

제도개혁의 정치: 선거구제 개편 논의를 중심으로

서복경 | 서강대학교

| 논문요약 |

본 논문의 관심은 선거제도 자체보다 '선거제도 개편의 정치'에 관한 것이다. 민주화 이후 역대정부를 거쳐 현재 이명박 정부에 이르기까지, 주기적으로 등장해 온 '중대선거구제' 개편 논의-단기비이양식투표제(Single Non-Transferable Voting system)로의 전환논의를 추동한 현실정치의 동력이 무엇이며, 그 힘이 당면 한국 정치의 문제를 정의하는 방식과 여러 경쟁하는 대안 가운데 중대선거구제를 특정하게 선호하게 된 원인을 분석하는데 초점을 두었다.

지금까지 '중대선거구제' 개편 논의의 명분으로 제기된 대표적인 주장은 '지역통합' 혹은 '지역주의 타파'였다. 이는 사회갈등 관리의 측면에서 선거제도 개편을 주장하는 견해로 볼 수 있다. 제도를 통한 갈등관리의 필요성이 설득력을 가지려면, 해당 사회갈등이 실재하고, 갈등의 크기가 정당정치, 의회정치의 불안정을 야기하는 요소로 작용해야 한다. 하지만 우리나라의 대표적인 지역갈등으로 가정되는 '영·호남 갈등'은 영남과 호남의 사회갈등이 아니라 영남과 호남에 배타적 기반을 갖는 정당 간의 갈등이라는 점에서 사회갈등관리이론을 적용하기는 어렵다. 중대선거구제 개편의 또 다른 명분은 '지역정당체제의 해체'였다. 이는 사회갈등 수준의 문제가 아니라 정당엘리트의 충원 수준의 영역이다. 지역별로 배타적 기반을 가진 정당들이 집권을 모색할 때, 조직적 어려움을 타개하기 위한 방안으로 제도개편을 모색한 것이다. 여기서 '중대선거구제'를 둘러싼 제도개혁의 정치의 한 요인을 찾을 수 있다.

한편 역대 '중대선거구제' 주장은 '권력구조 개편' 논의와 짝을 이루었다. 내각제 혹은 분권형 대통령제로의 개헌논의는 '중대선거구제' 논의의 앞에 혹은 뒤따라 제기되었으며, 주로 현직 정부 지지 세력이나 다음 정부하에서 집권세력이 될 가능성이 낮은 정치세력들이 이 논의를 주도했다. 특히 개헌을 통한 권력분점이 어렵다고 판단될 때 '중대선거구제'는 의회수준의 권력분점을 위한 유력한 방안으로 고려되었다.

I. 들어가며

본 논문의 관심은 선거제도 자체보다 ‘선거제도 개편의 정치’에 관한 것이다. 1987년 민주화 이후 중대선거구제 개편 논의가 제기되고 부상하여 소멸되는 과정을 추적함으로써, 제도 자체의 개혁과는 다른 차원에 있는 제도개혁의 정치적 메커니즘을 살펴보고자 한다.

모든 제도개혁의 과정에는 당면한 현실의 문제를 해결하기 위한 대안으로서 제도 자체의 성격이 한 축에 있고, 당면한 현실의 문제를 정의하고 여러 경쟁하는 대안들 가운데 특정한 대안을 선택하게 만드는 현실정치의 힘이 다른 한 축에 존재한다. 후자는 제도가 갖는 속성을 현실에 비추어 재해석하고 특정한 기대와 연결시켜 추진력을 갖게 만든다는 점에서, 제도개혁의 필요조건이 된다. 본 논문은 민주화 이후 주기적으로 등장해 온 중대선거구제 개편 논의를 추동한 현실정치의 동력이 무엇이며, 그 힘이 당면 한국정치의 문제를 정의하는 방식과 여러 경쟁하는 대안 가운데 중대선거구제를 특정하게 선호하게 된 원인을 분석하는 데 초점을 두었다. 우리나라에서 중대선거구제 대안은 노태우 정부에서부터 등장하여 현재 이명박 정부에 이르기까지 주기적으로 등장해 왔다.

엄밀히 말해 우리나라 정치사에서 주기적으로 등장해 온 중대선거구제 대안은 다수대표제와, 1인 1투표제라는 투표방식과 결합된 제도의 조합이다. 제도의 유형으로는 단기비이양식투표제(Single Non-Transferable Voting system)에 해당한다. 하지만 대부분 중대선거구제를 대안으로 말할 때 다수대표제나 1인 1투표제라는 투표방식은 함께 거론되지 않는데, 둘 다 현행제도의 유지를 전제로 하기 때문인 것으로 보인다. 만약 비례대표제와 결합된 중대선거구제를 의미했다면, 선거구제 변화가 아니라 비례대표제 자체를 제도개혁의 목표로 설정했을 것이기 때문이다.

한국 정치사에서 오랜 기간 단기비이양식투표제를 유력한 제도대안 가운데 하나로 고려해 왔다는 사실은, 현실적으로도 학문적으로도 흥미로운 분석대상이 되기에 충분하다. 현실적인 측면에서 보면, 2011년 시점 단기비이양식투표제를 채택하고 있는 국가는 아프가니스탄, 요르단, 바누아투, 몽골이 있

으며 단기비이양식투표제와 정당명부비례대표제를 결합한 국가로는 수단, 나이지리아가 있다. 바누아투는 인구 20만의 소국이며 몽골과 요르단도 각각 인구 300만, 500만 명 수준의 작은 국가이다. 아프가니스탄은 2,900만 명의 중규모 국가이지만 유권자 수는 900만 밖에 되지 않는 민주주의 이전 단계에 있다. 1993년 일본이 제도 전환을 단행한 이후 단기비이양식 투표제는 민주주의 이전 단계에 있거나 민주주의 실험 단계에 있는 소국들을 제외하고는 채택되지 않는 제도임에도, 한국 정치에서 꾸준히 대안으로 선호되는 이유는 무엇일까?

물론 현실에서 다른 나라들이 많이 채택하지 않는 제도라는 이유만으로, 선호되어서는 안 된다는 것은 아니다. 하지만 이론적 측면에서 보더라도 우리나라 정치의 단기비이양식투표제에 대한 오랜 선호는 설명되기가 쉽지 않다. 선거제도의 경우, 일반적으로 비례성(propportionality)과 정치안정성(political stability)을 그 기준으로 삼는다. 득표의 의석전환이 얼마나 유권자의 표심에 비례적인가가 선거제도 연구의 중요한 한 축이라면, 다른 축은 유효정당의 수(the effective number of parties) 등으로 측정될 수 있는 정치안정성이다. 이 두 가지 기준은 각 나라의 상황에 따라 함께 충족되기도 하고 상쇄하는 효과를 가지기도 한다. 문제는 현행 우리나라 제도를 기준으로 혹은 과거 채택했던 제도를 기준으로 볼 때, 단기비이양식투표제로의 전환은 대표성을 높이는 방향이나 정치안정성을 높이는 방향에서 일관되게 설명되기가 어렵다는 점이다. 어떤 나라든 제도개혁이 논의될 때에는 당대 채택하는 제도를 기준으로 특정한 제도개혁의 목표를 설정하여 변화를 모색하게 된다. 따라서 다수대표제에서 1인 2표제 비례대표병립제로의 제도변화를 겪으면서도 꾸준히 단기비이양식투표제에 관한 선호가 존속할 수 있었던 원인은, 다른 이유로부터 설명되지 않으면 안 된다.

논문은 먼저 민주화 이후 역대 정부에서 단기비이양식투표제의 다른 표현인 '중대선거구제' 개편 논의가 등장했던 정치적 맥락을 흐름에 따라 살펴본다. 그리고 기존 이론적 논의에 기초하여 3가지 관점 속에서 '중대선거구제' 개편 논의를 해석한 뒤, '중대선거구제'를 선거제도 개혁의 대안으로 만들어내는 제도개혁의 정치에 관해 정리하고자 한다.

II. 역대 정부에서의 중대선거구제 개편 논의

1. 노태우 정부: ‘깨끗한 정치’와 중대선거구제

1987년의 헌법 개정과 선거제도 개편 이후, 선거구제 개편이 정치의제로 떠오른 최초의 계기는 1991년 2월 19일 노태우 전 대통령의 담화발표였다. 대통령은 ‘대국민 담화’에서, 당시 문제가 되었던 ‘수서사건’에 관해 대국민사과를 하면서, ‘유사한 사건의 재발방지를 위해서도 여·야는 돈을 쓰는 현재의 정치풍토를 과감히 개혁하는 제도적 개선을 단기간에 이뤄야 한다.’는 제안을 담았다. 그리고 제도개선방향으로 ‘깨끗한 선거, 돈 안 쓰는 선거, 건전한 정치윤리’를 제시했다. 집권당이던 민자당은 다음날 열린 당무회의에서 ‘정치풍토 쇄신을 위한 제도개선특위’ 구성을 결의하고, ‘깨끗한 선거, 돈 안 드는 선거’를 위한 방안 가운데 1구 1인 선거구제를 1구 2인 이상의 선거구제로 전환하는 개편안을 담았다(조선일보, 1991/2/21, 2면).

‘수서사건’이란 1989년 3월 지정된 수서 택지개발예정지구를 특정조합에 특혜 공급하는 과정에서 청와대비서관, 국회 건설위원회 소속 의원들 포함 여·야당 의원들, 건설부 및 관련부처 공무원들이 뇌물을 받은 것으로 드러난 비리사건이다. 1991년 2월 3일 청와대와 당시 야당이었던 평화민주당이 서울시에 보낸 협조공문이 공개되었고, 2월 7일 검찰이 수사에 착수했으며, 2월 19일 노태우 전 대통령의 담화가 발표되었다.

‘수서사건’과 대통령의 담화내용을 연관시켜 보면, 청와대와 여·야 의원들이 뇌물을 받은 것은 선거에 돈이 많이 들기 때문이며, 대안으로 선거제도를 바꾸어 ‘깨끗한 선거, 돈 안 쓰는 선거풍토’를 정착시켜야 한다는 것이다. 그리고 집권당이던 민자당은 이 제안을 받아 대안 중 하나로 선거구제 개편안을 논의의제로 채택하였다.

노태우 정부 집권 후반기에 등장했던 선거구제 개편 논의는 1992년 12월 제 14대 대통령선거까지 지속되었다. 흥미로운 것은, 초기 정치자금과 관련하여 제출된 선거구제 개편안이 1991년 6월 지방자치선거를 거치면서 지구당 폐지,

내각제 개헌 사안과 연계되어 의제의 내용과 지위가 변화되었다는 점이다(한국일보, 1991/06/25, 3면; 조선일보, 1991/7/26, 3면).

민자당 내에서는 소선거구제에서 지구당을 유지하는 비용이 많이 들어 불법 정치자금의 수요가 발생하는데, 중대선거구제로 전환하면 지구당을 폐지할 수 있어 정치자금을 줄일 수 있다는 주장이 등장했다. 그리고 신민당 내에서는 대선거구제로의 제도개편이 결국 내각제 개헌을 염두에 둔 것이 아니냐는 의혹이 제기되었다. 야당의 이런 의혹은 집권 민자당 내부의 제도선호지형 속에서 등장한 것이었다. 통일민주당, 신민주공화당, 민주정의당이 1990년 합당을 해결성된 민주자유당은 내부 계파별로 권력구조 및 선거구제에 대한 선호가 달랐다. 구 공화당계와 민정당계 의원들은 내각제와 중대선거구제를, 민주당계 의원들은 대통령제와 소선거구제를 선호했던 것이다. 이런 입장 차이는 결국 제14대 대통령 선거를 앞둔 1992년 10월, 집권당 내 대규모 충돌로 현상했다. 당시 박태준 최고위원으로 대표되었던 민자당 내 민정계 의원들은 김영삼 대통령 후보에게 '내각제 개헌'을 대선공약으로 채택할 것을 요구했고, 김영삼 후보가 이를 거부하자 탈당 등의 사태를 맞이하게 된다.

당시 각 정당들의 입장을 보면, 민주당의 이기택 총재와 민중당의 이우재 총재는 중대선거구제 찬성 입장이었던 반면(동아일보, 1991/06/26, 2면; 한국일보, 1991/07/24, 3면), 집권 민자당의 김영삼 대표와 제1야당인 신민당 김대중 총재는 소선거구제 유지 입장이었다. 1992년 12월에 예정된 대통령 선거에서 출마예정후보를 가졌던 민자당 내 민주계와 신민당은 현재의 제도유지를 선호했던 반면, 그렇지 못한 정치세력들은 제도변화를 통해 균형점을 바꾸기를 원했던 것이다. 결과적으로 대통령의 제안에도 불구하고, 국회 제1정당의 대표와 제2정당의 대표가 선거구제 개편에 동의하지 않았기 때문에 제도개편은 이루어지지 않았다.

민주화 이후 최초 등장했던 선거구제 개편 논의는 이후 반복되는 논의과정에서 발견되는 일정한 패턴을 보여주었다. 우선 선거제도 개편 논의의 출발점이 대통령인 경우가 많았다는 것이다. 단임제 대통령들이 임기 중에 선거제도를 개편하려는 적극적 의지를 가졌다는 점은, 역대 대통령들의 중요한 특징이 되었다. 그리고 최초 제안된 맥락과는 무관하게 중대선거구제 개편은 권력구

조 개편 논의로 수렴되었다는 점이다. 물론 선거구제는 전체로 선거제도의 한 하위구성부분이고 대개 중대선거구제 제안은 다른 선거제도 개편안들과 함께 제안되었다. 하지만 특징적인 것은 제안의 초기에는 대부분 선거제도 개편안의 하위범주로 제안되지만, 논의의 발전과정에서 가장 큰 범주의 정치제도인 권력구조 변화와 연계되었다는 것이다.

2. 김영삼 정부: '지역갈등 해소'와 중대선거구제

노태우 정부하에서 소선거구제와 대통령제 유지입장을 고수했던 김영삼 전 대통령이 집권 후 최초로 선거제도 개편안을 언급한 것은 1993년 3월이었다. 취임 직후인 2월 27일 재산을 공개하고 '단 한 푼의 정치자금도 받지 않겠다.'고 공언한 김영삼 전 대통령은, 3월 4일 정부와 민자당에 '돈 안 드는 선거를 위한 선거제도 개편안을 마련하라'는 지시를 내렸다. 이 발언에 대해 민자당 지도부는 '(정당의) 시·도지부와 지구당의 존폐여부를 검토할 것이며, 현재 소선거구제로 되어 있는 선거구를 중선거구나 대선선거구제로 바꾸는 문제로 아울러 검토할 것'이라고 밝혔다(국민일보, 1993/03/06, 2면). 하지만 이 시점 선거구제 개편 논의는 곧바로 잠복하게 되는데, 3월 7일 김영삼 대통령이 '중대선거구제는 잘못될 경우 돈을 더 많이 쓰게 된다.'는 발언으로 소선거구제 유지입장을 확인했기 때문이다(동아일보, 1993/03/07, 1면). 김영삼 전 대통령의 대통령제 및 소선거구제 유지입장은 같은 해 6월 이기택 민주당 대표와의 회담에서도 다시 확인되었다. 당시 김영삼 전 대통령은 일각에서 '깨끗한 선거, 돈 안 드는 선거'의 대안으로 중대선거구제가 거론되었던 것과는 달리, '중대선거구제는 돈이 많이 들어 소선거구제가 더 좋다고 생각한다.'는 입장을 견지했다(조선일보, 1999/06/16, 2면).

하지만 김 전 대통령의 입장과는 별개로, 1996년 국회의원선거를 앞두고 1995년 중반부터 민자당 내에서 중대선거구제 논의가 전개되었다. 논의의 진원지는 민자당 내 호남·충청지역구 의원들로 알려져 있고, 그 정치적 표출은 7월 5일 이춘구 당시 민자당 대표의 국회연설을 통해서였다. 이춘구 대표는

“망국적인 지역감정을 타파하기 위해 선거제도 개혁을 포함한 가능한 모든 노력을 기울일 것”이라는 언술로, 선거구제 개편의지를 피력하였다(동아일보, 1995/07/07, 03면). 하지만 이 논의는 1995년 11월을 기점으로 다시 정리되었다. 언론들은 당시 민자당 내 선거구제 개편 논의가 중단된 이유를, 제도적용의 실익이 없고 야당의 반대가 강력하여 실현성이 없으며 당시 시기적 조건 때문으로 분석하였다(한겨레, 1995/11/28, 6면). 당시 시기적 조건이란, 5·18사건에 대한 재조사와 함께 전두환, 노태우 전 대통령에 대한 조사가 이루어지고 결국 노태우 전 대통령이 구속되었던 상황을 가리킨다. 이런 일련의 과정을 거쳐 민자당은 1995년 12월 6일, 당명을 신한국당으로 개명하였다.

신한국당에서 선거구제 개편 논의가 다시 부상한 것은 1997년 3월 이회창 대표가 취임한 이후였다. 1997년 6월, ‘대외비’로 분류된 신한국당의 내부문서 [고비용 정치구조 개선 검토안]에 따르면, ‘호남지역의 여당 목소리와 영남지역의 야당 목소리를 의회제도 틀 안에 수렴해 국민통합을 이루기 위해서는 선거제도의 일대전환이 불가피하다… 소선거구제를 중대선거구제로 전환해야 한다.’고 밝히고 있다. 이 문서가 흥미로운 점은, 당시까지 주장된 중대선거구제 개편근거 가운데 ‘깨끗한 선거’를 가능하게 한다는 주장을 폐기하고 ‘지역갈등 해소’라는 단일근거로 정리해냈다는 점이다. 동 문서에 의하면, “선거비용 면에서는 어느 선거구제가 ‘덜 든다.’는 확증이 없는 만큼, 선거비용 축소라는 관점보다는 지역갈등을 해소하는 사회통합의 측면에서 검토되어야 한다.”고 명시하고 있다(동아일보, 1997/06/23, 02면).

노태우 정부 말기 제출된 선거구제 개편안이 정치비용 축소 측면에서 접근된 것과는 달리, 김영삼 대통령은 중대선거구제와 정치비용의 관계를 인정하지 않았다. 이즈음 학계에서도 선거구제와 정치비용의 직접적인 상관관계를 부정하는 논의가 빈번히 제출되었는데, 그 중요한 경험적 근거가 일본의 선거제도 개편 원인과 결과였다. 알려진 바와 같이 1993년 일본에서 선거제도 개편이 추진된 주요 근거는 정책 중심 정당정치 활성화와 함께 정치비용의 감소였다. 한 선거구에 한 정당이 여러 후보를 공천하게 됨으로써, 정당의 정책이 아닌 후보 개인의 능력으로 선거경쟁을 해야 하고 이 과정에서 과도한 선거비용이 발생하므로, 1구 1인 선거구제로 전환해야 한다는 일본의 선거제도 개편

논리가 한국에 널리 소개되기 시작했던 것이다. 아무튼 이 시기 이후로, 각 정당이나 정치인이 선거구제 개편을 논할 때 ‘중대선거구제가 정치비용이 덜 든다.’는 논리를 전개하는 사례는 급격히 줄어들었다.

1997년 말, 신한국당 후보가 된 이회창 총재는 관훈클럽 초청토론 등에서 중대선거구제로 선거구제 개편을 공식입장으로 밝혔고(서울신문, 1997/10/07, 2면), 1997년 6월의 내부문서에 이어 중대선거구제는 신한국당의 공식당론으로 이해되었다. 한편 이회창 총재로부터 탈퇴압력을 받던 김영삼 전 대통령은 1997년 11월 신한국당을 탈당했다.

3. 김대중 정부: 정당연합과 중대선거구제

노태우 정부 말기부터 주기적으로 등장했던 선거구제 개편 논의에서 일관되게 소선거구제 입장을 고수했던 김대중 전 대통령과 그의 소속정당이, 선거구제에 관한 입장을 변경하게 된 시점은 집권 1년여 후인 대략 1999년 4~5월경으로 확인된다.

집권 직후부터 IMF외환위기 사태를 관리해야 했던 김대중 정부는, 민간부문의 경제규모 축소 및 실업 등에 직면해 공공부문 축소라는 대응과제를 설정했다. 국가공무원직의 축소나 정부운영재정규모 축소 등과 함께, 국회에서도 유사한 맥락에서 의석규모 축소가 논의되기 시작했던 것이 1998년 초반이었다. 당시 한나라당에서는 “의원정수를 200명 선으로 줄여야” 한다고 의견이 제출되었고, 국민신당에서도 200명 선(동아일보, 1998/02/02, 4면)으로의 축소가 주장되었다. 의원정수에 대해 ‘200명 이상’이라는 규정만을 두고 있는 헌법을 고려할 때, 할 수 있는 한 최저 의석규모가 제안된 것이었다.

선거제도의 특성 상 제도의 어느 한 하위범주만 개편 논의의 대상이 되기는 힘들다. 한 구성요소의 변화가 원하는 결과를 낳기 위해서는 연관된 다른 제도의 변화를 함께 고려할 수밖에 없고, 논의주체의 측면에서도 제도 개편 논의의 장이 열리면 모든 이해관계들이 투입되기 때문이다. 1998년 봄부터 시작된 선거제도 개편 논의는 또 선거구제 개편 논의와 맞물렸다. 당시까지도 집권당인

국민회의는 소선거구제와 정당명부제 도입이 당론이었던 반면, 한나라당과 자유민주연합, 국민신당은 중선거구제를 선호하는 것으로 인식되었다. 한나라당의 이회창 당시 총재는 1997년 대선국면에서 중선거구제로의 전환을 공식 입장으로 채택한 바 있었기 때문이다.

하지만 논의가 전개되면서 공식입장뿐 아니라 선호까지 뒤바뀌기 시작했다. 2000년 4월 제16대 국회의원 선거를 1년여 앞둔 1999년 봄부터 본격적인 선거제도 개편 논의가 진행되었고, 이 과정에서 김대중 대통령과 국민회의는 소선거구제+정당명부제에서 중선거구제+정당명부제로 입장이 선회했고, 한나라당은 중선거구제에서 소선거구제 현행제도 유지로 입장을 공식화했다.

1999년 3월, 당시 국민회의의 정동영 대변인은 “당의 공식입장은 소선거구제+정당명부 비례대표제이지만 자민련과의 논의에서는 중선거구제에 대해 개방적으로 논의할 방침”이라고 밝혔다(한국일보, 1999/03/19, 1면). 한편 같은 날 한나라당 이회창 총재는 “우리나라 정치현실에서 군소정당이나 정치결집체가 다수 출현, 계파보스들이 힘을 얻는 선거구제도는 바람직하지 않다”며, 대선국면에서와는 달리 중선거구제에 대해 부정적 입장을 피력했다(세계일보, 1999/03/20, 2면). 1999년 4월과 5월을 경과하면서, 청와대와 국민회의를 통해 국민회의와 자민련이 중선거구제+비례대표 정당명부제로 근접해가고 있다는 소식이 전해졌다. 반면 이 시기 한나라당은 중선거구제를 선호하는 의원들과 이회창 총재 등 소선거구제 유지를 선호하는 의원들 사이의 갈등 해결을 6월 이후로 미루고 있었다. 1999년 5월 시점 조사된 자료에 의하면, 당시 한나라당 당무위원 59명 가운데 소선거구제 지지자는 22명, 중선거구제 지지자는 21명이었다고 한다(경향신문, 1999/05/24, 4면).

집권연합인 국민회의와 자민련이 선거제도 개편안에 합의하기 위해 만든 기구인 ‘8인 정치개혁특별위원회’의 활동은, 중선거구제+정당명부제가 ‘협상용’ 제안이나 서로 다른 제도선호들이 협상되고 타협된 결과가 아니라, 기존선호가 변화된 결과임을 확인시켜 준다.

1999년 3월 24일 양 당은 선거제도 개편안 협상을 위해 각 정당에서 4인씩을 내보내 ‘8인 정치개혁특별위원회’를 결성했다. 1997년 대통령 선거 이전인 1995년부터 소위 ‘DJP’공조를 추진하는 과정에서, 그 합의된 내용 가운데 하

나가 '중대선거구제에 대한 반대'였다. 당시 집권당인 신한국당에서 등장했던 중대선거구제에 대한 반대가 양당의 합의내용이었던 것이다. 1999년의 '8인 특위'는 1995년의 합의에 기초해 소선거구제+비례대표 정당명부제를 골자로 합의안을 만들어 5월 6일 발표했다. 하지만 국민회의와 자민련의 '지도부'는 5월 7일 발표된 합의안의 재협의를 발표했고, 11일부터 재협약에 들어간 양당은 5월 25일 중대선거구제+정당명부 비례대표제를 합의안으로 채택했다(서울신문, 1999/05/26, 3면). 그리고 같은 해 6월 18일, 김대중 대통령은 충남지역 언론과의 회견에서 "지역주의 정당구조를 전국정당화하기 위해 중선거구제를 채택하기로 했다."고 밝히며, 입장변화를 공식 확인했다(한국일보, 1999/06/19, 1면). 한편 1999년 6월 1일, 한나라당 정치개혁특별위원회는 '소선거구제 유지와 정당명부제 도입 및 비례의석수 확대 반대'를 기본으로 한 한나라당의 입장을 제출했다(세계일보, 1999/06/02, 5면).

1999년 8월과 9월에 걸쳐 김대중 대통령은 공개적으로 선거제도 개편을 촉구했지만, 2000년 제16대 국회의원선거를 두 달여 앞둔 2월 8일, 국회를 통과한 선거법개정안에는 중대선거구제도, 권역별 비례대표제도, 1인2표제도 포함되어 있지 않았다. 2001년 집권당은 다시 중대선거구제를 포함한 선거제도 개편을 추진하지만 결실을 보지 못했고, 집권당의 선거제도 개편안은 2002년 대선에서 재집권에 성공하면서 다음 정부로 이어졌다.

4. 노무현 정부: '지역통합'과 중대선거구제

아직 김대중 정부시기였던 2001년 7월 19일, 헌법재판소는 2000년 제16대 국회의원 선거가 끝나고 제기된 헌법소원에 대해 위헌판결을 내렸다. 1인 1표제에 근거한 전국구 의석배분이 위헌이라는 것이었다. 이 결정은 2004년 제17대 국회의원 선거 전까지 위헌판결을 받은 선거법을 개정해야 한다는 것을 의미했다. 노무현 정부는 대통령과 집권당의 의지와 무관하게 선거법 개정의 과제를 안고 출발한 것이다.

물론 노무현 전 대통령은 집권 이전부터 선거제도 개편의 의지가 강했고, 선

호 역시 일관되고 분명했다. 민주당 후보경선 당시부터 선거구제 개편과 정계 개편을 연관시켰고(국민일보, 2002/03/27, 3면), 선거구제를 개편해야 할 정책 목표는 그의 정책우선순위 가운데 가장 상위를 차지하고 있었다. 민주당의 후보가 되면서 밝힌 10대 국가경영비전과 30대 정책방향 가운데, 정치 분야의 정책목표는 '지역통합과 권력분점'이었고 이를 구체화시키는 선거제도 개편방향으로는 중대선거구제+정당명부 비례대표제+1인2표제의 조합이 제시되었다(국민일보, 2002/04/18, 5면).

집권 직후부터 대선 당시의 공약을 지키려는 노무현 전 대통령의 시도는 집요하고 일관되었다. 2003년 4월과 10월 시정연설에서 선거제도 개편을 촉구했던 것을 비롯해, 2003년 12월에는 국회에 직접 서한을 보내 선거제도 개편을 요구하기도 했다(국민일보, 2003/12/18, 4면). 2003년 11월에 조사된 한 자료에 따르면, 당시 16대 국회의원 139명을 조사한 결과 52.5%인 73명이 중대선거구제 개편에 찬성입장을 밝힌 것으로 확인되었다(서울신문, 2003/11/10, 3면). 하지만 16대 국회 다수당이었던 한나라당은 소선거구제 유지입장을 고수했다.

17대 국회의원 선거를 앞두고 개정된 선거법에서는, 2001년 헌법재판소로부터 위헌판결을 받은 1인 1표제 전국구제를 폐지하는 대신, 1인 2표제와 소선거구-전국단위 정당명부 비례대표제가 채택되었다.

17대 국회의원 선거를 통해 원내 다수당이 된 집권당 열린우리당은 선거 직후 곧바로 중대선거구제 개편을 중심으로 한 선거제도 개편을 다시 언급했다(한겨레, 2004/08/14, 5면). 2005년 2월 25일 시정연설을 통해 노무현 전 대통령은 다시 '지역구도 타파'를 위한 선거제도 개편을 촉구했고, 2005년 7월 28일에는 한나라당에 '대연정'과 함께 선거제도 개편안을 제안했다. 노무현 전 대통령은 '당원 동지 여러분께 드리는 글'에서 "대연정은... 한나라당이 주도하고 열린우리당이 참여하는 대연정... 실질적으로 정권교체 제안"이며, "지역구도 해소가 그만큼 대가를 치르고도 이뤄야 할 만큼 가치 있는 일"이고, "한나라당은 선거구제 개편안을 받아들이고 영남을 기반으로 한 기득권을 포기"해야 한다고 주장했다(서울신문, 2005/07/29).

김대중 정부까지 '중대선거구제'는 더 상위의 정치목표를 달성하기 위한 여러 하위 대안들 가운데 하나로 존재했다. 노태우 정부 말기 '중대선거구제'가

제안되었을 때는 ‘깨끗한 선거’의 명분을 달성하기 위한 여러 대안들 가운데 하나로 제시되었고, 김영삼 정부에서 ‘중대선거구제’는 뚜렷한 차기 대선후보를 갖기 못한 정치세력들이 권력분점을 위한 제도대안들을 모색하는 과정에서 등장한 대안들 가운데 하나였다. 김대중 정부까지도 선호가 정해지긴 했지만 협상 가능한 대안들 가운데 하나였다고 볼 수 있다.

하지만 노무현 정부에서 제출된 ‘중대선거구제’ 제안은 ‘지역통합’이라는 가장 상위의 정치목표를 실현할 수 있는 1:1의 대안의 지위를 갖게 되었다. ‘지역통합’을 실현할 여러 하위 대안들 가운데 하나라기보다 ‘유일하고 절대적인’ 대안으로 자리 잡게 되었던 것이다. 물론 2003년 12월 국회에 보낸 서신에는, ‘지역통합을 위해 중대선거구제가 가장 바람직한 대안이지만 야당의 반대를 고려하여 소선거구제와 권력별 비례대표제 조합을 제안한다.’고 밝히기도 하였다. 하지만 노무현 정부 전체를 관통하여 ‘지역통합’이라는 가장 상위의 정치목표와 중대선거구제라는 제도대안이 등가적 가치를 가졌다는 것은 분명하다.

5. 이명박 정부와 선거구제 개편 논의

이명박 정부에서 선거제도 개편 논의가 공론화된 것은, 2009년 6월 15일 제 17차 라디오연설을 통해서였다. 이명박 대통령은 ‘지역·이념·권력부패·정쟁의 근원적인 해결책’이 필요하다는 견해를 피력했다. 이후 ‘근원적 해결책’의 내용을 둘러싼 논의들이 전개되었다. 6월 19일에는 청와대 고위관계자의 입을 빌어 “이 대통령이 최근 지역구도 타파와 관련해 내놓은 아이디어 가운데 하나가 현재의 비례대표 의원제 방식을 개선하는 것”이라며 “호남에서 한나라당 의원, 영남에서 민주당 의원이 나올 수 있는 쿼터를 두는 방안을 연구해 보라고 지시했다”는 이야기가 공개되었다(문화일보, 2009/06/20, 1면).

8월 15일에는 광복절 경축사를 통해 “현행 선거제도로는 지역주의를 벗어나지 못한다.”며 “국회의원이 지역에 매몰되지 않고 의정 활동에 집중할 수 있도록 선거제도를 개편할 필요가 있다.”고 밝혔다. 그리고 한나라당 내에서 선

거제도 개편에 관한 논의가 뒤따랐다(세계일보, 2009/08/16). 하지만 한나라당 내에서는 ‘지역주의를 벗어나기 위한’ 선거제도 개편이 무엇을 의미하는지에 대해 입장이 엇갈렸던 반면, 민주당은 “김대중·노무현 전 대통령과 민주당이 지속적으로 지역주의 해소의 중요성을 강조하면서 그 방법으로 중·대선거구제 등을 내놓았던 것”이라며 “환영한다.”는 입장을 밝혔다(경향신문, 2009/08/18, 06면).

이런 가운데 2009년 9월 15일 이명박 대통령은 언론과의 인터뷰에서, ‘제한적 개헌’ 논의와 함께 “이런 선거구제를 갖고는 동서 화합이 이뤄질 수 없다.”며 “소선거구제 플러스 중선거구제를 같이 한다든가 권역별 비례대표제를 한다든가 하는 것들은 검토할 필요가 있으며 이번 기회에 반드시 하는 것이 중요하다.”는 입장을 밝혔다(한겨레, 2009/09/16, 1면). 2010년 1월 4일 신년연설을 통해서 “배타적 지역주의를 완화하고 대결정치를 극복하기 위한 선거제도 개혁도 반드시 올해 완수해야 할 과제”라고 제안하기도 했다(국민일보, 2010/01/05, 03면).

다소 추상적인 선거제도 개편에 관한 언술들이 선거구제 개편 논의와 직접 연관된 계기는 2010년 6월 8일, 대통령 직속 사회통합위원회에서 “지역주의 극복을 위해 선거제도 개편방안을 공론화하겠다.”고 대통령에게 보고를 한 이후부터다. 사회통합위는 현행 소선거구제가 “사표발생으로 국민의 표심을 왜곡하고, 지역주의 정치갈등과 지역별 일당독점체제를 강화하는 주요 원인이 되고 있다.”며 “특정 정당 의석 독점지역에서도 다른 당의 후보 당선을 가능케 해 사표발생을 최소화하고 지역이 아닌 정책투표를 유도해 정당지지율에 대한 표심을 최대한 반영하는 개선책이 필요하다.”고 주장했다. 보완 방안으로는 ‘지역구 후보투표 방식의 개방형 비례제’, ‘정당특권제한 중대선거구제’ 등을 제안하고 하반기 공론화과정을 거치겠다고 밝혔다.

III. 제도개혁의 정치와 중대선거구제 개편 논의

노태우 정부 말기 ‘수서사건’에 대한 대국민사과와 함께 발표된 선거구제개편의 명분인 ‘돈 안 드는 선거’라는 기준은, 김영삼 정부를 거치면서 사라졌다. 김대중-노무현-이명박 정부를 관통해 현행 소선거구제를 중대선거구제로 개편해야 하는 명분으로 남은 것은, ‘지역주의 타파’ 혹은 ‘지역정당체제의 개편’이다.

1. 사회갈등 관리의 측면에서 본 중대선거구제 개편 논의

‘지역주의’를 사회갈등으로 본다면, ‘지역주의’ 해소 혹은 완화를 위해 선거제도 개편을 추진하는 것은 선거제도의 사회갈등 관리기능에 주목하는 접근이다. Richard Gunther & Anthony Mughan는, 다수대표제로 대표되는 갈등의 수를 줄임으로써 관리했던 미국과 영국, 비례대표제로 갈등의 수를 가능한 한 많이 대표시킴으로써 관리했던 벨기에와 스페인 사례를 비교한 바 있다(Gunther & Mughan 1993). 선거제도에 대한 이런 접근은 권력이 사회갈등을 ‘관리’하는 전통적인 방법 가운데 하나가 선거제도의 개편이라는 것이다. 더 많은 사회갈등이 선거를 통해 대표되어 의회로 진입하게 함으로써 사회갈등을 관리하는 접근도 있고, 더 제한된 갈등을 받아들여 의회 내에서 경쟁하는 사회갈등의 수를 줄임으로써 관리하는 접근도 있을 수 있다.

앞서 선거제도를 비교하는 기준으로 비례성과 안정성을 언급한 바 있다. 정치안정성을 측정하는 기준으로 흔히 사용되는 것이 정당체제를 구성하는 유효정당의 수인데, 한 정치체제에서 정당의 수란 그 사회의 갈등의 수 혹은 균열의 수를 반영한다고 인식된다. 정당체제와 사회균열의 관계에서는 정당의 수와 균열의 수가 관련이 있지만, 다른 측면에서 선거제도의 조작(maneuvering)을 통해 유효정당의 수를 줄일 수도 있고 늘릴 수도 있다는 것이다.

“현행 1구 1인 선거구제가 지역패권정당후보만을 당선시킴으로써 사회적

수준의 지역갈등을 심화시키기 때문에, 1구 2인 이상을 선출하는 제도변경으로 동반당선을 보장하면 지역갈등이 완화될 수 있다.”는 것이, 선거제도를 갈등관리기능의 관점에서 볼 때, 역대 중대선거구제 주장자들의 핵심가정이다. 이 주장은 영남에서 호남패권정당후보가, 호남에서 영남패권정당후보가 당선 되도록 제도를 디자인함으로써 사회균열으로서 지역갈등의 완화효과를 기대할 수 있다고 가정한다. 지역정당이 지역갈등을 대표한다는 전제에서 출발하여, 균열과 정당의 1:1응답관계를 제도조작을 통해 깨뜨림으로써 대안을 모색하는 것이다.

그런데 지역정당이 지역갈등을 의회에서 대표한다는 전제는 한국현실에 적합한 가정인가? 현재를 기준으로, 한나라당이 영남의 이익을 대표하고 민주당이 호남의 이익을 대표하여 의회 내에서 갈등을 하고 영남의 이익과 호남의 이익을 조정하는가? 이 문제는 특정 지역구 의원이 자기 지역구의 이해를 의회에서 관철시키기 위해 노력한다는 것과는 일반적인 행동원리에서 다른 것이다. “지역구에서 선출된 모든 의원은 재선을 위해 자기 지역구의 이해관계를 우선한다.”는 것은, 지역갈등을 전제로 하지 않아도 성립되는 일반적인 가정이다. 하지만 집단으로서 각 정당들이 당의 정체성 수준에서 지역의 이익을 대표하고 갈등하는가의 문제는 다른 차원의 문제다. 호남지역구 출신 의원들이 더 많은 정당이 영남지역구 출신 의원들이 더 많은 정당보다 호남의 지역적 이해관계에 더 민감한 것은 있을 수 있다. 하지만 원내정치에서 영남에 기초한 이익과 호남에 기초한 이익이 표출되고 갈등하는 의제의 비중이, 의회정치를 좌우할 만큼, 선거제도의 조작을 통해서 갈등을 관리해야 할 만큼 중대한 비중을 차지하고 있는가? 현실이 그렇다고 답하기는 어렵다. 이런 이유로, 지난 20여년간 ‘지역주의 타파’와 ‘중대선거구제’의 연결고리를 사회적 갈등관리의 관점에서 파악하기는 어렵다고 판단된다.

2. 정당의 조직기반 측면에서 본 중대선거구제 개편 논의

다음으로, ‘중대선거구제’ 개편주장의 주된 논거로 ‘지역정당체제의 개편’ 혹은 ‘지역별 일당독점체제의 해체’를 들 수 있다. 이 주장은 정당체제 내에 있는 모든 정당이 ‘전국적으로 고르게 조직기반을 가진 정당’이 되어야 한다는 당위적 전제에서 출발한다. 이런 당위적 명분은 김대중 대통령과 소속정당이 오랜 소선거구제 유지입장을 중대선거구제로 변화시키는 근거로 제시되었고, 노무현 대통령이 임기 내 일관되게 중대선거구제를 주장하는 근거로 제시되기도 했다.

한나라당이 영남의 이익을 공개적으로 표방하거나 민주당이 호남의 이익을 표방하기 때문에 유권자의 지지를 얻는 것이 아니라면, 즉 사회갈등을 정치적으로 대표해서 지역패권정당이 된 것이 아니라면, 이 주장이 핵심적으로 해결하려는 과제는 엘리트층원의 문제가 된다. 매 선거 때가 되면 각 패권지역의 ‘좋은’ 정치엘리트들이 지역패권정당의 공천을 얻으려 하기 때문에 후보공천을 하기 어렵고, 이렇게 공천된 후보는 높은 지지를 얻기 어렵다. 따라서 동반당선이 가능한 선거제도 조작을 통해 당선자를 확보하여 전국적인 정당조직을 갖추겠다는 것이다.

그런데, 국가 간 비교의 관점에서 이 주장은 한국정치의 정치환경적 특성을 전제로 하지 않으면 이해되기 어렵다. 정당체제 내 모든 정당들이 고르게 전국조직을 발전시키고, 선거 때마다 전국의 모든 지역구에서 비슷한 경쟁을 벌이는 이상적 정당체제는 현실에서 존재하지 않기 때문이다. 한국 정당정치가 오랫동안 모델로 삼아왔던 미국의 양당정치에서도 남부와 북부, 서부에 따라 정당조직의 판세가 다르고 경쟁의 강도는 차이가 있으며, 정당지지의 변화는 30년 이상에 걸쳐 서서히 이루어져왔다(Andrew Gelman 외 2008). 유럽 국가들에서는 지역별로 조직기반이 다르고 선거에서 지지가 집중되어 있는 정당들이 오히려 일반적이다. 독일의 현 집권당인 기민·기사연합은 두 정당의 지역기반이 다름에도 오래 연합조직으로 존재해 왔다.

한국적 맥락에서 보더라도, 1987년 대선과 1988년 총선 이후 지역별 정당조직의 편중이 문제로 지적되기는 했으나, 선거제도 개편을 통해서라도 ‘해결’

되어야 하는 문제로 부상한 것은 김영삼 정부 후반기부터였다. 신한국당의 대통령 후보가 되었던 이회창 대표가 취임한 이후 제출된 [고비용 정치구조 개선 검토안은, 정치비용을 주 해결과제로 내걸었음에도 불구하고 선거구제 개편안을 '사회통합'의 관점에서 접근할 것을 권고하고 있다. 이는 그 명분이 정치비용이든 사회통합이든 당시 신한국당의 입장에서 필요한 정책이었음을 말해준다. 하지만 '전국정당화'라는 과제와 선거구제 개편의 연계가 분명히 설정된 것은 김대중 정부에서부터였다. 집권 후 '소선거구제+정당명부제'의 오랜 입장을 변경시켜야 할 만큼 절실한 어떤 필요가 있었던 것이다.

그 현실적 필요는 노태우 정부에서 변화된 정당체제의 성격과 집권에 필요한 득표수로부터 유추할 수 있다. 1988년 선거로 만들어진 4당 체제는 의회정치를 위해서도, 선거정치를 위해서도 정당 간의 연합을 필요로 했다. 실제로 13대 국회 의회정치에서는 다양한 형태의 정당 간 정책연합이 시도되었다. 하지만 1990년 '3당 합당'으로 정당체제는 양당제의 성격을 갖게 되었고, 인위적으로 형성된 양당제 조직기반을 토대로 김영삼 정부는 집권을 할 수 있었다. 김영삼 정부 집권 후반기에는 자민련의 창설로 1995년 DJP연합이 시도되었고 1997년의 집권에 이르렀다.

하지만 김대중 정부하에서 더 이상의 인위적인 조직기반 재배열이 어렵게 된 조건에서, 집권을 위한 필요 득표수의 문제는 중요한 변수로 고려될 수밖에 없었을 것이다. 양당경쟁의 대선구도에서 영남이나 호남의 유권자규모는, 특정후보의 당선에 충분조건이 되지는 못했지만 낙선시키기에는 충분한 규모였기 때문이다. 국회의원 선거를 통해 지역엘리트를 총원하고 정당의 지역기반을 갖추는 문제가, 집권 혹은 재집권의 핵심문제로 부상할 수밖에 없는 조건이었던 것이다.

만약 한국의 유권자규모가 훨씬 크고 전통적으로 형성된 지리적 유권자집단의 크기가 현재와 같지 않았다면, 혹은 대통령제와 소선거구제가 결합되어 양당제로의 유인이 강력한 제도체제가 아니었다면, 영-호남 갈등의 문제는 지난 한국정치의 역사에서처럼 크게 부각되지는 않았을 것이다. 이런 점에서 영-호남 지역갈등의 문제로부터 직접 선거제도 개편의 필요성을 주장하는 것은, 집권을 목적으로 하는 정당조직과 재선을 목적으로 하는 현직자의 이해관계를

포장하기 위해 상당 부분 과장되었다고 평가할 수 있다.

3. 권력구조 개편의 대체제로서 중대선거구제 개편 논의

지난 시기 선거구제 개편 논의의 중요한 다른 특징은, 논의의 출발은 선거제도였으나 중점은 권력구조 개편이었다는 점이다. 노태우 정부 말기 중대선거구제 논의는 내각제 논의와 결합되었고, 김영삼 정부 시기 민자당에서 제기되었던 논의도 내각제와 연계되었으며, 노무현 정부에서의 논의는 ‘분권형 대통령제’와 결합되었다. 현재 이명박 정부에서 등장하는 논의지형도 이와 유사한 맥락을 갖는다. 권력분점이 가능한 권력구조 개편과 중대선거구제 논의가 짝을 이루었던 것이다.

단임제 대통령과 함께 했던 정치세력, 당장 집권 가능성이 낮은 정치세력은 권력분점이 가능한 제도대안을 선호하게 된다. 그리고 재선이 불안정한 현직 의원이나 신규진입을 원하는 정치엘리트들은 ‘보다 쉬운’ 제도대안을 선호할 수 있다. 한 선거구에서 2명 이상이 선출되는 선거구제는 후보자의 입장에서 2~3등 안에만 들면 선출이 가능하다는 인식을 갖게 한다. 권력 분점에 대한 선호와 ‘보다 쉬운’ 선거제도에 대한 선호가 상승작용을 일으키게 되는 것이다. 여기에 더하여, ‘개헌’이 현실적으로 어렵다고 판단될 때 중대선거구제는 대체제 기능을 할 수 있다. 정부권력을 분점할 수는 없지만 의회진입을 가능하게 함으로써 의회권력을 분점할 수 있다는 정치적 기대를 말한다. 이런 기대는 지금까지 중대선거구제 논의가 정당라인이 아니라 각 정당 내부 정치집단들의 조건에 따라 교차해서 찬·반이 갈렸던 경험으로부터 확인할 수 있다.

4. 인지적 한계와 중대선거구제 개편 논의

정당과 정치엘리트의 현실적 필요로부터 선거제도 개편을 설명한다 하더라도, 여전히 남는 것은 ‘왜 하필 중대선거구제인가’의 문제다. 집권이나 권력분

점, 재선이라는 정치인과 정치집단의 이해관계를 충족시킬 수 있는 다른 대안들은 분명 존재한다. 당장 최근 사회통합위원회에서도 복수의 대안이 제시되었고, 이전의 선거구제 개편 논의에서도 복수의 대안이 제시된 적은 많았다. 하지만 함께 제시된 다른 대안들에 대한 논의는 상대적으로 빈약했던 반면, 중대선거구제는 그 빈도와 필요근거의 측면에서 가장 많은 주목을 받았다. 그 이유는 무엇일까?

코스타리카의 선거제도 개편을 연구했던 Lehoucq(1995)은, 선거제도에 대한 사회학적 설명(사회갈등의 반영 등)은 설명력이 약하며, 실제 정책결정을 만들어내는 것은 어떤 합리적 선택의 결과도 아니고 “정치인들이 이전에 가졌던 경험적 인식(perception)과 낡은 생각들(historical baggages)”이라는 결론에 이른다(Lehoucq 1995, 19). 그의 주장이 현실에 존재하는 모든 선거제도 개편을 설명해 줄 수는 없겠지만, 한국적 맥락에서는 흥미로운 시사점을 줄 수 있다.

중대선거구제가 제도비교의 관점에서 상대적으로 단점이 많은 제도이며 그런 이유로 기존에 채택했던 국가들이 대부분 제도를 폐기했고, 제도에 대한 가장 일반적인 기대효과인 ‘동반당선’은 현실적으로 구현되기 힘들며 제도를 채택했던 과거 일본의 사례나 당장 중선거구제를 택한 지방선거의 결과를 보더라도 이것이 입증된다는 점 등이 그동안 학계를 통해 지속적으로 확인되어 왔지만, 여전히 가장 ‘유력’한 대안으로 논의되고 있는 현실은 Lehoucq의 결론을 떠올리게 만드는 것이다.

민주주의 체제는 아니었지만 2인 선거구제의 경험이 있었고 지리적으로 가까운 일본이 오랫동안 채택했던 제도라는 ‘낡은 생각들’ 이외에, 다른 대안들에 비해 중대선거구제가 더 유력한 대안으로 논의되는 맥락을 설명하기란 참으로 어렵다. 예컨대, 권역별 비례대표제나 오픈리스트 정당명부 비례대표제 등의 다른 대안이 회피되는 이유는 경험하지 않은 제도이기 때문에 통계 불가능한 부수효과들에 대한 두려움 때문이 아닌가 짐작된다. 반면 오래된 경험적 인식이 확인된 현실보다 더 중시되는 것은, 불안정한 정당정치 환경에서 생존해야 하는 현실적 필요가 만들어내는 ‘원망적 기대’ 때문이 아닌가 한다.

[참고문헌]

- Gelman, Andrew et al. 2008. *Red State, Blue State, Rich State, Poor State: Why Americans Vote the Way They Do*. Princeton University Press.
- Gunther & Mughan, 1993. "Political Institutions and Cleavage Management." *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Lehoucq, Fabrice. 1995. "Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica." *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 1 (March 1995): 23-45.
- Panbianco, Angelo, trans by Marc Silver. 1988. *Political Parties: organization and power*. Cambridge University Press.
- Remmer, KL. 2008. "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978—2002." *Party Politics*, January 2008 14: 5-30.
- Wolinetz, Steven B. 2002. "Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies," Richard Gunther, José Ramón Montero and Juan J. Linz(eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press.

투고일: 2011.09.08	심사일: 2011.09.25	게재확정일: 2011.10.03
-----------------	-----------------	-------------------

[ABSTRACT]

The Politics of Institutional Reform: The Debate on the District Magnitude in Korea

Seo, Bokkyung | Sogang University

This study focuses on the politics of electoral institution reform. After Korea democratization, from Roh Tae-woo gov't to Lee Myung-bak gov't, Single Non-Transferable Voting system has been presented as the reform alternative of the electoral system periodically.

The representative one of pro-SNTV arguments is for the regional integration or the breaking down regionalism. But the Korean regionalism is essentially the conflict between the parties exclusively based on each region rather than the regional conflict at the social level. The other argument for pro-SNTV is the dealignment of regional party system or the nationalization of party organizations. That is the solution of the problem that has originated from the parties' recruiting system of regional elites. The other hand, until now pro-SNTV arguments have matched the demands of constitutional amendment, the change to the parliamentarism or the French presidentialism. Especially, when the power sharing through constitutional amendment was considered as impossible, the SNTV was preferred as the second best.

Key Words | district magnitude, SNTV, single-non-transferable vote, reform politics