언어-종족 분절구조와 민주주의

바누아투와 피지의 사례 비교

안승국
비교민주주의연구센터

〈논문요약〉

본 논문은 언어-종족분절구조에 놓여 있는 바누아투와 피지의 민주주의제도 형성과 관련하여 세 가지 연구문제를 다루고자 한다. 첫째, 바누아투와 피지에 있어서 서구 민주주의제도와 언어-종족 분절구조가 융합될 수 있었던 요인은 무엇인가? 서구 민주주주의제도의 도입이 전통적 사회구조를 해체해 나간다는 선행 이론들이 두 국가의 사례에서 적용의 한계를 보여주는 원인은 무엇인가? 둘째, 영국-프랑스 공동식민통치(바누아투)와 영국 식민통치(피지)의 유산이 민주주의제도의 형성과 유지에 어떠한 영향을 미쳤는가? 또한 식민정책으로 초래된 바누아투 '언어 정치(languages politics)'와 피지의 '종족정치(ethnic politics)'는 양국의 민주주의 제도형성과 안정성에 어떠한 영향을 미쳤는가? 셋째 언어-종족정체성을 기반으로 한 바누아투와 피지의 전통적 분절구조는 어떠한 경로와 과정을 통해 의회와 정당의 분절로 나타났는가? 또한 이러한 결과를 발생시킨 선거제도의 영향은 어떠한 것이었는가?

언어-종족 분절구조에 놓여 있는 바누아투와 피지에서 어떠한 대안

적 정치제도를 모색할 수 있을 것인가? 현재 피지의 제도양식을 보면 협의주의(consociationalism), 구심주의(centripetalism), 종족공동체주의(communalism)라는 정치공학적 모델이 개별적으로 도입됐다기보다는 하나의 조합으로 반영되어 있다. 종족대표성을 인정하고 있는 피지의 현 상황을 고려한다면 구심주의보다는 협의주의가 더 적합하다고 할 수 있다. 내각구성을 정당 간 연합에 의존하고 의회가 다수의 정당에 의해 분절되어 있는 바누아투에서도 협의주의는 고려할만한 대안이다. 특히, 피지에 비해 의회분절도가 높아 웨스트민스터모델의 승자독식형 단일정당정부의 구성가능성이 높지 않기 때문에 협의주의에 적합한 조건을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 피지와 달리 종족투표를 실시하지 않고 있기 때문에 제도전환에 따른 후유증을 최소화할 수 있다. 현실적으로 비례대표제의 전면적 도입은 어렵기 때문에 기존의 단기비이양식 다수대표제와의 병존을 추구해야 할 것이다. 바누아투에서 협의주의의 도입은 군소정당의 거부권을 보장하기 때문에 민주주의를 확대시킬 수 있는 조치로 간주될 수 있다.

■ **주요어:** 언어정치, 종족정치, 종족공동체주의, 구심주의, 협의주의

1. 서론

바누아투와 피지에서 언어와 종족을 단위로 전개되는 정치적 갈등 양상은 비교정치연구의 대상과 범위를 확대시키는 계기가 되고 있다. 이러한 측면에서 본 논문은 언어-종족분절구조에 있어서의 민주주의제도 형성과 관련하여 바누아투(Republic of Vanuatu, République de Vanuatu)와 피지(Republic of Fiji Islands)의 유사점과 상이점을 규명하고 차이를 발생시킨 요인들을 분석하기 위해 다음과 같은 세 가지 연구문제를 다루고자

한다.

첫째, 바누아투와 피지에 있어서 서구 민주주의제도와 언어-종족 분절구조가 융합될 수 있었던 요인은 무엇인가? 서구 민주주주의제도의 도입이 전통적 사회구조를 해체해 나간다는 선행 이론들이 두 국가사례에서 적용의 한계를 보여주는 원인은 무엇인가?

둘째, 영국-프랑스 공동식민통치(바누아투)와 영국 식민통치(피지)의 유산이 민주주의제도의 형성과 유지에 어떠한 영향을 미쳤는가? 또한 식민정책으로 초래된 피지의 '종족정치(ethnic politics)'와 바누아투의 '언어 정치(languages politics)'는 양국의 민주주의 제도형성과 안정성에 어떠한 영향을 미쳤는가? 셋째 언어-종족정체성을 기반으로 한 바누아투와 피지의 전통적 분절구조는 어떠한 경로와 과정을 통해 의회와 정당의 분절로 나타났는가? 또한 이러한 결과를 발생시킨 선거제도의 영향은 어떠한 것이었는가?

이러한 문제들의 규명을 통해 본 논문은 민주주의 연구에 적용되었던 기존의 확증형 연구에서 탈피하여 새로운 경험적·체계적 분석을 추구하는 탐구적 연구를 추구하고자 한다. 따라서 본 연구의 학문적 함의와 필요성은 다음과 같이 제시될 수 있다. 우선 민주주의 연구의 측면에서 볼 때 바누아투와 피지는 공존하기 어려운 것으로 간주되고 있는 민주주의제도와 전통적 사회분절구조가 융합된 사례로서, 이들 사례에 대한 연구는 기존 이론의 적용범위와 한계를 규명할 수 있는 임상사례연구(clinical case study)의 의미를 갖는다. 또한 바누아투와 피지는 비서구 탈식민지국가들의 정치제도 재편성에서 표출되는 특성의 분석에 적합한 사례이다. 식민통치를 경험한 국가에서 표출되는 정치제도의 특성은 전통적 제도로의 복귀, 전통적 제도와 서구제도와의 융합에 따른 혼합형 제도의 구성, 현실에 적합한 정치제도의 서구적 변형 등 크게 세 개의 유형으로 구분될 수 있다. 바누아투와 피지에서 영국과 프랑스의 식민통치정책에 따른 전통적 정치제도와 서구 정치제도 간의 대립과 공존은 독립 후에도 '언어-

종족 정치'를 특징으로 하는 변형적 정치제도를 형성시켰던 것이다.

바누아투나 피지와 같이 언어-종족적 분절구조를 갖고 있는 국가들이 직면하고 있는 문제들 중 하나는 언어-종족적 다양성과 민주주의를 어떻게 조화시키는가 하는 것이다. 바누아투와 피지는 독립 이후 서구민주주의제도를 도입했지만 사회적 다양성의 부정적 결과는 독재와 민주주의의 실패로 나타났다. 허약한 정당, 분열된 의회, 무능한 정부는 종족 간, 언어공동체 간 갈등을 해소시키지 못하고 있다.

언어-종족적 다양성에 대한 정치제도적 대응은 세 가지 방식으로 추구될 수 있다. 첫째, 군부통치하의 미얀마와 같이 언어-종족적 요구와 동원을 권위주의적 통제를 통해 억제시키는 것이다. 둘째, 피지와 같이 특정 종족에 유리한 선거제도를 구축해놓고 정치적 경쟁을 허용하여 언어-종족적 문제의 정치쟁점화를 최소화시키는 것이다. 셋째, 언어-종족적 다양성을 현실적으로 인정하여 차별없는 보통선거를 허용하는 것이다. 이러한 대응방식들은 언어-종족정치와 정치제도와의 상호작용을 통해서 이루어지며 갈등관리를 위한 정치공학적 제도설계를 필요로 한다.

정치공학적 제도설계는 협의주의(consociationalism), 구심주의(centripetalism), 종족공동체주의(communalism)로 나누어 볼 수 있다. 협의주의는 비례대표제를 기반으로 하여 각 언어-종족정당들이 각기 대표성을 추구하며 대연합(grand coalition)을 통해 정부를 구성하도록 한다(Lijphart 1999). 구심주의는 단기이양식과 같이 선호이전이 가능한 제도를 통해 정당들이 전체유권자에 의존하도록 하여 탈종족정당 내지는 다종족정당의 형성을 추구하도록 한다(Horowitz 1991). 종족공동체주의는 종족투표에 의존하는 정당들 간 의석점유에 따라 권력공유를 지향하도록 하는 것이다(Reilly 2001). 이러한 맥락에서 본 논문은 언어-종족분절에 따른 바누아투와 피지의 정치제도 변화양상을 고찰하고 현실을 기반으로 한 대안적 정치제도의 설계를 모색하고자 한다.

2. 피지 식민통치 전후의 정치제도 변화

약 3,500년경 멜라네시아인과 폴리네시아인이 정착하면서 형성된 피지는 1643년 네덜란드인 태즈먼(Abel Tasman)에 의해 유럽에 알려지게 됐다. 내부 혼란을 해소하고 피지 제도를 통일한 바우족의 카코바우왕(King Cakobau)은 자신의 권력안정과 종교문제 등의 해결을 위해 영국에 피지를 양도했는데 이때부터 약 1세기 동안 영국의 식민통치가 지속됐다.

영국은 기본적으로 전통적인 족장의 권력을 인정하고 식민통치의 수단으로 활용하는 간접통치전략을 채택했다. 식민통치의 기본기제로 행정위원회(Executive Council)와 입법위원회(Legislative Council)를 설치하고, 1876년 원주민법(Native Affairs Ordinance)을 공포하여 족장대평의회(Bose Levu Vakaturaga)와 원주민관리위원회(Native Regulation Board) 등 두 개의 총독자문기관을 구성했다.[1] 특히 뚜이(Tui) 또는 라뚜(Ratu)라 불리우는 수뇌족장들로 구성된 족장대평의회는 피지 전역에 분산된 부족집단을 대표하는 전국조직으로 식민정부의 간접통치를 보조하는 원주민의 최고 권력기관이었다. 영국은 식민통치의 출범 이래 원주민의 순응과 협조를 동원하기 위해 "원주민의 지상권(paramountcy of Fijian interests)"을 보장하면서 인도계 주민의 정치적 요구를 제도적으로 수용해왔다(Lal 2006, 3-4).

인구수와 경제력 측면에서 인도계의 영향력이 사회적으로 강해지자 1917년부터 총독은 입법위원회에 1인의 인도계 대표를 임명하기 시작했

1) 식민시기 동안 영국은 지배보조 기구로서 자문 기능의 입법위원회를 설치했는데 이는 피지배민족의 제한적 협력을 추구한 영국식민주의의 특징 중 하나였으며 식민사회에 이주한 백인집단을 통제하는 한 방법이기도 했다. 이 시기 동안 피지인들의 정치적 권한은 제한적이었으며 종족 단위로 명확히 구분되었다. 1904년에 식민당국은 위원 중 족장대평의회에서 추천한 6인 중에 2인을 임명하였고 동시에 7석을 피지에 거주하는 백인 남성의 선거를 통해 선출했다(홍재우 2011, 136).

다. 1929년에 와서는 부유한 인도계 엘리트들에게 선거권을 허용하여 3명의 의원을 선출직으로 채웠다. 여전히 원주민 대표는 족장대평의회를 통해 3명이 임명되었다. 1937년에 이르면 인도계의 입법위원회 참여가 확대되어 원주민 대표 5명(족장대평의회 임명)과 인도계 대표 5명(선출직 3, 임명직2)이 입법위원회에 소속되었다. 1954년에는 유럽계, 인도계, 원주민이 동수의 의석을 배정받았으며 선출 방식은 종족집단마다 상이했다.[2] 1963년에는 입법위원회를 의장, 19명의 당연직 위원과 18명의 비당연직 위원으로 확대하고, 비당연직 가운데 12석의 선출직을 종족에 따라 균등 배분하였다. 식민 말기인 1965년에는 식민정부의 헌법개정으로 인해 입법위원회 40석 중 원주민계가 14석, 인도계가 12석, 유럽계가 10석, 당연직 의원이 4석을 차지했다. 이 중 9석의 인도계와 9석의 원주민계, 그리고 7석의 유럽계가 1966년 선거를 통해 선출되었다(홍재우 2011, 136-137).

이와 같이 영국은 입법위원회의 구성방식의 조정을 통해서 원주민과 인도계 주민의 정치참여를 허용해왔다. 일단 원주민과 인도계 주민에게 임명직을 부여하는 것으로부터 시작하여 점차 선출직으로 전환하는 점진적 방식으로 추진되었다. 또한 원주민의 경우에는 임명직 의원과 선출직 의원의 선정에 있어서 족장대평의회의 영향력을 보장하여 족장의 전통적 패권을 제도화했다(김웅진 2010, 267-268).

1970년 독립 이후 피지의 정치는 족장대평의회, 군부, 정부, 의회, 정당 등에 의한 국정관리를 통해서 유지되어왔다. 이 과정에 있어서 문제의 핵심은 식민통치의 유산으로서 원주민의 정치적 우위와 인도계 주민의 경제적 영향력이라는 현실을 어떻게 조화시킬 수 있는가 하는 것이었다. 식민통치 시기 사탕수수 재배를 위해 인도에서 이주시켰던 노동자

---

2) 유럽계는 모든 성인 남성에게, 인도계는 부유층 엘리트들에게만 선거권을 허용했고 토착 원주민계는 족장대평의회에서 임명했기 때문에 토착 원주민은 선거권을 갖지 못했다.

들은 종족분절의 구조적 조건을 형성시켰던 것이다. 독립 이후부터 만성화된 이 문제는 반복적으로 헌정질서를 균열시켜왔으며 쿠데타를 통해 군부를 주요 정치행위자로 등장시키는 요인으로 작용했다.

3. 피지의 선거제도와 종족분절의 정치

종족분절의 정치구조 내면에는 선거제도가 있었다. 원래 독립과 자치를 추구하는 과정에서 종족분열에서 종족통합으로 정책방향을 선회했던 영국은 종족대표성을 보통선거권으로 대체하려고 했으나 정치적 주도권을 상실할 수도 있다는 우려를 한 원주민들의 반대로 무산된 바 있었다. 1965년부터 시작되었던 헌법제정과정에서 원주민을 대표하는 동맹당(Alliance Party)과 인도계 피지인을 대표하는 국민연맹당(National Federation Party)이 합의한 결과로서 1970년 헌법에서 내각제를 도입하고 종족투표(communal voting)와 교차투표(cross voting)의 병립을 규정했다. 이러한 선거제도는 의회의 다종족적 형성을 가능하게 했다. 그러나 내각의 구성은 영국식 내각제의 전형과 같이 총리의 선호에 따라 구성되었기 때문에 야당의 참여나 종족안배는 고려되지 않았다(Palmer 2005, 209).

피지에서는 독립 이래로 원주민을 대표하는 정당과 인도계 주민을 기반으로 하는 정당이 공존해왔다. 원주민정당은 인도계 주민이 수적으로 우세한 경우 선거에 불리하게 되며 반대의 경우 역시 인도계 정당도 동일한 상황에 놓이게 되기 때문에 선거제도는 정치인과 유권자 모두의 관심사였다(Reilly 2001, 4).

독립 이후 최초로 실시되었던 1972년 선거에서 동맹당은 선거제도의 혜택으로 인도계 주민의 표를 잠식시켜 다수의석을 획득할 수 있었다. 종족투표를 통해 승리한 동맹당 정부는 극단적인 종족국수주의정책을 추진

하였으나 더 강력한 종족주의세력이 이탈하여 피지민족주의당(Nationalist Vanua Tako Lavo Party)을 결성하였다. 따라서 1977년 선거에서는 원주민계 정당인 동맹당과 피지민족주의당, 인도계 정당인 국민연맹당 간의 대결구도가 형성되었다. 동맹당은 46%라는 득표율에도 불구하고 24석을 획득하는 데 그친 반면, 국민연맹당은 원주민유권자의 분열에 따라 45.2%의 득표율로 26석을 획득했다(김형기 2012, 119).

1977년 선거에서 마침내 인도계 정당이 의석의 과반수를 차지하게 되었지만 원주민들이 인도계 출신의 총리를 받아들일지의 문제가 발생되었다. 1977년 선거에서 인도계의 본국 송환을 주장하는 극단주의적 피지민족주의당은 의석획득에 성공적이지 못했지만 원주민의 표를 분산시켜 동맹당이 다수당의 지위를 상실하게 만들었다. 그러나 2석을 더 얻은 국민연맹당도 무슬림계와 힌두계의 내분으로 인해 정권을 인수하지 못하여 재선거 끝에 동맹당은 정권 재창출의 기회를 갖게 되었다.[3] 1977년의 선거결과는 원주민들과 동맹당에게 종족통합이 정치적으로 얼마나 중요한지를 인식하게 하는 계기가 됐다. 재선거 당시 동맹당은 인도계의 통치에 대한 두려움을 앞세워 원주민의 표 분산을 막았었다. 대외적으로는 원주민의 지상권이 더욱 강조되었으며 인도계를 피지인이 아닌 외국인으로 간주하게 되었다(Robertson 2007, 254).

원주민과 인도계와의 갈등은 1982년 선거에서 원주민정당이 28석, 인도계 정당이 22석을 차지하면서부터 다시 시작됐고, 정치적으로 불안한 상황이 지속됐다. 1987년 선거에서 다시 인도계 정당인 피지노동당(Fijian Labour Party)과 국민연맹당 연합이 28석을 획득하여 24석을 획득한 동맹당에 승리했다. 종족투표와 교차투표의 결과 동맹당은 득표율에서는 앞섰지만 의석수에서는 4석 차이로 패배했다. 피지노동당의 당수였

3) 9월의 재선거에서 동맹당은 36석을 획득하여 재집권에 성공했으며 파벌로 분열된 국민연맹당은 15석을 얻는 데 그쳤다.

던 바반드라(Timoci Bavadra)는 총리로서 연립내각 중 과반수의 각료를 인도계로 구성했다. 이러한 결과는 원주민의 지상권이 더 이상 보장되지 않게 되었다는 것을 의미했다. 이러한 상황에서 동맹당과 원주민은 반정부적이고 폭력적인 타우케이운동(Taukei Movement)을 전개하여 종족분열과 사회불안을 조성했다.[4] 결국 원주민들의 불안감은 군사령관 출신 람부카(Sitiveni Rabuka)의 두 차례에 걸친 쿠데타로 나타났고 이후 모든 각료는 원주민으로 교체됐다.[5]

1990년 7월에 공포된 신헌법은 원주민들의 정치적 우위를 확보하도록 했다.[6] 신헌법에 따르면 원주민은 임기 6년의 상원 34석 중 24석을, 임기 5년의 하원 70석 중 37석을 획득하도록 했다(Kelly and Kaplan 2001, 175). 이러한 구조 속에서 실시되었던 1992년 선거에서 피지정치당(Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei)의 승리는 예상된 것이었다. 처음에 선거불참을 결정했던 피지노동당은 뒤늦은 참여에도 불구하고 인도계 선거구에서의 지지를 바탕으로 13석을 획득했다. 역시 인도계 정당인 국민연맹당은 난디(Nadi)와 부아(Bua)에서의 승리에 힘입어 14석을 획득했다. 선거결과 인도계 정당들은 도시지역보다 농촌지역에서 더 많이 득표했으며 유권자들의 피지노동당과 국민연맹당에 대한 지지는 비슷한 것으로 나타났다.

이와 같이 1992년 선거가 종족 간 그리고 지역 간 분열로 나타나자 헌법심의위원회(Constitutional Review Commission)는 1996년 정당들 간

---

4) 바반드라 정부의 정책에 위기감을 느낀 원주민('타우케이'는 원주민이라는 의미를 가진 피지어)들은 대규모 집회를 통해 정권타도를 주장하고 인도계 주민을 배척하는 운동을 전개했다.

5) 두 차례의 쿠데타에 성공한 람부카 대령은 군사정부 수반이 되어 헌법을 폐지하는 독재정치를 실시했다. 또한 1987년 12월에 간닐라우,(Epeli Ganilau)를 과도정부 대통령으로 마라(Kamises Mara)를 총리로 임명했다. 람부카체제는 1999년 5월 실시되었던 선거에서 피지노동당이 집권할 때까지 11년 동안 유지되었다.

6) 1990년 헌법은 민주주의 원칙에서 이탈한 것으로 인도계 피지인의 정치참여를 제한했을 뿐만 아니라 피지전통에 입각한 정치적 통합의 추구를 부정했다고 볼 수 있다(Lawson 1996, 41).

자발적 협력을 통해 종족집단 간 권력공유를 추구하고 다종족정당을 형성시킬 수 있는 방안을 모색했다. 이러한 목적을 위해 헌법심의위원회는 종족분열을 최소화하도록 대선거구를 특징으로 하는 대안투표제(Alternative Vote)를 도입하도록 했으며 종족 간 협력에 대한 강제조항(99조)을 규정했다. 헌법 99조에는 최소 10%의 의석을 가진 모든 정당들은 내각구성에 참여하도록 되어 있다(Fraenkel 2009, 295).

1997년 헌법은 원주민정당의 정치적 우위를 자동적으로 보장하도록 되어 있지는 않았다. 하원 71개의 의석 중 원주민정당이 23석을 인도계 정당이 19석을 종족투표로 보장하고 있지만 25석은 경쟁에 놓여 있었기 때문이다(Kelly and Kaplan 2001, 176). 1997년 1위대표제에서 대안투표제로 전환되었을 때 새로운 선거제도는 다종족정부의 형성에 기여할 것으로 기대됐었다. 그러나 대안투표제를 세 번 시행한 결과 투표결과는 이전과 같이 양극화되어 나타났다. 즉, 원주민들과 인도계 주민들은 각기 그들의 정당을 압도적으로 지지했던 것이다.

〈표 1〉 1999년 피지 하원의원 선거결과

정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석률(%)
피지노동당	231,946	32.21	37	52.11
피지정치당	143,177	19.88	8	11.27
국민연맹당	104,985	14.58	0	0.00
피지조합당	72,907	10.12	10	14.08
기독민주당	70,153	9.74	3	4.23
피지민족주의당	31,587	4.39	2	2.82
기타	65,427	9.08	11	15.49
합계	**720,182**	**100**	**71**	**100.00**

자료: Election Office of Fiji(http://www.elections.gov.fj/index.html)

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 1999년 선거 결과 피지노동당의 당수 초드리(Mahendra Chaudhry)가 이끄는 국민연합이 승리했다. 초드리는 인도계로서 최초의 피지 총리에 선출되었다. 특히 피지노동당은 인도계 선거구에 배정된 19석을 모두 석권함으로써 1987년 연립정부의 동반자였으며 그동안 인도계를 대표해온 국민연맹당을 완전히 제압했다. 국민연맹당의 패배는 1987년 쿠데타의 주도 세력이었던 피지정치당과 선거연합을 결성한 것에 대한 인도계 유권자들의 심판 때문이었다. 피지노동당은 25석이 배정된 개방선거구에서도 18석을 획득하는 데 성공했다. 대안투표제는 다수대표제적 성격을 명백히 표출하여 1999년 선거결과는 높은 불비례성으로 나타났다. 15%에 가까운 득표를 한 국민연맹당은 단 한 석의 의석도 얻을 수 없었다. 사실상 인도계가 주도적이었던 피지노동당은 과반수를 얻었지만 선거연합에 따라 군소 원주민 정당과 연립정부를 구성하게 되었다(홍재우 2011, 149-150).

또한 대안투표제의 도입에 따른 선거결과는 2000년 쿠데타 발생의 계기가 됐다. 대안투표제는 온건 중도파의 당선가능성을 높이고 극단적 종족주의자들을 감소시키기 위한 것이었다. 그러나 대안투표제는 이념적으로나 정책적으로 이질적인 정당들 간의 연합을 촉진시키게 되어 정부를 허약한 기반에 놓이게 되었다.[7] 이러한 상황은 결과적으로 원주민계 정당과 제휴했었던 초드리 총리의 피지노동당 정부를 붕괴시키는 결과를 초래했던 것이다(Fraser 2000).

1999년 선거에서 인도계 정당이 승리하면서 초드리가 첫 인도계 총리로 취임하자 2000년 5월 원주민 사업가인 스페이트(George Speight) 주도로 쿠데타가 발생하였고 총리를 포함한 각료들이 56일 동안 억류되는

7) 양대 종족정당들의 내각참여를 통해 종족 분열을 해소하도록 한 것은 웨스트민스터모델의 승자독식적 내각을 극복하는 측면도 있었지만 현실적으로 결속력 있는 내각을 구성하는 데는 한계가 있었다.

〈표 2〉 2001년 피지 하원의원 선거결과

정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석률(%)
통합피지당	166,725	25.80	32	45.07
피지노동당	226,297	35.02	27	38.03
국민연맹당	65,619	10.16	1	1.41
보수연맹당	64,414	9.97	6	8.45
피지정치당	35,083	5.43	0	0.00
기타	88,252	13.66	5	7.04
합계	646,138	100.00	71	100.00

자료: Election Office of Fiji(http://www.elections.gov.fj/index.html)

사태가 벌어졌다.[8] 쿠데타 이후 실시된 2001년 선거에서 〈표 2〉와 같이 통합피지당(Soqosoqo Duavata ni Lewenivanua)은 과반수의 의석을 얻어 집권에 성공했을 뿐 아니라 원주민의 지지를 받으며 쿠데타 세력이 주도한 보수연맹당(Conservative Alliance Matanitu Vanua)을 무력화시키는 동시에 파트너십을 구축했다. 통합피지당과 보수연맹당은 70% 이상의 원주민 표를 장악했고 1977년 재선거시와 같이 종족주의적 색채를 강하게 표방했다. 피지노동당은 중도적 성향과 다종족주의를 추구하기 시작한 국민연맹당을 무력화시키고 75% 이상의 인도계 표를 장악하는 데 성공했다. 2001년 선거의 결과는 대안투표제가 중도적 성향을 띠는 다종족정당을 형성하는 데 성공적이지 못했음을 보여주고 있다. 국민연맹당과 피지정치당이 구성한 중도파 포럼(Moderates Forum)은 교차투표를 통한 의미있는 의석을 획득하는 데 실패했다(홍재우 2011, 152-153).

8) 쿠데타를 주동했던 스페이트는 체포되었고 초드리 총리와 마라 대통령은 사임했다. 2001년에는 일로일로(Josefa Iloilo) 대통령과 가라세(Laisenia Qarase) 총리의 선거관리내각이 출범했다.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 2006년 선거는 대안투표제의 목표가 완전히 실패했다는 사실을 보여주었다. 1999년 선거에서는 앞서 살펴본 바와 같이 두 개의 다종족선거연합이 출현했었다. 2001년 선거에서도 성공적이지는 못했지만 중도파 포럼이 등장해 양종족 집단의 교차투표와 대안투표가 목표로 하는 득표이양을 기대했었다. 그러나 2006년 선거에서는 다종족선거연합도 다종족주의를 표방한 중도파도 나타나지 않았다. 선거 국면은 오직 원주민계의 통합피지당과 인도계의 피지노동당의 대결에 초점이 놓여졌다. 중도적 입장이었던 국민연맹당과 피지신동맹당(New Alliance Party of Fiji)은 정당체계 내에서 존재감을 부각시키지 못했다. 사표발생과 표의 분산을 우려한 유권자들은 중도파 정당이나 군소정당보다는 양대정당에 투표함으로써 통합피지당과 피지노동당의 득표율 합계는 84%에 달했고 의석의 94.4%를 점유하게 되었던 것이다(홍재우 2011, 154).

2006년 12월 바이니마라마(Commodore Josaia Voreqe Bainimarama)

〈표 3〉 2006년 피지 하원의원 선거결과

정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석률(%)
통합피지당	342,352	44.59	36	50.70
피지노동당	300,797	39.18	31	43.66
국민연맹당	47,615	6.2	0	0.00
피지신동맹당	22,504	2.93	0	0.00
통합인민당	6,474	0.84	2	2.82
기타*	47,593	6.26	2	2.82
합계	767,695	100.00	71	100.00

* 무소속 2석 포함

자료: Election Office of Fiji(http://www.elections.gov.fj/index.html)

가 이끄는 군부는 가라세 총리를 축출하고 과도정부를 구성했다. 쿠데타는 오래전부터 예견되어 있었다.[9] 가라세 정부가 추진해왔던 화해와 관용·통합에 관한 법안(the Reconciliation, Tolerance and Unity Bill)에 대해 바이니마라마가 반대해왔기 때문이었다.[10] 5월 총선에서 압도적 지지를 받은 가라세 총리는 이들 법안 도입을 더욱 강력하게 추진했고, 바이니마라마가 중동을 방문한 사이 그를 해임했다. 귀국한 바이니마라마는 해임 조치에 불복하는 한편 법안 도입을 철회하지 않을 경우 가라세 정부를 붕괴시킬 것을 공개적으로 선언했었다. 그리고 자신이 정한 법안 철회 시한이었던 12월 5일을 기해 군대를 동원했던 것이었다.

결국 2006년 쿠데타 역시 피지를 양분하고 있는 원주민과 인도계 주민 사이의 종족갈등이 원인이라는 점에선 기존에 발생했었던 쿠데타와 다르지 않았다. 이전 쿠데타들이 원주민의 정치적 우위를 지향했다면, 2006년 쿠데타는 인도계 주민을 지지 기반으로 하고 있다는 점만 차이가 있는 것이다(Tarte 2008, 111-112). 이와 같이 독립 이후 40년이 지났지만 종족분절의 부정적 영향은 지금까지 지속되고 있다. 헌법개정과 쿠데타의 경험을 통해 원주민의 정치적 우위를 위한 구조적 조건을 형성시켜왔기 때문에 인도계 정당이 권력을 독점하는 결과가 나타난다면 이를 무효화하려는 쿠데타의 가능성은 여전히 존재한다고 할 수 있는 것이다.

---

9) 바이니마라마는 2000년 5월 쿠데타를 진압한 주역으로 전반적으로 원주민들의 지지를 받았다. 가라세 총리는 2000년 쿠데타가 진압된 후 바이니마라마의 지지로 집권했으나 인도계 주민들에 불이익을 주고 각료들이 부정부패 혐의에 연루되면서 바이니마라마와의 관계가 악화됐다.

10) 동 법안의 2000년 쿠데타 관련자에 대한 사면조항을 둘러싸고 찬·반 양론이 격화되었다. 여당인 통합피지당, 족장대평의회, 원주민계열의 피지 감리교단에서는 찬성의 입장이었고 야당인 피지노동당과 변호사협회(Law Society), 인도계 피지인협회는 반대의사를 표명했다.

4. 바누아투 식민통치 전후의 정치제도 변화

바누아투 공화국은 솔로몬제도의 남동쪽, 남태평양에 13개의 섬들로 구성되며 오랫동안 영국과 프랑스의 공동 통치령이었던 뉴헤브리디스(New Hebrides)가 1980년 7월 독립하여 수립됐다. 바누아투라는 국명은 1980년 독립 당시 뉴헤브리디스를 개명한 것이다. 바누아투 주민의 대부분은 멜라네시아인으로 전체인구의 90%를 차지하며 그 밖에 폴리네시아인, 유럽인, 중국인, 인도네시아인 등이 거주하고 있다. 언어는 멜라네시아 혼합어인 비스라마어(Bislama)를 국어로 사용하고 있으나 오랫동안 영국·프랑스 공동 통치하에 있었기 때문에 영어와 프랑스어가 공용어로 되어 있다. 종교는 장로교나 로마가톨릭과 같은 기독교가 80%이다. 바누아투는 영국·프랑스 양국에 의한 공동 통치경험에 놓여 있었기 때문에 주민은 언어·종교·정치 면에서 분열되어 있으며 영국문화·프랑스문화 및 전통문화가 공존하고 있다.

뉴헤브리디스제도가 포르투갈인 키로스(Fernandez de Quiros)에게 발견된 것은 17세기 초였다. 18세기에 영국이 진출하면서 쿡(James Cook)이 이 제도를 탐험하여 섬들을 뉴헤브리디스라고 명명하였다. 유럽인이 진입했던 당시 바누아투에는 피지에 필적할 만큼 견고한 정치사회조직이나 '족장' 개념이 존재하지 않았다. 또한 113개에 달하는 언어와 상이한 관습을 지닌 수많은 소규모 원주민 촌락이 산개해 있었고, 촌락의 권력구조가 절대적·세습적 패권에 입각해 계서적으로 조직된 피지와 달리 잠정적 성격을 벗어나지 못했다. 즉, 남부 아네이티움(Aneityum) 섬과 같은 세습을 통한 지배집단의 관습적 분리가 보편화되지 않았을 뿐 아니라, 경제활동이나 의례(ritual)에 관련된 원시적 형태의 개인능력에 따라 리더십이 수시로 전환되었다(김웅진 2010, 273-274).

19세기 후반 프랑스의 진출은 영국뿐만 아니라, 오스트레일리아 및 뉴질랜드에게 불신을 초래하여 프랑스에 대한 강력한 대응을 취할 것을

영국 정부에 요청되었다. 1868년경 주로 영국과 프랑스의 목화 재배업자들이 들어오면서 양국간 갈등이 초래되기 시작했으나 1878년에는 프랑스와 영국이 협정을 체결하고 뉴헤브리디스의 주권 존중을 합의하였다.

1882년 프랑스는 토지개발을 목적으로 뉴헤브리디스 칼레도니아 회사(Companie Calédonienne des Nouvelles-Hébrides)를 설립하고 바누아투의 토지를 적극적으로 매입하기 시작한 이래 프랑스계의 수가 영국계를 배 이상 능가하게 되었다. 프랑스의 공격적인 토지매입은 1892년 이에 대항하려는 영국계 개발업체 오스트레일리아 헤브리디스 회사(Australian Hebrides Company)의 설립을 촉발시켜 이후 영국-프랑스 공동식민통치의 기반을 구축하게 되었다.

영국과 프랑스는 협력을 모색하게 되어 1906년 공동통치 정부를 세우기로 합의했으며 오랜 협의 끝에 1914년 8월 협정조인을 체결하고 이른바 '영국·프랑스 공동통치'를 시작했다. 1922년에는 새로운 의정서가 조인되고 이후의 공동통치제를 규정했다. 이와 같이 영-불 조약(Anglo-French Protocol)으로 20세기 초에 공동 위임통치를 하게 되었고 동일한 영향력을 행사하게 되었다. 영국과 프랑스는 공동통치 정부의 수도였으며 지금은 바누아투 공화국 수도인 포트빌라에 상주하던 판무관들을 통해 권한을 행사하게 했다.

1960년대 말에는 나그리아멜(Nagriamel) 운동이 북부지역에서 많은 지지자들을 결속시켰다. 나그리아멜은 점점 정치화되어 1971년 유엔에 바투아누의 독립에 대한 '자유선택 조항'을 청원하게 된다. 영국과 프랑스는 공동 통치의 조건하에서 둘 중 어느 나라도 상대국 없이 철수하지 않는다는 것에 동의하였으며 이것은 독립운동을 무력화시켰다. 1974~75년까지 헌법개정은 지연되었고 주민들이 좀 더 많은 권리를 얻기 위해 동요하게 되자 영국과 프랑스는 선거를 승인했다. 1977년부터 친영국계 바누아쿠당(Vanua'aku Party)을 중심으로 하는 독립운동이 고조되면서 실질적인 행정은 자치정부에서 행해졌다.

지역별로 정당이 수립된 후 대표제의회(1974~77)를 구성했으나 곧 해체되었다. 영국과 프랑스, 뉴헤브리디스 대표들이 참석한 1977년의 파리 회담에서 독립에 합의한 뒤 1979년에 선거를 실시했고 헌법을 제정했다. 1979년 총선결과 바누아쿠당이 압승하여 집권세력이었던 친프랑스파는 참패했다. 영국-프랑스 군대는 대도시에서 발생되는 폭동과 강탈을 저지할 수 없게 되고 마침내 지역정부는 질서를 회복하기 위해 파푸아 뉴기니에 군대를 요청하게 되었으며 1980년 7월 30일에 독립이 선언됐다.

식민통치의 영향으로 바누아투는 영어권과 불어권이라는 두 개의 영역으로 구분된다. 언어는 사회적 분열과 정치적 갈등의 배경으로 작용하고 있다. 피지나 파푸아뉴기니와 같은 국가들과는 달리 바누아투에서는 영어가 종족적 이질성을 완화시키는 통합적인 역할을 하지 못하고 있다. 영어의 공용화는 영어권, 비가톨릭 집단의 우위를 의미하는 것이기 때문에 불어권, 가톨릭 집단에서는 받아들이지 않고 있는 것이다. 따라서 바누아투에서는 분리된 교육제도에 의해 언어적, 종교적 분열이 지속되고 있다.

1980년 헌법에서는 종족적, 언어적, 문화적 상이성을 인정하고 있으며 또한 동시에 단일한 국민국가의 건설과 조화시킬 것으로 명문화하여 통합성 내에 다양성을 추구하고 있다.[11] 바누아투는 대통령을 국가원수로 정부수반을 총리로 하는 내각제를 채택하고 있다. 총리는 다수당 대표로 의회에서 선출되며 실질적인 권한을 행사하고 있다. 대통령은 국회와 주의회 의장들로 구성되는 대통령 선거인단에 의해 5년 임기로 선출된다. 의회는 단원제이고, 의석은 52명으로 임기는 4년이다. 언어 및 종교적 분열에 따라 정당구성도 친영어권정당과 친불어권정당으로 나뉘어져 있으며 비공식적으로 언어공동체와 종교공동체에 연계되어 있다.

---

11) 헌법에는 통합되고 자유로운 바누아투 공화국은 전통적 멜라네시아의 가치, 신에 대한 신념, 기도교 원리를 기반으로 수립됐다고 명시하고 있다.

5. 바누아투의 선거제도와 언어분절의 정치

바누아투는 복합선거구와 단기비이양식투표(Single-Non-Transferable-Vote)제를 채택하고 있다. 바누아투에서 이러한 선거제도가 채택된 배경에는 식민통치 전후의 역사적 전개과정에서의 국내정치적 갈등과 밀접한 관련이 있다. 독립 이전에 영국과 프랑스 공동정부는 점점 세력을 확대하고 있던 멜라네시아인 친영국세력의 독점적 지배를 예방하고, 소수 친프랑스집단의 이익을 보장하기 위해 단기비이양식투표제를 채택했다. 심화되는 사회적 균열구조에서 예견되는 파국적인 갈등을 선거제도를 통해 완화하고자 했던 것이다. 바누아투 역시 식민통치에 따른 언어적, 종교적 분열이 매우 심각했기 때문에 사회적 갈등을 완화하기 위해 영국과 프랑스 공동정부는 단기비이양식투표제도를 실시하기로 합의하게 되었다.

52석의 의원을 선출하는 바누아투에서는 전국을 17개의 선거구로 나누고 선거구의 크기에 따라 각 선거구에 한 석 또는 여섯 석의 의석을 상이하게 배분한다. 유권자는 투표장에서 부여받은 한 장의 투표용지에 해당 선거구에 입후보한 후보 중 선호하는 후보자 1인을 선택하여 투표한다. 1인을 뽑는 선거구에서는 가장 많은 표를 획득한 후보자가 당선자로 선출되는 단순다수제의 방식으로 대표자가 확정된다. 하지만 한 석 이상을 뽑는 복수 선거구에서는 그 다음으로 많은 득표를 한 후보자가 대표자로 선출되게 된다.

투표자가 입후보자 중 선호도에 따라 순서를 정해 기입하는 피지의 대안투표제와 달리 바누아투에서는 투표자가 원하는 후보자에만 한 표를 행사하고, 이를 단순히 집계하여 각 선거구에 할당된 의석수까지의 순위에 든 후보자들을 대표자로 선출하게 되는 것이다. 복수의 대표자를 뽑는 과정에서도 한 표를 행사한 투표자의 의향은 집계과정에서 한 번만 반영되므로 선호투표제의 일반 집계 방식과 달리 이양되지 않는다. 당연히 내각제를 채택하고 있는 바누아투의 행정부는 다수의 의석을 배출한

정당을 중심으로 구성된다. 만일 압도적인 다수를 확보한 정당이 없으면, 정부 구성에 합의하는 다수의 정당들에 의해 연립정부가 구성된다(Jowitt 1997, 80).

의회 내에서 불안정성을 막고 응집력을 제고하기 위해 바누아투에서는 선거가 실시된 이후 일 년 이내에는 재선거를 할 수 없게 되어 있다. 한 선거구에서 다수의 대표자를 뽑는 바누아투의 단기비이양식선거제도가 종족간 차이를 무시하고 인위적으로 구획하는 선을 통해 정치적 대표자를 뽑는 데서 나타날 수 있는 갈등의 위험을 최소화할 수 있게 했고, 투표율과 의석수의 비례성을 보장하는 효과를 나타냈다. 그 결과 중층적으로 분열되어 있는 바누아투에서 소수그룹이 의회에 의미 있는 의석수를 확보하게 되었던 것이다. 복합 선거구를 전제로 하는 단기비이양식선거제도를 통해 친프랑스 계열의 소수파들이 주변화되는 것을 예방함으로써 독립 이후 친프랑스파와 친영국파 간의 갈등확대를 방지하는데 선거제도가 긍정적인 역할을 했다(김면회 2012, 65-68).

독립 후 12년간(1980~2002) 언어분절에 따라 영어계의 바누아쿠당과 불어계의 온건연합당(Union des Partis Moderés)의 양대정당체제가 유지되었으나, 1988년 이후 원내 우위를 지켜온 바누아쿠당과 야당 온건연합당이 각각 소규모 정당으로 분할되면서 다당체제적 구조로 전환되었다. 바누아쿠당과 온건연합당의 와해는 극심한 의회분절과 그에 따른 정치세력의 이합집산을 초래했지만, 모든 원내정당들이 근원을 바누아쿠당과 온건연합당에 두고 있기 때문에 언어정치의 기본지형은 변화되지 않았다. 즉 원내정당들은 언어적 기반을 제외하고는 명백한 정책적·이념적 차별성을 갖고 있지 못하며, 따라서 정권장악 여부가 영어계, 불어계 집단 내에서 각기 이루어지는 연합양상에 좌우되는 현상이 표출되고 있는 것이다(김웅진 2010, 277).

독립 이후 10여 년 동안 의회는 바누아쿠당의 우세로 안정적으로 유지되었으나 1991년 이후 독점적 지위를 상실하여 특정 정당이 과반수 의

〈표 4〉 2008년 바누아투 하원의원 선거결과

정당	득표수	득표율(%)	의석수	의석률(%)
바누아쿠당	9,743	24.23	11	21.15
바누아투국민연합당	6,296	15.66	8	15.38
온건연합당	5,329	13.26	7	13.46
바누아투공화당	4,675	11.63	7	13.46
인민진보당	1,978	4.92	4	7.69
녹색연합	1,384	3.44	2	3.85
바누아투노동당	1,381	3.44	1	1.92
진보공화농민당	837	2.08	1	1.92
셰퍼드동맹당	829	2.06	1	1.92
멜라네시아진보당	799	1.99	1	1.92
인민행동당	795	1.98	1	1.92
바누아투가족우선당	730	1.82	1	1.92
Namangi Aute	644	1.60	1	1.92
나그리아멜	546	1.36	1	1.92
바누아투국민당	514	1.28	1	1.92
무소속	3,723	9.26	4	7.69
총계	40,203	100.00	52	100.00

자료: 바누아투 의회 홈페이지(http://www.parliament.gov.vu/members.html)

석을 획득하지 못하게 됐다.[12] 따라서 바누아쿠당, 온건연합당, 국민통합당(Parti National Uni), 바누아투공화당(Parti Républican de Vanuatu), 멜라네시아진보당(Parti Progressiste Mélanésien), 녹색연합(Confédération Verte)

12) 독립 이후 1991년까지는 최소승자(Minimal winning)내각이었으며 이후에는 과대규모(Oversized)내각으로 구성됐다.

등이 분점하고 있어 연립정부를 구성함에 따라 불신임을 통한 내각교체의 가능성이 높아졌다.[13] 이러한 상황에서 2004년 의회는 첫해와 마지막 해의 불신임 의결을 금지하는 개헌안을 통과시켜 내각 안정성을 추구했다(Parterson 2009, 251-52).

정권교체는 영어권정당과 불어권정당에 의해 불규칙적으로 이루어지고 있다. 리니(Walter Lini) 총리를 이어받은 캘포커스(Donald Kalpokas)는 1991년 선거에서 불어권정당인 온건연합당의 승리로 정권을 상실했다. 이후 1995년 선거에서 영어권정당의 내분으로 또다시 불어권정당이 승리하여 정권을 유지했다. 그러나 1997년 9월 레예(Jean-Marie Leye) 대통령이 의회를 해산시키고, 새로운 선거를 실시했으며 1998년 3월에 새로운 정부를 구성했다. 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 2008년 총선은 24.23%를 득표한 바누아쿠당이 원내 제1당으로 11석을 차지했고, 15.66%를 얻은 바누아투국민연합당이 8석을 배정받아 원내 제2당이 됐다. 온건연합당 7석과 바누아투공화당 7석씩을 획득했고, 인민진보당(Parti Progressiste Populaire)과 녹색연합은 각각 4석과 2석을 확보했다. 3.44%를 득표한 바누아투 노동당을 제외한 나머지 8개 정당은 3% 미만의 지지율을 획득하여 원내에서 1석씩만을 할당받는 데 그쳤다(김면회 2012, 64). 선거결과 바누아쿠당과 군소정당의 영어권 연합이 집권했으나, 2010년 12월 2일 의회 내 다수파로 부상한 불어권 야당연합이 추진한 불신임결의가 통과됨에 따라 바누아쿠당의 나타페이(Edward Natapei) 총리가 축출되고 인민진보당의 킬먼(Sato Kilman)으로 대체되었다.

---

13) 독립 이후 2001년까지 바누아투의 내각평균존속기간은 18개월로 1987년까지 60개월이었던 피지의 경우에 비해 짧았다고 할 수 있다.

6. 결론: 정치공학적 제도의 설계

바누아투와 피지는 영국과 프랑스의 식민통치전략에 따라 식민시기에 언어-종족의 분절이 활용되었고 독립 후에도 기본 특성이 그대로 유지된 채로 독특한 정치제도를 형성하여 유지되고 있다. 피지의 종족정치와 바누아투의 언어정치는 19세기 말에 본격화된 영국과 프랑스의 식민통치 유산으로 식민통치의 방식과 유형이 신생독립국 정치체제의 성격을 규정하는 데 지대한 영향을 미쳤다는 것을 확인시켜주었다(김웅진 2010, 282).

언어-종족분절이 문제가 되는 것은 지대추구(rent-seeking), 후견주의(clientelism), 정치불안정을 초래시킬 수 있다는 점이다. 따라서 양국은 정치공학적 제도설계를 통해서 근본적인 정치개혁을 추구해야 할 시점에 놓여 있는 것이다. 그렇다면 언어-종족분절에 놓여 있는 바누아투와 피지에서 어떠한 대안적 정치제도를 모색할 수 있을 것인가? 바누아투나 피지와 같은 분절국가에서는 종족공동체주의, 구심주의, 협의주의 등이 고려될 수 있다. 의회의 종족분점을 인정하는 종족공동체주의는 종족정당의 유지기반으로서 종족투표를 실시하는 것이다. 다종족연립정부 구성을 추구하는 구심주의는 비종족정당이나 다종족정당을 형성시키기 위해 종족자율성을 인정하지 않는다. 협의주의는 비례대표제를 통해 종족집단들로부터 각기 대표성을 갖는 정당들 간 연합을 추구하는 것이다.

현실적으로 피지에서는 두 개의 유형이 공존해왔다. 웨스트민스터 모델의 승자독식형과 1997년 헌법에서 규정한 협의주의형이다. 승자독식형은 웨스트민스터모델의 전형적인 특성을 반영하고 있지만 인도계 정당의 집권을 허용하지 않으려는 원주민주도 쿠데타를 통해 비정상적으로 유지되어왔다. 종족투표를 통해 단일정당정부의 수립이 가능하지만 인도계 정당의 권력독점이 인정되기 어렵기 때문에 협의주의가 추구되었던 것이다.

현재 피지의 제도양식을 보면 협의주의, 구심주의, 종족공동체주의라는 정치공학적 모델이 개별적으로 도입됐다기보다는 하나의 조합으로 반영되어 있다. 1997년 헌법의 권력공유조항은 협의주의적 연립정부구성, 종족투표제는 종족공동체주의, 대안투표제는 구심주의와 관련되어 있는 것이다. 따라서 이와 같은 혼합형도 대안으로 추구될 수 있으며 구체적인 제도도입에 따라 특정 유형의 성격이 강화될 수도 있다.

종족대표성을 인정하고 있는 피지의 현 상황을 고려한다면 구심주의보다는 협의주의가 더 적합하다고 할 수 있다. 종족정치의 성격을 약화시키는 구심주의도 바람직하지만 다종족정당 또는 탈종족정당의 형성이 단기간에 이루어지기 어렵기 때문에 종족협력을 강화시킬 수 있는 대안이 더 현실적이라고 할 수 있는 것이다. 특히 협의주의의 전제조건이라고 할 수 있는 주요 종족집단을 대표하는 정당들이 안정적으로 형성되어 있기 때문에 적합성이 인정될 수 있다. 그러나 현재와 같이 종족투표를 유지하면서 헌법조항을 통한 연립정부의 구성을 추구하기보다는 비례대표제의 도입 등 선거제도의 개혁을 통해 보다 확고하게 협의주의를 구축해야 할 것이다. 또한 최근 형성되고 있는 종족 내 정치분열구도에 있어서 실질적으로 협의주의를 유지하기 위해서는 정당지도자들의 중재와 타협의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 원내 의석을 가진 정당들로 구성되는 이른바 대연정(grand coalition government)의 수립은 협의주의의 최대 장점이다. 다수파와 소수파의 권력공유를 가능하게 하며 소수파의 거부권이 인정된다는 점에서 보다 진보적인 민주주의체제로 평가될 수 있는 것이다.

내각구성을 정당 간 연합에 의존하고 의회가 다수의 정당에 의해 분절되어 있는 바누아투에서도 협의주의는 고려할만한 대안이다. 특히, 피지에 비해 의회분절도가 높아 웨스트민스터모델의 승자독식형 단일정당정부의 구성가능성이 높지 않기 때문에 협의주의에 적합한 조건을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 피지와 달리 종족투표를 실시하지 않고 있기

때문에 제도전환에 따른 후유증을 최소화할 수 있다. 현실적으로 비례대표제의 전면적 도입은 어렵기 때문에 기존의 단기비이양식 다수대표제와의 병존을 추구해야 할 것이다. 바누아투에서 협의주의의 도입은 군소정당의 거부권을 보장하기 때문에 민주주의를 확대시킬 수 있는 조치로 간주될 수 있다.

협의주의의 관점에서 고려할 수 있는 또 하나의 대안은 종족자율성을 보장하는 종족연방주의(ethnic federalism)이다. 종족연방주의는 종족집단들이 집중되어 있는 지역을 단위로 연방을 구성하여 각기 자치와 대표성을 인정하는 것으로 종족 간 대립과 갈등의 가능성을 최소화하여 종족공존을 모색하는 것이다. 또한 주정부가 국내정책을 담당하고 연방정부는 외교와 국방에 집중하게 되므로 다른 종족정당의 정부참여에 대한 거부감을 약화시켜 권력공유의 가능성을 높일 수 있다.

전통질서와 현대 정치제도가 공존하고 있는 바누아투와 피지에서 민주주의는 현실변화에 따른 점진적 제도개혁을 통해서 전개되고 있다. 전통질서와 식민지 경험은 정치제도를 변형시켰고 민주주의 발전을 제약하여 쿠데타나 정치불안정과 같은 병리현상이 표출되었다. 따라서 바누아투와 피지에서는 협의주의적 정치개혁을 통해 민주주의를 확대하고 심화시킬 것이 요청되는 것이다.

참고문헌

김면회. 2012. “전통적 정치질서의 제도적 수용: 피지와 바누아투의 현대정치.” 『의회민주주의의 남태평양적 변용: 피지와 바누아투의 사례』. 한국학술정보. 45-70.

김웅진. 2010. “남태평양에 있어서 식민 후 권력배열 재편성: 피지의 ‘종족정치’

와 바누아투의 '언어정치'." 『세계지역연구논총』 제28집 3호. 261-287.
김형기. 2012. "파라다이스의 뒷모습: 피지 쿠데타의 역사와 원인." 『의회민주주의의 남태평양적 변용: 피지와 바누아투의 사례』. 한국학술정보. 103-141.
홍재우. 2011. "피지의 정당정치와 선거공학: 통시적 분석." 『세계지역연구논총』 제29집 3호. 133-160.

Fraenkel, Jon. 2009. "Fiji's December 2006 Coup: Who, What, Where and Why?" Jon Franenkel and Stewart Firth, eds. *The 2006 Military Takeover in Fiji: A Coup to End All Coups?* Canberra: ANU E Press. 43-66.
Fraser, Ian. 2000. "Fiji's May Events: The Law That Failed." *Journal of South Pacific Law*. 4(http://www.vanuatu.usp.ac.fj/journal_splaw/Special_Interest/Fiji_2000/Fiji_Fraser1.html).
Horowitz, Donald D. 1991. *A Democratic South Africa?: Constitutional Engineering in Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
Jowitt, A. 1997. "Free and Fair Elections: Societal Challenges to Vanuatu's Electoral System." *Journal of Third World Studies*. 13(2). 79-90.
Kelly, John D., and Martha Kaplan. 2001. *Represented Communities: Fiji and World Decolonization*. Chicago: The University of Chicago Press.
Lal, B. V. 2006. *Islands of Turmoil, Elections and Politics in Fiji*. Canberra: ANU E Press.
Lawson, Stephanie. 1996. *Tradition versus Democracy in the South Pacific: Fiji, Tonga and Western Samoa*. Cambridge: Cambridge University Press.
Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
Palmer Magaret. 2005. "Democracy in Fiji: Westminster or something else?" Haig Patapan, John Wanna, Patrick Weller, eds. *Westminster Legacies: Democracy and Responsible Government in Asia and the Pacific*. Sydney: UNSW Press. 206-223.

Parterson, Don. 2009. “Vanuatu.” Stephen Levine, ed. *Pacific Ways: Government and Politics in the Pacific Islands*. Wellington: Victoria University Press. 249-256.

Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

Robertson, Robbie. 2007. “Elections and nation-building: the long road since 1970.” John Fraenkel and Stewart Firth, eds. *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*. Canberra: ANU E Press. 250-260.

Tarte, Sandra. 2008. “An Analysis of Fiji’s ‘Coup Culture’ and Prospects for Democracy.” *Comparative Democratic Studies*. 4(2). 107-120.

투고: 2012.9.22 심사: 2012.10.10 확정: 2012.11.6