

그들은 왜 독일식 선거법 도입을 주창하는가?

김원표 연구위원

2015. 7

YDI Policy Report



여의도연구원

《 요 약 》

- 2015년 2월 중앙선거관리위원회가 독일식 선거법 도입을 주된 내용으로 하는 정치관계법 개정안을 국회에 제출한 것을 계기로 진보정당과 야권 일각으로 국한되었던 독일식 선거법¹⁾ 도입 논의가 사회적으로 공론화되고 대중적으로 확산되기에 이룸
- 중앙선관위의 독일식 선거법 도입 제안에 발맞춰 온/오프라인 진보 매체가 불을 붙인 독일식 선거법 도입 논의는 보수 세력이 논의에서 소외된 가운데 합리적 균형적 토론보다 일방적인 도입 캠페인으로 흐르면서 다수대표제에 기초한 우리 선거제도에 대한 대중의 신뢰를 약화시키고 있음
- 진보정당으로서는 최초로 제도권 진입에 성공한 민주노동당이 진보세력의 정치적 어젠다로 정립한 독일식 선거법 도입은 일과성 캠페인이라기보다는 앞으로도 지속적으로 직면해야할 도전으로 인식하고 이제라도 독일식 선거법에 대한 이해를 깊게 하고 필요할 때마다 국민과 대화에 나서 설득해야 함
- 이 보고서는 독일식 선거법 도입의 영향을 시뮬레이션에 기반하여 실증 분석한 앞선 연구보고서의 후속편으로 독일식 선거법 도입 논의를 주도하는 주체들의 동기와 논거를 분석하고 그 타당성을 검증하는데 중점을 둔 이론편에 속한다고 할 수 있음
- 독일식 선거법 도입 논의에서 중심 역할을 해온 진보정당은 유럽의 진보정당이 정당명부제를 통해 성장했다는 인식을 바탕으로 독일식 정당명부제를 통해 비례성을 제고하여 진보세력의 대표성을 강화하고, 정당 중심 투표를 통해 선거의 양상을 인물이 아닌 정당대결 구도, 유권자 투표행태를 계급 투표로 전환하며, 강한 규율과 이념성·정파성·조직성을 갖는 대중정당을 구축하여 노동계급에 기반한 진보정당의 정치적 진출을 꾀하고자 함

1) 독일식 선거법은 우리나라에서는 독일식 정당명부제, 독일식 정당명부 비례대표제, 독일식 권역별 비례대표제, 독일식 소선거구 비례대표 연동제, 독일식 비례대표제 등 다양한 명칭으로 불리고 있음. 이 명칭들은 독일식 선거법의 특정 측면을 강조하고 있어 부분적이고 불완전함으로 이 글에서는 보다 중립적인 독일식 선거법 또는 독일식 선거제도로 부르기로 함.

- 그러나 국민이 신뢰할 수 있는 안정적인 정당과 공직후보 선출과정의 민주성과 투명성이 결여된 현재의 상황에서 정당이 후보가 되는 선거제도는 시기상조이며, 그 전제인 국회의원의 대폭 증원은 물론 국회의원을 직선으로 선출하는 국민의 권한을 축소하는 비례대표의 대폭 확대 역시 국민의 동의를 받기 힘들
- 또한 진보정당의 주장은 실질적으로 대중정당론에 기반한 원외 정당 강화론 이어서 새누리당의 일관된 정치개혁노선인 원내정당화와 대척점에서 있음도 문제임
- 독일식 선거법 도입 논의를 확산한 중앙선관위는 독일식 권역별 비례대표 제도와 석패율제도 도입으로 주요 정당들이 열세지역에서 교차당선을 실현 하여 지역독점적 정당구도를 완화하는 지역주의 극복을 주된 논거로 내세움
- 그러나 새누리당은 열세지역에서 상징적 수준의 의석을 비례대표를 통해 배출하는데 그치는 등 지역주의 완화 효과가 제한적이며, 비례대표제도에 지역대표성을 부여하는 권역별 비례대표제도는 한국적 현실에서 오히려 新지역주의를 배태하고, 주요 정당들이 다수 지역에서 비례대표를 배출하지 못하여 전문성·직능성·소수대표성·여성대표성 등 비례대표제도가 본연의 기능을 발휘 하지 못할 위험성이 있음
- 일부 진보적 정치학자들이 승자독식의 소선거구제에 기반한 다수제 민주주의를 정당제와 연립정부에 기반한 합의제 민주주의로 전환하기 위해 독일식 선거 제도로 개편해야 한다고 주장하나 독일과는 상이한 국가형태·정부형태·정당 체계와 정치문화를 가진 우리나라가 내각제나 의원집정부제 같은 분권형 제도와 정합성이 있는 독일식 선거법을 도입한다면 헌법체계와의 미스매치는 물론 대통령제 하에서 만성적인 여소야대로 정치가 표류하고, 이념·세대·지역·노사갈등이 더욱 첨예해질 가능성을 배제하기 어려움
- 독일식 선거법은 바이마르 공화국의 실패에 대한 역사적 반성을 통해 소선거구제 등 다수대표제 요소를 대거 차용하여 소수정당의 난립을 방지하고 정치적 안정과 통치가능성을 증대한 선거제도로서 ‘다수 형성’의 중요성을 환기하고 있는바, 우리는 독일식 선거제도를 지나치게 이상화하기 보다는 독일의 역사적 정치적 맥락에서 객관적으로 바라보며, 교훈과 시사점을 찾아 우리의 선거 제도와 정치발전에 참고하여야 함

〈 차 례 〉

I. 독일식 선거법의 이해	1
1. 비교적 관점	3
2. 역사적 관점	6
3. 실증적 관점	10
II. 독일식 선거법의 옹호자들	15
1. 진보정당과 ‘정당 중심성’	17
2. 중앙선관위와 ‘지역주의 극복’	21
3. 합의제 민주주의와 역사적 제도주의	26
III. 맺음말	31
참고문헌	37

I. 독일식 선거법의 이해

1. 비교적 관점

□ 우리 선거제도와 같은 점

- 독일과 우리나라는 소선거구제와 비례대표제를 혼합한 선거제도를 채택하고 있어 독일 유권자도 우리나라 유권자와 마찬가지로 한 표는 지역구 후보에게 다른 한 표는 정당에 투표하는 방식으로 1인 2표를 행사함²⁾
- 독일과 우리나라는 정당이 작성한 후보자 명부에 대하여 유권자에게는 정당 선택권만 부여하고 인물선택권을 부여하지 않으며, 정당득표율에 따라 정당이 지정한 당선 순위대로 의원직을 배분하는 고정명부식 비례대표제도를 운영함

□ 우리 선거제도와 다른 점

- 지역구와 비례대표의 구성 비율에 있어 우리나라는 지역구의 비중이 압도적 이나 독일은 동등함
 - 우리나라는 제19대 국회의원 선거를 기준으로 할 때 전체 의석 300석 가운데 지역구 의석이 246석, 비례대표 의석이 54석으로 그 비율이 4.5:1임
 - 독일은 최근 치러진 2013년 연방의회의원 총선거에서 기준의석 598석 가운데 지역구와 비례대표 의석이 각각 299석으로 그 비율이 1:1임
- 우리나라에서는 정당투표에 의해 비례대표를, 지역선거구 투표를 통해 지역구 국회의원을 분리하여 선출하나, 독일은 지역구와 비례대표 선출이 유기적으로 연동되는 독특한 의석배분 방식을 취하고 있음³⁾

2) 선거제도는 소선거구제를 기본으로 하여 다수표를 얻은 자를 당선자로 하는 다수대표제와 정당이 얻은 득표수에 비례하여 의석을 배분받는 비례대표제로 구분됨. 다수대표제는 상대적으로 다수 세력이 의회에서 다수를 형성하게 하는 것을 용이하게 하는 반면, 비례대표제는 다양한 사회세력의 정치적 선호를 의회 구성에 그대로 반영하는데 중점을 둠. 다수대표제는 일반적으로 대통령제·양당제, 비례대표제는 의원내각제·다당제와 정합성을 갖는 것으로 받아들여지고 있음.

3) 학계에서는 다수대표제와 비례대표제도의 혼합형 선거제도 중 우리나라와 일본과 같이 지역구와 비례대표를 분리하여 선출하는 방식을 병립식(제)이라고 하고, 독일과 같이 연계하여 선출하는 방식을 병용식(제) 또는 연동식이라고 부름.

- 우리나라 선거제도에 익숙한 사람들은 독일에서는 연방의원의 50%는 소선거구제로 나머지 50%는 비례대표로 뽑는다고 이해하기 쉬우나 이는 전혀 사실이 아님
 - 독일에서는 제2투표라고 불리는 정당투표 득표율에 의해 정당간의 의석을 배분하고 배분된 정당의석에서 당해 정당의 지역선거구 당선자 수를 차감한 의석수를 비례대표에 배분함
- 우리나라와 독일은 다수대표제와 비례대표제의 혼합형 선거제도를 운영하고 있지만 의석배분방식과 지역구와 비례대표의 구성 비율을 고려할 때 우리나라는 다수대표제에, 독일은 비례대표제에 더 가까움
- 독일의 선거제도는 정당투표가 보다 본질적이며, 높은 비례성을 보이는 비례대표제도의 일종으로 볼 수 있음
 - 학계에서는 소선거구제와 비례대표제가 연동된 독일식 비례대표제도를 '의인화된 비례대표제'라고 부름
- 단방제인 우리나라에서는 비례대표를 전국 차원에서 단일명부로 작성하는데 반해 연방국가인 독일에서는 16개의 연방주(Bundesland) 단위에서 명부를 작성하는 권역별 비례대표제도를 운영하고 있음⁴⁾
- 독일은 지역구와 비례대표의 동시 출마를 허용하고 있는데 반해 우리나라는 불허함

4) 독일에서는 비례대표 후보 선출은 주 단위 정당의 하부 단위에서 선출된 대의원이 결집한 대의원 대회에 정당 집행부가 작성한 명부를 제출하고 명부상의 순위에 따라 후보 한사람씩 적격 여부를 투표로 결정하는 방식으로 이루어짐. 지역구 후보는 지역구 단위에서 지역구 당원 또는 대의원 대회에서 비밀투표로 선출됨(음선필, 2006).

<표 1> 우리나라와 독일의 선거제도 비교

	구성요소	한국 국회	독일 연방의회
동일성	의석결정규칙	다수결 원칙과 비례원칙의 혼합	좌(左)와 동일(同一)
	투표방식	일인 이표제	좌(左)와 동일(同一)
	비례명부의 입후보방식	고정명부식	좌(左)와 동일(同一)
차이성	주된 대표원칙	다수대표선거제	비례대표선거제
	의석결정 규칙의 차이	다수결 원칙과 비례원칙의 병립	다수결 원칙과 비례원칙의 연동
	선거구의석/정당 명부의석	4.56 : 1 (246 : 54)	1 : 1 (299 : 299)
	이중입후보	불허	허용
	명부작성단위	전국	주
	의석배분방식	헤어-니마이어방식 ⁵⁾	생라그 방식
	저지조항 ⁶⁾	3% 득표율 또는 5석 직선의원	5% 득표율 또는 3석 직선의원

자료: 음선필(2006) 재구성

5) 공직선거법 제189조 제3항 “비례대표국회의원의석은 각 의석할당정당의 득표비율에 비례대표국회의원 의석정수(이하 이 조에서 “의석정수”라 한다)를 곱하여 산출된 수의 정수(整數)의 의석을 당해 정당에 먼저 배분하고 잔여의석은 소수점 이하 수가 큰 순으로 각 정당에 1석씩 배분하되, 그 수가 같은 때에는 당해 정당 사이의 추첨에 의한다.”

6) 정당득표율에 기초하여 의석을 배분받을 수 있는 최저 기준으로 봉쇄조항(규정)이라고도 함.

2. 역사적 관점

□ 독일선거법의 성립과 초기 선거법 개정

- 독일은 전후 의원내각제로 재출발하면서 순수비례제도의 전형인 바이마르 공화국 선거제도에 대한 역사적 반성을 통해 다수대표제의 전형인 소선거구제를 도입하는 등 다수대표제 요소가 대거 포함된 혼합형 선거제도를 채택함(음선필, 2006; 김도협, 2014)
- 바이마르 시대의 순수 비례대표제도는 정당 분열과 소규모 정당의 난립 등 정치적 불안정을 초래하여 바이마르 공화국의 붕괴와 히틀러 전체주의 체제를 불러드리는 데 일조했다는 평가를 받음
- 1949년 연방선거법 제정時 1인 1표제를 실시하면서 정당이 획득한 득표수에 기초하여 정당의석을 배분하는 방식을 택했으나(전체 의석의 40%) 1953년 선거법 개정을 통해 1인 2표제로 전환함으로써 오늘날과 같은 ‘인물분위 비례대표제’ 선거제도의 골격이 형성됨
- 1949년 연방선거법 제정 당시 주 단위에서 적용되고 내용적으로도 5%의 정당득표율과 1명의 지역구 의원이던 저지조항이 1953년 선거법 개정을 통해 적용단위가 연방으로 격상되고, 1956년 다시 선거법 개정을 통해 5%의 정당득표율과 3석의 지역구 의원으로 대폭 강화됨(음선필, 2006)
- 거대정당에게 집중 경향이 강한 인물투표 성격의 제1투표와 정당투표(제2투표)에 대한 견제장치로서 강화된 저지조항이 군소정당의 의회 진입을 저지하고 안정적인 정당구도와 성공적인 의회운영을 견인함⁷⁾(이부하, 2008; 김영태, 2010; 김도협, 2014)

7) 콘라트 아데나워 기민당 당수를 독일연방공화국 초대 총리로 선출한 1949년 독일 총선거에서 무려 36개 군소정당이 등장했었고, 가장 최근의 2013년 독일 제18대 총선에서도 34개 정당이 참여하여 경쟁했음. 이러한 정치환경 하에서 독일 선거제도는 “군소정당의 난립을 억제함과 동시에 다수세력의 형성을 촉진시켜...오늘날의 독일의원내각제의 안정과 성공에 매우 긍정적인 기여를 하였다”(김도협, 2014)고 평가되고 있음.

□ 독일 선거법의 모순 심화와 최근의 선거법 개정

- 소선거구제와 비례대표제와 같이 대표원칙과 목적이 다른 선거제도를 연동한 결과 독일선거법은 해결하기 어려운 모순에 직면하게 됨
- 정당투표에 의한 득표율에 따라 할당된 의석수보다 지역구 당선 의석수가 많은 경우 초과의석이 발생함
 - 지역구 선거에서 당선되고도 의석을 상실하는 일이 없도록 지역구 의석을 그대로 인정하나 초과의석 수만큼 의석수가 늘어나 총의석이 유동적이 됨
 - 지역구 의석을 짝쓸이 하는 거대정당들이 초과의석을 독점하고 정당투표 득표율보다 더 많은 의석을 차지함으로써 민심 왜곡 논란이 야기됨
- 독일식 선거법에서 대표적인 불비례성 사례로 잘 알려진 초과의석이 득표율과 의석점유율 간의 불비례성을 초래하는 유일한 원인이 아님⁸⁾
 - 소선거구제는 선거구간 유권자수, 투표율, 경쟁구도의 불균등으로 정당마다 의석을 획득하는데 소요되는 득표수 즉 득표의 효율성에 차이가 발생함으로써 표의 등가성, 정당득표율과 의석수간의 완벽한 비례성 구현이 불가능함
 - 1인 2표의 혼합형 선거제도는 정당투표와 인물투표의 분할투표로 득표와 의석의 완벽한 비례관계가 불성립함
 - 지역에서 특정정당에 밀집된 지지를 보내는 경우 불비례성의 모순이 심화되어 나타나게 됨
- 정당의 득표수가 늘어나는데도 오히려 의석수가 적어지고 득표수가 적어지는 데도 의석수가 늘어나는 득표와 의석의 역전현상(부정적 투표 비중, negative voting weights)도 해결하기 어려운 고질적인 모순으로 대두됨
 - 득표와 의석의 역전형상은 정당의 의석을 개별 주에 분배하는 과정에서 16개 주가 서로 연동하기 때문에 발생함(김영일·김종갑, 2014)

8) 2013년 총선에서 초과의석은 기민당에서만 4석 발생했으나 불비례성은 기사당에서 가장 두드러져 기민당 13석, 사민당 10석, 좌파당, 녹색당 각 3석 총29석의 보정의석을 배분하여 정당들의 득표율과 의석점유율간의 불비례성을 교정한 바 있음(김종갑·신두철, 2014; 김영일·김종갑, 2014).

- 2005년 드레스덴 재선거에서 득표와 의석의 역전현상의 발생 가능성을 이용하여 유권자들이 특정정당의 득표율이 높아지지 않도록 전략 투표하면서 정치권의 쟁점으로 비화됨(김종갑, 2011)

○ 1990년 독일 통일을 기점으로 초과의석이 증가하더니 2009년 총선에서 역대 최대인 24석의 초과의석이 나타남

- 초과의석의 급증은 기민당과 사민당 등 거대정당들이 제2투표보다 제1투표에서 더 많은 표를 얻는 분할투표의 수혜자가 되는 등 인물투표 성격을 갖는 제1투표가 이들 정당에 집중되었고, 舊동독 지역에서 기민당, 사민당과 공산당의 후신이 민사당⁹⁾ 3당간의 경쟁구도가 형성되어 낮은 득표율로 당선자를 배출한 것이 주요 원인임

<표 2> 초과의석 추이

총선연도	초과의석	
	의석수	정당
1980	1	사민당 1
1983	2	사민당 2
1987	1	기민당 1
1990	6	기민당 6
1994	16	기민당 12, 사민당 4
1998	13	사민당 13
2002	5	기민당 1, 사민당 4
2005	16	기민당 7, 사민당 9
2009	24	기민당 21, 기사당 3
2013	4	기민당 4

출처: 김영일·김종갑(2014) 재구성

9) 기민당(CDU, Christian Democratic Union), 기사당(CSU, Christian Social Union in Bavaria), 사민당(SPD, Social Democratic Party. 민사당은 과거 동독을 통치했던 공산당의 후신이며 현재는 좌파당(Die Linke)임.

- 연방헌법재판소가 2008년 ‘초과의석에 의한 득표와 의석의 역전현상’에 대해, 2012년 ‘투표수를 기준으로 주별 의석을 할당하는 방식에 의해 초래되는 득표와 의석의 역전현상’에 대해 잇달아 위헌을 결정함(김영일·김종갑, 2014)
- 2013년 대대적인 선거법 개정으로 보정의석제도가 도입되는 등 기존 방식과는 구조적으로 다른 의석배분 방식이 도입됨(김영일·김종갑, 2014; 김종갑·신두철, 2014)
 - 부정적 투표비중 현상 발생을 원천 차단하기 위해 주별 할당의석 결정기준을 투표수에서 인구수로 변경하여 주별로 독립적으로 의석을 배분함
 - 초과의회, 불비례성 등으로 특정 정당이 득표율에 대비하여 과대대표된 경우 그 불균형을 교정 상쇄하기 위해 보정의석을 추가 배정하여 정당의 득표와 의석이 비례배분되도록 조정하는 제도를 도입함¹⁰⁾
 - 보정의석 제도 도입으로 정당의 득표와 의석의 비례성을 순수비례대표제에 버금가는 수준으로 향상했으나 보정의석이 대거 발생하고 의석의 증가폭도 예측 불가능하게 되는 등 의원정수의 유동성이 대폭 확대됨¹¹⁾¹²⁾

10) 초과의회 등을 상쇄하는 보정의석 배분은 전국 단위 정당간 배분에서만 이루어짐. 보정의석 배분 후 주 단위로 정당의석을 재배분할 때 초과의회가 다시 발생하면 더 이상 보정의석을 배분하지 않고 정당 내 주별 의석 분포를 조정하는 지역구선배분 방식을 사용하여 초과의회가 발생하지 않도록 함.

11) 2013년 독일 연방의회의원 총선거에서 초과의회 4석, 보정의석 29석 총 33석의 의석이 늘어 기존 의석 598석에서 총의석 631석으로 의석수가 급증함(김종갑·신두철, 2014).

12) 2013년 독일선거법 개정으로 사실상 초과의회 효과 보정의석제도 도입으로 무력화되고(김영일·김종갑, 2014) 독일 선거제도가 순수비례제도에 버금갈 만큼 비례성이 강화되었음에도 우리나라에서는 초과의회 효과 실질적으로 인정하는 방식의 독일식 선거제도 도입 논의가 주류를 이루고 있음. 그 이유로는 초과의회 해택을 누릴 거대정당 특히 새누리당을 독일식 선거법 도입에 긍정적인 방향으로 유인하는 기제로 작용할 수 있고, 보정의석이 도입될 경우 의석수의 유동성이 확대되고 총의석수가 대폭 늘어나게 될 것임으로 의석수의 확대에 부정적인 여론에 비추어 독일식 선거법 도입이 곤란해질 것이며, 일반이 이해하기에 선거제도가 지나치게 복잡해진다는 것 등을 들 수 있음.

3. 실증적 관점

□ 시뮬레이션 목적

- 독일식 선거제도 도입이 주요 정당의 원내 의석점유율에 미치는 영향을 실증적으로 검증하기 위해 2012년 제19대 총선 결과에 독일식 선거법을 대입하고 그 결과를 분석함
- 독일식 선거법을 도입한다 하더라도 기존의석 규모, 지역구와 비례대표의 구성 비율, 구체적인 선거제도 등에 있어 다양한 경우의 수가 있음
 - 이 시뮬레이션은 기본적으로 중앙선관위가 제안한 방식을 기준으로 하여 실시하되 저지규정 등 일부 방법은 한국적 현실을 반영함¹³⁾
- 이 시뮬레이션은 제19대 총선에서의 주요 정당의 득표율이 그대로 유지되고 독일식 선거제도가 도입된다면 이라는 역사적 가정에 대한 답변으로 준비된 회고적 시뮬레이션이며, 따라서 시뮬레이션의 가정이 충족되는 조건에서만 유효함
- 선거제도가 선거문화를 바꿀 수도 있음을 간과할 수 없으므로 이 시뮬레이션의 결과는 독일식 선거법 도입의 단기적 영향을 평가하는데 국한하여 해석·활용하여야 하며 제도 도입의 장기적 영향을 측정 및 분석에는 보다 신중해야 함

13) 독일식 선거법 시뮬레이션에 대해 보다 자세한 사항은 '제19대 총선에 적용해본 독일식 권역별 비례제도 시뮬레이션: 주요 정당의 이해득실 예측'(김원표, 2015)을 참고 바람. 同보고서는 독일식 선거법과 관련한 주요 쟁점과 논의를 수렴한 모두 35가지의 경우의 수를 가정한 방대한 시뮬레이션 결과를 수록하고 있음.

□ 시뮬레이션 방법과 절차

- 정당별 득표율, 지역구와 지역구 당선자수는 제19대 총선을 기준으로 함
- 중앙선관위안은 의석규모는 현행대로 300석을 유지하되 지역구 200석, 비례대표 100석, 지역구와 비례대표의 구성비를 2:1로 할 것을 제안함
 - 현실적으로 지역구 의석을 축소하면서까지 시뮬레이션 하기가 곤란함으로 지역구 의석 규모는 현행 방식대로 246석으로 하되 비례대표 의석은 123석으로 증원하여 지역구와 비례대표의 비율을 2:1로 맞춤
 - 중앙선관위안대로 전국을 광역시도를 통합한 6개의 대권역(서울, 중부권: 인천·경기·강원, PK권: 부산·울산·경남, TK권: 대구·경북, 호남권: 광주·전북·전남·제주, 충청권: 대전·세종·충북·충남)으로 구분하는 독일식 권역별 비례대표제도를 도입하고, 초과의를 인정하고 초과의석 의석수만큼 총의석을 증원하되 보정의석 제도는 수용하지 않음
 - 권역별 의석은 정당의 득표수가 아니라 인구수를 기준으로 권역별로 독립적으로 배분하고, 저지조항은 정당 지지율 3% 이상 또는 지역구 5석 이상인 현행 우리 선거법의 관련 조항을 그대로 적용함

<표 3> 시뮬레이션 방식

구분	내용
비례대표 선거권역 설정	6개 대권역
지역구와 비례대표의 구성비율	2:1
기준의석	369석(지역구 246 : 비례 123)
불비례성에 대한 태도	초과의석 인정/보정의석은 도입하지 않음
권역별 의석배정 기준	인구수
저지조항	정당 지지율 3% 이상 또는 지역구 5석 이상

□ 시뮬레이션 결과

- 독일식 선거법 도입 전후의 총의석수에 차이가 있어 그 상태로는 비교가 곤란함으로 주요 정당의 원내 의석수를 백분율로 표준화한 의석점유율을 상호 비교함

<표 4> 독일식 선거법 도입 전후 의석점유율의 변화

	새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당	무소속
도입 전	50.67%	42.33%	1.67%	4.33%	1.00%
도입 후	46.24%	38.44%	3.76%	10.75%	0.81%
변화량	-4.43%	-3.89%	2.10%	6.42%	-0.19%

주: 의석점유율 1%는 현행 총의석수 300석을 기준으로 할 때 약3석에 해당함.

○ 정당별 이해득실

- 새누리당은 4.43%, 민주통합당은 3.89%의 의석점유율이 감소함
- 새누리당과 민주통합당과 무소속이 상실한 의석점유율의 75.4%는 통합진보당에, 24.7%는 자유선진당에 귀속되는 등 새누리당과 민주통합당이 상실한 의석점유율은 자유선진당과 통합진보당 사이에서 불균등하게 배분됨
- 제도변화에 가장 큰 영향을 받는 정당은 통합진보당으로 6.42%의 의석점유율이 늘어나 독일식 선거법 도입의 가장 큰 수혜자가 됨
- 가장 큰 손실을 입는 정당은 새누리당으로 새누리당과 통합진보당은 한 정당이 의석이 늘면 다른 정당은 주는 제로섬 관계에 있음이 확인됨

○ 국회의 다수의석(majority) 확보 여부

- 독일식 선거법 도입 전 새누리당은 과반수가 넘는 50.67%의 의석점유율을 확보하고 있었으나 독일식 선거법이 도입되면 과반수의석은 붕괴됨
- 새누리당이 자유선진당과 보수연합을 통해 과반수를 획득할 수 있는지를 확인하기 위해 새누리당과 자유선진당, 민주통합당과 통합진보당의 의석점유율을 각각 합산하여 비교한 결과 보수연합은 과반수(過半數)에는 미달하는 50%의 의석점유율을 기록하면서 진보연합과 의석점유율 차이는 0.81%의 초박빙 양상으로 변함

<표 5> 보수연합과 진보연합의 의석점유율

	보수연합	진보연합	차이
도입 전	52.33%	46.67%	5.67%
도입 후	50.00%	49.19%	0.81%

○ 지역주의 완화

- 독일식 선거법 도입 전후 의석의 지역적 분포를 비교하되 제19대 국회 주요 정당의 지역구 의원과 독일식 선거법 도입 이후 전체 의원의 지역적 분포를 백분비로 상호 비교함

<표 6> 의석의 지역적 분포

(단위: %)

권역	새누리당			민주통합당			자유선진당			통합진보당			무소속		
	도입전	도입후	증감	도입전	도입후	증감	도입전	도입후	증감	도입전	도입후	증감	도입전	도입후	증감
서울	6.50	9.14	2.64	12.20	8.06	-4.13	0.00	0.54	0.54	0.81	2.15	1.34	0.00	0.00	0.00
중부	14.63	14.78	0.15	14.23	12.63	-1.59	0.00	0.81	0.81	0.81	3.49	2.68	0.00	0.00	0.00
PK	14.63	9.68	-4.96	1.22	4.84	3.62	0.00	0.27	0.27	0.00	1.61	1.61	0.41	0.27	-0.14
TK	10.98	7.26	-3.72	0.00	1.61	1.61	0.00	0.27	0.27	0.00	0.81	0.81	0.00	0.00	0.00
호남	0.00	1.34	1.34	11.38	7.80	-3.59	0.00	0.27	0.27	1.22	1.88	0.66	0.81	0.54	-0.28
충청	4.88	4.03	-0.85	4.07	3.49	-0.57	1.22	1.61	0.39	0.00	0.81	0.81	0.00	0.00	0.00
합계	51.63	46.24	-5.39	43.09	38.44	-4.65	1.22	3.76	2.54	2.85	10.75	7.91	1.22	0.81	-0.41

- 새누리당은 의석점유율이 서울과 중부에서 2.79% 상승한 반면 영남에서 8.68% 감소하고, 호남에서는 1.34% 증가함.
- 통합민주당은 의석점유율이 서울과 중부에서 5.72%, 호남에서 3.59% 감소하고 대신 영남에서 6.45% 신장함.
- 독일식 선거법 도입 이후 새누리당이 호남에서 추가로 얻는 의석은 상징적인 수준인데 반해 통합민주당은 영남에서는 실질적으로 의석을 크게 늘리고 서울과 중부권에서는 감소폭이 큼
- 통합진보당은 전국적으로 고루 의석을 얻으며 특히 서울과 중부, PK권역에서 의석이 상대적으로 많이 늘어남

Ⅱ. 독일식 선거법의 옹호자들

1. 진보정당과 ‘정당 중심성’

□ 진보정당과 독일식 선거제도

- 민주노총을 기반으로 창당하여 최초로 제도권 진입에 성공한 민주노동당이 최초로 독일식 선거법 도입을 진보정당의 정치개혁 아젠다로 정립함
 - 민주노동당이 최초로 원내 진출한 2004년 제17대 국회의원 총선거에서 “지역구와 비례대표의 비율을 1대 1로 하는 독일식 정당명부비례대표제 도입”을 공약함(한국정책학회, 2004)
 - 2007년 대통령 선거에서 민주노동당 권영길 후보는 “비례대표의 비율을 50%로 늘리고 의석을 전체 득표율을 기준으로 배분하는 독일식정당명부제 도입”을 공약함¹⁴⁾¹⁵⁾
- 2011. 12 민주노동당, 국민참여당, 진보신당 탈당파가 통합, 창당한 통합진보당은 독일식 정당명부 비례대표제 도입을 당 강령(‘강령 3’)에 명시함
 - 통합진보당은 ‘통합진보당 강령 해설집’에서 “지역구와 정당명부를 50%씩 섞되 정당득표율과 의석점유율을 일치시키는 독일식 정당명부제”를 “거대한 유권자 운동을 전개하여” 성사시킬 것을 천명함(진보정책연구원, 2012)
- 2012. 3. 제19대 총선을 앞두고 민주통합당 한명숙 대표와 통합진보당 이정희 공동대표가 야권연대에 합의함으로써 독일식 선거법 도입 논의가 야권 전반으로 확산됨
 - 민주통합당과 통합진보당 양당은 공동정책합의문을 채택하고 제19대 국회에서 독일식 정당명부비례대표제로의 선거제도 혁신을 공동 추진하기로 합의함¹⁶⁾

14) 2002년 제16대 대통령 선거에서 민주노동당 권영길 후보는 ‘비례대표를 전체 의석의 절반으로 하는 정당명부비례대표제’를 공약으로 제시함(민주노동당 제16대 대통령후보의 100대 공약집: 평등한 세상 자주적인 나라)

15) 중앙선관위가 정당정책비교프로그램(www.nec.go.kr:8088/3pweb)을 통해 공개한 제17대 대선 후보자 핵심 선거공약(2007.12.12. 오마이뉴스, ‘권영길 후보 공약’에서 재인용) 참조

16) 공동정책합의문 3-3 ‘국민의 다양한 의사를 반영하는 정치제도 및 선거제도 개혁’ 참조

□ 진보정당을 위한 선거제도로서의 독일식 선거법¹⁷⁾¹⁸⁾

- 진보정당은 노동계급에 기반한 진보정당의 정치적 진출을 위해 정당 중심성과 비례성을 제고할 수 있는 독일식 선거제도 도입을 추진함
 - 정당투표에 따라 정당의석이 배분되면 후보 중심의 선거운동이 불가능하거나 무의미해지는 대신 선거운동과 투표가 정당 중심으로 이루어지고 정당정치가 제도화되고 정당이 정치의 주체로 부각된다고 봄
- 지역대표성에 기반한 단수다수대표제는 인물 선거와 지역주의 투표를 촉진하고, 노동자들의 사표방지심리를 자극하여 진보정당의 입지를 약화한다고 봄
 - 정당명부제는 보수정치인의 지명도를 무력화하고, 선거의 양상을 개인의 지명도에서 정당간 정책대결로, 유권자들의 투표행태를 계급투표로 전환시킬 것으로 봄
- 정당득표율을 비례대표에게만 적용하는 일본식 병립식 정당명부제를 일본 공산당과 사회당의 발전을 가로막는 폐해를 끼친 제도로 비판하면서 독일식 정당명부제 도입을 주창함
- 연방제가 아닌 우리나라에서의 권역별 비례대표제는 지역주의 극복이라는 정당명부제의 취지를 유명무실하게 만든다고 비판하면서 지역적 의제보다 전국차원의 의제, 복지국가 의제가 정치적 쟁점으로 부상하기 위해서도 전국 단일명부 비례대표제가 필요하다고 강조함
- 독일식 선거제도를 잠정적인 대안으로 인식함
 - 유권자들의 지역주의 성향을 고려할 때 지역대표(소선거구제)와 비례대표를 동등비율로 구성하는 것이 현실적이라고 인식하면서 독일식 선거제도를 유권자 정서를 감안한 현실적인 선택지로 간주함

17) 민주노동당의 대표적인 이론가이자 정책전문가이며 민주노동당의 정당명부제 도입 논의를 체계화한 이재영은 “공정한 투표나 선거제도가 존재하고, 그를 통해 민주주의가 이루어진다는 것은 환상이다. 모든 투표제도는 특정한 이해를 반영할 뿐이다”(이재영, 2001)라고 주장하며 “진보정당 건설 → 정당명부제 통한 성장 → 사회복지의 실현”이라는 정당명부제를 통한 진보정당의 단계적 발전 논리를 정립함.

18) 이재영이 민주노동당 정책국장 시절 기고한 ‘정당명부제와 노동운동’(이재영, 2001) 참조

□ 평가적 의견

- 진보정당들이 말하는 정당 중심성이란 미국의 정치학자 키이(V. O. Key)가 말한 ‘정당 기능의 세 수준’에서 ‘조직으로서의 정당’(이념적 정파적 활동당원)이 중심 행위자가 되어 ‘정부 내 정당’(국회의원)을 통제·감독하며 ‘유권자 속의 정당’(일반 유권자)을 조직·동원하는 개념으로 정식화할 수 있음(채진원, 2009)
 - 선거운동도 투표도 정당이 중심이 되는 사실상 정당이 후보가 되는 선거 제도는 강한 규율과 위계적인 원외 정당조직이 이념성·정파성·조직성을 용이하게 관철할 수 있도록 원내 정당을 강력하게 지도하고 통제하는 방식의 정당운영을 원활하게 함
 - 비례대표의 확대와 정당투표에 의해 의석이 배분되는 독일식 선거법 도입은 정치개혁으로 포장된 진보세력의 대표성 강화를 위한 제도일 뿐만 아니라 이같이 강한 정당규율에 입각한 원외 정당 중심의 정당운영을 보장하기 위한 수단이기도 함
- 일반적으로 정당 중심성을 강화하는 선거제도는 신뢰할 수 있는 안정적인 정당에 대한 국민의 기대를 아직 충족하지 못해 시기상조로 봄(최한수, 1998; 이부하, 2008; 도희근, 2012)
 - 정당이 선거 때마다 이합집산을 거듭하고 정당의 공직후보 선출과정의 민주성과 투명성이 보장되지 않는 등 정당의 전반적인 제도화 수준이 매우 낮음¹⁹⁾
 - 국회의원의 대폭 증원은 물론 국회의원을 직선으로 선출하는 권한을 축소하는 비례대표의 대폭 확대도 국민적 동의를 얻기가 어려움
- 진보정당의 정당 중심성은 원외 정당 강화론으로 원내정당화를 위한 정치 개혁을 추진해온 새누리당의 노선과는 대척점에 서 있음

19) 심지어 독일에서도 비례대표 후보자의 선정과정이 비민주적이라는 비판이 적지 않게 제기 되고 있는 실정임. 사실상 당간부들에 의해 밀실에서 비례대표 후보가 결정되며 비례대표를 결정하는 당대회는 참여자들이 후보자에 대한 선택권이 거의 없는 사실상의 추인절차에 지나지 않는다는 비판이 제기 되고 있음(도희근, 2012).

- 새누리당의 정치개혁은 정당민주주의²⁰⁾와 상향식 공천제²¹⁾를 통해 국회의원과 원내정당의 자율성을 신장하고, 원외 정당조직을 슬림화하며²²⁾, 원내대표를 정점으로 한 원내정당이 상향식으로 당론을 결정하면서 정책과 입법을 주도하는²³⁾ 원내 중심의 정책정당 모델에 근거하여 추진되어 왔음²⁴⁾
- 새누리당은 특정한 계층이 아니라 광범위한 국민 대중을 대변하는 국민정당, 이념에 구애받지 않고 국가발전과 국민의 생활상의 문제를 해결하는 실용적 정당을 추구하며, 대화와 타협에 기반한 원내 중심의 정치를 통해 사회통합과 생산성과 효율성 있는 국회 운영을 지향해 왔음

○ 새누리당은 제20대 국회의원 총선거를 앞두고 국회의원 후보도 정당이 아닌 국민이 선출하도록 “국민에게 공천권을 100% 돌려드리는”²⁵⁾ 국민공천제(완전국민경선제, Open Primary)를 당론을 집약하여 추진하고 있으며 이는 새누리당의 원내정당화를 위한 개혁 가운데 가장 급진적인 개혁으로 평가할 수 있음

20) 2002년 5월 제왕적 대통령, 제왕적 총재에 의한 사당화 등 보스정치의 폐해 혁파 및 정당민주주의를 위해 대통령의 당직 겸임을 금지하는 당정분리를 제도화하고, 당 총재제도를 폐지하며 단일지도체제를 합의제에 의한 집단지도체제로 전환하는 당헌 개정함.

21) 2002년 제16대 대통령선거부터 미국식 대통령 예비선거제도를 도입하여 대통령 후보를 국민참여선거인단의 투표와 여론조사로 선출함.

22) 2004년 3월 이른바 오세훈법이라 불리는 정치관계법 개정을 통해 고비용 저효율의 정당구조를 개선하기 위해 ‘돈 먹는 하마’로 불렸던 지구당을 폐지되고, 중앙당 유급사무원수는 100인 이내, 시도당은 5인 이내로 축소하며, 군중동원 등의 폐해가 컸던 합동연설회와 정당연설회를 폐지하고, 법인이나 기업, 단체의 정치자금 기부를 금지함.

23) 2004년 5월 원내교섭단체 대표를 원내총무에서 원내대표로 격상하고 원내대표 산하에 정책위원회를 두어 정책개발과 입법을 주도하는 실질적 권한을 보장함.

24) 정치학자들에 따르면 우리나라의 정당개혁은 대중정당 모델과 원내정당 모델 두 가지로 수렴되며, 원내정당화를 위한 정당개혁의 핵심적 내용으로는 국회의원의 자율성 확대, 의원총회의 정치적 대표성의 확대, 중앙당과 지구당의 슬림화, 개방형 국민경선제의 채택 등이 있음(임성호, 2003; 채진원, 2010; 정진민, 2007). 새누리당이 그동안 추진해온 정치개혁은 일관되고 지속적이며 전형적인 원내 정당화를 위한 개혁임이 명확함.

25) 2015. 6. 3. 새누리당 김무성 대표최고위원의 서울대 정치외교학부 ‘정당론’ 수업 특강 참고

2. 중앙선관위와 ‘지역주의 극복’

□ 중앙선관위의 독일식 선거법 도입 제안

- 2104. 10. 헌법재판소가 최대 최소 인구편차가 3對1인이 현행 선거구에 대해 헌법 불일치 판정을 내림으로써²⁶⁾ 선거법 개정이 정치권의 핫이슈로 부상된 상황에서 중앙선관위가 독일식 선거법 도입을 위한 선거법 개정을 제안함으로써 독일식 선거법 도입 논의가 본격적으로 공론화됨
- 2015. 2. 중앙선관위는 독일식 권역별 비례대표제도 도입을 주된 내용으로 하는 정치관계법 개정의견을 국회에 제출함²⁷⁾
 - 국회의원 정수는 현행 300명을 그대로 유지하되 246석의 지역구 의석을 200석으로 감축하고 그 대신 비례대표를 54석에서 100석으로 대폭 증원함
 - 전국을 6개 권역으로 구분하여 권역별 비례대표제도를 도입함
 - 지역구 당선자와 비례대표를 포함한 정당별 의석을 정당의 득표율에 따라 비례배분하되 지역구 당선자를 제외한 나머지 인원을 비례대표에 배분하는 독일식 지역구 비례대표 연동방식으로 의석을 배분함
 - 지역주의 완화를 위해 열세지역에서 지역구와 비례대표 후보로 동시 출마를 허용하는 석패율 제도를 도입함
- 중앙선관위의 독일식 권역별 비례대표제도 도입 제안 이후 독일식 선거법 도입 논의가 사회적으로 크게 확산되었으며 그 과정에서 진보매체가 중심적인 역할을 함

26) 2014. 10. 30. 현재는 인구편차를 2:1로 줄이는 선거구 재획정을 결정하고 선거구 재획정 시한을 2015년 12월 말로 설정함.

27) 중앙선거관리위원회, 2015, 정치관계법 개정의견 참조

□ 중앙선관위는 독일식 권역별 비례대표제도 도입의 가장 큰 이유로 지역주의 완화를 제시함

- 선관위는 지역주의 극복을 지역독점적 정당구도를 완화하여 정당들이 기존 열세지역에서 의석을 확보하는 것으로 인식함
 - 지역주의 완화를 위해 호남지역에 기반한 새정치연합은 영남에서, 영남에 기반한 새누리당은 호남에서 교차당선을 실현하는 것을 핵심과제로 함
- 국회의원 비례대표선거구를 현행 전국구에서 권역으로 전환하는 권역별 비례대표제도 도입을 주창함
 - 연방제인 독일에서는 연방의 구성단위이며, 우리의 광역행정구역에 해당하는 16개의 연방주(Bundesland) 단위로 권역을 설정하는데 반해 선관위는 광역시도가 아닌 전통적인 지역구분 방식에 근접한 6개 대권역(大圈域) 설정을 제안함
 - 권역별 비례대표제도를 도입하여 열세지역에서 비례대표로 당선될 수 있는 길을 터줌으로써 지역주의 완화를 도모할 수 있다고 봄
- 독일은 지역구와 비례대표의 동시 입후보를 전면 허용하는데 반해 선관위는 석패율제도²⁸⁾와 연계하여 지역주의 완화효과를 제고하기 위한 목적으로 열세지역에서 출마한 지역구 후보자에 한해 비례대표선거 동시 입후보를 허용함
 - 석패율 도입으로 정당 내에서 열세지역 지역구와 비례대표의 경쟁력을 높이고 국회의원 당선자 배출을 촉진하여 정당의 지역편중 현상을 완화하고자 함

<표 7> 중앙선관위 제안 6대 권역

구분	지역
서울권	서울
중부권	인천·경기·강원
PK권	부산·울산·경남
TK권	대구·경북
호남권	광주·전북·전남·제주
충청권	대전·세종·충북·충남

28) 2명의 이상을 비례대표 후보자 명부의 같은 순위에 비치하고 지역구에서 낙선한 경우 상대득표율이 가장 높은 후보자를 당선인으로 하는 선거제도

□ 평가적 의견

○ 제한적인 지역주의 완화효과

- 독일식 선거제도 도입으로 지역주의 완화 효과가 발생한다는 근거로 주요 정당이 열세지역에서 의석을 확보할 수 있다는 점을 제시하나 비례대표제도에 의해 당선자를 배출하는 것일 뿐 소선거구제로 치러지는 지역구에서 당선자를 낼 수 없는 것은 마찬가지임
- 열세지역에서의 의석확보 효과도 새누리당과 새정치연합 사이에서 비대칭적으로 발생하며 새누리당 입장에서는 호남에서 상징적 수준의 의석에 얻는데 그치는 등 그 효과가 매우 제한적임²⁹⁾

○ 권역설정의 인위성

- 독일식 선거법 도입시 광역행정구역 단위로 권역을 설정해야 한다는 주장³⁰⁾, 광역행정구역 단위를 넘어 보다 광역화된 대권역(大圈域)으로 선거구로 설정 하자는 주장, 대권역 선거구 설정시 역사성, 정서적 유대를 공유한 동질적 생활권으로서의 전통적인 지역구분에 기반해야 한다는 주장³¹⁾, 오히려 지리적 인접성, 지역주의 극복과 영호남 의석편중을 완화하기 위해 탈지역주의적 권역설정을 해야 한다는 주장³²⁾이 대립하고 있으며 지역성이 두드러지지 않는 수도권과 중부지역에서의 권역설정 방식에 대해서는 가히 백가쟁명³³⁾ 이라고 할 정도로 다양한 주장이 난무하고 있어 권역설정에 관한 국민적 합의가 쉽지 않을 것임

29) 제19대 총선을 기준으로 하여 지역구 숫자는 현행대로 유지하고(246석) 비례대표만 50석을 증원(104석), 기준의석을 350석으로 하고, 광역 시도 단위로 비례대표 명부를 작성하는 독일식 권역별 비례대표제도를 적용한 조성복의 시뮬레이션에 의하면 새누리당은 호남에서 단 3석(광주, 전북, 전남 각1석)을 얻는데 반해 민주통합당은 영남에서 21석(부산 7, 대구 3, 울산 2, 경북 3, 경남 6)의 비례 대표 당선자를 얻게 됨. 조성복의 “여야 모두 받아들일 수 있는 선거제도는” 기고문 참조(프레시안, 2015. 1. 5.)

30) 조성복의 “새누리 152석, 독일식 비례대표제 적용해보니” 기고문 참조 (프레시안, 2015. 1. 5.)

31) 강원택(2009)는 선관위가 제안한 방식과 동일한 6개 대권역에 의한 권역구분을 제안함.

32) 조기숙(1990)은 지리적 인접성, 지역주의를 극복하고, 영호남 의석편중을 완화하기 위하여 경남을 전남, 경북을 전북, 충청을 강원과 하나로 묶는 권역설정을 하자는 획기적인 발상임.

33) 김종갑·신두철(2014)은 서울·경기·인천을 수도권으로 하나로 통합하는 권역 설정을 주장한데 반해 선관위는 서울, 인천·경기를 분리하자는 주장을 하고 있으며, 신명순·김재호·정상화(1999)는 강원을 충청권에 붙이자는 주장을 하고 있는데 반해 선관위는 강원을 인천·경기에 붙이자고 주장함.

- 선관위 주장처럼 강원과 인천·경기, 제주와 호남을 동일권역으로 묶을 경우 강원도민과 제주도민들이 비례대표 후보들을 지역대표 인정할 것인지부터가 의문시 되고 이러한 인위적인 권역설정을 기반으로 석패율제도를 운영할 경우 피해를 보는 지역의 반발이 우려됨(김영태, 2010)
- 선관위의 주장처럼 PK, TK, 호남, 충청권을 선거권역으로 설정할 경우 정치권이 망국적인 지역주의 극복을 포기하고 오히려 지역주의로 회귀를 선도한다는 여론의 비판을 피할 수 없을 것임
- 광역행정구역 단위가 아닌 대권역 설정은 헌법적 근거가 취약하며, 대권역을 관장하는 정당의 당부(黨部)가 없어 대권역에 편입된 광역시도를 관할하는 정당의 당부가 연합하여 비례대표 후보 명부를 작성할 수밖에 없기 때문에 기술적으로 광역행정구역 단위 명부 작성과 별다른 차이가 없을 수 있음
- 대권역 설정시 지역주의 강화를 피하려면 인위적인 권역 구성이 불가피하고, 권역 획정의 인위성을 피하려면 지역주의를 공인하는 딜레마 상황에 봉착하게 됨

○ 신(新)지역주의 대두

- 권역별 비례대표제도는 비례대표에 지역대표성을 부여한 것으로 한국적 현실에서는 지역주의를 약화하기 보다는 강화할 가능성이 더욱 큼
- 비례대표를 대폭 늘리기 어려운 현실에서 세분화되는 광역행정구역 단위로 권역별 비례대표제도를 운영하면 서울과 경기를 제외한 대부분의 지역에서 비례대표의 규모가 매우 작아, 소규모 비례대표 사이에서 경쟁하는 구도 형성되기 쉬움
- 소규모 비례대표 후보간 경쟁은 정당 중심의 비례대표선거라기보다는 인물 중심의 중대선거구제적 양상으로 부각되고 정당들이 경쟁적으로 지역의 상징적인 인물을 내세워 표몰이하는 전략을 구사할 공산이 큼
- 다당제에의 유인³⁴⁾이 강력하고 초과의원제도와 같이 지역주의에 대해 보상하는³⁵⁾ 독일식 선거제도 하에서 권역별 비례대표제도는 전국정당을 포기

하고 지역의 특수이해에 기반하여 지역주의에 안주하는 지역정당의 등장을 촉진할 위험성이 큼

○ 비례대표제도의 형해화

- 예를 들면 제19대 총선을 기준으로 현행의석 300석 지역구 246석 비례대표 54석을 기준의석으로 하고, 광역 시도별로 정당명부를 작성하는 독일식 권역별 비례대표제도를 도입하는 시뮬레이션에 의하면 초과의원 발생으로 비례대표가 27석이나 늘어나는데도 불구하고 새누리당은 11개, 통합민주당은 9개 광역 시도에 비례대표를 단 한명도 배출하지 못함(김원표, 2015)
- 새누리당은 우세지역인 영남지방에서만 12석의 초과의원 발생하는데도 단 한 석의 비례대표도 배출하지 못하여 영남 지역에서의 비례대표를 통한 전문성, 직능성, 소외계층, 여성의 대변이 원천적으로 불가능해질 것이며 특히 비례대표의 과반수를 여성으로 함으로써 여성의 대표성을 보장하고 있는 현재의 시스템은 뿌리부터 흔들리게 될 것임

○ 군소정당에 불리

- 여의도연구원의 시뮬레이션에 의하면 권역별 비례대표제도 자체는 의석배분에 있어 거대정당에 유리하고 군소정당에 불리하게 작용함
- 권역이 세분화되거나 비례대표의 규모가 작을수록 사표발생 가능성이 증대하고 그 결과 군소정당이 피해를 입을 가능성도 더욱 증대함(김원표, 2015)

34) 다당제 하에서는 지역당에 대한 공급 및 수요가 모두 존재함. 수요 측면에서 과반수 획득을 위한 정치적 연합의 상대로 안정적인 지역당이 최적의 대상으로 부각될 것임. 실제로 독일 기민당의 연정 파트너인 기사당은 전형적인 지역정당으로 보수 가톨릭 세력을 기반으로 하며 독일 바이에른 주에서만 존재함.

35) 독일의 초과의원제도는 지역에서 밀집된 지지를 보여줄수록 지역을 대표하는 의석수가 증대하고 지지를 받는 정당은 초과의원 의 혜택을 받아 득표율보다 많은 의석을 배분받는 인센티브 구조로 되어 있음.

3. 합의제 민주주의와 역사적 제도주의

□ 독일식 선거제도 도입을 주장하는 일부 정치학자들은 다당제에 바탕을 둔 합의제 민주주의의 실현을 도입 논거로 제시하고 있음³⁶⁾

○ 대의제를 영미계 국가들의 다수제 민주주의(majoritarian democracy)와 대륙식 합의제 민주주의(consensus democracy)로 구분한 정치학자 Arend Lijphart를 주요한 전거로 삼고 있음

- 선거제도를 정당구도와 정부의 형태, 행정부와 입법부의 권력관계를 규정하는 요인으로 봄

- 비례성이 보장되지 않는 승자독식의 소선거구제는 대규모 사표를 발생시키면서 거대 정당 중심의 양당제와 단일정당 정부형태와 행정부 우위의 다수제 민주주의를 발전시킨다고 봄

- 비례성이 높은 선거제도는 사표가 발생하지 않고 정당득표율에 따라 대표성이 배분됨으로 이념과 정책 중심의 다당제를 발전시키고, 정부 형태는 복수 정당간의 연립정부 형성을 촉진하며, 다당제 연립정부는 행정부와 입법부가 힘의 균형을 도모하는 합의제 민주주의를 발전시킨다고 봄

○ 우리나라의 대의제도를 합의제 민주주의로 전환하기 위하여 비례성이 높은 독일식 선거제도 도입이 필요하다고 주장함

- 대통령이 정당과 의회 위에 군림하여 무소불위의 권력을 휘두르는 제왕적 대통령제, 단일정당이 입법부와 행정부를 다 차지하여 독점적으로 권력 행사, 대립과 갈등의 정치, 소수와 무시, 사회통합의 위기 등 우리사회의 병리 현상은 다수제 민주주의의 부작용이라고 봄

- 비례성이 보장되는 독일식 소선거구제 비례대표 연동제로 선거제도를 개편하여 우리나라의 정당체계를 다당제로 개혁하고 연립정부를 기반으로 하는 합의제 민주주의를 구현해야 한다고 역설함

36) 독일식 선거제도의 도입을 주장하는 대표적인 정치학자로 최태욱 한림대 국제대학원 교수가 있음. 최태욱 교수는 2009년 7월부터 진보적 인터넷 매체인 프레시안에 8회에 걸쳐 연재된 정치개혁 특강을 통해 독일식 선거제도 도입을 주장한 바 있음. 저서로는 '한국형 합의제 민주주의를 말한다'(2014, 책세상刊)가 있음.

□ 평가적 의견

○ 정치제도의 변혁을 통해 사회전반의 변화를 추동하려는 실천적 의미를 강하게 내포하고 있는 정치 담론

- 영미식 다수제 민주주의를 버리고 대륙식의 합의제 민주주의로 가기 위해 선거제도 개편이 필요하다는 일부 정치학자들의 주장에는 대륙식 대의제도가 영미식의 대의제도보다 우월하다는 가치판단이 내재되어 있음
- 독일식 선거제도를 우리나라에 수입하여 이식하면 그 제도는 독일에서와 같은 제도적 기능과 능력을 발휘할 것임으로 우리도 독일처럼 다당제와 연립정부에 기반한 합의제 민주주의를 발전시킬 수 있다는 제도결정론의 함의가 강력함
- 각국의 거시적 제도의 차별적 발전과 상이한 정책성과를 역사적으로 형성된 각국의 고유한 제도적 환경의 맥락에서 역사적·구조적으로 설명하는 역사적 제도주의에 전거를 두고 있음
- 정치적 영역뿐만 아니라 사회경제영역 그리고 사회의 전반적인 가치와 운영 원리에 이르기까지 독일을 비롯한 대륙계 코포라티즘 국가들을 우리가 추수(追隨)해야 할 대안적 모델로 인식하는 경향이 강함

○ 독일의 정치제도를 지나치게 이상화

- 독일의 선거제도는 고정불변한, 완성된 선거제도가 아님. 독일식 선거제도는 적지 않은 모순을 내재하고 슬한 시행착오를 거쳐 오늘에 이르렀고 역사적 상황과 정치적 맥락에 따라 변화를 거듭해왔고 역사적으로 다양하고 때로는 대립·상충하는 모델과 방법이 독일식 선거제도라는 이름아래 포섭되어 있음 (음선필, 2006)
- 독일의 선거제도는 독일의 역사적·정치적 맥락에서 내재적인 관점에서 접근해야하는 바로 이해할 수 있는 선거제도로 큰 틀에서 보면 바이마르 공화국에 대한 역사적 반성을 통해 정치적 안정과 다수 의사형성에 주안점을 두고 다수대표제적 요소를 대폭 반영된 시기와 독일통일을 계기로 선거제도의

모순을 교정하고 비례성을 제고하는 방향으로 선거법 개혁을 추진하던 시기가 교차했음

- 독일식 선거제도는 모든 제도가 그렇듯이 미추(美醜), 높은 수준의 합리성과 제3자로서 선뜻 이해하기 어려운 불합리한 요소를 동시에 보유한 선거제도로써 통상 지역대표성과 비례성의 조화를 도모한 점이 가장 높은 평가를 받고 있으나 2013년 총선에서 기준의석의 5.5%에 해당하는 33석이나 의석이 대폭 늘어나는 등 의원정수의 예측 불가능성이 가장 큰 문제로 지적됨(김영일·김종갑, 2014; 김종갑·신두철, 2014)
- 다수대표제와 비례대표제는 대표원칙과 목적이 다르고 한 제도의 장점이 다른 제도의 단점이 되는 상대적인 장점과 단점을 가진 제도로서 제도 간에 우열이 존재하는 것이 아님에도 독일식 선거제도에 대한 일방적인 찬사와 우리 선거제도에 대한 의도적인 폄훼로 일관하고 있어 논의의 합리성과 균형감각을 상실함

○ 역사적 제도주의의 기본 논지와 상이(相異)³⁷⁾

- 역사적 제도주의의 관점에 선 대표적인 비교정치경제적 논의로는 정치영역의 지배적 패러다임을 이익대표체계를 중심으로 미국 등 앵글로색슨계 국가의 다원주의 유형과 유럽의 코포라티즘 유형으로 구분한 Schmitter와 Lehmbruch³⁸⁾, 서구 자본주의국가들의 복지레짐을 시장의존적인 앵글로색슨계 국가들의 자유주의 복지레짐, 유럽국가들의 보수주의적·코포라티즘적 복지레짐, 스칸디나비아 국가들의 사회민주주의 복지레짐 3가지로 유형화한 Esping-Anderson³⁹⁾, 자본

37) 역사적 제도주의의 논지에 대해서는 김원표·박희봉(2009)을 참조.

38) 다원주의는 사회의 다양한 영역에 걸쳐 정치적 자원이 병렬적으로 분포된 가운데 상충하는 이해를 갖는 수많은 자율적인 집단들이 출현하여 쟁점에 따라 이합집산을 거듭하는 것으로 봄. 이에 따라 제반영역에 걸쳐 독점적 권력을 행사하는 계급, 집단, 엘리트들의 존재는 부인됨. 이에 반해 코포라티즘(조합주의)은 자본주의 사회에서 경제적 영역이 상대적으로 중요하며 이 영역에서 정치적 자원은 노동자와 자본가 집단에 편중되며, 위계적으로 조직된 노동자 단체와 기업의 중앙조직이 독점적 대표 권한을 갖고 정책결정과정에서 중요한 한 축을 담당하면서 국가와 국가이익과 계급이익을 조정한다고 봄.

39) Esping-Anderson(1990)에 따르면 자유주의 복지레짐은 국가는 민간복지제도를 지원하고 시민은 자신의 능력에 따라 시장에서 차별적 복지를 구매하며 국가는 시장참여능력을 결여한 시민들에 한정된 잔여적 복지의 역할을 떠맡음. 보수주의적 유럽 국가들에서는 국가주의와 코포라티즘의 역사적 유산이 직업과 신분에 따른 차별적 사회보험으로 구조화되고 가족복지에의 의존도가 크며 국가는 보충적 역할을 떠맡음. 사회민주주의 복지레짐은 고도의 보편성과 탈상품화된 복지체계로 복지는 사회적 권리로 인식되고 모든 계층이 하나의 보편적이고 포괄적인 보험체계로 편입됨.

주의를 네오아메리카 모델과 라인 모델로 유형화한 Albert의 논의와 그것을 발전시켜 자유주의, 발전주의, 코포라티즘의 세 유형으로 자본주의 유형론에 관한 토론을 집대성한 Coates, 자본주의 시장경제를 앵글로색슨계의 자유주의 시장경제와 신뢰와 같은 비시장적 기제에 의존하는 라인형 산별조정경제, 일본이나 한국의 기업집단 조정경제와 같은 조정시장경제로 구분하는 Hall과 Soskice의 생산레짐 이론⁴⁰⁾이 있음

- 역사적 제도주의는 한 사회의 제도 구조들은 상호의존하고 보완하는 상보적 관계로 배열되며, 한 국가의 가치, 규범, 이념 등 일정한 방향을 향하여 응집하기 때문에 한 사회에서 이념체계, 복지레짐, 생산레짐, 노동레짐, 정책레짐 상호간에 밀접한 제도적 유대와 통일성이 나타난다고 봄

<표 8> Coates의 자본주의 유형분류에 대응하는 정치경제 유형분류

연구자	분류기준	자유주의 유형	코포라티즘 유형
Albert	자본주의유형	네오아메리카모델	라인모델
Lehmbruch	이익정치유형	다원주의	코포라티즘
Esping-Anderson	복지레짐유형	자유주의	보수주의/사회민주주의
Hall & Soskice	생산레짐유형	자유주의적 시장경제	산업별조정경제

자료: 김원표·박희봉(2009) 재구성

- 역사적 제도주의는 특정한 제도유형이 생래적으로 다른 사회의 제도유형보다 더 바람직하거나 제도적 토양이 다른 사회로 그 제도를 복제 이식한다해서 모국(母國)에서와 같은 제도적 능력을 발휘할 것으로 확신할 수 없다고 봄
- 역사적 제도주의는 국가와 시장, 사회를 구조화한 거시적 제도 구조들은 역사적 과정을 통해 일단 형성되면 지속되는 보수적 관성을 가진다고 봄

40) 생산레짐이론은 개별 자본의 행태에 대한 미시적 관찰을 토대로 자본주의 다양성의 거시구조를 해명하는 통합적 이론임. 기업은 합리적 행위자로서 기업목표를 달성하기 위해 노사관계, 직업과 훈련, 기업의 지배구조, 기업간 관계, 노동-경영관계 등 기업 활동의 핵심영역에서 내외의 행위자와의 상호작용을 원활하게 하여야 하는 조정의 문제에 봉착하는데 이를 해결하는 과정에서 앵글로색슨계의 자유주의적 시장경제와 조정시장경제로 구별됨. 전자는 기업의 위계적 조직과 시장의 가격기제 및 공식계약에 의거 조정하며 시장에서의 수요와 공급이 행위자간의 균형을 결정하는 반면, 후자는 신뢰와 같은 사회자본 유형의 비시장경제에 의존하며 행위자간의 전략적 상호작용의 결과로 균형이 도출됨. 조정시장경제는 다시 라인형 산별조정경제와 일본이나 한국의 기업집단 조정경제로 나뉨.

- 역사적 제도주의는 한 사회체계 내에서 나타나는 고유한 응집성은 그 사회의 제도적 비교우위를 형성하며 환경의 변화에 대하여 그 사회는 제도적 비교우위와 같은 제도적 능력을 적절히 발휘하여 변화에 대응한다고 봄
- 역사적 제도주의는 정책적 실천적 측면에서는 우리 사회의 제도적 특징을 직시하고 그 정책적 의미를 파악하고 사회의 다른 영역과 상보적인 제도에 대한 논의를 활성화할 필요가 있다고 봄

○ 제도적 정합성 결여

- 역사적 제도주의 지평에서 보면 독일의 선거제도는 독일이라는 특수한 역사적 사회적 환경의 산물이며, 독일식 선거제도의 제도적 능력도 그것과 정합성을 갖는 제도적 환경과 제도적 배열이 구비된 독일 사회로 국지화됨을 함축함
- 각국의 정치경제를 제도적 특징에 따라 대체적으로 자유주의 유형, 코포라티즘 유형, 발전주의 유형으로 유형화한다면 우리나라는 발전주의 유형에 속하며 독일과 같은 코포라티즘 유형과는 이념체계와 사회제도들이 친화적으로 배열되어 있지 않음
- 독일은 연방제-내각책임제-양원제, 우리는 단방제-대통령제-단원제로 국가 형태, 정부형태가 다르고 전형적인 양당제를 운영하고 있는 우리는 여러 정당이 연합하여 집권하고 있는 독일과는 정당체계도 다르고, 정당민주주의의 정도와 정치인의 타협의식에서도 현격한 차이가 있는 등 두 나라는 정치제도와 정치문화에 있어서도 매우 이질적임(음선필, 2006)
- 헌정제도 측면에 있어서도 비례대표제와 다당제는 내각제와 이원집정부제와 같은 분권형 제도와 조응관계를 형성함으로 독일식 선거제도를 도입하려면 먼저 권력구조에 대한 헌법적 결단이 선행되고 나서 선거법이 결정되는 것이 순리이며 헌법 개정 없이 선거법만 개정된다면 헌법체계와 미스매치가 발생함
- 합의제 민주주의 주창자들에 따르면 독일식 선거법이 도입되면 타협과 합의의 정치가 정착되고 의회의 생산성과 효율성이 진전될 것으로 예상하나 오히려 지역·세대·이념대결과 사회적 균열을 더욱 증폭될 수 있음(음선필 2006)

Ⅲ. 맺음말

독일식 선거법 논의가 우리에게 주는 교훈을 정리해보면..

□ 독일식 선거법은 선거제도의 목적으로서 '다수 형성'의 중요성을 일깨워 줌

○ 대부분의 독일식 선거제도 도입 논의는 독일식 선거제도에 대한 잘못된 이해를 기초로 논의를 전개함

- 정당득표율과 의석점유율의 일치를 통해 투표가치의 평등을 실현하고 사표 발생을 방지하는 비례성, 정당 중심의 선거운동과 투표를 통해 정당이 정치적 주체가 되는 정당정치를 제도화하는 정당 중심성, 소수정당의 원내진출이 활성화됨으로써 이념과 정책의 다양성이 증대되고 국민들의 정당 선택폭이 확대되는 소수자 보호 등은 독일식 선거제도의 장점이라기보다는 비례대표제도의 장점임

- 독일은 1919년 바이마르공화국 헌법이 제정된 후 1933년 히틀러에 의해 수권법이 제정되기까지 14년 동안 21개 내각이 명멸하다 헌정이 파탄 난 바이마르 공화국의 비례대표제도의 실패에 대한 역사적 반성을 토대로 다수 대표제의 요소를 대폭 가미한 혼합형 비례대표제도를 채택했음(음선필, 2006; 김도협, 2014)

- 독일식 선거제도의 본질은 다수형성을 촉진하고 정치적 안정과 통치 가능성을 제고하기 위하여 비례대표제도의 대표원칙과 목적에 일정한 수정을 가한 수정 비례대표제도라는 것임

- 독일식 선거제도는 역설적으로 정당분열과 다당제를 통제하고, 지나친 정당 중심성을 지역대표성을 통해 견제하며, 소수자의 원내진입에 높은 진입장벽을 제도화한 선거제도이기도 함(이부하, 2008)

○ 독일의 선거에서는 소수정당의 원내진입 장벽이 높고 대량의 사표가 발생함

- 2013년 독일 연방의회 총선거서 우파연정의 파트너인 자민당(FDP)이 4.8% 득표율로 1949년 첫 총선 이후 처음으로 연방의회에 진출이 좌절되었고, 극우 민족주의 정당으로 유로존 탈퇴를 주장하던 독일대안당(AfD), 정보화 사회의 정당을 표방한 해적당(Piraten)도 각각 4.7%, 2.2%를 득표하여 연방

의회 진출에 실패하는 등 5% 득표율을 넘지 못해 원내 진입이 좌절된 군소 정당들이 획득한 득표율이 무려 16.8%에 달함(이현진, 2013)

○ 독일식 선거제도 옹호자들은 대부분 지역구 선거를 예로 들면서 과도한 사표 발생을 이유로 다수대표제를 비판하나 이는 나무를 보고 숲을 보지 못하는 것과 마찬가지로

- 다수대표제의 특징 때문에 예외적인 경우가 없지는 않으나(주로 군소정당에서 발생함) 대등한 경쟁을 벌이는 거대정당 간에는 지역구 차원에서 발생한 사표들이 전국적 집합적 차원에서는 상호 상쇄되어 불비례성이 크게 나타나지 않는 것이 상식임

- 우리나라의 2012년 제19대 총선거와 독일의 경우는 보정의석제도 도입으로 비례성을 순수비례제도에 버금가게 개선했다는 평가를 받은 2013년 개정된 선거법에 의해 치러진 2013년 독일 총선거에서 두 나라의 집권당이 얻은 지역구와 정당투표 득표수를 모두 합산하여 득표율을 구하고 그것을 의석 점유율과 비교하면 독일 집권당인 기민당·기사당 연합은 43.44%의 득표율로 49.29%의 의석점유율(311/631석)을, 새누리당은 43.04%의 득표율로 50.67%(152/300석)의 의석점유율을 기록함⁴¹⁾

- 새누리당과 독일의 집권당 연합의 비례성을 비교해보면 독일식 선거법 옹호자들이 주장하는 정도로 큰 차이가 있다고 보기 어려움

- 또한 진보정당이 제19대 총선의 경우 야권연대에 기대어 지역구 의석을 얻었을 뿐 노동자들이 집단으로 거주하는 지역이나 대도시지역에서 의미 있는 의석을 얻는데 실패한 진보정당의 책임에 대해서는 침묵함

○ 독일에서 기민당(CDU)·기사당(CSU)연합과 사민당(SPD)을 두 축으로 하는 안정적인 정당체계가 정착한데는 독일식 선거제도에 힘입은 바 큼

- 2013. 9. 22. 가장 최근 치러진 독일연방의회 의원 총선거에서 기민당(CDU)·기사당(CSU)연합과 사민당(SPD), 좌파당(DIE LINKE), 녹색당(GRÜNE) 단 5개 정당만이 의회 진출에 성공했음

41) 독일과 우리나라는 지역구와 비례대표 의석의 비율이 다른데다 모두 혼합형 선거제도를 택하고 있어 비교가 어려움으로 지역구와 정당투표 득표수를 모두 합산하여 득표율을 구하고 그것을 의석점유율과 비교하는 방식으로 비교를 함.

- 앙겔라 메르켈 총리가 이끄는 기민당(CDU)·기사당(CSU)연합이 41.6%의 득표율로 총 631석의 의석 중 과반수에서 5석 모자라는 311석을 차지하면서 승리했음
 - 원내에서 양 축을 형성하는 다수세력인 기민당(CDU)·기사당(CSU)연합과 사민당(SPD)은 정당득표율로는 67.3%, 의석점유율로는 79.9%에 해당하는 504석을 차지하고 나머지 2개 정당이 127석의 의석수로 20.1%의 의석점유율 기록했음
- 우리나라에 독일식 선거제도가 도입되면 대통령제 하에서 만성적인 여소야대 상황이 전개되어 정치적 불안정이 심화될 것임
- 독일식 선거제도가 도입되면 선거를 통한 안정과반수 의석을 가진 정당의 배출이 불가능해지며 오로지 인위적인 정당연합을 통해서만 원내 다수세력의 형성이 가능해짐
 - 여소야대의 타개를 위해 이질적인 세력간의 권력 분점을 전제로 하는 연정 구성이 불가피하고, 연정 내부 조율의 필요성에 따라 정치의 생산성·효율성은 저하되고, 연정의 파트너 정당이 거부하면 정책을 수행할 수 없어 책임정치가 구조적으로 불가능해짐
 - 대통령을 수반으로 하는 행정부가 국민에 대해 책임을 지고 정책을 수행하는 대통령 중심제는 의회에서 그 존립 기반을 상실하여 사실상 불구화됨
 - 만성적인 여소야대가 되면 진보정당이 참여하는 야권연합을 통해 야당이 원내 다수당이 되어 대통령과 원내 다수당이 분리되고 국가권력이 표류할 수도 있음(최한수, 1998)
 - 야당의 영향력을 커지고 진보정당이 제3당으로서 캐스팅 보트를 쥐게 되면서 이념·세대·지역·노사 갈등이 더욱 첨예화될 가능성을 배제할 수 없음

□ 권역별 비례대표제도는 우리 정치에 비례대표제도가 무엇인지에 대해 다시 생각해보게 함

- 비례대표제도는 다수대표제 하에서 주로 비례대표로 원내에 진출하는 근소 정당에게는 '비례성'을 보장하는 제도로서의 의미가 각별하나 거대정당에서는 전문성, 직능성, 소수대표성, 여성대표성 등으로 '지역대표성'을 보충하고 보완하는 역할이 주된 기능이며, 특히 여성대표성을 보장하기 위하여 1/2 이상의 후보를 선순위로 여성으로 선임하는 기능은 법제화되어 있음
 - 권역별 비례대표제도가 도입되면 권역 획정 방식과 비례대표 규모에 따라 차이가 있을 수 있지만 기본적으로 거대정당들의 입장에서는 전국이 비례대표가 없는 강세지역, 비례대표만 있는 열세지역, 비례대표가 상당수 배출되는 백중지역으로 구분됨
 - 정치를 주도하는 거대정당들이 비례대표를 배출할 수 없는 강세지역에서는 비례대표제도가 고유의 기능을 수행하지 못하고 백중지역에서는 비례대표수가 지나치게 많은 경우 본말이 전도되는 기현상이 벌어짐
 - 권역별 비례대표제도는 소수정당을 위한 비례성 보장에 치중한 나머지 거대정당에서 기존의 비례대표제도가 수행한 긍정적 기능을 희생하고 약화하는 부작용이 있음
- 독일식 선거제도는 지역구와 비례대표 사이에서 한 쪽이 당선자를 많이 배출하면 다른 한쪽은 그만큼 당선되기 어려운 제로섬 게임이 성립됨(최한수, 1998)
 - 서울·경기와 같은 수도권은 지역구 후보가 야당과의 접전으로 근소한 표차로 차점 낙선해야 비례대표 후보가 당선될 가능성이 상대적으로 커짐
 - 지역구에서 유권자들의 상당한 지지 속에 불과 몇 백표차로 낙선한 후보는 의원이 되지 못하는데 비례대표 후보는 지역구 후보의 선전과 희생을 대가로 대거 당선되는 역설적 상황이 전개됨
 - 이러한 지역구와 비례대표의 이해대립과 모순은 선거운동 과정에서 당력의 결집을 저해하고 당내 갈등을 촉발하며 당의 조직 관리에 혼란을 야기하게 될 것임이 명약관화함

참고문헌

- 강원택 (2009). 『선거제도 선진화방안에 대한 검토』, 서울: 여의도연구소.
- 김도협 (2014). “현행 독일선거법제에 관한 고찰”. 『법학연구』, 17(2), 1-38.
- 김영일 · 김종갑 (2014). 『2013년 독일 연방하원 선거제도의 개정내용 및 특징』, 서울: 국회입법조사처.
- 김영태 (2010). 『독일식 선거제도의 특성과 적용』, 서울: 국회입법조사처.
- 김원표 (2015). 『제19대 총선에 적용해본 독일식 권역별 비례대표제도 시뮬레이션: 주요 정당의 이해득실 예측』(여연정책보고서 2015-11). 여의도연구원.
- 김원표 · 박희봉 (2009). “정부지출에 따른 재정레짐 유형분류에 관한 연구: OECD 국가를 중심으로”. 『한국행정학보』, 43(2), 309-334.
- 김종갑 (2011). “정당득표와 의석점유의 모순: 독일 연방선거법 개정논의를 중심으로”(NARS정책보고서 제10호). 서울: 국회입법조사처.
- 김종갑 (2012). “2011년 개정 독일선거제도와 한국적 적용 방안”. 『현대정치연구』, 5(2), 45-74.
- 김종갑 (2013). “선거제도 개혁과 권역별 비례대표제”. 『국가전략』, 19(1), 113-133.
- 신두철 · 김종갑 (2014). “2013년 독일선거제도의 변화와 한국 총선에의 적용”. 『한국정치학회보』, 48(1), 207-220.
- 도희근 (2012). “독일선거제도에서 무엇을 배울 것인가?: 국회의원선거제도를 중심으로”. 『공법연구』, 40(3), 116-140.
- 민주노동당 (2002). 『민주노동당 16대 대통령선거 100대 공약: 평등한 세상 자주적인 나라』.
- 박희봉 (2009). “제17대 대통령 후보의 정책공약 비교”. 『한국정책학회보』, 18(3), 71-91.
- 신명순 · 김재호 · 정상화 (1999). “시뮬레이션(Simulation) 분석을 통한 한국의 선거제도 개선방안”. 『한국정치학회보』, 33(4), 165-183.
- 이부하 (2008). 『비례대표선거에 있어서 이상적인 의석배분』, 서울: 한국의회발전연구회.
- 이재영 (2001). “제언: 정당명부제와 노동운동”. 『노동사회』, 통권 제58호, 94-98.
- 이현진 (2013). “2013년 독일 총선 결과 및 전망” (KIEP 지역경제포커스 13-49). 세종시: 대외경제정책연구원.

- 임성호 (2003). “원내정당화와 정치개혁: 의회민주주의 적실성의 회복을 위한 소고”. 『의정연구』, 9(1), 133-166.
- 음선필 (2006). “독일연방의회의원 선거체계”. 『사회과학연구』, 12(2), 333-358.
- 정진민 (2007). “민주화 이후의 정치제도: 원내정당화를 중심으로”. 『국가전략』, 13(2), 115-140.
- 진보정책연구원 (2012). 『통합진보당 강령 해설 자료집』.
- 채진원 (2010). “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델과의 비교 논의”. 『의정연구』, 16(2), 5-37.
- 최태욱 (2014). 『한국형 합의제 민주주의를 말하다: 시장의 우위에 서는 서는 정치를 위하여』. 서울: 책세상.
- 최한수 (1998). “독일식 선거제도, 과연 지역주의 타파할 것인가”. 『지방자치』, 119, 40-43.
- 하연섭 (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
- 한국정책학회 (2004). 『(제17대 국회의원선거) 정책공약 비교분석집』. 서울: 한국정책학회.
- 한국정책학회 (2007). 『제17대 대통령 정당후보자 정책공약 비교분석』. 서울: 한국정책학회.
- 홍성걸 (2014). “2004년 정치개혁의 성공요인: 오세훈 선거법 합의과정의 정치경제학”. 『의정논총』, 9(2), 157-188.
- “새누리 152석, 독일식 비례대표제 적용해보니 (조성복의 ‘독일에서 살아보니’: 독일의 선거제도 ②19대 총선결과와 독일식 적용)”(2015. 1. 5.). 『프레시안』, <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=122903>>.
- “여야 모두 받아들일 수 있는 선거제도는 (조성복의 ‘독일에서 살아보니’: 독일의 선거제도 ④국회의원을 350명으로)”(2015. 1. 19.). 『프레시안』, <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=123308>>.

