

라틴 아메리카의 결선투표제에 대한 고찰*

이 준 한 | 인천대학교 정치외교학과 조교수

결선투표제는 선거에서 과반수이상으로 득표한 후보자가 없을 때 자동적으로 최다득표자를 당선자로 인정하기보다는 최상위 득표자 둘만을 대상으로 다시 한 번 투표를 해서 최종 승자를 가리는 독특한 선거제도를 일컫는다. 이 논문은 먼저 결선투표제의 제도적 특징을 이론적으로 고찰한다. 둘째, 이 논문은 라틴 아메리카에서 결선투표제가 어떻게 작동하는지 구체적으로 추적한다. 마지막으로 이 논문의 연구결과 결선투표제의 정치적이고 이론적인 함의를 음미한다.

주제어: 결선투표제, 정치적 대표성, 정통성, 대의 민주주의, 민주주의의 공고화

* 이 논문은 “인천대학교 2006년도 자체연구비” 지원에 의하여 연구되었다.

I. 머리말

2006년은 라틴 아메리카에서 선거의 해라고 해도 과언이 아닐 정도로 대통령선거가 빈번하게 치러지고 있다. 2월 초부터 성공한 대통령제의 하나인 코스타리카와 UN의 감독아래 놓인 아이티에서 각각 대통령선거가 올려진 것을 시작으로 4월에는 페루에서 대통령선거가 뒤따랐고 5월에는 콜롬비아에서 그리고 7월에는 멕시코에서 대통령선거가 이어졌다. 10월에 이르자 브라질과 에콰도르가 각각 대통령선거를 치렀으며 11월에는 니카라과 대통령선거가 있는 뒤 12월에는 베네수엘라가 대통령선거를 끝냈다. 2006년 라틴 아메리카에서 선거가 더욱 빈번하다고 느껴지는 것은 선거가 한 번에 끝나는 것이 아니라 최종 승자를 가리기 위하여 결승전을 벌이는 결선투표제를 채택하고 있기 때문이다.

일반적으로 결선투표제(run-off system 또는 two-round electoral system)는 선거에서 과반수이상 득표한 후보자가 없을 때 자동적으로 최다득표자를 당선자로 인정하기보다는 최상위 득표자 둘만을 대상으로 다시 한 번 투표를 해서 최종 승자를 가리는 독특한 선거제도이다. 1970년대 중반부터 휩쓸기 시작한 “제3의 민주화 물결”의 영향으로 라틴 아메리카에서는 대통령 결선투표제가 상대적으로 자유롭고 공정한 경쟁 속에서 치러졌다.¹ 34개의 라틴

1. 나아가 다른 대륙의 제3의 민주화 물결 국가들에서도 결선투표제가 새롭게 이용되기 시작했다. 그 가운데 아프리카에서 결선투표제가 도입되는 데는 프랑스의 영향이 컸다. 프랑스는 대통령선거뿐 아니라 의회선거에서도 결선투표제를 이용하고 있는 대표적인 국가인데 과거 프랑스의 식민지 지배를 받은 아프리카 국가들은 결선투표제를 정치제도로 채택하는 경향이 있다. 프랑스 언어권의 중앙아프리카 공화국, 콩고, 가봉, 몰리, 모리타니아, 토고 등이 바로 그 예이다. 그 외에 아프리카에서는 기니비사우, 니제르, 라이베리아, 르완다, 마다가스카르, 베냉, 상투메 프린시페, 세네갈, 세이셸, 수단, 시에라리온, 앙골라, 차드, 케냐도 결선투표를 이용하고 있다. 그리고 1980년대 말 구소연방이 해체되고 동유럽 사회주의가 붕괴되자 새롭게 탄생한 신생 민주주의 국가들 가운데 적지 않은 국가들이 결선투표제를 선택했다. 러시아, 벨로루시, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 우크라이나, 그루지야, 카자흐스탄, 타지키스탄 등이 그 대표적 사례이다(신명순, 2006). 이외에도 핀란드, 이란, 이집트, 인도네시아, 아프가니스탄, 베트남, 코모로스 제도, 키리바티 등도 결선투표제 국가의

아메리카 국가들 가운데 결선투표제를 채택한 국가들은 의원내각제 12개 국가들을 제외하고 거의 대부분인데 결선투표제 국가들의 대표적인 사례는 과테말라, 니카라과, 도미니카 공화국, 브라질, 아르헨티나, 아이티, 에콰도르, 엘살바도르, 칠레, 코스타리카, 콜롬비아, 페루 등이다.

라틴 아메리카에서는 2006년에만도 페루, 브라질, 에콰도르에서 결선투표가 실시된 바 있다. 대부분 결선투표제에서 제1차 라운드(first-round) 후에 제2차 라운드(second-round)로 갈 것인가를 결정하는 기준은 과반수이다. 그러나 결선투표제를 채택하고 있는 코스타리카의 대통령선거에서는 40%를 넘게 득표한 후보가 있으면 대통령 결선투표를 생략하고 제1차 라운드 결과에 따라 당선자를 결정한다. 실제로 2006년 2월 5일 대통령선거에서 오스카 아리아스(Oscar Arias) 후보가 40.80%를 득표하자 박빙의 차이로 2위를 차지한 오토 솔리스(Ottón Solís) 후보를 제치고 대통령에 당선되었다.²

상대적으로 쉬운 40%라는 기준에 비하여 과반수 득표라는 높은 기준은 2006년 라틴 아메리카의 대통령선거를 상당히 복잡한 과정을 밟도록 만들었다. 코스타리카의 대통령선거가 끝난 후 이틀 만에 열린 아이티의 대통령선거가 그 예가 된다. 대통령후보 가운데 아무도 50%를 넘게 득표한 자가 없자 아이티에서는 1주일이 넘도록 대규모 시위가 지속된 바 있다. 제1차 라운드에서 1위(Rene Preval)가 48.7%를 차지했고 2위(Leslie Mnigat)는 11.8%를 획득했지만 당선자를 가릴 수 없었다. 아쉽게도 1위를 차지한 후보측 지지자들은 선거결과를 불복했고 부정행위가 개입되었다고 주장하면서 거리로 나섰다.³ 그러자 2월 16일 선거관리기관과 UN 관리 아래의 임시정부 및 국제기구들은 약 4%에 이르는 백지투표(blank ballot)를 후보자들에게 공평하게 나누어 1위(Rene Preval)를 51.5% 득표한 대통령으로 인정할 것에 합의

에이다(IDEA Handbook, 2005).

2. 2월의 코스타리카 대통령선거는 아리아스 후보가 40.5%, 솔리스 후보는 40.3%를 각각 득표하여 0.2% 포인트(3,600여표) 차이로 끝났다(조선일보 2006년 2월 8일 제16면). 선거법에 따라 모든 투표용지를 재검표한 결과 한 달 만에 아리아스 후보가 1.2%포인트(18,000여표) 차로 승리한 것으로 드러났다(http://en.wikipedia.org/wiki/Costa_Rica_presidential_elections,_2006 검색일 2006년 10월 10일).
3. http://www.pbs.org/newshour/bb/latin_america/jan-june06/haiti_2-14.html. 검색일 2006년 10월 10일.

함으로써 파국을 막았다.⁴ 정치적 불안정으로 이미 네 차례나 미루어졌던 아이티의 각종 선거를 더 이상 방치하지 못할 상황이었다.

다른 한편 2006년 10월에 있었던 브라질 대통령선거의 결선투표에서는 선거결과가 뒤바뀌는 일이 발생하지 않았지만 6월에 있었던 페루 대통령선거의 결선투표에서는 최종당선자가 제1차 라운드의 최다 득표자와 달라졌다. 제1차 라운드에서 후보 가운데 아무도 과반수를 확보하지 못하자 30.62%를 얻어 1위를 차지한 후보(Ollanta Humala Tasso)와 24.32%를 획득하여 2위에 오른 후보(Alan Garcia Perez)가 결선투표로 진출했다. 하지만 제2차 라운드에서는 순위가 바뀌어 제1차 라운드의 2등이 52.63%를 얻어 1등(47.38%)을 이기고 대통령에 취임했다.⁵ 그리고 11월 말에 열렸던 에콰도르의 결선투표에서도 비슷한 현상이 발생했다. 제1차 라운드에서 22.84%를 얻은 2위 후보(Rafael Correa)가 결선투표에서는 56.74%를 얻음으로써, 26.83%로 제1차 라운드에서 1등을 했지만 결선투표에서 43.26%에 그친 후보(Álvaro Noboa)를 제치고 대통령에 당선되었다.⁶

이 논문에서는 이렇게 라틴 아메리카에서 결선투표제라는 독특한 선거제도가 실제로 어떻게 작동하는가에 대하여 구체적으로 추적해본다. 이를 통하여 결선투표제라는 선거제도에 대한 이해의 폭을 넓힐 것을 시도한다. 사실 결선투표제는 전 세계적으로 이용되고 있다. 하지만 같은 대륙에서 동질성이 높은 국가들이 공통적으로 결선투표제를 채택한 곳이 바로 라틴 아메리카이고 비단 2006년이 아니라 그전부터 결선투표가 빈번하게 이용된 대륙도 바로 라틴 아메리카이다. 대통령선거에 결선투표제를 채택한 국가들은 의회선거에서도 결선투표제를 이용하는 경우가 많지만 이 논문은 라틴 아메리카의 대통령선거만을 연구의 대상으로 한정한다. 그리고 이 논문은 시간적으로 권위주의 시절에 치러진 결선투표를 연구의 대상에서 제외시킨다. 또한 라틴 아메리카 각국의 선거관리기관이 모든 선거결과를 체계적으로 제공하는 것

4. http://en.wikipedia.org/wiki/Haitian_elections,_2006#Election_controversies. 검색일 2006년 10월 10일.

5. <http://rangevoting.org/Peru06.html> 검색일 2006년 9월 15일.

6. http://en.wikipedia.org/wiki/Ecuadorian_general_election,_2006 검색일 2006년 12월 1일.

이 아니기 때문에 선거통계를 빠짐없이 수집하는 것이 거의 불가능하다는 점을 지적하지 않을 수 없다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 이 논문은 먼저 결선투표제의 정의와 특징을 살펴본다. 다음으로 이 글은 라틴 아메리카에서 결선투표제가 실제적 어떻게 작동하는지 추적한다. 개별 선거마다 자세한 배경과 구체적 과정에 대한 심도 있는 정보도 필요하겠지만 20여 개 라틴 아메리카 결선투표제 국가에서 벌어진 25회에 달하는 결선투표의 개별적인 사항을 일일이 살피는 것은 이 논문의 범위를 벗어난다. 대신 결선투표제의 작동에 대한 보다 일반적인 패턴과 이에 대한 분석에 초점을 맞춘다. 이 논문은 결선투표제에 대한 이론적이고 현실적인 함의를 음미하면서 마무리 지을 것이다.

II. 결선투표제의 제도적 효과

결선투표제는 선거에서 가장 많이 득표한 후보가 이기는 단순다수제(simple plurality system)와 달리 과반수이상의 득표로 이기는 후보를 탄생시키는 절대다수제(majority system)의 한 형태이다. 결선투표제는 제1차 라운드에서 과반수이상 득표자가 없을 때 제2차 라운드에서 최상위 득표자 둘 사이에 투표를 한 번 더 하도록 규정한다. 이러한 결선투표제는 고유의 작동원리에 따라 몇 가지 제도적 효과를 파생시키는데 무엇보다도 중요한 것은 결선투표제가 당선자의 정치적 정통성(political legitimacy)을 향상시키고 대의민주주의의 질을 제고시킨다는 사실이다. 대통령이건 또는 의회의 일원이건 해당 지역 유권자의 절대 다수로부터 지지를 얻지 못한다면 그 정치 지도자는 자신을 지지하지 않은 절대 다수의 유권자에 대한 대표성을 확보하지 못한다는 것을 의미한다. 따라서 결선투표제는 최다득표이지만 과반수에 못 미치는 소수의 지지만으로 당선된 후보라면 해당 지역 유권자 전체를 대표하고 그들을 통치하는데 모자람이 크다고 본다. 그러므로 결선투표제는 과반수이상 절대다수의 득표로 당선된 후보가 탄생할 수 있도록 제도적으로 보장하는 의도를 가지고 고안되었다.

그 다음 결선투표제의 제도적 효과는 제2차 라운드가 유권자에게 다시 한번 자신의 결정을 생각해볼 수 있는 기회를 허용한다는 사실이다. 선거에서 당선을 위한 최소기준인 과반수(또는 다른 법정기준)를 득표한 후보가 없어 제2차 라운드가 예정되면 유권자는 자신의 선택에 대하여 재고할 수 있는 기회를 갖게 된다. 그 결과 유권자가 심사숙고한 후 제2차 라운드에서 제1차 라운드와 서로 다른 선택을 내리는 경우가 발생할 수 있다. 이에 따라 제1차 라운드의 최다 득표자와 결선투표의 최종 당선자가 바뀔 수 있는 가능성이 충분히 존재한다. 이러한 측면에서 사르토리(Sartori, 1994: 64)는 결선투표제가 제2차 라운드에서 유권자로 하여금 더 많은 정보를 가지고 선택할 수 있어 “지적인 선택”(intelligent choosing)이 가능하다고 평했다.⁷ 결선투표제는 이렇게 유권자의 심사숙고 결과 과반수의 득표를 확보한 당선자를 출현시켜 대표성과 정통성을 향상시키는 것이다.

또한 결선투표제는 극단적인 정당(extreme party)의 집권가능성을 줄이는 반면 중도적인 정당(moderate party)의 집권가능성을 높이는 제도적 효과를 낳는다. 제1차 라운드에서 자신이 가장 선호하는 후보가 2등 안에 들지 못해 결선투표에 지지할 후보가 없어진 유권자들은 차선의 선택을 취하게 된다. 즉 이러한 유권자들은 자신이 가장 싫어하는 정당이 집권하지 못하게 만드는 방향으로 차선의 후보를 골라서 투표하는 경향이 있다. 유권자들은 일반적으로 사회의 안정을 희망하며 공공의 적에 대항하는 선택을 내릴 가능성이 크기 때문이다. 따라서 유권자들은 두 차례의 투표를 거치면서 과도한 반체제적 선택(extreme anti-system options)을 피하고 중도적인 정당을 지지하게 된다.

마지막으로 결선투표제는 제1차 라운드에서 살아남은 최상위 두 후보와 탈락한 후보들 사이에 다양한 정책협상과 선거연합을 제도적으로 보장한다. 제1차 라운드가 끝나고 짧게는 1주 정도 길게는 몇 달의 간격을 두고 제2차 라운드가 있기 전까지 여러 정당 사이에 다양한 이해가 조정되고 서로 다른 정당의 주요정책이 수렴될 수 있다. 나아가 결선투표를 앞두고 서로 이념적

7. 가령 프랑스를 예로 들면 대통령이 일단 당선된다면 7년이라는 장기간 동안 집권하게 된다. 또 만약 그 대통령이 재선하게 되면 14년이라는 긴 임기를 마쳐야 한다. 프랑스의 경우에는 결선투표를 통하여 유권자로 하여금 매우 장시간 동안 국가와 자신의 장래를 맡길 대통령을 선택하는데 한 번 더 심사숙고하도록 만들었다.

으로나 정책적으로 유사한 정당이나 후보자들은 공통의 목표인 선거의 승리를 실현하기 위하여 연합할 수 있다. 정당 사이의 연합과정과 마찬가지로 유권자도 두 번의 투표 사이에 변화하는 정치적 환경에 따라 자신의 선택을 고쳐나갈 수 있다.

라틴 아메리카의 많은 대통령제 국가들이 결선투표제를 도입하게 된 배경에는 바로 이러한 결선투표제의 긍정적인 제도적 효과에 대한 높은 기대가 있기 때문이다. 라틴 아메리카 국가들은 일반적으로 대의 민주주의의 보완으로 절대다수의 지지를 획득한 지도자의 탄생을 위하여 결선투표제를 선호했다(Hite and Cesarini, 2004).⁸ 그리고 2006년 11월의 에콰도르 결선투표에서 보이듯이 반미좌파적 후보(Rafael Correa)가 대통령에 당선되기 위하여 결선투표를 앞두고 부시 미 대통령을 비난하고 막대한 외채상환금을 사회복지에 사용하겠다는 등 제1차 라운드의 과격한 공약을 폐기하고 보다 대중적인 공약을 새로이 도입하여 친미재벌 후보(Álvaro Noboa)를 이기는 현상이 발생했다(중앙일보 2006년 11월 28일 제20면). 이와 같이 결선투표를 앞두고 후보들의 공약이 상황에 맞게 변하고 정당 간의 정책협상이 활발해지며 이에 따라 반응적인 유권자들(responsive voters)이 결선투표를 앞두고 선택을 고쳐나갈 수 있다는 사실은 라틴 아메리카 국가들이 결선투표제를 도입하는데 중요한 배경으로 작용했다.

III. 라틴 아메리카의 결선투표제

1. 라틴 아메리카 결선투표제의 다양성

제1차 라운드에서 50% 이상을 득표하는 후보가 없을 때 최상위 득표자 2인을 대상으로 다시 한 번 결승전을 벌이는 것이 일반적인 형태의 결선투표

8. 물론 과거 라틴 아메리카에 만연했던 군부정치는 자신들이 쉽게 선거에서 승리하기 위한 방편으로 결선투표제를 선호하기도 했다. 결선투표제로 인하여 야당의 수가 많아지고 분산되는 것은 군부의 집권 가능성을 높일 수 있다.

제이다. 그러나 실제적으로 라틴 아메리카에서 결선투표제가 작동하는 형태는 각 사회적, 정치적 환경에 따라 매우 다양하다. 대표적인 예는 결선투표의 기준이 50%가 아닌 경우다. 앞서 지적했듯이 코스타리카에서 결선투표로 가는 기준은 50%가 아니라 40%이다. 결선투표가 빈발하면서 추가되는 비용을 줄이기 위한 방편이다. 더 나아가 에콰도르에서는 최다득표자가 40% 이상 득표하고 동시에 2위와 10% 포인트 이상의 격차가 있지 않을 때만 제2차 라운드를 치르게 된다(조선일보 2006년 10월 14일 A16면). 이와 반대로 니카라과에서는 최고득표자가 40% 이상을 득표했거나 또는 35% 이상 득표하면서 동시에 5% 포인트 이상으로 2위 득표자와 득표율의 격차가 벌어졌을 때를 제외하고는 결선투표를 치르게 된다(중앙일보 2006년 11월 4일 제10면).

다른 한편 아르헨티나 결선투표제의 기준은 조금 더 복잡하다. 아르헨티나에서는 결선투표의 최소득표 기준은 45%이나 더욱 세부적인 조건이 뒤따른다. 즉 어느 후보도 45% 이상 득표하지 못하고 2위와의 표차를 10% 이상 벌리지 못할 때 최고득표자 2인이 결선투표를 벌이도록 만들었다.⁹ 그러나 가장 특이한 사례는 볼리비아에서 찾아진다. 볼리비아에서도 50%를 넘게 득표한 후보자가 없을 경우 제2라운드로 가게 되는 것은 비슷하다. 하지만 볼리비아의 결선투표는 국민들이 아니라 의회가 치른다(신명순, 2006).¹⁰

이미 지적했듯이 라틴 아메리카의 대통령선거는 일반적으로 결선투표제를 채택하고 있다. 그러나 라틴 아메리카의 결선투표제 국가라고 해서 제3의 민주화 물결 이후에 모두 결선투표를 경험한 것은 아니다. 제1차 라운드에서 과반수이상의 득표자가 있는 등 법에서 규정한 기준을 통과했다면 결선투표가 굳이 필요하지 않기 때문이다. <표 1>에서 확인되듯이 라틴 아메리카 국가 가운데 결선투표를 한번이라도 실시한 국가들은 모두 11개에 불과하다.

9. <http://www.koreaexim.go.kr/kr/file/nation/argeco030430.pdf>. 검색일 2006년 10월 1일.

10. 더 복잡한 결선투표제도 있다. 케냐에서 대통령선거가 제1차 라운드로 끝나기 위해서는 최고득표자가 과반수를 차지하면서 동시에 수도인 나이로비와 7개의 주 가운데 최소한 5개의 주에서 25% 이상의 지지를 획득해야 한다. 이렇게 까다로운 조건을 통과하지 못한 경우에는 최상위 득표자 2인을 대상으로 제2차 라운드를 벌이게 된다.

<표 1> 라틴 아메리카의 결선투표(%)

번호	국가	년도	후보자	1차 투표(%)	2차 투표(%)	변화(% P)	
1	볼리비아	2002		6월 30일	8월 4일		
			투표율		72.06		
			최종 1위	Gonzalo Sanchez de Lozada	22.46	84석/155석	
	최종 2위	Juan Evo Morales Aima	20.94	43석/155석			
2	브라질	1989		11월 15일	12월 17일		
			투표율		N/A	88.1	
			최종 1위	Fernando Collor de Mello	28.52	49.94	+ 21.42
	최종 2위	Luís Inácio Lula da Silva	16.08	44.23	+ 28.15		
3	브라질	2002		10월 6일	10월 27일		
			투표율		82.26	79.53	-2.73
			최종 1위	Luis Inacio Lula da Silva	46.35	61.43	+ 15.08
	최종 2위	Jose Serra	23.2	38.57	+ 15.37		
4	브라질	2006		10월 1일	10월 29일		
			투표율		83.20	83.06	- 0.14
			최종 1위	Luiz Inácio Lula da Silva	48.61	60.83	+ 12.22
	최종 2위	Geraldo Alckmin	41.64	39.17	-2.47		
5	칠레	1999		12월 12일	1월 16일 (2000)		
			투표율		89.94	90.62	+ 0.68
			최종 1위	Ricardo Lagos	47.96	51.31	+ 3.35
	최종 2위	Joaquin Lavín	47.51	48.69	+ 1.18		
6	칠레	2005		12월 11일	1월 15일 (2006)		
			투표율		87.67	87.12	-0.55
			최종 1위	Michelle Bachelet Jeria	45.95	53.49	+ 7.54
	최종 2위	Sebastián Piñera Echeñique	25.41	46.50	+ 21.09		
7	콜롬비아	1994		5월 29일	6월 19일		
			투표율		35.0	43.3	+ 8.3
			최종 1위	Ernesto Samper Pizano	45.30	50.57	+ 5.27
	최종 2위	Andrés Pastrana Arango	44.98	48.45	+ 3.47		
8	콜롬비아	1998*		5월 31일	6월 21일		
			투표율		50.35	59.0	+ 8.65
			최종 1위	Andres Pastrana	34.34	50.39	+ 16.05
	최종 2위	Horacio Serpa	34.59	46.53	+ 11.94		
9	코스타리카	2002		2월 3일	4월 7일		
			투표율		68.81	60.96	-7.85
			최종 1위	Abel Pacheco de La Espriella	38.58	57.95	+ 19.37
	최종 2위	Rolando Araya Monge	31.05	42.05	+ 11		
10	도미니카 공화국	1996*		5월 16일	6월 30일		
			투표율		77.2	76.6	-0.6
			최종 1위	Leonel Fernandez Reyna	38.9	51.2	+ 12.3
	최종 2위	Jose Francisco Pena Gunez	41.1	48.8	+ 7.7		
11	에콰도르	1996*		5월 19일	7월 7일		

	투표율			67.9	71.7	+3.8
	최종 1위		Abdala Bucaram	22.11	47.84	+25.73
	최종 2위		Jaime Nebot	22.87	39.99	+17.12
12	에콰도르	1998		5월 31일	7월 12일	
	투표율			N/A	N/A	
	최종 1위		Jamil Mahuad Witt	35.3	51.3	+16
	최종 2위		Alvaro Noboa Ponton	26.9	48.7	+21.8
13	에콰도르	2002		10월 20일	11월 24일	
	투표율			62.89	71.21	+8.32
	최종 1위		Lucio Edwin Gutierrez Borbua	20.43	54.79	+34.36
	최종 2위		Alvaro Fernando Noboa Ponton	17.37	45.21	+27.84
14	에콰도르	2006*		10월 15일	11월 26일	
	투표율					
	최종 1위		Rafael Correa	22.89	56.74	+33.85
	최종 2위		Álvaro Noboa	26.64	43.26	+16.62
15	엘살바도르	1984				
	투표율			(1,266,286)	(1,404,366)	
	최종 1위		José Napoleón Duarte	43.4	53.6	+10.2
	최종 2위		Roberto d'Aubuisson	29.8	46.4	+16.6
16	엘살바도르	1994		3월 20일	4월 24일	
	투표율			(1,326,836)	(1,197,244)	
	최종 1위		Armando Calderon Sol	49.3	68.3	+19.0
	최종 2위		Ruben Zamora	25.6	31.6	+6.0
17	과테말라	1985		11월 3일	12월 8일	
	투표율			60.94	69.28	+8.34
	최종 1위		Mario Vinicio Cerezo Arevalo	38.65	68.37	+29.72
	최종 2위		Jorge Carpio Nicolle	20.23	31.63	+11.4
18	과테말라	1990*		11월 11일	1월 6일(1991)	
	투표율			(1,808,801)	(1,449,489)	
	최종 1위		Jorge Serrano	20.8	64.6	+23.0
	최종 2위		Jorge Carpio	22.0	30.3	+8.3
19	과테말라	1999		11월 7일	12월 26일	
	투표율			53.36	40.38	-12.98
	최종 1위		Alfonso Portillo Cabrera	43.62	67.55	+23.93
	최종 2위		Oscar Berger Perdomo	27.76	32.45	+4.69
20	과테말라	2003		11월 9일	12월 28일	
	투표율			55.91	46.78	9.13
	최종 1위		Orcar Berger Perdomo	34.33	54.13	+19.8
	최종 2위		Alvaro Colom Caballeros	26.36	45.87	+19.51
21	페루	1990*				
	투표율			78.4	79.7	+1.3
	최종 1위		Alberto Keinya Fujimori	24.6	56.5	+31.9
	최종 2위		Alejandro Toledo Manrique	27.6	33.9	+6.3
22	페루	2000		4월 9일	5월 28일	

	투표율			85.29	82.29	-3.0
	최종 1위		Alberto Fujimori	45.92	51.20	+ 5.28
	최종 2위		Alejandro Toledo	37.16	17.68	-19.48
23	페루	2001		4월 8일	6월 3일	
	투표율			83.71	82.79	-0.92
	최종 1위		Alejandro Toledo	36.51	53.08	+ 16.57
	최종 2위		Alan Garcia	25.78	46.92	+ 21.14
24	페루	2006*		4월 9일	6월 4일	
	투표율			88.7	87.7	-1.0
	최종 1위		Alan Garcia Perez	24.32	52.63	+ 28.31
	최종 2위		Ollanta Humala Tasso	30.62	47.38	+ 16.76
25	우루과이	1999*		10월 31일	11월 28일	
	투표율			(2,122,897)	(2,110,264)	
	최종 1위		Battle-Hierro	31.32	51.59	+ 20.27
	최종 2위		Vazquez-Nin Novoa	38.51	44.07	+ 5.56

주: *제1차 라운드와 제2차 라운드에서 순위가 바뀐 선거.

투표율에 대한 정보가 없을 경우 총투표자수에 대한 통계를 괄호 안에 제공했음.

출처: 위 표의 자료는 <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html#data> 참조 여기에 누락된 것은 아래의 출처에서 찾았음.

1번 선거투표율 <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/bol02pres.html>(검색일 2006년 10월 12일)

2번 선거 투표율 <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/bra89pres.html>(검색일 2006년 10월 31일)

3번 선거 투표율 <http://www.electionguide.org/results.php?ID=467>(검색일 2006년 10월 31일)

4번 선거 투표율 http://en.wikipedia.org/wiki/Brazilian_general_elections,_2006(검색일 2006년 10월 31일)

5번 선거 투표율 http://en.wikipedia.org/wiki/Chilean_presidential_election,_1999(검색일 2006년 10월 31일)

6번 선거 투표율 <http://www.tribunalcalificador.cl/admin/upload/>(검색일 2006년 10월 31일)

7번 선거 투표율 <http://sshl.ucsd.edu/collections/las/colombia/1990.html>,
<http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/col94pres.html>(검색일 2006년 10월 31일)

8번 선거 투표율 <http://www.binghamton.edu/cdp/era/elections/col98pres.html>(검색일 2006년 10월 31일)

9번 선거 투표율 <http://www.electionguide.org/results.php?ID=406>(검색일 2006년 10월 31일)

13번 선거 투표율 <http://www.electionguide.org/results.php?ID=476>(검색일 2006년 10월 31일)

14번 선거 투표율 http://en.wikipedia.org/wiki/Ecuadorian_general_election,_2006(검색일 2006년 12월 1일)

15번 선거 투표자수 http://en.wikipedia.org/wiki/Salvadoran_presidential_election%2C_1984(검색일 2006년 10월 31일)

16번 선거 투표자 http://en.wikipedia.org/wiki/Salvadoran_presidential_election%2C_1994(검색일 2006년 10월 31일)

21번 선거 투표율 http://en.wikipedia.org/wiki/Guatemala_election,_2003(검색일 2006년 10월 31일)

22번 선거 투표율 <http://www.electionguide.org/results.php?ID=648>(검색일 2006년 10월 31일)

23번 선거 투표율 <http://www.electionguide.org/results.php?ID=519>(검색일 2006년 10월 31일)

24번 선거 투표율 <http://rangevoting.org/Peru06.html>(검색일 2006 9월 16일)

이들은 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 페루, 우루과이를 포함한다.¹¹

이들 11개 국가들에서 실제로 결선투표가 올려진 선거는 모두 25회이다.

이들 국가에서는 평균적으로 2회 이상 결선투표가 치러진 셈이다. 하지만 실제로는 볼리비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 우루과이에서는 결선투표가 1회만 치러진 반면 에콰도르와 과테말라에서는 가장 빈번하게 4회씩이나 결선투표가 이루어졌다. 또한 제1차 라운드에서 결선투표까지 가는데 걸리는 시간적인 간격은 약 3주에서 7주 정도로 국가마다 다르다.

2. 라틴 아메리카 결선투표제와 투표율 변동

앞서 지적했듯이 결선투표제는 고유한 작동원리에 의하여 다양한 제도적 효과를 파생시킨다. 그러나 <표 1>에 모아진 총 25회의 결선투표 통계와 관련하여 우선적으로 관심을 모으는 것은 제1차 라운드와 제2차 라운드 사이에 투표율이 어떻게 변화하는가라는 사항이다. 결선투표제의 으뜸가는 제도적 효과가 대의 민주주의의 정통성과 대표성의 향상이고 투표율의 변동은 바로 이러한 당선자의 정통성 및 대표성과 관련이 크다. 그리고 투표참여의 변화는 결선투표제가 실제로 어떻게 작동되는가를 통계적으로 추적할 수 있는 대상이기 때문에 결선투표제의 다른 제도적 효과보다 측정하기 어렵지 않다.

민주주의의 꽃이 선거라고 할 때 투표참여와 선거의 경쟁성이 낮다는 것은 그만큼 해당 사회의 대의 민주주의가 문제를 겪고 있는 것이다. 특히 제1차 라운드에 비하여 제2차 라운드에서 유권자의 투표참여가 감소한다는 것은 그만큼 선거결과에 대한 정통성이나 대표성이 감소된다는 것을 의미한다. 게다가 유권자의 투표참여가 낮아서 대의 민주주의 작동의 위협을 느끼게 되

11. 아르헨티나에서도 결선투표가 실시될 수 있었으나 현실화되지는 않았다. 아르헨티나의 2003년 대통령선거에서는 1983년 민주화 이후 처음으로 집권당(Partido Justicialista)에서 후보를 단일화하지 못했다. 그 결과 이미 두 번씩이나 대통령으로 재임하는 동안 인기가 떨어진 대통령(Carlos Menem-24.4%)을 비롯하여 총 2인(Néstor Kirchner-22.0%, Adolfo Rodríguez Saá-14.1%)이 더 같은 당으로 출마했고 그 어느 누구도 제1차 라운드의 당선기준을 넘지 못했다. 아르헨티나 선거법에 의하여 결선투표가 예정되었지만 메넴은 키르츠너에 비하여 지지율이 30:70 정도에 이른다는 여론 결과에 따라 제2차 라운드를 포기하고 키르츠너를 대통령으로 취임하게끔 양보했다. (http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Argentina_2003 검색일 2006년 10월 31일).

자 오래전부터 의무투표제라는 투표제도까지 도입한 다수의 라틴 아메리카 국가들의 결선투표에서 투표율이 낮아졌다는 것은 심도 있는 분석의 대상이 아닐 수 없다.

물론 제1차 라운드에서는 후보자가 많기 때문에 투표율이 높고 후보가 2명뿐인 결선투표에서는 자연적으로 투표율이 낮아지는 것으로 이해할 수도 있다. 그러나 라틴 아메리카의 의무투표제를 감안하면 제2차 라운드에서 투표율이 낮아졌다면 그 이유를 후보자수의 변동 외에 다른 이유가 있다고 의심하게 만든다. 과연 유권자가 제1차 라운드보다 결선투표에 더 많이 투표하려 하는가? 아니면 유권자가 결선투표에 더 적게 참여하나? 결론부터 말하자면 라틴 아메리카 결선투표에서는 유권자의 참여가 적어질 가능성이 더 컸다.

제1차 라운드에 비하여 제2차 라운드에서 투표참여가 낮아진 선거는 총 25회의 결선투표 가운데 13회임에 반해 투표참여가 높아진 선거는 8회에 그쳤다. 투표 참여가 낮아진 선거는 브라질(2002, 2006), 칠레(2005), 코스타리카(2002), 도미니카 공화국(1996), 엘살바도르(1994), 과테말라(1990, 1999, 2003), 페루(2000, 2001, 2006), 우루과이(1999)에서 발생했다. 여기에서 주목해야 할 것은 엘살바도르를 제외하고 다른 국가들은 모두 의무투표제를 채택하고 있다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 결선투표에서 투표율이 하락하고 특히 과테말라와 우루과이의 모든 결선투표에서는 투표율이 반복적으로 하락했다. 총투표자수만 알려진 3회의 결선투표(엘살바도르 1994, 과테말라 1990, 우루과이 1999)를 제외하고 투표율이 확인된 10회의 결선투표에서 투표율은 평균 3.89% 포인트 하락했다. 이와 반대로 투표율이 높아진 선거는 모두 8회인데 투표율이 밝혀진 7회의 선거에서 5.62% 포인트가 상승했을 뿐이다.

투표참여가 낮아진 경우가 13회에 걸쳐 발생했다는 사실을 해석할 때는 세심한 주의가 요구된다. <표 1>에서 결선투표는 모두 25회이지만 4회의 결선투표에 대한 투표율 기록을 구할 수 없기 때문이다. 결선투표를 의회에서 거행하는 볼리비아의 2002년 선거는 물론이고 브라질의 1989년 선거와 에콰도르의 1998년 선거에 대한 투표율 기록을 발견할 수 없었다. 그리고 에콰도

르의 2006년 선거의 투표율에 대한 정보는 아직 전해지지 않았다. 그러므로 결선투표에서 투표참여가 하락한 사례는 투표율에 대한 기록이 확보된 총 21개의 결선투표 가운데 13회에 달해 투표참여가 증가할 가능성보다 훨씬 더 높은 것이다.¹²

그렇다면 유권자들이 제1차 라운드보다 제2차 라운드에서 투표소에 안 가는 이유는 무엇인가? 결선투표에서 유권자의 투표참여가 감소하는 것은 유권자의 합리적 선택의 결정에 따를 것이다. 제1차 라운드가 끝난 지 얼마 안 되어서 곧바로 다시 투표를 한다는 것은 그만큼 유권자에게 갖가지 비용과 심리적 부담 및 피로감을 증가시킨다. 유권자는 추가적인 비용을 지불하기보다 기권을 취하는 것이 합리적인 선택이 될 수 있다. 그리고 결선투표에서는 유권자가 가장 선호하는 후보자가 없어질 확률이 커진다. 이렇게 제1의 후보가 제1차 라운드에서 탈락한 유권자는 제2차 라운드에서 자신이 지지하는 정당이나 후보가 없어졌기 때문에 기권할 가능성이 커진다.¹³

3. 라틴 아메리카 결선투표제와 순위 변동

<표 1>의 총 25회 라틴 아메리카 결선투표에 대한 통계자료 가운데 다음으로 추적할 것은 제1차 라운드와 제2차 라운드 사이에 순위가 변동하는가라는 문제이다. 결선투표제에서는 유권자의 심사숙고 결과 제2차 라운드에서 이전과 다른 선택을 취할 수 있지만 제1차 라운드에서 최다 득표자가 최종 당선자로 취임하지 않는다면 그 선거에서 진정으로 승리한 자가 누구인지 그의 정통성과 대표성은 어떠한 것인지 진지하게 고민해볼 필요가 있다. 제1차 라운드에서 최고득표를 한 후보자가 결선투표 결과 최종당선자로 확정되었

12. 투표율의 변동을 파악할 수 없는 볼리비아 결선투표를 제외한 4회의 결선투표에서 모두 투표율이 상승했다고 가정해도 동일한 결론에 도달할 수 있다.

13. 물론 결선투표에서 투표율이 상승한 사례도 적지 않다. 제2차 라운드를 앞두고 유권자의 정치적 관심을 자극하는 환경이 조성되어 투표율의 상승으로 이어질 가능성이 있다. 그리고 대통령선거라는 선거의 중요성이 때때로 투표비용의 추가에도 불구하고 유권자의 기권을 줄일 수 있다.

는가? 아니면 제1차 라운드에서 2위를 차지했던 후보자가 결선투표에서 1등을 가로챈 경우는 없는가? 순위가 바뀐다면 얼마나 자주 그러한 현상이 발생하는가? 이 문제도 답부터 말하자면 결선투표제에서는 제1차 라운드에서 1등을 차지한 후보가 최종 당선자가 되지 못하는 일이 빈발했다.

총 25회의 라틴 아메리카 결선투표에서 8차례씩이나 최종 당선자가 바뀌었다. <표 1>을 보면 라틴 아메리카에서는 콜롬비아의 1998년 대통령선거, 도미니카 공화국의 1996년 대통령선거, 에콰도르의 1996년 대통령선거, 에콰도르의 2006년 대통령선거, 과테말라의 1990년 대통령선거, 페루의 1990년 대통령선거, 페루의 2006년 대통령선거, 우루과이의 1999년 대통령선거에서 최종 당선자가 제1차 라운드의 1위와 달라졌다. 페루에서는 모두 세 번의 결선투표가 발생했는데 두 번씩이나 최종당선자의 순위가 뒤바뀐 기록을 보유했다.

<표 1>의 통계를 분석해보면 결선투표에서 순위가 바뀌는 선거들에서는 제1차 라운드에서 1등과 2등 사이 득표율의 차이가 작은 경향이 있다. 아주 자연스럽게 제1차 라운드의 득표율 차이가 작을수록 결선투표에서 순위가 뒤집어질 가능성이 커지는 것이다. 즉 콜롬비아의 1998년 선거에서는 제1차 투표에서 최상위득표 2인의 득표율 차이는 0.25% 포인트였고 도미니카 공화국의 1996년 선거에서는 2.2% 포인트, 에콰도르의 1996년 선거에서는 0.76% 포인트, 과테말라의 1990년 선거에서는 1.2% 포인트, 페루의 1990년 선거에서는 3.0% 포인트라는 비교적 적은 득표율 차이를 각각 기록했다. 이와 반대로 페루의 2006년 선거에서는 6.3% 포인트, 우루과이의 1999년 선거에서는 7.19% 포인트라는 상대적으로 큰 득표율 차이에도 불구하고 선거 결과가 결선투표에서 뒤집혔다. 다양한 정치적 환경과 선거 배경에서 순위가 뒤바뀌는 7개의 선거에서 관찰되는 득표율의 차이는 평균 2.99% 포인트에 불과했다.

이와 반대로 두 라운드의 투표에서 최고득표자끼리 순위 변동이 없는 선거에서는 1위와 2위 사이의 득표율이 제1차 라운드에서 평균 10.93% 포인트라는 상대적으로 큰 격차를 보였다. 아주 당연하게도 제1차 라운드에서 득표율 차이가 클수록 결선투표에서 순위가 뒤바뀔 가능성이 적은 것이다.

반면에 칠레의 1999년 제1차 선거에서는 1등(Ricardo Lagos)과 2등(Joaquin Lavín)의 득표율이 0.45% 포인트 밖에 차이가 없었으나 결선투표에서 순서가 바뀌지 않았다. 그리고 콜롬비아의 1994년 제1차 선거에서도 불과 0.32% 포인트로 1등(Andrés Pastrana)과 2등(Horacio Serpa)의 순서가 같았고 에콰도르의 2002년 제1차 투표에서는 1등(Abdala Bucaram)과 2등(Jaime Nebot)의 득표율이 3.06% 포인트를 기록하기도 했지만 결선투표에서 순서가 바뀌지 않았다. 각 선거의 독특한 환경이 이러한 선거결과를 낳았을 것이나 이들 선거의 결선투표도 양 후보 간 치열한 캠페인 결과로 인해 근소한 차이로 끝났다. 그러나 이러한 사례를 제외하고는 제1차 라운드의 득표율 차이가 클수록 제2차 투표에서 순위의 변동이 없었다. 대표적인 예는 엘살바도르의 1994년 대통령선거로서 제1차 투표에서는 무려 23.7% 포인트라는 격차가 벌어졌고 제2차 투표에서도 36.7% 포인트로 그 격차는 늘어났다.

이 논문은 매 선거마다 어떤 조건이 구체적으로 작용해서 결선투표의 순위가 바뀌었는지 찾는 것이 주된 목적이 아니나 라틴 아메리카 결선투표에서 최종당선자의 순위가 바뀌는 이유는 몇 가지 생각해볼 수 있다. 먼저 제1차 라운드가 끝난 후 제2차 라운드가 있기 전에 매우 우연적인 사건이 발생하여 순위가 바뀌는데 영향을 줄 수 있을 것이다. 대표적인 예는 에콰도르의 1996년 선거이다. 1996년 5월 19일 제1차 라운드가 끝나고 7월 7일로 예정된 결선투표 바로 전날 벌어진 월드컵 예선이 투표의 당락을 뒤바꿨다고 알려졌다. 결선투표 전날 벌어진 축구경기에서 에콰도르가 참패했고 성난 유권자의 마음은 집권여당 대신, 2등이었던 좌파 후보를 선택하게 만들었다.¹⁴

그리고 이미 2006년 에콰도르 결선투표의 사례에 대하여 지적했듯이 결선투표가 있기 전에 자신의 전통적인 정강이나 정책에서 벗어나는 새로운 입장을 펼쳐 새로운 유권자를 흡수하거나 다른 당 및 후보와 연대를 형성함으로써 선거에서 승리를 도모했다. 또 다른 예를 들면 도미니카 공화국의 1996년 제1차 선거에서는 PLD당의 후보(Leonel Fernández Reyna)가 PRD당의 후보(José Francisco Peña Gúnez)에게 2.2% 포인트 차이로 열세를 면하지 못

14. <http://www.britannica.com/eb/article-9113777/ECUADOR> 검색일 2006년 10월 31일.

했다. 그러나 한 달 반 동안 PLD당은 자신의 좌파적 포지션에서 중도우파적인 포지션으로 옮겨 시장경제를 지지하는 공약들을 제시했다. 이러한 전략은 PLD당이 전세를 역전시켜서 2.4% 포인트 차이로 승리하는데 기여했다.

4. 라틴 아메리카 결선투표제와 선거결과

마지막으로 <표 1>의 총 25회 라틴 아메리카 결선투표에 대한 통계 가운데 흥미로운 것은 투표율도 낮아지면서 동시에 순위도 뒤바뀌는 선거결과 발생이다. 제1차 라운드에서 결선투표로 넘어가면서 투표율이 떨어지고 동시에 2등이 1등으로 치고 올라가는 선거가 있는가? 있다면 얼마나 자주 발생하는가? 라틴 아메리카에서 두 가지 시나리오가 동시에 발생했던 선거는 도미니카 공화국(1996), 과테말라(1990), 페루(2006), 우루과이(1999)에서 관찰된다. 총 25회의 결선투표 가운데 4회의 사례가 있으니 적지 않은 셈이다.

일반적으로는 선거가 막상막하로 진행되고 엇치락뒤치락하는 경우에는 유권자의 선거에 대한 관심이 증폭되고 이에 따라 선거에 대한 참여도 증대될 것으로 기대된다. 그러나 투표율의 하락과 순위의 변동이 동시에 발생했던 선거는 이러한 일반적인 패턴에서 벗어나 있다. 총 25회 결선투표 가운데 4회의 사례에서는 선거분위기가 과열되는 결선투표에서 오히려 유권자의 투표참여가 줄어들고 제1차 라운드에서보다 적은 유권자가 참여한 가운데 1등과 2등의 순위가 뒤바뀌는 일이 공통적으로 발생했다.

도미니카 공화국의 1996년 제1차 라운드에서는 1등(Jose Francisco Pena Gunez)과 2등(Leonel Fernandez Reyna)의 득표율이 불과 2.2% 포인트에 그쳤고 제2차 선거에서도 2.4% 포인트 차이로 순위가 갈리는 매우 흥미로운 선거였지만 오히려 투표율은 낮아졌다. 과테말라의 1990년 선거도 비슷한 양상을 보여준다. 제1차 라운드에서는 상위 득표자가 1.2% 포인트의 격차로 순위가 갈렸으나 제2차 라운드의 투표율은 19.86% 포인트라는 큰 차이로 줄어들었다.

이러한 양상은 보다 최근에도 재현되었다. 페루의 최근 2006년 대통령선

거는 제1차 라운드에서 2등(Alan Garcia Perez)과 1등(Ollanta Humala Tasso)의 득표율 차이는 6.3% 포인트였고 제2차 라운드에서 5.25% 포인트 차이로 순위가 뒤바뀌는 선거임에도 불구하고 투표율은 오히려 높아지지 않았다. 우루과이의 1999년 대통령선거도 이와 마찬가지로이다. 제1차 라운드의 득표율 차이가 7.19% 포인트로 적지 않았다. 그러나 제2차 라운드에서 비슷한 격차(7.52% 포인트)로 뒤집어지는 방향으로 선거는 한층 가열되었지만 투표율은 높아지지 않았다.

5. 라틴 아메리카 결선투표의 이론적 함의

이상과 같이 라틴 아메리카 결선투표제의 통계를 분석한 결과 제2차 라운드에서는 투표율이 낮아지거나 순위가 뒤바뀌거나 아니면 두 가지 현상이 동시에 발생한 바 있다는 사실을 확인했다. 라틴 아메리카 결선투표에서 투표율이 떨어지는 현상이 총 25차례의 결선투표 가운데 13회씩이나 발생했고 또 8차례의 결선투표에서는 최종당선자가 뒤바뀌었으며 4차례의 결선투표에서 두 가지 현상이 동시에 발생했다. 이러한 현상들은 결선투표제가 애초에 의도했던 정치적 정통성의 향상과 대의 민주주의의 질적 제고라는 본원적 목표에 비추어 보았을 때 오히려 반대되는 결과를 초래할 수 있다.

만약 제1차 라운드에서 1위를 차지한 후보가 최종당선자로 된 결선투표는 당선자의 정치적 정통성과 대표성을 성공적으로 강화할 수 있다. 결선투표에서 제1차 라운드에 비하여 투표참여가 증가했다면 금상첨화일 것이다. 이와 반대로 제2차 라운드에서 투표율이 낮아지거나 순위가 뒤바뀌거나 아니면 두 가지 현상이 동시에 발생한 결선투표가 모두 법적인 다툼으로 비화되었거나 매번 사회적으로 큰 갈등을 불러일으키지는 않았지만 결선투표제가 애초에 의도했던 목표대로 당선자의 정통성을 강화시킨다는 데 의심의 여지를 남길 수 있다(Blake, 2005; O'Donnell, Cullell and Lazetta, 2004; Wiarda, 2006). 결선투표제가 절대다수의 지지를 획득한 당선자의 탄생이라는 측면에 대하여는 광범위한 관심을 모아왔지만 투표율이 낮아지거나 순위가 뒤바뀌

거나 아니면 두 가지 현상이 동시에 발생하여 오히려 대표성과 정통성에 훼손을 끼칠 수 있다는 측면은 간과되어왔기 때문에 이러한 가능성에 대하여 이론적으로나 현실적으로 주목할 필요성이 제기된다.

나아가 라틴 아메리카 결선투표제를 종합적으로 평가할 때 이외에도 몇 가지 사항을 더 추가적으로 고려해야 한다. 첫째, 결선투표제는 각종 비용을 추가시킨다. 여기에서 비용이란 단지 투표용지 제작과 선거관리에 드는 경제적 비용에 국한되는 것이 아니라 경제외적인 측면까지 종합적으로 포함된다. 선거를 관리하는 정부의 입장에서 하나의 결과를 얻기 위하여 두 번의 선거를, 그것도 상대적으로 짧은 기간 사이에 치른다는 것은 여러 가지 측면에서 매우 많은 비용을 추가하게 되는 것이다. 후보의 입장에서도 선거 기간이 길어진다는 것은 그만큼 선거 캠페인 비용 등 여러 가지가 더 많이 소요된다는 것을 의미한다. 또한 유권자의 관점에서 짧은 기간 동안 투표장에 두 번씩 가면 경제적이고 육체적, 정신적인 비용은 늘어나기 마련이다(강원택, 2005).

둘째, 결선투표제는 매우 우연적인 요소가 개입하여 선거결과를 뒤바꿀 가능성에 항상 노출되어 있기 때문에 선거결과에 대한 정치적 의미를 의심받을 수 있다. 제1차 라운드가 끝나고 제2차 라운드가 있기까지 기간 동안 선거결과에 영향을 줄 수 있는 요인은 다양하게 발생할 수 있다. 예기치 않은 변수에 의하여 유권자가 “지적인 재고”를 하기보다 즉자적이고 감성적인 선택을 취할 수 있다. 이미 예로 들었듯이 축구경기의 승패가 대통령 결선투표의 결과를 좌우할 수도 있다. 더욱이 선거에서 승리하기 위하여 후보자는 매우 효과적인 전략을 선택하려 노력할 것이고 때로는 유권자의 이성적인 측면뿐 아니라 감성적이고 우연적인 호소를 취할 수도 있다. 그러나 더욱 심각한 것은 최상의 선택이 결선투표에 오르지 못해 지지할 후보가 사라진 유권자들에 의하여 차선의 선택 결과로 최종당선자가 결정되었다면 이러한 선거결과는 매우 근본적인 한계를 안고 있는 것이다.

셋째, 결선투표제는 정당 간의 구심력을 제공하기보다 원심력을 작동시키며 정당체계를 불안정하게 만드는 경향이 있다. 결선투표제는 당선될 현실적인 가능성이 상대적으로 낮은 후보자들마저도 쉽게 출마할 수 있는 환경을 제공한다. 일단 제1차 투표만 통과하면 다른 당과 연합하여 당선을 도모할

수 있기 때문이다. 그러나 선거가 끝난 후에도 대통령이 다른 당의 지지를 지속적으로 보유하거나 선거연합이 유지되는 것은 드물다. 2006년 페루의 결선투표는 대표적 사례가 될 것이다. 대통령선거전 여론조사에서 다른 후보들과 양자대결구도에서 항상 압도적으로 이겼던 후보(Lourdes Flores Nano)가 출마가능한 후보가 모두 출마하는 환경에서는 정작 제1차 라운드에서 3등으로 전락했다. 그리고 결선투표에서 최종당선자는 제1차 라운드에서 2등을 했던 후보(Alan Garcia Perez)였다.¹⁵

따라서 결선투표제에서는 상대적으로 후보자의 수가 많아지고 정당의 수도 증가하는 경향이 있다. 선거에 출마할 후보의 정당이 빈번하게 탄생했다가 사라지며 정당의 수자가 많은 것은 정당체계를 파편화시키고 불안하게 만든다(IDEA, 2005: 135). 예를 들면 브라질에서 대통령 후보의 수가 증가했고 정당의 수가 급증했던 것을 볼 수 있다. 결선투표제가 실질적으로 이용되기 시작했던 1989년에는 총 22명의 후보가 등장했다. 그리고 1994년에는 8명, 1998년에는 12명, 2002년에는 6명, 2006년에는 7명의 후보가 대통령선거에 출마했다. 1989년 이후의 대통령선거에 출마했던 후보의 수는, 결선투표제가 이용되기 전 대통령 후보의 수와 비교하면 크게 차이가 난다. 1945년 대통령선거에는 겨우 3명의 후보만이 등장했으며, 1950년에는 3명, 1955년에도 3명, 1960년에는 4명의 후보가 있었을 뿐이다.

다른 한편 결선투표제는 유력 후보의 과반수 득표를 방해하는 대가로 “당선 후의 보상”을 받기 위하여 출마하는 후보(spoiler candidacy)도 쉽게 등장하게 만든다.¹⁶ 이런 까닭에 일찍이 듀베르제(Duverger, 1964)는 결선투표제가 비례대표제와 마찬가지로 다당제의 출현과 관련이 깊은 반면, 단순다수제는 양당제와 긴밀한 관계가 있다고 주장했다. 또한 일반적으로 결선투표제는

15. <http://rangevoting.or/Peru06.html> 검색일 2006년 9월 15일.

16. 또한 결선투표제는 종종 권위주의적 정권이 선거과정을 조작하기 위하여 도입하는 장치이기도 하다(Birch, 2003: 335). 전체적으로 볼 때 결선투표제를 채택한 나라들의 Polity IV 평균점수(-0.759)와 Freedom House 평균점수(3.0)는 결선투표제를 채택하지 않는 나라들의 Polity IV 평균점수(4.860)나 Freedom House 평균점수(4.912)보다 좋지 않았던 것은 결코 우연이 아니라는 것이다. 여기에서 Freedom House 점수는 이해하기 쉽게 큰 수치가 더 민주적임을 나타내게 조정된 값이다.

대통령제의 분절화 또는 파편화(fragmentation of presidential support)와 연관되어 있으며 의회에서의 분화(division in the legislature)가 증가하는 결과를 낳는 경향이 있다(Jones, 1995; Shugart and Carey, 1992).¹⁷

마지막으로 결선투표제에서는 제2차 라운드를 앞두고 정략적인 합종연횡이 횡행하며 선거후에 폭발할 수 있는 정치적 부패의 씨가 싹틀 수 있다. 제1차 투표에서 탈락한 후보나 정당은 자신의 정치적 자원을 재분배하여 선거 결과에 영향을 주려고 노력하고 이와 반대로 제2차 라운드로 진출하는 측은 승리를 위하여 탈락한 후보나 정당에게 “당선 후의 보상”을 약속하기도 한다. 아깝게 탈락한 후보나 지역의 토호세력일수록 캐스팅 보트를 쥐고 영향력을 크게 행사하는 반면 열세에 놓인 제2차 라운드 진출후보는 아쉬움이 더 크기 때문에 지지에 대한 대가로 더 큰 보상을 제공할 것을 약속할 수 있다. 이 과정에서 유권자의 이해나 의사와 전혀 상관없는 정치적 결탁이 맺어지고 각종 부정부패의 온상이 마련된 채 당선될 수 있다.

IV. 맺음말

결선투표제는 일반적으로 제1차 라운드에서 과반수 이상 득표한 후보가 없을 경우 최상위 득표자 두 후보에 대하여 다시 투표하게 만들어 당선자의 정통성을 제고시키는 선거제도이다. 그러나 결선투표제는 제1차 라운드에서 최다 득표자가 결선투표에서도 가장 높은 지지를 획득하면서 당선될 때 그 제도적 목적이 가장 잘 실현될 수 있다. 하지만 결선투표제는 고유의 작동원리에 의하여 결선투표제가 의도하는 정통성의 향상과 대의 민주주의의 제고라는 목적을 훼손시킬 수 있는 소지가 있다. 결선투표제의 제2차 라운드에서 유권자의 투표참여가 줄어들거나 1위의 후보자가 뒤바뀌거나 아니면 두 가

17. 결선투표제가 이용되는 프랑스는 서구 민주주의 국가 가운데 가장 불비례적인 선거 결과가 나타나고 신생 민주주의 국가에서는 정당체계가 불안정하게 만들기도 한다 (IDEA, 2005: 53).

지 현상이 동시에 발생할 수 있기 때문이다.

라틴 아메리카 결선투표에서는 제1차 라운드에 비하여 투표율이 떨어지는 현상이 총 25차례의 결선투표 가운데 13회씩이나 발생했고 또 8차례의 결선투표에서는 최종당선자가 뒤바뀌었으며 4차례의 결선투표에서 두 가지 현상이 동시에 발생했다. 따라서 라틴 아메리카의 결선투표가 실제적으로 어떻게 작동하며 어떻게 대표성과 정통성을 향상시키나 라는 문제를 평가할 때 다음과 같은 질문을 떠올리지 않을 수 없다. 즉 결선투표의 결과 투표율이 낮아지는 와중에 결정된 대통령 그리고 최종순위가 뒤바뀌어 당선된 대통령의 정통성이 높은가? 아니면 한 차례의 선거에서 더 많은 유권자의 참여에 의하여 최다득표로 당선된 대통령의 정통성이 높은가?

결선투표제를 채택한 국가들 가운데 최종당선자가 뒤바뀌는 사례는 비단 라틴 아메리카에서만 목격되는 것은 아니다. 대표적으로 프랑스에서 최종당선자는 매우 빈번하게 뒤바뀌었다. 1958년 제5공화국 이후부터 실시되었던 총 6번의 대통령선거에서 3번씩이나 최종당선자가 달라졌다. 프랑스의 1974년, 1981년, 1995년 대통령선거에서는 제1차 라운드의 1등이 결선투표 결과 대통령에 당선되지 못한 것이다. 그리고 프랑스에서도 대통령 후보자가 난립했다. 1969년에는 7명으로 시작해서 1974년과 1981년에는 10명으로 증가했다. 1988년과 1995년에는 9명의 후보가 등장했으나 2002년에는 다시 부쩍 증가해서 16명의 후보가 출마했다.¹⁸

다른 한편 최근 폴란드에서는 결선투표를 앞두고 돌발적인 상황에서 감성의 선거 전략이 채택되었고 이에 의하여 선거결과가 뒤바뀌었다. 지난 해 9월 폴란드 총선에서 승리한 “법과 정의”당 총재인 야로스와프 카친스키가 총리에 임명될 수 있었으나 10월 대통령선거에 출마할 일란성 쌍둥이 동생인 레흐 카친스키의 승리를 위하여 고사하는 전략을 감행했다. 그 결과 제1차 라운드에서 2등에 그쳤던 쌍둥이 동생이 결선투표에서 역전하는 일이 발생했다. 나아가 2006년 7월에 쌍둥이 형이 총리에 새로 추천됨으로써 쌍둥이 형제가 총리와 대통령으로 동시에 취임하는 진기록이 나왔다(중앙일보 2006

18. <http://www.tns-sofres.com>. 검색일 2006년 10월 1일.

년 7월 10일 제14면). 이러한 결과는 법적인 하자로 규정될 수 있는 것은 아니나 새로 구성된 정부가 유권자로부터 정통성과 대표성을 향상시키는 방향과 반대될 수 있다는 것이다. 결선투표제를 평가하거나 도입할 것을 고려할 때는 결선투표제의 순기능과 역효과를 종합적으로 주목할 필요가 제기된다.

참고문헌

- 강원택. 2005. 『한국의 정치개혁과 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 신명순. 2006. 『비교정치』. 서울: 박영사.
- 조선일보 2006년 2월 8일.
- 조선일보 2006년 10월 14일.
- 중앙일보 2006년 7월 10일.
- 중앙일보 2006년 11월 4일.
- 중앙일보 2006년 11월 28일.
- Birch, Sarah. 2003. "Two-Round Electoral Systems and Democracy." *Comparative Political Studies* 36(3), April. pp. 319-44.
- Blake, Charles. 2005. *Politics in Latin America*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen.
- Hite, Katherine, and Paola Cesarini. 2004. *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2005. *Electoral System Design: The New IDEA Handbook*. Stockholm, Sweden.
- Jones, Mark. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Nohlen, Dieter (ed.). 2005. *Elections in the Americas: A Data Handbook*. Vol I & II. Oxford University Press.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell and Osvaldo Lazetta. 2004. *The Quality of Democracy*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge

University Press.

Wiarda, Howard. 2006. *Latin American Politics and Development*. CO: Westview Press.

Run-off Systems in Latin America

Junhan Lee

Assistant Professor of Department of Political Science, University of Incheon

This article systematically investigates both the theoretical and practical aspects of the run-off systems. This study focuses on the cases of the run-off systems in many Latin American countries. These countries have repeatedly experienced two-round elections and provided relevant electoral statistics unlike many other run-off systems. This essay first reviews the pros and cons of the two-round election systems. Second, it traces the real effects of the two-round election systems on voter turnout and the final outcome of the elections. Finally, it ascertains the implications of a two-round election system in the context of Korean electoral politics.

Key Words: Run-Off System, Political Representativeness, Legitimacy, Representative Democracy, Democratic Consolidation