

국회의원 선거구 획정과 정치적 지니계수*

이상학

국민대학교 경상대학 국제통상학과 (서울 성북구 정릉동 861-1)

E-mail: slee@kookmin.ac.kr; Tel: 02-910-4546; FAX: 02-910-4519

- | |
|-----------------------|
| I. 서론 |
| II. 정치적 투입의 지니계수 |
| III. 지역구 산업구조와 정치적 투입 |
| IV. 결론 |

핵심 주제어: 국회의원 선거구 획정, 정치적 불평등, 정치적 지니계수, 로렌츠 곡선

Key Words: National Assembly electoral apportionment, Political inequality, Political Gini coefficient, Lorenz curve

<요약>

한국의 국회의원 선거구 획정은 상당히 왜곡된 것으로 평가되고 있다. 본 논문은 국회의원 선거구 획정의 왜곡도를 실증적으로 분석한다. 먼저, 국회의원 선거구 획정의 왜곡도를 지니계수(Gini coefficient)를 이용하여 측정한다. 국회의원 1명을 선출하는 선거구에 m 명의 유권자가 존재하면 국회의원수를 단위로 하여 각 유권자는 $1/m$ 의 정치적 투입을 보유하고 있는 것으로 보고 유권자별 정치적 투입의 분배상태를 지니계수를 이용하여 측정하는 것이다. 지니계수는 유권자별 표의 등가성에 대해 보다 객관적인 평가와 비교를 가능하게 하며, 정치적 투입의 분배 상태와 소득 및 자산의 분배 상태와의 비교도 가능하게 한다. 다음으로 선거구 획정의 왜곡이 정책결정과정에서 산업별로 부여되는 가중치에 미치는 잠재적 왜곡효과를 측정한다. 부가가치비중에 비하여 농업과 서비스업이 과대 대표되고 제조업이 과소 대표될 가능성이 국회의원 선거구 획정에 내재되어 있음을 보인다.

* 이 논문은 2011년도 국민대학교 교내연구비 지원을 받아 저자가 수행중인 “한국 통상정책의 지속가능성”에 대한 연구의 일부이다. 논문의 내용은 저자의 개인적 견해이며 국민대학교의 공식 입장과 무관하다. 초고에 대하여 귀중한 논평을 해 주신 두 분의 심사위원들께 감사드립니다.

I. 서론

대의민주주의에서는 선거에 의해 선출된 대표자들이 대의기구(representative body)를 구성하여 국가의 주요 정책을 결정한다. 따라서 대표자를 선출하는 선거제도는 대의민주주의의 기본이라고 할 수 있으며 (김형준-김도중 2003), 이와 같은 기능을 수행하는 선거제도의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 선거제도는 선거구 크기(electoral magnitude), 당선자 결정방법(electoral formula), 투표구조(ballot structure) 및 선거구획정방식(apportionment)의 네가지 요소로 구성된다.¹⁾ 이들 네가지 요소중에서도 선거구 획정방식이 선거결과를 왜곡시킬 가능성이 큰 것으로 평가된다, (김형준-김도중, 2003). 선거구 획정방식에 따라 선거결과가 특정 후보자나 특정 정당에게 유리할 수도 있고 불리할 수도 있기 때문이다. 선거구획정이 공정하지 못하면 공정한 경쟁이 저해되고 나아가 정치적 평등이라는 자유민주주의의 가치가 훼손된다, (김형준-김도중, 2003). 선거구 획정을 둘러싼 논란은 민주주의의 역사만큼이나 오래 진행되어 왔다. 자의적으로 선거구를 획정하는 것을 지칭하는 “게리맨더링(Gerrymandering)”이란 단어도 1812년에 미국 매사추세츠 주지사 게리(E. Gerry)가 주의회 선거구 획정을 자의적으로 소속당에 유리하게 획정한데서 유래한 것은 잘 알려진 사실이다.

선거구 획정에 대해서는 국내외에서 다수의 연구가 이루어졌다. 김형준-김도중 (2003)에 의하면 선거구 획정에 대한 국내의 연구는 크게 두가지 유형으로 분류된다. 먼저 선거구 획정의 정치적 효과에 대한 연구이다. 즉 역대 국회의원 선거구 획정이 특정 정당에게 유리하게 작용했는지 여부를 평가하는 연구가 이루어졌다, (Kim et al. (1991), 김종립(1991), 이갑윤 (1996), 심지연-김민진 (2001), 김도중-김형준 (2000)). 이들 연구결과에 의하면 한국의 국회의원 선거구 획정은 상당히 왜곡되어 있으며 특히 ‘표의 등가성’이 심각하게 훼손된 것으로 평가하고 있다. 한편 심지연-김민진 (2001)은 역대 국회의원 선거구 획정을 표의 등가성뿐만 아니라 ‘정당간 공정성’의 측면에서도 검토하였는데 정당간 불공정성은 거의 사라진 것으로 평가하였다. 두 번째 연구경향은 선거구 획정위원회의 정치적 환경, 절차 및 운영제도에 대하여 분석하는 연구이다, (강희원 (2002), 박찬욱 (1997)). 이들 연구는 지금까지 활동했던 역대 선거구획정위원회의 구성 및 활동에 대한 검토와 외국사례에 대한 연구를 통하여 향후 선거구 획정위원회의 활동방향을 규범적으로 제시하고 있다. 한편 김도협 (2009)은 국회의원선거제도의 개선방안에 대하여 규범적으로 접근하여 비례대표비율 및 선출방식, 국회의원정수, 의석승계 등에 대하여 광범위하게 대안을 제시하였다.

선거구획정에 대한 연구의 핵심은 표의 등가성에 대한 평가이다. 역대 국회의원 선거

1) Ordeshook and Shvetsova (1994)은 선거제도가 선거구(district), 입후보방식(candidacy), 투표방법(ballot), 표의 의석전환방식(converting formula)의 4가지 요소로 구성된다고 보았는데, 이 중에서 선거구제가 공정성에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 평가하였다. (심지연-김민진 (2001)에서 재인용).

에서의 표의 등가성에 대해서는 상당한 연구성과가 축적되어있다. Kim et al. (1991)은 지역구 의석당 유권자수를 지역구당 평균유권자수로 나눈 수치를 비등가지수로 정의하였다. 비등가지수가 1보다 큰 선거구는 전국평균보다 유권자가 많아서 동 선거구의 유권자들은 과소대표되며 비등가지수가 1보다 작으면 전국평균보다 유권자가 적어서 그 지역의 유권자는 과다대표된다. Kim et al (1991)은 비등가지수의 분포를 기준으로 하여 표의 등가성을 평가하였으며 심지연-김민전(1991)은 Kim et al (1991)의 연구의 시계열을 연장하여 비등가지수의 분포를 기준으로 하여 16대 국회의원선거까지의 표의 등가성의 변화추세를 평가하였다. 그런데 비등가지수의 분포를 기준으로 하여 표의 등가성의 변화추세를 평가하는 것은 의미있는 연구이기는 하나 정치적 투입의 분포의 변화를 정확하게 측정하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 이는 비등가지수는 선거구의 비교이며 유권자의 정치적 투입의 분포에 대한 직접적 분석은 아니기 때문이다. 표의 등가성에 대한 평가는 궁극적으로 유권자별 정치적 투입의 분포를 분석하여 이루어져야 할 것이다.

본 논문은 국회의원 선거구 획정의 왜곡도를 실증적으로 분석한다. 이와같은 시도는 선거구 획정의 정치적 효과를 연구하는 첫 번째 연구경향에 속한다고 볼 수 있을 것이다. 먼저 본 논문은 지니계수 (Gini coefficient)를 활용하여 표의 등가성의 왜곡도를 계량적 수치로 제시하고자 한다. 소득이나 자산의 불평등을 측정할 때 사용하는 지니계수를 이용하여 선거구획정이 표의 등가성에 미치는 영향 즉, 정치적 투입의 불평등정도를 지수화하여 파악하고자 하는 것이다. 구체적으로 국회의원 1명을 선출하는 선거구에 m명의 유권자가 존재하면 국회의원수를 단위로 하여 각 유권자는 1/m의 정치적 투입을 보유하고 있다고 해석하고 유권자별 정치적 투입의 분배상태의 지니계수를 측정한다.

지니계수를 이용한 분석은 몇가지 이점이 있다. 우선 1개의 지표로 간단하게 정치적 투입의 분배상태를 측정함에 따라 선거별 정치적 투입의 분배상태를 쉽게 비교할 수 있다. 또한 국가간 비교도 쉽게 이루어질 수 있을 것이다. 이에 더하여 정치적 투입의 분배와 소득분배, 자산의 분배 등을 상호비교할 수 있는 장점이 있다.²⁾

선거구획정의 왜곡도를 측정하는 두번째 방법으로서 본 논문은 선거구 획정이 정책결정과정에서 산업별로 부여되는 가중치에 미치는 잠재적 효과를 측정한다. 각 국회의원은 자신이 선출된 지역구의 이익을 위해 입법활동을 할 것으로 예상된다. 예를 들어 지역구의 산업구조가 1차산업이 10%, 2차산업이 20% 및 3차산업이 70%로 구성되어 있다면 국회의원은 이를 가중치로 하여 입법활동을 벌일 것으로 예상할 수 있다. 전국적으로 표의 등가성이 확보된 경우에는 각 국회의원이 반영하는 산업별 비중의 합계는 국가전체의 산업별 구성과 동일하며 입법활동에 왜곡은 존재하지 않을 것이다. 그런데 만일 서비스산업의 비중이 높은 지역의 유권자가 과다대표된다면 서비스산업의 이익도 과다대표될 것이다. 본 논문은 부가가치 및 취업자를 기준으로 하여 정치적 투입비중으로 평가한 산업구

2) 지니계수는 정치적 투입의 분포를 나타낼 수 있는 다수의 지표중 하나이며 동 지표가 분포를 완전하게 나타낼 수는 없을 것이다. 타 지표를 이용한 측정과 비교분석은 추후의 연구과제이다.

조와 실제 산업구조의 차이를 측정하고 이를 선거구 획정의 왜곡에 의한 정책의 왜곡가능성으로 해석한다.

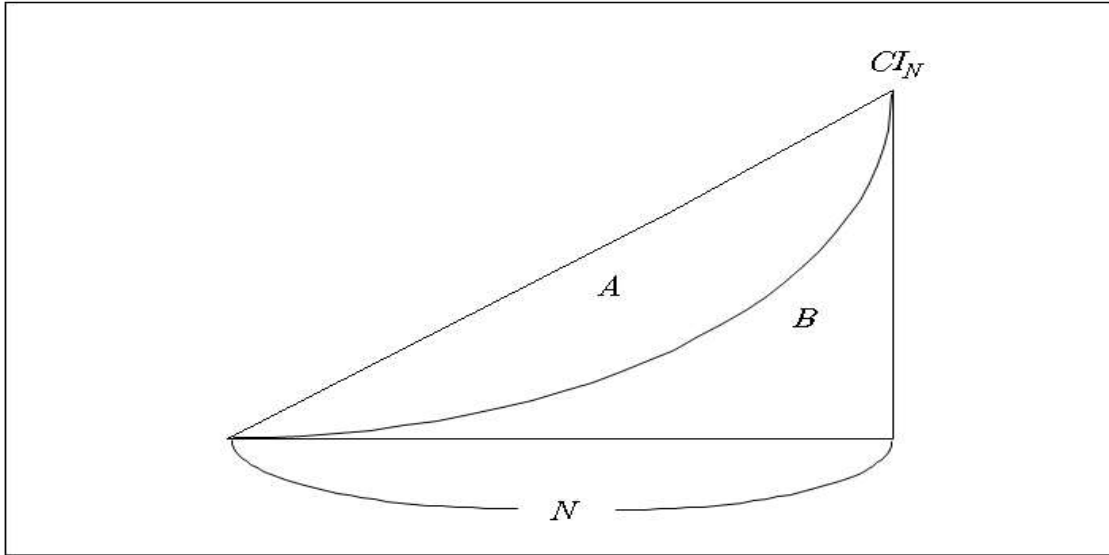
본 논문의 구성은 다음과 같다. 제II장은 한국의 16대, 17대 및 18대 국회의원선거에서의 정치적 투입의 지니계수를 계산하고 평가한다. 제III장은 선거구 획정이 정책결정에 미치는 잠재적 영향을 측정한다. 제IV장은 논문의 결론을 제시한다.

II. 정치적 투입의 지니계수

정치적 투입의 분배상태를 지니계수를 이용하여 간단하게 하나의 수치로 나타낼 수 있다. 이를 우리는 “정치적 지니계수”(political Gini coefficient)라 부르기로 한다. 정치적 지니계수는 정치적 투입의 분배 상태와 소득 및 자산의 분배상태를 비교 평가할 수 있는 이점도 있다. 지니계수를 계산하기 위해서는 먼저 로렌즈곡선(Lorenz curve)을 그려야 한다. 소득분배의 경우 불평등도를 측정하기 위한 로렌즈곡선은 다음과 같이 그려진다. N 명의 사람이 있을 때 사람들의 순서를 소득이 적은 사람으로부터 소득이 큰 사람 순으로 정하고 각각의 소득을 I_j 로 표기하자, $j = 1, \dots, N$. 소득 순으로 순서를 정하였으므로 $I_1 \leq I_2 \dots \leq I_N$ 의 관계가 성립한다. 이제 k 번째 사람까지의 소득의 누계를 CI_k 로 표기하기로 한다. 즉 $CI_k = I_1 + I_2 + \dots + I_k$. [그림 1]의 삼각형의 밑변에는 사람들을 1, 2, ..., N 의 소득 순으로 배열하고 삼각형의 높이는 CI_N 로 정한다. 즉, 그림 1의 삼각형의 높이는 N 명의 소득의 합계이다. 로렌즈 곡선의 식은 $\{(k, CI_k) | k = 1, \dots, N\}$ 으로 주어진다. 그림1에서는 A와 B의 경계선이 로렌즈곡선을 나타낸다.

소득분배가 완전히 균등하게 이루어져 있다면 로렌즈곡선은 직선이며 그림1의 삼각형의 빗변과 일치한다. 소득이 완전불평등하게 분배되어 1인이 모두를 보유하고 있다면 로렌즈곡선은 삼각형의 밑변을 따라 수평선을 유지하다가 삼각형의 오른쪽 끝에서 수직선으로 주어진다. 분배가 공평하게 이루어질수록 로렌즈곡선은 삼각형의 빗변에 가까워질 것이며 불공평할수록 곡선은 밑변과 수직선에 가까운 형태가 될 것이다. 이와같은 사실을 이용한 지표가 지니계수이다. 지니계수는 그림1에서 삼각형의 빗변과 로렌즈곡선 사이의 면적(A면적)이 삼각형 전체 면적(A+B면적)에서 차지하는 비율이다. 즉, 그림1에서 지니계수는 $g = A/(A+B)$ 로 간단하게 주어진다. 완전평등분배에서 지니계수는 0이며 완전불평등의 경우에는 지니계수는 1이다. 지니계수가 0에 가까울수록 분배는 평등하며 1에 가까울수록 불평등하다고 해석할 수 있다.

[그림1] 로렌츠 곡선



정치적 지니계수는 다음과 같은 절차에 의하여 계산할 수 있다. 선거구가 m 개 존재하며 선거구별로 각각 1명의 지역구 국회의원을 선출한다고 가정한다. 비례대표 의석 수는 k 로 주어진다. 따라서 전체 국회의원의 수는 $m + k$ 이다. 지역구 j 에는 n_j 의 유권자가 존재한다, $j = 1, \dots, m$. 일반성의 손실없이 선거구를 유권자수 순으로 배열하여 $n_1 \geq n_2 \geq \dots \geq n_m$ 의 관계가 만족하도록 한다. 유권자의 합계는 $N = \sum n_j$ 로 주어진다. 선거구 j 는 n_j 의 유권자가 1명의 지역구 국회의원을 선출하므로 각각의 유권자는 국회의원수를 단위로 하여 $1/n_j$ 단위의 정치적 투입을 보유하고 있다. 따라서 유권자가 많은 선거구의 개별 유권자는 상대적으로 적은 정치적 투입을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 즉, $1/n_1 \leq 1/n_2 \leq \dots \leq 1/n_m$. 반대로 유권자수가 적은 선거구의 개별 유권자는 상대적으로 높은 수준의 정치적 투입요소를 보유하고 있다고 해석할 수 있다.

이제 지니계수를 계산하기 위하여 유권자가 가장 많은 선거구에서 가장 적은 선거구순으로 좌측에서 우측으로 유권자를 배열하여 소위 ‘정치적 로렌츠곡선’을 그릴 수 있다. 동일 선거구에 속하는 유권자는 동일한 정치적 투입 $1/n_j$ 을 보유하고 있으므로 같은 구간에 속한다. 동일선거구내에서는 로렌츠곡선이 직선으로 주어진다. 따라서 로렌츠곡선은 m 개의 선분을 연결한 형태를 나타낸다. 그림 1에서 삼각형의 밑변은 한국의 유권자 전체를 나타내며 N 으로 주어진다. 모든 유권자의 정치적 투입을 합한 전체의 정치적 투입은 지역구 국회의원수와 같으며 그림1에서 삼각형의 높이로서 m 의 값을 가질 것이다.

1. 지역구만을 고려한 경우의 정치적 지니계수

이제 16대 (2000년), 17대 (2004년) 및 18대 (2008년) 국회의원 선거의 지니계수를 계산해 보기로 한다. 16대, 17대 및 18대 국회의원 선거는 지역구와 비례대표(전국구)에 의하여 선출되었다. [표1]은 16대, 17대 및 18대의 국회의원수 및 유권자수를 보여주고 있다. 비례대표 의석은 다양한 방법으로 배분되며 16대, 17대 및 18대에서 배분방법이 조금씩 변경되었다.

[표1] 역대 국회의원 선거의 의석 및 유권자 수 (단위: 개, 명)

	지역구	비례대표(전국구)	합계	유권자 수
16대	227	46	273	33,482,387
17대	243	56	299	35,596,497
18대	245	54	299	37,796,035

자료: 중앙선거관리위원회, 국회의원선거총람, 각 호

16대, 17대 및 18대 국회의원선거의 지역구만을 대상으로 하여 지니계수를 계산한 결과는 표2에 제시되어 있다. 지니계수는 16대에 0.1721, 17대에 0.1334, 18대에 0.1358로 계산되었다. 즉, 정치적 투입요소의 분배상태는 17대에 다소 개선되었다가 18대에는 약간 악화된 것으로 나타났다. 18대 국회의원선거에서의 정치적 투입의 분배는 예를 들자면 유권자가 4명있는데 이중 3명은 각각 1단위의 투입, 나머지 한명은 2단위의 투입을 보유한 경우의 지니계수와 근사하다. 이와같은 지니계수는 소득분배나 자산의 분배상태보다는 다소 평등한 것으로 나타났다.

정치적 지니계수를 기준으로 평가할 때 한국의 지역구 국회의원선거에서 정치적 투입의 분배상태는 아주 심각하게 왜곡되어 있다고 보기는 어렵다. 그렇지만 매우 공정하게 분포되어 있다고 평가하기도 어려운 상태이다. 특히 정치적 투입의 경우에는 선거구 획정을 통하여 충분히 개선될 수 있는 문제이므로 소득이나 자산보다 공정하게 분포되어 있다고 해서 문제가 심각하지 않다고 평가할 수는 없을 것이다.

종합적으로 평가하자면 지역구 국회의원 선출과정에서 정치적 영향력의 분배정도를 지니계수로 측정된 결과, 한국의 지역구 국회의원 선출과정에서 유권자의 정치적 영향력은 어느 정도 불균등하게 분포되어 있는 것으로 나타났다. 또한 16대에서 17대로 이행과정에서는 불평등도가 약간 개선되었지만, 18대에서는 오히려 다소 악화된 것으로 나타났다. 이는 향후 지역구 국회의원선거구 개편의 필요성을 시사하는 것으로 해석할 수 있

다.³⁾

2. 비례대표(전국구)를 포함한 경우의 정치적 지니계수

지역구만을 분석하는 경우와 마찬가지로 m 개의 선거구는 각각 1명의 지역구 국회의원을 선출한다. 비례대표 의석수는 k 로 주어진다. 따라서 전체 국회의원의 수는 $m + k$ 이다. 비례대표 의석은 다양한 방법으로 배분되며 16대, 17대 및 18대에서 배분방법이 조금씩 변경되었다.⁴⁾ 비례대표는 다양한 방식에 의해 선출되므로 정치적 투입의 배분에 미치는 영향은 평가하기 어렵다.

지역구 j 에는 n_j 의 유권자가 존재한다. 유권자의 합계는 지역구만을 고려할 경우와 같이 $N = \sum n_j$ 로 주어진다. 지역구 j 에 속하는 n_j 의 유권자는 각각 1명의 지역구 국회의원을 선출하며 k 명의 비례대표 선출에도 각각 $1/N$ 의 영향력을 발휘한다.⁵⁾ 따라서 지역구 j 의 각각의 유권자는 $1/n_j + k/N$ 의 정치적 투입을 보유하고 있다고 해석한다. j 선거구 전체로는 $1 + n_j k/N$ 만큼의 정치적 투입을 보유하고 있다. 이러한 정치적 투입을 각 지역구 별로 더하고 또한 전국의 모든 지역구를 더하면 $\sum \sum (1/n_j + k/N) = m + k$ 임을 쉽게 확인할 수 있다. 유권자가 많은 선거구의 각 유권자는 상대적으로 지역구 국회의원 선출에서는 정치적 투입의 분배가 불리하지만 비례대표 선출에서는 동일한 정치적 투입을 배정받음으로써 이러한 불리함은 약간 상쇄된다고 평가할 수 있을 것이다.

비례대표를 포함한 경우의 정치적 투입의 지니계수도 지역구만을 고려한 경우와 동일한 방법으로 계산할 수 있다. 실제로 비례대표를 포함한 경우의 지니계수 계산과정에서는 계산의 복잡성을 최소화하기 위하여 국회의원 선거구를 20개씩 합하여 모두 13개의 구간을 설정하고 근사적 방법으로 지니계수를 산정하였다. 예로서 18대의 경우에는 모두 245명의 지역구 국회의원이 존재하므로 지역구 유권자가 많은 순서대로 1~20번째 선거구 유권자 구간, 21~40번째 선거구 유권자구간, . . . , 221~240 및 241~245번째 선거구 유권자구간으로 13개 구간을 설정하였다. 그리고 구간별로 정치적 투입을 모두 더하여 로렌츠

3) 국회의원선거구 개편은 정치적으로 매우 민감하며 특히 한국과 같이 지역간 갈등이 내재화된 정치체제에서는 더욱 민감한 문제일 수 있다. 그렇지만 이러한 민감성이 선거구개편을 미루는 근거가 될 수는 없을 것이다. 김형준-김도중(2003)은 인구대표성과 더불어 지역대표성을 선거구 획정의 원칙으로 제시하면서 전국을 9개 권역으로 나누어 비례대표의석을 동일하게 배분하자는 제안을 하였다. 이러한 제안은 흥미롭기는 하지만 논리적인 근거는 보완될 필요가 있는 것으로 보인다.

4) 구체적인 의석배분방식은 국회의원선거총람 각호를 참조하기 바람.

5) 비례대표 국회의원은 중앙당에서 정한 기준에 따라 순번이 정해지고 의석이 배분된다. 따라서 유권자의 의사가 얼마나 반영되는지는 평가하기 어렵다. 비례대표 배분방식에 따라 정치적 영향력은 달라질 것이다. 비례대표를 모두 중앙당에서 하향식으로 공천하는 경우가 대부분이므로 이 경우 일반 유권자는 비례대표에 대한 영향력을 거의 갖지 못한다고 볼 수도 있다. 이 경우의 정치적 투입의 지니계수는 지역구만을 고려한 경우와 유사할 것이다. 비례대표 순위를 둘러싼 정치 현금 등으로 다수의 비례대표 국회의원이 수사를 받기도 하는 현실에서는 지역구 국회의원을 대상으로 정치적 투입의 지니계수를 계산하는 것이 더 적절할 수도 있을 것이다. 이하의 계산은 정치적 투입의 지니계수를 계산하는 과정의 논리적인 완결성을 위한 것으로 볼 수 있다.

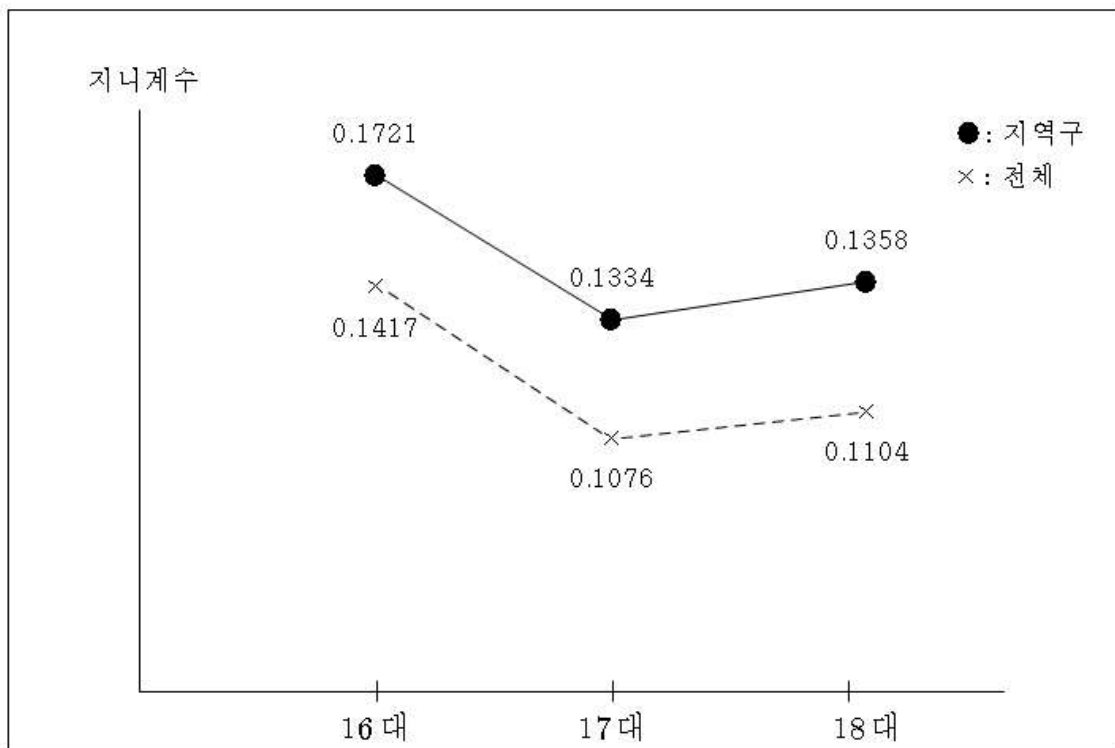
곡선을 13개의 선분의 연결선으로 근사화하고 이를 기준으로 하여 지니계수를 계산하였다. 이와 같이 구간을 나누어 직선화하고 근사적으로 지니계수를 계산함에 따라, 비례대표를 포함한 경우의 지니계수는 실제보다 다소 적게 계산되었다. 그렇지만 그 차이는 아주 작을 것이므로 계산결과를 해석하는데 큰 영향을 미치지 않는 것이다.

이와같은 근사적 방법을 통하여 산정한 결과 정치적 지니계수는 16대에 0.1417, 17대에 0.1076, 18대에 0.1104로서 지역구만을 고려한 경우의 지니계수보다 다소 낮은 수준이며 16대에 비하여 17대에 감소하였다가 18대에 약간 증가하는 추세로 나타났다. 이는, 지역구만을 고려한 경우의 지니계수와 동일하다.

[표2] 한국의 역대 국회의원선거에서 정치적 투입의 지니계수 추정

	16대	17대	18대
지역구 지니계수	0.1721	0.1334	0.1358
전체 지니계수(비례대표포함)	0.1417	0.1076	0.1104

[그림 2] 정치적 지니계수 추이



III. 지역구 산업구조와 정치적 투입

이 장에서는 정치적 투입의 비중으로 본 한국의 산업구조와 실제 산업구조의 차이를 살펴보고 이를 정치적 투입의 왜곡에 기인한 정책의 왜곡도로 해석한다. 각 산업의 정치적 투입비중을 산정하기 위하여 본 논문은 다음과 같은 방법론을 사용한다. 지역구 국회의원은 지역구의 부가가치 기준 산업구조 및 취업자 기준 산업구조를 반영하여 법안의 제정에 정치적 투입을 결정한다고 가정한다. 예를 들어서 A지역구의 산업구조가 부가가치 기준으로 1차산업이 10%, 2차산업이 20%, 3차산업이 70%라면 동 지역구의 국회의원이 법안제정과정에서 극대화하는 가상적 목적함수에서는 1차산업에 10%, 2차산업에 20%, 3차산업에 70%의 가중치가 부여되어 있다고 가정한다. 취업자 비중의 경우에도 동일하다. 다만 지역구별 산업구조 통계가 존재하지 않으므로 실증분석에서는 각 국회의원 선거구가 위치하는 광역시도의 산업구조를 대신 활용한다.⁶⁾

만일 모든 유권자에게 정치적 투입이 동일하게 분배되어 있다면 각 산업의 정치적 영향력은 선거구 획정과 무관하게 국가 전체의 산업구조와 동일한 가중치를 지닐 것으로 예상할 수 있다. 또한 모든 지역구의 산업구조가 동일하다면 정치적 투입의 분배의 불균형과 관계없이, 즉 선거구 획정과 관계없이, 정치적 투입은 전체 산업구조를 반영하게 될 것이다. 그런데 한국의 경우 제II장에서의 분석과 같이 지역구별로 정치적 투입이 불균등하게 배분되어 있다. 또한 지역별로 산업구조도 상이하게 주어져 있다. 이와같이 지역별 산업구조의 차이와 지역별 정치적 투입의 배분의 차이가 초래하는 정치적 투입의 왜곡을 18대 국회의원 지역구 선거통계를 기준으로 살펴보고자 한다.

[표3]은 시도별 유권자 수와 지역구 국회의원수를 보여준다. 대체적으로 광역시 지역이 유권자비중에 비해 정치적 투입비중 (즉, 국회의원비중)이 낮은 것으로 나타난다. 도 지역은 대체로 유권자비중에 비해 정치적 투입비중이 높게 나타난다. 이는 전반적으로 한국의 지역구 국회의원 선거구 획정이 도시지역보다 상대적으로 농어촌지역의 정치적 비중을 높이는 방향으로 획정되었음을 나타낸다.

[표3] 시도별 유권자수와 지역구 국회의원 수 (18대)

시도별	유권자 수	국회의원 수	비고
서울	8,078,355 (21.37)	48 (19.59)	과소대표

6) 비례대표의 경우 정당간 배분 원칙 및 공천우선순위 결정원칙 등을 체계적으로 분석하여 산업별 가중치를 부여하기가 어려워서 분석에서 제외하였다. 이를 포함한 전체적인 분석은 추후의 연구과제로 남긴다. 또한 지역구별 산업구조는 통계의 제약으로 분석이 불가능하여 광역시도별 산업구조 데이터를 활용하여 분석하였다.

부산	2,841,445 (7.52)	18 (7.35)	과소대표
대구	1,899,679 (5.03)	12 (4.90)	과소대표
인천	2,108,699 (5.58)	12 (4.90)	과소대표
광주	1,034,393 (2.74)	8 (3.27)	과다대표
대전	1,101,299 (2.91)	6 (2.45)	과소대표
울산	812,693 (2.15)	6 (2.45)	과다대표
경기	8,290,855 (21.94)	51 (20.82)	과소대표
강원	1,166,766 (3.09)	8 (3.27)	과다대표
충북	1,151,531 (3.05)	8 (3.27)	과다대표
충남	1,542,618 (4.08)	10 (4.08)	
전북	1,424,401 (3.77)	11 (4.49)	과다대표
전남	1,496,888 (3.96)	12 (4.90)	과다대표
경북	2,097,907 (5.55)	15 (6.12)	과다대표
경남	2,424,602 (6.41)	17 (6.94)	과다대표
제주도	413,904 (1.10)	3 (1.22)	과다대표
총계	37,796,035 (100)	245 (100)	

주: ()내는 구성비 (%)

자료: 중앙선거관리위원회, 18대 국회의원 선거총람, (2008).

[표4]는 2008년도 시도별 산업별 총부가가치를 나타낸다. 부가가치 기준으로 농림어업은 약 3%, 광공업은 약 28%, 3차산업은 약 69%의 비중을 차지하고 있다. [표4]의 마지막 행은 정치적 투입으로 가중평균한 부가가치 기준 산업구조이다. 이는 각 지역의 산업구조를 [표3]의 정치적 투입비중으로 가중평균한 것이다. 예를 들어 서울의 농림어업비중은 0.20%인데 여기에 서울의 정치적 투입비중인 19.59%를 곱하여 0.0003918의 숫자를 얻고, 부산의 농림어업비중은 0.87%인데 여기에 부산의 정치적 투입비중인 7.35%를 곱하여 숫자를 얻는 등의 과정을 전 시도별로 수행하여 이들을 모두 합하여 농림어업의 가중평균치인 2.86%를 얻었다. 다시 말하면, 각 시도의 산업별 부가가치를 정치적 투입비중을 가중치로 하여 가중평균한 값이다. 이를 기준으로 평가하면 부가가치기준 산업구조의 경우 농림어업과 3차산업은 실제 비중보다 약간 과대 계상되었고 제조업은 약간 과소 계상되었으나 그 차이는 크지 않다고 볼 수 있다.

[표4] 시도별 산업별 총부가가치 (2008년, 당해년가격, 10억)

시도별	농림어업	광공업	전기가스수도건설 및 서비스업
서울	437 (0.20)	10,395 (4.66)	212,333 (95.15)
부산	450 (0.87)	9,950 (19.18)	41,482 (79.96)

대구	144 (0.47)	5,850 (19.09)	24,646 (80.44)
인천	243 (0.56)	13,123 (30.51)	29,645 (68.92)
광주	211 (1.03)	4,879 (23.77)	15,439 (75.21)
대전	46 (0.21)	3,432 (15.67)	18,430 (84.12)
울산	126 (0.31)	27,764 (68.12)	12,866 (31.57)
경기	2,571 (1.42)	59,216 (32.76)	118,975 (65.82)
강원	1,326 (5.47)	3,312 (13.67)	19,588 (80.86)
충북	1,340 (4.94)	10,356 (38.2)	15,412 (56.85)
충남	3,267 (6.41)	23,974 (47.03)	23,734 (46.56)
전북	2,521 (9.28)	6,296 (23.17)	18,351 (67.55)
전남	3,498 (7.87)	17,999 (40.49)	22,961 (51.65)
경북	3,816 (5.98)	31,451 (49.25)	28,592 (44.77)
경남	3,204 (4.66)	31,293 (45.51)	34,270 (49.83)
제주도	1,477 (17.71)	273 (3.27)	6,587 (79.02)
총계	24,677 (2.66)	259,562 (27.98)	643,310 (69.36)
정치투입 가중평균비중	(2.86)	(27.03)	(70.13)

주: ()내는 구성비 (%)

자료: 통계청 홈페이지 국가통계포털 www.kosis.kr에서 다운로드함 (2010.12.1)

그런데 국회의원선거에서는 부가가치비중보다는 직접적으로 표와 연결되는 유권자의 숫자가 중요할 것으로 예상된다. [표5]의 시도별 산업별 취업자수는 시도별 산업별 유권자의 분포와 유사할 것으로 예측된다. 이와같이 유권자분포와 유사할 것으로 예측되는 취업자를 기준으로 보면 2009년 기준으로 한국 전체로는 농림어업 5.30%, 광공업 16.77%, 3차산업 77.94%로 나타난다. 시도별 정치적 투입비중으로 시도별 산업별 취업자를 가중 평균한 비중은 농림어업 5.99%, 제조업 16.70%, 서비스업 77.33%로 나타났다. 농림어업의 비중은 약간 높아지는 것으로 나타난다. 서비스업은 정치적 투입비중으로 가중평균한 비중이 77.33%로서 원래의 비중 77.94%보다 낮으나 절대적 비중이 크다.

[표5] 시도별 산업별 취업자 (2009.12 기준, 천명)

시도별	농림어업	광공업	전기가스수도건설 및 서비스업
서울	4 (0.08)	503 (10.31)	4,371 (89.61)
부산	12 (0.76)	270 (17.13)	1,294 (82.11)
대구	22 (1.91)	211 (18.35)	917 (79.74)
인천	11 (0.85)	316 (24.46)	965 (74.69)
광주	10 (1.54)	94 (14.44)	547 (84.02)
대전	5 (0.72)	86 (12.45)	600 (86.83)

울산	11 (2.10)	157 (29.90)	357 (68.00)
경기	93 (1.69)	1,054 (19.13)	4,364 (79.19)
강원	45 (7.10)	44 (6.94)	545 (85.96)
충북	61 (8.91)	148 (21.61)	476 (69.49)
충남	121 (13.27)	179 (19.63)	612 (67.11)
전북	125 (15.84)	97 (12.29)	567 (71.86)
전남	257 (28.94)	85 (9.57)	546 (61.49)
경북	242 (18.73)	233 (18.03)	817 (63.24)
경남	149 (10.18)	405 (27.68)	909 (62.13)
제주도	65 (22.03)	12 (4.07)	218 (73.90)
총계	1,233 (5.31)	3,894 (16.76)	18,105 (77.93)
정치투입			
가중평균 비중	(5.99)	(16.70)	(77.33)

주: ()내는 구성비 (%)

자료: 통계청 홈페이지 국가통계포털 www.kosis.kr/에서 다운로드함 (2010.12.1).

[표6]은 지금까지의 논의를 요약한 것이다. 농림어업은 부가가치 기준이나 취업자 기준 모두 정치적 투입으로 가중평균한 비중이 원래의 비중보다 높다. 이는 농림어업의 정치적 투입비중이 부가가치나 취업자비중보다 높다는 것을 의미한다. 이러한 구조가 정책에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 통상정책을 예로 살펴보면 농림어업의 보호주의적 정책이 정책의 투입과정에 내재화되어 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 3차산업의 경우에도 부가가치 기준보다 취업자기준 비중이 높아서 보호주의적 정책이 채택될 가능성이 높다고 평가할 수 있다. 이는 한국경제에서 서비스산업의 규제완화가 더딘 현상을 간접적으로 설명하는 것으로 해석할 수 있다. 제조업의 경우에는 부가가치 기준은 비교적 높으나 취업자비중이 낮아서 경제에 대한 실질기여도보다는 정치적 투입의 비중이 낮다고 해석할 수 있다.

이 장의 연구결과를 요약하면, 한국의 국회의원 지역구는 농업과 서비스업에 유리하고 제조업에 불리한 방향으로 설정되어 있다. 이는 한국의 통상정책이 대체적으로 제조업분야의 개방도는 높고 농업과 서비스업의 개방도는 상대적으로 낮은 현상과 상관관계가 있다고 평가할 수 있을 것이다

[표6] 정치적 투입과 산업구조 (%)

	농림어업	광공업	사회간접자본/기타서비스
부가가치	2.66	27.98	69.36
정치투입가중평균 부가가치	2.86	27.03	70.13
취업자비중	5.31	16.76	77.93
정치투입가중평균 취업자비중	5.99	16.70	77.33

IV. 결론

대의민주주의에서 선거구획정은 대단히 중요한 문제이다. 본 논문은 선거구 획정에 따른 정치적 투입의 왜곡도를 지니계수를 이용하여 측정할 수 있음을 보였다. 측정결과 정치적 투입의 분배상태는 17대 국회의원 선거에서는 다소 개선되었다가 18대에는 오히려 악화된 것으로 나타났다. 이와같이 지니계수를 이용하여 측정하는 것은 몇가지 장점이 있는 것으로 평가된다. 우선, 정치적 투입의 분배와 자산 및 소득의 분배의 비교가 가능하며 국가간 비교도 가능할 것이다. 또한 향후 선거구획정에 대한 객관적 기준을 제시할 수 있을 것이다. 예를 들자면 19대 국회의원선거에서는 정치적 지니계수가 18대의 0.1358보다 낮은 수준으로서 0.12 이하가 되어야 한다는 등의 기준을 설정할 수 있다. 다시 표현하자면 선거구 획정시 준수해야 할 객관적 기준의 제시가 가능해지는 것이다.

논문의 제III장은 선거구 획정의 왜곡이 정책에 미치는 잠재적 왜곡효과를 전반적으로 평가하였다. 부가가치에 비하여 농업과 서비스업이 과대 대표되고 제조업이 과소 대표될 가능성이 국회의원 선거구 획정에 내재되어 있음을 보였다. 그렇지만 분석의 수준이 잠재적 가능성을 제시하는 수준에 머물러 있으며 구체적인 사례의 제시가 이루어지지 않는 것이다.

본 논문은 여러 방향으로 확장될 수 있을 것이다. 우선, 비례대표배분방식에 따른 정치적 투입의 배분에 대하여 좀 더 정교한 논리와 평가과정을 고려해 볼 수 있을 것이다. 표의 등가성이 확보되지 않은 다른 나라와의 비교연구도 흥미있는 주제로 볼 수 있다. 정치적 투입의 분배상태를 측정하는 다른 지표의 개발도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이는 지니계수가 분포를 완전하게 나타내는 데에는 한계가 있기 때문이다. 또한 제III장에서 제시한 정책의 왜곡가능성에 대한 보다 심도있는 분석과 평가 및 사례연구가 요구된다고 볼 수 있다.

<참고문헌>

- 강희원(2002). “영국과 한국의 선거구획정위원회: 정치적 환경, 운영, 개혁방향,”
한국정치학회보 36집 4호.
- 김도중, 김형준 (2000). “제16대 국회의원 선거결과에 대한 집합자료 분석,”
한국정치학회보 34집 2호.
- 김도협 (2009). “국회의원 선거제도의 개선방안에 대한 연구,” 세계헌법연구 15권 2호,
67-86
- 김종림 (1991). “한국 선거제도가 내포하고 있는 왜곡효과는 어느정도인가: 경쟁을 기초로
한 민주정치의 시각에서의 평가,” 계간 사상 (겨울호)
- 김형준, 김도중 (2003). “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구: 인구대표성과
지역대표성의 조화를 중심으로,” 대한정치학회보 11집 2호, 45-64.
- 박찬욱 (1997). “국회의원 선거구제와 선거구획정방식의 개혁방향,” 국가전략 3집 1호.
- 심지연, 김민전 (2001). “역대 국회의원 선거구 획정에 대한 평가: 표의 등가성과 정당간
공정성을 중심으로,” 한국정치학회보 35집 1호, 125-148
- 이갑윤 (1996). “국회의원 선거제도의 개혁과제: 지역구 선거구획의 시정과
전국구의원제도의 폐지,” 의정연구 2집 2호.
- 통계청 홈페이지 국가통계포털 www.kosis.kr. (2010.12.1 접근)
- Kim, Jong Lim, Hyung Joon Kim and Kwang-Woong Kim (1991). "Electoral system
and the dominance of government party in Korean democracy," *Korean Politics
in the Challenging Global Order* (Seoul: The Korea Political Science Association)
- Ordeshook, P.C. and O.V.Shvetsova (1994). "Ethnic Heterogeneity, District Magnitude,
and the Number of Parties," *American Journal of Political Science*, 38, 100-123.

National Assembly Electoral Apportionment and Political Gini Coefficient in Korea

by Sanghack Lee

Professor of Economics, Department of International Commerce, Kookmin University

Abstract

The purpose of this paper is to measure the extent of distortions in the National Assembly electoral apportionment in Korea. The paper estimates the Gini coefficient for the distribution of political inputs among voters. Each voter in the district with m voters is assumed to possess $1/m$ amount of political input. The paper calculates the political Gini coefficient using the election data in the 16th, 17th and 18th National Assembly elections, respectively. The political Gini coefficient for each election is calculated as 0.1721, 0.1334 and 0.1358, respectively. The paper also assesses the extent of potential distortion in policy caused by the distortion in the National Assembly electoral apportionment. Agriculture and service industries tend to be over-represented while manufacturing industry tends to be under-represented in political inputs.