

도미니카 공화국의 중간선거주기와 정치적 효과

이준한*

(인천대 정치외교학과)

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 도미니카 공화국 중간선거주기와 선거결과
 - III.1. 도미니카 공화국의 정치체계
 - III.2. 1996년 선거주기
 - III.3. 2000년 선거주기
 - III.4. 2004년 선거주기
 - III.5. 2008년 선거주기
- IV. 결론

I. 서론

이 글은 지구상에서 매우 희귀한 선거주기인 중간선거주기를 도입해 실시하는 도미니카 공화국의 선거결과를 분석하여 중간선거주기의 정치적 효과를 규명하는 것을 목적으로 삼는다. 즉 이 논문은 도미니카 공화국의 사례를 통하여 대통령선거 중간마다 실시하는 의회선거에서 나타나는 대통령 소속 정당의 선거이득을 추적하는 것이다. 중간선거주기란 대통령선거의 정 가운데에 의회선거를 규칙적으로 실시하는 선거주기를 의미한다. 대통령선거를

* Jun-Han Lee(University of Incheon, Department of Political Science, junhanlee@hotmail.com), “The Effects of Mid-term Elections in the Dominican Republic”.

실시하는 지구상의 약 100개에 이르는 국가들 가운데 도미니카 공화국이 중간선거주기를 실시하는 유일한 국가이다.

전 세계적으로 대통령선거를 실시하는 약 100개 정도의 사례를 살펴보면 대통령선거와 의회선거를 동시에 실시하는 국가보다 비동시선거를 치르는 국가가 훨씬 더 많다. 그 가운데 동시선거(concurrent election)와 비동시선거(non-concurrent election)의 일종인 중간선거(mid-term election)를 번갈아 실시하는 미국형(또는 혼합형) 선거주기는 전 세계적으로 미국, 아르헨티나, 멕시코, 필리핀에서 이용되고 있다. 그 다음으로 허니문 효과(honeymoon effect)가 아직 지배적인 대통령 임기 1년 안에 주기적으로 의회선거를 실시하는 신혼선거(honeymoon election)주기국가는 타지크스탄, 우즈베키스탄, 감비아, 콩고 등이 있고 2000년대에 들어서 프랑스가 새로이 합류했다. 이러한 신혼선거주기와 정반대되는 개념인 황혼선거(counter-honeymoon election)주기를 채택한 국가는 러시아와 콜롬비아가 있는데 역시 2000년대에 대만이 이 대열에 동참했다. 하지만 중간선거주기를 채택한 국가는 도미니카 공화국 밖에 없다. 이 외의 지구상에 존재하는 비동시선거 국가들은 한국과 비슷하게 매우 불규칙적으로 대통령선거와 의회선거를 엇갈려 치른다.

그러므로 도미니카 공화국이 실시하는 중간선거주기에 대하여 연구하는 것은 그 자체로도 학술적으로 매우 흥미로운 연구주제가 된다. 나아가 최근 한국에서 동시선거를 포함하는 개헌론과 이의 반대편에서 중간평가를 위한 비동시선거의 채택이라는 논쟁이 진행되는 상황에서 중간선거주기의 정치적 효과를 규명하는 것은 현실적인 의의를 갖는다. 따라서 이 글은 먼저 선거주기에 따른 선거결과 사이의 관계에 대한 이론적 검토를 시도한다. 그 다음으로 이 글은 사례에 대한 이해도를 높이기 위하여 도미니카 공화국의 정치체계에 대하여 간단하게 설명해본다. 그 다음으로 이 논문은 1996년 대통령선거부터 2010년까지 4차례씩 치러진 대통령선거와 그 중간에 규칙적으로 실시된 의회선거의 선거결과를 구체적으로 추적한다. 마지막으로 이 글은 연구 결과를 요약하고 정치학적 함의를 정리한다.

그러나 본론으로 넘어가기 전에 여기에서 연구방법론상 꼭 지적해야 할

것이 있다. 그것은 이 논문이 주목하는 것이 다름 아니라 중간선거주기라는 선거의 시점과 대통령 소속정당의 선거이득 사이에 의미 있는 관계가 보이는지 도미니카 공화국의 사례에서 찾는다는 사실이다. 일반적으로 선거의 결과에 영향을 주는 변수들은 선거의 시점 외에 다양한 변수들이 있고 또한 이 변수들은 복합적으로 작용한다. 구체적으로 말하자면 선거에서는 정당소속감, 사회경제적 배경, 선거이슈, 후보자의 인물특징 등이 유권자의 선택을 좌우하는 것으로 알려져 있다. 그리고 선거가 치러지는 독특한 정치적 환경, 경제적 상황, 선거제도의 변화는 물론 심지어 국제정세까지도 집권당의 승패에 큰 영향을 미친다. 이에 따라 이 논문에서는 도미니카 공화국의 각종 선거 결과를 좌우했던 여러 가지 변수들을 될 수 있는 대로 풍부하게 추적해본다. 그러나 이 논문은 연구의 주제에 맞게 선거의 시점과 선거결과의 관계에 초점을 맞춘다. 이 논문이 다른 요인보다 선거의 시점과 대통령 소속정당의 선거이득 사이에 의미 있는 관계가 형성되어 있는지 고찰하는 것이기 때문이다.

그리고 이 글의 분석사례가 매우 제한적이라는 점도 지적해야 한다. 다시 말해 중간선거주기를 실시하는 국가가 현재 지구상에서는 도미니카 공화국이 유일하다. 그리고 도미니카 공화국에서도 중간선거가 실시된 것이 1996년부터이기 때문에 2010년까지 단 4차례 밖에 없다. 이에 따라 이 연구가 도출할 수 있는 결론은 그만큼 제한적일 수밖에 없다. 그렇다고 학문적 호기심을 충분히 자극하고 현실적으로 한국의 개헌논의에 중요한 함의를 던질 수 있는 도미니카 공화국의 중간선거제의 정치적 효과에 대한 연구를 미룰 수는 없는 것이다. 차후에 도미니카 공화국의 중간선거 사례가 더 많아지면 그에 따른 후속연구가 수반될 것이다.

II. 이론적 검토

이미 언급했듯이 선거주기와 관련된 연구는 대통령선거와 의회선거 사이의 주기에 따라 다양한 선거유형으로 구분해왔다(Shugart and Carey 1992).

그러나 다양한 선거주기와 그 선거결과 사이의 핵심적인 이론은 매우 간단하다. 다른 조건이 고정되어 있다고 가정할 때 대통령선거에서 가까운 시일 안에 의회선거가 실시될수록 대통령 소속정당이 의회선거에서 승리할 가능성 이 커진다는 것이다. 이와 비슷한 논리의 연장선상에서 대통령선거로부터 의회선거가 멀어질수록 대통령 소속정당이 의회선거에서 패배하는 경향이 있다(Jones 1994; Meiowitz and Tucker 2007; Negretto 2006; Shugart 1995; Shugart and Carey 1992).

이 글에서 언급하는 여러 가지 선거주기 가운데 첫째 유형은 대통령선거와 의회선거를 한 날 한 시에 치르는 동시선거이다. 일반적으로 동시선거에서는 언론에 많이 노출되는 유력한 대통령 후보의 인기에 힘입어 그가 속한 정당이 의회선거에서 승리하는 경향이 있다. 물론 현역 대통령이 재선을 시도할 경우에는 그에 영향을 입어 여당의 의회선거 승리 가능성이 커진다. 이에 따라 미국식 양당제에서는 대통령 소속정당이 과반수 의석을 장악하여 행정부와 입법부를 모두 한 정당이 보유하는 단점정부(unified government)의 출현으로 이어질 가능성이 생긴다.

둘째 유형은 대통령선거와 의회선거가 다른 날에 거행되는 비동시선거의 일종으로 신혼선거가 있다. 신혼선거는 대통령의 임기 전반부, 특히 1년 안에 열리는 의회선거를 의미한다. 신혼선거에서는 새로 취임한 대통령의 소속정당이 의회에서 이길 가능성이 크다. 아직 대통령의 인기도 높고 언론이나 유권자는 대통령이 좀 더 쉽게 정치를 할 수 있는 환경을 조성해주는 경향이 있는 것이다. 이러한 우호적인 분위기를 허니문 효과라고 부른다.

셋째 유형은 비동시선거의 일종으로 중간선거가 있다. 중간선거는 대통령 임기의 정 가운데 의회선거를 실시하는 것이다. 중간선거에서는 대통령 소속정당이 패배하는 경향이 있다. 이에 따라 미국식 양당제에서는 대통령 소속정당이 입법부의 과반수 지위를 잃어 행정부와 입법부를 서로 다른 정당이 나누어 보유하게 된다. 이러한 분점정부(divided government)에서는 실정의 책임소재를 명확하게 구분하기 어렵고 행정부와 입법부 사이의 교착과 대치의 가능성이 생기며 효율적인 정책집행의 가능성을 낮추는 경향이 있다

(McCubbins 1991).¹⁾ 그래서 흔히 책임정당정부(responsible party politics)가 운영되기 쉬운 것은 분점정부가 아니라 단점정부라고 하는 것이다. 그 결과 중간선거는 행정부와 입법부의 조화에 대한 전망을 가장 어둡게 만들고 의회 선거에 대한 대통령선거의 영향을 가장 약화시키는 것으로 알려졌다(Shugart and Carey 1992, 264-265).

마지막으로 비동시선거의 일종으로서 황혼선거가 있다. 황혼선거는 신혼 선거와 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 야당에게 표를 주는 경향이 있는 것이다.

선거주기에 따라 등장하는 단점정부나 분점정부라는 개념은 주로 미국식 양당제 국가에서나 잘 적용될 수 있다. 그러나 미국적 맥락을 벗어나 좀 더 넓게 적용할 수 있는 차원에서 단점정부는 한 정당이나 선거 전 선거연합이 과반수 의석을 장악할 때를 의미한다(Shugart 1995, 327). 그 외에 전 세계의 정부는 과반수를 기준으로 하는 단점정부와 분점정부 외에 과반수를 장악한 정당이나 정치연합이 없는 정부(no majority situation)를 따로 분류하기도 한다. 후자는 과편화되고 불안정한 정당체계를 특징으로 하는 라틴아메리카에서 많이 발견된다.

이 글은 특히 중간선거주기와 그 정치적 효과에 대하여 초점을 맞추고 있는데 미국 중간선거의 결과를 보면 통계적으로 대통령 소속정당의 패배에 따른 분점정부의 출현 가능성이 큰 것을 확인할 수 있다. 즉 미국 양당제의 시작으로 잡을 수 있는 1856년부터 가장 최근인 2008년 사이의 대통령선거와 의회선거 결과를 추적하면 중간선거에서는 대통령 소속정당이 패배하여

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. Shugart(1995)도 이러한 주장에 대체로 수긍하는 편이다. 오승룡(2004)은 한국에서 Mayhew(1991)의 이론과 같이 분점정부시기와 단점정부시기에 입법활동이나 주요법안의 통과에 있어서 큰 차이가 없다는 사실을 찾아냈다.

분점정부가 탄생하는 경향이 있었고 동시선거에서는 대통령 소속정당이 의회선거에서 승리하여 단점정부가 탄생할 가능성이 컸다(Gershenson 2006). 통계적으로 보았을 때 모두 38회의 비동시선거에서는 20회씩이나 분점정부가 발생했다. 이와 반대로 39회의 동시선거 가운데 31회에 걸쳐 단점정부가 출현했다. 전체적으로 분점정부는 28회(36.4%) 탄생했는데 그 가운데 20회가 비동시선거에서 이루어졌다. 이에 비하여 단점정부는 77회의 선거 가운데 49회(63.6%)를 차지하는데 그 가운데 31회가 동시선거에서 발생했다.²⁾

그리고 미국의 혼합형 선거주기에서는 연임제에 영향을 받아 첫 번째와 두 번째 임기의 중간선거에서 대통령 소속정당의 선거이득이 다르게 나타난다 (최명/백창재 2005). 첫 번째 임기의 중간선거보다 두 번째 임기의 중간선거에서 대통령 소속정당이 더 고전하는 경향이 있다. 보다 더 자세히 설명하자면 연임한 대통령의 두 번째 임기에 실시된 총 10번의 중간선거에서 대통령 소속 정당이 승리한 선거는 두 번에 불과하다. 그 외에 8번에서는 대통령 소속정당이 패배하여 분점정부가 출현했다. 이에 비하여 연임한 대통령의 첫 번째 임기에 열린 중간선거는 모두 10번인데 그 가운데 단점정부는 7번 발생했다. 첫 번째 임기 중간선거에서 패배한 경우는 단 세 차례에 지나지 않는다. 이러한 선거결과를 보았을 때 선거의 시점에 따른 대통령 소속정당의 선거이득과 관련하여 비교적 뚜렷한 경향이 확인되는 것이다. 이제 이러한 선행연구에 기초하여 도미니카 공화국의 중간선거주기에서는 어떠한 경향이 있는지 규명할 것이다.

III. 도미니카 공화국 중간선거주기와 선거결과

III.1. 도미니카 공화국의 정치체계

도미니카 공화국은 1821년 스페인으로부터 독립했고 현재 국경을 맞대고

2) 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.

있는 아이티로부터 1844년 다시 독립했다. 도미니카 공화국은 1930년부터 1961년 사이 31년간 장기 독재(Rafael Trujillo)를 경험했고 그 뒤 빈번한 군사 쿠데타에 시달렸다. 그 뒤 도미니카 공화국은 상대적으로 정치적 안정이 이루어져 선거가 매우 정기적으로 실시되기 시작했다. 이미 1966년부터 대통령선거나 의회선거가 매 4년마다 개최되었다. 드디어 도미니카 공화국은 1978년에 이르러 민주적 선거를 실시하기 시작했다. 이때부터 각종 선거가 5월 16일에 동시적으로 실시되었다(Conaghan and Espinal 1990; Hartlyn 1994).

도미니카 공화국이 중간선거주기를 실시하게 된 배경에는 매우 우연적인 요소가 개입되어 있다. 1994년 대통령선거가 끝나자 국제 선거감시단이 선거인단명부에서 많은 부정사례를 지적했고 야당(Dominician Revolutionary Party - PRD)이 중앙선거관리기관(Central Electoral Board)과 대통령 소속 정당(Social Christian Reform Party - PRSC)을 부정선거로 고발했던 것이다. 이에 대하여 중앙선거관리기관의 조사위원회는 선거인단명부에서 누락된 유권자의 숫자가 1994년 대통령선거의 결과를 바꿀 정도가 안 된다는 조사결과를 발표했다. 그러나 이러한 발표는 선거후 정국의 혼란을 더욱 가중시키게 마련이다.

하지만 자칫 파국으로 치달을 수 있는 선거정국은 1994년 8월에 도미니카 공화국의 주요 3대 정당들이 ‘민주주의를 위한 협약’(Pact for Democracy)을 체결함으로써 타결되었다(Sagás 1997). 과거 부정선거와 정치위기가 만연하고 대통령의 권력이 매우 강한 도미니카 공화국으로서는 민주주의 발전에 매우 큰 전기가 마련된 것이다. 이로부터 20년 전인 1974년 대통령선거까지만 해도 군부가 야당의 선거참여를 가로 막은 역사가 있었던 것을 감안하면 도미니카 공화국의 선거정치에 있어서 큰 변화가 아닐 수 없다(Rosario and Hartlyn 1999).

1994년 대통령선거 이후 맺어진 협약의 핵심은 PRSC 소속 대통령 당선자(Joaquín Balaguer)의 임기를 4년에서 2년으로 줄여 조기선거를 실시하고 헌법을 고친다는 것이었다.³⁾ 이에 따라 도미니카 공화국은 과거와 달리

1996년부터 중간선거주기를 실시하게 되었다. 다만 선거가 실시되는 날짜에는 전혀 변동이 없었다. 그리고 1996년 대통령선거부터는 50%가 진입장벽(threshold)인 전형적인 결선투표제가 실시되었다. 5월 16일 선거에서 과반수를 확보하는 후보가 없을 경우 45일 후인 6월 30일에 최다 득표자 2인을 대상으로 2라운드를 벌인다. 도미니카 공화국은 많은 라틴아메리카 국가와 비슷하게 헌법에 의무투표제를 명시하고 있지만 기권에 대한 제재가 없다(Hartlyn and Espinal 2009).

또한 1994년 8월에 공포된 새로운 헌법은 당시 86세로 시력이 없는 대통령 당선자(Joaquín Balaguer)를 포함하여 대통령의 즉각적 재출마를 제한했다. 이에 따라 도미니카 공화국에서 대통령의 재선은 다른 많은 라틴아메리카 국가와 비슷하게 한 임기를 쉰 다음에야 가능해졌다. 1996년 대통령선거부터는 과거의 도미니카 공화국 선거에 비하여 상대적으로 더 투명하고 공정해진 것으로 평가된다.

도미니카 공화국의 의회는 양원제인데 상원은 32명으로 구성되고 4년 임기이며 소선거구제로 선출된다. 하원은 183명으로 구성되고 4년 임기이며 선호투표제(preferential vote)에 의하여 선출된다.⁴⁾ 대통령제를 실시하면서 비례대표제로 하원을 선출하여 다당제적인 정당체계를 보유하는 라틴아메리카의 다른 국가와 달리 도미니카 공화국은 3당제에서 양당제로 변화하는 과정을 겪는 중이다(Blais, Massicottea, and Dobrzynska 1997; Golder 2005). 도미니카 공화국의 주요 정당은 전통적으로 좌파성향의 Dominican Revolution Party(PRD)와 중도성향의 Dominican Liberation Party(PLD), 그리고 우파성향의 Social Christian Reform Party(PRSC) 등 세 개이고 이 세 정당이 매 선거마다 군소정당을 이끌고 서로 다른 선거연합을 구축하

3) 이때 도미니카 공화국에 매우 독특한 투표제도가 도입되었다. 여성은 오전에 투표를 하고 남성은 오후에 투표를 하도록 규정한 것이다. 이는 유권자가 이중 삼중으로 투표하는 부정을 막기 위하여 고안되었다. 실제로 이제도로 인하여 유권자가 마음대로 여러 곳에서 투표할 시간이 없어지게 되었다(Sagás 1999).

4) http://en.wikipedia.org/wiki/Chamber_of_Deputies_of_the_Dominican_Republic 검색일: 2010.07.25

면서 정권을 교체해오고 있다(Sagás 2001). 의회선거에서도 이 세 정당이 95% 정도의 의석을 나눠가져왔다. 그러나 2006년 의회선거 이래 PRSC의 당세가 현저하게 약해지면서 양당제로 급속하게 진입하고 있는 중이다. 여기에서는 한국의 국회와 비슷한 하원의 선거결과에 초점을 둔다.

III.2. 1996년 선거주기

도미니카 공화국의 1996년 선거주기는 같은 해 실시된 대통령선거로 시작되었다. 이 선거에서는 역시 유력한 세 정당의 후보가 95.0%의 표를 나눠 가졌고 다른 정당 10개가 나머지 5%의 표를 차지했다(<표 1> 참조). 하지만 어느 정당의 후보도 과반수를 득표하지 못했기 때문에 상위 득표자 2인 (Leonel Fernández와 José Francisco Peña Gómez)을 대상으로 결선투표를 벌이게 되었다. 45일 뒤에 치러진 2라운드에서는 1라운드의 선거결과에서 역전이 이루어졌다.

<표 1> 1996년 대통령선거결과

후보	정당	1라운드 득표율(%)	2라운드 득표율(%)
Leonel Fernández	Dominican Liberation Party	38.9	51.2
José Francisco Peña Gómez	Dominican Revolutionary Party	41.1	48.8
Jacinto Peynado	Social Christian Reform Party	15.0	-
합계		95.0*	100

출처: <http://pdःba.georgetown.edu/ElecdatalDomRep/domrep.html> 검색일: 2010.03.20

주: *나머지 5.0%의 표는 다른 10개 정당이 나누어 가졌다.

이러한 선거결과는 2라운드를 앞둔 선거연합의 결성에 영향을 입었다. 1994년 개정된 헌법에 의하여 채택된 즉각적 재선금지 규정에 따라 부통령에게 대통령후보 자리를 내준 PRSC 출신 현직 대통령(Joaquín Balaguer)이

2라운드를 앞두고 PLD와 함께 선거연합을 구축했기 때문이다. 그는 자신의 정적이기도 하고 과거 식민지 시기 도미니카 공화국을 지배했던 아이티 계열 후손으로 알려진 PRD 후보(José Francisco Peña Gómez)가 대통령으로 당선되지 못하도록 대항하는 선거연합을 만들었다(Sagás 1997). 이에 따라 40 대 중반으로 정치신인인 대통령(Leonel Fernández Reyna)이 탄생했다. 2라운드의 선거결과는 1.4% 포인트 차이로 갈렸으나 정치행위자 사이에 문제없이 받아들여졌다.

1996년 치러진 대통령선거 뒤 꼭 2년 만에 개최된 하원선거결과는 <표 2>에 정리되어 있다. 이 표에 따르면 1996년 대통령선거 1라운드에서는 1위를 차지했지만 2라운드에서 1.4% 포인트 차이로 낙선한 후보(José Francisco Peña Gómez)가 이끄는 PRD가 과반수(55.7%)의 의석을 차지했다. 그러나 그는 이 선거를 1주일 앞두고 암으로 사망했다(Sagás 1999). 이러한 우연적인 요소도 PRD의 의회선거 승리에 적지 않은 영향을 준 것이다.

〈표 2〉 1998년 의회선거결과

정당	득표율(%)	의석점유율(%)
Dominican Revolutionary Party	51.3	55.7(83석)
Dominican Liberation Party	30.4	32.9(49)
Social Christian Reform Party	16.8	11.4(17)
합계	98.5*	100(149)

출처: <http://pdbs.georgetown.edu/Elecdatal/DomRep/leg98.html> 검색일: 2010.03.20

주: 하원선거에 참여한 나머지 정당이 1.5%의 표를 차지했지만 의석으로 반영되지는 않았다.

이에 비하여 대통령이 속한 PLD는 32.9%의 의석을 획득하는데 그쳤다. 2년 전 2라운드에서 결선을 앞두고 PLD와 선거연합을 이루었던 PRSC는 11.4%의 의석을 확보하는데 머물렀다. 이 선거에서 대통령 소속정당(PLD)과 PRSC를 같은 선거연합으로 간주해도 과반수를 넘지 못하는 결과가 나타

났다. 이에 따라 다른 조건이 동일하다면 중간선거라는 선거의 시점에 따른 효과가 확인된다고 볼 수 있다. 그 결과 1996년에 당선된 대통령이 연임을 재포함시키는 개헌을 추진하려는 노력이 무산되었다(Sagás 1999).

III.3. 2000년 선거주기

2000년 선거주기도 같은 해 대통령선거로 시작되었는데 그 선거결과는 <표 3>에 담겨있다. 이 선거주기는 1990년대 말 이후 도미니카 공화국의 경제적 번영과 정치적 안정이 이루어진 황금기(golden years)로 평가된다 (Espinal, Hartlyn, and Kelly 2006). 이 표에 따르면 PRD 소속의 후보 (Hipólito Mejía)가 49.9%를 획득했고 PLD 소속의 후보(Danilo Medina)가 24.9%로 2위를 차지했다. 도미니카 공화국의 헌법에 따라 후보 가운데 아무도 과반수를 넘지 못한 이러한 선거결과는 결선투표에 가야 한다. 하지만 2위의 후보가 자신에게 불리한 선거결과를 3일 만에 순순히 받아들여 2000년에는 결선투표 없이 49.9%를 획득한 후보가 대통령으로 당선되었다. 그러나 이러한 선거결과는 오히려 1994년 개헌으로 채택된 결선투표제에 대하여 도미니카 공화국에서 심각한 회의와 의문을 제기하게 만들기도 했다(Sagás 2001).

<표 3> 2000년 대통령선거결과

후보	정당	득표율(%)
Hipólito Mejía	Dominician Revolutionary Party	49.9
Danilo Medina	Dominican Liberation Party	24.9
Joaquín Balaguer	Social Christian Reformist Party	24.6
합계		99.4*

출처: <http://psephos.adam-carr.net/countries/d/dominicanrepublic/dominicanrepublic1.txt>

검색일: 2010.03.20

주: *나머지 0.6%의 표는 다른 군소정당 후보에게 나누어졌다.

2000년 대통령선거에서 2위를 기록한 후보가 결선을 고집하지 않은 이유에는 먼저 과거 대통령선거에서 30만 표 이상의 격차로 당락이 결정된 적이 없지만 2000년에는 80만 표 이상의 차이가 발생했기 때문이다. 이에 따라 결선투표에 간다는 것이 PLD의 정치적 비용만 더 크게 지출하고 사회의 혼란만 가중시킬 것으로 예상했던 것이다.

그 다음으로는 도미니카 공화국의 정치를 장기간 쥐락펴락해오고 1996년 대통령선거의 결선에서도 선거연합의 구축에 결정적인 영향을 미친 전임 대통령(Joaquín Balaguer)의 행보 때문이다. 2000년 선거에서 1위를 차지한 PRD 후보가 그와 선거 캠페인 내내 협력체제를 구축해왔고 선거가 끝난 뒤 3위에 그친 그가 바로 PRD의 승리를 인정했다. 이에 따라 2위와 3위 사이의 선거연합 구축 가능성성이 사라진 것이다. 또한 2위인 PLD 후보(Danilo Medina)가 확보한 24.9%에는 기타 정당의 선거연합에 의한 표가 섞여있어 사실상 전임 대통령(Joaquín Balaguer)보다 적은 표를 획득한 셈이었다 (Sagás 2001).

2000년 선거에서 당선되자마자 대통령(Hipólito Mejía)은 1994년 개헌을 통하여 다시 도입된 대통령의 즉각적인 재선금지 조항을 바꾸려고 시도했다. 도미니카 공화국의 대통령들은 이러한 시도에 매우 익숙했는데 2000년 선거에 3위를 차지한 전임 대통령(Joaquín Balaguer)도 1960년부터 1962년 사이에 대통령을 역임한 뒤 1966년 다시 대통령에 취임하자마자 즉각적 재선금지 조항을 바꿔가면서 1966년부터 1978년 사이 장기간 대통령직을 수행했으며 1986년부터 1996년까지 또 다시 대통령직을 맡은 바 있다(Hartlyn 1994). 또한 그는 도미니카 공화국의 독재자(Rafael Trujillo) 후신으로 매우 장기간 동안 도미니카 공화국의 정치에 영향력을 행사해왔다(Ribando 2005).

2000년 선거주기의 중간선거는 2002년 의회선거인데 그 선거결과는 <표 4>에 정리되어 있다. 이 표는 대통령 소속정당인 PRD가 150석의 의석 가운데 73석을 차지해 48.7%를 점유하는 데 그치는 것을 보여준다. 이에 비하여 야당인 PLD는 27.3%의 의석을, PRSC는 24.0%의 의석을 각각 나누어 가졌다. 총 23개 정당이 출마했지만 현실적으로 의회에 진출하는 정당은 매우

한정된 것이다(Sagás 2003). 이러한 선거결과는 과거의 의회선거와 달리 아무도 과반수를 점하지 못하는 상황(no majority situation)임을 알려준다. 따라서 2002년 의회선거에서 대통령 소속정당이 1위의 자리를 차지하기는 했지만 다른 조건이 같다고 가정하면 중간선거라는 선거의 시점이 대통령 소속 정당으로 하여금 과반수를 확보하지 못하게 만든 것으로 해석할 수 있다. 이 글은 선거주기에 따른 대통령 소속정당의 의회선거결과를 규명하는 것이기 때문에 선거연합보다는 정당을 분석의 기본단위로 취급한다.

〈표 4〉 2002년 의회선거결과

정당	득표율(%)	의석점유율(%)
Dominican Revolutionary Party	41.9	48.7(73석)
Dominican Liberation Party	29.1	27.3(41)
Social Christian Reformist Party	24.3	24.0(36)
합계	95.3*	100(150)

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic_parliamentary_election,_2002

검색일: 2010.03.20

주: *나머지 4.7%의 표는 다른 군소정당 후보에게 나누어졌다.

2002년 의회선거가 끝난 뒤 대통령이 소속한 PRD가 의회에서 다수를 점하자 정치적 영향력이 막강한 전직 대통령(Joaquín Balaguer)의 협력을 통하여 PRSC와 함께 개헌을 추진했다. 2002년 7월의 개헌은 주로 두 가지 중요한 변화를 꾀했다. 첫째는 오전에는 여성, 오후에는 남성이 투표하게 하는 제도를 없앴다. 이는 부정선거를 막기 위하여 고안된 것이지만 선거일에 긴 줄을 형성하여 투표율을 낮추는 데 기여했다. 둘째는 1994년 개헌을 통해 단임제로 바뀌었지만 이제 다시 대통령 연임을 허용하는 것으로 고쳤다. 그러나 2002년 헌법은 대통령이 한 번에 한하여 연임할 수 있도록 바꾸었다.

하지만 재선에 성공한 뒤에는 영원히 대통령이나 부통령 후보로 다시 출마하지 못하게 되었다. 또한 재선에 출마하지 않은 현 대통령도 나중에 다시 대통령선거에 출마하지 못하게 규정되었다. 이에 비하여 결선투표의 진입장벽을 50%에서 45% 또는 40%로 낮추려는 시도는 무산되었다. 이러한 결과는 전직 대통령(Joaquín Balaguer)이 협상과정에서 고령으로 사망하는 데 영향을 받았다. 그가 진입장벽의 완화를 반대했고 그가 사망한 뒤 그가 속한 PRSC가 반대를 고수했기 때문이다(Sagás 2003).

III.4. 2004년 선거주기

2004년 선거주기는 같은 해 5월 16일 실시된 대통령선거로 시작되었다. 이 선거의 결과는 <표 5>에 요약되어 있다. 이 선거에서는 2000년에 당선된 현역 대통령(Rafael Hipólito Mejía Domínguez)이 재선을 시도했지만 1996년에 당선된 전임 대통령(Leonel Fernández Reyna)에게 패배하고 말았다. 1996년 DLP 소속 대통령(Leonel Fernández Reyna)은 결선투표 전 PRSC의 도움으로 선거연합을 구축한 뒤 대통령으로 당선되었지만 2004년에는 57.1%를 획득했기 때문에 결선투표 없이 스스로 대통령으로 선출되었다. 다만 이러한 선거결과는 선거연합의 지원결과가 반영된 것이다. 즉 당선자는 49.0%를 득표했지만 다른 6개 정당의 도움으로 8.0%가 보태진 것이다(Sagás 2005). 물론 다른 후보의 표도 여타 선거연합 정당의 표가 합해졌다.

<표 5> 2004년 대통령선거결과

후보	정당	득표율(%)
Leonel Fernández Reyna	Dominican Liberation Party	57.1
Hipólito Mejía	Dominican Revolutionary Party	33.7
Eduardo Estrella	Social Christian Reformist Party	8.7
기타		0.6
합계		100

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_Dominican_Republic 검색일: 2010.03.20

2004년 대통령선거가 끝난 뒤 정확하게 2년 뒤에 개최된 2006년 의회선거의 성적은 <표 6>에 요약되어 있다. 이 선거에는 모두 24개의 정당이 득표권을 벌였는데 모두 3개의 선거연합이 구성되었다. 대통령 소속정당인 PLD가 Progressive Bloc을 구성해 6개 정당을 이끌고 53.9%(96석)의 의석을 석권했다. 이에 비하여 PRD가 Grand National Alliance를 구축해 9개 정당을 주도했지만 33.7%(60석)의 의석을 차지하는데 그쳤다. 또 다른 야당인 PRSC는 Grand National Alliance를 형성하여 9개 정당을 이끌었지만 12.4%(22석)의 의석만 확보하고 말았다. 따라서 이러한 선거결과는 대체로 선거의 기계적인 시점과 선거결과 사이만 주목했을 때 중간선거의 효과가 나타나지 않는다고 할 수 있다.

<표 6> 2006년 의회선거결과

정당	득표율(%)	의석점유율(%)
Dominican Liberation Party	46.4	53.9(96석)
Dominican Revolutionary Party	31.1	33.7(60)
Social Christian Reformist Party	10.9	12.4(22)
합계	88.4	100(178)

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_Dominican_Republic 검색일: 2010.03.20

III.5. 2008년 선거주기

2008년 5월의 대통령선거는 또 다른 선거주기를 열어 놓았다. 이 선거결과는 <표 7>에 제시되어 있다. 이 표에 따르면 이 선거에서 PLD 소속 현직 대통령(Léonel Fernández Reyna)이 재선에 성공했다. 이 선거에서 현직 대통령은 53.8%를 득표했기 때문에 결선투표를 거치지 않고 당선된 것이다. 실제로 그는 44.9%를 득표했지만 선거연합을 이룬 다른 11개 정당이 8.9%

를 더해주었다(Hartyn and Espinal 2009). 이로써 현직 대통령은 총 12년 동안 대통령직에 재임하게 되었다.

〈표 7〉 2008년 대통령선거결과

후보	정당	득표율(%)
Leonel Fernández Reyna	Dominican Liberation Party	53.8
Miguel Vargas	Dominican Revolutionary Party	40.5
Amable Arísty Castro	Social Christian Reformist Party	4.6
기타 4인		1.1
합계		100

출처: <http://www.jce.do/jce2/TOTALNACIONAL/tqid/57/Default.aspx> 검색일: 2010.03.20

2008년 대통령선거가 끝난 뒤 2년 만에 열린 2010년 의회선거는 중간선거임에도 불구하고 대통령(Leonel Fernández Reyna) 소속정당인 PLD가 과반수인 105석(57.38%)을 장악하는 결과를 냉았다. 이러한 선거결과는 4년 전 의회선거와 매우 비슷하다. 〈표 8〉에 따르면 총 11개 정당이 의회선거에 참가하여 PLD에 이어 PRD가 75석(40.98%)을 확보했고 또 PRSC가 3석(1.64%)을 얻었을 뿐이다. 나머지 8개 정당은 의석을 하나도 못 차지했다.

〈표 8〉 2010년 의회선거결과

정당	득표율(%)	의석점유율(%)
Dominican Liberation Party	54.62	57.38(105석)
Dominican Revolutionary Party	41.89	40.98(75)
Social Christian Reformist Party	1.46	1.64(3)
기타 8개 정당	2.03	0(0)
합계	100	100(183)

출처: http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic_parliamentary_election,_2010
검색일: 2010.05.23

IV. 결론

이 글에서는 지구상에서 유일하게 중간선거주기를 채택한 도미니카 공화국의 사례를 통하여 선거주기에 따른 대통령 소속정당의 선거이득에 대하여 고찰했다. 따라서 이 논문의 목적은 도미니카 공화국이 지구상에서 중간선거주기를 실시하기 때문에 그 특수성을 살펴보고자 하는 것이 아니라 선거의 시점에 따른 대통령소속정당의 선거이득이라는 일반성이 중간선거주기에도 형성되어 있는지를 규명해보는 것이었다. 도미니카 공화국은 1966년부터 동 시선거주기를 이용했으나 1994년 부정선거 시비를 해결하기 위한 노력의 일환으로 조기 대통령선거를 실시하면서 1996년 대통령선거부터 중간선거주기로 바뀌었기 때문에 매우 좋은 사례연구의 대상이 된다. 이에 따라 이 글은 1996년 이후 현재까지 네 차례씩 개최된 대통령선거와 의회선거의 결과를 추적해보았다. 이 글은 도미니카 공화국의 각종 선거결과에 영향을 주었을 것으로 보이는 다양한 조건들을 찾아보았고 또한 선거의 시점과 대통령 소속 정당의 선거이득 사이의 관계에서 일정한 경향이 보이는지 살펴보았다.

그러나 이 연구결과는 도미니카 공화국의 1996년 대통령선거부터 2010년 까지 네 차례씩 치러진 대통령선거와 그 중간에 규칙적으로 실시된 의회선거에서 선거의 시점에 따른 효과가 아직 뚜렷하게 형성되지 않은 것으로 알려 준다. 현재까지 초기 두 번의 중간선거에서는 중간선거적인 결과가 나타났으나 나머지 최근 두 번의 중간선거에서는 대통령 소속정당이 과반수 의석을 장악했기 때문이다. 다시 말해 도미니카 공화국에서 중간선거라는 기계적인 시점이 일반적으로 예상되는 선거결과를 실제로 보여준 의회선거는 1998년과 2002년에 나타났다. 1998년 의회선거에서는 당시 야당인 PRD가 과반수의 의석을 차지했고 2002년 의회선거에서는 대통령 소속정당인 PRD가 이른바 여소야대로 48.7%의 의석만 확보하고 말았다. 이에 비하여 도미니카 공화국에서 중간선거의 효과가 전혀 확인되지 않은 의회선거는 2006년과 2010년에 등장했다. 2006년 의회선거에서 중간선거임에도 불구하고 대통령 소속정당인 PLD가 53.9%(96석)의 의석을 석권했고 2010년 의회선거에서

는 대통령 소속정당인 PLD가 57.38%(105석)을 장악했다.

도미니카 공화국에서 현재와 같은 중간선거주기가 도입된 1994년 개헌은 일차적으로 1994년 부정선거를 치유하기 위한 목적을 가진다. 하지만 이외에 가부장제적이고 유사 권위주의적인 대통령(Joaquín Balaguer)⁵⁾이 1966년부터 1996년 사이에 모두 6번씩이나 취임하고 임기를 마치는 것을 경험하면서 이를 제한하기 위한 목적으로 가지고 있었다. 그리고 1994년 헌법은 이러한 목표를 달성하는데 매우 효과적이었다.

이에 비하여 1994년 개헌으로 1996년부터 실시된 도미니카 공화국의 중간 선거주기는 간단치 않은 부작용을 낳았다. 중간선거에서는 유권자의 무관심이 커지고 이에 따라 기권이 증가했으며(Sagás 2003), 1998년 의회선거를 지나면서 중간선거를 폐지하자는 여론이 형성되기도 했다(Sagás 1999, 289). 불과 개헌 4년 만에 1994년 개헌의 골자에 대한 의심이 확산된 것이다.

실제로 1996년 이후 실시된 중간선거의 유권자 기권율은 매우 컸다. 1998년 의회선거에서 기권율은 48%(Sagás 1999), 2002년 의회선거에서는 49% (Sagás 2003), 2006년 의회선거에서 43.5%,⁵⁾ 2010년에는 42%⁶⁾에 이른 것이다. 이는 대통령선거에 비하면 매우 심각한 것이라 하겠다. 1996년 대통령선거에서 유권자의 기권율은 21.4%(Sagás 1997), 2000년 대통령선거에서는 24%(Sagás 2001), 2004년 대통령선거에서는 27%(Sagás 2005), 2008년 대통령선거에서는 28.6%(Hartyn and Espinal 2009)에 불과했다.

그뿐 아니라 중간선거의 실시로 인하여 선거의 횟수가 크게 증가하고 만약 중간선거주기가 도입된 초기와 비슷하게 중간선거에서 야당이 승리하는 경향이 강해진다면 도미니카 공화국과 같이 신생민주주의 국가의 민주주의 공고화에 역행하는 효과를 낼을 것으로 보인다(Hartyn and Espinal 2009). 1996년 대통령선거 이후 도미니카 공화국에서는 대통령이 당선된 뒤 최대 2년 정도 그나마 안정적인 정치를 하고 그 나머지 2년은 새로운 대통령선거

5) http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_the_Dominican_Republic 검색일: 2010.03.20

6) http://en.wikipedia.org/wiki/Dominican_Republic_parliamentary_election,_2010 검색일: 2010.05.23

를 준비하는 식으로 변화했다(Sagás 1999, 290). 실제로 2008년 대통령선거를 앞두고 2004년 대통령선거에서 패배하여 대통령후보가 없어진 PRD는 2007년 1월에 대통령후보를 선출하는 예비선거를 마쳤다. 무려 16개월 전부터 2008년 대통령선거를 준비하는 작업을 시작한 것이다. 그리고 PLD도 현 대통령(Leonel Fernández)을, 임기의 반이 조금 지난 시점인 2007년 5월 예비선거를 통하여 다음 대통령선거의 후보로 결정하였다.

이에 따라 2008년 대통령선거에 승리한 뒤 PLD 소속 대통령(Leonel Fernández)은 취임 하자마자 새로운 개헌안을 발표했다. 여기에는 대통령 연임의 횟수를 2번에서 그 이상으로 늘리는 방안과 대통령선거와 의회선거를 다시 동시화시키는 방안이 포함되어 있다. 물론 이러한 개헌안은 자신의 재선기회를 더욱 극대화시키려는 개인적인 정치적 야망이 반영된 것이다. 그럼에도 불구하고 대통령선거와 의회선거를 동시화하려는 계획은 도미니카 공화국에서 크게 공감을 얻는 중이다(Hartyn and Espinal 2009). 중간선거를 통한 이른바 중간평가의 부작용이 적지 않은 것이다. 앞으로 도미니카 공화국의 선거주기가 어떻게 변할 것인지 지켜볼 필요가 제기되는 것이다.

■ Abstract ■

This essay analyzes the relationship between the mid-term elections and the electoral advantages of the ruling party in the Dominican Republic. The Dominican Republic is the only country on the globe that holds the mid-term elections in a regular fashion. The nation began to hold the mid-term elections in order to resolve the conflicts revolving around the election results in the 1996 presidential race. However, it is not clear yet that the expected pattern has been observed in the recent mid-term elections. This essay will trace the election outcomes and its political implications.

Key Words: The Dominican Republic, Mid-term Elections, Presidential Elections, Legislative Elections / 도미니카 공화국, 중간선거주기, 대통령선거, 의회선거

논문투고일자: 2010. 05. 25

심사완료일자: 2010. 08. 03

제재확정일자: 2010. 08. 04

| 참고문헌 |

- 오승용(2004), 「한국 분점정부의 입법과정 분석: 13대-16대 국회를 중심으로」, *한국정치학회보*, 제38집 제1호, pp. 167-192.
- 최명/백창재(2005), 『현대 미국정치의 이해』, 서울대학교출판부.
- Blais, André, Louis Massicottea, and Agnieszka Dobrzynska(1997), "Direct Presidential Elections: a World Summary," *Electoral Studies* 16, pp. 441-455.
- Conaghan, Catherine and Rosario Espinal(1990), "Unlikely Transitions to Uncertain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador," *Journal of Latin American Studies* 22, pp. 553-574.
- Espinal, Rosario, Jonathan Hartlyn, and Jana Morgan Kelly(2006), "Performance Still Matters: Explaining Trust in Government in the Dominican Republic," *Comparative Political Studies* 39, pp. 200-223.
- Espinal, Rosario and Jonathan Hartlyn(1999). "Dominican Republic: the Long and Difficult Struggle for Democracy," in Larry Diamond et al.(eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Gershenson, Joseph(2006), "Election Cycles and Partisanship in the U.S. House of Representatives, 1857-2000," *Politics and Policy* 34, pp. 690-705.
- Golder, Matt(2005), "Democratic Electoral Systems around the World, 1946-2000," *Electoral Studies* 24, pp. 103-121.
- Hartlyn, Jonathan(1994), "Crisis-Ridden Elections (Again) in the Dominican Republic: Neopatrimonialism, Presidentialism, and Weak Electoral Oversight," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36(4), pp. 91-144.
- Hartlyn, Jonathan and Rosario Espinal(2009), "The Presidential Election in the Dominican Republic, May 2008," *Electoral Studies* 28, pp. 333-336.
- Jones, Mark(1994), "Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America." *Political Research Quarterly* 47, pp. 41-57.
- 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.(2006), “Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America,” *Journal of Politics* 68, 2 May, pp. 421-433.
- Ribando, Clare M.(2005), “Dominican Republic: Political and Economic Conditions and Relations with the United States,” *CRS Report for Congress* Order Code RS21718.
- Sagás, Ernesto(1997), “The 1996 Presidential Elections in the Dominican Republic,” *Electoral Studies* 16, pp. 103-107.
- _____(1999), “The 1998 Congressional and Municipal Elections in the Dominican Republic,” *Electoral Studies* 18, pp. 271-300.
- _____(2001), “The 2002 Presidential Election in the Dominican Republic,” *Electoral Studies* 20, pp. 495-501.
- _____(2003), “Elections in the Dominican Republic, May 2002,” *Electoral Studies* 22, pp. 792-798.
- _____(2005), “The 2004 Presidential Election in the Dominican Republic,” *Electoral Studies* 24, pp. 156-160.
- Shugart, Matthew Soberg(1995), “The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government,” *American Political Science Review* 89, 2 June, pp. 327-343.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey(1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.