

# 민주화 이후 포르투갈 정당체제 변화: 통치체제와 선거제도를 중심으로\*

고 주 현\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 포르투갈의 통치체제와 선거제도
- IV. 결론

---

\* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단 일반공동연구지원사업의 지원(NRF-2016-S1A5-A2A03926153)으로 수행되었음을 밝힌다.

\* 연세대학교 동서문제연구원 Jean Monnet Centre of Excellence 연구교수.

## | 논문요약 |

이 글은 40여 년의 권위주의 독재를 경험한 포르투갈에서 민주화 이후 경쟁적 정당체제 확립과 체제 안정을 원활히 이루어낼 수 있었던 원인을 규명하는 데 목적이 있다. 포르투갈은 비례제 의회선거를 통해 사회적 대표성을 추구하면서 동시에 경쟁적 정당체제 확립을 통해 체제 안정을 순조롭게 이루어냈다. 포르투갈은 1976년 헌법을 기초로 준대통령제라는 통치체제와 비례대표제 의회 선거제도를 채택했다. 일반적으로 비례대표제는 다수선거제와 비교해 의회구성의 비례성 강화를 통해 다당제를 촉진한다. 하지만 포르투갈의 경우 비례제에도 불구하고 1987년 이후 확고한 양당제적 특성을 보이기 시작했으며, 이는 내각 안정에 기여했다. 본 연구는 이에 대한 원인으로 준대통령제 하에서 대통령의 실질적 권한에 주목한다. 특히 첫째, 1982년 개헌을 통해 대통령의 권한이 약화되었다는 일부 학자들의 주장에도 불구하고 대통령의 의회 해산권과 법안 거부권 등의 헌법적, 실질적 권한은 여전히 유지되고 있으며, 둘째, 권위주의 독재와 연이은 급진적 체제전환기의 경험으로 인해 더욱 강한 구심성을 보이는 이념균열과 선거 연합정치가 정당의 분절화를 막고 정치안정에 기여했다.

**주 제 어 :** 포르투갈 정치체제, 정당체제, 비례대표제, 준대통령제, 민주화

## I. 서론

이 글은 민주화 이후 포르투갈에서 경쟁적 정당체제가 확립되고 동시에 체제 안정을 원활히 이루어낼 수 있었던 과정과 원인을 규명하고자 한다. 포르투갈은 1976년 헌법을 기초로 준대통령제라는 통치체제와 비례대표제라는 의회 선거제도를 채택한 바 있다. 일반적으로 비례대표제의 도입은 다수대표제에 비해 의회구성의 비례성 강화를 통해 정당체제에서 다당제적 특성을 보인다. 하지만 포르투갈의 경우 비례제에도 불구하고 1987년 이후 양당제적 특성을 오랜 기간 유지해왔으며 이는 내각 안정에 기여했다. 이 연구는 그 원인에 주목한다.

포르투갈은 제3의 민주화물결을 시작한 첫 번째 국가로 민주화 이행에 관한 연구에서 주목을 받아왔다. 하지만 같은 이베리아 국가이자 권위주의 경험을 공유한 스페인의 정당체제 연구가 활발히 이루어져온 것에 비해 포르투갈의 정당체제와 선거제도, 통치구조에 관한 학문적 논의는 제한되어 있을 뿐만 아니라 특히 통치체제에 관해서는 학계의 합의가 제대로 이루어지지 않고 있다. 예컨대 사르트리(G. Sartori)나 레이파르트(A. Lijphart)는 포르투갈의 통치체제를 준대통령제로 분류하면서<sup>1)</sup> 1982년 개헌 이후 대통령 권한 약화로 오히려 의회제에 가깝다는 주장을 하지만 그 근거에 대한 실증적 제시는 하지 못하고 있다. 그런 중에 네투와 로보의 연구는 포르투갈의 통치구조에 관한 독보적인 연구결과를 보여 준다. 그들은 1982년 이후에도 포르투갈 대통령은 의회 해산, 장관 및 고위 공직자 임명<sup>2)</sup>, 사법 심사를 통한 법안 무효, 법안거부권 등의 권한을 보유하고 있다는 점을 근거로 대통령 권한이 여전히 강력하게 유지되고 있음을

1) Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (London: MacMillan, 1994), p. 138.; Arend Lijphart, *Electoral System and Party System: a Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 129.

2) 포르투갈에서 대통령이 임명하는 공직자는 총리, 장관, 차관, 합참의장, 3군 참모총장, 대사 및 특사, 2개 자치지역(Azores 및 Madeira) 공화국대표, 회계법원(감사원)장, 검찰총장, 최고사법위원회 위원 2명, 국가평의회 위원 5명 등임.

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/lei-organica-do-governo>. (2018년 1월 20일 검색)

강조한다.<sup>3)</sup>

이 연구는 포르투갈이 민주화 이후 비례대표제에도 불구하고 양당제적 정당 체제를 형성하고 있다는 점에 주목하여 민주화 이행기와 공고화기를 아우르는 포르투갈의 사회적 균열구조가 어떻게 정당체계에 반영되었고 나아가 이 과정에서 선거제도의 역할은 무엇이었는지에 관해 살펴보았다. 이를 통해 대표성을 높이면서도 대정당에 의석을 집중시키는 선거제도와 다른 사회균열들보다 우선시되었던 민주화 요인들로 인해 온건화된 정치엘리트의 구심적 경쟁(정치엘리트의 전략적 행동)이 가능했던 측면들이 포르투갈의 안정적 정당체계 확립을 가능하게 했던 요인으로 보았다. 무엇보다도 대통령 권한을 중심으로 한 포르투갈의 통치체제에 관한 제도적인 고찰을 통해 강력한 대통령 권한이 포르투갈의 준대통령제를 명확히하며 이와 같은 대통령의 역할이 양당제 구축에 기여했음을 분석한다.

포르투갈은 늦은 민주화로 인해 다른 서유럽국가들처럼 종교나, 이념균열 역시 크게 작동하지 못했으며 그렇다고 스페인과 같이 지역균열도 크지 않다. 포르투갈에서는 오히려 민주화 요인과 선거제도, 나아가 통치체제가 정당체제 형성과 변화에 영향을 미친 것으로 본다. 이 글은 다음과 같은 순서로 구성된다. 2장에서는 분석 상 필요한 이론적 논의들을 위해 비례대표제와 의회대표성, 그리고 준대통령제와 정당체계에 관한 개념적 논의들을 다루도록 한다. 3장에서는 포르투갈에서 비례대표제의 다당제 촉진 경향을 차단한 요인들로 의회선거제도와 대통령의 실질적 권한을 사례별로 살펴본다.

3) Octavio Amorim Neto and Marina Costa Lobo, "Portugal's semi-presidentialism (re)considered: An assesment of the president's role in the policy process, 1976-2006", *European Journal of Political Research*, 48 (2009), pp. 234-255.

## II. 이론적 논의

### 1. 비례대표제와 의회대표성

레이파트는 대의민주주의제도가 선거권의 확대로 중산층이하 하층계급까지로 정치참여를 폭넓게 보장함으로써 의회민주주의를 구성하는 ‘경쟁성’을 증대시켰다고 본다. 또, 그는 이러한 의회민주주의를 추진하는 제도로서 ‘선거’가 투표자의 선택이 어떻게 의회로 ‘환원’되는지의 과정을 고찰하였다.

선거제도는 유권자의 투표율이 의석수의 적절한 배분으로 연계되도록 하는 것임에도 그 효과는 복잡적이다. 비례대표제는 투표에 의한 국민의 의사를 의회구성예 비교적 잘 반영한다는 장점이 있다. 반면 상대적 다수에게 대표권을 부여하는 다수제는 정당의 수를 제한하여 정치적 안정 및 효율적인 정부에 기여 하지만, 소수의 정치적 영향력을 제한하여 대표성이 결여되는 취약함을 갖는다. 대의민주주의에서 비례대표제는 단수다수제에 비하여 사회적 대표성이 높다고 할 수 있으며, 통치구조는 사회적 대표성을 높혀주거나, 그 반대로 성공적인 비례대표제가<sup>4)</sup> 통치구조의 안정성을 제고하는 등 상호간 ‘대표성’과 ‘안정성’의 균형을 유지하는 제도적 환경과 구조로 작용한다.<sup>5)</sup>

4) 비례대표제는 크게 보아, ① 단기이양식 또는 선호이전식 투표제(STV: Single Transferable Vote), ② 정당명부식 비례대표제(Party List Proportional Representation), ③ 지역구 불균형 보상식 비례대표제(Mixed-Member Proportional Representation)가 있다. 또한 복수의 당선자를 결정하기 위한 ‘헤어(Hare)’식과 ‘동트(d’Hont)’식, ‘하겐바흐 비쇼프(Hagenbach-Bischoff)’식 및 ‘상-라게(Sainte-Laguë)’식 등이 있다. 여러 변형식에 관해서는 박찬욱 편, 『비례대표 선거제도』 (서울: 박영사, 2000), pp. 239-240.

5) 의회의 사회적 대표성과 관련해 김종철은 ‘의견의 대표(representation of opinion)’와 ‘권력의 대표(representation of power)’를 구분한다. 사회의 다양한 의견을 정치적으로 더 잘 반영할 수 있을 것인가는 민주주의의 핵심 문제이다. 이를 위해 ‘비례성의 향상’이 쟁점이 된다. 비례성 향상이란 본래 사회적 약자 및 소수와 존재에 주목하면서 그들의 정치적 입지를 부양한다는 가치를 지닌다. 그런데, 여기서 ‘사회적 대표’란 ‘세세한 정치적 이슈에 대한 개별적 의사가 아니라 종합적으로 개별이슈에 대해 판단하는 권력자체를 대표해 줄 대표자 혹은 집단적 세력’을 의미하며 그 집단을 선택하는 것이 선거제도라 할 수 있다.

대의제는 직접민주주의의 비효율성과 급진성을 극복하기 위한 고육책이므로 효율적이면서도 안정적인 정치체제를 구축할 수 있는 선거제도를 헌법이 정당화하고 있는데, 선거제도가 구현하여야 할 공동체 질서의 '정당성'과 '효율성'이라는 양대 목표는 정치현실에서 선거제도가 운영되는 과정에서 불가피하게 서로 '긴장관계'에 있기 쉽다.

본 연구는 선거제도로서의 비례대표제도와 정치제도로서의 통치구조의 다양한 조합이 의회의 사회적 대표성에 '선택적 친화성' 또는 일정한 '상관관계'를 갖고 있다고 본다. 의회의 사회적 대표성이 제고되지 못하는 문제점은 선거제도와 그 기술적인 변화를 통하여 일정하게 영향을 갖게 되지만, 역사적 발전 형태를 볼 때 그것이 정치제도로서 통치구조와 어떻게 결합해왔고, 결합하느냐에 따라 역시 매우 다양하며 상이한 결과를 나타내고 있다고 본다. 여기서 그 '상관관계'란 역사적인 발전과정과 사회적 관계의 표출로 의회의 사회적 대표성이 이들 간 어떤 상호관계 속에 표출되었는가하는 점이다.

포르투갈은 단원제 의회에서 폐쇄형 정당명부형 비례대표제를 통해 사회적 대표성과 동시에 준대통령제를 유지함으로써 정치적 안정성을 동시에 겸비하고자 하고 있다. 즉, 의회의 사회적 대표성을 유지하기 위해 비례대표제를 도입 운용하고 있으며, 동시에 정치적 안정성을 유지하기 위하여 동트식 의석배분을 하는 등 다양한 방식의 진입장벽(결과적으로 5-7%이상 득표정당 만이 의회진입이 가능하도록)을 두어 의회의 사회적 대표성과 정치적 안정성을 병행하려는 모습을 보이고 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 준대통령제에 관한 개념적 논의

준대통령제를 학문적으로 처음 소개한 뒤베르제(M. Duverger)는 다음의 세

6) 이호근(2016)의 연구는 의회의 사회적 대표성은 통치구조의 안정성 정도와 각각 상반된 결과가 아니라, 오히려 이들 간에는 비례적인 경향을 보이는 것으로 본다. 이호근, 『의회의 '사회적 대표성' 개선을 위한 국제 비교연구』 (서울: 의회발전연구회, 2016), pp. 14-18.

가지 특징을 갖는 통치형태를 준대통령제라 정의한다. 대통령은 ① 국민의 보편선거에 의해 선출되고 ② 상당한 권력을 가지며, ③ 대통령과 수상, 각료가 동시에 존재하며 이들은 행정권을 보유하며 의회가 반대를 표명하지 않는 한 그 직을 유지할 수 있다. 따라서 준대통령제는 수상 또는 총리와 내각이 행정권을 보유한 채 대통령을 견제하며 의회의 신임에 의존하여 존속하는 체제라 할 수 있다. 뒤베르제의 이러한 정의에서 논란이 되는 것은 대통령의 '상당한' 권력이라는 조건인데, 어떤 권력을 얼마나 가져야 상당한 권력을 충족시킬 수 있는지에 관해 학자들 간의 합의가 이루어지지 않고 있고 특히 대통령의 헌법적 권력과 실질적 권력에 대한 구분과 이해의 필요성을 수반하기도 한다.<sup>7)</sup>

포르투갈은 뒤베르제의 1980년 논문을 통해 프랑스 제5공화국, 오스트리아, 아일랜드, 핀란드, 독일 바이마르 공화국과 함께 서유럽의 의회제 국가와는 구별되는 정치체제 모형인 준대통령제로 분류된다. 하지만 대통령 권한을 축소시킨 1982년 개헌 이후의 포르투갈 통치형태와 관련해 사르토리와 같은 학자는 포르투갈을 의회제에 가깝다고 주장한 바 있다.<sup>8)</sup> 이는 위에서 언급한 대통령의 상당한 권력의 내용을 어떻게 규정하는지와 연관되며 나아가 대통령의 헌법적 권한과 실질적 권한에 관한 면밀한 검토를 필요케 한다.<sup>9)</sup> 슈가르트와 캐리(M.

7) 강신구, "준대통령의 개념과 실제", 『한국정치연구』, 제23집, 3호 (2014), p. 118.

8) Giovanni Sartori, *Party and Party System: A Frame for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p. 129.; 사르토리는 뒤베르제의 준대통령제 국가들의 초기 분류로부터 포르투갈이 1982년 개헌 이후 대통령 권한의 축소로 의회제적 성격을 갖는다는 이유로 포르투갈을 축출한 바 있다. 그 외에도 포르투갈의 통치형태는 준대통령제보다는 준의회제에 가깝다는 주장(Thomas Bruneau, Nikiforos Diamandouros, Richard Gunther, Arend Lijphart and Leonardo Morlino "Democracy, Southern European Style". in Diamandouros, Nikiforos and Gunther Richard (eds.), *Parties, politics and democracy in the new Southern Europe* (Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2001), p. 42.)과 대통령제 성격을 가미한 의회제로 분류(Gomes Canotilho J. and Vital V. Moreira, *Fundamentos da Constituição* (Coimbra: Coimbra Editora, 1991), p. 53.)한 학자들도 있다.

9) 대통령의 실질적 권력행사를 강조하는 학자들의 경우 대통령과 의회다수와의 관계에 따라 대통령제 또는 의회제와 같이 운영된다고 주장한다. 하지만 이 입장은 대통령과 수상 사이에 갈등이 부재한다는 가정에서 가능한 것이며, 실제로 대통령은 수상이 누가 되는가에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인지해야 한다. 왜냐하면 비례제를

S. Shugart & J. M. Carey)는 이와 같은 모호성을 완화시키기 위해 준대통령제의 하위 개념으로 총리중심-대통령제(premier-presidentialism)와 대통령중심-의회제(presidential-parliamentalism)를 제안한 바 있으며<sup>10)</sup> 대통령의 입법 권한과 비입법권한을 구분하고 각 권한의 합을 총 10점으로 측정했다. 포르투갈의 통치형태와 1982년이라는 분기점은 오히려 준대통령제에서 의회제로의 전환이 아니라 슈가르트와 캐리가 제안한 개념대로 대통령제중심-의회제에서 총리중심-대통령제로의 전환이며 여전히 확고한 준대통령제가 유지되고 있다고 봐야 한다.<sup>11)</sup> 그들에 따르면 포르투갈의 대통령 권한 점수는 1976년부터 1982년까지 9점으로 준대통령제 국가들의 대통령과 비교해 강력한 권한을 갖는 것으로 측정되었고 82년 이후부터는 그 권한이 6점으로 축소되었다.<sup>12)</sup>

강신구는 준대통령제에 관한 엘지의 재정의인 ‘보편선거를 통해 고정된 임기로 선출된 대통령이 의회에 책임을 지는 수상 및 내각과 공존하는 체제’가 방법론적으로나 이론적으로 보다 중요한 함의를 갖고 있고, 그 이유로 주인-대리인 관계에 기반해 각 통치형태가 위임-책임의 관계에 있음을 보여주기 때문이라 주장한다.<sup>13)</sup>

포르투갈의 경우 1982년 이후에도 대통령은 내각의 구성과 해체 및 의회의

---

채택한 유럽 국가들에서 단일 정당이 단독으로 과반수를 형성하는 것은 어렵고 이런 상황에서 정당들은 누가 수상이 되어야하는 지에 관해 협상을 할 것이고 대통령은 정당들의 이러한 협상 과정에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이 경우에 대통령은 내각 구성을 위한 협상을 주도하는 조각자를 선임할 수 있다.

10) 슈가르트와 캐리는 프랑스 제5공화국을 총리형의회제로, 독일 바이마르공화국을 대통령제형 의회제의 전형적인 모델로 제시한 바 있다. Matthew Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 156-158.

11) 총리중심-대통령제에서 대통령은 헌법보다 하위의 법률에 의해 규정되며 입법활동과 관련해 제한된 권한만을 행사한다. 하지만 대통령중심-의회제에서 대통령은 수상과 내각에 대한 임명과 해임권한을 가질 뿐만 아니라 의회 해산권과 입법권을 보유함으로써 입법부의 권한을 무력화시킬 수 있는 권한을 갖는다.; 한정훈, “통일한 국의 정부형태와 준대통령제”, 『전략연구』, 제63권 (2014년), pp. 205-235.

12) M. Shugart & J. Carey, *op. cit.*, pp. 159-160.

13) 강신구, *op. cit.*, p. 123.



해산과 관련해 어느 정도의 권력을 부여받고 있을 뿐만 아니라, 의회나 정부가 발의한 법안에 대한 위헌청구심판권한을 갖고 있다. 한편으로 의회 다수 또는 소수와 어떤 관계에 놓여있는 지에 따라 그 권한이 더 커지기도 축소되어지기도 하지만 어떤 경우에서든지 정부의 형성과 해체에 있어 중요한 영향을 미칠 수 있고 그 정치적 결과는 의회제와는 분명히 다르게 나타날 수 있다. 즉, 수상이 대통령과 대립할 수 있는 동등한 권한을 보유할 수 있는 경우는 의회 내 수상을 지지하는 세력이 과반수 이상으로 결속되어 있어야 한다. 또한 수상이 대통령과 다른 당파적 성향을 가질 지라도 수상은 의회의 신임을 얻기 위해 대통령의 동의를 얻어낼 수 있는 한도 내에서 정책을 운영해나갈 것이다.

준대통령제는 통치의 효율성과 대표성을 동시에 달성할 수 있는 정부형태로 주목받아 왔다. 대표성은 공동체의 의사결정 과정에 최대한 많은 집단이 참여해 자신들의 선호를 표출하고 더 나아가 선호가 정책으로 반영될 수 있는 절차가 마련될 때 달성 가능한 가치이다. 효율성은 선거 과정에서 후보자 및 정당이 제시하는 정책적 대안들이 서로 간의 뚜렷한 차별성을 지닌 소수의 대안으로 압축될 수 있을 때 향상된다. 따라서 일반적으로 효율성과 대표성은 교환관계에 놓일 가능성이 높다. 그러나 준대통령제는 그 기본 방향성이 효율성과 대표성 간의 관계에서의 균형 추구에 맞추어져 있다. 또한 준대통령제는 국가의 맥락에 따라 다양한 방식으로 결합된 정부형태를 고안하여 탄력적으로 운용할 수 있는 장점을 갖는다는 평가를 받는다. 나아가 대통령과 총리의 소속정당이 다를 경우 국정이 심각한 교착상태에 직면할 가능성이 있다. 반대로 대통령과 총리의 소속정당이 같은 경우 대통령의 권한이 다시 막강해질 우려도 있다.

### 3. 정당체제의 개념과 분류

정당체제는 정당이 정치과정에서 상호작용하고 영향을 미치는 일련의 관계망이다. 다양한 유형의 정당체제를 가장 일반적으로 구별하는 방식은 권력을 장악하기 위해 경쟁하는 정당의 수와 연관된다. 그 외에도 정당체제는 정당의 상대적 크기 및 정당 간 경쟁의 성격과 이념적 거리 등과 같은 기준으로 분류

된다. 뒤베르제는 정당체계를 복수의 정당이 공존하는 양식으로 규정하고 정당의 수에 따라 일당제, 양당제 및 다당제로 분류하였다.<sup>14)</sup> 브론델은 정당의 수와 정당의 상대적 크기에 기초해 정당체계의 유형을 분류하였다. 이 분류에 의하면 유사한 크기의 양대 정당이 경쟁하는 2당 체제, 양대정당과 중간 크기의 정당 하나가 경쟁하는 2와 1/2 정당체제, 하나의 대정당과 중간 크기의 정당들이 다수 경쟁하는 우월 다당 체제 및 중간 크기의 여러 정당들이 경쟁하는 다당 체제 등으로 나뉜다.<sup>15)</sup>

사르토리는 정당의 수와 더불어 정당 간 경쟁적 성격을 의미하는 분절성과 이념의 거리인 분극성을 기준으로 정당체계의 유형을 구분하기도 한다. 그는 정당체계의 경쟁성을 기준으로 비경쟁체제와 경쟁체제로 구분하고 정당의 수와 이념적 거리를 기준으로 비경쟁체제와 경쟁체제의 하위유형을 제시하고 있다. 그의 구분에 따른 비경쟁체제의 하위 유형에는 일당제와 패권정당체가 있으며 경쟁체제의 하위유형에는 일당우위제, 양당제, 온건다당제, 분극적 다당제, 원자화체제가 있다.<sup>16)</sup>

정당체계를 유형화하는 이와 같은 다양한 방법들 중에서 정당이 선거나 입법 과정에서 실질적인 힘을 가지는가를 확인하기 위해서는 의회 내 정당 규모가 유효하다. 락소와 타케페라(M. Laakso & R. Taagepera)는 정당의 힘의 크기를 고려해 정당 수를 셀 수 있도록 하는 유효정당의 수를 제안했다. 유효정당의 수는 의회에 진입한 유효정당의 수와 선거에 참여한 유효정당의 수로 구분된다. 일반적으로 정당체계를 이해하는 데 있어 의회 내 유효정당 수를 더 많이 이용한다.<sup>17)</sup> 정당체계가 협력과 갈등의 양극으로 특징지어지는가 그렇지 않은가는

14) Maurice Duverger, *Political Party* (London: Methuen & Co. Ltd., 1967), p. 203.

15) Jean Blondel, "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 1, No. 2 (1968), pp. 180-203.

16) Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Frame for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), pp. 119-216.

17) Markku Laakso & Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, Vol. 12, No. 1 (1979), pp. 3-27.

이념적 요소뿐 아니라 정당의 역사, 환경 등과 밀접하게 연관된다.

### Ⅲ. 포르투갈의 통치체제와 선거제도

포르투갈의 정부형태는 준대통령제이다. 대통령은 국가원수로 국민직선의 보통선거로 선출된다(임기 5년, 1회 연임 가능). 총리는 행정수반으로 정부 운영의 책임을 지며 대통령도 어느 정도 실질적 권한을 보유하는 독특한 형태를 띄고 있다.

포르투갈이 장기간의 권위주의 독재 이후에 통치체제 측면에서 준대통령제를 채택한 이유는 국정운영의 안정과 더불어 국가 최고 권위자에 대한 권력집중을 견제하기 위한 의도도 포함되어 있다. 권위주의 독재의 경험으로 인해 대통령의 권한을 일부 제한하는 동시에 쿠데타를 주도한 군부세력에 대한 정치적 안정을 부여하기 위한 의도로 도입된 것이다. 하지만 포르투갈의 준대통령제 하에서 대통령의 권한에 대한 해석은 두 가지로 나뉜다. 1982년을 기점으로 대통령의 권한이 상당부분 축소되어 통치체제의 기능상 의원내각제로 회귀한 것과 같다는 주장이 있는 반면,<sup>18)</sup> 대통령의 내각 임명권, 해임권, 의회해산권, 장관임명권, 법률안 거부권 등을 근거로 확고한 준대통령제임을 강조하기도 한다.<sup>19)</sup> 레이파르트 외에도 1982년 개헌 이후 직선대통령의 존재에도 불구하고 의회제와 같이 수상이 중심이 되어 정국을 운영한다는 점과 대통령의 권한 축소에는 동의하지만 이에 대한 체제분류는 다양하게 나타나는 측면이 있다. 특히 대통령의 권한과 관련해 포르투갈과 같이 비례대표 선거제도를 택하고 있는 의회선거는 하나의 정당이 단독으로 과반수를 형성하는 것은 매우 어렵다. 이런 경우 수상은 정당들의 협상에 의해 결정되고 이 과정에서 대통령은 영향력을

18) Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, (New Haven CT: Yale University Press, 1999), pp. 48-61.

19) Marina Costa Lobo, "The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation", *Party Politics*, Vol. 7 (2001), pp. 643-653.

미칠 수 있다.

포르투갈 의회(Assembleia da República)는 단원제로 230석을 갖는다(임기 4년). 의석은 해외 자치지역을 포함하여 22개 지역의 중선거구(본토 18개 선거구, 2개 자치지역)에서 폐쇄형 정당명부식 비례대표 방식으로 선출한다. 포르투갈의 유권자들은 정당선호에 따라 투표를 한다. 그 후 각 정당은 지역별로 이루어진 득표와 의석 간의 비례성을 따져 정당별 득표율에 비례하는 만큼의 의석을 배분받게 된다. 따라서 선거인은 후보개인을 선택할 수 없고 명부 상의 순서를 변경할 수도 없다.

하지만 포르투갈은 비례대표제 중에서도 동트방식을 채택하고 있어서 생트레귀 방식에 비해 군소정당의 의회진출에 상대적으로 불리하게 작용한다. 포르투갈의 경우 비록 군소정당의 경우에도 의회 내 진입을 위한 최소 비율은 정해져있지 않지만 이 정당들 역시 다른 정당들과 연립하지 않는 한 의회 내 진출은 쉽지 않고 기성·거대 정당이 득표수에 비해 의석수를 유리하게 배분받는다. 동트방식의 경우 다당제로 인해 분열이 우려되는 국가에서 보다 안정적인 정부구성을 위해 사용되어진다. 따라서 포르투갈이 준대통령제라는 통치체제 하에서 동트방식의 비례대표제를 실시하게 된 배경 중 하나는 정국의 안정과 의회대표성을 동시에 추구하고자 하는 기본적인 동기가 작용했다고 볼 수 있다.

## 1. 선거제도와 민주화요인에 의한 정당체제의 변화

포르투갈의 선거제도는 1974년 5월 임시정부가 구성한 별도의 위원회에 의해 초안이 마련되었다. 1975년 자유선거로 구성된 제헌의회는 다양한 정치 성향을 반영하고 민주적 선거구라는 이미지를 획득하기 위해 비례대표제를 도입했다. 포르투갈에서 40여 년간 지속된 권위주의 체제 하에서는 경쟁적 정당정치와 자유선거가 부재했다. 따라서 과거와의 ‘단절’을 통한 민주화 이행기를 거쳐 일련의 총선거를 실시하면서 비로소 의회정치의 활성화가 가능해졌다. 포르투갈에서 1974년의 혁명과 민주화 이행의 시기에 설립된 대부분의 정당들은 유권자 지지에 관한 정보가 거의 없었기 때문에 이 시기 정치적 협상에 의해 도

입된 비례대표제는 불명확한 미래를 대비한 정당들의 방어적 선택이었다고 볼 수 있다. 행정구역을 기준으로 설정된 각 선거구에서 선출된 의원 수는 구역별 득표율과 대략적으로 비례했고 이를 통해 게리맨더링의 문제를 피할 수 있었다.

한편 제헌의회는 민주적 선거제도의 구축을 위해 선거제도의 상세 규정들을 보완하였다. 우선 제1공화국 하에서 정치적 불안정과 정당의 지나친 난립을 겪었던 포르투갈의 경우 혼란의 재발을 방지하기 위해 동트방식을 채택했다. 둘째, 인구수에 따른 선거구획에 맞게 의석수를 할당하는 비례규정은 선거구 크기에 따라 선거결과에 영향을 미쳤다.<sup>20)</sup> 투표수를 의석수로 전환하는데 있어서의 불균형은 선거구 규모에 따라 크게 차이를 보였고, 대략 절반 정도의 선거구는 5석 또는 그 보다 적은 의석수를 배분받음에 따라 시스템의 전체적인 비례성을 크게 감소시켰다. 실제로 1989년 250석에서 230석으로 의석수가 줄어들었고 남부지역에서의 인구수 감소는 작은 선거구에 대한 비례성에 심각한 문제를 제기하였다.<sup>21)</sup> 나아가 포르투갈 선거제도는 고정된 명부 시스템을 도입함으로써 지역적 기반이나 전국조직력이 미약한 신생 정당들의 취약성을 반영할 수 있었다. 이들의 정당 리더십을 강화하고 내외부의 경쟁으로부터 보호하기 위해 정당들은 제헌의회 구성을 위한 후보자 구성을 보장받았다.

이와 같은 동트식 비례대표제와 선거구획의 확정은 두 가지 주요한 결과를 초래했다. 우선, 포르투갈 선거제도가 비례대표제임에도 불구하고 대표성에 대한 효과적인 봉쇄수준과 불균형의 수준을 고려해볼 때 이는 군소정당들의 출현을 막는 장벽이 될 수 있다. 1975년부터 2009년까지 정당별 의회 진출을 위한 관문은 평균 선거구 크기를 기준으로 최소 6.2%에서 7.0%에 이르렀고 이는 독일이나 뉴질랜드(1996년 이후)의 법정 부여기준보다 높고 기타 비례대표제를

20) 예컨대 2015년 기준으로 총 230석 중 Lisbon이나 Porto와 같이 인구수가 많은 도시 지역의 경우 각각 47석과 39석을 할당받은 반면, 인구수가 적은 남부지역의 경우 Beja와, Évora는 각 3석과 Portalegre 2석을 북부 Bragança도 3석으로 지나치게 적은 의석을 배분 받았다.

21) Fatima Abrantes Mendes and Jorge Miguéis, *Lei eleitoral da Assembleia da República* (Lisboa: Edição do Autor, 2002), pp. 15-22.

채택하고 있는 국가들(오스트리아, 벨기에, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 룩셈부르크, 이스라엘, 네덜란드 또는 신생 동유럽 국가들)보다도 높은 수준이다.<sup>22)</sup>

포르투갈 선거제도에서 또 다른 중요한 결과는 후보 선택의 유형 및 정당 내 민주화 정도와 연관된다. 다수의 민주화 관련 문헌이 지적하듯이 폐쇄형 정당 명부시스템의 채택은 개별 후보에 대한 정당 리더십의 통제력을 강화한다. 이 점에 관해서도 포르투갈 주요 정당들 간에 차이가 있긴 하지만 어떤 한 정당도 일반 회원들이 명부 채택에 있어 제도화된 권한을 발휘하진 못했으며 이는 항상 정당의 중앙기관을 통해 명부가 채택되거나 최종결정이 이루어졌기 때문이다. 그 결과 눈에 띄는 정치적 유대가 없는 선거구로 후보들이 임명되는 경우를 종종 발견할 수 있고 또한 정당기율은 엄격하게 유지된다.

한편, 1980년대 들어 선거제도 개혁의 필요성에 대한 합의가 있어왔다. 특히 폐쇄형 정당명부제는 개별 의원과 선거구 간에 강한 대표성과 책임 있는 유대감을 찾기 어렵다는 이유로 비판받아왔으며 의회 내 의원의 역할을 중립화하는 역할을 맡았다. 제도 개혁을 위한 방안들에는 유권자들이 후보에 대한 이해도를 높이기 위해 대선선거구를 분할하는 방법에서부터 혼합비례대표제의 채택까지 다양하게 제안되었다. 소선거구제는 투표수를 의석으로 전환하는 데 있어 불균형을 감소시킨다. 그러나 이와 같은 제안들은 몇 가지 이유들로 의회 내 과반수의 지지를 얻지 못하고 좌절되고 만다. 첫째, 의석 배분을 위한 선거제도 개혁이 초래할 의도치 않은 결과에 대한 당파적 두려움, 둘째, 상호 연관되지 않은 이슈들이 선거개혁 아젠다에 포함됨에 따른 지속적인 과부하, 셋째, 지역 수준에서 나타나는 정당조직의 잠재적 혼란으로 인해 폐쇄형 정당명부를 포기함으로써 초래될 수 있는 선거구 재편의 이유까지 찾진 못했다.

1970년대 이후로 포르투갈 선거제도에 근본적인 변화가 없었던 것을 고려할 때, 유권자 선호의 발전에 관한 가장 중요한 경향 중의 하나는 1980년대 양대 정당체제로의 전환이라 할 수 있다.

22) Pedro Magalhães. "Elections, Parties and Policy-Making Institutions in Democratic Portugal", António Costa Pinto (eds.), *Contemporary Portugal* (New York: Columbia University Press, 2011), pp. 228-229.

1987년 이후 1990년 선거부터 의석수가 250석에서 230석으로 감소하면서 의석 수 확보를 위한 문턱은 다소 증가했다. 이와 같은 불균형 수준의 변동과 함께 1980년대 중반 이후 정당체제 균열이 적었던 것은 선거 전 정당 간 연립에 의한 유효 정당수의 감소에 기인하기도 한다. 게다가 불균형 수준은 1995년 이후 다시 감소하였고 1970-80년대 초반과 비교해서 일부 주요 정당들의 근본적인 경향은 지속되었다.<sup>23)</sup>

<표 1> 포르투갈의 주요 정당

PSD (Partido Social Democrata, 1975: PPD, Partido Popular Democrata)	자유보수
PP(Partido Popular, 1975-1991: CDS, Centro Democrático Social)	기독교민주보수
PS(Partido Socialista)	사회민주
BE(Bloco de Esquerda)	사회주의
CDU(Coligação Democrática Unitária, 1975-1976: PCP, Partido Comunista Português 1979-1985: APU, Aliança Povo Unido, 1987-2015: PCP + PEV)	공산 생태-사회
PCP(Partido Comunista Português)	공산 맑스-레닌
PEV(Partido Ecologista "Os Verdes")	생태-사회 녹색정치
PRD(Partido Renovador Democrático)	민주사회주의, 사회자유주의
FRS(Frente Republicana e Socialista)	사회공화전선
AD(Aliança Democrática)	민주연합
PAN(Pessoas-Animais-Natureza)	동물복지 환경주의

23) Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 76.

&lt;표 2&gt; 포르투갈 의회 선거 득표율과 의석 배분(1975-2015)

		2015		2011	2009	2005	2002	1999	1995	1991	1987	1985	1983	1980	1979	1976	1975
PSD(PPD)	%	38.6	89	38.7	29.1	28.7	40.1	32.3	34.1	50.6	50.2	29.8	27.2	2.5	2.4	24.4	26.4
	의석			108	81	75	105	81	88	135	148	88	75	8	7	73	81
CDS-PP (CDS)	%		18	11.7	10.4	7.3	8.8	8.3	9.1	4.4	4.4	10.0	12.4	0.2*	0.4*	16.0	7.6
	의석			24	21	12	14	15	15	5	4	22	30	-	-	42	16
PS	%	32.3		28.1	36.6	45.1	37.9	44.1	43.8	29.1	22.2	20.8	36.1	1.1*	27.3	34.9	37.9
	의석	86		74	97	121	96	115	112	72	60	57	101	3	74	107	116
BE	%	10.2		5.2	9.8	6.4	2.8	2.4									
	의석	19		8	16	8	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDU (PCP, PU)	%	8.3		7.9	7.9	7.6	7.0	9.0	8.6	8.8	12.1	15.5	18.1	16.8	18.9	14.4	12.5
	의석	17		16	15	14	12	17	15	17	31	38	44	41	47	40	30
PCP	연합	CDU		CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	-	-	-	-	-	-
	의석	(15)		(14)	(13)	(12)	(10)	(15)	(13)	(15)	(29)	(35)	(41)	(39)	(44)	(40)	-
PEV	연합	CDU		CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	CDU	-	-	-	-	-	-
	의석	(2)		(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	-	-	-	-	-	-



PRD	%								0.6	4.9	17.9					
	의석									7	45					
FRS	%												26.7			
	의석												71			
AD	%												44.9	42.5		
	의석												126	121		
PAN	%	1.4	1.0													
	의석	1	-													
기타	%	9.2	7.4	6.2	4.9	3.4	4.0	2.6	4.8	3.9	3.5	3.6	5.5	4.8	5.6	8.7
	의석		-						1				1	1	1	7
총합	의석	230	230	230	230	230	230	230	230	250	250	250	250	250	263	250
투표율	%	55.9	58.1	59.7	65.0	62.8	61.1	66.3	68.2	72.6	75.4	78.6	85.5	87.5	83.3	91.7

출처 : <http://www.eleicoes.mai.gov.pt> 저자 작성.

&lt;표 3&gt; 포르투갈 정당체제 변화

연도	의회진출 정당 수	제1당 득표율(%)	제1당 의석률(%)	제2당 득표율(%)	제2당 의석률(%)	의석을 기준 유효정당수
1975	5	37.9(PS)	46.6	26.4(PSD)	32.4	2.9
1976	5	34.9(PS)	42.8	24.4(PSD)	29.2	3.1
1979	5	46.9(PSD+AD)	48.4	27.3(PS)	29.6	2.8
1980	6	47.4(PSD+AD)	50.4	27.8(PS+FRS)	28.4	2.8
1983	4	36.1(PS)	40.4	27.2(PSD)	30	3.3
1985	5	29.9(PSD)	35.2	20.8(PS)	22.8	4.2
1987	5	50.2(PSD)	59.2	22.2(PS)	24	2.4
1991	5	50.6(PSD)	58.7	29.1(PS)	31.3	2.2
1995	4	43.8(PS)	48.7	34.1(PSD)	38.3	2.5
1999	5	44.1(PS)	50.0	32.3(PSD)	35.2	2.6
2002	5	40.2(PSD)	45.7	37.8(PS)	41.7	2.6
2005	5	45.0(PS)	52.6	28.8(PSD)	32.6	2.6
2009	5	36.6(PS)	42.1	29.1(PSD)	35.2	3.1
2011	5	38.7(PSD)	47.0	28.1(PS)	32.1	2.9
2015	6	38.6 (PSD+CDS-PP)	46.5	32.3(PS)	37.4	2.7

출처: <http://www.eleicoes.mai.gov.pt>. 수치로 저자 계산.

위의 <표 3>에서 볼 수 있듯이 사회당(PS)과 사회민주당(PPD → PSD)은 1980년대와 1990년대를 거치면서 양대 정당으로 자리매김했다. 1975년 선거에서 두 정당은 64.3%의 득표율로 79%의 의석을 획득했다. 2002년에는 그 비율이 각각 78%와 87.4%로 증가했다. 특히 의회 내 유효 정당수를 랍소와 타케페라의 계량법으로 계산한 결과 <표 3>과 같이 1987년 이후 확고한 양당제가 구축된 것을 확인할 수 있다.<sup>24)</sup>

이와 같은 변화의 또 다른 요인으로서는 1980년대 초반 민주재건당(PRD)의 창설을 들 수 있다. 이아네스(Ramalho Eanes) 대통령의 임기 말 정치생명 연장을

24) 유효정당 수를 계산하는 공식은 다음과 같다.

의회 내 유효정당수:  $N(s) = 1/\sum Si^2$  ( $Si$ =정당의 의석율)

위한 수단으로 창설한 PRD는 1985년 선거에서 18%의 득표율을 획득하며 포르투갈 정치에 일대 변혁을 가져왔다. PRD는 그 후 2년 동안 온건우파 사회민주당(PSD)이 이끄는 소수내각에 대한 불신임을 결의하며 PSD 정권을 퇴진시킨다. 하지만 1987년 선거에서 후폭풍은 PRD의 몫이었고 PSD는 큰 득표를 획득한다. 이로 인해 PSD는 1987년 포르투갈 최초의 단일주요정당으로 자리매김하게 된다.

한편으로 1985년과 1987년의 선거가 포르투갈에서 정당체제변동의 실제 메커니즘을 이해하는 데 중요하긴 하지만 그러한 변화가 가능했던 보다 근본적인 이유를 설명해주진 못한다. 그 요인들은 제도적이고 사회-정치적인 성격을 갖는다.

1980년대 중반 포르투갈 유권자들이 양대 거대정당을 지지한 이유는 당시 다수 정당들의 조직력이 취약했기 때문으로 보인다. 공산당을 제외한 포르투갈 정당들은 민주화 이행기를 거쳐 설립된 신생 정당들로 강한 조직기구나 대규모 멤버십 면에서 취약했다. 따라서 당시까지 진정한 대중정당의 기반을 가지고 의회를 제도화하기에는 여전히 무리가 있었다.

게다가 포르투갈에서 사회-경제적 균열은 무척 중요했지만 이와 같은 사회-구조적 변수들을 통해 당파성을 예측할 수는 없었다. 사회 균열을 중심으로 한 유권자지지 기반이 약했던 것은 혁명기 유산을 원인으로 한다. 1970년대 중반까지 우파를 완전히 배제한 매우 좌익적인 환경 속에서 정당들은 사회적인 변수들과 정당들의 정체성을 명확히 연계시킬 수 없었다. 나아가 혁명의 유산과 군부의 정치 개입은 1970-80년대를 거치면서 가장 근본적인 제도적 정책 이슈들에 관한 갈등적인 이해와 이념적인 차이에도 불구하고 공산당보다 이념적으로 우편에 위치한 정당들이 연립을 추구하게 했다. 여기서 유일한 예외는 리스본 지역의 도시 프롤레타리아와 남부지역의 농촌 무산 노동자를 지지기반으로 둔 공산당뿐이었다. 그러나 이 예외 역시 경제 발전과 생활수준이 향상되고 1980년대 이래 고용 구조가 변화함에 따라 사회 균열과 정치 행동의 연관은 더 축소되었고 정당 간 유권자 이동을 촉진시켰다.<sup>25)</sup>

25) Marina Costa Lobo, "A Evolução do Sistema Partidário Português à Luz de

## 2. 포르투갈의 준대통령제 하 대통령 권한

양대 거대정당에 대한 득표율 증가는 다수선거제에 기반을 둔 포르투갈의 준대통령제에 의해 보다 확고해졌다. 이는 포르투갈의 정당체제를 각 후보자가 속한 두 개의 블록으로 분할하는 계기로 작용했다. 그로 인해 일련의 대통령 선거에 의해 체제 내 양극성은 뚜렷해졌고 정당들은 각각의 블록 내에서 수렴되었다.<sup>26)</sup> 즉, 포르투갈의 의회선거는 비례대표제를 취하지만 다수대표제로 선출되는 준대통령제라는 통치체제 하에서 의회 구성은 양대 정당 구조의 특성을 띄게 했다.

포르투갈의 정치제도는 집행부가 의회에 대해 일정 정도의 자율성을 가져왔다. 예컨대 내각이 입법부에 책임을 지더라도 내각의 구성과 유지에 의회 다수의 명백하고 지속적인 지지나 인준을 받을 필요는 없다. 한편으로 새로운 내각 구성을 위해 의회 내 절대다수의 지지를 요구하는 공식적인 임명도 필요로 하지 않는다. 한편, 의회의 절대다수에 의한 불신임을 통해 내각은 해산될 수 있다. 법안의 통과에 단순다수에 의해 가능하고 행정부는 대부분의 서구 민주주의 국가들과 비교했을 때 입법권한이 크다. 이와 같이 정당 난립을 방지하고 통치 안정성 증진을 위한 포르투갈의 정치구조로 인해 1970-80년대 PS와 PSD 소수 내각의 구성과 존속이 가능했다.

앞에서 언급했듯이 포르투갈에서 대통령의 권한은 1980년대 이래로 정치적 제도적 제약으로 축소되어왔다. 포르투갈에서 대통령 역할의 한계를 강조하는 주장들에 의하면 행정부 권한은 대통령의 역할에 의해 약화될 수 있다. 1982년 헌법개정으로 대통령의 내각 해임권은 축소되었는데 대통령이 내각에 대한 책임을 지도록 규정하는 제도적 책임이라는 모호한 규정으로 대체되었다. 대통령의 의회해산권은 여전히 재량권으로 남아있었는데 그 경우에도 “민주제도의

Mudanças Económicas e Políticas(1976-1991)", *Análise Social*, Vol. 31, No. 139 (1996), p. 1099.

26) Marina Costa Lobo, "The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation", *Party Politics*, Vol. 7 (2001), pp. 650-651.

일상적 기능을 수호하기 위한 목적 하에서만 내각 해임권을 발휘할 수 있도록 함으로써 대통령의 권한에 대한 다양한 해석을 가능하게 했다. 그럼에도 의회 해산권과 집행부 해임권 및 의회가 통과시킨 법안이나 정부 법령에 대한 거부권을 갖는다. 하지만 이러한 권한들에도 불구하고 포르투갈에서 대통령의 권한은 헌법 개정과 정치 환경의 변화로 인해 점차 약화되었다. 먼저 대통령의 입법 거부권은 다수 의회로부터 지원받는 행정부의 선호 정책 산출에 큰 영향을 미치지 못한다. 한편으로 의회는 절대다수에 의해 대통령 거부권을 기각할 수 있으며 이 경우 대통령은 거부된 법안을 공포할 의무를 가진다. 반면, 정부 법률안에 대한 대통령의 거부권은 무시될 수 없지만 응집력 있는 다수가 지지하는 내각은 과거 거부당한 법률안을 법안으로 다시 의회에 상정할 수 있다. 또한 대통령은 일부 정책 분야에서만 거부권을 행사할 수 있는데 예컨대 선거, 국가방위, 국가비상사태 및 헌법재판소와 관련된 분야에서는 대통령의 거부권이 절대다수의 반대에 의해서만 기각될 수 있다<sup>27)</sup>.

<표 4>는 포르투갈에서 1981년부터 2016년까지 대통령과 지지정당 및 내각 구성을 보여준다. 이 시기 내각과 대통령이 같은 정당(PS)에 속한 경우는 5차례 있었으며, 대통령과 소수의회 내각이 각각 다른 정당에 속한 경우는 7차례 있었다.

27) George Tsebelis, "Veto players and institutional analysis", *Governance*, Vol. 13 (2000), pp. 441-474.

&lt;표 4&gt; 포르투갈 대통령과 내각, 1981-2017

기간	대통령 (소속정당)	당선대선후보 지지 정당*	내각 구성 (무소속 비율, %)	수상 (소속정당)	내각 (시작연도)
1976.7-1981.1	Ramalho Eanes (군부 장교, 무소속)	PS, PPD, CDS	PS 소수 (27.8)	Mário Soares (PS)	1976.6.
			PS/CDS 다수 (12.5)		1978.1.
			N.A. 소수 (100)	Nobre da Costa (무소속)	1978.8.
			N.A. 소수 (100)	Mota Pinto (무소속)	1978.11.
			N.A. 소수 (100)	Lurdes Pintassilgo (무소속)	1979.7.
			PSD/CDS/PPM 다수 (7.1)	Sá Carneiro (PSD)	1980.1.
1981.1-1986.3		PSD/CDS/PPM 다수 (11.1)	Pinto Balsemão (PSD)	1981.1.	
				PSD/CDS/PPM 다수 (6.7)	1981.9.
		PS, PCP	PS/PSD 다수 (5.9)	Mário Soares (PS)	1983.6.
			PSD 소수 (20.0)	Cavaco Silva (PSD)	1985.11.
1986.3-1991.3	Mário Soares (PS)	PS, PCP, PRD	PSD 다수 (5.9)		1987.8.
1991.3-1996.3			PS, PSD		PSD 다수 (16.7)
1996.3-2001.3	Jorge Sampaio (PS)	PS, PCP	PS 소수 (42.1)	António Guterres (PS)	1995.10.

2001.3–2006.3			PS 소수 (22.7)		1999.10.
		PS	PSD/CDS-PP 다수 (20.0)	Durão Barroso (PSD)	2002.4.
			PSD/CDS-PP 다수 (34.8)	Satana Lopes (PSD)	2004.7.
2006.3–2009.3	Cavaco Silva (PSD)	PSD, CDS-PP	PS 소수 (58.3)	José Sócrates (PS)	2005.3.
2009.3–2016.3		PSD, CDS-PP, MEP	PS 소수 (47)		
			PSD/ CDS-PP 다수 (22.7)	Pedro Passos Coelho (PSD)	2011.6.
			PSD/ CDS-PP 소수 (17.6)	Pedro Passos Coelho (PSD)	2015.10.
2016.3.– 현재		Rebello de Sousa (PSD)	PSD, CDS-PP, PPM	PS 소수 (52.9)	António Costa (PS)

출처: \*Magalhães (2011), *op. cit.*, p. 243; Neto and Lobo(2009), *op. cit.* p. 242.; <https://www.portugal.gov.pt.>; <http://www.parlamento.pt.> (2017년 12월 21일 검색)

앞에서 언급했듯이 1976년 준대통령제를 선택한 것은 민주화 이행기에 혁명을 성공적으로 이끈 군부 세력에 대한 보상의 차원에서 비롯됐다. 1974년 권위주의 체제의 전복은 정당들에 의한 것이 아니라 군부 장교들인 무장세력운동(Movimento das Forças Armadas: MFA)에 의해 가능했다. 1974년부터 1976년 헌법이 공포되기까지 신생 정당들로 인해 제도적 불안정이 가중되던 시기에 MFA는 여러 좌파연합과 더불어 가장 중요한 정치행위자였다.<sup>28)</sup>

MFA로 구성된 위원회는 여러 신생정당들 그리고 1975년 4월 선출된 제헌의회와 함께 헌법의 내용을 구성하는데 주도적으로 참여했다. 이들은 부차협약(Second Pact)에 동의했고 1976년 2월 서명된 이 협약에 포함된 모든 주요 요소들은 최종 헌법에 반영됐다.

대통령직과 관련해 이 협약은 국가수장으로서 대통령의 권한을 명확히 하고 있다. 우선 대통령은 직접선거에 의해 선출되어야 하며 초대 대통령은 군부 장교여야 한다는 암묵적 조항을 마련하였다.<sup>29)</sup> 여기에는 국가 수장에게 혁명 과정과 선거에서의 정통성을 부여한다는 의도가 깔려있었다. 특히 군부 장교의 선출뿐만 아니라 군대의 최고 통수권자로(137조), 혁명위원회(136조)를 주재하도록 했다. 또한 군부 장교들로만 구성된 혁명위원회가 군사 관련 이슈에 대해 독점적 입법권을 갖도록 했다(146조).

이와 같은 중요한 권력 외에도 내각은 대통령과 의회 모두에 정치적으로 책임을 지며 따라서 대통령은 내각에 대한 정치적 신임을 철회할 수 있고 사퇴를 종용할 수 있다(194조). 또한 대통령은 선거결과를 고려하여 총리를 임명한다(136조, 190조). 1976년 헌법에 따르면 새롭게 구성된 내각은 의회로부터 신임을 받을 필요가 없으며 의회의 수동적인 비거부권으로 내각에 대한 승인은 충분하다. 정부를 해산하기 위해서는 30일 이내에 두 번의 불신임안이 의회 절대다수에 의해 통과되어야한다(198조). 만약 내각이 제안한 프로그램이 의회 단순

28) Lawrence Graham & Douglas Wheeler, *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*, Madison (WI: University of Wisconsin Press, 1983), pp. 28-32.

29) André Gonçalves Pereira, *O Semipresidencialismo em Portugal* (Lisbon: Ática, 1984), pp. 42-43.



다수에 의해 거부되었을 때, 또는 신임안이 통과되지 못했을 때 내각은 사임하여야 한다. 하지만 의회가 정부 프로그램을 3번 연속 거부했을 때 대통령은 의회를 해산할 수 있다(196조). 국가수장의 혁명 정통성으로 이러한 조항들은 대통령 권한을 강화하는데 절대적으로 기여했을 뿐만 아니라 의회에 대한 정부의 책임을 제한했다.

이 외에도 대통령의 입법 권한들은 광범위하게 발견된다. 혁명이사회 주재를 통한 군사 이슈에 대한 독점적 입법 권한 외에도 대통령은 외교 정책에 대한 특정 권한을 갖는다. 헌법 138조에 의하면 대통령은 국제조약 발효권, 전쟁 선포권, 혁명위원회의 동의를 통한 평화선포권 및 비상선포권을 갖는다. 게다가 대통령은 특정 조건 하에서 의회가 통과시킨 법안과 내각이 발의한 법령들에 대해 거부권을 행사할 수 있다(278조). 대통령의 거부권은 거부된 법안이 내각에 의해 발의된 경우라면, 의회가 재발의할 수는 있지만, 그 자체로 전복될 수 없다. 그런데 의회가 발의한 법안의 경우, 법안의 내용에 따라 의회 절대 과반 또는 2/3 이상의 호명투표에 의해서 대통령의 거부권은 전복되어질 수 있다. 대통령은 또한 혁명위원회를 통해 사전 혹은 사후의 방법으로 의회 발의 법안이나 정부 법안에 대한 위헌 심판을 요청할 수 있다.

끝으로 1976년 헌법 하에서 대통령은 또 다른 중요한 권한을 갖는다. 그는 총리의 제안에 기초해서 감사원장(Tribunal de Contas), 검찰총장(Procurador Feral da República)과 마데이라와 아소리스 자치지역 대표를 포함한 정부 관료를 임명한다.

1982년 헌법은 대통령의 권한과 정치체제에서 군부의 역할을 축소시키는 방향으로 개편되었다. 개헌을 통한 가장 큰 변화는 혁명위원회의 해체였다. 이는 포르투갈에서 민주주의 공고화의 마지막 단계로 일컬어지는 군부에 의한 통제에서 민간 정치체제로의 전환을 의미했다.<sup>30)</sup> 이를 통해 헌법재판소(Tribunal Constitucional)가 설립되고 군부가 아닌 원내진출정당들에 의해 재판관이 임명됐다. 헌법재판소는 법안의 위헌성을 심판할 권한을 부여받았고 이를 통해 체

30) Juan Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 71-74.

제의 민간성이 확보되었다.

슈가르트와 캐리에 의하면 대통령과 내각의 관계에 관해서 가장 중요한 변화는 내각이 개헌 전 의회와 대통령에 책임을 졌던 반면에, 이제는 정치적으로 의회에만 책임을 지게 되었다는 것이다. 이것이 의미하는 바는 대통령이 내각을 해산할 수 없게 되었다는 것이다. 하지만 그들의 주장과는 다르게<sup>31)</sup> 개헌 이후에도 대통령의 내각 해산권은 완전히 제거된 것이 아니라 특정 상황에 따라 남아있다. 실제로 대통령은 여전히 '민주 제도의 일상적 기능을 수행하기 위해' 특정 정치적 상황에서 내각을 해산할 수 있다. '특정 조건, 특히 정치적으로 불안정한 시기에' 대통령은 내각 해산의 권한을 여전히 갖는다는 것이 이 조항의 모호성을 보여주지만 한편 이를 통해 대통령의 선택은 보다 자유롭게 이루어질 수 있는 여지를 갖는다.

대통령 권한의 변화는 내각에 대한 의회 권한의 강화를 수반한다. 우선 정부 해산 과정이 단순화됐다. 82년 개헌 전 내각 해산을 위해서는 30일 이내 두 번의 불신임이 필요했지만 이제 한번의 과정으로 가능해졌다(198조). 또한 내각의 의회에 대한 책무성을 강화하면서 차기 내각의 프로그램이 의회에 의해 승인될 때까지 선거과도내각이 구성되도록 했다(189조).

1982년부터는 대통령이 총리와 관료들을 임명하기 전이라도 정부 프로그램에 대한 승인을 통해 내각의 법적 수립이 가능해졌다.<sup>32)</sup> 또한 의회가 내각을 거부하지 않는 것만으로 내각이 승인되었던 허점이 제거되어 새로운 내각에 대한 신임 투표가 반드시 필요해졌다(195조). 끝으로 의회의 배타적 입법 영역이 확대되었고(167조, 168조) 의회가 입법권한을 내각에 위임할 수 있는 기간이 보다 구체화되었다.

반면 대통령의 거부권 역시 강화되었는데, 일부 정책영역에서 대통령의 거부권을 뒤집는 것은 더욱 어려워졌다. 하지만 의회 발의 법안과 정부 법령에 대한

31) Matthew Shugart & John. M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), p. 155.

32) Diogo Freitas Amaral, *Governos de Gestão* (Lisbon: author's edition, 1983), pp. 22-28.

대통령의 보류거부권은 삭제되었다. 이러한 종류의 거부권은 법안과 법령 공포를 연기할 수 있는 것이었다. 대통령은 또한 국제관계와 비상시국, 고위관료의 임명과 자치지역에 대한 인사권을 보유했다. 이후 1989년 개헌으로 국가수장은 총리나 내각에 의해 제안된 국민투표를 거부할 권한을 갖게 되었다. 대통령의 거부는 제안을 무효화하고 거부된 안은 새로운 선거가 치러지거나 내각이 해산된 경우가 아니라면 남은 입법 회기 내에 재상정될 수 없게 되었다.

요약하면 대통령의 헌법적 권한은 1982년 축소된 것으로 보인다. 국가수장의 입법 권한은 혁명위원회의 해체와 보류거부권의 제거로 우선 감소됐다. 대통령은 특별한 상황이 아닌 이상 더 이상 자유롭게 내각을 해산할 수 없게 됨으로써 정책 과정에서의 영향력 역시 줄었다. 하지만 여전히 최고 통수권자인 대통령은 (특별한 경우에) 내각의 임명, 해산권과 의회 해산권 및 법안 위헌심사청구권, 거부권과 행정관료 일부 공공기관의 주요직에 대한 임명권 등을 포함한 상당한 권한을 보유하고 있다. 다음 절에서는 1976년부터 현재까지 포르투갈 대통령이 실행한 주요 권한들을 살펴볼 것이다.

### 1) 대통령의 내각 임명 및 해산권과 의회 해산권

포르투갈 헌법에 의하면 대통령은 '선거 결과를 고려'해 수상을 임명하도록 되어있다(136조). 이를 통해 국가 수장은 명확한 선거결과가 나오지 않을 경우 내각 구성 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다. 1976년 민주화 이후 포르투갈의 정치를 주로 지배해온 4개 정당 중에서 1921년에 창당한 포르투갈 공산당(PCP)을 제외한 다른 정당들은 1974년 직전 혹은 직후 설립됐다. 사회당(PS)은 1973년에, 중도 우파정당인 사회민주당(PSD)과 사회민주중도-국민당(CDS-PP)은 1974년 혁명 직후에 만들어졌다. 이 네 정당(PS, PSD, CDS, PP)이 지난 30년 간 90.6%의 득표를 차지했다. 하지만 PCP와 CDS-PP의 득표율이 점차 감소한 반면, 중도 정당인 PS와 PSD의 의회점유율은 점차 증가해나갔다.

<표 3>은 1975년부터 2015년 선거에서 유효정당수의 변화를 보여준다. 1976년 유효정당수는 3.1에서 1987년 이후 2.4로 감소하고 있다. 포르투갈 정당체제의 탈분절화는 1980년대 중반 이후 정부의 존속 기간이 증가한데에 큰 영향을

미쳤다.

민주화 이후 10년 간 10번의 내각이 구성되었고 어떤 정부도 의회 임기를 채우지 못했다. 정당 지지를 받지 못한 두 번의 내각이 단명한 이후 1978년 이아네스(Eanes) 대통령은 소위 ‘대통령이 영향력을 발휘한’ 내각을 구성했다. 이아네스 자신이 어떤 정당에도 소속되어 있지 않았기에 대부분이 비정당 인물들로 구성된 행정부를 꾸렸다. 하지만 이들 역시 안정적인 의회 지지를 받지 못했기에 오래가지 못했다.

주요 정당그룹들은 이 내각들이 정부에 대한 정당과 의회 통제를 감소시킬 것으로 보았다. 그러다보니 1978년부터 1979년에 걸쳐 대통령 권한 약화에 관해서는 정당 간 합의가 확고히 이루어졌다.

1979년부터 1983년까지는 안정적인 우파다수정부가 구성되었다. 하지만 1980년, 싸 카르네이루(Sá Carneiro) 수상의 갑작스런 사망으로 들어선 새로운 정부는 약했고 따라서 그 뒤를 이은 발세마웅(Balsemão) 수상은 1982년 12월 대안을 찾으려 했다. 이아네스 대통령은 이 대안을 거부했고 대신 의회를 해산했으며 1983년 1월 선거를 공표했다. 이아네스의 이와 같은 거부권 행사가 1982년 헌법 개정 이후에 발생했다는 점에 주목해야 한다. 이와 같이 수상 임명권은 개헌 이후에도 여전히 대통령의 권한으로 유지되고 있다.

하지만 이아네스도 그러한 권력을 다시 사용하진 않았다. 그의 뒤를 이은 마리오 소아레스(1986-1996)는 최초의 민간 선출 대통령으로 그의 재임기간동안은 의회 임기를 전체적으로 채운 다수 정부가 존재했다. 1987년 사민당 소수정부가 좌파 야당이 주도한 불신임으로 좌초되었을 때, 소아레스는 사회당 소속 수상에 대한 임명을 거부했고 의회를 해산했으며 새로운 선거를 실시토록 했다. 게다가 1980년대 중반부터는 강한 구심성을 드러내는 선거 행태를 보이기 시작했고 이와 동시에 대통령의 헌법에 관한 해석은 내각을 구성하는 협상을 이끄는 조각자(formateur)로서의 대통령의 역할을 여전히 강하게 유지하게 했다. 그러나 1990년대 이후 특히 쌍파이우(Sampaio) 대통령이 집권하던 2001년부터 2005년 사이 대통령의 정책 권한은 더 크게 발휘됐다. 2001년 지방선거에서 사회당이 이렇다할 결과를 보이지 못하자 구테리스(Guterres) 수상은 사임했고 이어 쌍파이우 대통령은 의회를 해산했으며 2002년 새로운 선거를 실시토

록 했다.<sup>33)</sup>

그 일련의 선거들에서 중도우파 사민당이 승리했지만 절대다수의 의석을 얻진 못했기에 CDS-PP와 연립정부를 구성해야 했다. 이후 남유럽 재정위기의 여파로 포르투갈 경제 역시 악화되고 EU 평균에서 멀어졌지만 당시 수상, 두라웅 바로주(Durão Barroso)는 EU 집행위원장이 되기 위해 2004년 수상직을 사임했다. 바로주는 차기 수상으로 리스본 시장을 맡고 있던 신타나 로피스(Santana Lopes)를 추천했고 상파이우도 “합법적 선거에 의해 구성된 정부가 일관성과 정치적 의지, 그리고 정통성을 지속하는 한, ‘수상의 사임만으로’ 조기선거를 실시할만한 충분한 조건이 되지 않는다”<sup>34)</sup> 이유로 로피스의 임명을 수락했다. 하지만 바로주 사임 4개월 후 신타나 로피스는 정부의 비효율성을 이유로 의회 해산을 결정했다.<sup>35)</sup>

이와 같이 ‘정부기관의 원활한 제도적 기능을 보장하기 위한’ 정부해산의 권한이 1982년 이후부터 사용되어진 것과는 달리 포르투갈에서 대통령의 의회 해산권은 1976년 이래 공식적인 정당화의 절차 없이도 가능할뿐더러 전혀 제약받지 않았다. 2004년에 대통령이 행한 두 가지 결정(리스본 시장을 수상으로 정부를 구성하는 것과 그를 해임한 것)은 개헌이후에도 대통령의 내각 임명 및 해산권과 의회 해산권이 정부가 불안정한 시기에 중요하게 남아있었다는 것을 보여준다. 2001-2006년까지 신타나 로피스 임기동안 특히 정부가 약하다고 인식되었을 때 국가수장의 역할은 매우 중요했다.

## 2) 대통령의 장관임명권한

장관임명권은 내각이 의회의 신임에 의존하는 정치체제 내에서 가장 핵심적인 인사권한이다.<sup>36)</sup> 전통적으로 유럽국가들에서 이와 같은 권한은 집권 여당에

33) João Gabriel, *A Década de Sampaio em Lisboa* (Lisbon: Prime Books, 2007), p. 32.

34) Sampaio 대통령의 Lopes 수상 임명에 관한 발언은 다음을 참조:  
www.presidencia.pt.

35) André Freire and Marina Costa Lobo, "The Portuguese 2005 Legislative Election: Return to the Left", *West European Politics*, Vol. 29 (2006), pp. 581-588.

36) Kaare Strøm, "Parties at the Core of Government", Russel J. Dalton and Martin P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial*

의해 독점되어왔다. 하지만 네투와 스트룀에 의하면 최근 준대통령제 하에서 장관임명권한은 그들의 정치 환경과 협상권한에 따라 상이한 정당 선호를 보이는 총리와 대통령 사이에 주도권 쟁탈적 성격을 갖는다.<sup>37)</sup> 대통령이 의회 다수 정당의 지지를 받을 때, 대통령과 총리 간의 내각 구성에 관한 협상은 같은 정당 인물을 지명할 것이기에 훨씬 순조롭게 진행된다. 하지만 동거정부일 경우, 대통령은 총리의 소속정당 혹은 그들과의 연립 정당이 아닌 대통령 자신과 같은 정당 인물을 지명하고자 할 것이다. 나아가 대안으로 야당 정치인보다는 무소속 인물을 고려할 것이다. 이런 측면에서 네투와 스트룀(A. Neto & K. Strøm)은 내각 구성원 중 무소속의 비율을 통해 대통령의 실질적 권한을 확인할 수 있다고 주장한다. 그들은 1990년대 유럽의 의회제 국가와 준대통령 국가들의 내각 구성에 대한 실증연구를 통해 선거변동성이 높을수록, 그리고 다수 정부보다는 소수 정부 하에서 내각에 무소속 관료가 많다는 것을 입증한 바 있다. 또한 무소속 내각 구성은 보통선거에 의해 선출된 대통령 하에서, 그리고 대통령이 더 큰 입법권한을 보유한 경우보다 흔히 발견된다.

포르투갈의 경우, 네투와 스트룀의 대부분의 가설들과 일치한다. 1976년부터 1982년까지 정부체제가 대통령중심 의회제(president-parliamentary)일 때, 대통령의 권한은 1976년부터 2004년까지 전체 기간 중 가장 강하게 나타났다. (<표 4> 참조) 1982년 이후, 총리중심 대통령제(premier-presidential)로 전환되었을 때, 내각이 다수 또는 소수로 구성되는 지 여부가 당파성의 수준을 결정짓는 주요 요인이 되었다. 소수내각일 때 구성원의 무소속 비율은 28.3%였고 다수내각에서 그 비율은 16.7%로 나타났다.

### 3) 대통령의 거부권과 심판권

이 절에서는 포르투갈에서 대통령의 헌법적 특권의 정수로 여겨지는 거부권과 심판권이 어떻게 행사되었는 지에 대해 구체적으로 살펴보겠다. 대통령의

*Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 180-207.

37) Octavio Amorim Neto & Kaare Strøm, "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies", *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4 (2006), pp. 619-643.

거부권은 실제로 1982년 개헌에 의해 강화되었다. 그 후 거부권은 대통령이 내각과 의회를 통제하기 위한 사후 수단으로 사용되어왔다.<sup>38)</sup>

예컨대 사회주의자인 소아레스 대통령은 실바 수상과 동거정부를 구성했던 두 번의 임기 동안 중도 내각의 주요 정책이니셔티브들에 거부권을 행사한 바 있다.<sup>39)</sup> 특히 소아레스가 두 번째 임기에 집중적으로 거부권을 행사함으로써 실바의 정책 이니셔티브가 좌파적 성향의 중위 유권자들의 선호에 가까워지도록 영향력을 행사할 수 있었다. 이와 같은 경험들로 인해 포르투갈 대통령이 단순히 명목상의 국가수장에 그치는 것이 아니라 실질적인 영향력이 있다는 것을 확인할 수 있다. 1982년 개헌에도 불구하고 포르투갈 대통령은 거부권을 행사함으로써 정부 아젠다를 봉쇄할 수 있고 이를 통해 중요한 정책입안자의 역할을 유지할 수 있었다. 실제로 그들은 그들의 공식적 권한과 정치적 영향력을 행사함으로써 정부 정책에 영향을 미친다.

<표 5>는 민주화 이후 포르투갈에서 대통령과 의회 임기별로 발효된 거부권의 수를 보여준다. 명확히 확인할 수 있는 것은 10년의 임기 동안 동거 내각을 구성해야했던 마리오 소아리스의 경우 정치적 거부권과 통과된 법률 당 거부권 평균에 있어 가장 높은 수치를 보인다는 점이다. 이는 정치적으로 수상과 마찰을 빚는 포르투갈 대통령들이 정책 과정에서 자신의 의사를 전달할 수 있는 수단을 가지고 있다는 것을 명백히 보여준다. 포르투갈 대통령이 지닌 또 다른 영향력은 의회와 내각이 발의한 법안이나 내각이 발표한 법령에 대해 헌법재판소에 사전 위헌법률 심사를 요청할 수 있다. 1982년 도입된 이 권한에 따라 대통령의 요청이 있을 경우, 헌법재판소는 의회가 승인한 법안이나 내각이 채택한 법령이 위헌이 아닌 지 20일 이내에 판결해야한다. 대통령이 헌법재판소의 판결을 요구하는 사례는 포르투갈 정치에서 흔히 발생한다. 마고네에 따르면

38) Octavio Amorim Neto, "Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President's Watchful Eyes", Kaare Strøm, Wolfgang Mueller & Torbjörn Bergman (eds.), *Delegation and Accountability in Western European Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 552-572.

39) Joaquim Aguiar, "A História Múltipla", *Análise Social*, Vol. 31 (1996), pp. 1235-1281.

1993년 까바코 실바 내각의 두 번째 다수 단일정당 체제 하에서 통과된 반부패 법, 공공기밀보호법 등 의회 다수의 지지로 발의된 중요한 법안들이 헌법재판소의 위헌 심판 대상이었다. 더구나 대통령의 청구권은 포르투갈 의회 다수에 관한 적절한 감독 기능을 수행하며 이는 정책결정과정에서 대통령이 여전히 주요역할을 수행하는 명확한 증거라 할 수 있다.

<표 6>은 소아리스와 상파이우 대통령에 의해 청구된 의회 및 내각 발의 법안에 관한 위헌청구심판수와 실제 위헌으로 판결된 법안수를 보여준다. 여기서도 소아리스의 청구권수가 상파이우보다 250% 많았고(43대 16), 실제 위헌으로 판결된 법안 수는 두 시기 모두 70%로 동일했지만 동거정부 하에서의 소송의 빈도와 위헌 판결수를 보았을 때, 거부권과 청구권은 포르투갈 대통령이 정책 결정에 중요한 역할을 유지하고 있음을 보여준다.

<표 5> 대통령과 의회 임기에 따른 대통령 거부권

대통령	의회 임기	여당	통과된 법률 수	정치적 거부권과 헌법적으로 연관된 거부권	통과된 법률 수에 따른 평균 거부권	대통령 별 평균
Eanes	1976-1980	PS*	341	10	2.9	2.1
	1980-1983	PSD-CDS	119	5	4.2	
	1983-1985	PS-PSD	303	1	0.3	
Soares	1985-1987	PSD	163	3	1.8	2.9
	1987-1991	PSD	405	10	2.5	
	1991-1995	PSD	305	12	3.9	
Sampaio	1995-1999	PS	479	5	1.0	2.3
	1999-2002	PS	198	6	3.0	
	2002-2005	PSD-CDS	250	10	4.0	

출처: 포르투갈 의회. "Dossier decretos, vetos, mensagens do Presidente da República e Leis", *Colecção Legislação*, n°35 (2005); A. Neto & M.C. Lobo (2009), *op. cit.*, p. 248.



<표 6> 대통령에 따른 위헌심판청구수

	의회 발의 법안	내각 발의 법안	임기 당 총수	대통령 당 총수
Soares I	11 (8)	5 (5)	16 (13)	43 (30)
Soares II	17 (14)	10 (3)	27 (17)	
Sampaio I	3 (2)	2 (1)	5 (3)	16 (11)
Sampaio II	8 (8)	3 (0)	11 (8)	
총합	39 (32)	20 (9)	59 (41)	59 (41)

출처: A. Neto & M.C. Lobo (2009), *op. cit.*, p. 249.

\* 괄호 안의 수는 위헌으로 판결된 법안 수.

## IV. 결론

포르투갈이 1976년 이래 준대통령제라는 통치체제 하에서 동트방식의 비례 대표제를 실시하게 된 배경 중 하나는 정국의 안정과 의회 대표성을 동시에 추구하고자 하는 기본적인 동기가 작용했다고 볼 수 있다. 1910년부터 1926년까지 지속된 포르투갈 제1공화국은 정당의 난립과 정치적 불안정으로 Estado Novo(신 국가)라는 40년 독재 체제를 초래하였고 이는 1974년 무혈 쿠데타인 카네이션 혁명으로 살라자르 정부가 붕괴할 때까지 지속되었다. 권위주의 독재의 경험으로 인해 대통령의 권한을 일부 제한하되, 쿠데타를 주도한 군부세력에 대한 정치적 안정을 부여하기 위한 의도로 준대통령제가 도입되었다. 준대통령제 하에서 의회 구성을 위한 선거제도와 당선자결정방식은 대통령의 실질적 권한과 상관관계를 갖는다. 앞에서 보았듯이 포르투갈은 단원제 의회에서 폐쇄형 정당명부형 비례대표제를 통해 사회적 대표성과 동시에 준대통령제를 유지함으로써 정치적 안정성을 동시에 겸비하고자 하고 있다.

&lt;표 7&gt; 포르투갈의 의회의 사회적 대표성과 통치구조 상관성

		의회의 사회적 대표성(폐쇄형 정당명부식 비례대표제)	
		단순다수제	비례대표제
정치적 안정성	단원제		○
	준대통령제	○(준대통령은 직선 단순다수제)	

나아가 동트식 비례대표제와 선거구획의 확정은 두 가지 주요한 결과를 초래했다. 우선, 포르투갈 선거제도가 비례대표제임에도 불구하고 대표성에 대한 효과적인 봉쇄 수준을 고려해볼 때 이는 군소정당들의 출현을 막는 장벽이 될 수 있음을 확인할 수 있다. 포르투갈에서는 의회 진입을 위한 명문화된 봉쇄조항이 없지만 1975년부터 2009년까지 정당별 의회 진출을 위한 문턱은 지역별 선거인수와 선거구 규모에 따라 차이는 있지만 평균 선거구 크기를 기준으로 최소 6.2%에서 7.0%에 이른다.

1970년대 이래 포르투갈 선거제도에 근본적인 변화가 없었던 것을 고려할 때, 유권자 선호의 발전에 관한 가장 중요한 경향 중의 하나는 1980년대 양대 정당체제로의 전환이라 할 수 있다. 포르투갈 선거제도를 통해 제시된 정당의 의회 대표성 획득을 위한 문턱은 1975년 이래 큰 변화를 보이지 않았다. 한편 유효 정당수가 감소함으로 인해 1980년대 들어 정당체제 균열이 적었던 것은 선거 전 정당 간 연합에 기인한다. 사회당(PS)과 사회민주당(PSD)은 1980년대와 1990년대를 거치면서 양대 정당으로 자리매김했다. 나아가 양대 거대정당에 대한 득표율 증가는 다수선거제에 기반을 둔 포르투갈의 준대통령제에 의해 보다 확고해졌다. 이는 포르투갈의 정당체제를 각 후보자가 속한 두 개의 블록으로 분할하는 계기로 작용했기 때문이며, 그로인해 일련의 대통령 선거에 의해 체제 내 양극성은 뚜렷해졌고 정당들은 각각의 블록 내에서 수렴되었다고 볼 수 있다. 즉, 포르투갈의 의회선거는 비례대표제를 취하지만 다수대표제로 선출되는 준대통령제라는 통치체제 하에서 의회 구성은 양대 정당 구조의 특성을 띄었다.

포르투갈 선거제도에서 또 다른 중요한 결과는 후보 선택의 유형 및 정당 내

민주화 정도와 연관된다. 예컨대 폐쇄식정당명부시스템의 채택은 개별 후보에 대한 정당 리더십의 통제력을 강화한다. 오랜 권위주의 체제를 경험했던 포르투갈의 통치체도와 선거제도가 보이는 이와 같은 특성들로 인해 비례대표제를 통한 의원 선출 방식이 민주적 정당성 확보와 사회적 대표성 강화를 위한 제도적 노력의 일환이었다면 폐쇄식정당명부와 동트식의 의석 배분 방식은 정당의 난립을 막고 의회 안정을 꾀하려는 의도와 동시에 실제로 군소정당들의 의회 진출을 막는 기제로 작동하였음을 확인할 수 있다.

슈가르트와 캐리의 용어를 빌리자면 준대통령제를 1976년 채택하며 포르투갈은 대통령에 중점을 둔 의회와의 역할 배분을 시도했고, 1982년 의회 권한을 강화하는 방향으로 변화가 있었다. 이에 따라 다수정당을 갖는 다른 두 종류의 준대통령제의 상호작용은 대통령제, 단일 소수정당, 다수 연합, 단일다수정당, 단일다수내각, 동거정부와 단일화된 행정부까지 다양한 종류의 정부형태를 보여준다. 이와 같은 유연함은 서유럽에서 늦은 민주화를 이룬 국가의 민주주의 공고화에 기여했다. 1982년 개헌이 대통령을 중심으로 한 정부의 가능성을 낮춘 것은 사실이지만, 대통령은 거부권과 해산권의 사용으로 정책 결정에서 여전히 중요한 역할을 맡고 있다. 무엇보다 중요한 것은 포르투갈 대통령의 정책 영향은 그가 권력을 공유하는 내각의 종류에 따라 달라진다는 것이다.

한편으로 대통령은 본인의 소속 정당 혹은 다른 정당의 다수 또는 소수내각에 면했을 때의 영향력이 상이하게 나타난다. 대통령과 다른 정당의 다수 내각에 면했을 때 대통령의 내각령에 대한 거부권이 공식적으로 명확하더라도, 다수 정부는 이미 거부된 법령을 표준입법으로 재발의하고 이는 의회에 의해 통과될 수 있다. 또한 대통령이 같은 정당의 소수내각에 면하고 있을 경우에 그가 반대하는 구성 정당들이 더 큰 영향력을 발휘한다.

포르투갈에서도 그 사례를 찾아볼 수 있는데 특히 1986년 포르투갈에서 처음 사회당 소속의 민간 대통령인 소아레스가 당선되고 사민당 소속의 실바 정부와 동거내각을 구성하는 동안 소아레스는 실바의 정책 이니셔티브에 영향을 주는 추후 메커니즘으로 거부권을 수 차례 사용한 바 있다.

이상과 같이 이 글은 포르투갈이 장기간의 독재와 민주화 이후 사회적대표성과 통치안정성을 동시에 확보해나갈 수 있었던 원인들을 살펴보았다. 특히 비

례대표제 의회선거방식에도 불구하고 다당제가 아닌 양당제적 특성을 보이며 내각의 안정에 기여했던 측면에 주목하며 준대통령제를 취하고 있는 포르투갈 대통령의 헌법적, 실질적 권한들을 면밀히 살펴보았다. 특정 통치체제는 선거 제도를 보완해서 안정성에 기여할 수 있다. 포르투갈은 혁명정통성과 같은 민주화요인들에 의해 준대통령제를 택했지만 1982년 개헌이후 대통령 권한에 관한 학계의 논쟁은 지속되고 있다. 하지만 이 글은 여전히 강력한 권한을 보유하고 있는 포르투갈 대통령의 헌법적, 실질적 권한의 실행 사례들을 살펴봄으로써 비례대표제를 보완하는 준대통령제라는 통치체제의 역할을 강조한다.

## 참고문헌

- 강신구. "준대통령의 개념과 실제". 『한국정치연구』. 제23집. 3호 (2014년), pp. 111-136.
- 강원택. 『대통령제, 내각제와 이원정부제』. 고양: 인간사랑, 2006.
- 김종철. 『한국 헌법과 비례대표제』. in: 제6회 비례대표제포럼 비례대표제와 한국의 미래 발표문 2014. 7. 4., pp. 177-195.
- 데이비드 파렐 저. 전용주 역. 『선거제도의 이해』. 서울: 한울아카데미, 2012.
- 박동천. 『비례대표제의 기원과 전개』. in: 제6회 비례대표제포럼 비례대표제와 한국의 미래 발표문 2014. 7. 4., pp. 21-42.
- 박찬욱. 『비례대표선거제도』. 서울: 박영사, 2000.
- 이호근. 『의회의 '사회적 대표성' 개선을 위한 국제 비교연구』. 서울: 의회발전연구회, 2016.
- 한정훈. "통일한국의 정부형태와 준대통령제". 『전략연구』. 제63권 (2014년), pp. 205-235.
- Blondel, Jean. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies". *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 1. No. 2. (1968), pp. 180-203.
- Bruneau, Thomas, Diamandouros, Nikiforos, Gunther, Richard, Lijphart, Arend and Morlino, Leonardo. "Democracy, Southern European Style". in Diamandouros, Nikiforos and Gunther Richard (eds.). *Parties, politics and democracy in the new Southern Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 16-82.
- Duverger, Maurice. *Political Party*. London: Methuen & Co. Ltd. 1967.
- \_\_\_\_\_. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research*. Vol. 8 (1980), pp. 165-187.
- Elgie, Robert. "The Politics of Semi-Presidentialism". Elgie, Robert. (eds.).

- Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 1-21.
- Freire, Andre. and Lobo, Maria Costa. "The Portuguese 2005 Legislative Election: Return to the Left". *West European Politics*. Vol. 29 (2006), pp. 581-588.
- Graham, Lawrence and Wheeler, Douglas. *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*. Madison WI: University of Wisconsin Press, 1983.
- Laakso, Markku and Taagepera, Rein. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*. Vol. 12. No.1 (1979), pp. 3-27.
- Lijphart, Arend. *Electoral System and Party System: a Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- \_\_\_\_\_. "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations". Linz, J. Juan and Valenzuela, Arturo. (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 91-136.
- \_\_\_\_\_. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven CT: Yale University Press, 1999.
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Lobo, Marina Costa. "The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation". *Party Politics*. Vol. 7 (2001), pp. 650-651.
- Lobo, Marina Costa and Magalhães, Pedro. "Election Report: The Local Elections of 2001 and the Legislative Elections of 2002". *Southern European Politics and Society*. Vol. 7 (2003), pp. 72-89.
- Magalhães, Pedro. "Elections, Parties and Policy-Making Institutions in Democratic Portugal". Pinto, António Costa. (eds.). *Contemporary*

- Portugal(Social Science Monographs)*. New York: Columbia University Press, 2011, pp. 183-202.
- Magone, Jose. M. *European Portugal: The Difficult Road to Sustainable Democracy*. New York: St Martin's Press, 1997.
- Montabés, Juan Pereia and Ortega, C. "Candidate selection in two rigid list system: Spain and Portugal". paper prepared for presentation at *the European Consortium for Political Research Joint Sessions*. Mannheim, 1999.
- Neto, Octavio Amorim. "Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President's Watchful Eyes". Strøm, Kaare, Mueller. Wolfgang & Bergman, Torbjörn. (eds.). *Delegation and Accountability in Western European Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 552-572.
- Neto, Octavio Amorim and Strøm, Kaare. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies". *British Journal of Political Science*. Vol. 36. No. 4 (2006), pp. 619-643.
- Neto, Octavio Amorim. and Lobo, Maria Costa. "Portugal's Semi-presidentialism (re) Considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006. *European Journal of Political Research*. Vol. 48 (2009), pp. 234-255.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party System: A Frame for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Comparative Constitutional Engineering*. London: MacMillan, 1994.
- Shugart, Matthew S. & Carey, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- Shugart, Matthew S. and Taagepera, Rein. "Plurality versus Majority Election of Presidents-a Proposal for a Double Complement rule". *Comparative*

- Political Studies*. Vol. 27. No. 3 (1994), pp. 323-348.
- Strøm, Kaare. "Parties at the Core of Government". Dalton, Russel J. and Wattenberg, Martin P. (eds.). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000. pp. 180-207.
- Tsebelis, George. "Veto players and institutional analysis". *Governance*. Vol. 13. No.4 (2000), pp. 441-474.
- Aguiar, Joaquim. "A História Múltipla". *Análise Social*. 31 (1996), pp. 1235-1281.
- Amaral, Diogo Freitas. *Governos de Gestão*. Lisbon: author's edition, 1983.
- Braga da Cruz, Manuel. "A Revisão s do Sistema Eleitoral". *Análise Social*. Vol. 35. No. 154-155 (2000), pp. 45-53.
- Canotilho, J. Gomes and V. Moreira, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.
- Freire, André, Araújo, António de, Leston-Bandeira, Cristina, Lobo, Marina Costa and Magalhães, Pedro. *O Parlamento Português: Uma Reforma Necessária*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- Gabriel, João. *Confidencial- A Década de Sampaio em Lisboa*. Lisbon: Prime Books. 2007.
- Gunther, Richard. "A Democracia Portuguesa em Perspectiva Comparada," *Análise Social*, Vol. 37. No. 162 (2002), pp. 91-119.
- Lobo, Marina Costa. "A Evolução do Sistema Partidário Português à Luz de Mudanças Económicas e Políticas(1976-1991)". *Análise Social* Vol.31. No. 139 (1996), pp. 1085-1116.
- Lopes, Pedro Santana. *Percepções e Realidade*. Lisbon: Aletheia, 2006.
- Matos, Luis Salgado. "O Sistema Político Português e a Comunidade Europeia," *Análise Social*. Vol. 27. No. 118-119 (1992), pp. 773-787.
- Mendes, Fatima Abrantes and Miguéis, Jorge. *Lei eleitoral da Assembleia da República*. Lisboa: Edição do Autor, 2002.
- Pereira, André Gonçalves. *O Semipresidencialismo em Portugal*. Lisbon: Ática,



1984.

Novais, Jorge Reis. *Semipresidencialismo*. Coimbra: Almedina, 2007.

“Portuguese Parliament Election”.

[http://www.electionresources.org/pt/index\\_en.html](http://www.electionresources.org/pt/index_en.html). (2017년 12월 20일 검색)

“Portuguese Election Resources”.

[http://www.electionresources.org/pt/index\\_en.html#ALLOCATION](http://www.electionresources.org/pt/index_en.html#ALLOCATION). (2017년 12월 20일 검색)

“Eleições, Resultados dos Escrutínios Provisórios”.

<http://www.eleicoes.mai.gov.pt>. (2017년 12월 15일 검색)

“Portuguese Government”.

[www.presidencia.pt](http://www.presidencia.pt). (2018년 1월 16일 검색)

| Abstract |

## The Change of Party Systems after Democratization in Portugal

Go, Joo-Hyun\*

This paper seeks to investigate the reasons why Portugal, a country that experienced 40 years of authoritarian dictatorship, managed to successfully establish through a proportional representation system social representation and a stable regime. In its 1976 constitution, Portugal chose a semi-presidential government system and a proportional representation electoral system. In most cases, proportional representation brings forth a multiparty system in parliament. However, Portugal's Assembly showcased a strong two-party dimension after 1982, which contributed to the stability of the system. This research aims to provide two reasons for this development: first, the strong authority of the President maintained even after the 1982 constitutional reform, and second, the ideological rifts and political coalitions in elections strengthened by authoritarian dictatorship and the following rapid transition to democracy.

**Key words:** Portugal, Political System, Proportional Representation System, Democratization, Semi-Presidentialism

---

\* Research Professor, Yonsei-EU Jean Monnet Centre of Excellence, Institute of East and West Studies, Yonsei University.

논문접수일: 2018.01.28

논문심사일: 2018.02.14

게재확정일: 2018.02.14

