

2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용 방안

김종갑 | 국회입법조사처

| 논문요약 |

2011년 12월 3일 개정된 독일연방선거법은 연방하원 선거제도의 구조적 틀을 바꾸어 놓았다. 기존의 선거제도가 의석배분을 주(州)간 연계한 방식이었다면, 개정된 선거제도는 주별 독립적 배분방식을 채택하였다. 개정된 선거제도의 문제점으로 지적되는 것은 초과의석과 그로 인한 부정적 득표비중의 발생을 차단할 수 없다는 점이다. 이 논문에서는 한국선거제도의 개혁 모델로서 개정 독일선거제도를 변형한 '선(先)연동-후(後)병립식'을 제안한다. 선연동-후병립식은 전국차원에서는 외생적 초과의석을 차단하고 비례성을 제고할 수 있는 지역구연동비례제 방식을, 권역차원에서는 부정적 득표비중의 원인이 되는 내생적 초과의석을 차단할 수 있는 병립식 배분방식을 조합한 방식이다. 선연동-후병립식을 한국의 19대 총선에 적용했을 때 비비례성지수는 5.67로서 실제 19대 총선의 15.38보다 현저히 적어 높은 비례성을 보인다. 또한 정당 간 이득률 평균도 19대 총선이 5.54인 반면 선연동-후병립식은 1.80에 불과하여 균형적 의석분포를 나타낸다.

I. 서론

2011년 12월 3일자로 독일 기민/기사련·자민당 연립정부의 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 개정안이 연방하원을 통과하여 새로운 연방하원 선거제도로 법적 효력을 갖게 되었다. 개정된 선거제도는 구조적 측면에서 기존의 선거제도와 많은 차이를 보인다. 기존의 선거제도가 연방차원의 상위배분과 주차원의 하위배분이라는 단계별 구분에 따라 의석배분이 이루어졌다면, 개정 선거제도는 각 주에 독립적으로 의석을 배분하는 방식이다.

그동안 독일선거제도는 한국의 정치권과 학계에서 바람직한 선거제도 개혁모델로 인용되어 왔다. 우리와 같은 다수제와 비례제의 혼합식이면서 순수비례제에 준하는 높은 비례성을 보인다는 점에서 지역구도 해소와 비례성 제고를 위한 대안으로 인식되었다. 그러나 독일선거제도에 대한 높은 관심과 도입노력에 비해 기존의 논의나 연구를 보면 미흡한 부분이 많다. 여전히 개정 전 과거의 독일 선거제도를 언급하고 있거나, 면밀하고 심층적인 분석보다는 피상적인 수준의 제도소개에 그치고 있다. 특히 2008년 독일선거제도가 위헌판결을 받고 2011년 선거법 개정안이 하원을 통과하기까지 선거제도 개정을 둘러싼 ‘논쟁의 시기’에 이와 관련한 연구물이 전혀 없다는 점은 놀랍기까지 하다.

독일선거제도의 개정은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 하나는 독일 선거제도 개정의 배경이었던 부정적 득표비중(negative weight of votes)의 모순이 과연 개정을 통해 해결되었는가 하는 점이다. 이와 관련하여 독일에서는 논쟁이 계속되고 있다. 하지만 개정 선거제도가 부정적 득표비중의 원인이 되는 초과의석을 대폭 줄인 것은 맞지만, 기본적으로 초과의석을 인정하기 때문에 모순을 근본적으로 해결하지 못했다는 견해가 지배적이다. 다른 하나는 개정된 독일 선거제도가 개정 전의 선거제도와 같이 여전히 우리에게 개혁모델로 인식될 수 있는가 하는 점이다. 만약 제도대안으로 타당하다면 독일선거제도가 가진 장점을 구현하기 위해 어떤 구조와 형태로 접목될 때 한국적 상황에서 적실성을 보일 수 있을까?

이러한 배경과 문제인식에서 출발하여 이 논문에서는 2011년 연방하원선거제

도의 개정내용을 비판적으로 분석하였다. 개정 선거제도가 2008년 연방헌법재판소가 지적한 위헌적 요소의 해결을 위해 어떤 방식을 제시했으며, 또 그것이 실효적 해법으로 기능할 수 있는가를 고찰하였다. 나아가 개정 선거제도가 한국의 국회의원선거제도에 접목될 수 있는 바람직한 제도대안을 제시하였다.

II. 기존 독일선거제도의 특징과 2009년 연방하원선거

독일선거제도의 대표적인 특징은 초과의원석이라고 할 수 있다. 초과의원석은 배분의석보다 지역구의석이 많을 때 발생하는 지역구의 잉여의석을 의미하지만 실제로는 비례의석의 증가로 나타난다. 예를 들어, 총의석 100석 중 지역구와 비례대표로 각각 50석씩 채운다고 가정하자. A, B, C정당이 각각 50%, 30%, 20%의 득표율을 보였다면 정당별 배분의석은 A정당 50석, B정당 30석, C정당 20석이 된다. A정당과 B정당은 배분의석보다 적은 수의 지역구의석을 얻었고, C정당은 배분의석보다 많은 지역구의석을 얻었다. 이 경우 A정당과 B정당은 배분의석 중 지역구의석을 먼저 채우고 나머지는 비례의석으로 채운다. 하지만 C정당의 경우 지역구의석이 배분의석보다 5석 많으므로 비례의석은 얻지 못하고 지역구의석 25석만으로 채우게 된다. 이때 C정당의 지역구의석 25석 중 배분의석 20석을 초과한 5석은 초과의원석(overhang seats)으로 명명되고, 이 숫자만큼 전체의석은 증가하게 된다(김종갑 2011, 4). 이처럼 독일선거제도에서 전체의석의 배분은 정당투표의 결과로 정해지지만 실제 당선인의 결정은 지역구의석을 우선 채우고, 나머지는 주별로 작성된 비례명부의석으로 채우는 방식이다.

그런데 초과의원석은 어떤 단계에서 발생하였는가에 따라 두 가지 유형으로 분류된다. 전국단위의 의석배분, 즉 상위배분에서 발생한 경우 외생적 초과의원석 또는 '당외(黨外) 초과의원석'으로 명명되고, 상위배분에서 결정된 정당의 의석을 각 주에 하위배분할 때 발생하는 초과의원석은 '당내(黨內) 초과의원석' 또는 내생적 초과의원석으로 불린다. 초과의원석을 이렇게 두 가지 유형으로 구분하는 것은

〈표 1〉 초과의석의 예시

정당	A정당	B정당	C정당	계
득표율(%)	50	30	20	100
배분의석	50	30	20	100
지역구의석	15	10	25	50
(외생적)초과의석	0	0	5	5
계	50	30	25	105

출처: 필자 작성

독일선거제도를 이해하는 데 있어서 매우 중요하다. 같은 초과의석이라도 어느 단계에서 발생하였는가에 따라 단순히 비비례성(disproportionality)을 야기하는 초과의석이 될 수도 있고, ‘득표와 의석의 역전’을 뜻하는 위험적 의미의 초과의석이 될 수도 있기 때문이다(Grotz 2009, 172-173).

한국의 선거연구자들 사이에서 초과의석은 〈표 1〉에서 사례를 든 외생적 초과 의석으로만 알려져 있다. 정당의 주별 하위배분에서 발생하는 내생적 초과의석은 아예 언급되지 않거나 외생적 초과의석과 구분이 모호하게 서술된다(김장민 2011). 또 정당의 비례의석이 지역구의석보다 많아 초과의석이 적게 발생하면 정당의 지지기반이 특정 지역에 밀집되지 않고 전국적으로 고른 지지기반을 가지는 것이라고 분석한다(윤성이 2012, 42). 이는 내생적 초과의석에 대한 잘못된 인식에서 비롯된 것이다. 외생적 초과의석의 경우 정당득표에 의한 배분의석보다 지역구의석이 많은 경우를 의미하기 때문에 초과의석이 적다는 것은 정당득표가 많다는 것이므로 지지기반이 광범위하다고 할 수도 있다. 하지만 내생적 초과의석의 경우는 다르다. 한 주에서 정당의 비례의석은 다른 주에 비해 적다 해도 초과의석은 적게 발생할 수도 있고 많이 발생할 수도 있다. 즉, 비례의석수는 초과의석수와 일차적인 관련을 갖지 않는다. 이런 점에서 지역구의석이 비례 의석수보다 많다고 해서 그에 비례하여 (내생적) 초과의석도 많이 발생한다고 단정할 수 없다. 초과의석이 발생할 확률은 더 커질 수는 있지만 그렇지 않은 경우도 많다.

개정 이전의 독일선거제도는 정당투표의 결과에 따른 배분의석으로 전체의석을 정하고, 이를 다시 개별 정당의 각 주에 하위배분하는 연동식(MMP: Mixed Member Proportional)이었다. 기존의 선거제도는 이미 2008년 연방헌법재판소에서 위헌판결을 받았으나 2009년 연방하원선거까지는 종래의 방식에 따라 실시되었다. 2009년 연방하원선거의 상위배분에서는 기민련(CDU) 173석, 사민당(SPD) 146석, 자민당(FDP) 93석, 좌파당(Linke) 76석, 녹색당(Grüne) 68석, 기사련(CSU) 42석 등으로 배분되었다. 기민련은 배분의석과 동일한 수의 지역구의석을 얻어 비례의석은 1석도 얻지 못하였다. 기사련의 경우 배분의석 42석보다 많은 45석의 지역구의석을 얻어 외생적 초과의회석 3석이 발생하였다.¹⁾ 기사련의 외생적 초과의회석은 표면적으로는 지역구의석이 배분의석을 초과하여 발생한 것이지만, 실제로는 비례의석의 증가로 나타난다. 다만 이 비례의석은 기사련이 아닌 다른 정당에 배분된다. 반면 하위배분에서 발생한 기민련의 내생적 초과의회석 21석은 외생적

〈표 2〉 2009년 독일 연방총선의 정당별 의석분포

정당	정당득표	배분의석	지역구 의석	초과의석		비례의석	최종 의석
				외생적	내생적		
기민련(CDU)	11,828,277	173	173	0	21	21	194
사민당(SPD)	9,990,488	146	64	0	0	82	146
자민당(FDP)	6,316,080	93	0	0	0	93	93
좌파당(LINKE)	5,155,933	76	16	0	0	60	76
녹색당(Grüne)	4,643,272	68	1	0	0	67	68
기사련(CSU)	2,830,238	42	45	3	0	0	45
계	40,764,288	598	299	3	21	323	622

주: 의석산정방식은 생라그-쉐퍼스(Sainte-Laguë/Schepers) 적용, 나눔수(divisor)는 68196
출처: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html 참조 필자 작성

1) 기사련이 얻은 지역구의석 3석은 독일 선거사에서 처음으로 나타난 연방차원의 초과의회석, 즉 외생적 초과의회석이다.

초과의석과 마찬가지로 비례의석이지만 다른 정당이 아닌 기민련에 추가되는 의석이다.²⁾ 따라서 전체 비례의석수는 본래의 비례의석 299석에 외생적 초과의석 3석과 내생적 초과의석 21석을 합한 323석이 되고, 총의석은 지역구의석 299석을 합한 622석이 된다.

III. 2011년 선거제도 개정의 배경 및 변경내용

1. 연방헌법재판소의 위헌판결과 부정적 득표비중

2011년 독일선거제도가 개정된 배경에는 연방헌법재판소의 연방선거법에 대한 위헌결정이 직접적 원인이 되었다. 2008년 7월 3일 독일 연방헌법재판소는 정당득표와 의석점유가 왜곡되어 나타나는, 이른 바 부정적 득표비중(negative weight of votes)을 초래하는 연방선거법 일부 조항이 독일기본법(Grundgesetz) 제38장제1조제1항에서 명시하고 있는 평등선거의 원칙과 직접선거의 원칙을 침해한다고 결정하였다.³⁾ 위헌결정을 받은 연방선거법 관련 조항(제6조제3항 및 제4항, 제7조제3항)은 ‘주단위의 배분의석과 지역구의석의 결정,’ 배분의석을 상회하는 지역구의석과 그에 따른 총의석의 증가, ‘주별 정당명부간 연결’을 핵심내용으로 하며, 모두 주별 하위배분에서 발생하는 내생적 초과의석의 발생과 밀접한 관련을 갖는다.

2) 초과의석이 발생한 주는 실레스비히-홀슈타인(SH), 메클렌부르크-포어포머(MV), 작센(SN), 튀링엔(TH), 라인란트-팔츠(RP), 바덴-뷔르템베르크(BW), 작센-안할트(SL)의 7개 주로 나타났다. 이 중 바덴-뷔르템베르크에서 10석의 초과의석이 발생하였는데, 이는 기민련이 바덴-뷔르템베르크 주에서 정당득표로 27석의 배분의석을 얻은 반면, 지역구선거에서는 37석을 얻어 10석의 차이를 보였기 때문이다.

3) 독일연방헌법재판소 판결문(2008.7.3). http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html(검색일: 2011.12.7).

2008년 연방헌법재판소의 결정이 갖는 의미는 초과의석의 발생 자체가 아니라, 초과의석과 함께 나타나는 부정적 득표비중을 위헌으로 규정하였다는 점이다. 과거 1997년 연방헌법재판소의 판결⁴⁾에서도 초과의석 합헌성을 인정한 것처럼 초과의석은 정당의 의석과 득표의 비례성을 훼손하는 것은 사실이지만 ‘인물화된 비례제(personalized PR)’ 라는 독일선거제도의 고유한 특성으로 인식하는 측면이 강하다고 할 수 있다. 다만 2008년 판결에서는 부정적 득표비중의 모순을 위헌으로 규정함으로써 초과의석의 발생을 차단하거나 상쇄할 수 있는 방안을 마련하도록 입법권자에 주문한 것으로 해석된다.

연방헌법재판소가 위헌으로 결정한 부정적 득표비중은 정당의 득표수가 많으면 오히려 의석수가 적어지고, 득표수가 적으면 의석수가 늘어나는 이른바 ‘득표와 의석의 역전현상’ 이다(Pappi 외 2010, 260). 즉, 정당득표가 많을수록 의석수도 그에 비례하여 많아지는 것이 아니라 오히려 의석수가 줄어드는 반대의 결과를 초래됨을 말한다. 득표와 의석의 ‘정상적인’ 비례관계를 왜곡시키는 부정적 득표비중은 비례의석보다 지역구의석이 많게 되는 경우, 즉 초과의석이 발생할 때 나타나게 된다. 예컨대 전체의석 50석을 배분하는데 P정당이 A, B, C주에서 정당득표율에 따라 각각 20석, 15석, 10석을 얻고, 지역구의석은 20석, 10석, 9석을 얻었다고 가정하자. P정당이 A주에서 득표수가 감소하여 배분의석의 분포가 A주 19석, B주 16석, C주 10석으로 변하게 되면 P정당의 전체의석은 A주에서 발생한 초과의석 1석 때문에 46석으로 늘어나게 된다. 이처럼 정당의 배분의석이 각 주에 하위배분될 때 초과의석이 발생하면 부정적 득표비중의 모순이 나타날 수 있다. 정당득표와 의석수의 부정적 득표비중 현상은 의석배분이 주별 합산되기 때문이다. 의석배분에 모든 주가 연결되기 때문에 A주의 득표수 감소는 B주의 의석증가(15 → 16)를 초래할 수 있는 것이다.⁵⁾ 결국, 주별 의석산정이 연결되어

4) 독일연방헌법재판소 판결문(1997.4.10). <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/199704101.htm>(검색일: 2011.12.7).

5) 이는 A주의 득표감소가 정당득표를 나눔수로 나눔 몫을 의석으로 전환하는 과정에서 소수점 이하 수치의 변화를 가져오기 때문이다. 독일연방헌법재판소 판결문(2008.7.3) 참조. http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html(검색일: 2011.12.7).

〈표 3〉 부정적 득표비중의 예시

실제 투표 결과				A주의 정당득표가 적어 비례의석이 19석이 될 경우			
	배분의석	지역구 의석	최종 의석		비례의석	지역구 의석	최종 의석
A주	20	20	20	A주	19	20	20 (초과의석 1석 포함)
B주	20	10	20	B주	21	10	21
C주	10	9	10	C주	10	9	10
계	50	39	50	계	50	39	51

출처: 필자 작성

있는 기존 선거제도하에서는 내생적 초과 의석과 그로 인한 부정적 득표비중의 발생가능성이 항상 존재한다. 주별 의석산정이 연결되어 있다는 것은 주마다 명부작성은 독립적으로 이루어지지만, 정당의 전국득표율에 의해 결정되는 배분의석이 다시 각 주의 정당득표율로 하위배분되고 주별 배분의석의 분포가 연계되어 있다는 의미이다. 이런 점에서 주별 의석산정과정 없이 상위배분에서는 초과 의석이 발생해도 부정적 득표비중은 나타나지 않는다(Strohmeier 2006, 412).

또 비례성의 훼손과 관련해서도 발생빈도나 규모를 고려할 때 그로 인해 초래되는 비비례성은 심각한 수준은 아니라는 견해도 있다.⁶⁾ 그러나 내생적 초과 의석은 외생적 초과 의석과 달리 1990년 이후 연방총선 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2009년 총선에서는 무려 24석이거나 발생했다.

무엇보다 내생적 초과 의석은 단순히 비례 의석의 증가로 끝나지 않고 부정적 득표비중의 직접적인 원인으로 작용한다. 외생적 초과 의석이든 내생적 초과 의석

6) 여기에는 외생적 초과 의석을 인정하는 개정 선거제도에 대해 긍정적인 입장을 표명하는 학자들이 포함된다. 베르트 그레치크(Bernd Grzeszick), 프랑크 쇼르크opf(Frank Schorkopf), 하인리히 랑(Heinrich Lang)이 대표적이다. 이와 관련하여 독일하원 선거법개정 공청회 전문가의견 참조. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html(검색일: 2011.12.7).

이든 득표에 비례하여 배분되는 의석 외에 추가적으로 배분되는 의석이기 때문에 득표-의석의 비례성이 훼손될 가능성이 있는 것이 사실이다. 평등선거의 관점에서 본다면 투표가치의 불공정한 구현으로 볼 수 있다. 1인2표를 행사하는 유권자의 투표는 정당투표의 결과로 의석수가 결정되는데, 지역구투표의 결과에 의해 추가적으로 의석이 배분되는 것은 투표가치가 이중으로 반영되었다는 것을 의미하기 때문이다.⁷⁾

2. 개정 선거제도의 주요 특징

1) 주별 의석배분의 연계 차단

기존의 선거제도는 전국적인 정당득표를 기준으로 정당득표 5% 또는 지역구 의석 3석의 봉쇄조항(threshold)을 넘은 정당에 의석을 할당하고, 이 의석을 다시 개별 정당의 각 주에 득표율에 비례하여 배분하는 방식이었다. 하지만 개정된 선거제도는 전체의석 598석을 각 주의 투표수에 비례하여 배분하는 주별 독립적 의석배분방식을 채택하고 있다.⁸⁾ 기존 방식이 연방차원에서 각 정당에 배분하고 이를 다시 개별 주에 배분하는 의석할당방식이라면 개정 선거제도는 투표수에 따라 각 주에서 의석을 할당하고 이를 개별 정당에 배분하는 정반대의 방식이라 할 수 있다. 즉 개정 독일식에서는 기존 선거제도의 상위배분과 하위배분이 뒤바뀐 셈이다. 초과의석은 투표수에 따라 배분의석을 정하기 때문에 주별 배분에서는 발생하지 않는다.⁹⁾ 주별 배분이 끝난 후 각 주에서 정당별로 배분할 때 발생하

7) 이러한 ‘중복적 투표가치(doppelte Stimmgewicht)’ 는 초과의석의 발생에 기인하는 문제이다. Behnke Joachim, http://www.zparl.nomos.de/fileadmin/zparl/doc/Aufsatz_ZParl_10_02.pdf(검색일: 2012.8.19).

8) 주별 할당의석이 투표수(votes cast)에 의해 결정되기 때문에 투표율(voter turnout)이 높은 주가 상대적으로 많은 의석을 얻게 된다.

9) 개정 독일선거제도의 주별 1차배분에서는 초과의석이 발생하지 않지만 부정적 득표비중의 모순은 이론적으로 나타날 수 있다. 왜냐하면 부정적 득표비중은 정당득표와 의석 점유가 반비례하는 현상인데, 정당득표와 무관하게 주별 할당의석을 결정짓는 투표율이

게 된다. 개정 선거제도가 이처럼 의석을 주별로 할당한 이유는 개정 전의 선거 제도에서 주별 의석배분의 연계로 인해 발생했던 초과의석을 구조적으로 차단하기 위한 것이다.

2) 잔여표의 의석전환

개정 선거제도의 또 다른 특징은 잔여표(Stimmrest)를 의석으로 전환한다는 점이다. 기존 선거제도의 경우 전국을 단위로 하였기 때문에 의석으로 반영되지 못하고 사표화되는 표의 수는 미미하였지만, 개정 선거제도에서는 16개 주단위로 구분하고 있기 때문에 각 주에서 발생하는 잔여표는 적지 않다. 이러한 잔여표를 사표로 처리하지 않고 의석으로 구제하고 있는 점은 개정 선거제도의 두드러진 장점이라 할 수 있다.

그러나 잔여표의 의석전환은 부정적 득표비중을 초래할 수 있다. 개정 선거제도가 주별 의석할당을 독립적으로 실시하는 구조를 채택하고 있다고 해서 부정적 득표비중이 나타나지 않는 것은 아니다. 16개 주명부가 서로 단절되어 있지만 잔여표를 전국적으로 합산하여 추가의석으로 반영하기 때문에 이 과정에서 부정적 득표비중이 발생하게 된다. 주별 의석배분은 분리되어 있지만, 잔여표의 의석전환은 전국단위로 실시되기 때문에 주별 의석연계가 완전히 분리되었다고 할 수 없기 때문이다.¹⁰⁾ 이처럼 부정적 득표비중은 반드시 내생적 초과의석에서만 발생하는 것은 아니다. 모든 주의 의석산정이 연결되어 있고 전체의석이 고정된 숫자일 경우에서도 특정 주의 득표변화가 득표와 의석의 역전현상을 유발할 수 있다. 잔여표의 의석전환 시 나타나는 부정적 득표비중은 발생확률이 낮지만 개

변수로 작용할 수 있기 때문이다. 예를 들어 어떤 정당이 정당득표를 더 많이 얻었다고 해도 다른 주의 투표율이 이 정당에 불리하게 작용한다면 전체의석이 오히려 줄어들 수 있다. 이처럼 부정적 득표비중은 반드시 초과의석만이 원인으로 작용하는 것은 아니다. 개정 독일식이 주별 할당의석을 투표수라는 기준으로 독립적으로 결정하지만 전체의석 598석의 고정된 의석수가 배분되고 정당득표와 관계없이 투표수가 특정 조건을 형성할 때 부정적 득표비중이 발생할 수 있다.

10) Friedrich Pukelsheim, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html(검색일: 2011.10.19).

정 선거제도의 치명적인 문제점이라고 할 수 있다.

3) 초과의석의 인정

개정 선거제도에서 발생하는 초과의석은 ‘정당 외부적으로’ 발생하는 외생적 초과의석이다. 각 주의 의석산정이 서로 연결되어 있지 않기 때문에 기존의 선거 제도에서 발생하는 내생적 초과의석은 원천적으로 차단되지만 정당외부에서 발생하는 외생적 초과의석의 발생은 불가피하다. 물론 그 규모는 작은 범위에 그친다.¹¹⁾ 지역구의석이 정당득표에 의한 배분의석보다 현격하게 많지 않은 이상, 주별 의석배분이 연계되어 지역구와 비례의석의 차이로 나타나는 내생적 초과의석보다 많아지기는 힘들다. 그러나 문제는 작은 규모라고 하더라도 초과의석을 얻은 정당은 그렇지 않은 정당에 비해 초과의석수만큼 득표수 대비 ‘잉여의석’을 얻는 것이기 때문에 정당 간 득표-의석의 비비례성을 야기한다는 점에 있다.

3. 개정 선거제도의 제도적 효과

개정 선거제도가 가지는 제도적 효과와 장단점은 크게 세 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 우선 비례성의 측면에서 볼 때 개정 선거제도는 득표와 의석의 높은 일치율을 보인다. 개정 독일식은 투표수로 할당된 16개 주의 의석수를 정당득표에 따라 비례배분하는 방식을 기본 골격으로 하고, 각 주의 의석산정에서 누락된 잔여표를 전국 합산하여 추가의석(additional seats)으로 반영한다. 그런데 잔여표에 의한 추가의석이 초과의석이 동시에 발생할 때 초과의석을 감산한다는 점을 주목할 필요가 있다. 초과의석이 발생했다는 것은 정당득표에 근거한 배분의석보다 지역구의석이 많기 때문이므로 정당의 잔여표, 즉 정당득표를 의석으로 전환하게 되면 초과의석은 감산해야 초과의석을 상쇄할 수 있게 되는 것이다.

11) Frank Schorkopf, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html(검색일: 2011. 10. 19).

하지만 잔여표의 의석전환은 부정적 득표비중의 모순을 초래하는 부작용이 있다. 잔여표를 전국적으로 합산하여 연방쿼터로 나누는 과정에서 정당의 득표수 변화가 의석점유의 모순을 가져올 수 있다. 물론 개정 전 독일식에서처럼 상위배분의 고정된 의석수를 하위배분할 때 나타나는 부정적 득표비중보다는 확률적으로 낮다. 그럼에도 불구하고 부정적 득표비중의 발생가능성이 명백히 존재한다는 사실은 개정 선거제도가 가진 심각한 문제점이라고 할 수 있다.

개정 선거제도에 내재된 문제점은 봉쇄조항에서도 발견된다. 개정 선거제도에 의석배분의 기준인 봉쇄조항은 정당득표율 5% 또는 지역구의석 3석이다. 2009년 독일 총선의 경우 정당득표 총합은 40,764,288표이고 이 중 5%인 2,038,214표가 봉쇄조항이 된다. 각 정당의 잔여표는 기민련 156,559표, 사민당 168,344표, 자민당 76,655표, 좌파당 161,943표, 녹색당 89,542표로 나타난다. 여기에 5% 봉쇄조항을 적용하면 잔여표의 의석전환이 불가능하다. 그럼에도 불구하고 5% 기준이 적용되지 않고 있다. 정당의 의석배분은 5% 기준을 적용하면서 잔여표의 의석전환에는 동일한 기준을 적용하지 않는 것은 공정한 의석배분방법이라고 할 수 없다.

잔여표의 의석전환과 관련한 또 다른 문제는 의석산정방식에 있다. 개정 독일 선거제도는 의석산정방식으로 생라그-쉐퍼스 방식이 적용된다. 잔여표의 의석 전환에서는 득표를 의석으로 나누는 쿼터방식을 사용한다. 하지만 생라그-쉐퍼스 방식은 쿼터식과 달리 소수점 이하 0.5를 기준으로 절상 또는 절하하는 라운딩(rounding)하는 방식이므로 잔여표를 인정하지 않는다. 0.5 이상의 숫자는 생라그-쉐퍼스식에 따라 의석으로 반영하고, 0.5 이하 숫자는 쿼터식으로 계산하는 것은 모순적이라고 할 수 있다.¹²⁾

12) Ute Sacksofski(2011), Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, dem 5. September 2011 zu vier Gesetzesentwürfen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_05.pdf(검색일: 2011.10.19).

4. 2009년 독일총선의 개정 선거제도 적용 시뮬레이션

2009년 독일 총선결과에 개정 선거제도를 적용했을 때 의석배분방식은 4단계로 구분된다. 1단계는 각 주의 투표수에 따라 총의석 598석을 비례배분하기 위한 나눴수(divisor)를 설정하는 단계이다. 유권자 총수 44,005,575를 598석으로 나누

〈표 4〉 생라그-슈퍼스 방식의 투표수에 따른 총의석 배분

주	투표수	몫 (투표수/ 73587.91)		의석+0.5	몫 (투표수/ 의석+0.5)	몫 (투표수/ 73380)	배분의석
샬레스비히-홀슈타인(SH)	1,644,384	22.34	22	22.5	73083.7	22.41	22
메클렌부르크-포어포머(MV)	882,176	11.98	12	12.5	70574.1	12.02	12
함부르크(HH)	896,053	12.17	12	12.5	71684.2	12.21	12
니더작센(NI)	4,482,349	60.91	61	61.5	72883.7	61.08	61
브레멘(HB)	343,027	4.66	5	5.5	62368.5	4.67	5
브란덴부르크(BB)	1,425,302	19.36	19	19.5	73092.4	19.42	19
작센-안할트(ST)	1,226,721	16.67	17	17.5	70098.3	16.72	17
베를린(BE)	1,752,839	23.81	24	24.5	71544.4	23.89	24
노르트라인-베스트팔렌(NW)	9,493,850	129.01	129	129.5	73311.6	129.38	129
작센(SN)	2,285,953	31.06	31	31.5	72569.9	31.15	31
헤센(HE)	3,244,641	44.09	44	44.5	72913.3	44.22	44
튀링엔(TH)	1,247,764	16.95	17	17.5	71300.8	17.00	17
라인란트-팔츠(RP)	2,233,548	30.35	30	30.5	73231.1	30.44	30
바이에른(BY)	6,720,532	91.32	91	91.5	73448.4	91.59	92
바덴-뷔르템베르크(BW)	5,530,242	75.15	75	75.5	73248.2	75.36	75
잘란트(SL)	596,194	8.10	8	8.5	70140.5	8.12	8
계	44,005,575		597				598

출처: 필자 작성

값은 73,587.91이며, 주별 투표수를 73,587.91로 나눈 값은 597석으로 총의석에 598석에 미치지 못한다. 이 경우 몫에 0.5를 더한 수로 나눈 값의 평균을 배분정수로 하여 다시 의석을 산출했을 때 598석이 된다. 나눔수범위(divisor interval)는 73,311.6과 73,448.4가 되며, 이 두 수의 평균인 73,380의 배수 중 근사값인 73,400이 최종 나눔수가 된다. 즉, 73,400표 당 연방하원 의석 1석이 배분된다는 것을 의미한다.

2단계는 주별 배분된 의석수를 가지고 각 정당이 해당 주에서 얻은 득표율에 따라 의석을 배분하는 단계이다. 그 결과 기민련은 22석, 기사련 2석, 사민당에서 1석의 초과의석이 발생하여 총의석은 623석으로 증가하게 된다. 정당의 주별 의석은 기민련 239석, 사민당 146석, 자민당 94석, 좌파당 75석, 녹색당 69석이 된다.¹³⁾

3단계는 주별 의석할당 후 최종적으로 잔여표를 의석으로 구제해주는 단계이다. 정당의 득표를 의석으로 전환할 때 반영되지 않은 잔여표를 합산하여 추가의석으로 반영하는 것이다. 이때 정당의 잔여표는 해당 주의 정당득표-(의석수×주쿼터¹⁴⁾)가 되고, 16개 주에서 합산된 잔여표를 연방쿼터¹⁵⁾로 나눈 수치가 추가의석으로 반영된다(김종갑 2011, 20-21).

마지막 4단계는 최종의석을 결정하는 단계이다. 추가의석과 초과의석이 동시에 발생하지 않으면 각각 독립적으로 인정하지만, 초과의석이 발생한 주에서 추가의석이 배분될 경우에는 초과의석을 감산한다. 그 이유는 초과의석은 정당득표에 따른 비례의석보다 지역구의석이 많은 것을 의미하므로 정당의 잔여표로 의석화된 추가의석이 발생하면 기존의 초과의석과 상쇄되어야 하기 때문이다. 예컨대 기민련(CDU)은 쉴레스비히-홀슈타인(SH) 주와 잘란트(SL) 주에서 각각

13) 초과의석은 기민련(CDU) 22석, 기사련 2석, 사민당(SPD) 1석이 발생하였으며, 주별로 보면 기민련이 SH: 2, MV: 2, SN: 4, TH: 1, RP: 2, BW: 9, SL: 2, 기사련이 BY 2석, 사민당은 HB: 1석이다.

14) 주(州)쿼터는 해당 주의 정당별 득표 총합을 배분의석으로 나눈 값이다. 예컨대 쉴레스비히-홀슈타인(SH) 기민련(CDU)의 경우 $518,457 - (7 \times 70,088.5) = 27,837.5$ 의 값이 나온다.

15) 연방쿼터는 연방 전체의 정당득표수를 총의석 598석으로 나눈 값을 의미한다.

〈표 5〉 잔여표의 추가의석 산정

주	배분의석	정당득표	헤어쿼터	잔여표					
				기민련	기사련	자민당	좌파당	녹색당	기사련
SH	22	1,541,948	70088.5	27837.2	10207.7	0.0	0.0	0.0	-
MV	12	815,668	67972.3	15591.7	7662.3	17230.7	0.0	0.0	-
HH	12	844,302	70358.5	0.0	31866.5	0.0	28737.5	0.0	-
NI	61	4,213,986	69081.7	20813.5	0.0	0.0	34964.3	0.0	-
HB	5	320,003	64000.6	16963.4	38418.4	0.0	0.0	0.0	-
BB	19	1,285,445	67655.0	0.0	9941.0	0.0	0.0	16912.0	-
ST	17	1,140,598	67094.0	26841.0	1568.0	0.0	0.0	0.0	-
BE	24	1,587,974	66165.6	0.0	17254.1	19.2	17833.1	0.0	-
NW	129	8,920,633	69152.2	0.0	0.0	11510.1	29139.9	0.0	-
SN	31	2,131,530	68759.0	0.0	0.0	24098.9	1388.7	13764.9	-
HE	44	3,016,378	68554.0	0.0	0.0	0.0	0.0	39177.8	-
TH	17	1,149,719	67630.5	0.0	13701.4	0.0	16722.4	6207.5	-
RP	30	2,070,301	69010.0	8376.6	0.0	19622.8	0.0	4940.9	-
BY	92	6,075,271	66035.6	-	0.0	0.0	33157.7	0.0	-
BW	75	5,093,988	67919.0	0.0	32413.6	4173.6	0.0	8539.4	-
SL	8	556,610	69576.2	40136.5	5311.5	0.0	0.0	0.0	0
계	598	40,764,288	68167.7	156559.9	168344.6	76655.3	161943.5	89542.5	0
잔여표/연방쿼터				2.3	2.47	1.1	2.4	1.3	0.0
추가 의석 총계=8				2	2	1	2	1	0

출처: Friedrich Pukelsheim, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 5. September 2011 zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des BWahlG der Fraktionen CDU/CSU und FDP, SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf, p.17

〈표 6〉 최종 의석배분

주	배분의석	기민련 (CDU)	사민당 (SPD)	자민당 (FDP)	좌파당 (LINKE)	녹색당 (GRÜNE)	기사련 (CSU)
SH	22	7+1A+1O	6	4	2	3	0
MV	12	4+2O	2	1	4	1	0
HH	12	4	3	2	1	2	0
NI	61	21	19	9	5+1A	7	0
HB	5	1	1+1A	1	1	1	0
BB	19	5	5	2	6	1	0
ST	17	5	3	2	6	1	0
BE	24	6	5	3	5	5	0
NW	129	45	39	20	11	14	0
SN	31	12+4O	5	4+1A	8	2	0
HE	44	15	12	8	4	5+1A	0
TH	17	6+1O	3	2	5	1	0
RP	30	11+2O	8	5	3	3	0
BY	92	0	17	15	6+1A	11	43+2O
BW	75	28+9O	15+1A	15	6	11	0
SL	8	2+1A+1O	2	1	2	1	0
계	598+8A+22O =628	172+2A+20O =194	145+2A=147	94+1A=95	75+2A=77	69+1A=70	43+2O=45

주) A: 추가의석(additional seats), O: 초과의원석(overhang seats), 추가의원석은 전국의 잔여표를 합산하여 의석으로 전환한 것임

출처: http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf, p.17

2석의 초과의원석을 얻었지만 잔여표의 합산으로 추가의원석이 발생하였기 때문에 초과의원석을 1석씩 감산하게 된다. SH 주와 SL 주의 초과의원석이 각각 2석이라는 것은 배분의석이 22석과 8석이므로 지역구의석이 24석과 10석이라는 뜻이다. 잔여표의 추가의원석은 SH 주와 SL 주에 1석씩이기 때문에 초과의원석 즉 지역구의석

과 배분의석의 편차는 1석씩 줄어든다. 이처럼 초과외석과 추가외석이 동시에 발생했을 때 초과외석은 추가외석수만큼 줄어들게 된다.¹⁶⁾

IV. 한국선거제도의 대안 모색

1. 한국선거제도의 문제점

한국의 현행 국회의원선거제도는 혼합선거제도(MMS: Mixed Member System) 중에서도 병립식(MMM: Mixed Member Majoritarian)으로 분류된다. 소선거구에서 단순다수제방식(FPTP: First Past the Post)으로 245인을 선출하고 나머지 54인은 별도의 정당투표에 의해 선출되는 혼합선거제도이지만 지역구와 비례대표가 각각 독립적으로 결정되는 병립식이다.

현행 선거제도하에서는 지역구선거에서 과반에도 미치지 못하는 낮은 득표율로도 당선되어 대표성의 문제가 제기된다. 지난 19대 총선의 경우, 지역구 당선자 중 과반수 미만의 득표로 선출된 당선자는 전체 246명 중 30.9%에 해당하는 76명이었다.¹⁷⁾ 이러한 대표성의 문제는 현행 선거제도가 소선거구 단순다수제 방식으로 당선인을 결정하기 때문이다. 즉, 지역구에서 최다득표자 1인만이 선출되고 1위 이하의 득표는 모두 사표(wasted vote)로 처리되는 승자독식(winner-

16) 초과외석과 추가외석의 관계는 지역구의석과 배분의석의 변화에서 잘 나타난다.

주	추가외석이 발생하지 않은 경우			추가외석이 SH와 SL에 1석씩 발생했을 경우		
	배분	지역구	초과외석	배분	지역구	초과외석
SH	22	24	2	23	24	1
SL	8	10	2	9	10	1

17) 중앙선거관리위원회(2012), 제19대 국회의원선거 투표구별 개표자료, http://www.nec.go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do(검색일: 2012.7.24).

takes-all)의 선거방식에 기인하는 문제이다. 특히 당선인의 득표율이 낮은 상태에서 1, 2위 간 득표차가 근소할 경우 당선인의 대표성문제는 더욱 심각해진다. 예컨대 19대 총선의 경기도 고양덕양갑 선거구의 당선자의 경우 2위와의 득표차는 170표(0.16%)에 불과하였다.

현행 선거제도는 정당 간 비례성의 편차도 심한 것으로 나타난다. 19대 총선결과 정당의 득표율과 의석점유율의 차이를 나타내는 이득률(bonus rate)을 비교할 때 새누리당은 +8.37, 민주통합당은 +6.31을 보여 과대대표(under-representation)된 반면, 통합진보당과 자유선진당은 각각 -5.93과 -1.55로 과소대표(under-representation)되었다.¹⁸⁾ 물론 정당 간 비례성 격차에 있어서 고려해야 할 점은 비례성이 전국평균을 의미하므로 지역 간 편차를 어느 정도 상쇄시킨다는 사실이다. 즉, 특정지역에서 압도적인 의석을 획득한 정당의 경우 기타 지역에서 낮은 의석점유율을 보이더라도 전체 평균에서는 그리 낮게 나타나지는 않을 수 있다. 그러나 이런 점을 고려하더라도 정당 간 득표와 의석점유의 괴리는 심각한 수준이라 할 수 있다.

〈표 7〉 2012년 총선의 정당득표율, 의석점유율, 이득률 비교(%)

	새누리당	민주통합당	통합진보당	자유선진당
정당득표율	42.80	36.45	10.30	3.23
의석점유율 (지역구+비례)	51.17 (152)	42.76 (127)	4.37 (13)	1.68 (5)
이득률	+8.37	+6.31	-5.93	-1.55

주: 의석점유율은 지역구 득표수 대비 의석수이며, 이득률은 의석점유율에서 득표율을 뺀 값임
무소속의석 3석 제외

출처: 중앙선거관리위원회(2012), 제19대 국회의원선거 투표구별 개표자료, http://www.nec.go.kr/nec_new2009/BoardCotBySeq.do(검색일: 2012.7.24)

18) 18대 총선에서도 정당의 이득률은 심한 편차를 보였다. 한나라당의 이득률은 10.7로 정당들 중 유일하게 과대대표(over-representation)된 반면, 친박연대는 -3.7의 이득률을 보여 득표율에 비해 과소대표(under-representation)되었다고 할 수 있다.

2. '선(先)연동-후(後)병립식'의 제도디자인

현행 지역구선거에서 나타나는 대표성의 문제를 해결하기 위해서는 우선적으로 비례의석의 규모를 늘리는 방법이 있다. 전체의석 대비 18%(54석)에 불과한 의석수로는 지역구선거에서 나타나는 비비례성을 보정하기에는 턱없이 부족하다. 그러나 비례의석의 확대는 현실적으로 쉽지 않다. 비례의석을 확대하기 위해서는 전체의석을 동결하고 비례의석만을 늘리거나, 지역구의석을 유지한다면 전체의석을 늘려야 하는데, 비례의석을 늘리거나 전체의석을 늘리는 두 가지 방안 모두 정당 간 이해관계의 상충으로 합의가 도출되기 어렵고, 의석확대에 따른 부정적인 여론이 조성될 가능성이 있다.

이러한 맥락에서 의석수를 확대하지 않아도 지역구와 비례대표의 의석비 조정만으로 비례성을 최대화할 수 있는 독일선거제도가 현행 제도의 대안으로 논의되어 왔다. 하지만 여기에는 두 가지 측면에서 인식적 오류가 존재한다. 우선 지역구의석과 비례의석의 비율이 1:1이어야 독일선거제도를 도입할 수 있는 것은 아니다. 지역구의석이 비례의석보다 많아도 독일식 선거제도의 의석배분 메커니즘은 작동한다. 다만 지역구의석이 비례의석보다 많을 경우 초과의회가 발생할 확률이 높아질 뿐이다. 또 다른 측면은 현재 한국에서 논의되는 독일선거제도는 개정된 선거제도가 아닌 개정 전의 선거제도를 의미한다는 점이다. 개정 전의 선거제도는 전국단위에서 합산된 정당득표를 기준으로 전체의석 598석을 각 정당에 상위배분하고, 이를 개별 정당이 16개 주에 득표율에 따라 하위배분하는 방식이다. 그러나 개정된 선거제도는 연방차원의 상위배분과 주차원의 하위배분으로 구분하지 않고 처음부터 의석을 16개 주에 투표수에 따라 할당하고 주별로 정당득표에 따라 의석을 배분하는 방식이다.

개정된 방식의 문제점은 비록 적은 수이지만 외생적 초과의회가 발생하여 총의석수가 유동적이고, 잔여표의 의석전환이 전국을 단위로 하기 때문에 부정적 득표비중의 발생을 완전히 차단할 수 없다는 점에 있다. 외생적 초과의석의 경우 독일은 지난 2009년 총선에서 처음으로 3석이 발생하였고, 1994년부터 독일선거제도를 채택한 뉴질랜드에서는 아직까지 발생한 적이 없다. 이처럼 규모나 발생 빈도에서 외생적 초과의회가 비중 있게 간주되지는 않고 있다. 그러나 의석수의

증가는 그 규모가 작더라도 비례성에는 배치된다고 할 수 있고, 특히 한국적 정서에서 의석수의 유동성은 제도도입의 장애로 작용할 수 있다는 점에서 적절한 해법이 도출될 필요가 있다.

전국과 권역 모두 연동하는 개정 전의 독일식은 부정적 득표비중의 모순이 발생하므로 한국선거제도의 대안으로 고려될 수 없다. 그러나 개정된 독일식도 잔여표의 의석전환과정에서 부정적 득표비중의 발생가능성이 있고, 외생적 초과의석으로 인한 비례성의 문제, 봉쇄조항 설정의 문제 등으로 제도대안으로 바람직하지 않다. 따라서 전국단위의 상위배분에서 연동하고 권역단위의 하위배분에서는 병립식을 적용하는 선연동-후병립식을 하나의 대안으로 고려할 수 있다. 즉, 전국단위에서는 지역구연동배분방식¹⁹⁾을, 권역단위에서는 병립식을 적용하는 방안이다.

1) 상위배분: 지역구연동배분방식²⁰⁾

전국단위의 상위배분은 독일선거제도에서 채택하고 있는 연동식과는 약간 다

19) 지역구연동배분방식(direktmandatsbedingte Divisormethode)은 지역구의석을 우선적으로 배분하고 그에 따라 잔여의석을 전체 배분의석 안에서 조정하는 방식이다. 독일의 수학자 푸켈스하임이 고안한 의석배분방식으로서 아우크스부르크 배분방식(AAM: Augsburger Apportionment Methode)으로도 불린다. <http://www.wahlrecht.de/verfahren/direktmandatsbedingte.html#links>(검색일: 2012.4.26).

20) 외생적 초과 의석의 해결방안으로 독일에서 논의된 방안으로는 i)초과의석이 발생하지 않은 정당에 균형의석을 부여하는 균형의석방식, ii)지역구 득표율이 낮은 순으로 탈락시키는 지역구탈락방식, 그리고 iii)지역구 경쟁후보 중 주명부 비례대표로 당선된 후보가 있을 경우 해당 지역구의 당선인을 탈락시키는 비례제대체방식 등이 있다. 모두 한국에 도입되기에는 현실적으로 어려운 방안들이다. 균형의석방식은 초과 의석 발생에 따른 균형의석의 규모가 과도하게 크다는 점, 지역구탈락방식은 지역구에서 당선된 대표를 배제시키는 것이 위헌적 요소가 있다는 점, 비례제대체방식은 지역구와 비례대표의 동시출마가 전제되어야 한다는 점 등의 이유이다. 균형의석방식은 좌파당의 연방선거법 개정안(<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705896>), 지역구탈락방식은 동맹90/녹색당의 연방선거법 개정안(<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/118/1611885.pdf>), 비례제대체방식은 Olga Birkmeier, Kai-Friederike Oelbermann, Pukelsheim Friedrich, Rossi Matthias, *Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahl* (Augsburg: Inst. für Mathematik, 2010) 참조.

른 방식이다. 기존의 독일선거제도는 정당투표에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 발생하는 외생적 초과의석을 차단할 수 없지만, 지역구연동배분방식은 이러한 외생적 초과의석의 발생을 원천적으로 차단할 수 있다. 외생적 초과의석이 발생한 2008년 한국총선에 독일선거제도의 상위배분에 적용했을 때 한나라당에서 19석의 외생적 초과의석이 발생하는 것으로 나타난다.²¹⁾

지역구연동배분방식은 나눔수 조정을 통해 한나라당의 초과의석을 차단한다. 즉, 총의석 274석을 기준으로 각 정당에 배분했을 때 나눔수는 49,000인데, 나눔수 설정을 66,000으로 변경하면 한나라당의 배분의석은 지역구의석수와 동일한 131석이 된다. 초과의석이 발생하지 않도록 하기 위해 1석당 정당득표 49,000표를 66,000표로 증가시킨 것이다.

지역구연동배분방식은 독일의 수학자 푸켈스하임(Friedrich Pukelsheim)이 고안한 방식으로서 상위배분뿐만 아니라 하위배분에서도 나눔수 조정을 통해 전체의석의 변동없이 초과의석 문제를 해결하는 방안으로 제안하였다(Pukelsheim

〈표 8〉 지역구연동배분 시뮬레이션(2008년 한국총선 적용)

정당	정당득표	지역구	배분의석 (나눔수: 49,000)	배분의석 (나눔수: 66,000)	비례의석	총의석
한나라당	6,421,727	131	112	131	0	131
민주당	4,313,645	66	75	66	0	88
친박연대	2,258,750	6	39	34	28	46
자유선진당	1,173,463	14	20	18	4	24
민주노동당	973,445	2	17	15	13	20
참조한국당	651,993	1	11	10	9	13
계	15,793,023	220	274	274	54	322

주: 무소속의석 25석 제외, 생라그-쉐퍼스식 적용

출처: 중앙선거관리위원회(2008), 『국회의원선거총람. 18대 총선』 참조 필자 계산

21) 2012년 총선에 독일선거제도를 적용했을 때 외생적 초과의석이 발생하지 않아 2008년 총선에 적용하였다.

2008). 그러나 이 방식은 나눴수를 인위적으로 조정하기 때문에 대표성의 불균형을 초래할 소지가 있다. 상위배분에서는 모든 정당의 득표수 총합을 초과의석이 발생하지 않도록 나눴수를 조정하므로 의석당 득표수는 모든 정당에 동일하게 적용된다. 그러나 하위배분에서 발생하는 내생적 초과의석은 정당마다 다르기 때문에 정당별 조정되는 나눴수의 크기는 다를 수밖에 없다. 예컨대, 푸켈스하임이 지역구연동배분방식을 적용한 2002년 독일 총선의 경우 총의석 596석의 정당별 상위배분의 나눴수는 75,000이지만, 개별 정당의 권역별 하위배분에서는 사민당 76,000, 기민련 75,700, 기사련 75,000, 녹색당 77,000, 자민당 76,000으로 나타난다. 하위배분의 정당별 나눴수범위가 75,000에서 77,000으로 $\pm 2,000$ 표의 유동성을 보여 유권자의 투표가치가 차별적으로 대표된다고 할 수 있다.

마찬가지로 2012년 한국총선에 지역구연동배분방식을 적용하면 생라그-쉐퍼스 방식에 따라 무소속의석 3석을 제외한 297석이 되도록 조정한다. 이때 나눴수는 66,600이 되는데, 이는 1석 대비 득표수를 의미한다. 2012년 한국총선의 시뮬레이션에서는 외생적 초과의석이 발생하지 않는다. 지역구연동배분방식을 적용한 상위배분의 의석분포는 거대정당에게는 불리하고 군소정당에는 유리하게 나타난다. 새누리당과 민주통합당은 각각 12석과 10석이 줄어든 반면, 통합진보당과 자유선진당은 오히려 2배 이상 증가한다. 이는 의석배분방식이 군소정당에게 유리하게 작용했기 때문이 아니라 의석을 득표에 충실하게 배분한 결과이며, 달

(표 9) 지역구연동배분방식의 상위배분(2012년 한국총선)

정당	정당득표(%)	배분의석 (나눴수: 66,600)	지역구	비례의석	총의석	19대 한국 총선 결과
새누리당	9,129,226	137	127	10	137	152
민주통합당	7,775,737	117	106	11	117	127
통합진보당	2,198,082	33	7	26	33	13
자유선진당	689,843	10	3	7	10	5
계	19,792,888	297	243	54	297	297

주: 무소속의석 3석 제외. 생라그-쉐퍼스식 적용

출처: 필자 작성

리 말하면 실제 의석배분방식이 득표와 의석의 왜곡이 심각한 수준임을 말한다.

2) 하위배분: 권역별 의석배분

권역단위의 하위배분에서는 지역구 의석배분과 별도로 비례의석을 정당의 득표율에 따라 비례배분하는 병립식을 적용한다. 하위배분을 2012년 19대 총선결

<표 10> 선연동-후병립식 적용 시 하위배분(2012년 한국총선)

새누리당						민주통합당					
권역	정당득표	나눔수	비례 의석	지역구	계	권역	정당득표	나눔수	비례 의석	지역구	계
서울	1,940,259	900,000	2	16	18	서울	1,751,344	700,000	3	30	33
경기·강원	2,841,278		3	36	39	경기·강원	2,444,593		3	35	38
충청	804,580		1	12	13	충청	705,563		1	10	11
호남·제주	248,636		0	0	0	호남·제주	1,567,725		2	28	30
영남	3,294,473		4	63	67	영남	1,306,512		2	3	5
계	9,129,226		10	127	137	계	7,775,737		11	106	117

통합진보당						자유선진당					
권역	정당득표	나눔수	비례 의석	지역구	계	권역	정당득표	나눔수	비례 의석	지역구	계
서울	484,735	85,000	6	2	8	서울	96,966	94,000	1	0	1
경기·강원	677,872		8	2	10	경기·강원	144,893		2	0	2
충청	163,680		2	0	2	충청	320,257		3	3	6
호남·제주	367,003		4	3	7	호남·제주	31,105		0	0	0
영남	504,792		6	0	6	영남	96,622		1	0	1
계	2,198,082		26	7	33	계	689,843		7	3	10

주: 생라그-쉐퍼스식 적용. 권역구분은 광역시도를 중심으로 6개 권역 설정. 세종특별자치시는 충청권에 포함
출처: 필자 작성

과에 적용할 때 비례의석은 통합진보당이 33석, 민주통합당 11석, 새누리당 10석, 자유선진당 7석의 순으로 나타난다. 상위배분에서 정해진 정당의 비례의석을 5개 권역에 하위배분하고, 배분과정에서 산출된 나뉠수는 85,000에서 900,000으로 큰 폭의 변동을 보인다. 하지만 여기서 나타나는 표차이는 큰 의미가 없다. 독일의 경우라면 전체의석을 기준으로 의석 대비 정당득표를 의미하지만, 여기서서는 정당이 얻은 비례의석을 개별 권역에 득표율에 따라 배분하기 위해 할당된 득표수일 뿐이다. 예를 들어 새누리당은 비례대표 1인이 900,000명의 유권자를 대표하는 데 반해, 통합진보당은 비례대표 1인이 85,000명을 대표하기 때문에 평등선거에 위배되어 위헌소지가 있다고 말할 수는 없다.

한편 비례성의 측면에서 볼 때 비례의석의 규모 자체가 작기 때문에 의석배분이 득표에 비례하여 균형적으로 이루어진다 해도 지역구선거의 비비례성을 보정할 수 있는 수준은 되지 못한다. 그러나 정당별로 할당된 비례의석이 이미 상위배분에서 ‘비례적으로’ 배분되었기 때문에 전체 의석배분은 현행 방식보다는 높은 비례성을 갖는다고 할 수 있다. 또한 정당 간 비례성뿐만 아니라 개별 정당의 권역 간 비례성도 현행 방식보다 높게 나타나는 것을 알 수 있다.

3. ‘선(先)연동-후(後)병립식’의 제도적 효과

개정 선거제도는 주별 의석배분과 잔여표의 의석전환에 따른 부정적 득표비중의 발생가능성, 그리고 초과의석 발생에 의한 정당 간 비례성의 불균형이 나타나는 구조적인 문제점을 갖고 있다. 이러한 점에서 개정 독일선거제도는 우리의 선거제도가 대안적 모델로 간주되기에는 논란의 여지가 있다.

선연동-후병립식은 부정적 득표비중의 문제를 근원적으로 차단하기 위한 방안으로 상위배분만 연동식을 적용하고 하위배분은 현행 병립식을 적용하는 ‘선택적 연동방식’이다. 선연동-후병립식은 상위배분과 하위배분을 모두 정당득표에 따라 의석을 배분하는 순수 연동식보다는 비례성이 낮다고 해도 순수 병립식보다는 부분적이기는 하지만 비례성을 높일 수 있는 현실적인 방안일 것이다. 무엇보다 하위배분에서 연동식을 채택하지 않기 때문에 내생적 초과의석이 발생

〈표 11〉 현행 방식과 선연동-후병립식의 비례성 비교

	정당	정당득표(%)	지역구의석	비례의석	총의석	의석점유율 (%)	이득률 (%)	이득률 평균(%)
2012년 한국총선 결과	새누리	9,129,226 (42.80)	127석	25	152	51.17	-8.37	5.54
	민주통합	7,775,737 (36.45)	106석	21	127	42.76	-6.31	
	통합진보	2,198,082 (10.30)	7석	6	13	4.37	5.93	
	자유선진	689,843 (3.23)	3석	2	5	1.68	1.55	
선연동- 후병립식	새누리	9,129,226 (42.80)	127석	10	137	46.12	-3.32	1.80
	민주통합	7,775,737 (36.45)	106석	11	117	39.39	-2.94	
	통합진보	2,198,082 (10.30)	7석	26	33	11.11	-0.81	
	자유선진	689,843 (3.23)	3석	7	10	3.36	-0.13	

출처: 필자 작성

하지 않고 따라서 부정적 득표비중도 나타나지 않는다.

선연동-후병립 방식을 한국의 19대 총선결과에 적용한 시뮬레이션 결과, 새누리당은 137석, 민주통합당은 117석을 얻는 것으로 나타난다. 실제 19대 총선결과와 비교하면 각각 15석, 10석이 감소하였다. 반면 통합진보당과 자유선진당은 의석수가 증가하는 것으로 나타난다. 특히 통합진보당은 의석증가가 두드러지는데, 증가폭은 2.5배에 달한다. 19대 총선결과와 정당 간 이득률을 비교했을 때 19대 총선에서는 정당 간 이득률 평균은 5.54인 반면, 선연동-후병립식에서는 3배 이상 적은 1.80에 불과하다. 이는 선연동-후병립식에서 정당 간 의석분포가 훨씬 균형적으로 이루어진다는 것을 말한다.

V. 결론

한국 국회의원선거제도의 문제점은 선거제도의 구조적 문제점에 기인하는 바가 크다. 소선거구 다수제로 운영되는 지역구선거에서 군소정당에 대한 지지는 의석으로 반영되지 못하고 사표화된다. 그리고 과도한 사표발생은 득표와 의석 점유의 비례성을 떨어뜨리는 결과를 가져온다. 또한 비례대표는 정당이 득표한 만큼 의석을 얻을 수 있지만 그 규모가 현저하게 작다. 전체의석 대비 18%에 불과한 비례의석으로는 지역구의 비비례성을 보정하기 어렵다.

따라서 한국 선거제도의 과제는 득표와 의석의 비례성을 높이고 군소정당도 대표성을 가질 수 있는 제도개혁을 모색하는 데 있다. 그러나 현행 의원정수를 늘려 비례의석을 확대하거나 지역구의석에 대한 비례의석의 비율을 늘리는 것은 한계가 있다. 특히 의원정수의 확대는 부정적 여론을 고려할 때 실현되기 어렵다고 할 수 있다. 물론 현행 헌법은 국회의원의 수를 200인 이상으로 규정하고 상한선을 명시하지 않고 있기 때문에 법리상으로는 의석수의 확대가 가능하다. 그러나 의석수 확대가 위헌은 아니더라도 국민 정서를 고려할 때 수용되기 어려운 점이 있다.

이 논문에서는 한국선거제도의 대안으로 2011년 개정된 독일선거제도를 변형한 ‘선(先)연동-후(後)병립식’을 제안하였다. 즉, 상위배분에서는 나눴수의 조정을 통해 외생적 초과의를 차단하는 지역구연동배분방식을, 하위배분에서는 지역구를 제외한 비례의석만 병립식을 적용하는 방안이다. 개정된 독일선거제도는 투표수를 기준으로 총의석을 각 주에 비례배분함으로써 주별 의석산정의 연계로 인해 발생하는 부정적 득표비중의 문제를 해소하려고 하였다. 하지만 주별 의석배분과정은 물론 잔여표의 의석전환에서도 부정적 득표비중의 발생가능성을 차단할 수 없다. 이에 반해 선연동-후병립식은 상위배분에서는 비례성을 높일 수 있고, 권역별 배분에서는 병립식을 적용하기 때문에 내생적 초과의석의 발생을 원천적으로 차단할 수 있다.

선연동-후병립식을 한국의 19대 총선에 적용했을 때 비비례성지수는 5.67로서 실제 19대 총선의 15.38보다 훨씬 적게 나타난다. 또한 정당 간 이득률 평균도 19대 총선에 비해 작은 편차를 보인다. 전통적으로 강한 지역주의 성향을 보이는

영호남의 경우 민주통합당은 영남에서 5석을 얻는 것으로 나타나지만 호남권역에서 새누리당의 의석점유율은 0에 가깝다. 이는 일차적으로 정당에 배분되는 비례의석의 규모가 54석에 불과하고 상위배분과 달리 하위배분에서 부정적 득표비중을 차단하기 위해 병립식을 적용하였기 때문이다. 또한 비례성이 높다고 해도 호남지역에서 새누리당의 득표율 자체가 낮기 때문에 의석확보의 가능성도 낮을수 밖에 없다. 그리고 본질적으로 소선거구 단순다수제(FPTP: First Past The Post)로 실시되는 지역구선거에서 사표가 과다하게 발생하기 때문이기도 하다. 이처럼 선연동-후병립식은 현행 한국선거제도의 구조적 틀을 유지하는 전제하에 독일선거제도를 변형한 것이므로 지역주의 완화에 명시적인 효과를 보이기 힘든 측면은 있다.

선연동-후병립식과 같이 한국의 기존 선거제도의 틀을 유지하면서 독일선거제도를 접목시키는 시도는 실제 독일선거제도와 같이 높은 비례성을 창출하지는 못하는 구조적인 한계는 있다. 그러나 선거제도의 개선은 최소한의 변화를 통해 최대의 효과를 창출하려는 시도가 일차적으로 선행되어야 할 것이다. 2011년 개정된 독일선거제도의 내용을 보더라도 기존 제도의 틀을 최대한 유지하면서 부정적 득표비중의 모순을 최소화하려고 하였다. 모순을 완전히 차단하기 위해서라면 우리와 같이 지역구의석과 비례대표가 독립적으로 결정되는 병립식 혼합선거제도를 도입하면 가능하였다. 실제로 선거제도의 대안으로 병립식이 논의되기도 하였지만, 결국 주별 독립적 의석할당과 잔여표의 의석전환, 초과의석의 인정이라는 기존 선거제도의 안정성과 연속성을 확보하면서 모순의 발생가능성을 최소화하는 방향으로 결정되었다.

우리의 선거제도 개정방향도 이상적인 제도효과만을 얻기 위해 급격한 제도변화를 주장하기보다는 제도의 안정성과 효율성을 동시에 고려할 필요가 있다. 이런 점에서 선연동-후병립식은 현행 선거제도의 구조적 틀을 존속시키면서 낮은 비례성의 문제와 독일선거제도에서 나타나는 부정적 득표비중의 모순을 해결하기 위한 방안으로 제시되었다. 선연동-후병립식의 비례성이 지역구의석과 비례의석의 비율을 동일하게 설정할 때보다는 낮겠지만 현행 선거제도보다 3배 가까이 높고, 부정적 득표비중의 모순이 원천적으로 차단된다는 점에서 현행 선거제도의 대안으로서 유의미성을 찾을 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 김장민. 2011. 『독일식 정당명부제도 도입방안』. 서울: 새세상연구소, http://www.nci.or.kr/bbs/board.php?bo_table=02_1&wr_id=510(검색일: 2012.7.17).
- 김종갑. 2011. 『득표와 의석점유의 모순: 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로』. 서울: 국회입법조사처.
- 윤성이. 2012. 『의석수 변동의 정치에 관한 국가 간 비교연구』. 2011년도 국회연구용역과제 연구보고서. 2012.1.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 『국회의원선거총람. 18대 총선』. 과천: 중앙선거관리위원회 선거상황팀. 과천: 중앙선거관리위원회.
- _____. 2012. 제19대 국회의원선거 투표구별 개표자료, http://www.nec.go.kr/nec_new/2009/BoardCotBySeq.do(검색일: 2012.7.24).
- Birkmeier, Olga, Kai-Friederike Oelbermann, Friedrich Pukelsheim, and Matthias Rossi. 2010. *Eine schonende Verbindung von Personen- und Verhältniswahl zum Abbau negativer Stimmgewichte bei Bundestagswahl*. Augsburg: Inst. für Mathematik, Bundesverfassungsgericht. Entscheidungen vom 10. April 1997(BVerfGE 97, 335). <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/199704101.htm>(검색일: 2011.11.5).
- _____. Entscheidungen vom 3. Juli 2008(BVerfG, 2 BvC 1/07). http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html(검색일: 2011.11.16).
- Bundeswahlleiter. Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl, 2009. http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html(검색일: 2011.11.16).
- Deutscher Bundestag. Gesetzentwurf der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/11885(11.02.2009). <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/118/1611885.pdf>(검색일: 2011.10.19).
- _____. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/5896(25.05.2011). <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705896>(검색일: 2011.10.19).
- Grotz, Florian. 2009. “Verhältniswahl und Regierbarkeit. das deutsche Wahlsystem auf dem Prüfstand.” In: Gerd Strohmeier, ed. *Wahlsystemreform*. Baden-Baden:

Nomos.

Lübbert, Daniel. 2009. *Sitzzuteilungsverfahren — wahlmathematische Systematik und Stand der Diskussion Alternativen und ihre Bedeutung für die anstehende Reform des Bundestags-Wahlrechts*. Deutscher Bundestag: Infobrief.

Pappi, Franz Urban, and Michael Herrmann. 2010. Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen(ZParl)* Heft 2: 260-278.

Pukelsheim, Friedrich. 2008. Bundeswahlgesetz — Nächste Etappe. *Deutsches Verwaltungsblatt* Heft 14: 889-897.

_____. 2011. Stellungnahme für die öffentliche Anhörung am 5. September 2011 zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des BWahlG der Fraktionen CDU/CSU und FDP, SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_01.pdf(검색일: 2011.10.19).

Sacksofski, Ute. 2011. Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am Montag, dem 5. September 2011 zu vier Gesetzentwürfen zur Änderung des Bundeswahlgesetzes. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/Stellungnahme_05.pdf(검색일: 2011.12.7).

Strohmeier, Gerd. 2006. Wahlsysteme erneut betrachtet: Warum die Mehrheitswahl gerechter ist als die Verhältniswahl. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 2: 405-425.

투고일: 2012.08.12	심사일: 2012.09.30	게재확정일: 2012.10.04
-----------------	-----------------	-------------------

【ABSTRACT】

Study on the Improvements of the Korean Election System for Political Coexistence and Proportionality

Kim, Jonggab | National Research Service

The amended election law of the Federal Republic of Germany of Dec. 3, 2011, has changed the structural field of the election system for the federal lower house(Bundestag). One major problem with the amended system is that it cannot prevent the situation of overhang seats and negative weight of votes. In this paper, I suggest a modified version of the amended German electoral system, “AAM before–MMM after,” as the reform model for the Korean electoral system. “AAM before–MMM after” is an approach that combines a AAM system, which can prevent external overhang seats and improve proportionality at a national level, with a MMM, which can prevent internal overhang seats at the state level that become the reason for negative weight of votes. When I applied the “AAM before–MMM after” method to the nineteenth Korean general election, the non-proportionality index measured at 5.67, which is remarkably lower than the 15.38 during the actual nineteenth election and shows higher proportionality. In addition, the average gain level between the parties under the “AAM before–MMM after” method was no more than 1.80, as opposed to 5.54 in the nineteenth election, which shows a balanced distribution of seats.

Key Words | German voting system, internal(external) overhang seats, negative weight of votes, proportionality