

결선투표제의 상이한 정치적 결과: 프랑스와 브라질의 정치개혁

박경미 | 서강대학교

| 논문요약 |

대의민주주의 국가에서 정치제도 도입을 둘러싼 정치개혁의 논쟁은 가열되기 십상이다. 그만큼 정치개혁에는 다양한 세력이 개입할 뿐만 아니라 그에 따른 정치적 효과 역시 다양하다. 이러한 관점에서 정치제도가 야기하는 정치적 효과가 무엇이며, 동일한 정치제도가 동일한 효과를 갖는지를 역사적 경험을 통해서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 문제의식에서 이 연구는 프랑스와 브라질을 사례로, 결선투표제가 야기한 정치적 결과를 정당체제의 변화라는 관점에서 살펴보았다. 공통적으로 후보자와 정당의 수가 증가하는 경향이 두 국가에서 나타났다. 브라질의 경우, 규율이 약한 정당이라는 조건으로 인해 선거유동성과 정당유동성도 증가하는 경향이 있었지만 상대적으로 정당규율이 강한 프랑스에서는 다당제 경향만이 증가하였다. 이러한 분석결과는 동일한 정치제도라고 하더라도 다른 정치적 효과를 야기할 수 있다는 것이다. 따라서 이 연구는 정치개혁이 그 정치적 목적을 달성하기 위해서는 정치적 조건에 대한 탐색이 필요하다고 본다.

I. 서론

대의민주주의 국가에서 정치제도의 도입에 대한 논쟁은 끊임없이 일어난다. 정치제도의 도입과 쇄신은 정치적 논쟁과 함께 그에 따른 정치적 변화를 야기하는데, 그 이유는 정치제도 도입이 그와 관련된 정치적 행위자들에게 이익의 증감과 대립구도의 변화라는 새로운 조건을 형성하기 때문이다. 그러나 정치개혁을 통한 새로운 정치제도에 대한 논의는 활발하다고 하더라도, 정치제도가 정치적 제약에 직면하기 전까지는 쉽게 변경되지는 않는다(Grofman and Reynolds 2001, 128; Taagepera and Shugart 1989, 234).

정치제도의 향상성과 지속성으로 인해 선거제도는 첨예한 논쟁의 대상이 되어왔다. 정치적 행위자의 합리성을 전제로 하는 합리적 선택론자들의 주장에 따르면, 제도의 변화는 정치적 행위자들에게 순이익을 증가시킨다면 그 직접적인 수혜자인 정당과 의원들은 제도 개혁을 추진한다. 다수제의 선거제도가 장기간 지속된 국가에서 주요정당은 다수제를 통해 ‘높은 이익’을 얻는다. 따라서 이들은 비례대표제 도입보다는 현행제도를 유지하려는 유인이 높다. 특정 집중적 지지를 받는 지역정당의 경우, 한 지역에서의 집중적 득표를 선호하기 때문에 비례대표제보다는 다수제로의 정치개혁을 선호하는 경향이 있다(Rahat 2004, 470-471). 이와 같이 상이한 이해관계의 대립 속에서 정치제도는 정치적 우위에 있는 세력들이 선호하는 방향으로 유지되거나 개혁되는 것이 일반적이다. 이러한 측면에서 정치제도는 정치개혁의 목적에 부합하는, 즉 개혁을 추진하는 정치적 행위자들이 기대하는 효과가 예상할 수 있는 경우에 바뀌게 된다고 볼 수 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 선거제도의 개혁이 그 도입의 목적에 준하는 결과를 가져오는지를, 대통령 선거제도가 정당체제의 변화에 미친 영향을 통해서 탐색하는 것을 목적으로 한다. 대통령 선거제도 중 결선투표제(two round runoff system)는 유권자의 다수가 지지하는 후보를 선출하는 정치적 대표성(representation)을 제고하는 제도로 알려져 있다. 과반수 이상의 유권자가 선호하는 후보자를 선출함으로써 사표를 최소한으로 줄이는 동시에, 단순다수제

에 비해 당선자에게 정치적 정당성을 확보하기 용이하다는 특징도 있다. 이와 같은 결선투표제의 특성이 정당체제에서는 어떤 영향을 미쳤는가? 결선투표제를 도입하게 된 배경은 무엇이며, 그 이후 정치적 목적은 달성되었는가?

이러한 문제의식하에서 이 연구는 결선투표제를 선택한 두 국가, 프랑스와 브라질을 비교, 분석한다. 프랑스와 브라질은 결선투표제를 시행하는 국가로서 다수의 정당과 후보자가 선거에 참여하는 높은 정당 파편화와 함께 강한 행정부와 정부 안정성이라는 목적을 갖는 결선투표제를 도입한 국가이다. 1958년 프랑스에서 결선투표제의 도입은 정당체제의 극심한 파편화와 분극화로 인한 효과적인 정치의 작동이 어려운 상황 속에서 이루어졌다. 지속적인 정국의 불안정과 짧은 내각의 수명은 효율적인 정책의 집행을 어렵게 하였다. 개헌을 통한 결선투표제의 도입이 가능했던 정치적 조건은 알제리 독립 문제를 기반으로 국민의 전폭적 지지를 받고 있던 드골의 리더십이 있었기 때문이었다. 결선투표제의 도입 목적은 정당체제의 파편화와 분극화의 해소였으며 그에 따른 정치적 안정 또한 확보였다.

반면, 브라질은 민주화 과정에서 결선투표제를 도입하였다. 반복적인 쿠데타로 인한 약 20년간의 군부 권위주의의 경험은 브라질의 정치적 불안정을 정치적 특성 중 하나로 일상화시켰다. 1988년 개헌을 통한 결선투표제 도입 당시 브라질의 정당체제는 세 개의 거대정당을 중심으로 작동하고 있었으며, 이는 1947년 이후 지속되어 온 특징이었다. 민주화 이후 결선투표제 도입의 목적은 정치적 안정이었으며, 그와 동시에 정당체제의 안정화를 달성하려고 하였다.

이 연구는 동일한 정치적 목적을 갖는 결선투표제의 도입이 동일한 정치적 결과로 나타났는지를 선거제도의 개혁 과정과 그 결과를 중심으로 살펴본다. 분석의 초점은 첫째, 결선투표제 도입 이전의 정치적 조건과 도입의 배경에 대한 비교·분석이고, 둘째, 개헌의 주요내용 분석을 통해 결선투표제의 특성을 비교하는 것이다. 셋째, 그 결과로서 정당정치의 변화를 정치개혁의 목적에 준하여 분석한다. 이를 통해서 이 연구는 개헌에 관한 열띤 논쟁이 벌어지고 있는 한국에서의 정치적 함의를 도출하고자 한다.

II. 기존 연구 검토 및 연구 방법

1. 선거제도-정당체제 간의 관계

일반적으로 선거제도 연구는 의회 내 정당체제에 미치는 영향에 집중되어 왔다. 이에 대한 기존연구는 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 선거제도가 의석수 결정에 미친 영향으로, 유권자의 투표수와 의석수 사이의 비례성에 관한 연구, 둘째, 선거제도의 특성에 따라 구성되는 정당 수 혹은 유효정당의 수에 관한 연구를 들 수 있으며, 셋째, 선거제도가 정치레짐의 안정성에 미치는 영향, 즉 내각의 통치기간에 미치는 영향 연구로 나눌 수 있다(Grofman and Reynolds 2000, 129). 기존 연구의 공통점은 정당체제의 유형을 결정짓는 요인으로 선거제도를 설정하고 있다는 점이다. 이와 같이 기존연구는 정당체제 변화를 야기하는 직접적 요인으로 선거제도를 이해함으로써 선거제도가 정치적 대표체제의 변화 혹은 발전을 위한 유의미한 수단으로 간주한다.

많은 연구들은 선거제도의 정치적 대표의 문제에 관심을 갖는다. 특히 어느 선거제도가 유권자의 의사를 잘 반영하는가의 문제에 집중하고 있으며, 그 제도가 비례대표제(proportional representation system)와 단순다수제(plurality system) 중 어느 것이 좋은 제도인가에 관한 것이었다. 일반적으로 '1인 1표'를 기준으로 한 '평등한 대표(equal representation)'는 특정 개인의 투표에 가중치를 부여하지 않고 모든 투표가 동등한 가치를 갖는다는 것을 전제로 한다(Dahl 2001, 48). 그럼에도 불구하고 선거구의 크기, 사표 등의 문제와 함께 평등한 대표의 문제는 늘 선거제도의 중심적 논쟁에 놓여 있었다. 이러한 가운데 기존 연구들은 최선의 선거제도가 유권자의 선호를 가장 직접적으로 그리고 정확하게 반영하는 비례성을 가정하고 중시한다는 데 일정 정도의 합의를 이루고 있다.

이와 같은 정치적 대표의 관점에서의 선거제도 효과는 단기적 관점과 장기적인 관점으로 나누어 이해할 수 있다. 먼저, 단기적으로 대표의 문제는 정당체제의 성격, 특히 '정당수'와 직접적으로 연관되어 있다. 이에 관한 연구는 선거제도의 특성에 따라 유권자의 투표가 의석으로 전환되는 다양한 방식과 그

결과로서 형성되는 정당체제의 특징에 관한 연구가 주축을 이루고 있다. 다양한 방식이 있지만, 의석결정 방식을 단순화시켜 구분하면, 비례대표제와 단순다수제, 두 가지를 들 수 있다. ‘선거제도-정당체제’ 사이의 상관관계에 관한 대표적인 일반화 중 하나는 뒤베르제(Maurice Duverger)에 의해서 이루어졌다. 이른바 ‘뒤베르제 법칙’은 첫째, 대중적 운동이 있는 정치적 상황을 제외한 비례대표제의 시행은 다당적이며 엄밀하며 독립적, 안정적 정당체제를 유도하며, 둘째, 결선투표제하의 다수제(majority system)는 모든 경우에 다당적이며 유동적, 종속적, 상대적으로 안정적인 정당체제를 유도한다고 본다. 이와 더불어 셋째, 1차 투표제하의 단순다수제의 경우에는 주요 개별정당 사이에 정권 교체가 이루어지는 양당제를 유도한다는 선거제도의 효과를 제시한다(Duverger 1964, 205). 이러한 뒤베르제 법칙이 선거제도가 미치는 ‘기계적 효과(mechanical effect)’에 주목하여 정당이 획득한 득표를 기준으로 의회 안에서의 정치적 대표의 문제를 다루는 것이라면, ‘심리적 효과(psychological effect)’는 이른바 ‘사표’가 되기 않기 위한 유권자를 고려한 정치적 효과이다. 뒤베르제의 이러한 설정은 선거제도의 기계적 효과와 함께 유권자에게서 비롯되는 심리적 효과를 결합시킴으로써, 선거제도의 다양한 결과를 설명할 수 있도록 한다는 장점을 갖는다.

선거제도의 기계적·심리적 효과를 통한 다양한 사례에 대한 설명 가능성에도 불구하고, 뒤베르제 법칙의 ‘단순다수제-양당제’와 ‘비례대표제-다당제’라는 인과율에 반하는 사례들이 제시되었고 법칙에 대한 비판이 제기되었다. 우선, 뒤베르제의 주장은 상관관계와 인과관계 간의 차이점을 구분이 모호하다는 점이다. 사회적 조건에 다양하게 나타나는 수많은 요인들로 인해서 선거제도와 정당체제 간의 관계는 밀접한 관계를 갖는 인과관계로 보기에는 충분하지 않다는 주장이다. 이는 선거제도와 정당체제 사이에 상관관계가 있다고 볼 수 있는 가능성은 있지만, 특정 정당체제의 등장이 반드시 선거제도의 영향인지를 가늠하기 어렵다는 것이다. 그에 따라 설명하기 어려운 수많은 예외적 사례들은 뒤베르제 법칙으로 포괄하기 어렵게 된다(Sanchez 2002, 260). 이와 같은 비판은 사르토리(Giovanni Sartori)가 구체화하였다. 그는 ‘단순다수제-양당제’ 법칙에서 양당제가 갖는 유동적 효과에 주목하면서 선거제도와 정당체

제 간의 인과율은 정밀하지 못한 취약한 법칙이라고 비판하였다(Sartori 2001, 91). 그러한 법칙이 유효하기 위해서는 그 법칙이 적용되는 조건을 명확히 하여야 하다는 주장이다.

뒤베르제 법칙에 대한 다른 비판은 기계적 효과와 심리적 효과의 분리에 있다. ‘비례대표제→다당제’, ‘단순다수제→양당제’라는 법칙은 기계적 효과와 심리적 효과가 작동한 결과로 나타난다. 여기에서 가정되는 것은 ‘합리적’인 정치적 행위자이다. 유권자는 이러한 효과를 기반으로 전략적으로 투표를 하며 정당 역시 그에 부합하는 전략을 세운다는 것이다(Grofman and Reynolds 2000, 128). 유권자만 아니라 정당에게도 심리적 효과가 작동한다는 것이다. 정당 지도부를 비롯한 정치 엘리트들은 기계적 효과를 예상하지만, 그것은 정치 엘리트들이 정당의 전략과 유권자의 선택에 영향을 미친다는 사실을 고려하게 되기 때문이다(Jones 1994, 43). 이는 선거제도 효과가 선거정치 이전과 이후, 두 시기 모두의 상황을 고려하는 정당에게 영향을 미치며, 정치적 조건이 어떠한가에 따라서 다른 전략을 선택할 수 있다는 것을 의미한다.

장기적으로 선거제도는 정치체제의 안정성과도 밀접한 연관성을 갖고 있다. 선거의 주기적 시행은 최소주의적(minimalist) 관점에서의 민주주의의 조건으로 간주된다. 선거시행의 규칙성 이외에 선거제도의 정상적 작동은 집권당의 정치적 정당성 확보와 함께 집권기간의 보존을 가능하게 하기 때문에 안정적 정치체제의 주요 기준으로 이해된다. 여기에 특정 정당의 지배가 얼마나 민주적인지 혹은 효율적인가의 문제의식은 배제되어 있지만, 일단 집권정당이 정해진 기간동안 집권하게 되는 경우, 안정적인 정치체제로 평가된다.

2. 결선투표제-정당체제 간의 관계

결선투표제 시행에서 두드러진 경향 중 하나는 후보자 수의 증가이다. 그동안 후보자 수에 영향을 주는 요인은 다양하게 논의되어 왔다. 대통령 선거를 중심으로 보았을 때, 그 요인은 대통령의 헌정적 권한, 민주주의 공고화의 정도, 정당체제의 제도화 수준, 민주주의 지속성이나 경제발전 수준 등에 이르

기까지 다양하다. 33개국 대통령 선거를 분석한 존스(Mark P. Jones)의 연구에 따르면, 다수 득표를 한 후보가 당선되는 단순다수제보다는 절대다수 득표자를 선출하는 결선투표제를 시행하는 국가에서 후보자의 수가 증가하였다(Jones 1999, 182-183). 그 이유는 결선투표제가 1차에서 선거연합을 통해 최다득표를 만들어 내고자 하는 유인을 감소시키는 동시에, 1차 투표 결과에 따라 결선투표를 앞두고 재집결할 기회가 부여되기 때문이다(강원택 2006, 128). 이는 결선투표제에서 선거제도의 심리적 효과가 더욱 강하게 작용한다는 것을 의미한다.

한편 결선투표제가 정당체제에 미치는 영향은 정당의 '수'에서 확인할 수 있다. 정당 수는 정당에게는 선거경쟁의 기회구조를 의미하며, 개별정당이 추진하는 선거전략의 근거를 제공한다. 따라서 정당의 수는 경쟁의 범주를 구분하는, 정치체계의 속성을 규정할 수 있는 중요한 방식으로 인식되어 왔다(진영재 1999, 327). 이와 같은 선거전략의 선택은 의회선거만이 아니라 대통령선거에서도 나타나게 된다. 특히, 이러한 전략의 중요성은 의회 다수당이 집권하는 의원내각제에서 두드러진다.

전략적 목적을 취하게 되는 하나의 조건으로서 결선투표제가 정당체제에 미치는 영향은 우선, 거대 정당이 획득하는 득표의 비중을 감소시키는 효과이다. 단순다수제하의 대선에서 상위의 두 정당이 확보하는 득표율은 상당히 크다. 남미 14개 국가의 대선에서 단순다수제를 채택한 국가의 대선에서 상위 두 정당이 얻은 득표율은 평균 86.78%였는데 비해, 절대다수제를 채택한 국가의 대선 1차 투표에서 상위 두 정당이 차지한 득표율은 62.60%로 상대적으로 낮았다(Jones 1994, 49). 이는 대선에서 선거에서의 정당경쟁이 양당제적 경향보다는 다수당이 경합하는 형태로 나타날 가능성이 높다는 것을 의미한다.

여기에서 주목하여야 할 부분은 이와 같은 정당경쟁의 특징이 다양한 이해에 대한 정치적 대표성을 갖는 정당이나 후보자의 당선 가능성을 높이는 것은 아니라는 점이다. 결선투표제는 절대 다수가 선호하는 후보를 '제도적으로' 만들어 내기 위해 소수 득표를 한 후보를 '배제'하는 메커니즘에 기초한다는 특징이 있다(강원택 2006, 130). 최소한 2위의 득표율을 확보하여야 2차 투표에 참여할 수 있다는 제도적 특성은 1차 투표에서 순위 내에 들어갈 수 있는 정당이나 이를 지지하는 유권자가 상대적으로 선호하지 않는 후보를 견제하는

반(反)지지투표를 행할 가능성이 있다. 그 결과 극단주의 정당의 후보자, 일부의 열광적 지지를 받을 수 있기도 하지만 다수가 기피한다면 순위 내에 진입하기 어려워진다. 이러한 사실은 이념적 지형에 따라서는 특정 이념에 기반을 둔 정당이 정당경쟁 자체에서 배제될 수 있으며 장기적으로 그러한 정당과 그러한 정치적 토대가 약화될 가능성이 높다.

둘째, 결선투표제가 양당제적 형성 가능성은 낮추는 대신, 정당연립이나 정치적 협상의 가능성을 높인다는 점이다. 정당연립이나 정치적 협상의 가능성은 결선투표제를 시행하는 조건에서는 정당의 '수'만이 아니라 이들의 역할과 기능을 포함하여 선거경쟁에 진입하여야 한다는 사실을 함축한다. 낮은 득표율을 갖는 순위 밖의 정당에게 정당연립을 통한 정권 참여의 기회가 열려 있기 때문이다. 독자적으로 집권할 수 없는 정당도 연립을 통해 집권 기회를 가질 수 있을 뿐만 아니라 절대다수를 확보하지 못하는 순위 내의 정당에게도 소수의 지지를 받는 정당과의 관계가 중요하다는 것이다. 여기에서의 쟁점은 1차 투표 이후에 순위 안의 정당이 연합가능성(coalition potential)이나 위협가능성(blackmail potential)이 있는 '적실정당(relevant party)'인지를 판단하여야 한다는 점이다(Sartori 2001, 93). 특히, 2차 투표에 진입하게 될 경우, 정당의 수만 아니라 절대다수의 확보를 위한 자신의 정당과 밀접한 관계를 갖는, 즉 적실성(relevance)을 갖는 정당의 수가 어느 정도인지가 중요해진다. 이와 같은 이유에서 동일한 결선투표제를 채택한다고 하더라도 정당경쟁의 특성과 구조가 다르다면, 결선투표제가 야기하는 정치적 결과도 다르게 나타날 수 있다.

Ⅲ. 결선투표제 도입을 둘러싼 정치적 조건과 논쟁

1. 프랑스: 양극적 정당경쟁의 약화

프랑스가 결선투표제를 도입한 것은 1962년 제4공화국이었다. 제3공화국 붕

과 이후 제4공화국에서의 정치세력 변화는 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계(1945-47년)는 사회주의자, 공산주의자, 기독교민주당이 연합한 '3당 협력체제(tripartisme)'의 내각이 통치했던 시기, 두 번째(1947~51년)는 급진파와 다른 중도파들이 연합하여 제3의 세력을 형성한 시기로 이들의 정치연합은 모두 공산주의자와 우파의 드골주의자를 반대하였다는 공통점이 있다. 세 번째(1951~56년) 시기에는 급진파와 보수파가 지배적인 집단으로 부상했던 시기이다(프라이스 1993, 402-403). 이와 같은 정치세력의 변화는 다양한 이념적 특성에 기반한 정당들의 경쟁을 강화시켰으며 정부실책에 대한 강력한 권력을 요구하는 개혁을 토대로 새로운 정치적 구도가 형성되는 과정이 되었다. 그 변화의 시작은 1945년 10월 국민투표 실시로부터 시작되었다. 그에 따라 제3공화정의 종식과 제헌의회 선출을 통한 새 헌법 제정으로 제4공화정이 출범하였다. 새로운 헌법의 통과로 인해, 전간기에 네 번이나 통과되었지만 실효성이 없었던 여성 투표권 시행과 함께 비례대표제가 도입되었다.

제4공화정의 첫 선거결과는 좌파의 압도적 승리였다. 유권자의 3/4은 민족해방주의자나 공산주의자(Parti Communiste Français, PCF), 사회주의자(노동자 인터내셔널 프랑스 지부 Section Française de l'Internationale Ouvrière, SFIO), 기독교 민주당(인민공화운동 Mouvement Républicain Populaire, MRP)과 같이 뚜렷한 이념적 정체성을 갖는 정당을 지지하였다(프라이스 1993, 400-401). 그러나 레지스탕스의 이상주의가 강력히 남아 있는 상황에서 군비예산안을 둘러싼 갈등은 3당협력체제를 분열시켰고 좌파가 갖는 안정적 다수는 동요하기 시작하였다. 이는 드골의 정치적 복귀와 밀접한 관련이 있었는데, 이에 대한 지지기반은 중도우파인 기독교 민주당이었다. 즉, 드골의 등장이 촉발한 이러한 변화의 움직임은 정당경쟁의 축을 전후 좌파 중심에서 중도우파로 변화시켰다. 1946년 전후로 뚜렷하게 진행된 좌·우파의 양극화 속에서 드골의 등장은 좌파정당을 소수로 시키게 된 것이다. 좌파의 약화는 1956년에 유권자의 1/4이 공산당에 투표할 정도로 점진적으로 진행되었다(프라이스 1993, 408). 사회·경제 개혁에 대한 사회주의자의 비판은 급진파와 중도좌파 내각을 일정 정도 약화시키는 데는 성공하였지만 자유주의적 세력에 가까워진 기독교 민주당이나 급진파에 대항할 능력까지는 없었다. 그럼에도 불구하고 좌파의 지지율 하

락은 지속적이었다.

점진적 좌파의 약화는 냉전이라는 정치적 상황에서 일정 정도 기인한 것이었다. 냉전은 좌파를 분열시키는 한편, 반공주의의 기치 아래 대중의 지지를 확보하여 우파의 재건에 영향을 미쳤다. 특히, 1848년과 1971년 대학살의 경험에서 형성된 사회혁명에 대한 프랑스인들의 두려움은 정치적 힘으로 작용하였다(프라이스 1993, 410). 좌파 분열과는 대조적으로, 1958년 드골정당(Gaullist Party)로 다시 등장한 드골은 상대적으로 응집성 있는 권위로 인식되었고, 이는 비례성을 확보하지 못한 선거제도를 개혁할 수 있는 정치적 조건을 형성하였다. 의원내각제였던 4공화국의 양극적 다당제는 비례대표제에서 비롯한 것이었지만, 당시 비례대표제는 각 정당이 각각의 후보자 리스트를 제시한다고 하더라도 그들간의 선거연합을 형성하여 신고하고, 이들이 획득한 득표율이 반수를 넘을 경우 선거구의 전체의석을 획득하는 편법이 가능하였다(조홍식 1998, 279). 이러한 조건에서 전후 프랑스 정당정치는 좌파 중심에서 양극화된 경쟁 구조로 변화하였고 비례대표제를 폐지하는 정치개혁으로 이어지게 되었던 것이다.

양극적 다당제의 특성은 선거제도 개혁 이전의 1946년~1958년 사이 12년 동안 22개의 정부 수립과 같은 정치적 불안정성의 문제를 안고 있었다. 대부분의 정당들의 역사는 짧았으며 수많은 정당들이 존재하는 다당제하에 4공화국은 정치적 분열, 불안정, 무기력이 증대되고 있는 상태였던 것이다. 19세기 프랑스 사회구조 및 혁명유산 그리고 정치행정조직 등의 발전 수준도 이와 같은 현상의 원인 중 하나였다(Yves 1996, 59-60; 김정기 1999, 164). 문제는 양극적 다당제로 인한 정치적 불안정이었다(조홍식 1998, 267-268). 양극적 다당제적 정당경쟁은 의회와 정치세력들이 자신의 이익에 따라 이합집산을 거듭하고, 그 결과 정권교체가 빈번한 원인이었던 것이다. 따라서 특정 후보와 정당에게 던져진 유권자의 투표는 선거시점에는 정치적 성향을 표출하는 것이었지만, 정당연합과 이합집산으로 인해 최종적으로 집권세력이 어떤 조합으로 구성될 것인지가 불확실할 뿐만 아니라 집권에 대한 책임성의 소재도 불확실하게 하였다. 그에 따라 정치체제의 위기가 발생하였을 때, 위기를 극복할 수 있는 능력과 주체의 문제를 해결하기 어려웠다. 이는 응집성이 있는 지지기반을 갖는 강

력한 지도력에 대한 기대로 이어졌고, 그 결과가 드골(de Gaulle)의 수상 임명이었다. 정당과 정당지도자에 대한 불신이 정치개혁이 가능한 조건을 형성하였고 그 결과가 제4공화정의 종식이었다.

비례대표제 폐지를 중심으로 한 정치개혁은 유권자들의 불신에서만 비롯된 것은 아니었다. 1958년 알제리 주둔 문제를 둘러싼 군부의 쿠데타 조짐이 정치적 쟁점으로 부상하면서 정치개혁의 필요성이 대두되었다. 쟁점은 알제리의 식민 지배의 연장과 이에 대한 반대 입장의 대립이었다. 식민지 지배를 유지하여야 한다는 군부의 입장과 알제리의 자주권을 인정하려고 하는 정부의 대립 구조 속에서 군부의 쿠데타 가능성은 위협적 요소로 등장하기 시작하였던 것이다. 여론은 이를 통제할 강력한 리더십을 원하게 되었고, 그것은 드골 리더십을 필요로 하는 것이었다. 이와 같은 상황으로 인해 수상의 자리에 앉은 드골은 전권을 위임받아 강력한 권한을 행사할 수 있었다. 이러한 전권위임은 제3공화국에서 페탱(Marshal Pétain) 장군에게 전권을 위임했던 전례를 따른 것이었다.

이와 같은 좌파의 약화와 더불어 우파의 새로운 등장이라는 정치적 조건 위에서 권력구조를 포함한 프랑스의 정치개혁은 시작되었다. 이와 같은 정치개혁이 가능하였던 조건은 첫째, 규율이 강한 정당이 존재하는 가운데에서 좌파의 분열과 우파의 등장이라는 세력균형의 변화라는 조건이었다. 둘째, 이로 인한 정치적 불안정을 해소할 능력이 있는, 강력한 권력을 행사할 수 있는 리더십을 요구하게 되었던 것이다. 드골은 정당의 정치적 입장에서부터 독립적인 국가수반을 중심으로 하는 대통령제 수립을 주장하기 시작하였다. 개헌이 불가피한 이와 같은 논쟁은 지속되었지만 양원제와 대통령의 제한적 직권에는 일정정도의 정치적 합의가 존재하였다.

2. 브라질: 우파 주도의 정치적 지형과 분열

다른 남미 국가와 마찬가지로 브라질은 반동적 엘리트의 지배라는 역사적 경험을 갖는 국가이다. 대지주계급의 존재는 민주주의의 발전이 아니라 그 안

정성에 부정적이었으며 강한 가톨릭교회의 존재 역시 민주주의에 우호적이지 않았다. 게다가 국내외적으로 완전한 파시즘으로까지는 확대되지 않은 군사주의적 전통도 잔존하고 있는 상태였다(Philip 1996, 709). 군부 통치는 1964년 3월 발생한 군사혁명을 통해 시작하여, 브라코(Castelo Branco)의 집권을 비롯한 코스타 이 실바(Arthur da Costa e Silva), 가이젤(Ernesto Geisel), 피게이레두(Batista Figueiredo)에 이르기까지 21년간 지속되었다.

브라질의 군부 역시 다른 군부통치와 유사하게 당면한 정치문제를 해결한 다음, 민간정부에게 이양할 것으로 예상되었다. 그러나 집권 이후 정치적 관계의 형성은 그러한 변동을 저해하였다. 군부 내의 갈등, 기술관료의 증대와 함께 경제 안정화 정책을 통한 국제자본과의 연계는 군부정권의 장기집권을 지속시켰다. 이러한 상황에서 권위주의 정권에 대한 비판은 1984년부터 대통령 직선제에의 요구가 전국적으로 확산되는 토대로 작용하였다. 이러한 시민사회의 요구는 간접선거 방식이기는 하였지만, 1985년 1월 대통령 선거 실시 에 이르게 하였다. 선거결과는 야당연합 후보로 나선 민간인 네비스(Tancredo Neves)가 군부의 후보로 나선 사회민주당(Partido Social Democratico, PSD)의 말투피(Paulo Maluf)를 누르고 승리하였다. 민간인 대통령의 선출은 21년간 지속된 군부통치의 종식시키는 한편, 그 이후 사르네이(Jos Sarney)의 취임을 계기로 브라질은 민주화의 새로운 국면에 돌입하게 되었다.

당시 군부는 선거제도 조정을 비롯한 정치개혁 과정에 개입하려고 했으나 실패하였다(Reich 1998, 11). 군부가 선호하는 선거제도의 창출 실패는 그들의 정치적 기반이었던 사회민주당(Social Democratic Party, PDS)이 1982년 국회의원 선거에서 다수의석을 확보하지 못하는 결과로 이어졌다. 이는 이미 군부의 약화를 반영하는 것이었으며, 그에 따라 1986년 선거 이후 정당 간 세력균형도 변화하기 시작되었다. 이러한 변화는 당시 야당이었던 브라질민주운동당(Brazilian Democratic Movement Party, PMDB)이 의회 다수당으로 진입하는 한편, 1985년 대통령선거 후보자 지명 논란을 둘러싼 보수세력의 분열에서 기인하는 것이었다.

세력균형의 변화, 즉 군부통치의 종식 속에서 보수세력의 약화와 분열, 그리고 야당의 득세는 새로운 헌법논의의 구조적 조건이 되었다. 문제는 브라질민

주운동당의 우세가 이후 이들의 분열로 영향력을 발휘하기 힘들게 되었다는 데 있다. 브라질민주운동당은 의회 내 보수주의 정당 중 가장 큰 자유전선당을 정당연합의 파트너로 선택하기는 하였지만, 이들은 온건좌파와 독립적인 좌파 의원들이 5개 파벌로 분열되어 있다는 한계를 안고 있었다.

이러한 상황에서 1985년 대통령으로 당선된 사르세이는 새로운 민주주의의 필요성에 부합하는 헌법을 창출하여야 한다고 주장하기 시작하였다. 그에 따라 헌법의 청사진 구상에 필요한 각 분야 명사 55명으로 구성된 ‘체계화위원회(Systemization Committee)’를 구성하였다. 그러나 이들 역시 분열적 양상을 띠었다(Reich 1998, 12). 이러한 분열은 좀처럼 해결하기 어려웠는데, 그 이유는 위원장이었던 아리노스(Afonso Arinos)가 대통령이나 의회, 그 어느 쪽의 요구도 통제할 수 없는 취약한 권한을 갖고 있었기 때문이었다.

보수세력의 분열은 오히려 의회 내 중도좌파가 헌법논의 과정을 장악할 수 있는 구조로 작용하였다. 보수세력, 특히, 자유선진당은 중도좌파가 제시한 개헌 의제에 저항하려고 하였지만 다른 정당의 지지를 받지는 못하였고(Reich 1998, 13), 이는 오히려 1987년 당시 헌법초안을 둘러싼 정당연합과 그에 따른 정당재편을 촉발시켰다. 주요 쟁점은 정부 수장인 대통령의 권한을 수상에게로 이양하는 의회제로의 이행과 함께, 대통령의 임기를 4년으로 축소한다는 내용이었다. 당시 대통령 사르네이와 군부는 이러한 의회제로의 이행을 반대하였다. 체계화위원회가 제안한 헌법초안은 의회 내 보수세력만이 아니라 경제엘리트들도 비판적이었는데, 특히, 경제조항은 경제엘리트들의 반대가 컸다. 대통령 사르네이의 입장은 1967년 군부권위주의 헌법을 유지하며 6년 임기의 대통령제를 고수하는 것이었는데, 그의 반대는 의회 안에 강력한 기반을 갖고 있었기 때문에 유효하였다(Mainwaring 1997, 93).

체계화위원회의 헌법초안에 대한 전반적 반대는 1987년 하반기에 정치적 긴장을 고조시켰다. 사르네이는 의회를 해산시켜 새롭게 의회 내 지배적 다수를 구성함으로써 체계화위원회의 헌법초안이 통과되는 것을 저지시키려고 하였다. 사르네이의 저지 시도에도 불구하고 57:37라는 표결결과로 헌법초안은 의회를 통과하였다. 그에 따라 체계화위원회의 초안대로 헌법 공포가 예고되었지만 이에 대한 저지 움직임은 계속되었다. 100명의 원내 의원들은 새로운 헌

법안을 작성하는 동시에 대법원에 항소하여 체계화위원회의 내부규칙을 바꾸도록 요청하였다. 이러한 입장을 표방한 이른바 ‘중도(Centrâes)’가 헌법초안을 바꾸기 위해 연합세력을 형성한 것이다. 그에 따라 보수세력과 군부세력의 스트라이크 가능성이 강화되었고, 그 결과는 체계화위원회의 내부 규정을 수정하는 중도의 승리였다.

그 결과, 경제는 빠르게 성장하고 있었지만 당시 대통령인 사르네이의 정책 수행력은 흔들리게 되었다(Mainwaring 1997, 92). 여전히 군부의 쿠데타 가능성과 경제적 위기라는 위협은 이슈였다. 이러한 상황은 군부와 의견을 같이 하고 있는 중도에게 힘이 실어 주었고, 이러한 입장이 반영된 헌법은 1988년 3월 22일 344:212로 결선투표제를 도입한 대통령제 선거제도를 승인하게 되었다. 이와 더불어 1989년까지 대통령선거는 연기하며 사르네이에게 5년의 대통령 임기를 보장하는 투표도 실시되었다. 결국 사르네이는 304:223으로 대통령에 당선되었으며, 결선투표제의 도입이 공식화되었다(Reich 1998, 16).

IV. 결선투표제의 도입과 정당체제의 변화

1. 프랑스: 분극적 다당제와 소수정당의 난립

드골 정치개혁의 목적은 의회제도를 유지하는 동시에, 정당, 노조, 기업 등 사적 이해관계에 따른 특수주의에 반대하며, 보편적 이익을 보장하는 대통령의 권한을 강화하는 것이었다(프라이스 1993, 424). 헌법안 작성은 전문가들로 구성된 위원회와 내각 각료 중 한 사람으로 구성되었지만, 드골의 심복인 드브레가 장악하고 있었기 때문에 새로운 헌법에는 드골의 견해가 반영되기 용이한 조건이었다. 결선투표제는 1958년 9월 4일 공고된 새로운 헌법이 같은 달 28일 국민투표에서 약 80%의 찬성을 얻음으로써 채택되었다. 결선투표제를 도입한 첫 총선이 구성된 첫 의회에서 드골의 지지 정당인 공화국연합(RPR)과 드

골연합당(UMP)이 19.5%를 얻어 제1당이 되었다. 이는 1946년 선거 당시 정당 체제와는 확연히 구분되는 것이었다.

결선투표제 도입 이전 선거에서는 3당협력체제가 유지되는 구성이었다. 개헌이 진행되던 1958년 선거결과에서 대중운동연합(Union for a Popular Movemen, UMP)을 제외하고는 1개 정당에 집중되는 의석비율이 감소하였지만, 그것이 1946년 선거결과가 세 개의 정당의 의석비율이 집중되는 현상은 유사하였다. 차이점은 3당협력체제의 구성의 변화였다. <표 1>에서 보는 것처럼, 1946년 선거에서 프랑스공산당(French Communist Party, PCF)의 의석수와 득표율이 183석, 28.2%였지만 1958년에는 10석, 19.2%로 줄어들었다. 제1당이었던 프랑스공산당의 쇠퇴는 선거제도 개혁의 실질적인 주도권을 갖는 우파의 득세에서 비롯되었으며, 드골정당인 드골연합당 승리의 토대였다.

결선투표제의 도입에 따른 선거제도 개혁의 효과는 1958년 이후의 선거에서 정당경쟁의 구도 변화에서 두드러졌다. <표 2>에서와 같이, 의석과 득표율이 제1당과 제2당에 집중되는 결과로 나타났다. <표 1>에서의 제1당의 득표율은 20~30% 내외였던데 비해, 1962년 선거부터 제1당의 득표율은 30%를 상회하였다. 1962년 선거에서 제1당의 의석수는 233석, 31.9%의 득표를 하였고, 2002년 총 577석의 반수를 넘는 357석을 차지하였으며, 가장 최근 선거인 2007년 총선에서는 314석 46.4%를 확보하였다. 반면 제2당은 1962년 66석, 12.6%의 득표율을, 2002년에는 140석, 24.1%를, 그리고 2007년에는 185석, 42.3%를 차지하

<표 1> 결선투표제 도입 전·후의 원내정당 구성

연도 \ 정당	제1당	제2당	제3당	제4당	
1946 (결선투표제 도입 이전)	PCF	MRP/CDS	PS	CNIP/PR	3당체제
	183 (28.2)	167 (25.9)	105 (17.8)	71 (12.9)	
1958 (결선투표제 도입 이후)	UMP	CNIP/PR	MRP/CDS	PS	분극적 다당제
	199 (19.5)	133 (22.9)	57 (11.1)	44 (15.7)	

* (괄호) 안은 득표율임

출처: <http://www.parties-and-elections.de/france2.html>에서 작성

〈표 2〉 결선투표제 도입 이후의 정당체제

연도	제1당	제2당	제3당	제4당
1962	233(31.9)	66(12.6)	41(21.7)	55(9.1)
1967	245(37.4)	116(19.0)	73(22.5)	41(13.4)
1968	360(44.7)	57(16.5)	34(20.0)	33(10.3)
1973	238(36.0)	101(20.8)	73(21.4)	64(13.1)
1978	153(23.0)	112(23.9)	104(22.6)	86(20.6)
1981	265(37.5)	88(21.2)	53(21.7)	44(16.2)
1986	199(31.2)	150(27.0)	127(15.5)	34(9.8)
1988	260(37.0)	129(18.5)	126(19.2)	27(11.3)
1993	247(20.4)	213(19.1)	54(17.6)	23(9.2)
1997	241(23.5)	134(15.7)	108(14.2)	38(9.9)
2002	357(33.7)	140(24.1)	29(4.8)	21(4.8)
2007	314(46.4)	185(42.3)	22(2.1)	15(2.3)

* 각 수치는 의석수이며, (괄호)안은 득표율임

* 출처: <http://www.parties-and-elections.de/france2.html>; <http://psephos.adam-carr.net/countries/f/france/franceleg2007.txt>에서 작성

였다. 제1당과 제2당에 대한 의석과 득표율의 집중은 그 이외의 정당들이 원내 소수당으로 남게 하였다. 결선투표제의 도입은 프랑스 정당체제가 양당제적 경향을 강화시켰으며, 어떤 정당도 반수를 넘지 못하는 상황에서 정당연합을 활성화시켰다.

대통령선거도 동일한 결과로 나타났다. 〈표 3〉에서 보는 것처럼, 결선투표제 이후 두드러진 특징 중 하나는 우선, 후보자 수가 증가하였다는 사실이다. 개헌 직후인 2차 투표 없이 78.5%에 달하는 높은 득표율을 얻은 드골이 당선된 1958년 선거 이외에는 모두 2차 투표를 시행하였다. 상위 후보자의 득표율이 점차적으로 낮아졌는데, 이는 후보자 수의 증가와 직접적 관계가 있다. 1958년 대선에서의 후보자는 3명에 불과하였지만, 그 이후 점차적으로 증가하여 2007년 대선에서는 12명의 후보자가 선거에 참여하였다. 그에 따라 1차 투표에서

〈표 3〉 결선투표제 도입 이후 대통령 선거결과 (득표율)

연도	1차 투표	2차 투표	후보자 수	당선자
1958	78.5: 13.1: 8.4	—	3	de Gaulle
1965	44.6: 31.7: 15.8: 5.19: 1.71: 1.15	55.1: 44.8	6	Mitterrand
1969	44.5: 23.3: 21.3: 5.0: 3.6: 1.3: 1.0	58.3: 41.7	7	Pompidou
1974	43.3: 32.6: 15.1: 3.2: 2.3: 1.3: 0.8: 0.7: 0.4: 0.2: 0.2: 0.1	50.8: 49.2	12	Giscard
1981	28.3: 25.9: 18.0: 15.4: 3.9: 2.3: 2.2: 1.7: 1.3: 1.1	51.8: 48.2	10	Mitterrand
1988	34.1: 19.9: 16.5: 14.4: 6.7: 3.7: 2.1: 1.9: 0.4	54.0: 46.0	9	Mitterrand
1995	23.3: 20.8: 18.6: 15.0: 8.7: 5.3: 4.7: 3.3: 0.3	52.6: 47.4	9	Chirac
2002	19.9: 16.9: 16.2: 6.8: 5.7: 5.3: 5.3: 4.3: 4.2: 3.9: 3.4: 2.3: 2.3: 1.9: 1.2: 0.5	82.2: 17.8	16	Chirac
2007	31.2: 25.9: 18.6: 10.4: 1.3: 1.2: 4.1: 2.2: 1.9: 1.6: 1.3: 0.3	53.1: 46.9	12	Sarkozy

* 출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Category:Elections_in_France;
http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Brazil#Political_parties_and_elections;
<http://psephos.adam-carr.net/countries/f/france/france20071.txt>에서 작성

의 순위 내 후보자들의 득표율 역시 낮아지는 경향이 있다.

프랑스에서 결선투표제의 도입은 다음의 두 가지 사실을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 결선투표제의 도입은 의석수 배분의 변화를 가져왔다. 거의 모든 총선에서는 제1당의 의석의 비율이 상대적으로 높아진 반면, 다른 정당의 의석비율은 낮아졌다. 이것은 결선투표제의 도입이 영향력 있는 제1당에게 더욱 유리할 수 있다는 것을 의미함과 동시에, 소수정당의 생존은 연합형성과 그것의 확고한 지지율 확보에 달려 있다는 것을 의미한다. 둘째, 대선에서의 후보자 수의 증가이다. 대통령후보자 수는 결선투표제 도입 이전과 비교하였을 때, 2~5배 이상 늘어났으며, 1차 투표에서의 순위 내 후보자의 득표율이 점차적으로 낮아졌다. 이것은 1차 투표 이후 정당연합이나 정치적 협상이 불가피해졌으며 이에 따라 정당정치가 일종의 담합형태로 발전할 수 있음을 의미하였다.

2. 브라질: 높은 정당 파편화와 정당의 불안정성

1988년 헌법 개정은 브라질의 대통령-의회 그리고 대통령-국가 관계를 변화시켰다. 연방 차원의 실질적 자원은 국가와 지역정부로 전환되었고 대통령 권력을 제한하는 한편 의회권력을 확대하였다(Mainwaring 1997, 93). 브라질은 헌법 개정을 통해서 민주주의적 성격을 공식적인 관계와 제도 배열로 형성하게 된 것이다. 헌법 개정의 목적은 대통령의 권한이 의회의 권한보다도 강하다는 인식에서 비롯되었다. 1988년 헌법 개정으로 대통령의 의제설정에 대한 의회의 비토권은 출석의원 50%로 바뀌어, 이전 재적의원 50%에 비해 그 요건이 완화되었다.

대통령 권한 행사에 대한 의회의 견제 가능성이 용이해졌음에도 불구하고 여전히 대통령의 권한이 강하다. 개정헌법 62조는 대통령이 의회의 승인 없이 30일 동안의 효력을 갖는 조치를 시행할 수 있는 임시조치(provisional measures)를 부여하였다(Mainwaring 1997, 62). 임시조치의 발효는 ‘관련성과 긴급성(relevance and urgency)’이라는 조건에서 허용되는 것이었지만 현실적으로는 그렇지 않다. 그에 따라 1988년 10월과 1995년 5월 사이에 대통령은 1,004개의 임시조치 발효하였다. 의회는 이 중 274개를 승인하고 18개만을 기각하였음에도 불구하고 그중 640개는 의회가 승인하기 이전에 다시 발효되었다(Mainwaring 1997, 63). 사실상 대통령이 입법기능을 갖는 것이다.

이와 같은 대통령의 강한 권한 행사는 정당의 취약성에서 비롯되는 것이다. 유권자가 자발적으로 정당을 선호해서 투표하는 경우는 30~40%에 불과하다(Mainwaring 1991, 32). 이러한 수치는 다른 국가와 비교하였을 때, 상당히 차이가 있는 부분이다. 평균 67%에 달하는 정당재원이 진행되고 있는 선진산업 국가와는 큰 차이를 보인다. 이러한 상황에서 대통령 소속정당은 의회 내 소수 의석만을 통제할 수 있었다. 헌법 개정 이후 대부분 집권당은 원내 소수정당이었으며 그에 따라 선거에 참여하는 정당 수가 증가하는 결과로 나타났다. 그에 따라 1990년 현재 유효정당 수는 8.7개에 달했으며 1994년 선거에서 파편화 정도가 일정 정도 약화되었지만 여전히 라틴국가에서 가장 높은 국가이다(Mainwaring 1997, 66).

〈표 4〉 결선투표제 도입 이후의 정당별 의석수와 득표율

연도	제1당	제2당	제3당	제4당
1982	PDS	PMDB	PDT	PTB
	476 (43,2)	404 (43,0)	36 (5,8)	18 (4,4)
1986	PMDB	PFL	PDS	PDT
	447 (47,5)	231 (17,4)	92 (9,6)	63 (7,8)
1990	PMDB	PFL	PDT	PT
	19,9	11,2	10,0	9,6
1994	PMDB	PFL	PPR	PSDB
	205 (18,1)	158 (11,8)	113 (11,4)	95 (11,1)
1998	PMDB	PFL	PPR	PSDB
	176 (17,5)	171 (17,3)	153 (15,2)	107 (13,2)
2002	PT	PSDB	PMDB	PFL
	147 (16,4)	139 (13,0)	132 (10,9)	122 (10,1)
2006	PPR	PSDB	PFL	PMDB
	104 (14,6)	94 (15,0)	83 (10,9)	80 (13,6)

* (괄호) 안은 득표율임

* 출처: <http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm>;http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Brazil#Political_parties_and_elections에서 작성

결선투표제 도입의 정치적 효과는 정당체제의 변화로 나타났다. 〈표 4〉에서와 같이, 결선투표제 도입 이전인 1982년 제1당과 제2당의 의석수와 득표율은 그 이외의 정당을 압도하는 양당제적 정당경쟁을 특징으로 하는 것이었다. 결선투표제의 도입은 그러한 경향을 약화시켰다. 1988년 헌법 개정 이후 첫 선거인 1990년 첫 선거에서 제1당의 득표율은 19.2%로 감소하였고, 제2당과 제3당, 그리고 제4당의 득표율은 큰 차이가 없었다. 그러한 경향은 점차적으로 강해져, 2006년 제1당의 의석수는 104석에 불과하였다. 이는 결선투표제 도입으로 인

해 정당수 증가로 정당파편화 현상이 강화되었다는 것이다.

정당수의 증가와 더불어 나타난 또 다른 특징은 제1당이 계속 바뀌고 있다는 점이다. 2002년 노동당(PT)은 1990년 제4당이었지만, 그 다음 선거에는 의회에서 다수의 득표를 확보하지 못하였다. 2002년 선거에서는 제1당의 지위를 확보하였다가 2006년 총선에서는 원내 소수정당으로 전락한 것이다. 노동당의 선거결과에서 보는 것처럼, 높은 선거유동성이 브라질 선거의 특징적 현상으로 자리하게 된 것이다. 개헌 당시 아리노스(Arinós) 위원회는 약한 정당규율을 강화시켜야 한다는 정치적 목적으로 갖고 있었다. 그에 따라 이들은 1988년 개헌과정에서 정당규율을 강화시키기 위해 독일식 선거제도를 모델로 삼았지만 그 시도는 좌절되었다(Mainwaring 1991, 37). 제헌의회는 아리노스 위원회의 보고서를 활용하지 않았고 정치인에 대한 정당통제를 강화하는 어떤 변화도 거부한 채, 느슨한 선거제도를 채택하였다.

이와 같은 정당규율이 약한 정치적 특성 속에서 결선투표제 도입의 효과는 대선 참여를 목적으로 하는 정당들이 다수 등장하였다는 점이다. <표 5>에서 보는 것처럼, 개헌 직후 대선에 참여한 후보자 수는 21명에 달하였으며 그중 8명의 후보는 0.1% 이하의 득표를 하였다. 이와 같은 정당파편화가 대통령 통치에 미친 영향은 무엇인가? 대통령은 안정적인 정당의 지지를 필요로 하였지만, 개헌 이후 정당연립은 선거기간에 빈번히 시도되었다. 약한 정당규율과 충성

〈표 5〉 결선투표제 도입 이후 대통령 선거결과 (득표율)

연도	1차 투표	2차 투표	후보자 수	당선자
1989	30.5: 17.2: 16.5: 11.5: 8.8: 4.8: 4.7: 1.1: 0.7: 0.7: 0.5: 0.2: 0.1 이하(8개정당)	53.0: 47.0	21	Mello
1994	54.3: 27.0: 7.4: 4.4: 3.2: 2.7: 0.6: 0.4	—	8	Cardoso
1998	53.0: 31.7: 11.0: 2.1: 0.4: 0.3: 0.3: 0.3: 0.2: 0.2: 0.1: 0.1	—	12	Cardoso
2002	46.4: 23.2: 17.9: 11.9: 0.5: 0.04	61.3: 38.7	6	Lula
2006	48.6: 41.6: 6.9: 2.6: 0.1: 0.07: 0.06	60.8: 39.2	7	Lula

* 출처: <http://jaironicolau.iuperj.br/database/deb/port/index.htm>에서 작성

심을 갖는 정당 간 연립은 더욱 약하고 유동적이었다(Mainwaring 1997, 70). 따라서 소수정당에 소속한 대통령과 연립정부는 규율 있는 정당으로 구성된 정당연립이 차별성이 없는 정당들로 구성되었다(Mainwaring 1991, 31). 선거제도 개혁이 정당정치를 더욱 취약하게 만들었고, 이들이 인식한 정당정치의 문제를 해소시키지 못하는 결과로 귀결된 것이다. 다시 말해, 결선투표제의 도입이 브라질 정당이 차별성이나 안정성을 갖는 대표기구로서의 의미를 약화시켰다는 것이다.

V. 결론

프랑스와 브라질 사례가 보여주는 결선투표제의 공통적인 정치적 결과는 총선과 대선에서의 정당 수와 후보자 수의 증가이다. 후보자 수의 증가는 특히, 프랑스에서 두드러졌는데, 그 이유는 프랑스의 결선투표제는 대통령 선거에 국한된 것이 아니라 국회의원 선거에도 적용되는 것이기 때문이다. 이러한 선거제도의 영향은 두 선거 모두에서 집권과 의회의 지배라는 정치적 목적하에 정당연립이 일반적 패턴으로 작용하도록 하였다. 그러나 결선투표제 도입이 프랑스에서는 개별 정당 자체의 등장과 소멸로는 이어지지 않는 않지만 브라질의 정치적 결과는 정당의 약화라는 현상으로 나타났다는 차이점이 있다. 이것은 개별 정치인의 자율성 증가라는 현상으로 이어질 가능성이 높은 것으로, 연방제, 후견주의 등의 브라질의 정치구조의 영향과 결합하여 더욱 강화되었다. 문제는 이러한 구조가 지속될수록 정당 자율성은 약화되며 정치적 이익과 정당연립 구성에 따른 높은 유동성을 배태하게 된다는 데 있다. 이것은 정당의 실질적 경쟁이 아니라 정당의 이합집산을 촉발하는 폐쇄된 경쟁구조를 갖는 '카르텔 정당(cartel party)'적 특성으로의 발전을 의미하는 것이기도 하다.

이와 같은 분석결과는 제도개혁 논의가 활발하게 진행되고 있는 한국정치에 시사하는 바가 크다. 결선투표제는 선거유동성과 정당 이합집산을 확산시

켜 다당제적 경쟁을 양상하기 때문에 소수정당에게는 단기적 이익을 가질 수 있을 것이다. 의석수와 득표율의 상승이라는 소수정당의 단기적 이익은 현재의 양당제적 경쟁구조를 약화시키면서 소수정당도 정치적 조건의 변화에 따라서 다수당 혹은 집권당이 될 수 있는 가능성을 내포한다는 점에서 유의미하다. 이러한 이점에도 불구하고 소수정당이 갖는 한계는 제도 도입 초기에 주요정당의 영향력과 신생정당의 신선함에 의해서 희생될 수 있다는 사실을 간과하여서는 안 된다. 결선투표제를 도입한 헌법 개정 이후 좌파가 약화된 프랑스의 사례에서 그와 같은 교훈을 얻을 수 있다.

특히, 주목해야 할 부분은 결선투표제가 도입된 정치적 상황이다. 프랑스와 브라질에서의 결선투표제 도입은 우파가 우위를 점하는 가운데에서 추진되었다. 프랑스에서는 드골이라는 강력한 인물을 중심으로 한 좌파 중심의 정치지형을 약화시키며 우파 중심으로 재구성하였다. 브라질도 마찬가지였다. 민주화의 진행 속에서 정치개혁의 주도권은 군부와 이들이 관련이 깊은 정치인들이 장악하였고 이들이 개혁의 방향을 조정하였다. 그 결과, 정치개혁은 주도권을 가진 세력에게 유리한 것이었다는 사실은 부연할 필요가 없을 것이다.

대부분의 한국 정당이 처한 조건은 프랑스보다는 브라질에 가까울 것이다. 물론 한국은 브라질에 비해 높은 수준의 민주주의에 도달하였으며, 선거유동성이나 정당유동성 또한 상대적으로 낮다. 그러나 지역정당체제적 편성이 지배하는 현재의 구조 속에서 결선투표제를 포함한 헌법 개정 논의는 두 지역정당의 주도권을 갖게 될 것이라는 사실은 필요할 필요조차 없는 사실이다. 이러한 상황에서 결선투표제의 도입이 반드시 소수정당에게 유리할 것이라는 기대나 주요정당의 압도적 지위를 약화시킬 것이라는 기대를 충족시키지 못할 가능성도 배제할 수 없다. 오히려 결선투표제 등의 정치개혁이 정당을 약화시키면서 정당연립을 반복, 정당정치의 쇠퇴를 가져올 수도 있다. 이러한 문제를 반복하지 않는, 장기적으로 생존하며 유권자에 대한 정치적 대표성을 갖는 정당으로 발전하기 위해서는 정당 제도화를 통해 정당규율이 강한 정당 발전이 선행하여야 한다. 강한 정당이 존재할 때, 결선투표제를 포함한 선거제도가 정치적 대표로서 의미 있는 대표를 선출할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 강원택. 2006. “대통령 선거에서 결선투표제 도입의 정치적 효과.” 2006년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문. 126-144.
- 로저 프라이스. 1993. 김경근 · 서이자 역. 『혁명과 반동의 프랑스사』. 서울: 개마고원.
- 조홍식. 1998. “헌법공학의 성공사례: 프랑스 제5공화국.” 박기덕 편. 『민주주의와 정치제도』(경기: 세종연구소).
- 진영재. 1999. ““유효정당수(Effective Number of Parties)” 계산법의 문제점: 정당연합이론을 중심으로.” 『한국정치학회보』, Vol. 33, No. 4, 327-341.
- Dahl, Robert A. 2001. *How Democratic Is the American Constitution?* New Haven & London: Yale University Press.
- Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties*. London: Methuen & Co. LTD.
- Grofman, Bernard N., and Andrew Reynolds. 2001. “Electoral Systems and the Art of Constitutional Engineering: An Inventory of the Main Findings.” In Ram Mudambi, Pietro Navarra and Giuseppe Sobbrío, eds. *Rules and Reason: Perspective on Constitutional Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. 125-163.
- Jones, Mark P. 1994. “Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America.” *Political Research Quarterly*, Vol. 47, No. 1, 41-57.
- . 1999. “Electoral Laws and the Effective Number of Candidates in Presidential Elections.” *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 1, 171-184.
- Mainwaring, Scott. 1991. “Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective.” *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, pp. 21-43.
- . 1997. “Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil.” In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. 55-109.
- Philip, Gorge. 1996. “Democratic Institutions in South America: Comparative and Historical Perspective.” *Third World Quarterly*, Vol. 17, No. 4, 707-723.
- Rahat, Gideon. 2004. “The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s:

- Theoretical and Methodological Lessons,” *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 4, 461-479.
- Reich, Gary M. 1998. “The 1988 Constitution a Decade later: Ugly Compromise Reconsidered.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, No. 4, 5-24.
- Sanchez, Omar. 2002. “An Open-Ended Transition: The Effects of Electoral Reform in Italy.” *Journal of European Area Studies*, Vol. 10, No. 2, 259-281.
- Sartori, Giovanni. 2001. “The Party Effects of Electoral Systems.” In Larry Diamond & Richard Gunther, eds. *Political Parties and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 90-107.
- Taagerpera, R., and M.S. Shugart. 1989. *Seats and Votes*. New Haven: Yale University Press.
- Yves, Meny. 1996. *Politique Compare*. Paris: Montchretien. 김정기. 1999. “프랑스 정당체제에 관한 연구.” 『한국동북아논총』 제12집.

투고일: 2010.09.15 심사일: 2010.10.01 게재확정일: 2010.10.13

[ABSTRACT]

**Two Round Runoff System
and Its Diverse Political Effect:
Political Reforms of France and Brazil**

Park, Kyungmee | Sogang University

In many representative democracies, the political debates around the introductions of new political institutions is easily heated. This is because lots of political forces are involved in the processes of political reforms, and its political effects are diverse based on the historical experiences. From this perspective, we need explore what political effects a political institution has, and whether the same institution has the same political effects. This study analyzed the effects of two round runoff system on party system by comparing France and Brazil. The increases of candidates and political parties were founded in both two countries. Under weak party discipline, the fluidities in voters and parties have been augmented in Brazil. On the contrary, only the tendency of two party system are enhanced in France, because it has strong party discipline relatively. It means that a political institution could have the different political effects. Therefore, this study concludes that it is necessary to explore the political conditions before the introduction of new political institutions for achievement of political aims.