과될 수 있었던 것은 양극적 대결로 인한 정치현실에 대한 주민들의 불만이 워낙 커서 제도를 바꿔보자는 심리가 작용했기 때문일 것이다.

2020년 주민발의의 통과로 2022년 알래스카 연방의원선거는 순위선택투표제로 치러지게 되었다. 우선, 8월 16일 하원의원 통합 예비선거에 총 22명이 출마하였다. 당적으로는 민주당 1명, 공화당 8명, 기타(Libertarian, nonpartisan, undeclared) 13명의 분포였다. 공화당이 강세를 보이는 주답게 공화당 후보가 난립한 반면, 민주당 후보는 1명에 불과했다. <표 1>에서 보듯이, 그 중 상위 득표자 4인이 본선거에 진출하였는데 득표순으로 민주당의 펠톨라(Peltola), 공화당의 페일린(Palme)과 베기치(Begich), Libertarian당의 바이(Bye)가 진출자에 끼었다. 예비선거에서 4위를 기록한 공화당의 스위니(Sweeney)가 중도 사퇴하는 바람에 5위 득표자인 Bye가 대신 본선거에 진출하였다.

<표 1> 2022년 알래스카 연방하원의원 예비선거 통과자 4인

후보자	소속 정당	득표수	득표율
Begich, Nick	Republican	50,021	26.19%
Bye, Chris	Libertarian	1,189	0.62%
Palin, Sarah	Republican	57,693	30.20%
Peltola, Mary	Democrat	70,295	36.80%
Sweeney, Tara*	Republican	7,195	3.77%
나머지		4,622	2.42%
합계		191,015	100.00%

주(\*): 4위 득표자인 Sweeney가 중도 사퇴함으로써 5위 득표자인 Bye가 대신 본선거로 진출하였음.

상원의원 통합 예비선거에는 총 19명이 출마하였는데 민주당 3명, 공화당 8명, 기타 8명의 분포였다. 하원 예비선거에서와 마찬가지로, 강세인 공화당 측의 후보가 많았다. 본선거 진출 자격을 얻은 상위 득표자 4인은 <표 2>에서와 같다. 공화당 후보인 머카우스키(Murkowski)와 치바카(Tshibaka)가 압도적인 1, 2등을 차지했고 한참 뒤진 민주당의 체스브로(Chesbro), 공화당의 켈리(Kelley)가 3, 4등으로 뒤를 이었다.

〈표 2〉 2022년 알래스카 연방상원의원 예비선거 통과자 4인

후보자	소속 정당	득표수	득표율
Chesbro, Patricia	Democrat	12,988	6.82%
Kelley, Buzz	Republican	4,055	2.13%
Murkowski, Lisa	Republican	85,794	45.05%
Tshibaka, Kelly	Republican	73,414	38.55%
나머지		14,206	7.46%
합계		190,458	100.01%

통합 예비선거 상위 득표 4인을 놓고 중간선거일인 11월 8일 실시된 연방하원의원선거와 연방상원의원선거는 공히 11월 23일에 결과가 확정되었다. 주법에 따라 해외 부재자 투표는 선거일로부터 15일 이내에 도착하면 되므로 과반수 득표자를 찾는 2차, 3차 라운드 집계를 11월 23일까지 기다렸다가 하였다. 양 선거 모두 전국적인 관심을 끌었다. 민주당 불모지인 알래스카에서 민주당이 1972년 이래 50년 만에 처음으로 정규 하원의원선거를 승리로 이끌 수 있을지(몇 달 전 8월의 보궐선거에서 이미 승리한 적 있지만), 그리고 알래스카 원주민 후손인 민주당 후보 펠톨라가 전국적 스타인 공화당 후보 페일린을 8월의 보궐선거에 이어 다시 패퇴시킬 수 있을지가 흥밋거리였다. 상원선거는 현직인 머카우스키 의원이 같은 공화당 소속인 트럼프의 원한을 사고 트럼프 지지자들의 공격을 받았음에도 자리를 지킬 수 있을지, 그리고 머카우스키가 승리해 공화당의 쇠락한 중도계의 명맥을 유지할 수 있을지 등에서 흥미를 모았다. 아울러, 주(州) 차원에서는 메인에 이어 두 번째로 채택된 순위선택투표제 선거가 원만하게 진행될 수 있을지도 관심거리였다. 트럼프와 추종자들이 2020년 대선 결과를 불복하며 선거관리의 미숙함과 투개표 부정을 그 이유로 주장했던 만큼, 알래스카의 순위선택투표제가 그러한 문제점 없이 실시될 수 있을지 큰 관심을 끌었다.

하원선거는 <표 3>에 정리되어 있듯이 3차 라운드 집계까지 가서 펠톨라의 승리로 끝났다. 펠톨라는 보궐선거에서 당선된 후 3개월 만에 재당선되는 기쁨을 누렸다. 각 후보의 제1순위 득표 집계 결과, 펠톨라는 최다인 48.64%의 표를 얻었으나 과반에 미달해 최저득표자인 바이를 탈락시키고 바이의 표를 제2순위 선호에 따라 재분배했지만 펠톨라의 표는 여전히 49.2%로 과반에 미달했

다. Libertarian인 바이를 제1 순위로 지지한 표들이 제2 선호에서는 중도적 공화당 후보인 베기치를 가장 많이 골랐고 페일린과 펠톨라는 상대적으로 덜 선호되었다. 그럼에도 베기치는 2차 라운드에서 최저득표를 기록해 탈락했고, 그의 표를 제2, 제3 선호에 따라 재분배한 결과 드디어 펠톨라가 54.94%로 당선될 수 있었다. 베기치의 표(64,392) 대부분에서 페일린이 펠톨라보다 더 선호되었으나(43,013 대 7,460), 그럼에도 적지 않은 수인 7,460표가 펠톨라에게 갔고 무효표(펠톨라, 페일린 모두를 제2나 제3 순위로 기표하지 않은)가 13,919개나 나온 까닭에 펠톨라가 과반수 득표 기준선을 넘을 수 있었다.

〈표 3〉 2022년 알래스카 연방하원의원 본선거 결과

후보자	1차 라운드		2차 라운드			3차 라운드			결과
	득표수	득표율	증가 득표수	득표수	득표율	증가 득표수	득표수	득표율	
Peltola	128,403	48.64%	1,030	129,433	49.20%	7,460	136,893	54.94%	당선
Palin	68,178	25.83%	1,064	69,242	26.32%	43,013	112,255	45.06%	3차 탈락
Begich	62,404	23.64%	1,988	64,392	24.48%				2차 탈락
Bye	4,986	1.89%							1차 탈락
계	263,971			263,067			249,148		
무효표	2,193			904			13,919		

상원선거도 <표 4>에서 보듯이 3차 라운드 집계까지 갔고, 중도 성향의 현역 머카우스키 의원이 트럼프 지지자들의 공격을 버텨내고 4선에 성공하였다. 유력 상대방인 치바키는 트럼프의 지지와 공화당의 지원을 받았지만 패배하였다. 유권자의 제1 선호도만 집계하는 1차 라운드에서 머카우스키(43.47%)와 치바카(42.64%)는 접전을 펼쳤으나 누구도 과반을 넘지 못해 최저득표자인 켈리의 표를 제2순위 선호도에 따라 재분배하는 2차 라운드로 넘어갔다. 켈리의 표는 치바카에게 가장 많이 재분배되어 머카우스키(44.46%)와 치바카(44.33%)의 표차는 불과 339표로 줄어들었다. 여전히 과반 득표자가 없어 2차 라운드의 최저득표자인 체스브로를 탈락시키고 그의 표를 제2, 제3 선호에 따라 재분배하는 3차 라운드로 넘어갔다. 민주당 체스브로의 표가 제2, 제3 순위에서 20,543 대 2,209로 압도적으로 머카우스키를 선호했고 무효표(6,326)도 그리 많지 않은 덕에 머카우스키가 53.69%의 득표로 1차, 2차와 달리 3차 라운드에서 여유 있게 당선될 수 있었다.

〈표 4〉 2022년 알래스카 연방상원의원 본선거 결과

후보자	1차 라운드		2차 라운드			3차 라운드			결과
	득표수	득표율	증가 득표수	득표수	득표율	증가 득표수	득표수	득표율	
Murkowski	113,800	43.37%	1,629	115,429	44.46%	20,543	135,972	53.69%	당선
Tshibaka	111,886	42.64%	3,204	115,090	44.33%	2,209	117,299	46.31%	3차 탈락
Chesbro	28,185	10.74%	893	29,078	11.20%				2차 탈락
Kelley	8,540	3.25%							1차 탈락
계	262,411			259,597			253,271		
무효표	3,266			2,814			6,326		

모두 3차 라운드까지 갔지만 2022년 알래스카 연방하원선거와 연방상원선거는 절차상 큰 잡음 없이 진행되었다. 낙선 후 페일린은 패인으로 선거제도를 탓하기도 했고, 일부 공화당 인사도 의견을 같이 해 아칸소 상원의원인 코튼(Tom Cotton)은 “Ranked-choice voting is a scam to rig elections.”이라는 트위터 메시지를 쓰기도 했다(Vasilogambros 2022). 그러나 이러한 극단적인 입장은 결코 주류의 목소리로 커지지 못하고 패자의 변명 정도로 여겨지며 묻혔다. 순위선택투표제의 실행과정과 관련해서는 별다른 문제제기가 나오지 않았다. 무난한 선거 진행의 이유 중 하나로 11월 중간선거에 앞서 이미 8월 16일 보궐선거에서 한 차례 예행연습을 했다는 점을 들 수 있을 것이다.

그 보궐선거는 49년간 하원의원 직을 유지하던 공화당의 영(Don Young)이 2022년 3월 사망함에 따라 열리게 된 것이고, 보궐선거를 위한 예비선거가 6월 11일에 열려 48명의 후보가 출마하였다. 예비선거 상위 득표 4인이 본선거에 진출하게 되었으나 득표 3위를 기록한 무소속 그로스(Gross)가 6월 20일 중도 사퇴를 하였고, 득표 5위 후보를 대신 본선거에 출마시킬지 여부에 대해 알래스카 대법원은 불가하다는 최종 판결을 내렸다(6월 26일). 결국 <표 5>에서 보듯이 3명의 후보(베기치, 페일린, 펠톨라)가 본선거에 진출해 경합을 벌이게 되었다.

8월 16일 치러진 보궐선거 본선에서는 펠톨라가 충격적인 승리를 거둔다. 펠톨라는 예비선거에서 불과 10.08%의 득표로 4위를 기록해 꼴찌로 본선에 진출하였다. 그런데 이 무명 인사가 2달 만에 전세를 역전시켜 유명 공화당 후보들을 탈락시킨 것이다. 예비선거 1위 페일린은 전임 주지사와 부통령 후

보를 지낸 스타이고 예비선거 2위 베기치는 정치 명문가 출신으로 할아버지는 전 하원의원, 삼촌은 전 상원의원을 지내 알래스카에 탄탄한 뿌리를 내린 정치인이다. <표 6>에서 보듯이 보궐선거 본선 결과, 1순위 집계에서 펠톨라가 40.19%로 1위를 차지했으나 과반에 미달했고 세 후보 중 최저득점자인 베기치를 탈락시키고 베기치 지지표를 2순위 선호에 따라 재분배했더니 펠톨라가 51.48%를 얻어 당선될 수 있었다. 베기치를 1순위로 기표했던 유권자 중 다수(27,053명)가 페일린을 2순위로 선호했지만 그래도 상당수(15,467명)가 펠톨라를 더 선호했고 베기치에게만 기표를 해 무효가 된 경우(11,290명)도 많았던 이런 결과가 나온 것이다. 8월 보궐선거에서 예상 밖의 결과를 경험하며 새 선거제도를 시험해본 셈이라 11월의 알래스카 중간선거가 큰 잡음 없이 진행될 수 있었을 것이다.

<표 5> 2022년 알래스카 연방하원의원 보궐선거 예비선거(6월 11일) 통과자 4인

후보자	소속 정당	득표수	득표율
Begich, Nick	Republican	30,861	19.12%
Gross, Al*	무소속	20,392	12.63%
Palin, Sarah	Republican	43,601	27.01%
Peltola, Mary	Democrat	16,265	10.08%

주(\*): 중도 사퇴

<표 6> 2022년 알래스카 연방하원의원 보궐선거(8월 16일) 결과

후보자	1차 라운드		2차 라운드			결과
	득표수	득표율	증가 득표수	득표수	득표율	
Peltola	75,799	40.19%	15,467	91,266	51.48%	당선
Palin	58,973	31.27%	27,053	86,026	48.52%	2차 탈락
Begich	53,810	28.53%				1차 탈락
계	188,582					
무효표	3,707			11,290		

#### IV. 평가: 순위선택투표제는 정치 양극화의 완충제일까?

초당적이고 자유지상주의적(libertarian)인 싱크탱크인 The R Street Institute는 인터넷 기사를 통해 알래스카 순위선택투표제가 양극화 경감 효과를 냈다고 평가하였다(Germer 2022). 인용하자면, “양당 후보들은 자기 지지기반을 넘어 호소할 필요성을 인지했고, 일반 유권자들과 가장 넓게 연합하고 그들의 선호를 동원한 후보가 승리를 얻을 수 있었다.” 그 점에 여타 언론 기사들도 대체로 의견을 모으지만, 그렇지 않은 경우도 있다. 이번 절에서는 순위선택투표제가 2022년 알래스카 선거에서 양극화 완충제의 역할을 했는지 살펴본다.

하원의원 당선자 펠톨라는 민주당 소속이지만 민주당의 주류인 진보주의자들과는 결이 상당히 다르다. 보궐선거로 당선될 때부터 내내 온건한 자세와 중도적 노선을 견지하였다. 공화당 소속인 전임자 영 의원의 사망에 대한 동정 여론이 강해서 그런 것일 수도 있겠으나 그가 남긴 입법의제를 답습하겠다고 언명하였다. 지속가능한 어업 상용(商用)화를 지지하고 알래스카 개발에 호의적인 입장을 내세워 역대 석유 및 가스 개발업자들의 지지를 얻었고, 반면에 환경론자들과는 밀접한 협력 관계를 형성하지 않았다(Germer 2022). 내세운 슬로건은 “pro-family, pro-fish”로 정리된다(Cochrane 2022b). 또한, 펠톨라는 정적이지만 페일린과 친한 관계라는 점도 공개적으로 인정하였다. 심지어 상원의원 후보 중 자기와 당이 다른 공화당의 머카우스키에 대한 공개 지지를 선언할 정도였다. 아울러 보궐선거로 의원이 된 뒤에는 공화당 출신 인사들을 보좌진에 채용하기도 하였다(Cochrane 2022b). 보궐선거 후 불과 몇 달의 짧은 임기 동안에도 석유개발 의제, 태풍 피해 복구 지원액 증액 등을 위해 뛰며, 알래스카를 같이 대표하나 당이 다른 머카우스키 상원의원 및 덴 설리번 상원의원과 연대를 결성해 바이든 정부를 압박하였다. 그 결과, 머카우스키도 정당 경계를 넘어 민주당 후보 펠톨라를 알래스카 하원의원으로 지지한다고 선언하였고(Peters 2022), 작고한 전임자 영 의원의 가족들도 펠톨라에 대한 지지를 선언하였다(Cochrane 2022b).

반면, 통합 예비선거를 펠톨라에 이어 2위로 통과한 공화당의 페일린은 중도적인 펠톨라와 달리 강경 보수를 대표하는 인사로서 문화 전쟁, 양극적 대결, 전략적 극단주의(자기 지지자들만 바라보며 그들을 흥분, 자극, 동원하는 전략)의 상징적 첨병이다. 2008년 공화당의 부통령 후보로 전국적 명성을 얻었고, 그 후 Tea Party Movement의 핵심 인사, Fox 뉴스의 출연자로 활동하며 강경 보수진영의 리더 중 한 명으로 자리 잡았다. 진보나 중도와는 정반대 대척점에 서



서 애국심, 신앙심을 강조하는 가운데 패권적인 미국계일주의, 배타적인 문화동화주의에 너무 매몰된다는 지적을 비판가들로부터 들었다. 심지어 오바마의 출생에 관한 음모론마저 제기했고, 의료정책 등에 대한 각종 가짜 뉴스의 확산에도 일조를 했다는 비판을 샀다. 트럼프와는 노선이나 기질이 비슷해 그에게 영감을 주었다는 평까지 받을 정도이다.

중도적 켈톨라가 강경 보수인 페일린의 공격을 뿌리치고 당선되었음은 켈톨라가 민주당 지지기반에만 의존하지 않고 중도층이나 온건 보수층까지 호소 대상을 넓힌 덕에 가능했다. 페일린과 बे기치는 강경 보수 대 중도 보수로 성향이 다르지만 같은 공화당원으로서 선거과정상 서로에 대한 공격을 자제했고 각자의 지지자들에게 2순위 선호로는 민주당의 켈톨라 말고 공화당 내의 경쟁자인 상대방을 써달라고 부탁하며 “Rank the red”라는 슬로건을 내걸 정도였다 (Germer 2022). 그럼에도, 전술했듯이 1차 라운드 집계에서 떨어진 बे기치 후보의 표(64,392) 중에서 66.8%(43,013)만이 2순위로 페일린을 선호했다. 만약 탈락한 बे기치 후보의 표가 대부분 페일린에게 갔다면 페일린의 승리로 역전되었을 텐데 3분의 2만 그렇게 된 덕에 켈톨라가 과반 득표(54.94%)로 당선될 수 있었던 것이다. 만약 켈톨라가 민주당 지지기반만 신경 쓰고 중도를 포기했다면 애당초 1순위 득표도 덜 했을 것이고 बे기치의 표에서 2순위로 선호된 경우도 줄어들었을 것이다. 켈톨라의 확장적 중도 지향성이 당선을 가져온 것이다.

상원선거에서도 마찬가지로의 양상이 나타났다. 당선자 머카우스키 의원은 공화당의 극소수 중도파를 대표한다. 특히 트럼프의 등장 이후로 공화당이 강경 보수 쪽으로 치우치는 추세 속에서도 머카우스키는 메인의 콜린스(Susan Collins), 유타의 롬니(Mitt Romney) 등과 함께 외롭게 상원 공화당 중도파를 지키고 있다. 평소 여성의 낙태권 보호를 지지하였고 Roe v. Wade 판결 번복에 실망을 표했다. 2021년 1월 6일 미국의사당 폭동 사태에 따른 트럼프 기소에도 선뜻 찬성표를 던졌고, 바이든이 지명한 각종 공직 후보자(대법관, 장관)들에 대해서도 거의 다 찬성표를 던졌다(Cochrane 2022a). 인프라 법안 등 여러 의제에 있어서 초당적 합의를 하는 데 결정적인 역할을 했고, 선거과정에서 당적이 다름에도 하원의원 후보로 켈톨라를 지지한다고 선언하였다. 공화당 강경 보수파가 머카우스키의 낙선에 열을 올릴 만도 하였다. 반면, 머카우스키에게 도전장을 던진 같은 공화당의 치바카 후보는 트럼프 추종자로서 트럼프와 강경 보수 진영의 전폭적인 지원을 받았다.

하원의원선거에서 중도 지향성이 켈톨라 당선의 핵심 요인이었듯이, 중도적 머카우스키도 강경 보수파의 치바카가 지지기반의 공고화 전략에 매달린 것과

달리 민주당 지지자나 중도층 유권자에 호소의 외연을 넓힌 덕에 당선될 수 있었다. 1차 라운드에서 머카우스키와 치바카는 43.37% 대 42.64%로 근소한 표차를 냈다. 최저득표를 해 1차로 탈락한 공화당 켈리 후보의 표가 2차 라운드 집계에서 치바카 쪽으로 2배 정도 많이 가는 바람에 2차 라운드에서 양자의 차이는 44.46% 대 44.33%로 더욱 줄었고 표차는 불과 339표 차이가 나게 되었다. 그럼에도, 머카우스키가 3차 라운드 집계에서 53.69% 득표로 당선될 수 있었던 것은 2차 라운드 탈락자인 민주당 후보 체스브로의 표가 대부분 머카우스키에게 간 덕분이었다. 체스브로의 29,078표 중에서 압도적 다수인 20,543표가 머카우스키에게 갔고 불과 2,209표만이 치바카에게 갔다. 민주당 후보를 1순위로 지지한 유권자들이 2순위로 강경 보수인 치바카가 아니라 온건 중도의 머카우스키를 선택한 것은 당연한 일이었다. 중도 확장성이 과반수 득표의 결정적 관건이었던 것이다. 머카우스키도 공화당 보수 진영의 극단성이 중도적 유권자들을 많이 잃게 했고 그들이 2순위로 자신을 선호하게 한 요인이었다고 지적하였다(Cochrane 2022a).

알래스카의 순위선택투표제가 중도 친화적인 결과를 낸 것은 그 자체만의 작용이라기보다는 초당적 통합 예비선거제와 함께 연동되었기에 가능한 일일 수도 있다. 만약 예전처럼 정당별 예비선거를 치렀다면 머카우스키와 같은 중도론자는 공화당 예비선거에서 후보로 낙점조차 받지 못했을 것이다. 일반 유권자에게 개방되고 각 정당별로 실시되는 미국식 예비선거(프라이머리, 코커스)의 여러 장단점 중에서 특히 근래 정치 양극화 시대를 맞아 주목을 받고 있는 것은 양당의 이념적 극단화를 부추기고 양당 간의 이념적 거리를 늘리는 데다 온건 중도의 목소리를 실종시킨다는 문제점이다. 민주당 예비선거에는 주로 진보적인 유권자가 참여하고 공화당 예비선거에는 주로 보수적인 유권자가 참여하니 각 당의 예비선거에서 이기려면 어느 한쪽으로 강한 이념적 편향성을 보일 필요가 있다. 비정파적 중도 성향의 유권자는 어느 쪽의 예비선거에도 참여하지 않을 가능성이 높으므로 그들이 본선거에서 선호할 만한 후보는 결국 양당의 후보로 등장하기 힘들다. 이 점을 볼 때, 초당파적 통합 예비선거에서 상위 득표를 한 4인까지 정당소속 불문하고 본선거에 진출하게 하는 알래스카의 제도가 양극화를 완화하고 중도의 목소리를 증폭시키는 데 중요한 역할을 한다는 짐작이 가능하다.

이러한 짐작은 메인(Maine) 주의 경험을 통해 부분적으로 뒷받침된다. 메인 은 2018년부터 순위선택투표제를 실시하고 있지만 예비선거는 각 정당별로 1명씩 당선자를 내는 기존 방식을 고수하고 있다. 2018년 이래 두 번의 연방상원

의원선거(2018년, 2020년), 여섯 번의 연방하원의원선거(2018년, 2020년, 2022년 선거구 1 및 2)가 순위선택투표제로 실시되었는데, 그 중 두 번의 경우(2018년, 2022년, 연방하원의원선거 선거구 1)만 2차 라운드 집계로 넘어갔다. 결과적으로, 단순다수투표제와 차이가 없게 되었다. 거대 양당에 속하지 않는 경쟁력 있는 제3, 제4의 후보가 본선거에 출마하기 쉽지 않은 제도에서 하나의 이유를 찾을 수 있을 것이다.

그러나 메인 주의 상황을 더 들여다보면 메인 주에서도 순위선택투표제의 양극화 완충 효과를 부분적으로 엿볼 수 있다. 상원 쪽부터 보자면, 2020년 당선자 콜린스(Susan Collins)는 머카우스키와 함께 공화당 중도파의 핵심 인사이고 2018년 당선자 킹(Angus King)은 무소속이다. 두 명 모두 정파적 경직성, 이념적 극단성의 반명제라고 할 수 있다. 순위선택투표제로 인해 극단적 입장의 유력 후보들이 이러한 중도적 후보들에게 도전하려고 나서기를 꺼려할 수밖에 없었을 것이다. 하원의 경우, 민주당 세가 큰 제1선거구(메인의 남부)에서 진보적인 핑그리(Chellie Pingree)가 연속 1차 라운드에서 당선된 것은 차치하고, 공화당 세가 훨씬 큰 제2선거구(메인의 중부와 북부)에서 중도파 민주당 인사인 골든(Jared Golden)이 당선되었음을 주목할 필요가 있다. 골든은 2020년 선거에서는 1차 라운드에서 당선되었으나 2018년과 2022년 선거에서는 2차 라운드까지 가서 무소속 후보 지지자들의 제2 순위 표를 많이 받은 덕분에 당선될 수 있었다.<sup>5)</sup> 그가 공화당 텃밭에서 트럼프 지지자인 공화당 후보(Bruce Poliquin)를 물리치고 당선될 수 있었던 것은 평소 경기부양, 지역개발, 총기규제 등의 이슈에서 진보파와 대립했고 바이든 의제에도 종종 제동을 거는 등 중도적 노선을 고수해 중도층에 호응을 얻을 수 있었기에 가능했다. 순위선택투표제가 초당적 통합 예비선거와 꼭 함께 가지 않아도 양극화 완충, 중도화 촉진의 효과를 부분적으로나마 낼 수 있다고 짐작할 수 있다.

순위선택투표제의 양극화 완충, 중도 온건화 촉진 효과는 이처럼 선거결과에 일반적으로 나타나는 데 그치지 않는다. 선거과정의 측면에서도 후보들 간의 관

5) 2018년 연방하원의원선거에서 골든은 1차 라운드 집계에서 공화당 후보 폴리퀸에 45.58% 대 46.33%로 뒤졌다. 그러나 2차 라운드 집계 결과, 무소속 후보 지지표들이 제2 선호도에서 10,427 대 4,747의 큰 차이로 골든에게 재분배된 덕에 골든이 50.6% 대 49.4%로 신승을 거둘 수 있었다. 2022년 선거에서는 골든과 폴리퀸이 재대결한 결과, 1차 라운드에서 골든이 48.4% 대 44.7%로 앞섰고 2차 라운드에서는 탈락 후보인 무소속 본드(Tiffany Bond)의 지지표가 제2 선호도에서 12,062 대 4,882로 압도적으로 골든에게 재분배됨으로써 53.1% 대 46.9%의 표차로 골든이 당선되었다(ballotpedia.org/Jared\_Golden. accessed 26 November 2022).

계가 너무 전투적으로 흐르지 않도록 하는 면이 있다. 소선거구 단순다수제에서는 꼭 과반 득표를 하지 못해도 남보다 한 표라도 더 받으면 당선될 수 있으므로 경쟁 후보의 약점을 들춰 비난해 그의 표를 줄이려는 네거티브 전략이 난무하는 경향이 있다. 또한, 자기 지지기반만 쳐다보며 자극적이고 강경한 발언으로 그들을 흥분시켜 투표에 적극 참여하게 하는 전략적 극단주의도 후보들에 의해 애용되기 쉽다. 특히 2022년 알래스카 선거에 페일린, 치바카 등 이념적 편향성이 강한 후보들이 출마했던 만큼, 만약 과거의 제도에서 선거가 진행되었다면 네거티브 선거운동과 극단주의적 전략이 난무했을 것이다. 반면, 순위선택 투표제에서는 자기 지지자가 아닌 여타 유권자들의 제2, 제3 순위 선호도 신경 써야 하므로 경쟁 후보들을 너무 적대시하는 일이 줄어든다. 알래스카 선거에서도 후보들이 서로에 대한 공격을 비교적 자제하고 전반적으로 선거 분위기가 부드럽게 흘러간 이유를 여기에서 찾을 수 있을 것이다.

물론 이견의 소리도 들렸다. 예를 들어, Atkinson & Ganz(2022)는 오히려 선호투표제가 극단적 입장의 후보들에게 유리하게 작용한다고 주장하며 2022년 8월 알래스카 연방하원 보궐선거의 경우를 예로 들었다. 그들을 인용하자면, “펠톨라는 순위선택투표제에 내재된 극단주의적 편향의 결과로 승리할 수 있었다 ... 순위선택투표는 유권자가 양극화되어 있다면 온건한 후보를 선출하기 더욱 힘들게 한다. 예를 들어, 3자 경합에서(필자 주: 전술했듯이 2022년 8월 보궐선거에서 그로스의 사퇴로 페일린, 베기치, 펠톨라 3인이 경쟁했음) 중도 후보가 진보 후보나 보수 후보 각각보다 더 선호될 수 있으나 진보/보수 양쪽의 유권자는 중도 후보를 제2순위로만 기표할 것이다. 그러면 순위선택투표제에서 1차적으로 제1순위 표만 집계하므로 중도 후보는 3등으로 탈락하고 양 극단의 후보 두 명이 2차 라운드 집계로 넘어갈 것이다(Atkinson & Ganz 2022).” Atkinson & Ganz(2022)는 알래스카 보궐선거의 실제 투표 자료를 언급하며 후보들을 두 명씩 비교하면 베기치가 펠톨라에 86,385 대 78,274로 앞섰고, 페일린에는 99,892 대 61,606로 앞섰다고 말했다. 즉, 콩도르세(Condorcet) 방식으로 세 후보를 비교하면 베기치가 승자가 되었을 것이라는 주장이다. 그들은 보르다(Borda)의 방식(3자 경합에서 유권자의 제1순위 표에는 2점, 제2순위 표에는 1점, 제3순위 표에는 0점을 부여하고 모든 유권자의 표를 합산해 최고 득점자를 당선자로 확정하는 방식)으로 계산해도 베기치 186,277점, 펠톨라 168,238점, 페일린 145,435점으로 베기치가 당선되었을 것이라 하였다.

그러나 Atkinson & Ganz(2022)의 주장은 가장 이상적일 수 있는 가상의 방법들(콩도르세, 보르다)과 현실의 순위선택투표제를 비교한 것으로서 높은 적실

성을 띠기 힘들고 그런 만큼 큰 공감을 자아내지 못한다. 메인과 알래스카를 제외한 48개 주에서 사용하고 있고 알래스카에서도 바로 지난번까지 사용했던 소선거구 단순다수제와 비교할 때 순위선택투표제의 양극화 완충 효과와 중도 온건화 효과를 부인하기는 힘들다. 알래스카에서 과거의 제도를 그대로 썼다면 베기치는 애당초 공화당 예비선거에서 페일린에게 밀려 본선 진출도 어려웠을 것이다(물론 무소속 출마는 가능하나). 베기치는 공화당 예비선거에서 이기기 위해 중도 성향보다는 강경 보수 색채를 띠기 위해 노력했을 것이다. 순위선택투표제라는 새로운 제도가 채택되었기에 베기치는 그러한 억지스러운 노력을 할 필요 없이 온건 중도의 모습을 견지할 수 있었다. 또한, 순위선택투표제 덕에 페일린보다 상대적으로 덜 극단적이고 중도지향성이 강한 펠톨라가 2순위 표를 많이 받아 결국 과반 득표의 당선자가 될 수 있었다. 베기치 지지자의 입장에서는 아쉬운 결과이겠지만, 양극화에 제동을 걸고 온건 중도의 후보가 힘을 받아야 한다는 취지에서는 펠톨라 당선이 바람직한 결과라 하겠다. 민주당의 펠톨라와 공화당의 페일린이 단순다수제에서 양자 대결을 벌였다면 나오기 힘든 결과가 순위선택투표제로 가능했던 것이다.

## V. 전망: 순위선택투표제는 전국적 적실성을 띠고 확산될 수 있을까?

알래스카의 순위선택투표제는 무난히 실시되어 양극적 대결보다는 온건한 분위기 속에서 중도적 후보들이 당선되는 결과를 냈다. 양극화를 걱정하는 관점에서 긍정적 평가를 받을 만하다. 그렇다면 이 새로운 제도가 미국의 여타 주들에 확산될 수 있을까? 나아가 심각한 정치 양극화를 겪고 있는 우리나라 등 여타 국가에서도 순위선택투표제가 보편적 적실성을 띠며 공감을 얻을 수 있을까? 이번 절과 다음 절에서 이 질문들을 다루는데, 낙관적으로 답하기는 힘들 것 같다. 현실 정치에 대한 유권자의 불만이 워낙 커서 기존 선거제도를 바꾸자는 데에 상당한 호응이 있을 거라고 예상할 수 있으나 순위선택투표제는 정치적 계산이 복잡하고 정파적으로 침해하게 부딪치는 사안이라 급격하게 확산되기를 기대하기는 쉽지 않아 보인다.

한편으로, 순위선택투표제가 근래 미국 곳곳에서 관심을 끌며 실제로도 채택되는 경향이 있다(Vasilogambros 2022). 시민단체인 FairVote의 자료 등에서

쉽게 확인할 수 있듯이<sup>6)</sup>, 2022년 7월 현재 순위선택투표제는 메인과 알래스카 두 주뿐만 아니라 뉴욕, 샌프란시스코, 케임브리지(매사추세츠) 등 수십 개의 시와 카운티에서 지방선거와 예비선거에 사용되고 있다. 남부 주들에서는 군인 및 해외 거주 유권자의 경우 예비선거(결선투표를 요하는)에서 순위선택투표제를 실시한다. 여기에 덧붙여, 네바다에서는 2022년 11월 중간선거 시 주민투표로 순위선택투표제를 주(州) 차원의 선거에 도입하기로 결정하였고, 2024년 주민투표로 네바다 주 헌법이 개정되면 네바다에서도 2026년부터 알래스카와 유사한 투표 방식(초당적 개방형 통합 예비선거와 순위선택투표제 본선)으로 선거를 치를 것이다.<sup>7)</sup> 또한, 시애틀도 2022년 11월 선거에서 기존 예비선거 방식을 바꿔 순위선택투표제를 도입하기로 하였고, 오레건의 포틀랜드 시, 메인의 (같은 이름인) 포틀랜드 시, 그 밖에 캘리포니아, 일리노이, 콜로라도의 여러 시에서도 순위선택투표제 도입의 시민발의가 통과되었다(Blankinship 2022). 인터넷에서 순위선택투표를 검색해보면, 도입하자는 주민발의 캠페인이 근래 미국 곳곳에서 활발하게 전개되고 있으며 그런 취지로 조직된 시민단체들도 많이 활동하고 있음을 알 수 있다.

순위선택투표제는 기존 정당정치에 대한 염증과 불신으로부터 원동력을 얻고 있다. 네바다에서 개혁운동을 이끌고 순위선택투표제의 도입을 주창하고 있는 PAC인 Nevada Voter First의 대변인 드레이퍼(Mike Draper)는 “유권자들은 좌절하고 있다. 그들은 당선된 정치인들이 유권자보다는 정당만을 바라보고 있어 투표도 별 의미를 갖지 못한다고 생각한다.”라며 기존 정당정치에 대한 유권자 불만이 초당적 예비선거와 순위선택투표제에 대한 지지를 확산시키고 있다고 지적한다(Vasilogambros 2022). 이러한 변화에 대한 호의적 분위기를 반영해, 순위선택투표제의 전국적 확산을 주장하는 비영리단체 FairVote의 연구부장 오티스(Deb Otis)는 “순위선택투표제를 사용하는 곳이 향후 수년에 걸쳐 주법과 주민발의를 통해 10배 정도 증가할 것이다.”라고 예상한다(Vasilogambros 2022).

그러나 다른 한편으로 볼 때, 낙관하기에는 현실이 만만치 않다. 2022년 선거에서 순위선택투표제가 주민투표에서 거부된 경우들도 있다. 워싱턴 주의 San Juan 카운티 주민투표에서 57%의 반대로 부결되었고, 같은 워싱턴 주의 Clark 카운티에서도 58%의 반대로 부결되었다(Blankinship 2022). 2년 전인 2020년

6) (fairvote.org/our-reforms/ranked-choice-voting, accessed 1 December 2022).

7) 다만, 네바다의 경우에는 예비선거 상위 득표자 5인이 본선에 진출하는 방식이라 상위 득표자 4인이 진출하는 알래스카의 방식과 살짝 다르다.

11월 매사추세츠 선거에서는 주지사 등 주 정부 고위직, 주 의원직, 연방 하원 의원직 및 상원의원직, 일부 카운티의 집행부 고위직 등의 선출을 위해 예비선거 및 본선거를 2022년부터 순위선택투표제로 바꿔 실시하자는 주민투표가 부결된바 있다. 찬성표 1,549,919(45.22%) 대 반대표 1,877,447(54.78%)로서 예상보다 표차가 컸다. 당시 대부분의 현역 의원들은 찬성 입장이었고 매사추세츠에서 압도적 지지를 받고 있는 민주당도 찬성을 표명했으나 그런 결과가 나온 것이다. 당시 찬성자들은 기존 정당정치의 폐해를 강조하며 새로운 선거제도로 변혁의 실마리를 찾자고 외쳤으나 매사추세츠 유권자를 충분히 설득하는 데 실패했다<sup>8)</sup>.

매사추세츠 주에서 순위선택투표제에 대한 반대는 주로 공화당 지지층, 전원 지역, 상대적 저학력층에서 강했다. 당시 주지사였던 공화당의 베이커(Charles Baker)와 부주지사 폴리토(Karyn Polito)도 반대 입장이었다. 매사추세츠 내에서는 민주당 인사들이 거의 다 순위선택투표제에 찬성이었지만, 주 바깥에는 반대하는 민주당 인사들도 많았다. 예를 들어, 캘리포니아의 전현임 주지사로서 민주당 소속인 브라운(Jerry Brown 1975-83, 2011-19)과 뉴섬(Gavin Newsom 2019-현재)은 이 제도가 너무 복잡하고 결과를 예측하기 힘들어 유권자가 명확한 판단과 합리적 선택으로 자기 뜻을 표출하는 데 한계가 크다고 부정적인 입장을 밝혔다<sup>9)</sup>. 제2, 제3 순위의 선호로 억지로 가짜 과반수를 만들 뿐이지 진정한 과반 유권자의 뜻으로 당선자를 내는 것이 아니라는 것이다.

이처럼 민주당 내에도 부분적으로 반대의 소리가 들리지만, 공화당에서는 부정적 기류가 더 강하게 팽배하다. 순위선택투표제에서 공화당이 손해를 보는 경향이 있다는 데서 그 이유를 짐작할 수 있다. 예를 들어, 각주 5)에서 논했듯이, 2018년 메인 주 연방하원의원선거에서 공화당 소속의 현직자 폴리퀸(Bruce Poliquin)은 1순위 표에서는 민주당 후보 골든(Jared Golden)에 앞서 최다 득표를 했으나(46.3% 대 45.6%) 2차 라운드 집계에서 근소한 차(49.4% 대 50.6%)로 패배하였다. 또한, 전술한대로 2022년 8월 알래스카 연방하원의원 보궐선거에서 민주당 켈톨라가 순위선택투표 방식으로 공화당의 강력한 후보들을 제치고 당선되자 공화당 소속인 아칸소 상원의원 코튼(Tom Cotton)은 앞서 부정선거 음모론을 제기한 트럼프를 흉내 내며 순위선택투표는 부정선거 사기의 도구라고 트위터 메시지를 올렸다(Vasilogambros 2022). 각 당의 예비선거의 경우

8) (ballotpedia.org/Massachusetts\_Question\_2\_Ranked\_Choice\_Voting-Initiative\_(2020). accessed 26 November 2022).

9) 상계 사이트

에도 민주당은 근래 들어 알래스카, 하와이, 캔자스, 네바다, 와이오밍 등에서 순위선택투표제를 사용하기 시작한 반면, 공화당은 그러한 움직임에의 동참이 상대적으로 저조하다.

공화당보다 민주당에 더 큰 이득을 준다는 인식이 퍼진다면 순위선택투표제는 미국 전역에 넓게 확산되기가 힘들어진다. 공화당이 옹호하지 않는 상황에서 그 채택에 강한 추동력이 가해질 수 없다. 물론 정당정치에 대한 유권자의 불신이 워낙 깊어졌고 정당 간 양극적 대립에 대한 국민적 환멸이 워낙 커서 무언가의 제도개혁이 필요하다는 인식에 있어서는 공감대가 형성되어 있다. 특히 선거를 둘러싼 잡음과 충돌이 크므로 제도개혁이 선거 영역에서 이뤄져야 한다는 데도 의견이 모아질 것이다. 그러나 순위선택투표제는 이 글에서 논한 바대로 양쪽의 극단적 정치세력보다는 온건 중도의 입장에 유리할 수 있어서, 이미 극단적 성향의 액티비스트들이 포진한 양당, 특히 강경 보수 인사들의 극단성이 더 두드러져 보이는 공화당에서 이 새 제도에 대한 지지가 반대를 극복할 것이라고 전망하기는 어려워 보인다. 다만, 미국의 일부 지역에서 시행되고 있는 순위선택투표제가 앞으로 몇 년 동안 온건 중도의 합리적인 인사들을 당선시키되 너무 특정 정당에게만 유리하지 않은 결과를 낸다면 장기적으로 서서히 긍정적인 반향과 호응이 따라올 수 있을 것이다.

## VI. 결론: 선거제도의 변화와 지속성

이상의 논의를 두 가지로 요약하면, 첫째, 알래스카가 미국 주(州) 중 메인에 이어 두 번째로 도입해 2022년 선거에서 시행한 순위선택투표제는 양극적 대결의 완충, 중도적 목소리의 촉진이라는 효과를 내는 것으로 보이나, 둘째, 전국적 확산을 기대하기에는 현실의 장벽이 높아 보인다. 이러한 주장은 체계적이고 엄밀한 비교분석을 요구하나, 여기서는 알래스카 사례를 통해 탐색 수준에서 논하였다. 이 글은 미국을 중심 범위로 삼지만, 부가적으로 미국 외의 다른 나라들에서 순위선택투표제가 공감을 얻어 확산될 수 있을지 생각해보자. 물론 부가적으로 다루기에는 너무 방대한 관찰과 엄밀한 분석을 요하는 사안이다. 그러므로 향후의 연구 과제를 찾는 차원에서 이에 대해 대강의 방향만 짚어본다.

한편으로, 선거제도는 잘 바뀌지 않는 일반적 경향이 있다(Bowler 2006). 그 첫째 이유는 불확실성이다. 선거제도의 변경이 어떤 결과를 가져올지 큰 불확실



성이 따른다. 특히 순위선택투표제처럼 익숙하지 않은 선거제도일수록, 복잡한 제도일수록, 그 효과의 불확실성이 크다. 둘째 이유는 현 제도에서 당선된 정치인들로서는 제도를 바꿀 동기가 약하다. 현 제도의 수혜를 받았는데 제도 변경이라는 도박을 할 이유가 없다. 이러한 일반 경향에 따라 순위선택투표제 역시 널리 확산되기 쉽지 않을 것이다. 만약 제도 변화의 동인들인 당위적 인식, 유권자 압력, 정치인들의 이익이 잘 맞물린다면 기존 제도를 바꾸자는 분위기가 확 퍼질 수도 있다. 그러나 나라마다 상황이 다르겠지만, 순위선택투표제가 당위적으로 우월한 가치를 지닌다고 사회적 인식이 잘 모아질 것 같지 않고, 기존 제도에 대한 유권자의 막연한 불만이 순위선택투표라는 특정 제도를 향한 구체적인 압력으로 연결되기에 어려움이 있을 것이고, 제로섬 갈등에 갇힌 정치인들이 순위선택투표제를 선뜻 채택할 만큼 공감대를 형성하기에는 상당한 난관이 있을 것이다. 그러므로 미국의 주, 시, 군에서처럼 지방 차원의 순위선택투표제 채택은 부분적으로 가능할 수 있겠으나, 미국에 비해 중앙집권적이고 선거제도가 전국적으로 통일되어 있는 우리나라 등 여타 국가들에서 순위선택투표제가 전면 확산되기는 힘들어 보인다.

그러나 다른 한편으로 생각해볼 때, 외부적 충격으로 제도 변화의 상기 동인들이 작용하면 순위선택투표제에 대한 호의적 조건이 형성될 수 있다. 특히, 근래 정치적 양극화의 심화로 인한 민주주의 체제의 거버넌스 위기는 그러한 외부적 충격이 될 수 있다. 양극화를 완충하고 중도 온건의 가치를 살려 거버넌스 위기를 극복할 수 있는 제도에 대한 각국의 국민적 갈망이 순위선택투표제에 추동력을 제공할 수 있다. 순위선택투표제가 단기에 널리 보급되지는 않겠으나 향후 미국에서 어떠한 결과를 내고 어떠한 평가를 받는지에 따라 장기적으로는 세계 곳곳에서 진지한 논의의 대상이 될 수 있다. 이미 호주, 아일랜드 등에서 오랜 경험이 있지만, 세계적인 영향력이 훨씬 더 큰 미국에서 순위선택투표제가 긍정적인 평가를 받는다면 그 여파는 매우 클 것이다. 특히 정치 양극화의 심화와 중도의 약화에 대한 우려는 미국만의 일이 아니고 우리나라를 비롯한 각국의 공통 관심사가 된 만큼, 순위선택투표제의 양극화 완충 효과와 중도정치 촉진 효과가 그 여부, 정도, 부작용 등과 관련해 큰 관심을 끌 수 있다. 물론 각 국가마다 상당히 다른 정치적 맥락에 놓여 있으므로 순위선택투표제가 어떤 전망을 낳고 어떤 평가를 받을지는 천차만별일 것이다. 보다 다양한 사례와 다각적인 측면에 대한 정교한 분석이 요구되는 사안으로서 향후 정치학계의 중요한 연구 과제로 보인다.

## 참고문헌

- Anthony, Joseph, Amy Fried, Robert Glover & David C. Kimball. 2021. "Ranked Choice Voting in Maine from the Perspective of Local Election Officials." *Election Law Journal*. 20(3), 254-271. <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0650>.
- Atkinson, Nathan & Scott C. Ganz. 2022. "The Flaw in Ranked-Choice Voting: Rewarding Extremists." *The Hill*, October 30, <https://thehill.com> (accessed 12 November 2022).
- Bean, Clive. 1997. "Australia's Experience with the Alternative Vote." *Representation* 34(2), 103-110.
- Blankinship, Donna Gordon. 2022. "Seattle Narrowly Approves Ranked-choice Voting." *Crosscut*, November 23, <https://crosscut.com/politics/2022/11/...> (accessed 26 November 2022).
- Bowler, Shaun. 2006. "Electoral Systems." in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, 577-594. Oxford: Oxford University Press.
- Cochrane, Emily. 2022a. "Lisa Murkowski Wins Re-election in Alaska, Beating a Trump-Backed Rival." *The New York Times*. Nov. 23.
- \_\_\_\_\_. 2022b. "Mary Peltola Wins Bid to Serve Full Term in the House for Alaska." *The New York Times*. Nov. 23.
- Coll, Joseph A. 2021. "Demographic Disparities Using Ranked-Choice Voting? Ranking Difficulty, Under-Voting, and the 2020 Democratic Primary." *Politics and Governance* 9(2), 293-305.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtice, John & Michael Marsh. 2014. "Confused or Competent? How Voters Use the STV Ballot Paper." *Electoral Studies* 34, 146-158.
- Donovan, Todd, Caroline Tolbert & Kellen Gracey. 2016. "Campaign Civility under Preferential and Plurality Voting." *Electoral Studies* 42, 157-163.
- \_\_\_\_\_. 2019. "Self-reported Understanding of Ranked-choice Voting." *Social Science Quarterly*

100(5), 1768-1776.

- Endersby, James W. & Michael J. Towle. 2014. "Making Wasted Votes Count: Turnout, Transfers, and Preferential Voting in Practice." *Electoral Studies* 33, 144-152.
- Farrell, David M. & Richard S. Katz. 2014. "Assessing the Proportionality of the Single Transferable Vote." *Representation* 50(1), 13-26.
- \_\_\_\_\_ & Ian McAllister. 2006. "Voter Satisfaction and Electoral Systems: Does Preferential Voting in Candidate-centered Systems Make a Difference?" *European Journal of Political Research* 45(5), 723-749.
- Fraenkel, Jon & Bernard Grofman. 2004. "A Neo-Downsian Model of the Alternative Vote as a Mechanism for Mitigating Ethnic Conflict in Plural Societies." *Public Choice* 121, 487-506.
- Germer, Matt. 2022. "Ranked Choice Voting Is Working in Alaska." <https://www.rstreet.org/2022/12/01/ranked-choice-voting-is-working-in-alaska> (accessed 7 December 2022).
- Hilman, Anne. 2022. "Why Alaska Uses Ranked Choice Voting and What We Know about How It Affects Elections." *Alaska Public Media*, September 15, <https://alaskapublic.org/2022/09/15/why-alaska-uses-ranked-choice-voting-and-what-we-know-about-how-it-affects-elections/> (accessed 12 November 2022).
- "Jared Golden." Ballotpedia, 2023, [ballotpedia.org/Jared\\_Golden](https://ballotpedia.org/Jared_Golden) (accessed 26 November 2022).
- John, Sarah E., Haley Smith & Elizabeth Zack. 2018. "The Alternative Vote: Do Changes in Single-member Voting Systems Affect Descriptive Representation of Women and Minorities?" *Electoral Studies* 54, 90-102.
- Juelich, Courtney L. & Joseph A. Coll. 2021. "Ranked Choice Voting and Youth Voter Turnout: The Roles of Campaign Civility and Candidate Contact." *Politics and Governance* 9(2), 319-331.
- Kropf, Martha. 2021. "Using Campaign Communications to Analyze Civility in Ranked Choice Voting Elections." *Politics and Governance* 9(2), 280-292.

- Maloy, J. S. & Matthew Ward. 2021. "The Impact of Input Rules and Ballot Options on Voting Error: An Experimental Analysis." *Politics and Governance* 9(2), 306-318.
- Marsh, Michael. 2007. "Candidates or Parties? Objects of Electoral Choice in Ireland." *Party Politics* 13(4), 500-527.
- "Massachusetts Question 2, Ranked-Choice Voting Initiative (2020)." Ballotpedia, 2023, [ballotpedia.org/Massachusetts\\_Question\\_2,\\_Ranked-Choice\\_Voting\\_Initiative\\_\(2020\)](https://ballotpedia.org/Massachusetts_Question_2,_Ranked-Choice_Voting_Initiative_(2020)) (accessed 26 November 2022).
- McDaniel, Jason A. 2016. "Writing the Rules to Rank the Candidates: Examining the Impact of Instant-Runoff Voting on Racial Group Turnout in San Francisco Mayoral Elections." *Journal of Urban Affairs* 38(3), 387-408.
- \_\_\_\_\_. 2018. "Does More Choice Lead to Reduced Racially Polarized Voting? Assessing the Impact of Ranked-Choice Voting in Mayoral Elections." *California Journal of Politics and Policy* 10(2), 1-24.
- Miragliotta, Narelle & Campbell Sharman. 2014. "Managing Midterm Vacancies: Institutional Design and Partisan Strategy in the Australian Parliament, 1901-2013." *Australian Journal of Political Science* 52(3), 351-366.
- Neely, Francis & Corey Cook. 2008. "Whose Votes Count? Undervotes, Overvotes, and Ranking in San Francisco's Instant-runoff Elections." *American Politics Research* 36(4), 530-554.
- Nielson, Lindsay. 2017. "Ranked Choice Voting and Attitudes toward Democracy in the United States: Results from a Survey Experiment." *Politics & Policy* 45(4), 535-570.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, Jeremy W. 2022. "Sarah Palin Loses as the Party She Helped Transform Moves Past Her." *The New York Times*. Nov. 23.
- "Ranked Choice Voting." Fair Vote, 2023, [fairvote.org/our-reforms/ranked-choice-voting](https://fairvote.org/our-reforms/ranked-choice-voting). (accessed 1 December 2022).
- Terrell, Cynthia Richie, Courtney Lamendola & Maura Reilly. 2021.

“Election Reform and Women’s Representation: Ranked Choice Voting in the U.S.” *Politics and Governance* 9(2), 332-343.

Tolbert, Caroline J. & Daria Kuznetsova. 2021. “Editor’s Introduction: The Promise and Peril of Ranked Choice Voting.” *Politics and Governance* 9(2), 265-270.

Vasilogambros, Matt. 2022. “Don’t Vote for Just One: Ranked Choice Voting Is Gaining Ground.” Originally on *Stateline* (The Pew Charitable Trusts). December 2. Re-published in *Indiana Capital Chronicle*. December 7. <https://indianacapitalchronicle.com/2022/12/07/dont-vote-for-just-one-ranked-choice-voting-is-gaining-ground/> (accessed 9 December 2022).

Abstract

## **Depolarizing Effect of Ranked Choice Voting?: Implications of the 2022 Alaska Mid-term Elections**

Seong-Ho Lim ■ Kyung Hee University

This article evaluates the ranked choice voting(RCV) system Alaskan voters used in the 2022 mid-term elections. It examines the significances of the new electoral system in regards to American politics and also for other countries including South Korea. Following today's central talking point on RCV, this article focuses on its depolarizing effect and pro-centrist trait. The process and result of 2022 Alaska elections, in which a moderate Democrat(Peltola) won a House seat and a moderate Republican(Murkowski) won a Senate seat, indicate a positive role of RCV in reducing polarized confrontations and promoting centrist moderation. The future of RCV, however, is far from optimistic, given some political obstacles against adopting it nationwide or worldwide.

Key Words: 2022 U.S. Mid-term Election, Alaska, Ranked Choice Voting, Depolarizing Effect