

## 선거제도, 사회구조와 정당체계: 인도네시아 1995년과 1999년 총선거\*

최정욱\*\*

### I. 서론

1980년대 중반부터 필리핀에서 시작된 아시아 지역의 민주화 바람은 1997-1998년 외환위기를 지나면서 인도네시아에까지 미치게 되었다. 세계 인구 4위의 나라이자 최대 이슬람 국가인 인도네시아의 민주화는 비상한 관심의 대상이 아닐 수 없다. 이 문제는 외국 학계만이 아니라 국내 학계에서도 다양한 각도에서 연구되고 있다. 하지만 무엇보다 비교정치학자의 관심을 끄는 것은 이 거대한 민주주의 체제가 과거 1955년의 불안정한 민주주의 체제와 결국은 똑같은 비운을 맞이할 것인지 아니면 이번에는 외우내환을 덮고서 굳건히 설 것인지 하는 문제이다. 이 문제에 대한 답이 여러 가지 변수에 달려 있음은 말할 나위가 없다. 특히 그 중에서도, 민주주의 체제를 실제로 움직이는 정파들의 정치적인

---

\* 이 논문은 2004학년도 건국대학교 신입교원연구비 지원에 의한 논문임. 원고에 관해서 논평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드린다.

\*\* 건국대학교 정치외교학과 조교수. drchoi@konkuk.ac.kr.

지도와 같은 역할을 하는 안정적인 정당체계의 구축이 하나의 관건임은 분명하다.

여기서는 정당체계의 성립을 결정하는 여러 변수에 관한 비교정치학계의 기존 일반논의를 인도네시아의 경험에 미루어 재검토 해보고자 한다. 논의는 1999년 체제 이행 성격을 갖는 총선거를 주로 분석 대상으로 하지만 한 번의 선거만으로 어떠한 보편적인 결론을 내리기 힘들기 때문에, 자료가 있는 범위에서 과거 1955년 인도네시아 총선거도 동시에 살펴보고자 한다.

인도네시아 최초의 선거인 1955년 선거와 오랜 기간의 권위주의 체제 기간이 지난 다음 처음으로 갖는 1999년 선거를 동시에 다루면 우리는 두 가지 연구 이점을 갖게 된다. 하나는 선거제도라는 변수를 통제하면서도 통시적인(longitudinal) 비교를 할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 선거제도를 통제하고서 동시대의 지역 간의 공통점과 차이점을 동시에 비교(cross-sectional comparison)할 수 있다는 것이다. 앞의 것이 가능한 것은 인도네시아의 경우, 양 선거에서 선거제도상 약간의 차이점이 존재하지만 모두 비례대표제를 도입하였기 때문이고, 후자가 가능한 것은 다른 비례대표제에서 흔히 보듯이 전국을 하나의 선거구로 묶어서 선거를 치른 것이 아니라 여러 개의 선거구로 나누어서 선거를 치렀기 때문이다.

본론에 들어가기 전에 정당체계의 의미에 관해서 불필요한 오해를 사지 않기 위해서 잠깐 언급하고 넘어갈 필요가 있다. 초기 연구(Duverger 1954; Rae 1971; Mair 1990)에서는 정당체계는 주로 국회 내의 의석수 분포를 염두에 두고 사용되었지만 최근의 경향은 그 의미가 훨씬 확대되어 사용된다(Cox 1997). 그리하여 우리는 의석수가 아니라 득표수를 가지고 정당체계를 정의할 수도 있고, 또한 전국적으로 취합된 의석수의 분포가 아니라 하위단위인 개별 선거구에서의 의석수 분포나

득표율 분포를 가지고 정당체계를 정의할 수도 있다. 한 걸음 더 나아가, 정당만이 아니라 후보자의 득표율을 가지고 정당체계를 논할 수도 있다. 이렇게 다양한 의미에도 불구하고 공통된 점은 이제는 정당체계를 이념과 같은 기준으로 질적으로 구분하지 않고 양적으로 구분하는 경향이 강하다는 것이다. 이런 경우 정당체계는 대체로 유효 정당수나 후보수(the effective number of political parties or candidates)를 의미한다.<sup>1)</sup> 이런 관점에서 보면, 정당체계는 민주주의 선거정치의 경쟁성을 측정하는 지표와 동일하다. 다시 말하면, 유효 정당수나 후보수가 많을수록 정당이나 후보가 표나 의석을 얻기 위해서 일종의 정치시장인 선거에서 보다 치열하게 경쟁한다는 의미가 된다. 따라서 이런 경우 정당체계는 선거의 경쟁성 또는 정치권의 경쟁구조와 동일한 의미를 갖는다.

이 글에서 사용하는 정당체계는 전국이 아니라 실제 경쟁단위(즉 선거구)에서 득표율을 기준으로 계산한 유효 정당수를 의미한다. 전국적인 범위에서 최종적으로 취합된 결과로서의 정당체계는 개별 실제 선거구의 선거결과들을 기반으로 하여 선거법에 정하는 바에 따라서 기계적으로 계산하여 취합한 것에 불과하고, 실제 선거구 단위에서 효력이 나타나는 선거제도의 인간행위에 대한 역학이나 다른 독립변수 그 자체와는 관계가 없다. 또한 여기서는 의석이 아니라 표를 가지고 유효 정당수를 계산하는데, 그 이유는 득표가 의석 취득의 기반일 뿐만 아니라 의석배당은 득표율이 주어지면 선거법 또는 제도에 따라서 기계적으로(mechanical) 계산하는 문제이고 그 과정에 어떠한 인과관계(causality)도 개입되지 않기 때문이다.

이 글은 특히 정당체계를 제도로 설명하고자 하는 제도론과 그와 반대로 사회문제를 중심으로 한 비제도론을 개괄하는 것으로 시작한다.

1) 일반적으로 유효정당수(N)를 계산하는 식은  $1/\sum p_i^2$ 인데, 여기서 n은 전체 입후보자나 정당의 수이며, p는 각 후보자나 정당이 얻은 표나 의석의 비율을 가리킨다.

이는 인도네시아의 경험에 비추어 볼 가설을 도출하기 위한 정지작업과 같은 것이다. 그 다음 절에서는 여기서 나온 정당체계에 관한 다양한 가설을 두 번의 인도네시아 선거결과에 적용하여 본다. 마지막 장에서는 연구 결과를 정리하고 그것이 가지는 함의를 다루고자 한다.

## II. 선거제도, 사회구조, 정당체계: 기존의 가설 검토

정당체계에 관한 기존의 연구자들은 크게 정치 제도론자들과 사회학적인 경향이 강한 학자군 두 개의 진영으로 나누어 볼 수 있다. 정치 제도론자들은 제일 중요한 정당체계의 결정요인이 선거제도 (electoral systems)나 다른 경기규칙의 구성 요소들이라고 보는 반면 반대 진영 사람들은 사회 경제적인 문제들에 더 많은 비중을 두고 있다. 우선 제도론자들의 핵심 명제 3가지를 살펴보자. 그것은 뒤베르제의 법칙 (Duverger's law)(Duverger 1954), 타게퍼라와 슈가트의 '일반화시킨 뒤베르제의 규칙'(generalized Duverger's rule, GDR)(Taagepera and Shugart 1989), 콕스의 '선거구 크기 더하기 1'(M+1) 규칙이다(Cox 1997).

뒤베르제의 법칙에 따르면, 소선거제도 또는 단순다수결제(plurality rule)는 비례대표제와 달리 양당제를 만드는 경향이 있다. 이것은 선거가 단순다수결제에 따라서 치러질 때, 실질 정당 수나 후보자 수(N)는 실제 선거의 기본 단위에서 2에 수렴할 것이라는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 이와 대조적으로, 비례대표제나 절대다수결제(majority run-off system)는 다당제를 낳는다고 한다.

2) 뒤베르제의 법칙은 전국 단위에서 설정한 것이다. 하지만 뒤베르제 그 자신도 인정하고 있듯이 진정한 선거제도의 영향은(특히 그의 심리적 요소의 영향은) 선거구 단위에서 관찰되어야 할 것이다.

GDR과 M+1 규칙은 이와 달리 선거구의 크기를 기준으로 한다. GDR은 M이 선거구의 (실질적인) 크기를 나타낸다고 할 때, 유효 정당 수인 N은  $1.25(2+\log M)$ 로부터 상하 1의 오차 이내에 존재한다는 것이다 (Taagepera and Shugart 1989: 145).<sup>3)</sup> 이 규칙은 그 이름이 암시하는 바와 같이 단순다수결제이든 비례대표제이든 선거제도와 무관하게 적용할 수 있다.

하지만, GDR에서 말하는 유효 정당(또는 후보자) 수(N)는 전국단위에서의 득표율로 계산한 것이고 GDR 방정식은 전국 수준에서의 선거 결과를 취합한 다음에 나온 단순한 “경험적인 데이터의 일치(an empirical data fit)”에 불과하기 때문에 그 공식을 그대로 선거구 단위의 정당체계에다 적용하기는 힘들다. 다시 말하면, 그것은 아무런 이론적인 근거가 없는 단순한 데이터의 정렬에 불과할 수도 있는 것이다. 뿐만 아니라, 비례대표제에서 실제 선거구가 전국 단위가 아니라 그보다 작은 하위 단위일 때는, 개별 선거구의 N 값은 전국 수준에서 취합한 N 값보다 작을 가능성이 있다. 다른 말로 하면, 비례대표제는 개별 선거구의 선거결과를 전국적으로 취합해서 하나로 통합해버리면, N의 값을 과대하게 만들 수가 있다. 이러한 문제점에도 불구하고, 타게퍼라와 슈가트는 “뒤베르제가 말하고 있는 모든 이론적인 원리들을 여전히 [GDR에서] 적용할 수 있다”라고 말함으로써 GDR이 기본 선거구 단위에도 별 다른 문제없이 적용할 수 있을 것이라고 보는 것 같다(Taagepera and Shugart 1989: 145-6).

단순다수결제, 즉 선거구 크기가 1인 소선거구제의 경우에, GDR은 뒤베르제의 법칙보다는 주장하는 바가 훨씬 느슨한 이론이다. 뒤베르제의 법칙을 아무리 느슨하게 해석한다고 해도 N은 2.5 이상을 넘을 수

3) 여기서 M은 유효(또는 실질) 선거구 크기를 말한다. 자세한 내용은 타게퍼라와 슈가트 (1989, 부록 C5) 참조.

가 없는 반면에, GDR에 따르면  $N$ 이 최저 1.5에서 최고 3.5까지 변할 수가 있다.  $N$ 이 3이거나 그 이상이면 그것은 다당제를 의미하는 것이며, 이것은 원래 뒤베르제의 법칙과 모순되는 내용이다. 또 다른 문제점은 오차가 너무 크다는 것이다. GDR의 상하 오차 1은 특정선거에서  $N$ 을 제대로 예측하기에는 너무 편차가 크다. 이것은 특히 선거구의 크기가 작을 때, 즉 1이나 2일 때는 심각한 문제가 된다. 1일 때 논쟁의 핵심은 양당제가 되느냐 안 되느냐에 있는데 GDR의 경우에는 양당제가 될 수도 있고 다당제가 될 수도 있다는 말을 하는 것이기 때문에 별로 의미 있는 것이 아니다.

GDR은 원래 전국수준에서의  $N$ 을 나타내는 것이지만, 각스의  $M+1$  규칙은 기본선거구, 즉 경쟁의 기본단위에서의  $N$ 을 염두에 두고 개발한 것이다. 각스에 따르면, “경쟁력 있는 후보나 정당명부의 수는 각 선거체계에서 [순수한 단순다수결제, 단층(single-tier) 비례대표제, 절대다수결제에서]  $M+1$ 을 초과할 수가 없다”(Cox 1997: 139, 괄호 안은 원문). 예를 들어, 명목상 후보자의 수가 단순다수결제에 의한 선거에서 2명을 초과할 때, 너무 많은(over-crowded) 경쟁자가 있다는 뜻이다.

각스는 또한  $M+1$  규칙은 실질 경쟁자 수의 상한선을 설정할 뿐이라고 말한다. 이것은 선거구 크기는 후보자 수가 얼마나 많은가를 결정하는 것이 아니라 그것은 단지  $N$ 의 상한을 설정해 줄 뿐이라는 말이다. 결과적으로, 이러한 상한선 이내에서는 선거제도가 아닌 사회구조, 즉 실질적인 사회 문제가 선거관의 후보자 수에 영향을 미친다. 여기서  $M+1$  규칙의 결가지 이론이 나오는데 그것은 사회구조와 선거구조의 상호작용 가설이다. 자세히 말하면, “ $N$ 은 강력한 선거제도가 존재하거나 사회의 다양성이 높을 때는 작다. 반면에  $N$ 은 선거제도가 허약한 동시에 사회의 다양성이 높을 때만 오로지 크다”(Cox 1997: 142). 따라서 우리는 다음과 같은 표를 여기서 추론해낼 수 있다.

<표1> 각스의 상호작용론

		선거제도	
		강	약
사회구조	동질	양당제	양당제
	이질	양당제	다당제

비록 M+1 규칙은 다른 어떠한 제도론자의 이론보다도 사회구조가 N에 영향을 미칠 소지를 많이 남겨두지만, 선거구의 크기가 1일 때는 그런 여지를 전혀 남겨두지 않는다. 다른 말로 하면, 필터링 효과가 허약한 선거제도가 아니라면 N을 알기 위해서 사회구조를 참조할 필요는 없다. 위 표에서 보듯이, 선거제도가 강력한 것일 때에는 사회구조와 관계없이 언제나 양당제이거나 N이 작기 때문이다.

M+1 규칙의 또 다른 문제점은 선거구의 크기가 정반대로 클 때도 나타난다. M이 클 때는 N의 상한선이 터무니없이 크기 때문에 어떠한 실질적인 N 값을 예측하는 데 도움이 안 된다. 예를 들어, 선거구의 크기가 인도네시아에서 보듯이 60이라고 하면, 우리가 M+1 규칙에 따라 알 수 있는 것은 오로지 N이 61보다 작다는 것뿐이다. 하지만 현실적으로 선거구의 크기와 무관하게 실질 정당수가 두 자리 수가 되는 경우는 거의 없기 때문에 이것은 무의미한 주장이나 마찬가지로 다.

이상 제도론자들의 주장을 요약하면, 단순다수결제를 채택하거나 M이 1일 때 N은 뒤베르제의 법칙에 따르면 2나 2.5보다 작거나 같다. 또한 각스의 M+1 규칙에 따르면, N은 2보다 작거나 2와 같다고 한다. GDR에 따르면, 그 값은 3.5를 넘지 않을 것이다. 한편, 비례대표제가 채택된다면, N은 뒤베르제의 법칙에 따르면 2나 2.5보다 클 것이다. 각스에 따르면, N의 상한값은 M의 값에 따라서 변할 것이다. 예를 들어, M이 각각 2, 3, 4일 때 N은 각각 3, 4, 5를 넘지 않을 것이다. GDR에 따라도 역시, N의 상한값은 M에 따라서 변할 것이다. 예로, 최대한 가능한 N의 값은 M이

각각 2, 3, 4일 때 3.9, 4.1, 4.3이 될 것이다. 각스의 상호작용 가설에 따르면 필터링 효과가 강력한 선거제도가 (예로 단순다수결제) 있을 때나 또는 사회의 이질성이 약할 때는 N은 작다. 그 반면, 필터링 효과가 허약한 선거제도를 택한 동시에 사회의 이질성이 높을 때만, N의 값은 크다는 것이다. 단순히 말하면, 다당제는 오로지 이질적인 사회에서 비례대표제를 택했을 때만 나오며, 사회가 동질적이거나 선거제도가 단순다수결제인 어느 경우에도 양당제가 나온다.

비제도론자들, 즉 정치사회학자들은 정치제도론자들의 주장에 대해서 매우 회의적이다. 예를 들어, 립셋과 로간은 오래 전에 주장하기를, “선거규칙은 정당의 형성을 막거나 지연할 수 있을지 모르지만 일단 정당이 형성되어 자리를 잡게 되면 단순히 선거규칙의 변화를 통하여 정당의 성격을 바꾸기란 힘들 것이다. 사실 대부분의 경우, 선거제도를 독립변수로 간주하고 정당체계를 종속변수로 취급하는 일은 이치에 전혀 맞지 않다(Lipset and Rokkan 1967: 30).” 이러한 비제도론자들이 다수 존재하고 많은 사람들이 그에 심정적으로는 동감을 가지고 있는 것은 사실이지만, 사회학적인 변수를 강조하는 사람들은 제도론주의자들과 비교하여 볼 때 치밀한 이론을 내놓지 못하고 있다는 단점이 있다.

사실, 비제도론자들이 주장하는 바와 같이, 정치적이거나 사회적인 문제의 성질과 수, 그러한 문제들이 상호 작용하는 양식, 개별 문제의 강도(intensity)와 중요도(salience) 등이 어떻게든 N에 영향을 미친다는 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 정치적이거나 사회적인 문제가 N에 미치는 영향에 관해서 치밀한 이론을 찾아보기는 힘들다. 타게파라와 슈거트의 글에서 그러한 이론을 겨우 찾아볼 수 있는데, 이것은 다시 리파트(A. Lijphart)의 주장을 다듬은 것이다. 그들에 따르면, 정당의 수에서 사회 문제(issues)의 수를 빼면 1이 된다고 한다(Taagepera and Shugart 1989: 94). 다시 말하면, 문제의 수에다 1을 더하면 정당의 수가 나온다.



여기서 정당의 수는 의석비율로 따진 전국수준의 유효 정당수이고, 문제의 수는 각기 중요도에 따라서 0, 0.5, 또는 1의 값을 매긴 사회문제의 합이다.

우리는 이러한 공식 그 자체의 타당성을 두고 논쟁을 할 수는 있지만, 그러한 공식을 뒷받치고 있는 기본 구상, 즉 “어떤 사회에 정치 갈등의 차원이 여러 개일 때 그러한 차원이 우연히도 완전히 상호 중첩하지 않는다면, 이 모든 차원을 표현하기 위해서 상대적으로 많은 정당이 필요하다는” 주장을 부인하기는 힘들다(Lijphart 1984: 147-8). 이 연구에서는 이슈의 수를 세는 것과 각 이슈의 중요도를 객관적으로 측정하는 것이 용이하지 않기 때문에 비제도론적인 가설을 별도로 검토하지 않고 다만 비제도론자들의 핵심 주장, 즉 사회구조는 선거제도와 무관하게 독자적으로 정당체계를 결정하는 요소라는 주장을 제도론자들, 특히 각스의 가설을 검토하는 과정에서 필요시 살펴보는 것으로 그칠 것이다.

정당체계에 관한 기존의 이론을 지금까지 살펴보았다. 이러한 검토 결과 우리는 다음과 같은 가설을 인도네시아 상황에 맞추어 도출할 수 있을 것이다. (1)뒤베르제의 법칙이 맞는다면, 인도네시아의 경우 비례대표제를 수용하였기 때문에 유효정당수는 개별 선거구에서 양당제나 그 이하가 될 수 없다. (2)GDR에 따르면, 각 선거구의 유효 정당수는 GDR이 설정한 상한과 하한 범위 안에 주로 놓일 것이다. (3)M+1 규칙에 따르면, 각 선거구의 유효 정당수는 선거구 크기보다 1을 초과할 수 없다. (4)M+1의 파생규칙에 따르면, 비례대표제를 채택한 인도네시아의 경우, 선거구가 사회적으로 이질적인 경우에만 다당제가 나타날 것이고, 그렇지 않은 경우에는 양당제를 보일 것이다. 이제 인도네시아 선거결과를 검토해보자.

### III. 정당체계 이론의 검증: 인도네시아 1955년과 1999년

아시아 외환위기를 가장 심각하게 겪은 인도네시아는 1999년에 민주주의 체제로의 이행을 위해 선거를 실시했다. 이 선거에서의 선거제도는 단순다수결제를 선호했던 과거 권위주의 지배정당이었던 골카르와 그 제도를 반대했던 야당들 간의 타협안으로 채택된 단층(single-tier) 비례대표제였다. 즉 그것은 과거 1950년대 수카르노 집권기에 있었던 선거에서 실시했던 복층(two-tier) 비례대표제가 아니라 각 도(province)를 단위로 한 순수한 단층 비례대표제였다.<sup>4)</sup> 그리하여 인도네시아는 27개의 선거구로 나뉘게 되었는데, 이것은 27개의 독립된 선거를 똑같은 제도 아래 동시에 실시하는 것과 같은 효과를 낳았다. 그리하여 우리는 사실상 선거제도라는 변수를 이론적으로 통제한 상태에서 선거의 결과를 비교할 수 있게 된 것이다.

또한 이 선거에서는 과거 1950년대와 달리 오로지 정당만이 선거에 임할 수 있었고 개인이나 사회단체는 선거에 나갈 수가 없었다. 또한 선거에 참여하기 위해서는 27개 도(provinces) 중에 최소한 9개 도에다 집행위원회를 설립하여야 하고 또 각 도에서도 최소한 절반의 시와 구(districts)에서 집행위를 설치해야만 했다(National Election Commission 1999a). 수하르토의 하야 이후 등장한 수백 개의 유사정당 중에서 이러한 조건을 최종적으로 충족한 정당은 총 48개였다.<sup>5)</sup>

이러한 선거제도의 틀 아래서 치러진 투표 결과에 따라서 1955년과 1999년 각 선거구 단위의 유효 정당 명부수를 계산하면 표 2와 같이 된다. 평균이나 중간값과 같이 전체경향을 보여주는 지수에 따르면, 수하

4) 1955년 인도네시아의 선거와 전후 정치상화에 관해서는 Feith(1957; 1962), Kahin(1964), 그리고 Bouchier and Legge(1994) 참조.

5) 1999년 선거에 관한 보다 자세한 배경 설명을 위해서는 Choi(2001b), 최난경(2002), 전제성(2003)과 양승윤(2003) 참조.

르토 이전이나 이후 선거구 단위에서 측정한 인도네시아의 유효 정당 수에는 큰 차이가 없다. 즉 1955년 이후 격변의 40년 이상의 세월이 중간에 끼여 있지만 정당체계 자체는 전체적으로 보면 크게 바뀌지 않아서, 두 선거 모두에서 선거구 단위 정당체계는 대체로 다당제를 유지하고 있다. 즉 평균값과 중간값이 두 선거 모두에서 약 4.5에 근접하고 있다. 이러한 선거결과는 대체로 비례대표제를 다당제에 결부하는 뒤베르제의 학설과 일치하는 것이다.

<표 2> 1955년과 1999년 인도네시아 유효정당수: 선거구 단위

	1955	1999
평균	4.6	4.3
중간값	4.4	4.5
표준편차	1.1	1.3
최대치	6.7	6.6
최소치	3.0	1.6
선거구 수	15	27

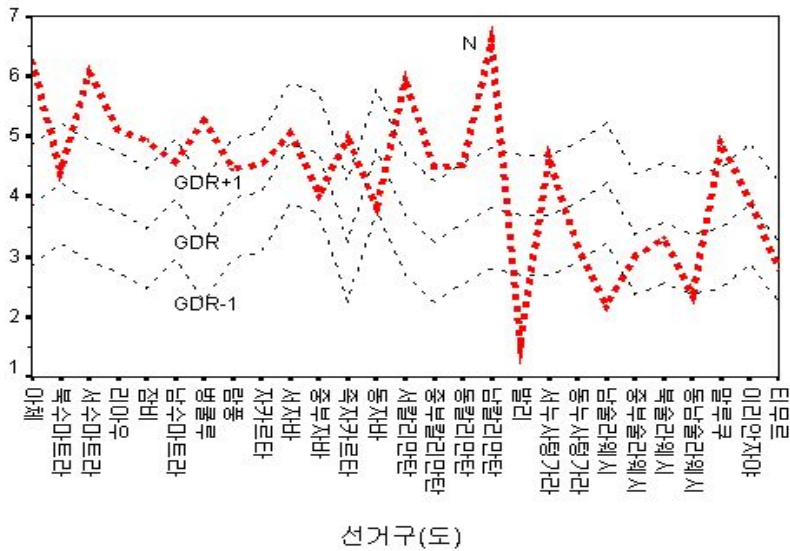
출처: Komisi Pemilihan Umum(National Election Commission)(1999b, 2000).

하지만 우리는 양 선거에서의 다당제가 비례대표제 때문에 일어났다는 뜻으로 해석할 수는 없다. 1955년에는 15개 선거구에서 모두 다당제를 견지하고 있지만, 1999년에는 비례대표제에도 불구하고, N이 발리에서는 1.6이었고, 남부 술라웨시는 2.2, 동남 술라웨시는 2.4 정도로 아주 낮은 수치를 기록하고 있기 때문이다. 특히 발리의 1.6 수치는 주목할 만한 수치이다. 이러한 수치는 소선거구제 아래에서도 흔치 않은 수치이기 때문이다.

인도네시아 선거결과는 GDR이론과 잘 맞지 않는다. GDR 추정 수치와 그에 따른 상하 1의 오차 값을 모두 구하여, 이 수치들을 실제로 각 선거구에서 일어난 유효정당수와 비교하여 보면 이를 알 수가 있다. 도

표가 지나치게 많아지는 것을 피하기 위하여 여기서는 1999년 값만 실는다. 그림 1에서 보는 바와 같이 N은 GDR에 따라서 추정된 N 값과 전혀 상관관계가 없다. 또한 비록 대부분의 실제 N 값이 GDR의 추정치 N 값에서 상하 1의 오차 범위 안에 있음에도 불구하고 여전히 많은 N 값이 실제로 그 오차를 벗어나고 있다. 이러한 예외현상은 1955년에는 조금 덜하지만 여전히 그 때에도 나타났다. 이것은 원래 전국단위 유효정당수를 계산한 것에 바탕을 둔 GDR을 개별 선거구 단위에서의 유효정당수를 예측하는 데 사용하기에는 문제가 많다는 것을 시사하는 것이다.

<그림 1> 일반화시킨 듀베르제 규칙(GDR)과 1999 인도네시아 총선거



출처: KPU(2000).

GDR이 많은 문제점을 내포하고 있는 것과 달리, 각스의 M+1규칙은 전반적으로 아주 만족스러운 결과를 보여주고 있다. 1955년에는 단 두 군데(말루쿠와 동부 칼리만탄)에서만 M+1의 규칙에 따라서 예상한 상한선보다 넘어서는 유효정당수가 나왔고, 1999년에는 이마저도 줄어서, 단 한 곳(벵쿨루)에서만 상한값을 넘는 N값을 가지고 있을 뿐이다. 하지만, 이것은 전혀 이상한 일이 아니다. 왜냐하면 많은 선거구에서 비대한 선거구의 크기로 인해서 N의 상한값이 아주 높게 설정되어 있기 때문이다. 예를 들어, 1999년의 경우, 선거구의 크기가 제일 큰 것은 서부 자바의 82에 이르며 그 다음으로는 동부 자바의 68, 중부 자바의 60이며, 대부분 10을 넘는다. 한편 중부 술라웨시와 동남부 술라웨시의 경우 5로 비교적 작고, 제일 작은 것이 벵쿨루와 동티모르의 4이다.

인도네시아 선거결과는 비례대표제하에서 M+1 규칙이 갖고 있는 문제점을 잘 드러내어 주고 있다. 즉, 선거구의 크기가 커지면서 추정 N값의 상한값이 지나치게 크게 되어 M+1의 규칙으로는 실제 N 값을 예측할 수가 없는 것이다. 다른 각도에서 보면, 이것은 1999년의 경우 (즉 최고 82에서 최저 4까지) M 값의 변화가 극심한데도 그에 따른 N의 값은 (최고 6.57에서 최저 1.57까지) 상대적으로 거의 변화가 없다는 것을 의미한다. 실질적으로 다른 나라의 경우를 보더라도 유효정당수가 7, 8, 9와 같이 높은 경우는 거의 없으므로, 선거구의 크기가 6이나 7이 넘는 경우에는 M+1 규칙은 사실상 의미가 없다. 따라서 M+1 규칙이 정말로 규칙으로서 의미를 가지려면, 선거구가 작을 때 유효정당수가 그 규칙이 정한 상한선을 넘지 않아야 하는 것이다.



살펴보는 것이고 다른 하나는 다당제이지만 사회적 이질성이 높고 단순다수제가 사용된 경우를 살펴보는 것이다. 인도네시아의 경우, 우리는 현재의 선거제도를 보다 강력한 필터링 효과가 있는 종류로 바꿀 때까지는 두 번째 방법은 취할 수가 없다. 그렇지만 첫 번째 방법은 여전히 유효하다. 왜냐하면, 국가 전체적으로 보면 인도네시아는 이질적인 나라이지만 개별 선거구 단위로 내려가면 이질성의 정도가 각기 다를 것이고 어떤 선거구는 분명히 상대적으로 낮은 이질성을 갖고 있을 것이기 때문이다.

그리하여 우리가 비례대표제를 취하고 있는 인도네시아에서 사회적으로 비교적 동질적인 선거구와 그렇지 않은 선거구를 분리하여 그 둘 간의 유효정당수를 비교할 수가 있을 것이다. 그 결과 (1)비교적 동질적인 선거구에서 그렇지 않은 선거구보다 더 적은 유효정당수가 나타난다면, 특히 그 정당의 수가 양당제에 가깝고, 그와 동시에 (2)이질성이 강한 선거구에서는 그와 반대되는 현상이 발견된다면 우리는 각스의 상호작용 이론의 타당성이 어느 정도 검증된다고 볼 수 있을 것이다.

여기서 이질성은 종교의 수와 종족의 수를 가지고 측정을 한다. 이러한 지표는 각스가 사회적 이질성을 언급할 때 실제로 염두에 둔 것들이다. 물론 이 두 가지 모두 상대적인 인구수의 비중을 고려하여 (우리가 N을 측정하는 방식과 마찬가지로) 실질적인 종교와 종족의 수를 각 선거구 마다 계산할 수가 있다. 그 결과 두 개의 측정치가 모두 평균보다 어느 정도 높은 선거구를 비교적 이질적이라고 보고 두 개의 수치가 평균보다 어느 정도 낮은 선거구를 비교적 동질적이라고 볼 수 있을 것이다. 여기서 데이터는 2000년 인도네시아 인구센서스 결과에 기반을 둔 것이다. 1955년은 센서스 결과가 없기 때문에 여기서 제외하였다. 비록 2000년 센서스 결과이지만 조사기간을 포함하면, 2000년 센서스의

통계 수치가 1999년 선거 당시 인구분포를 충분히 반영한다고 볼 수 있다.

널리 알려진 바와 같이 인도네시아는 이슬람 국가이다. 하지만 상당수의 비회교도들이 존재한다. 전체인구 분포를 보면 88%의 회교도, 3%의 가톨릭교도, 6%의 개신교도, 2%의 힌두교도, 1%의 불교도가 있다. 그리고 종족에 관해서 보면, 인도네시아의 경우 정부가 공식적으로 분류하는 종족의 수만 하더라도 120개가 넘는다. 이 중에서 전국적으로 자바인(Jawa)이 전체의 42%를 차지하는 가장 큰 종족이고, 그 다음이 15%의 순다인(Sunda)이다. 그 다음으로는 마두라인(Madura), 미낭카바우인(Minangkabau), 브타위인(Betawi)이 각각 3%를 차지하는 큰 종족이다. 나머지는 각각 2% 이하를 차지하고 있으며 이중에는 1%의 화교(ethnic Chinese)도 포함되어 있다.

센서스 결과를 바탕으로 작성한 각 선거구별 종교 수, 종족 수, 정당 수는 표 3에 있다. 이 도표에서 우리는 사회의 이질성과 정당의 수 사이에 의미가 있는 상관관계를 발견하기가 힘들다. 일반적으로 믿는 바와는 반대로 그리고 비례대표제 아래서 각스의 상호작용 이론이 추론하는 바와는 반대로, 이질성과 정당의 수는 오히려 어느 정도 음(minus)의 상관관계가 있는 것처럼 보인다. 예를 들어, 표에서 굵게 표시한 바와 같이, 종교로 보나 종족으로 보나 이질적인 북부 수마트라, 서부 칼리만탄, 동부 누사텡가라의 경우 정당수는 각각 3.14, 5.93, 4.43이지만, 두 가지 기준으로 볼 때 상대적으로 매우 동질적인 서부 수마트라, 중부 자바, 남부 칼리만탄의 경우 정당수는 각각 6.07, 4.03, 6.57이다. 하지만 이러한 음의 상관관계를 통계적으로 단언하기에는 충분하지 않다.<sup>6)</sup>

6) 종교수와 종족수를 더해서 이질성 변수를 만들거나 아니면 두 개를 곱해서 이질성 변수를 만들어 이질성과 정당수의 상관관계를 보면 부의 관계가 있지만 의미가 있는 (statistically significant) 수준은 아니다.



<표 3> 인도네시아 선거구(도)별 실질 종교수, 실질 종족수와 유효(실질) 정당수

도 이름	종교	종족	정당	상호작용론
아체	1.06	3.40	6.28	
<b>북수마트라</b>	<b>1.99</b>	<b>6.13</b>	<b>4.43</b>	
<b>서수마트라</b>	<b>1.05</b>	<b>1.28</b>	<b>6.17</b>	부정
리아우	1.27	5.29	5.11	
잠비	1.08	4.63	4.92	
남수마트라	1.09	8.39	4.57	
벵쿨루	1.05	6.71	5.26	
람퐁	1.09	2.48	4.47	
자카르타	1.35	4.32	4.54	
서자바	1.06	2.27	5.06	
<b>중부자바</b>	<b>1.07</b>	<b>1.04</b>	<b>4.03</b>	
족자카르타	1.18	1.07	4.97	부정
동자바	1.06	1.53	3.83	
<b>서칼리만탄</b>	<b>2.47</b>	<b>7.14</b>	<b>5.93</b>	
중부칼리만탄	1.73	6.66	4.50	
동칼리만탄	1.36	6.10	4.52	
<b>남칼리만탄</b>	<b>1.06</b>	<b>1.66</b>	<b>6.57</b>	부정
발리	1.29	1.26	1.57	긍정
서누사텡가라	1.07	2.06	4.65	
<b>동누사텡가라</b>	<b>2.42</b>	<b>6.53</b>	<b>3.14</b>	
남술라웨시	1.25	3.86	2.19	부정
중부술라웨시	1.56	7.45	3.01	
북술라웨시	2.18	5.16	3.29	
동남술라웨시	1.10	6.52	2.36	부정
말루쿠	2.02	5.00	4.88	
이리안자야	2.26	4.68	3.93	
전국	1.28	4.86	*	
평균	1.42	4.35	4.39	

출처: 2000 인도네시아 인구센서스조사.

주: 1) 선거후 독립한 동티모르는 제외됨.

또한 다른 각도에서 보면, 표의 제일 오른쪽 열에 상호작용론이라고 표시한 것 아래에 별도로 표시한 것처럼, 우리는 각스의 상호작용론을 확인하는 사례보다 부인하는 사례를 보다 많이 접한다. 즉 비례대표제

가 사회적 이질성과 만날 때만 그리고 오로지 그 때만 다당제를 야기한다는 각스의 주장은 사실과 다르다. 여기서 우리가 전체 평균인 4.39보다 클 때를 정당이라고 하고, 현저히 동질적인 경우만, 예를 들어 실질 종족수나 실질 종교수가 1에 가까운 지역만, 동질적인 지역이라고 한다면, 종교나 종족 상으로 상대적으로 현저히 동질적인 서부 수마트라, 족자카르타, 남부 칼리만탄, 남부 술라웨시, 동남부 술라웨시의 경우 평균에 근접하거나 그 이하가 아니라 오히려 평균값보다 큰 정당의 수를 보여주고 있다. 이것은 다당제가 사회적 동질성 속에서도 나올 수 있다는 것을 시사하고 있다.

물론 논자에 따라서, 종족(또는 언어)이나 종교가 아닌 다른 사회적 이질성을 나타내는 변수들을 추가로 감안한다면, 이러한 예외현상은 설명할 수 있다고 반박할지 모른다. 하지만 그런 경우에도 여전히 다른 지역에 비해서 상대적으로 높은 정당수를 설명하기란 용이하지는 않을 것이다. 그런 변수들이 유독 그 지역에서만 현저하게 높게 나타날 가능성은 그렇게 많지 않을 것이기 때문이다.

마지막으로 덧붙이자면, 발리의 경우는 앞서도 언급하였듯이 아주 특이한 경우이다. 이것은 소선거제 아래서도 쉽게 찾아보기 힘든 정당수를 보여주고 있기 때문이다. 그런데 이 발리 지역이 여기서 우리의 관심을 끄는 또 다른 이유는 다른 지역이 각스의 상호작용론을 부정하거나 아니면 확실히 긍정도 부정도 하지 않는 반면에 유독 이 지역만은 각스의 상호작용이론을 긍정하는 지역으로 손꼽을 수가 있기 때문이다. 즉 앞의 표 1에서 보는 바와 같이, 종교나 종족 상으로 상당히 동질적인 지역의 경우, 비례대표제일지라도 양당제에 가까운 정당체계가 나온다는 것을 보여주고 있는 것이다. 즉 비례대표제만으로는 다당제를 만들 수가 없다는 것을 보여주는 대표적인 사례이다.

종합적으로 보면, 비록 발리의 경우, 비례대표제가 다당제의 충분조건이 아니라 필요조건이라는 각스의 상호작용이론을 지지하여 주지만, 다른 지역들의 경우, 사회적 동질성이 양당제의 충분조건이라는 각스의 상호작용이론의 다른 측면을 지지하지는 않고 있다. 즉 사회적 이질성을 구성하고 있는 가장 대표적인 종족(언어)이나 종교로 볼 때 비교적 동질적인 지역에서도 다당제가 출현할 수 있는 것이다. 또한 각스의 상호작용론이 암시하는 바와 달리, 비례대표제와 사회적 다양성의 결합으로 반드시 유효정당수가 증가하는 것은 아니다. 즉 비례대표제 하에서 사회적 동질성의 차이로 바라볼 때, 반드시 사회적 동질성이 작은 지역이 정당수가 작고, 사회적 이질성이 큰 지역이 정당수가 크지 않다는 것을 인도네시아의 선거는 보여주고 있다. 오히려, 비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 그 반대현상이 두드러지게 나타나고 있는 것이다.

## VI. 결론: 종합과 시사점

이 글은 인도네시아의 권위주의 이전에 있는 유일한 총선거인 1955년 선거와 권위주의 종식 과정에서 있는 첫 선거인 1999년 총선을 두고서, 기존의 정당체계이론을 재검토하여 보았다. 1955년의 경우 선거 데이터 이외의 사회경제적인 자료를 얻는 문제가 용이하지 않아 논의의 초점은 대개 1999년 선거에 나타난 정당체계에 두었다. 또한 내용상으로는 정치제도론자들의 정당체계에 관한 주장과 정치사회학자들의 주장 중에서 정치제도론자들의 주장을 인도네시아의 경험에 비추어 주로 보았다. 기존의 많은 정당체계 연구와 달리 또한 초점을 전국적인 범위가 아닌 경쟁의 가장 기본 단위인 선거구에 나타난 정당체계에다 두고 논의를 진행하였다. 이것은 비록 하나의 나라를 다루면서도 여러 개의 비교 가능한 선거결과를 얻을 수 있도록 하기 위한 것이었다.

이를 통하여 발견한 것은, 첫째 듀베르제가 초기에 내세운 가설은 대체로 맞다는 것이다. 비례대표제 아래서는 다당제가 나온다는 주장은 1955년의 경우 전 선거구에서 유효하였고, 1999년의 경우에는 대부분의 선거구에서 타당한 주장이었다. 또한 이 과정에서 놀라운 사실은 양 선거 연도 중간에 엄청난 정치적인 격변, 예를 들어 아시아 최대 공산당의 몰락, 군사쿠데타, 괄목할만한 경제성장과 그에 따른 사회적인 변화, 심각한 경제위기가 있었음에도 불구하고 각 선거구의 평균 유효정당수는 여전히 4.5를 맴돌고 있다는 점이다. 개별 선거구 단위에서는 상당한 정당체계의 변동이 양 선거에 걸쳐서 일어났을 수도 있지만, 평균적으로 보면, 인도네시아 정당체계는 세월의 흐름에도 불구하고 전혀 바뀐 바가 없다는 것을 의미한다.

둘째로, 듀베르제의 법칙을 보다 일반화시킨 타게퍼라와 슈가트가 낸 새로운 규칙은 인도네시아 상황에 잘 맞지 않는다. 이것은 아마도 그 규칙이 전국적인 평균에서 나온 전국단위 분석을 바탕으로 도출한 것이기 때문에 그럴 가능성이 있다. 하지만 결국은 전국단위 정당체계라는 것도 개별 선거구 단위 정당체계에서 시작하는 것이고, 모든 인과과정이 일어나는 것은 개별 선거 단위이기 때문에, 개별 선거구의 정당체계를 설명하지 못하는 것은 인과과정을 수반한 과학적인 규칙이라고 보기 힘들다.

셋째로, 각스의 M+1 규칙과 그의 파생이론인 상호작용론에 관해서 보면, M+1의 규칙은 거의 예외가 없다. 1955년에는 두 군데, 그리고 1999년에는 단 한 군데에서만 이 규칙을 어기었다. 하지만 이것은 M+1의 규칙을 강화하여 주기 보다는 오히려 그것이 갖는 약점을 드러내어 준다고 볼 수 있다. 즉 비례대표제에서 대부분 그러하듯이 선거구의 크기가 상당히 클 때(예를 들어 6 정도 되면) M+1은 사실상 실용적인 가치가 없다. 왜냐하면 우리는 이미 유효정당수가 선거구의 크기와 관계없이 대

체로 7이나 그 이상이 되는 경우는 상당히 드물다는 사실을 알고 있기 때문이다.

한편 비교정치학계에서 상당한 논란을 야기한 각스의 상호작용론은 인도네시아의 경험에 비추어 볼 때 타당성이 검증되지 않는다. 그가 선거제도가 느슨한 경우에 사회적 이질성이 정당체계에 영향을 미치도록 한 것은 기존의 다른 정치제도론자들보다 정치사회학자들의 주장을 상당히 수용한 것이다. 하지만 오로지 비례대표제와 사회적 이질성이 상호작용할 때만 다당제가 나올 수 있다는 주장은 여전히 검증되지 않은 가설이다. 인도네시아의 경우를 보면, 비례대표제 아래서 사회적 이질성이 강한 지역보다 상대적으로 약한 지역이 정당의 수가 큰 것을 보여 주고 있다. 뿐만 아니라, 상호작용이론이 암시하는 바와 달리, 사회가 동질적이면 선거제도와 무관하게 항상 양당제가 나오는 것이 아니다.

이것이 암시하는 바는 사회적 이질성의 객관적 지표인 종족(ethnicity)이나 종교의 문제만이 아니라 여러 가지 다른 변수들이 인도네시아 투표자들이 정당을 선택할 때 원인으로 작용한다는 것을 의미한다. 예를 들어 연방주의 문제, 여성 대통령에 대한 선호도의 문제, 과거 권위주의 청산에 대한 문제, 회교도 내의 다양한 종파주의, 지역후보에 대한 선호도, 후보자의 학식 등등의 변수가 개입할 수 있다. 이외에도 많은 분열이 공존하고 각 분열의 중요도가 각 선거구마다 다르기 때문에 인도네시아인의 투표 행태에 관한 정확한 이론이 없는 한 우리가 정당체계에 어떠한 변수들이 어떻게 영향을 미치는지 추론하는 것은 상당히 힘들다. 앞으로 정당체계를 설명하기 위해서 필요한 것은 제도적인 인센티브와 사회적인 분열과 정치적인 태도를 모두 고려하는 투표이론이다 (최정욱 2004).

투표이론이 정당체계 이론과 밀접히 연관이 있다는 것은 유효정당수가 최대 정당의 득표율에 따라서 상당히 영향을 받는다는 것에서 미루

어 짐작할 수 있다. 우리는 비록 비례대표제를 하고 있고, 사회적으로 동질적이지 않더라도, 어떤 이유로든 특정 정당이 상당한 표를 얻어서 양당제가 출현하는 경우를 종종 본다. 예를 들어, 인도네시아의 남부 술라웨시의 경우 비록 선거구의 크기가 24이고 비례대표제를 실시한 선거였지만, 최대정당인 골카르의 인기도가 막대하였기에 양당제와 유사한 정당구조가 탄생하였다. 또한 그와 반대로, 병쿨루에서처럼 최대정당의 득표율이 낮으면(실제로 전국 최대정당이었던 인도네시아 민주투쟁당이 30%밖에 못 획득했는데) 각스의 M+1 규칙이 정한 상한선보다 많은 정당이 탄생할 수도 있다.

마지막으로, 혹자는 본문에서 예시한 두개의 선거가 첫 번째 민주선거이기 때문에 선거결과가 비정상적이라고 말할 모른다. 다시 말하면, 기존의 이론에 반하는 여러 가지 예외현상들은 아직 정당이나 후보에 대한 정보가 유권자에게 충분하게 전달이 되지 않아서 생긴 혼동(uncertainty) 때문이라고 볼지 모른다. 이러한 추론이 사실이라면, 몇 번의 민주 선거가 계속 반복된다면 기존의 규칙에 반하는 사례들은 사라지고 정당의 수는 일정한 값에 수렴할 것이다. 이런 면에서 인도네시아 2004년과 그 이후의 총선거에 나타나는 기존 1999년 선거와의 차이점을 앞으로 분석해보는 것도 의의가 있을 것이다.

**주제어:** 선거제도, 사회구조, 정당체제, 인도네시아.

## 참고문헌

- 양승윤. 2003. 『인도네시아』 서울: 한국외국어대학교 출판부.
- 전제성. 2003. “인도네시아 민주화: 교착상태에 빠진 절반의 이행.” 『기억과 전망』 5(4): 74-92.
- 최난경. 2002. “인도네시아의 민주화와 헌법개정.” 『동아연구』 44(2): 7-30.
- 최정욱. 2004. “정당의 수에 관한 새로운 일반이론: 시론과 검증.” 『미간』.
- Bourchier, David and John Legge. 1994. *Democracy in Indonesia : 1950s and 1990s*. Clayton, Australia: Center of Southeast Asian Studies, Monash University.
- Choi, Jungug. 2001a. “Philippine Democracies Old and New: Elections, Term Limits, and Party Systems.” *Asian Survey* 41(3):488-501.
- \_\_\_\_\_. 2001b. “Economic Crisis, Elite Cooperation, and Democratic Stability: Asia in the Late 1990s.” Ph.D. Dissertation. Austin: University of Texas at Austin.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Department of Statistics Indonesia. 2001. *2000 Population Census*. Jakarta: BPS.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties*. New York: John Wiley and Sons.
- Feith, Hebert. 1962. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 1957. *The Indonesian Elections of 1955*. Ithaca: Department of Far Eastern Studies, Cornell University.
- Kahin, George McTurnan, ed.. 1964. *Government and Politics of Southeast Asia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Kim, Jae-on and Mahn-geum Ohn. 1992. "A Theory of Minor-party Persistence: Election Rules, Social Cleavage, and the Number of Political Parties." *Social Forces* 70: 575-599.
- Komisi Pemilihan Umum(National Election Commission). 2000. *Pelimi Indonesia Dalam Angka dan Fakta Tahun 1955-1999*(Indonesian Elections with Figures and Facts 1955-1999). Jakarta: KPU.
- \_\_\_\_\_. 1999a. *Collection of Electoral Laws*. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Hasil Penghitungan Kursi DPR-RI Pemilihan Umum Tahun 1999(Results of Allocation of DPR Seats in the 1999 General Election)." Unpublished documents.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan. 1967. "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction." In Seymour M. Lipset and Stein Rokkan(eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspective*. New York: The Free Press.
- Mair, Peter (ed.). 1990. *The West European Party System*. Oxford: Oxford University Press.
- Rae, Douglas. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.



Abstract

## Electoral Systems, Social Structure and Political Party Systems: Indonesia's 1955 and 1999 Elections

Jungug Choi

(Konkuk University)

This study analyzes political party systems(or the effective number of parties,  $N$ ) in votes at the basic unit of competition in the democratic elections before and after authoritarian interlude in Indonesia. Specifically, it deals with the 1955 and 1999 Indonesian parliamentary elections. This longitudinal and cross-sectional analysis intends to test key hypotheses in the comparative literature on political party systems: Duverger's law, Taagepera and Shugart's generalized Duverger's rule, and Cox's M+1 rule and interaction hypothesis. I find, first, that Indonesia's party system, on average, has undergone little change between the two elections: in both elections, the average of  $N$ 's remained around 4.5. Second, unlike the original Duverger's rule, the generalized Duverger's rule does not hold good with the case of Indonesia. Finally, the interaction between high social diversity and weak electoral structure does not necessarily increase the effective number of parties, which puts Cox's interaction hypothesis in question.

Key words : political party systems, social diversity, electoral systems, and Indonesia.

KCS I