

Wahlrechtsreform und politische Parteien : Das Wahlsystem als Instrument kurzfristiger Nutzenmaximierung und als überparteiische Spielregel.

- Deutschland und Südkorea im Vergleich -

Aurel Croissant¹⁾

Einleitung

Ich möchte in meinem kurzen Vortrag die Position politischer Parteien gegenüber Wahlsystemen diskutieren. Konkret will ich fragen, nach welchem Muster in Deutschland und Südkorea die gegenwärtig geltenden Wahlsysteme eingeführt wurden und welche Interessen und Strategien die Diskussion um die Reform des Wahlsystems dominieren ; dabei liegt das Hauptaugenmerk auf der südkoreanischen Diskussion. Meine zentrale These lautet hierbei, daß es Wahlsystemen nur dann gelingt, ihre zentralen Funktionen für die Demokratie zu erbringen, wenn das Wahlsystem einen tragfähigen Kompromiß darstellt zwischen den jeweiligen Eigeninteressen der beteiligten politischen Parteien und den übergeordneten Interessen der Demokratie.

Hierzu gehe ich in fünf Schritten vor :

- erstens werde ich knapp darstellen, welches grundsätzliche Problem bei der Schaffung und Reform von Wahlsystemen auftritt ;

1) Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

- zweitens werde ich darlegen, wie dieses Problem in Deutschland und Südkorea zu lösen versucht wurde;
- drittens will ich analysieren, welche Auswirkungen dieser Lösungsweg für das Funktionieren der Demokratie in Deutschland und Südkorea gehabt hat;
- viertens soll die gegenwärtige Diskussion um die Reform des Wahlsystems in Südkorea aus dem Blickwinkel eines ausländischen - d.h. nicht direkt von den Auswirkungen betroffenen - Politikwissenschaftlers bewertet werden;
- fünftens schließe ich mit einem Ausblick auf die zukünftige Reform des Wahlsystems.

1. Die konfligierenden Logiken der Gründung von Wahlsystemen

Wahlsystemen und politischen Parteien kommt in Demokratien eine herausragende Bedeutung zu. Wahlen sind *die* demokratische Methode der Bestellung von Vertretungsorganen des Volkes. Politische Parteien wiederum sind in repräsentativen Demokratien - und alle modernen Demokratien in Massengesellschaften und Territorialstaaten sind repräsentativ verfaßt - die zentralen Akteure im Prozeß der Materialisierung einer Verfassung. Sie sind die wichtigsten Vermittlungsinstitutionen bei der Bindung politischer Loyalitäten der Bürger an die Demokratie. Zudem leisten sie über die Bildung von Regierungen und die Repräsentation unterschiedlicher sozialer Gruppen und politischer Interessen wichtige Legitimationsfunktionen für Demokratien. Beide, Wahlsystem und politische Parteien, beeinflussen sich wechselseitig. Wahlsysteme beeinflussen Parteien und Parteiensysteme, da die Bestimmungen eines festlegen, unter welchen Bedingungen welche Parteien wieviele politische Mandate gewinnen. Aus dieser Perspektive läßt sich der Zusammenhang von Wahlsystem und Parteien folgendermaßen beschreiben: *Wahlsysteme sind die Spielregeln, politische Parteien sind die Spieler.*

Gleichzeitig beeinflussen jedoch auch Parteien ein Wahlsystem. Denn es sind politische Parteien, die Wahlgesetze im Parlament ausarbeiten. Aus dieser Perspektive deckt die Charakterisierung eines Wahlsystems als "Spielregel" und von Parteien als "Spielern" ein grundlegendes Dilemma auf, daß es bei der Schaffung und Reform eines Wahlsystems zu lösen gilt: Wahlsysteme werden von politischen Parteien "gemacht". Dies bedeutet, daß Parteien als Spieler jene Spielregeln festlegen, nach denen sie später das demokratische Spiel zu spielen haben. Damit treffen im Prozeß der Aushandlung und Reform von Wahlsystemen zwei institutionelle Logiken aufeinander, die es aneinander anzupassen gilt:

- 1) Die "Logik der Folgen" (*logic of consequentiality*)²⁾ eines Wahlsystems:

Das Ziel politischer Parteien ist es, die von ihnen vertretenen Interessen durchzusetzen. In repräsentativen Demokratien bedeutet dies: politische Parteien streben nach politischen Ämtern, v.a. nach Regierungsbeteiligung. Damit dominiert aus der Perspektive politischer Parteien die Logik der Folgen eines Wahlsystems: Parteien streben danach, Wahlsysteme so zu gestalten oder zu reformieren, daß ihre Interessen nach Ämtergewinn nachher im Wahlsystem verwirklicht werden können. In diesem Sinne sind Wahlsysteme für Parteien Instrumente zur Maximierung des eigenen politischen Nutzens.

- 2) Die "Logik der Angemessenheit"³⁾ von Wahlsystemen:

Demokratie erfordert ein Wahlsystem, daß sicherstellt, daß Wahlen eine bedeutsame Meinungsäußerung des Volkes darstellen. Auf die damit verbundenen Funktionen von Wahlen (Repräsentation, Integration, Legitimation, Kontrolle) ist bereits mein Vorredner ausführlich eingegangen. Aus der Warte eines Politikwissenschaftlers

2) James G. March, Johan P. Olson: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, 1989, S. 160.

3) March, Olson, *Ibid.*

lassen sich diese Prinzipien zu folgender Funktionslogik von Wahlsystemen reformulieren: Wahlsysteme müssen gleichzeitig die Prinzipien der politischen Inklusivität und der politischen Effizienz miteinander verbinden. D.h., Wahlsysteme müssen

- (a) eine angemessene Repräsentation gegebener gesellschaftlicher Interessen und Kräfte im politischen System sicherstellen (d.h. inklusiv sein);
- (b) sie müssen gleichzeitig effiziente Entscheidungsmehrheiten produzieren, und die Bildung von entscheidungsfähigen Regierungen ermöglichen (d.h. konzentrierend auf die Parteienlandschaft wirken).

Je umfangreicher diese Kapazitäten ausgebildet sind, desto besser sind die Chancen, daß ein Wahlsystem zur Legitimität und Stabilität einer Demokratie beiträgt. Dominiert die Logik der Folgen die Schaffung bzw. Reform eines Wahlsystems, so hängt die Entscheidung für dieses oder jenes Wahlsystem einseitig ab von den antizipierten Erwartungen der Parteien über die Verteilung der dadurch produzierten politischen Macht. Dominiert hingegen die Logik der Angemessenheit, so ist die Entscheidung für oder gegen ein Wahlsystem vor allem abhängig von seinem zu erwarteten Beitrag zur gesellschaftlichen Inklusion und politischen Effizienz eines politischen Systems. Wahlsysteme sind dann überparteiische Spielregeln der Demokratie. Klar ist, daß immer beide Logiken bei der Schaffung von Wahlsystemen präsent sind. Die Frage der Reform von Wahlsystemen ist keine "entweder-oder-Entscheidung" und kann es angesichts der grundlegenden Natur und Interessen politischer Parteien auch gar nicht sein. Es kann daher lediglich darum gehen, beide Logiken so miteinander zu verbinden, daß sowohl die eigennützigen Interessen politischer Parteien wie auch überparteiische Prinzipien verwirklicht werden können. Meine These ist in diesem Zusammenhang, daß eine Demokratie nur dort Legitimität und Stabilität gewinnen kann, wo ihr dieses schwierige Unterfangen gelingt.

2. Die Aushandlung von Wahlsystemen: Deutschland 1990 und Südkorea 1987/88

Das personalisierte Verhältniswahlrecht der Bundesrepublik war in der Vergangenheit ausgesprochen stabil. Reformen des Wahlsystems in Deutschland – 1953 die Einführung der Zweitstimme sowie der 5% - Klausel auf Bundesebene, Modifikationen im Verfahren der Stimmenverrechnung (1956, 1987) – haben den Grundkonsens im Wahlsystem nicht tangiert. Zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung Deutschlands bestand in Westdeutschland ein Wahlsystem, das von allen politischen Parteien akzeptiert und getragen wurde und das von den Bürgern als inklusiv, effizient und effektiv wahrgenommen wurde. Da mit Ausnahme der SED-Nachfolgepartei PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) sowie einigen kleineren Parteien und Bewegungen im Umfeld der Bürgerrechtsbewegung der DDR die meisten ostdeutschen Parteien bereits im Laufe des Jahres 1990 von den westdeutschen Parteien erfolgreich aufgesogen werden konnten, vollzog sich die Aushandlung des Wahlsystems für die ersten gesamtdeutschen Wahlen als einseitig westdeutscher Prozeß.

Über die Beibehaltung des bestehenden personalisierten Verhältniswahlsystems bestand zwischen den dominierenden westdeutschen Parteien auf Seiten der Regierung (CDU/CSU, FDP) wie der Opposition (SPD) Einigkeit. Die einzige auszuhandelnde Frage blieb, ob anlässlich der Wahlen vom Dezember 1990 mittels spezieller Regelungen für die nur im Ostteil des vereinigten Deutschlands zur Wahl antretenden Parteien und Parteienbündnisse verbesserte Repräsentationschancen geschaffen werden sollten. Im Rahmen der Vereinigung hatte das vom Bundestag verabschiedete Bundeswahlgesetz vom September 1990 für die gemeinsame Bundestagswahl zunächst ein einheitliches Wahlgebiet mit einer Fünfprozentsperrklausel vorgesehen. Gegen diese Regelung erhoben drei kleinere Parteien (GRÜNEN, PDS, Republikaner) Klage beim Bundesverfassungsgericht, das diese Bestimmung für rechtswidrig

erklärte und dem Gesetzgeber aufgab, die Sperrklausel getrennt auf die alten und die neuen Bundesländer anzuwenden.⁴⁾ Als einzige Partei profitierte schließlich die PDS von dieser Entscheidung. Sie erreichte bundesweit nur 2,4 Prozent der gültigen abgegebenen Stimmen, im Osten jedoch 11,1 Prozent, was ihr den Einzug in den ersten gesamtdeutschen Bundestag sicherte.⁵⁾

Das 1990 beschlossene Wahlgesetz gilt seitdem in unveränderter Weise und wird von allen politischen Parteien akzeptiert. Damit besitzt das deutsche Wahlsystem insgesamt betrachtet ein sehr hohes Maß an Legitimität und gehört zu den stabilsten in Westeuropa. In seiner typologischen Form kann das personalisierte Verhältniswahlsystem bundesdeutscher Prägung seit 1953 als unverändert gelten, sieht man von den Änderungen im Verrechnungsverfahren 1956 und 1987 ab.

In Südkorea vollzog sich die Aushandlung des gegenwärtig geltenden Systems der "Mehrheitswahl mit proportionaler Zusatzliste"⁶⁾ im Frühjahr 1988 nicht im Parteienkonsens. Während die Opposition seinerzeit unterschiedliche Vorschläge unterbreitete, bestand die damalige Regierungspartei Democratic Justice Party auf ihrem eigenen Entwurf. Die Verhandlungen zwischen den Parteien waren klar durch die Erwartungen der einzelnen Akteure bezüglich ihrer Wahlchancen und Machtpotentiale bei den anstehenden Wahlen geprägt. Diese führten schließlich dazu, daß die DJP-Mehrheitsfraktion in der Nationalversammlung einseitig ihre eigenen Vorstellungen von einem neuen parlamentarischen Wahlgesetz durchsetzte.⁷⁾

4) Oskar Niedermayer, Das gesamtdeutsche Parteiensystem, in Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss(Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Bonn 1997, S. 125.

5) *Ibid.*

6) Mirjana Kasapovic, Dieter Nohlen, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen, 1996.

7) Kim Hong Nack, The 1988 Parliamentary Election in South Korea, in Asian Survey, vol. 24, no. 5, S. 480~495.

Das im März 1988 von der DJP-Mehrheit in der Nationalversammlung verabschiedete Wahlgesetz ist vor allem durch zwei Elemente charakterisiert: es ist, erstens, ein kombiniertes Wahlsystem aus Einpersonenwahlkreisen und Listenmandaten, daß zweitens und im Gegensatz zum bundesdeutschen Wahlsystem durch die starke Betonung des Majorzprinzips gekennzeichnet ist. Die Koppelung von Direkt- und Listenmandaten auf der Grundlage von Einerwahlkreisen wirkt de facto majorisierend auf das gemischte Wahlsystem. Die damit verfolgte Absicht war, einerseits der stimmstärksten Partei eine absolute Mehrheit der Parlamentsmandate zu sichern und hohe Repräsentationsschwellen für kleine Parteien zu institutionalisieren. Andererseits bot das Wahlsystem auch weiterhin in Form von Wahlprämien rationale Anreize für eine moderarte Pluralisierung des Parteiensystems, da jene Parteien bevorzugt wurden, die über regionale Hochburgen verfügten. Das südkoreanische Wahlsystem basierte nicht auf einem Konsens der relevanten politischen Parteien, sondern spiegelt bis heute die vor allem die Interessen der damals regierenden größten Partei wider.

3. Das deutsche und südkoreanische Wahlsystem: Überparteiliche Spielregel oder Instrument der Nutzenmaximierung?

Die ursprünglich vom westdeutschen Parlament auf Initiative der damals dominierenden Parteien beschlossene Reform des bundesdeutschen Wahlgesetzes mit einer bundesweiten Sperrklausel war klar durch die "Logik ihrer Folgen" für die Parteien geprägt. Sie war Ausdruck der eigeninteressierten Nutzenkalküle der etablierten westdeutschen Parteien, die sich hiervon Vorteile bei den anstehenden Wahlen versprochen. Denn eine solche Regelung hätte die Chancen der PDS auf den Einzug ins Parlament gegen Null reduziert, da die Partei nur im ehemaligen Staatsgebiet der DDR antrat. Nach allen Prognosen mußte davon ausgegangen werden, daß es der PDS nicht gelingen würde, eine bundesweite Sperr-

klausel in dieser Höhe überspringen zu können. Die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzgeber, die Reform des Wahlgesetzes an überparteiliche Kriterien der gesellschaftlichen Inklusion und Chancengleichheit der Parteien auszurichten, hat das bundesdeutsche Wahlsystem im Zuge der Wiedervereinigung vor einer übermäßigen Berücksichtigung der Eigeninteressen der etablierten Parteien geschützt und einen tragfähigen Kompromiß zwischen den beiden skizzierten Logiken erzwungen.

Ähnlich stabil wie das deutsche Wahlsystem scheint zunächst auch das südkoreanische System zu sein: das 1988 eingeführte Mehrheitswahlsystem wurde seitdem nur leicht modifiziert, hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung, des Verhältnisses von Direkt- zu Listenmandaten sowie des Verteilungsschlüssels der Listenmandate. Ein grundlegender Wechsel – etwa vom Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem – fand bislang nicht statt. Jenseits dieser “chronologischen” Stabilität und im Gegensatz zum bundesdeutschen Wahlsystem hat sich das südkoreanische jedoch nicht als überparteiliche Spielregel verfestigen können. So zeigen die anhaltenden, von allen Seiten mit wechselnden Positionen geführten Diskussion um die weitreichende Änderung des bestehenden Wahlrechts, daß die zentrale politische Institution des Wahlsystems von den Akteuren lediglich als momentan geltende, entsprechend der sich verändernden politischen Kräfteverhältnisse und Machtrelationen jedoch auch jederzeit veränderbare Bedingung politischer Konkurrenz betrachtet wird. Dabei orientieren sich die Positionen und Strategien der Parteien überwiegend weniger an den objektiven Kriterien der institutionellen Effizienz und Inklusion und Effektivität, sondern vielmehr an machtpolitischen Kalkülen und dem individuellen Eigeninteresse der Parteien.

4. Probleme und Ziele der Wahlrechtsreform in Südkorea

Ein besonders deutliches Beispiel für diese Aussage bietet meiner

Ansicht nach die gegenwärtige Diskussion um die Reform des Wahlsystems für die im April bevorstehenden 16. Parlamentswahlen. Ich will diese Diskussion kurz dahingehend durchleuchten, welches die von den beteiligten Parteien erkannten Probleme des bisherigen Wahlsystems sind, welche Ziele mit der Reform angestrebt werden sollten und wie das Ergebnis der Reformbestrebungen zu bewerten ist. Einigkeit besteht dahingehend unter den meisten Beobachtern der *electoral politics* in Südkorea, daß das geltende Wahlsystem vor allem drei Probleme aufwirft, dem ich ein viertens, in der Diskussion bislang kaum beachtetes, Problem hinzufügen möchte :

Erstes Problem : das Wahlsystem produziere unverhältnismäßig hohe Wahlkampfkosten und - damit verbunden - Anreize für die Umgehung und Überschreitung der Wahlkampfkostenbestimmungen. Dies hat dazu geführt, daß von verschiedener Seite eine Verkleinerung des Parlaments von gegenwärtig 299 Sitzen auf etwa 260 Sitze gefordert wurde. Das neue Wahlgesetz sieht eine Verkleinerung auf 270 Sitze vor. Meiner Meinung nach ist hier das Problem zwar zutreffend erkannt worden. Mit der durchgeführten Reform - Verringerung der Listenmandate und Erhöhung der Direktmandate - wird jedoch der falsche Weg beschritten. Denn die hohen Wahlkampfkosten sind nicht die Folge eines zu großen Parlaments. Das südkoreanische Parlament (kukhoe) entspricht in seiner Größe relativ gesehen zur Zahl der Wahlberechtigten etwa dem deutschen Bundestag. Vielmehr sind die hohen Wahlkampfkosten die Folge des Mehrheitswahlsystems in Einmandatswahlkreisen bei gleichzeitig sehr schwachen Organisationsstrukturen der Parteien. Während des relative Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen zur Personalisierung des Wahlkampfs führt, bewirken die schwachen Parteiorganisationen, daß Kandidaten eine sehr kostenintensiven Wahlkampf betreiben müssen, ohne auf die Hilfe dauerhafter Parteiorganisationen vertrauen zu können. Eine Verkleinerung des Parlaments würde zu größeren Wahlkreisen und damit zu einer größeren Distanz zwischen Mandatsträgern und

Wählern führen und wäre somit kontraproduktiv ; die Erhöhung der Zahl der Direktmandate wird aller Voraussicht nach die Wahlkampfkosten noch erhöhen. Sinnvoller wäre hier meiner Ansicht nach eine erhebliche Ausweitung der Listenmandate und gleichzeitig die Verringerung der Zahl der Direktmandate. Dies würde einerseits die Parteien stärken und andererseits der Personalisierung des Wahlkampfes entgegen wirken. Damit wären bessere Chancen für die Verringerung der Wahlkampfkosten geschaffen. Das reformierte Wahlgesetz orientiert sich jedoch kaum an diesen Überlegungen.

Zweites Problem : Das geltende Wahlsystem verhindere die akkurate Wiedergabe der öffentlichen Meinung, mit anderen Worten : die Mandatsverteilung im Parlament nach den Wahlen spiegele nur ungenügend den tatsächlichen Wählerwillen wider. Dieses Argument halte ich, auch aus vergleichender Perspektive, nicht für stichhaltig. Die Disproportionalität des südkoreanischen Wahlsystems, d.h. die Verzerrung zwischen der Stimmenverteilung und der Mandatsverteilung zwischen den Parteien, ist im internationalen Vergleich moderat bis niedrig. Die Sitzeverteilung innerhalb der Nationalversammlung spiegelt den mit der Stimmabgabe geäußerten Willen der südkoreanischen Wähler angemessen wider. Wendet man dieses Argument auf den häufig beklagten Umstand, daß die sich zur Wahl stellenden Parteien nur geringe programmatische oder ideologische Unterschiede aufweisen und somit den südkoreanischen Wählern kaum wirkliche Entscheidungsalternativen anbieten, so wäre hier eher zu fragen, wie das Entstehen tatsächlich neuer Parteien gefördert werden könnte. Meine Antwort wäre hier wiederum : durch Stärkung eines Verhältniswahlsystems, da dieses wesentlich bessere Wettbewerbschancen für kleine oder neue Parteien bietet als ein Mehrheitswahlrecht, welches tendenziell große Parteien und Amtsinhaber bevorzugt. Der Zersplitterung der Parteienlandschaft könnte durch eine Sperrklausel entgegen gewirkt werden. Das südkoreanische Wahlsystem kennt eine dreiprozentige Sperrklausel mit Direkt-

mandatsausnahme bereits bei der Verteilung der Listenmandate.

Drittes Problem: das Wahlsystem verhindere das Entstehen nationaler Parteien und verfestige statt dessen die regionalistische Ausrichtung der bestehenden Parteienlandschaft. Dieses Argument ist zweifelsohne korrekt und lenkt das Augenmerk auf eines der zentralen Probleme der südkoreanischen Politik. Allerdings läßt sich der politisierte Regionalismus kaum über das Korrektiv des Wahlsystems erfolgreich bekämpfen. Am ehesten wäre dies noch der Fall, wenn das gegenwärtige Wahlsystem zugunsten eines modifizierten Verhältniswahlsystems reformiert würde. Die Konkurrenz der Parteien *in einem* nationalen Wahlkreis würde die Parteien zwingen, über ihre eigene regionale Basis hinaus stärker im Wahlkampf als nationale Partei in Erscheinung zu treten. Allerdings bin ich skeptisch, ob hierdurch ein tiefgreifender Wandel weg vom Regionalismus zu erreichen wäre. Letztlich hilft hier nur eine auf Ausgleich zwischen den Regionen zielende Politik aller Parteien und insbesondere der Regierung.

Viertes Problem: meiner Ansicht nach muß zu diesen drei Problemen ein weiterer wesentlicher Punkt hinzugefügt werden. Das gegenwärtige Wahlsystem erschwert die Etablierung stabiler Parteiorganisationen. Vielmehr unterstützt es die Tendenz zu einem kurzlebigen, durch häufige Abspaltungen, Neugründungen und Fusionen gekennzeichneten, organisatorisch instabilen Parteiensystem. Die ersten drei genannten Probleme stehen, in einem engen Zusammenhang mit der Schwäche des südkoreanischen Parteiensystems und weniger mit dem Wahlsystem selbst. Eine Reform des Wahlsystems sollte daher an diesem Punkt ansetzen. Gleichzeitig hätte sie hier auch die größten Aussichten auf Erfolg. Als Orientierungspunkt könnte in diesem Zusammenhang das neue thailändische Wahlsystem dienen, wie es in Grundzügen in der Verfassung Thailands vom Oktober 1997 skizziert wurde. Nachahmenswert erscheinen hier vor allem

drei Bestimmungen, die auf die Stärkung der Rolle von politischen Parteien abzielen: erstens die Koppelung des Ministeramts an das Listenmandat; zweitens das Verbot unabhängiger Kandidaturen; drittens der Verlust des Parlamentsmandats, wenn ein Parlamentarier in den ersten zwölf Monaten nach der Wahl auf eigenen Wunsch jene Partei verläßt, für die er ins Parlament gewählt wurde.⁸⁾ Im koreanischen Kontext wäre zu überlegen, diese Bestimmung auf die letzten sechs Monate vor Ablauf der Legislaturperiode der Nationalversammlung auszuweiten.

Ausblick

Das südkoreanische Wahlsystem in seiner gegenwärtigen Gestalt konnte sich bislang kaum als überparteiliche Spielregel Geltung verschaffen. Besonders die jüngsten Reformversuche folgten einer institutionellen "Logik der Folgen". Entschiedene Reformen sind bisher allesamt an der fehlenden Kompromißbereitschaft der Parteien gescheitert. Auch das neue Wahlgesetz ist umstritten und zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch unklar, ob es Anwendung finden wird. Eine der vorrangigen Aufgaben der neuen Nationalversammlung sollte es daher sein, die Frage nach einer grundlegenden Neuordnung der Wahlen bereits zu einem frühen Zeitpunkt anzugehen. Damit eine solche Diskussion aber überhaupt von Erfolg gekrönt sein kann, bedarf es eines grundsätzlichen Überdenkens der eigenen Position in allen Parteien. Notwendig ist vor allem eine stärkere Berücksichtigung der funktionalen Aspekte des Wahlsystems gegenüber den kurzfristigen Wettbewerbsinteressen der beteiligten Akteure.

8) Constitution of the Kingdom of Thailand. Office of the Council of State, Bangkok, 16. Oktober 1997.

선거법 개정과 정당: 단기적 이익극대화를 위한 수단으로서 그리고 초당적 게임규칙으로서의 선거제도

- 한국과 독일의 비교 -

번역 : 兪 聖 在¹⁾

들어가는 말

저는 이번 발표에서 선거제도와 정치적 정당들의 입장에 대하여 간략하게 논해보고자 합니다. 구체적으로 한국과 독일에서 현재 시행되고 있는 선거제도가 과연 어떠한 모델에 기초를 두고 있으며, 선거제도의 개선에 관한 논의가 어떠한 전략과 이해관계 속에서 이루어지고 있는 지에 대하여 한국에서의 논의를 중심으로 살펴보고자 합니다. 제 주장의 핵심은 “선거제도는 관련 정당의 이익과 민주주의라는 우월적 이익을 적절히 조화시킬 수 있을 때 비로소 선거의 핵심기능인 민주주의를 실현할 수 있다”는 것이다. 이러한 내용을 저는 다섯 단계로 나누어 설명하고자 합니다.

- 첫 번째로는 선거제도의 형성과 개선에서 발생하는 기본적인 문제에 대하여 짧게 설명하기로 하겠습니다.
- 두 번째로는 이러한 문제를 해결하기 위한 한국과 독일에서의 해결책들을 소개하기로 하겠습니다.
- 세 번째로는 이러한 해결책들이 한국과 독일의 민주주의에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대하여 분석해 보기로 하겠습니다.
- 네 번째로는 현재 한국에서의 선거제도 개혁에 관한 논의를 외국의 정치학자의 입장에서, 즉 선거제도와 직접 관련이 없는 중립자의 입장에서, 평가해 보기로 하겠습니다.
- 다섯 번째로 선거제도의 개선에 관한 앞으로의 전망을 소개하는 것으로 마무리할까 합니다.

1) 법학박사, 본원 초청연구원.

1. 선거제도의 형성에 관한 대립된 논리들

선거제도와 정당은 민주주의에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다. 선거는 국민의 대표기관을 형성하는 민주적인 방법이다. 한편 정당은 대의 민주주의에서 - 대중사회와 영토국가에서의 모든 근대적 민주주의는 대의제를 표방하고 있다 - 헌법을 구체화하는 중요한 역할을 담당하게 된다. 정당은 국민의 정치적 관심을 민주주의와 연결시켜주는 가장 중요한 매개 수단이다. 더 나아가서 정당은 통치기구의 형성과 상이한 사회단체 및 정치적 이익을 대변함으로써 민주주의를 정당화하는 중요한 기능을 담당하고 있다. 선거제도와 정당은 서로 영향을 미친다. 선거제도의 결정은 어떠한 조건하에서 어떠한 정당이 몇석의 의석을 차지할 수 있는가를 결정하기 때문에 선거제도는 정당과 정당구조에 영향을 미친다. 이러한 관점에서 선거제도와 정당의 관계는 다음과 같이 표현할 수 있다. 선거제도는 경기규칙이고 정당은 경기자이다.

한편 정당도 선거제도에 영향을 미친다. 왜냐하면 의회에서 선거법을 제정하는 것은 정당이기 때문이다. 이러한 관점에서 선거제도를 경기규칙으로 그리고 정당을 경기자로 표현하는 것은 선거제도의 형성 및 변경과 관련하여 선거제도가 오히려 정당에 의하여 형성된다는 점에서 근본적인 딜레마에 빠지게 한다. 이것은 정당이 경기자로서 차후 민주적인 경기를 위해 자신들이 준수해야 할 모든 경기규칙을 만든다는 것을 의미한다. 따라서 선거제도에 대한 협상 및 개선회 과정에는 상호 보완적 기능을 하는 두개의 제도적 논리가 대립하게 된다.

1) 선거제도의 “결과의 논리”²⁾

정당의 목적은 자신들이 대변하는 이익을 관철시키는 것이다. 대의 민주주의에서 이는 정당이 집권, 특히 통치참여를 지향한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 선거제도의 “결과의 논리”가 정당을 지배한다. 즉, 정당은 선거제도를 그들의 정권탈취 이익을 실현할 수 있는 방향으로 형성하거나 개선하고자 한다. 이러한 의미에서 선거제도는 정당에게 자신의 정치적 이익을 극대화시키기 위한 수단이다.

2) James G. March, Johan P. Olson : Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York, 1989, S. 160.

2) 선거제도의 “적합성의 논리”³⁾

민주주의는 국민의 의사를 반영할 수 있는 선거제도를 요구한다. 그러므로 이와 관련된 선거의 기능(대표성, 통합성, 정당성, 통제성)에 대해서는 이미 앞의 발표자께서 상세히 발표하였습니다. 정치학자들의 견해에 의하면 이러한 원칙들은 아래와 같은 선거제도의 기능적 논리로 다시 표현되어 질 수 있다. 즉, 선거제도는 정치적 통합의 원칙과 정치적 효율성의 원칙을 상호 결부시킬 수 있어야 한다. 즉 선거제도는,

- (a) 정치체계에 현존하는 사회적 이해관계와 힘의 역학관계를 적절히 반영할 수 있어야 한다(즉, 통합적이어야 한다).
- (b) 동시에 선거제도는 효율적인 결정적 다수를 형성하고 집행력을 가진 정부를 구성할 수 있어야 한다(즉, 집약적 정당관계를 형성할 수 있어야 한다).

선거제도의 이러한 능력이 향상될수록 민주주의의 정당성과 안정성을 위한 기회도 증가될 것이다. 결과의 논리가 선거제도의 형성과 개선을 지배하게 되면, 선거제도에 대한 선택은 각 정당에게 예상되어 지는 정치권력의 분배에 대한 기대에 의하여 결정되어 지게 될 것이다. 이와 반대로 적합성의 논리가 지배하게 된다면 어떠한 선거제도에 대한 찬성 또는 반대의 결정은 무엇보다도 정치체도의 정치적 효율성과 사회적 포용성에 대한 기대에 종속되게 될 것이다. 이러한 선거제도는 초당적인 민주주의 게임규칙이 된다. 명백한 것은 이러한 양자의 논리는 선거제도 형성에 언제나 함께 존재한다는 것이다. 선거제도의 개선에 대한 문제는 양자택일의 문제가 아니며 정당의 근본적 성질과 이해를 고려할 때 그럴 수도 없다. 따라서 문제는 정당의 이기적인 이해와 초당적인 원칙을 동시에 구현할 수 있도록 서로 연결시키는 것이다. 이러한 이유에서 필자는 “민주주의는 이와 같은 어려운 모험에 성공할 때 비로소 그 정당성과 안정성을 획득 할 수 있다”고 생각한다.

2. 1990년 독일과 1987/1988년 한국에서의 선거제도에 대한 협상

개별성이 존중된 독일의 비례대표적 선거제도는 과거 매우 안정적이었다.

3) March, Olson, *Ibid.*

독일의 선거제도의 개정은 - 1953년 1인 2표제와 전국단위 5% 저지규정이 도입되었으며 1956년과 1987년에는 득표계산절차에 대한 규정이 변경되었다 - 선거제도에 대한 근본적 합의를 변경하는 것은 아니었다. 독일 통일당시 서독에는 모든 정당들로부터 수용되어질 수 있고 국민들로부터 포용적이고 효율적이며 유용하다고 인식된 선거제도가 존재했었다. 공산당의 후신인 민주사회당과 몇몇 군소 정당과 동독의 시민운동차원의 활동을 예외로 하면 대부분의 동독의 정당들은 1990년에 이미 서독 정당들에 의하여 흡수되었기 때문에 통일 후 첫 번째 독일 전역에서 실시될 선거를 위한 선거제도의 협상에서 서독의 선거제도가 일방적으로 채택되게 되었다.

당시 다수당이었던 여당(기민당/기사당/자유당)과 야당(사민당)은 기존의 개별성이 존중된 독일의 비례대표적 선거제도를 그대로 유지하는 데 대하여 의견이 일치하고 있었다. 협상의 대상이 되었던 유일한 문제는 1990년 12월 선거에서 구 동독지역에서 선거에 참여한 정당과 정당연합에 대하여 대표권을 행사할 기회를 향상시킬 수 있는 특별규정을 둘 것이냐는 것이었다. 통일 과정에서 1990년 9월에 연방하원에 의하여 제정된 통일 독일의 연방하원의원 선거를 위한 연방 선거법은 전체 선거지역에 대한 5% 저지조항을 포함하고 있었다. 이 규정에 반대하여 세 군소 정당(녹색당, 민주사회당, 공화당)들은 헌법재판소에 소를 제기하였고, 헌법재판소는 이 규정이 헌법에 위배된다고 판단하고 입법자에게 저지조항이 구 동독지역과 구 서독지역에서 서로 달리 적용될 수 있도록 규정할 것을 명하였다.⁴⁾ 이 결정으로 인하여 유일하게 혜택을 보게 된 정당은 결국 민주사회당이였다. 민주사회당은 독일 전역에서 2,4%밖에 얻지 못하였지만, 구 동독지역에서는 11,1%를 획득함으로써 최초의 통일 연방하원에의 진출할 수 있게 되었다.⁵⁾

1990년에 개정된 독일 선거법은 그때 이후 변동되지 않고 효력이 유지되고 있으며 모든 정당들에 의하여 받아들여지고 있다. 이러한 이유에서 독일의 선거제도는 유럽에서 가장 안정된 선거제도의 하나로 인정을 받고 있으며 매우 높은 정도의 정당성을 확보하고 있는 것으로 여겨지고 있다. 1956년과 1987년의 계산절차에 관한 규정의 개정을 예외로 한다면 개별성이 존중된 독일의

4) Oskar Niedermayer, Das gesamtdeutsche Parteiensystem, in Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer, Richard Stöss(Hrsg.), Parteidemokratie in Deutschland, Bonn 1997, S. 125.

5) *Ibid.*

비례대표적 선거제도는 유형적 관점에서 볼 때 1953년 이후 그대로 유지되어 오고 있다.

소선거구제와 비례대표제가⁶⁾ 혼합된 현재의 선거제도의 도입에 대하여 1988년 초 한국에서는 정당간의 합의가 이루어지지 않은 상태였다. 당시 야당은 여당과 다른 법안을 제시하고 있었고, 당시 여당이었던 민정당은 자신들의 고유한 법안을 고집하고 있었다. 양 정당간의 협상은 당연히 각 정당의 눈앞에 닥친 선거결과와 집권 가능성이 강하게 반영된 것이었다. 결국 다수당이던 민정당은 자신들의 의사가 반영된 새로운 국회의원 선거법을 국회에서 일방적으로 통과시켰다.⁷⁾

1988년 국회의 과반수를 차지하고 있는 민정당에 의하여 개정된 선거법은 두 가지 특징을 가지고 있는 데, 하나는 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 선거제도라는 점이고, 다른 하나는 독일의 선거제도와는 달리 집약주의 원칙이 강하게 강조된 선거제도라는 점이다. 선거구제도의 기본틀 아래 직접선거제와 비례대표제의 결합은 결과적으로 혼합적 선거제도에 집약성을 강화하는 것으로 작용하게 되었다. 이러한 선거제도를 통하여 의도한 바는 한편으로는 다수당으로 하여금 의회의 과반수 의석을 차지하는 것을 보장하고, 군소 정당들로 하여금 대표권을 행사할 수 있는 가능성을 어렵게 하는 것이었다. 다른 한편 이러한 선거제도는 할증배당제를 통하여 지역적 아성을 지닌 정당에게 혜택을 부여함으로써 정당 다원주의를 부추기는 동기가 되었다. 한국의 선거제도는 지금까지 주요정당들의 합의에 의해서가 아니라, 해당 시기의 집권정당의 이익을 반영하는 쪽으로 결정되어 왔다.

3. 한국과 독일의 선거제도: 초당적 경기규칙 또는 이익 극대화의 수단?

당시 서독 의회의 주도적 정당들에 의하여 결의되었던 전국적 저지조항을 포함한 독일 선거법 개정안은 명백히 정당의 “결과의 논리”가 반영된 것이었다. 이 개정안은 다가올 선거에서 이익을 보장받은 서독의 기존 정당들의 이해가 반영된 것이었다. 만약 이 법안이 통과되었다면 민주사회당의 의회진출

6) Mirjana Kasapović, Dieter Nohlen, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Opladen, 1996.

7) Kim Hong Nack, The 1988 Parliamentary Election in South Korea, in Asian Survey, vol. 24, no. 5, S. 480~495.

은 불가능하였을 것이다. 왜냐하면 민주사회당은 구 동독지역만을 대표하고 있었기 때문이다. 사전 분석에 의하면 민주사회당은 독일 전역을 기준으로 저 지조항이 요구하는 득표율을 넘을 수 없을 것으로 예상되었다. 선거법을 사회적 포용과 기회의 균등을 달성할 수 있는 초당적 기준에 따라 개정하라는 헌법재판소의 결정은 통일과 관련하여 독일의 선거제도에서 안정된 기반을 차지하고 있던 정당들에 의한 지나친 이기주의적 계산으로부터 보호하였으며 양쪽의 논리를 수궁 가능한 한도에서 타협하도록 강제하였다.

한국의 선거제도 역시 독일의 선거제도와 마찬가지로 처음에는 매우 안정적으로 보여진다: 1988년 도입된 최다득표자 당선제도는 그 후 선거구 분할방법, 직접선거와 비례대표제의 관계 및 비례대표제에 의한 의석배분 방법 등에 관한 약간의 수정이 있었을 뿐이다. 최다득표자 당선제에서 비례대표제로의 전환과 같은 선거제도의 근본적인 변화는 지금까지 없었다. 이러한 연대기적 안정성이나 독일 선거제도와와의 비교와는 무관하게 한국의 선거제도는 초당적 경기규칙을 확립하지 못하고 있다. 입장을 바꿔가며 지속되어진 전면적인 선거법 개정애 대한 각계의 논의는 중요한 정치도구인 선거제도를 단지 변화하는 권력관계와 역학관계에 상응하는 일시적 효력을 가진 변화 가능한 정치적 여건으로 여기고 있다는 것을 보여주고 있다. 선거법 개정과 관련하여 정당의 입장과 전략은 유효성, 포용성, 효율성과 같은 객관적 기준보다는 정당의 개인적 이해평가에 훨씬 더 치중되어 있다.

4. 한국에 있어서 선거법 개정의 문제점과 의도

현재 진행중인 4월에 임박한 16대 국회의원선거를 위한 선거법 개정애 관한 논의가 이러한 필자의 주장을 입증해 줄 수 있는 좋은 사례가 될 수 있다고 생각한다. 필자는 아래에서 각 정당들이 인식하고 있는 현행 선거제도의 문제점이 무엇이고, 어떠한 목적을 위하여 법개정을 추진할 것이며, 나아가 법개정을 위한 노력의 결과를 어떻게 평가할 수 있을 것인 지에 대하여 간략하게 설명하고자 합니다. 한국의 선거정치를 지켜 보아온 대부분의 사람들 사이에서 공통적으로 지적되고 있는 한국의 현행 선거제도의 핵심적 문제점 세 가지와 이에 추가하여 지금까지의 토론에서 거의 고려되지 아니한 네번째 문제를 추가하여 설명하고자 합니다.

첫 번째 문제: 선거제도가 지나치게 높은 선거비용을 초래하며, 이로 인하여 선거비용규정을 우회하거나 위반할 수밖에 없는 상황을 초래하고 있다. 이러한 이유에서 사회각계에서 국회의 의석 수를 현재의 299석에서 260석으로 줄여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 새로운 선거법은 의석 수를 270으로 줄이는 것으로 규정하고 있다. 필자는 새로운 선거법에서는 이러한 문제점들이 제대로 반영되어 졌다고 생각한다. 그러나 비례대표제에 의한 의석 수를 줄이고 직접선거에 의한 의석 수를 늘린 것은 잘못된 개혁으로 여겨진다. 왜냐하면 높은 선거비용은 거대한 의회가 그 원인이 있는 것이 아니기 때문이다. 한국의 의회규모는 독일의 선거권자 대비 의원 수와 비교해 볼 때 적절한 규모를 갖춘 것으로 보여진다. 높은 선거비용은 오히려 선거구별 최다득표자 당선제도와 취약한 정당의 조직구조의 결과라고 생각된다. 선거구별 최다득표자 당선제도는 인물중심의 선거운동을 초래하였으며, 취약한 정당의 조직구조는 후보자로 하여금 선거운동을 장기간의 신뢰를 바탕으로 한 정당의 도움 없이 고비용의 선거운동을 할 수밖에 없도록 하고 있다. 의회의 축소는 선거구의 확장을 가져올 것이고, 이는 선거권자와 의원들 사이의 거리를 크게 함으로써 비생산적이 될 위험이 있다: 직접 선거에 의하여 선출되는 국회의원 수의 확대는 어떠한 측면에서나 선거비용을 더 높이는 결과를 초래할 것으로 보여진다. 필자의 견해에 의하면 비례대표제를 과감하게 확대하고 직접선거에 의한 의원 선출을 줄이는 것이 합리적이라고 보여진다. 이는 한편으로 정당을 강화하게 하고, 다른 한편으로는 인물중심의 선거운동을 지양하게 할 것이다. 이를 통하여 선거비용을 줄일 수 있는 가능성이 높아질 것이다. 그러나 개정 선거법은 이러한 점을 전혀 고려하고 있지 않다.

두 번째 문제: 현행 선거제도는 국민의 의사를 정확히 전달하지 못하고 있다. 다시 말하자면 국회에서의 의석배분이 선거권자의 실질적 의사를 제대로 반영하고 있지 못하고 있다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 외국의 경우와 비교해 볼 때 설득력이 없다고 생각합니다. 한국 선거제도의 불균형은, 즉 정당간 득표수와 의석수 사이의 격차는, 국제적으로 비교해 볼 때 상대적으로 낮은 편이다. 국회에서의 의석배분은 투표에 의하여 표시된 선거권자의 의사를 적절히 반영하고 있다고 보여진다. 만약 이러한 주장이 선거에 임한 정당들이 정책이나 이념적 차이를 제대로 제시하고 있지 않아서 한국의 유권자들이 진정한 선택의 기회를 누리지 못하고 있는 상황을 비판하기 위해 언급되어지고 있다면, 차라리 어떻게 새로운 정당을 만들 수 있을 것인가에 대한 의문

을 먼저 제기하여야 할 것이다. 여기에 대한 필자의 답변은 비례대표제를 강화하여야 한다는 것입니다. 왜냐하면 최다득표자 당선제도는 다수당과 여당에게 유리한 기회를 제공하는 반면 비례대표제는 군소 정당과 새로운 정당들에게 보다 나은 경쟁기회를 제공하기 때문입니다. 군소 정당의 난립문제는 저지조항을 통하여 해결할 수 있을 것이다. 한국의 선거제도는 이미 직접선거에 대한 예외규정과 함께 비례대표제에 의한 의석배분과 관련하여 3%의 저지조항규정을 가지고 있다.

세 번째 문제: 선거제도가 전국 정당의 형성을 방해하고 오히려 지역정당 중심의 정당구조를 공고히 하고 있다. 이러한 주장은 의심의 여지없이 올바른 주장이며, 한국 정치의 핵심적 문제를 잘 지적하고 있다. 물론 정치적 지역주의는 선거제도의 개선을 통하여 효율적으로 극복되어 질 수 없다. 하지만 현행 선거제도를 변형된 비례대표제로 개선하는 것이 가장 근접한 해결책이 될 것이다. 전국 단위의 선거구를 통한 경쟁은 정당으로 하여금 선거운동에서 그들의 지역적 기반을 넘어, 전국적 정당으로 나아가도록 강요하게 될 것이다. 하지만 이를 통하여 정말 지역주의를 탈피할 수 있는 근본적인 변화를 이룰 수 있을 것인지에 대하여 필자는 회의적으로 생각한다. 이를 위해서는 지역 간 균형을 추구하는 모든 정당과 정부의 정책만이 도움이 될 수 있을 뿐이다.

네 번째 문제: 필자는 앞에서 언급한 세 가지 문제에 또 하나의 중요한 문제를 추가하고자 한다. 현재의 선거제도는 안정된 정당조직의 형성을 방해하고 있다. 오히려 현재의 선거제도는 잦은 정당의 해산, 결성 및 결합에서 나타나는 바와 같은 조직적으로 불안정하고 단명한 정당제도를 조장하고 있다. 처음 언급한 세 가지 문제는 한국의 선거제도 보다는 한국의 취약한 정당제도의 문제이다. 따라서 선거제도의 개혁은 이런 점을 고려하여 추진하여야 할 것이다. 이러한 것이 실현될 때 비로소 선거제도의 개혁이 성공할 확률도 높아질 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 1997년 10월에 개정된 태국 헌법에 따른 새로운 태국의 선거제도는 많은 시사점을 제시하고 있다. 무엇보다도 정당의 기능을 강화하기 위한 목적에서 제정된 세 규정들이 도입의 가치가 있는 것으로 보여진다: 첫 번째는 장관직과 비례대표에 의한 의석과의 연결이다; 두 번째는 무소속 후보의 금지이다; 세 번째는 의원으로 선출될 당시 소속하였던 당을 의원직을 취득한 후 12개월 이내에 스스로 탈퇴하는 경우에는 의원직을 박탈하는 것이다.⁸⁾ 한국의 상황을 고려한다면 이러한 규정은 국회기가 끝나기 전 6개월에 대해서까지도 그 적용을 확대하는 것을 생각해 볼 수 있다.

맺는 말

한국의 현행 선거제도는 지금까지 초당적 경기규칙으로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다. 특히, 최근의 선거법 개정에 관한 논의들은 “결과의 논리”에 집착해 있다. 결정적인 개혁을 위한 시도들은 지금까지 각 정당들의 타협에 대한 준비의 부족으로 번번이 실패하였다. 새로운 선거법에 대해서도 의견이 분분할 뿐만 아니라, 과연 새로운 선거법이 시행될 수 있을 것인지에 대해서도 현재로선 의문이다. 새로 구성될 국회의 무엇보다 중요한 사명중의 하나는 선거제도의 근본적 개혁에 관한 문제를 빠른 시일 안에 검토하는 것이다. 이러한 논의들이 어떠한 형태로든 결과를 도출할 수 있기 위해서는 각 정당들은 자신들의 입지에 관한 근본적인 숙의가 있어야 할 것이다. 무엇보다 시급한 것은 각 정당의 단기적 이해관계를 넘어선 선거제도 본래의 기능에 대한 특별한 고려가 있어야 할 것이다.

8) Constitution of the Kingdom of Thailand. Office of the Council of State, Bangkok, 16. Oktober 1997.