

뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치기업가*

최태욱 | 한림국제대학원대학교

기존연구들은 뉴질랜드의 선거제도 개혁을 그 나라에서 장기에 걸쳐 빈번히 발생한 다수제 민주주의의 문제들과 그에 대한 국민적 분노의 축적 결과로서 설명하고 있다. 그러나 그것으로 충분한 설명이 이루어지는 것은 아니다. 그들은 선거제도 개혁의 배경과 개혁 여론이 비등해진 원인 등은 잘 설명하고 있으나 그 여론이 어떻게 실제의 개혁으로 전환되었는지, 그 구체적인 정치적 메커니즘에 대해서는 침묵하고 있다. 국민의 요구가 강하다고 언제나 개혁이 성사되는 것은 아니지 않는가. 그렇다면 구체적으로 누구에 의해 어떤 정치 기제가 작동하여 국민여론이 제도변화로 연결되었는지를 설명해주어야 한다. 본고에서는 현실 민주주의 문제에 대한 시민들의 분노가 '정치기업가'들에 의해 매개되어 독일식 비례대표제의 도입이라는 구체적 결과로 전환되었다고 설명한다. 그리고 그것이 사실이라면, 한국의 선거제도 개혁을 위해서도 뛰어난 정치기업가가 필요하다는 점을 강조한다. 그 경우 시민사회단체와 '비례대표제 연대'에 기대가 모아진다. 는 점도 언급한다.

주제어: 뉴질랜드, 선거제도 개혁, 정치기업가, 독일식 비례대표제, 합의회 민주주의

I. 서론: 뉴질랜드 사례 연구가 중요한 이유

한국 사회에서 비례대표제에 대한 논의가 점차 활발해지고 있다. 과거에는 기껏해야 군소 이념정당이나 노조, 혹은 일부 학자들 사이에서나 정치 및 사회경제 문제에 대한 '이론적 해법'으로 운위되던 비례대표제가 이제 청년, 환경, 문화, 여성, 약자와 소수자 등의 문

*본고의 초안 격에 해당하는 글을 2009년 9월에 2회에 걸쳐 <프레스리안>에 기고하였다. 그 후 한국연구재단 SSK 사업의 지원(NRF-2010-330-B00041) 덕분에 그 거칠었던 인터넷신문 칼럼을 뉴질랜드 현지 조사 등을 포함한 본격적인 연구과정을 거쳐 지금의 이 학술논문으로 발전시킬 수 있었다. 프레스리안과 한국연구재단에 감사드린다. 또한 날카로운 문제 지적과 현명한 대안 제시 등으로 이 글의 개선에 크게 기여해준 익명의 세 분 심사위원들께도 깊이 감사드린다.

제를 고민하는 수많은 시민단체들과 언론, 그리고 심지어는 유력 정당 소속의 상당수 정치인들에 의해서도 ‘현실적 대안’으로 주목받고 있다. 그렇게 된 배경에는 무엇보다 1997년에 본격적으로 도입되어 그 후 줄곧 강화돼온 신자유주의 체제가 있다. 신자유주의는 김대중, 노무현, 그리고 지금의 이명박 정부에 이르기까지 그동안의 모든 정부가 (정도의 차이가 약간 있을 뿐) 진보-보수의 구분 없이 공유해온 사회경제정책 기조였다. 당연히 양극화와 빈곤층 확대 등의 폐해는 누적돼갔고, 그에 따른 사회갈등은 제대로 조정되지 못한 채 격화일로를 걸어왔다.

복지국가와 경제민주화 담론이 부상한 것은 수많은 시민들이 이 신자유주의 체제에서의 사회분열 위기를 몸소 겪거나 걱정할 상태에 이르렀을 때였다. 사회통합을 유지하기 위해서는 이제부터라도 복지를 강화하고 경제를 민주화해야 한다는 것이 중론이 되어갔다. 중도 정당인 민주당은 물론 보수우파 정당인 한나라당(새누리당)까지 강령을 개정하여 복지국가와 경제민주화를 당 목표로 내세울 정도가 되었다. 그 와중에 비례대표제의 중요성이 많은 이들에 의해 강조되었다. 비례대표제가 획기적으로 강화되어 ‘친복지세력’이나 ‘경제민주화세력’을 대표하는 이념 혹은 정책 정당이 유력정당으로서 정책결정과정에 안정적으로 참여할 수 있는 정치구조가 마련돼야 복지국가와 경제민주화를 이룰 수 있다는 것이 그들의 핵심 주장이었다(선학태 2011; 최태욱 2011; Kim 2010). 그리고 그러한 주장에 대한 공감대가 점차 두껍고 넓게 형성돼가고 있다. 결국 신자유주의 문제의 정치적 해법으로 비례대표제에 대한 기대가 증대되고 있는 것이다. 뉴질랜드의 독일식 비례대표제 도입에 관심이 가는 이유는 거기서도 그 과정에서 한국과 비슷한 상황이 전개됐기 때문이다.

뉴질랜드는 1984년부터 1996년까지 “세계 역사상 가장 두드러진 자유화 과정”이라고 평가될 정도로 매우 과감한 신자유주의화를 추진했던 나라이다(Sautet 2006, 573).¹⁾ 정권을 번갈아가며 잡은 양대 정당들은 이 오랜 기간 동안 공히 국민 대다수의 뜻에 반하는 고강도의 신자유주의 정책을 추진했다. 뉴질랜드의 독일식 비례대표제 도입은 이 독단적인 양당 정치에 대한 “공공의 분노”가 정치개혁의 요구로 진화된 사례라고 해석되고 있다(Chapman and Duncan 2007, 4-5). 즉 어떻게 양대 정당 모두가 일반시민들이 원하지 않는(신자유주의와 같은) 정책을 그렇게 오랫동안 강행 추진할 수 있는지, 도대체 민주주의의 국

1) 또한 같은 기간의 뉴질랜드는 ‘복지국가’에서 ‘복지사회’ 혹은 ‘복지다원주의’ 체제로 가장 빠르고 급격하게 격화된 나라라고 평가되기도 했다(Barretta-Herman 1994).

가라는 곳에서 그 '주인'인 국민의 선호를 '대리인'에 불과한 정부가 어떻게 그렇게 무시할 수 있는지, 그리고 기존의 정치체제에서 시민들이 과연 진정 자신들이 원하는 자기 대표를 확보할 수 있는 건지 등에 대한 불만과 저항감 그리고 의심 등이 누적되다 결국 정치판 자체를 갈아야한다는 의사가 모아진 결과가 선거제도의 개혁이었다는 것이다. 선거제도를 비례대표제로 전환하면 다당제와 연립정부 중심의 새로운 (합의제형) 민주주의가 펼쳐지며, 그렇게 되면 정부의 반응성과 책임성 그리고 대표성이 높아져 이제 국민 대다수의 뜻에 반하는 사회경제정책이 수행되는 일은 없거나 줄게 될 거라는 기대가 개혁의 동인으로 작동했다는 것이다.

실제로 선거제도 개혁 이후 뉴질랜드는 연립정부가 정상상태인 다당제 국가로 변모했다(김형철 2010; 성장환 2004; Shaw and Eichbaum 2008; Vowles, Banducci, and Karp 2006). 이는 물론 투표-의석 간의 비례성이 크게 증가된 덕분이었다. 사회경제정책의 기조도 신자유주의 일변도에서 벗어나 조금씩 변화해갔다. 1996년에 출범한 국민당 주도의 첫 연립정부에서는 민영화 작업이 중단되는 등 1984년 이후 계속돼오던 신자유주의 개혁의 속도와 강도가 드디어 낮춰지기 시작했다(Chapman and Duncan 2007, 6-7). 연립정부의 파트너인 소정당들과의 타협과 협의, 그리고 절충의 과정이 국민당의 신자유주의 강행 추진을 어렵게 한 까닭이었다. 1999년에서 2007년까지 이어진 노동당 중심의 연립정부에서는 이제 신자유주의 기조로부터의 '이탈'로 보이는 정책 변화가 목격됐다. 예컨대, 소득세 최고세율이 33%에서 39%로 올랐고, 최저 임금은 크게 인상되었으며, 공공주택 임대사업은 획기적으로 개선되었고, 민영화되었던 산재보험이 재국유화 되었으며, 정부에 의한 뉴질랜드 항공이나 키위은행 등의 주식 보유가 재개되었다(Chapman and Duncan 2007, 13; Duncan 2007, 237-238; Shaw and Eichbaum 2008, 143). 또한 노조의 특별한 지위를 인정하지 않음으로써 노동시장을 지나칠 정도로 유연하게 만들었던 '고용계약법'(the Employment Contract Act)이 폐기되고, 대신 노조의 설립을 장려하고 노조의 독점 교섭권 등을 인정하는 '고용관계법'(the Employment Relations Act)이 제정되었다. 그에 따라 노동자들의 실질 임금은 올라가기 시작했고, 고용의 안정성도 증대되었다(Duncan 2007, 234). 아마도 가장 급격한 변화의 예는 2004년부터 실시된 '가족 수당제'(Working for Families) 일 것이다. 이는 뉴질랜드의 심각해진 빈부격차와 빈곤문제에 대처하기 위하여 채택된 것으로서 어린 자녀가 있는 저임금 근로자 가족들에게 상당한 세금 공제 혜택을 부여하는 일종의 잔여주의 복지정책이었다.

이와 같이 뉴질랜드의 사회경제 정책은 분명히 '진보화'의 길을 걷고 있다. 그러나 뉴

질랜드가 신자유주의에서 완전히 벗어나 1970년대 초 이전의 시민주의적 복지국가의 위치로까지 돌아가는 양상을 보이는 것은 아니다. 그저 기든스(Anthony Giddens 1998)가 말하는 '제3의 길' 혹은 '사회투자국가론' 정도가 채택되었다고 해석하는 것이 옳을 것이다(Duncan 2007, 230-234). 사회투자국가론은 신자유주의에서 과거 저편의 시민주의를 바라보며 그 둘 사이에 존재할 수 있는 제3의 길을 찾으려는 시도라 할 수 있다. 여기서 국가의 역할이란 '모든 시민들이 누려야 할 보편적 권리로서의' 사회보장을 제공하는 것이 아니다. 그것은 단지 경쟁력이나 적응력이 부족한 사회경제적 약자들로 인해 발생할 수 있는 사회적 혹은 재정적 위험을 관리하는 것이다. 그 위험관리 방안의 핵심은 약자를 교육 또는 훈련시켜 경쟁력을 갖춰 '일하도록' 하는 것이다. 최소한의 잔여주의적 사회복지지는 제공될 수 있지만 그것도 가급적 수혜자의 경쟁력 확보 또는 제고를 위한 '투자'라는 차원에서 이루어진다. 지향하는 바가 보편적 복지국가가 아니라 사회투자국가라고 하는 의미이다.

요약하자면, 비례대표제의 도입이 뉴질랜드를 통상적 정부형태가 연립정부인 다당제 국가로 변화시킨 것은 사실이지만, 그것이 그 나라를 선진 유럽의 비례대표제 국가들처럼 보편적 복지국가로까지 발전시킨 건 (아직) 아니라는 것이다. 뉴질랜드는 지금 사회투자국가 정도에 머물고 있다. 하지만 그것만으로도 뉴질랜드가 1980년대와 1990년대의 신자유주의 노선에서 상당 정도의 좌향 이탈에 성공했다는 사실은 충분히 입증된다. 실제로 그 덕분에 뉴질랜드에서는 특히 2000년대에 들어 빈부격차의 완화 등 사회경제적 환경의 개선 모습이 뚜렷이 나타나고 있다(Perry 2010).

선거제도의 개혁으로 뉴질랜드의 신자유주의 기조가 어느 정도의 좌향 변화를 겪고 있는지, 그리하여 사회는 또 얼마나 진보적으로 변화하고 있는지를 따져보는 일은 매우 흥미로운 연구과제임에 분명하다. 그러나 그것은 본고에서 다루고자하는 주제는 아니다. 여기선 뉴질랜드가 어떻게 독일식 비례대표제의 도입에 성공하였는지를 살펴보고자한다. 비록 그 변화의 정도를 놓고는 여러 의견이 있지만, 선거제도의 개혁 이후 뉴질랜드의 사회경제정책 기조가 신자유주의에서 벗어나고 있다는 사실은 누구나 인정하는 바이다. 한국도 이제 어떻게든 신자유주의에서 탈피하여 보다 진보적인 방향으로 나아가 거기서 대안 체제를 마련해야 할 때이다. 비례대표제의 도입이 그 방향으로의 전진에 도움이 되는 것이 사실이라면 현 단계에서의 논의 초점은 비례대표제의 도입 효과보다는 그것의 도입 방향에 맞춰져야 할 것이다.

II. 뉴질랜드는 어떻게 독일식 비례대표제의 도입에 성공했나?: 기존연구

흔히들 가장 좋은 선거제도는 지역대표성은 물론 비례성까지 갖추고 있는 선거제도로 하고 한다. 그리고 많은 이들이 그러한 선거제도가 바로 독일식 연동제라는 사실을 지적한다. 실제로 독일식 비례대표제의 비례성은 전국을 단일 선거구로 하는 정당명부식 비례대표제에, 그리고 그 지역대표성은 전면 소선거구제에 버금갈 정도로 높다. 선거제도의 개혁을 시도했던 거의 모든 나라에서 이 제도가 항상 도입 고려 대상의 최우선순위에 오르는 까닭이다. 그러나 이 제도의 도입에 성공한 나라는 그리 많지 않다. 사실 독일식 비례대표제의 도입만이 아니라 선거제도의 개혁은 일반적으로 그 자체가 매우 어려운 일이다. 소위 ‘자기 보존의 철칙’ 때문이다.

현직 의원들은 누구나 기존 선거제도에 의해 당선된, 말하자면, 현 제도의 수혜자들이다. 특정 제도의 수혜집단은 여간해선 스스로 그 제도를 바꾸려 하지 않는다. 의원들도 마찬가지다. 그들도 자기 지위의 보존에 힘쓰며, 따라서 위협하거나 불확실한 세계로 들어가는 일은 회피하기 마련이다. 예를 들어, 소선거구 일위대표제 하에서 당선에 필요한 정도의 안정적인 지지 그룹을 자기 지역구에 확보하고 있는 의원들의 경우를 생각해보자. 그들은 다른 변수가 발생하지 않는 한 낙선의 위협으로부터 상당히 자유롭다. 자기 지역구에 특화된 일종의 ‘정치자산’을 상당히 쌓아놓은 셈이기 때문이다. 그런 의원들이 그 소중한 자산을 일거에 날려버릴 수도 있는 새로운 선거제도의 도입에 쉽게 찬성할 수 있겠는가. 이러한 이유로 인해 선거제도의 개편은 어느 나라에서나 가장 어려운 개혁 과제로 분류된다.

결국 선거제도의 개혁은 국회 바깥에서부터의 개입이 이뤄지거나 압력이 가해져야만 가능한 작업이다. 가장 효과적인 외부 압력은 당연히 국민의 개혁 요구이다. 거부할 수 없을 정도의 강력한 개혁 요구가 국민으로부터 분출된다면 의원들도 더 이상은 어쩔 수가 없다. 그러나 문제는 설령 기존의 선거제도가 객관적으로는 아무리 나쁜 것이라 할지라도 국민의 개혁 요구가 그렇게 강력해지기는 결코 쉽지 않다는 데에 있다. 그렇다면 뉴질랜드에서는 어떻게 그 일이 가능했을까? 어떻게 거기에선 기존 것과는 전혀 다른 성격의 선거제도가 새로 도입될 정도로 강력하고 효과적인 개혁 여론이 형성되고 작동된 것일까? 우선 이에 대한 기존의 연구를 살펴보자. 기존연구들은 공히 뉴질랜드의 민주주의에 내재해 있던

심각한 문제들이 장기에 걸쳐 여러 차례 노출되면서 국민들 사이에 정치개혁의 필요성에 대한 공감대가 형성되었고 그것이 중국에 선거제도의 개혁으로 이어졌다는 점을 강조한다. 말하자면 선거제도 개혁의 '요구 측면'에 초점을 맞추고 있는 것이다.

선거제도 개혁 이전의 뉴질랜드 민주주의는 다수제 민주주의의 표본이었다. 민주주의의 유형을 다수제와 합의제로 분류하는 데에 성공한 레임하트는 뉴질랜드를 원조인 영국보다 더 다수제 민주주의 국가의 원형에 가까운 나라라고 평가했다(Lijphart 1999, 10). 실제로 뉴질랜드에서는 다수제 민주주의의 5대 특성이 원형 그대로 나타났다. 선거제도는 소선거구 일위대표제, 정당체계는 중도좌파인 노동당과 중도우파인 국민당이 중심이 되는 양당제, 행정부는 단일정당정부 형태, 행정부와 입법부 간의 권력관계는 압도적인 행정부 우위, 그리고 사회경제적 이익집단들 간의 경쟁은 다원주의적 패턴이 유지되는 민주체제였던 것이다.

뉴질랜드에서 발생했다는 민주주의의 그 심각한 문제들은 사실 이 정도의 다수제 민주주의라면 어디서나 나타날 수 있는 것들이었다. 크게 세 가지가 핵심 문제였다. 첫 번째는 “선거에 의한 독재권력”(elective dictatorship)을 행사한다고 비난받을 만큼 독선과 독주를 자행하곤 했던 막강한 권력을 가진 행정부였다(Mulgan 1992). 말하자면 지지층이나 일반 국민의 선호와 정부의 실제 정책 간에 심각한 괴리가 자주 발생한 것이었다. 국민 여론을 거스르는 행정부의 독선적 정책 수행의 예로 뉴질랜드인들이 가장 많이 꼽는 것은 상기한 대로 1984년 이후 1990년대 중반까지 강행 추진된 신자유주의화였다.

사실 이 사례는 그 이전에 이미 발생한 다른 (지지층의 선호와 정부정책 간의) 괴리 상황과 연결된 것이다. 그것은 1970년대 후반에서 1980년대 초반까지 계속된 국민당 정부의 소위 '좌경화' 정책이었다. 1975년에 정권을 잡은 국민당은 (1970년대 초의 세계적 유행과 동 이후 매우 심각해진) 뉴질랜드의 경제 불안 상태를 극복함을 최우선 과제로 삼았다. 그런데 당시의 멀둔(Robert Muldon) 수상이 채택한 경제 난국 타개책은 기본적으로 케인스주의적인 국가개입 정책이었다. 그것은 명백히 보수 정당의 경제적 자유주의 전통에서 벗어난 정책 기조였다. 시חת말로 하자면, '우회전 깜빡이 켜고 좌회전 한' 사례였던 것이다. 경제계 및 농업 섹터를 포함한 많은 국민당 지지자들이 배신감과 불만을 토로했음은 물론이었다.²⁾

2) 후술하겠지만, 이후로도 좌경화를 계속해간 국민당은 결국 1978년과 1981년의 총선에서 노동당보다 적은 득표율을 기록한다. 다만 선거제도의 불비례성으로 인해 의석을 더 많이 차지함으로써 재집권에 연속 성공했을 뿐이었다.

뉴질랜드의 신자유주의화는 거꾸로 된 상황이었다. 1984년에 집권한 노동당은 이전 세 차례(1975, 1978, 1981)의 총선 승리로 연속 집권한 국민당의 국가개입정책과 그에 따른 재정적자 등의 문제점을 해결하겠다고 당내의 “시장자유주의 개혁파”들에게 정부 주도권을 맡긴다(Denemark 2001, 81). 이후 노동당 정부는 그간 유지해왔던 완전고용, 복지국가, 누진세제, 의무적 노동조합주의, 기간산업 국유화, 규제 경제 등을 지향하는 사민주의적 정책 기조를 떨쳐내고 과감하게 신자유주의 기조로 선회한다. ‘과거와의 단절’이라고 평가되었던 이 같은 기조 전환 방침은 또 다시 집권하면 이전 “사회정책 어젠다로 돌아가겠다”고 약속하여 정권 재창출에 성공한 1987년 이후에도 계속되었다(Denemark 2001, 82). 이는 두 차례에 걸쳐 ‘좌회전 깜빡이 켜고 우회전 한’ 역 사례가 발생한 것이었으며, 이것이 전통적인 노동당 지지자들의 불만과 이탈을 초래했음은 당연했다.

이 신자유주의 정책 기조는 1990년과 1993년에 집권한 국민당 정부에 의해서도 계승되었다. 이는 대기업이나 부유층 등 국민당의 일부 지지자들에게는 환영받을 일이었으나 일반국민에게는 그러하지 못했다. 1984년 이후 연이어 들어선 신자유주의 정부들이 감세, 공공부문 축소, 민영화, 자발적 노동조합주의, 탈규제 정책 등을 채택하며 약속했던 경제성장률 증대, 실질 임금 상승, 실업률 감소 등의 거시경제 개선 효과는 전혀 나타나지 않았고, 그 대신 일반시민들 특히 사회경제적 약자들의 삶은 그동안 더 경쟁적이고 더 불안해진 사회 구조 속에서 오히려 더 힘들어졌기 때문이었다(Duncan 2007, 226-228). 소득격차와 빈곤의 심화 등의 신자유주의 폐해가 누적되어감에 따라 정치권에 대한 시민사회의 분노는 증대되었으나 국민당 정부는 이를 무시하고 1990년대 중반까지 신자유주의 기조를 계속 유지해갔다.

1970년대 중반에서 1990년대 중반에 이르는 이 긴 기간 동안 양대 정당들에 의해 번갈아가며 자행된 국민무시의 이 퇴행적 정당정치, 특히 1984년 이후 1993년까지 지속된 독단적인 신자유주의 정책은 지지자들의 선호와 무관하게 혹은 그것과 어긋나게 운영되는 다수제 민주주의의 문제점, 그리고 보다 일반적으로 말하자면 국민 여론과 괴리된 정책 기조를 고집하는 정부의 독선 문제를 명확하게 부각시키는 것이었다. 흔히들 다수제 민주주의의 장점은 한 정당이 단독 정부를 구성하여 의회에 대한 압도적 우위를 바탕으로 주어진 임기 동안 소신껏 그리고 효율적으로 국정을 펼칠 수 있는 것이라고 하지만, 실로 그것은 너무도 손쉽게 단점으로 바뀐다는 것을 뉴질랜드 시민들은 직접 체험했다. 다수제 민주주의가 보장하는 행정부의 안정적인 승자독식적 권력은 정책의 수립 및 집행 과정에서 집권당, 더 정확히는 집권당의 지도부로 하여금 여론에 민감하지 않아도 되도록 하는 것이었다. 행정

부와 입법부를 동시에 장악할 수 있는 단독집권정당은 지나칠 정도로 강력한 정책 추진력을 가질 수 있기 때문이었다.

이러한 일들을 겪으며 이제 많은 뉴질랜드인들은 독선적인 단일정당정부를 계속 “제조해내는” 자국의 민주주의 제도를 문제 삼기 시작했다(Jackson and McRobie 1998, 15). 그리고 그들은 사회적 요구와 선호에 보다 더 민감하게 반응하고 더 분명하게 책임지는 정부를 가질 수 있는 방법을 찾게 되었다. 이 때 사회적 화제로 떠오른 것이 레임하트가 구분한 다수제 민주주의와 합의제 민주주의의 유형적 차이였다(Nagel 1994, 527). 시민들 사이에 이 민주주의의 다양성에 대한 인식이 확산되며 합의제 민주주의에 대한 관심이 커졌다. 비례대표제의 도입 등과 같은 선거제도의 개혁을 둘러싼 논쟁도 이 합의제 민주주의의 담론과의 연관성 속에서 이루어졌다. 요컨대, 비례대표제로 촉진되는 다당제와 연립정부 등을 근간으로 하는 합의제 민주주의를 발전시켜 정부에 대한 민주적 통제를 보다 효율적으로 가하고 싶다는 시민들의 바람이 뉴질랜드가 국민투표를 통해 독일식 비례대표제를 도입할 수 있었던 “주요 동기”로 작용했다는 것이다(Nagel 1998, 252).

뉴질랜드의 다수제 민주주의에서 발생한 두 번째 문제는 양당제와 관련된 것이었다. 양대 정당만으로는 다양해진 사회적 요구를 더 이상 수용하기 어려운 상태가 됨으로써 전통적으로 내려오던 정당지지 구조가 와해되기 시작했다는 것이다. 각종 통계를 보면 1930년대부터 확립된 양당제에 대한 국민의 신뢰는 사실상 이미 1970년대 말부터 약화되기 시작함을 알 수 있다(성장환 2004, 392). 예컨대, 1972년 총선에서 양대 정당인 국민당과 노동당의 득표율 합은 90%였다. 그것이 1978년 총선에서는 80%로 내려가더니 1987년을 제외하고는 1980년대 내내 그 수준에 머물렀다. 그리고 1993년의 총선에서는 마침내 70% 이하로까지 추락했다.

이러한 전통적 정당지지 구조의 약화는 결국 다른 정당들에 대한 지지로 이어졌다. 예를 들어, 1978년의 총선에서 사회신용당은 16.1%의 득표율을 기록했다. 거기에 가치당이 획득한 2.4%를 더하면 양대 정당이 아닌 제3당들이 20%에 육박하는 지지를 얻은 셈이었다. 1981년의 총선에서는 사회신용당이 무려 20.7%의 높은 득표율을 보여주었다. 이 추세는 1984년까지 이어졌다. 그해 총선에서는 뉴질랜드당이 12.3%를 확보하고 사회신용당이 7.6%를 얻는 등 이 때 제3정당들의 득표율 역시 20%를 넘어섰다. 비록 1987년 총선에서는 양당제로 회귀하는 듯한 양상이 나타났지만, 1993년에 가서는 다시 동맹당(18.2%)과 뉴질랜드제1당(8.4%)의 득표율 합이 26.6%에 달하는 상황으로 돌아갔다. 결국 전체적으로 볼 때 1970년대 말 이후 시작된 양대 정당 회피 혹은 제3정당 회귀 경향은 1990년대 초반까지

계속된 것이다. 양대 정당제를 특성으로 하는 다수제 민주주의의 한계가 드러난 것이었다.

세 번째 문제는 바로 소선거구 일위대표제의 최대 문제인 불비례성이었다. 그 문제 역시 1970년대 말에 이르러 뚜렷하게 드러나기 시작했다. 상기한 대로 그 당시엔 이미 새로운 정당을 원하는 유권자들이 크게 늘어나있었다. 그러나 소선거구 일위대표제 하에서 지역구 기반이 취약한 신생 정당들이 부상하기는 어려웠다. 앞서 본대로 사회신용당의 1978년 총선 득표율은 16.1%였다. 그러나 의석은 총 92석 중 고작 1석(의석 점유율 약 1%)뿐이었다. 1981년의 선거 결과도 비슷했다. 사회신용당은 20.7%의 득표로 총 95석 중 겨우 2석(의석 점유율 약 2%)을 건질 수 있었다. 다른 제3당들 역시 사정은 마찬가지였다. 1984년의 총선에서 12.3%를 득표한 뉴질랜드당은 한 석도 차지할 수 없었고, 1987년 5.7%의 지지를 받은 민주당 역시 의석수는 제로였다. 이와 같이 소정당들 모두가 심각한 불비례성이 초래하는 과소대표 현상으로 인해 생존이 거의 불가능한 상황에 처하곤 했다. 반면 양대 정당들의 사정은 전혀 달랐다. 예컨대, 1993년의 총선에서 두 정당의 득표율 합은 69.8%에 불과했으나 그들의 의석 점유율 합은 약 96%(총 99석 중 95석)에 이를 정도였다.

그러나 선거개혁 논쟁이 불거진 것은 제3당들의 과소대표 문제보다는 양대 정당들 사이에서 일어난 ‘제조된 절대다수’(manufactured majority)의 문제였다. 문제를 제기한 측은 노동당이였다. 노동당은 1978년과 1981년 총선 모두에서 국민당에 앞선 득표율을 자랑할 수 있었다. 그러나 의석은 오히려 국민당에게 더 많이 돌아갔고, 따라서 국민당 정권이 두 차례나 더 계속됐다. 1978년 선거에서 노동당과 국민당의 득표율은 각각 40.4%와 39.8%였으나 의석수는 각각 40석과 51석으로 국민당이 오히려 크게 앞섰다. 1981년 선거에서도 노동당의 득표율은 39%로 국민당의 38.8%보다 많은 것이었지만 의석수는 국민당보다 5석이나 적었다. 국민당이 두 차례나 연속하여 노동당보다 낮은 득표율로 집권에 성공하자 “선거제도에 대한 공중의 신뢰”는 현저히 약화되었다(Jackson and McRobie 1998, 12).

노동당 내에서 특히 이 문제의 공론화를 주도해간 사람은 법학교수 출신인 제프리 파머(Geoffrey Palmer)였다. 사실 그는 대학에 있을 때부터 줄곧 뉴질랜드의 권력구조 개혁을 주창해왔다. 예컨대, 그는 자신의 명저 『굴레 풀린 권력?』(Unbridled Power?)을 통해 의회에 대한 행정부의 압도적 힘의 우위를 뉴질랜드 민주주의의 핵심 문제로 지적했다. 의회의 무력함이 행정부의 독선과 독주를 가능케 하여 결국 뉴질랜드를 “서구에서 가장 신속한 입법부”를 가진 국가로 만들었다는 것이었다. 이어서 그는 행정부에 대한 의회의 감시 및 견제 기능을 강화하기 위해서는 선거제도의 개혁을 통해 단독집권정당을 ‘제조해내는’ 양당제를 혁파해야한다고 주장했다. 그가 학계를 떠나 노동당 의원으로 정계에 진출한 해인

1979년에 출간된 이 책은 뉴질랜드 민주주의의 문제점과 그 대안을 매우 설득력 있게 설명한 책으로 평가되며 시민사회에 상당한 반향을 일으켰다(Vowles 1995, 100). 견제 받지 않는 행정부의 독주는 물론 과소대표나 과다대표 등과 같은 선거 결과의 불합리성을 장기간 묵도해온 일반 국민에게도 선거제도에 관한 파머의 문제 제기는 충분히 납득할만한 것이었고, 따라서 그것의 쟁점화는 비교적 쉽게 일어났다. 특히 노동당 지지자들은 선거제도의 개혁을 점차 강력하게 요구해갔다. 노동당이 이 두 차례의 선거 결과를 문제 삼은 것은 당연한 일이었고, 그로 인해 선거제도 개혁 문제가 마침내 정치적 어젠다로 부상하게 되었다.

지금까지 선거제도를 중심에 놓고 뉴질랜드 민주주의의 세 가지 문제점을 살펴보았다. 상기한대로 기존연구들은 (명시적 혹은 묵시적으로) 바로 이 문제점들의 노출과 그에 대한 국민적 반응의 결과로서 뉴질랜드의 선거제도 개혁을 설명하고 있다(강원택 2000; 김형철 2010; 성장환 2004; Lamare and Vowles 1996). 그러나 그것으로 충분한 설명이 이루어지는 것은 아니다. 그들은 선거제도 개혁의 배경과 개혁 여론이 비등해진 원인 등은 잘 설명하고 있으나 그 여론이 어떻게 실제의 개혁으로 전환되었는지, 그 구체적인 정치적 메커니즘에 대해서는 침묵하고 있다. 국민의 요구가 강하다고 언제나 개혁이 성사되는 것은 아니지 않는가. 그렇다면 누구에 의해 어떤 정치 기제가 작동하여 국민여론이 제도변화로 연결되었는지를 설명해주어야 한다. 물론 기존연구들 중에는 제프리 파머나 왕립위원회, 그리고 국민투표의 역할과 기능 등과 같이 실제의 개혁 메커니즘을 구성하는 요소들에 대해 언급한 것들도 있다(Denemark 2001; Jackson and McRobie 1998; Nagel 1994; Vowles 1995). 그러나 그런 경우에도 요소들을 열거할 뿐, 그 요소들이 서로 어떻게 연계되어 개혁이라는 최종 결과를 낳았는지에 대해선 체계적으로 설명하고 있지 않다. 아래에서는 ‘정치기업가’(political entrepreneur)론에 근거하여 기존연구들의 이 공백을 메울 수 있는 체계적 설명을 제시하고자 한다. 먼저 III장에서 정치기업가론에 대한 필요 최소한의 이론적 검토를 마친 후 IV장에서 구체적 설명으로 들어간다.

III. 선거제도의 개혁과 정치기업가

상기한 대로, 선거제도의 개혁은 국민의 요구가 효과적으로 표출되고 그것이 정치적으로 잘 집약될 때만이 이를 수 있는 일이다. 그런데 국민이라고 하는 조직되지 않은 거대 집

단은 개혁 요구의 표출과 집약을 스스로 효과적으로 해내지 못한다. 누군가가 나서서 개혁의 필요성을 널리 알려 개혁여론을 조성하고, 그렇게 동원된 여론을 하나로 결집하며, 또한 그것이 실제 정치과정에 투입되도록 하는 등의 일련의 역할을 맡아줘야 한다. 그러한 역할을 수행하는 이들을 영미 정치학계에서는 정치기업가라고 통칭한다. 실제로 이 정치기업가의 존재는 선거제도만이 아니라 대부분의 제도 및 정책 개혁 과정을 자세히 살펴보면 어디서건 목격할 수 있다. V장에서 다시 언급하겠지만, 한국의 선거제도 개혁도 바로 이러한 정치기업가들이 등장해줘야만 가능한 일일 것이다. 왜 그렇다는 것인지 그 이유를 자세히 살펴보자.

1. 개혁의 어려움과 그 원인

말 그대로의 ‘민주’국가라면 거기서의 정책은 당연히 일반시민과 유권자들이 원하는 방향으로 결정되어야 한다. 또한 대다수 시민들이 기존의 정책이나 제도가 잘못된 것이라고 지적할 경우, 정부는 마땅히 개혁 작업에 착수해야 한다. 정부를 구성하는 정치인들은 본질적으로 주인인 시민들의 대리인에 불과하기 때문이다. 그러나 이렇게 당연한 듯한 정치과정이 민주국가 모두에서 언제나 자연스레 이루어지지 않는다는 사실로는 어느 민주국가에서나 소수의 특정 이익집단들이 소위 기득권층을 이루어 일반시민들과는 비교될 수 없을 정도의 커다란 정책혜택을 즐긴다. 다시 말해서, 수많은 정책과 제도들이 (일반시민들의 희생 하에) 소수 기득권 세력들을 위해 존재한다는 것이다. 시민이 주인이어야 할 민주국가에 이러한 불공평과 불합리가 만연하는 까닭은 어디에 있는가? 흔히들 다음 두 가지를 그 원인으로 지적한다.

첫째는 일반시민들의 정책정보(policy information) 부족이다. 대다수 시민들은 정책과 제도에 대하여 충분한 지식을 갖고 있지 못하다. 현재 어떠한 정책이나 제도로 인하여 자신이 얼마만큼의 손해를 보고 있는지, 어떠한 정치제도가 사회의 불공평을 구조화하고 있는지, 드러난 문제의 해결책과 대안은 존재하는지, 존재한다면 그 해결책을 어떻게 실현해갈 수 있는지 등등에 대하여 정작 민주국가의 주인들인 시민들은 잘 알고 있지 못하다는 것이다. 심지어 선거에 참여하면서도 그들은 무엇을 기준으로 자신의 귀한 표를 던져야 하는지에 대하여 확신이 없는 경우가 태반이다. 기껏해야 지역 이기주의에 편승하거나 이미지 혹은 정서에 사로잡혀 시민으로서의 권리를 낭비하는 경우가 비일비재한 까닭이다.

반면, 소수의 기득권층 집단들은 엄청난 양의 정책정보를 보유하고, 그것들을 이용하여

자신들의 이익 추구행위를 효율적으로 수행해간다. 대기업이나 전문직 단체들 그리고 기타 경제적 이익집단들은 상시로 정책정보를 수집, 분석, 활용하는 것을 그들의 주요 업무로 삼고 있다. 이러한 구도 하에서 민주국가의 정책결정과정은, 말하자면, 잘 아는 극소수와 무지한 대다수와의 정책 게임에 다름 아니다. 정책이나 제도의 내용과 효과가 무엇인지, 그리고 그것이 언제 누구에 의하여 어떻게 결정되는 지도 제대로 알지 못하는 일반시민들이 그 모든 것들을 미리 알고 계획하고 대처해갈 능력이 충분한 소수 기득권 세력을 이기기란 매우 어려운 일인 것이다.

둘째는 조직의 결여이다. 규모가 큰 집단과 작은 집단 간의 정책게임은 (다른 변수가 일정하다면) 소집단의 승리로 돌아간다. 민주국가의 경제규제 정책들이 많은 경우 절대다수인 소비자의 희생 하에 극소수에 불과한 특정 생산자집단 혹은 기업의 이익을 위해 존재한다는 사실이 그 대표적인 예이다. 이것은 집단의 규모가 클수록 올슨(Mancur Olson)이 지적한 소위 ‘집단행동의 문제’(collective action problem)가 더욱 심각하게 나타나기 때문이다. 한 집단이 구성원들의 공동이익을 위해 어떠한 정책목표를 설정했을 때, 그 목표의 달성을 위해서는 개개 구성원들의 협조가 필요하다. 예를 들어, 입법안의 마련에 참여한다든가, 서명을 한다든가, 거리 캠페인에 동참한다든가, 혹은 회비를 납부하는 등의 행위가 이에 해당한다. 그러나 대집단의 경우 이러한 협조를 효과적으로 확보하기란 어려운 일이다. 무엇보다 그 수가 많은 까닭에, 대집단의 개별 구성원들은 자기가 아닌 다른 이들의 협조만으로도 그 목표가 달성될 수 있을 것이며 따라서 자신은 (기여 없이) 그저 그로 인한 혜택만을 즐기면 된다는, 말하자면, 무임승차를 하겠다는 경향을 쉽게 갖기 때문이다. 그렇다고 대집단이 자체적으로 각 개인의 협조를 강제할 적절한 수단과 방법을 마련한다는 것도 쉬운 일이 아니다. 결국 대집단의 집단행동은 그 목표에 도달하지 못한 채 중단되곤 한다.

물론 이 문제는 집단의 조직화를 통해 상당 정도 해결할 수 있다. 위계질서나 하부그룹 구조 등을 설치함으로써 대집단을 기능적으로 소집단화 할 수 있기 때문이다. 조직의 세부 기능을 잘 이용하면 구성원들 간의 견제와 감시, 억제와 조장, 보상과 문책 등이 가능해진다. 그러나 일반시민들이라는 거대집단을 생각할 경우, 이러한 해결책의 한계란 가히 짐작하고도 남음이 있다. 시민 전체를 시민 스스로가 과연 어떻게 효과적으로 조직화할 수 있겠는가. 결국 조직되지 못한 대집단으로서의 일반시민들은 조직된 소집단인 기득권층에 비해 불리할 수밖에 없다는 것이다.

기존의 정책이나 제도의 변화가 특정 이익집단의 기득권을 폐지 혹은 축소시키는 한편

일반 시민들의 권익이나 복지를 증대시키는 방향으로 이루어질 경우를 개혁이라 정의할 때, 우리는 이상에서 왜 민주국가에서의 개혁이 어려운 지를 살펴본 것이다. 한 마디로 정보와 조직의 비대칭성 때문이라고 할 수 있다. 특수 이익집단들은 정책정보에 밝은 것은 물론 그 조직도 잘 정비돼 있는 반면, 일반시민들은 정책이나 제도에 대하여 잘 알지도 못하며 (설령 안다고 하더라도) 효과적인 행동을 위한 조직도 갖추고 있지 못하기 때문이란 것이다. 그렇다면 일반시민들과 유권자들은 언제나 희생과 불이익만을 감수해야 하는가? 반드시 그러한 것만은 아니다. 정치기업가의 개입은 ‘사익축소-공익증대’라는 개혁을 가능하게 한다.

2. 정치기업가와 개혁의 성취

정치기업가는 한 마디로 조직되지 못한 일반 대중들에게 그들 모두가 함께 누릴 수 있는 공공재(public goods)를 제공함으로써 일정한 대가를 얻는 사람이다(Frohlich, Oppenheimer, and Young 1971, 57). 여기서 ‘공공재’란 공익에 합치하는 정책 혹은 제도의 개혁이라 정의할 수 있다. 또한 ‘일정한 대가’는 정치기업가가 누구냐에 따라 선거에서의 표(정치인일 경우), 사회적 명예 혹은 신뢰(사회활동가나 시민단체 등의 경우), 성취감이나 보람(학자나 언론인 등의 경우) 등일 수 있다. 다시 말해서, 정치기업가는 일반시민들에게 유리한 정책이나 제도가 채택되도록 노력함으로써 자신이 원하는 고유의 유익을 구하는 정치행위자라고 할 수 있다.

경제 영역에서도 ‘기업가’란 단순히 돈만을 목적으로 사업하는 사람을 의미하지 않는다. 물론 물질적 이윤을 기업행위의 대가로 받긴 하지만, 기업가는 (일반 사업가와와는 달리) 소비자들이 무엇을 필요로 하는지를 알아내어 그 상품을 개발·제조하고 광고를 통해 널리 판매함으로써 결국 소비자의 복지 증대에 기여하겠다는 뜻을 가진 사람을 지칭하는 개념이다. ‘기업가 정신’이라고 할 때 거기서 강조하는 것은 창조나 창안 그리고 사회적 기여 의식이지 이윤추구가 아니지 않는가. 이 개념을 빌려올 때 우리는 정치 영역에서 이러한 정신으로 일하는 사람을 정치기업가라고 칭할 수 있다. 정치기업가는 일반시민들의 복지 증대에 도움이 되는 정책이나 제도 개혁 이슈를 개발해내고 알림으로써 그들의 선호를 결집시키며, 정책결정과정에서 시민들의 이익을 대변함으로써 그들이 원하는 정책이 수립되도록 노력한다(Wilson 1980, 370). 그 대가는 상기한 대로 다양하다. 예를 들어, 정당 정치가들이 이러한 정치기업가의 역할을 수행할 경우 그들은 정치적 지지를 대가로 하여 일반 유권

자들에게 개혁이라는 공공재를 “팔고”있는 것이라 할 수 있다(Geddes 1994).

정치기업가의 구체적 역할은 크게 두 가지이다. 하나는 정책정보의 제공과 확산이다. 앞서 지적했듯이, 일반시민들의 정치적 무능은 일차적으로 정책정보의 부족 때문이다. 시민들이 정책이나 제도에 관하여 무지한 것은 사실 당연한 일이다. 생업에 종사하며 일상의 희로애락을 감당해야 하는 일반인들 중에 (자신들의 삶과 복지에 치명적이지 않는 한) 정책정보를 애써 수집하고 이해하기 위해 시간과 정력을 투자하려는 사람은 그리 많지 않을 것이기 때문이다. 이들에게 정책이나 제도의 문제점, 개혁을 위한 대안, 그리고 개혁의 공공성 증대 효과 등의 정책정보를 제공함으로써 시민들을 일깨우고 그들의 개혁요구를 결집시키는 것이 정치기업가의 가장 기본적인 역할이다. 다른 하나는 조직되지 못한 데에서 오는 일반시민들의 정치적 약점을 해결해주는 일이다. 가장 일반적인 방법은 정치기업가가 여론을 동원하여 그 구심점 역할을 맡음으로써 조직적인 집단행동을 하지 못하는 시민들을 대신하여 정치과정에 직간접적으로 참여하는 것이다. 이 두 가지 역할을 제대로 수행해 줄 유능한 정치기업가(들)의 등장은 선거제도의 개혁도 가능한 일이 되도록 한다.

IV. 뉴질랜드는 어떻게 독일식 비례대표제의 도입에 성공했나?: 정치기업가론

본장에서는 이제 위에서 살펴본 정치기업가론에 따라 뉴질랜드의 선거제도 개혁이 어떻게 성공했는지를 설명한다. 우선 그 개혁 과정을 시민사회의 요구 혹은 수요 측면에서보다는 정치권에서 일어나는 ‘공급 측면’을 중심으로 하여 비교적 자세히 짚어본다. 그 과정에서 활약한 정치기업가들을 추려내기 위함이다.

1. 선거제도 개혁 과정

앞서 본 바와 같이 노동당은 1978년의 총선에서 선거제도의 불비례성으로 인하여 집권에 어이없이 실패하고 만다. 그 후 노동당은 1981년의 총선 공약으로 ‘선거제도 개혁을 위한 위원회’ 설치안을 내놓는다. 그러나 그해에도 역시 같은 이유로 집권의 기회를 놓치고 만다. 이에 노동당은 1984년의 총선에서도 다시 선거제도 개혁을 공약으로 발표한다. 그리고 마침내 선거에 승리하여 정권을 잡게 된다. 이제 6년에 걸쳐 지속해온 집권 공약을 실

행할 때가 온 것이다. 그리하여 탄생한 것이 ‘선거제도 개혁을 위한 왕립위원회’(the Royal Commission on the Electoral System)였다.

사실 노동당 의원들의 대다수는 소선거구 일위대표제의 전면 개혁에는 반대했다. 기본적으로 그 선거제도는 단독 집권 능력을 보유하고 있는(국민당만이 아니라 노동당까지도 포함된) 대정당에 유리한 것이기 때문이었다. 따라서 그들은 새로운 선거제도의 도입보다는 기존 제도의 부분적 보완 정도를 원했다. 그러나 상황은 그들의 바람대로 전개되지 않았다. 그들에게는 무엇보다 당시 부수상이자 법무장관이던 파머가 왕립위원회의 설립과 운영을 담당할 것이 문제의 시작이었다. 선거제도 개혁 추진을 자신의 소명으로 여겼던 파머는 당이나 의원들의 개인적 이해관계 보다는 제대로 된 개혁을 더 중시했으므로 왕립위원회에 상당한 권한을 위임하고 그 구성원들도 매우 유능하고 독립적이며 공정한 인물들로 엄선했다(Nagel 1994, 526).

1986년 왕립위원회는 파격적인 연구 결과를 발표했다. 핵심 내용은 두 가지였다. 하나는 독일식 비례대표제를 도입하자는 것이었고, 다른 하나는 그 도입 여부는 1990년 국민투표를 통해 결정하자는 것이었다. 이 내용은 노동당 일반의원들의 바람과는 전혀 다른 것이었다. 일반의원들만이 아니라 지도부의 다수도 이 안에 찬동할 수 없었다. 의원들 사이에 예의 그 자기보존의 철칙이 작동된 것이었다. 그리하여 그들은 의회 내에 특별위원회를 구성하여 이 이슈를(왕립위원회의 소관으로부터) 의회로 “ 옮겨와 ” 여야의원들끼리 자율적으로 정리해가고자 하였다(Nagel 1994, 526). 왕립위원회의 획기적인 개혁안은 이렇게 의원들에 떠밀려 무대 뒤편으로 사라질 것으로 보였다. 다만 희망이 하나 있다면 ‘선거제도개혁연합’(The Electoral Reform Coalition, ERC)이라는 시민단체를 중심으로 한 시민사회영역에서의 선거제도 개혁 운동이 왕립위원회의 이 보고서 발표를 계기로 본격화됐다는 것이었다.

그러던 중 다시 1987년의 총선이 다가왔다. 그리고 뜻하지 않은 일이 발생했다. 노동당의 롱이(David Lange) 수상이 유세 기간 중의 한 TV 토론회에서 재집권을 하게 되면 왕립위원회의 안대로 국민투표를 실시하겠다는(당이나 정부의 공식 입장과는 다른) 약속을 한 것이다. 비록 나중에 이 일은 롱이 수상이 토론 도중 흥분한 나머지 준비되지 않은 발언을 즉흥적으로 쏟아내는 과정에서 벌어진 것으로 알려지긴 했으나(Denemark 2001, 88), 어쨌든 그것은 노동당의 공약이 되었고 그로 인해 선거제도 개혁에 관한 국민의 관심은 더욱 커졌다(Vowles 1995, 103). 그리고 노동당은 재집권에 성공했다. 그러나 집권기간 내내 선거제도 개혁에 관하여는 여전히 미온적 태도로 일관했다. 나중에는 심지어 노동당 정부

의 공식 입장으로 독일식 비례대표제의 도입은 추진하지 않을 것이며 따라서 국민투표도 없을 것이라는 방침을 정할 정도였다. 그러나 시민사회에서의 개혁 여론은 계속 확산돼갔다. 왕립위원회 설립 당시만 해도 국민의 대다수가 독일식 비례대표제가 무엇인지조차 알지 못하였으나 불과 4~5년 사이에 그 제도의 도입에 찬성하는 이들이 크게 늘어난 것이다. 1989년의 한 여론조사 결과는 응답자의 45%가 독일식 비례대표제의 도입에 찬성하고 다른 45%는 반대한다는 것이었다. 이는 국민사이에 개혁 여론이 어느새 찬반으로 양분될 정도로까지 발전하였음을 보여주는 결과였다.

1990년의 총선이 다가오자 이번엔 국민당이 선거제도 개혁 이슈에 불을 댕겼다. 국민당은 노동당 정부가 1987년의 공약을 위반했다고 비판하며 자당이 정권을 잡으면 왕립위원회의 안에 따라 국민투표를 실시하겠다고 약속했다. 사실 국민당 의원들의 대다수도 노동당 의원들과 마찬가지로 소선거구 일위대표제의 폐기에는 반대하였다. 그럼에도 불구하고 국민당이 이러한 공약을 내세운 데에는 두 가지 이유가 있었다(Vowles 1995, 103-104). 하나는 설령 국민투표를 실시할지라도 기존 제도를 유지하자는 쪽이 우세할 것을 확신했기 때문이었다. 다른 하나는 국민투표를 새로 약속함으로써 지난 3년 동안 그것을 지키지 못한 노동당을 크게 비난할 수 있게 되어 자당에 대한 국민의 지지를 더욱 끌어올릴 수 있다고 여겼기 때문이었다.

1990년 국민당은 만 6년 만에 다시 정권을 탈환한다. 그러나 기대하지 않았던 일이 국민당 정권을 기다리고 있었다. 집권 직후에 실시한 여론조사는 응답자의 65%가 비례대표제를 선호하는 반면 오직 18%만이 기존 선거제도의 유지를 원한다는 것이었다. 개혁에 대한 지지가 크게 상승한 것에 당황한 국민당은 국민투표는 공약대로 실시하되 그 방식은 왕립위원회의 원안보다 까다롭게 수정하기로 결정한다. 즉 단순히 독일식 비례대표제의 도입 여부를 단 한 차례의 국민투표를 통해 묻는 대신 다음과 같은 두 차례의 국민투표를 통해 국민의 의사를 단계적으로 파악하겠다는 것이었다. 우선 구속력이 없는 1차 국민투표에서는 선거제도 개혁에 대한 지지여부를 묻고, 이어서 (개혁을 원하지 않는다는 유권자들까지도 포함하여) 단기이양식투표제(Single Transferable Vote System, STV), 선호투표제(Preferential Voting System, PV), 보완비례대표제(Supplementary Member System, SM), 독일식 비례대표제 등의 네 가지 대안 제도 중 하나를 택하게 한다. 2차 국민투표는 1차 국민투표에서 개혁에 대한 지지가 더 많은 것으로 확인될 경우 1993년의 총선과 함께 실시되 거기서는 1차 국민투표에서 가장 많이 선택된 대안 제도와 기존 제도를 놓고 그 중 하나를 택하는 양자택일 방식으로 최종 선거제도를 결정한다.

국민당 정부가 국민투표 방식을 이렇게 복잡하게 수정한 이유는 당연히 기존의 소선거구 일위대표제를 유지하기 위함이었다. 1차 국민투표에서 제시한 여러 대안 선거제도들은 사실 전문가가 아니면 이해하기도 어려운 매우 생경한 제도들이었다. 유권자들을 복잡하고 혼란스럽게 함으로써 가능한 한 많은 사람들이 현상 유지 쪽을 택하게 하려는 의도가 다분한 것이었다(Vowles 1995, 104). 그럼에도 불구하고 뉴질랜드 유권자들의 독일식 비례대표제에 대한 선호는 명료하게 표출됐다. 1992년 9월에 실시된 1차 국민투표에서 투표자의 84.7%는 개혁을 지지한다고 밝혔으며, 네 가지 대안 중 어느 것을 선호하느냐는 두 번째 질문에 응한 사람들의 70.5%는 독일식 비례대표제를 뽑았다. 이것으로 구속력이 있는 2차 국민투표는 독일식 비례대표제와 소선거구 일위대표제를 놓고 실시하는 것으로 결정되었다. 그로부터 2차 국민투표가 있던 1993년 11월까지의 약 1년 2개월 동안 뉴질랜드 사회는 독일식 비례대표제 도입 논쟁으로 뜨거웠다. 찬반 여론이 시소게임을 벌이던 끝에 드디어 투표는 실시됐고, 그 결과는 53.9%가 독일식 비례대표제의 도입에 찬성하고 46.1%가 반대한다는 것이었다. 이로써 뉴질랜드의 선거제도는 소선거구 일위대표제에서 독일식 비례대표제로 전격 교체된다. 새로운 제도로 치러진 첫 선거는 1996년 총선이였다.

2. 정치기업가들

앞서 지적한대로 선거제도 개혁의 성공 조건을 갖추기란 현실적으로 매우 어려운 일이다. 누군가가 적극 나서서 정책정보를 확산하고, 개혁여론을 동원·결집하며, 그 여론을 그대로 정치과정에 연결시킬 수 있어야 비로소 가능한 것이 (제대로 된) 선거제도의 개혁이라고 했다. 그렇다면 뉴질랜드에서는 누가 그러한 ‘정치기업행위’를 했을까? 물론 여러 사람과 여러 단체의 협업이었다.

그러나 첫 번째로는 마땅히 제프리 파머가 꼽혀야할 것이다. 그렇지 않아도 일찍부터 뉴질랜드의 민주주의 문제에 대해 심각하게 고민해오던 파머는 상기한 대로 1978년과 1981년 노동당이 억울하게 집권에 거듭 실패하자 아예 정계에 입문하여 저술뿐 아니라 의정 활동을 통해 소선거구 일위대표제의 문제점을 널리 알리고 그 대안을 제시하는 등의 정치기업행위를 펼친다. 그의 업적은 특히 왕립위원회와 연관되어 두드러진 것이었다. 왕립위원회는 2년간의 활동을 통해 독일식 비례대표제를 상세히 소개하며 그것이 뉴질랜드의 “불공정한” 선거제도의 대안으로 훌륭하게 작동하리라는 확신을 수많은 국민들에게 심어 줌으로써 선거제도 개혁의 명분과 당위성이 널리 인정받도록 하는데 혁혁한 공을 세웠다

(Vowles 1995, 8). 파머는 이 왕립위원회의 설치를 가능케 한 장본인이었다. 노동당의 1981년 및 1984년 총선 메니페스트에는 집권 후 왕립위원회를 발족시켜 대안적 선거제도를 마련하겠다는 내용이 있는데, 그 항목을 집어넣은 이가 바로 파머였던 것이다(Jackson and McRobie 1998, 97). 그는 또한 상기한 바와 같이 왕립위원회가 당과 정부 내외로부터의 정치적 압력에서 자유롭게 업무수행을 할 수 있는, 그리하여 과감한 개혁안을 내놓을 수 있는 구조 및 인적 환경을 마련해준 사람이기도하였다.

다음으로는 단연 상기했던 ERC라는 시민단체를 꼽아야한다. 이 단체는 1986년 왕립위원회가 선거제도 개혁방안을 제시한 직후 바로 독일식 비례대표제 도입운동을 본격화해나갔다. ERC의 운동 목표는 간단한 것이었다. 즉 왕립위원회의 제안대로 독일식 비례대표제를 국민투표를 통해 도입하자는 것이었다. ERC의 초기 주도자들은 주로 노동당 활동가들이었으나 그들은 곧 뜻을 같이 하는 모든 이들에게 문호를 개방함으로써 이념과 정파를 초월하는 개혁단체를 만들어갔다. 그 중에서도 가장 적극적인 회원은 역시 소정당 소속 활동가들이었다. 특히 (사회신용당의 후신인) 민주당과 (녹색당의 전신인) 가치당, 그리고 (노동당 좌파를 뿌리로 하는) 신노동당 사람들의 활약이 두드러졌다. 앞서 1986년 이후 수년 만에 개혁 지지 여론이 노동당 및 국민당 정부를 당황시킬 정도로 커졌다고 했는데, 그 같은 여론 확산은 상당 부분 ERC의 공으로 돌려야 할 것이다.

ERC가 내건 명분, 그리고 그 구성원들의 실제 활동 동인은 공공의 지지를 받을 만한 것이었다. 그들은 독일식 비례대표제의 도입이 정당체제에 “심대한 구조적 변화”를 야기할 것이며 그로 인해 뉴질랜드의 정치가 획기적으로 개선될 것이라고 확신했다(*The Dominion* November 9, 1992). ERC는 1993년까지 ‘열성 회원’이 수천 명에 이르며, 전국 각 도시에 지부가 있는 대 조직으로 발전해갔다. 자금 부족 문제가 심각했으나 그것은 인적 자원 확충으로 보충해갔다(*New Zealand Listener* December 11, 1993). 수년에 걸친 다양한 차원에서의 지속적 모임을 통해 대중적 지지 기반을 넓혀간다는 것이 ERC의 기본 전략이었다.

ERC의 슬로건은 “Make your vote count!”였다. 직역하자면 “당신의 표를 셈하게 하라!”는 것인데, 이는 대량의 사표를 발생케 하는 소선거구 일위대표제의 불비례성 문제와 그러한 문제가 없는 비례대표제의 장점을 동시에 부각하는 매우 효과적인 운동 포어였다. 말하자면 유권자들에게 선거제도의 개혁 방향이 무엇이어야 하는지를 단순하고 명료하게 알려주는 좌표역할을 한 셈이었다. 1차 국민투표 당시 많은 유권자들이 그 복잡한 여러 대안들 사이에서 별 혼동 없이 독일식 비례대표제에 몰릴 수 있었던 것은 수년에 걸친 ERC

의 단순명쾌한 공식 입장이 일종의 구심점 역할을 했기 때문이었다(Nagel 1994, 526).

세 번째로 주목할 것은 소정당들의 선거연합체이다. 양대 정당인 노동당과 국민당이 독일식 비례대표제의 도입에 반대한 것과 달리 소정당들은 당연히 독일식 비례대표제에 커다란 호감을 갖고 있었다. 이에 민주당, 녹색당, 신노동당 등을 포함한 5개 소정당들은 드디어 1992년 독일식 비례대표제의 도입을 공동 목표로 하는 선거연합을 구성한다. 많은 나라에서 비교적 흔히 목격되는 특정한 정책을 중심으로 하는 연합이 아니라 제도개혁을 목표로 하는 정당연합을 구축한 것이었다. 첫 성과는 1992년 뉴질랜드의 최대 도시인 오클랜드 지방의회 선거에서 나타났다. 참여 정당들 모두가 서로의 기대를 뛰어넘는 의석을 차지하게 된 것이다. 이 소정당연합체는 1992년의 1차 국민투표 당시에도 ERC에게 조직적 지원을 적극 제공함으로써 개혁 달성에 상당한 기여를 한다.

그 외에 노조와 언론의 역할 역시 매우 중요했다. 뉴질랜드노동연맹과 그 후신인 뉴질랜드노조위원회는 독일식 비례대표제의 도입을 적극 지지했으며 ERC의 활동에도 직간접적으로 참여했다. 언론의 정보 제공 기능이 없었다면 개혁은 쉽지 않았을 것이다. 흥미로운 것은 가장 적극적으로 비례대표제의 도입을 지지한 언론매체가 뉴질랜드에서 최대 부수를 자랑하는 보수 성향의 일간지인 뉴질랜드 헤럴드(New Zealand Herald)였다는 점이다. 이 신문은 사설이나 기획기사 등을 통해 선거제도 개혁의 필요성과 당위성을 끊임없이 지적하며 개혁 운동을 지원했다. 정통 보수로서 “공정성과 합리성”의 가치를 강조한다는 것이 지지의 변이었다(Vowles 1995, 105). 예컨대, 1차 국민투표 실시일의 바로 전날의 사설에서 헤럴드는 여론에 대한 반응성과 국민에 대한 책임성, 그리고 사회에 대한 대표성이 높은 의회 및 정부를 구성하는 것이 민주주의 운영의 핵심 요건인 바, 독일식 비례대표제가 그러한 요건을 충족시키기에 (논의되고 있는 여러 대안 중에) 가장 적합한 선거제도라는 점을 강조했다(New Zealand Herald September 18, 1992). 한편, 최고의 시사주간지로 평가받는 중도좌파 성향의 뉴질랜드 리스너(New Zealand Listener) 역시 개혁을 적극 지지하고 나섰다. 특히 1차 국민투표와 2차 국민투표 사이의 1년여 동안에는 거의 매호에 독일식 비례대표제의 특성, 운영방식, 사회경제적 효과 등에 관한 기사를 다룰 정도로 개혁 여론 형성에 적극성을 발휘하였다.

3. 요약

이상 뉴질랜드의 선거제도 개혁 과정과 거기서 활약한 정치기업가들을 살펴보았다. 이

제 하나의 주장으로 정리하기 위해 위의 내용들을 요약해보자. 기존의 연구들이 잘 지적하고 있듯이, 뉴질랜드 시민들은 집권당이 바뀌어도 언제나 독선적이고 독단적인 정부, 정당 선택의 여지가 별로 없는 양당제의 한계, 투표로 표시한 정당 선호가 심각하게 왜곡되는 현실 등에 대해 분노하기 시작했다. 그리고 그 분노가 쌓여가자 그것은 마침내, 본고의 새로운 연구에 따르면, 정치기업가들에 의해 매개되어 독일식 비례대표제의 도입이라는 구체적 결과로 전환되었다.

예컨대, 제프리 파머와 왕립위원회 위원들은 뉴질랜드 민주주의의 문제는 소선거구 일위대표제에 있으며, 따라서 그 문제를 풀기 위해서는 비례대표제를 도입해야하고, 그 경우 뉴질랜드는 합의제 민주주의로 발전해가며 국민에 대한 반응성과 책임성이 높은 정부를 갖게 될 것이라는 정책정보를 쉽게 풀어 널리 알렸다. 그 정보 확산 노력에는 ERC 등의 시민단체들, 노조, 언론사, 그리고 소정당들과 개혁파 정치가들이 두루 참여하였다. 그 결과 개혁여론이 비등해지자 이번에는 그 여론의 구심점 역할을 맡는 정치기업가가 등장했다. 대표적인 것이 왕립위원회가 개혁안을 제시한 1986년부터 제2차 국민투표가 실시된 1993년까지 언제나 같은 자리에서 같은 목소리로 독일식 비례대표제의 도입을 주창해온 ERC였다.

물론 성공요인으로 빼놓을 수 없는 것이 선거제도 개혁 여부를 국민투표에 회부했다는 점이다. 만일 의원 개개인들의 사적 이해관계로 그득한 의회에서 이 문제가 처리됐다면, 개혁은 아마도 불가능했을 것이다. 그러나 국민투표에 의한다는 전략 역시 정치기업가인 왕립위원회 구성원들이 내놓은 것임을 잊지 말아야한다. 결국 개혁 과정의 요소요소에 포진해있던 유능하고 열정적인 정치기업가들 덕분에 뉴질랜드의 독일식 비례대표제 도입은 가능했다는 것이다.

V. 한국적 함의

한국에서도 최근 비례대표제 개혁 요구가 날로 증대하고 있다. 그런데 한국에선 과연 누가 그 개혁 전략을 수립하고 수행할 수 있을까? 누가 뉴질랜드에서와 같은 정치기업가 역할을 맡아줄 수 있겠느냐는 것이다. 그 역량이나 열정 등을 감안할 때 아마도 가장 크게 기대할 만한 후보는 시민사회단체들일 것이다. 한국의 시민단체들은 2000년 총선 당시에도 소위 '낙천·낙선운동'을 통해 정치개혁을 위한 그들의 열망과 여론동원 능력을 충분히 보

여준 바 있다. 그들이 이제 개개 의원들의 자질 문제보다 더 구조적이며 근본적인 제도 문제의 해결에 관심을 갖고 정치기업가로 나서기로 한다면 일은 생각보다 쉽게 풀려갈 수도 있을 것이다.

다행히도 이미 여러 시민사회단체들이 한국의 비례대표제 개혁 필요성을 신자유주의 폐해 문제와 연계하여 제기하고 있다. 뉴질랜드 사례가 거론되는 것도 그 같은 맥락에서이다. 물론 뉴질랜드의 선거제도 개혁은 직접 신자유주의의 극복을 목표로 하여 이루어진 일은 아니었다. 비례대표제를 도입하여 합의제 민주주의로 가는 것이 반응성과 책임성 그리고 대표성이 높은 정부를 가질 수 있는 방도라는 믿음이 개혁의 동인이었다. 그러나 독일식 비례대표제의 도입 이후 뉴질랜드가 신자유주의 노선에서 상당 정도 벗어났다는 것은 엄연한 사실이다. 그리고 그것은 결코 우연에 불과한 일이 아니었다. 합의제적 성격이 강해짐에 따라 (신자유주의 정책을 선호하지 않는) 국민 대다수의 뜻이 정책결정과정에서 보다 정확히 반영될 수 있게 된 덕분이었다. 말하자면 제도 개혁의 정치 및 정책 효과가 나타난 것이었다. 한국사회의 대다수 구성원들도 신자유주의를 반대하며 그 대안이 들어서길 기대하고 있다. 그렇다면 비례대표제의 획기적 개선을 통하여 이미 구조화의 조짐을 보이고 있는 신자유주의의 굴레에서 벗어나보자는 시민단체들의 주장은 충분히 설득력이 있다고 할 것이다.

시민단체들이 정치기업가로 나설 경우 그들은 우선 다음 세 가지의 정책정보를 일반시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 정리하여 사회 구석구석에 널리 알려주어야 할 것이다. 첫 번째는 문제의 소재를 알려주는 정보이다. 즉 한국에서 비정규직의 증대나 양극화의 심화 등과 같은 폐해를 양산하는 신자유주의 정책 기조가 (수차례의 정권 교체와 관계없이) 계속 유지되는 이유는 사회경제적 약자들을 대표하는 정당들이 유력정당으로 발전하여 정책결정과정에 참여할 기회가 구조적으로 매우 제한되었기 때문이라는 사실을 알려줘야 한다. 두 번째는 그에 대한 적절한 대안이 존재함을 알려주는 정보이다. 즉 독일식 비례대표제로의 전환을 포함하여 비례성을 크게 높이는 방향으로 선거제도를 개혁할 경우 사회경제적 약자들을 제대로 대변하는 정당들이 유력정당으로 부상할 수 있다는 점을 설명해야 한다. 세 번째는 개혁의 효과가 어느 정도일지를 알리는 정보이다. 예컨대, 선거제도의 개혁으로 사회경제적 약자들의 이익과 선호가 그들을 대표하는 정당들을 통해 정치과정에 효과적으로 반영되는 구조가 조성될 경우 그것은 경제의 민주화를 촉진하여 한국이 신자유주의에서 복지국가 체제로 이행하는 데 크게 기여할 거라는 사실을 홍보해야 한다. 물론 이 정책정보 확산 과정에는 학자와 전문가 그룹, 그리고 언론매체 등이 가세해 주어야

한다. 그래야 정보의 정확한 분석과 추출, 이해 용이한 정리, 그리고 효과적인 전달 등이 가능하며, 그래야 비례대표제 강화라는 구체적 목표를 향한 개혁 여론이 진실하게 형성될 것이기 때문이다.

이 글을 쓰고 있는 시점에서 볼 때 한국의 선거제도 개혁 환경은 그 어느 때보다 양호하다. 2012년 3월 민주당과 통합진보당은 4월의 총선과 12월의 대선을 앞두고 소위 '비례대표제(PR)연대'에 합의했다. 즉 양당은 보편적 복지 및 경제민주화와 관련된 여러 정책들과 함께 독일식 비례대표제의 도입을 포함한 선거제도의 혁신을 진보-개혁 선거연대의 공동 정책으로 채택한 것이다. 비록 그 후에 발생한 통합진보당의 내분 사태로 인해 PR연대의 역동성이 크게 훼손된 것은 사실이지만 개혁추진체로서의 잠재적 능력은 아직 살아있다. 시민단체들이 개혁지향적인 언론인과 지식인, 그리고 소셜테이너 그룹 등과 함께 (뉴질랜드의 ERC와 같은) 선거제도의 개혁을 위한 '정치기업체'(political enterprise)를 설립하여 이 PR연대를 주도하는 개혁과 정치인들에게 힘을 모아준다면 선거제도의 개혁 가능성은 매우 높아질 것이다. 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 정치가 특히 정당 지도자들은 이미 확보하고 있는 대중적 인지도나 정치 조직 등을 활용하여 정책정보를 누구보다 쉽고 빠르게 확산시킬 수 있기 때문이다. 다른 하나는 개혁여론의 구심점 역할은 역시 시민단체보다는 정당 혹은 정치가들이 맡는 것이 훨씬 더 효과적이기 때문이다. 그들은 시민단체들과 달리 개혁여론을 등에 업고 정책결정과정에 직접 참여하여 구체적인 영향력을 발휘할 수 있다.

더구나 최근에는 선거연대를 통해 당선되는 대통령은 임기 초기에 국민투표를 통해 비례대표제의 개혁을 완수해내자는 주장이 야권의 지도자급 인사들로부터 나오고 있다. 이를 정치기업가론의 언어로 해석하자면, 차기 대통령으로 하여금 비례대표제 개혁여론의 구심점 역할을 맡아 그 여론을 국민투표라는 정치과정을 통해 실제 개혁 결과로 전환시키도록 하자는 제안인 것이다. 대통령보다 더 강력하고 효과적으로 개혁여론을 결집시킬 수 있는 정치기업가는 있을 수 없다는 점에서, 그리고 자기보존의 철칙에서 자유롭지 못한 의원들이 아닌 시민들이 직접 이 개혁 이슈를 처리하도록 했다는 점에서 이 같은 제안은 매우 탁월한 개혁 전략이라고 할 수 있다. 물론 PR연대의 잠재력이 현실화될는지, 그리고 비례대표제의 개혁을 최우선 과제로 삼을 대통령이 과연 등장할는지 현재로서는 알 길이 없다. 그러나 분명한 사실은 한국의 선거제도 개혁을 위해서는 뛰어난 정치기업가가 등장해야 한다는 것이다. 정치기업가가 없는 개혁은 이뤄지지 않거나 지속되지 않을 것이기 때문이다.

투고일: 2012년 4월 11일
 심사일: 2012년 5월 18일
 게재확정일: 2012년 6월 1일

참고문헌

- 강원택. 2000. “뉴질랜드.” 박찬욱 편. 『비례대표선거제도』, 71-92. 서울: 박영사
- 김형철. 2010. “뉴질랜드 선거제도 개혁: 과정, 결과, 한국에 주는 시사점.” 『비교민주주의연구』 5집 2호, 105-134.
- 선학태. 2011. “비례대표제의 정치경제: 연합정치, 사회적 협의, 그리고 복지국가.” 한림국제대학원대학교 정치경영연구소 <제1회 PR포럼> 발표문. 11월 17일.
- 성장환. 2004. “뉴질랜드의 선거제도 개혁과 정치적 변화.” 『대한정치학회보』 12집 2호, 389-405.
- 최태욱. 2011. “복지국가 건설과 ‘포괄정치’의 작동을 위한 선거제도 개혁.” 『민주사회와 정책연구』 통권 19호, 42-70.
- Barretta-Herman, Angeline. 1994. *Welfare State To Welfare Society: Restructuring New Zealand's Social Services*. New York & London: Garland Publishing Inc.
- Chapman, Jeff and Grant Duncan. 2007. “Is There Now A New ‘New Zealand Model’?” *Public Management Review* 9. No. 1, 1-25.
- Denemark, David. 2001. “Choosing MMP in New Zealand: Explaining the 1993 Electoral Reform.” In Matthew Shugart and Martin Wattenberg, eds. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 70-95. New York: Oxford University Press.
- Duncan, Grant. 2007. *Society and Politics: New Zealand Social Policy*. Rosedale: Pearson Education of New Zealand.
- Frohlich, Norman, Joe Oppenheimer, and Oran Young. 1971. *Political Leadership and Collective Goods*. Princeton: Princeton University Press.
- Geddes, Barbara. 1994. *Politicians Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity.
- Jackson, Keith and Alan McRobie. 1998. *New Zealand Adopts Proportional Representation: Accident? Design? Evolution?* Christchurch: Ashgate Pub Ltd.
- Kim, Yeong-Soon. 2010. “Institutions of Interest Representation and the Welfare State in Post-

- Democratization Korea.” *Asian Perspective* 34. No. 1, 159-189.
- Lamare, James and Jack Vowles. 1996. “Party Interests, Public Opinion and Institutional Preferences: Electoral System Change in New Zealand.” *Australian Journal of Political Science* 31, No. 3, 321-346.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- McClelland, Alison and Susan St John. 2006. “Social Policy Responses to Globalisation in Australia and New Zealand, 1980-2005.” *Australian Journal of Political Science* 41. No. 2, 177-191.
- Mulgan, Richard. 1992. “The Elective Dictatorship in New Zealand.” In Hyam Gold, ed. *New Zealand Politics in Perspective*, 513-531. Auckland: Longman Paul.
- Nagel, Jack. 1994. “What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand” *PS: Political Science and Politics* 27. No. 3, 525-529.
- Nagel, Jack. 1998. “Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand.” *British Journal of Political Science* 28. No. 2, 223-267.
- Palmer, Geoffrey. 1979. *Unbridled Power?* Auckland: Oxford University Press.
- Perry, Bryan. 2010. *Household Incomes in New Zealand: Trends in Indicators of Inequality and Hardship, 1982 to 2010*. Wellington: Ministry of Social Development.
- Sautet, Frederic. 2006. “Why Have Kiwis Not Become Tigers? Reforms, Entrepreneurship, and Economic Performance in New Zealand.” *The Independent Review* 10. No. 4, 571-595.
- Shaw, Richard and Chris Eichbaum. 2008. *Public Policy in New Zealand: Institutions, Processes and Outcomes* Rosedale: Pearson Education New Zealand.
- Vowles, Jack. 1995. “The Politics of Electoral Reform in New Zealand.” *International Political Science Review* 16. No. 1, 95-115.
- Vowles, Jack, Susan Banducci, and Jeffrey Karp. 2006. “Forecasting and Evaluating the Consequences of Electoral Change in New Zealand.” *Acta Politica*. 41. No 3, 300-314.
- Wilson, James. 1980. “The Politics of Regulation.” In James Wilson, ed. *The Politics of Regulation*, 357-394. New York: Basic Books.

ABSTRACT

The Electoral Reform in New Zealand and the Political Entrepreneurs

Taewook Choi | Hallym University of Graduate Studies

The earlier studies on the electoral reform in New Zealand explained the reform as a result of the public resentment about the serious problems of the nation's majoritarian democracy, such as the "unbridled power" of the government. It is true that they provided us with good explanations of how and why the public resentment formed and developed into the strong social demand for the reform. Nevertheless, we cannot say that they provided sufficient explanations for us to understand the whole process of the reform. They seldom, if ever, mentioned about the political mechanisms, which must have been there to convert the public demand into the actual electoral system change. This study emphasizes the role of the political entrepreneurs who make full use of the public opinion to push ahead with policy and institutional reform. According to the study, the reform in New Zealand was possible mainly due to the Kiwi political entrepreneurs such as the Electoral Reform Coalition, Geoffrey Palmer, and other reform-oriented politicians of the small parties. If this is the case, it is a must for South Korea to have capable political entrepreneurs in order to change the present majoritarian electoral system to a proportional representation system.

Keywords: electoral Reform, New Zealand, political entrepreneur, mixed-member proportional representation, consensus democracy