

# 피지와 바누아투의 현대 정치질서: 전통과 근대의 병존\*

김면희 | 한국외국어대학교

## | 논문요약 |

본 연구의 목적은 미답지역으로 남아 있는 남태평양의 도서국가 피지(Fiji)와 바누아투(Vanuatu)의 현대 정치질서의 특징을 정치제도를 중심으로 파악하는 것이다. 제3세계 국가의 현대정치질서의 이해를 위해서는 먼저 근대 세계질서에 편입되는 역사적 전개과정과 맥락에 대한 추적이 필요하다. 피지의 인종정치와 족장 민주주의 그리고 언어권의 분열에 따른 바누아투의 현대정치는 19세기 말에 본격화된 영국과 프랑스의 식민통치의 유산으로, 식민통치의 방식과 내용이 신생독립국 현대 정치질서의 성격을 규정하는 데 결정적인 영향을 미쳤음을 확인시켜 준다. 피지와 바누아투의 '전통적인 것'은 현대 정치질서와 제도적으로 병존하면서 여전히 영향력을 발휘하고 있다.

**주제어** | 피지, 바누아투, 서구 제국주의, 근대화, 전통, 현대 정치 질서

\* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구 역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-332-B00006).

## I. 서론

개별 국가의 정치현상과 정치과정을 이해하는 데 있어 우선적으로 고려해야 할 사항은 해당 국가에서 운용되고 있는 정치제도이다. 제도 결정론에 대한 비판들을 상당 부분 받아들인다 할지라도, 한 국가가 채택하고 있는 제도적 틀이 정치 행위자의 선택의 폭과 정치과정의 주요 내용을 구성하는 데에 있어 결정적인 영향을 미친다는 점에 대해서는 어느 누구도 부인할 수 없을 것이다. 본 연구의 목적은 아직까지 국내 학계에 미답지역으로 남아 있는 남태평양의 도서국가 피지(Fiji)와 바누아투(Vanuatu)의 현대 정치질서의 특징을 양국의 정치제도를 중심으로 파악하는 데에 있다.

유럽으로부터 시작하여 전 세계적으로 확산된 근대화 과정에 있어 비(非)서구권의 행로는 구미(歐美)권과 동일한 모습을 그리지 않았다. 영국 역사학자 홉스봄(Hobsbaum)이 주장하듯,<sup>1)</sup> 서구에서의 근대화 과정이 동시적으로 진행되지는 않았지만 산업혁명과 자유주의 확산이라는 이중혁명(double revolution)에 의해 그 토대와 발전의 전기가 자생적으로 마련되었다는 점에서 유사한 모습을 보인 반면, 비유럽권 대부분의 근대화 과정은 19세기 말 전 세계적인 차원에서 전개된 유럽 제국주의의 대외 팽창 과정에서 파생된 수동적인 과정이었다. 물론 미국이나 일본처럼 서유럽과 유사한 근대화의 과정과 발전 수준을 보인 국가도 있지만, 이는 예외적인 경우로 극히 소수에 지나지 않는다. 제3세계의 정치경제적 근대화 과정은 대부분 유럽 제국주의의 물리적 강압에 의해 유럽의 이해를 중심으로 재편된 외삽적(外挿的)인 과정이었다.

이러한 상황에서 식민의 경험을 거친 국가의 현대 정치질서는 전 지구적 차원의 보편적 흐름과 각국이 놓여 있던 특수성 그리고 기존의 전통과 외부에서 강압적으로 도입된 근대 사이에서 주조된 융합물이다. 외부에서 도입된 근대질서에 의한 전통의 완전한 해체 또는 대체보다, 내재적인 전통과 외삽적인 근대의 병존

1) 에릭 홉스봄의 4부작, 즉 『혁명의 시대』, 『자본의 시대』, 『제국의 시대』, 『극단의 시대』는 전 세계적 차원에서 진행된 근대질서의 형성 및 확산 과정을 정밀하게 추적하고 있다.

이 식민 경험을 거친 제3세계 일반의 현대 정치질서를 규정짓는 출발선이 되었던 것이다.

이런 의미에서 제3세계 국가의 현대정치질서의 이해를 위해서는 먼저 근대세계질서에 편입되는 시기의 역사적 전개과정과 맥락에 대한 집요한 추적이 요구되고, 아울러 당시 각국이 놓여 있던 상황 및 대응 내용 등도 종합적으로 검토되어야 한다. 이를 통해서만이 각국의 정치사회적 균열구조의 연원과 맥락을 올바르게 이해할 수 있고, 이를 반영하고 조정하기 위해 채택된 각 정치제도에 대한 정확한 설명이 가능할 것이다. 유럽 근대사에 있어 소위 비스마르크(Bismarck) 시대 이후 가속화된 영국과 프랑스를 중심으로 한 해외팽창이 남태평양의 도서국가에 어떠한 영향을 미쳤는가, 그리고 외부적 충격의 형태로 도입된 근대적 요소는 남태평양 도서국가에서 오랫동안 온존되어 온 전통적 질서와 어떻게 어우러져 현대 정치과정에서 운용되고 있는가를 남태평양<sup>2)</sup> 멜라네시아(Melanesia) 지역<sup>3)</sup>에 위치해 있는 피지와 바누아투의 사례를 통해 알아보는 것이 본 연구의 주요 내용이다. 줄여 말하면, 본 연구는 소위 제3세계 국가들의 현대정치질서의 특징을 파악하기 위해 피지와 바누아투에서 운용되고 있는 정치제도의 사례 분석을 통해 '전통과 근대의 병존으로서의 현대 정치질서'를 입증해 보고자 한다.

---

2) 남태평양의 소국들은 대부분 1960년대까지 영국, 프랑스, 미국, 호주 그리고 뉴질랜드에 의해 관할되었다. 그중 사모아(Samoa)와 피지는 각각 1962년과 1970년에 독립하였지만 나머지 국가들은 1980년까지 식민상태가 지속되었다(Fraenkel & Grofman 2005, 264).

3) '검은 섬들'이라는 뜻의 멜라네시아는 서(西)태평양으로부터 아라푸라 해, 오스트레일리아의 북쪽 및 북서쪽까지 이르는 지역을 말한다.

## II. 피지와 바누아투의 현대 정치

### 1. 근대질서로의 외삽적 편입

#### 1) 피지와 인종정치(ethnic politics)

피지의 현대정치는 외부세계와 어우러져 진행된 피지 근대 역사의 반영물이다. B.C. 1500년경 폴리네시아(Polynesia)<sup>4)</sup>인이 피지 군도로 진입하는 것으로 시작된 피지의 역사가 외부로 노출되기 시작한 것은 17세기 중순경 서유럽 세력이 본격적으로 대양으로 팽창한 시기부터이다. 당시 해양을 지배해 나가고 있었던 네덜란드를 필두로 영국 그리고 뒤이은 미국의 출현과 함께 피지는 세계적 차원에서 본격화된 서구 중심의 근대질서의 소용돌이 속으로 빠져들게 되었다. 결국 피지의 근대화는 피지인에 의한 서구 근대질서로의 자생적 진입이 아니라, 폭력을 앞세운 서구 주도의 외삽적 재편에 의해 시작되었다. 피지의 역사와 정치질서가 서구사회와 본격적인 관계를 공식화하게 된 것은 1874년에 영국과 맺어진 양여각서로, 즉 영국의 식민지로 전략한 이후라 해도 과언은 아니다. 이의 연장선상에서 피지의 현대 정치질서는 영국의 식민 상태(1874~1970)에서 도입된 서구 근대질서와 전통의 이름으로 온존되어 온 질서가 외부세력의 주도하에 인위적으로 주조된 융합물이다.

남태평양에 위치해 있는 피지의 인구는 2005년도 현재 93만여 명으로 다인종으로 이루어진 국가이다.<sup>5)</sup> 2004년 현재 멜라네시아인과 폴리네시아인이 혼합된 원

---

4) 폴리네시아는 중앙 및 남태평양에 흩어져 있는 1,000개 이상의 섬들로 이루어진 지역으로 하와이 제도, 뉴질랜드, 이스터 섬을 잇는 삼각형 안의 섬들을 일컫는다.

5) 남태평양 국가들의 빈번한 사회적 갈등은 구성원 간의 내적 이질성에서 기인한다. 이질성은 공간적 격리와 아울러 인종적, 문화적, 언어적 다양성과 관련된다. 구성원 간의 이질성은 멜라네시아 지역에서 더 강하게 나타난다. 하지만, 홀츠에 의하면 피지만이 예외적인 모습을 보인다. 피지가 지리 및 인류학적으로는 분명 멜라네시아에 속하지만, 문화적으로는 강력한 중앙집권의 역사를 경험했다는 측면에서 폴리네시아의 특징을 보이기 때문이다. 수뇌 족장들 간에 권력투쟁이 계속되던 1871년에 등장한 입헌군주국 피지 왕

주민이 54.3%, 식민시대에 유입된 인도-피지인이 38.2%, 그리고 백인을 포함한 중국인 등의 여타 종족이 7.5%를 차지하고 있다. 54%를 차지하는 원주민들이 신체, 언어와 관습에 따라 다시 세분될 수 있지만, 피지의 근대 역사에서 가장 참여한 사회적 균열구조는 원주민과 인도-피지인 사이에서 발생하였고, 이 갈등구조는 오늘날의 피지의 정치를 특징짓고 있다는 점에서 이러한 균열구조가 형성된 전개과정과 맥락에 대한 이해는 우선적으로 필요한 부분이다.

피지의 인도인들은 빅토리아(Victoria) 여왕 시기(1834~1901)의 영국 식민시대에 추진된 자유이민자와 계약노동이민자의 후예들이다. 당시 노예무역 금지와 이를 대체한 쿨리(Coolie)무역이 활성화된 19세기 중후반의 세계적인 흐름의 부산물이 남태평양 도서국가 피지에 오늘까지 잔존하고 있는 것이다. 영국 식민정부는 부족한 노동력을 확보하기 위한 방안으로 1878년 계약노동제를 도입해 인도인 노동자들을 피지로 받아들여기로 결정하였고, 그 결과 1879년부터 37년간 6만 명 이상의 인도인들이 대거 피지로 유입되었다. 그리하여 식민통치하의 피지는 세 부류의 인종, 즉 자본과 기술을 소유한 유럽인과 토지를 점유한 원주민 그리고 노동력을 제공하는 인도인이 인위적으로 뒤섞이게 되었다. 이는 이후 피지 사회에 엄청난 정치경제적, 사회적 파장을 가져왔고 피지의 악명 높은 인종정치(ethnic politics)를 초래한 역사적 배경이 되었다.

영국 여왕이 최고의 권위를 지닌 상징적 지배자이고 영국인 총통이 지배하되 피지 원주민들인 대추장과 추장들이 지방을 다스리며, 계약 노동자로 이주해 온 인도인들은 노예와도 같은 하위 카스트가 형성되었다. 이러한 인종의 위계구조는 식민지 기간뿐 아니라 독립 이후에도 더욱 강화되어 유럽인-원주민-인도인들 간의 서열화가 고착되기에 이르렀다(이태주 2011, 141-142). 영국 식민당국이 사탕수수밭 농장 노동자로 인도인을 유입한 이후 인도인들의 수와 경제적 비중은 점차로 커져 피지 사회는 점점 사회적 갈등구조를 잉태하기 시작했다. 피지는 독립한 후에도 영국 식민당국의 통치 유산으로 토지소유권이 피지원주민에게만

---

국은 비록 모든 부족을 통합하지는 못했지만, 강력한 힘을 발휘해 국토의 상당 부분을 장악하였다. 그 결과 토착인들 내부의 복잡한 이질성이 특징인 멜라네시아의 다른 지역과 달리, 피지에서의 주요 갈등은 피지인과 영국 식민세력이 외부에서 유입해 온 인도인들 사이에서 전개되었다(김웅진 2009, 67-88; Fraenkel & Grofman 2005, 272; Holtz 2003, 8-9).

주어졌다. 이런 상황에서 이주노동자의 신분으로 피지에 정주하기 시작한 인도인은 관광업을 통해 피지의 경제권을 서서히 장악하기 시작했고, 땅을 차지한 피지원주민과 경제권을 가진 인도계의 갈등<sup>6)</sup>은 점점 심화되어 나갔다(김진호·강병철·김순임 2010, 234). 결국 두 민족은 100여 년 이상을 공존해 왔지만, 서로 관습과 문화가 판이하게 달라 여전히 인종 간에는 장벽이 가로 놓여 있는 상태이다(김진호·강병철·김순임 2010, 215). 근래의 빈번한 정치적 격변과 첨예한 인종 갈등으로 인해 1990년대 이후로 전체 국민 중 원주민의 비율이 높아지고 있는 데 비해, 정치적 강압에 의한 해외 이주로 정치적 약자인 인도계 주민의 비율이 상대적으로 낮아지고 있는 것은 피지의 인종정치가 여전히 현재진행형임을 알리는 자료이다(<http://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%94%BC%EC%A7%80>).

결국 오늘날 피지 정치의 특징으로 정리되는 인종정치와 원주민 헤게모니에 입각한 '족장 민주주의'는 바로 외삽적인 근대화 과정을 이끈 영국의 식민통치 과정과 불가분의 관계 속에서 형성된 것이다. 피지를 관리하고자 한 고든(Gordon) 초대 총독이 채택한 간접통치 방식,<sup>7)</sup> 즉 피지의 현지 족장의 전통적 헤게모니를 이용하여 우회적 통치방식을 통해 플란테이션(plantation) 경제를 구축하기 위해 유입된 계약노동자 인도인 간의 인종갈등은 식민시대뿐만 아니라 현대 피지의 정치를 인종정치로 만든 결정적인 계기였다.

6) 경제력과 정치적 인정 사이의 간극 속에서 시작된 인도-피지인의 저항은 다른 한편으로 소수 백인 특권층과 원주민 족장들의 야합을 낳았고, 동시에 원주민의 인종적 단합을 더욱 부추겼다. 이는 현대 피지 정치질서의 특징인 인종정치의 원인이 되었다(김웅진 2009, 122).

7) 100여 년 동안에 걸친 영국의 식민지 간접통치 유산은 독립 이후에도 여전히 지속되고 있다. 피지의 식민지 전통은 세 가지 방식으로 만들어졌다. 감리교회에 의한 문명화 작업, 원주민 토지조사에 의한 친족관계와 토지소유권의 등록 및 성문화, 그리고 지방 대추장들에 의한 간접통치와 추장제 지배구조의 정형화가 바로 그것이다. 이는 교회에 의한 정신적 지배와 토지관계에 의한 물질적 지배, 그리고 추장들에 의한 정치적 지배를 결합시킨 영국만의 독특한 간접통치 방식이다(이태주 2011, 139).

## 2) 영국·프랑스의 공동 식민통치와 바누아투의 언어정치(lingual politics)

도서국가 바누아투<sup>8)</sup>에는 각 섬마다 상이한 사회체제가 존속하고 있고, 100개 이상의 그룹들이 다양한 문화를 온존하고 있다(Sokomanu 1992, 50). 인종 구성은 멜라네시아계가 98%로 대다수를 차지하고, 프랑스인, 베트남인, 중국인, 비(非)멜라네시아계 태평양제도 후예들이 소수를 이루고 있다. 양대 인종으로 뚜렷이 구분되는 피지와 달리 인구 구성의 측면에서는 원주민들이 절대적인 우위를 보이고 있지만, 영국과 프랑스 두 나라로부터 공동으로 통치받은 독특한 역사적 경험 때문에 바누아투는 언어·종교·정치 면에서 뚜렷하게 양분되어 있다. 이는 근대질서로 편입되는 과정에서 나타난 바누아투의 역사와 밀접한 관련이 있다. 언어는 혼합 영어인 비스라마(Bislama)어가 국어로 사용되고 있으나, 영국과 프랑스의 오랜 공동통치로 인해 영어와 프랑스어가 공용어로 활용되고 있다.<sup>9)</sup> 이질적인 인종 간의 갈등이 피지의 정치를 규정하고 있는 것과 달리, 바누아투의 정치를 상이한 언어권을 배경으로 하는 언어정치(lingual politics)가 지배하고 있는 이유 역시 바누아투의 외삽적인 근대화 과정과 긴밀히 연관되어 있다.

피지와 마찬가지로 기원전 1500여 년경부터 정주의 흔적이 있는 바누아투 역시 17세기부터 서유럽의 해외 팽창과 맞물리면서 외부에 본격적으로 노출되기 시작했고, 피지와 같이 서구 중심의 근대질서에 강압적으로 편입되었다. 1606년 스페인인 데 끼로스(Pedro Fernández de Quirós)에 의해 발견된 바누아투는 1774년 영국인 쿡(Cook) 선장을 거쳐 90여 년 후인 1860년대에 장기계약 노동자 모집(Blackbirding)시기를 맞아 급격한 사회 변화를 맞이하게 된다. 초기 바누아투

8) 바누아투는 1980년 독립 당시 뉴 헤브리디즈(New Hebrides)를 개명한 것으로 '우리의 토지'라는 뜻이다.

9) 구성원의 소속감을 제고하는 데 있어 가장 강력한 상징은 공동의 언어이다(Holtz 2003, 96-97). 남태평양은 전 세계 언어의 약 25%가 발원한 장소로 언어의 제작소이다. 인종언어적으로 가장 분열되어 있는 국가는 832개 언어의 파푸아뉴기니이고, 소로몬군도는 62개 언어, 그리고 바누아투는 109개 언어로 나뉘어져 있다. 영국과 프랑스의 공동 식민통치라는 바누아투의 특수한 경험은 종교 분포도에도 그대로 반영되어 나타난다. 바누아투인 중 36.7%는 장로교, 15%는 영국 성공회, 15%는 가톨릭교, 6.2%는 신흥 종교를 믿는다(Fraenkel & Grofman 2005, 265).

에 진입한 유럽인들의 경제적인 목적은 선박 운항과 관련하여 물과 나무의 보급 및 선원의 모집 등 비교적 단순한 것이었지만, 이후 유럽인들은 정주를 목적으로 바누아투 지역에 본격적으로 침투하기 시작했다. 그 과정에서 기독교 선교사들의 역할은 주목할 만한 것이었다(Holtz 2003, 16).

19세기 후반 오세아니아와 남태평양 지역을 향한 프랑스의 맹렬한 진격은 영국뿐만 아니라 오스트레일리아 및 뉴질랜드에 진출한 기업가들에게는 큰 걱정거리가 되었다. 이들은 영국 정부가 강력한 정책을 통해 프랑스의 진출을 막아줄 것을 강하게 요구하였다. 하지만 1882년 뉴 헤브리디즈(New Hebrides) 제도에 인근 프랑스령의 뉴 칼레도니아(New Caledonia)에 근거지를 둔 회사가 설립된 이후 바누아투 지역에서 프랑스의 세력은 급속히 성장해 나갔고, 1883년에는 프랑스에 의한 식민지화가 본격화되면서 오스트레일리아는 더욱 깊은 근심에 빠지게 되었다. 결국 20세기 전환기 시점에는 이 지역에 프랑스인들이 영국인보다 2:1의 비율로 더 많게 되는 상황이 되었다. 영국과 프랑스의 이익이 뒤범벅된 상태에서 1914년 8월 프랑스와 영국이 섬을 공동으로 관리할 것을 합의한 소위 공동주권(Condominium)시대가 개막된다.<sup>10)</sup> 영국과 프랑스가 뉴 헤브리디즈에 건립한 국가형태는 공동정부, 즉 한 지역에 공동의 지배권을 인정하는 것이었다.<sup>11)</sup>

영국과 프랑스에 의한 공동통치의 경험은 현대 바누아투의 정치에 절대적인

10) 1906년 10월 20일 공동정부 설립이 결정되었을 때 핵심은 영국과 프랑스 식민세력의 균형(Gleichstellung)이었다. 이는 모든 사안들이 양국의 합의에 의해 결정되어야 함을 의미한 것으로 공동정부 형태는 바누아투의 발전을 촉진했다기보다 제약하는 결과를 초래했다는 평가가 지배적이다. 양국의 합의가 협력적이기보다 상호 견제와 경쟁 속에서 이루어졌기 때문이다. 공동주권의 형태는 두 개의 국적, 두 개의 공용어, 두 개의 학교제도, 두 개의 의료제도, 두 개의 국가(Nationalhymnen), 네 개의 화폐(오스트레일리아 펀드, 프랑스 프랑, 프랑스 태평양 프랑, 미국 달러), 세 개의 법률제도(영국식, 프랑스식, 공동정부의 공동법 체계)의 병존을 의미했다(Holtz 2003, 24).

11) 뉴기니아(네덜란드, 영국, 독일), 티모르(네덜란드, 포르투갈), 보르네오(네덜란드, 영국), 사모아(독일, 미국) 역시 서구 열강에 의해 분할되어 공동으로 지배된 경험을 갖고 있다. 하지만 이들 나라들에서는 영토 분할에 기초하여 서구 식민 국가 간에 배타적 지배권이 행사된 반면, 뉴 헤브리디즈(바누아투)에서는 영국과 프랑스가 영토 분할이 아니라 한 지역을 공동으로 통치하는 방식을 취했다는 점에서 근본적인 차이가 있다(Holtz 2003, 23).

영향을 미쳤다. 멜라네시아 지역에 산재해 있는 도서국가 대부분이 분산적인 사회구조 속에 놓여 있는 것에 더해 바누아투는 근대질서의 형성 과정에서 영국과 프랑스 사이의 격한 경쟁이 더해짐으로 해서 다른 국가들에 비해 보다 복잡한 양상을 보일 수밖에 없게 되었다. 이들 식민세력은 바누아투 내에 각각 자국에 유리한 정치지형을 조성하고자 영어계(Anglophone)와 불어계(Francophone)를 경쟁적으로 규합해 나갔고, 이는 결국 바누아투 내에 상이한 언어에 따른 분열구조, 즉 친영파와 친프랑스파라는 갈등구조를 심화시키는 결과를 초래했다(Sokomanu 1992, 50). 한마디로 유럽인의 등장과 영국 프랑스의 공동정부 수립과 운영은 이후 바누아투에 기존의 내재적 문제 위에 외제적인 문제가 더해지는 방식으로 사회적 균열을 더욱 심화시켰다.<sup>12)</sup> 이런 면에서 피지와 비교할 때, 바누아투는 더 복잡한 사회균열구조를 가질 수밖에 없게 되었다.<sup>13)</sup> 이것이 바로 현대 바누아투

12) 홀츠는 바누아투의 중층적인 분열구조를 네 단계의 역사적 전개과정을 중심으로 정리하고 있다. 첫 번째 단계는 도서 국가 바누아투의 전통적인 이중구조로 해안 주민과 내륙 주민 간의 갈등이다. 두 번째 단계는 유럽인의 침투로 인한 갈등 구조의 심화 단계이다. 19세기 본격적으로 시작된 유럽인의 진입과 함께 전파된 전염병과 산업화된 인근 지역으로의 강제 이주로 인해 인구는 급격히 감소되었고(19세기 초의 1백만에서 1935년 41,000명), 유럽인의 무역업과 선교사 진출 그리고 유럽인, 특히 영국인과 프랑스인의 바누아투 지역으로의 정착은 영국과 프랑스의 경쟁(성공회와 가톨릭의 경쟁)으로 이어져 첫 번째 단계의 갈등구조에 또 하나의 갈등구조를 첨가하는 결과를 가져왔다. 프랑스인은 농토 경작을 위해 비옥한 섬 내부에 주로 살았고, 영국인은 주로 해안가에 그들의 배를 정박할 수 있는 곳을 찾아 정착했다. 상이한 지역적 정주와 종교적 차이로 정리되는 프랑스와 영국 공동정부하의 이중구조에서 파생된 갈등은 오늘날까지도 강하게 남아 있다. 세 번째 단계는 식민지 시대 양국의 식민정책의 차이와 관련이 있다. 프랑스의 식민정책이 적극적이었던 반면, 영국은 상대적으로 수동적이고 온건했다. 알드리취(Aldrich)는 이 시기 영국과 프랑스가 대립한 이유를 한 문장으로 표현하고 있다. “일반적으로 영국의 이익은 상업적이고 종교적이었던 반면, 프랑스의 이익은 정착인과 농업에 있었다.” 이런 상황에서 독립을 둘러싸고 친영국 세력과 친프랑스 세력 간에 분열이 심해질 수밖에 없었다. 여기에서 역사적으로 누적된 이중구조의 3단계가 분명해진다. 이중구조의 네 번째 단계는 1980년 독립 후의 현대 정치에서 진행되었다. 국가와 민족 개념을 중심으로 외삽적으로 도입된 서구 모델과 원주민들의 전통적인 전통 질서의 융합물로서의 이중구조가 바로 그것이다(Holtz 2003, 17-28).

13) 홀츠는 바누아투의 국가 형성과정에 관한 글을 통해 폴리네시아 지역과 멜라네시아 지역의 상이한 분열구조의 연원을 전통적인 사회구조의 차이에서 찾고 있다. 1만 명 또는 수만 명의 ‘거대한’ 규모로 구성되어 있는 폴리네시아에 비해 멜라네시아 사회

정치질서의 분열과 불안정성의 핵심 요인 중의 하나이다.

## 2. 피지의 정치질서

### 1) 주요 헌정질서

1970년 10월 10일 독립한 피지는 영국식 정체를 도입하는 것으로 현대국가 운영을 시작했다(김진호 외 2010, 233). 하지만 피지의 현대 국가 형성과정은 단 기간에 완료된 것이 아니라 앞에서 언급한 바와 같이 외부 세력과의 오랜 관계를 통해, 특히 96년간에 걸친 영국 식민통치 기간(1874~1970)을 통해 점진적으로 진행되었다(김웅진 2010a, 7). 1970년 독립과 함께 공포된 헌법<sup>14)</sup>을 통해 피지는 식민 종주국 영국의 정치모델, 즉 웨스터민스터모델(Westerminster Model)<sup>15)</sup>에 기

---

는 규모가 작고 분열적인 특징을 보인다고 판단한 그는 폴리네시아 사회는 피라미드식으로 구조화되어 있어 사회 구성의 유럽적(근대 시민사회에 기반한 국가형성) 사고에 쉽게 조응할 수 있었던 반면, 멜라네시아의 사회는 수평적이고 분산적이어서 그렇지 못했다고 결론내린다. 국가 차원으로 응집되어 있지 않는 멜라네시아의 전통적인 사회 구조에서 각 개인은 특정의 씨족(Klan)에 소속되어 있고, 씨족은 하나의 신비로운 사람을 공통의 선조로 살아 운용되는 단선적인 친족집단을 형성하여 사회의 분절화를 심화시킨다고 홀츠는 주장한다. 다양한 씨족들은 가장 큰 정치체인 하나의 부족(Stamm)을 만드는데, 이는 국가적 체계를 갖춘 조직이 아니라 300명 이상이 넘지 않는 작은 마을 수준의 규모에 불과하다. 이것이 현대 바누아투의 분열 문제의 핵심을 이룬다고 홀츠는 강조한다. 이러한 사회 구조 때문에 주민들은 소속감과 자신의 정체성을 추상적인 국가라는 차원에서보다 일상생활에서 직접적으로 보다 더 많은 영향을 미치는 하위의 단위(마을이나 섬)에서 찾고 있는 것이다(Holtz 2003, 29-30).

- 14) 1970년 독립헌법이 선포된 이후로 피지의 헌법은 수차례에 걸쳐 개정되었다. 최근까지 유효했던 헌법은 1997년 7월 25일에 개정되어 1998년 7월 28일부터 발효된 것이었으나, 2009년 바이니마라마(Frank Bainimarama)의 쿠데타가 불법이라는 고등법원의 판결이 내려지자 일로일로(Ratu Josefa Iloilo Uluivuda) 대통령이 헌법의 효력을 정지시킨 상태이다(김진호·강병철·김순임 2010, 215). 현재 새로운 헌법 제정 작업이 한창이다. 이러한 상황에서 본 연구는 새로 제정될 헌법 내용이 이전과 근본적인 차이를 보이지 않을 것이라는 판단을 전제로 1998년 이후 유효했던 헌법 내용을 중심으로 피지의 헌정질서를 분석한다.

초한 국가운영을 시작했다. 최고법인 헌법은 정부의 기본 구조를 명시하고 있다.

피지는 공화국을 지향하고 의원내각제(parliamentary)를 채택하고 있다. 입법부는 양원제(bicameral system)로, 하원(House of Representatives)은 5년마다 총선을 통해 구성된다. 내각(cabinet)의 각료들은 하원의원 가운데에서 총리가 임명하고, 내각이 의회에 대해 책임을 지는 전형적인 의원내각제의 모습을 견지하고 있다. 헌법에 명시된 정치질서에 따르면, 행정부는 국가 원수인 대통령과 행정부 수반인 총리가 주도하는 내각으로 구성된다. 특이한 사항은 대통령을 전통질서의 상징인 족장대평의회(Great Council of Chiefs)<sup>16)</sup>가 지명한다는 점이고, 행정부 수반인 총리(Prime Minister)는 대통령이 임명하지만, 총선에서 최다의석을 얻은 정당 혹은 정당연합의 지도자가 지명된다. 총 32석의 상원(Senate) 의원은 선거를 통해 직접 선출되는 것이 아니라 건의의 절차를 통해 대통령이 임명한다. 32석 중 족장대평의회는 14석을, 총리는 9석을, 야당 당수는 8석을 그리고 로투마 자치정부는 1석을 각각 건의한다. 족장대평의회가 가장 많은 상원 의원을 건의한다는 점은 피지의 전통질서, 즉 족장민주주의의 정치적 영향력이 여전히 반영되고 있음을 의미한다.

피지의 고유한 ‘족장 민주주의’와 인종정치는 앞의 절에서 설명한 영국 식민 시대에서부터 그 연원을 찾을 수 있다. 식민정책에 따라 피지로 건너온 인도인 이주노동자들은 영국인의 착취에 저항해 정치적으로는 동등한 정치 참여권과 경제적으로는 보다 안정적인 임대(賃貸)농토를 확보하기 위한 투쟁을 진행시켜 나가기 시작했다. 하지만 인도-피지인의 저항은 역으로 소수 백인 특권층과 원주민 족장들의 야합을 낳았고, 동시에 인도-피지인에 대한 원주민의 인종적 단합을 더욱 부추기는 결과를 초래했다. 여기서부터 피지의 인종정치는 보다 더 노골화되

15) 여기에서 웨스트민스터모델이란 의회민주주의와 의회 주권 그리고 사법부의 독립을 견지하는 모델을 의미한다(Mataitoga 1992, 81-82).

16) 식민시대 이전에는 존재하지 않았던 족장대평의회는 영국 식민주의자들이 용이한 통치를 위해 도입한 기구였다. 영국은 간접통치를 위해 영국의 상원과 같은 기능의 족장대평의회를 두고 각 지방의 대추장들을 통해 피지를 간접 통치하였다. 이런 점에서 독립 이후 족장대평의회는 지속은 곧 식민주의의 연속이라고 해석할 수 있다(이태주 2000, 172; 이태주 2011, 142-143).

기 시작하였다.

이러한 인종정치의 유습은 피지의 현대 정치질서에 그대로 계승되어 요소요소에 제도화되어 온존되고 있다. 급격히 성장한 인도-피지인 집단이 경제사회적, 정치적 위협이 증대되자 원주민 지도자들은 원주민 사회에서 강력한 영향력을 행사해 온 감리고 계열 기독교 세력의 지원을 받아 선거제도와 의회제도를 포함한 의회민주주의 기제 속에 원주민의 우위가 제도적으로 보장될 수 있는 질서를 정착시키기에 이른다(김웅진 2010a, 19). 결국 1세기에 걸친 영국의 식민통치가 종료된 이후에도 전통적인 위계질서는 여전히 대부분의 피지 원주민들과 여타 피지 국민들에게 지대한 영향력을 행사하고 있는 것이다(김웅진 2010a, 20). 이런 점에서 피지의 현대 헌정질서는 근대와 전통 질서를 병치하는 것으로 판단할 수 있고, 선거제도에서는 이러한 모습을 보다 더 확연하게 발견할 수 있다.

## 2) 선거제도

남태평양상의 도서국가들은 다양한 선거제도와 정치제도를 채택하고 있다.<sup>17)</sup> 때문에 고대 그리스 도시국가 규모의 작은 단위들로 구성되어 있는 남태평양 지역은 선거제도의 특징과 정치적 효과를 파악할 수 있는 실험실로 묘사되기도 한다. 피지는 1997년 헌법의 일부로 대안투표제(Alternative Vote, AV)<sup>18)</sup>를 채택하였고, 1998년의 선거법은 이에 대한 구체적인 절차와 내용을 담고 있다. 그 결과, 1999년 선거부터 피지 원주민과 인도계 피지인 사이의 정치적 긴장관계를 완화하기

17) 태평양 국가들의 선거제도는 식민지 국가들에 의해 절대적인 영향을 받았다. 영국의 식민하에 있던 지역들은 웨스터민스터모델을, 미국령 영토에서는 대통령제를 그리고 명부식 비례대표제와 결선투표제를 수용하고 있는 나라들은 대부분 프랑스에 의해 피식민의 과정을 경험한 국가들이다(Fraenkel & Grofman 2005, 263).

18) 대안투표제와 관련하여 거론되는 순위선택투표제(ranked choice voting)는 즉석결선(Instant runoff)이라고도 하고, 영국에서는 대안투표제(Alternative Vote)라고 표현된다. 반면, 캐나다와 오스트레일리아에서는 선호투표제(Preferential Vote)라는 이름으로 명명된다. 미국에서는 대부분 즉석결선(Instant runoff)이라고 표기하지만 샌프란시스코와 알라바마에서는 공식명칭으로 '순위선택투표제'라고 표현한다. 비용 절감과 사표의 감소가 순위선택투표제의 장점으로 거론된다.

위한 일환책으로 도입된 대안투표제(AV)<sup>19)</sup>가 도입되어 운용되고 있다(Fraenkel & Grofman 2005, 261).

피지의 선거제도에서 무엇보다도 눈에 띄는 것은 선거구가 인종별로 나뉘어져 있다는 점이다. 프랭켈(Fraenkel)의 표현에 따르면 원주민과 이민 정착인 후에 사이의 인종 갈등으로 조성된 극단적인 양극구조를 보이고 있는 피지는 대표자를 선출하는 데 있어서도 ‘예약(reserved)’ 선거구 방식을 통해 원천적으로 인종 간에 ‘칸막이’를 치는 독특한 제도를 운용하고 있는 것이다(Jon Fraenkel & Bernard Grofman 2005, 265). 의석수를 인종 간의 인구 비에 따라 비교적 공평하게 나누는 방식의 인종투표제는 독립 이후 변함없이 지속되고 있다.<sup>20)</sup> 현행 선거법은 71명 하원의원의 2/3는 인종투표를 통해 뽑도록 하고 있다. 원주민은 23석, 인도-피지인 19석, 여타 인종 3석, 로투마 섬사람 1석, 개방의석 25석이 바로 그것이다.<sup>21)</sup> 인종투표가 이루어지는 지역(Communal) 선거구에서는 그들 자신들의 공동체 출신의 후보자들을 위한 투표가 이루어지는 반면, 25개의 개방선거구에서는 인종에 관계없이 모든 시민들이 동등하게 투표권을 행사한다(Fraenkel 2007, p.xxiv).

19) 남태평양 도서국가와 같은 분열된 사회에 적합한 선거제도와 관련하여 호로위츠(Donald Horowitz)와 레입하트(Arend Lijphart)의 주장에 주목해 볼 필요가 있다. 호로위츠는 인종적으로 이질적인 국가의 경우 대안투표제가 분열적인 사회를 통합하고 안정적인 정치적 구심력을 확보할 수 있는 장점이 있다고 강조한다. 반면, 레입하트는 비례대표제와 사회세력의 자율성 그리고 권력분점에 기초한 협의주의적(consociational) 접근법이 갈등을 더 잘 완화할 수 있다고 본다. 피지의 경우에는 호로위츠가 주장하고 있는 주장을 반영한 선거제도가 채택된 반면, 이웃 나라 뉴칼레도니아에서는 레입하트가 선호한 접근법이 보다 충실하게 반영된 선거제도가 운용되고 있다(Fraenkel & Grofman 2005, 265-6).

20) 피지의 현대 정치질서의 도입 및 변천과정에 관한 자세한 내용은 김웅진(2009)의 저서 중 V장의 7, 8, 9절 및 VI장 그리고 김웅진(2010a)의 논문을 참조하시오.

21) 인종주의에 기초한 선거제도는 피지 원주민들이 반영구적으로 다른 인종에 대한 수적 우위와 정치적 지배권을 지속할 수 있게 하는 기제로 활용되고 있다는 평가가 지배적이다. 식민지 시기부터 지속되고 있는 인종정치는 인도계 주민과 원주민들 간에 넘을 수 없는 장벽과 갈등으로 고착화되어 있으며, 근래의 빈번한 쿠데타는 인도계 피지인에 대한 원주민들의 집단적식과 이해관계 및 정치적 우위를 영속화하고자하는 피지 원주민들의 정치적 행위로 풀이된다(이태주 2011, 143).

피지에서는 총선에 참가하는 투표자에게 각각 두 장의 투표용지가 배부된다. 하나는 인종별로 이루어지는 지역의석(communal constituency)을 위해 그리고 또 하나는 자유투표가 이루어지는 개방의석(open constituency)을 위한 것이다. 전국은 다섯 개의 상이한 선거구(원주민 선거구, 인도-피지인 선거구, 여타 인종(일반) 선거구, 로투마 섬 선거구 그리고 개방의석 선거구)로 나뉘고, 71개 선거구에서 한 명씩의 대표자를 선출하는 소선거구제이다. 피지의 대안투표제는 일종의 선호투표제이다. 일반적으로 선호투표제에서는 투표자들이 입후보자들에게 선호하는 순서를 직접 적어 넣는다. 첫 번째 개표에서 과반 이상을 얻는 후보가 없으면 가장 적게 득표한 후보자는 두 번째 개표과정에서 제외되고 탈락자로 득표한 것은 투표자가 기입한 두 번째 선호 후보를 확인하기 위해 다시 검표된다. 그럼에도 과반을 넘는 득표자가 나오지 않는다면 다음 단계로 다시 넘어가고 이 과정은 마지막으로 두 후보만이 남을 때까지 반복되어 과반수 이상을 득표하는 후보자를 당선자로 선출하게 된다. <표 1>은 2006년 지역의석 선거에서 당선자가 확정되는 과정을 나타내고 있는 것이다. 이 경우에는 결국 5차 집계 결과 총 유효투표 수의 과반을 넘어야 하는 요건(1,827표)을 충족한 무소속의 어윈(Irwin)이 당선자로 확정되었다.

<표 1> 2006년도 북동지역 일반(General) 지역선거구 선거 결과

후보자명	소속 정당	득표수				
		1차 집계	2차 집계	3차 집계	4차 집계	5차 집계
로빈슨	연합인민당	528	545	561	941	배제
타우아킨	무소속	357	361	배제		
테루비아	피지노동장	383	391	423	배제	
크리스토퍼	SDL	1,467	1,478	1,511	1,547	1,639
빌링스	피지 국민동맹당	289	배제			
어윈	무소속	629	873	1,158	1,165	2,014(당선)

\* 주: 무효표: 389표; 총 투표수: 4,042표; 총 유효투표 수: 3,653표

SDL: Soqosoqo Duavata ni Lewenivanua

출처: Franenkel 2007, p.xxv

일반적인 선호투표제 방식에 비해 피지의 선거제도는 몇 가지 특이한 점을 담고 있다. 우선 이는 상단부(above-the line)와 하단부(below-the-line)로 나뉘어져 있는 투표용지에서 발견할 수 있다. 투표용지를 받은 투표자가 상단부와 하단부 두 곳 모두에 기표해야만 유효표가 되는 것은 아니다. 투표자에 따라 상단부에만 의견을 표시할 수도 있고, 상하단부 모두에 각자의 뜻을 표시할 수도 있다. 하지만 상단부와 하단부의 구성 내용은 다르다. 상단부에는 투표자가 자기가 좋아하는 정당 또는 후보자 옆에 간단히 체크 표시만을 한다. 상단부만을 이용해 투표자가 간단히 체크하는 것은 투표자의 선호도 순위를 정당 또는 후보자(무소속)가 결정하여 선거관리위원회(Elections Office)에 제출하는 것에 동의하고 이에 따른다는 것을 뜻한다. 투표용지의 하단부에는 투표자가 입후보자 가운데 선호하는 순위를 직접 기입하여 완성한다. 하지만 하단부를 작성하는 일은 꼭 해야만 하는 일은 아니다. 대신 각 정당은 자당 후보를 공천하지 않는 선거구에도 정당 및 입후보자에 대한 선호도 순위를 선거관리위원회에 제출해야 한다.

1999년과 2001년의 선거에서 투표의 약 95%는 상단부에만 투표하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 결과는 첫 번째 개표 과정에서 승자가 없는 선거구의 경우에 정당들이 당선자를 결정하는 데 결정적인 영향을 미치는 결과를 초래한다.<sup>22)</sup> 왜냐하면 투표용지 상단부에 간단히 체크하여 투표하는 투표용지 속에 나타나는 후보자에 대한 선호도 순위는 각 정당 지도부에 위임되기 때문이다. 예를 들면 첫 번째 개표 과정에서 탈락한 후보자(빌링스 Billings)의 소속 정당이 어원을 두 번째 선호로 명시했다면, 탈락자(빌링스)에 투표한 대부분의 표는 두 번째 개표 과정에서 어원을 지지하는 표로 계산되는 것이다. 물론 모든 투표자가 상단부만 의사를 표시하는 것은 아니지만, 실제적으로 90% 이상의 투표자가 상단부만을 활용하는 투표를 행하고 있다는 점을 상기할 때 피지의 대안투표제하에서의

22) 정당 표 제도(party ticket system)는 정당 관료에게 선호도 왜곡의 가능성을 제공하는 위험이 있다고 지적된다. 정당 관료들이 투표용지 상단부(above-the-line)의 표 옵션 제도를 활용해 실제로 투표자의 선호도를 임의적으로 결정할 수 있기 때문이다. 이런 위험성을 방지하지 위한 대안책으로 투표용지에의 정당 표 옵션제의 폐지와 인종 간의 불균형을 바로잡을 수 있는 선거구 재 획정 논의가 제기되고 있다(Fraenkel & Grofman 2005, 267).

정당지도부의 영향력은 막강한 것이다. 2차 개표과정에서 다른 후보자들에게로 계산된 탈락자 빌링스의 잔여 투표는 하단부에 순위를 매긴 투표용지와 관련이 있는 것이다(Frankenkel 2007, p.xxv). 한편, 피지 선거제도와 관련하여 흥미로운 사실 중의 하나는 시민들이 유권자 등록을 하지 않고 투표를 하지 않을 경우에는 벌금을 내야 한다는 점이다([http://www.undp.org/fj/elections/Elections/law/electoral\\_act\\_1998.htm](http://www.undp.org/fj/elections/Elections/law/electoral_act_1998.htm)).

피지 대안투표제의 장단점을 둘러싸고 선거제도 개혁 논쟁이 치열하다. 퀴라세(Laissenia Qarase 2007)는 피지의 기존 대안투표제를 비례대표제로 바꾸자는 제안들에 대해 소수정당의 난립 등을 우려하면서 적극적으로 반대한다. 그는 피지와 같은 다인종·다문화국가에서는 분명하고 명백한 정치적 결과가 만들어지는 선거제도가 절대적으로 필요하다는 점을 강조하면서, 기존 제도가 거대 정당 중심으로 만들어짐으로써 정국의 안정을 도모할 수 있다는 점을 부각시킨다. 반면에 시와티바우(Suliana Siwatibau, 2007)는 기존 선거제도는 여성 및 정치적 약자 그룹에게 불리하게 작용한다는 점을 부각시키면서 비례대표제를 도입해야 한다고 역설한다. 그는 비례대표제의 도입을 통해 여성과 사회적 약자를 보다 더 많이 대변할 수 있다고 지적하면서 아울러 피지에서 인종별로 할당된 선거구를 줄이고 보다 많은 선거구가 ‘개방’ 선거구로 되어야 한다는 점을 선거제도 개혁의 핵심으로 부각시킨다.

### 3. 바누아투의 정치질서

#### 1) 주요 헌정질서

인구 23만의 바누아투는 대통령을 국가 원수(元首)로 하는 민주공화국으로 영국연방(the Commonwealth)에 가맹되어 있는 나라이다. 83개의 섬으로 구성된 바누아투는 한반도 면적의 약 5.5%로 1994년 이래 6개의 지역(province)으로 편제되어 있다. Malampa(Malakula, Ambrym, Paama), Penama(Pentecost, Ambae, Maewo — 프랑스어: Pénama), Sanma(Santo, Malo), Shefa(Shepherds group,

Efate — 프랑스어: Shéfa), Tafea(Tanna, Aniwa, Futuna, Erromango, Aneityum — 프랑스어: Taféa), Torba(Torres islands, Banks islands)가 바로 그것이다. 이들 지역은 독립적인 자치권을 가지고 있고, 지방정부는 지방의회에서 다수를 차지한 당에 의해 구성된다.

1980년 7월 30에 제정된 헌법에 따르면 바누아투 역시 피지와 마찬가지로 의원내각제 국가이다. 하지만 양원제인 피지와 달리 의회(<http://www.parliament.gov.vu>)는 단원제로 이루어져 있고, 4년마다 실시되는 총선에서 선출되는 52명의 의원으로 입법부는 구성된다.<sup>23)</sup> 행정부는 행정의 실권을 갖고 있는 총리와 내각으로 구성되어 의원내각제의 전형에서 이탈하지 않고 있다. 총리는 의회의 절대적인 다수에 의해 선출되고, 내각에서는 특정 정파 소속원이 전체 성원의 1/4을 초과하지 못하도록 내각 구성원을 교대로 임명하는 특징을 보인다. 행정부를 이끄는 총리는 의원내각제를 채택하고 있는 국가들의 일반적인 의결정족수와 달리 의회에서 과반수 이상이 아니라 3/4 이상의 동의에 의해 선출된다.

바누아투 역시 피지와 마찬가지로 외형적 모습의 주요 골격은 웨스터민스터모델을 채택하고 있다. 대통령의 역할은 웨스터민스터모델의 핵심인 의회 우위의 원칙과 모순되어 보이지만, 실제로 대통령은 대법원이 의회가 헌법을 위반했다는 점을 판결하지 않는 한 의회를 지배(over rule)할 수 없기 때문에 의회 우위의 원칙은 견지되고 있다. 의원내각제를 실행하는 국가 일반과 같이 바누아투의 대통령은 국민이 직접 선출하지도 않고, 대통령은 단지 제한된 역할만 수행하며, 형식적인 국가 원수로 존중되나 권력은 없는 입헌군주국인 영국에서의 왕의 역할과 유사하다. 5년마다 선출되는 대통령은 선거인단의 2/3 이상의 득표에 의해 선출된다. 대통령을 족장평의회가 지명하는 피지와 달리, 바누아투에서는 대통령이 의회 의원과 지방정부위원회(LGC)의 의장들로 구성되는 선거인단에 의해 선출된다. 이는 분열되어 있는 국가를 통합하려는 의사결정 과정으로 해석된다 (Jowitt 1997, 81).

피지와 마찬가지로 바누아투의 현대 정치질서에서도 전통적인 것은 남아 있

23) 의회는 의원 3/4 이상에 의하거나 또는 수상의 자문에 근거한 대통령의 지시에 의해 조기 해산될 수 있으며, 이 경우에는 조기 총선이 실시된다.

다. 바누아트의 전통적인 질서와 관습들은 현대 헌법에 반영되어 조문화되어 있다. 비록 문화와 전통의 많은 부분들이 식민시대를 통해 소멸 내지 약화되었지만, 현대 헌정질서를 주조하는 데 있어 전통질서는 여전히 그 영향력을 보이고 있는 것이다. 하나의 단적인 예가 국가족장위원회(the National Council of Chiefs: Malvatumauri)<sup>24)</sup>이다. 이는 헌법 27조와 28조에 근거하여 존재하는 헌법기구이다. 말바투 마우리라 불리는 국가족장위원회는 지역족장위원회에 의해 상향식으로 선출되고, 바누아투의 문화 및 언어와 관련된 모든 문제에 관해 정부에 자문하는 역할을 한다(Jowitt 1997, 81). 특히 전통적 지도자들의 모임으로 지역 풍습이 존중되고 토지 소유권이 관습적인 선례에 따라 결정되도록 하는 데에는 결정적인 영향력을 행사하는 권한을 가지고 있기도 하다. 이는 피지의 족장대평의회(Great Council of Chiefs)처럼 전통적 정치질서의 상징으로 바누아투에서 여전히 정치적 영향력을 유지하고 있는 헌법기관이고, 100여 개의 언어와 문화로 나누어져 있는 소국에서 지역 지도자들의 결함을 통해 지역 여론 주도층들이 지역 주민 및 그들의 이해를 대변하기 위한 소통로(Sprachrohr)로서의 역할을 하는 기구로 평가된다(Holtz 2003, 99).

비록 서구적인 문명과 종교가 바누아투의 과거를 상당 부분 대체한 것이 사실이지만, 토지 배분이나 기존 공동체를 유지하고자 하는 노력 그리고 부족 및 씨족 내의 기존 지원체제 등의 전통적 질서는 여전히 현대 바누아투의 생활에 있어 중요한 역할을 하고 있고, 제도화를 통해 현재도 외삽적으로 이식된 서구질서와 병존하고 있다(Sokomanu 1992, 52-54; Holtz 2003, 102). 앞서 언급한대로 폴리네시아 지역에 비해 보다 분산적인 사회구조를 특징으로 하는 멜라네시아 지역 전통의 연장선에 놓여 있는 바누아투 사회는 피지에 비해 훨씬 더 복잡하게 분절화되어 있고 역사적으로도 이중구조가 중층적으로 두텁게 누적되어 왔다.<sup>25)</sup> 특히

24) 국가족장위원회의 설립연도는 독립 이전인 1976년으로 거슬러 올라간다. 당시 족장 집단에 대한 의식배분을 둘러싸고 영국계와 프랑스계 간에 심화된 갈등을 해결하기 위해 도입된 것이 바로 의회 자문기관인 국가족장위원회이다. 의회는 원주민 사회의 관습과 관련된 사안(토지거래와 어업 그리고 축산업)을 심의할 경우 반드시 국가족장위원회의 자문을 구해야 한다(김웅진 2010b, 275-276).

25) 전통적인 분열구조에 더하여 바누아투는 영국·프랑스 양국에 의한 공동통치라는 특수

바누아투 씨족 사회의 관계를 함축하고 있는 빅맨(Big Man)의 전통은 오늘날에도 여전히 정치문화의 핵심 요소로 남아 현실 정치에 지배적인 영향을 미치고 있다. 전통적인 빅맨은 누구보다도 자신의 씨족에 대한 의무가 가장 우선이고, 친족관계 역시 대부대자관계(Patenschaften)를 통해 친밀하게 구조화되어 있다. 때문에 바누아투의 정치과정에서 의사결정은 전체 국가의 안녕보다 의사결정 행위자의 출신 성분과 지역 연고가 우선시되어 서구적인 근대질서의 관점에서는 불합리성을 보이고 있다는 비판이 제기되기도 한다(Holtz 2003, 110).<sup>26)</sup>

역사적 전개과정의 산물인 분열적인 바누아투의 모습은 의회 내에 난립해 있는 군소정당의 모습으로도 축약되어 나타난다. <표 2>는 2008년 9월 2일에 실시된 총선 결과를 정당별 득표율과 의석 분포를 중심으로 정리한 것이다. 의회에 진입한 정당 중 24.23%를 득표한 바누아쿠당(VP)이 원내 제1당으로 11석을 차지하였고, 15.66%를 얻은 국민통합당(NUP)이 8석을 배정받아 원내 제2당이 되었

---

한 경험 때문에 언어·종교·정치 면에서 두 세력의 균열이 확연하다. 바누아투의 정치사회는 영어권과 불어권으로 분리되어 정치적 통합이 어려운 상황이었고, 독립운동도 두 집단의 갈등이 주요 요인으로 작용했을 정도였다. 전통적으로 영어권은 독립을 주장(Walter Lini, Kalpokas 등)했고, 불어권은 식민지 통치자들과의 지속적인 연합을 주장(특히 프랑스)했다. 1980년 독립 이후 1991년까지 바누아쿠당(Vanua'aku Pati: VP)과 영어권이 우세한 리더십으로 바누아투를 장악하였으나, 1991년 12월, 바누아쿠당의 분열과 함께 불어권의 온건연합당(UMP) 소속의 정치지도자 코르만(Maxime Carlot Korman)이 프랑스 언어권의 첫 수상으로 선출되어, 바누아쿠당에서 분리되어온 국민통합당(NUP)과 연합정부를 구성했다. 1997년 11월, 대통령은 의회를 해산하였고, 1998년 3월 6일에는 바누아쿠당의 지도자 칼포카스(Donald Kalpokas)가 수상으로 선출되는 등 이후 현재까지 바누아투는 빈번한 정권교체로 불안정한 정치상황을 연출하고 있다.

- 26) 이와 관련하여 홀츠는 바누아투의 전통적인 빅맨(Big Man)체제의 존속이 정치적으로 부정적인 영향을 미치고 있음을 밝히고 있다. 그에 의하면 빅맨으로 분절된 멜라네시아의 사회구조는 전통적으로 씨족 차원을 넘어서지 못하는 특징을 보이고 있고, 아울러 전통적인 지도자로서의 빅맨은 그의 추종자들과 특별한 관계 속에서 물질적 및 정신적 시혜를 베푸는 역할을 수행한다. 빅맨은 내적으로는 자기의 추종세력을 돌보는 '경영자'의 역할을 해야 하는 동시에 외적으로는 자신의 지위를 방어해야만 하는 위치에 놓여 있다. 자신의 지위를 굳건히 하기위해 빅맨은 전통적인 권력유지 방법, 즉 '설탕빵과 채찍' 전략을 구사한다. 홀츠는 이러한 긴밀한 사적인 연결고리를 바누아투의 정치적 부패와 연고주의(Klientelismus) 그리고 족벌체제를 낳는 결정적인 요인으로 지목한다(Holtz 2003, 63-64; 96-101).

〈표 2〉 2008년 9월 2일 바누아투 의회선거 결과

정당	득표수	%	의석
바누아쿠당(Vanua'aku Pati)	9,743	24.23	11
바누아투국민연합당( <i>Parti national uni</i> )	6,296	15.66	8
온건연합당( <i>Union des Partis moderés</i> )	5,329	13.26	7
바누아투공화당( <i>Parti républicain de Vanuatu</i> )	4,675	11.63	7
인민진보당( <i>Parti progressiste populaire</i> )	1,978	4.92	4
녹색연합( <i>Confédération verte</i> )	1,384	3.44	2
바누아투노동당	1,381	3.44	1
VPRFP	837	2.08	1
세퍼드동맹당	829	2.06	1
멜라네시아진보당( <i>Parti progressite mélanésien</i> )	799	1.99	1
인민행동당( <i>Parti de l'Action populaire</i> )	795	1.98	1
바누아투가족우선당	730	1.82	1
Namangi Aute	644	1.60	1
나그리아멜(Nagriamel)	546	1.36	1
바누아투국민당	514	1.28	1
무소속	3,723	9.26	4
총계	40,203	100.00	52

출처: [http://en.wikipedia.org/wiki/Vanuatuan\\_general\\_election,\\_2008](http://en.wikipedia.org/wiki/Vanuatuan_general_election,_2008)(검색일: 2011년 10월 1일)

다. 온건연합당(UMP)은 7석과 바누아투공화당(VRP) 7석씩을 획득했고, 국민진보당(PPP)과 녹색연합(GC)은 각각 4석과 2석을 확보했다. 3.44%를 득표한 바누아투 노동당을 제외한 나머지 8개 정당은 3% 미만의 지지율을 획득하여 원내에서 1석씩만을 할당받는 데 그치고 있다. 나머지 4석은 무소속 의원들이다.<sup>27)</sup> 결국

27) 영국과 프랑스의 공동지배라는 경험을 거친 바누아투 정치의 흐름은 언어정치, 즉 앵

바누아투 의회에서는 절대적 다수를 차지하는 정당이 없고, 군소정당들이 난립하는 것을 확인할 수 있다. 무소속을 포함하여 총 16개의 정치세력이 의회에 진출해 있고, 정부 구성과 운영은 정파 간의 복잡한 셈법에 의해 가능하리라는 것은 명약관화하다. 이러한 모습은 바누아투의 선거제도와도 관련되어 있다.

## 2) 선거제도

바누아투공화국은 단기비이양식투표(SNTV: Single-Non-Transferable-Vote)제도를 채택하고 있는 나라이다. 선거 관련 이론 분야에서 득표율과 의석 배분의 비례성을 보장하는 선거 방식의 하나로 알려진 SNTV제도를 활용하는 몇 안 되는 국가 중의 하나가 바로 바누아투이다(Fraenkel & Grofman 2005, 261). 바누아투가 이러한 선거제도를 채택하게 된 연유는 바로 역사적 흐름에서 파생된 국내 정치의 갈등 관계와 밀접한 관련이 있다. 독립 이전에 영국과 프랑스 공동정부는 점점 세력을 확대하고 있던 멜라네시안 친영세력의 독점적 지배를 예방하고, 소수 친프랑스그룹의 이익을 보장하기 위해 단기비이양식투표제를 채택했다. 심화되는 사회적 균열구조에서 예견되는 파국적인 갈등을 선거제도를 통해 완화해 보고자 하는 의도가 있었던 것이다. 앞서 언급했듯이 인근 주변국인 피지와 뉴칼레도니아와 마찬가지로 바누아투 역시 식민 유산에 의해 원주민들 사이의 분열(특히 언어권의 차이에 의해)은 매우 심각했고, 독립 시점인 1980년에는 그 정도가 극단으로 치달는 상황이었다. 1980년대 소수파인 친프랑스그룹과 전통주의자들에 의해 시도된 정치적 소용돌이는 바누아투가 분단으로까지 나갈 수도 있음을 보여줬고, 이러한 상황에서 수적으로 우월한 친영세력의 입지를 영구적으로 고착화하는 단순다수제(FPP) 대신에 갈등을 완화하고 통합하기 위해 영국과 프

---

글로폰-프랑코폰의 대립이라는 지형 위에서 전개된다. 독립 이후 정치세력의 이합집산과 정당 분화가 있었지만, 모든 원내정당들의 근원이 영어권의 대표 세력인 바누아쿠당(VP)과 불어권의 대표세력인 온건연합당(UMP)이기 때문에 상이한 언어에 따른 정치지형의 구획은 여전히 변하지 않고 있다. 15개에 달하는 원내정당들 간에 언어적 배경 차이를 제외하고는 정책적, 이념적 차별성이 없다는 점 역시 바누아투의 현대 정치가 여전히 언어에 따른 균열선에 의해 지배되고 있음을 알리고 있다(김웅진 2010b, 277).

랑스 공동정부는 단기비이양식투표제도(SNTV)를 타협책으로 합의하기에 이르렀다.<sup>28)</sup>

52석의 의원을 선출하는 바누아투에서는 선거구당 1인을 선출하는 피지와 달리 선거구의 크기에 따라 대표자의 수가 달라지는 복합적 선거구제를 운용하고 있다. 전국을 17개의 선거구로 나누고 있는 바누아투는 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 다석 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 의원내각제를 채택하고 있는 바누아투의 행정부는 다수의 의석을 배출한 정당을 중심으로 구성된다. 만일 월등한 다수를 확보한 정당이 없으면, 정부 구성에 합의하는 다수의 정당들에 의해 연합정부가 만들어진다. 4년마다 열리는 총선은 정신병이나 감옥에 있는 사람을 제외한 18세 이상의 모든 시민에게 투표권이 허용되고 비밀투표가 행해진다(Jowitt 1997, 80).

의회 내에서 불안정성을 막고 응집력을 제고하기 위해, 바누아투에서는 선거가 치러진 이후 일 년 이내에는 총선을 할 수 없게 되어 있다. 합당한 이유로

28) 이질적인 세력 간의 갈등을 완화하고자 하는 타협책으로 도입된 단기비이양식선거제도  
는 1980년 독립 이후 일정한 효과를 거두었다. 하지만 유력 정당들의 내부 분열로 1991  
년 이래로 18개의 연합정부가 단명으로 끝나는 정치적 불안정을 겪고 있다. 이와 관련  
하여 트리세(Trease)는 1991년 이후의 바누아투 정치 불안정 요인을 선거제도가 아니라  
멜라네시아 지역의 전통적인 빅맨제도가 정치 일선에서 다시 강화되고 재등장하는 데  
서 찾고 있다(Trease 2005, 296).

선거 기간 국외에 거주하는 시민들에게는 네덜란드 등의 유럽 선진국 일부에서 실행되고 있는 대리투표(proxy)를 허용하고 있고, 대통령, 판사, 국가총장위원회 구성원, 공무원 등 영향력을 발휘할 수 있는 사람들을 제외한, 파산 또는 재판 중에 있지 아니한 25세 이상의 시민은 누구나 의회 선거에 출마할 수 있다. 투표소는 기본적으로 인구밀도에 의해 배치되나 도서국가의 특징 상 지리적 요인이 역시 중요하게 고려된다. 문맹률이 높은 바누아투에서는 특이한 투표용지가 등장하는 색다른 모습을 보인다. 투표용지에는 활자화된 정보 대신에 후보자의 사진이나 각 정당을 표시하는 색과 상징이 표시되어 있다(Jowitt 1997, 82).<sup>29)</sup>

트리제(Trease)는 1975년 이후의 아홉 번에 걸친 총선에서 나타난 바누아투의 단기비이양식선거제도(SNTV)의 정치적 효과를 진단하고 있다(Trease 2005). 그는 한 선거구에서 다수의 대표자를 뽑는 바누아투의 단기비이양식선거제도가 종족적으로 이질적인 섬들 간에 나타나는 차이를 무시하고 인위적으로 구획하는 선을 통해 정치적 대표자를 뽑는 데서 나타날 수 있는 갈등의 위험을 피할 수 있게 했고, 투표율과 의석수의 비례성을 보장하는 효과를 나타냈다고 주장한다. 그 결과 중층적으로 분열되어 있는 바누아투에서 소수그룹이 의회에 의미 있는 의석수를 확보하게 되었다는 점을 그는 부각시킨다. 복합 선거구를 전제로 하는 단기비이양식선거제도를 통해 친프랑스 계열의 정치적 소수자들이 바누아투 사회에서 주변화(marginalisation)되는 것을 예방함으로써 1980년 독립 이후 바누아투에서 친프랑스와 친영국파 그리고 독립이라는 문제가 갈등을 야기하는 주요 의제로 되는 것을 막을 수 있었던 데에는 선거제도가 결정적으로 긍정적인 역할

29) 물론 서구적 의미의 형식적인 민주주의 제도 완비에도 불구하고 바누아투의 현실 정치 는 여전히 비민주적이다. 조윌은 바누아투의 정치발전을 가로막는 주요 요인을 지역 간, 특히 도시와 농촌 사이의 정보전달의 불균형 문제 및 교육의 부재 그리고 자유로운 미디어 및 여성의 역할 제한 등에서 찾고 있다. 아울러 바누아투의 전통적인 생활 방식인 완톡(Wantok)이 자유로운 정보 습득과 자율적인 투표 행위를 방해하고 있다고 지적 한다. 일종의 씨족 의무제도인 완톡시스템은 친척이나 동향인 내지 씨족 출신의 사람들끼리 서로 지원하는 체제를 말한다. 이러한 상호 간의 지원과 지지는 정치적 차원에서 진행되는 투표에까지도 영향을 미치는 문제를 야기한다. 한마디로 전통적인 혈연관계에 기초한 의무체계가 바누아투 정치문화를 비민주적이게 하는 요인이라는 것이다 (Jowitt 1997, 79-86).

을 하게 되었다는 것이다. 마찬가지로 의회와 지역위원회 수장들의 참여를 통해 통합의 상징인 국가원수가 선출되는 절차의 제도화는 프랑스어를 사용하는 정치인들의 지위를 보장하는 효과를 가져와 또 하나의 통합적인 선거제도의 면모를 보여 주었다는 평가도 힘을 얻고 있다(Fraenkel & Grofman 2005, 268).

### III. 결론

남태평양상에 넓게 분포해 있는 군소 도서국가의 정치경제적 근대화 과정은 결코 자생적이지 않았다. 이들 나라에서의 근대화 과정은 서구 제국주의의 대외적 팽창의 여파에 따른 소용돌이 속에서 진행되었고, 그 결과는 근대적 요소에 의한 전통적 요소의 완전한 대체가 아닌 절충과 병존이었다. 때문에 남태평양 도서 국가의 현대 정치질서를 이해하는 데 있어 우선적으로 점검해 봐야 하는 것은 서구 제국주의 침투 이후 근대화 시기에 진행된 정치경제적 변화과정이다.

피지의 인종정치와 족장 민주주의의 그리고 언어권의 분열에 따른 바누아투의 현대정치는 어디까지나 19세기 말에 본격화된 영국과 프랑스의 식민통치의 유산으로, 식민통치의 방식과 유형이 신생독립국 현대 정치체제의 성격을 규정하는데 결정적인 영향을 미쳤다는 점을 확인시켜주는 방증자료이다(김웅진 2010b, 282). 때문에 이들 나라의 과거에 대한 추적 작업은 바로 현대 정치질서 이해의 지름길이다. 여전히 진행 중인 피지의 쿠테타나 불안정한 바누아투의 정치 현실의 원인은 이러한 역사적 궤적을 구명했을 때만이 정확하게 파악될 수 있다.

피지와 바누아투는 영국과 프랑스의 식민통치 전략에 따라 식민시기에 내부의 대립적(인종 간 또는 언어권 별)인 균열선이 의도적으로 병치되어 활용되었고, 독립 후에도 기본 골격이 그대로 유지된 채로 '부족 민주주의'라는 독특한 정치기제를 구축하여 나름대로 독특한 현대 정치질서를 유지하고 있다(김웅진 2010b, 262). 헌정질서 속에 나타나는 피지의 <족장대평의회(Great Council of Chiefs)> 나 바누아투의 <국가족장위원회(National Council of Chiefs)>는 양국에서 전통적

인 질서가 여전히 영향력을 발휘하고 있음을 알리는 대표적인 정치기제이다. 봉건적인 정치기제로서 불합리성의 대명사로 폄하될 수도 있는 피지의 <족장대평의회(Great Council of Chiefs)>나 바누아투의 <국가족장위원회(National Council of Chiefs)>는 분열된 피지와 바누아투의 사회를 통합하는 기제로서 현대정치질서에서 나름의 역할을 담당하고 있고, 헌정질서의 주요 부분으로 명시되어 있는 것이다. 이런 의미에서 피지와 바누아투의 현대 정치질서에서는 전통과 근대가 병존하면서 일정 부분 상호보조적인 기능을 하고 있음을 알 수 있다.

전통과 근대가 병존하고 있는 피지와 바누아투의 현대 정치질서의 한 단면은 선거제도에서도 확연히 드러난다. 의회 전체 의석 중 2/3를 인종투표로 선출하는 피지의 경우 나 복합적 선거구제를 전제로 하는 단기비양식선거제도를 채택하여 운영하고 있는 바누아투의 경우에 외삽적인 근대화 과정에서 야기된 정치와 사회의 분열 구조를 일정 정도 반영하고, 근대 정치질서를 활용해 갈등이 고조되는 것을 기술적으로 봉합하려는 고육책을 마련하는 가운데서 고안된 결과물로 판단된다. 결론적으로 남태평양 도서국가 피지와 바누아투의 현대 정치질서는 전통과 근대가 반영되고 병치되어 있는 역사적 산물이고, 현대 정치질서 속에서 전통적인 정치질서는 완전 해체되거나 대체된 것이 아니라, 제도적 수용을 통해 현존질서의 운용 과정에 여전히 영향을 미치고 있다.

【참고문헌】

- 김웅진. 2009. 『피지: 정적과 혼동의 섬』. 파주: 이담Books/한국학술정보.
- \_\_\_\_\_. 2010a. “도착 헤게모니 질서의 기제적 변용: 피지(FIJ)의 ‘족장 민주주의’와 인종 정치.” 『비교민주주의연구』 제5집 2호, pp.6-22.
- \_\_\_\_\_. 2010b. “남태평양에 있어서 식민 후 권력배열 재편성: 피지의 ‘종족정치’와 바누아투의 ‘언어정치’.” 『세계지역연구논총』 제28집 3호, pp.261-287.
- 김진호·강병철·김순임. 2010. “피지 군부의 정치개입.” 『동서연구』 제22권 제1호, pp. 213-241.
- 이태주. 2000. “멜라네시아의 토지 공동체주의와 전통의 정치: 피지 마을의 토지분쟁 사례를 중심으로.” 『한국문화인류학』 제33집 제1호, pp.161-205.
- \_\_\_\_\_. 2011. “피지 쿠테타의 문화적 근원과 추장제 전통의 위기.” 『국제지역연구』 제15권 제1호, pp.135-154.
- Franckel, Jon, and Bernard Grofman. 2005. “Introduction: Political Culture, Representation and Electoral Systems in the Pacific Islands.” *Commonwealth & Comparative Politics* 43(3), pp.261-274.
- Franckel, Jon, and Stewart Firth(eds.). 2007. *From Election to Coup in Fiji: The 2006 Campaign and Its Aftermath*. Canberra: ANU E Press.
- Holtz, Andreas. 2003. *Nation-Building und die Frage nach Souveränität im Südpazifik vor dem Hintergrund der politischen Geschichte der Republik Vanuatu*. Münster-Hamburg-London: LIT Verlag.
- Institute of Pacific Studies(University of the South Pacific). 1992. *Culture and Democracy in the South Pacific*. Suva, Fiji.
- Jowitt, Anita. 1997. “Free and Fair Elections: Societal Challenges to Vanuatu’s Electoral System.” *Kasarinlan: Phillipine Journal of Third World Studies* 13(2), pp.79-90.
- Lawson, Stephanie. 1996. *Tradition versus Democracy in the South Pacific: Fiji, Tonga and Western Samoa*. Cambridge University Press.
- Mataitoga, Isikeli. 1992. “Westminster Style Democracy and Cultural Diversity: A Critique of the Fijian Experience.” Institute of Pacific Studies(University of the South Pacific). *Culture and Democracy in the South Pacific*. Suva, Fiji, pp.

81-96.

- Qarase, Laissenia. 2007. "Fiji's system of elections and government: where to from here?" Jon Franenkel and Stewart Firth(eds.), *From Election to Coup in FIJI: The 2006 Campaign and Its Aftermath*. Canberra: ANU E Press, pp.337-346.
- Siwatibau, Suliana. 2007. "Women and minority interests in Fiji's alternative electoral system." Jon Franenkel and Stewart Firth(eds.), *From Election to Coup in FIJI: The 2006 Campaign and Its Aftermath*. ANU E Press: Canberra, pp.379-384.
- Sokomanu, Ati George. 1992. "Government in Vanuatu: The Place of Culture and Tradition." Institute of Pacific Studies(University of the South Pacific). *Culture and Democracy in the South Pacific*. Suva, Fiji, pp.49-56.
- Trease, Howard van. 2005. "The Operation of the Single Non-Transferable Vote System in Vanuatu." *Commonwealth & Comparative Politics* 43(3), pp.296-332.

투고일: 2012.02.26	심사일: 2012.03.19	게재확정일: 2012.04.01
-----------------	-----------------	-------------------

【ABSTRACT】

## The Contemporary Political Order in Fiji and Vanuatu: Coexistence of Tradition and Modernity

Kim, Myeon Hoei | Hankuk University of Foreign Studies

The objective of this research is to understand the characteristics of the contemporary political order in Fiji and Vanuatu with a focus on political institution building. To understand the nature of the contemporary political order in a third-world country, historical development and context in which the country was annexed into the contemporary world system must be first figured out. Both the contemporary Fijian political attributes of ethnic politics and ‘Chieftom Democracy’, and the Vanuatuan characteristics of regional division by languages are the legacies from both British and French colonialism in the late 19th century. They clearly demonstrate the patterns and contents of the colonial rule have had crucial impacts on the main attributes of the contemporary political order in the newly independent countries. In conclusion, the traditional of Fiji and Vanuatu maintains strong influences as it still in an institutional coexistence with contemporary political order.

---

**Key Words** | Fiji, Vanuatu, Western Imperialism, Modernization, tradition  
the contemporary political order