

태국 민주주의의 심화와 헌정공학*

김 홍 구**

I. 서론

많은 비교정치학자들과 지역연구자들은 아시아 민주화 물결의 진원지인 동남아 지역 ‘민주화 이후의 민주주의’ 문제에 대해서 큰 관심을 보이고 있다(최창집 2002). 민주화 이후의 민주주의의 한계 또는 결핍의 문제는 다른 동남아 국가들과 마찬가지로 태국의 경우에도 해당된다.

관련 주제와 관련해서는, 민주화 이후의 민주주의를 어떻게 심화시킬 것인가? 민주적인 정치체제 안에서 권력은 얼마나 민주적으로 작동되고 있는가? 선거를 통해 선출된 정부는 국민의 기대와 요구에 부응하고 있으며, 국민에 대한 책임을 지고 있는가? 등등이 중심이 되고 있다. ‘민주화 이후의 민주주의’는 형식적이고 절차적인 최소적 민주주의를 내용적, 실질적인 민주주의로 안착화, 심화시키는 과정으로서 이전의 어떠한 정치적 노력과 의지보다 더 어렵고, 복잡하고, 중요한 단계로 설정될 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 민주화 이후의 민주주의를 심화시키기 위한 이론적 고려의 차원에서 헌법개

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-32A-B00020). 이 논문의 초고에 대한 심사위원 제위의 소중한 조언에 감사한다.

** 부산외국어대학교 태국어과 교수, hongkoo@bufs.ac.kr

정을 둘러싼 헌정공학논의는 민주주의 심화 논의 및 실천의 방향 속에 중요한 위치를 차지하고 있다.

헌정체제(constitutional system)는 정치질서의 기본 틀을 형성하는 헌법-법체계의 원칙과 규범-을 비롯하여 정당제도, 선거제도, 의회제도, 사법제도 등에 영향을 미치는 모든 ‘정치관련 법체계’를 의미하고, 헌정공학(constitutional engineering)은 헌정체제 내에서 정치관련 법들이 어떻게 배치 또는 재배치하는가를 함의하는 개념이다(김용호 2007: 51-52). 따라서 정치변동을 ‘법과 제도’의 맥락에서 보면, 헌정체제와 헌정공학의 상호관련성이라고 볼 수 있다. 헌정체제는 곧 불완전한 정치변동의 안정적인 정치결과이자 그 이후 정치과정을 틀 지우고, 영향을 주는 장착된 장치(embedded apparatus)와도 같은 것이다.

근래 헌정체제와 헌정공학에 대해 가장 극명한 정치적 논쟁을 벌이고 있는 동남아 사례 중 하나가 태국이다. 태국은 2006년 당시 탁싌(Thaksin Shinawatra) 총리를 실각시킨 군사쿠데타가 발생한 후 역사상 가장 민주적이라고 불렸던 1997년 헌법을 폐지하고 2007년 새 헌법을 만들었다. 2007년 헌법은 친(親)탁싌 세력을 견제하고자 한 성격이 짙은 것이었다.

이에 대해서 현재 친 탁싌 계열의 집권 여당인 프어타이당(Phua Thai Party)은 자신들이 선호하는 1997년 헌법으로 다시 돌아갈 것을 주장하고 있으며, 제1야당 뿌라차티뻏당(Democrat Party, 민주당)은 2007년 헌법 고수 입장을 보이고 있어서 헌법개정문제는 중요한 정치불안 요인이 되고 있다.

본 연구의 목적은 태국의 헌법을 중심으로 한 헌정체제를 일차적으로 ‘권력공유’(power sharing)와 ‘책임성’(accountability)이라는 두 가지 변수를 통하여 분석해 이런 두 가지 규범들이 제도적 측면에 어떻게 반영되었는가를 관찰하고, 헌정체제의 제도화만으로는 현

단계 태국의 민주주의 수준을 결정지을 수 없다는 전제 하에 이에 영향을 미치는 태국적 고유변수는 어떠한 것인가를 살펴보려는 것이다.

II. 개념과 이론적 틀

레이파르트 학파를 중심으로 한 비교제도론자들은 상이한 정치적 결과를 도출하는 제도의 차이에 주목한다. 레이파르트(Ared Lijphart)의 합의제 민주주의(consensus democracy, consociationalism) 대 다수제 민주주의(majority democracy 또는 웨스트민스터 모델) 개념은 30여년을 거쳐 형성된 것이다.

민주주의는 그 어원이 가리키듯 민중에 의한 통치, 혹은 다수에 의한 통치라 할 수 있다. 다수제 민주주의는 바로 정당성을 갖는 특정한 결정기제, 즉 선거·투표를 통해 승리한 세력의 뜻이 관철되는 체제를 의미한다.

합의제 민주주의는 쉽게 말해, 진정한 다수를 승자로 만드는 것을 의미하며, 레이파르트에 의하면 다수를 최대화(maximization of majority)하는 것을 의미한다(홍재우 2010: 246). 이러한 새로운 개념을 통해 레이파르트의 연구가 전달하려는 바는 대체로 다음 두 가지로 요약된다.

하나는 특정한 제도들이 합의제적 성격의 결과물을 생산하는데 보다 유리하다는 것이며, 다른 하나는 합의제적 성격의 민주주의체제가 다수제적 성격의 민주주의체제보다 여러면에서 최소한 동등하거나 우월한 수행능력을 갖는다는 것이다. 레이파르트의 합의제주의는 이후 ‘권력공유’(power sharing)라는 보다 중립적인 용어와 병용해 언급되었고 여러 종속변수와의 관계에 대해 다양하게 연구되고

실제 정치에 적용되어 왔다(홍재우 2010: 246).

체제의 다수제적 성격과 합의제적 성격에 대한 경험적 측정을 위해 레이파트는 정당-집행부 차원의 제도 변수군과, 단방제-연방제 차원의 제도 변수군이라는 2차원적 기준을 사용하였다. 레이파트는 다수제적 요소로 9가지를 제시했다; 집행권의 집중, 권력의 융합과 내각의 우세, 불균형의 양원제, 양당제도, 한 차원의 정당제도, 최다 득표제, 단방제의 집권화된 정부, 불문헌법과 의회주의, 순전한 대의 민주주의(레이파트 1987: 16-30). 또 다른 한편으로는 합의제적 요소 8가지를 제시했다; 집행권의 분담(대연합), 공식, 비공식의 권력분립, 균형된 양원제와 소수자의 대표제, 다당제, 다차원의 정당제도, 비례대표제, 연방주의와 분권화, 성문헌법과 소수자의 거부권(레이파트 1987: 33-42).

이를 정리하면 내각집행권(집행권 분담여부), 집행부-입법부의 관계(권력융합 또는 분립), 정당체제(양당제 또는 다당제, 한 차원의 정당제 또는 다차원적 정당제), 선거제도(최다득표제 또는 비례대표제), 상·하원의 권력분할, 단방제와 연방제(중앙-지방의 권력분할) 등이 다수제와 합의제를 구분하는 주요 변수가 된다고 볼 수 있다.

하지만 민주주의에 대한 두 가지 기본 모델은 순수한 경험적 사례가 있지 아니한 추상적 모델이다. 이 예들은 다수제-합의제의 연속선에서 볼 때 그 양극에 가까운 것이다. 미국 민주주의는 여러 차원 가운데 어떤 것들은 다수제 모델에 가깝고, 어떤 것은 합의제 모델에 가깝다. 즉 미국은 다수제-합의제가 혼합된 민주주의의 타이프로서 가장 뛰어난 예로 등장하고 있다(레이파트 1987: 42-46). 따라서 현실적인 합리적 모델은 각 차원에서 논리적 극단과 항상 일치하지 않는다. 그것들은 특정한 나라의 조건에 알맞은 것에 의해서 또 실제적인 것에 의해서 제약을 받고 있다.

또한 홍재우가 제기하는 것처럼, 권력공유 이론이 갖고 있는 “규

법적 성격”은 분명한 한계점을 내포하고 있다. 다시 말해 다수의 최대화가 ‘왜’ 혹은 ‘언제나’ 보다 좋은 정책적 결과물을 갖고 오는가에 대한 논리적 설명이 부실하기 때문이다(홍재우 2010). 이러한 ‘권력공유’ 개념이 갖고 있는 한계를 보완하기 위해, 본 연구가 ‘책임정치’의 맥락에서 헌정체제를 평가하려고 하는 것이 기존 연구와의 차별점이기도 하다.

책임성(accountability)이란 정부가 결정 또는 행동에 책임을 질 수 있는 능력, 그리고 정부 공무원들이 그들의 행동에 대해 대답할 수 있는 것을 확신할 수 있는 능력을 말한다. 민주적 정부에는 두 가지 책임성-수평적 책임성과 수직적 책임성-이 존재한다. 수평적 책임성(horizontal accountability)이란 모든 국가기관이 권력분립과 민주성에 기초하여 운영되는가의 문제이다. 수직적 책임성(vertical accountability)이란 국민소환이나 입법청원을 비롯해 입법·사법·행정 체계에 대한 시민참여를 제고하는 것이다(박명립 2005: 271). 책임성 개념은 민주주의 심화라는 맥락에서 필수적으로 요청되는 개념이지만, 그 동안 민주주의 심화 연구에서 심층적으로 고려되고 연구되지 못한 개념이기도 하다.

올리버(Dawn Oliver)는 책임성의 네 가지 종류-정치적 책임성, 공공 책임성, 행정적 책임성, 법적 책임성-를 아래 같이 설명한다(Oliver 2003: 48).

중앙집중화된 관료체제를 유지하는 전통적 정부구조에서는 관료들의 책임성이 낮다. 전통적인 일반법 시스템은 단순하고 제한된 책임성만을 제공하기 때문이다. 전통법은 지나치게 정치적 책임성에 의존하며 매우 제한되고, 큰 사회적 이슈에 초점을 맞추는 경향이 있다. 이러한 이슈는 일상의 대민업무보다 공중의 관심을 쉽게 끌게 된다. 법적 책임성도 제한적이다. 판사들은 그들의 책임을 정책문제에 제한시켜 버림으로써 결과적으로 당국은 폭넓은 재량권을 누리게 된다. 행정적 책임성은 감사와 감시를 내용으로

하는 데 기능의 독립성이 부족한 경향이 있고, 책임성의 영역을 재정회계로 좁히는 경향이 있다. 공공 책임성에 있어서도 공중은 그들이 개인적으로 법적으로 영향 받지 않으면 행정과정에서 거의 의견을 내놓지 않으며 행정활동에 책임지는 것은 당국자들이다.

이외에도 책임성을 거버넌스(governance)와 윤리적(ethics) 측면에서도 설명할 수 있는데, 전자를 정부의 행위, 결정, 과정, 결과에 대한 평가라고 한다면, 후자는 정부를 구성하는 공직자들의 윤리의식, 도덕성까지를 포함하게 된다.

자아수리아(Kanishka Jayasuriya)는 책임성 있는 공동체(accountability communities)의 일반법 원칙(public law principle)의 개념을 구성하는 주요 요인으로 참여(participation), 합리적 정책 결정, 검토(review), 감시(monitoring), 공정성(fairness), 투명성(transparency) 등을 언급하고 있다. 이런 책임성은 사회적 상호작용(social interaction, exchange)을 특징으로 하기 때문에 일반(국민)이 책임과 응답과 수정을 요구하면, 다른 일반(정부)은 책임지고, 반응하며 처벌을 받아들이는 특징을 갖게 된다고 주장한다(Jayasuriya 2009: 59-73).

지금까지 권력공유와 책임성 변수의 개념에 대해서 살펴보았다. 하지만 태국의 경우에는 경험적으로 다수의 최대화라는 권력공유개념이나 책임성 개념이 반드시 민주주의의 심화를 가져 오지는 않았기 때문에 두 가지 규범적인 변수 외에도 첫째, 혼합된 제도배열이 실질적으로 ‘다수를 최대화’하기 위한 정치적 선택, 정치과정적 의미를 내포하고 있는지 아니면 카르텔적 정치담합적 성격의 합의제적 성격을 갖는지를 검토해 봐야 한다. 둘째, 다수의 최대화가 ‘언제나’ 보다 좋은 정책적 결과물을 갖고 오지 않는 이유를 태국 고유의 권력공유변수에서도 찾아보아야 한다.

태국의 경우 이 변수는 보편적인 권력공유변수나 책임성 변수보

다 민주주의 심화를 성공시키지 못하는 근본적인 이유가 될 수 있다. 부연하면 고유의 권력공유변수는 실제로 헌법의 권력공유에 영향을 미치고 있는 행위자적 요인을 의미하게 된다. 이러한 점들을 고려한 이 글의 세 가지 분석 변수는 규범적이고 보편적인 권력공유 변수, 책임성 변수, 태국 고유의 권력 공유변수 이다.

이 글에서는 태국에서 가장 민주적이었다고 평가되었던 1997년 헌법과 2006년 쿠데타 후 개정된 2007년 헌법을 중심으로 한 태국의 헌정체제를 위 세 가지 변수로 분석해 봄으로써 현 단계 태국의 민주주의 심화정도를 평가해 볼 것이다.

Ⅲ. 태국의 헌정체제 : 권력공유와 책임성을 중심으로

태국은 헌정적 차원에서 극히 불안정한 상황을 보여 왔다. 1932년 입헌혁명 후 지금까지 17차례나 헌법이 개정돼 5년 못 미쳐 한번 꼴로 개정된 셈이다.

1992년 5월 민주화 운동을 거쳐 1997년에는 태국 역사상 가장 민주적이라는 이른바 국민의 헌법(People's Constitution)이 만들어졌다. 이 헌법은 직선 총리제(1992년 헌법부터 실시)와 태국 최초의 직선 상원제 도입, 정당과 의회체제 강화, 소수정당들의 무분별한 난립과 불안정한 연립정권으로부터 비롯된 정치적 불안정을 불식시키기 위한 여러 가지 제도적 방안들을 마련해 두었다. 또한 행정부와 입법부를 통제할 수 있는 사법권을 강화시키고 국민의 권익을 보장하기 위한 사법적, 준사법적 기구도 신설했다.

1997년 헌법에 따라 2000년 태국 최초의 선출직 상원의원 선거가 치러졌으며 2001년에는 하원의원 선거가 실시돼 탁싸의 타이락타이당(Thai Rak Thai Party)이 의회 과반수에 육박한 의석을 차지해

탁썬은 안정된 정치상황 속에서 태국 최초로 4년 임기를 성공적으로 마쳤다. 2001년 선거에 이은 2005년 선거에서 탁썬의 타이락타이당은 과반수를 훨씬 넘는 압승을 거두어 재선에 성공했다. 하지만 탁썬 2기정권은 얼마 지속되지 못하고 권위주의 정치행태와 부정부패 문제로 반 탁썬 PAD(People's Alliance for Democracy)시위에 직면하던 중 2006년 9월 군사쿠데타로 붕괴되었다. 이후 군사정권 하에서 2007년 헌법이 새로 만들어졌다.

2007년 헌법은 1997년 헌법의 반작용으로 생겨난 것이다. 그 내용은 선출직 총리의 독선적 정치행태를 지양하기 위해 총리권한을 축소시키고, 직접 선출된 정치인들의 부정부패를 줄이기 위해 의회의 규모를 축소하여 그 권한을 약화시켰으며, 상원의원 절반을 임명직으로 임명하고, 선거제도를 변경하여 특정 지지세력의 정치적 영향력을 감소시키고, 행정부와 입법부를 견제하고 감독하기 위해 사법권을 강화시키는 등의 내용을 담고 있다.

1. 1997년 헌법: 다수제

1997년 헌법개정은 그동안 태국 정치의 적폐해소를 위한 것이었다. 태국정치는 군소정당들의 무분별한 난립과 불안정한 연립정권, 금권정치와 매표행위, 군과 관료들이 다수를 이루고 있는 임명직 상원제, 국민의 권익을 보장하는 사법권의 취약성, 미흡한 지방자치제 등의 문제점이 고질적 병폐로 대두되고 있었다.

이런 문제점을 개선하기 위한 반작용으로 만들어진 1997년 10월 11일 헌법은 다수제의 성격을 띠고 있다. 이전에 사용됐던 1구 2-3인을 선출한 중선거구제는 극심한 다당제를 초래해 안정된 정권의 운영을 어렵게 하고 정국불안의 요인이 되었기 때문에 소선거구제를 도입해 다당제를 지양하고자 했다.

97년 헌법에 치러진 두 차례(2001, 2005년) 선거결과는 이러한 헌법취지를 크게 반영했다. 2001년 1월 6일 선거에서 탁싨의 타이락타이당은 전체 의석(500석)의 절반에 육박하는 248석을 획득했으며 제2당인 뿌라차티뻏당(민주당)은 128석을 얻어 양당체제를 구축하고, 다당제로 인한 정치불안은 크게 감소했다. 이런 경향성은 2005년 2월 6일 치러진 하원의원 선거에서 더욱 두드러져 타이락타이당은 지역구 377석을 확보했으며 제2당인 뿌라차티뻏당은 96석을 차지했다. 두 차례 선거에서는 과거 선거와 비교해 출마한 정당 수나 의석수를 차지한 정당의 수가 확연히 감소하고 비록 제1당이 제2당을 압도하고는 있으나 양당체제가 굳어져 가는 뚜렷한 추세를 보였다(김홍구 2008: 262).

97년 헌법에 따르면 하원은 400명의 지역구 의원과, 100명의 정당명부 비례대표의원으로 구성되었다. 비례대표제를 새롭게 도입한 것은 태국 헌정사상 처음 있는 일이었다. 비례대표제는 주로 단일 정당에 의석을 집중시켜 정부구성의 효율화를 모색하는 다수제와는 달리 투표수와 의석수의 비례관계를 강조한다. 일반적으로 비례대표제는 다당제를 유도한다고 하지만 태국의 비례대표제에서 유의할 점은 최저조항의 신설이다. 총 유권자로부터 5% 이상의 득표율을 획득한 정당만이 비례대표의원을 배정받게 함으로써 군소정당의 난립을 방지하고자 했던 것이다. 이런 제도는 군소정당의 난립방지에 효과적이지만 대정당의 의석을 부풀려주는 방편이 되고 결과적으로 비례성을 왜곡시키는 부작용을 수반하게 되었다고 볼 수 있다.

2001년 1월 6일 선거에서 제1당인 타이락타이당은 지역구의원 투표에서 50%를 차지하고 정당명부비례대표제 투표에서 48%를 획득함으로써 제1당이 될 수 있었다. 제2당이 된 뿌라차티뻏당은 지역구에서 24.3%, 정당명부비례대표제 투표에서 31%를 획득했다. 2001년 선거에서 지역구와 정당명부비례대표제 투표에서 모두 의석을

획득한 정당은 5개 정당이었으며, 비례대표 5% 이상의 득표율 확보에 실패한 4개 정당은 지역구 의석만을 획득하고 군소정당으로 전락했다. 2005년 2월 6일 치러진 하원의원 선거에서 타이락타이당은 지역구의원 투표에서 77.5%를 차지하고 정당명부비례대표제 투표에서 67%를 획득했다. 제2당이 된 빠라차티뻏당은 지역구에서 17.5%, 정당명부비례대표제 투표에서 26%를 획득했다. 지역구와 정당명부에서 모두 의석을 획득한 정당은 3개 정당이며 지역구의석만을 획득한 정당은 1개 정당이였다(김홍구 2008: 262). 97년 헌법의 최저조항 신설 비례대표제는 군소정당 난립 방지에 효과적이었다고 볼 수 있다.

97년 헌법에서는 1932년 입헌혁명 후 최초로 상원을 직선으로 선출함으로써 상원의 중요성이 부각되었다. 1932년 입헌혁명 후 70년 가까이 지속되어 오던 임명 상원제도의 폐지는 태국 정치발전과 균형적인 의회활동에 대단히 중요한 의미를 갖는 것이었다. 2000년 상원선거에서는 76개도에서 200명의 의원을 직선으로 선출했다. 하지만 소수자의 대표제로서의 위상 강화보다는 상원의 정치적 중립성에 관한 우려의 소리가 여전히 많이 남아있었다. 상원의원 200명 중 3분의 1 이상이 정치인들의 부인, 아들, 친지들이었으며 3분의 1은 전직 정부 관료출신이었다(Chatornvong 2002: 208). 새로운 상원을 불행하게도 과거의 기득권층이 다시 장악하게 되었던 것이다. 상원의장과 상원의 상임위원장을 선출할 때도 정당의 로비가 극심해 상원의 정치적 중립성을 의심받게 되었다.

97년 헌법은 총리의 권한을 강화시켰다. 총리를 불신임하기 위해서는 하원의원 200명이 찬성해야 했으며(전체의석 수의 5분의 2) 불신임안을 제출할 때는 차기 총리의 이름을 적어 내도록 했다. 총리는 총선거 개시 60일내에 의회를 해산 할 수 있으며 의원들은 총선 출마 전 90일 동안 그 정당에 소속되도록 했다. 잦은 탈당과 다른 정당

으로의 이적을 방지하기 위해서다.

97년 헌법은 권력분립을 위해서 총리는 선출의원이어야 하지만 각료는 의원직을 겸직할 수 없도록 했다. 이는 의원직 겸직 각료의 폐해를 줄이기 위한 것이었는데 하원의원의 각료직 겸직을 금지해 특정 행정부서의 지역구 후견체제 고리를 단절코자 한 것이다.

97년 헌법은 지방분권을 국가기본정책으로 규정하고, 9개조에 걸쳐 자세한 내용을 담고 있다. 특히 면단위 행정조직(TAOs: Tambol Administrative Organizations) 과 도단위 행정조직(PAOs: Provincial Administrative Organizations)을 직선으로 선출하도록 규정하고 있다. 지방자치체가 정책, 인사, 재정에 자율성을 누리도록 했으며 지방자원의 사용과 관련한 주민들의 참여도 확대했다. 하지만 태국의 지방자치제도가 1930년대 초반부터 발전되어 왔다는 점을 고려하면 지방분권의 실현은 크게 지체되고 있다는 점을 지적할 필요가 있다. 지금도 태국에서는 방콕 시장과 팻타야 시장만을 직선으로 선출하고 있으며, 기타 76개 도의 도지사나 군수는 중앙에서 임명하고 있는 실정이다.

97년 헌법의 책임성 측면은 과거 헌법과 비교해 크게 진전되었다. 행정부의 권력을 견제하고 책임성을 강화시키기 위해서 이를 감시하는 몇 개의 독립적인 (준)사법기구가 설립되었다. 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정재판소, 인권위원회와 옴부즈맨 제도, 부패방지위원회(NCCC: National Counter Corruption Commission), 돈세탁방지기구(Anti Money Laundering Office) 등. 이는 과거에는 없었거나 유명무실했던 기구들이었는데 97년 헌법에서는 이른바 수평적 책임성(horizontal accountability)을 강조해 제도적으로나 실제적으로 권력분립과 민주성에 기초한 정치시스템 운영을 가능케 했다고 볼 수 있다.

특히 정권 초기에 선거관리위원회나 NCCC는 감시기능을 충실히

수행해 책임성을 강화했다. 2000년 3월 상원선거 후 선거관리위원회는 선거부정을 저지른 지역구를 대상으로 3-4차례의 보궐선거를 치렀다. NCCC는 부총리 싸난(Sanan Kachornprasart)이 4,500만 바트를 재산등록 하지 않은 사실로 기소해 5년동안의 정치활동을 금지시켰다(Phongsudhirak 2009: 32). NCCC가 설립된 것은 부패방지를 위해서였다. 이에 따라 정부 각료들은 공직 취임전과 후에 재산 신고를 명문화해야 함으로써 판사들의 법적 책임성과 공직자의 윤리의식을 강화시켰다.

97년 헌법은 이른바 법적 책임성을 크게 강화했지만 결정적인 순간에는 강화된 재량권을 스스로 제한하거나 포기하는 경우가 있었다. 그 예는 탁싨 총리 재산은닉혐의 기소사건에서 극명하게 나타나게 되었는데 법적 책임성은 현실 정치의 논리와 힘의 분포에 의해서 왜곡되는 경우가 많았다.¹⁾

2000년 12월 NCCC는 탁싨 총리를 재산은닉혐의로 기소했다. 탁싨은 개인기사와 가정부의 이름으로 수 억 바트를 은닉해 둔 혐의를 받고 있었다. 하지만 탁싨에 대한 대중의 지지는 헌법재판소 판결에 압력을 미치게 되었다. 2001년 1월 선거에서 하원의석 총 의석수 500석 중 248석을 얻은 탁싨은 정권 장악 후 쉐리탐당(Seritham Party), 새희망당(New Aspiration Party), 찻타이팃타나당(Chart Patthana Party)등을 흡수통합해 강력한 통치체제를 구축했으며 그의 대중영합정책은 사회 여러분야로부터 광범위한 지지를 받고 있었다. 후일 그의 최대 정적이 되는 쏬티(Sondhi Limthongkul)나 째렁(Chamlong Srimuang) 등도 탁싨을 지지했을 뿐 아니라 전직 대법원장과 상업은행장, 푸미폰 국왕의 최측근인 추밀원 의장 브렘(Prem

1) 세계은행의 후원으로 조사된 세계거버넌스지수(Worldwide Governance Indicators)의 조사 항목 중 태국의 책임성 부분(voice and accountability)은 백분율 순위에서 40-60 퍼센트 대를 유지하며 조사 기간인 1996년부터 2009년까지 실제로 완만한 하락세를 나타내고 있다(www.govindicators.org).

Tinsulanond)조차 탁썬의 무죄를 바라고 있었다. 심지어 뽀렘은 탁썬 무죄주장의 배후세력이었다고 알려지기도 했다(Phongsudhirak 2009: 32-33).

그 결과 헌법재판소에서는 8:7로 무죄 판결이 내려졌다. 아마도 이런 판결이 2006년 9월 쿠데타 즈음에 이루어졌다면 아마도 15:0으로 유죄판결이 났을 지도 모를 일이었을 것이다. 결과적으로 태국 사법부는 정치적으로 조정되었다고 밖에 볼 수 없다. 이 사건 후 헌법재판소나, NCCC, 선거관리위원회, 돈세탁방지위원회 등의 활동은 극히 정치화돼 그 법적 책임성을 포기하는 경우가 많았다.

2000년 12월 탁썬 총리의 재산은닉혐의 기소사건에서 탁썬 편에 섰던 헌법재판소는 2006년 5월 8일 탁썬의 타이락타이당이 압승했던 2006년 4월 2일 총선 무효화 판결을 내리게 되는 데, 판결을 전후한 정치상황을 고려하면 이는 당시 탁썬의 불안정한 정치적 입지도도 밀접한 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 결국 헌법재판소는 행정부에 대한 감시(monitoring)와 공정성(fairness)의 실현에서 성공적이지 못했다.

97년 헌법은 법적 책임성 뿐 아니라 행정적, 공공책임성도 강화시켜 행정부가 국가 정책실행에 책임지도록 했다. 개인의 권리가 국가 기관에 의해서 침해당했다고 생각하면 그 위법성에 대해서 이의제기를 허용했다. 5만명 이상의 국민청원을 통해서 권력남용과 부정부패한 공직자해임을 요구할 수 있도록 했다. 또 쿠데타나 초헌법적인 방법에 의한 권력장악 행위에 대한 국민저항권도 인정했다.

2. 2007년 헌법: 합의제

2007년 8월 24일 헌법은 2006년 9월 쿠데타 후 개정된 것으로 1997년 헌법에 대한 반작용으로 생겨난 것이다. 따라서 2007년 헌법

은 1997년 헌법의 다수제적 특성을 크게 약화 시킨 합의적 성격을 띠었다고 볼 수 있지만 1997년 헌법개정 이전 태국정치가 갖고 있던 문제점들의 상당부분이 다시 되살아날 가능성을 내포하고 있었다.

2007년 헌법은 1997년 헌법과 비교해 합의제적 성격-총리와 행정부 권한 약화, 비례대표제, 다당제 등-을 강화시켰다. 하지만 그것은 ‘다수를 최대화’ 하기 위한 정치적 선택이라기 보다는 현실정치적 힘의 논리에 따라 또 다른 정치세력에게 유리하도록 만들어졌다는 측면을 부인할 수 없다.

2007년 헌법에서는 하원의원의 수를 500명에서 480명으로 줄이고 이 중 400명은 직선, 80명은 비례대표의원으로 정했다. 선거구제를 소선거구제에서 한 선거구당 3명까지 선출할 수 있는 중선거구제로 변경하여 다당제를 선택했다. 정당명부 비례대표제의 경우도 1997년 헌법에서보다 군소정당에 유리하게 만들었다. 1997년의 헌법에서 총 유권자로부터 5% 이상의 득표율을 획득한 정당만이 비례대표의원을 배정받게 했던 최저조항을 삭제한 것이다(김홍구 2008, 259-260). 이는 합의제적 특성을 살린 것이기는 하지만 이른바 카르텔적, 담합적 성격의 합의제라고 볼 수 있다.

2007년 헌법에 따라 치러진 두 차례(2007, 2011년) 선거결과도 이러한 헌법취지를 크게 반영한 것이다. 2007년 12월 23일 선거에서 탁썬이 지지하는 팔랑쁘라차촌당(People's Power Party)은 233석을 획득해(전체 의석 480석) 제1당을 차지했으며, 제2당인 뿌라차티뻬당(민주당)은 165석을 얻었다. 하지만 제3당 찻타이당(Chart Thai)과 제4당 품짜이당(Bhumjai)이 각각 37석과 24석을 차지함으로써 군소정당이 연립정권 구성에 결정적 기여를 할 수 있었다. 2005년 선거와 비교해 비례대표 의석수를 차지한 정당수는 3개 정당에서 6개 정당으로 크게 증가했다(<http://www.ect.go.th>).

2011년 7월 31일 총선에서 프어타이당(Pheu Thai)은 265석(전체의

석 500석)을 얻어 제1당이 되었으며, 제2당인 빠라차티빳당(민주당)은 159석을 얻었다. 이번 선거 역시 제3당인 품짜이타이당(Bhumjaithai)과 제4당인 찻타이팻타나당(Charthai Pattana)은 각각 34석과 19석을 차지했다. 뿐 만 아니라 2007년 선거와 비교해 비례대표 의석수를 차지한 정당수는 6개 정당에서 11개 정당으로 크게 증가했다(<http://www.ect.go.th>).

2007년 헌법은 상하 양원제를 채택하고 상원을 소수자의 대표제로 채택하는 듯했지만 사실은 상원에 군과 관료를 임명함으로써 상원의 취지를 무색하게 했다. 상원 150명 중 각 도에서 76명을 선출하고, 74명은 상원 선출위원회에서 임명하도록 하고 대부분은 군과 관료들을 임명함으로써 ‘다수의 최대화’를 위한 선택이 아니라 군부와 관료의 영향력을 강화시키기 위한 정치 담합적인 성격이 강한 것이었다.

2007년 헌법은 총리와 행정부의 권한을 약화시켰다. 1997년 헌법에서 총리 불신임안을 제출하기 위해서 하원의원 5분의 2의 동의가 필요했지만 2007년 헌법에서는 5분의 1로 줄였다. 선출된 임기 4년 총리는 연속해 8년 이상 총리의 직을 유지할 수 없으며 총리와 배우자, 미성년 자녀들은 모두 재산을 공개해야 한다. 또 그들은 기업활동에 간여해서는 안 되며 미디어와 텔레커뮤니케이션 사업 진출도 금지되었다. 1997년 헌법에서 총선 출마자는 소속 정당에 적어도 90일 이상 소속이 돼야 했는데, 의회해산의 경우를 예외로 30일 이상으로 바꾸었다.

2007년 헌법에서는 97년 헌법과 달리 각료로 임명된 자는 국회의원의 직을 포기하지 않아도 됐다. 97년 헌법에서 권력분립을 위해서 각료의 의원직 겸직을 금함으로써 입법-행정부간 권력분립의 성격을 강화시킨 조항은 폐지됐다.

2007년 헌법은 중앙-지방의 권력분할에 관한 관심을 보이고 있다.

이에 관한 헌법조항은 1997년 헌법에서도 동일했지만 실천의지는 똑 같이 부족했다. 이를 두고 태국 남부문제 전문가인 완 카디르(Wan Kadir)는 “지방분산 촉진에 관심을 두고 중앙과 지방의 관계를 명확히 할 것”을 촉구하기도 했다 (Funston 2009: 128).

2007년 헌법에서 중앙-지방의 권력분할에 대한 관심이 두드러지게 나타난 것은 태국 남부 소요사태에서 비롯된다. 탁싨 집권기인 2004년부터 악화된 남부 이슬람 분리주의 운동은 만성적인 태국사회의 정치불안 요인으로 작용함으로써 남부 자치권 부여 문제가 심각하게 대두되었다. 2005년 2월 탁싨은 국가화해위원회(NRC: National Reconciliation Commission)를 만들고 그 구성원에는 남부 각 도 대표들과 무슬림 고위직도 포함시켰다. 2006년 6월 발간된 NRC 리포트의 구조적, 문화적 수준의 권고안 중에는 이슬람법과 교육의 업그레이드와 강화, 이슬람 종교조직 행정법 개정, 말레이어를 실무언어로 인정하는 등의 지방 분권화를 촉진하는 내용이 담겨졌지만 여러 가지 정치적 이유로 이런 권고안은 실행되지 못하고 진정한 지방 분권화도 이루어지고 있지 않다(Funston 2009: 130-131).

2007년 헌법도 1997년 헌법과 같이 책임성을 강화시켰다. 행정부의 권력을 견제하고 책임성을 강화시키기 위해서 이를 감시하는 사법부 권한을 크게 증대시켰다.

2007년 헌법의 특징 중 한 가지는 사법화(judicialized)를 두드러지게 강화했다는 점이다. 헌법개정초안위원회에는 판사와 변호사가 대거 포진했으며 그들은 다양한 기구의 선발위원회-부패방지위원회, 헌법재판소 등-에 참여하게 되었다. 사법부는 심지어 법을 제안할 수도 있었다. 태국 비평가들은 이를 일컬어 툴라칸피왓(tulakanphiwat)이라고 부른다. 사법화 강화는 정치적 문제를 비선출 법원에 의존함으로써 많은 문제점을 초래하게 되었다. 정치의 사

법화(judicialization of politics), 사법적 행동주의(judicial activism)와 같은 말들은 급기야 사실상의 탁선 정권(싸막과 쏘차이 총리 정권)이 집권 시 중요 판결에서 사법부가 반정부 대리인으로 활동하고 있다는 논쟁을 불러일으키게 된다(Askew 2010: 12-13). 이런 측면에서 볼 때 2007년 헌법은 법적 책임성 적용면에서 현실 정치의 논리와 힘의 분포에 의해서 좌우되는 편파성을 띠게 되었다고 볼 수 있다.

2007년 헌법에 나타나는 사법권 강화의 극명한 예는 헌법재판소에서 찾아 볼 수 있다. 헌법재판소는 1997년 헌법에서 규정된 권한 뿐 아니라 하원의원직 박탈, 정당활동 감시, 선관위위원들의 임면 인준, 비상포고령 적법성 이의제기에 대한 승인 등의 권한을 갖게 되었다.

2007년 헌법 개정 후 막강한 권력을 갖게 되는 헌법재판소는 2008년 싸막(Samak Sundaravej) 총리에 대한 총리직 무효판결, 탁선계 정당인 팔랑쁘라차촌 당(PPP: Palang Prachachon Party) 해산 판결 등 친 탁선 정치세력에게는 치명적인 판결을 내림으로써 편파성 시비를 불러 일으켜 감시와 공정성 측면에서 신뢰를 확보하는 데 실패했다.

태국 사법부의 정치개입을 우려하는 학자 중 한 명인 탐마삿 대학의 삐야뒸트(Piyabutr Saengkanokkul) 교수는 “...만일 사법부가 편견을 가지고 임무를 수행하거나, 어떤 정치인의 정적을 숙청하기 위해 임무를 수행한다면 그 신뢰성은 감소될 것이며 궁극적으로는 어떤 누구도 법원의 판결을 받아들이지 않을 것이다.”라고 비난하기도 했다(Piyabutr 2008). 쫄라롱껀 대학의 티띠난(Thitinan Pongsudhirak)교수는 새 헌법의 사법화에 관련한 97년 헌법 폐기와 2007년 헌법개정을 일컬어서 또 다른 잃어버린 10년이라고 언급했다(Bangkok Post 2007/06/29).

2007년 헌법은 97년 헌법과 같이 법적 책임성 뿐 아니라 행정적, 공공책임성도 강화시켰다. 정부의 투명성을 요구할 수 있는 국민의 권리를 향상시켰다고 볼 수 있다. 1만명 이상의 국민청원을 통해서 새 법을 발안할 수 있으며(1997년 헌법에서는 5만명), 2만명 이상의 청원을 통해서 상원에 총리와 공직자 퇴출을 탄원 할 수 있도록 했다.

하지만 헌법의 몇 개 조항은 국민들의 권리와 자유를 제한시키고, 민주적 기구와 원칙을 훼손시켰다. 새 헌법은 상원의 절반을 임명직으로 하였는데 판사와 선거관리위원회, 반부패위원회의 장과 감사원장 등으로 구성되는 선출위원회가 선출하도록 했다. 상원 출마자의 자격도 제한해 하원의원이거나 정치직을 갖는 인물의 부모, 배우자, 자식, 정당인, 정치직에서 사임한 지 5년 미만인 자들의 출마를 금지시켰다.

이상과 같이 각각 다수제와 합의제의 특성을 갖는 두 가지 헌법의 내용을 정리하면 표 1과 같다(표 1: 1997년 헌법과 2007년 헌법비교).

<표 1> 1997년 헌법과 2007년 헌법비교

		1997년 헌법 (다수제적 특징)	2007년 헌법 (합의제적 특징)
권력공유	정당체제	양당제	다당제
	선거제도	최저조항 비례대표제	비례대표제
	상하원권력분할	상원직선 신설 (정치화)	상원 직선+임명혼용
	내각집행권	각료의원겸직 불허	각료의원겸직 허용
	집행부-입법부 관계	총리 권한강화	총리권한 약화
	지방-중앙의 권분할	지방분권 추진 (지체화)	지방분권 추진 (지체화)
책임성	수평적 책임성	행정부 감시하는 독립적 (준) 사법기구의 설치	행정부 감시하는 독립적 (준) 사법기구의 설치

	법적책임성	선거관리위원회, NCCC역할 강화	선거관리위원회, NCCC역할 강화
	행정적·공공책임성	5만명 이상 국민청원으로 공직자 해임건의	2만명 이상 국민청원으로 공직자 해임건의

IV. 헌법의 권력공유에 미친 행위자적 요인

태국은 2007년 헌법에서 ‘다수를 최대화’하는 합의제적 헌정제도를 구축하고자 하는 노력을 보였지만 아직까지도 만성적인 정치불안에 시달리면서 민주주의 심화가 이루어지지 않고 있다. 그 이유는 3장에서 언급한 것처럼 헌정체제의 내적규범들이 현실적인 힘의 논리에 의해서 왜곡되고 있기 때문인데 그 중심에는 권력공유에 큰 영향력을 발휘하고 있는 몇몇 주요 행위자들-군부, 국왕, 사법부-이 존재하고 있다.

1. 관료지배체제와 군부

1932년 입헌혁명 후 민주주의가 도입되었으나 지금까지 태국이 헌정적 차원에서 극히 불안정한 상황을 보이며 민주주의 심화가 성공하지 못하고 있는 중요한 이유 중 한 가지는 관료지배체제와 의회, 정당 등의 비관료세력사이의 권력공유방식에 대한 갈등에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 1932년부터 1992년 5월 민주화 운동 발발까지 관료지배체제 강화를 목적으로 했던 대부분의 태국 헌법은 군과 경찰, 민간관료들로 구성되는 임명 상원직 유지와 선출직 하원의 권한을 약화시키기 위해 개정되었으며 총리직도 대부분 군 출신 인사를 임명하도록 하는 조항을 유지하려 했다.

이에 반해 의회나 정당 등의 비관료세력의 힘을 강화하고자 했던 헌법은 이에 반하는 헌법개정을 시도함으로써 갈등을 빚어왔다. 이 기간 동안 권력공유 방식 측면에서 관료지배체제는 비관료세력보다 대체적으로 힘의 우위를 점하고 있었다고 볼 수 있다.

이런 과정을 거쳐 1992년 5월 민주화 운동 발발 후 새롭게 조성된 정치환경 속에서 1997년 헌법이 만들어졌다. 1997년 헌법에 따라 기존 관료지배체제 우위의 권력공유방식은 확실히 의회와 정당 중심으로 개편되었다. 2001년 선거에 이은 2005년 선거에서 탁썬의 타이락타이당은 과반수를 훨씬 넘는 압승을 거두어 재선에 성공했지만 탁썬 2기정권은 얼마가지 못하고 권위주의 정치행태와 부정부패 문제로 PAD 시위에 직면하던 중 2006년 9월 군사쿠데타로 붕괴되었다. 이후 군사정권 하에서 2007년 헌법이 새로 만들어졌다. 1997년 헌법은 군과 관료지배체제 영향력이 배제된 헌법이었지만 이들의 축소된 정치적 영향력을 회복시키기 위한 노력이 2007년 헌법개정시 반영돼(군, 임명 상원의 권한 확대)헌정체제 외적인 변수가 헌정제도의 제도화에 큰 걸림돌이 되고 있다.

우크리트(Ukrist Pathamanand)교수는 2006년 쿠데타 후 군의 막중한 역할을 거론하면서 과거 비 선출 총리였던 끄리양삭이나 뽀렘 집권 시기의 절반의 민주주의(halfway democracy)가 복원될 가능성을 지적했다(Pathamanand 2008: 139). 군사분석가인 썬라찰(Surachart Bamrungasuk)교수는 군의 증대되는 권력은 정치를 군의 통제 하에 둘 수 있기 때문에 민주주의를 위협할 수 있다는 견해를 밝힌 바 있다(Bamrungasuk 2008: 136). 쿠데타 후 이미 군부는 1992년 민주화 운동이후 최초로 육군사령관과 최고사령관을 역임한 썬라웃(Surayud Chulanont)을 총리로 임명했다.

절반의 민주주의의 복원과 군부를 비롯한 관료체제의 정치적 영향력 강화를 위한 시도는 반탁썬 세력인 PAD가 주장했던 새 정치

(New Politics)주장에서 잘 나타나고 있다. 이에 따르면 직선 하원의 숫자를 30%까지 줄이고(후일 50%로 조정 됨), 70%는 직능별로 임명하는 것이다. 이는 과당적인 정당정치와 부정부패의 척결을 명분으로 삼고 있다. 구체적으로 살펴보면, 2007년 헌법하의 국회의원 수를 기존 480석에서 253석으로 줄이고, 도 단 위에서 하원의원을 한 명씩 선출하고(76명), 나머지는 직능별로 임명하는 것이다. PAD를 이끌고 있던 쏘티(Sondhi Limthongkul)는 국회의원들이 지역구를 위해서 일하는 것이 아니고, 소속정당 보스들의 도구가 돼버렸다는 인식을 갖고 있는 인물이었다(Nelson 2010: 135).

더욱이 극우 보수주의자인 쏘티는 태국사회의 뿌리를 싹디나(sakdina, 귀족과 엘리트), 군인, 관료 등으로 보고 그 중심에 국왕이 있다고 주장했다. 군주제는 수세기 동안 존재해온 제도이며 국왕을 둘러싼 주요 기문(trakun)과 싹디나는 오랫동안 사회정치 발전에 참여해 왔기 때문에 정치과정에서 이들의 참여를 부정하는 것은 옳지 않다고 주장했다(Nelson 2010: 136).

2007년 헌법은 민선 총리의 권한을 제한시키고, 정당과 하원의 세력을 약화시킨 반면 관료와 사법부의 권한을 강화시켰다. 또 선출직 상원제도의 일부가 임명직 상원제도로 환원되었다. 심지어 헌법 초안작성 초기에는 임명직 총리 논의도 심각하게 고려된 적이 있다. 결국 탁싨 정부 출범 후 약화된 기존 관료지배체제 강화 시도였다고 볼 수 있으며 80년대 쁘렘 정부가 고수하고자 했던 국왕을 중심으로 한 관료체제 중심의 정치구도 복원 시도 같은 것이었다.²⁾

치앙마이대학교 쏘차이(Somchai Preechasilpakul)교수는 2007년 헌법은 3개 주요 기구로 구성되는 신 관료지배체제(new bureaucratic polity)의 출현-(군과 관료들로 구성되는) 임명직 상원과 선거관리위

2) 탁싨은 이런 관료지배체제의 고수가 민주주의 발전을 저해하고 있다면서 이의 타파를 위해서 국민들이 나서 줄 것을 촉구했다(The Nation 2009/04/06,).

원회, NCCC같은 독립적인 기구들과 사법부-을 의미한다고 주장했다(Askew 2010: 12). 다시 말하면 쏘차이가 주장한 신 관료지배체제는 관료체제가 정치적으로 지배적인 역할을 담당하는 고전적인 관료지배체제(bureaucratic polity)(Riggs 1966)나 군부가 민간관료체제를 지배하고 정치에 개입한 집정주의적 정치체제(praetorian political system)³⁾에 대한 새로운 모델을 제시했다고 볼 수 있다.

2007년 헌법에서는 임명직 상원제도를 설치하고 군과 관료들의 정치개입을 제도화시켜 1997년 헌법에서 배제된 군의 영향력을 다시 복원시켰다. 1989-1991년 사이 상원에서 군인사가 차지하는 비율은 60.2%에서 2006년에는 0%로 떨어졌다. 하지만 2007년 헌법은 74명의 임명직 상원과 76명의 선출직 상원을 두었다. 2008년 초 상원선거 이래 전체 상원의원의 15.3%가 퇴역군인이었다. 임명직 상원 74명중 14명이 전직 군 출신이고 이는 비 선출 상원의 9.3%에 해당한다(Chambers 2010: 200-201).

2007년 헌법에서는 공식적, 제도적 차원에서 군부의 영향력을 강화시키기 위한 조항이 신설되었다. 77조는 군에게 국가독립, 주권, 안보, 입헌군주제, 국가이익을 보호하기 위한 현대적, 필수적, 적합한 인원, 무기, 기술을 충분하게 제공할 국가의 의무를 명시하고 있다. 이는 국방비 증액과 관련이 있다. 169조에서는 계엄령 하에서 내각회의는 예산전용권을 갖도록 했다. 309조에서는 2006년 쿠데타 직후 혁명정부가 만든 2006년 잠정헌법과 관련된 모든 사항들을 합법화시켰다.

2007년 국방예산은 전년 대비 60% 증액되었으며 이듬해는 18% 더 증액되었다(Bangkok Post 2009/07/02,). 2007년 헌법개정에 앞서

3) 집정주의적 정치체제는 군이 정치에 개입하여 정치를 좌우하거나 행정부를 장악할 수 있는 가능성을 갖거나 군이 사회세력의 핵심적 그룹을 형성하고 있는 정치체제를 말한다(Huntington 1957: 194-195; Perlmutter 1969: 383-404).

서도 군부는 자신의 이익을 증대시켜나갔다. 쿠데타 후 혁명평의회 지도자들은 자신들과 측근들을 주요 국영기업 이사-타이 공항청, 항만청, 타이항공, 전신국-로 임명했다. 쑤라웃 정부에서는 쿠데타 지도자들의 실질적인 봉급인상도 추진했으며 각종 시위진압 비용도 크게 증액시켰다.

현재의 군은 지난 20년 보다 많은 법적 특권을 누리고 비공식적 권력을 행사하고 있다. 제도적으로 2007년 헌법(상원조항과 예산증액)과 기타 각종 관계 법령에서 군부의 영향력 증대를 보장하고 있다; 국내보안법(Internal Security Act), 국방부 행정법령. 비공식적 측면에서 군은 반 탁썬 엘로셔츠의 시위를 지지하고, 친 탁썬 레드셔츠의 시위를 억압하며, 민간정부의 안전보장을 거부했다. 이 같은 무소불위의 군에 대해서 쥘라롱껀대 티띠난(Thitinan Pongsudhirak) 교수는 “오늘날 태국 군은 자신을 스스로 부여한 태국의 정치적 미래의 옹호자와 보호자로 인식하고 있다”고 비난했다(Pongsudhirak 2008: 146).

국내안보작전사령부(ISOC: Internal Security Operations Command)는 탁썬 정권 때 주로 남부지방 반군활동을 감시하는 임무를 맡았으나 2006년 쿠데타 후 다시 그 임무가 확대강화 되었다. 쑤라웃 총리는 ISOC의 대 테러업무, 새로운 안보적 도전(사이버 위협)감시, 남부 대게릴라전 업무 조정, 안보관료조직 통합 등 대민업무활동을 강화시켰다. 2007년 6월에는 ISOC의 장을 총리대신 육군사령관으로 바꾸려는 시도가 있었으나 여론의 비난을 받아 포기한 적도 있다(Chambers 2010: 205).

2007년 10월 쑤라웃 정부는 국내보안법(Internal Security Act)을 승인했으며 2008년 2월 27일부터 발효시켰다. 이 법은 군이 ISOC을 주요한 작전 단위로 삼아 국내안보를 책임진다고 규정했다. 총리는 이 기구의 위원장이며, 육군사령관(army commander)이 부 위원장이

며, 육군참모장(army chief of staff)이 사무총장이다. ISOC은 전국적으로 확대되어서 각 지역군 사령관들은 지역의 위원장이 된다. ISOC 위원회는 총리, 4명의 관련부서 장관 등으로 구성되는데 군인 19명, 민간인 5명으로 민간인에게 불리한 결정구조를 갖고 있을 뿐 아니라 현직 군인인 부 위원장과 사무총장은 총리로부터 과도한 자율성을 부여 받고 있다(Chambers 2010: 206).

2006년 쿠데타 후 장성급 인사는 군인들 수준으로 넘어갔다. 2007년 12월 20일 짜막정부 출범 6일전 군사정권이 만든 입법회의에서는 국방부 행정법령(Defence Ministry Administration Act)을 만들어 민간인들의 군 인사권을 축소시켰다. 새 법은 총리, 국방장관, 3군 사령관, 최고사령관, 국방차관 등으로 구성되는 고급장교 임명 위원회에서 장성들을 임면하도록 했는데 군과 민간위원의 비율은 5: 2로 군이 압도적이다. 이전에 장성 임면을 할 때는 국방장관과 총리가 마지막 권한을 가졌지만 새 법에서는 투표로 결정하도록 했다(Chambers 2010: 203). 이런 이유로 2011년 8월 집권한 탁싌 계열의 잉락(Yinglak Shinawatra)정권은 군부의 정치적 영향력을 줄이고 군부를 장악하기 위해서 국방부 행정법령을 개정하려고 했으나 성공을 거두지 못했다.

군부의 영향력이 발휘되는 비공식적 측면을 살펴보면, 군은 탁싌 계열의 짜막과 쏘차이 정권때 벌어진 반 탁싌 옐로셔츠의 정부청사 점거(2009년 8월-9월), 의회봉쇄(10월), 두 곳의 국제청사 점거(11-12월)때 정치적 중립을 내세우며 방치해 두었다. 군은 적어도 두 차례나 쏘차이(Somchai Wongsawat)총리의 사임을 요구했다. 2008년 12월에는 뽀라차티팻당(Democrat Party), 찻타이당(Chat Thai Party), 프어팬딘당(Phuea Paendin Party), 루웬짜이 타이 찻팻타나당(Ruamjai Thai Chatphatthana Party)와 네윈 파벌(Friends of Newin)의 연립정부 구성 막후에 군이 있었다(Bangkok Post

2008/12/06). 당시의 민주당 중심의 연립정부 구성은 군이 개입된 조용한 쿠데타(silent coup)라고 비난받았다(Askew 2008: 4). 하지만 2009년 4월 이른바 “피의 송끄란(bloody Songkran)” 때는 레드셔츠를 강력 진압해서 수명의 사망자와 200여명의 부상자를 냈다. 2009년 8월 이래 레드셔츠 시위로 인해 국내보안법은 무려 4차례나 발효되었다(Chambers 2010: 218).

현재 2007년 헌법개정 추진 시도과정에서 군은 국왕모독죄에 대한 존재 여부를 놓고 강경 입장을 고수하면서 헌법개정에 대해서 반대 하는 등 지난 20년 동안 가장 군부의 정치적 이익을 많이 보장하고 있는 2007년 헌법 고수 입장을 보여 왔다. 그 과정 중 쿠데타 설도 간간히 터져 나오기도 했는데 일부의 국왕모독죄 폐지 찬성자들을 아버지를 부정하는 자는 패륜아로 매도하기도 했다.

2. 국왕과 사법부

1997년 ‘국민의 헌법’이 제도화에 실패하고 민주주의가 심화되지 못하고 있는 주요한 원인 중 한 가지는 푸미폰 국왕의 정치 개입과 역할에서 기인한다.

1997년 공포된 헌법을 ‘국민의 헌법’이라고 적극 지지했던 푸미폰 국왕은 2001년 하원의원 선거를 통해 탁싌의 타이락타이당이 집권 한 후 다시 한번 정치권의 전면에 나타나게 되었고 이후 역사상 그 어느 때보다도 왕권을 둘러싼 정치개입 논란이 심각해졌으며 단 기간내에 국왕의 정치적 영향력을 엿 볼 수 있는 많은 사건들이 집중적으로 나타났다.

그 주요한 이유는 탁싌 집권 후 국왕을 중심으로 하는 권력기반의 약화현상에서 찾아 볼 수 있다. 태국에는 1980년대 이래 국왕을 중심으로 한 이른바 군주제 네트워크가 유지되고 있는 데 이 네트워크

는 군부, 관료, 재계 등 보수세력 동맹으로 형성되며, 그 정점에 있는 국왕이 이들의 이해를 대표하고 있다. 2001년 선거를 통해서 탁썬은 의회 과반수 의석을 획득한 후 군주제 네트워크 중심으로 형성된 권력기반과 기존 정치권의 합의된 위계질서를 뿌리 채 뒤흔드는 치명적인 리더십(a toxic mode of leadership)을 발휘하게 되는 데 이를 가리켜 맥카고는 국왕네트워크에 대한 해체작업이라고 주장했다(McCargo 2005: 512). 결국 군주제 네트워크와의 권력공유를 거부한 탁썬의 정치행태는 1997년 헌법폐지와 정권의 붕괴를 초래하게 되었다고 볼 수 있다.

탁썬은 집권 후 전통적 권력기구인 군주제 네트워크의 큰 축을 이루고 있는 관료체제와 군부를 확고히 장악하려고 했다. 탁썬은 관료체제 구조개혁법안과 행정부처 구조개혁법안을 의회에서 통과시켜 관료체제를 기존의 14개 행정부서에서 20개 부서로 확대시켰다. 이 같은 관료체제의 대개혁은 1세기만에 처음 이루어진 것이었다(Pongsudhirak 2003: 284-285). 관료체제를 개혁함으로써 탁썬은 관료체제의 장악력을 높일 수 있었을 뿐 아니라 연립정부 내 각 파벌을 위해 분배할 정치적 자원을 확대시킴으로써 통치 장악력을 크게 높였다. 또한 탁썬은 군 인사에 적극적으로 개입해 육, 해, 공군 3군 사령관을 그의 지지자들로 임명했을 뿐 아니라 그의 군사예비학교 동기생들을 군과 경찰의 요직에 승진시킴으로써 향후 그들이 군과 경찰의 주요 사령관직을 맡도록 대비해 두었다(Pongsudhirak 2003: 283-284).

전통적으로 민간관료 체제와 군은 국왕의 영향력 하에 있었다. 특히 1980년대쁘렘 집권 이후 이 두 개 영역은 사실상 불가침의 영역과 같이 되어 있었다. 관료체제 개편과 와 군 인사는 왕실의 정치적 이해와도 밀접한 관계를 갖고 있었다. 태국에는 아직도 관료를 카랏차칸(kharachakan, 국왕을 섬기는 자)이라고 부를 만큼 관료체제

는 왕실의 영향력이 강하게 나타나는 곳이었다. 뿐 만 아니라 군부는 국왕의 복심으로 불리는 왕실 자문기구 의장인 썬렘(Prem Tinsulanonda)의 영향력이 강하게 미치는 곳이기도 하다.

이 외에도 탁싨은 2002년 남부 무슬림 소요사태에 대처하면서 1980년대 초 썬렘이 만들어 놓은 남부국경지방행정센터를 해체하고 경찰 출신인 자신의 확고한 기반인 경찰력으로 대체했다. 또 보다 온건한 정책을 추진할 것을 주장한 국왕의 의견을 묵살하고 강경진압을 고집했다.⁴⁾ 태국 남부 지역은 전통적으로 친 국왕, 친 썬렘, 당시 야당인 친 민주당 성향을 보였던 지역이었다. 남부사태에 대한 강경진압에 직면해 이 지역 무슬림들은 탁싨을 퇴진시키고 국왕으로 하여금 과도정부를 임명할 것을 요구하기에 이르렀다.⁵⁾

탁싨은 태국사회에서 불가침의 영역에 속해 있는 국왕에 대한 존경심을 의심받을 언행도 자주 표출해 수차례 왕실모독금지법 위반으로 고발당하기도 했다. 탁싨은 왕정을 폐지하고 공화정을 정치적 목표로 삼고 있다는 의심도 받았다.

군주제 네트워크의 이해에 반하는 일련의 사건들로 인해 조성된 정치적 위기 속에서 반 탁싨 세력들은 국왕을 정치에 끌어 들이려 다양하게 시도했다. 2005년 말 탁싨의 권위주의 통치행태와 비리혐의에 대한 반발로 친왕정파를 자처하는 쏬티 림텡꾼(Sondhi Limtongkul)이 이끄는 PAD(People's Alliance for Democracy) 주도 탁싨 정부퇴진운동의 초점은 탁싨 정부의 부패를 비난하면서 "국왕에게 권력을 반환"하라는 데 맞추어 졌으며 1997년 헌법 제7조에 의거하여 국왕 직권으로 새로운 정부를 임명할 것을 강력히 요구했

4) 강경진압을 통해 2004년 1월부터 2005년 중순까지 850명 이상 사망했다.

5) 결국 탁싨은 보다 온건한 정책을 주문했던 국왕의 말에 귀를 기울여 2005년 2월 선거후 남부위기 해결을 위한 국가화해위원회(national reconciliation commission)를 만들어 국왕의 측근인 아난(Anand Panyarachun)과 프라웻(Prawesi Wasi)을 각각 위원장과 부위원장으로 임명했지만 이 기구는 그에 대한 비난을 약화시키는 데 이용되었을 뿐이다.

다.)

이런 정치적 공세 속에서 탁썬은 2006년 4월 2일 총선을 실시해 재신임을 얻고자 했다. 탁썬은 총선 결과 압도적 승리를 거두었으나 야권의 보이콧 하에서 치러진 절반의 총선에 대한 야권의 반발이 지속되는 가운데 국왕을 알현한 직후 탁썬은 총리직에서 일시적으로 퇴진할 것을 결심해야 했다. 뿐 만 아니라 국왕이 2006년 4월 25일 행정법원 판사들을 임명하는 자리에서 4월 2일 치러진 총선은 비정상적이며 비민주적인 것이라고 발언 한 후인 5월 8일 헌법재판소는 총선을 무효화하는 판결을 내렸다. 이후 국왕은 정치적 위기의 분수령이 되는 시점마다 예외 없이 사법부 카드를 이용하여 정치에 개입하고 있다는 의심을 받게 되었다. 위에서 언급한 대로 2006년 쿠데타 후 출현한 신 관료지배체제의 한 축인 사법부를 이용한 정치 개입에 대한 논란이 일기 시작한 것이다.

여하튼 친, 반 탁썬 세력사이의 한 치도 양보 없는 정치적 대결이 지속되는 가운데 2006년 9월 군부 쿠데타가 발생해 탁썬 정부는 붕괴되었다. 쿠데타 주도자들이 행동에 앞서 국왕의 재가를 미리 얻었다는 무성한 소문과 함께 국왕은 쿠데타를 승인하였고 1991년 이후 15년 만에 태국에는 다시 군부정권이 등장하였다. 쿠데타가 발생했을 때 군부는 주요 이유 중 한 가지로 탁썬 총리의 왕실모독을 주장했으며 국왕은 쿠데타를 즉각 승인한 후 추밀원 위원인 썬라웃(Sulayut Julanon)을 총리에 임명했다. 후일 탁썬은 쿠데타의 배후세력으로 뿌렘과 썬라웃 등을 지목하기도 했다(The Nation 2009/03/24).

쿠데타 후 국왕의 정치적 개입논란은 타이락타이당 해산과 관련

6) 헌법 7조의 내용은 다음과 같다. “이 헌법의 조항으로 적용할 수 없는 사건이 발생 시에는 입헌군주제 관습을 따른다.” PAD의 공세에 맞서 탁썬은 의회를 해산시키고 2006년 4월 선거를 치를 것을 주장했다. 결국 선거를 통해 국민에게 의사를 묻자고 한 그의 주장은 “국왕에게 권력을 반환”하라는 PAD의 주장과 묘하게 대비되었다.

해 다시 불거졌다. 2007년 5월 30일 헌법재판소(Constitutional Tribunal)는 선거부정혐의로 타이락타이당을 해산시켰다. 단 한 개 정당이 출마한 지역구에서는 유권자의 20%가 선거에 참여해야 당선에 유효하다는 조항 때문에 군소정당을 회유출마 시킨 혐의로 해산된 것이다. 뿐 만 아니라 111명의 당 간부들이 5년 동안의 정치활동을 금지 당했다. 하지만 헌법재판소 판결은 정치적 편파성 논란을 불러 일으켰다. 똑 같이 선거부정 혐의를 받고 있던 민주당은 무혐의로 처리됐기 때문이다. 판결 1주일 전 국왕은 최고행정법원 판사들 앞에서 특별연설을 했다. 국왕은 앞으로 다가올 헌법재판소의 두 개 정당에 대한 판결결과에 대해서 우려하며 판사들은 판결에 대한 비난을 감수해야 된다고 발언했다. 이는 5월 24일 전국에 TV로 방영되었다. 당시 국왕을 알현한 최고행정법원장은 헌법재판소 부소장이기도 했다. 국왕은 심지어 자신의 마음속에는 무엇이 옳고 그른가의 답을 갖고 있지만 그것을 이야기할 권리를 갖고 있지 않다고 언급했다(The Nation 2007/05/25). 당시 상황을 고려할 때 국왕은 타이락타이당의 해산을 원하고 있었음이 분명했다.

2007년 8월 24일 헌법개정과 관련한 국왕의 의중은 알려지지 않았지만 여러가지 상황을 통해서 국왕을 중심으로 한 이른바 국왕네트워크가 선호하는 정치체제가 어떠한 것인가는 짐작할 수 있다. 특정 정치체제에 대한 선호는 2007년 헌법에 일부 반영되었다. 위에서 설명한 대로 왕당파인 쏘티는 비선출 관료들의 정치 즉 암맛따야티 빠따이(ammattayathipatai)를 선호했다(Prasit 2009: 10). 유사한 사례로 아넥(Anek 2006)의 주장을 들 수 있는 데 그는 선출된 정부가 국왕과 권력을 공유하는 "혼합된" 제도를 태국의 이상적인 정치체도라고 언급했던 국왕 정치개입의 정당성을 적극적으로 지지하는 학자다.

1980년대 말 사실상 국왕은 최측근인 뿌렘이 끝까지 유지하고자

했던 비 선출 총리와 임명 상원을 통한 정치적 영향력 유지에 큰 관심을 보였었다. 이는 32년 입헌혁명 후 태국 왕실에서 가장 관심을 갖는 정치제도였는데 그 모델은 1949년 헌법에 잘 나타나 있다. 1949년 헌법은 32년 입헌혁명 이래 입헌군주의 권한을 가장 강화한 헌법이었다. 49년 헌법에 따르면 국왕은 100명의 임명직 의원을 단독으로 임명할 수 있으며, 의회 3분의 2 찬성이 있어야만 국왕의 거부권을 기각할 수 있었다. 국왕은 정부와 같은 권한을 갖고 법령을 선포할 수 있으며, 의회나 정부를 거치지 않고 헌법개정을 위한 국민투표를 요구할 수 있었다.

이미 헌법재판소에 의한 2004년 4월 총선 무효판결, 2007년 5월 제1당인 타이랏타이당과 3개의 군소정당에 대한 해산판결을 통해서 사법부를 이용한 국왕 정치개입의 새로운 양상이 나타난 바 있지만 2007년 헌법 개정 후에도 이런 현상은 지속적으로 나타났다. 사법부의 편파판결 시비가 자주 불거지면서 법적 책임성의 진의를 의심받게 된 이유는 이런 판결들이 이미 언급한 군주제 네트워크에 비우호적인 탁썬 세력을 무력화시키기 위해 사법부 견제 카드가 활용되고 있지 않나하는 오해 때문이다.

2007년 12월 선거를 통해서 친 탁썬계의 팔랑쁘라차촌(Palang Prachachon) 당이 다시 등장한 후 탁썬의 대리인(nominee) 정권을 인정할 수 없다는 PAD 시위로 정치 불안이 조성되었을 때 헌법재판소는 두 차례 씩이나 친 탁썬 세력에게 치명적인 판결을 내렸다. 싸막(Samak Sundaravej) 총리의 총리직 무효판결과 팔랑쁘라차촌당 해산 판결이 그것이다. 특히 싸막총리는 TV 요리쇼에 몇 차례 출연했다가 고위 공직자의 개인기업 취업 금지를 위반했다는 비교적 사소한 혐의로 총리직을 박탈당해야 했다. 탁썬은 싸막이 물러난 후 총리직에 취임했던 쏘차이(Somchai Wongsawat)정권이 PAD 시위로 또 다시 물러날 수밖에 없었던 것은 썬렘과 군과 헌법재판소 때문이

며 이는 실제로 이들이 침묵의 쿠데타(silent coup)를 일으킨 것이나 마찬가지였다고 비난했다(The Nation 2009/03/30).

국왕을 둘러싼 친 탁싨세력과 반 탁싨세력 간의 갈등은 그 후 지금까지도 지속되고 있다. 2009년 3월말부터 친 탁싨 세력 레드셔츠는 정부청사를 포위한 채 민주당 정권의 퇴진을 요구하고 나섰다. 탁싨은 전화통화와 비디오 녹화방송을 통해 시위대를 격려하면서 국민들이 쿠데타 주도세력을 처벌해줄 것을 촉구했다. 이에 대응해 육군 사령관 이누퐁 장군(Anupong Paojinda)은 현 정부와 군부 리더십, 중요한 기구(왕실을 의미)를 전복시키려는 이른바 딱싨 플랜(Taksin plan)을 수사 중이라고 밝혔다(Bangkok Post 2009/03/19). 딱싨은 현 왕조인 랏따나꼬싨 왕조에 의해서 멸망당한 툰부리왕조(Thonburi: 1767-1782년)의 왕이다. 탁싨과 발음이 유사하여 비교한 말인 듯싶다. 하지만 그는 뚜렷한 증거를 제시하지는 못했다. 민주당 정권 수립 후 점차 수위가 높아지고 있는 탁싨의 정치공세에 대한 대응으로 보이는 이런 주장의 사실여부는 차치하고라도 왕권은 다시 한번 권력투쟁의 전면에 노출되었다.

현재 헌법개정을 위한 전 단계로 초안심의위원회를 구성하려는 과정에서 가장 문제가 되는 것 중 한 가지는 국왕모독죄에 대한 존폐 여부다. 이에 대해서 존왕파인 제1야당 민주당을 포함한 군부는 결사반대를 주장하고 있다.

왕실모독금지법(lese majeste law)은 1958년 사릿(Sarit Thanarat)이 두번째 쿠데타를 일으킨 후 만든 임시헌법에서부터 비롯되었는데 “국왕은 신성불가침의 존재며, 어떤 누구도 국왕을 비난 할 수 없다”는 조항은 2007년 헌법 8조에도 명문화 되어 있다. 보다 구체적으로 태국형법 112조에는 국왕, 왕비, 그의 상속자나 섭정을 비방, 모욕하거나 위협하는 자는 3년에서 15년까지 형벌에 처해지도록 규정하고 있다. 원래 형법에는 최고 7년형을 규정했는데 76년 쿠데타

후 15년으로 강화된 것이다(Handley 2006: 259).

위 법 조항들은 국왕에 대한 비난을 금지시키는 절대적인 효과를 발휘한다. 태국의 저명한 사회비평가이며 수차례 이 법 위반으로 고소된 적이 있는 쉐락(Sulak Sivaraksa)은 국왕이 이 법에 의해 권력층에게 이용당하고 있다면서 폐지를 주장했으며 국왕이나 관련기구도 건설적 비판을 받는 것이 필요하다고 주장했다. 이보다 다소 강도가 약하게 고발인의 범위를 축소시켜 당사자인 왕실에 한하자는 주장도 있다. 하지만 대부분 태국인들은 이에 대한 주장을 밝히기조차 꺼린다.

최근 헌법개정 논란이 지속되는 가운데 어느 때보다도 이 법 폐지에 대한 논란이 가열되고 있다. 하지만 정부는 과거보다 더 강경한 태도를 보이고 있다. 비근한 예로 서방매체들이 왕실 개입을 비판적으로 보도하는 경우가 잇따르자 태국 정부는 2,300개 이상의 인터넷 사이트를 폐쇄해 버렸다(Askew 2010: 17). 또 얼마 전 외국인 학자들까지 이 법 개정을 주장하는 서신을 아피셋(Abhisit Vejjajiva)총리에게 전달한 적이 있지만 묵살당했다. 태국의 한 신문 컬럼에서는 “이 법의 개정운동은 공화제로의 정치체제 변경을 의미하는 것으로 받아들일 수 없는 것이다”라고 주장했다(The Nation 2009/03/06).

탐마삿(Thammasat) 대학교 법대 강사들이 중심이 돼 만든 니티랏 그룹(Nitirat's Campaign Committee for the Amendment of Article 112)은 2012년 1월 25일부터 헌법개정 서명운동을 추진했다. 이와 더불어 국가원수가 취임 전에 헌법을 준수할 것을 선서하도록 요구하는 헌법개정안을 추진하기도 했다. 이는 국왕이 헌법 위에 군림하는 것이 아니라 헌법을 준수해야만 하는 입헌군주임을 강조하려는 정치적 의도를 갖는다. 이에 대하여 1973년 10월 학생혁명의 리더인 티라웃(Thirayuth Boonmi)은 이러한 행위들이 통제불능의 사회갈등 현상을 초래하게 될 것임을 우려했다. 그는 보다 대중을 중시하는

사회(populist society)를 요구하면서 니띠랏 그룹의 개정안을 지지하는 레드셔츠와 국왕제에 대한 보다 보수적인 민음을 고수하고 재위 중 국왕의 국가에 대한 헌신을 절대적으로 신봉하고 있는 옐로셔츠 사이의 갈등을 초래 할 수 있음을 경고했다(The Nation 2012/01/28).

국왕 관련 조항에 관한 헌법개정에 대해서는 논의 자체가 불가능한 것이 태국의 분위기이며, 이로 인해 다른 조항에 대한 개정논의 조차도 봉쇄시켜 버리는 경우도 있다.

가장 최근에는 PAD가 의회에서 진행 중인 헌법개정 절차 진행과 관련해서 위헌여부 조사 청원서를 검찰과 헌법재판소에 제출했다. PAD는 헌법개정 작업이 2007년 헌법 68조, 즉 “어떤 누구도 헌법에 규정된 권리와 자유를 행사해서 입헌군주제를 붕괴시킬수 없다”는 조항을 위반하고 있다고 주장했다. 이어 2012년 7월 13일 태국 헌법 재판소는 집권 여당인 프어타이당이 주도한 현행 헌법 개정에 대한 위헌 고소건을 기각했지만 판결에서 향후 헌법 개정 추진에 까다로운 조건을 달아 두었다. 헌법 개정을 추진하는 것이 위헌은 아니지만 2007년에 만들어진 현행 헌법이 국민투표를 거쳤기 때문에 헌법 전면 개정을 위해서는 국민투표를 거쳐야 한다는 것이다.

V. 결론

지금까지 1997년 헌법과 2007년 헌법을 중심으로 한 태국의 헌정 체제를 규범적이고 보편적인 권력공유변수, 책임성 변수, 헌법의 권력공유에 미친 행위자적 요인들인 태국 고유의 권력 공유변수 등으로 분석하여 현 단계 태국의 민주주의 심화정도를 살펴보았다.

태국 헌정체제는 권력공유 측면에서 어느 한 차원의 기본 모델을 사용하지 않았다. 1997년 헌법은 다수제적 특징을 가졌다. 다수제적

내용은 양당제, 최저조항의 비례대표제, 각료와 의원 겸직금지, 총리와 행정부 권한강화 등에서 잘 나타나고 있다.

1997년 헌법의 책임성 측면은 과거 헌법과 비교해 크게 진전되었다. 헌법재판소, 선거관리위원회, 행정재판소, 인권위원회와 옴부즈맨 제도, 부패방지위원회(NCCC: National Counter Corruption Commission), 돈세탁방지기구(Anti Money Laundering Office) 신설 등. 하지만 강화된 법적 책임성은 현실 정치세력의 영향력으로 인해 왜곡되는 경우가 많았다.

2007년 헌법은 합의제적 특성을 갖는다. 합의제적 내용은 다당제, 비례대표제, 직선상원과 임명상원 혼합제, 각료의원 겸직 허용, 총리와 행정부 권한 약화, 지방분권 추진 등에서 잘 나타나고 있다. 하지만 2007년 헌법은 현실정치의 힘의 논리에 따라 특정 정파에 유리하도록 개정돼 1997년 헌법개정 이전 태국정치가 갖고 있던 문제점들의 상당부분을 복원시킴으로써 민주주의를 후퇴시켰다.⁷⁾

2007년 헌법에서도 법적 책임성을 강화시켰다. 하지만 법적 책임성은 현실 정치의 논리와 힘의 분포에 의해서 좌우되는 편파적인 성격을 띠게 되었다.

결국 태국 헌정체제는 외견상으로는 다수제에서 합의제로 변화하고 공공영역의 책임성도 제고시키는 노력을 보이는 것 같지만 궁극적으로는 헌정체제의 제도화만으로는 민주주의의 심화를 보장하지 못하고 있다. 다시 말하면 태국에서는 권력공유 이론이 갖고 있는 “규범적 성격”은 한계점을 갖는다는 것을 알 수 있다.

그 주요한 이유는 이러한 제도의 배열이 정치적 담합의 성격이 강하기 때문이다. 뿐 만 아니라 헌정체제의 내적규범들이 현실적인

7) 정치적 자유(political freedom)의 정도를 측정하는 프리덤하우스의 2011년 조사는 태국을 부분적으로 자유로운 국가(partly free)로 평가했으며, 정치적 자유의 정도가 정체 혹은 하락하고 있는 것으로 발표했다(www.freedomhouse.org).

힘의 논리에 의해서 왜곡되고 있는 것은 정치체제 내부갈등에서도 비롯되지만 태국고유변수인 관료지배체제와 군부, 국왕, 사법부의 영향력이 강하게 작용하기 때문이다.

1932년 입헌혁명 후 민주주의가 도입되었으나 지금까지 태국이 헌정적 차원에서 극히 불안정한 상황을 보이며 민주주의 심화가 성공하지 못하고 있는 중요한 이유 중 한 가지는 관료지배체제와 의회, 정당 등의 비관료세력사이의 권력공유방식에 대한 지속적 갈등에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

관료체제는 주로 헌정체제 내에서 임명직 상원이라는 정치적 이익을 확보하기 위해서 비관료세력과의 갈등을 빚어 왔다. 1997년 헌법에 따라 상원이 직선제로 바뀐 후 이러한 정치적 이익을 훼손당했던 군과 관료체제는 2007년 헌법개정을 통해서 임명 상원제를 일부 부활시키고 군과 관료들의 정치개입을 제도화 시켜 1997년 헌법에서 배제된 영향력을 다시 복원시켰다.

이외에도 2007년 헌법에서는 공식적, 제도적 차원에서 군부의 영향력을 강화시키기 위한 조항이 신설되었으며 기타 각종 관계 법령의 강화, 신설을 통해서 군부의 영향력을 증대시켰다.

1997년 ‘국민의 헌법’이 제도화되지 못하고 민주주의가 심화되지 못하고 있는 주요한 원인 중 한 가지는 이른바 군주제 네트워크의 유지를 둘러싼 정치게임이 전개되고 있기 때문이다. 국왕이 이러한 정치적 흐름에 편승함에 따라 2006년 쿠데타 후 출현한 신 관료지배체제의 한 축인 사법부를 이용한 국왕의 정치개입에 대한 논란이 일기 시작했다. 이는 탁싌이 집권 한 후 군주제 네트워크가 위협을 받는 상황에서 나타난 국왕의 새로운 정치참여 양상이다.

태국 민주주의의 고민은 이러한 주요 행위자적 요인들을 견제할 수 있는 시민사회운동이 취약하다는 데서도 찾아 볼 수 있다. 태국의 시민사회운동은 1980년대 들어서 그 영역이 확대되어 갔으며

1990년대 들어서 개화기를 맞았다고 볼 수 있다. 80년대에는 정치, 사회개혁운동 뿐 아니라 농촌개발운동과 환경보호운동 등을 활발히 전개하는 NGO와 NGDO(Non-governmental Development Organization) 단체가 다수 출현했다. 이런 단체들은 80년대 이후 민주주의의 공고화에 커다란 기여를 하게 되었다. NGO연합은 1983년 헌법개정반대, 1991년 쿠데타 반대운동, 1992년 선거감시단 구성과 헌법개정운동, 1997년 태국 최초의 민주헌법 초안을 작성하기 위한 CDA(Constitution Drafting Assembly) 구성에 커다란 기여를 했을 뿐 아니라 1997년 경제위기 발생 후에는 위기를 고질적인 경제, 사회적 문제점 해결의 계기로 삼아 사회의 전반적인 구조조정과정에도 막강한 영향력을 행사하게 되었다. 시민사회단체들은 태국정치의 가장 커다란 폐해인 금권정치와 부정부패 타파에도 적극적으로 나서 중요한 정치적 스캔들을 폭로하여 시정하는 등의 성과를 거두었다. 탁신평부가 들어선 후 민주주의와 인권침해 사례는 시민사회단체로부터 큰 비난을 받게 되었다. 2005년 하원의원선거에서 시민사회단체들은 탁신평의 타이락타이당의 일당지배를 저지하기 위한 강력한 시민사회운동을 벌이기도 했다. 탁신평권 말기에 탄생한 반 탁신평 엘로셔츠라고 부르는 PAD는 탁신평 퇴진에 결정적인 기여를 했다.

한편 2006년 9월 쿠데타 발생 후 쿠데타에 반대해서 독재저항 민주주의 연합전선(UDD: United Front for Democracy Against Dictatorship)이 만들어졌다. UDD는 친 탁신평 세력을 포함해 다양한 시민사회단체들과 연대하고 있다. 현재 2007년 헌법 개정운동을 앞두고 UDD와 PAD는 참여한 대립양상을 보이고 있다. 두 조직에 참여하고 있는 시민사회단체들은 양분된 정치세력에 매몰돼 정치화됨으로써 시민사회운동의 본연의 역할을 제대로 못하고 있는 실정이라고 볼 수 있다.⁸⁾

8) 2006년 쿠데타 후 아리아(Arya)은 시민사회운동 그룹을 크게 3가지로 대분했다.

결론적으로 앞으로 태국의 헌정체제 제도화와 민주주의 심화가 이루어지기 위해서는 우선 카르텔적 정치담합적 성격의 합의를 지양하고, 실질적으로 다수를 최대화하기 위한 제도배열이 이루어져야 할 것이다. 뿐만 아니라 태국 고유의 권력공유변수-군부, 국왕, 사법부-로부터 정치권의 독립적 영역이 확보되고, 시민사회의 역할이 회복되어야 할 것이다.

주제어: 민주주의 심화, 헌정공학, 권력공유, 책임성, 군부, 국왕, 사법부

〈참고문헌〉

- 김용호. 2007. “제2장 헌정공학의 새로운 이론적 틀 모색: 한국 헌정체제의 규범적 좌표와 제도적 선택.” 『21세기 헌정주의와 민주주의』. pp. 51-85. 서울: 인간사랑.
- 김홍구. 2008. 『태국정치입문』. 부산외대출판부.
- _____. 2009. “푸미폰 국왕의 정치개입 요인분석.” 한국외대 동남아연구소 『동남아연구』 19(2). pp. 53-108.
- 박명림. 2005. “헌법, 헌법주의 그리고 한국 민주주의: 2004년 노무현 대통령 탄핵사태를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39(1). pp. 253-400.
- 아렌드 레이파트. 1987. 최명 역. 『민주국가론』. 법문사.

첫째 그룹은 선택의 여지없이 쿠데타를 받아들인 그룹(no choice group)이다. 두 번째 그룹은 쿠데타를 받아들 수 없다는 그룹(have choice group)으로 정치적 위기는 헌정체제 내부에서 해결되어야 한다는 입장이다. 세 번째 그룹은 회의적 그룹(no choie but)으로 쿠데타를 받아들였지 마는 그 이후 정치상황의 전개과정에 회의적인 그룹이다(Arya 2009: 42-43).

- 최창집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- 홍재우. 2010. “권력 공유의 실험과 위험: 벨기에 복합 연방제의 패러독스.” 『한국정당학회보』 9(2). pp. 243-278.
- Arya, Gothom. 2009. "The NESAC, Civil Society, Good Governance and the Coup." in John Funston ed., *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Askew, Marc ed., 2010. *Legitimacy Crisis in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- _____. 2010. "Introduction: Contested Legitimacy in Thailand." in Marc Askew ed., 2010. *Legitimacy Crisis in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Bamrungasuk, Surachart. 2008. *Thraisaranakhom Thahan: Rattaprahan lae Kanmueng Thai*(Military trilogy: Coup and Thai Politics). Bangkok: Pridi Panomyong Institute.
- Chambers, Paul. 2010. "In the Shadow of the Soldier's Boot: Assessing Civil-Military Relations in Thailand." in Marc Askew ed., 2010. *Legitimacy Crisis in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Chatornvong, Sombat. 2002. "The 1997 Constitution and the Politics of Electoral Reform." Duncan McCargo, ed. *Reforming Thai Politics*. Copenhagen: NIAS Publishing.
- Funston, John ed., 2009. *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 2009. "Governance in the South: Is Decentralization an option?" in John Funston ed., *Divided over Thaksin: Thailand's*

- Coup and Problematic Transition*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ginsburg, Tom and Chen, Albert H. Y. 2009. *Administrative Law and Governance in Asia*. London: Routledge.
- Handley, Paul M. 2006. *The King Never Smiles*. U.S.A.: Yale University Press.
- Hickok, Eugene W. 1995. "Accountability of public officials." Seymour Martin Lipset ed., *the Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.
- Jayasuriya, Kanishka. 2009. "Riding the accountability wave? Accountability Communities and New Modes of Governance." in Tom Ginsburg and Albert H. Y. Chen. 2009. *Administrative Law and Governance in Asia*. London: Routledge.
- McCargo, Duncan. 2005 "Network Monarchy and Legitimacy Crises in Thailand." *The Pacific Review* Vol. 18 No. 4(December, 2005).
- Nelson, Michael H., 2010. "People's Alliance for Democracy: From "New Polity" to a "Real" Political Party?" in Marc Askew ed., 2010. *Legitimacy Crisis in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Oliver, Dawn. 2003. *Constitutional Reform in the UK*. U.K.: Oxford Univ. Press.
- Pathamanand, Ukrist. 2008. "A different coup detat?" *Journal of Contemporary Asia* 38(1).
- Perlmutter, Amos. 1969. "The Praetorian State and The Praetorian

- Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Politics.” *Comparative Politics* (April 1969).
- Phawini Inthep. 2008. "Rueang chak pok: phimkhiao 'kanmuang mai'"(Cover story: Blueprint for 'New Politics'- interview with Sondhi Limthongkul). *Nation Weekly* 17. No. 841(July 11, 2008): 12-15.
- Piyabutr, Saengkanokkul. 2008. "Ongtulakan kap Prachatipatai(The judiciary and democracy)." *prachatai. com*, April 16.
http://www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcm&ID=11874(July 14, 2009).
- Pongsudhirak, Thitinan. 2003. “Thailand: Democratic Authoritarianism.” *Southeast Asian Affairs 2003*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____. 2008. "Thailand since the coup." *Journal of Democracy* 19(4): pp. 140-52.
- _____. 2009. "The Tragedy of the 1997 Constitution." in Funston, John ed., 2009. *Divided over Thaksin: Thailand's Coup and Problematic Transition*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Prasit Pivavatnapanich. 2009. *Kanmueng Thai lang Rattaprachan: Kanruefuen Ammattayathipatai*(Politics after the coup: the revival of bureaucratic power). Bangkok: Siam Borithat.
- Riggs. Fred W. 1966. Thailand: *The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.
- The Nation* 2006년/12월/12일; 2007년/05월/25일; 2007년/06월/17일; 2009년/03월/06일; 2009년/03월/24일; 2009년/03월/30일; 2009년/04월/06일; 2012년/01월/28일

Bangkok Post 2007년/06월/29일; 2008년/02월/02일; 2008년/12월/09
일; 2009년/03월/19일; 2009년/07월/02일

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540(1997)

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550(2007)

www.ect.go.th.

www.freedomhouse.org.

www.govindicators.org.

(2012. 12. 10 투고; 2013. 01. 08 심사; 2013. 1. 23 게재확정)

<Abstract>

Democratic Deepening and Constitutional Engineering in Thailand

KIM Hong Koo
(Busan University of Foreign Studies)

This paper aims to study Thai democratic deepening and the constitutional engineering with the analytical concepts of 'power sharing' and 'accountability' focusing on the 1997 and 2007 Constitution.

With regard to power sharing, the 1997 Constitution had the characteristics of majoritarian principle including a two-party system, strengthening of prime minister and the executive's power etc. It enhanced significantly the aspects of accountability compared with the previous constitutions. The institutions such as Constitutional Court, Commission on Election, Administration Court, Commission on Human Right, Ombudsman, Commission on Anti-corruption, and the Measure for Anti-money Laundering were established by the 1997 Constitution. However, such empowered accountability system were often abused by the political power groups in the political process. The 2007 Constitution has the characteristics of consensual principle including a multiparty system, proportional representation system, weakened prime minister's power, balancing of cabinet and parliament's power, pushing ahead with

decentralization. However, the consensual principle of the 2007 Constitution came, in part, from the factional interests. It is similar to the 1997 Constitution in terms of accountability system, which enhanced in law but abused often in practice.

One of the critical reasons for the failure of the 1997 and 2007 constitutions to consolidate democratic system was the political game played around the so-called network for the monarchy composed by the military, the civilian bureaucracy, Constitutional Court and the privileged classes.

The future of the Thai democratic deepening depends on the constitutional engineering in which the factional interests should be excluded, and the rules of power sharing and accountability which traditionally played around the network for the monarchy should be effectively institutionalized.

Key Words: Democratic Deepening, Constitutional Engineering, Power Sharing, Accountability, Network for the Monarchy

