발간등록번호 31-9735006-000631-14

NARS 현안보고서 제225호 2014. 1. 27.

National Assembly Research Service

2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

현안보고서 Vol. 225

2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징

김영일(정치의회팀 팀장)
김종갑(정치의회팀 입법조사관)

2014. 1. 27

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

독일선거제도는 다수대표제와 비례대표제의 혼합형이라는 유형적 특징, 혼합형이면서 순수비례대표제에 준하는 높은 비례성, 지역구와 비례대표를 결합한 독특한 의석배분방식 등으로 선거연구자들 사이에서는 오랜 관심의 대상이 되어왔다. 국내에서도 국회의원 선거제도 개편논의와 맞물려 독일선거제도의 도입필요성이 논의되었다. 19대 국회에서는 변형된 형태의 독일선거제도의 도입을 내용으로 하는 공직선거법 개정안이 발의되기도 하였다. 그러나 독일선거제도가 갖는 학문적 유의미성에 비해 이에 대한 일반의 인식은 낮은 수준이라 할 수 있다.

이 보고서는 독일선거제도에 대한 이해를 높이고 향후 국회의원 선거제도 개편논의에 기초자료로 활용하기 위해 작성되었으며, 2013년 변경된 독일선거제도의 주요 내용을 중심으로 선거제도 개정의 배경, 초과의석과 보정의석모델을 소개하였다.

선거제도의 측면에서 볼 때 2013년 변경된 독일선거제도는 매우 특별한 의미를 가진다. 독일선거제도에서 나타나는 '득표와 의석의 역전현상(negative voting weights)'에 대해 연방헌법재판소는 2008년에 위헌결정을 내렸다. 이후 4년여의 논쟁 끝에 2013년 개정된 현재의 선거제도가 마련되었고, 새로운 선거제도는 기존과는 구조적으로 다른 의석배분방식을 보인다.

개정된 선거제도는 총의석 598석을 주별 인구수에 따라 16개 주에 할당하고, 초과의석이 발생하거나 특정 정당에서 의석과점이 발생하면, 총의석을 늘리는 방법으로 정당의 득표와 의석의 비례성을 순수비례대표제에 준하도록 조정하는 방식이다.

기존의 방식이 정당의 주별 의석이 득표율에 연동되는 방식이었다면, 개정된 방식은 주별 의석이 독립적으로 결정되는 분리방식으로 변경된 것이라

할 수 있다. 기존의 선거제도에서는 의석산정이 주별 연계를 통해 이루어졌기 때문에 그 과정에서 발생하는 초과의석이 득표와 의석의 역전현상의 원인으로 작용했다. 그러나 개정된 선거제도에서는 주별로 독립적 의석배분방식을 채택하기 때문에 득표와 의석의 역전현상이 발생할 가능성이 매우 낮다.

무엇보다 개정된 선거제도의 가장 큰 특징은 보정의석(compensation seats)을 배분한다는 점이다. 특정 정당에서 득표 대비 의석이 과대대표된 경우, 보정의석을 통해 득표와 의석의 불균형이 교정된다. 따라서 개정된 선거제도의 보정의석방식은 득표와 의석점유의 공정성을 높이는 기능을 수행한다.

그러나 개정된 선거제도의 단점은 의원정수의 확대가 불가피하다는 점이다. 선거 때마다 초과의석과 보정의석이 발생하므로 의원정수가 늘어나고, 그 증가폭도 정확히 예측하기 어렵다. 보정의석은 초과의석의 규모에 비례해 증가하는 것이 아니라 정당간 의석비율에 의해 결정되기 때문에 의원정수의 유동성을 높이는 요인이 된다.

개정된 독일선거제도에서는 보정의석 외에도 지역구 선배분방식이 사용된다. 지역구 선배분방식은 보정의석모델을 적용한 후 늘어난 의석을 주별로 재배분할 때 초과의석이 다시 나타나면, 초과의석이 발생한 정당의 지역구의석을 우선 배분하고 나머지 의석을 다른 정당에 비례배분하는 방식이다.

2013년 변경된 독일선거제도는 기존의 제도적 모순인 득표와 의석의 역전문제를 해결하고 비례성이 최대화되도록 설계되었지만, 의원정수가 불규칙하게 늘어난다는 단점이 있다. 결국 독일선거제도에 대한 평가는 어떤 가치를 우선적으로 고려하는가의 문제로 볼 수 있다. 의원정수의 안정성(stability)에 의미를 부여한다면 보정의석모델은 수용되기 어려운 제도이다. 그러나 의석배분의 공정성(fairness)이라는 관점에서 본다면 이 제도는 합리적인 방안이라고 할 수 있다.

차 례

□ 요약

Ⅰ. 머리말 / 1

Ⅱ. 독일선거제도의 개정배경 / 2

1. 초과의석과 '득표와 의석의 역전현상' ····· 2

가. 초과의석의 개념 및 발생메커니즘 ····· 2

(1) 독일선거제도의 투표 및 의석배분방식 ····· 2

(2) 초과의석의 발생원리 ····· 4

(3) 초과의석 발생에 따른 비례의석 변화 예시 ····· 5

(4) 역대 독일 총선의 초과의석 ····· 7

나. 득표와 의석의 역전현상 ····· 8

(1) 개념 ····· 8

(2) 예시 ····· 9

2. 2008/2012년 연방헌법재판소의 위헌결정 및 선거법 개정 ····· 11

Ⅲ. 2013년 개정 독일선거제도의 주요 특징 및 내용 / 15

1. 주별 의석할당 ····· 15

2. 보정의석 ····· 19

가. 보정의석의 개념 및 배분방식 ····· 19

(1) 보정의석의 개념 ····· 19

(2) 보정의석의 배분원리 ····· 20

(3) 주별 최종 의석배분과 지역구 선배분방식 적용 ····· 24

나. 2013년 총선의 보정의석 적용 ····· 27
(1) 선거결과 ····· 27
(2) 기사당의 의석과점과 보정의석 적용 ····· 28

Ⅳ. 선거제도 개정의 함의 / 34
1. 정당투표의 비중 강화 ····· 34
2. 비례성 극대화 ····· 35
3. 의원정수의 유동성 심화 ····· 36
4. 득표와 의석의 역전현상 해소 ····· 37

Ⅴ. 맺는말 / 39

□ 참고문헌

표 차 례

[표 1] 초과의석 발생 예시 ····· 5
[표 2] 역대 독일 총선의 초과의석 ····· 8
[표 3] 득표와 의석의 역전현상 예시 ····· 10
[표 4] 독일연방선거법 개정 및 연방헌법재판소 결정 연혁 ····· 14
[표 5] 주별 의석할당(셍라그-쉐퍼스식 적용) ····· 16
[표 6] 주별 의석점유 ····· 18
[표 7] 주별 재배분에 따른 의석분포 변화 ····· 26
[표 8] 주별 나눔수(divisor) ····· 30
[표 9] 보정의석 배분에 따른 의석분포 변화 ····· 33

그 림 차 례

[그림 1] 독일연방하원(Bundestag) 선거제도의 의석배분방식 ····· 3
[그림 2] 초과의석 발생에 따른 비례의석 변화 ····· 6
[그림 3] 정당별 정수배분 및 순수비례배분(2013년 총선) ····· 21
[그림 4] 보정의석 배분에 따른 정당별 최종 의석(2013년 총선) ····· 22
[그림 5] 정당별 최종의석 분포(2013년 총선) ····· 23

약 칭

BB : Brandenburg = 브란덴부르크
BE : Berlin = 베를린
BW : Baden-Württemberg = 바덴-뷔르템베르크
BY : Bayern = 바이에른
CDU : Christlich-Demokratische Union Deutschlands = 기민당
CSU : Christlich-Sozialistische Union Deutschlands = 기사당
DIE LINKE = 좌파당
FDP : Freie Demokratische Partei = 자민당
FPTP : First Past The Post = 다수대표제
GRÜNE = 녹색당
HB : Hansestadt Bremen = 브레멘
HE : Hessen = 헤센
HH : Hansestadt Hamburg = 함부르크
MMM : Mixed Member Majoritarian = 병립형 혼합선거제도
MMP : Mixed Member Proportional = 연동형 혼합선거제도
MMS : Mixed Member System = 혼합선거제도
MV : Mecklenburg-Vorpommern = 메클렌부르크-포어폼먼
NI : Niedersachsen = 니더작센
NBW : Negative Voting Weights = 득표와 의석의 역전현상
NW : Nordrhein-Westfalen = 노르트라인-베스트팔렌
PR : Proportional Representation = 비례대표제
RP : Rheinland-Pfalz = 라인란트-팔츠
SH : Schleswig-Holstein = 쉴레스비히-홀쉬타인
SL : Saarland = 자를란트
SN : Sachsen = 작센
SPD : Sozialdemokratische Partei Deutschlands = 사민당
ST : Sachsen-Anhalt = 작센-안할트
TH : Thüringen = 튀링엔

Ⅰ. 머리말

□ 선거제도의 측면에서 볼 때 현행 독일선거제도는 큰 의미를 가짐. 2008년 연방헌법재판소의 연방선거법에 대한 위헌결정 이후 4년여의 논쟁 끝에 2013년 2월 21일 현재의 선거제도가 마련되었음. 개정된 현행 선거제도는 기존 방식과는 구조적으로 다른 방식임

□ 기존의 방식이 정당의 주별 의석이 전국득표율에 종속되는 연계방식이었다면, 개정된 방식은 주별 의석이 독립적으로 결정되는 분리방식이라 할 수 있음

□ 개정된 선거제도는 비례성에 있어서도 이전과는 차별적인 특징을 보임. 과거와는 달리 순수비례제와 동일한 수준의 높은 비례성을 보이며, 비례성이 산출되는 근거도 과거와는 다른 방식임

□ 2009년 총선까지는 득표율에 따라 의석을 결정하는 방식이었지만, 개정된 선거제도에서는 인구수가 정당간 할당의석의 기준이 됨

□ 독일선거제도는 한국선거제도의 개혁논의가 있을 때마다 지속적으로 대안으로 논의되었음. 무엇보다 지역구와 비례대표의 혼합식 모델을 채택하면서도 높은 비례성을 보인다는 점에서 우리에게 이상적인 모델로 인식되어 왔음

□ 이 보고서에서는 2013년 개정된 현행 독일선거제도의 개정 배경과 주요 내용 및 특징을 살펴보고, 개정 선거제도가 기존 방식과 비교할 때 어떤 차이와 효과를 보이며, 우리의 선거제도 개혁논의에 어떤 함의를 주는지 고찰하고자 함

Ⅱ. 독일선거제도의 개정배경

1. 초과의석과 '득표와 의석의 역전현상'

가. 초과의석의 개념 및 발생메커니즘

(1) 독일선거제도의 투표 및 의석배분방식

□ 독일연방하원은 지역구 299인, 비례대표 299인으로 구성됨

□ 연방하원의 선거제도는 1인2표제 방식임. 유권자는 자신에게 주어진 2표 중 1표(first vote)는 지역구후보에게, 다른 1표(second vote)는 선호하는 정당에 기표함[1)]

○ [그림 1]에서 투표용지의 왼편에는 지역구후보가, 오른편에는 정당이 표기되어 있음

○ [그림 1]은 유권자가 A정당의 후보에게 제1투표를 행사하고, A정당에게 제2투표를 행사한 경우를 말함

□ 지역구의석과 비례의석을 합한 총의석 598석의 정당별 배분의석은 정당투표결과에 의해 정해짐

○ [그림 1]에서 A정당의 배분의석 즉, 정당득표에 비례해 배분되는 의석은 제2투표(정당투표)의 결과에 따라 정해짐(❸참조)

○ 따라서 A정당의 정당득표에 따른 의석(배분의석)은 ❺와 같이 15석으로

1) 도회근.「독일선거제도에서 무엇을 배울 것인가?: 국회의원 선거제도를 중심으로.」, 『공법연구』 제40집 제3호, 2012, p.124.

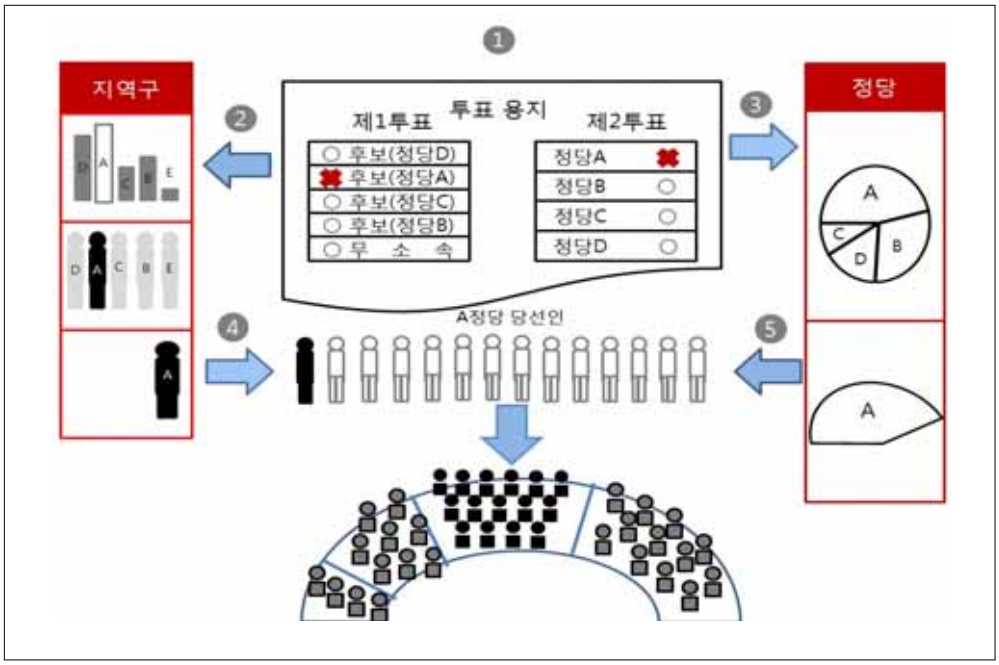
정해짐

○ 한편, 지역구에서 A정당의 후보가 얻은 지역구의석은 배분의석에서 채움(❹참조)

○ ❺에서 결정된 A정당의 의석수에서 ❹의 지역구의석수를 제외한 나머지 의석은 비례대표로 채움

□ 이러한 독특한 의석배분방식에 의해 독일선거제도에서는 초과의석이 발생함. 예컨대 ❹의 지역구의석이 ❺의 배분의석보다 많을 경우가 발생할 수 있음. 그럴 경우 잉여분의 지역구의석은 초과의석(overhang seats)으로 불림

[그림 1] 독일연방하원(Bundestag) 선거제도의 의석배분방식



자료: http://de.wikipedia.org/wiki/Bundestagswahl

(2) 초과의석의 발생원리

□ 독일선거제도의 가장 큰 특징은 초과의석이 발생한다는 것임. 연방하원의 의원정수는 598석으로 정해져 있지만, 선거 때마다 초과의석이 발생하여 항상 유동적임[2)]

□ 초과의석의 발생은 독일선거제도의 독특한 의석배분방식에 기인함. 유권자의 제2투표(정당투표) 결과로 총의석 598석(지역구의석 + 비례대표 299)을 각 정당에 배분하고, 배분의석보다 정당의 지역구의석이 적으면 모자란 의석은 비례의석으로 채우지만, 많을 경우 초과의석이 발생하게 됨[3)]

□ 예를 들어, 총의석 100석 중 지역구와 비례명부로 각각 50석씩 채운다고 가정하고, A, B, C정당이 각각 50%, 30%, 20%의 득표율을 보였다면 정당별 배분의석은 A정당 50석, B정당 30석, C정당 20석이 됨[표 1] 참조

□ A정당과 B정당의 지역구의석은 배분의석보다 적고, C정당만 배분의석 20석보다 많은 25석을 얻었음. 따라서 A정당과 B정당은 지역구의석을 먼저 채우고 나머지는 비례의석으로 채움. 하지만 C정당의 경우 지역구의석이 배분의석보다 5석 많으므로 비례의석은 얻지 못하고 지역구의석 25만으로 채움. 이 때 C정당의 지역구의석 25석 중 배분의석 20석을 넘는 5석은 초과의석임

---

2) 김영태, 「선거제도의 기본원리와 선거제도 개혁: 독일식 정당명부제를 중심으로」, 사회통합위원회, 한국지방자치학회, 일치를 위한 정치포럼 주최 공동세미나, 지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원선거제도 개선토론회(2010.11.8), 2010, p.40.

3) 김웅진 외, 「한국 선거제도 개혁방안의 모색을 위한 비교연구: 제도개혁의 주체, 과정 그리고 정치적 효과를 중심으로」, 국회연구용역과제 연구보고서, 2009.12, p.27.

□ 5석의 초과의석 발생으로 총의석은 100석에서 105석으로 증가함

[표 1] 초과의석 발생 예시

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

자료: 김종갑, 「정당득표와 의석점유의 모순: 독일연방선거법 개정논의를 중심으로」, 『정책보고서』 제10호, 국회입법조사처, 2011, p.4.

(3) 초과의석 발생에 따른 비례의석 변화 예시

□ 초과의석의 개념이 쉽게 이해되지 못하고 혼동을 초래하는 이유는 초과의석으로 나타나는 현상과 실체가 다르기 때문임. 초과의석은 (초과의석이 발생한 정당에게는)'잉여분의 지역구의석'이지만 실제로는 (다른 정당에서) 비례의석이 증가하는 현상으로 나타남

○ 즉, 지역구의석은 총의석의 절반인 299석으로 고정되어 있기 때문에 특정 정당에 지역구의석이 배분의석을 상회하는 초과의석이 발생하면 그만큼 다른 정당의 지역구의석이 줄어들고, 지역구의석의 감소는 상대적으로 비례의석의 증가를 의미함

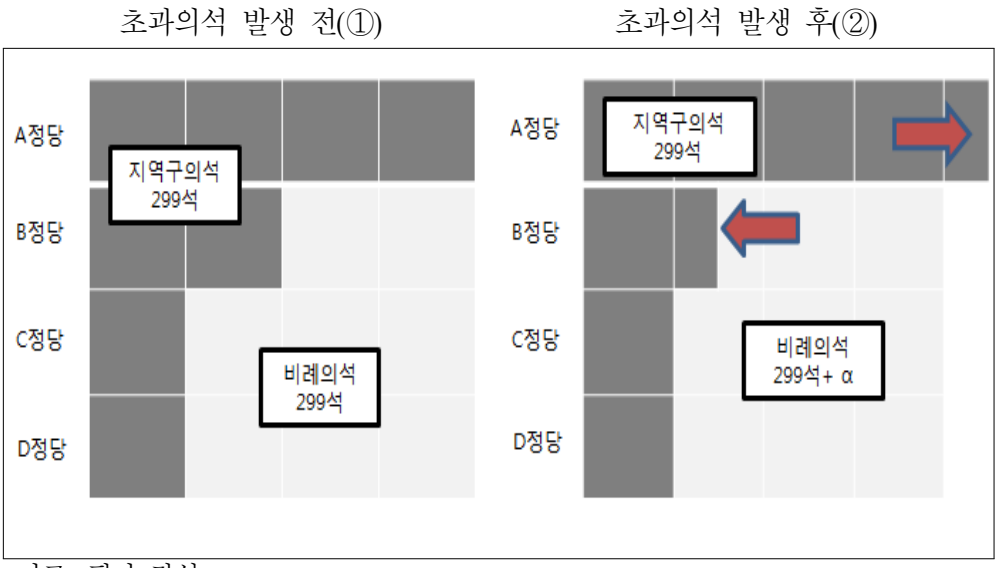
□ 예를 들어 총 598석을 배분하는데 A, B, C, D 4개 정당의 배분의석이 모두 동일하고, 총의석의 절반인 지역구의석 299석의 정당별 분포는 [그림 2]의 ①과 같다고 가정함

○ A정당의 지역구의석이 배분의석보다 많을 경우, 다시 말해 초과의석이 [그림 2]에서 A정당의 빗금친 ½ 칸만큼 발생했다면, A정당의 의석은 모두 지역구의석 4+½ 칸으로 채워짐

○ 그런데 A정당의 배분의석이 ½ 칸 늘어나면 다른 정당의 지역구의석은 동일한 크기인 ½ 칸 줄어들어야 함. 지역구의석은 고정된 수치이기 때문임. [그림 2]의 ②와 같이 B정당의 지역구의석이 ½ 칸 감소하든지, 아니면 C정당과 D정당에서 ¼ 칸씩 감소하든지, 한 정당에서 초과의석이 발생하면 그 숫자만큼 다른 정당의 지역구의석은 감소함

○ B정당의 지역구의석은 ½ 칸 줄어들게 됨에 따라 비례의석은 ½ 칸 늘어남. 결국 A정당의 초과의석 발생으로 B정당의 지역구의석이 줄어들게 되고, 비례의석이 상대적으로 늘어나는 것임

[그림 2] 초과의석 발생에 따른 비례의석 변화



자료: 필자 작성

(4) 역대 독일 총선의 초과의석

□ 1949년 독일연방하원이 구성된 최초의 총선에서는 1인1표제가 실시되었음. 현재의 1인2표제 방식은 1953년 총선부터 채택되었음

□ 1965년부터 1976년까지 4번의 총선에서는 초과의석이 발생하지 않았으나, 1990년 통일을 기점으로 초과의석의 증가가 나타남

□ 2002년 총선에서는 의원정수가 656석에서 598석으로 축소되면서 일시적으로 초과의석수가 급감하는 현상을 보였으나, 다시 비약적인 증가세를 나타내면서 2009년 총선에서는 역대 최대의 초과의석 24석을 기록했음[4)]

□ 2013년 총선에서는 4석의 초과의석이 발생했고, 총의석은 보정의석을 포함해 631석으로 집계되었음

□ 초과의석은 [표 2]에서 알 수 있듯이 거대정당 특히 기민당의 전유물이었다고 해도 과언이 아님. 역대 독일총선에서 발생한 초과의석은 대부분 거대정당인 기민당(CDU)과 사민당(SPD)이 차지했음

□ 거대정당에 초과의석이 편중되는 것은 소선거구 다수대표제와 밀접한 관련이 있음. 다수대표제 방식에서는 군소정당보다 득표력이 있는 거대정당이 대부분의 지역구의석을 획득할 가능성이 높기 때문임

4) 강원택 외, 「한국의 정당정치와 선거제도의 개혁과제」, 국회연구용역과제 연구보고서, 2009.12, p.21.

[표 2] 역대 독일 총선의 초과의석

총선 년도	1949	1953	1957	1961	1980	1983	1987
지역/비례	242/168	242/242	247/247	247/247	248/248	248/248	248/248
초과의석	2 (CDU:1, SPD:1)	3 (CDU:2, DP:1)	3 (CDU)	5 (CDU)	1 (SPD)	2 (SPD)	1 (CDU)
계	412	487	497	499	497	498	497
총선 년도	1990	1994	1998	2002	2005	2009	2013
지역/비례	328/328	328/328	328/328	299/299	299/299	299/299	299/299
초과의석	6 (CDU)	16 (CDU:12, SPD:4)	13 (SPD)	5 (CDU:1, SPD:4)	16 (CDU:7, SPD:9)	24 (CDU:21. CSU:3)	4 (CDU)
계	662	672	669	603	614	622	631

주: CDU: 기민당, SPD: 사민당, DP: 독일당.

자료: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/fruehere_bundestagswahlen/btw1987.html 재구성

나. 득표와 의석의 역전현상

(1) 개념

□ ‘득표와 의석의 역전현상(negative voting weights)’은 정당의 득표수가 많은데도 오히려 의석수가 적어지고, 득표수가 적은데도 의석수가 늘어나는 ‘득표와 의석의 역전현상’을 의미함[5)]

5) Pappi, Franz Urban · Herrmann, Michael, Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*(ZParl), Heft 2/2010, p.260.

□ 득표와 의석의 역전현상은 2009년 총선까지만 발생했음. 이 현상은 주별 의석산정이 서로 연결되기 때문에 발생함. 독일선거제도는 16개 주별로 독립적인 정당명부를 작성하는 권역별 비례제이지만, 정당의 의석을 개별 주에 배분하는 과정에서는 16개 주가 모두 연결됨

□ 득표와 의석의 역전현상이 발생하는 원인으로 작용하는 것은 초과의석임. 초과의석이 발생하는 지점에서는 그러한 현상이 발생할 가능성이 높음

○ 초과의석이 정당의 배분의석을 결정하는 정당득표(party votes)와 지역구의석간의 '근소한 편차'에 의해 발생하기 때문에, 정당득표의 변화는 의석전환에 '득표와 의석의 역전현상'으로 나타날 수 있는 수리적 환경이 만들어지는 것임[6)]

(2) 예시

□ 예를 들어, 총의석 598석, 총 정당득표수가 5,980,000표일 때 P정당이 250,000표를 얻고 A주와 B주에서 각각 106,000표와 144,000표를 얻었다고 가정함

□ P정당이 획득한 250,000표에 대한 25석을 주별 배분하면 A주(州)에 11석, B주(州)에 14석이 배분됨. A주와 B주의 지역구의석이 각각 11석과 6석이라면, A주는 지역구의석 11석으로 모두 채워지고, B주의 경우 지역구의석 6석과 비례의석 8석으로 채워짐

6) 김종갑, 「정당득표와 의석점유의 모순: 독일연방선거법 개정논의를 중심으로」, 『정책보고서』 제10호, 국회입법조사처, 2011.

□ 그러나 P정당이 A주에서 5,000표 적은 245,000표를 획득했다면 결과는 달라짐. 헤어-니마이어(Hare-Niemeyer) 의석배분방식을 사용하여 25석을 배분하면 A주에는 10석, B주에는 15석이 배분됨. 이 경우 A주의 배분의석 10석보다 지역구의석이 11석으로 1석 많으므로 이 의석은 초과의석이 됨. 따라서 A주의 초과의석 1석으로 인해 총의석은 26석으로 증가함

□ 결국, P정당은 정당득표가 5,000표 줄어들었을 때 오히려 의석은 1석 증가하는 득표와 의석의 역전현상이 발생한 것임

[표 3] 득표와 의석의 역전현상 예시

	실제 투표결과		
	득표수	의석산정	배분의석
A주	106,000	10.60	11
B주	144,000	14.40	14
계	250,000		25

⇩

	배분	지역	비례	최종
A주	11	11	0	11
B주	14	6	8	14
계	25	17	8	25

	A주의 정당득표가 5,000표 적을 경우		
	득표수	의석산정	배분의석
A주	101,000	10.31	10
B주	144,000	14.69	15
계	245,000		25

⇩

	배분	지역	비례	최종
A주	10	11	0	11
B주	15	6	9	15
계	25	17	9	26

주: 의석산정에는 최대잔여방식인 헤어-니마이어식(Hare-Niemeyer method)이 적용되었음

자료: 김종갑. 「정당득표와 의석점유의 모순: 독일연방선거법 개정논의를 중심으로」, 『정책보고서』 제10호, 국회입법조사처, 2011, p.9.

□ 이러한 모순은 정당의 의석산정에 모든 주가 연결되어 있기 때문에 득표수의 작은 변동에도 발생하게 되는 것임[7)]

7) 연방헌법재판소 결정문(2008.7.3.), http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html.

□ 따라서 모순을 해결하기 위해서는 원인이 되는 초과의석의 발생을 억제하는 것임. 그러나 독일과 같이 지역구와 비례대표의 독특한 연동형 선거제도(Mixed Member Proportional)에서는 초과의석이 발생할 수밖에 없음. 특히 정당에 대한 지지가 감소하고 분할투표(split ticket voting)가 늘어날수록 초과의석도 더 늘어나게 됨

○ 유권자의 정당투표가 감소하거나, 지역구후보를 선택하는 인물투표와 정당투표가 서로 다른 분할투표의 비중이 높다면 초과의석이 발생할 가능성이 커짐. 정당지지가 감소한다는 것은 상대적으로 정당득표에 따른 배분의석이 적어진다는 것을 의미하고, 분할투표율이 높아진다는 것은 정당지지가 분산된다는 것을 의미하므로 초과의석의 발생가능성이 높아지게 됨

□ 그러나 득표와 의석의 역전현상은 2013년 총선부터는 발생하지 않음. 2013년 총선부터 적용되는 새로운 선거제도는 득표와 의석의 역전현상의 발생을 차단하기 위해 정당의 의석산정에서 모든 주를 분리시켰기 때문임

2. 2008/2012년 연방헌법재판소의 위헌결정 및 선거법 개정

□ 2008년 독일 연방헌법재판소의 연방선거법 일부규정에 대한 위헌결정의 직접적인 근거는 득표와 의석의 역전현상이라는 제도적 모순에 기인함

□ 연방재판소는 2008년에 이어 2012년에도 위헌결정을 내린 바 있음. 두 번 모두 득표와 의석의 역전현상의 발생으로 인한 위헌성을 지적했다는

점에서는 동일함

○ 두 번 모두 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 관련 조항이 독일기본법(Grundgesetz) 제38조제1항제1호에서 명시하고 있는 평등선거와 직접선거의 원칙(Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit)에 위배된다고 결정하였음

□ 그러나 2008년과 2012년의 결정을 비교하면 위헌의 내용에서 차이를 보임. 2008년의 위헌결정[8]이 득표와 의석의 역전현상을 초래하는 초과의석 관련 조항에 대한 개정안 마련을 주문한 것이었다면, 2012년의 결정[9]은 투표수를 기준으로 주별 의석을 할당하는 방식에 의해 초래되는 득표와 의석의 역전현상의 모순을 지적하였음

○ 2008년의 위헌결정에서 초과의석에 의해 나타나는 득표와 의석의 역전현상을 위헌으로 결정하였음

○ 반면, 2012년 위헌결정은 투표수(votes cast)를 기준으로 한 권역별 의석할당에 의해 발생하는 득표와 의석의 역전현상을 원인으로 보았음

---

8) 2008년 7월 3일 독일 연방헌법재판소는 정당득표의 증가가 주별 비례의석의 감소로 이어지고, 정당득표의 감소가 주별 비례의석의 증가를 초래하는 '득표와 의석의 역전현상'에 대해 2011년 6월 30일까지 연방선거법의 관련조항(제6조제3항 및 제4항, 제7조제3항)에 대한 개정안을 마련하도록 결정하였음(BVerfG, 2BvC 1/07, 2BvC 7/07).
http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html.

9) 2012년 7월 25일 독일연방헌법재판소는 투표수(votes cast)를 기준으로 16개 주에 의석을 할당하는 당시의 방식이 '득표와 의석의 역전현상'이라는 모순을 초래한다고 지적하였음. 권역별 의석배분에서는 생라그식(Sainte-Lagüe Schepers method)을 사용하고, 잔여표의 의석산정에는 헤어-니마이어식(Hare-Niemeyer method)을 사용한 연방선거제도를 위헌으로 결정하였음. 위헌결정의 근거는 생라그와 헤어-니마이어 각 방식에서 의석대비 득표수는 동일하지 않기 때문에 투표가치가 중복 반영될 수 있다는 것임(BVerfG, 2BvF 3/11).

□ 2008년 위헌결정 후 2011년 개정된 연방선거제도는 '주별 독립적 의석산정방식'을 도입함으로써 내생적 초과의석의 발생을 원천적으로 차단하였음.[10] 기존의 선거제도에서는 모든 주(州)가 '연계된 의석산정방식'이었기 때문에 득표와 의석의 역전현상의 원인이 되는 내생적 초과의석이 발생했음

○ 주별 연계방식에서는 앞서 설명한 내생적 초과의석으로 인한 득표와 의석간 비례관계의 역전현상이 발생할 가능성이 높음

□ 투표수를 기준으로 하는 2011년의 연방선거법의 주별 의석할당방식은 2012년 위헌결정을 통해 득표와 의석의 역전현상의 또 다른 원인으로 지목되었음

○ 투표수기준에 따른 주별 의석할당방식이 득표와 의석의 역전현상의 원인이 될 수 있는 이유는 투표수와 같은 유동성이 높은 기준으로 의석을 할당하기 때문임

○ 주별 할당의석의 기준이 되는 투표수가 특정 정당에 대한 지지도가 높은 주에서 낮다면 이 정당의 득표수가 많아도 의석은 오히려 적을 수 있음

10) 2011년 개정된 선거제도는 '투표수 기준 주별 독립적 의석할당'과 '잔여표의 의석전환'을 핵심내용으로 함. 김종갑, 「2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용방안」, 『현대정치연구』 제5권2호, 국회입법조사처, 2012, pp.53-54.

[표 4] 독일연방선거법 개정 및 연방헌법재판소 결정 연혁

	연방선거법 개정	연방헌법재판소 위헌결정
~ 2008.7.3	• 주별 의석배분 연계 • 초과의석 인정 • 셍라그 의석배분방식	-
2008.7.3	-	연방헌법재판소 '득표와 의석의 역전현상' 위헌결정(BVerfG, 2BvC 1/07, 2 BvC 7/07)
2011.11.25	• 투표수 기준 주별 의석할당 • 주별 독립적 의석배분 • 초과의석 인정 • 잔여표의 의석전환	-
2012.7.25	-	'득표와 의석의 역전현상' 위헌결정(BVerfG, 2BvR 2670/11, 2 BvF 3/11, 2 BvE 9/1)
2013.5.3	• 인구수 기준 주별 의석할당 • 주별 독립적 의석배분 • 초과의석 발생시 보정의석 부여 • 셍라그식	-

자료: 필자 작성

Ⅲ. 2013년 개정 독일선거제도의 주요 특징 및 내용

1. 주별 의석할당

□ 개정된 독일선거제도에서는 16개 주(州)의 인구수에 따라 총의석 598석을 비례할당함. 인구가 많은 주에는 많은 의석을 할당하고, 적은 주는 적게 할당하는 방식임

□ 할당의석은 인구수를 기준으로 함. 2012년 12월 31일 기준 인구수는 74,324,165명임. 16개 주에 인구수에 따라 총의석 598석을 비례배분함

□ 총인구를 총의석으로 나눈 나눔수(divisor)는 124,287임. 나눔수는 1석으로 대표되는 인구수를 의미함. 나눔수로 각 주의 인구수를 나눈 값이 주별 할당의석이 됨

□ 그런데 124,287로 각 주의 인구수를 나눈 값인 주별 할당의석을 합산하면 총의석 598석에서 1석 모자란 597석이 됨. 이는 나눔수가 작다는 의미임. 따라서 나눔수를 하향조정하여 총의석 598석의 결과가 나오도록 해야 함

○ 만약 나눔수로 각 주의 인구수를 나눈 값 즉, 주별 할당의석을 합산한 총의석이 598석을 초과한다면 나눔수를 반대로 상향조정되어야 함. 나눔수를 높여야 총의석을 낮출 수 있기 때문임

□ 나눔수를 하향조정하는 방법은 우선, 할당의석에 0.5를 가산하고 개별 주의 의석수를 나눈 수치를 나눔수 후보(divisor candidates)로 설정함. 이 중 가장 높은 두 수 124,013과 124,079의 평균값 124,046을 새로운 나눔수로 정함

□ 새로운 나눔수로 주별 할당의석을 산출하면 총의석 598석을 맞출 수 있음

□ 따라서 나눔수 124,046이 최종 나눔수가 되고, 이 숫자로 나눈 값이 최종 주별 할당이 됨

□ 이처럼 개정된 선거제도는 인구수를 기준으로 총의석 598석을 16개 주에 비례할당하는 방식임

[표 5] 주별 의석할당(셍라그-쉐퍼스식 적용)

주(州)	인구수 (2012.12.31.)	1차 나눔수	의석	나눔수 조정		2차 나눔수	의석	
				0.5 상향 조정	나눔수 후보 (divisor candidates)		라운딩 (rounding) 전	라운딩 (rounding) 후
SH	2,686,085	124,287	22	22.5	119,381	124,046	21.65	22
MV	1,585,032		13	13.5	117,409		12.77	13
HH	1,559,655		13	13.5	115,530		12.57	13
NI	7,354,892		59	59.5	123,611		59.29	59
HB	575,805		5	5.5	104,691		4.64	5
BB	2,418,267		19	19.5	124,013		19.49	19
ST	2,247,673		18	18.5	121,495		18.11	18
BE	3,025,288		24	24.5	123,481		24.38	24
NW	15,895,182		128	128.5	123,697		128.13	128
SN	4,005,278		32	32.5	123,239		32.28	32
HE	5,388,350		43	43.5	123,870		43.43	43
TH	2,154,202		17	17.5	123,097		17.36	17
RP	3,672,888		30	30.5	120,422		29.60	30
BY	11,353,264		91	91.5	124,079		91.52	92
BW	9,482,902		76	76.5	123,959		76.44	76
SL	919,402		7	7.5	122,586		7.41	7
계	74,324,165		597					598

자료: Der Bundeswahlleiter. 2013. “Sitzkontingente der Länder im neuen Sitzzuteilungsverfahren für die Bundestagswahl 2013.”
<http://www.bundeswahlleiter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20130902_Sitzkontingente.pdf> 참조 필자 재구성

□ 주별 할당의석을 기초로 각 정당이 획득한 의석수는 기민당 238석, 사민당 183석, 좌파당 61석, 녹색당 61석, 기사당 56석임

○ 정당별 득표율은 기민 40.47%, 사민 30.52%, 좌파 10.19%, 녹색 10.02%, 기사 8.80%임

□ 기민당은 초과의석 4석을 얻어 242석이 됨

○ 기민당은 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 튀링엔(TH), 자를란트(SL)에서 각각 1석씩 초과의석을 얻었음

□ 정당간 의석분포는 초과의석의 발생과 주별 의석점유의 불균형으로 비례적이지 않음

□ 따라서 정당간 의석분포를 비례적으로 조정하기 위해 보정의석을 배분하는 단계를 거침

[표 6] 주별 의석점유

주(州)	기민당 (CDU)			사민당 (SPD)			기사당 (CSU)			좌파당(DIE LINKE)			녹색당 (GRÜNE)			계		
	배분	지역	초과	배분	지역	초과	배분	지역	초과	배분	지역	초과	배분	지역	초과	배분	지역	초과
SH	10	9	-	8	2	-	-	-	-	1	-	-	3	-	-	22	11	-
MV	6	6	-	3	-	-	-	-	-	3	-	-	1	-	-	13	6	-
HH	5	1	-	5	5	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	13	6	-
NI	28	17	-	22	13	-	-	-	-	3	-	-	6	-	-	59	30	-
HB	1	-	-	2	2	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	5	2	-
BB	8	9	1	5	1	-	-	-	-	5	-	-	1	-	-	9	10	1
ST	8	9	1	4	-	-	-	-	-	5	-	-	1	1	-	18	9	1
BE	8	5	-	7	2	-	-	-	-	5	4	-	4	-	-	24	12	-
NW	59	37	-	48	27	-	-	-	-	9	-	-	12	-	-	128	64	-
SN	16	16	-	6	-	-	-	-	-	8	-	-	2	-	-	32	16	-
HE	20	17	-	15	5	-	-	-	-	3	-	-	5	-	-	43	22	-
TH	8	9	1	3	-	-	-	-	-	5	-	-	1	-	-	17	9	1
RP	15	14	-	10	1	-	-	-	-	2	-	-	3	-	-	30	15	-
BY	-	-	-	23	-	-	56	45	-	4	-	-	9	-	-	92	45	-
BW	43	38	-	19	-	-	-	-	-	4	-	-	10	-	-	76	38	-
SL	3	4	1	3	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	7	4	1
계	238	191	4	183	58	-	56	45	-	60	4	-	61	1	-	598	299	4

주: 의석배분은 생라그-쉐퍼스(Sainte-Lagüe Schepers) 적용. 주별 의석할당은 인구수 기준. 최종 의석배분은 연방단위에서 확정된 의석수 631석을 주별 득표에 따라 재배분하고, 이 때 다시 초과의석이 나타날 경우 해당 주의 배분의석수 내에서 재조정함.

2. 보정의석

가. 보정의석의 개념 및 배분방식

(1) 보정의석의 개념

□ 개정된 선거제도는 정당의 배분의석이 제2투표(정당투표) 결과에 완전비례되도록 보정의석(compensation seats)을 부여하는 방식을 채택하고 있음

□ 기존의 방식은 정당이 얻은 제2투표 결과에 따라 총의석을 개별 정당에 배분하고, 정당의 배분의석은 다시 주별 정당투표 결과에 따라 개별 주에 배분되는 메커니즘이었음

○ 연방차원에서 발생한 초과의석은 외생적 초과의석, 주차원에서 발생한 초과의석은 내생적 초과의석으로 불림

□ 개정된 선거제도는 특정 정당에 초과의석이 발생하거나, 득표 대비 의석점유가 비례적이지 않으면, 정당득표에 비례하도록 의석을 배분하는 방식으로 변경되었음

□ 이러한 방식을 통해 의석배분의 불균형을 교정하고 비례성을 높이는 효과를 얻는 것임

□ 보정의석은 초과의석의 규모에 비례해 배분되지 않음. 동일한 수의 초과의석이라도 보정의석수는 차별적으로 나타남

□ 그 이유는 1석에 해당되는 득표수를 의미하는 나눔수(divisor)를 기준으로 보정의석이 정해지기 때문임. 만약 초과의석수와 동일한 규모의 보정

의석이 배분된다면 그것은 득표에 비례한 의석배분이 아님. 2013년 총선의 최종의석이 631석이라는 것은 배분의석이 631석일 때 득표에 비례한 의석배분이 된다는 의미임

□ 보정의석은 득표 대비 의석의 공정한 비율을 의미하므로 득표가 의석으로 전환된 '실제' 선거결과는 아님. 보정의석은 정당의 의석이 득표에 비례하도록 만들어주는 일종의 '조정의석(balance seats)'이라 할 수 있음

(2) 보정의석의 배분원리

□ 보정의석모델에서는 초과의석이나 특정 정당의 의석과점에 의한 득표와 의석의 불균형 상태를 그대로 인정하고, 총의석을 증가시켜 모든 정당에 배분되는 의석이 득표에 비례하도록 조정함

□ 2013년 총선에서는 기민당의 초과의석으로 인한 득표와 의석의 불균형보다 기사당의 의석과점으로 인한 득표와 의석의 불균형이 더 큼. 따라서 총의석을 기사당의 의석과점이 해소되는 지점까지 총의석을 증가시키게 됨

□ [그림 3]은 2013년 독일총선에서 의원정수 598석을 정당별 득표에 따라 실제 배분한 의석과 순수비례배분에 따른 의석을 비교한 결과임

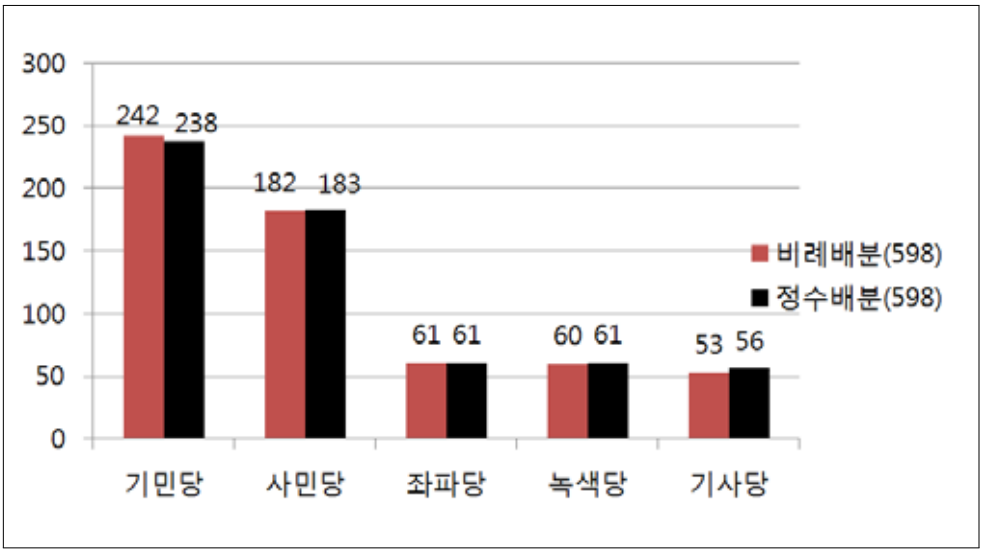
○ 기본 의원정수 598석을 정당득표에 따라 배분한 결과 기민당 238석, 사민당 183석, 좌파당 61석, 녹색당 61석, 기사당 56석으로 나타났음

○ 정수배분[11]의 결과는 비례배분결과와 차이를 보임. 598석을 비례배분하

11) 초과의석과 보정의석이 배분되기 전의 연방하원 총 의원정수 598석의 실제배분을 정수배분으로 지칭함

면 기민당 242석, 사민당 182석, 좌파당 61석, 녹색당 60석, 기사당 53석임

[그림 3] 정당별 정수배분 및 순수비례배분(2013년 총선)



자료: 필자 작성

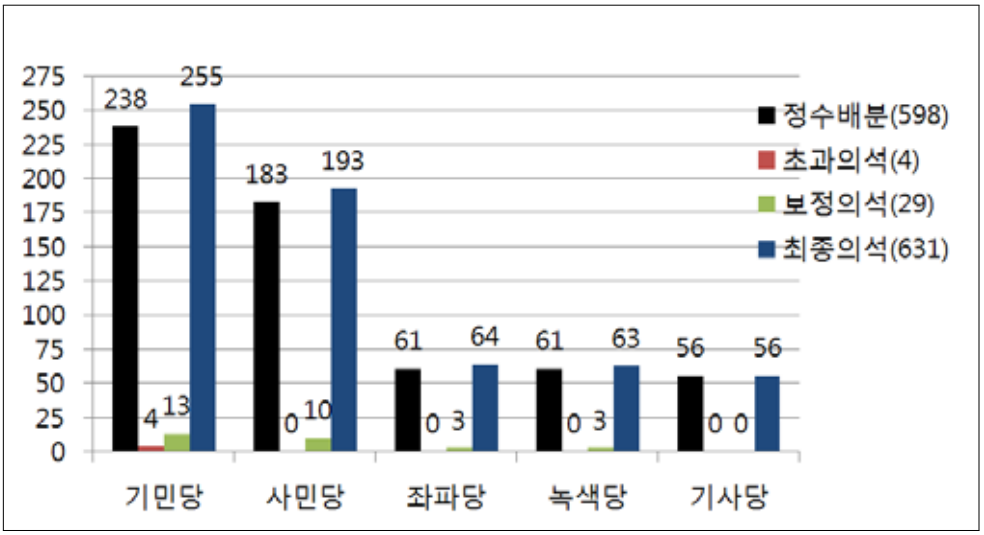
□ [그림 4]는 초과의석과 보정의석을 합산한 최종의석의 정당별 분포를 나타냄. 기민당은 초과의석 4석과 보정의석 13석을 얻어 최종의석이 255석으로 나타났음. 사민당은 10석의 보정의석을 얻어 193석, 그리고 좌파당과 녹색당은 각각 3석의 보정의석을 얻어 최종의석은 64석과 63석으로 집계되었음. 기사당은 보정의석을 전혀 배분받지 못해 56석이 최종의석이 됨

□ [그림 4]에서 기사당이 보정의석을 배분받지 못한 이유는 기사당이 의석보정의 대상이 되지 못하기 때문임. 보정의석 배분은 의석점유가 득표에

비해 과다하게 나타난 정당을 대상으로 함. 앞의 [그림 3]에서 598석을 비례배분했을 때 득표와 의석의 불균형이 기사당이 가장 심하게 나타남. 기민당의 경우 실제 배분의석에 초과의석을 가산한 242석이 비례배분했을 때의 결과와 일치함. 따라서 보정의석 배분은 기사당의 의석과점을 기준으로 이루어지게 됨

□ 기사당의 의석과점으로 인한 득표와 의석의 불균형 상태를 교정하기 위해 나눔수(1석에 해당되는 득표수)를 하향조정하여 총의석을 늘림. 총의석은 기사당의 의석이 56석이 될 때까지 확대함

[그림 4] 보정의석 배분에 따른 정당별 최종 의석(2013년 총선)



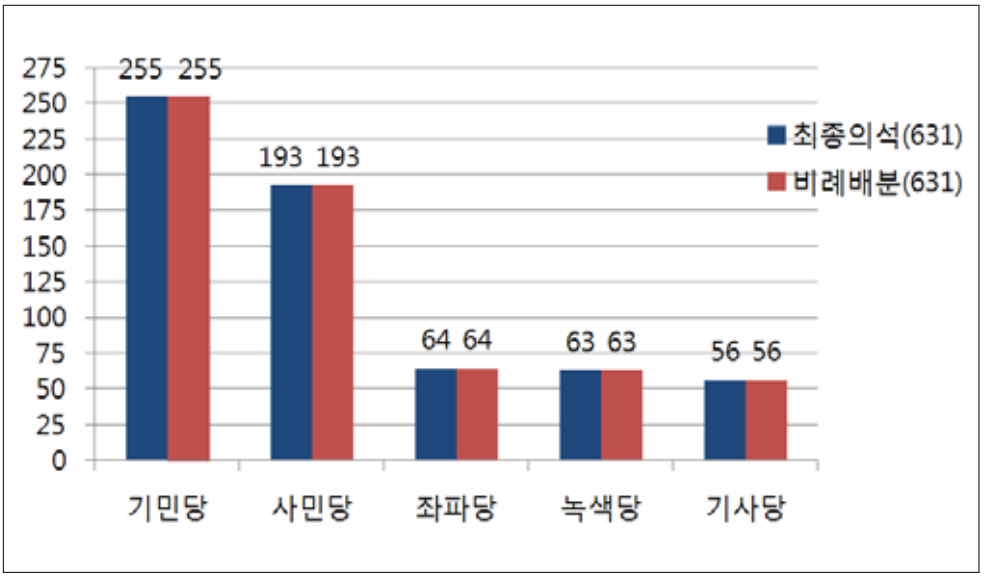
자료: 필자 작성

□ [그림 5]는 기사당의 의석과점 상태가 해소되는 지점의 총의석은 631석임. 정당별 의석분포를 보면, 기민당 255석, 사민당 193석, 좌파당 64석, 녹색당 63석, 기사당 56석임

□ 모든 정당의 득표와 의석점유가 비례적일 때의 의석분포는 631석을 순수비례대표제를 적용하여 배분한 의석분포와 일치함[그림 5]. 이 때 1석에 해당되는 득표수(나눔수)는 58,420임[12)]

□ 나눔수 58,420은 바이에른(Bayern) 주의 나눔수 58,300과 거의 일치함. 다시 말해 바이에른 주에서 기사당의 의석과점을 그대로 인정하고, 그에 맞춰 총의석을 확대하여 비례적 의석분포로 조정했음을 의미함

[그림 5] 정당별 최종의석 분포(2013년 총선)



자료: 필자 작성

12) 이 보고서 [표 8] '주별 나눔수' 참조

(3) 주별 최종 의석배분과 지역구 선배분방식 적용

□ 초과의석에 대한 보정의석이 배분된 후에도 개별 주단위에서 여전히 초과의석이 남아있을 수 있음. 즉, 앞의 [그림 5]와 같이 정당별 최종의석이 정해진 후 각 정당의 의석을 주별로 배분할 때 기존의 초과의석이 여전히 나타날 수도 있고 새롭게 나타날 수도 있음. 이 경우 보정의석을 추가로 배분하지 않고 지역구 선배분방식을 사용하여 초과의석이 발생하지 않도록 함

○ 지역구 선배분방식은 총 배분의석 중 초과의석이 발생한 주의 모든 지역구 의석을 우선 배분하고 잔여의석을 다른 주에 비례배분하는 방식임

○ 보정의석방식이 정당의 의석수 증가를 통해 초과의석의 발생을 차단하는 방식이라면, 지역구 선배분방식은 총의석의 증가 없이 정당간 의석분포의 조정을 통해 초과의석의 발생을 차단하는 방식임[13)]

□ 2013년 독일총선의 경우 지역구 선배분방식을 적용하여 초과의석을 해결하는 과정은 다음과 같음

○ 기민당의 배분의석은 [표 7]의 ①과 같음. 238석을 정당득표에 따라 각 주에 배분하고, 배분의석보다 지역구의석이 많아 초과의석이 발생한 주

13) 지역구 선배분방식에서는 초과의석이 발생하더라도 외생적 초과의석이 아니라면 보정의석방식에서와 마찬가지로 순수비례대표제 수준의 높은 비례성을 보임. 설령 외생적 초과의석이 발생하더라도 지역구 선배분방식은 지역구와 비례대표의 병립식 선거제도보다 높은 비례성을 보임. 또한 총의석에서 비례의석이 차지하는 비중이 높을수록 비례성 제고의 효과가 나타나지만, 비례의석비율이 낮더라도 지역구 선배분방식은 병립식보다는 높은 비례성을 보임. 김종갑, 「선거구 배분과 의석할당의 측면에서 본 선거제도 개선방안」, 『선거연구』 제4호, 2013, pp.18-19.

는 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 튀링엔(TH), 자를란트(SL)임

○ 기민당의 정당득표에 따른 배분의석 238석에 초과의석 4석과 보정의석 13석을 합한 255석을 주별 배분한 결과는 [표 7]의 ②임. 그런데 255석을 16개 주에 배분한 결과 초과의석이 다시 나타났음. 초과의석은 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 자를란트(SL) 주에서 각 1석씩 발생했음

○ 의석보정 후에도 초과의석이 발생했지만 추가적으로 보정의석을 부여하지 않고 지역구 선배분방식을 사용하여 초과의석의 발생을 차단함. [표 7]의 ③과 같이 초과의석이 발생한 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 자를란트(SL) 주에 모든 지역구의석 27석(9+9+9)을 선(先)배분하고 나머지의석 228석(255 - 27)을 정당득표에 따라 비례배분함. 그 결과 배분의석이 지역구의석과 동일하게 됨으로써 초과의석의 발생은 원천적으로 차단됨

[표 7] 주별 재배분에 따른 의석분포 변화

주(州)	최초 배분(①) 기민당(CDU) 정당득표	배분	지역	초과	주별 재배분 전(②) 기민당(CDU) 배분	지역	초과	주별 재배분 후(③) 기민당(CDU) 배분	지역	초과
SH	638,756	10	9	-	11	9	-	11	9	-
MV	369,048	6	6	-	6	6	-	6	6	-
HH	285,927	5	1	-	5	1	-	5	1	-
NI	1,825,592	28	17	-	31	17	-	31	17	-
HB	96,459	1	-	-	2	-	-	2	-	-
BB	482,601	8	9	1	8	9	1	9	9	-
ST	485,781	8	9	1	8	9	1	9	9	-
BE	508,643	8	5	-	9	5	-	9	5	-
NW	3,776,563	59	37	-	65	37	-	63	37	-
SN	994,601	16	16	-	17	16	-	17	16	-
HE	1,232,994	20	17	-	21	17	-	21	17	-
TH	477,283	8	9	1	8	9	1	9	9	-
RP	958,655	15	14	-	16	14	-	16	14	-
BY	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BW	2,576,606	43	38	-	44	38	-	43	38	-
SL	212,368	3	4	1	4	4	-	4	4	-
계	14,921,877	238	191	4	255	191	3	255	191	-

주: 정당득표는 제2투표 결과를 말함

자료: 필자 작성

나. 2013년 총선의 보정의석 적용

(1) 선거결과

□ 2013년 9월 22일 실시된 독일연방하원선거는 같은 해 2월 개정된 새로운 선거제도가 적용된 첫 선거임

□ 선거결과, 정당별 의석점유를 보면 기민당 255석, 기민당과 원내 단일교섭단체를 구성하는 기사당 56석, 사민당 192석, 좌파당 64석, 녹색당 63석의 순으로 나타났음

□ 기민·기사연합의 연정파트너인 자민당은 의석배분의 하한선인 5% 봉쇄조항(threshold)을 넘지 못해 원내진입에 실패했음

○ 독일연방하원선거의 봉쇄조항은 정당득표율 5% 또는 지역구 3석임

□ 초과의석은 기민당에서만 4석 발생했으며, 주별로는 브란덴부르크(Brandenburg), 작센-안할트(Sachsen-Anhalt), 튀링엔(Thüringen), 자를란트(Saarland)에서 각각 1석씩 나타났음

□ 정당별 의석분포는 기민당 242석, 사민당 183석, 좌파당 61석, 녹색당 61석, 기사당 56석임

□ 기민당의 경우 정당득표에 따른 배분의석은 238석이지만 4석의 초과의석이 발생하여 242석이 되었음. 그런데 이 의석분포는 비례적이지 않음. 초과의석이 발생한 기민당 때문이 아니라 기사당의 의석과점(過占)때문임

○ 통상 초과의석이 발생하면 해당 정당은 득표 대비 의석과점이므로 초과

의석에 대한 보정의석이 부여됨. 그러나 2013년 총선에서 기민당의 초과의석수는 4석에 불과하여 기사당의 의석과점이 더 크게 나타났음. 따라서 기사당의 의석과점에 대한 보정의석만 배분됨

(2) 기사당의 의석과점과 보정의석 적용

□ 기사당에서 의석과점이 발생했기 때문에 그에 따라 보정의석의 규모가 결정됨

□ 기사당에서 의석과점이 발생한 이유는 바이에른 주의 1석당 득표수(나눔수)가 다른 주와 비교할 때 가장 적기 때문임. 기사당은 바이에른(Bayern) 주에 할당된 의석 92석 중 56석을 얻었는데, 나눔수는 58,300이었음. 다른 주의 나눔수(divisor)는 60,000 ~ 67,000의 범위에 있음. 주별 나눔수 평균은 61,781인데 바이에른 주의 나눔수는 58,300이므로 바이에른 주가 과대대표되었다는 것을 의미함

□ 또한 기사당은 바이에른 주에서만 의석을 얻었음. 나눔수가 가장 적은 바이에른 주에서만 기사당이 의석을 얻었기 때문에 과대대표가 부각된 것임. 반면, 다른 정당들의 경우 16개 개별 주의 정당득표에 따라 획득한 의석을 모두 합산한 수치임. 만약 기사당이 바이에른 주에서만 의석을 얻지 않고 다른 주에서도 의석을 얻었다면 기사당의 의석과점은 완화되었을 것임. 그럴 경우 바이에른 이외의 주에서는 나눔수가 상대적으로 크기 때문에 의석과점현상이 약화될 수 있기 때문임

□ 나눔수는 1석 대비 정당득표수를 의미함. 나눔수가 적다는 것은 1인의 의원이 대표하는 인구수가 16개 주 가운데 가장 적다는 것임. 바이에른

주의 경우 인구수에 따라 정해진 할당의석에 비해 각 정당의 정당득표수가 많다는 의미이기도 함

□ 바이에른 주의 나눔수가 적게 나타나 기사당에서 의석과점현상이 발생한 사실은 무엇보다 바이에른 주의 낮은 무효표율(ratio of invalid votes)에 그 원인을 찾을 수 있음. 바이에른 주의 무효표 비율은 0.8%에 불과함. 16개 주 가운데 가장 낮음. 무효표의 비율이 낮기 때문에 정당투표가 할당의석 대비 가장 높게 나타난 것임

○ 투표율은 정당투표의 증가와 관련은 있음. 바이에른 주의 투표율은 70.0%를 기록했음. 16개 주의 평균투표율 70.4%와 비슷한 수준임. 물론 투표율이 현저히 높다면 1석 대비 투표수(나눔수)를 낮추는 변수로 작용할 수 있을 것임. 그러나 투표율의 고저가 나눔수 변동에 직접적인 영향을 미치지는 못함. 또한 투표율이 기본적으로 주별 할당의석 산정의 기준이 되는 인구수에 기초한다는 점에서도 나눔수 변동의 결정적인 요인이 되지 못함. 그러나 바이에른 주와 같이 무효표의 비율이 낮은 것은 정당투표의 증가 즉 나눔수의 저하로 이어졌다고 볼 수 있음

○ 이를테면 [표 8]에서 바덴-뷔르템베르크 주의 투표율은 74.3%로 16개 주 중에서 가장 높음. 높은 투표율에도 불구하고 1석 대비 득표수는 60,600임

[표 8] 주별 나눔수(divisor)

바이에른(58,300)		
	정당득표	할당의석
기사당	3,243,569	56
사민당	1,314,009	23
좌파당	248,920	4
녹색당	552,818	9
계	5,359,316	92
투표율(%)	70.0	
무효표율(%)	0.8	

노르트라인-베스트팔렌(63,600)		
	정당득표	할당의석
기민당	3,776,563	59
사민당	3,028,282	48
좌파당	582,925	9
녹색당	760,642	12
계	8,148,412	128
투표율(%)	72.5	
무효표율(%)	1.1	

함부르크(60,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	285,927	5
사민당	288,902	5
좌파당	78,296	1
녹색당	112,826	2
계	765,951	13
투표율(%)	70.3	
무효표율(%)	1.2	

쉴레스비히-홀쉬타인(61,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	638,756	10
사민당	513,725	8
좌파당	84,177	1
녹색당	153,137	3
계	1,389,795	22
투표율(%)	73.1	
무효표율(%)	1.1	

니더작센(66,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	1,825,592	28
사민당	1,470,005	22
좌파당	223,935	3
녹색당	391,901	6
계	3,911,433	59
투표율(%)	73.4	
무효표율(%)	1.0	

브레멘(65,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	96,459	1
사민당	117,204	2
좌파당	33,284	1
녹색당	40,014	1
계	286,961	5
투표율(%)	68.8	
무효표율(%)	1.1	

헤센(61,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	1,232,994	20
사민당	906,906	15
좌파당	188,654	3
녹색당	313,135	5
계	2,641,689	43

라인란트-팔츠(63,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	958,655	15
사민당	608,910	10
좌파당	120,338	2
녹색당	169,372	3
계	1,857,275	30

투표율(%)	73.2
무효표율(%)	2.6

투표율(%)	72.8
무효표율(%)	1.7

바덴-뷔르템베르크(60,600)		
	정당득표	할당의석
기민당	2,576,606	43
사민당	1,160,424	19
좌파당	272,456	4
녹색당	623,294	10
계	4,632,780	76
투표율(%)	74.3	
무효표율(%)	1.2	

자를란트(67,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	212,368	3
사민당	174,592	3
좌파당	56,045	1
녹색당	31,998	0
계	475,003	7
투표율(%)	72.5	
무효표율(%)	2.6	

베를린(62,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	508,643	8
사민당	439,387	7
좌파당	330,507	5
녹색당	220,737	4
계	1,499,274	24
투표율(%)	72.5	
무효표율(%)	1.5	

튀링엔(60,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	477,283	8
사민당	198,714	3
좌파당	288,615	5
녹색당	60,511	1
계	1,025,123	17
투표율(%)	68.2	
무효표율(%)	1.6	

브란덴부르크(60,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	482,601	8
사민당	321,174	5
좌파당	311,312	5
녹색당	65,182	1
계	1,180,269	19
투표율(%)	68.4	
무효표율(%)	1.7	

멕클렌부르크-포어포먼(60,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	369,048	6
사민당	154,431	3
좌파당	186,871	3
녹색당	37,716	1
계	748,066	13
투표율(%)	65.3	
무효표율(%)	1.6	

작센(61,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	994,601	16
사민당	340,819	6
좌파당	467,045	8

작센-안할트(60,000)		
	정당득표	할당의석
기민당	485,781	8
사민당	214,731	4
좌파당	282,319	5

작센(61,000)		
	정당득표	할당의석
녹색당	113,916	2
계	1,916,381	32
투표율(%)	69.5	
무효표율(%)	1.5	

작센-안할트(60,000)		
	정당득표	할당의석
녹색당	46,858	1
계	1,029,689	18
투표율(%)	62.1	
무효표율(%)	1.6	

주: 투표율 및 무효표율은 지역구투표가 아닌 정당투표를 대상으로 함

자료: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/landesergebnisse/ 참조 필자 작성

□ 보정의석을 배분하는 과정은 다음과 같음

○ 정당별 의석분포가 비례적이 되도록 하기 위해 나눔수(divisor)를 하향조정함. 각 정당의 의석이 비례적이 될 때까지 총의석을 증가시킴

○ 의석과점 정당인 기사당의 56석을 그대로 인정하기 때문에 정당득표에 비례해 의석을 배분할 때 기사당이 56석을 얻을 때까지 총의석을 증가시킴

○ 총의석이 631석이 될 때 비로소 정당의 의석분포가 비례적이 됨.[14] 따라서 2013년 독일총선의 총의석은 631석으로 확정됨

○ 비례의석은 332석으로 각 정당의 정당득표에 따른 배분의석 598석에서 지역구의석 299석을 제외하고, 초과의석 4석과 보정의석 29석을 합산한 숫자임(598－299＋4＋29)

□ 보정 후 의석분포는 기민당 255석, 사민당 193석, 좌파당 64석, 녹색당 63석, 기사당 56석이 되어, 총의석은 631석으로 늘어남. 늘어난 의석은

14) 셍라그식은 같은 나눔수방식인 동트식(d'Hondt method)보다 인구수간 균형적 배분을 보이는 장점이 있음. 의석배분방식의 다양한 유형에 관해서는 김종갑, 「국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석」, 『현안보고서』 제188호, 국회입법조사처, 2012.

해당 정당의 명부의석으로 충당함

□ 이처럼 보정의석모델에서는 각 정당의 득표율에 따라 의석을 배분한 결과가 순수비례대표제의 배분결과와 같도록 보정의석을 사용하여 조정함

□ 보정의석 배분은 정당에 대한 유권자의 지지 즉, 정당득표에 충실한 의석배분에 근거를 둠

○ 배분의석과 지역구의석의 산술적인 편차에 의해 발생하는 초과의석이나 특정 정당의 의석과점현상은 득표와 의석점유의 불균형을 의미함. 따라서 보정의석방식은 득표에 충실한 의석배분을 목적으로 함

[표 9] 보정의석 배분에 따른 의석분포 변화[15)]

	기민당	사민당	좌파당	녹색당	기사당	계
정당득표 (%)	14,921,877 (40.47)	11,252,215 (30.52)	3,755,699 (10.19)	3,694,057 (10.02)	3,243,569 (8.80)	36,867,417 (100.00)
의석점유 (%)	238 (39.80)	183 (30.60)	61 (10.20)	61 (10.20)	56 (9.36)	598 (100.00)
초과의석	4	0	0	0	0	4
초과포함 의석점유 (%)	242 (40.13)	183 (30.35)	61 (10.12)	61 (10.12)	56 (9.29)	603 (100.00)
보정의석	13	10	3	3	0	29
최종의석 (%)	255 (40.41)	193 (30.59)	64 (10.14)	63 (9.98)	56 (8.87)	631 (100.00)

주: 기민당의 242석에는 초과의석 4석 포함. 백분율은 소수점 이하 둘째자리 반올림. 정당간 득표비율과 보정 후 의석비율의 미세한 차이는 득표를 기준으로 할 때와 의석수를 기준으로 할 때의 정당간 비율을 의미하므로 불가피하게 발생함.

15) [표 9]의 선거결과는 2013년 10월 9일 발표된 최종 결과임. 2013년 10월 10일 국회입법조사처가 발간한 『이슈와 논점』「2013년 독일총선결과의 의미와 향후 전망」은 2013년 9월 22일 총선 직후 발표된 잠정결과를 기초로 작성되었기 때문에 정당별 득표수 및 의석수에서 차이를 보임.

Ⅳ. 선거제도 개정의 함의

□ 개정된 독일선거제도가 가져올 수 있는 중요한 영향과 효과를 요약하면 다음과 같음[16)]

1. 정당투표의 비중 강화

□ 개정된 현행 선거제도 하에서는 정당투표의 의미가 강화됨

□ 특정 정당이 초과의석을 얻더라도 그것이 보너스의석으로 작용하지 않게 됨. 특정 정당에 초과의석이 발생하면 다른 정당에 초과의석에 대한 보정의석이 배분되기 때문임

○ 2013년 독일 총선의 경우 초과의석에 대한 보정의석 배분은 이루어지지 않았음. 기사당의 의석과점이 더 컸기 때문임. 그러나 2009년 독일총선 결과를 개정된 선거제도에 적용했을 때 초과의석은 26석이 발생하는데, 이 경우에는 기사당의 의석과점이 아닌 초과의석에 대한 보정의석이 배분됨

□ 또한 특정 주에서 정당이 의석을 과점하더라도 해당 정당에 유리하게 작용하지 않음. 이 경우 보정의석을 통해 모든 정당이 득표 대비 의석이 비례적으로 조정됨

□ 외형적으로는 정당이 지역구 투표를 많이 얻는 것보다 정당투표를 많이

16) 김종갑, 「독일선거제도의 변화와 민주주의」, 한국선거학회 연례학술회의 발표문(2013.11.15.), 2013.

얻는 것이 의석수 확대에 유리하게 작용함

□ 지역구투표보다는 정당투표가 의석규모에 직접적인 영향을 미치게 되므로 정당의 입장에서는 정당득표의 확대를 위해 모든 역량을 집중할 것임

2. 비례성 극대화

□ 개정된 선거제도는 보정의석모델이 적용되기 때문에 높은 비례성을 보임

□ 2009년 총선까지는 초과의석을 그대로 인정하는 방식이었기 때문에 그로 인해 득표와 의석의 불비례성이 나타났음

□ 물론 기존의 선거제도에서도 높은 비례성을 보였지만, 초과의석의 발생은 비례성의 저하를 초래하였음. 기존 방식에서는 초과의석의 규모만큼 불비례성이 나타났다고 볼 수 있음

□ 그러나 개정된 선거제도에서는 보정의석의 배분을 통해 순수 비례대표제와 같은 높은 비례성을 보이도록 설계되었음

○ 개정된 선거제도의 높은 비례성은 한국선거의 고질적인 문제점인 지역구도 극복에 실효성을 보일 수 있을 것임. 새로운 선거제도에서는 특정 지역에서 밀집된 지지를 얻는 정당이라도 의석을 독점할 수 없음. 지역구의석을 독점하면 그만큼 다른 정당에게 비례의석이 돌아가게 됨

□ 전 세계에서 지역구와 비례대표의 연동형 혼합선거제도를 채택하면서 순수 비례대표제와 동일한 비례성을 보이는 국가는 독일이 유일하다고 할 수 있음

3. 의원정수의 유동성 심화

□ 2013년 개정 이전의 선거제도에서 의원정수의 유동성을 촉발하는 요인은 초과의석이 유일했음. 초과의석이 발생하면 그대로 총의석에 반영하는 방식이었음. 그러나 새로운 선거제도에서는 보정의석모델이 적용됨에 따라 보정의석이 추가로 배분되어 의석이 늘어나고 그 증가폭도 정확히 예상하기 어려움

□ 2013년 총선에서 나타났듯이 새로운 선거제도에서는 초과의석에 대한 보정의석뿐만 아니라 기사당의 의석과점에 대한 보정의석이 의원정수의 유동성에 영향을 미치는 주요 요인으로 작용할 수 있음

□ 2013년 총선에서 초과의석은 4석에 불과했음. 지난 2005년 총선에서 14석, 2009년 총선에서 24석의 초과의석이 발생한 것과 비교하면 급감한 양상을 보였음. 그러나 향후 총선에서도 초과의석이 2013년 총선처럼 적은 규모로 발생한다고 단정할 수는 없음. 초과의석의 발생은 기본적으로 유권자의 투표행태에 달려있기 때문에 그 규모를 예측하기는 어려움

□ 초과의석의 유동성 확대의 요인이 될 정도로 규모가 커지지 않더라도 기사당의 의석과점에 따른 보정의석 배분으로 향후 선거에서 의원정수의 유동성은 증폭될 가능성이 높음

4. 득표와 의석의 역전현상 해소

□ ‘득표와 의석의 역전현상’은 가정(assumption)에 기반한 모순임. 실제 선거결과에서 나타난 것보다 득표가 많거나 적을 경우 그러한 모순이 발생할 가능성이 존재한다는 것을 의미함

○ 2005년 독일 드레스덴(Dresden) 재선거의 경우 득표와 의석의 역전현상의 발생가능성을 이용하여 특정 정당에 유리하도록 유권자들이 전략투표한 첫 사례였으며, 그로 인해 득표와 의석의 역전현상이 정치권의 쟁점으로 비화되었음[17)]

□ 득표와 의석의 역전현상은 2009년 총선과 같이 주로 정당의 의석산정이 주별 연계방식일 때 발생하는 내생적 초과의석에서 나타남

□ 2013년 개정된 선거제도에서와 같이 16개 주에서 독립적으로 의석이 결정되는 방식에서는 외생적 초과의석만 발생하므로 득표와 의석의 역전현상이 발생할 가능성이 매우 낮음

□ 주별 독립적 의석산정방식과 더불어 보정의석모델을 적용하면 득표와 의석의 역전현상이 나타날 가능성을 통제할 수 있음. 의석보정이 이루어지면 초과의석으로 인한 의석불균형이 해소되므로 모순 발생의 조건이 형성되기 어렵기 때문임

17) 2005년 드레스덴 재선거 사례에 대해서는 김종갑, 「정당득표와 의석점유의 모순: 독일연방선거법 개정논의를 중심으로」, 『정책보고서』 제10호, 국회입법조사처, 2011, pp.9-12 참조.

□ 물론 득표와 의석의 역전현상이 초과의석에서만 발생하는 것은 아님. 주별 의석할당에서도 2010년의 선거제도와 같이 의석할당이 투표수에 따라 이루어지면 발생할 수 있음

□ 그러나 개정된 선거제도에서는 투표수가 아닌 인구수를 기준으로 주별 의석할당이 이루어짐. 인구수는 투표수와 달리 유동성이 낮기 때문에 득표와 의석의 역전현상이 나타나지 않음

○ 투표수가 의석할당의 기준이 되면 투표수가 극단적으로 적거나 많은 주가 발생할 때 득표 대비 의석의 역전이 발생할 가능성이 있음

Ⅴ. 맺는말

□ 2013년 총선부터 적용된 현행 독일연방하원 선거제도의 특징은 초과의석이나 특정 정당의 의석과점으로 인한 득표와 의석의 불비례성을 보정의석을 통해 해결한다는 점임. 그 결과 지역구와 비례대표의 혼합선거제도이지만 순수비례대표제와 같은 높은 비례성을 보임

□ 현행 독일선거제도에서는 주별 독립적 의석산정방식과 보정의석모델이 적용되므로 '득표와 의석의 역전현상'의 원인이 되는 초과의석의 발생이 원천적으로 차단됨

○ '득표와 의석의 역전현상'은 2008년 연방헌법재판소가 직접선거와 평등선거의 원칙에 위배된다는 이유로 위헌결정을 내린 바 있음

□ 2013년 개정된 선거제도에서는 지역구투표보다 정당투표의 비중이 높아지고 정당의 기능과 위상이 강화되므로 정당민주주의의 발전에 긍정적일 것임

□ 다만, 보정의석으로 인한 의원정수의 유동성은 독일선거제도의 단점으로 지적될 수 있음. 초과의석뿐만 아니라 보정의석의 발생으로 유동성은 더욱 심화될 수 있음. 또한 보정의석의 규모를 정확히 예측할 수 없다는 점에서 유동성의 문제는 더욱 심각함

□ 개정된 독일선거제도에서는 보정의석을 배분한 후 주별 의석재배분시 지역구 선배분방식을 사용하여 의원정수의 유동성을 차단함

○ 지역구 선배분방식은 초과의석이 발생하면 지역구의석을 우선 배분한 후, 잔여의석을 비례배분하여 초과의석의 문제를 해결하는 방식임

□ 보정의석모델을 사용하는 2013년 독일선거제도는 장·단점을 동시에 내재하므로 제도에 대한 평가는 어떤 관점에서 보는가에 달려있음

□ 의원정수의 안정성에 의미를 부여한다면 보정의석모델은 수용되기 어려운 제도이지만, 의석배분의 공정성에 더 큰 의미를 부여한다면 보정의석모델은 도입되기 어려운 방식일 것임

참고문헌

강원택 외, 「한국의 정당정치와 선거제도의 개혁과제」, 국회연구용역과제 연구보고서, 2009.12.

김영태, 「선거제도의 기본원리와 선거제도 개혁: 독일식 정당명부제를 중심으로」, 사회통합위원회, 한국지방자치학회, 일치를 위한 정치포럼 주최 공동세미나, 지역주의 극복과 사회통합을 위한 국회의원선거제도 개선토론회(2010.11.8), 2010.

김웅진 외, 「한국 선거제도 개혁방안의 모색을 위한 비교연구: 제도개혁의 주체, 과정 그리고 정치적 효과를 중심으로」, 국회연구용역과제 연구보고서, 2009.12.

김종갑, 「독일 선거제도의 변화와 민주주의」, 한국선거학회 연례학술회의 발표문(2013.11.15), 2013.

_____, 「선거구 배분과 의석할당의 측면에서 본 선거제도 개선방안」, 『선거연구』 제4호, 2013.

_____, 「국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석」, 『현안보고서』 제188호, 국회입법조사처, 2013.

_____, 「2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용방안」, 『현대정치연구』 제5권2호, 2012.

_____, 「정당득표와 의석점유의 모순: 독일연방선거법 개정논의를 중심으로」, 『정책보고서』 제10호, 국회입법조사처, 2011.

도회근. 「독일선거제도에서 무엇을 배울 것인가?: 국회의원 선거제도를 중심으로.」, 『공법연구』 제40집 제3호, 2012.

Bundesverfassungsgericht. 2012. BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/115. <http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html>.

Bundesverfassungsgericht. .2008. 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07. <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html>.

Bundeszentrale für politische Bildung. 2011. “Ausgleichsmandat”. <http://www.

bpb.de/wissen/57QFBN>.

Der Bundeswahlleiter. 2.Sept.2013. “Sitzkontingente der Länder im neuen Sitzz uteilungsverfahren für die Bundestagswahl 2013”. <http://www.bundeswahllei ter.de/de/aktuelle_mitteilungen/downloads/20130902_Sitzkontingente.pdf>.

Die Welt. 2009. “So funktioniert die neue Mathematik der Macht”(2009.9.12.) <http://www.welt.de/wissenschaft/article4520715/So-funktioniert-die-neue-Math ematik-der-Macht.html>.

Pappi, F. Urban, Herrmann, Michael. 2010. Überhangmandate ohne negatives Stimmgewicht: Machbarkeit, Wirkungen, Beurteilung, *Zeitschrift für Parlam entsfragen(ZParl)*, Heft 2.

Peifer, R., Lübbert, D., Oelbermann, K-F., Pukelsheim, F. 2012. “Direktmandat sorientierte Proporzanpassung: Eine mit der Personenwahl verbundene Verhä ltniswahl ohne negative Stimmgewichte.” *Deutsche Verwaltungsblatt*, Heft 1 2.

[NARS----------

현안보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제224호	국제사회의 대북제재 : 현황과 과제	2013.12.31.	이승현
제223호	「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」상 가정폭력행위자 대상 상담조건부 기소유예제도의 입법영향분석	2013.12.31.	조주은
제222호	지방자치단체 옥외광고물 관리현황과 향후 과제	2013.12.31.	하혜영
제221호	군 영창제도의 쟁점과 개선방안	2013.12.31.	형혁규 김선화 김성봉
제220호	재판방송의 쟁점과 과제	2013.12.31.	조규범
제219호	미충족 의료 파악을 위한 미치료율 지표 개선방안	2013.12.31.	김주경
제218호	기초연금 도입 논의와 향후과제	2013.12.31.	원시연
제217호	가계 식품비를 이용한 식품 소비 복지지표의 개발	2013.12.31.	장영주
제216호	의료폐기물 관리제도의 문제점과 개선방안	2013.12.30.	김경민
제215호	장애인활동지원제도의 문제점과 개선방안	2013.12.30.	박주연
제214호	대학평가지표 개선방안 -퍼지 다기준 의사결정법을 이용하여-	2013.12.30.	조주현
제213호	코넥스시장의 현황 및 개선방향	2013.12.30.	김정주
제212호	「한국국제협력단법」 제18조의2(국제빈곤퇴치기여금)의 입법영향 분석	2013.12.27.	유웅조
제211호	주요국의 정치자금 투명성 관리제도	2013.12.26.	이현출 임채진

호 수	제 목	발간일	집필진
제210호	공공임대주택 재정지원의 쟁점과 과제	2013.12.26.	장경석
제209호	「최저임금법」 제6조5항[택시근로자 최저임금 산입범위]에 대한 입법영향분석	2013.12.26.	한인상
제208호	북한이탈주민 정착·지원정책의 현황 및 과제	2013.12.26.	이승현
제207호	국내 영화산업의 다양성 확보를 위한 과제	2013.12.20.	조형근
제206호	수도권 도시철도 요금체계의 문제점과 과제	2013.12.19.	박준환
제205호	「정보통신망법」상 임시조치 규정에 대한 입법영향분석	2013.12.18.	김유향 심우민
제204호	예비타당성조사제도의 쟁점 및 개선방안	2013.12.18.	조주현 정도영 박준환
제203호	북한 경제·핵무력 병진노선의 특징과 평가	2013.12.17.	김갑식
제202호	「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안」의 규제영향분석	2013.11.29	김 준
제201호	천연가스 직도입 확대가 가스 및 전력 시장에 미치는 영향	2013.11.15.	유재국
제200호	남북경협의 현황과 과제: 정치·경제학적 접근을 중심으로	2013.11.7.	이승현
제199호	주방용 오물분쇄기에 의한 음식물류 폐기물 처리의 주요 쟁점 및 과제	2013.9.26.	이동영
제198호	주요국 의회의 의원에 대한 지원제도	2013.8.21.	김영일 전진영
제197호	법제화 커버드본드의 현황과 정책과제	2013.8.16.	김효연
제196호	핀란드 초·중등 교육제도의 특징 및 시사점	2013.8.5.	이덕난
제195호	연근해어선 감척사업의 현황과 개선방향	2013.7.29.	유제범
제194호	공동주택 층간소음의 현황과 개선 과제 -주택의 건설기관과 관리방안을 중심으로-	2013.7.24.	이창호

호 수	제 목	발간일	집필진
제193호	복지사업의 '중복' 및 '편중' 현황과 과제	2013.5.6.	이만우 김영수
제192호	수도권규제관련 해외정책 동향과 과제	2013.4.17.	이창호
제191호	군사법원법상 관할관·심판관제도 개선방안	2013.4.5.	한석현 이재일
제190호	일본 중의원 총선 결과 분석 및 자민당 정권의 주요 정책 전망	2013.3.13.	이현출 김유정
제189호	국가 수자원 조사 선진화 방안	2013.2.28.	이기하
제188호	국회의원 비례대표 선거제도 개선방안의 시뮬레이션 분석	2013.2.26.	김종갑
제187호	청년 고용현황과 정책과제	2013.2.20.	박기현
제186호	부가가치세 간이과세제도의 문제점 및 개선방안	2013.2.19.	서동국 허 원
제185호	김정은 정권 출범의 특징과 향후 전망	2013.1.18.	김갑식
제184호	유아교육·보육과정의 통합에 따른 문제점과 개선방향	2013.1.15.	전형진
제183호	「행정기관 소속 위원회의 설치운영에 관한 법률」상 중복 위원회의 설치제한 조항의 입법영향분석	2013.1.14.	박영원
제182호	「국회법」개정안 중 의안자동상정제와 안건신속처리제의 입법영향분석	2013.1.9.	전진영
제181호	「의료법」및「약사법」상 리베이트 제재 강화조항의 입법영향 분석	2012.12.31.	김주경
제180호	「아동복지법」상 학대 피해아동 보호의 문제점과 개선방안	2012.12.31	이여진
제179호	노동조합 및 노동관계조정법 상 근로시간면제제도 관련 조항의 입법영향분석	2012.12.31	한인상
제178호	MVNO 활성화 현황과 향후 과제	2012.12.31	이정윤 이승현
제177호	외국인학교·외국교육기관·국제학교의 주요쟁점과 과제	2012.12.31	유의정 이덕난

호 수	제 목	발간일	집필진
제176호	저작물 자유이용 활성화를 위한 과제	2012.12.31	조형근
제175호	문화복지의 동향과 문화복지사업의 개선 방향	2012.12.28	김휘정
제174호	국가영어능력평가시험(NEAT)의 주요 쟁점 및 개선방향	2012.12.27	이덕난 유지연
제173호	한·칠레 자유무역협정(FTA)의 수출효과 분석과 시사점	2012.12.26	최세중 김봉주
제172호	서비스산업의 발전을 위한 정책과제	2012.12.6	조주현
제171호	「근로기준법」 적용범위 확대 방안	2012.12.5	한인상
제170호	「산업재해보상보험법」상 특수형태근로종사자 가입 특례조항의 입법영향분석	2012.11.23	김 준
제169호	헌법재판관 공백방지를 위한 입법개선방안	2012.11.13	김선화
제168호	에너지·환경정책 관련 투자자 ISD 사례연구- 바텐팔 대 독일 정부의 경우	2012.11.8	최준영
제167호	2012 미국대선: 민주당과 공화당의 정책 비교	2012.11.5	이정진
제166호	「공직선거법」상의 SNS선거규제 조항에 대한 입법영향분석	2012.10.18	김유향 심우민
제165호	보건의료 취약계층 건강 보호 정책	2012.10.12	김주경
제164호	대체적 분쟁해결제도(ADR)법제의 주요 쟁점과 입법과제 : 조정을 중심으로	2012.9.14	이건묵
제163호	교육지원청 개편 정책의 쟁점 및 개선방안	2012.9.13	이덕난
제162호	국민연금급여의 국가 지급책임과 연계한 기금운용 개선방향	2012.8.24	원종현
제161호	선거방송의 쟁점과 개선방안	2012.8.22	김여라
제160호	한강 수계관리기금 관리정책의 개선방안	2012.8.8	김경민

호 수	제 목	발간일	집필진
제159호	형사조정제도의 운영 현황과 개선 과제	2012.7.13	이혜미
제158호	가정폭력 예방 및 피해자 보호정책 현황과 개선과제	2012.6.25	조주은
제157호	전력계통운영시스템(EMS) 운용 현황과 개선 방안	2012.6.15	유재국
제156호	제18대 국회 입법 활동 분석	2012.6.7	전진영
제155호	「위치정보보호법」상의 동의규정에 대한 입법영향분석	2012.5.31	김유향 심우민
제154호	국회 원구성 과정의 특징과 문제점	2012.5.17	전진영
제153호	실업통계의 문제점과 개선과제	2012.5.14	박기현
제152호	스마트TV의 현황과 정책과제	2012.5.10	조희정
제151호	IT 생태계 구조변화에 따른 IT 추진 체계 개편 방향	2012.4.25	조주현 정도영 유재국 김민지 박영원 조희정 심우민
제150호	경전철 사업의 문제점과 개선방안	2012.4.16	김형진
제149호	식품산업 산업연관분석과 정책방향	2012.4.6	장영주 정도영 김봉주
제148호	총액한도대출제도의 현황 및 개선방안	2012.3.27	권순영
제147호	국회의원 선거구획정의 문제점과 개선방향	2012.3.26	김종갑
제146호	디지털 환경에서 영상물 유통 규제 개선방안: 영상물 등급분류 제도를 중심으로	2012.3.23	조형근
제145호	문화외교와 국제문화교류 부문 정책수행체계의 개선방안	2012.3.13	김휘정

호 수	제 목	발간일	집필진
제144호	「기업구조조정촉진법」의 입법영향분석 - 경제적 효과를 중심으로 -	2012.2.21	원종현
제143호	북핵 일괄타결 협상안과 6자회담: 추진현황과 정책과제	2012.1.25	이승현

----------NARS]

현안보고서 제225호

발 간 일	2014년 1월 27일
발 행	고현욱
편 집	정치행정조사실 정치의회팀
발 행 처	**국회입법조사처** 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02 · 788 · 4530
인 쇄	경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(http://www.nars.go.kr) ‘NARS 발간물’에 게시되어 있습니다.

ISSN 2005-3215
발간등록번호 31-9735006-000631-14

Ⓒ 국회입법조사처, 2014

현안보고서 제225호

2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징

NARS National Assembly Research Service

(우)150-703 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)

www.nars.go.kr

ISSN 2005-3215