

브라질의 연립 대통령과 의회의 정치권력*

김영철

단독/부산외대 중남미지역원**

Kim, Young-Chul (2017), "Political Power of Coalitional Presidentialism and Parliament in Brazil"

ABSTRACT

In this article, I analyze the political power of coalitional presidentialism and Congress in Brazil. ow to overcome the political situation in which the imperial president constitutionally does not take a majority in the parliament because of the electoral system and to carry out the stable state administration. The political tools that the President possesses coalition government structures, pork barrels, party negotiations and competitive legislative powers. In particular, the composition of the coalition government could be the most stable choice in terms of political engineering in Brazil, despite the burden of having to share the power of other political parties and administration, and the problem of not fully accepting the people's public support for the president. On the other hand, in order to maintain control and balance against the execution of the President, the Parliament could see that the election of the politicians in addition to the coalition of political parties could be a direct countermeasure. There is a balance politics because of the political culture in which the interests of the politicians are prioritized rather than the interests of the parties in the election process. The most popular strateg in this process the defection from a political party and the financial support such as the pork barrel. Thus, it can be seen that the coalition presidentialism and the parliament form a power relationship that constantly pursue negotiations in a structured environment as an electoral system.

Key Words: Brazil, presidentialism, pork, political party coalition, coalition government

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2008-362-A00003).

** Young-Chul Kim is HK Professor of Institute of Iberoamerican Studies at Busan University of Foreign Studies, Korea (Email: latin@bufs.ac.kr).

서론

브라질의 지난 2년은 정치적 혼란의 시기였다. 이 시기의 정치는 딜레마, 탄핵, 부정부패 스캔들, 의회, 쿠데타 등의 단어로 설명될 수 있을 만큼 큰 소용돌이가 일었고, 그 결과 미세우 테메르(Michel Temer)부통령이 지우마 호세프(Dilma Rousseff) 전대통령에 이어 대통령직을 승계했다. 이런 소용돌이는 정부여당인 노동자당(PT)과 정당연합이 붕괴되고 의회 내의 정당연합의 변화로 이어졌다. 결국 연립정부 붕괴가 대통령 탄핵으로 이어지는데 결정적인 역할을 했다. 1992년에 부정부패 스캔들로 탄핵 정국을 맞이했던 페르낭두 콜로르(Fernando Collor de Melho) 전대통령도 의회 내의 정당연합의 변화가 탄핵을 가결시켰다. 이와 같이 민주화 이후 탄핵은 공통적으로 부정부패 스캔들로 촉발되어 정당 연합이 붕괴되는 과정을 거치면서 부통령이 정권을 승계하는 ‘탄핵 정국 정치 전통’을 만들었다. 또한 이러한 정치변혁이 부정부패 스캔들 때문에 촉발되었다는 점에서 후진 정치라는 비판을 받는다.

그러나 탄핵 과정 전체가 헌법이 정하는 절차에 따라 민주적으로 진행되고, 탄핵이후 정권인수 과정도 법률에 근거해서 이루어졌다는 것은 최소한 절차적·제도적 민주주의가 안정화 단계를 거쳐 성숙한 민주정치체제로 자리매김하고 있다는 것을 보여준다. 탄핵과정에 당사자인 대통령이 직접 개입해서 해결하거나, 국민들의 의사가 직접적으로 전달되지 못하는 의회에서 의원들의 정치적 타협과 협상으로 의회 표결이 진행되었기 때문에 지우마 전대통령이나 일부 남미 정치인들이 의회 쿠데타(parliamentary coup)라고 주장하기도 한다. 브라질과 같이 과반수 의석을 차지하기 어려운 상황에서 특정한 정당이 탄핵을 주도하기는 매우 어렵다. 그렇기 때문에 의회 내에서 정치적 타협은 정치를 안정화시키는 데 있어 필수적인 요건이기도 하지만, 정치적 타협을 잘 이끌어내지 못하면 정치 혼란은 가중될 수밖에 없다. 대신에 정치적 타협은 헌법이 정하는 제도와 절차 내에서 이루어져야 한다.

그래서 대통령의 성공여부는 의회의 협력여부, 관료제 추동여부, 대중적 지지에 의해 결정된다고들 한다. 브라질과 같이 선거에서 과반수이상을 차지하지 못하는 구조에서 의회의 협력여부는 국정운영에 있어서 결정적인 요소라고 할 수 있다. 민주화 이후 대통령은 안정적인 국정 운영을 위해서 정당연합을 기반으로 연립정부를 구성해왔다. 따라서 정당연합의 붕괴는 곧 행정부의 통치력

부재로 이어진다. 지우마 전대통령의 경우에는 브라질민주당(PMDB)을 비롯한 많은 다른 정당 소속의 정치인들을 행정부처 장관에 임명했다. 이것 때문에 대통령을 중심으로 한 행정부가 탄핵정국에서 관료들을 효율적으로 추동하기 어려웠다. 통치구조가 흔들린 것이 탄핵의 결정적인 원인이라면 배경에는 부정부패 스캔들, 인프라 부족, 물가상승에 불만을 가진 시민들의 저항이 또 다른 측면이라고 할 수 있다.

그 동안 민주화 이후 브라질 정치에 대한 평가는 다양하게 진행되었다. 민주화 초기에는 낮은 통치능력으로 인한 불확실성 때문에 비판주의였고, 1990년대 중반이후 대통령의 권한 강화와 입법절차의 집중화를 거치면서 낙관주의적인 평가로 전환되었다. 그러던 것이 2010년을 기점으로 브라질 정치에서 가장 허약하다고 비판받던 정당 정치가 정당 연합의 성공적인 안착으로 매우 긍정적으로 보였다. 사실 다당제 대통령 시스템이 정치 불안의 가장 큰 원인이라는 지적이 있었다(Power 2010, 19). 또한 리츠(Linz), 메인워링(Mainwaring), 슈가트(Shugart)와 캐레이(Carey)는 행정부의 통치능력 부재가 문제일 수 있다고 지적했다.

이와 같이 여소야대의 정치 환경에서 어떻게 안정적인 수준을 유지하고 있는가를 밝히는데 주력했는데, 아모링 네투(Amorim Neto)는 연립정부 구성의 수단인 정부 부처 장관관의 효율적 배분이었다고 강조했다. 이에 대해 페레이라(Pereira)는 대통령이 통치력을 높이기 위해 포크 배럴(Pork Barreling)을 효과적으로 사용했다고 평가했다. 세이부비(José Antonio Cheibub)는 대통령과 의회의 관계를 제도적인 측면에서 분석했는데, 대통령이 지니고 있는 입법권이 의회를 장악하는데 결정적인 요인이었다고 보았다. 이를 뒷받침 하듯 타게오(Takeo Hiroi)는 대통령과 의회의 관계가 대통령과 국민과의 관계보다 지우마 전대통령의 거버넌스에 더 크게 작용했다고 주장한다(Pereira and Bideman 2015, 154; Hiroi 2013, 40). 이러한 연구들은 브라질의 제왕적 대통령제, 연방주의, 다당제, 양원제와 비례대표제가 정치적 안정과 발전에 어떻게 작용하고 있는가를 설명하고 있다. 위의 논의들을 탄핵과정에서 대입해서 분석해보면 연립 대통령의 정치적 성공은 의회와 어떤 관계를 설정하는가가 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

본고에서는 브라질의 연립대통령제와 의회의 정치권력을 분석하고자 한다. 브라질 대통령은 헌법상 제왕적 권력을 지니고 있다고 평가되지만 실제 민주화 이후 브라질 대통령은 연합정부를 구성해 국정을 운영해 왔다. 따라서 제왕적 대통령제 속의 연립대통령의 권한을 평가하고, 의회가 지니고 있는 입법권과

어떤 역학관계를 지니고 있는지 밝히는 것은 브라질 정치의 본질을 파악하는 것이다.

브라질의 연립 대통령제와 의회의 권력

연립 대통령제의 권력과 협상력

전 세계 국가들의 정부형태는 대통령제, 의원내각제, 이원집정제, 왕정제 등으로 구분된다. 대통령제는 고전적 권력 분립사에 입각하여 통치기관의 조직 및 기능의 분리와 권력에 대한 경제·균형의 원리를 충실히 실현시키기 위한 정부형태를 의미하기 때문에 통치기구의 조직, 활동, 기능상의 독립성이 최대한 보장되는 권력 분립주의의 실현 형태이다(Yang and Park 2015,10). 이런 관점에서 보면 의원내각제는 상호 의존적(mutual dependence)이고, 대통령제는 상호 독립적(mutual independence)이다. 이런 차이점이 행정부와 입법부 권력 관계를 특징짓는다. 그리고 이러한 관계는 헌법이 정하는 범위 내에서 결정된다. 즉, 상호 의존성은 정의한 체제 내에서 헌법적 한계성과 협력이 결정되고, 상호 독립성은 정의한 시스템 내에서 초헌법적 행위와 대립을 발생시킨다(Cheibub and Limongi 2010, 38).

양현모와 박기관은 대통령제의 네 가지 특징을 정의하고 있다. 첫째, 의례적 권력과 정치적 권력이 융합되어 있다. 즉 대통령은 단독집행권자이면서 동시에 국가의 원수이다. 둘째, 입법부와 행정부는 분리됨에 따라 의원과 각원은 상호간에 검직이 금지된다. 셋째, 내각은 연대적 책임을 지지 않는다. 내각은 대통령에 대한 개인적 고문들인 각원들로 구성되고, 이들 각료들은 대통령에 대해 개별적으로 책임을 지며 대통령을 통해서만 국민에게 책임을 진다. 넷째, 행정부 수반은 일정한 임기를 보장받는다(Yang and Park 2015, 10-11). 대통령제 정부형태란 의회와 대통령이 모두 정치의 중추기관으로서 상호 독립과 공화(즉 견제와 균형)를 그 구조적·제도적 특징으로 하는 정부형태일 뿐이다(Choi 2008, 231). 따라서 대통령은 독립적인 권력을 지닌 헌법 기관이다.

브라질은 1889년 미국 헌법에 기초한 공화제 헌법을 수용하면서 대통령제를 도입했다. 과두체제, 독재체제, 민주체제와 군부 독재체제를 거치면서도 120년이 넘는 기간 동안 유지되었다¹. 현재 대통령제는 민주화 이후 제정된 1988년

헌법이 기본 틀이고, 매우 강한 사전적 권한과 사후적 권한을 가진다. 부분적 법안 거부권(partial veto), 포고권(decree power), 긴급 법안 요구권(bill urgency requests)과 예산권(exclusive initiative on budgetary) 등의 특권을 지니고 있다 (Pereira and Biderman 2015, 152). 사후적 권한은 입법부가 통과시킨 법안에 대한 대통령의 법률안거부권이다. 1988년 헌법 제66조 제4항은 이 요건을 완화해 양원합동회의의 재적 과반수이상의 찬성으로 재의결 할 수 있도록 했다. 의회가 재의결권 행사를 용이하게 할 수 있게 됨으로써 대통령의 거부권 행사가 상당 부분 무력화되었다(Kim 2013, 35-37).

사전적 권한은 대통령의 명령제정권을 의미한다. 1988년 헌법 제84조는 대통령에게 명령제정권을 부여하고 있다. 또한 대통령은 의회의 입법절차와 무관하게 국가의 의제를 설정할 수 있게 되어 있다. 헌법 제62조는 대통령이 중요한 위기 상황 시 긴급명령권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 이는 법률과 동일한 효과를 가지며 하원의 사후승인을 60일 이내에 얻어야 한다(Hiroi 2013, 40).

헌법적인 측면에서 보면 브라질 대통령은 제약적 권력을 지니고 있지만, 민주화이후 대통령은 연립정부를 구성해야만 입법부와의 관계를 원활하게 형성 할 수 있었다. 따라서 어떤 연립내각을 조직하고, 어느 수준까지 정책적 공감대를 형성하고 있는가가 대통령의 정책 성공을 달성하데 매우 중요한 요소였다. 즉, 다른 정당 의원들이 행정부에 많이 입각해서 연립도의 객관적인 지표는 높을 수 있었지만, 정책적 공감대가 높다거나 연립도의 질적인 수준이 높지 않아 정책 추진에 어려움이 있었다는 것이다(Pereira and Biderman 2015, 149; Hiroi 2013, 44). 또한 초기에는 제약적 대통령제가 권위주의 체제로 회귀할 위험성, 길지 않은 다당제 경험 그리고 협치 보다는 일방적인 통치 경험 등이 연립정부를 구성하고 유지하는데 장애요인이었다.

이와 같은 민주화 초기 상황은 대통령제와 다당제의 양립 가능성에 대한 의구심이 많았다. 동시에 대통령제, 다당제와 양원제가 공존하는 정치 환경에서 정치 안정과 성공적인 정책 추진을 위해 선택한 것이 연립 대통령제

1 브라질에 연방제 대통령제가 도입되는 것은 1891년 공화정 헌법이다. 1889년 공화 혁명을 통해 공화정이 들어설 때 미국의 헌법에 기초해 행정부, 입법부와 사법부를 구분하면서 연방제와 대통령제를 도입했다. 이렇게 시작된 대통령제는 다양한 정치형태의 변화에도 불구하고 현재까지 유지되고 있다. “Proclamação da República do Brasil”, [검색일자: 2017. 05. 13.], https://pt.wikipedia.org/wiki/Proclama%C3%A7%C3%A3o_da_Rep%C3%BAblica_do_Brasil

(Presidencialismo de Coalizão)라고 할 수 있다. 세르지우 아브랑치스(Sérgio Abranches)는 이와 같이 대통령제, 다당제, 양원제와 여소야대의 환경에서 형성된 브라질만의 독특한 대통령제를 연립 대통령제로 규정했다.

“브라질은 조합된 비례제, 다당제, 제왕적 대통령제 외에 거대한 연립에 토대를 둔 행정부를 조직하고 있는 유일한 국가이다. 나는 이러한 독특한 브라질의 제도에 적절한 용어가 없어서 연립 대통령제(Presidencialismo de Coalizão)라고 부른다.”라고 정의한다(Bittencourt 2012, 8 재인용).

이미 제2공화정 기간인 1946년에서 1965년까지 다른 정당 정치인을 부처장관에 임명하는 연립 정부를 경험했다. 당시 연립내각 구성은 다당제 대통령제에서 가장 중요한 기능이었다(Themoteo 2011, 12). 이런 경험에 근거해서 정당과 지역을 우선적으로 고려하여 통치가능성(governabilidade)을 높이기 위해 다수 의석을 확보한다. 필요에 따라서는 정당 간의 연합이 임시적(ad hoc)으로 이루어 지기도 하고 지역 정치를 고려해서 후원주의적(clientelista)으로 직책과 재원을 배분하기도 한다. 이 과정에서 대통령이 연립을 구성하는 주체가 되지만 정당연합에 속한 구성원들의 합의에 따라 내각은 순차적으로 바뀌게 된다. 이렇게 만들어진 정당연합은 내부의 불만과 갈등이 고조되면 행정부의 통치력과 정책 추동력은 사라지고 심지어 권력투쟁으로 이어질 수 있다(Bittencourt 2012, 8-9).

이와 같은 브라질의 “제도적 딜레마”(Brazilian Institutional Dilemma)는 연립 정부 형태를 헌법에 어떻게 규정할 것인가라는 문제와 다수결 원칙의 정치체제와 합의제인 대의제를 어떻게 정책결정과정에서 효과적으로 통합시킬 것인가라는 문제이다. 제도적 딜레마는 아이러니하게도 1980년대 사회집단들이 새로운 민주적인 규칙을 수용하지 못한 상태에서 대통령제, 연방제, 양원제, 다당제와 비례대표제가 또 다시 권위주의 정권의 등장으로 이어질 수 있다는 위험성에서 비롯되었다(Bittencourt 2012, 6). 대부분의 국가에서 민주화 초기에는 자국의 정치 제도와 상황에 대한 우려와 선진 민주주의 국가들의 제도와 경험에 비추어 허약하다는 입장과 새로운 도전에 직면해 있다는 위기의식이 동시에 나타난다.

브라질도 민주화된 국가들과 마찬가지로였으며, 2007년 이후 브라질의 민주주의가 안정적인 수준임을 인식했다. 동시에 브라질 민주주의가 선진 민주주의 동일한 수준에 진입했다는 측면에서 특수성을 강조하던 이전과 달리 보편적인 민주주의의 가치를 추구했다. 그러나 브라질 헌정체제가 규정하고 있는 선거제

도, 정당체계 등 정치제도들의 부조응성은 입법과정에서 견제와 균형이라는 민주적 운영원리보다 거래와 협상이라는 비민주적 결과를 양산할 수 있는 환경을 제공하고 있다. 의회에서 연립정부의 구성원이 아닌 의원들도 의사진행방해, 거부권행사와 야당연합을 통해서 얼마든지 입법과정을 방해할 수 있다. 이런 과정 때문에 대통령이 절대 권력을 지니고 있다 하더라도 의회와의 관계에서 특정한 영역에서 취약할 수 있는 구조이다(Hiroi 2013, 39-46).

브라질 의회와 의결권

의회주의는 국민에 의해서 선출되는 다수의 의원으로 구성되는 합의체의사결정기관인 의회가 국정운영의 중심기구로 기능하여야 한다는 정치원리이다. 즉, 국가의 중요정책 특히 국민의 기본권을 제한하거나 국민에게 부담을 지우는 정책은 국민에 의하여 선출된 의원으로 구성된 의회에서 결정되어야 하고, 결정된 정책의 집행을 의회가 통제·감시하여 의회가 국정운영의 중심이 되어야 한다는 정치원리를 의미한다. 이런 논리는 대통령제가 지향하는 국정운영 책임론과 상당부분 마찰을 빚고 있는 부분이다.²

브라질은 양원제를 오랫동안 채택하여 운영하고 있다.³ 양원제의 장점은 첫째는 입법상 합의 과정이 둘로 나뉘어져 있으므로 신중하게 처리할 수 있다. 객관적으로 볼 때 부적절한 사안임에도 불구하고 하원에서 가결되었을 경우 상원에서 거부권을 행사하거나, 반대로 하원에서 부결된 사안을 상원에서 통과시키거나 혹은 가결할 것을 촉구하는 등 여러 단계로 처리할 수가 있다. 둘째, 연방제의 경우 각 주(州) 등 지방 자치 단체의 주권을 대변하는데 큰 도움이 된다. 인구 면에서 작은 주라고 해도 다른 의회에서 일정 비율의 의원을 배출할 수 있기 때문에 각 주의 의견을 대변할 수 있는 것이다. 셋째, 하원의 파행적인

2 의회주의는 국민에 의하여 선출된 대표자로 하여금 국민을 대신하여 국가정책을 결정한다는 대의기능(대의민주주의실현기능)과 복수의 대표자가 합의에 의하여 국가정책을 결정한다는 합의기능(민주주의실현기능)이 있는데 이를 통하여 국민들 사이에 존재하는 다양한 이해관계와 대립된 의견을 조정·통합하는 기능(국민통합기능)과 주권자인 국민을 대신하여 집행부와 사법부의 활동을 감시·비판하는 국정통제기능, 권력분립원칙 실현기능 등이 있다. "제2절 의회주의원리", [검색일자: 2017. 05. 13.], http://www.kangwonlaw.ac.kr/board_download.asp?boardCode=material01&boardnumber=256

3 양원제의 유형은 제2원(상원)의 구성과 성격에 따라 보수적 양원제와 민주적 양원제로 대별된다. 민주적 양원제는 다시 지역대표형 양원제(일본, 1960년의 한국 등), 연방형 양원제(미국·서독·스위스 등), 직능대표형 양원제(아일랜드, 1946년의 바이에른헌법 등)로 세분된다. "양원제", [검색일자: 2017. 05. 13.], <http://m.blog.daum.net/jongwon111/15681618>

운영을 방지하고, 하원의 극단적인 우경화나 좌경화 같은 비정상적인 행태를 견제할 수 있으며 이를 통해 국가의 안전을 보장하는 역할을 한다. 넷째, 내각제 국가의 경우 입법권과 행정권을 모두 의회가 장악하기 때문에 삼권분립이 깨지고 의회의 권력이 과도해진다. 양원제를 통해서 권력을 분산시킬 수 있게 된다 (Muthoo and Shepsle 2008, 254-255). 브라질은 각주에는 하원, 각 지방에는 시의회를 구성하고 있다. 하원은 각 주와 연방자치구에서 비례대표제에 따라 선출되며 총수를 법률로 정해져 있다. 각 주와 연방자치구를 대표하는 의원의 수는 선거가 있기 직전 해의 인구에 따라 법률로 정하며 어떤 선거구도 8명에 미달하거나 70명을 초과해서는 안 된다(Hiroi 2013, 42). 의회에서 법안이 통과되기 위해서는 보통법은 과반수의 찬성, 보충법은 절대 과반수 찬성, 헌법수정안은 5/3의 찬성을 얻어야 통과되는데 민주화이후 어떤 정당도 과반 의석을 차지하지 못했다. 결국 대통령이 입법에 성공하려면 상당한 의석을 차지해야 하고 그 과정에서 성격이 다른 정당과도 연합해야 하는 상황이 발생하기 때문에 연립정부 내의 이질성이 매우 높아진다고 할 수 있다(Hiroi 2013, 42).

아래 표는 지난 2014년에 실시한 선거 결과에 따라 지우마 정부와 테메르 정부의 정당연합을 비교한 것이다. 브라질 하원은 전체 513석인데, 지우마 2기 정부의 노동자당은 70석을 차지하고 있으며 이는 전체 하원 의석의 14%에 불과하다. 이런 정도의 의석으로는 정책 추진에 필요한 법안을 통과시키는 것이 거의 불가능하다. 결국 안정적인 국정운영을 위해서는 과반수 이상의 의석이 필요한데, 현행 선거제도로는 과반수 의석을 확보하지 못하기 때문에 선거과정에서 정당연합을 구성한다. 2014년 선거에서 지우마 대통령과 테메르 부통령은 9개 정당으로 “국민의 힘”(a Força do Povo)이라는 연합을 구성해 의석을 304석으로 늘렸다. 정당연합을 통해 국정운영에 필요한 의석은 확보했으나, 정강과 정책을 달리하는 9개의 정당이 참여함으로써 정당연합 내부의 이질성이 매우 높아졌고, 동시에 정부여당의 정책적 일관성을 유지하기 어려워졌다. 또한 행정부를 운영하는 과정에 발생하는 대립들을 해결하는 조정과정이 훨씬 다층적인 구조를 지니면서 정책결정과정에 상당한 노력을 소모하게 되었다.

표 1. 지우마 정부와 테메르 정부의 정당연합

정 부	정 당	2014년		2017년		정 당	정 부
		하원	상원	하원	상원		
지우마 정부	노동자당(PT)	70	12	54	10	PSDB	테메르 정부
	브라질 민주운동당 (PMDB)	66	18	66	18	PMDB	
	민주사회당(PSD)	37	3	37	3	PSD	
	진보당(PP)	36	5	36	5	PP	
	공화당(PR)	34	4	34	4	PR	
	브라질공화당(PRB)	21	1	21	1	PRB	
	노동민주당(PDT)	19	8	8	1	PV	
	사회질서공화당(PROSP)	11	1	34	7	PSB	
	브라질의 공산당(PCdoB)	10	1	25	3	PTB	
				10	0	PPS	
	소 계	304	53	325	52		

자료: 위키피디아 재구성.

지우마 행정부와 테메르 행정부의 정당연합 구성을 살펴보면 의회의 표결권이 얼마나 큰 영향을 미치는지 알 수 있다. 지우마 행정부와 테메르 행정부는 공통적으로 브라질민주운동당, 민주사회당, 진보당, 공화당과 브라질 공화당이 연립을 구성하고 있어서 194석은 변함없이 동일하다. 브라질민주운동당은 테메르 대통령 소속 정당이기 때문에 함께 움직이는 것이 당연하지만 나머지 정당들은 정치적 계산에 따라 정당연합을 옮긴 것이다. 반면, 지우마 전대통령의 노동자당과 이데올로기적인 유사성을 지닌 좌파 정당인 노동민주당과 브라질의 공산당만은 테메르 정부의 정당연합으로 이동하지 않았다. 두 행정부간의 의석차이도 21석에 불과한데도, 탄핵표결에서는 찬성 367표, 반대 137, 기권 7, 불참 2표로 가결되었다.⁴ 이런 결과가 나온 것에는 탄핵 정국의 전체적인 분위기, 개인적인 정치적 성향 등의 여러 가지 요인들이 있겠지만, 정당 차원에서 보면 정책적·이데

4 지우마 전대통령의 탄핵 투표 결과에 대해서는 다음을 참조. “A votação do impeachment na Câmara”, [검색일자: 2017. 05. 12.], <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/a-votacao-do-impeachment-na-camara/>

올로기적 확장성이 결정적인 영향을 미쳤다. 브라질 정당들은 대부분이 정강과 정책이 다소 모호한 경우가 많을 뿐 아니라 보수적인 경향을 띠고 있다.

하원에서와 마찬가지로 상원에서도 동일한 결과를 찾아볼 수 있다. 이런 과정에서 지우마 전대통령이 정치권력을 유지하기 위해서는 정당연합의 결속력을 높이고, 연합에 속하지 않는 다른 정당들을 확보해야 하는데 충분한 정치적 리더십과 협상력을 보여주지 못했다. 또 하나는 이미 2014년 대통령 선거에 대통령과 부통령으로 출마해 동일한 연합 속에 있었던 것도 위험을 회피하는데 어려운 요소로 작용했다.

이와 같이 의회의 의결권은 정치 전체를 바꿀 수 있는 힘을 지니고 있다. 의원 개인이 가진 의결권이 영향력을 지니려면 앞에서 언급한 것처럼 최소한 전체 의석의 과반수를 확보해야 한다. 다당제와 선거제도의 특성상 어떤 정당도 과반수를 차지할 수 없기 때문에 정당연합을 통해 내각을 구성하고 의회에서 안정적인 기반을 확보하지만 정당연합내의 정치적 대립이 발생하면 행정부의 운영도 어려워지고, 입법부의 법안 통과도 거의 불가능해지기 때문에 대통령은 통치력을 거의 상실하게 된다.

연립 대통령과 의회의 협상 수단

내각 분배를 통한 연합

행정부가 의회에서 정책결정, 입법화와 헌법 개정 등의 아젠다를 실현하는데 필요한 의석을 확보하지 못하면 추진하고자 하는 정책이나 입법 과정이 지나치게 길어지거나 혹은 거부되는 경우가 많이 발생하여 원활한 정책 실현이 어려워진다. 이런 문제들을 극복하기 위해 먼저 선택하는 것은 연립정부를 구성하는 것이다. 따라서 정부여당과 정치적 목적을 같이 하는 정당과 어떻게 연합을 구성할 것인가가 매우 중요하다.

연립정부는 기본적으로 다른 정당 정치인들이 정부 부처에 입각하는 것을 전제로 한다. 행정부 입각은 브라질 정치인들에게 활력소(fluido vital)이며 많은 정치인들이 높은 가치를 두고 있다. 부처장관이 되면 정책 결정과 포크 배럴(Pork Barrel)에 접근하기가 더욱 용이해진다. 때문에 연립정부는 입법의원들에게 지지를 받는 대가로 공기업과 장차관직을 공매하는 것으로 표현하기도 한다. 또한

선거에 패배했거나, 정당 권익을 위해 희생한 사람들에게 보상으로 제공하기도 한다.

표 2. 미세우 테메르 행정부의 내각 구성

부 처	장 관	정 당
농업, 목축 및 공급부	Blairo Maggi	PP
도시부	Bruno Araújo	PSDB
과학, 기술, 혁신과 커뮤니케이션부	Gilberto Kassab	PSD
문화부	Roberto Freire	PPS
국방부	Raul Jungmann	PPS
사회발전과 농지부	Osmar Terra	PMDB
인권부	Luislinda Valois	PSDB
교육부	Mendonça Filho	DEM
체육부	Leonardo Picciani	PMDB
재무부	Henrique Meirelles	PSD
산업, 무역과 서비스부	Marcos Pereira	PRB
국민통합부	Helder Barbalho	PMDB
사법과 공공치안부	Osmar Serraglio	PMDB
환경부	Sarney Filho	PV
광업 및 에너지부	Fernando Coelho Filho	PSB
기획, 발전과 관리부	Dyogo Oliveira	—
외무부	Aloysio Nunes	PSDB
보건부	Ricardo Barros	PP
노동과 사회보장부	Ronaldo Nogueira	PTB
투명, 검토 및 연방관리부	Torquato Jardim	—
교통, 항만과 공항부	Maurício Quintella Lessa	PR
관광부	Marx Beltrão	PMDB

자료: 위키피디아 재구성.

위의 표에서 보는 바와 같이 탄핵이후 정권을 인수한 테메르 대통령의 행정부

에도 정당연합에 참여한 정당 소속 정치인들이 참여하고 있는 것을 볼 수 있다. 이런 직접적인 혜택을 통해 정당 연합을 구성하고 있다. 또한 행정부는 예산과 행정입법을 할 수 있는 헌법적인 권리를 지니고 있다. 예산법은 매년 예산편성 과정을 조정하고 결정할 수 있는 행정부의 독점적 권리이다. 이와 더불어 행정입법은 새로운 정부부처와 청, 공기업과 공공부문의 새로운 자리, 공공기관 임원의 임기, 공공기관의 임금 결정 등을 입법부와 사법부와의 협의 없이 진행할 수 있다. 현재 브라질 대통령이 임명할 수 있는 공공부문의 일자리가 50,000개 이상에 달한다는 것은 의원들이 행정부의 요구를 무시할 수 없는 이유라고 할 수 있다(Ezrow and Frantz 2013, 117).

정당연합이 형성된 이후에는 연립 정부 운영의 문제가 발생한다. 연립정부는 교환상품(exchange goods)과 연립상품(coalition goods)을 통해 운영되는데 어떤 방법을 선택할 것인지를 결정해야 한다. 교환상품은 정치인 개인의 예산 수정을 통해 진행되는 방법이고, 연립상품은 연립 정당의 당원을 행정부 부처장관으로 임명하는 방법이다. 거대정당일 경우에는 연립상품을, 군소정당일 경우에는 예산 조정을 통해 연립을 구성하는 경우가 많다. 내각의 보직과 같은 연립상품은 대통령이 활용 가능한 전략적인 재원이다. 따라서 의회의 지원을 최대한 끌어낼 수 있는 방법으로 연립을 구성한다. 소속 정당이 없는 정치인의 장관 임명을 최소화하고 연립구성원들을 적절하게 배분하여 가장 많은 수의 내각을 구성할 때 지지를 더 받을 수 있도록 한다. 또한 행정부는 대통령 스스로 내부조직을 재편성하고 각 부처 장관을 분배하는 조직적인 개혁도 추진한다(Raile and Power 2011, 324-325).

선심성 예산 지원(Pork Barel)

브라질은 불구속 명부식 비례대표 선거제도와 연방체제 때문에 정당이 파편화되어 있다. 따라서 정당 중심의 정치보다는 개별 단위의 정치인들의 인지도가 선거 결과에 더 많은 영향을 미친다. 이런 선거 시스템 때문에 의원 후보자들은 다양한 자원을 확보해서 인지도를 높이고자 하는데 행정부는 이런 과정에 직접적인 지원을 할 수 있는 도구를 가지고 있다. 가장 먼저 고려되는 것이 포크 배럴(Pork Barrel)이다.⁵ 지역구의 선심사업을 위해 정부의 예산을 남용하는

5 포르투갈어 표기로는 Orçamento impositivo이다. Michael Royster(2015)는 포크 배럴로 집행된 예산이 2014년 연방 예산의 2%에 달한다고 주장한다.

것을 뜻하는 것으로 선거에 임박한 의원들이 득표를 위해 사용한다.

실제 행정부가 의원들이 요청하는 개별 예산 수정을 수용하는 전략을 활용할 수 있을 뿐만 아니라 이미 사용한 것들을 확인 할 수 있다. 대통령이 개별 의원들에게 보상이나 징벌적인 용도로 내용을 검토할 수도 있기 때문에 현안에 대해 의원들의 투표 의지를 바꿀 수 있다. 그러므로 행정부의 예산권이 정부가 안정적인 다수 지배연합을 만들고 유지하기 위한 핵심적인 수단이 될 수 있는 것이다. 이런 개별 의원들에 대한 포크 배럴뿐만 아니라 집단적인 예산 수정안도 의회에서 의원들의 지지를 얻기 위한 것이다(Pereira and Orellana 2009, 59).

이런 특성 때문에 예산 수정에 대한 법률적인 변화도 다양하게 진행되었다. 1993년까지는 개별 의원들의 수정안만 반영되었으나, 1993년 이후 의회 결의안 06/93호(Resolution n°1 06/93-CN)가 통과되면서 상임위원회, 지역 블록, 주정부 블록을 통해 집단적으로 예산안을 수정할 수 있게 되었다. 그러던 것이 1994년과 1995년에는 상임위원회, 정당, 주정부 블록과 개별 의원을 포함하는 4가지 형태로 진행되었으나 의회 결의안 2/95호(Resolution n°2 2/95-CN)가 발효되면서는 정당의 예산 수정권은 취소되었다(Melo et al. 2010, 28-29).

1988년 민주화 이후 모든 대통령은 동일한 제도적 틀에서 움직이고 있었지만, 상이한 협상조건과 전략으로 입법부의 지지를 이끌어 냈다. 페르낭두 콜로르(Fernando Collor) 전 대통령은 하원에서 일시적인 연립과 소수의 지지로 통치했다. 콜로르의 전략적 선택은 성공적이지 못했기 때문에 궁극적으로는 탄핵으로 이어졌다. 페르낭두 앙리키 카르도주(Fernando Henrique Cardoso) 전대통령은 의회 아젠다 카르텔을 재편성했다. 취임 첫해에 하원의 75%를 아우르는 중도 우파 연립을 만들었다. 그러면서 내각 장관들을 연립 보상으로 제공했고 연립정부에 속하지 않는 의원들에게는 소규모의 포크 배럴만을 주었다. 이나시우 룰라 다 실바(Inacio Lula da Silva) 전대통령은 매우 어렵게 다양한 방법을 활용했다. 노동자당이 좌파적 편향성 때문에 정당연합을 조직하기도 어려웠을 뿐 아니라 노동자당 내부의 파벌도 있었기 때문에 정당연합의 형성과 유지에 많은 노력이 필요했다. 그래서 룰라 전대통령은 정당연합의 주요 파트너였던 브라질 민주운동당(PMDB)이 요구하는 내각을 조정할 수 없어서 2003년 12월 이후 많은 규모의 포크 배럴을 정당연합과 개별 정치인들에게 줄 수밖에 없었다(Raile and Power 2011, 326).

이런 포크 배럴이 가능한 이유는 브라질이 지니고 있는 독특한 예산 책정, 의회 승인과 행정부의 거부권 행사, 예산 집행으로 이어지는 절차에서 찾을

수 있다. 먼저 예산은 행정부에서 책정하고, 이 예산안은 행정부에서 법령으로 채택되기 전에 의회에서 수정안을 추가할 수 있는 기회가 있다. 이 과정에서 의원들은 자신의 지역구에 필요한 예산을 편성하는데, 문제는 행정부가 다시 항목별 거부권을 가지고 있다. 그래서 특정한 의원의 예산 수정안을 반영시킬 수도 있고 거부할 수도 있다. 재선을 바라는 대부분의 의원들은 이 과정에서 정부와 협력하게 된다. 이때 행정부는 예산법(Lei Orçamentária Anual)이 승인한 지출을 일부분 혹은 전체를 중지시키거나 재정상황을 평가해서 동결시키는 예산 지출 통제법(Decretos de Contingenciamento)을 엄격하게 적용함으로써 의원들의 요구를 조절할 수 있는 권력이 생긴다(Pereira and Orellana 2009, 62; Bittencourt 2012, 17-18).

사실 포크 배럴도 연방과 지역이라는 서로 다른 수준에서 추진하는 것이 가능하다. 법률에 따르면 의원은 연방(전국) 법률 제정과 정책결정을 할 수 있고, 동시에 주정부와 지역구민들을 위한 권익을 보호하고 중재할 수 있다. 실제 레무스와 히키(Lemos e Ricci)가 실시한 서베이에서 의원들은 유권자들의 요구를 수용할 수밖에 없다고 밝히고 있다. 실제 예산 조정은 의원들의 선거과정에 영향을 미친다. 1998년 하원의원 선거 결과 분석에서 긍정적인 관계가 있는 것으로 나타났다(Pereira and Biderman 2015, 150). 또한 대통령이 의회에서 정책개혁을 통과시키는 교환 조건으로 정치적 화폐인 포크 배럴을 활용했다. 카르도주 전대통령과 룰라 전대통령이 헌법 수정안을 통과시키기 위해 포크 배럴을 이용했다(Alston and Mueller 2005). 행정부는 자금계획에 공적 자금을 지원할 것인지를 결정할 수 있는 자유재량권과 같은 금권을 지니고 있다. 투자자금은 의원들이 포크 배럴을 위한 재원을 확보하는데 매우 중요한 요소이다(Hiroi 2013, 41).

의회의 예산 수정안은 개별 의원이 요구하는 것보다 의원들이 모여서 제출하는 집단 수정안(Collective Amendments)이 더 많아서 2007년 기준으로는 수정안의 67%를 차지한다. 행정부 입장에서 의회의 지지를 확보하는데 개별 수정안보다 비효율적이다. 그러나 집단 수정안은 성격 상 특정하기 어렵고, 또한 정치 세력화할 수 있는 가능성이 매우 높다. 반면, 특정한 정당과의 협약은 안정적인 의석을 확보할 수 있다는 측면에서 효과적이다.

포크 배럴의 경우는 사안별 접근이 가능하다. 행정부가 발의한 특정한 법안이 나 정책을 승인해주는 대신에 포크 배럴을 받을 수 있다. 행정부의 입장에서는

특정한 의원에 구속되지 않는다는 장점이 있지만, 매번 새롭게 관계를 설정해야 하는 어려움이 있다. 의원들은 소속 정당의 정책 방향성을 크게 훼손시키지 않고 선택할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 지속적인 관계를 기대하기 어렵다는 측면에서 군소정당들이 선호한다.

정당을 통한 지도자의 리더십과 협상력

브라질을 비롯한 라틴아메리카는 전통적으로 과두제 체제를 경험하면서 정치 활동이 특정한 정치 엘리트의 리더십에 좌우되는 경우가 많다. 또한 지역단위에서는 지역 정치지도자를 중심으로 정치 활동이 이루어진다. 이런 관계 때문에 특정한 정치 엘리트 혹은 정당 지도자들의 영향력이 매우 크게 작용한다. 대통령은 입법 절차의 집중화, 운영위원회(Mesa Diretora), 원내 대표자 회의(Board of Leaders) 등의 제도적 메커니즘을 통해 아젠다를 공유하고 정책 시행에 필요한 입법과정을 진행한다.

제도적으로도 브라질 정치는 탈중앙집중화와 중앙집중화로 구분하는 것이 가능하다. 선거제도, 연방주의와 다당제는 정치인들의 권한을 탈집중화하는 경향성을 지니고 있고, 대신 의회 내의 정책결정 절차, 재정과 정치 재원의 분배와 규칙을 정하는 대통령의 헌법적 권한은 중앙집중화하는 경향이 있다 (Pereira and Mueller 2003, 737-738). 이런 구조 때문에 선거 연합은 느슨한 형태로 이루어지지만, 유권자의 표를 확보할 수 있는 의회의 정당 결속력은 매우 높게 나타난다.⁶

이와 같은 결속력은 정당 지도자들의 리더십이 결정적인 역할을 한다. 1988년 이후 당원들의 충성도는 정당 보다는 정당 지도자들에 대한 것이 더 높은 것으로 나타났다(Pereira and Biderman 2015, 153). 정당 지도자의 정치적 영향력에 따라 행정부와 위원회의 요직을 차지하는 규모나 내용이 결정된다. 이것이 결정권을 확보하는 과정으로 이어지기 때문에 의회 내의 정치력으로 연결되고 중국에는 행정부와 협상을 이끌어내는데 크게 작용한다.

이와 같은 정치지도자의 리더십이 영향을 미치는 분야는 네 가지로 구분된다. 첫째, 정당 지도자의 리더십은 연방정부에 대한 협상력을 결정한다. 정당 대표가

6 브라질 사회가 이질성이 높기 때문에 의회 내에 다양한 정당이 필요하고, 국가의 요구에 대응하기 위해서는 안정적인 의석을 필요로 한다. “A votação do impeachment na Câmara”, [검색일자: 2017. 05. 12.], <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/a-votacao-do-impeachment-na-camara/>

자신들이 원하는 것을 갖기 위해서 행정부와 협상할 때 결집된 힘을 보여주어야 한다. 이 과정에 당원들을 결집시키고 좋은 협상 결과를 내기 위해서는 리더십이 매우 중요하다. 둘째, 정당지도자가 의회 내의 주요 보직에 누굴 앉힐 것인가를 결정하기 때문에 의원들은 지도자의 요구를 수용한다. 그렇지만 동료들의 반발이 생길 수 있어 대표들은 하향식 리더십을 지양한다. 셋째, 정당 대표가 위원회에 의원을 임명하고 해임하는 권한을 지니고 있다. 브라질 의회에서 의원들이 욕심을 내는 위원회는 헌법, 정의와 시민권 위원회(Committee of Constitution, Justice and Citizenship)와 재정위원회(Committee of Finance)이다. 넷째, 의회에 상정된 주요 법안과 행정부 정책에 투표하는 방향성을 결정하는 역할을 하고, 동시에 소송절차의 긴급성을 평가하고 결정한다(Pereira and Mueller 2003, 739).

정당의 리더십이 많은 영향을 미치기 때문에 여당은 연합의 다른 정당 대표나 지도자가 상·하원의 대표가 될 수 있도록 배려한다. 이때 대통령과 의회가 마찰을 빚을 경우에는 정치적 위기를 맞을 수 있다(Arnaldo et al. 2015, 143-146). 지우마 전대통령이 2기 집권초기에 정치력을 강화하기 위해 기존의 관례를 깨고 하원의장 선거과정에 공개적으로 개입해서 노동자당 출신을 앉히기 위해 노력했으나 브라질민주운동당(PMDB)의 에두아르두 쿵냐(Eduardo Cunha)가 당선되었다.⁷ 그 결과 지우마 전대통령과 에두아르두 쿵냐의 관계가 급격하게 나빠졌고, 당달아 연립정부의 안정성도 크게 훼손되었다. 이처럼 특정한 정당 지도자의 리더십과 협상력은 정치전반에 영향을 미친다.

그렇지만 대통령과 의회 관계가 항상 대립적인 것은 아니다. 어떤 특정한 아젠다와 정치적 현안에 대해서 협력 관계를 보이기도 한다. 또한 대통령과 의원 개개인이 지니는 관계에 따라 입장을 달리하는 경우도 있기 때문에 대통령과 의회의 관계는 행정부와 입법부, 중앙집중화된 권력과 탈집중화 권력, 중앙정부와 주정부의 관계, 정치인 대통령과 정치인 상원과 하원, 개인과 집단이라고 하는 매우 복잡한 구조를 지니고 있다.

그러나 파편화된 정당이 행정부와의 협상에서 제약요인이 되고, 브라질 정당들이 대체적으로 시민사회와의 관계가 약하고 지지도도 낮아 독자적인 영향력을 가지기 어려울 때가 있다. 그래서 자신들만의 리그인 의회에서 강력한 정치적 유대감을 형성하고 있다.

7 Silvio Navarro, Laryssa Borges e Marcela Mattos(2015), “Câmara elege Eduardo Cunha para desespero do Planalto”, *Veja*, Vol. 2, No. 1 참고.

경쟁적 입법권 행사

위에서 살펴본 바와 같이 행정부와 입법부 간에는 복잡한 거래 게임이 있는 것을 알 수 있다. 행정부는 안정적인 정책 아젠다를 수행하기 위해 내각 인사권 조정, 예산 수정과 정당 지도자들을 장악하는 등 모든 수단을 동원하는 ‘도구상자’(caixa de ferramentas)를 지니고 있다. 도구 상자를 얼마나 효과적으로 활용하는가에 따라 국정운영을 안정적으로 할 수 있다는 측면에서 행정부와 입법부 간의 균형점을 찾을 수 있다.

1988년 헌법은 대통령에게 부분적 법안 거부권, 포고권, 긴급 법안 요구권과 예산권 등의 입법권을 인정했다. 대통령이 강력한 권한을 가지고 있다고 반드시 대통령제 민주주의에 위협이 되지는 않는다. 독립적인 사법부와 의회의 감시로 견제와 균형이 중요한 역할을 하고 있으며, 행정부 균형추로서 검사가 있기 때문에 비교적 잘 유지되고 있다.

강력한 대통령제가 지니고 있는 위협은 의회 법안에 대한 거부권 행사이다. 상투스(1997)는 대통령들이 거부권 행사를 점진적으로 줄이고 있다고 평가했다. 피게이레두와 리몽기는 1988년 이후 행정부가 전체 연방 법률의 88%를 발의했다고 주장한다. 그러면서 사르네이 행정부부터 룰라 행정부까지 모든 정부가 강력한 대통령의 정치 아젠다가 지지를 받는 협력 체제를 이루고 있었다고 강조한다.

2011년 2월에 지우마 전대통령이 의회에 조세와 정치 개혁안을 제출했으나 통과되지 않았다. 반면 브라질 의회는 지우마 전대통령이 반대하는 반환경 규제를 담고 있는 산림법을 발의해 2012년 5월에 통과시켰다. 이에 대통령은 의회가 통과시킨 법안의 12개 조항을 거부했다. 또한 대통령령을 통해 자신이 거부한 조항들을 유지할 것을 발효했으나, 연립정부를 구성하고 있는 의회 농촌위원회 의원들이 대통령령을 무산시키고자 했다(Hiroi 2013, 39-40). 이런 일련의 과정들은 대통령과 의회의 협력관계가 무너졌을 때 국정이 원활하게 진행될 수 없다는 것을 보여준다.

페르난두 리몽기(Limongi 2007, 2-3)는 대통령이 정치적 지지를 확보하고 연립을 형성하기 어려운 이유는 정당의 숫자보다는 연방주의, 주지사의 정치력(Power of Governor), 브라질 사회의 다양성과 이질성에서 찾아야 한다고 주장한다.

“정당과 지방이 연립을 구성하는 두 가지 축이다. 이것이 반복적으로 연립이 형성되는 이유를 설명해준다. 정부 지지 기반은 정당뿐만 아니라 지역에서 비롯된다.”

그러나 최근 페르난두 리몽기는 이런 개념적 정의와 원인 규정을 부정한다. 브라질도 다른 서구의 민주주의와 동일한 패턴으로 움직이고 있다고 주장한다. 그는 1988년 헌법이 출발할 때와는 달리 행정부와 입법부 권력 관계를 조직하는 제도적인 토대가 바뀌었다고 주장한다(Limongi 2007, 4).

선거법과 후보에 대한 정당의 통제권 부재가 개인적인 투표와 정당 정책을 규정하는 자율성을 주고 있다. 행정부의 제도적인 권력과 입법부에 집중된 정책결정체제가 엄격한 아젠다를 강요하고 입법부가 정책 결과에 미치는 역할을 제한하고 있다.⁸ 이런 입법권 행사 과정에서 정치인들이 개인의 이익을 위해 탈당하면서 정치와 정당에 대해 부정적인 이미지로 인식되기도 한다. 즉 정치인들은 권력을 창출하려는 자신들의 개인적 야망에 따라 움직이는 것으로 폄하되고, 반대당에 던지는 찬성투표(Floor Crossing)로 대의 민주주의에서 가장 중요한 정치적 대표성의 의미를 왜곡시켰다는 비판을 받기도 한다. 이런 행위는 유권자들이 뽑아준 의사에 반할뿐만 아니라 선거결과를 바꿈으로써 정당의 권력 배분을 바꿔버린다. 또한 탈당은 정치제도를 불신하게 만들고 정치인과 유권자의 관계를 왜곡시키기도 한다. 이런 과정 때문에 시민들의 역할이 매우 약해지고, 의회가 지니는 견제와 균형 기능이 작동하지 않게 된다.

경쟁적인 입법권 행사는 대통령과 의회가 정치력을 발동시키는 과정이다. 대통령의 입법권이 강화될 경우에는 연립 대통령제를 뒷받침하고 있는 정당연합이 약해질 수 있는 가능성이 높아지고, 반면 의회의 입법권이 강화되면 대통령의 정책기조가 변화될 수 있어 행정공무원들에 대한 추동력을 상실할 수 있고, 국민들의 기대에 부응하지 못할 가능성이 높다. 따라서 대통령과 의회의 입법권은 특정한 제도를 통해 조율되어야 한다.

결론

브라질의 대통령은 같은 연방국가인 미국과 비교했을 때 훨씬 강력한 권한을 지니고 있다고 평가되었다. 또한 헌법에서도 대통령의 권한이 충분히 보장되었다. 그러나 선거제도로 인해 의회 내에서 국정 운영을 위한 과반수 의석을

8 멜루(Melo 2011)는 헌법이 선거와 행정절차에서 각 정당들의 역할을 규정하면 거래비용이 줄어든다고 본다. 정치인들의 활동반경이 제한되면 비합리적인 행태를 피하려고 하는 시도로 해석된다.

차지하지 못하는 구조 때문에 연립정부를 구성해야한다. 안정적인 국정 운영을 위해서는 정치적 목적과 이데올로기를 달리하는 정당과 연합해야 하고 이 과정에서 행정부를 나누어야 하는 현상들이 발생한다. 대통령의 권력에 대해 견제와 균형을 추구할 수 있다는 측면에서 매우 긍정적이지만, 어떤 정권도 과반수의 의석을 차지할 수 없다는 것은 정당과 정치인들의 이합집산을 만들어낸다는 점에서 부정적이다. 특정한 정당의 정치인들이 탈당하는 것은 대표자로 뽑아준 유권자들의 민의를 저버리는 것이기 때문에 선거를 통해 운영되는 대의제 민주주의의 기틀을 흔드는 것이라 할 수 있다. 이런 문제들이 정치적인 현상으로 국한된다면 참여와 심의 민주주의로 극복될 수 있겠지만, 글로벌라이제이션으로 다변화되는 사회를 반영하는데 한계가 있어 보인다.

본고에서는 연립 대통령제가 고착된 브라질에서 정치인 대통령이 국정을 수행하기 위해 의회에 대해 어떤 정치권력을 지니고 있는지 분석했다. 헌법적으로 제왕적 권력을 지닌 대통령이 선거제도 때문에 의회에서 과반수를 차지하지 못하는 정치상황을 어떻게 극복하고 안정적인 국정운영을 수행할 것인가는 결국 두 권력 간의 협상력의 문제인 것을 알 수 있다. 대통령이 지니고 있는 도구들은 연립정부 구성, 포크 배럴, 정당 간 협상과 경쟁적인 입법권을 행사하는 것이었다. 특히, 연립정부 구성은 다른 정당과 행정부 요직을 나누어 가져야 한다는 부담과 대통령에게 지지를 보낸 국민들의 민의를 온전히 수용하지 못한다는 문제가 있음에도 불구하고 브라질 정치 공학적인 측면에서는 가장 안정적인 선택일 수 있었다. 반면 의회는 대통령의 권력 집행에 대해 견제와 균형을 유지하기 위해서는 정당 간의 연합과 더불어 정치인 개인의 선택이 직접적인 견제의 방식될 수 있다는 것도 알 수 있었다. 정치인들이 선거과정에서 정당의 이익보다는 정치인 개인의 이익을 우선시 하는 정치 문화 때문에 균형이 유지되는 측면이 있다. 이런 과정에서 가장 많이 활용되는 전략이 탈당과 전당이며 포크 배럴과 같은 재정적인 지원이었다. 이와 같이 브라질 연립 대통령제와 의회는 선거제도로 구조화된 환경 속에서 끊임없이 협상을 추구해야 하는 권력관계를 형성하고 있다는 것을 알 수 있다.

참고문헌

- Alston, Lee J.(2005), "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil," *The Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 22, No. 1, pp. 87-114.
- Bittencourt, Fernando Moutinho Ramalho(2012), "Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle," Núcleo de Estudos e Pesquisas, Textos para Discussão, p. 112.
- Cabral, Lucíola Maria de Aquino, "O presidencialismo na constituição brasileira de 1988".
- Cheibub, José Antonio and Fernando Limongi(2010), "From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations," *RIEL*, Belo Horizonte, No. 1, pp. 38-53.
- Choi, Dai-Kwon(2009), "The Rule of Law and Parliamentarism in Korea: Retrospection and Prospect," *Science of law*, Seul Universty, Vol. 49, No. 4, pp. 208-248.
- Ezrow, Natasha M. and Erica Frantz(2013), *Failed States and Institutional Decay: Understanding Instability and Poverty in the Developing World*, New York, Bloomsbury Academic.
- Hiroi, Taeko(2013), "Governability and Accountability in Brazil: Dilemma of Coalitional Presidentialism," *The Journal of Social Science*, Vol. 75, pp. 39-59.
- Junior, Arnaldo Mauerberg, Carlos Pereira and Giro Biderman(2015), "The Evolution of Theories about the Brazilian Multiparty Presidential System," *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 7, No. 1, pp. 143-161.
- Kim, Jung-Hyun(2013), "The Revaluation for Presidentialism in Latin America: Focusing on the Brazilian Presidentialism," *Journal of Science of Law*, Vol. 37, pp. 29-70.
- Kim, Young-Chul(2016), "A Causes of Dilma Rouseff Political Crisis," *Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Vol. 35, No. 2, pp. 27-46.
- Kim, Young-Il and Jung-Jin Lee(2014), "Meaning of the Election System in Brazil Reflected in the 2014 Presidential Elections," *Issue and Discussion*, No. 918, pp. 1-4.
- Krause, Silvana(2006), "The Consequences for Democracy of a Weak Party System: Party Defections in Brazil," *The Impact of Floor Crossing on Party Systems and Representative Democracy*, 15 November 2006, Cape Town, South Africa.
- Lim, Su-Jin(2014), "Political Party Coalition in Latin American Presidential Systems A Qualitative Comparative Analysis," *Korean Association of Party Studies*, Vol. 13, No. 3, pp. 185-217.
- Limongi, Fernando(2007), "Democracy in Brazil: Presidentialism, Party Coalitions and the Decision Making Process," *Novos estud. - CEBRAP*, Vol. 3, pp. 1-29.

- Melo, Marcus, Carlos Pereira and Saulo Souza(2011), *The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Suboptimal Equilibrium*, Inter-American Development Bank.
- Muthoo, Abhinay and Kenneth A. Shepsle, “The Constitutional Choice of Bicameralism”.
- Peixoto, João Paulo M., “Presidentialism in Brazil Politics and Administration from the Military Regime to the Workers Party Rule”.
- Pereira, Carlos and Bernardo Mueller(2003), “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil,” *Dados*, Vol. 46, No. 4, pp. 735-771.
- Pereira, Carlos and Salomon Orellana(2009), “Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil,” *Journal of Politics in Latin America*, pp. 57-79.
- Power, Timothy J.(2010), “Optimim, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy,” *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 18-33.
- Raile Eric D., Pereira Carlos and Timothy J. Power(2011), “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime,” *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 2, pp. 323-334.
- Silvio Navarro, Laryssa Borges and Marcela Mattos(2015), “Câmara elege Eduardo Cunha para desespero do Planalto,” *Veja*, 2015.02.01.
- Themoteo, Reinaldo José(2011), *O Congresso e o presidencialismo de coalizão*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer XII, No. 2.
- Yang, Hyun-Mo and Ki-Kwan Park(2015), “A Study on the Strategies to Build Cooperative between the Administrative and Legislative Branches under the Presidential System,” *The Korea Institute Of Public Administration*.

Internet

- “Bbicameral System”, [date for search: 2017.05.13.], <http://m.blog.daum.net/jongwon111/15681618>
- “Chapter 2 parliamentary”, [date for search: 2017.05.13.], http://www.kangwonlaw.ac.kr/board_download.asp?boardCode=material01&boardnumber=256
- “Proclamação da República do Brasil”, [date for search: 2017.05.13.], https://pt.wikipedia.org/wiki/Proclama%C3%A7%C3%A3o_da_Rep%C3%BAblica_do_Brasil
- Royster, Michael(2015), “Opinion: Brazilian Pork Barrel, Revisited”, [date for search: 2017.2.13.], <http://riotimesonline.com/brazil-news/opinion-editorial/opinion-brazilian-pork-barrel-revisited/>
- “A votação do impeachment na Câmara”, [date for search: 2017.05.12.], <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-d>

e-dilma/a-votacao-do-impeachment-na-camara/

Article Received: 2017. 04. 18.

Revised: 2017. 05. 17.

Accepted: 2017. 05. 18.