

## 독일식 연동형 선거제도 도입의 쟁점과 과제: 초과의석 문제의 해법을 중심으로

김종갑 | 국회입법조사처

### + 국문요약 +

이 논문의 목적은 현행 국회의원 선거제도의 대안으로 논의되는 독일식 연동형의 도입방안을 모색하는 데 있다. 독일식 연동형에서 발생하는 초과의회는 비례성의 저하와 의원정수의 유동성을 초래하여 제도도입의 가장 큰 장애로 작용할 수 있다. 그러나 초과의회가 발생했을 때 권역 간 조정 또는 정당 간 조정을 사용하여 차단하면 높은 비례성을 유지하면서 의원정수의 유동성도 막을 수 있다. 지난 20대 총선에 이 방식을 적용하면 현행 병립식보다 비례성 제고와 의석수 확대 차단에 있어서 유의미한 결과를 보이는 것으로 나타난다. 비례의석의 비율을 설정하는 문제는 초과의석의 발생에 크게 구애받지 않기 때문에 지역구의회 대비 3:1 수준으로 소폭 확대하는 것이 적절할 것이다. 명부작성단위는 전국명부보다는 권역명부가 지역대표성의 보완 및 지역주의 완화의 효과를 보이므로 바람직하다고 할 수 있다.

## I. 들어가며

독일식 연동형이 현행 국회의원 선거제도의 대안적 모델로 주목받고 있다. 현행 선거제도의 문제점으로 지적되는 부분을 독일식 연동형이 해결해 줄 수 있다는 점 때문이다. 현행 제도는 지역구의석 대비 비례의석의 비율이 혼합식 선거제도를 채택하고 있는 국가들 중 가장 낮고, 지역구대표와 비례대표를 각각 독립적으로 선출하는 병립형(mixed member majoritarian)이기 때문에 사표(wasted vote)의 과다한 발생으로 낮은 비례성을 보인다. 그런 이유로 거대정당의 의석독과점이 견고하게 유지되어 의회가 사회의 다양성을 대표하는 데 한계를 보이고, 정책경쟁 중심의 정당정치가 온전하게 작동하지 못한다. 또한 유권자의 표심과 선거결과가 불일치는 유권자의 정치불신을 초래하고, 이는 다시 우리사회의 갈등과 균열을 심화시키는 부작용을 낳는다. 따라서 현행 다수대표제 중심의 의석편중이 가져오는 불비례성(disproportionality)을 극복하는 것이 선거제도 개혁의 최대 과제라고 할 수 있다.

현행 선거제도의 낮은 비례성은 일반 국민이 갖고 있는 문제인식이기도 하다. 2017년 7월 일반국민을 대상으로 한 여론조사에서 응답자의 67.9%가 비례성 제고를 선거제도 개편의 일차적인 조건으로 꼽았다.<sup>1)</sup> 이러한 사회적 분위기를 부응하여 현 정부는 비례성이 높은 독일식 연동형 선거제도의 도입을 100대 국정개혁과제에 포함시켰다. 2017년 8월 출범한 국회정치개혁특위에서도 독일식 연동형의 도입이 핵심논제로 등장할 것으로 전망된다.

이렇듯 독일식 연동형에 대한 관심이 집중되고 도입논의가 무르익고 있지만, 아직까지 이 제도에 대한 인식의 폭은 협소하다고 할 수 있다. 무엇보다 독일 내에서도 제도적 결함<sup>2)</sup>으로 인식되고 있는 초과의석 문제는 그 심각성에 비해 비중있게 다루어지지 않고 있다. 독일식 연동형에서 발생하는 초과의석은 더 이상 지엽적이고 부차적인 문제로 볼 수 없다. 초과의석이 제한적인 규모로만 발생하고, 그 발생을 통제할 수 있다면 그렇게 볼 수도 있겠지만 현실은 다르다. 최근 2017년 9월 24일 실시된 독일 총선에서 초과의석

1) 2017년 7월 20~31일 정세균 국회의장실에서는 국회휴면네트워크에 등록된 각계각층의 전문가 16,841명을 대상으로 설문조사를 실시했다.

2) 독일의 비교정치학자 Behnke는 독일식 연동형에서 발생하는 초과의석의 문제점을 위헌성과 불공정성으로 지적한다. Joachim Behnke, "Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 – das ewige Menetekel," *Politische Vierteljahresschrift* 51-3(2010), pp.531-552.

은 역대 최대 규모인 46석이 발생했다.<sup>3)</sup> 또 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때 112석의 초과의석이 발생한다는 중앙선관위의 시뮬레이션 결과도 있다.<sup>4)</sup> 이러한 사실들로 볼 때 독일식 연동형 도입의 성패는 전적으로 초과의석의 해법에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 물론 초과의석 문제가 독일식 연동형 도입과정에서 유일하게 다루어져야 할 사항으로 볼 수는 없겠지만, 그에 대한 합리적 개선방안을 모색하지 않고서는 향후 도입논의에서 최대 난제로 부상할 것임에는 틀림없다. 그러한 점에서 이 글에서는 초과의석의 상쇄방안을 중심으로 향후 도입논의에서 참고할 수 있는 개선모델을 제시하고자 한다.

## II. 기존 논의의 검토

독일식 연동형은 정당에게 돌아가는 의석이 득표에 비례하기 때문에 비례성이 높다. 높은 비례성은 선거결과에의 예측가능성을 높여 정치시스템에 대한 신뢰 제고와 공정선거 풍토의 조성, 유권자의 투표참여 활성화에 기여한다. 독일식 연동형은 높은 비례성으로 다당체제의 구축에도 용이하다. 선거제도가 높은 비례성을 보이게 되면 현재의 거대 양당 중심의 정당체제가 다당체제로 변모할 수 있다. 물론 현재와 같은 다수제 위주의 선거제도하에서도 정치적 변동이나 지역주의, 정당의 이합집산 행태 등으로 다당체제의 외양을 보일 수는 있지만, 비례성이 높은 선거제도를 도입해야 비로소 다당체제로의 ‘구조적’ 전환이 가능해질 수 있다(김종갑 2017). 이처럼 독일식 연동형은 높은 비례성을 보장할 수 있는 이상적인 모델로 평가된다(Shugart et al. 2003; Colomer 2011, 2; Lawrence et al. 2014, 17). 그것은 독일식 연동형의 의석배분방식이 기본적으로 정당투표의 결과로 정당의 총 의석을 결정하기 때문이다.

그러나 독일식 연동형의 최대 장점인 높은 비례성은 초과의석이 얼마나 발생하는가에

3) 초과의회는 기민당 36석, 기사당 7석, 사민당 3석으로 나타났다. Election.de. “Bundestagswahl 2017 – Zweitstimmen und Sitze in den Bundesländern,” <http://www.election.de/cgi-bin/tab.pl?datafile=btw171.txt>(검색일: 2017.10.2).

4) 헤럴드경제(2017.9.28일 자). “선관위 ‘선거구제 개편 시뮬레이션’, 국민의당 38석 → 106석 바뀌어”(검색일: 2017.10.2).

달려 있다. 초과의석이 발생하지 않으면 전면적 비례제와 같은 높은 수준의 비례성이 나타나지만, 초과의석이 발생할수록 그만큼 비례성은 낮아진다(윤재만 2016, 67). 초과의석은 비례성의 저하뿐만 아니라 의원정수의 유동성도 초래한다(정준표 2015, 212).<sup>5)</sup> 선거 때마다 초과의석의 규모가 달라져 전체 의석수의 변동이 발생할 수밖에 없다. 그러한 점에서 초과의석은 독일식 연동형 도입에 가장 큰 장애라고 할 수 있다(홍일선 2007; 김원표 2015; 강우진 2017).

초과의석의 발생을 억제하는 가장 실효적인 방법은 비례의석의 비율을 높이는 것이다. 따라서 독일식 연동형 도입 시 현행 비례의석 규모보다 대폭 확대되어야 한다는 주장은 설득력이 있다(김진곤 2012; 신옥주 2017). 그러나 비례의석의 비율을 확대한다는 것은 지역구의석의 감축 또는 전체 의원정수의 확대를 의미한다. 어느 쪽이든 실행되기 쉽지 않다.

한편 초과의석의 발생을 억제하기 위한 방안으로 뉴질랜드와 같은 전국명부방식도 대안으로 거론된다. 명부작성단위를 권역으로 나누지 않고 전국단위에서 정당득표에 따른 배분의석을 결정하여 지역구의석을 제외한 숫자만큼 개별 정당에게 돌아가도록 하면 초과의석의 발생 문제를 원천적으로 해결할 수 있다는 것이다(김욱 2006, 62; 유영국 2011, 54; 이부하·장지연 2013, 312). 그러나 전국명부방식이 초과의석의 ‘확실한’ 해법이 되는 어렵다. 전국명부방식으로 독일식 연동형을 실시하면 초과의석의 발생가능성을 상당 부분 낮출 수 있는 것은 사실이다. 독일식 연동형을 권역명부식과 전국명부식으로 구분하고 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 2:1로 설정하여 지난 4번의 총선에 적용한 시뮬레이션을 보면 권역명부식에서는 초과의석이 17대: 45석, 18대: 16석, 19대: 3석, 20대: 33석이 발생하지만, 전국명부식에서는 발생 규모가 확연히 낮아진다. 그러나 전국명부식이라도 20대 총선의 경우와 같이 거대정당의 정당득표율이 급감하면 다수의 초과의석이 발생할 수 있다. 따라서 이제는 초과의석의 발생가능성을 원천적으로 억제할 수 있는 제도설계보다는 초과의석이 발생했을 때 그것을 상쇄할 수 있는 방안을 모색하는 데 초점을 둘 필요가 있다.

5) Bundeszentrale für politische Bildung, “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten,” <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/das-neue-wahlrecht>(검색일: 2017.9.23).

### III. 독일식 연동형 관련 공직선거법 개정안(제20대 국회)

독일식 연동형의 도입을 내용으로 하는 공직선거법 개정안은 제20대 국회에서 총 4건이 발의되었다. 이들 개정안은 정당득표를 기준으로 정당에 할당되는 의석을 결정하는 독일식 연동형이라는 점에서는 동일하지만, 의원정수와 비례의석의 비율, 권역별 의석할당, 명부작성단위 등에 있어서는 차이를 보인다. 예컨대, 소병훈 의원의 개정안<sup>6)</sup>과 박주민의원안<sup>7)</sup>은 지역구와 비례대표의 비율을 2:1로 설정하지만, 김상희의원안<sup>8)</sup>의 경우 3:1, 박주현의원안<sup>9)</sup>은 4:1이다. 의원정수의 경우 소병훈의원안, 김상희의원안, 박주민의원안은 300석을 기준으로 하고 있지만, 박주현의원안만 지역구의석수는 현행 253석으로 유지하고 비례의석을 현재의 47석에서 63석으로 늘린 316석을 기준으로 하고 있다.

박주현의원안을 제외한 3건의 다른 의원안은 모두 권역단위에서 정당득표율에 따라 배분된 의석수보다 지역구의석이 많을 경우 발생하는 초과의를 인정한다. 그러나 박주현의원안은 초과의석이 발생하면 초과의석이 발생하지 않은 정당의 비례의석을 이용해 초과의석을 상쇄하는 ‘정당 간 조정(inter-party compensation)’을 제시하고 있다. 이 방안은 독일식 연동형의 전형적인 문제점인 의원정수의 유동성을 막는 해법을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 또한 현행 지역구의석수를 유지하면서 의석비율의 변동을 최소화했다는 점에서 제도적 안정성을 유지하는 방안으로 평가할 수 있다.

독일식 연동형에서 의석배분 전 단계인 총 의석 할당은 4건의 의원안 모두 인구비례를 따르지만, 김상희의원안의 경우 비례의석의 10%를 서울, 경기·인천을 제외한 나머지 권역에 가중하여 할당한다. 이는 수도권외의 과대대표를 완화하기 위한 취지로 볼 수 있다.

명부작성단위는 다른 3인의 의원안이 권역명부식을 규정하고 있는 데 반해, 박주현의원안에서는 전국명부식이다. 지역구 출마후보의 비례대표명부 등재를 허용하는 중복입후보제는 모든 의원안이 찬성하고 별다른 제한기준을 설정하고 있지 않지만, 박주민의원안의 경우 지역구 출마후보의 명부 중복등재(dual candidacy)를 권역명부의 30% 범위 내로 한정하고 있다.

6) 제안일: 2016.07.27, 의안번호: 2001228.

7) 제안일: 2017.02.15, 의안번호: 2005634.

8) 제안일: 2017.02.14, 의안번호: 2005632.

9) 제안일: 2016.10.24, 의안번호: 2002832.

〈표 1〉 연동형 비례제 도입 개정안(제20대 국회)

대표발의 의원	주요 내용					
	의석수	지역구 대비 비례 비율	권역구분	초과의석	중복입후보	특징
소병훈	300석	2:1 (200:100)	6개	인정	허용	-
박주현	316석	4:1 (253:63)	전국명부	초과의석 상쇄	허용	의원정수 유동성 차단, 지역구의석 유지
김상희	300석	3:1 (200:100)	6개	인정	허용	권역별 의석할 당시 비(非)수도권에 10% 가중할당
박주민	300석	2:1 (200:100)	6개	인정	허용 (대상자는 권역의 지역구후보의 30%로 제한)	-

출처: 국회의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/>(검색일: 2017.9.20)

#### IV. 초과의석의 발생과 효과

독일식 연동형은 일반적인 혼합식 선거제도와 같이 지역구의석과 비례의석으로 구성되며, 유권자에게는 지역구후보와 정당명부에 각각 1표씩 행사하도록 2표가 주어지는 방식이다. 그러나 정당별 의석배분은 독특한 방식을 보인다. 먼저 총 의석을 권역별로 인구수에 따라 할당한 후, 개별 권역단위로 정당득표에 따라 정당의 배분의석을 정한다. 배분의석에서 지역구의석을 제외한 나머지 의석은 비례의석이 된다. 그러나 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 그 잉여분의 의석은 초과의석으로 인정되어 전체 의원정수의 증가로 이어진다(Helms 2010, 290).

초과의석은 배분의석을 상회하는 지역구의석을 의미하지만, 실제로 늘어나는 의석은 비례의석이다. 예컨대, 〈그림 1〉과 같이 총 의석이 598석이고 지역구의석(음영부분)과

〈그림 1〉 초과의원석 발생 메커니즘



출처: 김중갑, “독일식 선거제도와 한국 적용,” 민주정책연구원 포럼, 『독일식 선거제도의 한국 적용 가능성—비례대표 줄일 것인가? 늘릴 것인가?』(서울, 2014년 12월)

비례의석이 각각 절반씩인 독일식 연동형에서 A, B, C, D정당이 얻은 배분의석이 모두 4칸씩 동일하다고 가정하자. A정당이 배분의석보다 지역구의석을 1/2칸만큼 더 얻었다면, B정당의 지역구의석은 동일한 크기만큼 줄어들고, 그에 따라 비례의석은 상대적으로 1/2칸 늘어난다. 지역구의석은 299석으로 고정된 숫자이기 때문에 늘어날 수 없다. 늘어나는 의석은 비례의석이고, 비례의석의 증가분만큼 총 의석도 증가하게 된다.

초과의석은 발생지점에 따라 두 가지 유형으로 구분된다. 정당 내부 권역단위에서 발생한 초과의원석은 내생적 초과의원석(internal overhang seat)이고, 정당 외부의 전국(연방)단위에서 발생한 초과의원석은 외생적 초과의원석(external overhang seat)이 된다. 따라서 내생적 초과의원석은 권역명부에서 발생하고 외생적 초과의원석은 정당명부가 전국명부일 때 발생한다. 그러나 권역명부에서도 내생적 초과의원석뿐만 아니라 외생적 초과의원석도 발생할 수 있다. 이 두 가지 유형의 초과의원석이 권역과 전국에 걸쳐 발생하는 것은 비례의석의 비율이 지나치게 낮거나 거대정당의 정당득표율이 급격하게 하락했을 때이다. 그리고 독일의 경우처럼 권역명부식이면서 특정 권역의 초과의원석이 내생적 초과의원석이면서 동시에 외생적 초과의원석이 될 수도 있다(Lübbert 2009, 6). 독일 기사당(CSU)은 바이에른(Bayern) 주에서만 의석을 가져가기 때문에 내생적 초과의원석과 외생적 초과의원석의 ‘동일화’가 나타나는 것이다. 발생빈도로 보면 외생적 초과의원석보다 내생적 초과의원석이 빈번하게 나타난다. 외생적 초과의원석은 드물게 나타나는 현상이다.<sup>10)</sup> 초과의원석은 권역별 비례제 중에서도 권역의 수가 많을수록 발생 가능성도 높아진다. 또한 권역이 특정 정당이

집중된 지지세를 갖는 지역을 중심으로 구획되면 초과의석이 발생할 가능성은 더욱 높아진다.

초과의석의 발생은 앞서 언급했듯이 비례성의 저하를 초래하게 된다. 초과의회는 정당 득표에 따른 배분의석보다 지역구의석이 많을 경우 발생하므로 초과의회가 발생했다는 것은 의석점유가 정당득표에 비례하지 않고 과대표되었다는 것을 의미하기 때문이다. 초과의회는 대부분 거대정당에서만 발생한다는 점에서 초과의회가 많이 발생할수록 거대 정당과 군소정당 간 대표성의 불균형은 심화되는 결과를 가져온다.<sup>11)</sup> 독일연방헌법재판소는 초과의회가 초래하는 대표성의 왜곡을 위헌적 요소로 판단한 바 있다. 2012년 7월 25일 연방헌법재판소는 일정 수 이상의 초과의회가 독일선거제도가 갖는 ‘비례제적 기본 성격(Grundcharakter als Verhältniswahl)’을 무력화시키고, 투표가치의 평등을 훼손한다고 보았다.<sup>12)</sup> 연방헌법재판소는 초과의회 의 허용 상한선을 원내 교섭단체 구성요건인 총 의석 대비 5%의 절반(약 15석)으로 설정하였는데, 이는 초과의회가 허용범위 내에서 발생하면 비례제의 성격을 훼손하지 않는다는 것을 의미한다기보다 초과의회를 완전히 차단할 수는 없는 현실을 고려하여 임의의 상한선을 책정한 것으로 볼 수 있다.

## V. 초과의석의 해법 모색

### 1. 초과의회 상쇄

초과의석이 발생했을 때 그것을 해결하는 방법은 초과의회에 대한 균형을의석(balance seat)을 추가로 배분하여 모든 정당의 득표와 의석점유를 비례적으로 만들어주는 방법도 있지만, 의석수를 늘리지 않으면서 배분의석의 조정을 통해 해결할 수도 있다.

10) 독일에서는 외생적 초과의회가 발생한 사례가 역대 연방하원선거 중 2009년 선거가 유일했고, 우리의 경우 2016년 총선에 독일식 연동형을 적용하면 발생하는 것으로 나타난다.

11) 물론 특정 지역에서 밀집된 지지기반을 갖는 지역주의 정당이라면 군소정당이라도 초과의회를 발생시킬 수 있다. 그러나 군소 지역주의 정당이 거대정당보다 초과의회를 많이 발생시키는 경우는 현실적으로 매우 드물다.

12) Bundesverfassungsgericht, “Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 25.7.2012,” [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bvf000311.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bvf000311.html) (검색일: 2017.9.5).



### 1) 권역 간 조정(inner-party compensation)

정당의 권역단위에서 발생한 내생적 초과의석은 ‘권역 간 조정’으로 해결할 수 있다. 이 방식은 권역 간 배분의석을 초과의석이 발생하지 않도록 임의로 조정하는 것으로 배분의석을 지역구의석과 동일하게 만들면 초과의석이 발생하지 않는 원리를 이용하는 것이다. 예를 들어, P정당의 A, B, C 권역에 배분된 의석수가 각각 10, 20, 30석이고, 지역구의석이 11, 10, 20석이라고 가정하면, P정당의 총 의석은 A권역의 초과의석 1석으로 인해 61석이 된다. 이 초과의석을 차단하려면 P정당의 전체 배분의석 60석 중 A권역의 배분의석을 지역구의석과 동일한 11석으로 일치시키고 나머지 49석은 B와 C 권역에 득표 비례로 배분한다. 이처럼 내생적 초과의석은 권역 간 조정의 방법으로 정당 내부에서 상쇄할 수 있다. 권역 간 조정으로 상쇄할 수 내생적 초과의석의 규모는 정당의 총 배분의석과 지역구의석의 차이에 해당하는 규모로 볼 수 있다. 즉, P정당의 경우 19석(60-41)의 초과의석까지는 배분의석의 권역 간 조정으로 정당 내부에서 차단할 수 있다.

현행 독일 연방하원선거에서는 최종 의석배분단계에서 이러한 권역 간 조정을 사용해 내생적 초과의석을 상쇄한다.<sup>13)</sup> 개별 주(州)단위에서 정당의 득표율에 따라 배분의석을 정한 후 배분의석보다 지역구의석이 많아 초과의석이 발생하면 초과의석으로 인한 불비례 현상을 해소하기 위해 균형의석을 추가로 배분한다(Behnke 2014, 274-275). 이 과정에서 특정 정당의 주단위에서 초과의석이 다시 발생할 수 있는데, 이때 권역 간 조정방식을 사용한다.

2013년 독일 총선에서 기민당의 초과의석 4석을 해소하기 위해 균형의석을 배분했지만, 자를란트(SL)의 1석만 해소되고 나머지 3석은 그대로 남았다. 남은 초과의석을 해소하기 위해 다시 균형의석을 배분하면 의석수가 지나치게 늘어나기 때문에 균형의석을 재배분하는 대신 권역 간 조정을 실시한다. 즉, 기민당의 총 배분의석 255석 중 초과의석이 발생한 브란덴부르크(BB), 작센-안할트(ST), 튀링엔(TH)의 총 지역구의석 27석을 뺀 228석을 주별 득표율에 따라 재배분한다. 권역 간 조정 후에는 3개 주의 배분의석이 지역구의석과 동일하게 조정되어 초과의석이 없어진다.

정당 내 권역 간 조정으로 내생적 초과의석을 상쇄하는 방안은 2016년 한국 총선에도 적용될 수 있다. 2016년 총선에 독일식 연동형을 적용하면 국민의당의 호남·제주권에서

13) 2013년 독일연방총선에서 권역 간 조정방식을 적용한 후의 최종 주별 의석분포 참조. DHB-Bundestag, "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)"(2016), [https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel\\_01\\_08\\_wahlergebnis\\_nach\\_l\\_ndern\\_sitzverteilung\\_data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_data.pdf) (검색일: 2017.9.8).

〈표 2〉 권역 간 조정방식 적용사례(2013년 독일총선)

주 (州)	기민당(CDU)				⇒	기민당(CDU)			⇒	기민당(CDU)		
	정당득표	배분	지역	초과		배분	지역	초과		배분	지역	초과
SH	638,756	10	9	0		11	9	0		11	9	0
MV	369,048	6	6	0		6	6	0		6	6	0
HH	285,927	5	1	0		5	1	0		5	1	0
NI	1,825,592	28	17	0		31	17	0		31	17	0
HB	96,459	1	0	0		2	0	0		2	0	0
<b>BB</b>	<b>482,601</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>		<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>		<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
<b>ST</b>	<b>485,781</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	⇒	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	⇒	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
BE	508,643	8	5	0		9	5	0		9	5	0
NW	3,776,563	59	37	0		65	37	0		63	37	0
SN	994,601	16	16	0		17	16	0		17	16	0
HE	1,232,994	20	17	0		21	17	0		21	17	0
<b>TH</b>	<b>477,283</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>		<b>8</b>	<b>9</b>	<b>1</b>		<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
RP	958,655	15	14	0		16	14	-		16	14	0
BY	-	-	-	-		-	-	-		-	-	-
BW	2,576,606	43	38	0		44	38	0		43	38	0
<b>SL</b>	<b>212,368</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
계	14,921,877	238	191	4		255	191	3		255	191	0

주: SH: 쉴레스비히-홀슈타인; MV: 메클렌부르크-포어포머; HH: 함부르크; NI: 니더작센; HB: 브레멘; BB: 브란덴부르크; ST: 작센-안할트; BE: 베를린; NW: 노르트라인-베스트팔렌; SN: 작센; HE: 헤센; TH: 튀링엔; RP: 라인란트-팔츠; BY: 바이에른; BW: 바덴-뷔르템베르크; SL: 자를란트

출처: DHB-Bundestag, "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)"(2016), [https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel\\_01\\_08\\_wahlergebnis\\_nach\\_l\\_ndern\\_sitzverteilung\\_-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_-data.pdf)(검색일: 2017.9.8)

4석의 초과의회석이 발생하게 된다. 호남·제주권의 득표율에 따른 배분의석이 19석인 데 반해, 지역구의석은 그보다 4석이 많은 23석이기 때문이다. 이 초과의회석을 차단하기 위해 총 배분의석 93석에서 호남·제주권의 지역구의석 23석을 뺀 70석을 다른 권역에 득표율에 따라 비례배분한다. 권역 간 조정 후에는 호남·제주권의 배분의석이 지역구의석과

〈표 3〉 권역 간 조정 적용 사례(20대 총선 국민의당)

• 초과 발생

권역	득표	배분	지역	초과	비례
서울	1,424,383	19	2	0	17
경인강원	2,004,099	30	0	0	30
충청	571,549	9	0	0	9
대경	367,242	6	0	0	6
부울경	697,042	10	0	0	10
호남제주	1,291,257	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	0
계	6,355,572	93	25	0	68

• 권역 간 조정

권역	득표	배분	지역	초과	비례
서울	1,424,383	20	2	0	18
경인강원	2,004,099	27	0	0	27
충청	571,549	8	0	0	8
대경	367,242	5	0	0	5
부울경	697,042	10	0	0	10
호남제주	1,291,257	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	0
계	6,355,572	93	25	0	68

출처: 필자 작성

동일하게 설정되므로 초과외석이 차단된다.

2) 정당 간 조정(inter-party compensation)

‘정당 간 조정’은 정당 밖에서 발생한 외생적 초과외석을 차단하기 위해 사용된다.<sup>14)</sup> 정당 간 조정을 통해 외생적 초과외석을 차단하는 방식은 내생적 초과외석에 대한 권역 간 조정과 본질적으로 유사하다. 권역 간 조정이 배분의석을 초과외석이 발생한 권역의

14) 정당 간 조정을 사용하는 국가는 스코틀랜드를 비롯하여, 웨일즈, 오스트리아, 덴마크, 스웨덴, 레소토 등이 있다.

지역구의석과 일치시킨 후 잔여의석을 비례배분하는 것처럼, 정당 간 조정은 권역 대신 정당을 대상으로 할 뿐이다. 특정 정당에서 초과의회가 발생하면 해당 정당의 초과의회를 모든 정당의 총 배분의석에서 제외한 후 나머지 잔여의회를 초과의회가 발생하지 않은 정당에 배분한다.

〈표 4〉는 정당 간 조정을 이용하여 외생적 초과의회를 차단한 시뮬레이션 결과를 나타낸다. 20대 총선에 지역구와 비례대표의 비율 3:1로 독일식 연동형을 적용하면 47석의 초과의회(새누리당 6석, 더불어민주당 37석, 국민의당 4석)가 발생한다. 개별 정당의 초과의회와 비례의석의 규모를 비교해보면 새누리당과 국민의당의 초과의회는 비례의석보다 적지만 더불어민주당의 초과의회는 비례의석보다 많다. 따라서 정당별 초과의회 유형이 다르다. 새누리당과 국민의당의 초과의회는 권역단위에서 발생한 내생적 초과의회인 반면, 더불어민주당의 초과의회는 외생적 초과의회가 된다. 기본적으로 내생적 초과의회는 권역 간 조정으로, 외생적 초과의회는 정당 간 조정으로 해결하지만 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때와 같이 내생적 초과의회와 외생적 초과의회가 동시에 발생하는 경우, 우선 정당 간 조정으로 정당별 최종의석을 정한 후 권역 간 조정을 실시한다.

〈표 4〉에서 정당 간 조정은 총 배분의석 326석에서 더불어민주당의 지역구의석 110석을 제외한 216석을 새누리당과 국민의당, 정의당에 득표비례로 배분하는 방식으로 이루어진다. 조정 후 정당의 최종의석은 새누리당 107석, 더불어민주당 110석, 국민의당 86석, 정의당 23석으로 변경되어 초과의회를 차단할 수 있다. 그러나 변경된 정당별 최종의석을 권역단위에 재배분할 때 배분의석과 지역구의석의 차이로 권역단위에서 다시 초과의회가 발생할 수 있으나, 이 경우 권역 간 조정을 사용하면 정당의 최종의석 안에서 차단할 수 있다.

예컨대, 20대 총선에 지역구와 비례대표의 비율을 3:1로 설정하여 독일식 연동형을 적용하면 더불어민주당에서 37석의 초과의회가 발생한다. 초과의회가 비례의석 16석보다 많기 때문에 정당 간 조정 후 다시 권역 간 조정으로 초과의회를 상쇄해야 한다. 정당 간 조정으로 상쇄할 외생적 초과의회는 37석에서 16석을 뺀 21석이 된다. 이 외생적 초과의회를 상쇄하기 위해서는 총 배분의석 326석<sup>15)</sup>에서 더불어민주당의 전체 지역구의석 110석을 제외한 나머지 216석을 다른 정당들에 득표비례로 배분한다(〈표 4〉 ‘조정 후’). 정당 간 조정 후 권역 간 조정은 개별 정당의 총 배분의석에서 내생적 초과의회가 발생한

15) 지역구의석 253석을 유지하면서 지역구의석과 비례의석의 비율을 3:1로 설정하면 337석(253+84)이고 20대 총선의 무소속 11석을 뺀 배분의석은 326석이 된다.

〈표 4〉 정당 간 조정 적용 독일식 연동형(20대 총선)

• 조정 전

계	새누리당				더불어민주당				국민의당				정의당			
	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례
326	118	105	6	19	89	110	37	16	93	25	4	72	26	2	0	24

• 조정 후

계	새누리당				더불어민주당				국민의당				정의당			
	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례	배분	지역	초과	비례
326	107	105	0	2	110	110	0	0	86	25	0	61	23	2	0	21

주: 20대 총선 선거인명부작성기준일 현재 인구수. 지역구의석과 비례의석의 비율은 3:1. 할당의석 326석은 지역구의석 242석(무소속 11석 제외)과 비례대표 84석을 합한 숫자. 권역별 인구비례 의석할당 및 비례의석배분은 생트-라귀식(Sainte-Laguë method) 적용

출처: 중앙선관위 선거통계시스템, <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2017.9.26)

권역의 지역구의석을 뺀 의석을 다른 권역에 득표비례로 배분하면 된다.

### 3) 상쇄방안과 현행 병립형 비교

앞에서 설명한 것처럼 초과의회석이 발생했을 때 어떤 방식의 조정이 적용될 것인지는 어떤 유형의 초과의회석인가에 달려 있다. 특정 정당의 초과의회석이 해당 정당의 비례의석수보다 적다면(내생적 초과의회석의 경우) 권역 간 조정을 통해 비례성의 저하 없이 의원정수를 유지할 수 있다. 그러나 비례의석수를 넘는 외생적 초과의회석이 발생한 경우라면 정당 간 조정이 의원정수를 유지할 수 있는 유일한 방법이다. 권역 간 조정이 적용되는 경우 비례성은 전면적 비례제와 동일한 수준으로 높게 나타난다. 그러나 정당 간 조정에서는 외생적 초과의회석의 규모가 클수록 그만큼 다른 정당의 비례의석이 줄어들기 때문에 비례성이 저하되는 결과를 가져온다.

20대 총선과 같이 내생적 초과의회석과 외생적 초과의회석이 동시에 발생하는 경우에는 정당 간 조정을 먼저 사용하여 외생적 초과의회석을 차단한 후 권역 간 조정을 통해 내생적 초과의회석을 상쇄한다. 상쇄하는 순서가 바뀌면 정당 간 조정 후 다시 권역 간 조정이 실시되어야 하기 때문에 ‘선(先)정당 간 조정, 후(後)권역 간 조정’이 적용되어야 한다.

우리가 독일식 연동형을 도입했을 때 20대 총선과 같이 내생적 초과의회석과 외생적 초과의회석이 동시에 발생할 가능성은 낮지 않다. 비례의석의 비율이 충분히 확보되지 않거나

유권자의 분할투표율이 높을 경우 두 가지 유형의 초과의석이 언제나 동시에 발생할 수 있다. 외생적 초과의회만 발생한 경우나 외생적 초과의회와 내생적 초과의회가 같이 발생

〈표 5〉 초과의석의 유형별 상쇄방안 비교

	내생적 초과	외생적 초과	내생과 외생 동시발생
발생지점	권역	전국	권역과 전국
상쇄방법	권역 간 조정	정당 간 조정	정당 간 조정 후 권역 간 조정
상쇄가능 초과의회 범위	정당의 비례의석수	모든 정당의 총 비례의석수	정당 간 조정 시 모든 정당의 비례의석, 권역 간 조정 시 해당 정당의 비례의석
제도효과	전면적 비례제의 비례성, 의원정수 변동 차단	외생 초과 발생분만큼 비례성 저하, 비례제의 비례성, 의원정수 변동 차단	외생 초과 발생분만큼 비례성 저하, 의원정수 변동 차단
발생(예측) 사례	초과의석의 일반적 유형	2009년 독일총선	2016년 한국총선에 독일식 적용 시

출처: 필자 작성

〈표 6〉 정당 간 조정과 병립식의 이득률 비교(20대 총선)

(단위: %)

• 정당 간 조정

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78
의석률	32.82	33.740	26.38	7.05
이득률	0.91	1.22	0.91	0.90

• 현행 병립식

계	새누리당	더불어민주당	국민의당	정의당
득표율	36.01	27.45	28.75	7.78
의석률	42.20	42.60	13.10	2.10
이득률	1.17	1.55	0.46	0.27

주: 정당 간 조정방식의 독일식 연동형에는 지역구와 비례대표의 비율 3:1 적용. 정당 간 조정의 의석률 산출에 사용된 총 의석은 지역구의석 242석(무소속 11석 제외)에 비례의석 84석을 합산한 326석

출처: 필자 작성

할 경우 모두 비례성은 외생적 초과의석의 규모만큼 저하된다고 할 수 있다. 내생적 초과 의석은 정당의 의석수 안에서 권역 간 비례의석의 차이를 보이는 데 그치기 때문에 정당의 비례성과는 무관하다. 그러나 외생적 초과의석이 발생하면 그로 인해 정당 간 배분의 석이 달라지기 때문에 비례성의 저하는 불가피하다.

독일식 연동형을 20대 총선에 적용했을 때 발생한 외생적 초과의석을 정당 간 조정으로 상쇄한 결과로 산출한 이득률을 현행 병립식과 비교하면 <표 6>과 같다. 정당 간 조정 후 정당별 이득률은 새누리당 0.91, 더불어민주당 1.22, 국민의당 0.91, 정의당 0.90으로 현행 병립식과 비교할 때 월등히 높은 비례성을 보인다.<sup>16)</sup> 현행 병립식의 고질적인 문제점인 거대정당의 과대대표와 군소정당의 과소대표 현상이 뚜렷하게 해소된다.

## 2. 비례의석의 비율 및 명부작성단위

독일식 연동형에서 초과의석의 발생규모를 예측하기는 어렵다. 비례의석의 비율, 명부 작성단위, 유권자의 투표행태, 권역의 크기 및 수 등 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있다. 이 중 제도디자인의 측면에서 볼 때 비례의석의 비율과 명부작성단위가 가장 결정적인 역할을 한다고 할 수 있다.

### 1) 비례의석의 비율 설정

비례의석의 비율이 높을수록 초과의석의 발생 가능성은 그에 비례하여 낮아지는 경향을 보인다.<sup>17)</sup> 비례의석의 비율이 지역구의석보다 높으면 배분의석이 지역구의석보다 많아지기 때문에 초과의석의 발생가능성이 낮아진다. 따라서 비례의석 비율의 확대는 초과 의석의 발생을 억제할 수 있는 효율적인 방안이라 할 수 있다. 그러나 비례의석의 확대를 위해서는 지역구의석을 축소하든가 총 의석을 확대해야 하는데, 전자의 경우 정치권의 합의를 이끌어내기 어렵고 후자의 경우 국민적 저항과 여론의 반대에 부딪힐 것이다. 독일식 연동형을 채택하고 있는 국가들의 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 보면, 독일은

16) 이득률(bonus rate)은 의석률을 득표율로 나눈 값으로, 1에 근접할수록 비례성이 높아진다.

17) 지역구의석 대비 비례의석의 비율을 9가지 경우(1:1~5:1)로 구분하여 17대에서 20대 총선에 독일식 연동형을 적용했을 때 비례의석 비율의 초과의석 발생에 대한 인과적 영향을 회귀분석을 통해 추정하면 결정계수(coefficient of determination)는 0.979로 양자의 상관관계가 매우 높은 것으로 나타난다. 김종갑, 『국회의원 선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제』(서울: 국회입법조사처, 2017).

1:1, 뉴질랜드 1.4:1, 레소토 2:1 수준으로 대체로 1:1에서 2:1의 범위에 있다(김종갑 2017). 중앙선거관리위원회도 2015년 독일식 연동형을 공식선거법 개정의견으로 국회에 제출하면서 2:1 비율을 제안한 바 있다. 학계에서는 그보다 낮은 3:1을 비례성 보장을 위한 최소한의 의석비율로 평가했다(Taagepera et al. 1989).

독일식 연동형을 도입할 때 지역구의석과 비례의석의 비율을 어느 수준에서 책정할 것 인지는 이와 같은 다양한 사례와 견해를 참고해야 하겠지만, 그 결정이 어려운 가장 큰 이유는 초과 의석의 발생을 억제할 수 있는 적정 지점을 찾기 어렵다는 데 있다. 그러나 초과 의석이 발생했을 때 권역 간 조정이나 정당 간 조정이 효과적인 차단수단으로 사용될 수 있다는 점을 고려하면 비례의석의 비율을 굳이 대폭 늘릴 필요는 없을 것이다. 시뮬레이션 분석에서 알 수 있듯이 지역구와 비례의 비율은 3:1 수준으로 소폭 확대하더라도 높은 비례성을 보일 수 있다.

## 2) 권역명부 vs 전국명부

연동형 비례제에서 초과 의석의 발생은 정당명부를 전국명부로 할 것인지, 권역별 명부로 할 것인지에 따라 서로 달라질 수 있다. 일반적으로 권역별 명부는 의석배분이 권역단위에서 이루어지기 때문에 전국명부에 비해 비례성이 낮다. 그 이유는 사표의 발생에 있다. 권역 구분으로 의석으로 전환되지 못하고 버려지는 사표가 많이 발생하기 때문이다. 따라서 권역의 수가 많을수록 비례성이 떨어진다.

연동형 비례제를 권역명부와 전국명부로 구분하여 20대 총선에 현행 지역구와 비례대표의 비율인 5.38:1에서 1:1까지 다양한 비율을 적용했을 때 정당별 의석분포는 <표 7>과 같이 나타난다.<sup>18)</sup> 권역명부식에서는 전국명부식보다 초과 의석이 확연히 많이 발생한다. 예컨대, 지역구의석과 비례의석의 비율이 2:1일 때 권역명부식에서는 33석의 초과 의석이 발생하지만 전국명부식에서는 9석이 발생한다. 3:1의 경우도 권역명부식일 때 전국명부식보다 초과 의석이 2배 이상으로 늘어난다.

권역명부식이 전국명부식보다 초과 의석 발생에는 취약하지만, 그 규모는 모두 권역 간 조정 또는 정당 간 조정을 통해 해결할 수 있는 수준이다. 초과 의석이 가장 많이 발생한 5.38:1의 경우에서도 초과 의석이 63석이나 발생하지만 정당 간 조정을 이용하면 전부 상

18) 시뮬레이션에서 지역구의석과 비례의석의 비율은 예컨대 3:1의 경우 300석을 기준으로 하면 225석:75석이지만, 지역구의석을 줄일 수 없기 때문에 지역구의석을 고정시킨 채 비례의석만 3:1로 조정하였다. 따라서 실제 배분은 337석(253+84)에서 20대 총선의 무소속 11석을 제외한 326석을 적용하였다.



〈표 7〉 명부유형별 독일식 연동형의 초과의원 발생(20대 총선 적용)

지역구:비례	할당	명부유형	새누리	더민주	국민의당	정의당	계
			초과(비례)	초과(비례)	초과(비례)	초과(비례)	
253:47 (5.38:1)	289	권역	13(13)	43(13)	7(63)	0(21)	63
		전국	1	31	0	0	32
240:60=253:63 (4:1)	305	권역	9(16)	31(15)	5(67)	0(21)	45
		전국	0	26	0	0	26
225:75=253:84 (3:1)	326	권역	6(19)	37(16)	4(72)	0(24)	47
		전국	0	20	0	0	20
200:100=253:126 (2:1)	368	권역	1(30)	30(21)	2(82)	0(26)	33
		전국	0	9	0	0	9
150:150=253:253 (1:1)	495	권역	0(88)	10(31)	0(110)	0(34)	10
		전국	0	0	0	0	0

주: 지역구와 비례대표의 비율은 지역구의석을 고정시키고 비례의석의 수를 조정하는 방법으로 설정하였음. 따라서 비율별 할당의석은 지역구의석 253석에서 무소속 11석을 제외한 242석과 비례의석을 합산한 숫자임. 의석 할당정당은 비례대표배분의 최소조건 3%를 통과한 정당. 의석배분에 사용된 방식은 쟁뜨-라귀식. 4:1은 총 의석 300석 기준

출처: 중앙선거관리위원회 선거통계시스템 참조 필자 작성

쇄하고도 47석(110<sup>19)</sup> - 63)의 비례의석이 남는다. 여기서 유념해야 할 점은 권역명부에서 내생적 초과의원과 동시에 발생하는 외생적 초과의원의 수는 비례의원수를 감산한 숫자라는 사실이다. 의석비율 5.38:1의 경우 더불어민주당의 초과의원 43석 중 13석은 비례의원 13석으로 상쇄할 수 있는 내생적 초과의원이고, 나머지 30석이 정당 간 조정으로만 상쇄할 수 있는 외생적 초과의원이라 할 수 있다. 마찬가지로 의석비율 4:1에서도 정당 간 조정을 통해 해결할 수 있는 더불어민주당의 외생적 초과의원은 31석이 아닌 16석(31 - 15)이고, 3:1의 경우 21석(37 - 16), 2:1에서는 9석(30 - 21)이 된다.

전국명부방식은 초과의원의 발생을 낮출 수 있지만 문제점은 농산어촌지역의 낮은 대표성을 보완하지 못한다는 것이다. 현행 지역구의석의 분포는 인구밀도가 낮은 농산어촌은 지역구의석이 적어 과소대표될 수밖에 없는데, 전국명부는 이 문제를 해결하지 못한

19) 110석은 정당별 비례의석의 총합이다.

다. 그러나 권역명부식은 농산어촌 지역에 비례의석을 추가 할당하는 방법으로 농산어촌의 지역대표성 약화를 보완할 수 있다.<sup>20)</sup> 또한 권역명부는 지역주의 완화에도 효과가 있다. 권역명부방식은 의석배분 전 단계에서 권역별로 인구수에 따라 총 의석(지역구의의석과 비례의석)을 할당하는 방식이기 때문에 특정 권역에서 지지도가 낮은 정당이나 지역구의의석을 획득하기 어려운 군소정당도 비례의석을 확보할 가능성이 높아 정당 간 경쟁구도가 마련될 수 있다.

## VI. 나가며

현재와 같이 거대 양당이 의회 내 대부분의 의석을 차지하는 구조에서 유권자의 다양한 의사를 반영하기는 어렵다. 연동형 비례제는 유권자의 표심을 대표선출에 정확히 반영하고, 정당정치의 활성화를 가져올 수 있는 긍정적인 측면이 있다. 이는 중국적으로 우리사회의 다양성 표출과 정치의 생산성을 높이는 방안으로 작동할 수 있을 것이다. 그러나 독일식 연동형을 우리가 도입했을 때 이러한 긍정적인 효과가 나타날 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 초과의석에 대한 해법이 마련되어야 한다. 독일식 연동형은 기본적으로 초과의석의 발생 자체를 완벽히 막을 수 없기 때문에 발생했을 때 상쇄할 수 있는 방안을 설계하는 것이 중요하다. 초과의석을 차단하지 못하는 한 비례성의 저하와 의원정수의 유동성 문제는 제도의 안정적 운영에 장애로 작용할 것이다.

독일식 연동형에서 발생하는 초과의석 문제는 정당 간 조정과 권역 간 조정을 사용하면 높은 비례성을 유지하고 의원정수의 유동성도 차단할 수 있다. 물론 외생적 초과의석의 경우 어느 정도 비례성의 저하는 감수할 수밖에 없지만, 시뮬레이션 분석에서 나타나듯이 현행 제도보다는 높은 비례성을 보장할 수 있다. 비례의석의 비율은 초과의석에 대한 상쇄방안을 이용할 수 있다는 점을 고려하여 3:1 수준을 검토해볼 수 있을 것이다. 명부작성단위는 전국명부보다는 권역명부가 농산어촌의 지역대표성 보완, 지역주의 완화 등의

20) 예컨대, 이 글 〈표 1〉의 김상희의원안(제안일: 2017.02.14., 의안번호: 2005632)과 같이 농산어촌에 인구비례로 배분되는 할당의석에 추가로 할당하거나, 도농복합선거구제를 적용하여 도시지역의 지역구의의석을 농산어촌에 추가 할당하는 방법이 있다.

효과를 보일 수 있어 바람직하다.

독일식 연동형이 현행 선거제도의 대안모델로 논의되지만 한계로 지적되는 부분들도 분명 존재한다. 우선, 독일식 연동형의 도입은 비례의석의 유동성에 대한 수용가능성이 전제되어야 한다. 총 의석의 유동성은 상쇄방안을 통해 막을 수 있지만, 정당에 돌아가는 비례의석수와 정당의 권역에 배분되는 비례의석수는 유동적이다. 비례의석의 유동성은 초과의석이 발생했을 때 권역 간 조정이나 정당 간 조정을 사용하면 나타날 수 있고, 초과 의석이 발생하지 않더라도 나타날 수 있다. 정당득표율이 동일한 정당 간에도 지역구의석을 많이 얻은 정당의 비례의석이 적어지기 때문이다.

또한 독일식 연동형은 비례의석의 증가를 통해 비례성을 높이는 방식이라기보다 정당 득표율로 총 의석을 결정하는 독특한 의석배분방식을 통해 비례성을 높이는 방식이다. 따라서 비례성은 높아도 비례의석이 충분히 확보되지 않을 수 있다. 특히 거대정당은 비례의석을 얻기 어려울 수 있다. 반면 대부분의 비례의석은 군소정당에 돌아간다. 비례의석의 분포가 군소정당 위주로 편중되는 현상이 나타나는 것이다. 독일식 연동형과 같이 폐쇄형 명부제(closed list system)를 운영하는 경우 정당이 비례대표 후보명부의 작성권한을 가지므로 후보자의 대중적 지지도와 관계없이 직능, 여성, 종교, 인종 등의 소수 대표성을 반영할 수 있지만, 거대정당의 경우 비례의석의 부족으로 그러한 기능이 제약받을 수 있다. 마지막으로 권역 간 조정 또는 정당 간 조정은 권역 간 인구비례로 최초 설정된 배분의석의 변동을 가져와 권역 간 대표성의 불균형을 초래할 수 있다. 초과 의석이 발생한 권역은 그렇지 않은 권역에 비해 과대대표된다. 그러나 이는 초과 의석의 발생을 허용하는 독일식 연동형의 제도적 특성상 불가피한 현상이라 할 수 있다.

참·고·문·헌

- 강우진. 2017. “한국 대통령제와 선거제도 개혁 — 독일식 연동형 비례대표제를 중심으로. 개헌논의 이대로 좋은가? — 정부형태와 선거제도, 정당제도의 정합성을 중심으로.” 이상민·박주민의원 주최 토론회. 43-58.
- 국회의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/>(검색일: 2017.9.20).
- 김 욱. 2006. “독일 연방의회 선거제도 개혁이 주는 시사점.” 『세계지역연구논총』 24-3. 53-70.
- 김원표. 2015. 『그들은 왜 독일식 선거법 도입을 주창하는가?』. 서울: 여의도연구원.
- 김종갑. 2014. “독일식 선거제도와 한국 적용.” 민주정책연구원 포럼 『독일식 선거제도의 한국 적용 가능성 — 비례대표 줄일 것인가? 늘릴 것인가?』. 서울. 12월.
- \_\_\_\_\_. 2017. 『국회의원선거 비례대표제 개혁논의의 쟁점과 과제』. 서울: 국회입법조사처.
- 김진곤. 2012. “비례대표선거제의 체계와 그 정당화 요건.” 『공법연구』 41-2. 317-345.
- 신우주. 2017. “선거제도 개선을 통한 국회의원의 대표성·비례성 강화방안 연구.” 『공법연구』 45-3. 1-33.
- 유영국. 2011. “국회의원선거제도의 개선방향: 비례대표의석의 대폭 증대.” 『법정리뷰』 39-62.
- 윤재만. 2016. “정당민주화와 선거제도개혁: 민주적 정당조직과 독일식 비례대표제도를 중심으로.” 『헌법학연구』 22-1. 39-75.
- 이부하·장지연. 2013. “독일의 연동형 혼합선거제 도입 검토.” 『법과 정보』 19-2. 307-328.
- 정준표. 2015. “중앙선거관리위원회 선거제도 개정안의 비판적 분석.” 『국제정치연구』 18-1. 197-220.
- 중앙선거관리위원회 선거통계시스템. <http://info.nec.go.kr/>(검색일: 2017.9.26).
- 헤럴드경제(2017.9.28일 자). “선관위 ‘선거구제 개편 시뮬레이션’, 국민의당 38석 → 106석 바뀐다”(검색일: 2017.10.2).
- 홍일선. 2007. “초과의석의 헌법적 문제점과 도입가능성을 중심으로: 비례대표선거와 초과의석.” 『헌법학연구』 13-4. 167-199.
- Behnke, Joachim. 2010. “Überhangmandate bei der Bundestagswahl 2009 — das ewige Menetekel.” *Politische Vierteljahresschrift* 51-3. 531-552.
- \_\_\_\_\_. 2014. “The New Electoral Law — or: Good Things Don’t Always Come to Those Who Wait.” *German Politics* 23-4. 268-283.
- Bundesverfassungsgericht. “Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 25.7.2012.” [http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725\\_2bv000311.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20120725_2bv000311.html)(검색일: 2017.9.5).
- Bundeszentrale für politische Bildung. “Das neue Wahlrecht und die Krux mit den Überhangmandaten.” <http://www.bpb.de/politik/wahlen/bundestagswahlen/163311/>

- das-neue-wahlrecht(검색일: 2017.9.23).
- Colomer, Josep M. (ed.). 2011. *Personal Representation: The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press.
- DHB-Bundestag. 2016. "Wahlergebnisse nach Ländern(Sitzverteilung)." [https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel\\_01\\_08\\_wahlergebnis\\_nach\\_l\\_ndern\\_sitzverteilung\\_data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/196098/15da5f046c74291b68e524afdf59d884/kapitel_01_08_wahlergebnis_nach_l_ndern_sitzverteilung_data.pdf)(검색일: 2017.9.8).
- Election.de. "Bundestagswahl 2017 — Zweitstimmen und Sitze in den Bundesländern." <http://www.election.de/cgi-bin/tab.pl?datafile=btw17l.txt>(검색일: 2017.10.2).
- Helms, Ludger. 2009. "The German federal election." *Electoral Studies* 29, 289-292.
- Lawrence, LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris (eds.). *Comparing Democracies: Election and Voting in a Changing World*. London: Sage.
- Lübbert, Daniel. 2009. *Negative Stimmgewichte und die Reform des Bundes-Wahlrechts*. Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.
- Shugart, Matthew S., and Martin P. Wattenberg. 2003. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale Univ. Press.

접수일자: 2017년 10월 13일, 심사일자: 2017년 11월 30일, 게재확정일: 2017년 12월 13일

**[Abstract]**

## **Proposal for Introducing the German Electoral System to Korea: Focusing on the Solution of Overhang Seat**

Kim, Jonggab | National Assembly Research Service

In the German electoral system the parliament's size may increase and result also in diminishing the proportional representation due to the occurrence of overhang seats. For that reason, the success of the German system depends on resolving the overhang seat issue. Inner-party compensation for internal overhang and inter-party compensation for external overhang present an effective solution for blocking overhang seats. These selective applications of the compensation model could guarantee proportional representation and prevent the enlargement of the assembly's size. The simulation result shows that applying the German election system with the compensation model to the 20th Korean parliament election creates a much more proportional assembly than does the current Korean election system.

- 
- **Keyword:** German electoral system, overhang seat, proportionality, inner-party compensation, inter-party compensation