

남미의 혼합형 선거주기 비교연구

이준한(인천대학교 정치외교학과)*

- I. 머리말
- II. 선거주기와 선거이득: 이론적 검토
- III. 남미의 혼합형 선거주기와 선거이득
- IV. 남미의 혼합형 선거주기와 비교
- V. 결론

I. 머리말

남미와 같은 신대륙에서 많이 채택되는 대통령제는 대통령선거와 의회선거를 따로 치른다. 대통령제는 이미 13세기부터 구대륙의 대표적인 국가인 영국에서 실험된 의원내각제와 사뭇 다르다. 영국에서는 17세기 말부터 이미 의회선거 결과 다수당의 대표를 수상으로 선출하는 전통을 세웠기 때문에 의회와 정부를 구성하는 선거가 하나로 충분하다. 그러나 대통령제에서는 국민으로부터 각기 다른 선거를 통하여 권력을 위임받는 국가기관이 대통령과 의회로 나누어진다.

이렇게 대통령제의 본원적 특징으로 말미암아 대통령제는 대통령과 의회라는 이른바 이중적 정통성(dual legitimacy)이라는 문제를 잉태하기도 한다. 대통령제에서는 헌법에 의하여 대통령(또는 행정부)이나 의회의 지위와 역할이 각각 다르게 주어지고 서로 견제와 균형

* Jun-Han Lee (University of Incheon, Dept. of Political Science, junhanlee@hotmail.com), "Characteristics and Effects of Mixed Electoral Cycle in Latin America"

을 추구하게끔 만들어졌다. 그러나 이러한 권력분립의 매카니즘은 때때로 견제와 균형 대신 대립과 갈등으로 이어진다. 따라서 대통령제의 권력분립은 본질적으로 동전의 양면처럼 순기능은 물론 역기능을 발휘하는 것이다.

대통령제에서 대통령과 의회 사이의 견제와 균형 대신 대립과 갈등을 불러일으키는 또 다른 요소는 선거주기가 있다. 대통령과 의회가 비교적 조화로운 관계를 형성시킬 수 있는 선거주기가 있지만 이와 반대로 마찰과 교착의 관계로 이어지게 만드는 선거주기도 있다는 것이다. 일반적으로 대통령선거와 의회선거가 가까울수록 대통령이 소속된 정당이 의회선거에서 유리하여 단점정부가 탄생하는 반면 두 선거가 멀리 떨어질수록 분점정부가 탄생하는 경향이 있다(Jones 1994). 단점정부는 대통령 소속정당이 행정부와 입법부를 장악하여 비교적 안정적이고 효율적인 것으로 알려졌지만 분점정부는 대통령 소속정당이 의회의 과반수를 장악하지 못하여 행정부와 입법부 사이에 긴장과 마찰이 생길 수 있다.

이러한 인식 속에서 이 논문은 일단 선거주기에 따라 대통령 소속정당이 의회선거에서 실제로 거두게 되는 성적이 영향을 받는지 규명해본다. 대통령선거와 가까운 시점에 의회선거를 치를수록 대통령 소속정당이 의회의 다수의석을 차지한다면 그만큼 선거의 이득이 있다고 해석할 수 있다. 이에 따라 새로운 선거제도를 고안할 때 견제와 균형보다 효율성과 안정성을 확보하기 위해서는 대통령선거와 의회선거를 가깝게 또는 동시화시킬 것이고 견제와 균형을 추구한다면 두 선거를 멀게 또는 비동시화시킬 것이다.

선거주기와 관련하여 전 세계에 다양한 사례를 찾을 수 있지만 선거주기의 효과를 측정하기 위해서는 혼합형 선거주기가 가장 흥미로운 연구대상이 될 것이다. 여기에서 혼합형 선거주기관 대통령선거와 의회선거를 동시선거와 비동시선거로 번갈아 실시하는 선거제도를 일컫는다. 혼합형 선거주기의 가장 대표적인 사례는 미국의 선거를 들 수 있다. 따라서 혼합형 선거주기 국가의 실제 사례를 분석하고 비교한다면 선거주기에 따라 대통령 소속정당의 선거이득

을 측정할 수 있는 실마리를 찾을 수 있다. 사실 이 방법은 동시선거 국가의 모든 선거결과와 비동시선거 국가의 모든 선거결과를 수집하여 비교하고 평가하는 접근법보다 훨씬 더 효율적이고 현실성이 높다.

이 논문은 특히 남미의 혼합형 선거주기의 특징과 그 효과를 분석하고 비교해본다. 현재 전 세계에는 모두 4개의 혼합형 선거주기 국가가 있지만 그 가운데 남미에 2개(멕시코와 아르헨티나)가 모여 있어 전 세계적으로 매우 희귀한 사례를 비교분석할 수 있는 실험실이 된다. 이 논문은 먼저 선거주기에 따른 대통령 소속정당의 의회선거 성적에 대한 선행연구를 간단하게 이론적으로 검토한다. 그 다음으로 멕시코와 아르헨티나에서 대통령 소속정당의 의회 선거결과를 동시선거와 비동시선거라는 맥락에서 각각 비교하고 평가해본다. 또한 이 논문은 멕시코와 아르헨티나 같이 혼합형 선거주기를 채택하는 미국과 필리핀의 사례를 함께 비교하여 일반화 가능성을 타진해본다. 이들 국가들은 모두 양원제를 채택하고 있지만 이 논문은 대통령선거와 하원선거에 초점을 맞춘다. 결론에서는 연구의 결과와 함의를 짧게 요약한다.

II. 선거주기와 선거이득: 이론적 검토

대통령제를 채택하는 국가는 대통령선거와 의회선거의 주기에 따라 크게 네 가지 선거유형으로 구분된다(Shugart and Carey 1992). 첫째는 대통령선거와 의회선거를 한 날 한 시에 치르는 동시선거(concurrent election)가 있다. 일반적으로 동시선거에서는 언론에 많이 노출되는 유력한 대통령 후보의 인기에 힘입어 그가 속한 정당이 의회선거에서 승리하는 경향이 있다. 대표적으로 미국에서 대통령을 선출하는 4년 마다 치러지는 동시선거에서는 단점정부가 좀 더 자주 출현한다. 분점정부와 달리 단점정부는 실정의 책임소재를 명확하게 구분하고 행정부와 입법부 사이의 교착과 대치의 가능성을 줄이면서

효율적인 정책집행의 가능성을 높인다(McCubbins 1991).¹⁾ 한마디로 줄이면 단점정부에서 책임정당정부(responsible party politics)가 운영되기 쉽다는 것이다.

둘째는 대통령선거와 의회선거가 다른 날에 거행되는 비동시선거(non-concurrent election)의 일종으로 신혼선거(honeymoon election)가 있다. 신혼선거는 대통령의 임기 전반부, 특히 1년 안에 열리는 의회선거를 가르킨다. 신혼선거에서는 새로 취임한 대통령의 소속정당이 의회에서 이길 가능성이 크다. 아직 대통령의 인기도 높고 언론이나 유권자는 대통령이 정치를 좀 더 쉽게 할 수 있는 환경(honeymoon effect)을 조성해주는 경향이 있는 것이다.

셋째는 마찬가지로 비동시선거의 일종으로서 황혼선거(counterhoneymoon election)가 있다. 황혼선거는 신혼선거와 정반대로 대통령의 임기 후반부, 특히 임기를 1년도 안 남긴 상태에 열리는 의회선거를 일컫는다. 황혼선거에서는 퇴임할 대통령의 소속정당이 의회에서 좋은 성적을 올리지 못하는 경향이 있다. 임기 말에는 대통령의 인기가 떨어지고 이에 따라 유권자는 야당에 표를 주는 경향이 있는 것이다. 황혼선거의 대표적인 예는 콜롬비아에서 찾을 수 있다.

마지막으로 비동시선거의 일종으로 중간선거(midterm election)가 있다. 중간선거는 대통령 임기의 정 가운데 의회선거를 실시하는 것이다. 이 중간선거는 행정부와 입법부의 조화에 대한 전망을 가장 어렵게 만들고 의회선거에 대한 대통령선거의 영향을 가장 약화시키는 것으로 알려졌다(Shugart and Carey 1992, 264-265). 중간선거의 대표적인 예는 바로 이 논문에서 고찰하고자 하는 사례들의 의회선거에서 공통적으로 발견된다.

네 가지 선거유형을 관통하는 이론은 주지하듯이 이미 많은 정치학자에 의하여 제시되었다. 즉 동시선거에서는 대통령 소속정당의

1) 분점정부에 대한 일반적으로 통용되는 부정적인 평가와 달리 Mayhew(1991)는 분점정부 시기에 오히려 의회의 입법활동이나 주요법안의 통과가 더 활발하게 이루어진다는 긍정적인 평가를 내린 바 있다. 오승룡(2004)은 한국에서 Mayhew(1991)의 이론과 같이 분점정부시기와 단점정부시기에 입법활동이나 주요법안의 통과에 있어서 큰 차이가 없다는 사실을 찾아냈다.

의식점유율이 높고 반대로 대통령선거에서 의회선거가 멀리 떨어질수록 대통령 소속정당의 의식점유율이 점차 낮아진다는 것이다(Jones 1994). 그 이유는 첫째, 동시선거에서는 이른바 “연미복 효과”(coattail effect)가 발생할 수 있기 때문이다. 여기에서 연미복 효과란 투표용지의 가장 위에 쓰여진 사람(대통령 후보)의 인기와 후광에 힘입어 같은 당의 다른 하위직 공직후보자가 쉽게 당선되는 현상을 일컫는다(Beck 1997; Samuels 2000). 미국에서는 당선될 가능성이 큰 대통령 후보가 자기 당 소속의 상하 양원의원은 물론이고 다른 공직후보자의 당선 가능성을 크게 향상시키는 경향이 있다.²⁾

둘째, 대통령의 임기가 지날수록 “실망현상”(disillusionment)이 일어나기 때문이다(Kernell 1977). 시간이 지날수록 유권자들이 대통령에 대하여 가지는 기대와 환상이 깨지고 대통령의 인기가 떨어지는 일이 새롭게 유권자의 머리 속을 채운다는 것이다. 이에 따라 야당에게 새로운 기대를 갖기 시작한다. 미국의 중간선거에서는 거의 대통령 소속정당이 패배할 것을 기정사실화 하면서 이를 대통령정당의 중간선거 패배라고 부른다(Campbell 1991; Shugart 1995). 그 중에도 연임하는 대통령의 첫 번째 임기의 중간선거보다 두 번째 임기의 중간선거에서 대통령 소속정당이 더 고전을 면치 못하는 경향이 확인된다(최명/백창재 2005, 283).

일반적으로 이 논문이 대상으로 삼는 멕시코와 아르헨티나가 채택하는 단순다수제 대통령선거와 동시선거제도는 양당제를 탄생시키기 쉬운 제한적인 선거제도(restrictive electoral rules)로 알려졌다(Negretto 2004). 이러한 제한적인 선거제도 안에서 대통령이 의회의 과반수 또는 과반수에 가까운 지지를 확보하여 효율적인 정치행위를 펼치고 경제적인 위기에도 잘 대처할 수 있다고 알려졌다(Mainwaring 1993; Shugart and Carey 1992; Jones 1995; Mainwaring and Shugart 1997). 이

2) 이러한 측면에서 동시선거의 부정적인 효과가 거론되는 것이다. 일반적으로 대통령후보의 연미복 효과로 당선된 하위 공직자들은 당선 뒤 대통령에 협조할 가능성이 커지나 연미복 효과 없이 당선된 공직자들은 그럴 가능성이 적어진다. 또한 연미복 효과로 인하여 의원후보의 자질에 대한 충분한 검증이 이루어지 지지 않을 수 있다. 선거캠페인에서 언론이나 유권자의 관심은 대통령선거에 집중되고 그 틈에 인기 없거나 무능력한 의원후보가 대통령의 인기를 업고 쉽게 당선될 수 있기 때문이다.

러한 제한적인 선거제도는 사회적, 문화적, 또는 정치적 균열(cleavage)이 상대적으로 단순하고 규모가 작은 국가에서 빛을 발하는 경향이 있다.³⁾

다른 한편 선거제도를 도입하는 동학에서도 제한적인 선거규칙을 채택하는 정당과 그렇지 않은 정당 사이에 차이가 있다(Negretto 2006). 선거제도를 고안하고 협상하는 과정에서 유력하고 큰 정당은 자신에게 유리하나 군소정당에게 불리한 단순다수제와 동시선거제도를 선호하는 경향이 있다. 이와 정반대로 규모가 작은 정당이나 군부독재나 또는 과거 군부독재 시절의 잔재세력들은 자신의 의회진출을 조금이나마 쉽게 만들 수 있는 절대다수제를 도입하고자 노력하게 된다. 절대다수제는 역시 다양한 형태의 결선투표제를 포함하는데 이러한 제도는 선거주기와 무관하게 다당제를 탄생시키고 유지시킬 가능성이 크다.

III. 남미의 혼합형 선거주기와 선거이득

III.1. 멕시코의 사례

멕시코는 연방제 국가로서 양원제를 채택하는 대통령제 국가이다. 이러한 측면은 멕시코와 국경을 맞대고 있는 미국과 매우 유사하다. 그러나 미국과 달리 멕시코의 대통령은 국민의 직접선거로 선출되고 임기가 6년이며 재출마할 수 없다. 또한 멕시코에는 부통령직이 없기 때문에 대통령 유고시에는 최소한 상하양원(Congress of the Union) 2/3이상의 의원이 참여하는 선거인단(Electoral College)에서 절대다수(absolute majority)의 지지를 모아 임시 대통령을 선출한다.

3) 이 논문의 사례 가운데 미국을 제외하면 양당제가 아닌 것을 알 수 있다. 특히 남미의 아르헨티나와 멕시코는 비례제를 의회선거에서 채택한 것이 영향을 주었을 것이다. 제한적인 선거규칙과 반대로 허용적인 선거규칙(permissive electoral rules)은 결선투표제와 같은 절대다수제 대통령선거, 비동시선거, 양원제 등을 포함한다. 허용적인 선거규칙 아래에서는 양당제보다 다당제로 수렴될 가능성이 크다.

상원은 128명으로 구성되는데 임기는 6년이다. 그 가운데 64명은 31개 주와 수도인 멕시코시티에서 단순다수제로 두 명씩 선출된다. 남은 64명 가운데 32명은 각 주와 멕시코시티에서 1인씩 차순위정당에게 배정되고 또 다른 32명은 전국을 하나의 권역으로 하는 개방형 명단(open list) 비례대표제에 의하여 선출된다.

하원은 500명으로 구성되고 3년 마다 선거로 교체된다. 그 가운데 300명은 단순다수제로 선출되고 나머지 200명은 전국을 40명씩 5개의 권역으로 나눈 뒤 개방형 명단에서 비례적으로 뽑는다. 멕시코에서는 대통령과 마찬가지로 상·하양원의 의원에게 재출마의 기회가 허락되지 않는다(http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Mexico, 검색일 2008년 2월 1일). 대통령의 임기가 6년인데 반해 하원의원의 임기가 3년이기 때문에 멕시코는 대통령 임기의 정 가운데에 중간선거를 실시하고 6년마다 동시선거를 올리는 혼합형 선거주기를 이용한다.

멕시코는 그간 패권적 일당체제의 대표적인 사례로 분류되어 왔다. 1929년 창당된 제도혁명당(Institutional Revolutionary Party - Partido Revolucionario Institucional: PRI)이 2000년까지 무려 71년 동안 정권 교체 없이 집권한 기록을 가지고 있기 때문이다. 따지고 보면 PRI는 1929년부터 1994년까지 모두 9명의 대통령을 배출했으며 상·하양원에서 과반수 의석을 확보하지 못한 적이 없었다. 그러나 1980년대 말부터 PRI의 지배적 지위가 흔들리고 경쟁적인 정당구도가 싹트기 시작했다. 1939년 창당된 뒤 1988년 대통령선거를 계기로 강력해진 전통 야당으로서 우파인 국민행동당(National Action Party: PAN)과 1989년 창당된 중도좌파의 민주혁명당(Party of the Democratic Revolution: PRD)은 2000년대에 이르자 실질적인 정권획득의 가능성과 능력을 보이고 있다(강경희 2007).

2000년대에 들어서 두드러진 멕시코 정당체계의 특징은 유동적인 정당 사이의 빈번한 연합과 합종연횡이다. 2000년 선거를 위해서는 PAN과 멕시코 녹색환경당(Partido Verde Ecologista de Mexico: PVEM)이 우파연합인 'Alliance for Change'(AC)를 결성했다. 이에 맞서 PRD는 노동당(Partido del Trabajo: PT) 등과 함께 좌파연합인 'Alliance for

Mexico'(AM)를 구축했다. 이와 반대로 2006년에는 우파연합으로서 'Alliance for Mexico'(AM)가 PRI와 PVEM 사이에 형성되었고 이에 대항하여 좌파연합인 'Coalition for the Good All'이 PRD와 PT 사이에 구축되었다. 6년 사이에 같은 이름의 선거연합(AM)이 서로 다른 이념적 성향의 정당끼리 각각 구성된 것이다.

<표 1>은 상대적으로 경쟁적인 선거가 치러지기 시작한 1994년부터 가장 최근의 2006년 사이에 개최된 멕시코의 대통령 선거결과를 보여준다. 1994년 3월에 차기 대통령으로 유력시되던 PRI의 후보(콜로시오)가 유세 도중 총을 맞고 사망하는 사건이 일어난 뒤 8월에 같은 당의 제딜로(Ernesto Zedillo)가 대통령으로 당선되었다. 2000년에는 AC의 중추였던 PAN의 폭스(Vicente Fox)가 대통령으로 당선됨으로써 멕시코 역사상 처음으로 선거에 의한 정권교체가 이루어졌다. 그러나 1년이 지날 즈음 AC 연합의 파트너인 PVEM이 폭스에 대한 지지를 철회했고 그 뒤부터 PVEM은 각종 선거에서 PRI와 연합을 형성해왔다. 2006년에는 PAN의 칼데론(Felipe Calderón)이 PRD의 오브라도르(Lopez Obrador)에게 간발의 차이로 선거에서 이겼다. 과거 71년간 정권을 유지했던 PRI는 2000년에 2위로 또 2006년에는 3위로 내려앉았다.

<표 1> 멕시코 대통령선거

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
1994*	Ernesto Zedillo Ponce de León	PRI	48.69
	Diego Fernandez de Cevallos	PAN	25.92
	Cuauhtemoc Cardenas Solozano	PRD	16.59
	기타		8.80
	합계		100
2000**	Vicente Fox Quesada	AC	42.52
	Francisco Labastida Ochoa	PRI	36.11
	Cuauhtemoc Cardenas Solorzano	AM	16.64
	기타		4.73
	합계		100

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
2006***	Felipe Calderón	PAN	35.89
	Andres Manuel Lopez Obrador	Coalition for the Good All	35.31
	Roberto Madrazo	AM	22.26
	기타		6.54
	합계		100

출처: * http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election_1994(검색일: 2008년 2월 10일)
 ** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election%2C_2000(검색일: 2008년 2월 10일)
 *** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election%2C_2006(검색일: 2008년 2월 10일)
 주: 2000년: Alliance for Change (AC) - PAN and PVEM
 2000년: Alliance for Mexico (AM) - PRD and PT and PAS and CD and PSN
 2006년: Alliance for Mexico (AM) - PRI and PVEM.

<표 1>의 대통령선거와 비교하기 위하여 <표 2>는 같은 시기 동안 치러진 하원 선거결과를 알려준다. 이 표에서는 멕시코의 대표적인 정당인 PRI, PAN, PRD 세 정당이 하원의 약 90% 가량을 나누어 갖는 것을 확인할 수 있다. 그러나 세 정당이 점유하는 의석의 비율이 해가 거듭할수록 점차 줄어드는 추세도 보인다.

<표 2> 멕시코 하원선거

연도	제1정당	제2정당	제3정당	기타	합계(석, %)
1994*	PRI	PAN	PRD		
	300(60.0)	119(23.8)	71(14.2)	10(2.0)	500(100)
1997**	PRI	PRD	PAN		
	239(47.8)	125(25.0)	121(24.2)	13(2.6)	500(100)
2000***	AC	PRI	AM		
	221(44.2)	211(42.2)	68(13.6)		500(100)
2003****	PRI	PAN	PRD		
	224(44.8)	149(29.8)	97(19.4)	30(6.0)	500(100)

연도	제1정당	제2정당	제3정당	기타	합계(석, %)
2006*****	PAN	PRD	PRI		
	206(41.2)	127(25.4)	106(21.2)	60(12.0)	500(100)

출처: * http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election%2C_1994(검색일: 2008년 2월 10일)
 ** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_legislative_election%2C_1997(검색일: 2008년 2월 10일)
 *** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election%2C_2000(검색일: 2008년 2월 10일)
 **** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_legislative_election%2C_2003(검색일: 2008년 2월 10일)
 ***** http://en.wikipedia.org/wiki/Mexican_general_election%2C_2006(검색일: 2008년 2월 10일)

<표 1>과 <표 2>를 종합해보면 멕시코에서 동시선거는 세 차례(1994, 2000, 2006)가 있었다. 이 세 차례 선거에서 모두 대통령 소속 정당이 하원선거에서도 제1정당의 지위를 확보했다. 그러나 PRI가 60%의 의석을 얻은 1994년 동시선거를 제외하면 단점정부라고 하기에는 어려움이 있다. 일반적으로 단점정부란 의회에서 과반수 의석을 차지할 경우에 한정시키기 때문이다. 특히 2000년에는 우파연합(AC)이 형성되어 있었음에도 불구하고 의석의 과반수를 확보하지 못한 채 선거가 끝났다.

이와 반대로 멕시코의 비동시선거에서는 대통령 소속정당의 이점이 크지 않았다. 1994년 이래 멕시코에서는 두 차례(1997, 2003)의 비동시선거가 있었다. 하지만 1997년의 비동시선거에서는 대통령 소속정당인 PRI가 제1당의 지위만 유지한 반면 2003년 비동시선거에서는 야당인 PRI에게 패배했다. 결론적으로 12년 동안의 선거결과를 바탕으로 멕시코에서는 대통령 소속정당이 의회선거에서 야당에게 패배한 경우는 2003년 중간선거가 유일하고 단점정부가 탄생한 경우는 1994년 동시선거였던 것을 확인할 수 있다. 아직 사례가 많지 않지만 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회에서 선거이득을 누리고 있는데 비하여 비동시선거에서는 그럴 가능성이 줄어드는 중이라고 보인다.

III.2. 아르헨티나의 사례

아르헨티나는 연방제 국가이고 대통령과 부통령이 런닝메이트로서 국민에 의하여 직접 선출되는 4년 임기의 대통령제를 갖는다. 아르헨티나에서는 1957년부터 1994년 개헌으로 직선제가 도입되기 전까지 선거인단에 의하여 6년 단임의 대통령 간선제가 운영되었다. 그리고 임기를 마친 대통령은 후임자가 빨리 일할 수 있도록 몇 달씩 일찍 퇴임하기도 했다. 이러한 일은 실제로 1980년대 말 심각한 경제위기에 시달리던 알폰신 대통령(Raúl Alfonsín)이 1989년 7월 당선자(Carlos Menem)에게 6개월이나 일찍, 그리고 2003년 듀할데 대통령(Eduardo Duhalde)이 키르츠네르(Néstor Kirchner) 대통령 당선자에게 정권을 일찍 넘겨 줄 때 발생했다. 부통령은 대통령 유고시 승계할 뿐 아니라 상원의장으로서, 행정적인 일보다 입법적인 역할을 하도록 만들어졌다.

아르헨티나는 많은 남미 국가들이 그러하듯이 1912년부터 의무투표제를 채택하고 있다(http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Argentina. 검색일 2008년 2월 1일). 18세 이상 70세 이하의 유권자는 일정한 예외상황을 제외하고는 투표라는 시민적 책임을 완수해야 한다. 그리고 아르헨티나에서는 대통령선거에서 결선투표제도를 이용하는데 결선투표의 최소득표 기준은 50%가 아닌 것이 독특하다. 결선투표는 어느 후보도 45% 이상 득표하지 못하고 2위와의 표차를 10% 이상 벌리지 못할 때 이루어지도록 만들어졌다. 이러한 결선투표제는 최소한 임계치와 결합한 단순다수제(plurality with a minimum threshold 또는 qualified plurality system)라고 하는데 에콰도르에서도 이용되고 있다(Negretto 2004).

아르헨티나의 대통령은 현재 1994년 개헌으로 인하여 두 번까지 연임이 가능하다. 일반적으로 연방제 국가에서 그렇듯이 아르헨티나도 양원제 의회를 운영하는데 상원은 72명으로 구성되고 하원은 257명으로 이루어진다. 아르헨티나의 상원의원은 미국의 경우와 유사하게 6년 임기로 1/3씩 매 2년마다 총원된다. 다만 2001년에는 상원의원 72

명이 모두 다시 선출되었다. 72명의 상원의원은 23개 주와 수도인 부에노스아이레스에서 각각 세 명씩 뽑는데 두 자리는 가장 큰 정당에게 할당되고 남은 한 자리는 둘째 정당에게 주어진다. 하원의원은 비례대표제에 의하여 1/2씩 매 2년마다 선출되고 4년 임기를 가진다. 바로 이러한 임기제로 인하여 동시선거와 비동시선거를 혼용하는 선거주기를 이용하게 되었다(http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Argentina. 검색일 2008년 2월 1일).

<표 3>은 1983년 민주화 이후 아르헨티나의 대통령 선거결과를 망라하고 있다. 아르헨티나의 양대 정당은 1940년대 페론주의에 기초한 정의당(Justicialist Party - Partido Justicialista: PJ)과 1890년에 창설된 급진당(Radical Civic Union - Unión Cívica Radical: UCR)이다. 전통적으로 PJ는 노동자 계층에 기초하는 반면 UCR은 도시 중산층에 지지기반을 두고 있지만 최근에 와서는 양당이 공통적으로 자신의 전통적인 지지기반에서 벗어나 지지계층을 더욱 넓히는 중이다.

<표 3> 아르헨티나 대통령선거

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
1983*	Raúl Alfonsín Foulkes	UCR	52.0
	Italo Luder	MNJ	40.0
	Oscar Alende	PI	2.5
	기타		5.5
	합계		100
1989**	Carlos Saúl Menem	FreJuPo	47.36
	Eduardo Cesar Angeloz	UCR	32.48
	Alavaro Alsogaray	UCD	6.4
	기타		13.76
	합계		100
1995***	Carlos Saúl Menem	PJ	49.8
	José Octavio Bordón	FrePaSo	29.2
	Horacio Massaccesi	UCR	17.1
	기타		3.9
	합계		100

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
1999****	Fernando de la Rúa	ATJE	48.50
	Eduardo Alberto Duhalde	PJ	38.09
	Domingo Cavallo		10.09
	기타		3.32
	합계		100
2003*****	Carlos Saúl Menem	Front for Loyalty Alliance/UCD	24.34
	Néstor Kirchner	Front for Victory Alliance	21.99
	Ricardo López Murphy	Federal Alliance Movement to Recreate Growth	16.35
	기타		37.32
	합계		100
2007*****	Cristina Fernández de Kirchner	Frente para la Victoria	44.90
	Elisa Carrió	Coalición Cívica	22.95
	Roberto Lavagna	Una Nación Avanzada	16.89
	기타		15.26
	합계		100

출처: * <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/arg83pres.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 ** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/arg89pres.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 *** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/arg95pres.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 **** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/arg99pres.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 ***** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/arg03pres.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 ***** Actualidad(2007년 10월 30일자 제8면)

주: UCR - Radical Civic Union
 MNJ - Justicialists National Movement
 PI - Intransigent Party
 FreJuPo - Justicialist Front of Popular Unity
 UCD - Union of the Democratic Center
 PJ - Justicialist Party
 FrePaSo - Front for a Country in Solidarity(Frente Pais Solidario)
 ATJE - Alliance for Work, Justice and Education - UCR and FrePaSo
 AR - Action for the Republic

Front for Loyalty Alliance / UCD(Union of the Democratic Center)
 Frente para la Victoria - (F-Victory - Front for Victory Alliance)

1983년 아르헨티나의 군부독재가 포클랜드 전쟁에서 패배한 뒤 붕괴하자 곧바로 열린 대통령선거에서 UCR의 알폰신이 대통령으로 당선되었다. 그때까지만 해도 대통령 임기는 6년인 반면 직선제는 커녕 연임도 허용되지 않았다. 그러나 1989년 페론주의자인 메넬이 PJ를 중심으로 'FreJuPo'(Justicialist Front of Popular Unity)를 결성하여 대통령에 당선되면서 제도상의 변화가 일기 시작했다. 1994의 UCR의 알폰신과 PJ의 메넬은 대통령이 연임할 수 있도록 협약(Olivos Pact)을 맺은 것이다(http://en.wikipedia.org/wiki/Pacto_de_Olivos 검색일 2008년 2월 1일). 그 결과 1995년 대통령선거에서 메넬이 재선에 성공할 수 있었다.

1990년대에 과거 페론주의자와 좌파성향 정당의 연합인 'FrePaSo'(Front for a Country in Solidarity - Frente por un País Solidario)가 부에노스아이레스 지역에서 PJ에 대항할 수 있는 막강한 세력을 형성했고 1995년 대통령선거에서는 2등(José Octavio Bordón)을 차지했다. 1999년 대통령선거에서는 UCR과 FrePaSo가 'Alliance for Work, Justice and Education'(ATJE)라는 정당연합을 구축하여 정·부통령을 나누어 가졌다. 그러나 2000년에 FrePaSo 출신의 부통령(Carlos Álvarez)과 2001년 UCR 출신의 대통령(Fernando de la Rúa)이 각각 뇌물수수 스캔들과 경제실정에 대한 국민적 저항으로 인하여 사임하면서 좌파정당에 대한 불신을 키웠다.⁴⁾

2003년 대통령선거에서는 처음으로 PJ에서 복수후보가 출사표를 던

4) 2000년 부통령이 사임한 뒤 후 부통령직은 공석으로 남겨졌고 2001년 10월의 중간선거에서 대통령 소속정당인 UCR이 참패했다(Segl 2006). 2001년 대통령이 사임하자 헌법에 따라 상원의장(Ramón Puerta)과 하원의장(Eduardo Camaño)이 순서대로 승계하도록 되어 있지만 승계를 거부하거나 승계한 뒤 곧바로 사임하고 말았다. 이에 양원이 입법의회(Legislative Assembly)를 구성하여 12월 22일 좀 더 합법적인 임시정부(Adolfo Rodríguez Saá)를 구성했다. 그러나 경제위기에 대처하지 못하고 2001년 12월 30일 디폴트를 선언한 뒤 다시 사임해버렸다. 다시 소집된 입법의회에서는 부에노스아이레스 상원의원(Eduardo Duhalde)에게 대통령직을 넘겨주었다([http://en.wikipedia.org/wiki/Argentine_economic_crisis_\(1999-2002\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Argentine_economic_crisis_(1999-2002)) 검색일 2007년 10월 1일).

졌다. 그리고 아르헨티나 사상 초유로 18명이라는 가장 많은 후보가 대통령선거에 참가했다(Segl 2006). 그 결과 이미 두 번씩이나 대통령으로 재임하는 동안 인기가 바닥까지 떨어진 메넴(24.34%)은 물론이고 2인의 후보(Néstor Kirchner-21.99%, Adolfo Rodríguez Saá-12.07%)가 서로 표를 나누게 되고 말았다. 그 결과 제1차 라운드에서 어느 누구도 최저 득표기준을 넘지 못하자 결선투표가 예정되었다. 그러나 메넴은 제2차 라운드를 포기하고 키르츠네르에게 대통령직을 양보했다. 여론조사에 따르면 키르츠네르가 메넴에 비하여 7 : 3이라는 압도적인 격차로 앞서고 있었기 때문이다(http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Argentina_2003 검색일 2006년 10월 31일).⁵⁾

<표 4>는 1983년 민주화 이후의 아르헨티나 의회선거 결과를 모두 정리하고 있다. 그러나 주의할 것은 이 논문이 1995년 이후의 선거에 초점을 맞춘다는 사실이다. 1994년 개헌 이전에는 간선제로 대통령선거가 이루어졌고 이는 직선제에 비하여 국민의 선택을 왜곡할 가능성이 있기 때문이다. 1995년부터 의회선거에서는 여러 정당이 돌아가면서 다수당의 지위를 차지했다.

<표 4> 아르헨티나 의회선거

연도	제1정당	제2정당	제3정당	기타	합계(석, %)
1983	UCR	FreJul	PI		
	129(50.8)	111(43.7)	3(1.2)	11(4.3)	254(100)
1985	UCR	MNJ	PI		
	130(50.6)	103(40.1)	6(2.3)	18(7.0)	257(100)
1987	UCR	MNJ	UCD		
	117(40.1)	105(41.3)	7(2.8)	25(9.8)	254(100)

5) 2003년 대통령선거에서 메넴이 제2라운드에 불참한 행위는 게임의 규칙을 지키지 않아 무책임한 것으로 평가를 받는다. 그리고 1994년 대통령연임제 개헌을 주도하고 이에 혜택을 입은 메넴이 이번에는 대통령으로 당선된 키르츠네르의 정통성을 약화시킨 것으로 간주되고 있다. 키르츠네르는 아르헨티나 역사상 가장 낮은 지지율(21.99%)로 대통령궁에 입성했다(Segl 2006).

연도	제1정당	제2정당	제3정당	기타	합계(석, %)
1989	UCR	PJ	FreJul		
	112(44.1)	73(28.7)	17(2.4)	63(24.8)	254(100)
1991	PJ	UCR	UCD		
	119(46.9)	85(33.5)	10(3.9)	40(15.7)	254(100)
1993	PJ	UCR	UCD		
	126(48.6)	84(32.4)	9(3.5)	40(15.4)	259(100)
1995	PJ	UCR/MID	FrePaSo		
	136(52.9)	69(26.8)	26(10.1)	26(10.1)	257(100)
1997	PJ	ATJE	UCR		
	118(45.9)	110(42.8)	12(4.7)	17(6.6)	257(100)
1999*	ATJE	PJ	ARI		
	63(48.5)	51(39.2)	7(5.4)	9(6.9)	130(100)
2001	PJ	ATJE	ARI		
	116(45.1)	88(34.2)	31(12.1)	22(8.6)	257(100)
2003**	PJ	UCR	Alternative		
	58(45.0)	24(18.6)	7(5.4)	40(31.0)	129(100)
2005***	F-Victory	UCR	PJ		
	50(39.4)	10(7.9)	9(7.8)	58(44.9)	127(100)
2007****	F-Victory	CC	Tendra		
	148(57.6)	35(13.6)	28(10.9)	46(17.9)	257(100)

출처: <http://www.binghamton.edu/cdp/era/countries/arg.html>(검색일: 2008년 2월 10일)

* http://en.wikipedia.org/wiki/Argentine_general_election_1999(검색일: 2008년 2월 10일)

** <http://psephos.adam-carr.net/countries/a/argentina/argentina20032.txt>(검색일: 2008년 9월 10일)

*** <http://psephos.adam-carr.net/countries/a/argentina/argentina2005.txt>(검색일: 2008년 2월 10일)

**** Actualidad(2007년 10월 30일자 제8면)

주: FreJul - Justicialist Liberation Front

UCR/MID - Radical Civic Union / Movement of Integration and Development

ARI - Argentinians for a Republic of Equals (Accion por la Republica)

F-Victory - Front for Victory Alliance

RIA- Republican Initiative Alliance
 Alternative - Alternative for a Republic of Equals
 CC - Coalicion Civica

<표 3>과 <표 4>를 종합하면 1995년 이래 동시선거는 모두 네 차례(1995, 1999, 2003, 2007) 개최되었고 비동시선거도 세 차례(1997, 2001, 2005) 치러졌다. 네 차례의 동시선거 가운데 단점정부가 형성된 것은 1995년과 2007년 선거이다. 그리고 네 차례의 동시선거에서는 모두 대통령 소속정당이 의회에서 제1당의 지위를 확보한 바 있다. 이와 반대로 비동시선거인 1997년에는 대통령 소속정당이 제1정당의 지위를 점했으나 나머지 두 차례의 비동시선거에서는 대통령 소속정당이 제1정당의 지위를 빼앗겼다. 결론적으로 아르헨티나의 동시선거에서는 대통령 소속정당이 승리할 가능성이 큰 반면 비동시선거에서는 그럴 가능성이 줄어들었던 것이다.

남미의 멕시코나 아르헨티나의 혼합형 선거주기는 그 실제 사례가 충분히 많지 않다는 한계를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 두 국가의 혼합형 선거주기에서 대통령 소속정당이 의회선거에서 누리는 이득을 평가해본다면 그 효과가 비교적 확연하다고 할 수 있다. 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회에서 과반수를 장악하거나 다수당이 될 가능성이 더 컸던 반면 비동시선거에서는 그렇지 못했다는 것이다. 이제 남미의 멕시코나 아르헨티나의 선거결과가 일반화될 수 있는지 그 의의를 평가하고 다른 사례와 비교하기 위하여 미국과 필리핀의 혼합형 선거주기 선거와 비교해본다.

IV. 남미의 혼합형 선거주기와 비교

IV.1. 미국의 사례

주지하듯이 미국의 대통령은 4년 연임제로서 2년마다 선출하는 하원선거와 혼합형 주기로 선거를 치른다. 미국의 혼합형 선거주기와

선거이득의 관계에 대하여 살펴보기 위하여 이 논문은 미국에서 양당제가 굳어지기 시작하는 1856년의 동시선거를 기점으로 삼는다.⁶⁾ <표 5>는 1856년 동시선거 이래 미국의 선거결과를 요약하고 있다. 1856년부터 2006년까지 150년 동안 무려 76회의 선거가 정기적으로 열렸는데 그 가운데 동시선거와 비동시선거가 각각 38회씩 번갈아 치러졌다. 실로 미국의 혼합형 선거주기는 충분히 많은 사례를 제시하는 셈이다.

<표 5> 미국 선거 결과: 1856~2006

	단점정부	분점정부	합계
동시선거	30회(39.5%) 1856, 1860, 1864, 1868, 1872, 1880, 1884, 1888, 1892, 1896, 1900, 1904, 1908, 1912, 1920, 1924, 1928, 1932, 1936, 1940, 1944, 1948, 1952, 1960, 1964, 1976, 1992, 1996, 2000, 2004	8회(10.5%) 1876, 1916, 1956, 1968, 1972, 1980, 1984, 1988	38회 (50.0%)
비동시선거 (중간선거)	18회(23.7%) 1862, 1866, 1870, 1886, 1898, 1902, 1906, 1914, 1922, 1926, 1930, 1934, 1938, 1950, 1962, 1966, 1978, 2002	20회(26.3%) 1858, 1874, 1878, 1882, 1890, 1894, 1910, 1918, 1942, 1946, 1954, 1958, 1970, 1974, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2006	38회 (50.0%)
합계	48회(63.2%)	28회(36.8%)	76회 (100%)

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_elections(검색일: 2008년 2월 10일)

6) 미국에서 민주당의 효시를 1792년 토마스 제퍼슨(Thomas Jefferson)의 반연방주의파에서 찾고 1828년 선거 이후에 민주당이 창당되었다고 하지만 양당제가 갖춰진 것은 훨씬 뒤였다. 1854년 노예제 폐지를 주장하면서 공화당이 창당된 뒤 벌어진 같은 해의 하원선거에서는 민주당이 33.3%의 의석을 차지했고 아메리칸당(American Party)이 24.6%, 휘그당(Whig Party)이 23.8%, 공화당이 18.3%를 각각 확보했다(최명 / 백창재 2005). 그러나 1856년 의회선거에서는 민주당이 55.7%의 의석을 획득하고 공화당이 38.0%의 의석을 점유하면서 현재와 같은 양당제를 형성하기 시작했다(http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_House_elections 검색일: 2007년 9월 10일). 따라서 비교의 일관성을 도모하기 위하여 1856년 선거를 사례 연구의 기점으로 놓는다.

<표 5>를 통하여 확인할 수 있는 것은 역시 미국의 동시선거에서는 단점정부가 탄생할 가능성이 컸고 중간선거에서는 분점정부가 탄생하는 경향이 있었다는 사실이다. 통계적으로 보았을 때 모두 38회의 동시선거 가운데 30회에 걸쳐 단점정부가 출현했다. 이와 반대로 모두 38회의 비동시선거에서는 20회씩이나 분점정부가 발생했다. 전체적으로 단점정부는 76회의 선거 가운데 48회(63.2%)를 차지하는데 그 가운데 30회가 동시선거에서 발생했다. 분점정부는 28회(36.8%)에 걸쳐 탄생했는데 그 가운데 20회가 비동시선거에서 이루어진 것이다.

그리고 미국의 혼합형 선거주기에서는 연임제에 영향을 받아 첫 번째와 두 번째 임기의 중간선거에서 대통령 소속정당의 선거이득이 다르게 나타난다. 두 번째 임기의 중간선거보다 첫 번째 임기의 중간선거에서 대통령 소속정당의 선거이득이 큰 경향이 있다. 양당제가 정착된 1856년 이래 미국에서는 연임한 대통령이 모두 10명(Abraham Lincoln, Ulysses S. Grant, William McKinley, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt, Dwight D. Eisenhower, Richard Nixon, Ronald Reagan, Bill Clinton, George W. Bush)에 불과하다. 그 가운데 프랭클린 루스벨트(Franklin D. Roosevelt) 대통령은 4번씩이나 연임한 진기록을 보유한다. 그의 임기 가운데 마지막 의회선거는 1946년에 열렸는데 루스벨트 대통령이 1945년 사망한 뒤 같은 민주당 출신의 트루만(Harry S. Truman)이 승계했다. 이와 반대로 맥킨리(William McKinley) 대통령은 1896년 선거에서 승리한 뒤 재선했지만 두 번째 임기 중인 1901년에 암살당하여 같은 공화당의 테오도르 루스벨트(Theodore Roosevelt)가 대통령직을 승계했다.

따라서 연임한 대통령의 두 번째, 그리고 프랭클린 루스벨트의 경우에는 세 번째 임기의 중간선거까지 포함하면 총 10번의 연임 기간 동안 중간선거가 있다. 그 가운데 대통령 소속정당이 승리한 선거는 두 번으로써 링컨(Abraham Lincoln) 대통령 시기의 1866년 중간선거와 프랭클린 루스벨트 대통령 시기의 1938년 중간선거에서만 발생했다. 그 외에 그랜트(Ulysses S. Grant) 대통령 시기의 1874년 중간선거, 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령 시기의 1918년 중간선거, 프랭클린

루스벨트 대통령 시기의 1942년 중간선거, 아이젠하워(Dwight D. Eisenhower) 대통령 시기의 1958년 중간선거, 닉슨(Richard Nixon) 대통령 시기의 1974년 중간선거, 레이건(Ronald Reagan) 대통령 시기의 1986년 중간선거, 클린턴(Bill Clinton) 대통령의 1998년 중간선거, 부시(George W. Bush) 대통령의 2006년 중간선거 등 8번에서는 분점정부가 출현했다.

이와 반대로 첫 번째 임기에 열린 중간선거는 모두 10번인데 그 가운데 단점정부는 1862년(Abraham Lincoln), 1870년(Ulysses S. Grant), 1898년(William McKinley), 1914년(Woodrow Wilson), 1934년(Franklin D. Roosevelt), 1994년(Bill Clinton), 2002년 (George W. Bush)에 걸쳐 7번 발생했다. 첫 번째 임기 중간선거에서 패배한 경우는 단 세 차례로 1954년 아이젠하워 대통령, 1970년 닉슨 대통령, 1982년 레이건 대통령의 중간선거에 그친다.

미국과 같은 거의 순수한 형태의 양당제 국가에서는 의회선거에서 승리한다는 것은 그 정당이 과반수 의석을 확보할 가능성이 크다는 것을 의미한다. 따라서 미국에서 발전한 개념인 단점정부 또는 분점정부는 대통령 소속정당의 과반수(majority) 의석 획득 여부와 관련되어 있다. 다시 말해 단점정부는 대통령 소속정당이 의회의 다수당을 차지하는 경우이나 분점정부는 반대의 경우이다.⁷⁾ 그러나 미국을 제외한 다른 대통령 국가의 선거에서는 분점정부보다는 어느 한 정당도 의회의 과반수를 못 차지하는 상태에 놓이는 가능성이 농후하다(Shugart 1995). 실제로 남미의 멕시코나 아르헨티나의 대통령선거는 엄밀한 의미의 단점정부의 출현과 거리가 멀었던 사실은 이미 앞에서 확인되었다.

7) 실제로 1858년에 공화당이 48.7%, 1862년에 공화당이 46.4%, 1878년에 민주당이 48.1%, 1916년에 공화당이 49.4%, 1996년에 민주당이 48.1%의 의석을 획득하면서 승리한 다섯 차례를 제외하고는 모두 한 정당이 과반수 의석을 확보하면서 선거가 끝났다.

IV.2. 필리핀의 사례

남·북미를 제외하고 혼합형 선거주기를 채택한 대통령제 국가는 아직 미국의 식민지배를 경험한 필리핀이 유일하다. 미국식 대통령제를 본뜨고 있지만 필리핀에서 대통령은 직선제로 선출되고 임기는 6년인데 일반적으로 연임이 허용되지 않는다. 전임자가 사임하거나 탄핵 또는 사망에 의하여 대통령직을 수행하기 어려워지면 헌법에 따라 부통령이 승계하지만 4년 이상 대통령직에 수행하지 않았을 경우에는 대통령선거에 다시 출마할 수 있다. 그리고 미국식 대통령제와 달리 필리핀에서 부통령은 러닝메이트로 뽑히지 않는다. 대통령 출마자 가운데 1등과 부통령 출마자 가운데 1등을 각각 선출하기 때문에 서로 다른 정당에서 정·부통령이 탄생할 수 있다. 1800년대 초까지 미국에서 이용했던 정·부통령 선출방식과 유사한 셈이다.

필리핀은 미국과 마찬가지로 양원제이다. 필리핀의 상원은 24명으로 구성되며 6년 임기제이다. 상원의원은 전국적인 득표율로 당선되기 때문에 특정 지역구를 대표하지 않는데 재출마할 수 있으나 세 번 연속으로 선출될 수는 없다. 상원은 반씩 3년 마다 선거를 통하여 구성된다. 하원은 최대 250명까지 구성할 수 있는데 3년 임기제이다. 하원의원은 네 번 연속으로 선출될 수는 없다. 하원의원의 대다수는 미국의 하원선거와 마찬가지로 소선거구제로 뽑힌다. 그 나머지 의석은 2~6%를 얻는 군소정당과 과소대표되는 정당들에 의하여 복잡한 정당명부제를 통하여 선출된다. 미국과 같이 필리핀에서는 대통령과 부통령을 선출하기 위한 선거에서 상·하양원과 지방선거를 동시에 치른다. 그리고 대통령의 임기 한가운데에 하원의원 전체와 상원의원 반을 선출하기 위한 중간선거를 개최한다(http://en.wikipedia.org/wiki/Philippines#Politics_and_government 검색일: 2008년 1월 30일).

1986년 2월 피플파워 혁명(People Power Revolution)으로 제3의 민주화 물결에 동참한 필리핀은 다당제 국가로 바뀌었다. 1972년 계엄령 이전에 비교적 안정적으로 유지되던 양당제(민족주의당과 자유당)가 1986년까지 마르코스 개인독재 일당우위체제로 바뀐 뒤에 민

주주의 이행을 거치면서 그간 억눌렸던 시민의 정치적 욕구가 발산되어 군소정당이 난립하기 시작한 것이다(박기덕 2001). 이 때문에 선거 전에 과거 세력과 민주세력으로 나뉘어 각각 2~5개씩 정당을 연합하여 선거에 임한다. 선거 뒤에도 정당의 이합집산이 다반사이며 정당소속감이 적기 때문에 임기 중에 의원들의 소속정당이 쉽게 바뀌곤 한다. 특히 당선된 뒤에 대통령 소속정당으로 당적을 바꾸는 일이 속출한다(정영국 / 이동윤 2004).

<표 6>은 1986년 민주주의 이행 뒤의 필리핀 대통령 선거결과를 요약하고 있다. 1992년부터 2004년 사이에 열린 세 차례의 대통령선거에서 매번 다른 이름의 정당이 출현하여 매번 다른 이름의 정당이 집권했으며 또 서로 다른 정당끼리 연합이 이루어졌음을 알 수 있다. 그리고 세 번의 대통령선거에서 상위 세 후보의 득표율이 점차 증가한 반면 기타 후보의 득표율은 점차 감소한 사실이 확인된다. 1992년 당선된 라모스(Fidel Ramos) 대통령은 1986년 민주화 혁명을 지지했던 장군출신이다. 에스트라다(Joseph Estrada)는 Nationalist People's Coalition의 이름으로 부통령선거에 출마하여 당선되었고 1998년에는 다른 당의 이름으로 대통령에 선출되었다. 1998년 아로요(Gloria Macapagal Arroyo)는 Lakas NUCD-UMDP의 대표로 부통령선거에 출마하여 당선된 뒤 2001년 탄핵된 에스트라다로부터 대통령직을 승계했다. 아로요는 2004년에 또 다른 당의 이름으로 대통령선거에 출마하여 당선된 바 있다.

<표 6> 필리핀 대통령선거

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
1992*	Fidel Ramos	Lakas-NUCD	23.58
	Miriam Defensor Santiago	People's Reform Party	19.72
	Eduardo Conjuangco Jr.	Nationalist People's Coalition	18.17
	기타		38.53
	합계		100

연도	후보자	소속정당	득표율(%)
1998**	Joseph Ejercito Estrada	LAMMP	39.60
	Jose de Venecia	Lakas NUCD-UMDP	15.90
	Raul Roco	Aksyon Demokratiko	13.60
	기타		30.90
	합계		100
2004***	Gloria Macapagal Arroyo	Lakas CMD	39.99
	Fernando Poe Jr.	LDP	36.51
	Panfilo Lacson	Independent	10.88
	기타		12.62
	합계		100

출처: * http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_general_election_1992(검색일: 2008년 2월 10일)

** http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_general_election%2C_1998(검색일: 2008년 2월 10일)

*** http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_general_election%2C_2004(검색일: 2008년 2월 10일)

주: Lakas-NUCD - Lakas Tao-National Union of Christian Democrats (People Power-National Union of Christian Democrats)

LAMMP - Struggle of the Nationalist Filipino Masses (LDP and PDP-LABAN and NPC)

Lakas CMD - Lakas-Christian Muslim Democrats (K-4: Koalisyon ng Katapatan at Karanasan sa Kinabukasan)

<표 7>은 1992년부터 2004년 사이에 치러진 필리핀 의회 선거결과를 담고 있다. 대통령선거와 마찬가지로 의회선거에서 각기 다른 정당이 번갈아 가면서 제1정당의 지위를 차지했다. 1995년 하원선거에서 Lakas-NUCD가 83%가 넘는 의석을 점유했으며 1998년에는 LAMMP가 의석의 과반수(52.9%)를 획득했다. 이 두 선거를 제외하면 제4정당을 포함한 군소정당의 의회 진출이 점차 증가하는 추세로 보인다.

<표 7> 필리핀 의회선거

연도	제1정당	제2정당	제3정당	기타	합계(석, %)
1992*	LDP	Lakas-NUCD	LP		
	87(41.82)	48(23.07)	15(7.21)	58(27.88)	208(100)
1995**	Lakas-NUCD	NPC			
	170(83.33)	31(15.19)		3(1.47)	204(100)
1998***	LAMMP	Lakas-NUCD	NPC		
	110(52.88)	50(24.03)	15(7.21)	43(2.67)	208(100)
2001****	Lakas-NUCD	NPC	LDP		
	85(40.66)	54(25.83)	22(10.52)	63(30.14)	209(100)
2004*****	Lakas CMD	NPC	LP		
	75(31.91)	53(22.55)	34(14.46)	73(31.06)	235(100)

출처: * <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/phi92par.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 ** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/phi95par.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 *** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/phi98par.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 **** <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/phi01par.html>(검색일: 2008년 2월 10일)
 ***** http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_general_election_2004(검색일: 2008년 2월 10일)

주: LDP - Laban ng Demokratikong Pilipino (Democratic Filipino Struggle)
 LP - Liberal Party
 NPC and PRP - Nationalist People's Coalition
 NPC - Nationalist People's Coalition-Partido ng Masang Pilipino

<표 6>과 <표 7>을 종합해보면 필리핀에서 동시선거는 세 번(1992, 1998, 2004) 열렸고 비동시선거는 두 번(1995, 2001) 있었다. 필리핀의 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회에서 과반수를 점한 1998년 선거와 과반수는 아니지만 제1당을 차지한 2004년 선거가 있었다. 다만 동시선거임에도 불구하고 대통령 소속정당(Lakas-NUCD)이 패배하여 제2당으로 그친 1992년 선거도 보인다.

필리핀의 비동시선거에서는 대통령 소속정당(Lakas-NUCD)이 압도적인 제1당으로 올라선 1995년 중간선거가 있었다. 그리고 2001년 중간선거에서는 에스트라다의 탄핵으로 인하여 야당(Lakas-NUCD)이 40.7%의 의석을 장악하게 되었다. 결론적으로 선거의 숫자가 많지 않기 때문에 좀 더 지켜봐야 할 것이 분명하지만 아직 필리핀에서는 선거주기와 대통령 소속정당의 선거이득 사이에 뚜렷한 상관관계가 없어 보인다.

V. 결론

이 논문은 남미의 혼합형 선거주기의 특징과 그 효과를 분석하고 비교해보았다. 현재 남미에는 혼합형 선거주기를 채택한 멕시코와 아르헨티나가 있어 선거주기에 따라 대통령 소속정당이 의회선거에서 얼마나 이득을 보는지 측정할 수 있는 실험실 역할을 한다. 그 결과 멕시코와 아르헨티나의 동시선거에서는 대통령 소속정당의 선거이득이 컸으나 비동시선거에서는 그 선거이득이 줄어드는 경향을 발견했다.

1994년 이후 멕시코의 민주적 선거 가운데 세 차례의 동시선거(1994, 2000, 2006)에서는 모두 대통령 소속정당이 하원에서도 제1정당의 지위를 확보했다. 하지만 대통령 소속정당이 60%의 의석을 얻은 1994년에만이 단점정부라 할 수 있다. 이와 반대로 멕시코의 비동시선거에서는 대통령 소속정당의 승리가 쉽지 않았다. 1997년의 비동시선거에는 대통령 소속정당이 제1당의 지위를 유지한 반면 2003년에는 대통령 소속정당이 제2당으로 전락했다.

직선제 개헌이 이루어진 1994년 이래 아르헨티나의 동시선거(1995, 1999, 2003, 2007)가운데 단점정부가 형성된 것은 1995년과 2007년 선거이다. 네 차례의 동시선거에서는 모두 대통령 소속정당이 의회에서 제1당의 지위를 확보한 바 있다. 이와 반대로 비동시선거(1997, 2001, 2005)가운데 1997년에는 대통령 소속정당이 제1정당의 지위를 점했으나 나

머지 두 차례의 비동시선거에서는 대통령 소속정당이 제1정당의 지위를 빼앗겼다.

이 논문은 멕시코와 아르헨티나 같이 혼합형 선거주기를 채택하는 미국과 필리핀의 사례를 함께 비교해보았다. 혼합형 선거주기의 풍부한 사례를 보유한 미국의 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회에서 과반수의 의석을 확보하는 단점정부가 탄생할 가능성이 컸다. 이와 반대로 미국의 중간선거에서는 분점정부가 탄생하는 경향이 있었다. 총 150년 동안 모두 76회의 선거가 있었는데 그의 절반인 38회의 동시선거 가운데 30회에 걸쳐 단점정부가 출현했다. 그러나 나머지 절반인 38회의 비동시선거에서는 20회씩이나 분점정부가 발생했다.

더 나아가 미국에서는 대통령 연임제가 보장되는데 첫 번째 임기의 중간선거보다 두 번째 임기의 중간선거에서 분점정부가 탄생할 가능성이 더 큰 것으로 확인되었다. 양당제가 정착된 1856년 이래 연임한 10명의 대통령 재임기간 동안 모두 10번씩의 중간선거가 있었다. 첫 번째 임기에 열린 10번의 중간선거 가운데 단점정부는 7번(1862, 1870, 1898, 1914, 1934, 1994, 2002) 씩이나 발생했다. 이와 반대로 두 번째 임기 동안의 중간선거에서는 분점정부가 8번(1874, 1918, 1942, 1958, 1974, 1986, 1998, 2006) 씩이나 출현했다.

이와 반대로 필리핀의 사례는 다소 예외적으로 선거주기와 선거이득 사이의 뚜렷한 패턴이 없는 것으로 나타난다. 필리핀의 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회에서 과반수를 점한 1998년 선거와 과반수는 아니지만 제1당을 차지한 2004년 선거가 있었다. 동시선거 임에도 불구하고 대통령 소속정당이 제2당으로 그친 1992년 선거와 비동시선거이면서도 대통령 소속정당이 압도적인 제1당으로 올라선 1995년 선거도 존재한다. 그러나 2001년 중간선거에서는 야당이 제1당이 되었다.

대체적으로 혼합형 선거주기를 채택한 남미의 멕시코나 아르헨티나의 선거결과는 선거주기에 따라 대통령 소속정당의 선거이득이 존재한다는 사실을 제시한다. 아직 사례가 많지 않고 패턴이 뚜렷하지 않은 필리핀의 경우는 접어두고 사례도 많고 안정적인 미국의 경우

를 감안한다면 남미의 혼합형 선거주기의 특징과 효과는 일정한 패턴을 보여주고 있다고 하기에 큰 무리가 없어 보인다.

이러한 연구결과의 현실적인 함의는 매우 간단하다. 선거주기를 바꾸려고 시도할 때 목적하는 바에 따라 선거주기를 달리해야 한다는 것이다. 대통령과 의회 사이의 견제와 균형을 추구한다면 분점정부의 출현과 친근한 비동시선거가 적합하다. 이와 반대로 효율성과 안정성을 추구한다면 단점정부의 출현과 가까운 동시선거를 대안으로 삼는 것이 타당하다는 것이다.

Abstract

This essay ascertains the characteristics and effects of the mixed electoral cycles in Latin America. Those countries utilize the mixed electoral cycles are Mexico and Argentina, in addition to the US. and the Philippines. In these four countries, both concurrent and mid-term elections are periodically emerged, but this essay focuses only on the lower chamber elections. This study firstly reviews the literature relevant to the issue under investigation. Next, this study compares the official outcomes of the concurrent and midterm elections in the four countries. This essay concludes that there was a remarkable electoral gains by the presidential party in the concurrent elections, but the opposite was observed in the midterm elections.

Key Words: concurrent elections, non-concurrent election, midterm election, electoral gains, mixed electoral cycle / 동시선거, 비동시선거, 혼합형 선거주기, 선거이득

논문투고일자: 2008. 03. 06

심사완료일자: 2008. 04. 16

게재확정일자: 2008. 05. 06

참고문헌

- 강경희(2007), “멕시코의 정당과 최근 선거”, in 이정희 외, 『지구촌의 선거와 정당』, 한국외국어대학교출판부, pp. 282-314.
- 박기덕(2001), “필리핀 정당체계의 변화와 정당정치의 문제점”, 동남아시아연구, Vol. 11, 가을호, pp. 36-90.
- 오승용(2004), “한국 분점정부의 입법과정분석”, 한국정치학회보, Vol. 38, No. 1, pp. 167-192.
- 음선필(2007), “대통령선거 및 국회의원선거의 선거주기: 정치권력의 시간적 배분”, 헌법학연구, Vol. 13, No. 1, pp. 105-153.
- 정영국, 이동윤(2004), “필리핀의 정당정치와 민주주의 공고화”, 동남아시아연구, Vol. 14, No. 1, pp. 87-120.
- 최명, 백창재(2005), 『현대 미국정치의 이해』, 서울대학교출판부.
- Beck, Paul Allen(1997), *Party Politics in America*, New York: Longman.
- Campbell, James E.(1991), “The Presidential Surge and Its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868-1988”, *Journal of Politics*, Vol. 53, pp. 477-487.
- Jones, Mark(1994), “Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America”, *Political Research Quarterly*, Vol. 47, pp. 41-57.
- Jones, Mark(1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Kernell, Samuel(1977), “Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President's Party”, *American Political Science Review*, Vol. 71, pp. 44-66.
- Mainwaring, Scott(1993), “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, pp. 198-228.
- Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart(eds.)(1997), *Presidentialism*

- and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Mayhew, David R.(1991), *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D.(1991), “Party Politics, Divided Government, and Budget Deficits”, in Samuel Kernell(ed.), *Parallel Politics*, Washington: Brookings Institution.
- Negretto, Gabriel L.(2004), “Confronting Pluralism: Constitutional Reform in Mexico After Fox”, Paper presented at the Conference “State Reform While Democratizing and Integrating: The Political Economy of Change In Mexico After Fox and NAFTA”, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, November 18-19.
- Negretto, Gabriel L.(2006), “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America”, *Journal of Politics*, Vol. 68(2, May), pp. 421-433.
- Samuels, David(2000), “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil”, *Comparative Politics*, Vol. 33(1, October), pp. 1-20.
- Segl, Horacio Vives(2006), “The 2003 and 2005 Elections in Argentina: From Anomaly and Emergency to the Legitimization of a Government”, *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 1, pp. 107-122.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey(1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg(1995), “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government”, *American Political Science Review*, Vol. 89(2, June), pp. 327-343.