

National Assembly Research Service

정당득표와 의석점유의 모순 : 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

정당득표와 의석점유의 모순 : 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로

김종갑(정치의회팀 입법조사관)

2011. 12. 28.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

요 약

독일선거제도는 다수제와 비례제의 특징을 동시에 가지고 있으면서 높은 비례성을 보이는 제도라는 점에서 선거제도 개혁논의가 있을 때마다 바람직한 제도유형으로 언급되어 왔다.

하지만 독일선거제도의 ‘모순’에 대한 논의와 연구는 부족한 실정이다. 높은 비례성의 이면에는 '정당득표와 의석전환의 역전'이 나타나는 '부정적 득표비중(negative voting weight)¹⁾'이라는 심각한 문제가 있다. 부정적 득표비중은 그 형태와 발생메커니즘으로 볼 때 독일선거제도 하에서만 나타나는 특수한 현상으로도 볼 수 있겠지만, 본질적으로는 모든 선거제도의 이론적 근거와 맥락을 같이 하는 문제이다. 득표비중(weight of votes)이 왜곡되지 않고 공정하게 의석으로 반영되는 제도의 마련은 모든 선거제도가 지향하는 목적이기 때문이다.

2008년 7월 3일 독일 연방헌법재판소는 부정적 득표비중을 초래하는 연방선거법에 대해 위헌결정을 내리고, 2011년 6월 30일까지 연방선거법 관련조항에 대한 개정안을 마련하도록 결정하였다. 개정시한이 3개월 지난 2011년 9월 29일 연방하원은 집권여당인 기민/기사연·자민당의 개정안을 통과시켰다. 곧 이어 2011년 10월 14일에는 연방상원의 승인절차가 끝나고 연방대통령의 서명을 받기 위해 제출된 상태이다.

이 보고서에서는 독일연방헌법재판소에서 위헌판결을 받은 부정적 득표비중의 개념적 정의와 발생 원인을 살펴보고, 2011년 9월 5일 독일하원 내무위원회에서 개최된 전문가공청회에서 각 정당이 제시한 부정적 득표비중의 해법에

1) 부정적 득표비중은 정당득표가 많으면 의석이 줄어들고, 득표가 적으면 의석이 늘어나는 ‘득표와 의석의 역전현상’을 말한다. 이 보고서 p.13 참조

대한 개정안과 진술인 의견 등을 요약·정리하였다.

독일 상하원을 통과한 기민/기사연·자민당의 개정안은 부정적 득표비중의 해결방안으로, 현행 연방선거법 7조에서 규정하고 있는 주명부간 연결을 차단하고, 득표율이 아닌 유권자수를 기준으로 주별 의석을 할당하는 방식을 제안하였다. 또한 주별 의석배분에서 초과의석을 인정하고, 정당의 잔여표를 추가 의석으로 반영하는 것을 핵심내용으로 한다.

이 보고서에서는 기민/기사연·자민당의 개정안을 한국의 지난 18대 총선에 적용하여 제도효과와 시사점을 살펴보았다. 시뮬레이션 결과, 한나라당은 호남·제주 권역에서 4석, 민주당은 영남 권역에서 9석을 얻어 지역주의를 완화시킬 수 있는 가능성을 보여주는 것으로 나타났다. 무엇보다 사표를 최소화하여 비례성을 높이고 부정적 득표비중의 모순을 해결할 수 있다는 점에서 개정안이 갖는 의미는 크다고 할 수 있다. 또 유권자수에 따라 권역별 할당의석을 결정하기 때문에 대표성 구현에 충실할 수 있는 장점도 있다.

다만 전체의석이 유동적이라는 점은 한국선거제도에 적용하는데 장애가 될 수 있다. 독일의 경우와 달리 한국에서는 선거 때마다 변화하는 의석수에 거부감을 가질 수 있고, 의석수의 증가 자체에 비판적인 여론이 조성될 가능성도 있다. 이처럼 기민/기사연·자민당의 개정안이 갖는 장단점과 제도적 효과에 대한 면밀한 분석은 한국 선거제도 개혁논의의 지평을 넓힐 수 있는 계기가 될 것이다.

차 례

□ 요약

I. 머리말 / 1

II. 독일 연방하원 선거제도의 특징 / 3

1. 인물대표와 비례대표의 결합 3
2. 초과의원석(surplus mandates) 4
3. 의석배분방식 6

III. 선거법 개정의 배경 및 쟁점 / 8

1. 부정적 득표비중(negative voting weight) 8
2. 2005년 10월 2일 드레스덴(Dresden) 재선거 9
3. 2008년 연방헌법재판소 결정 12

IV. 정당별 선거법 개정안 / 14

1. 기민/기사연·자민당 모델 14
2. 사민당 22
3. 좌파당 27
4. 연맹90/녹색당 30
5. 정당별 개정안에 대한 전문가 견해의 요지 34

V. 기민/기사연·자민당 모델의 한국 적용과 시사점 / 37

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 초과의식 예시	4
[표 2] 2009년 연방하원선거의 정당별 의식분포	6
[표 3] 초과의식 24석의 주별 · 정당별 분포	6
[표 4] Alabama paradox 사례	7
[표 5] 부정적 득표비중 예시	9
[표 6] 정당별 상위배분	10
[표 6-1] 주별 하위배분	10
[표 7] 정당별 상위배분(부정적 득표비중 발생사례)	11
[표 7-1] 주별 하위배분(기민연)	12
[표 8] 유권자수에 따른 총의식 배분(생라그췌퍼스 방식)	17
[표 8-1] 정당득표에 따른 주별 하위배분	18
[표 8-2] 잔여표의 추가의식 산정	20
[표 8-3] 최종 의식배분	21
[표 9] 정당별 상위배분	22
[표 9-1] 주별 하위배분	23
[표 9-2] 의식조정	25
[표 9-3] 주별 수정배분	25
[표 10] 정당별 상위배분	28
[표 10-1] 주별 하위배분	29
[표 11] 정당별 상위배분	32
[표 11-1] 초과의식 탈락대상	32
[표 11-2] 주별 하위배분	32
[표 12] 정당별 부정적 득표비중 개정안 비교	35

[표 13] 기민기사연·자민당 모델 적용시 권역별 의석배분(2008년 18대 총선 적용)	38
[표 13-1] 정당득표에 따른 주별 하위배분	38
[표 13-2] 잔여표의 추가의석 산정	40
[표 13-3] 최종 의석배분	41

약 칭

MMM : Mixed Member Majoritarian = 병립식 혼합선거제도
 MMP : Mixed Member Proportional = 연동식 혼합선거제도
 NVW : Negative voting weight = 부정적 득표비중
 CDU : Christlich-Demokratische Union Deutschlands = 기민연
 CSU : Christlich-Sozialistische Union Deutschlands = 기사연
 SPD : Sozialdemokratische Partei Deutschlands = 사민당
 Die Linke = 좌파당
 Bündnis90/GRÜNE = 연맹90/녹색당
 FDP : Free Demokratische Partei = 자민당
 SH : Schleswig-Holstein = 쉴레스비히-홀슈타인 주
 MV : Meklenburg-Vorpommern = 메클렌부르크-포어폼른 주
 HH : Hansestadt Hamburg = 함부르크 주
 NI : Niedersachsen = 니더작센 주
 HB : Hansestadt Bremen = 브레멘 주
 BB : Brandenburg = 브란덴부르크 주
 ST : Sachsen-Anhalt = 작센-안할트 주
 BE : Berlin = 베를린 주
 NW : Nordrhein-Westfalen = 노르트라인-베스트팔렌 주
 SN : Sachsen = 작센 주
 HE : Hessen = 헤센 주
 TH : Thüringen = 튀링겐 주
 RP : Rheinland-Pfalz = 라인란트-팔츠 주
 BY : Bayern = 바이에른 주
 BW : Baden-Württemberg = 바덴-뷔르템베르크 주
 SL : Saarland = 잘란트 주

I. 머리말

독일선거제도는 그동안 학계와 정치권의 큰 관심과 주목을 받아 왔다. 무엇보다 우리와 같은 단순다수제와 비례제의 혼합식이라는 공통점이 있고, 혼합식 중에서도 높은 비례성을 보인다는 점에서 우리의 선거제도에 접목하려는 시도들이 있었다.

그러나 독일선거제도에 대한 높은 관심에 비해 깊이 있는 연구는 부족한 실정이다. 특히 독일식에서 대표적인 장점으로 간주되는 ‘인물화 된 비례제’의 특성의 연계가 역설적으로 제도적 모순을 초래하고 있다는 사실은 우리의 선거연구에서 다루지 못했던 부분이다.

‘부정적 득표비중’으로 지칭되는 독일식의 모순은 그 형태와 발생 메커니즘으로 볼 때 독일선거제도 하에서만 나타나는 ‘특수한 현상’으로도 볼 수 있겠지만, 본질적으로는 모든 선거제도의 이론적 근거와 맥락을 같이 하는 문제이다. 득표비중(weight of votes)이 공정하게 의석으로 반영되는 구조를 구현하는 문제는 모든 선거제도가 지향하는 목적이기 때문이다.

독일선거제도는 부정적 득표비중의 모순으로 2008년 7월 3일 연방헌법재판소에서 위헌판결을 받았다. 주요 정당들은 부정적 득표비중의 해결방안을 담은 선거법 개정안을 제출하였지만 합의를 이루지 못하다가, 2011년 9월 29일 하원 기명투표로 집권여당인 기민/기사연·자민당의 안이 통과되었다. 2011년 10월 14일에는 상원의 비준절차도 끝나고, 이제 연방대통령의 서명과 연방관보에 공표되면 새로운 선거법으로서 효력을 갖게 된다.

이 보고서에서는 독일의 주요 정당(기민/기사연·자민당, 사민당, 좌파당, 연맹90/녹색당)이 부정적 득표비중을 해결하기 위해 발의한 선거법 개정안의

내용과, 2011년 9월 5일 개최된 선거법 공청회에서 전문가들이 지적하고 있는 정당별 개정안에 대한 견해를 요약·정리하였다. 마지막 결론 부분에서는 기민/기사연·자민당의 개정안을 한국의 18대 총선결과에 적용하여 한국의 선거제도 개혁에 어떤 함의와 시사점을 갖는가를 살펴보았다. 이를 통해 우리의 선거제도 개선논의의 지평을 넓히고 한국선거제도의 바람직한 지향점을 제시하고자 한다.

II. 독일 연방하원 선거제도의 특징

1. 인물대표와 비례대표의 결합

독일선거제도는 지역구와 비례대표를 결합한 혼합식 선거제도(mixed member system)로서 유권자는 지역구후보와 정당명부에 각각 1표씩 행사한다. 의석배분은 2단계로 이루어진다. 우선 지역구와 비례대표를 합한 전체의석 598석을 정당의 득표율에 따라 정당별로 1차배분하고, 그 다음 정당의 주별 득표율에 따라 각 주에 2차 배분한다.²⁾ 2차 배분과정에서는 지역구의석이 우선적으로 배분된다. 정당의 지역구 의석이 비례의석보다 적은 경우 의석수의 변동이 없으나, 만약 지역구 의석수가 해당 주에 배정된 의석수보다 많으면 그 잉여분의 의석수는 초과의석(surplus mandates)으로 모두 인정된다.³⁾ 이처럼 독일식 선거제도는 의석수를 정하는 방식에 있어서는 비례대표제를 따르지만, 당선인결정은 지역구 직선대표와 비례명부를 혼합한 방식을 채택하고 있다.

의석배분방식에서 나타나듯이 독일식에서 정당투표는 정당이 획득할 수 있는 의석규모를 결정하는 일차적인 기준이 된다. 반면 지역구투표는 의석규모의 결정에 있어서 역할을 하지 못한다. 물론 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 초과의석을 인정하지만, 의석배분은 전적으로 정당득표에 따라 이루어진다. 따라서 독일식 선거제도는 인물선거의 특성이 가미된 비례대표 중심의 선거제도라고 할 수 있다.

2) 1차배분을 연방차원에서 실시하는 “상위배분”, 2차배분을 주단위에서 실시하는 “하위배분”으로 구분하기도 함

3) 2차배분에서 발생하는 초과의석은 “내생적 초과의석”이라 명명됨. 내생적 초과의석은 정당이 해당 주에서 획득한 득표율에 따라 배분된 의석보다 지역구 선출의석이 많을 경우 발생한다. 한편 1차배분에서 정당득표율에 따라 배분된 의석보다 해당 정당의 지역구 선출의석이 많을 경우에도 초과의석이 발생하는데, 이를 “외생적 초과의석”이라 칭함

2. 초과의석(surplus mandates)

연방차원에서 정당별로 배분된 의석은 개별 정당의 주단위로 해당 정당의 주별 득표율에 따라 배분된다. 이 때 정당의 지역구 의석이 비례의석보다 적은 경우라면 의석수의 변동이 없으나, 만약 지역구 의석수가 해당권역에 할당된 의석수보다 많으면 그 잉여분의 의석수는 초과의석이라 하여 모두 인정된다.

예를 들어, 총의석 100석 중 지역구와 비례명부로 각각 50석씩 채운다고 가정하자. A, B, C정당이 각각 50%, 30%, 20%의 득표율을 보였다면 정당별 배분의석은 A정당 50석, B정당 30석, C정당 20석이 된다. 지역구의석의 분포를 보면 A정당과 B정당은 지역구에서 배분의석보다 적은 수의 지역구의석을 얻었고, C정당만 배분의석 20석보다 많은 25석을 얻었다. 따라서 A정당과 B정당은 지역구의석을 먼저 채우고 나머지는 비례의석으로 채운다. 하지만 C정당의 경우 지역구의석이 배분의석보다 5석 많으므로 비례의석은 얻지 못하고 지역구의석 25만으로 채우게 된다. 이 때 C정당의 지역구의석 25석 중 배분의석 20석을 넘는 5석은 초과의석으로 명명되고, 이 초과의석수만큼 전체의석은 증가하게 되는 것이다.

[표 1] 초과의석 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: 필자 작성

독일선거제도에서 초과의석이 혼란스럽게 인식되는 것은 초과의석의 발생 원리 때문이라기보다 초과의석이 갖는 성격에 있다. 초과의석은 정당득표율에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 발생하므로 지역구의석이다. 하지만 초과의석으로 늘어나게 되는 의석은 비례의석이다. 지역구의석은 고정되어 있기 때문에 늘어날 수 없다. 초과의석이 발생한 만큼 다른 정당의 지역구의석과 비례의석의 분포가 달라지기 때문에 비례의석이 늘어나는 것이고, 이는 전체의석의 증가로 나타나게 된다.

초과의석은 의석배분과정 중 어느 단계에서 발생하였는가에 따라 '내생적 초과의석(internal surplus mandates)'과 '외생적 초과의석(external surplus mandates)'으로 구분된다. 내생적 초과의석은 주별 배분과정에서 발생하는 초과 의석인 반면, 외생적 초과의석은 정당의 전국득표율에 따라 배분되는 연방 차원의 초과 의석이다. 내생적 초과 의석과 외생적 초과 의석 모두 지역구의석의 과잉으로 발생하지만 실제로는 비례의석으로 나타난다.

외생적 초과의석은 특정 주 한 곳에서 독점적으로 의석을 획득하는 정당의 경우 발생할 확률이 높다. 2009년 독일총선에서 처음으로 외생적 초과의석이 발생하였는데, 3석 모두 바이에른(Bayern) 주에서만 절대적인 영향력을 갖는 기사연(CSU)에서 나타났다.⁴⁾

초과의석의 유형 중 내생적 초과의석은 정당의 주별 의석배분이 서로 연결되어 있기 때문에 발생하며, 부정적 득표비중의 발생 원인이 된다. 지난 2009년 독일 총선의 경우 24석의 초과의석이 발생하였는데, 이 중 3석은 기사연이 얻은 외생적 초과의석이고, 21석은 기민연이 주차원에서 얻은 내생적 초과 의석이다.

4) <http://www.bundeswahlleiter.de>

[표 2] 2009년 연방하원선거의 정당별 의석분포

정당*	정당득표	득표율(%)	지역구의석	초과의석	명부의석	최종의석
CDU	11828277	27.3	173	21	21	194
SPD	9990488	23.0	64	-	82	146
FDP	6316080	14.6	-	-	93	93
DIE LINKE	5155933	11.9	16	-	60	76
GRÜNE	4643272	10.7	1	-	67	68
CSU	2830238	6.5	45	-	-	45
계			299	24	323	622

자료: www.bundeswahlleiter.de 참조 필자 작성

주: 정당명은 이 보고서 약칭 참조. 명부의석은 598석의 정당별 배분의석이 아닌 지역구의석을 제외한 비례의석을 의미함

[표 3] 초과의석 24석의 주별·정당별 분포

주	정당	초과의석수	주	정당	초과의석수
Schleswig-Holstein	기민연	1	Rheinland-Pfalz	기민연	2
Thüringen	기민연	1	Sachsen	기민연	4
Saarland	기민연	1	Baden-Württemberg	기민연	10
Mecklenburg-Vorpommern	기민연	2	Bayern	기사연	3

자료: www.bundeswahlleiter.de 참조 필자 작성,

3. 의석배분방식

독일의 현행 의석배분방식은 생라그웨퍼스(Sainte-Laguë/Schepers)⁵⁾ 방식이다. 생라그웨퍼스 방식은 나눔제수방식에 의해 의석을 배분하는 방식으로 각각의 정당 득표수를 0.5, 1.5, 2.5, ..., n-0.5의 제수로 순차적으로 나눈 다음 이들 각각의 몫을 구하고 그 몫의 수치가 큰 숫자부터 의석을 배분해 나가는

5) http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/azur/azur_4.html

방식이다.

2005년 총선까지 헤어니마이어(Hare-Niemeyer) 방식을 사용하였으나, 앨라바마 패러독스(Alabama-Paradox)⁶⁾의 발생가능성으로 2009년 총선부터 쉐라그 쉐퍼스 방식으로 변경하였다.

의석배분방식은 초과의석의 발생과도 관련이 있다. 헤어니마이어식과 같은 최대잔여식이 나눴수방식인 동트식이나 쉐라그식에 비해 초과의석의 발생에 유리하게 작용할 수 있다.⁷⁾

- 6) 앨라바마 패러독스는 총의석이 늘어날 때 특정 정당의 의석이 줄어들고, 반대로 총의석이 줄어들 때 어느 한 정당의 의석이 늘어나는 의석배분방식에 기인하는 모순임. 이러한 모순은 1880년 미국에서 하원의석의 주별 배분과정에서 나타난 모순임. Daniel Lübbert(2009), pp.35-36 참조

[표 4] Alabama paradox 사례

주	인구수	쿼터(299석)	쿼터(300석)
Alabama	1.262.505	7,646	7,671
Texas	1.591.749	9,640	9,672
Illinois	3.077.871	18,640	18,702
(...)			
USA total	49.371.340	299	300

- 7) Daniel Lübbert, *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundestags-Wahlrechts*. Deutscher Bundestag Info-Brief, 2009, p.12.

III. 선거법 개정의 배경 및 쟁점

1. 부정적 득표비중(negative voting weight)

부정적 득표비중은 정당득표가 많으면 의석이 줄어들고, 득표가 적으면 의석이 늘어나는 ‘득표와 의석의 역전현상’을 말한다. 따라서 유권자의 투표가 동일한 가치 또는 비중을 가지지 못하고 그 결과가 왜곡된다. 부정적 득표비중은 지역구의석이 배분의석보다 많고, 주별 의석배분이 서로 연결되기 때문에 나타나는 현상으로서 초과의석의 발생과 밀접한 관련을 가진다. 초과의석 중에서도 연방차원에서 발생하는 외생적 초과의석의 경우 부정적 득표비중이 발생하지 않지만, 내생적 초과의석이 발생하는 곳에서는 항상 부정적 득표비중이 나타날 수 있다.⁸⁾ 따라서 내생적 초과의석을 차단하는 것이 곧 부정적 득표비중의 문제를 해결하는 방안이라 할 수 있다.

예를 들어 총의석 598석, 전체 정당득표수가 5,980,000표일 때 P정당이 250,000표를 얻고 A주와 B주에서 각각 106,000표와 144,000표를 얻었다고 가정하자. 25석을 배분하면 A주에 11석, B주에 14석이 할당된다. 그런데 A주와 B주의 지역구의석이 각각 11석과 6석이라면 실제 의석배분은 A주는 지역구의석 11석으로 모두 채워지고, B주의 경우 지역구의석 6석과 비례의석 8석으로 채워진다. 그러나 P정당이 A주에서 5,000표가 적은 245,000표를 획득했다고 하면 결과는 달라진다. A주에서는 101,000표에 대한 10석이, B주에서는 10석을 제외한 나머지 15석이 할당된다. 이 경우 A주의 지역구의석이 명부의석보다 1석(초과의석) 많은 11석이므로 총의석은 26석이 된다. 따라서 P정당은 정

8) 연방헌법재판소 판결문. 연방헌법재판소 판결문(2008.7.3) http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

당득표가 5,000표 적음에도 불구하고 오히려 총의석이 1석 증가하는 모순적 현상이 발생하는 것이다.

[표 5] 부정적 득표비중 예시

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

↓

	비례의석	지역구의석	총의석
A주	11	11	11
B주	14	6	14
계	25	17	25

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

↓

	비례의석	지역구의석	총의석
A주	10	11	11(초과의석1석)
B주	15	6	15
계	25	17	26

주: 의석산정에는 최대잔여방식인 헤어-니마이어식이 적용되었음

2. 2005년 10월 2일 드레스덴(Dresden) 재선거

부정적 득표비중 문제가 독일에서 광범위하게 인식되기 시작한 계기는 2005년 10월 2일 드레스덴(Dresden) 제1선거구에서 실시된 재선거였다. 드레스덴 제1선거구에 출마한 민족민주당(Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD)의 Kerstin Lorenz 후보가 사망함에 따라 2005년 9월 18에 실시된 제16대 독일 연방하원선거에서는 드레스덴 선거구만 제외되었다.

2005년 9월 18일 총선에서 기민연(CDU)은 총 173석을 얻었고, 브레멘(HB)과 바덴-뷔르템베르크(BW)에서 각각 47석과 13석을 얻었다. 드레스덴 제1선거구가 속한 작센(Sachsen) 주에서 기민연은 배분의석 10석, 지역구의석 13석으로 3석의 초과의를 얻었다.

[표 6] 정당별 상위배분

정당	정당득표	(정당득표/총득표) x총의석	정수	소수	추가의원	배분의석
CDU	13,096,556	172.822	172	0.822	1	173
SPD	16,148,240	212.888	213	0.888	1	214
CSU	3,494,564	46.046	46	0.046	0	46
GRUNE	3,826,194	50.232	50	0.232	0	50
FDP	4,619,519	60.996	61	0.996	1	62
Die Linke	4,086,134	53.820	53	0.820	0	53
계	45,271,207		595		3	598

주: 의석할당방식은 최대잔여방식인 헤어-니마이어식이 적용되었음

[표 6-1] 주별 하위배분

정당	정당득표	(정당득표/ 총득표)*총의석	정수	소수	추가 의원	배분 의석	지역구	초과 의원	총의석
SH	623,922	8.242	8	0.242	0	8	6	0	8
HH	272,798	3.604	3	0.604	1	4	0	0	4
NI	1,599,867	21.134	21	0.134	0	21	4	0	21
HB	82,411	1.089	1	0.089	0	1	0	0	1
NW	3,524,374	46.555	46	0.555	1	47	24	0	47
HE	1,130,099	14.928	14	0.928	1	15	8	0	15
RP	877,213	11.588	11	0.588	1	12	10	0	12
BW	2,282,729	30.154	30	0.154	0	30	33	3	33
SL	191,065	2.524	2	0.524	0	2	0	0	2
BE	408,809	5.400	5	0.400	0	5	1	0	5
MV	293,278	3.874	3	0.874	1	4	3	0	4
BB	322,394	4.259	4	0.259	0	4	0	0	4
ST	357,638	4.724	4	0.724	1	5	0	0	5
TH	372,593	4.922	4	0.922	1	5	3	0	5
SN	757,366	10.004	10	0.004	0	10	13	3	13
계	13,096,556	173.000	166	7	7	173	105	6	179

2005년 10월 2일 드레스덴 재선거에서 기민연은 초과의석 3석을 유지할 수 있었다. 그런데 만약 기민연이 이 지역에서 42,000표 이상의 정당득표를 얻었다면 초과의석이 6석에서 5석으로 줄어 1석을 잃는 결과를 가져왔을 것이다.⁹⁾ 작센(SN)주에 배분된 총의석은 13석으로 동일하지만, 정당득표가 42,000표 이상 일 경우 노르트라인-베스트팔렌(NW) 주의 총의석은 46석으로 줄어들기 때문이다. 드레스덴의 유권자는 선거예측결과를 통해 이러한 사실을 인지하게 되었고, 기민연이 아닌 자민당에게 제2투표를 줌으로써 42,000표 이하가 되어 초과의석 3석을 유지할 수 있었다.

[표 7] 정당별 상위배분(부정적 득표비중 발생사례)¹⁰⁾

정당	정당득표	(정당득표/총 득표)x총의석)	정수	소수	추가의원	배분의 석
CDU	13,138,556	173.420	173	0.420	1	174
SPD	16,148,240	212.888	212	0.888	1	213
CSU	3,494,564	46.046	46	0.046	0	46
GRUNE	3,826,194	50.232	50	0.194	1	51
FDP	4,619,519	60.996	60	0.519	1	61
Linke	4,086,134	53.820	53	0.134	0	53
계	45,271,207		594		4	598

9) 작센주에서 초과의석이 줄어드는 것은 배분의석이 10석에서 11석으로 늘어나기 때문이다. 정당득표수가 늘어나면 주(주)간 배분의석과 소수점 이하 수치도 달라진다. 배분의석이 1석 늘어나면 초과의원(비례의원)이 1석(3석→2석) 줄어들고 기민연(CDU)의 총의석은 179석에서 178석으로 줄어드는 결과를 가져오는 것이다. 이 사례처럼 정당득표가 많아지는데, 비례의석은 오히려 줄어드는 역전 현상이 바로 부정적 득표비중이다.

10) 2005년 10월 2일 드레스덴 재선거에서 기민연이 42,000표를 얻었을 경우임

[표 7-1] 주별 하위배분(기민연)

주	정당득표	(정당득표/ 총득표)*총의석	정수	소수	추가 의석	배분 의석	지역구	초과 의석	총의석
(...)									
NW	3,524,374	46.407	46	0.407	0	46	24	0	46
(...)									
SN	799,366	10.526	10	0.526	1	11	13	2	13
계	13,138,556						105	5	178

이처럼 기민연 유권자들이 의도적으로 기민연의 정당득표수가 일정 수준 이하가 되도록 한 드레스덴 재선거는 부정적 득표비중의 대표적 사례로 꼽힌다. 드레스덴 사례는 부정적 득표비중이 단순히 투표가치의 불평등이나 득표-의석간 불비례성의 문제를 넘어 더 큰 문제를 내포하고 있음을 말해준다. 부정적 득표비중으로 인해 적은 표를 얻은 정당에게 더 많은 의석이 배분되고, 반대로 많은 표를 얻은 정당은 적은 의석이 배분될 수 있기 때문에 유권자가 지지정당이 더 많은 의석을 얻도록 지지정당에게 투표하지 않는 현상이 나타날 수 있는 것이다.

3. 2008년 연방헌법재판소 결정

2008년 7월 3일 독일 연방헌법재판소는 정당득표의 증가가 주별 비례의석의 감소로 이어지고, 정당득표의 감소가 주별 비례의석의 증가를 초래하는 현행 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 일부 조항이 독일기본법(Grundgesetz) 제38장 제1항제1호에서 명시하고 있는 평등선거의 원칙과 직접선거의 원칙(Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit)을 침해한다고 해석하였다. 이에 연방헌법재판소는 2011년 6월 30일까지 연방선거법의 관련조항(제6조제3항 및 제4항, 제

7조제3항)에 대한 개정안을 마련하도록 결정하였다(2BvC 1/07, 2BvC 7/07).¹¹⁾

위헌판결의 대상이 된 연방선거법 조항은 제6조(주명부의 선출) 4항 및 5항 그리고 제7조(주명부간 연결) 3항이다. 6조4항은 비례명부의석에서 해당 주의 지역구의석을 감산하고 나머지 의석을 비례명부순으로 채우도록 규정하고 있으며, 비례명부에 등재된 후보가 지역구에서 당선된 경우 그 비례명부는 고려되지 않으며, 주명부에 후보자의 수보다 더 많은 의석이 배분되면 그 의석은 공석으로 처리한다고 규정하고 있다. 6조5항에 따르면 지역구의석이 정당 득표율에 따른 배분의석보다 많을 경우 지역구의석으로 채워지며, 그 차이만큼 총의석은 늘어난다. 7조3항은 하나의 명부연합에 배분되는 의석은 서로 연결된 주명부에 생라그췌퍼스 방식에 따라 배분된다고 규정하고 있다.¹²⁾

11) 연방헌법재판소 판결문(2008.7.3) http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20080703_2bvc000107.html

12) http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/bwahlg_pdf

IV. 정당별 선거법 개정안¹³⁾

독일하원을 구성하고 있는 정당들은 부정적 득표비중의 해결을 주된 내용으로 하는 연방선거법 개정안을 제출하였다. 개정안을 제출한 정당은 기민/기사연·자민당(CDU/CSU·FDP), 사민당(SPD), 좌파당(DIE LINKE), 연맹90/녹색당(Bündnis90/Grüne) 등 4개 정당 또는 정당연합이다.¹⁴⁾

1. 기민/기사연·자민당 모델

현재 연립정부를 구성하고 있는 기민/기사연·자민당의 개정안은 주(州)간 독립적 의석할당을 통한 부정적 득표비중의 해법을 제시하고 있다. 개정안의 핵심은 지역구의석을 우선 배분한 후, 정당득표에 따른 의석배분은 초과의를석을 인정하고, 잔여표를 의석으로 전환하는 방안이다.

개정안은 독일 선거제도의 변화를 최소화하는 방안이며 유권자의 투표율을 높이는 효과가 있다. 무엇보다 인물화된 비례제의 특성이 유지된다는 장점이 있다(랑).¹⁵⁾ 하지만 단점은 작은 범위이지만 의석수의 확대를 가져올 수 있

13) 이하 내용은 2011년 9월 5일 개최된 독일 연방하원 내무위원회 전문가공청회 동영상(<http://www.bundestag.de/Mediathek/index.jsp?action=search&contentArea=details&offsetStart=30&id=1306498&instance=m187&categorie=Ausschusssitzungen&mask=search&destination=search>)과 정당별 개정안(http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html)을 참조하여 작성하였음

14) 각 정당별 개정안의 발의일은 기민/기사연·자민당: 2011.6.28(17/6290), 사민당: 2011.5.24(17/6895), 좌파당: 2011.5.25(17/5896), 연맹90/녹색당: 2011.2.9(17/4694)

15) 하인리히 랑(Heinrich Lang), 그라이프스발트(Greifswald) 대학교 법학교수<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellung>

다(쇼르코프).¹⁶⁾

부정적 득표비중은 주(州)간 의석할당을 연계함으로써 발생하는 문제이기 때문에 개정안과 같은 병립형(Mixed Member Majoritarian)의 구조에서는 부정적 득표비중이 발생하지 않는다(베버¹⁷⁾, 작조프스키¹⁸⁾).

개정안이 인물선거와 비례선거의 기본적 특성을 최대한 유지하고 있으며, 현행 제도의 구조와 효과의 변화를 최소화시키는 방안이지만, 초과의원석의 발생을 차단할 수 없어 부정적 득표비중이 발생할 수 있는 조건이 형성된다는 주장도 제기된다(스트로마이어¹⁹⁾, 마이어).²⁰⁾

한편 개정안이 부정적 득표비중을 완벽하게 차단하지는 못하지만 발생가능성은 매우 낮다는 견해도 있다(푸켈스하임).²¹⁾ 이는 개정안이 주별 의석할당

[nahmen_SV/index.html](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html)

16) 프랑크 쇼르코프(Frank Schorkopf), 괴팅겐(Göttingen) 대학교 법학교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

17) 팀 베버(Tim Weber), 시민단체 ‘Mehr Demokratie e.V.’ http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

18) 우테 작조프스키(Ute Sacksofski), 프랑크푸르트(Frankfurt) 대학교 법학교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

19) 게르트 스트로마이어(Gerd Strohmeier), 켐니츠 공대(TU Chemnitz) 정치학교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

20) 한스 마이어(Hans Meyer), 베를린 훔볼트(HU Berlin) 대학교 법학교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

21) 프리드리히 푸켈스하임(Friedrich Pukelsheim), 아우크스부르크(Augsburg) 대학교 수학과 교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

을 독립적으로 실시하기 때문에 기존 독일식에서 발생하는 내생적 초과의석이 발생하지 않는다는 사실과 관련이 깊다. 초과의석이 발생하더라도 주명부 내에서만 발생하기 때문에 부정적 득표비중이 발생할 가능성은 현저히 낮아지게 되는 것이다.

부정적 득표비중이 잔여표의 의석배분방식에 따라 통제할 수 있다는 견해도 있다. 예컨대 추가의석의 배분이 잔여표가 가장 많은 주명부에서 이루어진다면 부정적 득표비중의 발생가능성을 배제할 수는 없으나, 그렇지 않다면 부정적 득표비중의 발생가능성을 낮출 수 있다는 것이다(그레칙).

위헌성에 대한 평가에 있어서는 찬반양론이 대립한다. 주명부가 분리되지만 기존 주명부를 근간으로 의석할당이 이루어지고 있기 때문에 위헌적으로 볼 수 없다는 견해가 있는 반면(그레칙)²²⁾, 위헌소지가 없다는 견해도 있다(랑).

개정안이 기본적으로 초과의석에 대하여 균형의석을 부여하거나 보정방식을 사용하지 않고 있다는 점에서 위헌적이라고 보는 시각도 있다. 또한 5% 봉쇄조항이나 잔여표의 의석전환이 전국단위인 반면, 의석배분은 주단위에서 이루어진다는 점에서 위헌이라는 주장도 있다(작조프스키).

기존 득표율방식이 아닌 유권자수 기준에 따른 주별 의석배분방식은 선거체계의 붕괴를 의미한다는 지적도 있다. 전국단위에서 5% 봉쇄조항에 의해 의회진입이 불가능한 정당이라도 특정 주에서 집중된 지지를 받는 경우 이 정당이 해당 주에서만 연방의회에서 대표되는 상황이 발생할 수 있기 때문이다

n/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

22) 베른트 그레칙(Bernd Grzeszick, 하이델베르크(Heidelberg) 대학교 법학교수 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

(작조프스키).

의석배분방식과 관련하여 잔여표의 계산방식이 연방선거법에서 규정하고 있는 쉐라그웨퍼스 방식과 배치된다는 지적도 있다. 쉐라그웨퍼스 방식은 쿼터식과 달리 소수점 이하 0.5를 기준으로 절상 또는 절하하는 라운딩(rounding)하는 방식이므로 잔여표가 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 0.5 이상의 숫자는 쉐라그웨퍼스식에 따라 의석으로 반영하고, 0.5 이하 숫자는 쿼터식으로 계산하는 것은 모순이라는 견해이다(작조프스키).

2009년 독일총선 결과에 개정안을 적용하면 [표 8]과 같다. 유권자 총수 44,005,575를 598석으로 나눈 값은 73587.91이며, 주별 유권자수를 73587.91로 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. 제수범위(Divisorinterval)는 73311.6과 73448.4가 되며, 이 두 수의 평균치 73380의 배수 중 근사값인 73400이 최종 제수가 된다. 즉 73,400표 당 연방하원 의석 1석이 배분된다는 것을 의미한다.

[표 8] 유권자수에 따른 총의석 배분(쉐라그웨퍼스 방식)

주	유권자	몫 유권자수/ 73587.91		의석+ 0.5	유권자수/ 의석+0.5	몫 유권자수/ 73380	의석
SH	1644384	22.34	22	22.5	73083.7	22.41	22
MV	882176	11.98	12	12.5	70574.1	12.02	12
HH	896053	12.17	12	12.5	71684.2	12.21	12
NI	4482349	60.91	61	61.5	72883.7	61.08	61
HB	343027	4.66	5	5.5	62368.5	4.67	5
BB	1425302	19.36	19	19.5	73092.4	19.42	19
ST	1226721	16.67	17	17.5	70098.3	16.72	17
BE	1752839	23.81	24	24.5	71544.4	23.89	24
NW	9493850	129.01	129	129.5	73311.6	129.38	129

SN	2285953	31.06	31	31.5	72569.9	31.15	31
HE	3244641	44.09	44	44.5	72913.3	44.22	44
TH	1247764	16.95	17	17.5	71300.8	17.00	17
RP	2233548	30.35	30	30.5	73231.1	30.44	30
BY	6720532	91.32	91	91.5	73448.4	91.59	92
BW	5530242	75.15	75	75.5	73248.2	75.36	75
SL	596194	8.10	8	8.5	70140.5	8.12	8
계	44,005,575		597				598

자료: 필자 작성

주: 주 명은 이 보고서 약칭 참조

생라그제퍼스 방식에 의해 주별 할당의석을 계산한 결과는 [표 8-1]과 같다. 초과 의석은 기민연(CDU) 22석, 사민당(SPD) 1석이 발생하였으며, 주별로 보면 기민연이 SH: 2, MV: 2, SN: 4, TH: 1, RP: 2, BW: 9, SL: 2, 사민당은 HB: 1석이다.

[표 8-1] 정당득표에 따른 주별 하위배분

SH						MV					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석	정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석
CDU	9	518457	7.4	7	2	CDU	6	287481	4.1	4	2
SPD	2	430739	6.2	6	0	SPD	0	143607	2.1	2	0
FDP	0	261767	3.7	4	0	FDP	0	85203	1.2	1	0
LINKE	0	127203	1.8	2	0	LINKE	1	251536	3.6	4	0
GRÜNE	0	203782	2.9	3	0	GRÜNE	0	47841	0.7	1	0
계	11	1541948		22	2	계	7	815668		12	2

HH						NI					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석	정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 69200	의석	초과 의석
CDU	3	246667	3.52	4	0	CDU	16	1477153 0	21.3	21	0
SPD	3	242942	3.47	3	0	SPD	14	1297940	18.8	19	0
FDP	0	117143	1.7	2	0	FDP	0	588401	8.503	9	0
LINKE	0	99096	1.4	1	0	LINKE	0	380373	5.497	5	0
GRÜNE	0	138454	2.0	2	0	GRÜNE	0	475742	6.9	7	0

Ⅳ. 정당별 선거법 개정안

계	6	844302		12	0
---	---	--------	--	----	---

HB					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석
CDU	0	80964	1.2	1	0
SPD	2	102419	1.46	1	1
FDP	0	35968	0.51	1	0
LINKE	0	48369	0.7	1	0
GRÜNE	0	52283	0.7	1	0
계	2	320003		5	1

ST					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석
CDU	4	362311	5.2	5	0
SPD	0	202850	2.9	3	0
FDP	0	124247	1.8	2	0
LINKE	5	389456	5.6	6	0
GRÜNE	0	61734	0.9	1	0
계	9	1140598		17	0

NW					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 69000	의석	초과 의석
CDU	37	3111478	45.1	45	0
SPD	27	2678956	38.8	39	0
FDP	0	1394554	20.2	20	0
LINKE	0	789814	11.4	11	0
GRÜNE	0	945831	13.7	14	0
계	64	8920633		129	0

HE					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석
CDU	15	1022822	14.6	15	0
SPD	6	812721	11.6	12	0
FDP	0	527432	7.53	8	0
LINKE	0	271455	3.9	4	0
GRÜNE	0	381948	5.46	5	0
계	21	3016378		44	0

RP					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 68000	의석	초과의 석
CDU	13	767487	11.3	11	2
SPD	2	520990	7.7	8	0

계	30	4213986		61	0
---	----	---------	--	----	---

BB					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 70000	의석	초과 의석
CDU	1	327454	4.7	5	0
SPD	5	348216	5.0	5	0
FDP	0	129642	1.9	2	0
LINKE	4	395566	5.7	6	0
GRÜNE	0	84567	1.2	1	0
계	10	1285445		19	0

BE					
정당	직선의 석	정당득표	몫 정당득표/ 65000	의석	초과 의석
CDU	5	393180	6.0	6	0
SPD	2	348082	5.4	5	0
FDP	0	198516	3.1	3	0
LINKE	4	348661	5.4	5	0
GRÜNE	1	299535	4.6	5	0
계	12	1587974		24	0

SN					
정당	직선의 석	정당득표	몫 정당득표/ 68000	의석	초과 의석
CDU	16	800898	11.8	12	4
SPD	0	328753	4.8	5	0
FDP	0	299135	4.4	4	0
LINKE	0	551461	8.1	8	0
GRÜNE	0	151283	2.2	2	0
계	16	2131530		31	4

TH					
정당	직선의 석	정당득표	몫 정당득표/ 67000	의석	초과 의석
CDU	7	383778	5.7	6	1
SPD	0	216593	3.2	3	0
FDP	0	120635	1.8	2	0
LINKE	2	354875	5.3	5	0
GRÜNE	0	73838	1.1	1	0
계	9	1149719		17	1

BY					
정당	직선의 석	정당득표	몫 정당득표/ 66300	의석	초과 의석
CSU	45	2830238	42.7	43	2
SPD	0	1120018	16.9	17	0

FDP	0	364673	5.4	5	0
LINKE	0	205180	3.0	3	0
GRÜNE	0	211971	3.1	3	0
계	15	2070301		30	2

BW					
정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 68000	의석	초과 의석
CDU	37	1874481	27.6	28	9
SPD	1	1051198	15.46	15	0
FDP	0	1022958	15.0	15	0
LINKE	0	389637	5.7	6	0
GRÜNE	0	755648	11.1	11	0
계	38	5093922		75	9

FDP	0	976379	14.7	15	0
LINKE	0	429371	6.48	6	0
GRÜNE	0	719265	10.8	11	0
계	45	6075271		92	2

SL					
정당	직선의 석	정당득표	몫 정당득표/ 75000	의석	초과 의석
CDU	4	179289	2.4	2	2
SPD	0	144464	1.9	2	0
FDP	0	69427	0.9	1	0
LINKE	0	123880	1.7	2	0
GRÜNE	0	39550	0.53	1	0
계	4	556610		8	2

개정안의 특징은 잔여표(Stimmrest)를 의석으로 전환하는 방식을 채택하고 있다. 해당 주의 정당득표 총합을 배분의석으로 나눈 값인 주쿼터에 의석수를 곱한 수치를 주의 전체 득표수에서 감산함으로써 ‘의석당 득표수’가 균등하게 분포되어 있는가를 알 수 있다. 정당의 잔여표는 ‘해당 주의 정당득표-(의석수×주쿼터²³⁾)’이 된다. 여기서 +값이 나오면 득표의 의석전환이 균등하게 반영되지 않았음을 의미하는 것이다. 개정안은 주별 잔여표를 합산한 후 연방쿼터²⁴⁾로 나눠 추가의석으로 반영한다.

[표 8-2] 잔여표의 추가의석 산정

주	배분 의석	정당득표	헤어쿼터	잔여표					
				CDU	SPD	FDP	LINKE	GRÜNE	GSU
SH	22	1541948	70088.5	27837.2	10207.7	0.0	0.0	0.0	-
MV	12	815668	67972.3	15591.7	7662.3	17230.7	0.0	0.0	-
HH	12	844302	70358.5	0.0	31866.5	0.0	28737.5	0.0	-

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

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

NI	61	4213986	69081.7	20813.5	0.0	0.0	34964.3	0.0	-
HB	5	320003	64000.6	16963.4	38418.4	0.0	0.0	0.0	-
BB	19	1285445	67655.0	0.0	9941.0	0.0	0.0	16912.0	-
ST	17	1140598	67094.0	26841.0	1568.0	0.0	0.0	0.0	-
BE	24	1587974	66165.6	0.0	17254.1	19.2	17833.1	0.0	-
NW	129	8920633	69152.2	0.0	0.0	11510.1	29139.9	0.0	-
SN	31	2131530	68759.0	0.0	0.0	24098.9	1388.7	13764.9	-
HE	44	3016378	68554.0	0.0	0.0	0.0	0.0	39177.8	-
TH	17	1149719	67630.5	0.0	13701.4	0.0	16722.4	6207.5	-
RP	30	2070301	69010.0	8376.6	0.0	19622.8	0.0	4940.9	-
BY	92	6075271	66035.6	-	0.0	0.0	33157.7	0.0	-
BW	75	5093988	67919.0	0.0	32413.6	4173.6	0.0	8539.4	-
SL	8	556610	69576.2	40136.5	5311.5	0.0	0.0	0.0	0
계	598	40764288	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
추가의원 총계 = 8				2	2	1	2	1	0

[표 8-3] 최종 의석배분

주	배분의석	기민연 (CDU)	사민당 (SPD)	자민당 (FDP)	좌파당 (LINKE)	녹색당 (GRÜNE)	기사연 (CSU)
SH	22	7+1A+1S	6	4	2	3	0
MV	12	4+2S	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+4Ü	5	4+1A	8	2	0
HE	44	15	12	8	4	5+1A	0
TH	17	6+1Ü	3	2	5	1	0
RP	30	11+2Ü	8	5	3	3	0
BY	92	0	17	15	6+1A	11	43+2S
BW	75	28+9S	15+1A	15	6	11	0
SL	8	2+1A+1S	2	1	2	1	0
계	598+8A+22S = 628	172+2A+20S = 194	145+2A = 147	94+1A = 95	75+2A = 77	69+1A = 70	43+2S = 45

주: Z: 추가의원(Additional mandate), S: 초과의원(Surplus mandate)

최종의석의 결정은 추가의석과 초과의석이 동시에 발생하지 않은 경우 각각 독립적으로 인정하지만, 초과의석이 발생한 주에서 추가의석이 배분될 경우에는 초과의석을 상쇄시킨다. 이는 추가의석이 초과의석과 중첩될 때 의석 대비 득표수의 불균형을 초래하지 않기 위한 것이다. [표 8-3]에서 기민연(CDU)은 SH 주와 SL 주에서 각각 2석의 초과의석을 얻었지만 추가의석이 발생하였기 때문에 초과의석을 1석씩 삭감한 것이다.

2. 사민당

정당별 의석할당을 초기배분과 수정배분으로 구분하여 실시하는 방안이다. 초기배분에서 현행 598석을 기준으로 연방차원과 주차원의 초과의석을 산출하고, 초과의석을 수정배분에 반영하여 최종 배분의석을 결정한다.

사민당의 모델을 2009년 독일 총선에 적용했을 때 정당별 의석배분은 [표 9]와 같이 나타난다. 총의석 598석을 정당별 배분하면 기사연(CSU)이 바이에른 주에서 3석의 초과의석을 얻게 된다.

[표 9] 정당별 상위배분

정당	지역구	정당득표	제수	몫	배분의석	초과의석
CDU	173	11828277	68196	173.4	173	0
SPD	64	9990488		146.497	146	0
FDP	0	6316080		92.6	93	0
LINKE	16	5155933		75.6	76	0
GRÜNE	1	4643272		68.1	68	0
CSU	45	2830238		41.502	42	3
계	299	40764288			598	3

기민연의 194석은 상위배분에 반영되어 의석수가 조정된다. 조정된 의석수를 고려하여 총의석은 666석이 된다. [표 8-3]는 총의석 666석을 다시 주별 수정배분한 결과이다. 이때 666석에는 초과의회석이 이미 포함되어 있다.

주별 의석배분에서는 기민연(CDU)이 21석의 초과의회석을 얻어 기민연의 총의석은 194석(173+21)이 된다. 반면 다른 정당은 초과의회석을 1석도 얻지 못하는 것으로 나타난다[표 9-1].

[표 9-1] 주별 하위배분

CDU						SPD					
주	지역구	정당득표	득표 정당득표/ 69000	배분의 석	초과의 석	주	지역구	정당득표	득표 정당득표/ 68000	의석	초과의 석
SH	9	518457	7.51	8	1	SH	2	430739	6.3	6	0
MV	6	287481	4.2	4	2	MV	0	143607	2.1	2	0
HH	3	246667	3.6	4	0	HH	3	242942	3.6	4	0
NI	16	1471530	21.3	21	0	NI	14	1297940	19.1	19	0
HB	0	80964	1.2	1	0	HB	2	102419	1.51	2	0
BB	1	327454	4.7	5	0	BB	5	348216	5.1	5	0
ST	4	362311	5.3	5	0	ST	0	202850	3.0	3	0
BE	5	393180	5.7	6	0	BE	2	348082	5.1	5	0
NW	37	3111478	45.1	45	0	NW	27	2678956	39.4	39	0
SN	16	800898	11.6	12	4	SN	0	3287553	4.8	5	0
HE	15	1022822	14.8	15	0	HE	6	812721	12.0	12	0
TH	7	383778	5.6	6	1	TH	0	216593	3.2	3	0
RP	13	767487	11.1	11	2	RP	2	520990	7.7	8	0
BY	-	-	-	-	-	BY	0	1120018	16.47	16	0
BW	37	1874481	27.2	27	10	BW	1	1051198	15.46	15	0
SL	4	179289	2.6	3	1	SL	0	144464	2.1	2	0
계	173	11828277		173	21	계	64	9990488		146	0

FDP						LINKE					
주	지역구	정당득표	득표 정당득표/ 69000	의석	초과의 석	주	지역구	정당득표	득표 정당득표/ 69000	의석	초과의 석
SH	0	261767	3.8	4	0	SH	0	127203	1.8	2	0
MV	0	85203	1.2	1	0	MV	1	251536	3.6	4	0
HH	0	117143	1.7	2	0	HH	0	99096	1.4	1	0
NI	0	588401	8.53	9	0	NI	0	380373	5.51	6	0
HB	0	35968	0.52	1	0	HB	0	48369	0.7	1	0

정당득표와 의석점유의 모순: 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로

BB	0	129642	1.9	2	0	BB	4	395566	5.7	6	0
ST	0	124247	1.8	2	0	ST	5	389456	5.6	6	0
BE	0	198516	2.9	3	0	BE	4	348661	5.1	5	0
NW	0	1394554	20.2	20	0	NW	0	789814	11.4	11	0
SN	0	299135	4.3	4	0	SN	0	551461	8.0	8	0
HE	0	527432	7.6	8	0	HE	0	271455	3.9	4	0
TH	0	120635	1.7	2	0	TH	2	354875	5.1	5	0
RP	0	364673	5.3	5	0	RP	0	205180	3.0	3	0
BY	0	976379	14.2	14	0	BY	0	429371	6.2	6	0
BW	0	1022958	14.8	15	0	BW	0	389637	5.6	6	0
SL	0	69427	1.0	1	0	SL	0	12880	1.8	2	0
계	0	6316080		93	0	계	16	5155933		76	0

GRÜNE

주	지역구	정당득표	득표 정당득표/ 69000	의석	초과의 석
SH	0	203782	3.0	3	0
MV	0	47841	0.7	1	0
HH	0	138454	2.0	2	0
NI	0	475742	6.9	7	0
HB	0	52283	0.8	1	0
BB	0	84567	1.2	1	0
ST	0	61734	0.9	1	0
BE	1	299535	4.3	4	0
NW	0	945831	13.7	14	0
SN	0	151283	2.2	2	0
HE	0	381948	5.54	6	0
TH	0	73838	1.1	1	0
RP	0	211971	3.1	3	0
BY	0	719265	10.4	10	0
BW	0	755648	11.0	11	0
SL	0	39550	0.6	1	0
계	1	4643272		68	0

기민연의 초과의석 21석과 기사연의 초과의석 3석에 총의석 598석을 합산한 622석을 생라그췌퍼스 방식에 따라 각 정당에 배분하면 총의석이 665석으로 증가한다[표 9-2].

[표 9-2] 의석조정

정당	조정석	정당득표	몫	제수	결정석	최종석
기민연(CDU)	173+21=194	11828277	193.53	61120	193	194
사민당(SPD)	146+0=146	9990488	163.46		163	163
자민당(FDP)	93+0=93	6316080	103.3		103	103
좌파당(LINKE)	76+0=76	5155933	84.4		84	84
녹색당(GRÜNE)	68+0=68	4643272	76.0		76	76
기사연(CSU)	42+3=45	2830238	46.3		46	46
계	598+24=622	40764288			665	666

주별 수정배분에서는 665석을 재배분하고 이때 발생하는 초과석은 모두 인정한다. 수정배분에서 기민연의 지역구의석이 배분의석보다 1석이 많은 194석으로 나타나는데, 이를 인정하여 기민연의 최종 의석수는 194석으로 조정된다.

[표 9-3] 주별 수정배분

기민연 (CDU)					사민당 (SPD)				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 69000	의석	주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 61000	의석
SH	9	518457	7.51	9*	SH	2	430739	7.1	7
MV	6	287481	4.2	6*	MV	0	143607	2.4	2
HH	3	246667	3.6	4	HH	3	242942	4.0	4
NI	16	1471530	21.3	21	NI	14	1297940	21.3	21
HB	0	80964	1.2	1	HB	2	102419	1.7	2
BB	1	327454	4.7	5	BB	5	348216	5.7	6
ST	4	362311	5.3	5	ST	0	202850	3.3	3
BE	5	393180	5.7	6	BE	2	348082	5.7	6
NW	37	311478	45.1	45	NW	27	2678956	43.9	44
SN	16	800898	11.6	16*	SN	0	328753	5.4	5
HE	15	1022822	14.8	15	HE	6	812721	13.3	13
TH	7	383778	5.6	7*	TH	0	216593	3.6	4
RP	13	767487	11.1	13*	RP	2	520990	8.54	9
BY	-	-	-	-	BY	0	1120018	18.4	18
BW	37	1874481	27.2	37*	BW	1	1051198	17.2	17
SL	4	179289	2.6	4*	SL	0	144464	2.4	2
계	173	11828277		194	계	64	9990488		163

정당득표와 의석점유의 모순: 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로

FDP				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 61960	의석
SH	0	261767	4.2	4
MV	0	85203	1.4	1
HH	0	117143	1.9	2
NI	0	588401	9.496	9
HB	0	35968	0.6	1
BB	0	129642	2.1	2
ST	0	124247	2.0	2
BE	0	198516	3.2	3
NW	0	1394554	22.51	23
SN	0	299135	4.8	5
HE	0	527432	8.51	9
TH	0	120635	1.9	2
RP	0	364973	5.9	6
BY	0	976379	15.8	16
BW	0	1022958	16.51	17
SL	0	69427	1.1	1
계	0	6316080		103

LINKE				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 60600	의석
SH	0	127203	2.1	2
MV	1	251536	4.2	4
HH	0	99096	1.6	2
NI	0	380373	6.3	6
HB	0	48369	0.8	1
BB	4	395566	6.53	7
ST	5	389456	6.4	6
BE	4	348661	5.8	6
NW	0	789814	13.0	13
SN	0	551461	9.1	9
HE	0	271455	4.48	4
TH	2	354875	5.9	6
RP	0	205180	3.4	3
BY	0	429371	7.1	7
BW	0	3889637	6.4	6
SL	0	123880	2.0	2
계		5155933		84

GRÜNE				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 60540	의석
SH	0	203782	3.4	3
MV	0	47841	0.8	1
HH	0	138454	2.3	2
NI	0	475742	7.9	8
HB	0	52283	0.9	1
BB	0	84567	1.4	1
ST	0	61734	1.0	1
BE	1	299535	4.9	5
NW	0	945831	15.6	16
SN	0	151283	2.499	2
HE	0	381948	6.3	6
TH	0	73838	1.2	1
RP	0	211971	3.501	4
BY	0	719265	11.9	12
BW	0	755648	12.48	12
SL	0	39550	0.7	1
계	1	4643272		76

사민당의 개정안은 균형의석을 통해 내생적 초과의석에서 기인하는 부정적 득표비중을 차단하는 방안이다. 하지만 부정적 득표비중을 완전히 해결하지는 못한다(마이어, 그레칙). 균형의석의 부여가 부정적 득표비중이 나타난 후에 이루어지기 때문에 의석배분결과만이 비례 조정될 뿐이다. 따라서 초과 의석의 조정으로 정당간 의석불균형은 해소되지만 헌법재판소에서 위헌판결을 내린 부정적 득표비중은 해결되지 않는다(스트로마이어).

이 같은 균형의석방안은 의석수의 확대라는 부정적 효과뿐만 아니라 비례 의석의 비율이 지역구의석보다 현격히 높아져 현장정치가 약화될 수 있다(쇼르코프). 또한 균형의석으로 인해 지역구의석수가 상대적으로 적어져 평가절하되고 반대로 비례의석이 평가절상되어 '인물화된 비례제'의 기본원칙에 위배된다고 볼 수 있다(그레칙).

3. 좌파당

좌파당의 개정안은 상위배분에서 초과 의석의 해법으로 균형의석 방식을 적용하여 정당간 비례성을 확보하고, 하위배분에서는 다른 주의 비례의석을 통해 보정하는 방안이다.

상위배분에서 생라그웨퍼스식에 따라 기사연(CSU)의 의석이 45석(초과의석 3석 포함)이 되도록 배분의석을 결정한다. 이는 기사연의 초과 의석 3석에 대한 균형의석으로 기사연을 제외한 다른 정당에 부여하는 방식이다. 즉, 기사연의 45석에 대해 다른 정당에 부여하는 균형의석은 제수를 하향 조정하여 결정한다.

2009년 독일 총선에 적용했을 때 총의석은 641석으로 증가한다. 이는 총의석이 641석이 될 때 기사연의 외생적 초과의석 3석에 대한 타 정당의 균형의석이 맞춰진다는 것을 뜻한다. 이에 따라 기사연(CSU)의 초과의석 3석에 대한 정당별 균형을의석은 기민연 13석, 사민당 11석, 자민당 6석, 좌파당 5석, 녹색당 5석이 된다. 하위배분에서는 초과의석이 포함된 641석을 각 정당에 할당한다.

좌파당의 개정안에 대해 대부분의 전문가들은 부정적 득표비중을 해결할 수 있는 방안이라는 평가를 내린다(푸켈스하임, 스트로마이어, 쇼르코프, 스트로마이어, 그레직). 또한 초과의석이 발생하지 않은 주명부의 비례성을 훼손한다는 지적과(마이어), 초과외석수에 비례하여 의석수가 지나치게 확대된다는 문제를 지적한다(쇼르코프, 스트로마이어, 그레직).

[표 10] 정당별 상위배분

정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 68196	결정의석	초과의석	몫 정당득표/ 63500	최종의석
CDU	173	11828277	173.4	173	0	186.3	186
SPD	64	9990488	146.497	146	0	157.3	157
FDP	0	6316080	92.6	93	0	99.47	99
LINKE	16	5155933	75.6	76	0	81.2	81
GRÜNE	1	4643272	68.1	68	0	73.1	73
CSU	45	2830238	41.502	42	3	44.6	45
계	299	40764288		598	3		641

하위배분에서 초과외석이 발생한 주에 초과외석이 발생하지 않은 주의 비례외석을 이양하는 방식을 적용한다. 이러한 ‘동일 정당 내 주(州)간 이양방식’은 주 사이의 비례성을 유지하기 위한 목적이다. 초과외석이 발생하면 주간

비례성이 왜곡되기 때문에 비례성의 균형을 맞추기 위해 초과의석이 발생하지 않은 주의 비례의석을 초과의석이 발생한 주에 이양하는 것이다.²⁵⁾

[표 10-1] 주별 하위배분

CDU					SPD				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 75000	의석	주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 61000	의석
SH	9	518457	6.9	9*	SH	2	430739	7.1	7
MV	6	287481	3.8	6*	MV	0	143607	2.4	2
HH	3	246667	3.3	3	HH	3	242942	4.0	4
NI	16	1471530	19.6	20	NI	14	1297940	21.3	21
HB	0	80964	1.1	1	HB	2	102419	1.7	2
BB	1	327454	4.4	4	BB	5	348216	5.7	6
ST	4	362311	4.8	5	ST	0	202850	3.3	3
BE	5	393180	5.2	5	BE	2	348082	5.7	6
NW	37	311478	41.49	41	NW	27	2678956	43.9	44
SN	16	800898	10.7	16*	SN	0	328753	5.4	5
HE	15	1022822	13.6	15*	HE	6	812721	13.3	13
TH	7	383778	5.1	7*	TH	0	216593	3.6	4
RP	13	767487	10.1	13*	RP	2	520990	8.54	9
BY	-	-	-	-	BY	0	1120018	18.4	18
BW	37	1874481	25.0	37*	BW	1	1051198	17.2	17
SL	4	179289	2.4	4*	SL	0	144464	2.4	2
계	173	11828277		186	계	64	9990488		163

GRÜNE					FDP				
주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 63000	의석	주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 64000	의석
SH	0	203782	3.2	3	SH	0	261767	4.1	4
MV	0	47841	0.8	1	MV	0	85203	1.3	1
HH	0	138454	2.2	2	HH	0	117143	1.8	2
NI	0	475742	7.6	8	NI	0	588401	9.2	9
HB	0	52283	0.8	1	HB	0	35968	0.6	1
BB	0	84567	1.3	1	BB	0	129642	2.0	2
ST	0	61734	1.0	1	ST	0	124247	1.9	2
BE	1	299535	4.8	5	BE	0	198516	3.1	3
NW	0	945831	15.0	15	NW	0	1394554	21.8	22
SN	0	151283	2.4	2	SN	0	299135	4.7	5
HE	0	381948	6.1	6	HE	0	527432	8.2	8
TH	0	73838	1.2	1	TH	0	120635	1.9	2

25) 이에 관해서는 이 보고서 p.5에 설명된 초과의석의 성격 관련 내용 참조

RP	0	211971	3.4	3
BY	0	719265	11.4	11
BW	0	755648	12.0	12
SL	0	39550	0.6	1
계	1	4643272		73

RP	0	364973	5.7	6
BY	0	976379	15.3	15
BW	0	1022958	16.0	16
SL	0	69427	1.1	1
계	0	6316080		99

LINKE

주	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 64000	의석
SH	0	127203	2.0	2
MV	1	251536	3.9	4
HH	0	99096	1.55	2
NI	0	380373	5.9	6
HB	0	48369	0.8	1
BB	4	395566	6.2	6
ST	5	389456	6.1	6
BE	4	348661	5.4	5
NW	0	789814	12.3	12
SN	0	551461	8.6	9
HE	0	271455	4.2	4
TH	2	354875	5.54	6
RP	0	205180	3.2	3
BY	0	429371	6.7	7
BW	0	3889637	6.1	6
SL	0	123880	1.9	2
계		5155933		81

주: *지역구의석이 비례의석보다 많은 경우로 해당 주의 최소의석수를 의미함

4. 연맹90/녹색당

연맹90/녹색당의 개정안은 상위배분에서 발생하는 초과의를 지역구 득표의 순으로 배제하는 방안이다. 지역구 당선인을 득표순으로 나열하고, 이 중 정당득표에 의해 할당된 의석수를 제외한 나머지 의석에서 득표가 적은 순으로 탈락시키는 방안이다. 상위배분에서 발생하는 외생적 초과의석은 인정하지 않고, 하위배분에서는 특정 주명부의 초과의석을 다른 주명부의 비례의석을

통해 조정한다.²⁶⁾

상위배분에서 이미 당선된 지역구의원을 정당득표가 적다고 해서 탈락시키는 것은 헌법적으로 문제가 있다는 지적이 일반적인 평가이다(쇼르코프, 스트로마이어, 랑). 지역구에서 힘겹게 경쟁하고 근소한 차이로 당선된 후보가 별다른 경쟁없이 현격한 득표차로 당선된 후보보다 가치없는 것으로 판단할 수 없다는 것이다. 이는 독일선거제도의 특성인 ‘인물화된 비례제’에 부합하지 않고, 유권자에게도 선거결과에 대한 불신과 좌절을 줄 수 있다는 지적이다(스트로마이어). 또한 지역구의석이 사장되므로 민의가 왜곡되는 결과를 가져오며, 후보의 정당에 대한 충속성을 강화할 위험도 있다(그레칙, 랑).

반면 1954년 바이에른 주헌법재판소가 이 같은 ‘탈락방식’이 바이에른 헌법에 부합한다는 결정을 내린 사례를 들며, 연방헌법재판소의 관점도 현행 선거법이 본질적으로 비례대표적 성격을 가지며 지역대표성을 부차적인 것으로 인식하기 때문에 탈락방식의 위헌요소는 없다는 평가도 있다(푸켈스하임, 마이어, 작조프스키). 또한 연맹90/녹색당의 모델은 전체의석수를 598석으로 유지하면서 부정적 득표비중의 문제를 해결할 수 있는 방안이라고 본다(푸켈스하임, 그레칙).

하위배분에서 초과의원석이 발생한 주에 초과의원석이 발생하지 않은 주의 비례의석을 이양하는 보정방식에 대해서는 위헌적 요소가 없다는 평가이다(마이어, 작조프스키).

2009년 독일 총선에 개정안을 적용하면 아래와 같다. 상위배분에서 발생한 기사연의 초과의원석 3석을 지역구에서 득표수가 가장 적은 후보의 순서로

26) 하위배분에서 발생하는 초과의원석을 비례의원석의 조정으로 해결하는 방식은 좌파당의 방식과 동일하다.

탈락시킨다. 지역구에서 36.4%, 36.5%, 37%를 각각 득표한 3명의 후보가 탈락되는데, 이들은 219 선거구 München Ost의 H. Frankenhäuser, 218 선거구 München Nord의 J. Singhammer, 244 선거구 Nürnberg Nord의 D. Wohrl 가 된다. 이렇게 결정된 598석은 16개 주에 배분된다.

[표 11] 정당별 상위배분

정당	배분의석	정당득표	몫 정당득표/ 68196	결정의석*
CDU	173	11828277	173.4	173
SPD	64	9990488	146.497	146
FDP	0	6316080	92.6	93
LINKE	16	5155933	75.6	76
GRÜNE	1	4643272	68.1	68
CSU	45	2830238	41.502	42
계	299	40764288		598

[표 11-1] 초과의원석 탈락대상

지역구	지역구 득표수	득표율	후보자
219M-Ost	61412	36.4	Frankenhauser, H.
218 M-Nord	57161	36.5	Singhammer, J.
244 N-Nord	48943	36.6	Wohrl, D.

주: *결정의석은 생라그웨퍼스 방식에 의해 산출된 값

[표 11-2] 주별 하위배분

CDU					SPD				
주	직선의석	정당득표	몫	의석	주	직선의석	정당득표	몫 정당득표/ 69000	의석
SH	9	518457	-	9	SH	2	430739	6.2	6
MV	6	287481	-	6	MV	0	143607	2.1	2
HH	3	246667	-	3	HH	3	242942	3.52	4
NI	16	1471530	-	16	NI	14	1297940	18.8	19
HB	0	80964	-	0	HB	2	102419	1.48	2
BB	1	327454	-	1	BB	5	348216	5.0	5
ST	4	362311	-	4	ST	0	202850	2.9	3
BE	5	393180	-	5	BE	2	348082	5.0	5
NW	37	311478	-	37	NW	27	2678956	38.8	39
SN	16	800898	-	16	SN	0	328753	4.8	5
HE	15	1022822	-	15	HE	6	812721	11.8	12
TH	7	383778	-	7	TH	0	216593	3.1	3
RP	13	767487	-	3	RP	2	520990	7.6	8
BY	-	-	-	-	BY	0	1120018	16.2	16

IV. 정당별 선거법 개정안

BW	37	1874481	-	37
SL	4	179289	-	4
계	173	11828277		173

GRÜNE

주	직선의석	정당득표	몫 정당득표/ 69000	의석
SH	0	203782	3.0	3
MV	0	47841	0.7	1
HH	0	138454	2.0	2
NI	0	475742	6.9	7
HB	0	52283	0.8	1
BB	0	84567	1.2	1
ST	0	61734	0.9	1
BE	1	299535	4.3	4
NW	0	945831	13.7	14
SN	0	151283	2.2	2
HE	0	381948	5.54	6
TH	0	73838	1.1	1
RP	0	211971	3.1	3
BY	0	719265	10.4	10
BW	0	755648	11.0	11
SL	0	39550	0.6	1
계	1	4643272		68

LINKE

주	직선의석	정당득표	몫 정당득표/ 90000	의석
SH	0	127203	1.8	2
MV	1	251536	3.6	4
HH	0	99096	1.4	1
NI	0	380373	5.51	6
HB	0	48369	0.7	1
BB	4	395566	5.7	6
ST	5	389456	5.6	6
BE	4	348661	5.1	5
NW	0	789814	11.4	11
SN	0	551461	8.0	8
HE	0	271455	3.9	4
TH	2	354875	5.1	5
RP	0	205180	3.0	3
BY	0	429371	6.2	6
BW	0	3889637	5.6	6
SL	0	123880	1.8	2
계		5155933		76

BW	1	1051198	15.2	15
SL	0	144464	2.1	2
계	64	9990488		146

FDP

주	직선의석	정당득표	몫 정당득표/ 69000	의석
SH	0	261767	3.8	4
MV	0	85203	1.2	1
HH	0	117143	1.7	2
NI	0	588401	8.53	9
HB	0	35968	0.52	1
BB	0	129642	1.9	2
ST	0	124247	1.8	2
BE	0	198516	2.9	3
NW	0	1394554	20.2	20
SN	0	299135	4.3	4
HE	0	527432	7.6	8
TH	0	120635	1.7	2
RP	0	364973	5.3	5
BY	0	976379	14.2	14
BW	0	1022958	14.8	15
SL	0	69427	1.0	1
계	0	6316080		93

5. 정당별 개정안에 대한 전문가 견해의 요지

각 정당의 개정안은 부정적 득표비중의 문제에 대한 차별적인 해결방안을 제시하고 있다. 각 당은 초과의석의 해법으로 ‘주명부간 연결 차단과 잔여표 구제방식’(기민연), ‘초과의석 허용방식 및 수정배분’(사민당), ‘균형의석방식’(사민당, 좌파당), ‘지역구 득표율에 따른 탈락방식’(좌파당) 등을 제안하고 있다.

정당별 개정안에 대한 전문가들의 평가도 차이를 보인다. 부정적 득표비중의 해법과 관련하여 좌파당이나 연맹90/녹색당의 모델이 바람직하다는 견해가 다수를 차지한다. 전문가들은 부정적 득표비중의 문제뿐만 아니라 현행 혼합식 선거제도의 안정성, 인물화된 비례제의 특성, 위헌성 여부 등도 중요한 평가기준으로 인식한다. 즉, 전체의석의 유지, 정당간 의석배분의 균형, 지역구와 비례대표의 균형, 인물대표성과 비례대표성의 균형을 유지할 수 있는 모델을 긍정적으로 평가하고 있다. 예컨대, 의석수 유지와 관련하여 각 정당의 모델을 2009년 연방하원선거에 적용했을 때 연맹90/녹색당의 개정안은 현행 598석을 엄격하게 준수하고 있지만, 다른 개정안들에서는 628석, 641석 666석 등 의원정수가 유동적으로 나타난다.

또한 다수의 전문가들은 의석규모의 확대에 의한 불비례성의 문제나 득표율에 따른 지역구 후보의 탈락방식보다는 균형의석 부여방식이나 보정방식(compensation methode)이 헌법적 관점에서 문제가 없다고 판단한다. 하지만 헌법적 관점에서 문제가 없는 방식이라도 인물대표성의 측면에서 다른 평가를 내리기도 한다. 초과의석 허용방식과 균형의석 부여방식이 인물대표성을 ‘간접적으로’ 약화시키는 반면, 탈락방식은 인물대표성을 ‘직접적으로’ 약화시킨다고 본다.

정당간 의석배분의 균형을 이루도록 하는 보정방식에 대하여 전문가들의 평가는 차이를 보이지만,²⁷⁾ 의석보정으로 인해 주(州)간 불균형이 초래될 수 있다는 점이 지적되기도 한다. 한 주의 비례의석이 다른 주의 초과의를 보정하기 위해 부여되기 때문에 주 간 불비례성의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 이는 정당득표를 많이 획득하고 지역구의석이 적은 주는 불이익을 받고, 반대로 정당득표가 적고 지역구의석이 많은 주는 상대적으로 이익을 받는 왜곡된 결과를 의미한다는 주장이다.

정당별 개선방안의 내용적 특징과 전문가 의견을 요약하면 [표 12]와 같다.

[표 12] 정당별 부정적 득표비중 개정안 비교

	기민/기사연·자민당	사민당	좌파당	연맹90/녹색당
의석 배분 방식	·유권자수에 따라 전국 16개 주에 598석을 할당함 ·유권자수에 따라 할당된 의석을 주별 정당득표에 따라 배분함 ·주별 의석배분과정에서 발생하는 잔여표는 사표로 처리하는 것이 아니라, 합산하여 추가의석으로 반영함	·정당별 의석할당을 초기배분과 수정배분으로 구분함 ·초과의석을 수정배분에 반영하여 최종 배분의석을 결정함	·상위배분에서 발생한 외생적 초과의를 제외한 균형의석을 다른 정당에 부여함 ·하위배분에서는 초과의석이 포함된 641석을 각 정당에 할당함	·연방차원에서 발생한 초과의를 3석을 지역구에서 득표수가 가장 적은 후보의 순서로 탈락시킴 ·주차원에 598석을 16개 주에 정당득표율에 따라 배분함
전문 가 의견	·부정적 득표비중을 해결하면서 현행 선거제도의 변화를 최	·초과의석의 발생을 차단하지 못해 부정적	·부정적 득표비중을 해결하는 대안으로 적합	·현행 의석수를 유지할 수 있고 부정적 득표비중

27) 작조프스키는 균형의석방안을 합헌이라고 평가한 반면 스트로마이어(Strohmeier)는 위헌으로 판단함

소화함(쇼르코프, 그레치) ·부정적 득표비중을 완벽히 차단할 수는 없지만 발생가능성은 매우 낮음(푸켈스하임, 스트로마이어) ·현행 독일선거체계가 유지되므로 대안으로 적합함(랑) ·의석수의 변동이 초래됨(푸켈스하임, 쇼로코프) ·봉쇄조항의 적용과 잔여표의 합산이 전국단위인 반면 의석 배분은 주단위인 것은 위험요소가 있음(작조프스키) ·기존의 주명부방식을 근간으로 하기 때문에 위험적 요소는 없음(그레치)	득표비중의 발생가능성이 있음(푸켈스, 마이어, 베버, 쇼르코프, 스트로마이어, 그레치, 랑) ·의석수가 유동적이라는 문제가 있음(베버, 쇼르코프, 작조프스키, 스트로마이어) ·초과의석을 인정함으로써 인물대표성을 약화시킴(베버, 그레치, 랑) ·균형의석을 부여하는 방안으로서 헌법에 부합함(작조프스키)	함(마이어, 작조프스키, 스트로마이어) ·의석수의 변동이 발생하므로 대안으로 부적합(그레치, 랑) ·초과의석에 대한 균형의석을 부여하기 때문에 의석수의 확대와 다른 주명부에 유리하게 작용함(쇼르코프)	이 완벽하게 차단됨(푸켈스, 쇼르코프, 랑) ·초과의석 탈락방식은 헌법에 부합함(마이어, 작조프스키) ·부정적 득표비중 문제를 해결하지만 탈락방식은 위험소지가 있음(베버, 쇼르코프, 스트로마이어, 랑) ·외생적 초과의석의 경우 지역구당선인을 탈락시킴으로써 인물대표성을 약화시킴(베버, 그레치)
---	---	--	---

V. 기민/기사연·자민당 모델의 한국 적용과 시사점

초과의석은 본래 지역구의 ‘유권자의사’를 비례대표보다 우선적으로 표출 시킴으로써 지역대표성을 실현하기 위한 것이다. 하지만 초과의석을 인정함으로써 인물대표성이 구현되는 대신 표의 등가성이 침해되는 문제가 발생한다. 이는 초과의석이 발생한 주명부에서 그렇지 않은 주명부에 비해 상대적으로 적은 득표수로 의석을 얻기 때문이다.

하지만 초과의석으로 인한 보다 본질적인 문제는 부정적 득표비중에 있다. 부정적 득표비중은 1957년 총선 이래 지속적으로 나타났으며, 지난 2009년 총선에서도 실제보다 더 적은 득표를 했더라면 의석을 더 많이 확보할 수 있었던 주가 10개 주로 분석된다.

독일연방 상하원을 통과한 기민/기사연·자민당의 개정안은 현행 연방선거법 7조에서 규정하고 있는 주명부간 연결을 차단하고, 득표율이 아닌 유권자수를 기준으로 주별 의석을 할당하는 방식이다. 또한 정당의 잔여표 총합을 연방권터로 나눈 값을 추가의석으로 반영하여 비례성을 높이는 방식을 채택하고 있다.

기민/기사연·자민당의 개정안에 대해 비판적인 견해를 표명하는 입장도 적지 않지만, 부정적 득표비중의 발생가능성을 최소화하고 ‘인물화된 비례제’의 성격을 유지한다는 점에서 긍정적인 평가를 받는다. ‘인물화된 비례제’는 지난 1957년 이래 견지되어 왔던 독일선거체도의 근간이다. 부정적 득표비중의 해결도 중요하지만 선거체계의 안정성을 유지하는 것도 그에 못지않게 중요한 가치로 인식된다.

기민/기사연·자민당의 개정안을 한국의 지난 18대 총선결과에 적용하여

보았다. 개정안을 적용하기 위해서는 비례명부의 작성과 의석배분의 단위가 되는 권역의 설정이 선행되어야 한다. 권역설정은 학계에서 일반적으로 논의되는 5개 권역(서울, 경기·강원, 충청, 호남·제주, 영남)으로 구분하였다. 지역구와 비례대표의 의석비는 현행 245 : 54로 설정하였다.

[표 13] 기민/기사연·자민당 모델 적용시 권역별 의석배분
(2008년 18대 총선 적용)

권역	유권자	몫 (유권자수/ 130091.42)		의석 -0.5	유권자수/ 의석-0.5	몫 (유권자수/ 130435.4)	의석
서울	8,078,355	62.09	62	61.5	131355.3	61.9	62
경기·강원	11,476,320	88.21	88	87.5	131157.9	87.9	88
충청	4,896,747	37.64	38	37.5	130579.9	37.5	38
호남·제주	4,369,586	33.58	34	33.5	130435.4	33.5	34
영남	10,076,326	77.45	77	76.5	131716.6	77.25	77
계	38,897,334		299				299

자료: 중앙선거관리위원회. 2008. 국회의원선거총람. 18대 총선 참조 필자 작성

유권자수에 총의석 299석을 나눈 값은 130091.4가 된다. 의석 대비 득표수의 근사치를 구하기 위해 의석수에 0.5를 감산한 값으로 제수를 산출한다. 제수 130091과 130435 중에서 근사값인 130200이 최종 제수가 된다.

[표 13-1] 정당득표에 따른 주별 하위배분

서울권(62석)						
정당	지역구	정당득표(%)	몫 정당득표/ 55000	의석	초과 의석	총의석
한나라당	40	1,473,477(22.94)	26.7	27	13	40
민주당	7	1,037,469(24.05)	18.8	19	0	19
친박연대	0	382,814(16.95)	6.9	7	0	7

V. 기민/기사연·자민당 모델의 한국 적용과 시사점

자유선진당	0	175,731(14.98)	3.1	3	0	3
민주노동당	0	138,751(14.25)	2.5	3	0	3
창조한국당	1	169,787(26.04)	3.0	3	0	3
계	11			62	13	75

경가·강원권(88석)

정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 53000	의석	초과 의석	총의석
한나라당	44	2,067,303(32.19)	39.0	39	5	44
민주당	21	1,261,009(29.23)	23.7	24	0	24
친박연대	1	573,764(25.40)	10.8	11	0	11
자유선진당	0	258,459(22.03)	4.8	5	0	5
민주노동당	0	255,752(26.27)	4.8	5	0	5
창조한국당	0	215,563(33.06)	4.0	4	0	4
계	66			88	5	93

충청권(38석)

정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 44000	의석	초과 의석	총의석
한나라당	1	508,319(7.91)	11.5	12	0	12
민주당	8	323,021(7.48)	7.3	7	1	8
친박연대	0	163,753(7.25)	3.7	4	0	4
자유선진당	14	519,443(44.27)	11.8	12	2	14
민주노동당	0	84,878(8.72)	1.9	2	0	2
창조한국당	0	55,160(8.46)	1.2	1	0	1
계	23			38	3	41

호남·제주권(34석)

정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 54000	의석	초과 의석	총의석
한나라당	0	203,371(3.16)	3.7	4	0	4
민주당	25	1281,962(29.71)	23.7	24	1	25
친박연대	0	60,713(2.69)	1.1	1	0	1
자유선진당	0	31,688(2.70)	0.5	1	0	1
민주노동당	0	184,729(18.98)	3.4	3	0	3
창조한국당	0	64,071(9.83)	1.1	1	0	1
계	25			34	1	35

영남권(77석)

정당	지역구	정당득표	몫 정당득표/ 48500	의석	초과 의석	총의석
한나라당	46	2,169,257(33.77)	44.7	45	1	46
민주당	2	410,184(9.51)	8.4	8	0	8
친박연대	5	532,212(23.56)	10.9	11	0	11

자유선진당	0	188,142(16.03)	3.8	4	0	4
민주노동당	2	309,335(31.78)	6.3	6	0	6
창조한국당	0	147,412(22.61)	3.0	3	0	3
계	55			77	1	78

유권자수에 따라 권역별 비례배분하게 되면 서울권 62석, 경기·강원권 88석, 충청권 38석, 호남·제주권 34석, 영남권 77석으로 나타난다. 권역별 할당 의석을 각 정당에 배분하는 방식은 기존의 독일식 비례제와 동일하다. 정당득표율로 각 정당에 배분의석을 정하고, 배분의석수에서 지역구의석을 우선적으로 채우고 나머지는 비례의석으로 채우는 방식이다. 지역구의석이 배분의석보다 많으면 초과 의석으로 인정하여 모두 지역구의석으로 채우게 되고, 전체의석은 증가하게 되는 것이다.

[표 13-2] 잔여표의 추가의석 산정

주	배분 의석	정당득표	헤어 쿼터	잔여표[정당득표 - (의석수/주쿼터)]					
				한나라당	민주당	친박연대	자유선진당	민주노동당	창조한국당
서울	62	3,378,029	54484.3	2400.9	2267.3	1423.9	12278.1	0.0	6334.1
경기·강원	88	4,631,850	52634.6	14553.6	0.0	0.0	0.0	0.0	5024.6
충청	38	1,654,574	43541.4	0.0	18231.2	0.0	0.0	0.0	11618.6
호남·제주	34	1,826,534	53721.5	0.0	0.0	6991.5	0.0	23564.5	10349.5
영남	77	3,756,542	48786.2	0.0	19894.4	0.0	0.0	16617.8	1053.4
계	299	15,247,529	50995.0	16954.5	40392.9	8415.4	12278.1	40182.3	34380.2
잔여표 / (전국쿼터)				0.3	0.7	0.1	0.2	0.7	0.6
추가 의석 총계 = 3				0	1	0	0	1	1

잔여의석은 잔여표가 가장 많은 권역에 배분된다. 민주당의 경우 잔여의석 1석은 19894.4표의 잔여표를 가진 영남권에 배분되는 방식이다. 단, 초과

석과 추가의석이 동시에 발생하게 되면 추가의석으로 인해 해당 정당의 최종 권역의석이 늘어나지 않도록 조정한다. 예컨대 개정안의 모델에 따르면 설레스비히-홀쉬타인(SH) 주의 기민연 의석은 정당득표에 따른 배분의석 7석이지만 지역구에서 9석을 얻어 초과 의석 2석, 추가의석 1석으로 나타났다. 기민연의 권역의석은 10석이 되어야 하지만 9석(배분의석 7석+추가의석 1석+초과의석 1석)으로 조정된다. 시뮬레이션에서는 초과 의석과 추가의석이 동시에 발생한 사례는 나타나지 않았다.

[표 13-3] 최종 의석배분

권역	한나라당	민주당	친박연대	자유선진당	민주노동당	창조한국당
서울	75 (62+13S)	40 (27+13S)	19	7	3	3
경가강원	93 (88+5S)	44 (39+5S)	24	11	5	4
충청	42 (38+1A+3S)	12	8 (7+1S)	4	14 (12+2S)	2 (1+1A)
호남제주	36 (34+1A+1S)	4	25 (24+1S)	1	1	4 (3+1A)
영남	79 (77+1A+1S)	46 (45+1S)	9 (8+1A)	11	4	6
계	325 (299+3A+23S)	146 (127+19S)	85 (82+1A+2S)	34	27 (25+2S)	20 (19+1A)
						13 (12+1A)

주: A: 추가의석(Additional mandate), S: 초과 의석(Surplus mandate)

시뮬레이션 결과, 총 의석은 초과 의석 23석과 추가 의석 3석이 발생하여 325석으로 증가하는 것으로 나타났다. 초과 의석이 많이 발생한 직접적인 이유는 지역구의 의석수에 비해 비례 의석수가 적기 때문이다. 독일과 같이 지역구 대비 비례 의석을 늘린다면 초과 의석은 상당부분 줄일 수 있다.

정당별 분포에서는 한나라당의 의석 획득이 두드러진다. 한나라당은 146석으로 압도적으로 많은 의석을 획득하는 것으로 나타나며, 민주당은 85석에 불

과하지만 군소정당과 비교할 때 상당한 격차를 보인다.

지역주의 완화의 측면에서 보면 의미있는 변화를 보여주고 있다고 할 수 있다. 한나라당은 호남·제주 권역에서 4석, 민주당은 영남 권역에서 9석을 얻어 지역패권정당의 의석수에 비하면 미미한 수준이지만 지역패권구도를 약화시킬 수 있는 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다. 무엇보다 개정안을 적용했을 때 비례성을 높이면서 부정적 득표비중의 모순을 해결할 수 있다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 또 권역별 의석할당에서 인구수가 아닌 유권자수를 기준으로 하고 있다는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다. 유권자수에 따라 할당의석을 결정하기 때문에 대표성 구현에 충실할 수 있다.

다만 개정안이 초과의석과 추가의석을 인정함으로써 전체의석이 유동적이라는 점은 한국선거제도에 개혁모델로 받아들이는데 장애가 될 수 있다. 독일과는 달리 한국에서는 선거 때마다 의석수가 변한다는 사실에 거부감을 가질 수 있고, 의석수의 증가 자체에 비판적인 여론이 조성될 가능성도 있다. 의석배분과정이 복잡하다는 점도 문제로 지적될 수 있다.

선거제도 개혁은 이상적인 모델을 디자인하는 것이라기보다 다양한 제도효과를 절충하는 과정이다. 어떤 선거제도라도 장점과 단점을 모두 갖고 있으며 그것은 서로 충돌할 수밖에 없다. 중요한 것은 상충하는 제도효과가 균형적으로 발현될 수 있도록 절충하는 것이다. 또 개혁모델은 선거제도의 외적요인, 즉 정부형태, 정치문화, 역사적 경험 등과 조화되어야 한다.

기민/기사연·자민당의 개정안은 ‘인물화 된 비례제’를 유지하면서 ‘부정적 득표비중’의 문제를 해결하는 방안을 모색하였다. 그 결과 기존의 선거제도에서와 같이 ‘전면적 인물화 된 비례제’가 아니라 병립식과 인물화 된 비례제의 절충안을 선택하였다. 인물화 된 비례제를 포기하지 않은 이유는 독일선

거제도 고유의 특성을 유지하기 위한 것이었으며, 병립형과의 결합이 가져올 수 있는 비례성의 문제는 잔여표의 의석전환으로 보완하려는 의도이다.

한국 선거제도 개혁의 핵심과제는 비례성의 제고이다. 비례성을 제고하기 위해서는 현행 병립식 하에서 비례의석을 대폭 확대하거나 독일과 같은 연동식을 도입하는 방안이 있다. 현행 병립식을 유지한다면 비례의석이 대폭 확대되어야 하고 동일한 의석수로 최대의 비례효과를 내기 위해서는 독일의 연동식이 도입되어야 한다. 독일의 연동식을 도입한다면 부정적 득표비중의 문제 때문에 권역 간 의석배분을 연계하는 기존의 독일식은 도입할 수 없다.

한국선거제도의 개혁과제가 선택해야 하는 문제는 독일 기민/기사연·자민당의 개정안이 제시한 선거제도의 내용과 본질적으로는 다르지 않다. 어떤 선거제도를 선택하는 것이 선거제도의 안정성을 유지하면서, 비례성 제고의 효과를 보일 수 있는가는 결국 일면적 고찰이 아닌 다양한 측면에서 절충점을 찾아야 할 것이다.

참고문헌

- 강원택. 선거제도 선진화방안에 대한 검토 . 여의도연구소 주최 지역주의타파를 위한 선거제도 선진화방안 토론회 자료, 2009년 9월 18일.
- 중앙선거관리위원회. 국회의원선거총람. 18대 총선 . 과찬: 중앙선거관리위원회 선거상황팀. 2008.
- Farrell, David M. *Comparing electoral systems*. London: Prentice Hall. 1997.
- Grotz, Florian. Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems: eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung. *Politische Vierteljahresschrift* XLI. Jahrgang 2000.
- Meyer, Hans. Lösungsmöglichkeiten nach dem Wahlrechturteil des BVerfG vom 3. Juli 2008. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 2. 2009.
- Pukelsheim, Friedrich. Bundeswahlgesetz - Nächste Etappe. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 14. 2008.
- Rudzio, Wolfgang. *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. Opladen: Leske+Budrich. 1991.
- Shugart, Matthew Soberg · Wattenberg, Martin P. *Mixed-Member Electoral System. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press. 2001.
- Strohmeier, Gerd(eds.). *Wahlssystemreform*. Baden-Baden: Nomos. 2009.
- Behnke, Joachim. Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 - das ewige Menetekel, *Politische Vierteljahresschrift* 51. 2010.
- Lübbert, Daniel. *Sitzzuteilungsverfahren - wahlmathematische Systematik und Stand der Diskussion Alternativen und ihre Bedeutung für die anstehende*

Reform des Bundestags-Wahlrechts. Deutscher Bundestag Infobrief. 2009.
<http://www.bundestag.de> 독일연방하원

정책보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제1호	아동 성범죄 방지를 위한 정책 제언 - '조두순 사건'에서 나타난 문제점을 중심으로-	2009.11.16	국회입법 조사처
제2호	다문화정책의 추진실태와 개선방향	2009.12.30	다문화정책 T/F팀
제3호	상조서비스 피해방지를 위한 입법적 과제	2009.12.31	이건호
제4호	소방장비 관리실태 및 개선방안	2010. 4.23	이상팔
제5호	고령화에 따른 장수위험 대응방안-연금지출에 대한 부담을 중심으로	2010.12.15	원종현
제6호	과학기술 종합조정체계 강화를 위한 입법 방향	2010.12.24	이원근
제7호	근로자파견대상업무 조정 · 확대방안에 대한 검토	2011. 1.10	한인상
제8호	성범죄 처벌법규의 체계적 정비방안	2011.12.21	한석현 이재일
제9호	과학기술분야 정부출연연구기관 개편의 방향과 과제	2011.12.28	이원근

정책보고서 제10호

발 간 일 2011년 12월 28일

발 행 심지연

편 집 정치행정조사실 정치의회팀
기획관리관 기획협력팀

발 행 처 국 회 입 법 조 사 처

서울특별시 영등포구 의사당로 1

TEL 02·788·4524

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 2005-9566

발간등록번호 31-9735006-000643-14

© 국회입법조사처, 2011

정책보고서 제10호

정당득표와 의석점유의 모순 : 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로

