

브라질의 정치제도와 정치적 불안정

정진영(세종연구소)

차례

I. 머리말

II. 브라질 정치제도의 주요 측면

III. 정치적 불안정의 제도적 원천

IV. 맺는말

I. 머리말

정치제도에 관한 연구가 정치학자들의 새로운 관심을 끌고 있다. 정치적 경쟁을 '사회적 가치의 권위적 배분'을 위한 권력경쟁으로 본다면, 정치제도란 그러한 경쟁의 규칙을 총체적으로 가리키는 말이다. 따라서 정치제도는 정치적 경쟁에 누가 어떻게 참여하고, 경쟁이 이루어지는 규칙과 경쟁의 결과에 따른 권력배분의 방법을 규정하고 있는 법적 제도적 틀을 의미한다. 이러한 정치제도에 대한 관심이 증대한 이유는 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫째, 오늘날 우리가 정치적 변화의

시대에 살고 있다는 사실이다. 선진국들의 경우, '탈근대' 사회로의 이행과 더불어 기존의 정치제도로는 포용하기 어려운 여러 가지 사회운동들이 출현하고, 기존정당들에 대한 일체감이 약화되는 동시에 새로운 정당들이 출현하고 있다. 따라서 이러한 정치적 변화에 대한 정치제도의 적응이 요청되고 있다(Dalton et al, 1984 ; Lijphart & Grofman, 1984). (재)민주화된 개도국들이나 구공산권 국가들의 경우, 각국의 사회정치적 여건에 적합한 정치제도의 선택, 특히 민주주의의 공고화와 사회경제적 문제들의 해결에 유리한 정치제도의 고안이 중요시되고 있다(Diamond & Plattner, 1993 ; Linz & Valenzuela, 1994).

둘째, 정치제도가 갖는 정치적 효과에 대한 인식의 증대이다. 정부형태(권력구조)나 선거제도와 같은 정치제도는 결코 정치적으로 중립적이지 않다. 특정 세력이나 정당에게 유리하거나 불리한 효과를 가져온다. 예컨대, 소위 '두베르제의 법칙'이 제시하는 것처럼, 소선거구제-다수대표제가 양당제를 가져오고 대선거구제-비례대표제가 다당제를 가져온다면, 전자는 대집단, 거대정당에 유리하고 후자는 소집단, 군소정당에 유리하다(Rae, 1971 ; Riker, 1982). 물론 정치제도의 이러한 효과는 오래전부터 알려져 있었다. 그러나 최근 들어 민주주의의 세계적 확산과 더불어 정치제도의 이러한 문제점들에 대한 관심이 새로이 증가하고 있다.

브라질의 경우 1985년에 21년 간의 군사통치가 끝나고 민간민주 정부가 들어서면서 헌법개정이 최우선의 과제로 떠올랐다. 군사 정권하에서 만들어진 자의적이고 억압적인 정치제도를 자유롭고 민주적인 것으로 바꾸어야 했기 때문이다. 또한 민간 정부의 출범 자체가 군사정권이 만든 제도적 절차인 대통령 간선제를 통하여 이루어졌기 때문에 직접 대통령을 선출하려는 국민들의 열망을 헌법개정을 통하여 반영해야 했다. 이러한 상황에서 대통령에 선출된 네베스(Tancredo Neves)는 취임 전 이미 새로운 헌법의 초안작성을 위해 아리노스위원회(Arinos Commis-

sion)의 구성을 발표했었다. 비록 그는 취임하지 못하고 사망했지만 그를 이은 사르네이(José Sarney) 대통령은 네베스의 계획에 따라 50인의 위원을 임명함으로써 개헌을 위한 준비작업에 본격적으로 돌입했다.

브라질과 같이 군사지배로부터 재민주화된 나라들의 경우 군사정권 하에서 억압되었던 정치적 자유를 다시 회복함과 동시에 정치적 경쟁의 규칙을 새로이 확립해야 하는 과제를 안게 되었다. 즉 민주적 공고화를 위해서는 정치적 경쟁의 자유를 보장함과 동시에 그러한 경쟁이 공정하게 이루어질 수 있는 정치제도적 틀이 갖추어져야 한다. 여기서 경쟁의 자유만 강조되면 민주화가 곧 혼란으로 이어질 위험이 크고, 제도화만 강조되면 민주적 정당성이 위협받게 된다. 그런데 재민주화가 이루어진 많은 경우 정치적 자유의 보장은 비교적 쉽고 자연스럽게 일어나지만 정치제도화는 일어나지 못하거나 혼란 속에 빠져 버리는 경향을 보여 준다. 그 이유는 간단히 상이한 세력들이 상이한 제도적 선호를 가지고 있기 때문에 이들 사이에 타협을 이루기 힘들거나 타협이 이루어지더라도 정치제도의 합리성을 크게 해치는 방향으로 일어나기 때문이다. 바로 이러한 이유 때문에 다이아몬드는 민주주의의 공고화에 있어서 가장 중요한 한 가지 요소는 시민사회가 아니라 정치적 제도화 라고 지적하고 있다(Diamond, 1994).

이 글은 브라질 정치제도의 주요한 특성들을 제시하고 재민주화 이후 (또는 군사 정권 이전의 민주주의 시절에도) 브라질이 겪고 있는 정치적 불안정의 제도적 요인들을 살펴보는 데 목적이 있다. 정치제도와 관련해서는 정부형태, 선거제도, 정당체계의 역사적 발전과 현 제도들이 보여주는 주요한 특성들을 제시하고 있다. 이에 기초하여 필자는 브라질 정치불안의 중요한 요인이 대통령중심제의 정부형태와 다당제 의회의 결합, 그리고 정당의 발전을 가로막고 정치인들의 개인적 자유만을 지나치게 부추기는 선거제도에 있다고 주장할 것이다. 정치적 불안정은 물론 여러 가지 요인에 기인한다. 따라서 정치제도만이 가장 중요한 원인이라

고 주장할 수는 없다. 그러나 브라질의 정치제도가 보여 주는 주요한 측면들을 살펴보면 정치적 불안정이 발생하고 지속 또는 심화되는 중요한 원인을 파악할 수 있게 된다. 마지막으로 결론 부분에서는 브라질이 이러한 제도적 요인에 따른 정치적 불안정을 극복하기 위해서 필요로 하는 정치제도 개혁의 방향에 대해서 간단히 생각해 보고 있다.

II. 브라질 정치제도의 주요 측면

브라질은 역사적으로 다양한 형태의 정치제도를 경험해 왔다. 아래에서는 브라질의 정치제도를 정부형태, 선거제도, 정당 및 정당체계와 관련해서 그 주요한 내용과 특성들을 간략히 살펴보고 있다. 주지하는 바와 같이, 이 세 측면의 제도들은 긴밀히 연결되어 있다. 즉, 특정한 정부형태와 선거제도, 정당체계 사이에는 선택적 친화력이 존재한다. 그 이유는 상이한 제도들에 따른 상이한 정치적 결과가 서로 보완적이거나 상충적일 수 있기 때문이다. 그러나 정치체계의 주요한 제도적 요소들에 대한 선택은 역시 정치인들을 통해서 이루어진다. 따라서 현실의 정치제도는 정치적 안정에 기여할 수도 있지만 불안정의 원인으로 작용할 수도 있다. 우리는 브라질 정치제도의 주요 측면들을 이 절에서 살펴본 후, 다음 절에서 브라질의 정치제도가 야기하는 정치적 결과에 대해서 논의할 것이다.

1. 정부형태

브라질은 1889년 공화정 수립 이후 잠깐 동안(1961년 9월~1963년 1월)의 의원내각제 기간을 제외하면 대통령중심제 정부형태를 유지해 오고 있다. 그러나 대통령의 선출방법이나 임기, 그리고 실질적 권한 등

은 각 시기마다 매우 상이했다. 우선 1889년부터 1930년까지의 제1(또는 구)공화국 시기에는 정치의 중심이 어디까지나 중앙이 아니라 지방에 있었다. 따라서 주 단위의 엘리트들, 특히 상파울로와 미나스제라이스의 엘리트들의 협의에 의해서 대통령후보가 결정되고 이들이 통제하고 있는 지방정치조직에 의해서 선거결과가 결정되는 '주지사들의 정치(política dos governadores)'가 중앙 정부를 좌우했다. 이러한 상황에서 구공화국의 정치적 안정은 주요 주들을 장악하고 있는 엘리트들의 합의여부에 달려 있었다.¹⁾ 대통령의 임기는 4년이고 단임제였으며 직접선거로 선출되었다. 그러나 이 당시 유권자의 수가 국민 전체의 3%에 불과했고 사회적 동원의 정도도 낮아 대통령선거가 갖는 국민 심판적 기능은 거의 없었다.

1930년부터 1945년 까지의 바르가스 집권기는 전반적으로 중앙집권이 강화되면서 대통령의 권한이 크게 증대했다. 1934년에 개정된 헌법은 4년임기의 대통령을 의회에서 선출하는 대통령 간접선거제를 채택했지만, 1938년으로 예정됐던 선거 이전에 바르가스가 친위쿠데타로 대통령선거를 없애고 권위주의적 독재체제였던 신국가(Estado Novo)를 설립하였다. 이 시기 동안 브라질은 급속하고도 본격적인 국가형성과 근대화의 과정을 겪었는데, 바르가스는 당시의 이러한 시대적 요청에 부응하

1) 특히 대통령후보의 결정을 둘러싸고 엘리트들간에 합의가 이루어지는 경우에 당시 전체 국민의 3~6% 미만에 불과했던 유권자들로부터 90% 이상의 지지를 얻어 당선되는 결과가 도출되었다. 이에 비해 엘리트들간에 합의가 이루어지지 않는 경우, 비교적 경쟁적인 선거가 이루어지게 되었는데, 1910년, 1919년, 1922년, 1930년의 선거가 그러했다. 특히 1930년 선거의 경우 당시 대통령이던 루이스(Washington Luís)가 지명한 후계자(Júlio Prestes)에 대항하여 미나스제라이스와 리오그란데두술이 연합하여 바르가스(Getúlio Vargas)를 후보로 내세웠다. 이 선거에서 프레스테스가 58%의 득표로 승리하기는 했지만 바르가스가 이끄는 혁명군에 의해 중앙 정부가 전복되고 바르가스가 권력을 장악함으로써 구공화국의 종말을 고하게 되었다.

면서 국민 대중의 지지를 동원하고 중앙 정부의 권한을 강화하면서 동시에 자신의 권력을 공고히 하였다.

그러나 제2차 세계대전의 종전과 더불어 파시스트적인 바르가스식의 신국가가 붕괴되고 제2공화국(민주정치) 시대(1945~64)가 열렸다. 그리고 1946년의 헌법개정과 더불어 국민이 직접 선출한 5년단임의 대통령을 중심으로 하는 정부형태가 채택되었다. 이 기간 동안 의회를 장악했던 주요 정당들은 바르가스의 유산으로 만들어진 민주사회당(PDS)과 브라질노동당(PTB), 그리고 반바르가스세력의 구심점 역할을 했던 국민민주연합(UDN) 3개였다(물론 의회에는 이들 외에도 10여 개의 정당들이 존재하고 있었다). 따라서 PDS와 PTB 연합이 지속되는 한 대통령 선거에서 승리하고 의회 내의 안정과반수 확보에도 별 문제가 없었다. 그러나 PDS와 PTB의 연합이 이념적 양극화 현상과 더불어 점차 깨어져 가고 각 당의 내부분열이 심화됨에 따라 정치세력들의 파편화 현상이 나타났다. 이러한 가운데 대통령은 의회의 지지를 확보하기 위해서는 더욱 많은 정당들과 연합해야 했다. 따라서 아브란치스(Sergio Abranches, 1988)의 표현을 빌리자면 '연합형 대통령제(presidencialismo de coalizão, coalitional presidentialism)'가 출현했다. 즉, 브라질의 대통령은 의회와의 협조를 위해 다양한 정당들과 연합을 형성함으로써 통치를 했는데, 바로 이러한 사실 때문에 대통령의 권한은 크게 제약을 받았다.

1961년 9월부터 1963년 1월까지 존속한 의원내각제의 정부형태는 꾸아드로스(Jânio Quadros)대통령의 사임에 따른 굴라트(João Goulart) 부통령의 승계문제를 해결하기 위한 정치적 편의에 따라 도입된 것이었다. 반바르가스 정당인 UDN의 후보로 당선된 꾸아드로스가 사임함에 따라 바르가스파의 부통령인 굴라트가 당연히 대통령직 계승자가 되었다(당시 대통령과 부통령은 별도로 선출되었으며, 따라서 서로 다른 정당에서 선출될 수 있었다). 그러나 굴라트의 승계를 반대하는 군부의 영향력으로 그의 대통령직 취임이 거부되었다. 그 대신 의원내각제로의 개

헌과 더불어 그가 수상으로 취임하도록 하는 타협이 이루어졌다. 그러나 굴라트는 수상으로 취임한 이후 국민투표를 통하여 대통령중심제로의 개헌에 성공함으로써 다시 대통령으로 취임하였다.

1964년 굴라트 정부를 붕괴시키고 집권한 군부세력은 5년단임의 대통령중심제를 유지하되 대통령의 선출을 의회(연방 상·하원과 주의회 파견 선거인단)에 의한 간접선거방식으로 바꾸고, 정당의 설립요건을 강화하여 인위적으로 양당제를 만들었다. 사실상 군부 내부의 협의로 선출된 대통령은 막강한 권한을 부여받았으며, 전반 10년 동안 정당은 유명 무실했다. 그러나 여당인 국가재건연합(ARENA)에 비해 가짜 야당으로 출발한 브라질민주운동(MDB)은 점차 실제적인 야당으로 발전하면서 군사 정권에 대한 반대의 목소리를 높여갔다. 그 결과 1974년 선거에서는 여당의 과반수 확보를 위협하게 되었고, 군사 정권은 이에 대처하기 위한 방안으로 1979년 다시 다당제로의 환원을 시도했다. 구정치인들을 해금하고 정당설립요건을 완화시켰던 것이다. 그 결과 중도좌파세력들을 중심으로 옛날의 정당을 복원하거나 새로운 정당을 창설하는 방법으로 여러 개의 정당들이 출현하였으며, 여당 내부의 분열도 표면으로 드러나기 시작했다. 1985년의 대통령 간접선거에서 야당후보가 당선될 수 있었던 것은 비교적 자유로운 선거 분위기 속에서 다당제가 출현하고 여당과 야당의 온건세력들이 연합함으로써 가능했다.

1985년의 민주화 이후 1988년에 개정된 헌법은 5년단임의 직선제 대통령을 중심으로 하는 정부 형태를 규정하고 있다. 그리고 고도로 중앙집권적이고 행정부 중심적인 군사 정권 시기의 권력구조를 대통령(행정부)에 대한 의회의 권한을 강화하고 연방 정부에 대한 지방 정부의 권한과 자율성을 크게 늘리는 방향으로 개편하였다. 따라서 아브란치스가 지적한 '연합형 대통령제' 적 성격이 더욱 강하게 나타나고 있으며, 다음 절에서 논의할 대통령중심제의 제도적 결함인 대통령과 의회 사이의 대립 가능성이 더욱 높아진 가운데 이의 해결을 위한 제도적 장치가 미비

된 상태이다.

지금까지 살펴본 것처럼, 브라질 정부 형태의 기본적인 골격은 5년단임의 대통령중심제와 연방제라고 할 수 있겠다. 물론 정치사적으로 구분되는 시기마다 약간의 차이가 있기는 하지만 이러한 골격은 대체로 유지되고 있다. 1988년과 1993년에는 개헌문제와 더불어 정부 형태의 변경 필요성에 대한 진지하고도 심각한 논의와 권력경쟁이 있었다. 그러나 다수 의원들이 의원내각제를 지지하는 것으로 조사되고 여론조사에서도 내각제에 대한 지지가 증가하는 추세였지만 결국 대통령중심제의 유지로 결론이 났다. 중앙-지방간의 권한 분할에 대해서도 많은 논란이 있었고 지방으로의 권한 이전이 실제적으로 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 그러나 연방주의/지역주의의 전통 또한 강력히 존재하는 것도 무시할 수 없다.

2. 선거제도

선거제도의 구분은 통상적으로 다수대표제인가 비례대표제인가, 한 선거구에서 선출하는 의원의 수 - 선거구의 크기 - 가 1인, 2인, 또는 다수인가, 그리고 투표의 구조와 의석배분방법 등을 기준으로 이루어진다. 이러한 제도적 특성에 따라 정치적 경쟁의 수준과 이에 참여하는 후보자들의 행동양식, 그리고 정당의 내부구조와 정당체계 등이 크게 달라질 수 있다. 그러므로 선거제도의 변경은 상이한 정치세력들에게 상이한 효과를 미친다. 즉, 어떤 내용의 선거제도 변경으로 인하여 이익을 보는 정당이나 정치세력이 있는가 하면 손해를 보는 정당이나 정치세력이 있다. 브라질은 선거제도의 변경이 갖는 이러한 효과를 정치적으로 빈번히 활용한 대표적인 나라이다.²⁾

2) 브라질의 선거제도 변천에 대한 요약적 소개는 David Fleischer, "Constitutional and Electoral Engineering in Brazil: A Double-Edged Sword, 1964

민주화 이후 1988년의 헌법개정과 더불어 확정된 현행 선거제도는 기본적으로 1964년 쿠데타 이전의 민주정치 시절의 제도와 유사하다(Maininwaring, 1991). 우선 연방 및 지방 정부의 장—대통령, 주지사, 시장/군수—은 기본적으로 과반수득표제에 의해서 선출된다. 즉, 50% 이상의 득표를 한 후보가 있으면 당선이 확정되고, 그렇지 않은 경우 상위 두 명의 후보를 두고 제2라운드 선거를 치른다. 다만 인구가 20만 이하인 시/군의 경우 결선투표를 하지 않고 최다득표자가 선출된다(브라질에서는 대통령, 주지사, 시장과 같은 각급 정부의 장에 대해서는 연임을 허용치 않는 전통이 있다). 다음으로 연방상원의원은 임기가 8년이고 27개의 주(연방지구인 브라질리아 포함)마다 3명씩 선출하게 되어 있는데, 선출의 방법은 주단위를 선거구로 하여 4년마다 선거를 하되, 한 번은 1명을 뽑고 그 다음 선거에서는 나머지 2명을 뽑는 방법을 채택하고 있다.

연방하원의원 및 주의회의원은 주를 하나의 선거구로 하여 비례대표제 방식으로 선출되고 있다. 여기서 우리는 연방하원의원 선거제도의 특징적 측면에만 국한해서 살펴보기로 하자. 첫째, 각 주에서 선출되는 하원의원의 수는 최소 8명에서 최고 60명의 범위 내에서 각 주의 인구 수를 감안하여 결정된다. 이러한 상·하한선은 투표가치에 있어서 심각한 불평등 현상을 초래하는데, 예컨대 상파울로 주에 있는 투표자의 표의 가치는 인구가 제일 작은 아크리 주에 있는 유권자의 표가 갖는 가치의 10분의 1도 안된다. 이러한 점은 브라질형 ‘여촌야도’ 현상을 정부가 충분히 이용한 결과라 하겠다.

둘째, 선거구의 크기가 매우 큰 대선구제-비례대표제인데다가 정당이 의원을 당선시키기에 필요한 최소한의 득표율, 즉 선거의 역치(threshold)가 선거지수(electoral quotient)—투표 수를 의석수로 나눈

~1982.” *Inter-American Economic Affairs*, 37(4), 1984 참조. 정치적 목적을 위하여 선거나 정당에 관한 법률이나 규범을 빈번히 바꾸는 것을 두고 브라질에서는 *casuismo* 라고 부른다.

몫—와 동일하므로 매우 낮다. 따라서 기본적으로 소수당에 매우 유리하고 다당제를 출현시키는 강력한 경향이 있다.

셋째, 개방식 정당명부제(open party-list)를 채택하고 있어 투표자가 정당에 대하여 투표하는 것이 아니라 개별 후보자에 대하여 투표하도록 돼 있다.³⁾ 투표 후 각 정당에 대한 의석의 배분은 각 정당의 모든 후보자들이 획득한 표의 합계에 기초하여 이루어지지만, 각 정당의 후보자들 중에서 당선자의 결정은 개별 후보의 득표순으로 이루어진다. 이 제도는 유권자들로 하여금 후보자에 대한 자신들의 선호를 표현할 수 있게 해주는 대신, 정당의 지도자들로 하여금 후보자 명부에 대한 통제를 감소시켜 당내 규율을 무너뜨리는 효과가 있다. 이 점은 폐쇄식 정당명부제(closed party-list)를 채택하는 대부분의 비례대표제 경우와 비교해 보면 쉽게 알 수 있다. 폐쇄식 명부-비례대표제를 채택하고 있는 나라들의 정당 지도자들은 정당명부에 기록되는 순서가 당락에 결정적 영향을 미치는 점을 이용하여 당의 규율을 지키지 않거나 해당행위를 하는 후보자를 처벌할 수 있다. 그러나 개방식 명부의 경우 정당 지도자가 아니라 유권자가 당락을 결정하기 때문에 당의 규율을 어겨도 처벌할 길이 없다. 특히 다음에서 논의하는 것처럼, 브라질의 경우에는 현역의원에 대해서는 후보자 명부에 등재하지 않을 수 있는 권한—소위 정당의 공천권—마저 당지도부에 없기 때문에 더욱 그러하다.

넷째, 선거구가 클 뿐만 아니라 정당명부에 등재할 수 있는 후보자의 수가 그 선거구에서 선출하는 의원의 수보다 훨씬 많다. 단일정당의 경우 의원정수의 1.5배에 해당하는 후보를 명부에 등재할 수 있으며, 2당연합의 경우 의원정수의 2배까지, 3당연합의 경우 3배까지 후보를 낼 수 있게 되어 있다. 한편으로 이와 같이 매우 관대한 정당명부제는 한 정당

3) 미국식 제도와 비교하자면, 정당 내 후보자를 결정하는 예비선거와 정당 간 경쟁인 본선거가 동시에 실시되는 제도라고 할 수 있겠다.

내에 존재하는 다양한 파벌들에게 각각의 후보자들을 낼 수 있는 기회를 제공해 주기 때문에 그러한 정당의 유지를 가능하게 해준다. 다른 한편으로, 이 제도는 수없이 많은 후보자를 난립하게 하여 유권자들로 하여금 후보자에 대한 인지도를 낮추고 선출된 의원과 유권자 사이의 관계를 매우 느슨하게 만들어 대표성의 문제를 제기하게 만든다. 예컨대, 상파울로 주의 경우 연방하원의원 정수가 60명이므로 단일정당의 경우 90명, 2당 연합의 경우 120명의 후보를 정당명부에 등재할 수 있다. 그런데 다당제의 정당체계하에서 정당들의 수가 또한 많기 때문에 상파울로 유권자가 하원의원선거에서 투표를 하려고 하는 경우 선택할 수 있는 후보자의 수는 천 명을 훨씬 넘을 수도 있다.⁴⁾ 이러한 상황에서 유권자들이 어떻게 후보자를 알고 투표할 수 있으며, 선출된 의원 역시 불과 1~2%에도 못 미치는 득표로써 선출되는 경우가 허다하기 때문에 의원의 대표성에 심각한 문제가 제기되고 있다(Power, 1991 : 91~2).⁵⁾

3. 정당과 정당체계

브라질의 정당과 정당체계의 발전은 우선 브라질의 국가형성 및 중앙-지방관계의 발전과 밀접한 관련이 있다. 고도로 분권화된 공공화국

- 4) 상파울로 주의회의 경우 의원정수가 84명이므로 각 정당은 126명의 후보를 낼 수 있어 연방하원선거의 경우보다 후보자의 수가 훨씬 많다. 브라질에 있어서 이러한 대선지구제, 개방식정당명부제의 선거방식은 만연한 후견주의(clientelism)의 풍토와 더불어 과도한 선거비용의 지출을 초래하는 것으로 지적되고 있다. 왜냐하면 각 후보자들은 광대한 주단위의 지역구 전체에 걸쳐 선거운동과 대표행위를 하여야 하기 때문이다.
- 5) 이러한 결과는 매우 역설적인데, 왜냐하면 아래에서 지적하고 있는 것처럼 브라질 정치인들은 정당의 내부규율을 반대하고 정치인들의 자유를 극대화시키는 제도적 장치들을 만들면서 그 이유로 정당의 내부규율 강화가 자신들을 뽑아 준 지역주민들에 대한 봉사를 어렵게 해준다고 주장하고 있기 때문이다.

시절 브라질 정당들은 기본적으로 각 주를 중심으로 하는 지역엘리트들의 연합체로 존재했다. 전국적인 조직을 갖춘 정당의 발전이 이루어지지 않은 가운데 주단위의 엘리트들은 시장이나 주지사를 선출할 때 엘리트 간의 합의를 통한 나눠먹기식 방식을 채택해 왔고, 대통령을 선출할 때는 주지사들간의 합의를 통하여 후보를 정하고, 각 주지사들은 자신의 주에 있는 엘리트 조직망을 통하여 합의된 후보의 선출을 보장해 주었다. 바르가스 시대에 들어오면서 브라질은 비로소 근대 국가의 모습을 갖추게 되었는데, 중앙 정부의 권한이 강화되고 전국이 하나의 국가체제로 통합되었다. 그러나 여전히 분권적 전통과 정치행위가 지배적이었다. 따라서 1946~64년 간의 민주정치 시대에 등장한 주요 정당들은 전국적인 정치조직체의 모습을 갖추었음에도 불구하고 여전히 지역당들의 연합체 비슷한 성격을 강하게 띠었다. 이러한 특징은 소수의 좌파 이념정당들을 제외하고 오늘날까지도 그대로 나타나고 있다.

선거제도 또한 정당과 정당체계의 형성에 강력한 영향을 미쳤다. 재산이나 소득, 성, 연령, 문맹 등의 기준에 기초한 투표권의 제한이나 1인, 3인, 5인, 7인 등 빈번히 변경된 선거구의 크기, 그리고 다수대표제와 비례대표제 등 선거제도의 다양한 요소들이 시대에 따라 다르게 채택됨에 따라 상이한 정치적 결과가 도출되었다. 라무니에와 메네게오(Lamounier & Meneguello, 1985 : 3)는 적어도 6가지의 정당체계가 브라질 역사상 존재해 왔다고 지적한 바 있다. 이를 역사적 순서로 보면 다음과 같다 : 1837~1889년 동안의 자유-보수 양당제, 구공화국 시절의 개별 주단위로 형성된 정당들, 초기 바르가스 시대인 1930~37년 동안의 맹아적 다당제, 1946~64년 동안의 보다 뚜렷한 다당제, 1965~79년 군사정권 시절의 계도된 양당제, 그리고 1979년 이후 복권된 다당제가 그것들이다.

1985년의 민주화 이후 여러 차례의 선거를 거치면서 나타난 브라질의 정당과 정당체계의 모습은 현행 선거제도가 갖는 주요한 특성들에 의

해서 강력한 영향을 받았다. 우선 정당체제와 관련해서 보면, 대선거구제-비례대표제는 명백히 브라질의 다당제의 출현에 기여하고 있다. 1945~64년 시기 동안에 연방하원에 의석을 가진 정당의 수는 10~13개였으며, 이러한 추세는 1985년 이후에도 계속되고 있다. 예컨대 민주화 이후 최초로 치러졌던 1986년의 하원선거에서는 쿠르자도 계획의 일시적 성공에 따른 축제분위기 속에서 PMDB(총 497석 중에서 261석)와 PFL(116석)의 압도적 승리로 끝났지만, 이 두 개의 연합집권당 외에도 9개의 소수정당들이 1석에서 32석까지의 의석을 획득했다. 그리고 그 이후 1990년과 1994년 선거에서는 최대정당인 PMDB가 20% 정도—503석 중 108석과 513석 중 107석—의석밖에 차지하지 못한 가운데 17~18개의 크고 작은 정당들이 의석을 차지하는 결과가 나왔다. 이러한 파편화된 정당체제가 등장하게 된 주요한 이유는 무엇보다도 대선거구제-비례대표제하에서 군소정당들이 미미한 득표율로도 의석을 차지할 수 있었던 데서 발견된다. 예컨대, 상파울로 주의 경우 60명의 하원의원을 선출하기 때문에 1.7%의 득표율로도 최소한 1석을 차지할 수 있다. 전국적 수준의 지배적인 정당이 희소한 가운데 브라질의 지역적 사회적 다양성도 물론 다당제의 출현에 기여하고 있다.

브라질의 정당들은 여전히 지역당, 특히 지역 엘리트들의 정당의 성격을 강력히 띠고 있다. 이러한 특성을 대표적으로 보여 주는 것이 바로 전국적인 수준에서의 정당간 경쟁이나 연합과는 별도로 지방선거에서 정당들간의 합종연횡이 다반사로 일어난다는 사실이다. 즉 어떤 당(A)이 이쪽 주에서는 B당과 연합하여 C당과 경쟁하고 다른 주에서는 C당과 연합하여 B당과 경쟁하는 경우가 흔히 발생한다. 이러한 현상은 특히 주지사 및 시장 선거에서 뚜렷한데, <표 1>은 1990년 주지사 선거에서 주요 정당들 사이의 연합이 일어난 빈도수를 보여 준다. 여기서 우리가 쉽게 관찰할 수 있는 것은 대부분의 정당들이 거의 모든 다른 정당들과 몇몇 주들에서 연합하고 있다는 사실이다. 예컨대 PMDB의 경우 PT를 제

외한 모든 정당과 2곳 이상에서 연합하고 있고, PSDB는 모든 정당들과 1곳 이상에서 연합하고 있다. 물론 좌파 이념정당들인 PT, PCB, PC do B 등은 주로 자기들 사이의 연합을 형성하고 있고, 정도는 약하지만 우익정당들인 PDS, PL, PRN, PFL 등도 비슷한 경향을 보인다.

〈표 1〉 1990년 주지사 선거에 있어서 주요 정당간 연합

(정당들이 연합한 주의 숫자)

Party	PDT	PMDB	PSDB	PT	PDS	PL	PRN	PFL	PTB	PCB	PCdoB	PSB
PDT	**	5	13	7	1	1	-	3	4	8	15	8
PMDB	5	**	8	-	5	8	4	8	3	2	2	2
PSDB	13	8	**	3	3	3	4	4	1	6	10	4
PT	7	-	3	**	-	-	-	-	-	14	16	18
PDS	1	5	3	-	**	9	10	13	10	-	-	-
PL	1	8	3	-	9	**	9	13	7	1	-	1
PRN	-	4	4	-	10	9	**	11	4	-	-	-
PFL	3	8	4	-	13	13	11	**	12	-	-	-
PTB	4	3	1	-	10	7	4	12	**	-	-	-
PCB	8	2	6	14	-	1	-	-	-	**	12	15
PCdoB	15	2	10	16	-	-	-	-	-	12	**	16
PSB	8	2	4	18	-	1	-	-	-	15	15	**
자체후보	12	17	13	23	6	4	11	11	3	-	1	1

자료 : Folha de Sao Paulo (1990년 10월 15일), T. Power(1991) p.85에서 재인용.

브라질 정당들이 안고 있는 고질적인 문제는 개인주의, 파벌주의, 반 정당적 태도의 팽배이다(Mainwaring, 1991). 그리고 이러한 문제점들은 주로 선거와 정당에 관한 제도적 요인들에서 조장되고 있다. 우선 개방식 정당명부제의 문제점이다. 앞서 지적한 것처럼, 브라질의 의원선거에서 유권자들은 정당의 명부에 투표하는 것이 아니라 정당에 소속한 후보자에게 투표한다. 따라서 후보의 입장에서 당락의 여부는 자신이 속한 정당의 후보자들이 전체적으로 획득한 표에 의해서 영향을 받기도 하지만 자신이 얼마만큼 득표했느냐에 따라 결정된다. 특히 정당이 얻는 득

표율이 대체로 고정되어 있다고 보면 후보자의 당락여부는 전적으로 자신의 득표력에 의해 좌우되고, 이는 다시 같은 당 소속의 다른 후보자들과의 비교에서 판명된다. 따라서 선거가 정당들 사이의 경쟁인 것 이상으로 같은 당 소속의 후보자들 사이의 경쟁이 되고 있다. 이것의 직접적인 결과는 정당의 일체감이 상실되고 당내 규율이 크게 제약되는 것이다.

더욱이 브라질 정당의 지도부는 선거에 내걸 정당명부에 포함시킬 후보자들의 선정에 있어서도 큰 제약을 받고 있다. 그 이유는 소위 '자동후보제(candidato nato, birth-right candidate)' 규정에 의해서 현역 의원의 경우 자동적으로 후보명부에 기재되도록 되어 있기 때문이다. 이 규정은 의원이 소속정당을 옮기더라도 마찬가지로 적용된다. 따라서 소속 의원이 당의 규율을 지키지 않거나 해당행위를 하여도 그 의원을 다음 선거에서 정당의 후보명부에 올리지 않을 수 없다. 이는 곧 정당의 내부 통제력과 일체감을 극도로 약화시키는 결과를 초래한다. 메인웨어링(Mainwaring, 1991 : 26)은 이를 다음과 같이 지적하고 있다.

브라질의 경우는 선거규칙들이 정치인들간에 개인주의를 조장하고 정당과 정치인 사이의 느슨한 관계를 부추기는 극단적인 사례이다. 어떠한 민주주의도 브라질만큼 정치인들에게 정당과의 관계에 자율을 부여하지 않으며, 정치인과 정당간의 극도로 느슨한 관계가 아닌 다른 어떠한 측면도 브라질의 대중정당을 라틴아메리카의 보다 발전된 다른 나라들의 정당과 뚜렷이 구분시켜 주는 것은 없다. 동시에 이러한 느슨한 관계들은 다시 브라질 정당들의 예외적 취약성을 반영하고 강화한다. 이러한 방법으로 선거입법은 정당들의 연약한 귀속감, 연대성, 규율, 응집성을 조장하는 체계를 제도화시켰다.

브라질에서 정당과 정치인 사이의 이러한 관계는 국민의 대표자는 선출된 정치인이지만 당이 아니라는 뿌리깊은 사고에 기인한다. 즉, 대부분

의 브라질 정치인들은 선거구민들의 이익을 대변하기 위해서는 정당의 규율로부터 의원들이 자유로워야 한다고 생각하고 있다. 따라서 당에 의한 의원의 통제는 주권과 민주주의의 원칙에 어긋난다고 받아들여지고 있다(Mainwaring, 1991 : 38). 이러한 식의 사고는 바라가스가 “나는 국민에 의해 선출되었으므로 어떠한 당의 규율에도 예속되지 않는다고 생각한다”고 말한 것에서 잘 표현되고 있다(Cammack, 1988 : 120에서 재인용). 그는 1945년 군에 의해서 대통령직에서 물러난 후 자신이 물러나기 직전 만든 복수후보제(multiple candidacies)를 이용하여 2개의 상원의석과 7개의 하원의석에 당선되었는데, 상원의석의 경우 심지어 다른 당 소속으로—각각 PTB와 PDS—당선됨으로써 이러한 생각을 행동으로 보여 주었다. 이러한 상황을 고려할 때 “반정당 성향”이 브라질 정치문화의 한 속성이라는 지적이 설득력이 있다고 하겠다(Lamounier and Meneguello, 1985 : 1).

III. 정치적 불안정의 제도적 원천

그러면 지금까지 제시한 브라질 정치제도의 주요 측면들이 브라질 민주정치가 겪고 있는 계속되는 정치적 불안정의 원인이라고 말할 수 있는가? 1945년~64년의 민주정치 기간 동안 선출된 5명의 대통령 중 3명이 임기를 채우지 못하고 물러났다. 바르가스는 자살했고, 쿠아드로스는 사임했으며, 굴라트는 쿠데타로 쫓겨났다. 1985년 재민주화 이후 사르네이는 사임의 압박 속에서 간신히 임기를 마쳤고, 첫번째 직선대통령으로 뽑힌 콜로르(Fernandd Collor de Melo)는 부정부패사건으로 의회의 탄핵 직전에 사임했으며, 대통령직을 승계한 프랑코(Itamar Franco) 역시 대통령직의 유지에 급급했다. 1994년 10월의 대통령 선거에서 당선된 현 카르도소(Fernando Henrique Cardoso) 대통령은 제1라운드에서 과

반수 이상(54.3%)을 득표함으로써 노동자당(PT)의 물라를 쉽게 물리치고 당선됐지만, 그의 정당인 사회민주당(PSDB)은 함께 실시한 의회선거에서는 하원 64석(총 513석중)과 상원 10석(총 81석)을 얻는 소수당에 머물렀다.

브라질 정치불안의 또 다른 지표는 권력구조의 개편을 포함한 정치게임의 규칙을 변경하려는 논의와 시도가 계속되고 있다는 사실이다. 민주화 이후 대통령 중심제와 의원내각제 정부형태를 둘러싼 논란이 활발하게 이루어져 결국 국민투표를 통해 대통령 중심제가 확정되었다. 그러나 그 이후에도 대통령의 임기를 5년에서 다시 4년으로 단축했고, 카르도소의 취임 이후에는 단임제를 중임제로 변경할 것에 대한 논란이 계속되고 있다. 이 밖에도 행정부와 의회와의 관계설정 및 중앙 정부와 지방 정부 사이의 권한배분을 둘러싼 갈등이 계속해서 일어났다.

물론 브라질의 정치위기는 경제위기에 의해서 초래되었다고 주장될 수 있다. 그러나 계속되는 초인플레이가 정부의 통치력을 크게 제약한 측면이 없는 것은 아니지만, 경제적 위기상황에 정부가 효과적으로 대응할 수 없는 것이 위기를 지속시키고 심화시켰다고 보는 것이 오히려 타당하다(정진영, 1992). 의회의 안정적인 과반수 지지를 확보할 수 없는 상황에서 대통령은 비상수단인 '임시조치(medidas provisórias)'에 종종 의존하여 중요한 경제정책을 실시할 수밖에 없는 실정이었다. 그런데 이러한 편법적인 수단에 의한 통치는 의회의 반발을 불러일으켜 대통령과 의회와의 관계를 더욱 악화시키고, 이로 인해 제도적 교착상태가 반복되는 악순환이 나타난 것이다.

브라질 민주정치의 불안정을 설명하려고 하는 경우 우리는 물론 다양한 사회경제적, 대내외적 요인들에 관심을 가져야 한다. 그러나 정치제도 차원의 몇 가지 문제들을 결코 경시할 수 없다. 이러한 것들로 우리는 다음의 세 가지를 특히 강조하고자 한다.

첫째, 브라질의 정부형태가 갖는 문제점이다. 여기에는 대통령중심

제라는 제도유형이 갖는 고유한 문제점과 이 제도가 브라질에서 실시되면서 생기는 문제점이 포함된다. 우선 대통령중심제정부형태의 기본적인 특성이자 문제점으로 지적되고 있는 것은 소위 '양분된 민주적 정통성(dual democratic legitimacy)' 과 '경직성(rigidity)' 이다(Linz, 1994 : 5~10). 대통령 중심제에서는 대통령과 의회가 모두 국민의 직접선거로 선출된다. 따라서 두 기관 모두 정통성을 갖기 때문에 이들 사이에 마찰이 있을 경우 이것을 해결할 수 있는 제도적 방안이 존재하지 않는다. 그리고 대통령중심제에서는 일단 선출된 대통령에 대하여 임기가 보장된다. 대통령중심제정부에서는 권력이 대통령 개인에게 집중되는 경향이 있기 때문에 국가운영의 전반적 문제가 대통령 개인의 능력과 선택에 의해서 크게 영향을 받는다. 그런데 대통령의 임기가 보장되어 있기 때문에 그가 업무를 제대로 수행하지 못하고 국민적 지지가 심각히 떨어져도 그를 물러나게 할 수 있는 방법이 거의 없다.

브라질에서 대통령중심제정부형태가 갖는 문제점은 이것이 다당제 의회와 결합하면서 더욱 심각히 나타나고 있다. 대통령 중심제하에서 대통령으로 선출되기 위해서는 국민 다수의 대중적 지지를 받아야 하지만 일단 선출되고 난 이후에는 통치를 하기 위해서 정당, 이익집단 등 사회조직체들로부터 '연합적 지지' 를 받아야 한다. 그런데 다당제 의회가 존재하는 경우 대통령은 다양한 정당들과 연립을 형성해 나가야 하는데, 그 결과 아브란치스(Sérgio Abranches)가 말하는 이른바 '연립형 대통령제' 의 성격을 강하게 띠어가게 된다(Abranches, 1988). 그런데 이러한 정부유형은 그가 지적한 것처럼 "제도적 마비와 이에 따른 정치질서의 파열 가능성" 이 높다.

대통령중심제와 다당제 의회의 결합에 따른 제도적 위기는 행정부와 의회 사이의 대립에 따른 정책결정과정의 교착상태로부터 오기 쉽다(Mainwaring, 1993 : 200). 그 이유는 우선 여당이 소수당일 가능성이 크기 때문에 법안이나 정책을 의회에서 통과시키기가 힘들다는 데서 발

견된다. 따라서 다당제하의 대통령중심제정부는 의원내각제하에서의 소수당 정부와 흡사한 측면이 있다. 둘째, 다당제는 이념적 양극화 현상을 촉진시키는데, 이 또한 대통령중심제 정부의 안정성을 해친다. 안정적인 과반수 지지를 구축하기가 그만큼 힘들어지기 때문이다. 셋째, 대통령중심제에서는 정당간 연합을 형성하기가 어렵기 때문에 대통령중심제와 다당제의 결합이 더욱 문제가 된다. '연합형 대통령제'의 성격을 띠더라도 권력의 분할과 분점이 어렵기 때문에 결국 비공식적 연합이 될 수밖에 없는 한계가 있다.

브라질 정치 불안정의 제도적 요인으로 중요한 또 한 가지는 선거제도의 문제점이다. 브라질의 연방하원 및 주의회 의원의 선출을 위한 선거제도는 선거구의 크기가 매우 크고, 정당명부에 등재할 수 있는 후보자의 수가 지나치게 많으며, 비례대표제이면서도 유권자가 후보자를 직접 선택하는 개방식 정당명부제를 채택하고 있고, 선거역치가 매우 낮은 특징을 갖고 있다. 그런데 이러한 선거제도는 군소정당의 난립을 가져오고 정당 내 규율을 심각하게 약화시키는 효과가 있다. 또한 선거비용의 과도한 사용을 초래하고, 선출된 대표자와 유권자 사이의 관계를 매우 느슨하게 만든다. 따라서 브라질의 선거제도는 총체적으로 볼 때 대의민주정치의 원만한 작동을 방해하고 있다고 평가할 수 있다. .

민주주의는 기본적으로 3개의 딜레마를 내재하고 있다고 말할 수 있다(Diamond, 1993). 우선 민주사회에 필연적으로 나타나는 갈등(conflict)과 그것이 일어날 수 있는 범위에 대한 합의(consensus)의 필요성 사이의 딜레마이다. 둘째, 대표성(representativeness)을 위해서는 정당들이 갈등적인 이익들을 대변해야 하지만 통치가능성(governability)을 위해서는 정당들이 어느 정도 자율성을 누려야 한다. 셋째, 국민적 동의(consent)가 필요하지만 이것이 사회경제적 문제 해결의 효과성(effectiveness)을 저해해서는 안된다. 그런데 브라질의 선거제도는 갈등을 증폭시키고, 통치가능성을 저해하며, 정부의 효과성을 가로막는 결

과를 초래하는 경향이 강력하다.

브라질 정치불안정의 세번째 제도적 요인으로는 정당의 미발전을 들 수 있겠다(Dimiz & Boschi, 1989). 앞서 우리는 브라질에서 정당 내부의 규율과 일체감을 없애고 정치인들의 개인적 자유를 극도로 조장하는 여러 가지 제도적 요인들을 살펴보았다. 브라질 정당의 역사적 발전과정에서 지역적 갈등과 연방주의가 미친 영향 및 반정당적 국민정서도 정당의 발전을 저해하는 요인이었다. 민주정치에서 정당의 역할이 중요하다는 점을 인정한다면, 브라질의 민주적 발전을 위해서는 정당의 발전이 시급하다. 정치인들이 모두 개인의 이익만을 극대화시키기 위해서 활동한다면, 사회적으로 '결정의 비용'이 크게 증대하고 정치적 책임의 문제가 심각하게 제기될 것이다. 따라서 정치제도의 정당성이 의문시되고 '반제도적 수인게임(anti-institutional prisoner's dilemma)'이 반복될 것이다. 이는 곧 민주주의가 공고화되지 않은 채 정치적 불안정이 계속됨을 의미한다.

브라질의 민주정치가 안고 있는 정치적 불안정의 문제는 상당 부분 이러한 제도적 결함에서 연유한다. 따라서 민주적 공고화를 위해서는 정치제도의 개선이 요청된다. 아래의 결론 부분에서는 브라질이 필요로 하는 제도개혁의 방향을 간략히 생각해 보고 있다.

IV. 맺는말

브라질의 정치적 불안정이 중요한 정도로 정치제도에서 기인하고 있는 점을 인정한다면, 그 다음에 오는 문제는 민주주의의 안정적 발전을 위해서 필요한 제도개혁이 무엇일까 하는 것이다. 이 문제를 검토해 보기 위해서는 지금까지 논의한 제도적 논리 외에 브라질 사회의 현실을 고려해야 한다. 즉 제도적 논리와 사회적으로 주어진 것 사이의 조화를

피해야 한다. 이를 위해서는 아브란치스(Abranches, 1988 : 31~2)의 연구를 이용하는 것이 유익할 것으로 보인다. 그는 브라질이 다음과 같은 다섯 가지 요인으로 인하여 정치적 딜레마를 안고 있다고 지적하고 있다. 첫째, 사회경제적 지역적 차원에서 높은 수준의 다양성과 이질성이 존재한다. 둘째, 이익갈등이 계급과 지역적 균열구조에 따라 첨예화하게 나타나고 있다. 셋째, 의회 내 정당의 파편화와 거대연립에 기초한 정부 구성의 경향이 존재한다. 넷째, 대통령 중심제와 비례대표제의 전통이 강력하다. 다섯째, 대통령과 의회 사이의 갈등을 해소하고 “헌법적 균형”의 유지를 위한 제도적 장치가 미비하다.

아브란치스가 지적한 첫번째와 두번째 요인은 브라질에서 다당제의 출현이 단지 대선거주제-비례대표제의 효과만이 아니라 사회적 현실을 반영한 결과라는 점을 부각시켜 준다. 그리고 이러한 사회적 조건과 다당제 의회가 존재하는 상황에서 대통령 중심제가 채택되면 그가 말하는 “연립형 대통령제”로 변모할 가능성이 높다. 그 이유는 대통령 중심제와 다당제 의회가 결합한 조건에서 대통령과 의회 사이의 대립에 따른 제도적 마비가 오는 것을 피하면서 정치인들이 자신들의 생존을 유지하고 최소한의 정치적 안정을 꾀하는 길이 그러한 연합에서 발견되기 때문이다. 따라서 그가 지적하는 세번째 요인은 제도적 논리에 따라 자연스럽게 등장하는 것이다. 그런데 문제는 이러한 연합이 항상 불안정하다는 데 있다. 앞서 지적한 것처럼, 대통령 중심제하의 연합이 가지고 있는 한계 때문이다. 다시 말하면, 아브란치스가 지적하는 다섯번째 요인은 브라질만의 문제가 아니라 대통령 중심제라는 정부형태가 가지고 있는 본질적 문제이다. 따라서 브라질이 가지고 있는 정치적 딜레마의 핵심은 곧 그가 지적하고 있는 네번째 요인에서 발견된다.

사회적 다양성과 참여한 이익갈등이 존재하는 나라에 대통령 중심제와 비례대표제의 결합이 정치제도의 근간으로 채택되면 어떠한 정치적 결과가 나올까? 대통령은 다양한 정치세력들과 연합하여 안정적 지배를

구축하려 하겠지만 대통령의 권한을 실질적으로 대부분 포기하지 않으면 그 실현이 어렵다는 것을 금방 알게 된다. 따라서 대통령은 곧 통치불가능성에 직면하여 아무 일도 하지 못하거나 권위주의적 통치를 하는 수밖에 없을 것이고, 어느쪽이든 정치적 불안정을 가져올 것이다. 대통령 중심제와 비례대표제의 전통에 따른 브라질의 정치적 딜레마가 바로 이것이다.

그러면 어떠한 개혁이 필요한가? 논리적으로 볼 때, 우리는 쉽게 브라질 정치제도 개혁의 기본방향은 대통령중심제와 대선거구제-비례대표제 둘 중의 하나를 포기해야 한다고 주장할 수 있다. 즉, 대통령 중심제를 유지하기 위해서는 양당제나 거대연합의 출현을 통하여 의회 내 안정과반수의 확보를 용이하게 해 주는 소선거구제-다수대표제로 선거제도를 바꾸어야 한다. 이에 반해 지역적 사회적 다양성이 의회 내에 대변되도록 대선거구제-비례대표제를 유지하려고 하는 경우, 대통령 중심제의 정부형태를 내각책임제로 바꾸어야 한다.

그런데 사회적 조건을 주어진 것으로 받아들이고 정치제도를 사회적 현실에 맞게 적용시켜 나가야 된다고 하면 내각책임제로의 개혁이 올바른 방향이다. 그러나 브라질이 안고 있는 수많은 사회경제적 문제들을 국민적 지지를 기반으로 해결해 나갈 강력한 리더십이 필요하다는 점에 동의한다면 대통령중심제의 정부형태가 여전히 적합하다고 주장될 수 있다. 내각책임제는 사회경제적 발전이 고르게 이루어진 안정된 사회에 보다 더 적합한 정부형태이기 때문이다. 또한 내각책임제 정부의 정치적 안정을 위해 필수적으로 요청되는 정당이 발전이 브라질에서 매우 미약하다는 사실 또한 내각제로의 변동을 시기상조라고 평가할 수 있는 강력한 근거로 제시되고 있다.⁶⁾

6) 사르토리(Sartori, 1994)도 이러한 관점에서 브라질에서 내각제로의 전환이 바람직하지 않다고 평가하고 있다. 그는 그 대신 반대통령제의 채택이 현실적이라고 지적한다.

더구나 내각책임제 개헌안이 민주화 이후 계속 제기되어 실패했고, 대통령중심제에 대한 회의가 매우 높은 상황에서도 국민투표에서 완전히 거부되었다(Martinez-Lara, 1996). 따라서 특별한 일이 없는 한 대통령중심제의 정부형태를 변경하기란 앞으로 상당한 기간 동안 불가능하다고 보아야 할 것이다.⁷⁾ 따라서 제도개혁의 방향은 결국 대통령중심제를 유지하면서 이를 보완하는 방안이 될 수밖에 없다. 이 경우 가장 중요하게 요청되는 개혁은 다음이던 선거제도의 변경이고, 그 목적은 의회 내의 정당의 수를 줄이고 파편화된 정당구조를 개선하기 위해서다. 이를 위한 선거제도 개혁의 방향은 물론 소선거구제-다수대표제를 채택하거나 비례대표제를 유지하되 선거구의 크기를 대폭 축소하고 당선자를 낼 수 있는 정당의 요건을 강화하여 총유효투표의 5% 이상을 획득한 정당으로 제한할 필요가 있다.

그리고 어떠한 제도개혁이든 정치인들의 지나친 자유와 반정당적 행위를 제한함으로써 정당의 건전한 발전을 유도할 필요가 있다. 개방형 정당명부제 선거방식을 폐쇄형으로 바꾸거나 정당 지도부의 공천권을 제도화함으로써 정당의 내부규율을 강화할 필요가 있고, 정당명부에 등재할 수 있는 후보들의 수를 선거구의 크기로 축소하고, 중앙정당의 지방조직들이 독자적으로 다른 정당들과 연합하는 것을 금지시키는 등의

7) 두 가지의 정부형태가 갖고 있는 제도적 장단점은 일단 논외로 하더라도 내각제안의 패배는 브라질 정치개혁과 관련하여 중요한 의미가 있다고 지적된다. 특히 후원에 기초한 브라질의 정치과정은 정당과 의회를 약화시키고 행정부를 강화시키는 오랜 추세를 보여 왔다는 점을 감안할 때, 하고피안(F. Hagopian, 1992 : 277)의 다음과 같은 평가는 적절하다고 하겠다. “의회의 강화는 고사하고 의원내각제의 패배는 브라질 의회가 행정부와 동등한 파트너로 국정에 참여할 수 있는 잠재성과 정당들이 정책형성과 집행에 역할할 수 있는 가능성을 의문의 여지없이 제한한다. 대통령중심제는 브라질 행정부의 힘과 이것의 대중적 압력으로부터의 분리, 그리고 정당의 취약성을 계속해서 강화한다.”

조치들이 필요하다.

주지하다시피, 정치제도란 다양한 사회경제적, 정치적 집단들에게 결코 중립적이지 않다. 특정한 제도의 시행이나 변경은 어떤 집단들에게는 유리하고 다른 집단들에게는 불리하게 작용한다. 따라서 정치제도의 변경은 매우 복잡하고 어려운 정치적 과정을 거쳐서 이루어질 수밖에 없다. 브라질은 변화한 국내의 사회경제적 현실과 정치적 역학관계, 그리고 매우 어려운 국제적 여건 속에 놓여 있다. 이러한 상황에서 민주주의의 공고화를 위한 정치발전을 이룩하고 대내외적 경제적 어려움을 극복하고 경제적 선진화를 달성하기 위해서는 정치제도의 개혁이 필요하다는 사실에 광범위한 공감대가 형성되어 있다. 그러나 무엇을 어떻게 개혁할 것인가는 결국 브라질인들의 선택에 달려 있다고 하겠다.

참고문헌

- 정진영, 「브라질의 민주화와 경제정책」, 『국제정치논총』 32(1) 1992.
- Abranches, Sérgio, "Presidencialismo de Coalizao : O Dilema Institucional Brasileiro," *Dados : Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 1988.
- Cammack, P., "Brazilian Party Politics, 1945~87 : Continuities and Discontinuities," in V. Randall(ed.), *Political Parties in the Third World*, London : Sage, 1988.
- Dalton, R., S. Flanagan, and P. Beck(eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies : Realignment or Dealignment?* Princeton : Princeton University Press, 1984.
- Diamond, L., "Three Paradoxes of Democracy," in L. Diamond & M. Plattner(eds.), *The Global resurgence of Democracy*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1993.
- Diamond, L., "Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, 5(3), 1994.
- Diamond, L., and M. Plattner(eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1993.
- Diniz, E. and Renato Boschi, "A Consolidação Democrática no Brasil : Atores Políticos, Processos Sociais e Intermediação de Interesses," in E. Diniz, R. Boschi, and R. Lessa, *Modernização e consolidação Democrática no Brasil : Dilemas da Nova República*, Sao Paulo : Vertice, 1989.
- Fleischer, D., "Constitutional and Electoral Engineering in Brazil : A Double-Edged Sword, 1964~1982," *Inter-American Economic Affairs*, 37(4) Spring, 1984.

Lamounier, B., "Brazil : Toward Parliamentarism?" in Linz and Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy* Vols.1 & 2., Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1994.

Lamounier, B. and R. Meneguello, "Political Parties and Democratic Consolidation : The Brazilian Case," Latin American Program (The Wilson Center) Working Papers No.165 (May).

Lijphart, A. and B. Grofman(eds.), *Choosing an Electoral System : Issues and Alternatives*, New York : Praeger, 1984.

Linz, J., "Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference," in Linz and Valenzuela(eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, 1994.

Mainwaring, S., "Politicians, Parties, and Electoral Systems : Brazil in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, 24(1)1 1991.

 , "Presidentialism, Multipartism, and Democracy : The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 26(2), 1993.

Martinez-Lara, J., *Building Democracy in Brazil : The Politics of Constitutional Change, 1985-95*. London : Macmillan, 1996.

Power, T., "Politicized Democracy : Competition, Institutions, and 'Civic Fatigue' in Brazil," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(3), 1991.

Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structure, Incentive and Outcome*, 1995.