국민에게 힘이 되는 국회

NARS 현안분석 vol. 62

발간등록번호 31-9735006-001612-14
ISSN 2586-565X

국회입법조사처

2019년 덴마크 총선 결과 분석

김 종 갑 *

NARS 현안분석 vol. 62 ▌2019년 7월 1일 ▌발행처 국회입법조사처 ▌발행인 김하중 ▌www.nars.go.kr

Ⅰ. 들어가며 • 01
Ⅱ. 덴마크 정치제도 • 02
Ⅲ. 총선 결과 • 04
Ⅳ. 주요 특징 • 07
Ⅴ. 나가며 • 11

2019년 6월 5일 실시된 덴마크 총선결과가 큰 관심을 끈 이유는 직전 유럽의회선거에서 약세를 보였던 중도좌파 사회민주당이 선거승리를 견인했다는 사실 때문만은 아니다. 그보다는 사회민주당이 현 집권 중도우파 자유당의 반(反)이민정책을 적극적으로 수용함으로써 승리의 발판을 마련할 수 있었기 때문이다.

그러나 사회민주당의 정책적 선회 또는 외연 확장이 선거승리에는 주효했지만, 좌파블럭 내 정당과의 정책조율에 있어서 어려움을 초래할 수밖에 없다는 점에서 향후 연정구성에서 난항이 예상된다.

기본적으로 덴마크 정치에서 연정구성이 어려운 것은 선거제도의 높은 비례성에 기인한다. 덴마크는 의석보정방식을 가미한 비례대표제를 운영하기 때문에 일반적인 비례대표제보다도 높은 비례성을 보인다. 여기에 낮은 봉쇄조항과 군소정당에 유리한 의석배분방식도 비례성을 한층 높이는 요인으로 작용한다.

높은 비례성의 덴마크 선거제도는 정당체제의 집중(concentration)보다는 분산(dispersion)을 촉진한다. 물론 높은 비례성이 반드시 정당체제의 분산을 심화시키는 것은 아니지만, 비례성이 높으면 신생·군소정당의 의석점유율을 높여 유효정당수를 증가시킬 수 있다는 점에서 정당체제의 분산에 영향을 미칠 수 있다.

요컨대, 덴마크와 같이 다당체제의 특성이 선명한 정치환경에서 향후 사회민주당이 주도하는 안정적인 내각이 출범하려면 좌파연합 정당들과의 정책균열을 어떻게 조정하여 공유점을 확대해나갈 수 있는가 하는 점이 관건일 것이다.

* 정치행정조사실, 정치의회팀 입법조사관, 788-4534, jgkim123@nars.go.kr

국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

Ⅰ 들어가며

■ 지난 2019년 6월 5일 실시된 덴마크 총선은 두 가지 점에서 큰 주목을 받았음

○ 하나는 직전(2019.5.23.~26)에 실시된 유럽의회(EU) 선거에서는 중도좌파 정당이 퇴조한데 반해, 덴마크 총선에서는 중도좌파 정당인 사회민주당이 원내 제1당으로 부상했다는 점임

- 2019년 유럽의회선거 결과 중도우파 유럽국민당(EPP)과 중도좌파 사회민주당(S&D)의 의석수는 각각 37석, 32석 감소한 반면, 중도성향의 리뉴유럽(Renew Europe)과 극우포퓰리즘 정당인 '정체성과 민주주의(ID)'는 각각 37석이 증가하였음. 녹색당/유럽자유동맹(Greens/EFA)도 23석 증가했음

○ 또 다른 이유는 중도좌파를 이끄는 사회민주당이 그 대척점에 있는 우파정당의 보수적인 정책을 수용하는 방향으로 선회함으로써 선거승리의 결정적인 발판을 마련했다는 점임

- 사회민주당이 승리할 수 있었던 배경에는 덴마크 정치가 중도좌파와 중도우파를 양축으로 유사한 이념적 성향을 갖는 정당들이 결집하는 연합정치가 중요한 역할을 했다는 점도 간과할 수 없는 부분임

■ 선거·정당제도의 측면에서 볼 때 덴마크는 특징적인 성격을 보임

○ 덴마크는 전체의석을 비례대표로만 선출하는 전면적 비례제로 분류되지만 일반적인 비례제와 달리 비례제에 보정의석(compensatory seats)을 결합한 유형임. 그러한 점에서 덴마크는 비례제 국가 중에서도 상당히 높은 비례성(proportionality)을 보임

○ 높은 비례성과 더불어 정당설립이 용이하기 때문에 군소정당의 원내진입이 활발해져 정당체제의 분산이 뚜렷함

○ 덴마크의 선거제도는 최근 우리의 정치권에서 논의되는 선거제도 개편논의에 하나의 유의미한 사례연구(case study)로서 기능할 수 있을 것임

■ 이 보고서의 구성 및 내용 전개는 다음과 같음

○ 다음 II장에서는 덴마크 정치제도를 간략하게 개괄하기 위해 의회 및 선거·정당제도를 소개함

○ III장과 IV장에서는 덴마크 총선의 주요 특징을 고찰함. 총선 결과에서 나타난 정당별 득표율과 의석점유율을 비교분석하고, 선거제도를 구성하는 주요 요인들이 비례성과 정당체제의 분산에 미치는 영향과 사회민주당의 승리를 추동한 정책적 외연확장이 어떤 정치적 함의를 갖는지 살펴봄

○ 마지막 V장 결론부에서는 사회민주당이 주도하게 될 연정구성의 향배를 예상함

Ⅱ 덴마크 정치제도

1. 의회제도 및 내각구성

- 덴마크는 의원내각제 정부형태의 입헌군주제 국가임. 헌법상으로는 국왕에게 입법 및 행정권을 부여하지만, 실제로 입법권과 행정권은 각각 의회와 내각에 의해 행사됨
- 의회는 단원제(unicameral system)이며 4년 주기의 선거를 통해 의원을 선출함. 그러나 내각책임제이므로 의회가 내각에 대한 불신임을 의결할 경우 총리는 의회를 해산할 수 있기 때문에 총선이 조기에 실시될 수 있음
- 의회선거에서 과반의석을 획득한 단일정당 또는 정당연합을 통해 정부가 구성됨. 그러나 덴마크는 다당제 국가이므로 역대 총선에서 한 정당이 단독으로 내각을 구성하기보다는 2~4개 정당이 연립내각을 구성한 사례가 압도적으로 많음
  - 역대 총선에서 단일 정당이 내각을 구성했던 9차례[1]의 사례를 보면 모두 과반의석을 확보하지 못한 소수내각(minority government)이었음
  - 지난 2015년 총선의 경우 선거에서 승리한 중도우파연합[2]의 연정합의가 무산되면서 자유당 단독의 소수내각이 출범했음(2015~2016).[3] 이후 2016년 11월 자유당은 자유연맹, 보수국민당과 공동내각을 구성하였음(2016~)

|표 1| 덴마크 총선 후 역대 내각구성

연도	존속기간	내각	정 당
1950-1953	2년 335일	에릭 에릭슨 내각	자유당, 보수국민당
1953-1955	1년 124일	한스 헤드토프트 2기	사회민주당
1955~1957	2년 116일	한스 크리스티안 한센 1기	사회민주당
1957~1960	2년 269일	한스 크리스티안 한센 2기	사회민주당, 사회자유당, 정의당
1960	271일	비고 캄프만 1기	사회민주당, 사회자유당, 정의당
1960~1962	1년 289일	비고 캄프만 2기	사회민주당, 사회자유당
1962~1964	2년 26일	옌스 오토 크라그 1기	사회민주당, 사회자유당
1964~1968	3년 126일	옌스 오토 크라그 2기	사회민주당
1968~1971	3년 251일	힐마르 바운스가르	사회민주당, 보수당, 자유당
1971~1972	360일	옌스 오토 크라그 3기	사회민주당
1972~1973	1년 75일	앙케르 예르겐센 1기	사회민주당

1) 9차례는 다음의 시기를 말함: 1955~1957, 1964~1968, 1971~1972, 1972~1973, 1973~1975, 1975~1978, 1979~1981, 1981~1982, 2015~2016.
2) 중도우파연합에는 자유당, 자유연맹, 보수당, 덴마크국민당이 소속됨.
3) 2015년 총선에서 원내 제1당은 중도좌파연합의 사회민주당이었으나 내각구성권은 최다의석을 확보한 중도우파연합에 돌아갔음.

연도	존속기간	내각	정 당
1973~1975	1년 56일	폴 하르틀링	자유당
1975~1978	3년 198일	앙케르 예르겐센 2시	사회민주당
1978~1979	1년 57일	앙케르 예르겐센 3기	사회민주당, 자유당
1979~1981	2년 65일	앙케르 예르겐센 4기	사회민주당
1981~1982	254일	앙케르 예르겐센 5기	사회민주당
1982~1987	5년	폴 쉴뤼테르 1기	보수당, 자유당, 중도민주당, 기독민주당
1987~1988	175일	폴 쉴뤼테르 2기	보수당, 자유당, 중도민주당, 기독민주당
1988~1990	2년 290일	폴 쉴뤼테르 3기	보수당, 자유당, 사회자유당
1990~1993	2년 38일	폴 쉴뤼테르 4기	보수당, 자유당
1993~1994	1년 245일	뉘루프 라스무센 1기	사회민주당, 중도민주당, 사회자유당, 기독민주당
1994~1996	2년 94일	뉘루프 라스무센 2기	사회민주당, 사회자유당, 중도민주당
1996~1998	1년 83일	뉘루프 라스무센 3기	사회민주당, 사회자유당
1998~2001	3년 249일	뉘루프 라스무센 4기	사회민주당, 사회자유당
2001~2005	3년 83일	아네르스 포그 라스무센 1기	자유당, 보수당
2005~2007	2년 278일	아네르스 포그 라스무센 2기	자유당, 보수당
2007~2009	1년 133일	아네르스 포그 라스무센 3기	자유당, 보수당
2009~2011	2년 181일	라르스 뢰케 라스무센 1기	자유당, 보수당
2011~2014	2년 123일	헬레 토르닝쉬미트 1기	사회민주당, 사회자유당, 사회국민당
2014~2015	1년 145일	헬레 토르닝쉬미트 2기	사회민주당, 사회자유당
2015~2016	1년 153일	라르스 뢰케 라스무센 2기	자유당
2016~	2년 197일	라르스 뢰케 라스무센 3기	자유당, 자유연맹, 보수당

자료: Folketinget, 「Regeringerne efter grundloven af 5. juni 1953」〈https://web.archive.org/web/20080208105303/http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000045/00232611.htm〉

2. 선거·정당제도

■ 덴마크 선거제도는 비례대표의석으로만 이루어진 '전면적 비례제(fully proportional representation)'임

- 전체의석 179석 중 4석은 자치령인 그린란드(Greenland)와 패로제도(Faroe Islands)에서 각각 2석씩 선출함
- 나머지 175석은 3개 권역(region)에 할당한 후, 이 중 135석은 10개의 중대선거구(multi-member constituency)에서 먼저 결정한 후, 40석의 보정의석(compensatory seats)은 불비례를 교정하기 위해 전국단위에서 정당별 득표율을 기준으로 개별 정당에 배분함. 즉, 선거구의석[4]과 보정의석이 결합된 2계층 선거구제(two-tier constituency system)임

4) 선거구의석(constituency seat)은 지역구선거에서 최다득표방식으로 당선인을 결정하는 의석이 아니라 정당득표율에 따라 결정되는 비례대표의석을 말함.

■ 의석배분에 요구되는 봉쇄조항(electoral threshold)은 3개 요건 중 하나만 충족하면 됨

○ 선거구의석 1석 또는 득표율 2% 또는 전체 3개 권역 중 2개 권역에서 1석에 해당하는 평균 유효 득표수 이상임

■ 유권자는 1표를 행사하는데, 정당기표를 통해 정당명부를 선택하거나(party vote), 정당명부에 등재된 특정 후보를 선택할 수 있음(personal vote). 정당명부를 선택한 표나 후보를 선택한 표나 모두 동등하게 의석으로 전환됨[5)]

○ 덴마크와 같이 유권자가 정당명부상의 후보를 직접 선택할 수 있는 방식은 개방형 명부제(open-list system)로 불림

■ 덴마크 헌법은 정당에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않음. 정당은 등록의무를 갖지 않으며 선거에 참여하기 위해 일정한 요건만 충족하면 됨

Ⅲ 총선 결과

1. 개관

■ 2019년 6월 5일 실시된 덴마크 총선에서는 13개 정당이 참여하여 10개 정당이 의석을 획득했음

○ 의석확보에 실패한 정당은 중도우파연합 소속의 클라우스페데르센당, 기독민주당, 강경노선임

■ 사회민주당이 이끄는 중도좌파연합(Red block)이 96석을 얻어 79석을 얻는데 그친 현 집권 자유당의 중도우파연합(Blue block)을 이겼음

○ 정당별로는 사회민주당이 48석을 얻어 지난 총선에 이어 원내 제1당을 유지했고, 그 뒤를 이어 자유당 43석, 사회자유당과 덴마크국민당 16석, 사회국민당 14석, 적녹연맹 13석, 보수국민당 12석 등의 순으로 나타났음[6)]

■ 이번 총선의 투표율은 84.6%를 기록했음

○ 2011년과 2015년 총선에서는 각각 87.74%와 85,89%를 기록했으나 이번 총선에서는 다소 하락하였음. 그러나 의무투표제를 실시하고 있지 않는 국가임에도 80%대 중반의 투표율은 매우 높은 수준임

5) Folketinget, 「The Parliamentary Electoral System in Denmark」〈https://www.thedanishparliament.dk/~/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark_2011.ashx〉, p.24.
6) Danmarks Statistiks valghjemmeside, 「Folketingsvalg onsdag 5. juni 2019, Fintællingsresultat」〈http://dst.dk/valg/Valg1684447/valgopg/valgopgHL.htm〉.

|표 2| 2019년 덴마크 총선 결과

		득표수	득표율(%)	총의석
중도좌파연합 (Red block)	사회민주당(The Social Democratic Party)	914,882	25.9	48
	적녹연맹(The Red-Green Alliance)	245,100	6.9	13
	사회국민당(The Socialist Peoples Party)	272,304	7.7	14
	사회자유당(The Danish Social-Liberal Party)	304,714	8.6	16
	대안당(The Alternative)	104,278	3.0	5
	소계	1,841,278	52.1	96
중도우파연합(Blue block)	자유연맹(Liberal Alliance)	82,270	2.3	4
	자유당(Denmarks Liberal Party)	826,161	23.4	43
	보수국민당(The Conservative Peoples Party)	233,865	6.6	12
	덴마크국민당(The Danish Peoples Party)	308,513	8.7	16
	새로운 우파(The New Right)	83,201	2.4	4
	클라우스페데르센당(Klaus Riskær Pedersen)	29,600	0.8	-
	기독민주당(Christian Democrats)	60,944	1.7	-
	강경노선(Hard Line)	63,114	1.8	-
	소계	1,687,668	47.7	79
그린란드 대표		-		2
패로제도 대표		-		2
무소속		2,774	0.1	-
계		3,531,720	99.9	179

자료: Statistics Denmark, 「Election to the Parliament 2019 by region, result of the election and time」 〈https://www.statistikbanken.dk/FV19TOT〉

2. 2015/2019 총선 득표율 및 의석점유율 비교

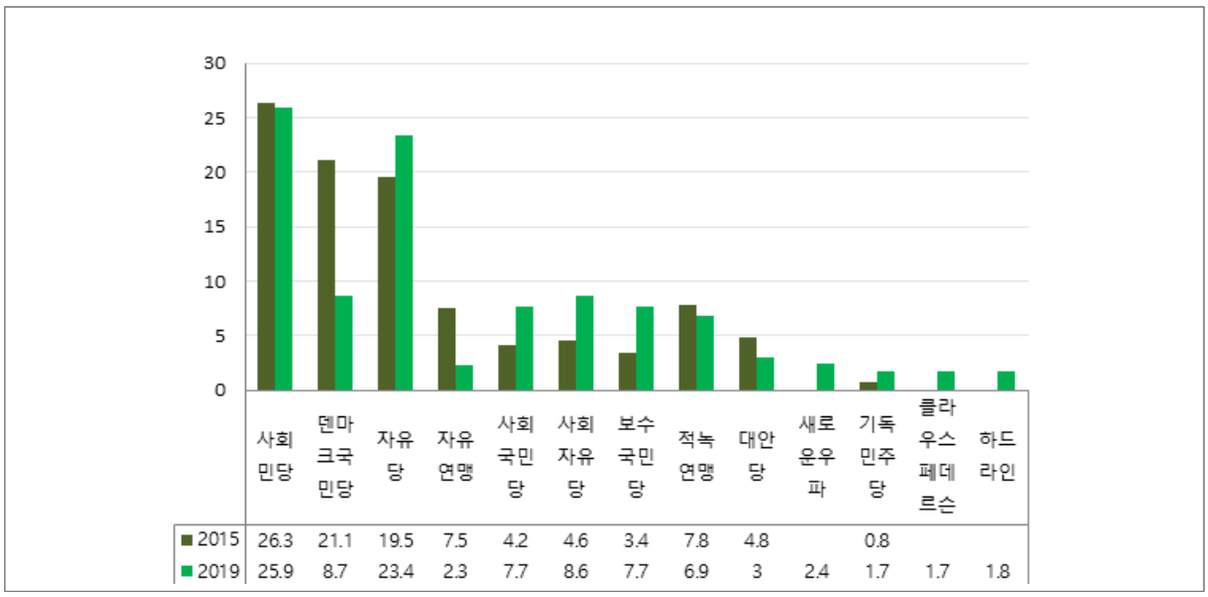
■ 2015년 총선 대비 좌파연합의 정당별 득표율 변화를 살펴보면 중도좌파진영의 사회민주당과 적녹연맹, 대안당은 하락한 반면, 사회자유당과 사회국민당은 증가했음

- 사회민주당은 0.4%p(26.3%→25.9%), 적녹연맹은 0.9%p(7.8%→6.9%), 대안당은 1.8%p(4.8%→3%) 소폭 하락했음. 반면, 사회자유당은 4%p(4.6%→ 8.6%), 사회국민당은 3.5%p(4.2%→7.7%)의 득표율 증가를 보였음

■ 중도우파진영의 경우, 자유당과 보수국민당, 기독민주당, 그리고 새로운 우파, 하드라인, 클라우스페데르센당은 다음과 같은 득표율 증감을 나타냈음

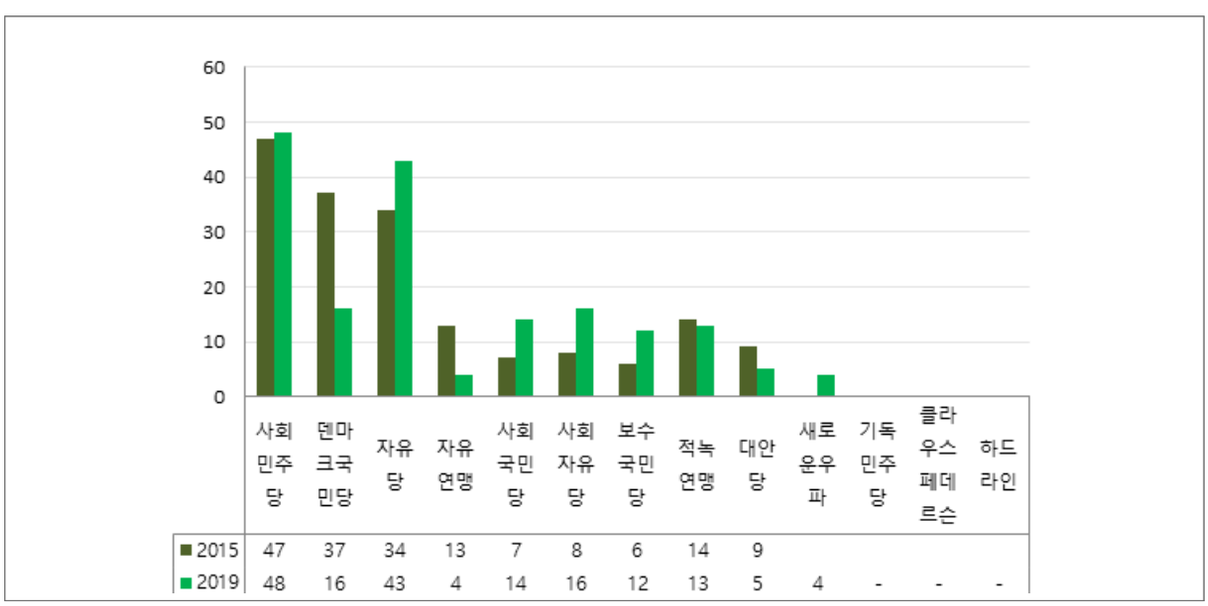
- 현 정부의 라스무센(Rasmussen) 총리가 이끄는 자유당은 3.9%p(19.5%→23.4%), 보수국민당은 4.3%p(3.4%→7.7%), 기독민주당은 0.9%p(0.8%→1.7%)의 득표율 증가를 보였음
- 반면, 덴마크국민당은 21.1%(2015)에서 8.7%(2019)로 12.4%p 하락했음. 자유연맹도 5.2%p(7.5%→ 2.3%) 하락했음
- 이번 총선에서 처음 등장한 신생극우정당 새로운 우파, 하드라인, 클라우스페데르센당은 각각 2.4%, 1.7%, 1.8%의 득표율을 보였음

|그림 1| 2015/2019년 덴마크 총선 득표율(%) 비교



- 2015년 총선 대비 2019년 총선의 정당별 의석점유를 보면, 사회민주당은 47석(2015)에서 48석(2019)으로 증가했음. 사회국민당과 사회자유당도 각각 2015년 총선 대비 각각 7석(7석→14석), 8석(8석→16석)이 증가했음
  - ○ 사회민주당의 경우 2015년 총선보다 득표율은 26.3%에서 25.9%로 떨어졌지만, 의석수는 47석에서 48석으로 증가했음. 이는 반(反)이슬람, 반유럽연합을 기치로 내세운 신생 급진우파 정당들의 득표가 봉쇄조항을 통과하지 못해 의석으로 전환되지 못했기 때문으로 볼 수 있음
- 우파연합 정당의 경우 자유당을 제외하면 모든 정당의 의석점유는 축소되었음. 자유당과 보수국민당은 각각 9석(34석→43석), 6석(6석→12석) 늘어난 반면, 덴마크국민당과 자유연맹은 각각 21석(37석→16석), 9석(13석→4석)이 줄어들었음

|그림 2| 2015/2019년 덴마크 총선 의석수 비교



Ⅳ 주요 특징

1. 선거제도의 높은 비례성 vs. 정당체제의 분산

- 덴마크 선거제도가 높은 비례성을 보이는 것은 비례대표의석의 배분기준인 봉쇄조항(electoral threshold)이 낮기 때문임
  - ○ 덴마크의 봉쇄조항은 2%로 다른 비례대표제 국가들에 비해 낮은 수준임. 예컨대, 비례대표제를 채택하고 있는 그리스와 스페인은 3%, 노르웨이, 스웨덴, 오스트리아는 4%, 벨기에는 33%임
- 또한 덴마크는 비례대표의석 외에 전체의석 대비 22%에 해당하는 40석의 보정의석을 두어 광역(region) 및 선거구(constituency) 구분으로 인한 불비례를 완화함. 보정의석은 득표율 2% 이상의 봉쇄조항을 통과한 정당을 대상으로 전국단위에서 배분함
  - ○ 보정의석은 총의석 175석[7]을 득표비례로 배분한 '배분의석'에서 선거구의석을 뺀 숫자가 됨. 예컨대 [표 3]에서 사회민주당의 보정의석은 득표에 따른 배분의석(A) 48석에서 선거구에서 결정된 의석수(B) 44석을 제외한 4석이 됨[8]
- 비례성이 높은 의석배분방식을 채택하고 있는 점도 비례성을 높이는 요인으로 작용함
- 덴마크는 선거구의석 배분에 스칸디나비아식(I)[9]을 사용하지만, 보정의석 배분에는 상대적으로 비례성이 높은 셍뜨-라귀식(Sainte-Laguë method)[10], 덴마크식(Danish method)[11]과 같이 방식을 사용함

|표 3| 2019년 덴마크 총선의 보정의석 배분

정당	득표수	득표비례 배분의석(A)	선거구의석(B)	보정의석(A-B)
사회민주당	914,882	48	44	4
적녹연맹	245,100	13	7	6
사회국민당	272,304	14	12	2
사회자유당	304,714	16	12	4
대안당	104,278	5	1	4
자유연맹	82,270	4	-	4
자유당	826,161	43	39	4
보수국민당	233,865	12	9	3
덴마크국민당	308,513	16	11	5
새로운 우파	83,201	4	-	4
계	3,375,288	175	135	40

주: 배분의석은 정당득표에 따른 총의석의 배분결과를 말함
자료: Folketingsvalg onsdag 5. juni 2019. Fintællingsresultat 〈http://dst.dk/valg/Valg1684447/valgopg/valgopgHL.htm〉

7) 175석은 179석에서 그린란드와 패로제도의 의석 4석을 뺀 숫자임.
8) 만약 정당득표율에 따라 산정된 정당별 배분의석보다 선거구의석이 더 많을 경우 즉, 초과의석(overhang seat)이 발생하면 최소득표자를 탈락시킴. [표 3]에서 사회민주당의 배분의석이 47석이 아닌 42석으로 선거구의석보다 1석이 적다고 가정하면 선거구의석 중 가장 적은 득표수로 결정된 의석을 탈락시킴.
9) 정당의 득표를 나눔수 1.4, 3, 5, 7 또는 0.7, 1.5, 2.5 등으로 나눈 몫이 큰 순으로 의석을 배분하는 방식. [부록] 예시 참조.
10) 정당의 득표를 나눔수 1, 3, 5, 7 등으로 나눈 몫이 큰 순으로 의석을 배분하는 방식. [부록] 예시 참조.
11) 덴마크식은 셍뜨-라귀식의 변형으로 정당의 득표를 나눔수(Divisor) 1, 4, 7, 10 등으로 나눈 몫이 큰 순으로 의석을 배분하는 방식임. [부록] 예시 참조.

■ 사회민주당의 보정의석 4석을 권역단위와 선거구단위에 배분하는 방식은 [표 4]와 같음

○ 사회민주당이 3개 권역(Metropolitan Copenhagen, Sealand-Southern Denmark, Northern/Central Jutland)에서 얻은 득표를 셍뜨-라귀식에 따라 의석을 배분함

○ 각 권역의 득표수를 나눔수 1, 3, 5 등으로 나눈 몫이 큰 순으로 4석이 될 때까지 배열하면 1,280,794표(Sealand-Southern Denmark) > 1,180,538표(Northern and Central Jutland) > 1,057,655표(Metropolitan Copenhagen) > 426,931표(Sealand-Southern Denmark)임

○ 따라서 사회민주당의 보정의석 4석은 Metropolitan Copenhagen에 1석, Sealand-Southern Denmark에 2석, Northern and Central Jutland에 1석이 돌아감

○ 권역별 보정의석이 정해지면 덴마크식을 사용하여 다시 선거구단위로 하위배분함

|표 4| 보정의석의 단계별 배분 예시(2015년 덴마크 총선 사회민주당)

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th colspan="2">Metropolitan Copenhagen</th><th colspan="2">Sealand-Southern Denmark</th><th colspan="2">Northern/Central Jutland</th></tr>
<tr><td rowspan="6">권역별 배분</td><td>득표
(924.940)</td><td colspan="2">1,057,655</td><td colspan="2">1,280,794</td><td colspan="2">1,180,538</td></tr>
<tr><td>나눔수
(divisor)</td><td colspan="6">1, 3, 5, 7 ...(셍뜨-라귀식)</td></tr>
<tr><td>배분대상</td><td colspan="6">4석</td></tr>
<tr><td rowspan="3">몫
(quotient)</td><td>1,057,655</td><td>(1,057,655÷1)</td><td>1,280,794</td><td>(1,280,794÷1)</td><td>1,180,538</td><td>(1,180,538÷1)</td></tr>
<tr><td>352,552</td><td>(1,057,655÷3)</td><td>426,931</td><td>(1,280,794÷3)</td><td>393,513</td><td>(1,180,538÷3)</td></tr>
<tr><td>211,531</td><td>(1,057,655÷5)</td><td>256,159</td><td>(1,280,794÷5)</td><td>236,108</td><td>(1,180,538÷5)</td></tr>
<tr><td>의석수</td><td colspan="2">1</td><td colspan="2">2</td><td colspan="2">1</td></tr>
<tr><td rowspan="3">선거구별 배분</td><td colspan="6">권역 내 선거구별로 득표비례 배분</td></tr>
<tr><td>나눔수</td><td colspan="6">1, 4, 7, 10 ...(덴마크식)</td></tr>
<tr><td>몫</td><td colspan="6">(...)</td></tr>
</table>

자료: Danmarks Statistik, 「Folketingsvalg torsdag 18. juni 2015」, http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgopg/valgopg.htm 참조 재구성

■ 보정의석은 불비례를 보정하는 기능을 하기 때문에 비례성을 현저히 높이는 기능을 함. 의석보정에 따른 비례성 제고효과는 비례성 측정에 일반적으로 사용되는 불비례지수(Least Squares Index, LSQ)를 산출했을 때 잘 나타남[12)]

○ 의석보정을 실시하는 국가는 덴마크를 비롯하여 스웨덴, 노르웨이, 아이슬란드, 독일이 대표적임

○ 이들 국가에서 가장 최근 실시된 총선의 불비례지수를 산출하면 덴마크의 의석보정 후 불비례지수가 2.49로 가장 낮게 나타남. 따라서 의석보정의 비례성 제고효과는 덴마크가 가장 높음[13)]

- 국가별 보정 전·후의 불비례지수의 차이를 보면, 덴마크 4.84, 스웨덴 2.23, 노르웨이 3.03, 아이슬란드 4.33, 독일 0.71임

12) 불비례지수 LSQ = $\sqrt{[1/2\Sigma(v-s)2]}$ (v: 득표율, s: 의석점유율). 불비례지수가 0에 근접할수록 비례성이 높아짐.
13) 보정 전(前) 불비례지수는 보정의석을 제외한 의석수만으로 산출한 결과이며, 보정 후(後)의 불비례지수는 보정의석을 배분한 최종 결과로 불비례지수를 산출한 결과임.

|표 5| 보정의석제도 운영 국가의 불비례지수(LSQ) 비교

	덴마크	스웨덴	노르웨이	아이슬란드	독일
총선 년도	2019	2018	2017	2017	2017
보정 전(A)	7.33	3.18	6.03	6.23	4.43
보정 후(B)	2.49	0.95	3.00	1.90	3.72
차이(A-B)	4.84	2.23	3.03	4.33	0.71

주: 불비례지수 LSQ = $\sqrt{[1/2\Sigma(v-s)^2]}$ (v: 득표율, s: 의석점유율)
자료: 필자 작성

■ 덴마크의 보정의석방식은 비례성을 높이는 동시에 정당체제의 분산도를 높임. 2019년 덴마크 총선 결과에 정당의 분산수준을 측정하는 유효정당수(Effective Number of Parties, ENP)를 산출하면 보정의석 배분 전에는 4.57개로 나타나지만 배분 후에는 5.87개로 증가함[14)]

○ 물론 높은 비례성이 반드시 정당체제의 분산을 심화시키는 것은 아님. 그러나 비례성이 높으면 신생군소정당의 의석점유율을 높여 유효정당수를 높일 수 있다는 점에서 정당체제의 분산에 영향을 미칠 수 있음

2. 사회민주당의 정책외연 확장 vs. 정부구성의 불확실성 고조

■ 이번 총선에서 중도좌파연합이 승리할 수 있었던 요인은 이민과 난민정책에 대한 사회민주당의 정책 방향 선회에 따른 것으로 볼 수 있음[15)]

○ 사회민주당은 현 라스무센 총리가 이끄는 중도우파 내각의 반난민정책을 비판한 바 있으나, 2015년 총선 패배 후 새로운 당대표 메트 프레데릭센(Mette Frederiksen) 아래 이민과 난민문제에 대해 보수적 입장을 피력하는 등 강경기조로 선회했음[16)]

○ 사회민주당은 우파내각과 함께 난민이 소지한 금전이나 귀중품이 1만 크로네 이상일 경우 압수하여 난민지원금으로 사용할 수 있도록 하는 일명 보석법(jewelry law) 을 통과시켰음

○ 또한 난민의 국내유입 통로인 독일과의 국경 검색 강화, 난민의 가족 재결합 대기기간 연장, 영주권 취득요건 강화 등의 조치를 단행했음

○ 2018년 5월에는 공공장소에서 부르카를 착용할 경우 1,000 크로네의 벌금을 부과하는 법안을 통과시키는데도 찬성했음

14) 유효정당수는 정당의 상대적 크기로 가중치를 부여해 산출함($N=1/\Sigma Si^2$).
15) The Gardian, 「Denmark's centre-left set to win election with anti-immigration shift」 〈https://www.theguardian.com/world/2019/jun/04/denmark-centre-left-predicted-win-election-social-democrats-anti-immigration-policies〉.
16) NPR, 「In Denmark's Election, A Shift To The Left — Unlike In Much Of Europe」 〈https://www.npr.org/2019/06/07/730286066/in-denmarks-election-a-shift-to-the-left-unlike-in-much-of-europe〉.

■ 사회민주당의 '우파적 이민정책, 좌파적 사회정책'

○ 사회민주당은 비유럽국가로부터 유입되는 이민자의 연간한도를 정할 것을 제안하고, 난민이 밀집해 거주하는 게토(ghettos) 제거 등과 같은 조치의 필요성을 역설했음.[17] 또한 난민승인자의 노동의무제를 도입하고 강제추방을 늘리겠다는 공약을 내걸었음

○ 사회민주당은 우파연합의 정책인 이민자에 대한 강경노선을 유지하면서도 복지를 고수하는 선거전략을 취했음. 사회민주당의 프레데릭센 대표는 긴축재정을 끝내고 광범위한 복지프로그램을 확대할 것을 공약으로 약속했고, 환경문제에 대한 적극적인 입장도 밝혔음

○ 좌파정당의 전통적 영역인 환경문제가 최대이슈로 부각된 점도 지지확산에 기여했음. 10대 환경운동가 그레타 툰베리(Greta Thunberg)의 등장으로 환경문제는 총선을 앞두고 덴마크 유권자의 최대 이슈로 등장했음. 환경보호가 정치쟁점화되면서 우파정당보다는 좌파정당이 환경보호에 유능한 정당으로 인식되었고 이는 사회민주당에 대한 지지로 이어졌음

■ 사회민주당의 선거전략은 '정책외연의 확장을 통한 지지층 확대'로 해석할 수 있음

○ 2015년 발발한 유럽의 대규모 난민사태로 덴마크 내에서는 이민자들에 대한 반감과 부정적 인식이 팽배했고, 이는 유권자의 투표행태에 적지 않은 영향을 미쳤다고 볼 수 있음. 반이민을 내세운 우파 포퓰리즘 정당인 덴마크국민당이 2015년 총선에서 직전 총선보다 9%p 증가한 21%의 지지율을 얻은 사실이 이를 반증함

■ 사회민주당은 최대정당이 되었지만 선거승리는 좌파블럭 내 다른 정당들의 선전에 힘입은 바가 크다고 할 수 있음

○ 사회민주당의 정책선회로 인해 우파정당에서 좌파정당으로 이탈한 표의 규모는 상당한 규모로 볼 수 있음. 그럼에도 불구하고 사회민주당의 득표율이 지난 총선 대비 하락한 것은 극우성향의 덴마크국민당으로부터 사회민주당으로 넘어온 이탈표보다 사회민주당에서 다른 좌파정당으로의 이탈표가 더 많았기 때문임. 예컨대, 사회국민당은 4.2%에서 7%로, 사회자유당은 4.6%에서 8.6%로 약 2배 증가한 득표율을 보였음[18]

■ 사회민주당의 정책선회는 선거승리를 가져왔지만 연정구성과 총리임명에서 어려움을 초래할 수 있음

○ 사회민주당의 반이민자 정책에 대해 같은 좌파연합 소속 정당들의 비판이 적지 않음. 이번 총선에서 13석을 확보한 적녹연맹은 사회적 부조의 상한 철폐를 주장하고, 16석을 얻은 사회자유당은 이민정책의 완화를 비롯하여 환경문제에 대한 적극적 대응과 비(非)유럽연합 출신 숙련노동자의 노동 및 체류허가 발급을 위한 최저임금 감경을 요구함[19]

---

17) Denmark's social democrats beat the migrant-bashers at their game 〈https://www.economist.com/europe/2019/06/09/denmarks-social-democrats-beat-the-migrant-bashers-at-their-game〉.

18) The Economist, 「Denmark's social democrats beat the migrant-bashers at their game」 〈https://www.economist.com/europe/2019/06/09/denmarks-social-democrats-beat-the-migrant-bashers-at-their-game〉.

19) The Lokal, 「What do Denmark's left-wing parties want in talks to form new government?」 〈https://www.thelocal.dk/20190607/what-do-denmarks-left-wing-parties-want-in-talks-to-form-new-government〉.

○ 사회국민당도 환경 및 이민정책 개선과 더불어 국제연합(UN)의 난민할당을 반대하고 난민시설에서의 아동에 대한 환경개선을 요구함. 그러나 사회민주당은 현 정부의 이민정책을 유지한다는 입장이며, 아동보육시설의 근로자 1인당 아동수에 대한 할당제 보장을 거부했음[20]

○ 따라서 사회민주당이 좌파연합 내 정당들과 이민자문제에 관해 정책균열을 극복하여 접점을 찾지 못할 경우 향후 연정파트너를 찾는 것이 어려울 뿐만 아니라 사회민주당 단독으로 소수내각을 구성하더라도 향후 정국운영에 난항이 예상됨

Ⅴ 나가며

■ 사회민주당의 선거승리는 전통적인 영역을 넘는 정책스펙트럼의 확장에 힘입은 바가 큼

○ 사회민주당은 복지, 환경과 같이 전통적으로 강세를 보이는 정책분야에서 일관성을 유지함으로써 지지층의 이탈을 막는 동시에 우파정당의 반이민정책도 선점하는 전략을 구사함으로써 지지층 확대를 견인했다고 할 수 있음

■ 덴마크와 같은 다당체제 하에서는 정당간 연정이 불가피한데, 사회민주당으로서는 연정파트너를 찾는 것이 쉽지 않음. 그런 점에서 향후 좌파연합 내 정당간 연정구성 협상이 장기화되고 난항에 빠질 수 있음

■ 사회민주당이 단독으로 내각을 구성하더라도 좌파연합의 지지가 없으면 정국운영은 물론 당장 사회민주당 당수의 총리선출도 어려워질 수 있음

■ 연정구성 협의가 가시적인 성과를 보이려면 무엇보다 이민문제에 대한 좌파연합 내 정당간 정책조율이 선행되어야 할 것임

○ 좌파연합 내 정당간 환경, 아동, 이민자 등에 대한 정책적 간극이 존재하지만, 특히 이민정책이 사회민주당과 좌파정당들이 첨예하게 대립하는 되는 지점임

○ 연정의 성패여부는 사회민주당과 좌파정당들이 반이민정책을 둘러싸고 서로 수용할 수 있는 공유점을 모색하기 위해 얼마나 유연성을 보이는가에 달려있을 것임

○ 사회민주당으로서는 향후 안정적인 내각구성 및 운영을 위해서는 좌파연합의 지지 확보가 절대적으로 필요하므로 기존 이민정책에 대한 현 강경기조를 일정 수준 완화하는 정책적 변화를 꾀할 가능성이 높음

20) The Lokal, 「Election 2019: Danish PM candidate refuses to guarantee childcare ratios」 〈https://www.thelocal.dk/20190603/election-2019-danish-pm-candidate-refuses-to-guarantee-childcare-ratios〉.

참고문헌

Danmarks Statistik, 「Folketingsvalg torsdag 18. juni 2015」<http://www.dst.dk/valg/Valg1487635/valgopg/valgopg.htm>

Danmarks Statistiks valghjemmeside, 「Folketingsvalg onsdag 5. juni 2019, Fintællings resultat」 <http://dst.dk/valg/Valg1684447/valgopg/valgopgHL.htm>

European Commission for Democracy through Law, 「Report on Constituency Delineation and Seat Allocation」 Study No. 873 / 2017

Folketinget, 「Regeringerne efter grundloven af 5. juni 1953」 <https://web.archive.org/web/20080208105303/http://www.folketinget.dk/BAGGRUND/00000045/00232611.htm>

Folketinget, 「Results of the Danish election」 <https://www.thedanishparliament.dk/news/2015/06/2015_eng_results>

Folketinget, 「The Parliamentary Electoral System in Denmark」 <https://www.thedanishparliament.dk/~/media/pdf/publikationer/english/the-parliamentary-system-of-denmark_2011.ashx>

NPR, 「In Denmark's Election, A Shift To The Left — Unlike In Much Of Europe」 <https://www.npr.org/2019/06/07/730286066/in-denmarks-election-a-shift-to-the-left-unlike-in-much-of-europe>

OSCE, 「Denmark General Elections 5 June 2019」 <https://www.osce.org/odihr/elections/denmark/419231?download=true>

Statistics Denmark, 「Election to the Parliament 2019 by region, result of the election and time」 <https://www.statistikbanken.dk/FV19TOT>

The Economist, 「Denmark's social democrats beat the migrant-bashers at their game」 <https://www.economist.com/europe/2019/06/09/denmarks-social-democrats-beat-the-migrant-bashers-at-their-game>

The Gardian, 「Denmark's centre-left set to win election with anti-immigration shift」 <https://www.theguardian.com/world/2019/jun/04/denmark-centre-left-predicted-win-election-social-democrats-anti-immigration-policies>

The Lokal, 「Election 2019: Danish PM candidate refuses to guarantee childcare ratios」 <https://www.thelocal.dk/20190603/election-2019-danish-pm-candidate-refuses-to-guarantee-childcare-ratios>

The Lokal, 「What do Denmark's left-wing parties want in talks to form new government?」 <https://www.thelocal.dk/20190607/what-do-denmarks-left-wing-parties-want-in-talks-to-form-new-government>

|부록| 의석배분방식 예시[21)]

[동트식]

		A정당	B정당	C정당
득표수		10,000	6,000	1,500
나눔수	1	10,000*(1)*	6,000*(2)*	1,500
	2	5,000*(3)*	3,000*(5)*	750
	3	3,333*(4)*	2,000	
	4	2,500*(6)*		
의석수		4	2	0

[셍뜨-라귀식]

		A정당	B정당	C정당
득표수		10,000	6,000	1,500
나눔수	1	10,000*(1)*	6,000*(2)*	1,500*(6)*
	3	3,333*(3)*	2,000*(4)*	500
	5	2,000*(5)*	1,200	
의석수		3	2	1

[스칸디나비아식(I)]

		A정당	B정당	C정당
득표수		10,000	6,000	1,500
나눔수	1.4	7,143*(1)*	4,286*(2)*	1,071
	3	3,333*(3)*	2,000*(4)*	500
	5	2,000*(5)*	1,200	
	7	1,429*(6)*		
의석수		4	2	0

[스칸디나비아식(II)]

		A정당	B정당	C정당
득표수		10,000	6,000	1,500
나눔수	1.2	8,333*(1)*	5,000*(2)*	1,250
	3	3,333*(3)*	2,000*(4)*	500
	5	2,000*(5)*	1,200	
	7	1,429*(6)*		
의석수		4	2	0

[덴마크식]

		A정당	B정당	C정당
득표수		10,000	6,000	1,500
나눔수	1	10,000*(1)*	6,000*(2)*	1,500*(4)*
	4	2,500*(3)*	1,500*(5)*	375
	7	1,429*(6)*	857	
의석수		3	2	1

[헤어식/헤어-니마이어식]

	득표수	헤어쿼터 (총득표/정당득표)	득표/헤어쿼터	정수	소수점이하 최대잔여수	계
A정당	10,000	2916.7	3.43	3	0	3
B정당	6,000		2.06	2	0	2
C정당	1,500		0.51	0	1	1
계	17,500		6.00	5	1	6

21) A정당: 10,000표, B정당: 6,000표, C정당: 1,500표, 총의석: 6석.

NARS 현안분석 vol. 62

2019년 덴마크 총선 결과 분석

NARS National Assembly Research Service
(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(代)
www.nars.go.kr