

인도의 민주주의 공고화와 정당체계의 변화에 관한 연구노트:

인도정치에 대한 연구관심의 제고를 기대하며*

최정욱 | 건국대학교 정치외교학과 조교수

이 연구노트에서는 국내 정치학계가 지금까지 인도에 대해서 중국이나 미국 일본 등에 비하여 상대적으로 무관심하였음을 지적하고 지금이라도 학문의 균형적인 발전을 위해서 인도에 대한 체계적인 연구가 필요함을 역설하고자 한다. 특히 이 연구노트는 본격적인 인도 비교정치 연구에 앞서 행한 일종의 예비작업으로 기존의 인도비교연구에서 핵심적인 연구 아젠다에 속하는 인도의 민주주의 공고화의 원인과 인도의 정당체계의 급속한 변화를 둘러싼 논쟁점을 검토하는 것을 주목적으로 삼았다. 보다 자세히 말하면, 비교정치학 연구에서 인도와 관련하여 주목할 만한 연구주제 중 (1) 연방제와 다양한 균열구조가 민주주의의 안정에 미치는 영향과 (2) 중앙과 지방의 권력관계의 변화가 정당체계의 변화에 미치는 영향을 비교적인 시각에서 다루어 보았다.

주제어: 인도, 민주주의, 빈곤, 사회경제적 이질성, 연방주의, 정당체계, 유효정당수, 소선거구제, 중앙과 지방의 권력관계, 참여, 선거

* 두 명의 익명의 심사위원들이 준 격려와 논평에 감사드립니다. 원고를 수정 보완하는 데 많은 도움이 되었다. 또한 이 기회를 빌려 저자가 인도 관련 연구를 본격적으로 시작할 수 있도록 재정적 지원을 하여준 포스코청암재단에도 감사드립니다.

I. 서 론

인도, 뭐라고 한 마디로 이야기하기가 쉽지 않은 나라이다. 따라서 이 연구에서 인도에 관해서 총체적으로 다루는 것은 불가능하다. 언젠가부터 우리나라 언론에서는 이른바 ‘BRICS’라는 용어가 유행이 되었다. 이와 더불어 인도에 대한 관심도 덩달아 고조되었다고 본다. 그리하여 이제는 우리나라도 인도 텔리에 언론사 주재원이 연합뉴스에서 보낸 단 한 명뿐이던 시절이 끝나고 작년부터 국내 최대 언론매체도 상주 주재원을 보내고 있으며 올해에는 텔레비전 매체도 텔리에 상주 주재원을 파견하고 사무실을 개설하였다. 이것은 그동안 요원하게 자리 잡고 있던 인도가 우리에게 훨씬 가깝게 다고 오고 있음을 의미한다. 이러한 언론과 방송 그리고 그 이전의 기업체의 발 빠른 대처에 비해서 우리나라 정치학계의 인도연구는 많이 뒤쳐진 느낌을 지울 수가 없다.

지금 인도 연구를 시작해도 정치학도는 일반 대중보다 한 걸음 늦게 인도에 다가가는 것이고 또한 이미 인도현지에서 상당한 입지를 구축한 기업인들에 비해서도 역시 뒤늦은 감이 있다. 그렇다고 해서 우리가 전혀 기여할 수 없는 것은 아니다. 지금까지 우리나라에 알려져 있는 인도의 모습은 주로 인도의 신념체계에 관한 것이다. 인도의 신화나 종교 또는 요가나 명상 등 어떻게 보면 체계적인 연구를 지향하는 근대 과학적 연구의 영역에서 벗어난 문제였다. 이러한 대중적인 인도학과는 별개로 한국인도학회를 중심으로 현재 많은 주목할 만한 연구논문이 나오고 있다. 하지만 이 역시 사회과학 전통보다는 인문학적인 전통이 강한 글들이 대부분이다. 사회과학을 중심으로 인도에 관한 체계적인 연구를 한다면, 기존에 활발한 인문학적인 인도연구와 더불어 인도에 관한 보다 균형 잡힌 연구가 가능할 것이라고 본다.

일반적인 보편이론과 모델링을 강력히 지향하는 경제학 분야는 차치하더라도, 비교연구 내지 외국연구를 자신의 한 가지 존재이유로 삼고 있는 현대 정치학의 일부인 우리나라 정치학이 인도를 연구의 소외지역으로 내버려둔

것은 현실적인 인도연구의 필요성에 비추어 볼 때 안타까운 일이 아닐 수 없다. 물론 우리나라에서 외국사례를 전혀 다루지 않고 우리나라 민주화나 정치를 연구하는 것을 두고 비교정치를 한다고 보는 것도 한 가지 원인일 수 있겠지만, 이것만으로는 왜 인도가 소외되어 있는지 알기는 힘들다. 현재 우리나라 정치학자들이 일본, 미국, 중국 등에 대해서 가지고 있는 관심에 비하면 인도 연구는 너무 저조한 편이다. 한국정치학회에 따르면, 현재 우리나라 1,900여 명에 달하는 정치학회 정회원들 중에서 인도정치를 전문으로 현재 활발하게 활동하는 학자는 2 내지 3명 정도에 불과하다.

우리나라에서 인도정치가 소수의 관심사에 불과하다는 사실은 인도연구에서 전문화가 미비하다는 것을 시사하는 동시에 또한 현대정치학의 꽃이라고 볼 수 있는 비교정치의 테두리 안에서 인도를 연구하기에는 아직 내적인 축적이 부족하다는 것을 의미한다. 이 연구노트는 본격적인 인도정치 연구라기 보다는 비교정치의 관점에서 볼 때 주목할 만한 인도연구의 아젠다에 속하는 민주주의의 공고화와 정당체계의 변화라는 두 가지 문제를 한 번 고찰해보는 것이 주목적이다. 이를 통하여 추가적으로 인도연구가 국내 정치학계에서 활발해지기를 바라마지 않는다. 우선 인도 민주주의 공고화와 관련하여 논의의 출발점은 비교정치의 시각에서 바라볼 때 인도연구의 고전 중의 고전인 와이너(Weiner, 1989)의 글인 “The Indian Paradox”에 나오는 주장이다. 여기서 그는 인도에서의 민주주의 공고화의 원인을 여러 가지 제시하고 있는데, 특히 연방주의와 주마다 다양한 균열구조가 인도의 열악한 사회경제적 여건에도 불구하고 민주주의의 안정에 기여한 것으로 보고 있다. 둘째로, 대의민주주의의 근간을 이루는 정당체계의 변화와 관련하여 여기서 논의의 핵심이 될 주장은 취버(Chhibber)와 콜만(Kollman)의 주장(2004)이다. 그들은 방대한 실증적 자료에 바탕을 두고 인도의 정당체계의 변화의 요인으로 중앙권력의 지방분권화를 들고 있다. 즉, 그들은 소선거구제를 택하고 있는 인도에서 지역 단위에서는 상대적으로 소규모의 정당 수가 존재하는 것에 반해서, 전국적으로는 매우 많은 정당수가 존재하는 이유로 연방주의 아래서 중앙권력의 지방 분권화를 들고 있다.

다음 두 개의 절에서는 이 각각의 연구가 갖는 의의를 비교정치학적 시각

에서 보다 자세히 살펴보는 동시에 그들의 논지를 비판적으로 검토한다. 그런 다음 마지막 절에서는 논의를 종합하면서 마무리 짓고자 한다.

II. 인도 민주주의의 안정: 빈곤, 연방주의와 분절된 사회구조

미국에서 1950~60년대를 거치면서 탄생할 때부터 비교정치학의 가장 핵심적인 연구주제는 민주주의의 제반 문제들이었다. 그 중에서 민주체제는 어떻게 자리 잡게 되며 또 어떻게 계속 유지될 수 있는가 하는 문제를 두고 수많은 연구들이 존재한다. 이러한 오랜 논쟁들을 간단히 추려보면, 바로 민주주의의 이행이나 공고화에 자본주의적인 경제발전 또는 성장이 어떠한 역할을 하는가하는 문제로 귀착되며, 이를 대표하는 학설이 바로 경제성장은 민주주의에 순기능적인 역할을 한다는 것이다. 모든 비교정치학자들이 이 가설에 동의하는 것은 아니지만 최소한 주류의 학자군은 비록 몇 가지 단서를 붙일 때도 있지만 대체로 수긍하는 분위기이다(예를 들면, Lipset, 1981; Huntington, 1991; Diamond, Linz, and Lipset, 1995).

이러한 논지에 속하지 않는 예외적인 사례가 여러 개 있지만, 그 중에서도 비교정치 연구에서 유명한 두 개의 사례가 있다. 그 중에 하나가 싱가포르이고 다른 하나가 인도이다. 싱가포르는 1인당 GDP가 3만 달러가 넘는 경제 부국임에도 불구하고 권위적인 정부를 유지하고 있기 때문에 예외로 간주하고 인도는 그와 정반대로 세계 최빈국의 대열에 속하지만 정치적으로 민주주의 체제를 건실하게 유지하는 것으로 유명하다. 보다 자세히 보면, 기본적인 경제사회 개발지수로 바라볼 때 인도는 흔히 세계에서 가장 열악한 지역인 중남부아프리카와 비교될 정도이다. 노벨경제학 수상자인 쎄과 그의 동료(Dreze and Sen, 2002)에 따르면, “인도와 사하라 사막 남부의 아프리카 지역을 비교할 때, 인도의 상황이 반드시 전적으로 낫다고 볼 수 없고 오히려 결코 그렇지 않다. 적어도 세 가지 결정적인 측면에서[성인 문맹률, 영양실조, 사회경제적 불평등의 측면에서] 인도의 생활여건은 사하라 이남의 아프

리카 지역보다 결코 나은 점이 없다(67).” 이렇게 사회경제적인 면에서 별다를 바가 없지만 식민지 독립이후 민주주의를 가장 뿌리 내리기 어려웠던 지역으로 꼽히는 아프리카 중남부 지역과는 달리 인도는 일시적으로 겪은 인디라 간디(Indira Gandhi)의 권위주의 체제 기간을 제외하고는 민주주의 정부를 부단히 유지하고 있다. 열악한 사회경제적인 여건에도 불구하고 건실한 민주주의 체제의 유지라는 놀라운 현상을 두고 흔히 비교정치학자들은 인도의 예외주의(Indian exceptionalism)라고 한다.

와인너(1989)의 논문인 “The Indian Paradox”도 바로 인도의 예외주의 문제를 다른 식으로 표현한 것이다. 구체적으로 그는 “[인도에서와 같이] 첨예한 사회적 분열과 대규모의 폭력이 난무하는 와중에서도 민주체제가 계속해서 유지되는 역설적인 상황을 어떻게 설명할 수 있는가(Weiner, 1989: 23)”하는 질문을 던진다. 또 다른 글에서 그가 말하고 있듯이, 인도에서 볼 수 있는 사회적 이질성, 느린 경제성장, 거대한 소득 격차, 수직적으로 서열화 된 사회질서, 급진적인 인텔리들의 존재라는 조건들을 보면 모두 다 인도의 민주제도들이 신생국가들 중에서 가장 오랫동안 지속 가능한 그런 나라 집단에 속하는 것이 아니라 가장 먼저 붕괴될 수 있는 그런 부류의 나라에 속하였어야만 했다는 사실을 시사하고 있다(Weiner, 1989: 323).” 하지만 현실은 그와는 정반대이다. 왜 그런 것인가? 이에 대한 답으로 혹자는 인도는 그냥 하나의 국가이기 때문에 단지 하나의 예외적인 사례이고 모든 이론에는 예외가 있기 때문에 중요하지 않다고 볼 수도 있다. 아니면 인도는 세계 최초로 자유민주주의 체제를 구현했다고 보는 영국의 오랜 식민지 통치를 받는 와중에 민주주의적인 제도를 체득할 기회가 존재하였고 독립 후에도 그러한 제도를 유산으로 고스란히 물려 받았다고 해명할 수도 있다.

하지만 인도와 같이 거대한 인구를 가진 나라가 민주주의의 실험장으로 성공적으로 운영되고 있다는 사실은 분명히 단순한 예외로 치부하기에는 너무나 중요하다. 인류 역사상 아직 그 어떤 다른 나라도 인구 10억 이상을 민주적인 방식으로 운영해본 적이 없다. 이것은 중국의 공산당 일당독재체제가 종식될 경우 거대한 민주체제가 어떻게 운영될 수 있는지를 보여줄 수 있는 사례라는 측면에서도 주목할 가치가 있다.

또한 민주주의의 유지를 식민지 잔재로만 설명하기에는 뭔가 부족하다. 과거 인도와 마찬가지로 영국의 인도통치령의 일부였지만 권위주의로 나아갔던 파키스탄과 방글라데시 문제를 차치하고라도 우리는 과거 영국의 식민지 중에서 가장 권위적인 정부로 아직도 남아 있는 나라, 버마 즉 미얀마를 목격하고 있기 때문이다. 현재는 전 세계적으로 군부통치가 종식되었거나 아니면 일시적으로 후퇴하는 형국을 보이고 있는데도 불구하고 유독 버마의 군부 정부만은 여전히 1960년대 초 집권한 이후 줄기차게 한 번도 정권을 놓은 적이 없다(Kingsbury, 2001; Funston, 2001). 따라서 인도의 민주주의를 단순히 과거 식민지 유산으로 치부하기에는 한계가 많다고 하겠다.

와인너 역시 역사적 잔재 문제를 논급하고 있다. 즉 그는 “영국이 권력을 양도하였을 때, 의회, 연방조직, 독립적인 사법부, 전국적으로 채용된 관료조직, 선거절차, 자유로운 언론, 독립적인 정당들을 남기고 떠났다”는 것을 인정한다(Weiner, 1989: 33). 하지만 이러한 과거의 잔재는 그 이후의 정치적인 발전과정에서 얼마든지 내팽개쳐질 수도 있었을 것이라고 본다. 따라서 뭔가 현재의 어떤 메커니즘을 가지고 설명을 하여야만 한다.

와인너의 경우 다양한 요소를 가지고 주어진 문제에 대한 답을 제시하려고 노력하지만, 그의 답이 무엇인지 불분명한 측면이 있다. 그 이유 중 하나는 인도의 예외주의 현상 혹은 역설을 바로 설명하기 보다는 에세이의 상당 부분을 왜 사회적인 갈등 혹은 폭력이 발생하는지를 두고 여러 가지 대안 이론들을 비판하는데 할애하고 있기 때문일 것이다. 따라서 정작 인도의 역설을 설명하는 부분은 매우 제한적이다. 그에 따르면, 사회집단의 폭력과 국가기구의 억압에도 불구하고 인도의 민주체제가 유지될 수 있었던 이유는 여러 가지라고 본다. 그러한 요인에는 국민의회(Congress)당의 갈등관리 역할, 민주체제를 유지하는 데 기득권을 가진 대규모의 전문직업인들의 등장, 독립 이후 국가기구와 구분되는 정치기구의 발전, 중앙과 주들 간의 힘의 균형, 각 주 내에서 사회구조의 이질성(heterogeneity) 등이다(Weiner, 1989: 33-34). 그의 설명은 다른 변수와 관계를 충분히 통제하지 않는 상태에서 단순히 자신의 생각을 제시하는 수준이기 때문에 정확히 인과과정을 제시하였다고 보기는 힘들지만, 그의 주장을 한 마디로 요약하면 열악한 사회경제적인 여건

에도 불구하고 민주주의 체제가 붕괴되지 않은 것은 정당을 포함한 민주체제의 제도, 기구와 절차 등이 갖는 갈등의 조정 역할 때문이라는 것이다. 즉, 민주체제가 붕괴되지 않은 것은 외적인 요인 때문이 아니라 민주체제 자체에서 찾을 수 있다는 정치적인 설명이다.

이러한 논리의 단점은 왜 다른 나라의 경우 민주체제에 내재한 갈등조정 기능이 발휘되지 않고 사회갈등 속에서 체제 붕괴로 결국은 이어졌는가를 설명하지 못한다. 그럼에도 불구하고 그가 제시하는 설명 중 연방주의와 관련한 부분은 주목할 만하다고 본다. 인도처럼 고도로 분절된(segmented) 사회 구조와 결합될 때 연방제는 폭력적인 사회갈등과 정치적인 불안정을 개별 주(state) 영역으로 국한하는 역할을 한다고 본다. 그리하여 한 주에서 폭력적인 충돌이 발생하더라도 다른 주로 이것이 이전되지 않고 단 하나의 주나 지역에 국한되는 것으로 끝나고 만다고 본다. 그리하여 “인도는 12개나 그 이상의 타이어가 부착된 거대한 화물차(lorry)와 유사하다. 하나나 두 개의 타이어가 터졌다고 하더라도 화물차 자체는 도랑으로 전복되지 않는다(Weiner, 1989: 36).” 각 주나 지역마다 두드러진 갈등요인이 다르듯이 개별 주 안에서도 분열구조가 단순하지는 않다. 예를 들어, 비록 특정 주가 하나의 언어로 동질적이라고 하더라도 그 안에서 다시 카스트나 계급 등으로 나누어져 있다. 이것은 특정 이슈가 폭발성을 갖지 못하도록 견제하는 역할을 수행한다. 이른바 갈등구조의 교차(cross-cutting)로 인한 갈등의 상쇄효과이다.¹

이것은 한 때 미국이 이질적인 사회구성에도 불구하고 민주주의가 발전할 수 있었던 요인으로 지적되었던 것과 동일한 맥락이며, 매디슨(James Madison)이 다수의 폭정을 견제하기 위하여 인구가 많은 국가를 선호한 이유와 유사한 입장이다(Rossiter, 1961). 하지만 이것은 합리적 선택이론(rational choice theory)이 정치적인 안정을 위해서는 단순한 이슈구조를 갖

1. 여기서 와이너의 주장은 인도에서 정치적이거나 사회적인 폭력이나 갈등의 표출이 없다는 것이 아니라 그러한 갈등이 민주주의 체제 자체의 안정을 좌지우지할 정도는 아니라는 것이 요지이다. 따라서 논자에 따라서 1990년대에 광범위하게 일어난 힌두교와 회교도 사이의 유혈사태를 두고서 그를 비판할 수 있지만 이것은 충분한 비판이 되지 못한다. 왜냐하면 그러한 대규모의 갈등과 그에 따른 주 단위에서의 의회해산과 중앙정부의 직접통치(president's rule)에도 불구하고 민주체제 자체는 건실하게 유지되었기 때문이다.

는 것이, 혹은 어떻게 보면 이슈가 교차하지 않는 것이 정치적인 균형점을 찾기에 유리하다는 주장과는 상이한 것이다. 합리적 선택이론에 따르면 보다 많은 교차선이 존재할 때 균형점을 찾기로 더욱 힘들게 된다. 따라서 하나나 아니면 지배적인 이슈가 존재하는 것이 균형을 찾는 데 도움이 된다(Mueller, 1989).

우리는 연방제와 갈등사안의 교차성이 과연 사회적 갈등을 완화하여 체제를 유지하는데 도움이 되는지 아니면 갈등해소를 더욱 복잡하게 하거나 비능률적 처리를 도모하는 요인이 될 수는 없는지 살펴볼 필요가 있다. 이것은 인도의 연방제, 민주주의, 그리고 사회적 갈등이라는 이슈가 여전히 추가연구의 여지를 남겨두고 있음을 의미한다.

마지막으로 비교정치학의 시각에서 바라볼 때, 우리가 주목할 만한 가치가 있는 인도민주주의의 특성은 바로 대중의 저조한 참여도이다. 이러한 특성은 비록 와인너가 인도 민주주의의 안정에 기여한 요인으로 언급하고 있지는 않지만, 인도의 민주체제 안정의 구조적 요인으로 작용하였을 가능성이 높다. 비교정치학자들 중 일부는 2차대전 이후 세계 각국의 보편선거의 도입으로 인한 급격한 참여율의 증대가 체제에 과중한 압력을 가져와서 체제와해의 요인이 되었다고 주장하고 있다(Dix, 1994). 안정된 민주체제를 가진 나라의 역사를 보면 대중의 전반적인 정치참여는 제한된 선거권 아래서 다수결에 의한 경쟁구도가 먼저 확립되고 그에 따른 승패의 수용이 관례화된 다음에 실시된다. 즉, 안정적인 민주주의는 우선 경쟁구도의 확립, 그 다음에 참여의 확대라는 순서로 이루어진다고 본다.²

인도의 경우 대부분의 신생국가들과 유사하게 독립과 더불어 보편선거권을 도입하여 일정한 기준을 갖춘 모든 성인남녀라면 모두다 정치체제의 성원으로 자격을 부여 받았다. 하지만 굉장히 불안정한 정치노선을 보였던 다른 신생민주체제와 달리 인도의 경우 특이한 점은 이제 민주체제가 걸음마를 시작할 초기단계에서는 선거에서의 투표참여율이 상대적으로 매우 낮았다는

2. 실제로 19세기 중반까지만 하더라도 인구의 10%가 넘는 사람들이 투표권을 가진 나라는 미국이 유일하였다(Dahl, 1989: 236). 즉, 영국을 포함한 이른바 초기 자유민주주의 국가 거의 전부가 사실상 과두정 상태였다.

점이다. 예를 들어 우리나라 대통령 선거나 국회의원 선거의 경우 초기 서너 번의 선거에서는 투표율이 약 80에서 90% 사이를 오락가락 하였던 것과 달리 인도의 경우 총선에서의 투표율이 첫 두 번의 선거에서는 50% 미만이었 고 그 이후에도 55%에서 61~62% 정도를 왔다 갔다 하는 수준에 불과하였다(Brass, 1994: 104). 이러한 수준은 이미 안정적인 민주주의를 구가하고 있는 서구민주주의 국가의 정치참여율 수준에 불과하다. 이것은 대체로 신생국의 투표율이 엘리트의 동원정치에 의해서 상당히 높게 나오는 것과는 대조적이다.³

더군다나, 인도의 경우 독립 후 초기에는 이른바 사회적인 지위에서 약자에 있었던 층의 투표율이 그렇지 않은 경우보다 훨씬 낮았다. 이것은 선거에서의 상대적인 과열현상을 조절하는 효과가 있었음을 시사한다. 즉, 저소득층, 혹은 억압받은 층이 선거에서 상대적으로 덜 동원되었다는 의미이다(Mitra and Singh, 1999: 100-101; Hardgrave and Kochanek, 2000: 334-335). 하지만 그 이후 1990년대에 접어들면서야 이들의 투표참여율이 높아지는 것을 보게 된다. 만약 독립 초기부터 이들의 정치참여율이 높았다면 인도 민주체제는 다른 신생민주체제와 비슷하게 단명 하였을 것이다.

한편 1990년대에 들어서서 시작된 소외계층의 적극적인 정치참여는 다른 정치적인 요인과 더불어 정당체계의 안정성을 낮추는 역할을 하고 있다. 예를 들어, 예전에는 이들이 상류층의 엘리트가 이끄는 국민의회의당의 틀 속에서 스스로를 대변하려고 하였지만, 이들의 정치적인 각성이 높아지고 선거를 통하여 자신들의 권익을 체계적으로 대변하려고 하자 더 이상 상류층 엘리트의 리더십 하에 모든 사회집단을 아우르는 포괄정당(catch-all party)인 인도 국민의회의당 속에 머무르기가 어렵게 된 것이다. 이런 의미에서 어떤 이는 다

3. 각국의 투표율에 기본적인 자료는 International IDEA(2002) 혹은 그 기관의 홈페이지 <http://www.idea.int/vt/> 참조 한편으로 인도의 의회 선거 투표율과 우리나라 선거 특히 대통령 선거의 투표율은 직접적으로 비교할 수 없다. 그래서 우리나라 총선의 자료와 비교할 수도 있지만, 인도의 총선은 이른바 그 나라에서 가장 중요한 선거(first-order elections)이고 우리나라 총선은 대통령 선거 다음으로 부차적으로 중요한 선거(second-order elections)이기 때문에 이들의 자료를 직접 비교하는 것도 문제가 있다. 어느 것을 비교하든 인도의 선거 투표율은 우리나라를 포함한 다른 신생 민주 국가의 투표율에 비해서 역사적으로 저조한 것만은 사실이다.

음 절에서 논의하는 다당제적인 추세의 강화가 오히려 민주정치가 인도에 성공적으로 정착하였다는 사실을 반증하고 있다고 본다(Kohli, 2001).

III. 소선거구제에서의 인도의 정당체계의 변화: 다당제의 등장과 중앙권력의 분권화

비교정치학 내에서 가장 많이 연구된 또 다른 주제로는 정당체계와 선거제도의 연관성에 관한 것이다. 그 중에서 소선거구제와 양당체계의 연관성은 지금은 고인이 된 합리적 선택이론의 거두인 라이커(Riker, 1982)가 현대정치학이 장구한 세월동안 유일하게 발견한 법칙다운 법칙이라고 극찬한 바가 있다. 듀베르제의 법칙을 법칙이라고 부르든 아니면 단순한 경향성이라고 보든 간에 선거제도와 정당체계의 연관성은 정치학계의 핵심관심사 중 하나인 것은 분명하다. 듀베르제의 법칙을 뒷받침하는 두 가지 인과과정, 기계적인 효과(mechanical factor)와 심리적인 효과(psychological factor) 중 인간의 행동을 매개하지 않는 단순한 계산 절차에 불과한 기계적인 효과, 즉 특정 득표율의 분포도가 주어질 때 의석의 분포도를 기계적으로 계산하는 방식은 논란의 여지가 거의 없다. 왜냐하면 비례대표제에 비해서 소선거구제 아래서 득표율과 의석비율 간에 불균형이 심하다는 것은 자명한 이치이기 때문이다. 기계적인 효과로 인하여 소선거구제도는 민주적 대표성의 문제를 야기할 수는 있지만, 주어진 득표율이 의석비율로 전환되는 과정 자체에 대해서는 아무도 의문을 제기하지 않는다(Rae, 1971; Sartori, 1976).

하지만 듀베르제의 심리적 효과와 관련하여서는 논란의 여지가 많다. 이것은 주어진 선거제도 때문에 특정 선호도를 가진 개개인이 최종적인 행위에서의 선택을 변경할 수 있다는 것을 시사하기 때문이다. 이를 두고 심리적 효과나 전략적 투표(strategic voting)이라는 제목 아래 무수히 많은 연구들이 지금까지 이루어졌다(Cox, 1997). 대부분의 연구들은 정도의 차이는 있지만 그러한 심리적 효과나 전략적 투표 행위라는 것이 존재한다는 것을 인정하고

있다. 그리하여 듀베르제의 법칙을 뒷받침하고 있는 두 개의 인과과정은 이제 비교정치 학계의 보편적인 상식처럼 되어 버렸다.

하지만 여전히 의문스런 부분이 존재하는데, 그 중의 하나가 개별 선거구의 정당체계가 전국적으로 취합되는 과정이다. 소선거구제에서의 듀베르제의 법칙은 엄밀하게 따지면 개별 선거구 단위의 효과이다. 따라서 소선거구제와 양당제를 연결하는 이론은 전국단위가 아니라 우선은 개별 선거구 단위마다 관철되어야 하는 것이다. 하지만 소선거구 하에서 개별선거구마다 양당제가 확립되었다고 하더라도 우리는 전국적으로 취합한 득표율을 기준으로 볼 때 양당제가 자동으로 탄생한다는 보장이 없다. 왜냐하면 개별 선거구마다 전혀 다른 두 개의 정당이 난립할 수 있기 때문이다. 결과적으로 이론적으로는 소선거구제 하에서 존재 가능한 전국범위의 정당의 수는 소선거구의 수 곱하기 2개에 달하는 수이다.

지금까지 대부분의 연구는 듀베르제의 효과를 이야기할 때 선거구 단위의 정당체계와 전국 단위의 정당체계를 구분하지 않고 모호하게 사용하거나 아니면 개별 선거구 선거결과를 단순히 취합하여 계산한 전국적인 범위에서의 정당의 수를 마치 소선거구제 아래서 일어난 진정한 듀베르제의 효과인양 간주하여 연구하는 경향이 있었다(Taagepera and Shugart, 1989). 아니면 의회 내에서의 의석의 분포도를 가지고 계산한 정당의 수를 가지고 듀베르제의 효과를 검증하는 경우가 많았다. 이것이 가능한 이유는 기계적인 효과와 심리적인 효과를 구분하지 않고 합쳐서 연구하기 때문이다. 하지만 득표율의 분포도와 그에 기초하여 계산한 의석의 분포도는 서로 다른 인과과정을 거쳐서 나온다. 따라서 정당체계, 즉, 유효정당수(the effective number of political parties)를 인과과정과 관련하여 연구하려면 득표율로 계산한 정당수와 의석으로 계산한 정당수를 구분하여 연구할 필요가 있다. 이렇게 구분하여 득표율에 초점을 맞추어 정당의 수를 계산하고 이것을 다시 전국적인 단위와 개별 선거구 단위로 나누어서 살펴볼 때 생기는 첫 번째 의문은 바로 개별선거구에서의 정당체계가 어떻게 전국적인 정당체계로 전환되는지 혹은 집약되는지 하는 것이다. 이것이 바로 취버와 콜먼이 의문을 가지고 연구하는 이른바 정당집약(party aggregation)의 문제이다.

취버와 콜먼(2004)은 소선거구제를 채택하는 나라에서 개별 선거구 단위의 정당체계를 넘어서 국가 전체적 차원에서 정당체계가 만들어지는 과정을 광대한 데이터를 가지고 체계적으로 분석하고 있다. 물론 그들이 사용하는 데이터는 비단 인도의 것만이 아니다. 캐나다, 영국, 미국도 포함되어 있다. 하지만 우리의 관심사는 여기서 인도이기 때문에 인도와 관련된 부분만 언급하기로 한다.

득표율로 계산한 정당체계를 살펴볼 때 인도의 경우 개별선거구 단위에서는 독립 이후 2000년까지 상대적으로 별다른 변동을 찾아보기 힘들다. 이것은 의석비율로 계산한 전국범위 정당의 수가 급격히 변동한 것과는 대조적이다. 의석비율로 살펴볼 때 인도의 경우 국민회의당이 1952년 선거에서 1971년 선거까지 단독으로 과반 이상의 의석을 획득해 단독 정부를 구성하는 일당우위 체제였다. 실제로 1967년을 제외하고는 1972년 선거까지 국민회의당은 의회의석의 70% 이상을 차지하고 있었다(Rudolph and Rudolph, 1987: 130). 하지만 1977년 이후 국민회의당이 의회에서 누렸던 지배적인 지위가 변동을 겪었다. 결과적으로 보면 그 이전에는 사르토리(Sartori, 1976: 197)가 인도의 정당체계를 일당지배정당체제(predominant party systems)라고 분류하였는데 그 이후에는 점차 다당제로 진입하고 있는 것이다.

하지만 인도의 정당체계를 전국적으로 의석분포도가 아닌 득표율로 계산할 때는 예나 지금이나 변함없이 다당제의 속성을 견지하고 있다. 그리하여 1977년 이전 국민회의당의 의회에서의 우월적인 지위도 득표율의 뒷받침이 없는 상태에서 이루어진 것이다. 다시 말하면, 국민회의당은 독립 이후 한 번도 총득표율이 50%를 넘은 적이 없다. 대부분 40%에서 50% 이하의 득표율을 유지하였을 뿐이다(Rudolph and Rudolph, 1987: 131). 다만 변동이 있다면 동일한 다당제의 틀 아래서 유효정당의 수가 1980년대 후반과 1990년대 초반에 들어서면서 급격히 증가하고 있다는 것이다.

한편, 개별 선거구 단위에서 살펴볼 때도 인도의 경우 정당체제의 변화를 감지하기는 힘들다. 인도의 개별 선거구에서의 유효정당의 수를 살펴보면, 독립이후 2000년까지 모든 선거에서 개별 선거구를 다 합한 수인 5,348개의 선거구에서 개별적으로 유효정당수를 계산하면 표준편차 0.71이고 평균이

2.52이다(Chhibber and Kollman, 2004: 40). 이것은 상당수 선거구에서 다당제적 요소를 보여주지만 전반적으로는 듀베르제의 법칙에 크게 벗어나지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 선거구 단위의 유효정당수를 시기별로 보면, 독립 이후 첫 선거부터 2000년까지 평균적으로 볼 때 유효정당수는 2에서 3 사이에서 움직이고 있다. 즉, 특별한 변동을 보여주고 있지 않거나 변동의 폭이 상대적으로 작다.

취버와 콜먼이 던지는 질문은 왜 개별 선거구 단위에서는 정당의 수가 변동이 거의 없는 반면 전국단위의 선거결과를 취합하여 계산한 정당의 수는 1980년대와 1990년대 와서 급격하게 증가하고 있는가 하는 점이다. 보다 구체적으로 말하면, 그들은 득표율로 계산한 전국적인 범위에서의 정당의 수(N_n)에서 개별 선거구 단위의 정당 수의 평균값(D_n)을 뺀 값을 정당집약(partly aggregation)의 값이라고 규정하고 이 값이 왜 증가하였는지를 설명하고자 한다. 여기서 주의할 점은 일반적인 용어로 볼 때는 이 값이 작은 것이 정당집약이 더 잘 된 것이고 반대로 그 값이 큰 것이 전국적으로 정당집약이 덜 된 것이다. 따라서 취버와 콜먼의 정당집약의 정의는 일반인들에게 오해를 사지 않으려면 반대로 규정되어야 한다.

이로써 취버와 콜먼은 지금까지 듀베르제의 법칙에서 여전히 미해결의 과제로 남아있었던 개별 지역구 선거결과와 전국적인 취합을 야기하는 인과과정을 밝히는데 사실상 첫발을 내디딘 사람들임에 다름없다. 물론 이러한 문제를 심각하게 제기한 학자는 그들이 처음은 아니다. 예를 들면, 콕스(Cox, 1997)도 이러한 문제를 제기하고 그 답을 시도하였다. 하지만 취버와 콜먼에 비하면 초보적인 수준이고 그의 연구는 대통령제에서의 정당집약의 문제를 다루고 있을 뿐이다. 콕스의 주장에 따르면, 대통령 선거가 의회선거에서 개별적인 선거구에서의 정당체계가 아닌 전국적인 정당체계를 양산하는 원인으로 작용할 수 있다고 한다. 하지만 인도의 경우 비록 대통령이 간접선거로 선출되지만 대통령제가 아닌 내각제를 실시하고 있다는 점에서 대통령선거를 의회선거에서의 정당집약의 원인으로 볼 수는 없다.

취버와 콜먼의 경우, 자신들이 던진 질문에 대한 답은 중앙과 지방의 권력 분립 관계여부에 달려있다고 한다. 즉, 그들의 가설은 정당집약도와 정치적

이거나 경제적인 집중도 사이에는 깊은 연관성이 있다는 것이다. 보다 자세하게 그들의 주장을 살펴보면 다음과 같다.

중앙정부에 경제적 권한과 정치적인 권한이 집중될 때 국회선거에서 정당 집약을 달성하기가 보다 용이하다. 정책 결정 권한이 보다 고위층의 행정부에 몰릴수록 투표자들은 보다 광범위한 수준에서 집약이 가능한 정당의 간판 아래 출마한 후보를 선택하는 경향이 더욱 강해진다. 또한 입후보자들은 보다 고위층의 정부에서 주로 다룰 수 있는 이슈들에 대한 정책노선을 전달할 수 있는 정당의 간판을 선택하여 출마하려고 할 것이다. 보다 작거나 지역적으로 편중된 정당들은 점점 더 투표자들의 선호에서 밀려나게 된다. 왜냐하면 투표자들은 경제활동을 통제하거나 공적자원을 확보할 수 있는 위상에 있는 그런 정부에 영향을 가장 잘 미칠 수 있는 정당에 속한 입후보자를 점점 더 선호하게 될 것이기 때문이다. 일반적으로 말하면, 권력의 중앙집중화는 정당체계의 전국화를 수반할 것이라고 추정할 수 있다(Chhibber and Kollman, 2004: 101).

이와 반대로 “투표자들이 관심을 갖는 이슈에 대한 권한이 하위 행정부에 분산되어 있거나 아니면 지방화 되어 있을 때(권한이 여러 개의 다른 정부들에 분산되어 있을 때), 지역정당이나 주나 지방에 기반을 둔 정당이 형성되어 살아남을 정치적인 여지가 보다 많다. 이것은 특히 연방제 아래서 더욱 그러한데 왜냐하면 주나 지방에 기반을 둔 정당들이 주정부나 지방정부를 통제할 수 있기 때문이다(Chhibber and Kollman, 2004: 101).”

이러한 가설 하에 취버와 콜먼은 권한의 집중도를 측정하기 위하여 중앙과 지방정부 간의 헌법과 법적인 권한(constitutional and legal authority), 개발정책을 둘러싼 권한(development policies), 그리고 정부의 상대적인 크기(size of governments) 등을 지수로 설정하여 경험적으로 분석하고 있다.

그 결과 취버와 콜먼은 인도에서 정당집약도와 권력의 중앙집중도가 상당히 연관관계가 있다는 것을 발견한다. 인도에서 “정당집약도는 1970년대에 가장 낮았고 가장 높았을 때는 1990년대와 2000년 선거에서 일어났다. 정당 집약은 인디라 간디의 중앙집권화 기간에 전국적으로 가장 잘 되었고 인도가 아마도 역사상 가장 분권화된 시기로 보이는 최근의 선거들에서는 가장 비효

과적으로 이루어졌다(Chhibber and Kollman, 2004: 199-200).”

취버와 콜먼의 주장은 우선 아주 광대한 데이터를 가지고 분석하고 있기 때문에 상당히 설득력이 있다. 또한 이들의 주장은 돈이나 권력이 집중되면 그에 따라서 사람들의 모임인 정당들도 분산되기 보다는 집중된 권력에 의해서 체계적으로 묶일 수밖에 없다는 일반인들의 인식처럼 어찌면 아주 당연한 것처럼 들린다. 하지만 그들의 논리에 문제점이 없지는 않다. 그들의 설명이 보다 타당성을 갖기 위해서는 권력이 약화된 중앙에서 정당체계가 다당화된 것에 비례해서 권력이 강화된 각 지방의 정당의 수는 줄어서 양당제에 가까운 쪽으로 접근해 주어야 한다. 즉, 취버와 콜먼의 주장이 맞다면, 지방과 중앙의 권력관계의 변화에 따라서 그와 비슷한 방향으로 지방과 중앙의 정당체계의 변화를 수반할 것으로 기대되지만, 실제로는 그렇지 않다. 중앙의 정당체계는 1990년대에 와서 뚜렷한 변화를 보이고 있지만 그에 비해서 지방의 정당체계는 그에 준하는 만큼 변화를 보여주고 있지 않다. 더군다나 지역 구 단위의 경우 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 이러한 지방에서의 유효정당의 수는 더욱 줄어들 것으로 기대되는데, 실제로는 1990년 이후 선거에서 지방의 유효정당수는 평균적으로 3을 넘지는 않지만 2보다는 3에 가까운 다당제적 성향을 보이고 있다.

둘째로 우리가 주의할 점은 공간적 개념으로서 권력의 집중도와 권력의 실질적인 행사 측면에서 바라본 집중도를 구분할 필요가 있다는 것이다. 취버와 콜먼이 오해하고 있는 것은 (1) 중앙권력이 지방권력에 비해서 비대해지는 것과 (2) 중앙권력이 소수의 정당이나 사람에게 집중되는 것을 동일시하는 것이다. 그들이 말하는 공간적 측면에서 권력의 집중도와 일반적으로 사람들이 말하는 권력행사 방식에서의 권력집중도는 구분되어야 한다. 그리하여 권력이 중앙에 집중되어 있다고 하더라도 중앙에 집중된 이 권력이 상당히 분권적으로 행사되는 경우와 일인에 의해서 행사되는 경우가 있을 수 있다. 그리하여 우리는 취버와 콜먼의 이론에서 말하고 있는 공간적인 측면에서 권력의 집중도는 반드시 권력을 행사하는 주체의 수의 감소를 가져온다고 보기 힘들다. 하지만 반대로 권력주체의 수가 줄어들어 소수에게 집중될 때에는 공간적인 측면에서도 역시 권력이 집중될 수밖에 없다고 본다. 예를

들면, 인디라 간디가 개인적으로 막강한 권력을 행사하였을 당시 인도는 취버와 콜먼이 인정하고 있듯이 전국적으로 정당의 집약이 역시 잘 되었다. 즉, 국가통수권자의 개인권력의 강화는 중앙권력의 강화로 연결되지만 중앙권력의 강화가 곧 개인 권력의 강화나 하나나 특정 정당에게로의 지배력의 강화를 의미하지는 않는다. 얼마든지 지방에 비해서 보다 집중된 중앙권력이 여러 정파의 연합에 귀속될 수가 있는 것이다.

공간적인 의미에서의 중앙으로의 권력의 집중과 그렇게 집중된 권력의 행사방식을 구분하고, 중앙권력의 행사방식을 지방정부 차원의 정쟁과 분리하여 생각하는 것은 특히 지방선거와 중앙선거와 분리되어 이루어지는 경우 더욱 유의미하다. 여기서 주의할 점은 인도의 경우 지방선거와 중앙선거를 1971년 국회의원 선거부터 분리하여 실시하고 있다는 것이다.

한편 취버와 콜먼의 주장은 선거제도와 무관하게 권력의 집중에 따라서 정당 수가 감소한다는 것이기 때문에 그들의 주장이 보편성을 가지려면 인도와 달리 비례대표제를 운영하고 있는 나라에서의 선거에도 타당성이 있어야 한다. 하지만 그들이 다루고 있는 4개국, 즉 미국, 인도, 캐나다, 영국 모두가 영국식 소선거구제를 택하고 있는 나라이기 때문에 그들의 연구에서는 자신들의 주장이 과연 비례대표제에서도 그대로 적용이 되는지를 실제로 검증하고 있지는 않다. 다만 그들은 그 가능성을 열어두고 있다.

마지막으로 별도의 독립적인 선거구가 여러 개 존재하고 개별 선거구마다 후보가 각각 다른 소선거구제와 전국적으로 하나의 선거구에서 단일정당명부로 경쟁하는 비례대표제를 비교하면 소선거구제 아래서 전국적인 정당집약의 문제가 발생하고 비례대표제에서는 그런 문제가 없을 것처럼 보일지 모른다. 하지만 비례대표제 아래서도 정당집약의 문제는 여전히 존재한다. 어떻게 보면 소선거구제보다 더 심각한 정당집약의 문제가 존재할 수 있다. 그것은 비례대표제에서 정당이 특정 지역을 지지기반으로 할 때 전국적인 정당집약의 문제가 심각하게 발생할 수 있기 때문이다. 이런 경우 취버와 콜먼의 이론이 적용될 수 있는지는 실제로 연구를 해봐야하는 문제이다. 즉, 중앙으로 권력이 집중되는 경우 그 결과 지역적으로 세력화하여 있는 제 정파들의 분립이 억제되고 전국적으로 정당이 통합되는지 의문이다. 하지만 비례대표

제가 소수정당의 분립을 촉진하는 제도적인 유인체계를 가지고 있다고 한다면, 비례대표제 아래서 중앙권력이 집중화되는 경우 정당의 전국적인 집약이 보다 용이하게 진행되기 보다는 오히려 소외된 지역엘리트들에 의한 저항으로 지역 간 알력만 강화될 여지도 있다고 하겠다.

IV. 결론: 인도정치 연구의 심화를 기대하며

이 연구노트에서는 국내 정치학계가 지금까지 중국이나 미국 일본 등에 비하여 인도에 대해서 상대적으로 무관심하였음을 지적하고 지금이라도 학문의 균형적인 발전을 위해서 인도에 대한 체계적인 연구가 필요함을 역설하였다. 특히 이 연구노트는 본격적인 인도 비교정치 연구에 앞서 일종의 예비작업으로 기존의 연구에서 핵심적인 연구 아젠다를 살펴보고 논쟁점을 검토하는 것을 주목적으로 삼았다. 이를 위해서 미국의 비교정치학 연구에서 인도와 관련하여 주목할 만한 두 개의 주장을 중심으로 논지를 소개하고 몇 가지 문제점들을 다루어 보았다.

인도비교정치 연구에서 주요한 연구주제 중 하나인 민주주의의 문제와 관련하여 주로 논의되는 사항은 민주주의의 이행이라기보다는 민주주의의 공고화와 관련된 부분이다. 민주주의의 이행과 관련한 논쟁이 적은 것은 인도가 근대민주주의 종주국 중 하나인 영국의 식민지를 경험한 결과 민주주의가 자연스럽게 이식되었기 때문에 충분히 이해할 수 있는 문제이다. 하지만 많은 학자들이 여전히 갑론을박하는 문제는 그렇게 식민지 통치의 잔재로서 물려받은 민주주의가 어떻게 엄청난 사회경제적 불평등과 빈곤 그리고 폭력 등과 같은 열악한 여건 속에서도 지속되어왔는가 하는 점이다. 이것은 민주주의의 공고화 문헌에서 일반적으로 발견되는 논리, 즉, 사회경제적 여건이 민주주의에 직접적인 위협은 되지 않더라도 궁극적으로 위협이 될 수도 있다는 시각(Linz and Stepan, 1996: 76-81)과는 상충되는 사실이다.

지금은 고인이 된 와인너 교수는 이에 대한 답으로 인도정치의 분절화

(segmentation)를 내세우고 있다. 즉 지역마다 다른 정치적인 균열구조와 연방주의의 성공적인 운영으로 한 곳에서의 정치적인 혼란이 다른 지역으로 확산되지 않는다는 것을 인도 민주주의 운영의 중요한 성공요인으로 꼽고 있다.

연방주의와 지역 간 다양성이 민주주의의 안정에 기여한 점을 부인하기 힘들 것이다. 하지만 인도와 마찬가지로 영국의 식민지였고 또한 연방주의를 채택하고 있는 나이지리아의 경우 정치적인 혼란을 피할 수 없었던 것을 상기하면 이것만으로는 민주주의 안정을 가늠하기는 힘들다. 이런 문제를 보완하기 위해서 우리는 후발 민주주의 국가 중 인도의 민주주의가 갖고 있는 특이성 중 하나인 대중의 낮은 정치적 동원 내지 참여에 주목할 필요가 있다. 이러한 대중의 저조한 정치적 동원 내지 참여는 특히 식민지 독립 후 초기에 인도의 민주주의 안정에 기여하였다고 볼 수 있다. 물론 어느 정도의 대중의 정치적인 동원과 참여는 민주주의 그 자체의 운영을 위해서는 필수적인 조건이지만 이러한 대중의 동원과 참여가 초기 민주주의 정착화 시기에 과다하게 일어나는 경우 체제의 수용능력을 초과할 수도 있다. 이것은 특히 인도와 같이 열악한 사회경제적 환경 속에서는 더욱 그러하다. 이런 점에 비추어 볼 때, 1990년대 무렵에 와서야 비로소 사회기층 대중의 정치적 참여가 비교적 활발하게 전개되기 시작한 것은 어쩌면 인도 민주주의 체제 안정의 차원에서는 불행 중 다행일 것이다.

이러한 사회기층의 정치적 참여의 제고와 더불어 인도의 정당정치 환경도 1990년대에 와서 확연하게 변하였다. 이것은 한 마디로 수많은 지역정당의 출현, 다양한 사회경제적 집단들의 독자적인 정치세력화, 다당제의 등장으로 요약할 수 있다. 인도 정당체계 연구의 대부분이(Chatterjee, 1997; 고경희, 2001; Hasan, 2002; Mehra, Khanna, and Kueck, 2003) 인도국민의 회당의 일당우위체제의 등장과 몰락에 초점을 맞추고 있는 반면에 치버와 콜먼의 경우 정당체계의 수준을 보다 세분화하여 논의하고 있다. 즉, 그들은 전국적인 범위에서의 정당체계와 주단위의 정당체계 그리고 지역구 단위의 정당체계를 나누어서 바라볼 때 가장 낮은 단위인 지역구 수준에서는 급격한 정당체계의 변화가 없는데도 불구하고 어떻게 전국적인 수준에서 유효정당

수의 급격한 증가가 있는지를 살펴본다.

이 연구주제에 대한 해답을 그들은 중앙권력의 지방으로의 분권화 내지 다원화에서 찾고 있다. 즉, 그들은 중앙권력의 지방으로의 이전이 강화되면 될수록 전국적인 정당체계도 이것을 반영하여 다당제로 전환된다고 본다. 인도의 연방주의적인 정치환경과 실제로 수많은 지역정당의 출현을 볼 때, 취버와 콜먼의 주장은 상당히 설득력이 있다.

이러한 권력의 집중과 분산으로 정당의 체계를 설명하는 것은 정당체계 연구에서 우리가 흔히 보는 설명방식이 아니다. 정당체계 설명에서 일반적인 변수는 선거제도와 사회경제적인 균열구조이다. 취버와 콜먼의 주장이 특이한 것은 이러한 일반적인 변수를 접어두고 새로운 변수를 들고 나왔다는 점이다. 취버와 콜먼이 논하고 있듯이, 일반적인 설명을 취하고 있는 많은 인도 정당연구자들이 명시적이든 아니면 묵시적이든 간에 차용하여 사용하는 정치사회학적인 설명, 즉 사회균열구조로는 인도의 다당제를 설명할 수 없다. 무수히 많은 정당의 수보다도 훨씬 더 많은 정치사회학적인 균열이 존재하기 때문에 정치사회적인 변수만 가지고는 인도 정당의 수를 실제보다는 과대추정하게 된다. 그렇다고 선거제도를 가지고 추정하는 것도 문제가 있다. 왜냐하면 급격한 정당체계의 변화에도 불구하고 전국적인 수준에서 시행하고 있는 선거제도는 여전히 단순다수결제 혹은 소선거구제로 변동이 없었기 때문이다. 일반적으로 불변하는 어떤 것으로 변하는 어떤 것을 설명할 수는 없다.

아직 누구도 이러한 인도정당체계 변화에서의 딜레마에 대한 해답을 명쾌하게 제시한 사람은 없다. 취버와 콜먼이 나름대로 해답을 제시하고 있지만 몇 가지 문제점이 있다. 그 중 한 가지 문제점으로 지적하고 싶은 것은 그들의 설명이 보다 타당성을 갖기 위해서는 권력이 약화된 중앙에서 정당체계가 다당화된 것에 비례해서 권력이 강화된 각 지방의 정당의 수는 줄어서 양당제에 가까운 쪽으로 접근해 주어야 한다. 즉, 취버와 콜먼의 주장이 맞다면, 지방과 중앙의 권력관계의 변화에 따라서 그와 비슷한 방향으로 지방과 중앙의 정당체계의 변화를 수반할 것으로 기대되지만, 실제로는 그렇지 않다. 중앙의 정당체계는 1990년대에 와서 뚜렷한 변화를 보이고 있지만 그에 비해서 지방의 정당체계는 그에 준하는 만큼 변화를 보여주고 있지 않다. 더군

다나 지역구 단위의 경우 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 이러한 지방에서의 유효정당의 수는 더욱 줄어들 것으로 기대되는데, 실제로는 1990년 이후 선거에서 지방의 유효정당수는 평균적으로 3을 넘지는 않지만 2보다는 3에 가까운 다당제적 성향을 보이고 있다.

따라서 인도의 정당체제 변화가 보여주는 딜레마는 여전히 극복해야 하는 연구과제로 남는다. 다만 여기서 지적하고 싶은 것은 한 연구에 따르면, 일반적으로 기본단위 선거구에서의 유효정당수는 제1당의 득표율에 의해서 많이 좌우된다는 사실이다(최정욱, 2005). 그리고 이 득표율은 또 다시 정당의 지역구에서의 사회경제적 지지기반과 후보자의 개인적인 성향의 함수이다. 이러한 주장이 맞다면, 인도에서의 정당체제의 변화의 단초는 대부분의 지방에서 최대 득표율을 보였던 인도국민회의당의 궁극적인 약화에서 찾을 수 있을 것이다. 이러한 지배정당의 약화 내지 와해가 개혁이후 급속도로 진행되고 있는 중앙권력의 분권화에서 비롯된 것인지 아니면 1990년대에 와서 본격적으로 시작된 어떤 사회경제적인 구조의 변동에서 기인하는지 아니면 어떤 제3의 요인에 의한 것인지는 추가로 연구되어야 하는 과제이다.

마지막으로 우리나라 기성 정치학자들도 이제 인도정치에 대한 비교연구에 보다 많은 관심을 가져주기를 바라고 또 학문후세대들은 본격적으로 인도정치연구를 하여주기를 바라마지 않으면서 이 글을 마무리하고자 한다. 비록 위에서 거론하고 있는 두 가지 연구주제가 인도에 대한 비교연구 전부를 대변한다고 결코 볼 수 없지만 이를 통하여 인도연구가 지닌 학문적 가능성을 최소한 어느 정도 보여주었다면 그로써 만족한다.

참고문헌

- 고경희. 2001. 「인도의 사회균열과 정당체제: 포괄정당의 쇠퇴와 대항정당의 사회균열 동원전략」. 『한국정치학회보』 35권 4호 pp. 317-335.
- 최정욱. 2005. 「정당의 수에 관한 일반이론의 모색: 최대득표율이론 이론과 검증」. 『한국정치학회보』 39권 1호 pp. 145-159.

- Handbook of the World: 2005-2006*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Banks, Arthur S. et al., eds. 2004. *Political Handbook of the World*. Washington D.C.: CQ Press.
- Bouton, Marshall and Philip Oldenburg, eds. 1999. *India Briefing: A Transformative Fifty Years*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Brass, Paul R. 1991. *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. New Delhi: Sage Publications
- _____. 1994. *The Politics of India since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chadda, Maya. 2000. *Building Democracy in South Asia: India, Nepal, and Pakistan*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Chandra, Kanchan. 2004. *Why Ethnic Parties Succeed: Patronage and Ethnic Head Counts in India*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chatterjee, Partha. 1997. *State and Politics in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Chhibber, Pradeep K. 2001. *Democracy without Associations: Transformation of the Party System and Social Cleavages in India*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Chhibber, Pradeep K. and Ken Kollman. 2004. *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalh, Robert. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds. 1995. *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Dix, Robert H. 1994. "History and Democracy Revisited." *Comparative Politics* 27(1), pp. 91-105.
- Dreze, Jean and Amartya Sen. 2002. *India: Development and Participation*. Oxford: Oxford University Press.
- Frankel, Francine R. *India's Political Economy 1947-2004*. New Delhi: Oxford University Press.
- Frankel, Francine R., Zoya Hasan, Rajeev Bhargava, Balveer Arora, eds. 2000. *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy*. New Delhi: Oxford University Press.
- Funston, John, ed. 2001. *Government and Politics in Southeast Asia*. London: Zed Books.
- Hardgrave, Robert L., Jr. and Stanley A. Kochanek. 2000. *India: Government and Politics in a Developing Nation*. Forth Worth: Harcourt Colledge Publishers.

- Hasan, Zoya, ed. 2000. *Politics and the State in India*. New Delhi: Sage Publications.
- _____. 2002. *Parties and Party Politics in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- International IDEA. 2003. *Voter Turnout since 1945: A Global Report*. Stockholm, Sweden: International IDEA.
- Jalal, Ayesha. 1995. *Democracy and Authoritarianism in South Asia: A Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jayal, Niraja Gopal, ed. 2001. *Democracy in India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Khilnani, Sunil. 1999. *The Idea of India*. New York: Farrar Straus Giroux.
- Kim, Chan-wahn. 1999. "Economic Liberalization and India's Foreign Policy 1990-1995." Ph.D. dissertation of University of Delhi.
- Kingsbury, Damien. 2001. *Southeast Asia: A Political Profile*. New York: Oxford University Press.
- Kohli, Atul. 1990. *Democracy and Discontent: India's Growing Crisis of Governability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul, ed. 2001. *The Success of India's Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1991. *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Mansingh, Surjit. 2006. *Historical Dictionary of India*. Lanham, Maryland: The Scarecrow Press, Inc.
- Mehra, Ajay K., D.D. Khanna and Gert W. Kueck, eds. 2003. *Political Parties and Party Systems*. New Delhi: Sage Publications.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli, and Vivienne Shue, eds. 1994. *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mitra, Subrata K., Mike Enskat, and Clemens Spiess, eds. 2004. *Political Parties in South Asia*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- Mitra, Subrata K. and V. B. Singh. 1999. *Democracy and Social Change in India: A Cross-sectional Analysis of the National Electorate*. New Delhi: Sage Publications.
- Mueller, Dennis C. 1989. *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

- Riker, William H. 1982. "The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science." *American Political Science Review* 76, pp. 753-766.
- Robb, Peter. 2002. *A History of India*. New York: Palgrave.
- Rose, Richard, ed. *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Rossiter, Clinton, ed. 1961. *The Federalist Papers*. New York: Mentor.
- Rudolph, Lloyd I. and Susanne Hoeber Rudolph. 1987. *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: Chicago University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shastri, Amita and A. Jeyaratnam Wilson, eds. 2001. *The Post-colonial States of South Asia: Democracy, Development and Identity*. New York: Palgrave.
- Smith, Graham, ed. 1995. *Federalism: The Multiethnic Challenge*. London: Longman.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Voters: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Thakur, Ramesh. 1995. *The Government and Politics of India*. London: MacMillan Press.
- Weiner, Myron. 1989. *The Indian Paradox: Essays in Indian Politics*. New Delhi: Sage Publications.
- Wolpert, Stanley. 2004. *A New History of India*. New York: Oxford University Press.

Research Note on India's Democratic Consolidation and Political Party System Change

Jungug Choi

Assistant Professor, Department of Political Science
Konkuk University

This research note is written in an attempt to overcome the relative lack of research interest in India among the Korean political scientists. This preliminary note deals with two key issues of comparative politics bearing on India - successful democratic consolidation and radical change in political party systems. In particular, it provides a critical review of Weiner's argument that federalism and social segmentation have contributed to democratic stability amid India's unfavorable

socioeconomic conditions as well as on Chhibber and Kollman's hypothesis that extensive decentralization is primarily accountable for the dramatic increase in the effective number of political parties at the national level in India since the early 1990s.

Key Words: India, democracy, federalism, social segmentation, political party systems, decentralization