

정당정치의 위기와 선거제도개혁 필요성:
뉴질랜드사례에서의 시사점

최 장 현(Choi, Jang-hyun) *

(E-mail : 11231200@paran.com)

논문접수일 : 2011년 12월 31일

논문심사일 : 2012년 1월 10일

게재확정일 : 2012년 2월 25일

* 학위취득대학 : 전남대학교
현직: 전남대학교 사범대학 외래교수

정당정치의 위기와 선거제도개혁 필요성: 뉴질랜드사례에서의 시사점

<국문요약>

정당정치에 대한 불신과 그에 따른 민주주의의 위기의 원인에 대해 검토해보고, 이에 대한 해결방안으로써, 뉴질랜드의 사례를 통해 선거개혁과 그에 따른 정당체계의 변화를 위한 시사점을 도출하고자 하였다. 먼저 정당정치의 위기원인에 대해 두 가지 차원에서 검토해 보았다. 첫째 유권자들의 측면에서, 사회구조적 요인 등 복합적인 원인에 의해 예전과 달리 정당에 대한 심리적 일체감이 현저히 약화되었다는 점이다. 두 번째는 다수대표제 중심의 선거제도의 한계와 그에 따른 정당체계의 불합리성에서 그 원인을 찾아보았다. 위 두 가지 요인은 퇴행적 상호작용을 하면서 문제를 더욱 악화시켜왔다. 즉 유권자의 정당일체감은 점점 약화되는 환경에서, 정당은 그 역할을 할 수 없는 체계를 가지고 기득권 유지에 급급하다 보니 유권자와 정당간의 거리는 멀어질 수밖에 없었던 것이다. 이와 같은 상황이 1980년대 뉴질랜드에서 발생했고, 뉴질랜드는 시민단체, 군소정당들, 언론, 정치활동가들에 의해 선거제도를 개혁함으로써 성공적으로 극복했다. 뉴질랜드의 사례를 통해 우리나라의 선거제도 개혁 방안으로 독일식 정당명부비례대표제를 제안했다. 이는 의사결정에의 최대다수의 참여와 권력의 분산과 분유를 특징으로 하는 합의제민주주의를 가능하게 하고 지속 가능한 보편적 복지를 가능하게 함으로써 절차적 뿐만 아니라 실질적 민주주의를 실현하게 한다. 선거개혁의 주체는 제도변화에 대해 기존 거대정당들이 호의적이지 않을 것이므로 시민단체, 군소정당, 언론 등이 적극적으로 나서야 함을 제안한다.

[주제어] 정당정치, 선거제도, 단순다수대표제, 정당체계, 혼합식비례대표제, 다수제 민주주의, 합의제 민주주의

I. 서론

20세기 초 샷슈나이더(Schattschneider, E.E)는 “정당을 떠나서 민주주의를 생각할 수 없다. 정당이 곧 민주주의를 창출한다.”라고 언명하면서 민주주의에 있어서 정당정치的重要性을 강조하였다. 현대 사회에서 정당은 무엇보다도 정치적 소통의 가장 중요한 통로로서 시민사회의 정치적 욕구와 다양한 이익을 의회에서의 입법과정과 정부의 정책집행과정에 반영시키는 민주정치의 제도적 장치이다. 그러나 21세기의 정당은 시민과 정부를 연결하던 독점적인 지위를 상실하고 더 이상 정당이 민주주의의 내용을 결정하지 못하는 상황에 이르렀다. 오히려 현대 사회의 변화와 더불어 영향력이 커진 시민단체와 이익단체 등 대안적 조직들과 함께 경쟁 내지 상호작용하지 않으면 안 되는 위치로 전락하였다. 최근 여론조사에 의하면 유권자의 74%가 지지정당이 없다고 답하였다(경향신문 2011.10.4).¹⁾ 이러한 여론을 반영하듯 최근 서울시장 보궐선거에서 제1야당은 무소속 후보와의 경쟁에 밀려서 결국 정당의 후보를 내지 못했고, 집권여당은 야권통합 무소속후보에게 참패하였다. 하지만 우리나라 대다수의 사람들은 무소속후보가 당선되었다고 해서 민주주의가 후퇴했다고는 생각하지 않는다. 이와 같은 유권자들의 인식의 변화는 전통적 정치체계, 즉 정당 중심의 정치체계에 근본적인 변화가 일어나고 있음을 암시하는 사례라고 볼 수 있을 것이다. 이는 정당정치의 측면에서 본다면 위기라고 아니할 수 없다. 그렇다면 이와 같은 현대 정당정치의 위기 내지 쇠퇴의 원인은 무엇인가?

현대 정당정치의 위기에 대해 두 가지 측면에서 그 원인을 검토하고자 한다. 첫째는 주권의 주체인 유권자의 변화에 대해 선행연구 문헌을 통해 여러 가지 이론들을 살펴보고, 두 번째는 다수대표제 중

1) http://ews.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201110041916075&code=940100 참조.

심의 선거제도와 그에 따른 정당체제의 문제점과 현실적 한계에서 정당정치에 대한 불신과 위기원인을 찾아내고자 한다. 다음으로는 다수대표제 선거제도로부터 야기된 정당정치의 위기를 선거제도개혁을 통해 슬기롭게 극복하고 성공적으로 정착시켜 나가고 있는 대표적인 사례로써, 뉴질랜드의 90년대 선거제도개혁과 그 전후 정당시스템의 변화, 그리고 결과에 대해 살펴본다. 뉴질랜드는 레이파르트(A. Lijphart)의 민주주의 패턴(Patterns of Democracy)에 의하면, 소선거구 다수대표제 선거제도와 더불어 양당 체제를 형성하고 있어서 전형적인 다수제 민주국가(majoritarian democracy)로 분류되었었다(Lijphart 1999, 21). 그러나 다수제에 대한 한계점을 인식하고 90년대에 독일식 혼합형 비례대표제를 채택하여 온건 다당제 연립정부를 구성함으로써 합의제 민주주의(consensus democracy)의 전형을 보여주고 있다. 하지만, 반대파 여론에 의하여 2011년 11월26일에는 다시 선거제도의 변경여부에 대한 국민투표를 실시하였다. 이러한 일련의 뉴질랜드의 선거 제도 변화를 살펴봄으로써, 뉴질랜드와 마찬가지로 다수제적 특성이 강하게 나타나고 있는 선거제도하에서 정당정치의 심각한 위기를 맞이하고 있는 우리나라에 대한 시사점 내지 대안을 모색하고자 한다.

II. 정당정치의 위기 원인과 극복방안

1. 유권자 인식의 변화

탈산업화 내지 정보화된 새로운 환경에서 성장한 전후 세대들은 정치과정에 기존 정당체계를 벗어나서 새로운 방식과 형태로 정치에 참여하고 있다. 미국의 경우 1970년대 이후 어느 정당도 지지하지 않는 소위 무당파 유권자들이 크게 늘어났고, 영국의 경우에도 1970년대부터 보수, 노동 양대 정당 외에 오랜 전통을 갖고 있는 자유당이

라든지 1983년 노동당에서 분리 출범한 사민당 같은 제3당에 대한 지지가 늘어나기도 하였다(정진민 2004, 384). 이와 같이 새로운 상황에서 전통적 민주주의 정치체제는 커다란 변화를 맞이하고 있다. 이러한 유권자와 정당사이에 형성되었던 전통적 사회심리적 유대의 재편성에 영향을 준 중요한 요인들이 무엇인가에 대해 기존 이론들은 다양한 측면에서 이를 설명 한다(Russell and Scott et al. 신명순 옮김 1984, 264-274).

존 골드서프(J. Goldthorpe 1968)는 현대의 유권자들에게 나타나는 정치적 태도의 변화를 경제적 요인으로 설명하였다. 즉 고도 산업화에 의한 경제적 풍요로 중산층과 부유한 노동자계급간의 소득, 생활양식 및 가치관이 유사하게 되어, 정치적 갈등이 완화될 것이고, 그에 따라 계급에 근거하는 투표행태는 대부분의 민주국가에서 퇴조하고 있다고 보았다(Lipset 1981; Dalton 1984). 부르주아화 이론과 달리, 계급성향의 투표행태가 퇴조한 이유를 경제적 풍요가 아니라 도시화와 직업상의 이동으로 설명하기도 한다. 즉 세대간 사회적 신분의 이동과 직업에 있어서의 이동이 새로운 중산계급을 성장시키고, 이는 전통적인 양극적 계급성향에 따른 연합을 약화시킨다는 것이다(Baker et al. 1981). 대중매체의 발달에 따른 원자화현상과 고도의 도시화에 의한 주거지의 잦은 이동성이 공동체의 이질성을 높이면서 연대의식을 약화시킨다고 보는 견해도 있다(W. Kornhauser 1959; Dalton 1984). 한편, 유권자의 정치에 대한 인식능력 향상, 탈물질주의로의 가치관 변화를 그 요인으로 설명하기도 한다(Dalton 1984b).

탈산업사회, 나아가 탈현대사회에 접어들면서 유권자의 가치정향 및 태도에 영향을 준 요인들을 정리해 보면, 첫째 사회경제적 환경 변화에 따른 계급투표의 약화, 둘째, 각종 전자적 대중매체의 발달에 의한 정치참여방식의 혁명적 변화, 셋째, 교육수준의 향상으로 인한 판단 인지 능력의 향상 및 비판적 정치참여증가, 넷째, 탈물질주의적 가치관의 확산 및 이슈의 다양화 등으로 요약 할 수 있으며, 이들이 복합적으로 작용하여 정당 일체감을 약화시키고 기존 정당에 대한

고정적 지지기반을 흔들리게 한 것으로 판단할 수 있다. 또한 현대 사회의 다원성, 전문성, 개별성, 글로벌 시장화, 신자유주의 등에 의한 탈구속적 개인주의적 가치관이 무당파를 증대 시키는 요인으로 작용하고, 이는 전반적으로 선거의 유동성을 증가시키고 있는 것으로 생각된다.²⁾

2. 다수대표제중심 선거제도의 한계³⁾

정당정치 위기의 또 하나의 요인은, 국민의 의사를 왜곡하고 승자가 권력을 독식하는 선거제도와 이와 연관된 정당체제라고 할 수 있다. 즉 거대 정당에게 유리한 소선거구 다수대표제와 이와 밀접한 관계를 가진 양당체제의 본질적 한계가 변화된 사회경제적 환경하에서 정당에 대한 불신을 가중시키는 중대한 요인이라고 할 수 있다.

앞 절에서 살펴본 여러 요인들에 의해 정당과 유권자간의 사회집단적·심리적 유대가 약화됨에 따라 기존 정당으로부터 멀어지는 현상이 뚜렷해지면서 어떤 정당에 대해서도 지지의사를 갖고 있지 않은 유권자들이 늘어나고 특정정당에 대한 지지의사를 가지고 있더라

2) 정당일체감이 감소하고 선거의 유동성이 증가하였다고 그 자체만으로 정당의 위기라고 볼 수 없다는 견해도 있다. 즉 정당의 유형을 시기별로 19세기 선거권이 제한되었던 초기의 유형으로서 간부정당(cadre party), 그 후 보통선거권의 도입에 의한 대중정당(mass party), 그리고 포괄정당(catch-all)과 카르텔 정당(cartel party)으로 진화하였다는 정당유형론(Katz nad Mair 1995, 18)에 기초하여, 정당일체감과 정당 안정성을 기반으로 하는 대중정당의 쇠퇴가 곧 정당의 위기는 아니며, 오히려 대중정당의 쇠퇴로 포괄정당이나 카르텔 정당의 등장은 정당의 진화라고 주장한다(Puhle 2002). 정당위기론에 대한 찬반론에 대해서는 박경미 2011, 110-113 참조.

3) 한국의 경우, 형식적으로는 단수다수대표제(254명)와 비례대표제(54명)의 혼합으로 폐쇄성이 약화되고 유연성이 확장되었다고 할 수도 있다. 그러나 이는 뉴질랜드 녹색당의 표현대로 '양의 탈을 쓴 늑대'에 불과하며 다수대표제의 아류로 평가된다. 비례대표제는 전체의석의 18%로 생색내기에 불과하고 전체적으로는 다수대표제라고 해도 과언이 아니다. 정당체제면에서 보면 형식적이거나 비례대표제의 병행으로 전형적인 양당제유형을 벗어나지만, 전체적으로 온건 다당제보다는 양당제적 특성에 가깝다 할 것이므로(<표 7> 참조), 이하에서는 다수대표제 중심의 선거제도와 양당제적 특성에 초점을 맞추어 논하기로 한다.

도 지지의 강도가 약한 유권자들이 늘어나고 있다. 이와 같은 높은 선거유동성(electoral volatility)은 정당체제 차원에서는 다양한 스펙트럼을 가진 정당체계를 필요로 하고, 개별 정당차원에서는 정당으로 하여금 사회경제적 변화에 대한 적응성을 요구한다(Mair 1994, 10). 정당이 선거에서의 유동성을 흡수하기 위해서는 다양한 정당의 출현이 가능하여야 하고, 나아가 다양한 집단의사의 대표가능성이 존재하여야 한다. 소선거구 다수대표제는 본질적으로 군소정당의 진입을 어렵게 하고 사표를 양산하여, 오히려 잘 조직화된 상대적 다수와 집단만이 대표자를 갖게 함으로써 민주주의의 기본이념에 부합하기 어려운 특성을 지니고 있다(Lijphart 1999, 31). 이러한 다수대표제의 태생적 한계 즉, 소수파의 대표 불가능성, 득표율-의석률간의 불비례성은 대표 선출시부터 국민의사가 제대로 반영되지 못하게 하고, 선거이후에도 당선자 내지 집권당이 대중여론과 공적결정을 연결하는 데에 한계를 가질 수 밖에 없다. 이러한 선거제도 자체에서 파생된 불비례성과 제한된 대표성은 정당에 대한 다수의 불신을 애초부터 예정하고 있는 것이다.

또한 소선거구 다수대표제와 인과적으로 연결된 양당구도는 안정된 집행부 보장, 유권자의 선택 용이성, 국정운영의 효율성과 명확한 책임성을 장점으로 주장되기도 하지만, 유권자들이 정당으로부터 멀어질 수밖에 없는 몇 가지 치명적인 결함을 가지고 있다. 첫째, 양당제도는 선거시장에서 유권자의 의미있는 선택을 불가능하게 할 수 있다. 즉 양당제도는 한 때 진보와 보수를 대변하면서 정치적 안정성을 갖기도 하였으나, 두 거대 정당이 중도적인 부동유권자의 지지를 끌어내기 위해 점차 이념적 수렴현상을 보이면서 차별화된 정책 프로그램을 제시하지 못하고 오히려 유권자의 선택의 폭을 축소하게 된다. 둘째, 양당제도는 제로섬(Zero-Sum)적인 선거경쟁에서 승자독식과 패자전몰적인 권력배분을 만들어내고, 패배한 야당은 정부정책에 대해 타협과 협력보다 극도의 정치적 소외감과 좌절감을 가지고

사사건건 정부정책에 대한 비판과 거부에만 열중하는 경향을 보인다. 셋째, 탈산업화와 글로벌시대의 시민사회에서 기존의 좌우 스펙트럼을 가지고는 다원화된 집단이익을 대변하는데 심각한 한계를 가질 수 밖에 없다. 탈산업화사회에서 일상적 이슈는 산업사회의 계급이나 민족, 국가권력 등이 아니라 식품·환경·노동·교육·주택·보건의료·여성 및 성·노인문제·주민문제 등 일상적 삶과 관련된 이슈들이 정치화되면서 갈등을 표면화하고 있다. 양당제도로는 이러한 다양한 사회균열과 이익갈등, 가치갈등을 정당체제에 제대로 반영하기 어렵다. 넷째, 소수당은 영원한 소수로 남게 되어 정당체제가 시민사회의 소수 혹은 사회경제 소외집단의 이익과 정치적 수요에 제대로 부응하지 못하고, 그 결과 만성적 정치불안과 국정외 마비, 난맥상을 보이게 된다(선학태 2008, 54). 여섯째, 양당제는 필연적으로 당내 이질성이 높은 혼합정치의 특징을 지닌다. 이는 정당의 사회적 포괄성이 높고 집중성은 낮다는 것을 의미한다. 정당의 사회적 포괄성이 높다는 것은 네트워크를 분산시키고 약한 사회적 연계를 갖는 결과를 낳는다. 양당제적 혼합정치는 새로운 갈등사회에서 높아지는 시민사회의 정치적 욕구와 정당정치의 연계를 제약할 수밖에 없다(조대엽 2009, 200-201). 위와 같은 양당제의 여러 가지 한계는 그 자체로도 정당정치 위기의 중대한 원인을 제공하고 있고 나아가 대의민주정치 자체를 위기로 몰아가고 있다.

3. 정당정치 위기극복 방안 : 선거제도 개혁

위와 같은 유권자 관련 요인과, 다수제적 특성이 강한 선거제도와 유연성이 부족한 정당체제와 같은 제도적 요인, 이 두 개의 요인이 상호 퇴행적으로 작용하여 유권자와 정당간의 거리를 더욱 멀어지게 하고 있다. 더구나 최근에는 제도화된 시민운동과 각종 전자적 매체를 통한 집단화된 전자적 대중(이를 ‘유연자발집단’⁴⁾으로 표현하기도

한다)의 다양한 참여방식으로 인해 정당의 전통적 기능이 잠식당하면서 정당이 민주적 정치과정에서 필수적 정치체도로 더 이상 기능하지 못하고 있다. 거대 변화된 사회에서 새로운 정당정치를 근본적으로 모색하지 않으면, 정당정치는 심각한 위기에 직면할 것이 불을 보듯 뻔하다. 새로운 정당정치의 시발점은, 변화된 유권자들의 다양한 선호에 부합하는 다원적인 정당체계를 형성하는 것이고, 이를 위해서는 무엇보다 정당체계의 독립변수라 할 수 있는 선거제도에 대한 개혁이 선행되어야 할 것이다.

선거제도의 변화는 정당체제의 변화를 불러오고, 이 정당체제의 변화가 궁극적으로 권력구조에 영향을 미친다(선학태 2005). 레이파트(Lijphart)학파에 따르면, 헌정체제에 대해, 권력집중을 지향하는 다수제 모델(majoritarian model)과 권력분산·공유를 특징으로 하는 합의제 모델(consensus model)로 나눈다. 다수제 헌정체제는 다수대표제에 의해 거대 양당제와 다수당 단독정부, 그 단독정부의 권력 독점으로 이어져 승자독식과 패자전몰을 초래한다고 하고, 반면 합의제 헌정체제는 비례대표제에 의해 다층적이고 복합적인 사회갈등을 대표하는 다당제를 하부구조로 하여 다양하고 온건한 정당체제가 작동한다고 한다(선학태 2011, 113-114). 영국을 제외한 서부유럽국가들의 대부분은 의회선거에서 1899년과 1920년 사이에 비례대표제를 도입하였다. 정치적으로 소수자 지위에 있던 집단들이 다수제가 자신들의 정치적 영향력 신장을 방해한다는 것을 인식하면서 선거제도의 개혁을 요구하였던 것이다(박찬욱 2000, 12).

4) '유연자발집단'은 조직적이고 제도화된 시민단체들과는 달리 탈조직적 시민행동영역으로써, 인터넷공간을 매개로 광범하게 형성되어 있는 다양한 회원조직들을 말한다. 이들은 인터넷을 비롯한 다양한 전자정보공간을 매개로 형성된 전자적 대중이 산업사회의 원자화된 대중과는 달리 통신기술과 뉴미디어로 네트워크화되어 전자적 공론장을 주도하는 공중을 형성한다. 또한 이들은 자발성과 일시성, 자유로운 가입과 탈퇴, 제도와 운동의 양면성, 활동영역과 규모의 무제약성 등 고도의 유연성을 특징으로 하면서 시민사회의 정치화기제이자 정치참여의 새로운 통로로서 정당의 기능을 점점 위축시키고 있다(조대엽 2009, 194).

다음 장에서는 전형적인 소선거구 다수대표제를 기초로 한 다수제 모델에서 1990년대에 비례대표제를 기반으로 한 합의제모델로 전환한 뉴질랜드 사례를 살펴보고자 한다. 뉴질랜드는 다수제 모델하에서의 정치적 불신과 정당정치 위기상황을 극복하고자 레이파트의 합의제 모델에 주목하게 되었고, 군소정당 등 다양한 사회집단에 의해 혼합형 비례대표제((Mixed Member Proportional, 이하 'MMP'라 하기로 함)로의 선거개혁이 성공적으로 이루어졌고 정착되어가고 있다.

Ⅲ. 뉴질랜드 선거제도와 정당시스템

다수제 모델의 원조인 영국보다 더 다수제 민주주의의 원형에 가깝다고 평가받던 뉴질랜드는 소선거구 다수대표제에 의해, 중도 좌파인 노동당과 중도 우파인 국민당 간의 양당제가 형성되어, 선거에 의한 독재라고 불릴 만큼 국민여론을 거스르는 독선적 정책수행이 잦았다. 뉴질랜드는 1970년대 이후 비약적인 경제성장, 산업구조의 변화, 대중매체의 발달, 탈물질주의적 가치관의 확산 등으로 전통적 지지구조가 약화되었고, 승자독식의 양당구조는 다양한 사회 요구를 수용하지 못하였다. 결과적으로 국민여론과 정부정책간의 거리가 점점 커져서 70년대부터 약화된 두 정당에 대한 국민의 신뢰도는 90년대 초에는 현저하게 하락하였다. 이러한 정당에 대한 불신이 선거개혁의 불씨가 되었다고 볼 수 있다. 이하에서는 뉴질랜드 선거제도와 정당체계에 대해 1993년도 선거제도 변경 전후를 중심으로 그 과정 및 결과에 대해 살펴보기로 한다.

1. MMP도입 직전의 선거제도와 정당체제

1852년 영국정부가 뉴질랜드 헌법률(Constitution Act)⁵⁾을 제정한 이후, 뉴질랜드 최초의 선거가 1853년 단순다수대표제로 실시되어 37명의 하원의원이 선출되었다. 1905년 선거까지 이 선거제도가 유지되다가 1908년, 1911년 선거에서는 2차 투표제(two-round system)가 실시되었다. 1913년도에는 2차 투표제를 폐지하고 1914년 선거부터는 단순다수대표제(FPP, first-past-the-post)가 부활되어 1993년 총선때까지 이 제도를 유지했다. 일반적으로 FPP는 양당체계가 성립되기 쉽다는 이론대로 뉴질랜드에서도 정당체계 성립 이래 1996년까지 양당체계 구도가 유지되었다. 뉴질랜드의 양당체계는 1893년 완전한 보통선거제를 실시한 이래 자유당(Liberal party)과 개혁당(Reform party)이 서로 경쟁하면서 성립되었다. 1953년 사회신용당(Social Credit Political League)이 설립되어 총선에서 11%의 득표율을 기록했지만 1석의 의석도 획득하지 못했고 1978년에는 16%의 지지를 얻어 1석, 1981년에는 21%로 2명의 당선자를 내는데 만족하였다. <표 1>은 1938년부터 1993년까지 총선결과를 나타낸 표이다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 한 정당이 과반의석을 확보하면서 양당이 교대로 정권이 교체되는 전형적인 양당제 모습을 보여왔다. 그러나 1954년, 1963년, 1978년과 1981년에는 노동당이 국민당에 비해 득표율은 높았으나 의석률에서는 더 낮아 집권하지 못하고 국민당에게 정권을 넘겨주는 불합리한 제도적 문제가 발생하였다.

또한 <표 1>에서 나타난 바와 같이 과반수 득표를 하지 못한 정당이 의석률에서는 항상 과반수이상을 차지하고 있어 국민의사의 왜곡 현상이 구조적으로 나타나고 있다. 즉 단순다수대표제의 문제점인 제조된 과반수(manufactured majority) 현상이 지속적이고 적나라하게 나타났고, 아래 <그림 1>에서와 같이 투표-의석간 불비례성은 점차 확대되어왔음을 알 수 있다.

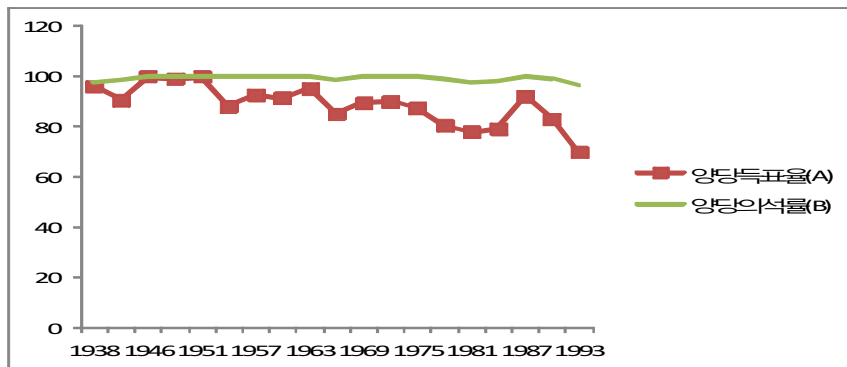
5) 뉴질랜드는 영국과 마찬가지로 불문헌법국가로 헌법사항을 법률로 정하고 있다.

<표 1> 주요정당의 득표율과 의석률

선거 연도	총 의석 수	국민당				노동당			
		득표율	의석 수	의석률	보너스율	득표율	의석 수	의석률	보너스율
1938	80	40.3	25	31.3	-9.1	55.8	53	66.3	10.5
1943	80	42.8	34	42.5	-0.3	47.6	45	56.3	8.7
1946	80	48.4	38	47.5	-0.9	51.3	42	52.5	1.2
1949	80	51.9	46	57.5	5.6	47.2	34	42.5	-4.7
1951	80	54	50	62.5	8.5	45.8	30	37.5	-8.3
1954	80	43.8	45	56.3	12.5	44.2	35	43.8	-0.5
1957	80	44.2	39	48.8	4.6	48.3	41	51.3	3
1960	80	47.6	46	57.5	9.9	43.7	34	42.5	-1.2
1963	80	47.1	45	56.3	9.2	48	35	43.8	-4.3
1966	80	43.6	44	55	11.4	41.4	35	43.8	2.4
1969	84	45.4	45	53.6	8.2	44	39	46.4	2.4
1972	87	41.5	32	36.8	-4.7	48.4	55	63.2	14.8
1975	87	47.6	55	63.2	15.6	39.6	32	36.8	-2.8
1978	92	39.8	51	55.4	15.6	40.4	40	43.5	3.1
1981	92	38.8	47	51.1	12.3	39	43	46.7	7.7
1984	95	35.9	37	38.9	3	43	56	58.9	15.9
1987	97	44	40	41.2	-2.8	48	57	58.8	10.8
1990	97	47.8	67	69.1	21.3	35.1	29	29.9	-5.2
1993	99	35.1	50	50.5	15.4	34.7	45	45.5	10.8

*자료: http://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_New_Zealand#General_elections_2 참조

<그림 1> 국민당·노동당의 득표율과 의석률의 비교



이러한 득표율과 의석률의 불비례성은 또한 거대정당의 과다대표와 군소정당의 과소대표라는 문제를 발생시켰다. 아래 <표 2>에서는 거대정당인 국민당과 노동당 양당 합산된 득표율과 의석률을 비교한 것이다.

<표 2> 양당(국민당+노동당)의 득표율 대비 의석률

선거연도	양당득표율(A)	양당의석률(B)	B-A
1978	80.2	98.9	18.7
1981	77.8	97.8	20.0
1984	78.9	97.9	19.0
1987	92.0	100.0	8.0
1990	82.9	99.0	16.1
1993	69.8	96.0	26.2
평균	80.27	98.27	18.00

위 <표 2>에서 보는 바와 같이 1978년부터 1993년까지 양당이 평균 80%의 득표율에 98%의 의석률을 차지함으로써 평균 18% 포인트 이상 과대대표 됨을 알 수 있고, 반대로 군소정당은 그 만큼 과소대표 됨을 추정할 수 있다. 이러한 투표-의석간 불비례성은 20%의 소수집단의 표가 전혀 대표되지 못했다는 의미를 가진다. 이러한 결과는 민주주의원칙에 치명적인 결함을 야기하는 것이다. 이와 같은 득표율과 의석률의 불일치문제가 국민적 불만의 대상이 되었으며, 선거제도 개혁논쟁의 불씨가 되었고 이와 함께 제조된 과반수 권력(manufactured majority power)에 의한 독선적이고 비대중적 정책수행은 정치적 불신을 확대시켜왔다.

이러한 가운데, 노동당은 1984년 총선에서 선거개혁을 위한 왕립위원회(Royal Commission on the Electoral System)를 설치할 것을 선거공약으로 내세웠고, 당해 선거에서 43%의 지지를 얻어 집권에 성공하였다. 그 다음해인 1985년에 선거제도와 관련한 광범위한 문제를 조사하기 위해 왕립위원회가 구성되었고, 1986년에, 왕립위원회에 의한 보고서는 단순다수대표제를 혼합식비례대표제로 변경하는

것에 대한 국민투표를 실시할 것을 권고하였다.

2. 현행 MMP 선거제도와 정당체계

1) MMP로의 개혁과정

1986년 왕립위원회의 보고서에 의해 혼합형 비례대표제로의 전환을 위한 국민투표제안에 대해 노동당 정부는 이를 거부하였다. 거대정당에 유리한 단순다수대표제를 전면적으로 개혁할 필요를 내심 원하지 않았기 때문이다. 그러나 권력의 집중과 집권정당들의 반대중적 개혁에 따른 정치에 대한 불신이 확대되어 있던 가운데,⁶⁾ 선거제도 개혁에 대한 시민적 요구가 시민운동으로 확산되어 분출되었다. 이러한 가운데 노동당 총리인 데이비드 랭(David Russell Lange)이 1987년 선거운동 기간에 가진 TV 인터뷰에서 선거제도 개혁문제를 국민투표에 붙이겠다는 실언을 함으로써 정치적 논쟁을 심화시키는 계기를 만들었다. 그러나 랭의 약속은 지켜지지 않았고, 시민들의 불신이 확대된 가운데, 90년 총선에서 국민당은 선거제도 개혁을 위한 국민투표를 공약으로 내세우면서 집권에 성공하였다. 1992년 9월에 실시된 예비 국민투표(indicative referendum)에서 선거제도의 변화에 찬성이 85%로 나왔으며, 이중 MMP를 70.5%가 지지하였다. 1993년 실시된 확정 국민투표(Final and binding referendum)에서 투표자 중 53.9%가 혼합형 비례대표제를 지지하였고, 기존 단순다수대표제는 46.1%를 획득하는데 그쳤다.

2) MMP 선거제도의 특징

⁶⁾ 1975년 1차 오일과동시 국민당 정부의 케인즈주의적 국가개입정책은 전통적 국민당지지자들로부터 불만을 가져왔고, 1984년에 집권한 노동당의 신자유주의적 경제정책은 전통적 노동당지지자들로부터 비판을 받았다(김형철 2010, 111 참조).

뉴질랜드 MMP는 우리나라와 같이 1인2표제이다. 하나는 정당에 또 하나는 지역구에 투표한다. 정당이 받은 표는 그 비율에 의거해서 총120석의 의석을 배분한다. 지역구는 70개로 단순다수대표제를 통해 선출된다. 각 정당의 전체 배분된 의석 중 지역구 당선자를 먼저 채우고 나머지는 비례대표제로 충원한다. 예를 들어 A정당이 30%의 정당투표 득표율을 얻었다면, A정당의 의원 수는 120명 가운데 30%인 약 36명 정도가 된다. 36명은 지역구와 비례대표 의원을 모두 포함한 숫자이다. A정당의 지역구 당선자가 20명이라면 비례대표 의원은 16명이 된다. 만약 A정당의 지역구 당선자가 10명이면 비례대표 의원은 26명이 된다. 비례대표 의원은 각 정당이 추천한 리스트 순번대로 당선된다. 독일과 같이 지역구와 정당명부 모두에 동시에 출마하는 것도 허용된다. 이 경우 지역구와 정당명부 모두에서 당선된 경우 정당명부의 이름은 삭제한다.

2005년과 2008년에 마오리당은 정당배분의석보다 많은 지역구 의석이 나와서 전체의석수가 그 만큼 증가하게 만들기도 하였다.⁷⁾ 군소 정당의 난립을 방지하기 위한 봉쇄조항(threshold)은 지역구 의석 1석 또는 정당득표 5%이상이다.

뉴질랜드 선거개혁의 특징은 양대 정당들이 겉으로 표현한 것과는 달리 혼합식 비례대표제로의 전환을 원하지 않았음에도 군소정당들,⁸⁾ 시민단체들,⁹⁾ 각종 언론 및 시민들에 의해 달성되었다는 점이다.

3) MMP 이후의 정당체제

1996년에 혼합식 비례대표 방식으로 총선이 시작된 이래 2011년

7) 2005년에는 1석이 늘어 12석이 되었고, 2008년에는 2석이 늘어 122석이 되었다.

8) Democratic Party, Green Party, New Labour Party, New Zealand First 등

9) Electoral Reform Coalition, New Zealand Federation of Labour, New Zealand Council of Trade Union 등

현재 6차례의 선거가 치러졌다. <표 3>은 1996년 총선부터 2011년까지의 선거결과를 정리한 것이다.

<표 3> 1996년 이후 선거결과

선거연도	총의석수	국민당				노동당				기타정당			
		득표율	의석수	의석률	보너스율	득표율	의석수	의석률	보너스율	득표율	의석수	의석률	보너스율
1996	120	33.8	44	36.7	2.9	28.2	37	30.8	2.6	30.5	39	32.5	2.0
1999	120	30.5	39	32.5	2.0	38.7	49	40.8	2.1	24.7	32	26.7	2.0
2002	120	20.9	27	22.5	1.6	41.3	52	43.3	2.0	32.9	41	34.2	1.3
2005	121	39.1	48	39.7	0.6	41.1	50	41.3	0.2	18.5	23	19.0	0.5
2008	122	44.9	58	47.5	2.6	34.0	43	35.2	1.2	18.8	21	17.2	-1.6
2011	121	47.3	59	48.8	1.5	27.5	34	28.1	0.6	22.4	28	23.1	0.7
평균		36.1	45.8	37.9	1.9	35.1	44.2	36.6	1.5	24.6	30.7	25.4	0.8

*자료: http://en.wikipedia.org/wiki/New_Zealand_general_election,_2011 참조

위 <표 3>에서와 같이 득표율과 의석률은 2%이내로 줄었다. 국민당 노동당 이외에 군소정당들도 평균 24.6%의 득표율에 25.4%의 의석을 확보하여 그 동안 과소대표 문제가 현저하게 줄어들었다. 단순다수대표제에서의 치명적인 결함이었던 사표 문제와 투표 -의석간의 차이에 의한 국민의사의 왜곡문제가 현저하게 감소되었다는 점에서 뉴질랜드의 선거개혁은 일단 형식적 민주주의 측면에서 성공적이라고 평가할 수 있다. 원내에 진출한 정당의 수는 1996년에 6개, 1999년 7개, 2002년 8개, 2005년 8개, 2008년 7개, 2011년 8개로 다당

제 구도하에서 연립정부의 구성이 정례화되었다. 아래 <표 4>는 1996년 이래 각 정당의 의석수와 유효정당수를 나타내고 있다.

<표 4> 각 정당의 의석수와 유효정당수

선거년도	1996	1999	2002	2005	2008	2011
총의석수	120	120	120	121	122	121
국민당	44	39	27	48	58	59
노동당	37	49	52	50	43	34
녹색당	0	7	9	6	9	14
ACT	8	9	9	2	5	1
마오리당	0	0	0	4	5	3
뉴질랜드 제1당	17	5	13	7	0	8
진보연합당 ¹⁰⁾	0	0	2	1	1	1
미래연합당	1	1	8	3	1	1
동맹당	13	10		0	0	
유효정당수	3.76	3.45	3.76	2.98	2.78	2.98

*유효정당의 수는 락소(Laakso)와 타게페라(Taagepera) (1979)가 제시한 공식에 의해 산출. 즉 유효정당수(N)은 각 정당(i)이 획득한 의석률(p)을 기초로

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

다음 등식에 의해 계산됨.

위 <표 4>에서와 같이 혼합형 비례대표제를 실시한 선거에서 의회 내 유효정당의 수는 평균 3.28개로 온건한 다당제가 형성되고 있음을 알 수 있다. 이처럼 MMP의 실시로 말미암아 소수집단의 의견을 반영하는 정치적 대표성이 높아졌으며, 이러한 군소정당이 정책결정에 실질적인 영향을 미칠 수 있게 되었음을 알 수 있다. 다음 <표 5>는 여성, 마오리 등 소수집단의 국회 진출 현황을 나타내고 있다. <표 5>에 의하면 1996년 이후 여성 및 마오리족 등 소수집단의 의회 진출이 눈에 띄게 증가하고 있음을 알 수 있고, 이는 MMP의 효과로

¹⁰⁾ 2011년 선거에서는 진보연합당(Progressive)이 빠지고 대신 마나(Mana)당이 등장함.

볼 수 있을 것이다.

<표 5> 여성, 마오리 등 소수집단의 국회 진출 현황(1990~2002)

연도	1990		1993		1996		1999		2002	
	의석	%	의석	%	의석	%	의석	%	의석	%
여성	16	16.5	21	21.2	35	29.2	37	30.8	34	28.3
마오리	5	5.1	7	7.1	16	13.3	16	13.3	19	15.8
태평양계	0	0	1	1.0	3	2.5	3	2.5	3	2.5
아시아계	0	0	0	0	1	0.8	1	0.8	2	1.7

* 자료 : 성장환(2004), p. 402에서 재인용

위에서 언급한 바와 같이 MMP 이후 그 정치적 효과로 정당지지와 의석 수간의 차이의 축소로 국민의사의 왜곡 현상을 시정할 수 있었고, 소수집단의 원내진출이 확실히 확대되었음을 알 수 있다. 또한 하나의 정당이 과반의석을 확보하지 못함으로써 연립정부의 구성이 정례화되면서 상대적으로 소수정당의 영향력이 커지게 되었다. 유권자입장에서는 단순다수대표제하에서 불가능했던 정당과 지역구 후보자에 대한 분할 투표가 가능하게 되어 유권자의 의사를 더욱 다양하게 표출할 수 있게 되었다(성장환 2004).

3. 2011년 11월 국민투표 경과와 결과

1) 국민투표 경과

90년대에 소선거구제가 지니는 단점을 극복하기 위해 독일식 비례대표제에 가까운 MMP를 비교적 성공적으로 도입·정착시켜 왔으나, MMP하에서 5차례 총선을 치루었지만 아직도 MMP제도에 대해 계속적으로 반대해온 국민들의 요구가 있어왔고,¹¹⁾ 그에 대한 반응성

을 높이고자 민주적 절차에 따라 선거제도 변경 여부를 다시 검토하고 있는 상황에 이른 것이다.

2008년 총선 캠페인 중에, 국민당은 만약 자신들이 집권한다면 늦어도 2011년까지 선거제도에 대한 국민투표를 실시하겠다고 약속하였다. 노동당이나 녹색당이 국민투표전에 MMP에 대한 중립적인 심사 문제로 이의를 제기하기도 했지만 주요정당들 모두 국민투표를 하자는데는 동의했다. 노동당과 녹색당에서는 국민당이 MMP를 병립식 혼합비례대표제(SM, semi-proportional supplementary member, 이하 SM으로 칭함)로 변경하려는 숨겨진 의도를 가지고 있다고 하면서 SM을 “양의 탈을 쓴 늑대”내지 단수다수대표제의 아류로 판단했다. 국민당은 국민투표와 관련하여 어떤 캠페인도 하지 않을 것임을 약속하고, 2009년 10월 법무부 장관이 2011년 총선과 함께 국민투표를 할 것이라고 밝혔다.¹²⁾ 2010년 3월에 선거관련 국민투표법안이 의회에 회부되어 2010년 12월 법률로 성립되었다. 국민투표는 2011년 11월 26일 총선과 함께 실시되었다.

2) MMP 찬반 논거

(1) 반대의견(Vote for Change)¹³⁾

웰링턴 변호사인 윌리엄(Jordan Williams)이 이끄는 MMP 반대

11) 2011년 국민투표에서 투표자 중 42%가 현행선거제도를 바꾸기를 원했고, 그 중 47%가 기존선거제도인 단수다수대표제를 아직도 지지하고 있다(<표 6> 2011년 국민투표 결과 참조).

12) 시몬파워(Simon Power) 뉴질랜드 법무장관은 지난 2008년11월 총선에서 존 키(John Key) 총리(당시 야당인 국민당 당수)가 공약으로 내걸었던 「선거제도 변경 여부를 결정하기 위한 국민투표(referendum) 실시」와 관련된 내각(Cabinet)의 결정을 2009. 10. 20자 보도자료를 통해, “정부는 국민당이 집권할 경우 2011년 이전에 현행 선거제도(MMP) 변경 여부에 관한 국민투표를 실시하겠다고 한 2008년 11월 총선 당시 공약을 준수할 것”이라고 발표하였다.

13) 이하 내용은 <http://www.voteforchange.org.nz>의 주장을 참조.

그룹이 주장하는 중요 요지는 다음과 같다.

- 좋은 선거제도는 나쁜 의원을 탈락시키고 정부에게 책임을 추궁하기 용이하게 만들어야 한다. 그러나 MMP는 의원보다는 정당이 권력을 쥐고 있어서 유권자들이 정치인들에게 책임을 묻기가 어렵다.
- MMP는 지역구에서 탈락한 후보가 정당명부에서 당선될 수 있는 불합리한 점(backdoor)이 있다.
- 유권자에게 직접적으로 책임감을 갖기보다는 정당당수에게 부과하는 너무 많은 비례대표의원이 양산된다.
- 균형력(Balance of power)을 가진 군소정당이 누가 집권하느냐를 선택하는 것은 불공정하다(정부구성에서의 과대 power). 이의 선택은 모든 유권자들의 몫이다. 유권자들에게 선거후 협상을 기다리도록 강제해서는 안되며, 유권자들에게 확실성을 제공하는 선거제도를 원한다.
- 유권자들은, 정당들이 연립협정에서 협상된 것이 아니라. 선거 전에 공약한 내용을 정부가 지킬 것을 원한다.
- MMP는 비례성(proportionality)을 가져다주는 대신에 책임성(accountability)을 희생하게 한다.

(2) 찬성의견(Keeping MMP)

녹색당은 공정하고 대표적인 제도로서 MMP를 지지했다. MMP 지지 그룹¹⁴⁾은 뉴질랜드 제3의 교육연합(New Zealand Tertiary Education) 대표인 샌드라 그레이(Sandra Grey)와 작가이면서 역사가인 필립 템플(Philip Temple)에 의해 설립되었다.

- MMP 시스템은 모든 사람들의 투표가치를 동등하게 한다.
- 한 정당이 획득한 투표수는 그 정당이 차지한 의석수에 비례한다.

¹⁴⁾ <http://www.campaignformmp.org.nz> 참조.

- MMP는 의회로 하여금 일반대중(general population)을 보다 잘 대변할 수 있게 한다.
- MMP는 보다 많은 여성들, 마오리, 태평양 섬 원주민(Pacific Islanders), 아시안계 및 소수집단들도 의원이 될수 있게 한다.
- MMP는 안정된 정부를 가져오는데 반해, 선거제도를 변경하는 것은 그 제도가 정착될 때까지 정치적 불안정을 야기한다.
- MMP에 문제가 있다면 그 부분만 개선하면 되고, 현행 시스템이 정착되기도 전에 시스템을 변경하는 것은 어린아이를 욕탕에 던지는 것과 같다.

3) 국민투표 결과

2011년 11월 1차 국민투표(predicative referendum)에서는 첫째, MMP 유지를 희망하는지 여부, 둘째, MMP를 변경할 경우 대안으로서 가장 적합한 선거제도는 무엇인지의 두 가지 질문이 주어졌다. 두 번째 질문에서는 MMP의 대안으로, 단순다수대표제(First Past the Post, FPP), 우선순위투표제 또는 선호투표제(Preferential Voting, PV), 단기이양식투표제(Single Transferable Vote, STV), 보충의원 투표제 또는 병립식 비례대표제(Supplementary Member, SM) 등 4가지 방식이 제시되었다.

1차 국민투표(법적 구속력은 없으나, 국민당 정부는 결과에 따른 것임을 약속)에서 과반수가 현행 선거제도 변경을 원하는 것으로 드러날 경우, 2014년 2차 국민투표(법적 구속력 부여)를 실시하여 현행 MMP와 1차 국민투표시 가장 많은 선호표를 기록한 대안 중에 하나를 선택하라는 질문이 주어진 투표를 할 예정이었고, 동 2차 국민투표 결과에 따라, 2017년부터는 MMP 또는 새로운 선거제도에 의한 총선을 실시할 예정이었다. 그러나 투표결과는 아래 <표 6>에서와 같이 MMP를 유지하자는 의견이 57.7%를 기록해서 현행제도를 유지

하게 되었다.

<표 6> 2011년 11월 국민투표 결과

Part A - 혼합형비례대표제(MMP) 유지 여부			
	투표자수	유효투표율	전체투표율
KEEP	1,267,955	57.77%	56.17%
CHANGE	926,819	42.23%	41.06%
Total Valid Votes	2,194,774	100.00%	97.23%

Part B - 변경을 한다면 어떤 체도를 선택할것인지?			
	투표자수	유효투표율	전체투표율
First Past the Post (FPP)	704,117	46.66%	31.19%
Preferential Voting (PV)	188,164	12.47%	8.34%
Single Transferable Vote (STV)	252,503	16.73%	11.19%
SupplementaryMember (SM)	364,373	24.14%	16.14%
Total Valid Votes	1,509,157	100.00%	66.86%

*자료http://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2011/referendum.html

하지만 과반수투표로 현행제도를 유지하더라도, 선거 국민투표법 (electoral referendum Act 2010)에 의해서, 선거위원회에 의해 자동적으로 MMP 시스템을 점검하기로 예정되어 있다. 예컨대 정당투표 5% 또는 최소 지역구 1석이상의 문턱조항(봉쇄조항, threshold), 비례성, 이중 후보등록(지역구, 정당명부) 문제, 정당명부에서의 순위문제 등 제반 문제점에 대해, 그 동안 2011년 총선을 포함하여 여섯 차례 MMP 제도 시행경험을 토대로 검토할 필요성에 대해 노동당, 녹색당에서도 공감해왔기 때문에 이러한 문제들에 대해서 활발한 논의가 전개될 것으로 예상된다.

IV. 우리 나라 선거제도와 정당체제에 대한 시사점

1. 정당정치의 위기와 선거제도 개혁의 필요성

최근에 실시된 ‘한국사회 만족도 평가’ 여론조사¹⁵⁾에 의하면, 응답자들은 여야 정당들이 제 역할을 하느냐는 물음에 87.9%가 ‘아니요’라고 응답해 여러 사회 불만 요소 중 정치에 대한 불만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 정당들이 제 역할을 한다는 응답은 10%에 불과했다. 놀라운 것은 응답자들의 73.6%가 지지하는 정당이 없다고 밝혔다(경향신문 2011.10.4.). 이러한 조사결과는 우리 사회의 정당정치에 대한 불신이 얼마나 심각한지, 얼마나 심각한 정당의 위기인지를 단적으로 보여주고 있다. 그러나 지지하는 정당이 없고, 그러다 보니 외부에서 대안을 발견하고자 하는 무당파층의 선택에 대해 기존 정치권은 탈정당정치 현상이라고 하면서 치부하고, 스스로의 변화 필요성을 외치면서도 과거의 임시방편적이고 당리당략적인 이합집산만을 반복하고 있는게 현실이다. 시민들의 분노의 원천은 제 역할을 하지 못하는 보수정당 뿐만 아니라 진보정당 모두 해당된다는 점에서 탈정당적 요인이 존재함은 분명하다. 그러나 그것은 정당정치 자체가 아니라 대중의 의사를 충분히 대변하지 못하는 낡은 정당체제에 있다는 점을 주목해야 한다. 진보정당이 진보적 대중의 의사를 대변하지 못하고, 보수정당이 보수적 대중 의사를 제대로 대표하지 못하는

15) 경향신문·현대리서치연구소 ‘한국사회 만족도 평가’: 이 조사는 경향신문이 창간 65주년을 맞아 여론조사전문기관인 현대리서치연구소에 의뢰해 2011년 9월27일부터 30일까지 전국 19세 이상 성인 남녀 1000명(남495명, 여505명)에게 전화를 걸어 실시한 것으로, 인구비례확률추출기법으로 신뢰수준 95%, 오차±3.1%이다. (경향신문, 2011.10.4.)
(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201110041916075&code=940100)

정당체제에 문제가 있는 것이다(한귀영 2011).

앞서 제2장에서 살펴본 바와 같이 유권자와 정당체제의 부조화의 요인으로 사회경제적 변화 등 여러 가지 요인에 의한 유권자의 인식 변화와 다수제중심 선거제도에 의한 정당체제의 경직화 등 여러 원인을 검토한 바 있다. 우리나라의 경우 위 요인들이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 즉 글로벌 시장화, 정보화, 전문화, 다원화된 최첨단 IT사회에서 사회 경제, 문화 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하여 정당일체감을 약화시켜왔고, 더불어 경직되고 현실부적응으로 적실성이 떨어진 정당체제가 한 몫을 더해 심각한 소통의 부재, 나아가 극단적인 정치불신을 낳았다고 판단할 수 있다.

뉴질랜드 또한 1990년대 선거제도 개혁 직전, 정치제도에 대한 환멸과 정치과정에 대한 냉소가 시민들의 결정적인 특징으로 나타났다. 1993년에는 유권자의 2/3는 정부가 옳은 일을 할 것이라고 믿지 않았다(Banducci et al. 1999). 의회에 대한 신뢰는 1975년 33%에서 1988년까지 한자리수로 떨어졌다. 이러한 현상이 나타난 것은 앞서 살펴본 바와 같이 국민여론을 거스르는 행정부의 독선적 정책수행이었다. 이와 같은 상황에서 뉴질랜드인들이 선택한 것은 여론에 보다 민감하게 반응하는 정부를 가질 수 있는 방법을 모색한 것이었다. 이 때 주목을 받은 것은 바로 레이파트(Lijphart)의 합의제 민주주의였다. 선거개혁 이전의 뉴질랜드는 다수제 민주주의의 표본으로서, 단순다수대표제, 양당제, 행정부 우위의 단독내각 등 다수제의 전형적인 특징을 그대로 보여주고 있었고, 아울러 다수제의 특징 중 하나인 승자독식의 비민주적이고 치명적인 결함을 경험하고 있었다. 반면 레이파트의 합의제 민주주의는 비례대표제를 근간으로 하여 온건한 다당제의 구성, 연립정부의 구성 등으로 의사결정에의 최대 다수의 참여, 권력의 분산·공유를 특징으로 하고, 소수파도 정치과정에 참여할 수 있는 장점을 가지고 있음을 뉴질랜드국민들이 인식하게 된 것이다.

우리나라 유권자들도 문제의 발원지가 어디에 있는지 확실히 인식할 필요가 있다. 즉 문제의 근원은 정당정치 자체에 있는 것이 아

나라 국민의 의사를 제대로 대변하지 못하고, 여론에 제대로 반응하지 못하는 정당체계에 있음을, 그리고 그 현실 부적응의 정당체계는 선거제도에 뿌리를 두고 있다는 점을 알아야 한다. 뉴질랜드가 선거제도 변경 전에 그랬듯이, 우리나라 또한 승자독식의 단순다수대표제가 지배적인 선거제도하에서 선거에 의한 독점권력이 여론을 무시하고 독선과 독주를 자행해왔고, 이러한 독선적 정책 수행은 정당에 대한 국민의 불신을 가중시켜 결국 앞의 여론조사에서 보았듯 유권자의 73.6%가 지지정당이 없다고 답하고 정치에 대한 불만족도가 88%에 이르게 된 것이다.

이에 대한 대책은 다행히도 여론 조사 결과에서 답을 얻을 수 있다. 지지정당이 없다고 답한 73.6% 중 지지정당이 없는 이유로 41.8%가 ‘정당 간 별 차이가 없어서’라고 답했고, 25.8%는 ‘자신의 가치와 이해를 대변해 줄 수 있는 정당이 없기 때문’이라고 답했다(경향신문·현대리서치연구소 ‘한국사회 만족도 평가’, 2011.10.4). 즉 문제는 단순다수대표제와 소수의 비례대표제를 단순히 병립식으로 혼합하고 있는데 있다.¹⁶⁾ 비례대표제의 비중이 전체의석의 20%에도 미치지 못하다 보니 전체적으로 보면 <표 7>에서와 같이 다수대표제 중심에 의해 양당제적 성격이 강한 정당체제가 성립되어 왔다. 문제는 양당제적 특성이 강한 정당체제 마저도, 최근 재벌규제론 또는 복지정책의 선점 경쟁에서 보는 바와 같이, 양당의 정책적 차이는 일반 유권자의 시각에서 보면 크게 나지 않는다는 점에 있다. 또한 우리나라 양대 정당은 당내 이질성이 높은 혼합정치의 특성을 가지고 있다는 점이다. 혼합정치의 특성은 정당 내부에서 혹은 정당간에 지역적 균열과 계파간 균열을 재생산하는 구조로 사회적 요구와는 관계없이 지극히 정략적 수준에서 나타난 균열을 보인다. 한국 정당의 이 같은

16) 한국의 선거제도를 ‘혼합선거제도’, ‘혼합형 비례대표제’, ‘혼합형 다수대표제’라고도 하지만, 독일과 뉴질랜드는 지역구와 비례대표간 연동으로 독일 299:299, 뉴질랜드 70:50, 병립식인 일본은 300:180으로 ‘혼합’이라는 용어를 쓰는데 문제가 없지만, 한국의 경우 254:54로 ‘혼합’ 선거제도라고 하기에는 아쉬움이 많다.

특성은 정당과 사회의 관계에서 신갈등사회의 사회변동을 수용하기 어렵게 하는 구조적 요인으로 볼수 있다(조대엽 2009, 201).

<표 7> 제18대 국회 유효정당수

시도명	합계	정당별 당선인수							
		통합 민주당	한나 라당	자유 선진 당	민주 노동 당	창조 한국 당	친박 연대	무 소속	유효 정당 수
합계	245	66	131	14	2	1	6	25	2.22
서울 특별시	48	7	40	0	0	1	0	0	1.40
부산 광역시	18	1	11	0	0	0	1	5	1.37
대구 광역시	12	0	8	0	0	0	3	1	1.66
인천 광역시	12	2	9	0	0	0	0	1	1.42
광주 광역시	8	7	0	0	0	0	0	1	1.00
대전 광역시	6	1	0	5	0	0	0	0	1.38
울산 광역시	6	0	5	0	0	0	0	1	1.00
경기도	51	17	32	0	0	0	1	1	1.90
강원도	8	2	3	0	0	0	0	3	1.51
충청북도	8	6	1	1	0	0	0	0	1.68
충청남도	10	1	0	8	0	0	0	1	1.25
전라북도	11	9	0	0	0	0	0	2	1.00
전라남도	12	9	0	0	0	0	0	3	1.00
경상북도	15	0	9	0	0	0	1	5	1.22
경상남도	17	1	13	0	2	0	0	1	1.47
제주 자치도	3	3	0	0	0	0	0	0	1.00

* 략소와 타계파라의 공식 사용, 지역별 유효정당수 계산을 위하여 비례대표와 무소속은 의석수에서 제외함.17)

<표 7>에 의하면 전국적 원내 유효정당수는 2.22개(비례대표 포함시 2.47개)이지만, 각 지역별 유효정당수는 평균 1.33개에 불과하여 지역적 차원에서는 일당제 내지 일당우위정당제의 모습을 보이고 있다. 전국적 차원에서도 2.22 내지 2.47로 뉴질랜드와 같은 온건다당제(평균 3.28)라기 보다는 양당제에 가깝다.

이는 소선거구제 다수대표제 중심의 선거에 의해 얼마나 지역주의가 조장되고 있고, 또한 유권자의 선택의 폭이 얼마나 협소한지를 추론할 수 있게 한다.¹⁸⁾ 뉴질랜드의 경우 1993년까지 선거에서는 전형적인 양당제가 형성되었지만(<표 1> 참조), 선거제도를 변경한 이후 1996년 선거에서는 3.76의 유효정당수를 기록, 2011년까지 평균 3.28개로 온건한 다당제가 형성되었다(<표 4> 참조). 뉴질랜드와 비교했을 때 한국이 비례대표제를 병행하고 있다지만 그 효과는 극히 미미하다는 것을 확인할 수 있다.

2. 선거제도개혁 방안

진정한 의미의 민주주의는 “어떤 결정에 의해 영향을 받게 되는 사람은 모두 직접적이든 아니면 간접적이든 그 결정을 형성하는 데 참여할 수 있어야 한다.”라고 정의 할 때(Lijphart 1999, 31), 이를 위해서는 소수자의 가치와 이익을 대변해 줄 수 있는 정당이 존재하고, 이러한 다양한 이념적 스펙트럼을 가진 군소정당도 원내에 진출할 수 있는 실질적인 선거제도를 갖추어야 한다. 바로 뉴질랜드처럼 비

17) 비례대표를 포함한 역대 원내 유효정당수는 다음과 같다.

연도	1988	1992	1996	2000	2004	2008
유효정당수	3.33	2.37	2.83	2.30	2.34	2.47

18) 학자에 따라서는 유효 정당수를 각 정당별 의석률이 아닌 득표율로 계산하여 한국에서는 뒤베르제의 법칙을 적용하기 어려운 예외적인 경우로 해석하기도 하나(이상목 2006, 45), 정당별 득표율이 아닌 의석률로 계산하면 한국에서도 뒤베르제의 법칙이 적용가능하다고 볼 수 있다(<표 7> 참조).

례성이 확보된 실질적인 비례대표제, 즉 독일식 연동형 비례대표제를 도입하는 것이 그 방안이 될 수 있다. 대다수의 국내학자들도 비례대표 비중의 확대 필요성에 공감한다. 하지만 한편으로는 비례대표제의 확대에 의한 정당체계의 분절성 또는 다당제의 출현으로 인한 정치 불안정 및 통치력의 약화, 효율성의 저하를 우려하기도 한다. 그러나 비례대표제의 도입이 필연적으로 정당체계의 과도한 분절화와 불안정하고 비효율적인 연립정부로 이어지는 것은 아니다(박찬욱 2000, 33). 뉴질랜드의 경우, 선거개혁 이후 6~8개의 정당이 출현하기는 했지만 유효정당수는 2.7~3.8개로 온건 다당제가 성립되어왔다. 채택된 비례대표제의 조건에 따라 뉴질랜드와 같이 3~5개의 온건다당제가 성립될 수도 있다.

또한 연립정부의 구성이 필연적으로 정치불안을 야기하는 것은 아니며, 오히려 연립정부의 구성으로 합의적 정치문화가 성립될 수 있다. 우리나라에서도 적절한 지지조항(threshold)을 마련한다면 3~5개의 안정적 온건다당제가 성립될 수 있다(조정관 2004, 176). 다당제 하의 연립정부가 단기적으로 보면 비효율적일 수 있으나, 합의에 의한 의사결정으로 정책결정의 정당성과 공감성을 증대하여 장기적으로는 훨씬 효율적일 수 있다(선학태 2005, 387-408).

또한 뉴질랜드와 달리 대통령제를 채택하고 있는 우리나라 헌정체제에서 비례대표제의 확대에 따른 다당제가 적실성이 있는가에 대해 의문을 제기하는 견해도 있다. 그러나 이는 우리의 정당사를 돌아보면 오히려 소선거구 다수대표제에 의한 일당우위 정당체제의 독선 또는 비효율성을 확인할 수 있다. 여대야소일 경우 여당의 독선이 끊임없이 자행되어 왔고, 야대여소일 경우 입법과 행정의 교착상태에서 긴장과 대립이 극도로 고조되었다(박찬욱 2000, 33). 오히려 대통령제하에서의 비례대표제 확대와 온건 다당제에 의한 연합정치 내지 합의제 민주주의는 권력의 분점과 공유의 원리하에서 정치적 갈등을 해결하는데 효율적일 수 있다. 브라질의 비례대표제-다당제-연정형대통령제(coalitional presidentialism)는 한국의 선거제도 개혁

에 시사하는 바가 크다. 브라질의 경우 개방형 비례대표제로 집권당은 의회에서 항상 과반수 의석을 차지하지 못하고 대통령은 2개 이상의 정당과 연정을 구성하여 다당 연합정치를 구축했다. 노동자당(PT) 룰라 대통령(2003-2010)은 중도좌파에서 중도우파까지 연정을 구성하여, 마치 대통령이 의원내각제의 수상처럼 연정과트너 정당들의 득표율에 비례하는 권력지분과 합리적 예산배분을 통해 파트너 정당의 불만을 잠재우면서, 빈민층을 줄이고 중간층을 확대하는 등 성공적인 정책수행으로 퇴임시 87%라는 경이로운 지지율을 보이기도 했다(선학대 2011b).

최근에 논의되고 있는 석패율제도 또한 비례대표제와 소선거구 다수대표제를 보완할 수 있는 제도로서 검토할 가치가 있다고 본다(김용복 2009). 석패율제도는 일석이조의 효과를 가져올 수 있다. 첫째는 소선거구 다수대표제에서의 만성적인 지역주의를 타파할 수 있다는 점이다. 두 번째는 석패율제도를 통해 비례대표제의 몇 가지 문제점을 보완할 수 있다는 것이다. 비례대표제의 대표적인 단점으로 비민주적 명부작성의 가능성, 유권자의 직접적 후보선택권의 결여, 그리고 비례대표의원들에 대한 직접적 심판불가라고 할 때, 석패율제도는 이를 보완해 줄 수 있는 대안이 될 수 있다.

일본에서처럼 비례대표명부에 동순위로 여러 명을 등재하고 지역구 득표율에 따라 순위를 정하게 할 경우, 순위결정에서의 민주성과 유권자에 의한 후보자 직접선택권 보장, 비례대표후보자에 대한 심판가능이라는 여러 마리 토끼를 한 번에 잡을 수 있을 것으로 생각한다. 뉴질랜드에서도 지역구와 비례대표의 중복입후보가 가능하여 석패율제도와 유사하게 운영되고 있다. 다만, 이와 같은 중복입후보의 경우 뉴질랜드의 MMP 반대론자들이 지적한 바와 같이 지역유권자들로부터 선택받지 못한 후보자가 뒷문으로 슬그머니 들어가는 불합리한 점도 있고, 기성정치인의 안전장치로 악용될 수도 있다. 그러나 만성적이고 배타적인 지역주의를 타파하고 비례대표제의 민주성과 개방성을 제고시키고자 한다면, 독일식 연동형 비례대표제와 함께 도

입을 신중하게 검토할 필요성이 있다고 생각된다.

선거제도 개혁을 위해서는 누가 선거개혁을 주도할 것인지가 아주 중요한 문제이다 (최태욱 2011). 비례대표제는 다수대표제에 비해 소수자 지위에 있는 집단들에게 유리하기 때문에 소수자집단의 요구에 의해 관철되는 경우가 대부분이다. 과거 서구유럽의 경우, 벨기에와 네덜란드에서는 카톨릭 세력이, 아일랜드에서는 프로테스탄트 세력이, 덴마크에서는 독일계 소수집단, 그리고 핀란드에서는 스웨덴계 소수 집단이 비례대표제의 도입을 강력히 요구하여 관철시켰다(박찬욱 2000, 12-13). 다수대표제의 원조인 영국에서도 2010년 5월 총선 결과 36년만에 제1당이 과반수에 미달하는 이른바 hung parliament)가 발생하였고, 제3당인 자민당은 연립정부 협상과정에서 비례대표제로의 선거제도 개혁을 주장한 바 있다.

뉴질랜드의 선거개혁은 시민들의 정치 불신과 노동당의 문제제기가 발단이 되었다. 그러나 거대 양대 정당인 국민당과 노동당의 다수는 자신들에게 유리한 단순다수대표제를 바꾸기를 원하지 않았다. 뉴질랜드가 선거개혁에 성공한 요인은 기존 정당의 소신있는 몇몇 정치인과 군소정당들의 연합, 시민단체¹⁹⁾, 그리고 언론들의 역할이 국민들의 정치사회화에 기여했고, 최종적으로는 국민투표에 의해 확정되었다. 즉 기존정당에게만 기대해서는 결코 선거개혁이 있을 수 없다. 뉴질랜드와 같이 현재 과소대표로 의사결정과정에서 소외된 군소정당들, 시민단체, 언론 등에 의한 현행 선거제도의 불합리성을 홍보하고, 국민들로부터 동의를 확대하고 합의를 이루어내야 한다. 방법론적으로는 총선에서 제도를 전제로 한 선거연합을 이루어 지지세력 확보와 법률의 개정을 유도하는 방법이 있을 수 있고,²⁰⁾ 뉴질랜드와

19) 대표적으로 선거제도개혁연합(The Electoral Reform Coalition, ERC)을 꼽을 수 있다. ERC의 초기활동가들은 주로 군소정당 활동가들로, 특히 사회신용당의 후신인 민주당, 녹색당의 전신인 가치당, 신노동당 소속활동가들이었다.

20) 노회찬 새통합연대 상임대표는 Omynews와의 인터뷰에서 선거연대원칙에 대한 질문에 “독일식 정당명부비례대표제가 약속된다면 선거연대, 연합정당 가능하다고 본다”고 답하고, 독일식 정당명부비례대표제가 정치개혁의 핵심의제로 보고

같이 국민투표로 제도를 변경할 수도 있을 것이다(노회찬 2005). 우리나라 헌법 제72조는 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.”고 규정하고 있다. 선거제도 변경의 건은 국민투표사항이 아니라고 하는 견해도 있지만, 선거제도가 외교, 국방, 통일에 관한 중요정책은 아니지만 후단의 ‘기타 국가안위에 관한 중요정책’이라고 할 수도 있으므로 전혀 불가능한 것은 아니라고 본다. 동 규정에 의하면 국민투표에 부쳐질 중요정책인지 여부를 대통령이 재량에 의하여 결정하도록 명문으로 규정하고 있기 때문에 대통령이 재량에 의하여 국민투표에 부의할 수도 있다고 해석된다(헌재 2004, 헌마554·566).

다만, 뉴질랜드와 같이 독일식 혼합형 비례대표제를 도입하기 위해서는, 뉴질랜드의 2011년 11월 선거에서 MMP 반대자들이 지적한 바와 같이 그동안 MMP 경험에서 나타난 문제점들, 즉 봉쇄조항의 수준 문제, 지역구와 비례대표 명부에의 이중 등록 문제, 비례대표의원의 책임성문제와 순위결정방법, 군소정당의 과도한 협상력 문제 등은 우리에게도 시사하는 바가 크며, 별도의 연구를 통해 검토할 필요성이 있다.

V. 결론

유권자의 70~80%가 지지하는 정당이 없거나 정치를 불신하고 있다면, 그 정치는 제대로 된 정치라고 할 수 없을 것이다. 민주주의란 링컨이 정의한 바와 같이 ‘국민의, 국민을 위한, 국민에 의한’ 개념요소를 가진다고 할 때, 과반수이상의 지지를 받지 못한 상대적 다수(또는 제조된 과반수)가 권력을 독점하고 다수가 그 권력행사를 신뢰하지 못한다면 민주주의의 기본원리가 제대로 작동하고 있다고 할

있다.(오마이뉴스, 2011.11.25.)

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx? 참조

수 있는지 의문이다.

현대 대의민주주의의 핵심은 대표성에 있고, 대표성은 공정성, 비례성, 책임성을 기본원리로 한다고 할 수 있다. 우리나라 선거는 현행 선거제도에 입각하여, 절차에 있어서의 공정성은 어느 정도 확보되어 있다고 평가된다. 그러나 현행 선거제도가 결과에 있어서의 공정성을 보장하고 있는가에 대해서는 생각해 볼 일이다. 공정성(fairness)은 투입(input)과 산출(output)에 있어서 균형을 의미하거나 또는 준거집단 내지 준거인과의 비례성 등을 의미한다고 할 때, 현행 단순다수대표제 중심 선거제도는 결과에 있어서 공정성을 전혀 보장하지 못하고 있다. 제조된 과반수(manufactured majority)라는 말이 이를 잘 대변해 준다. 투입과 산출 즉 득표율과 의석률간의 불비례성은 공정성과 너무 거리가 멀기 때문이다. 마땅히 받아야 할 분배를 받지 못하고, 가질 만한 자격이 없는 자들이 과분한 권력을 장악하고, 여론을 경시하며 독선적인 권력을 행사할 때, 다수의 유권자들은 정치를 불신할 수 밖에 없을 것이다. 정당이 국민의 의사를 제대로 대변하지 못할 때 결국 민주주의는 위기에 직면하게 되어있다. 문제는 이 같은 정당과 국민간의 소통 부재에 의한 불신과 위기의 근본적인 원인은 무엇인가 하는 것이다.

이에 대해 두 가지 차원에서 검토해 보았다. 우선 현대 선진산업사회 나아가 첨단 IT 산업사회에서 유권자들이 변했다는 것이다. 경제적 요인, 사회구조적 요인, 인식능력의 향상, 공동체의 이질성, 탈물질주의적 가치관등 여러 복합적인 원인에 의해 예전과 달리 정당에 대한 심리적 일체감이 현저히 약화되었다는 점이다. 두 번째는 정당체계의 불합리성에서 그 원인을 찾아보았다. 단순다수대표제 중심에 의한 양당제적 특성이 강한 정당체제에서는 정당간의 차이를 발견하기 어렵고, 현대인의 다양한 가치관과 다원화된 이해관계를 수용하는데 한계를 가진다는 점이다. 위 두가지 요인은 퇴행적 상호작용을 하면서 문제를 더욱 악화시켜왔다. 즉 유권자의 정당일체감은 점점 약화되는 환경에서, 정당은 그 역할을 할 수 없는 체계를 가지고 기득

권 유지에 급급하다 보니 유권자와 정당간의 거리는 멀어질 수 밖에 없는 것이다. 결국 지지정당이 없다는 유권자가 80%에 육박하게 된 것은 당연한 것인지 모르겠다. 이와 같은 상황이 1980년대 뉴질랜드에서 발생했고, 뉴질랜드는 시민단체, 군소정당들, 언론, 정치활동가들에 의해 선거제도를 개혁함으로써 성공적으로 극복했다. 뉴질랜드의 사례를 통해 우리나라의 선거제도 개혁 방안으로 독일식 정당명부비례대표제를 제안했다. 정당명부비례대표제에 대해 기존 거대정당들이 호의적이지 않을 것이므로 시민단체, 군소정당, 언론 등이 적극적으로 행동할 필요가 있다.

현실적인 방안으로써, 군소정당들이 총선에 선거연합체를 구성하여, 또는 통합의 한 조건으로 선거개혁을 약속하고, 국민들로부터 선택을 받는 방법이다. 과거와 같은 정치개혁 없는 임시방편적인 당리당략에 의한 통합은 국민들이 더 이상 용인하지 않을 것이다. 선거가 끝난 후 또 다시 당리당략 또는 파벌적 이해관계에 따라 분열이 불을 보듯 뻔하기 때문이다. 제도연합, 정책연합으로 진정성을 보이고 그로 인해 선택받았을 때 정치개혁이 가능할 것이다. 또 다른 방안으로는 2012년 대선에서 대통령 후보가 선거개혁을 국민 앞에 명확히 약속하고, 당선된 후 헌법에 보장된 대통령의 국민투표 부의권에 따라 대통령 재량으로 선거제도개혁을 위한 국민투표를 실시하는 것이다.

< 참고문헌 >

- 강원택, 2000, “뉴질랜드,” 박찬욱 편, 『비례대표선거제도』, 서울: 박영사, pp. 71-90.
- _____, 2011, “한국정치개혁, 비례대표제 강화가 급선무다(선거제도 개혁과 한국 정치: 어떤 비례대표제가 바람직할까?)”, 한림국제대학원대 정치경영연구소·국회 선 거제도개혁방안연구회 공동 주최 토론회, 『경향신문』 (11월 21일): 6.
- 김용복, 2009, “정당정치발전을 위한 선거제도 개혁:비례대표제의 확대와 석패율제도의 도입”, 『기억과 전망』, 20호, pp. 39-70.
- 김 옥, 2006, “독일 연방의회 선거제도가 한국의 선거제도 개혁에 주는 시사점”, 『세계지역연구논총』, 24:3, pp. 53-69.
- 김형철, 2007, “혼합식 선거제도로의 변화와 정치적 효과:뉴질랜드, 일본, 그리고 한국을 중심으로”, 『시민사회와 NGO』 5:1, pp. 206-283.
- _____, 2010, “뉴질랜드 선거제도 개혁:과정, 결과, 한국에의 시사점”, 『비교민주주의 연구』, 5:2, pp. 106-134
- 노회찬, 2005, 연합뉴스, “노회찬, 선거제도 개편 국민투표 부의 제안”(2005.7.8.)
http://kdip.org/index.php?document_srl=103757&mid=news
- 박경미, 2011, “정치개혁의 목적과 선거제도의 정치적 결과:뉴질랜드·이탈리아·일본의 혼합선거제 도입”, 『동서연구』, 23:1, pp. 125-157.
- _____, 2011, “서구 중심주의적 정당위기론의 비판적 소고”, 『비교민주주의 연구』, 7:1, pp. 96-125
- 박찬욱 편, 2000, 『비례대표선거제도』, 박영사.
- 박찬욱·장 훈, 2004, “정당과 선거”, 『구영록교수 추모 학술회의 발표논문집』, 서울대학교 한국정치연구소.
- 선학태, 2005, 『민주주의와 상생정치』, 다산출판사.

- _____, 2008, 『한국민주주의의 뉴패러다임』, 명인문화사.
- _____, 2011 a, 『사회적합의제와 합의제정치』, 전남대학교출판부.
- _____, 2011 b, “한국정치개혁, 비례대표제 강화가 급선무다(비례대표제의 정치경제: 연합정치·사회적 협의 그리고 복지국가),” 한림국제대학원대 정치경영연구소·국회선거제도개혁방안연구회 공동주최 토론, 『경향신문』 (11월 21일): 6.
- 성장환, 2003, “뉴질랜드 정당체제와 주요정당의 정책”, 『한국동북아논총』, 28, pp. 165-180.
- _____, 2004, “뉴질랜드 선거제도 개혁과 정치적 변화”, 『대한정치학회보』, 12:2, pp. 389-405.
- 신명순 역, 2001, 김수진·김웅진·박찬욱·신명순·신윤희 편저, 『비교정치론강의 3』, 서울:한울.
- 심지연, 2009, 『한국정당정치사』, 백산서당.
- 심지연·김민전, 2002, “선거제도 변화의 전략적 의도와 결과:역대국회의원선거를 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36집 1호, pp.139-162.
- 이상목, 2006, “한국의 정당체제에 대한 뒤베르제 법칙의 적용 가능성:선거제도와 제도외적 요인분석”, 『비교민주주의연구』, 2:2, pp.33-57
- 장 훈, 2003, “정당의 위기와 대안적 조직의 등장: 2000년 총선시민연대의 사례”, 『국제지역연구』, 12:3, pp. 113-134
- 정진민, 2004, “탈산업사회와 정당정치의 변화”, 『현대정당정치의 이해』, 심지연 편저, 서울: 백산서당.
- 조대엽, 2009, “신갈등사회와 정당정치의 위기”, 『한국과 국제정치』, 25:1, pp. 179-210.
- 조정관, 2004, “한국사회에서의 정당, 정치인, 선거와 정치 개혁의 방향 ; 민주주의 발전을 위한 한국의 선거제도 개혁의 방향 - 선거구제를 중심으로”, 『기억과 전망』, 6:0, 민주화기념사업회, pp. 157-178.

- 호광석, 2006, “국회의원선거제도와 정당체계 변화: 전국구비례대표제의 영향을 중심으로”, 『사회과학연구』 12:2, 동국대사회과학연구원.
- 최태욱, 2011, “한국정치개혁, 비례대표제 강화가 급선무다”, 한림국제대학원대 정치경영연구소·국회 선거제도개혁방안연구회 공동주최 토론, 『경향신문』 (11월 21일); 6.
- 헌법재판소, 2004.10.21, 2004헌마554·566 신행정수도의건설을위한특별조치법위헌확인
- 한귀영, 2011, “안철수 현상이 ‘탈이념’탈정당’이라고?:창비주간논평-여론조사로 포착되지 못한 민심”(프레스리안, 2011.10.11.):
http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40111011173108참조
- Banducci, S., T. Donovan and J. Karp, 1999, “Proportional Representation and Attitudes about Politics: Result from New Zealand”, *Electoral Studies* 18, pp. 533-555.
- Duverger, Maurice, 1984, “Which is the Best Electoral System?,” Arend Lijphart and Bernard Grofman(eds.), *Choosing an Electoral System : Issues and Alternatives*, New York: Praeger.
- John H. Goldthorpe, David Lockwood, Frank Bechhofer and Jennifer Platt, 1968, *The Affluent Worker: Political Attitudes and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Karp, J. A. and S. Bowler, 2001, “Coalition Government and Satisfaction with Democracy: An Analysis of New Zealand’s Reaction to Proportional Representation,” *European Journal of Political. Research* 40, pp. 57-79.
- K.L.Baker, R. Dalton, and K. Hildebrandt, 1981, *Germany Transformed*, Cambridge harvard University Press.

- Katz, Richard S. and Peter Mair, 1995, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1:1, pp. 5-28.
- Lijphart, A., 1994, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies(1945-1990)*, Oxford: Oxford University Press; 서주실 옮김. 1997. 『선거제도와 정당제: 27개 민주주의 국가를 대상으로(1945-1990)』, 서울: 삼화원.
- _____, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty - six Countries*, Yale University Press.
- Mair, Peter, 1994, "Party Organizations: From Civil Society to the State." Richard Katz and Peter Mair eds., *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Puhle, Hans-Jürgen, 2002, *Still the age of Catch-allism? Volksparteien and Parteienstaat in Crisis and Re-equilibration*, *Political Parties: Old concepts and New challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Russell J. Dalton, 1984b, "Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in advanced industrial Democracies", *Journal of Politics*, 46.
- Russell J. Dalton, Scott C. Flanagan, Paul Allen Beck, James E. Alt, 1984, *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?* (Princeton: Princeton University Press); 김수진 · 김웅진 · 박찬욱 · 신명순 · 신윤환(편역). 1994, 『비교정치론강의3』, 서울: 한울아카데미, 332-364.
- Schattschneider, E. E. 현재호 · 박수형 옮김, 2008. 『절반의 인민주권』, 서울: 후마니타스.

- Schattschneider, E. E, 1942, Party Government, New York : Holt, Rinehart and Winstan. pp. 69-75.
- Sartori, Giovanni, 1976, Parties and Party systems: A framework for analysis, Cambridge University Press, pp. 119-130.
- _____, 1984, "Influence of Electoral Systems : Faulty Laws or Faulty Method," Arend Lijphart & Bernard Grofman eds., Choosing an Electoral System : Issue and Alternatives, New York : Praeger.
- S.M. Liset, 1981, Political Bases of Politics, 2nd ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- V.O. Key, Jr., 1958, Politics, Parties and Pressure Groups, New York: Thomas Y. Crowell Company, pp. 224-226.
- Vowles, J. 1995. "The Politics of Electoral Reform in New Zealand." International Political Science Review 16:1, pp. 95-115.
- W. Kornhauser, 1959, The Politics of Mass Society, New York:Free Press.

The Crisis of Party Politics and Electoral Reform : Suggestions from the New Zealand Case

Choi, Jang-hyun
(Chonnam National University)

Abstract

The majority of voters are not accredited political parties. This is crisis of modern democracy. When questioning the cause of this crisis, two reasons can be presented. One stems from electorate change and the other is related to an inadequate party system. The first of these is the result of the electorate having been changed by economic growth, social structural change, the growth of cognitive abilities, communal heterogeneity and the development of post materialism.

The distance between the electorate and parties has been widened and psychological identification from the former with the latter has been accordingly weakened. Considering the second of these reasons, the two party system cannot be argued to cover the diversities of modern society. These two reasons have interacted retrogressively. In 1993, New Zealanders voted in a referendum to change their voting system from the traditional first-past-the-post (FPP) method to Mixed Member Proportional representation (MMP).

The origins of this electoral reform lay in a gradual breakdown of public trust and low confidence in politicians, Parliament, and the simple certainties of the old two-party system. MMP was

introduced in New Zealand in 1996 to bring proportionality to the electoral system through the adoption of a 'mixed member' system in which the 'party vote' would determine the overall number of seats a party could hold in Parliament, and the 'electorate vote' would elect the local MP. This mixed member system was designed to reflect the best aspects of the two systems involved. MMP should be introduced to give social minority groups more representation in us parliament as is the case in NZ.

Keywords : Party politics, party system, Electoral system, Electoral reform, FPP, MMP. Majoritarian democracy, Consensus democracy