

## 지역대표성 확보를 위한 선거구획정 : 덴마크와 노르웨이의 면적 기준을 중심으로

문 은 영\*

### •요 약•

현재 우리나라는 저출산과 고령화로 인한 인구 감소와 수도권 집중 현상이 심화되면서 지역 간 심각한 인구 불균형 시대를 맞고 있다. 또한 인구 감소 및 대도시로의 인구 유출이 심해지는 인구 구조의 변화로 농산어촌 지역 소멸이 가시화되고 있다. 이에 따라 국토의 균형 발전이 어려워지고 지역 간 차별로 인한 지역의 정치적 대표성이 떨어지는 악순환을 경험하고 있다. 이에 본 연구는 지역대표성을 확실하게 담보할 수 있는 방법으로 선거구획정에서 면적 기준을 활용하고 있는 덴마크와 노르웨이의 사례를 분석하였다. 이들 국가는 인구수와 선거권자 수뿐만 아니라 선거구의 지리적 크기(면적)를 의석 배분에 반영함으로써 인구밀도가 낮은 지역의 대표성을 보완하고 있다. 따라서 향후 우리나라의 선거구획정 과정에서 인구 편차 뿐만 아니라 지역의 특수성을 반영할 수 있는 객관적 기준으로 면적 요소의 활용 가능성을 제안해 보고자 한다.

주제어 : 선거구획정, 지역대표성, 면적 기준, 인구 감소, 수도권 집중

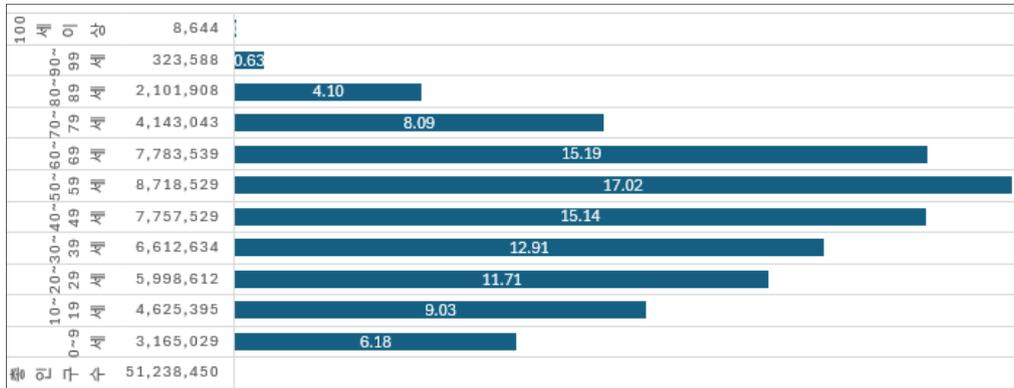
### I. 들어가며

2024년 10월 기준 서울 인구는 934만 3,304명이며, 경기와 인천을 합친 수도권으로 범위를 넓혀보면 2,604만 7,963명으로 전체 인구(5,123만 8,450명)의 50.8%가 몰려있다. 그런데 수도권이 차지하는 면적은 전체 국토 면적 중 11.81%(서울 0.60%, 인천 1.06%, 경기 10.15%)에 불과하다. 1/10 면적에 절반이 넘는 인구가 살고 있는 것이다. 그리고

\* 건국대학교 시민정치연구소 조교수

이 지역을 대표하는 국회의원 숫자와 대비해보면 전체 지역구의원 254명 중 122명(서울 48, 인천 14, 경기 60)으로 절반에 이른다. 물론 지역 간 인구수 그리고 이에 따라 선거구 간 인구 편차를 감안한 대표의 수는 현대 산업사회를 중심으로 하는 구조적 환경에서는 불가피한 현상이기도 하다. 그러나 인구가 수도권에 몰려 있다는 것은 정치적 대표성이 쏠려있다는 설명에서 그치는 것이 아니라 경제적, 사회적 자원 등도 함께 집중되어 있다는 것을 의미한다. 또한 이와 함께 비수도권의 경우 상대적으로 지역의 정치적 대표성이 떨어지는 것 뿐만 아니라 정치적, 경제적, 사회적 혜택 등이 줄어드는 경향을 낳게 된다. 따라서 국토의 균형적인 발전이 어려워지고, 선택과 집중이라는 맥락에서 지역 간 차별이 극단적 상황으로 향해 가는 과정이 가속화 되어간다는 것을 의미한다.

(2024.10. 기준, 단위: 명, %)



출처: 행정안전부, 주민등록 인구통계 - 행정동별 연령별 인구 현황을 토대로 저자 작성<sup>1)</sup>

〈그림〉 우리나라 연령별 인구수 현황

더불어 현재 우리나라의 경우 저출산, 고령화가 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 2023년도 합계출산율은 세계 최저 및 역대 최저인 0.72명을 기록해 6년 연속 1 미만의 숫자를 기록하고 있다.<sup>2)</sup> 2024년 10월 행정안전부 주민등록 인구통계에 따르면 총인구 5,123만 8,450명 중 전국의 60~69세 인구는 778만 3,539명(15.19%)으로 집계됐다. 이

1) 행정안전부, 주민등록 인구통계 - 행정동별 연령별 인구 현황

<https://jumin.mois.go.kr/>(검색일: 2024.11.14.)

2) 합계출산율 추이

| 연도    | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 합계출산율 | 1.30명 | 1.19명 | 1.21명 | 1.24명 | 1.17명 | 1.05명 | 0.98명 | 0.92명 | 0.84명 | 0.81명 | 0.78명 | 0.72명 |

통계청, 인구동향조사 - 각 연도

<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5061>(검색일: 2024.11.14.)

는 40~49세(775만 7,529명, 15.14%)보다 1,214명 많은 것이다. 인구수가 가장 많은 연령대는 50대로 871만 8,529명(17.02%)이었다. 그동안 50대 인구가 가장 많고 40대, 60대가 뒤따랐으나 40대와 60대의 순위가 바뀌었다(행안부가 2008년 처음 인구통계를 작성한 이래 60대가 40대보다 많아진 것은 2024년이 처음이다). 또한 저출생의 영향으로 어린이와 청소년의 비중이 감소했는데, 0~9세 인구는 316만 5,029명(6.2%), 10~19세 인구는 462만 5,395명(9.3%)인 반면 70대는 414만 3,043명(8.1%)으로 70대 인구가 0~9세 인구보다 많은 것으로 나타났다.

한편 고령인구(65세 이상) 현황을 지역별로 살펴보면, 고령인구 비중이 20% 이상인 지역은 전남(26.2%), 경북(24.7%), 강원(24.3%), 전북(24.1%), 부산(23.2%), 경남(20.8%), 충북(20.7%), 충남(20.7%)으로 총 8곳으로 부산을 제외하고는 모두 농산어촌이 우세한 도 지역인 것을 알 수 있다. 또한 전국 비율 19.2%에 비해 서울 18.8%, 인천 17.0%, 경기 16.0%에 불과해 수도권 지역이 농산어촌 지역의 고령인구 보다 훨씬 적은 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 지역별 고령인구 현황

(단위: 천 명, %, 위)

|    | 고령<br>인구수 | 고령<br>인구비중 | 순위 |    | 고령<br>인구수 | 고령<br>인구비중 | 순위 |
|----|-----------|------------|----|----|-----------|------------|----|
| 전국 | 9,938     | 19.2       | -  |    |           |            |    |
| 서울 | 1,769     | 18.8       | 10 | 경기 | 2,214     | 16.0       | 16 |
| 부산 | 756       | 23.2       | 5  | 강원 | 369       | 24.3       | 3  |
| 대구 | 469       | 19.9       | 9  | 충북 | 338       | 20.7       | 7  |
| 인천 | 517       | 17.0       | 13 | 충남 | 461       | 20.7       | 7  |
| 광주 | 245       | 16.9       | 14 | 전북 | 423       | 24.1       | 4  |
| 대전 | 253       | 17.2       | 12 | 전남 | 460       | 26.2       | 1  |
| 울산 | 181       | 16.5       | 15 | 경북 | 643       | 24.7       | 2  |
| 세종 | 43        | 11.0       | 17 | 경남 | 677       | 20.8       | 6  |
|    |           |            |    | 제주 | 122       | 18.1       | 11 |

출처: 통계청, 2024 고령자통계<sup>3)</sup>

이러한 저출산과 고령화 추세를 비춰볼 때 우리나라는 전반적인 인구감소 뿐만 아니라

3) 통계청, 2024 고령자통계

[https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list\\_no=432917](https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list_no=432917)(검색일: 2024.11.04.)

수도권 집중으로 인해 지역 간 심각한 인구 불균형 시대를 맞고 있다. 또한 인구 구조의 변화로 농산어촌 지역의 고령화 추세가 가속되면서 급격한 인구 감소 및 대도시로의 인구 유출이 심해져 지역 소멸 위기를 심각하게 고민하고 있다. 즉, 인구의 도시 집중화는 농산어촌 지역의 지역대표성 문제를 지속적으로 심화하고 있는 것이다.

유권자의 정치적 대표를 선출하기 위한 경쟁의 장인 선거구와 이를 위한 선거구획정은 대표성에 대한 정치적·사회적 합의를 반영하는 지리적 단위이다. 물론 현실적으로 지역 그리고 도농 간 인구수 격차가 뚜렷하고 의원정수 확대의 가능성이 별로 없는 상황에서 인구 편차를 기준으로 한 인구대표성을 우선하게 되면서 지역대표성이 어느 정도 희생되는 것은 피할 수밖에 없는 결과이다. 그간 헌법재판소도 선거구획정에 대한 결정을 내리면서 인구대표성을 가장 우선되는 기준으로 보았다. 하지만 우리나라는 단방제이자 단원제이며, 소선거구 단순다수제로 지역구국회의원이 압도적으로 다수인 현실에서 지역대표성도 간과해서는 안 될 중요한 기준이다. 또한 앞서 살펴본대로 농산어촌 주민의 소외, 지역 현안 해결의 어려움, 사회·경제·문화적 격차 심화로 인구 감소 지역의 소멸화가 가속화되고 있는 현실 속에서 기존의 논의에서 벗어난 새로운 관점에서 인구대표성이라는 기준 외에도 향후 국토의 균형 발전과 농산어촌 지역의 상황을 충분히 반영할 수 있는 기준을 모색하는 것이 필요하다. 이러한 의미에서 이 글은 선거구획정 기준에 대한 이론적인 논의를 바탕으로 선거구획정에 면적을 직접적인 기준으로 활용하고 있는 덴마크와 노르웨이 사례를 살펴보고자 한다. 이들 국가의 선거구획정과 관련된 규정과 내용 그리고 면적 기준을 적용한 방식을 알아보고, 면적 기준을 도입하게 된 배경 등에 대해 검토 하도록 하겠다. 이러한 논의는 당장 우리나라에 도입할 수 있는 것은 아닐지라도 지역공동체의 이익을 반영하는 차원에서 지역의 범위를 명확하게 구획할 수 있는 면적이라는 요소를 구체적으로 고려해 볼 수 있는 방법과 가능성을 제시해 줄 수 있다는 점에서 향후 선거구획정 기준을 개선해나가는데 충분히 도움을 줄 것이라 기대해 볼 수 있다.

## II. 이론적 논의

### 1. 선거구획정 기준

선거구획정은 해당 지역의 정치적 다양성과 선거 결과에 영향을 미치고, 후보자의 당락·정당 간 균형성 그리고 정책결과에 영향을 미친다(Douglas 2015, 163).<sup>4)</sup> 또한 선거

구(constituency)는 정치적 대표를 선출하는 단위로서 정당이나 후보자가 유권자를 대표하기 위해 경쟁하는 장이다. 따라서 선거구 단위 자체는 행정과 지역을 토대로 한 지리적 경계이지만 대표성을 결정하는 구획으로 작용하기 때문에 선거구획정에서 가장 중요한 기준은 “투표 가치의 평등”이다. 선거구 간 인구수가 표의 가치에 대한 불평등과 선출된 대표의 정치적 대표성을 좌우할 수 있다는 점에서 선거구의 인구수와 인구편차를 최소화해 인구대표성을 확보하려는 노력이 지속적으로 전개되어 왔다. 헌법재판소에서도 선거구획정에 관한 첫 번째 결정에서 평등선거의 원칙은 투표의 수적 평등 즉, 모든 선거인에게 1인 1표(one man, one vote)를 인정할 뿐만 아니라 투표의 성과가치의 평등을 의미하는 1표의 투표 가치(one vote, one value)가 대표자 선정이라는 선거 결과에 기여한 정도에 있어서도 평등해야 한다고 보았다(헌법재판소 1995.12.27. 선고 95헌마224·239·285·373 결정). 마찬가지로 세계 많은 국가의 선거구획정 과정에서도 가장 뚜렷한 경향을 보인 것은 선거구 간 표의 등가성을 확보하기 위한 것으로 알려져 있다. 특히 근대사회에서 과다대표되어 있던 농촌지역의 인구격차를 해소해 산업화 이후 인구가 집중된 도시지역과의 인구편차를 줄여나가고자 했다(김영진 2016).<sup>5)</sup>

도시 인구의 급격한 증가와 높은 투표율은 이들의 이익이 정치적 결정 과정에 더욱 많이 반영될 수밖에 없으며, 상대적으로 농산어촌의 인구감소에 따른 낮은 투표율로 인해 정치적 영향력이 약화될 수밖에 없다. 이와 관련해 프레이저(Fraser 2009)의 정의(justice)의 척도에 따르면 정의는 단순한 경제적 불평등과 같은 재분배와 문화적 불평등에 따른 인정의 문제가 아니라 정치적 대표성의 부족(misrepresentation)의 문제로 확장될 수밖에 없다.<sup>6)</sup> 따라서 선거구 간 표의 등가성이 선거구획정의 제1원칙이라 하겠지만 오랫동안 유지해 온 공동체라고 할 수 있는 행정구역을 편의성만으로 분할하는 것은 민주주의의 대표성 차원에서 볼 때 바람직하다고 볼 수는 없다. 지리적 경계를 중심으로 결정되는 지역공동체는 오랜 기간 동안 역사나 문화 등을 통해 민족, 인종, 언어 등을 바탕으로 형성된 것이 일반적이기 때문에 사회적 동질성은 지역적 경계선과 중복된다고 간주된다(신

4) Douglas Mark Johnson, “Independent Redistricting Commission: Hopes and Lesson Learned.” Ph. D. Diss. Claremont Graduate University, 2015.

5) 미국의 경우 선거구획정이 사법심사의 대상이 된다는 1962년 Baker v. Carr 판결 이후 도시와 농촌의 인구대표성의 불균형을 수정해 나가면서 1960년대 말 인구편차 기준을 1.1:1 수준으로 최소화했다. 이후 1965년 투표권법(Voting Right Act)을 제정하면서 인종적 게리맨더링, 소수인종의 투표권 차별 시정 등의 문제 등을 다루게 되었고 선거구가 인종차별과 같은 차별적 결과를 일으킬 경우 헌법에 반한다고 평가하고 있다(김영진, 『미국에서의 선거구획정 및 게리맨더링에 관한 법적 논의: 우리의 국회의원 지역선거구획정 관련문제에의 시사점, 『고려법학』, 제80호, 2016, pp.39-74.

6) Fraser, Nancy. 『Scales of Justice: Reimagining Political Space in Globalizing World』, New York: Columbia University Press, 2009.

진 2012, 6; 음선필 2014, 223).<sup>7)</sup> 따라서 선거구의 조밀성, 연속성, 행정구역의 경계 등이 따라 지역대표성이 보장되어야 하는 것이다. 특히 도시·농촌 간의 격차는 단순히 인구의 불평등 문제 뿐만 아니라 농촌지역의 고령화로 인한 세대 불평등 또 이로 인한 소득 불평등이 가중되어 정치적·경제적·사회적 불평등의 심화로 이어질 수 있는 문제이다. 따라서 기본적으로 선거구 인구의 균등성이 선거구획정의 형식적 기준이라면, 이익이나 가치를 공유한 이익공동체로서 대부분 행정구역과 일치하는 지역대표성은 지리적으로 설정된 단위에서 지역공동체의 이익을 대표하는 실질적 기준이 된다(문은영 2020, 34).<sup>8)</sup>

선거구획정에 관한 결정적인 기준을 제시하고 있는 헌법재판소는 농촌의 인구감소와 도시의 인구집중화 같은 사회·경제적 변화를 반영해 인구편차의 비율을 1995년 4:1, 2004년 3:1, 2014년 2:1로 지속적으로 낮추면서 인구대표성을 강조하는 결정을 내리고 있다. 이에 2016년 총선을 앞두고서는 공직선거법에 인구비례 2:1 범위를 명시적으로 규정했다. 공직선거법 제25조에서 규정하고 있는 선거구획정 기준은 시·도 관할 구역 안에서 인구·행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권 등을 고려하도록 하며, 인구범위는 인구비례 2:1을 기준으로 하고, 하나의 자치구·시·군의 일부를 분할 할 수 없지만 예외적인 상황을 인정하고 있다. 또한 인구 범위를 벗어나지 않는 범위에서 농산어촌의 지역대표성이 반영될 수 있도록 노력해야 한다고 규정하고 있다. 즉, 인구 편차의 범위 내에서 지역대표성을 반영하고 있으나 단서 조항에 따라 자의적으로 행정구역을 통폐합해 필요한 경우 행정구의 일부를 다른 선거구에 포함시킬 수 있다는 것을 의미한다.<sup>9)</sup> 한편 현행 규정은 기준을 열거해놓고 있지만 어떠한 기준이 우선되어야 하는지, 여러 기준 간의 관계는 어떠한지 명확히 밝혀놓고 있지는 않고 있다는 비판을 받고 있다(음선필 2014, 221).

7) 신진, “한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성.” 『대한정치학회보』, 제19권 제3호, 2012, pp.49-70; 음선필, “국회의원 지역선거구 획정에 관한 헌법적 고찰: 기준·주체·시기를 중심으로”, 『의정논총』, 제9권 제2호, 2014, pp.211-245.

8) 문은영, 선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020, pp.31-59.

9) 제22대 총선에서는 국회 정치개혁특별위원회에서 합의한 내용에 따라 인구비례원칙을 벗어난 특례 선거구를 5개 지정했다. 농산어촌의 지역대표성 반영을 위해 강원도 춘천시의 일부를 분할해 춘천시철원군화천군양구군을선거구에, 전남 순천시를 일부 분할해 순천시광양시곡성군구례군선거구로 확정했고, 행정구역·지리적 여건·교통·생활문화권을 고려해 서울 성동구 일부를 분할해 중구성동구를선거구, 경기 양주시를 일부 분할해 동두천시양주시연천군을선거구, 전북 군산시를 일부 분할해 군산시김제시부안군을선거구로 확정했다.

국회의원선거구획정위원회. 제22대 국회의원 선거구획정 백서. 과천시: 중앙선거관리위원회. 2024.  
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=264047>(검색일: 2024.11.11.)

## 2. 기존 연구 검토

선거구획정 기준에 대한 논의는 헌법재판소의 인구대표성 확대에 대한 결정과 관련해 표의 증가성을 중심으로 선거의 평등원칙을 우선하는 연구가 전개되어 왔다(강희원 2001, 2005; 김영식 2002; 신진 2012; 정만희 2012; 정준표 2010).<sup>10)</sup> 이후 인구대표성과 지역대표성의 조화(김형준·김도중 2003; 김영진 2016)에 대한 연구가 진행되었는데, 2014년 인구편차 2:1 결정 이후에는 인구대표성이 높아짐에 따라 수도권과 도시의 대표성은 높아졌으나 상대적으로 농산어촌의 대표성은 점차 낮아지고 있다는 측면에서 지역대표성을 강조하는 연구가 더 많이 등장하고 있다.<sup>11)</sup> 특히 향후 농산어촌의 인구감소로 인한 지역소멸 위기에 대응하기 위해 국토의 균형발전과 지속가능성 제고를 위한 방안을 논의하는 시도가 이어지고 있다.<sup>12)</sup>

큰 틀에서는 비례대표의원 의석수를 늘리자는 의원정수 확대(강우진 2015; 윤지성 2023, 113)와 권역별 비례대표제 도입(강우진 2015; 강희원 2015; 이상학·이성규 2017; 홍재우 2016)을 통한 선거제도 개편과 함께 논의되어야 한다는 연구들이 있다.<sup>13)</sup> 농산어

10) 강희원, “투표의 증가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법”, 『한국정치학회보』, 제35권 제2호, 2001, pp. 87-112; 강희원, “제16대 총선의 선거구 인구수 편차요인 분석”, 『대한정치학회보』, 제12권 제3호, 2005, pp.305-331; 김영식, “정치개혁으로서의 선거구획정: 증가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36권 제2호, 2002, pp.175-197; 정만희, “선거구획정의 기본문제: 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토”, 『공법학연구』, 제13권 제3호, 2012, pp.117-154.; 정준표, “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향”, 『대한정치학회보』, 제18권 제1호, 2010, pp. 347-370.

11) 김형준·김도중, “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구”, 『대한정치학회보』, 제11권 제2호, 2003, pp.45-64; 김영진, “미국에서의 선거구획정 및 케리맨더링에 관한 법적 논의: 우리의 국회의원 지역선거구획정 관련문제에의 시사점”, 『고려법학』, 제80호, 2016, pp.39-74.

12) 2014년 헌법재판소 결정 당시 재판관 3인(박한철·이정미·서기석)의 반대의견에서는 도농 간에 나타나고 있는 경제력의 현저한 차이나 인구격차가 해소되지 않았기 때문에 지역이익이 대표될 이유가 여전히 있다고 보았다. 국회의원의 지역대표성은 지방자치체도가 정착된 현 시점에서도 투표가치의 평등과 마찬가지로 중요하며 지역대표성을 감안한 제도 마련 및 인구편차 허용 기준을 완화시키는 것이 필요하다고 의견을 제시했다(헌법재판소 2014.10.30.02012헌마192등 결정).

13) 정연경(2023, 162)의 연구에서는 권역별 비례대표제를 가정해 시뮬레이션한 결과 권역별 비례의석 할당 방식이 인구비례가 아닌 기본할당의석으로 할 때만 수도권과 비수도권 지역의 의석 비율 격차를 감소하는 효과가 있었다. 다만 기본할당의석은 권역 간 인구편차의 증가를 가져와 표의 증가성을 현저하게 완화할 수 없다는 헌법재판소 결정을 위반할 수 있다는 측면에서 문제가 된다고 보았다.

강우진, “선거구획정의 정치학: 쟁점과 과제”, 『의정연구』, 제21권 제2호, 2015, pp.6-31; 강희원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 『한국정치연구』, 제24권 제2호, 2015, pp.121-149.; 윤지성, “제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가: 인구대표성과 지역대표성을 중심으로”, 『현대정치연구』, 제16권 제1호, 2023, pp.89-117; 이상학·이성규, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”, 『입법과 정책』, 제9권 제1호, 2017, pp.79-105; 정연경, “한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로”, 『현대정치연구』, 제16권 제2호, 2023, pp.137-166; 홍재우, “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가”, 『의정연구』, 제22권 제1호, 2016, pp.6-46.

촌의 지역대표성을 직접적으로 확보하기 위한 시도들로 장영수(2015, 103)는 합헌적인 인구 편차의 범위 내에서 지역대표성이 최대한 반영될 수 있도록 지역적 동질성을 우선적으로 고려해야 한다고 주장하며 지역적 인접성이나 접근성을 참고해야 한다고 언급했다.<sup>14)</sup> 김정도(2015, 267)는 농촌지역(8개 도 지역) 대비 도시지역(경기도를 포함한 7개 광역시)의 평균 인구수 비율을 농촌지역에 가중하는 방법으로 가중치를 부여하자고 주장한다.<sup>15)</sup> 최경욱(2015, 162)은 농촌지역에 최소 의석을 배분하는 방법을, 손형섭(2012, 46)은 도농복합선거구를 도입하자는 주장을 한 바 있다.<sup>16)</sup> 김종갑·허석재(2020)는 특히 농산어촌의 거대선거구 문제를 보완하기 위해 선거구획정에 면적을 반영하자는 의견을 제시하였다.<sup>17)</sup> 하지만 기존 연구에서는 지역대표성 강화에 대한 아이디어 차원의 방법을 제시하는데 그치고 있어 실제 경험 사례에 대한 배경과 적용 방법 등에 관한 내용이 부족하다는 점을 한계로 지적할 수밖에 없다. 따라서 이 글에서는 지역대표성을 위한 명시적 규정을 두고 있는 국가들의 현황과 함께 면적 기준을 선거구획정에 적용하고 있는 덴마크와 노르웨이 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다. 물론 다른 나라 사례를 우리나라 선거구획정 기준으로 바로 삼을 수는 없겠지만 지역대표성에 대한 문제를 직접적으로 다루고 있는 사례들을 검토해 봄으로써 현실적 적용 방법 및 논의과정을 통해 선거구획정 기준을 객관화시키고 합리적인 방안을 찾을 수 있는 계기를 마련해 보고자 한다.

### Ⅲ. 지역대표성 반영을 위한 선거구획정 기준

선거구획정에서 면적 등 지리적 크기에 대해 선거법 등에 직접적으로 규정하고 있는 국가들이 있다. 영국은 각 선거구의 면적을 13,000km<sup>2</sup>이내로 규정해놓고 있으며, 선거구의 크기가 12,000km<sup>2</sup>를 초과할 경우 인구편차 기준<sup>18)</sup>의 예외로 한다. 또한 선거구의 크기·모

14) 장영수, “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본방향”, 『공법연구』, 제44권 제1호, 2015, pp.95-113.

15) 김정도, “표의 등가성을 통해 본 선거구획정의 공정성: 측정과 함의”, 『한국정치학회보』 제49권 제4호, 2015, pp.135-169.

16) 최경욱, “선거구획정의 문제점과 해결방안”, 『공법학연구』, 제13권 제4호, 2012, pp.135-169; 손형섭, “선거구제도에 관한 새로운 시론: 소위 도농복합선거구제의 수용가능성 논의”, 『세계헌법연구』 제18권 제1호, 2012, pp.27-57.

17) 한편 강휘원(2015)은 인구수 외 면적을 고려하는 것은 논리적으로 불가능하고, 이원적 기준을 적용하는 것으로 헌법 원칙에 위배된다고 보았다.

김종갑·허석재, “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”, 『이슈와 논점』, 1700호, 2020, pp.1-4.

18) 영국은 650개의 선거구를 정해놓고 있으며 선거구획정의 제1원칙으로 전국 평균선거권자 수(electorate quota)  $\pm 5\%$  편차기준을 우선하며 이후 지역 및 행정구역을 고려하고 있는데, 선거구 면적이 12,000km<sup>2</sup>

양·접근성 등 지정학적 고려를 해야 하며, 지방행정구역의 경계 및 현행 선거구의 경계를 존중해야 한다고 규정하고 있다(의회선거구법 부칙2). 덴마크와 노르웨이의 경우 보다 구체적으로 면적을 선거구획정을 위한 의석 배분에 활용하고 있다. 덴마크는 5년 마다 각 선거구의 인구수, 직전 선거 선거권자 수, 선거구의 면적(km<sup>2</sup>)에 20을 곱한 값을 합산한 후 비례적으로 의석수를 배분하고 있다(헌법 제31조제3항, 선거법 제10조제2항). 노르웨이는 4년마다 선거구 내 인구수와 선거구 평방킬로미터(km<sup>2</sup>)에 1.8을 곱한 값을 합산해 계산하고 있다(헌법 제57조, 선거법 제11-3조). 캐나다는 선거구의 크기를 숫자나 수치로 제시하고 있지는 않지만 인구가 희박한 지역이거나 농촌 또는 북부지역의 경우 관리 가능한 지리적 크기를 고려해야 하므로 인구편차 기준 적용 예외를 규정하고 있다. 이외에도 튀르키예(선거법 제4조), 러시아(선거법 제12조), 칠레(선거법 제178-180조), 아르헨티나(선거법 제39조), 볼리비아(헌법 제146조, 선거법 제60조), 마다가스카르(헌법 제70조, 의회조직법 제2조), 도미니카(헌법 부칙2), 파나마(헌법 제147조), 인도(획정법 제9조), 파키스탄(선거구획정법 제9조), 말레이시아(헌법 부칙13), 몽골(선거법 제22조), 네팔(헌법 제286조), 알제리(선거법 제26조), 모로코(의회조직법 제2조), 가나(헌법 제47조), 가봉(선거법 제34, 35조), 시에라리온(헌법 제38조), 수단(선거법 제38조), 레소토(헌법 제67조제2항), 탄자니아(헌법 제75조제3항), 예멘(선거법 제53조), 모리셔스(헌법 제39조), 에티오피아(헌법 제103조제5항, 선거법 제20조), 우간다(헌법 제63조), 감비아(헌법 제59조), 요르단(선거법 제8조), 짐바브웨(헌법 제161조), 남아프리카공화국(헌법 제74조제3항), 나미비아(지방의회법 제22조), 바하마(헌법 제70조제2항), 보츠와나(헌법 제65조제2항) 등에서 선거구획정 기준으로 지역의 지리적 크기를 고려할 것을 명시하고 있다(문은영 2023, 48).<sup>19)</sup>

이상의 사례 중 면적 기준을 의석 배분에 명시적으로 활용하고 있는 덴마크와 노르웨이 방식을 살펴보기 위해 이들 국가의 선거제도와 의석배분 방식, 면적계수 도입 배경 등을 하나씩 짚어보도록 하자.

## 1. 덴마크

### 1) 선거제도

덴마크 의회의 선거제도를 먼저 살펴보면 4년 임기로 총 179석을 선출하고 있다. 이

---

를 초과할 경우 평균선거권자 수 적용 예외로 하고 있다. 면적 제한 이유에 대해서는 선거구가 커지면 의원의 의정활동이 어렵기 때문이라고 한다(Boundary Commission for England 2023, Boundary Commission for Scotland 2023).

19) 문은영, "선거구획정 기준의 다양성에 대한 모색", 『선거연구』, 19호, 2023, pp.31-55.

중 139석은 지역선거구에서 선출하고 나머지 40석은 보정의석으로 할당하고 있다. 139석 중 135석은 10개 선거구에서 개방형 정당명부식 비례대표제로 선출하며, 나머지 4석은 자치령인 페로제도(Faroe Islands)와 그린란드(Greenland)에서 각 2석씩 단순다수제로 선출한다. 40석의 보정의석은 최소 1석 이상의 의석을 얻거나 전국 기준 2% 이상 득표 또는 3개 중 2개 선거구에서 의석당 득표율 이상을 획득한 정당에게 전국 단위 정당득표율에 따라 의석을 할당하고 있다.

구체적인 선거구획정과 관련하여서는 헌법과 선거법에서 의원정수 및 의석수 배분에 관한 기준과 절차를 규정하고 있다. 헌법 제31조제3항에서는 선거구 의석수 배분은 인구, 선거권자 수, 인구밀도를 고려해야 한다고 규정하고 있으며, 선거법 제10조제2항을 통해 각 선거구의 인구수, 직전 선거의 선거권자 수, 선거구 면적( $\times 20$ )을 합산해 비례적으로 의석수를 배분하고 있다. 의석수 배분은 내무부(INDENRIGS-OG SUNDHEDSMINISTERIET)에서 매 5년 마다 1월 1일 발표되는 인구조사 결과를 토대로 선거구 및 선거구별 의석수를 결정하고 발표하며, 선거구는 하나의 지방자치단체나 둘 이상 또는 부분으로 이루어지도록 하고 있다. 이렇게 5년마다 정한 의석수 배분 결과를 행정명령으로 발표하며 이를 토대로 최근 선거에 적용하고 있다.<sup>20)</sup> 135석을 선출하는 10개의 선거구는 전국을 3개의 권역으로 나누어 수도인 Hovedstaden(Metropolitan Copenhagen)에 4개, Sjælland-Syddanmark(Sealand-Southern Denmark)에 3개, Midtjylland-Nordjylland(Northern and Central Jutland)에 3개 권역에 총 10개의 선거구를 두고 있다.

## 2) 의석배분 방식

선거법에 따른 배분 과정은 먼저 1월 1일 발표된 인구수와 직전 선거의 선거권자 수, 그리고 해당 권역의 면적에 20을 곱한 값을 합산한다. 이후 ① 먼저 총 175석에 대한 3개 권역별 의석수를 배분하고, ② 같은 방식으로 135석 및 133석에 대한 권역별 의석수를 배분한다.<sup>21)</sup> ③ 같은 방식으로 보정의석 40석에 대한 권역별 의석수를 배분하고, ④ 마지막으로 권역별 의석수 배분 후 같은 방식으로 권역 내 10개 선거구별 의석수를 배분

20) 2020.3.3. 행정명령 제203호(bekendtgørelse nr. 203 af 3. marts 2020.)에 따라 2022.11.1. 의회선거가 치러졌다(2019년 선거의 경우 선거구 의석 배분은 2015.2.18. 행정명령 제160호에 규정되어 있음). INDENRIGS-OG SUNDHEDSMINISTERIET(Ministry for the Interior and health), Valg og folkeafstemninger(Elections and referendum) <https://valg.im.dk/>(검색일: 2024.11.05.)

21) 보른홀름 스토크레드(Bornholms Storkreds) 선거구에서 권역별 의석배분에 따라 최소 2석을 배분받지 못한 경우에는 2석을 우선 배분하므로 133석에 대해 권역별 의석수를 배분한다.

한다. 이와 같은 과정은 가장 최근 진행된 2020년 선거구 의석배분에 따라 ①~③ 순서로 진행된 총의석과 권역별 및 보정의석 배분은 <표 2>와 같고, ④ 순서가 진행된 권역 내 선거구별 의석수 배분은 <표 3>에 따라 단계적으로 진행되었다.

<표 2> 2020년 선거구 의석배분 현황 - 권역별 의석과 보정의석

|   | 인구수<br>(2020.1.1.) | 선거권자 수<br>(2019.6.5.) | 면적<br>(2020.1.1.)<br>×20 | 합계<br>(1+2+3) | 175석 배분                              |     | 지역구 의석 135석 |     |        |     | 보정의석<br>40석 |
|---|--------------------|-----------------------|--------------------------|---------------|--------------------------------------|-----|-------------|-----|--------|-----|-------------|
|   |                    |                       |                          |               | 반올림<br>전                             | 반올림 | 135석        |     | 133석   |     |             |
|   |                    |                       |                          |               |                                      |     | 반올림 전       | 반올림 | 반올림 전  | 반올림 |             |
| 1   | 2                  | 3                     | 4                        | 5             | 6                                    | 7   | 8           | 9   | 10     | 11  |             |
| 합계  | 5,822,763          | 4,219,537             | 858,876                  | 10,901,176    | 175.00                               | 175 | 135.00      | 135 | 133.00 | 133 | 40          |
| Hovedstaden<br>(수도)   | 1,846,023          | 1,275,532             | 51,178                   | 3,172,813     | 50.93                                | 51  | 39.29       | 39  | 37.99  | 38  | 11          |
| Sjælland-<br>Syddanmark   | 2,060,464          | 1,531,340             | 389,570                  | 3,981,554     | 63.92                                | 64  | 49.31       | 49  | 48.95  | 49  | 15          |
| Midtjylland-<br>Nordjylland   | 1,916,276          | 1,412,665             | 417,868                  | 3,746,809     | 60.15                                | 60  | 46.40       | 47  | 46.06  | 46  | 14          |
| *9번과 10번 열 계산에서 보른홀름 스토크레드(Bornholms Storkreds)에 2개의 의석이 미리 배분됨. 보른홀름 스토크레드를 제외하면 4열의 총계는 전국과 수도의 10,818,611명과 3,090,248명임.   |                    |                       |                          |               |                                      |     |             |     |        |     |             |
| 계산식: 4. 합계=1+2+3을 합산해 전체 의석수에 권역별 의석수를 비례적으로 계산   |                    |                       |                          |               |                                      |     |             |     |        |     |             |
| 5. 175석 반올림 전 권역별 의석수<br>={총의석×(각 권역별 1+2+3 합계)}/(전체 1+2+3 합계)<br>=(175×3,172,813)/10,901,176=50.93<br>=(175×3,981,554)/10,901,176=63.92<br>=(175×3,746,809)/10,901,176=60.15 |                    |                       |                          |               | 6. 반올림 권역별 의석수<br>=51<br>=64<br>=60  |     |             |     |        |     |             |
| 7. 135석 반올림전 권역별 의석수<br>={총의석×(각 권역별 1+2+3 합계)}/(전체 1+2+3 합계)<br>=(135×3,172,813)/10,901,176=39.29<br>=(135×3,981,554)/10,901,176=49.31<br>=(135×3,746,809)/10,901,176=46.40  |                    |                       |                          |               | 8. 반올림 권역별 의석수<br>=39<br>=49<br>=47  |     |             |     |        |     |             |
| 9. 133석 반올림전 권역별 의석수<br>={총의석×(각 권역별 1+2+3 합계)}/(전체 1+2+3 합계)<br>=(133×3,172,813)/10,901,176=37.33<br>=(133×3,981,554)/10,901,176=49.52<br>=(133×3,746,809)/10,901,176=46.15  |                    |                       |                          |               | 10. 반올림 권역별 의석수<br>=38<br>=49<br>=46 |     |             |     |        |     |             |
| 11. 40석 추가의석수(반올림)<br>={총의석×(각 권역별 1+2+3 합계)}/(전체 1+2+3 합계)<br>=(40×3,172,813)/10,901,176=11<br>=(40×3,981,554)/10,901,176=15<br>=(40×3,746,809)/110,901,176=14               |                    |                       |                          |               |                                      |     |             |     |        |     |             |

출처: DANMAKRS STATSTIK, Beregning af kreds- og tillægsmandaternes stedlige fordeling ved folketingsvalg (Calculation of the local distribution of constituency and local distribution in parliamentary elections)<sup>22)</sup>

22) DANMAKRS STATSTIK, Beregning af kreds- og tillægsmandaternes stedlige fordeling ved folketingsvalg

〈표 3〉 2020년 선거구 의석배분 현황 - 선거구별 의석수

|   | 인구수<br>(2020.1.1.) | 선거권자 수<br>(2019.6.5.) | 면적<br>(2020.1.1.)<br>× 20 | 합계<br>(1+2+3) | 지역구 의석                                     |     |        |     |
|---|--------------------|-----------------------|---------------------------|---------------|--|-----|--------|-----|
|   |                    |                       |                           |               | 135석                                       |     | 133석   |     |
|   |                    |                       |                           |               | 반올림 전                                      | 반올림 | 반올림 전  | 반올림 |
| 1   | 2                  | 3                     | 4                         | 5             | 6  | 7   | 8      |     |
| 합계  | 5,822,763          | 4,219,537             | 858,876                   | 10,901,176    | 135.00                                     | 135 | 133.00 | 133 |
| Hovedstaden<br>(수도)   | 1,846,023          | 1,275,532             | 51,258                    | 3,172,813     | 39.00                                      | 39  | 38.00  | 38  |
| Københavns<br>Storkreds   | 794,128            | 538,346               | 3,664                     | 1,336,138     | 16.42                                      | 17  | 16.43  | 17  |
| Københavns<br>Omegns<br>Storkreds   | 548,370            | 370,371               | 6,846                     | 925,587       | 11.38                                      | 11  | 11.38  | 11  |
| Nordsjællands<br>Storkreds  | 463,942            | 335,601               | 28,980                    | 828,523       | 10.18                                      | 10  | 10.19  | 10  |
| Bornholms<br>Storkreds  | 39,583             | 31,214                | 11,768                    | 82,565        | 1.01                                       | 1   | -*     | -   |
| Sjælland-<br>Syddanmark   | 2,060,464          | 1,531,340             | 389,750                   | 3,981,554     | 49.00                                      | 49  | 49.00  | 49  |
| Sjællands<br>Storkreds  | 837,359            | 628,910               | 144,514                   | 1,610,783     | 19.82                                      | 20  | 19.82  | 20  |
| Fyns Storkreds  | 498,506            | 374,322               | 69,608                    | 942,436       | 11.60                                      | 12  | 11.60  | 12  |
| Syddjyllands<br>Storkreds   | 724,599            | 528,108               | 175,628                   | 1,428,335     | 17.58                                      | 17  | 17.58  | 17  |
| Midtjylland-<br>Nordjylland   | 1,916,276          | 1,412,665             | 417,868                   | 3,746,809     | 47.00                                      | 47  | 46.00  | 46  |
| Østjyllands<br>Storkreds  | 803,103            | 584,347               | 99,830                    | 1,487,280     | 18.66                                      | 19  | 18.26  | 18  |
| Vestjyllands<br>Storkreds   | 523,237            | 383,367               | 160,328                   | 1,066,932     | 13.38                                      | 13  | 13.10  | 13  |
| Nordjyllands<br>Storkreds   | 589,936            | 444,951               | 157,710                   | 1,192,597     | 14.96                                      | 15  | 14.64  | 15  |
| *7번과 8번 열 계산에서 보른홀름 스토크레드(Bornholms Storkreds)에 2개의 의석이 미리 배분됨. 보른홀름 스토크레드를 제외하면 4열의 총계는 전국과 수도의 10,818,611명과 3,090,248명임.  |                    |                       |                           |               |  |     |        |     |
| 4. 합계=1+2+3   |                    |                       |                           |               |  |     |        |     |
| 5. 반올림전 선거구별 의석수(Hovedstaden권역의 선거구)<br>={권역별 총의석×(각 선거구 1+2+3 합계)}/(전체 1+2+3 합계)<br>=(39×1,336,138)/3,172,813=16.42<br>=(39×925,587)/3,172,813=11.38<br>=(39×828,523)/3,172,813=10.18<br>=(39×82,565)/3,172,813=1.01<br>※ 이하 계산방식 같음 |                    |                       |                           |               | 6. 반올림 선거구별 의석수<br>=16<br>=12<br>=10<br>=1 |     |        |     |

(Calculation of the local distribution of constituency and local distribution in parliamentary elections)  
<https://valg.im.dk/media/18839/redegoerelse-for-beregning-af-kreds-og-tillaegsmandater-2020.pdf>  
 (검색일: 2024.11.05.)

### 3) 면적계수(arealfaktor)<sup>23)</sup>

덴마크의 경우 인구가 희박한 지역에 선거구가 너무 넓어지지 않도록 해 인구가 적은 지역이 인구 밀집 지역보다 상대적으로 더 많은 대표성을 확보하도록 도입한 것으로 알려져 있다. 즉, 지방에 대한 의석 배분에서 인구가 적은 지역의 이익에 어느 정도의 가중치를 부여할 것인지를 의회가 결정한 것이다.

1915년 헌법에 인구수 외 선거권자 및 인구밀도를 고려해야 한다는 규정을 신설(현행 1953년 헌법 제31조제3항에 규정)하면서 1915년 선거법에 선거구 의석수 배분을 하기 위해 1911년 인구수, 1910년 하원의원선거 선거권자 수, 각 선거구의 면적(km<sup>2</sup>)에 10을 곱한 값의 합을 산출해 총 의석 140석에서 페로제도 1석을 제외한 139석을 배분한 것에서부터 시작한다. 1911년 당시 덴마크의 전국 단위 인구밀도는 70.75명/km<sup>2</sup>이었으며, 인구 275만 7,076명, 1910년 하원의원선거 선거권자 수가 46만 7,247명인데 반해 1910년 3개 권역 면적의 합계는 약 3만 8,971km<sup>2</sup>에 불과해 이 면적을 그대로 더하면 면적이 선거구 의석 배분에 미치는 영향이 너무 적다고 판단했기 때문에 면적에 10을 곱하게 된 것이다. 이후 1948년에는 면적계수를 10에서 25로, 1970년부터 20으로 변경했다.

의석배분을 위한 합계에서 면적계수를 곱한 값이 차지하는 비율을 면적기여도라고 하는데 1915년 면적계수 10을 적용한 경우에는 10.8%, 1948년 면적계수 25를 적용한 경우 14.2%, 1970년 면적계수 20을 적용한 경우 9.7%가 된다. 그리고 만약 1970년에 면적계수를 30으로 변경했을 경우 면적기여도는 13.9%가 되는데 면적계수 도입 당시 면적기여도 10%를 유지하기 위해 면적계수를 변경하지 않은 것으로 알려져 있다. 이후 인구수와 선거권자 수 변동에 따라 면적계수를 변경하기로 했으나 이전처럼 인구가 희박한 지역을 고려할 필요가 없어졌기 때문에 변경하지 않게 되었고 향후 변경계획도 없다고 한다.

23) 면적계수에 관한 내용은 일본의 国立国会図書館에서 발간한 選挙区への定数配分に関するユニークな取組: デンマークとノルウェーの「面積係数」(Areal Factor: Some Unique Practices of Reapportionment in Denmark and Norway)의 내용과 내무부에 'Spørgsmål om omfordeling af pladser i DANMARK ved valget (IM Id nr.: 602068)(선거에서 덴마크의 의석 재분배에 관한 질문)' 질의한 결과 담당자(Marie Svendsen Mjøsund Specialist Director The Department of Local Government)의 답변을 토대로 작성한 내용이다. 国立国会図書館, 2023.4.20, 選挙区への定数配分に関するユニークな取組: デンマークとノルウェーの「面積係数」(Areal Factor: Some Unique Practices of Reapportionment in Denmark and Norway), 掲載誌 レファレンス (868).

<https://ndlonline.ndl.go.jp/#!/detail/R300000004-112771609-00>(검색일: 2024.10.04.)

## 2. 노르웨이

### 1) 선거제도

노르웨이 의회는 4년 임기로,<sup>24)</sup> 총 의석 169석 중 150석은 정당명부식 비례대표제<sup>25)</sup>를 통해 19개 지역선거구에서 선출하고, 나머지 19석은 보정의석(utjevningsmandater)으로 전국 유효투표총수의 4% 이상 득표한 정당에게 정당득표율에 따라 의석을 할당한다.<sup>26)</sup>

선거구·의원정수·의석수 배분에 관한 기준과 절차는 헌법과 선거법에서 규정하고 있다. 헌법 제57조에 따르면 각 선거구에서 선출해야 할 의회의원 수는 각 선거구의 인구수와 면적 그리고 전국의 인구수와 면적의 비율을 기준으로 계산해야 한다. 이 경우 1명을 1포인트(poeng)로, 1평방 킬로미터(square kilometre)를 1.8포인트로 한다, 또한 2022년 헌법 개정으로 하나의 선거구에 최소 4석을 배분하도록 하고 있다. 선거법 제11-3조에서는 의회의원 선거 직전 연도 선거구 내 인구수와 선거구의 평방 킬로미터에 1.8을 곱한 값을 합산하고, 이후 생-라게 방식으로 배분해야 한다고 규정하고 있다. 의석수 배분은 지방정부 및 지역개발부(Kommunal-og distriktsdepartementet)에서 매 4년 마다 선거구별 인구수와 면적을 기준으로 의석수를 배분하고 의회에 통보함으로써 공표된다. 선거구는 전국을 19개 나눈 선거구가 선거법에 규정되어 있다.<sup>27)</sup>

### 2) 의석배분 방식

헌법과 선거법에 따른 배분 과정은 2025년 선거를 앞두고 2024.1.1. 인구통계에 따른 인구수와 해당 시점 선거구의 면적에 1.8을 곱한 값을 합산해 계산한다. 이후 생-라게식 방식(1, 3, 5, 7...으로 나눔)으로 몫이 큰 선거구 순으로 의석을 배분한다. 이와 같은 과정이 진행된 가장 최근인 2025년 선거구 의석배분은 <표 4>와 같다.

24) 의원내각제 국가이나 의회해산으로 인한 조기총선을 실시하지는 않고 있다.

STORTINGET, Parliamentary Elections

<https://www.stortinget.no/en/in-english/about-the-storting/elections/>(검색일: 2024.11.5.)

25) 노르웨이는 개방형 정당명부식 비례대표제를 채택하고 있었으나 2023년 선거법 개정으로 후보자에 대한 선호투표 내용을 삭제해 2025년 선거부터는 폐쇄형 정당명부식 비례대표제를 실시할 예정이다.

26) 보정의석은 19개 선거구에 1석씩 배정되어 있다.

27) 2017년 지방제도 개혁으로 2020년부터 19개 주(filke, county)를 11개로 조정했으나, 선거구는 그대로 유지하고 있어 현재 주와 선거구가 일치하지는 않는다. 또한 헌법 제57조에서 노르웨이 선거구를 19개로 규정하고 있어, 선거구 수를 변경하는 것은 헌법 개정 사항이다.

Regjeringen.no, 2024.5.24., Fordeling av mandatene for stortingsvalget i 2025.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fordeling-av-mandatene-for-stortingsvalget-i-2025/id3040582/> (검색일: 2024.11.05.)

〈표 4〉 2025년 선거 선거구별 의석수

| 선거구  | 인구수<br>(2024.1.1. 명) | 면적<br>(2024.1.1. km <sup>2</sup> ) | 의석수 |
|--|----------------------|------------------------------------|-----|
| Østfold  | 312,152              | 4,004                              | 9   |
| Akershus   | 728,803              | 5,895                              | 20  |
| Oslo   | 717,710              | 454                                | 20  |
| Hedmark  | 202,048              | 27,398                             | 7   |
| Oppland  | 174,256              | 24,675                             | 6   |
| Buskerud   | 269,819              | 14 694                             | 8   |
| Vestfold   | 256,432              | 2,168                              | 7   |
| Telemark   | 177,093              | 15,298                             | 6   |
| Aust-Agder                                       | 122,968              | 9,155                              | 4   |
| Vest-Agder                                       | 196,882              | 7,278                              | 6   |
| Rogaland   | 499,417              | 9,377                              | 14  |
| Hordaland  | 541,875              | 15,438                             | 16  |
| Sogn og Fjordane                                 | 109,424              | 18,433                             | 4   |
| Møre og Romsdal                                  | 270,624              | 14,356                             | 8   |
| Sør-Trøndelag                                    | 347,516              | 20,258                             | 10  |
| Nord-Trøndelag                                   | 135,440              | 21,945                             | 5   |
| Nordland   | 243,081              | 38,155                             | 9   |
| Troms Romsa                                      | 169,610              | 26,189                             | 6   |
| Finnmark Finnmarku                               | 75,053               | 48,638                             | 4   |
| 합계   | 5,550,203            | 309,114                            | 169 |
| 계산식: [인구+(면적×1.8)] / 1, 3, 5, 7...= 뚝이 큰 순서대로 배분 |                      |                                    |     |

출처: Regjeringen.no, 2024.5.24., Mandatfordeling 2024, med virkning for stortingsvalget i 2025<sup>28)</sup>

### 3) 면적계수(areal)<sup>29)</sup>

노르웨이의 선거구 의석수는 1814년 헌법 제정 당시부터 헌법에 규정되어 있었는데 국제

28) Regjeringen.no, 2024.5.24., Mandatfordeling 2024, med virkning for stortingsvalget i 2025  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/53be33ce990c42bd8fbf68e16e0afb3d/vedlegg-mandatfordeling-2024-1396850.pdf>(검색일: 2024.11.05.)

29) 면적계수에 관한 내용은 일본의 国立国会図書館에서 발간한 選挙区への定数配分に関するユニークな取組 : 덴마크와 노르웨이의 「面積係数」(Areal Factor: Some Unique Practices of Reapportionment in Denmark and Norway)의 내용과 지방정부 및 지역개발부에 ‘Spørsmål om Norges omfordeling av seter i valget(노르웨이 의석 재분배에 관한 질문)’ 관해 질의한 결과 담당자(Valdemar Helms Kløve Fuldmægtig Valgenheden, Kontor for Demokrati)의 답변을 토대로 작성한 내용이다.

적으로도 유연성이 부족하고, 현실 인구 변동에 대응할 수 없다는 점이 분명해지면서 1997년 10월 3일 칙령에 따라 지방자치 및 지역개발부(Kommunal-og regionaldepartementet)에서 선거법위원회(Valglovutvalget)에 위원을 임명해 선거제도의 근본적인 개혁안을 자문하게 되었다. 2001년 1월 선거법위원회는 선거구획정 방법에 대한 다양한 권고안을 담은 보고서를 발표하고 선거구별 의석 배분 방식에 대한 개혁안을 발표했다. 구체적인 내용은 첫째, 노르웨이는 지방의 인구가 적은 지역을 배려하는 전통을 가지고 있으므로 정치적 중심지로부터 지리적 거리가 멀수록 정치적 영향력이 작아져서는 안 된다. 둘째, 1952년(비례대표선거 당선인 결정 방식을 기존 동트방식에서 생라게 방식으로 수정함) 의석수 배분은 해당 선거구 주민 1명당 1포인트, 해당 선거구 면적 1km<sup>2</sup> 당 1.8포인트로 계산한 결과와 일치하고, 면적 자체가 의회에서 대표성을 가져서는 안 되지만 면적을 이용해 지역 특성이나 거주 특성 같은 요소를 체계적으로 담아낼 수 있는 유일한 시도이다.

2001년 10월 총선이 끝난 후 2003년 5월 양원 합동회의에서 헌법개정안 심의가 시작되었고, 면적계수 도입에 관한 헌법개정안<sup>30)</sup>이 통과되었다. 2003년 헌법 개정 이후 2021년까지 실시된 5번의 선거에서 면적계수를 그대로 유지하고 있으며, 면적 기여도(인구 및 면적 합계에서 면적이 차지하는 비율)는 2003년 11.4%에서 2020년에는 9.8%로 나타났다. 2022년 헌법개정에서 면적계수를 변경하자는 제안(면적계수를 삭제하고 각 선거구에 1석을 먼저 배분한 후 나머지 150석을 다른 방식으로 배분)이 있었지만 의회에서 부결되었으며, 모든 선거구에 최소 4석을 배분하도록 하고 의석배분 주기를 기존 8년에서 4년마다로 변경했다.<sup>31)</sup>

#### IV. 선거구획정 - 면적 기준에 대한 논의

선거구획정은 소선거구 다수대표제를 실시하는 국가에서 첨예하게 관심이 집중되는 사항이지만 비례대표제를 실시하는 국가에서도 전국을 하나의 선거구로 하지 않는 이상 권역 또는 주 단위로 이미 확정되어 있는 선거구에 의석수를 재배분하는 과정이 주기적으로 필요하다. 따라서 선거 시기에 따라 선거구에 의석수를 재배분하는 절차가 소선거구제 하에서 선거구에 인구수를 배분하는 것과 같은 원리로 이해할 수 있다. 이러한 의미

30) 2003년 헌법 개정 당시에는 제57조제5항이었으나 2022년 헌법개정으로 제57조제2항으로 옮겨졌다.

31) 가능한 한 선거구의 실제 인구를 기준으로 의석배분을 하고자 배분 주기를 8년에서 4년으로 변경한 것으로 알려져 있다(Regjeringen.no 2024).

에서 권역별 또는 주별로 얼마나 많은 의석을 할당할 것인가는 비례대표제를 실시하는 연방국가에서도 지역대표성 차원에서 중요한 정치적 이슈이다(홍재우 2016, 9).

덴마크와 노르웨이의 경우 헌법에서 선거구의 면적을 의석배분의 중요한 기준으로 삼고 있다는 점에서 인구대표성 못지않게 지역대표성의 중요성을 일찌감치 감안한 것을 알 수 있다. 또한 인구가 희박한 지역의 대표성을 확보하기 위해서 그리고 지역이나 거주 특성을 반영하기 위한 현실적인 이유에서 도입한 것으로 알려져 있다. 면적 기준을 적용한 구체적인 의석배분 방식은 각각 다르지만 선거구의 인구수를 첫 번째 기준으로 삼고 선거구의 면적을 함께 고려하는 방식을 채택하고 있으며, 현실적인 상황변동 및 인구변화 등을 고려하고 있다. 면적이 의석배분 기준으로 계산되는 비중인 면적기여도를 계산해 면적계수를 설정하도록 조정해나가고 있는 것이다. 따라서 이들 국가는 인구수의 차이에 따른 대표성의 영향력에 대한 고민을 지속적으로 하고 있으며, 헌법과 선거법 개정을 통해 현실에 보다 적합한 방향을 설정하기 위한 노력을 다하고 있는 것을 알 수 있다. 물론 선거구의 면적을 의석배분 기준으로 삼는 것이 지역대표성 향상에 얼마나 직접적인 영향을 미치는 것인지는 수치로 산정할 수 있는 것은 아니다. 하지만 인구수나 선거권자 수 외에 지역의 규모를 객관적으로 수치화할 수 있는 기준이 포함된다는 것은 면적을 통해 구획되는 지역의 크기 즉, 이익공동체의 경계와 단위의 물리적 거리를 고려할 수 있게 된다는 것이다. 이로써 선거구 내 주민들의 공동체 의식과 대표에 대한 관심을 제고할 수 있는 공간적 환경을 설정할 수 있는 방법이 될 수 있다고 하겠다.

그렇다면 우리나라 선거구는 실제 어떻게 구성되어 있을까? 제22대 국회의원선거구 획정을 기준으로 선거구의 인구수와 면적 현황을 시·도별로 대략적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5〉 시도별 선거구수, 인구수, 면적 현황<sup>32)</sup>

(제22대 총선 선거인명부 기준)

|       | 선거구수  | 인구수(명)     | 선거구당<br>인구수(명) | 면적(km <sup>2</sup> ) | 선거구당<br>면적(km <sup>2</sup> ) |
|-------|-------|------------|----------------|----------------------|------------------------------|
|       | 비율(%) | 비율(%)      |                | 비율(%)                |                              |
| 전 국   | 254   | 51,297,846 | 201,960        | 100,449.4            | 395.47                       |
| 서울특별시 | 48    | 9,387,317  | 195,569        | 605.2                | 12.61                        |
|       | 18.90 | 18.30      |                | 0.60                 |                              |

32) 국회의원선거의 선거인명부 작성기준일은 선거일 전 22일, 2024년 3월 19일이므로 인구수는 2024년 3월 기준이다. 선거구당 1인당 인구수는 소수점 첫째 자리에서 반올림한 것이며, 면적은 가장 최근인 2023년 (국토교통부 지적통계 자료의 m<sup>2</sup>을 km<sup>2</sup>으로 수정) 자료를 사용한 것이다.

|         | 선거구수  | 인구수(명)     | 선거구당<br>인구수(명) | 면적(km <sup>2</sup> ) | 선거구당<br>면적(km <sup>2</sup> ) |
|---------|-------|------------|----------------|----------------------|------------------------------|
|         | 비율(%) | 비율(%)      |                | 비율(%)                |                              |
| 부산광역시   | 18    | 3,288,211  | 182,678        | 771.3                | 42.85                        |
|         | 7.09  | 6.41       |                | 0.77                 |                              |
| 대구광역시   | 12    | 2,370,784  | 197,565        | 1,499.50             | 124.96                       |
|         | 4.72  | 4.62       |                | 1.49                 |                              |
| 인천광역시   | 14    | 3,004,692  | 214,621        | 1,067.10             | 76.22                        |
|         | 5.51  | 5.86       |                | 1.06                 |                              |
| 광주광역시   | 8     | 1,416,036  | 177,005        | 501.0                | 62.63                        |
|         | 3.15  | 2.76       |                | 0.50                 |                              |
| 대전광역시   | 7     | 1,441,754  | 205,965        | 539.8                | 77.11                        |
|         | 2.76  | 2.8        |                | 0.54                 |                              |
| 울산광역시   | 6     | 1,101,561  | 183,594        | 1,062.8              | 177.13                       |
|         | 2.36  | 2.15       |                | 1.06                 |                              |
| 세종특별자치시 | 2     | 387,344    | 193,672        | 465.0                | 232.50                       |
|         | 0.79  | 0.76       |                | 0.46                 |                              |
| 경기도     | 60    | 13,640,605 | 227,343        | 10,199.7             | 170.00                       |
|         | 23.62 | 26.59      |                | 10.15                |                              |
| 강원특별자치도 | 8     | 1,524,406  | 190,551        | 16,830.8             | 2103.85                      |
|         | 3.15  | 2.97       |                | 16.76                |                              |
| 충청북도    | 8     | 1,591,030  | 198,879        | 7407.0               | 925.88                       |
|         | 3.15  | 3.10       |                | 7.37                 |                              |
| 충청남도    | 11    | 2,132,321  | 193,847        | 8,247.50             | 749.77                       |
|         | 4.33  | 4.16       |                | 8.21                 |                              |
| 전북특별자치도 | 10    | 1,749,954  | 174,995        | 8,073.30             | 807.33                       |
|         | 3.94  | 3.41       |                | 8.04                 |                              |
| 전라남도    | 10    | 1,799,169  | 179,917        | 12,362.30            | 1236.23                      |
|         | 3.94  | 3.51       |                | 12.31                |                              |
| 경상북도    | 13    | 2,547,365  | 195,951        | 18,424.10            | 1417.24                      |
|         | 5.12  | 4.97       |                | 18.34                |                              |
| 경상남도    | 16    | 3,242,058  | 202,629        | 10,542.50            | 658.91                       |
|         | 6.32  | 6.32       |                | 10.50                |                              |
| 제주특별자치도 | 3     | 673,239    | 224,413        | 1,850.30             | 616.77                       |
|         | 1.18  | 1.31       |                | 1.84                 |                              |

출처: 중앙선거관리위원회의 선거통계시스템 - 제22대 국회의원선거 선거인명부 확정상황과 국토교통 통계 누리의 2023년 지적통계 - 행정구역별·지목별 국토이용현황을 토대로 저자 작성<sup>33)</sup>

33) 중앙선거관리위원회. '선거통계시스템 - 제22대 국회의원선거 선거인수 현황.'  
[http://info.nec.go.kr/main/main\\_load.xhtml](http://info.nec.go.kr/main/main_load.xhtml)(검색일: 2024.11.11.)

먼저 선거구수(국회의원수) 대비 인구수의 비율을 살펴보면, 서울·부산·대구·광주·울산·세종·강원·충북·충남·전북·전남·경북은 개별 시도별로 정도의 차이는 있지만 과다대표되고 있으며, 인천·대전·경기·제주는 과소대표된 것을 알 수 있다. 이를 권역별로 묶어서 선거구수와 인구수를 비교해보면 수도권(서울·인천·경기)은 국회의원 122명이 26,032,614명을, 충청·강원권(대전·세종·충북·충남·강원)은 36명이 7,076,855명을 대표하고 있다. 영남권(부산·대구·울산·경남·경북)은 65명이 9,261,768명을, 호남·제주권(광주·전남·전북·제주)은 31명이 5,638,398명을 대표하고 있다. 따라서 선거구수 대비 권역별 인구수는 수도권 213,382명, 충청·강원권 196,579명, 영남권 142,489명, 호남권 181,884명으로 권역별 불균형이 존재하는 것을 알 수 있다. 또한 선거구수와 인구수를 순위별로 비교해보면, 광주·강원·대전에서 일치하지 않는 것을 알 수 있는데 광주의 경우 인구수가 강원보다 10만 명 적지만 8석으로 같은 의석수를 차지하고 있고, 대전보다 2만 5천 명 적지만 의석은 1석 더 많은 것으로 나타났다.

면적과 관련된 내용을 살펴보면 무엇보다 인구수와 면적의 격차가 크게 존재하고 있는 상황인 것을 알 수 있다. 구체적으로 선거구의 면적과 선거구당 면적을 중심으로 살펴보면 총면적은 경상북도가 18,424.10km<sup>2</sup>으로 가장 넓고, 강원특별자치도 16,830.8km<sup>2</sup>와 전남도 12,362.30km<sup>2</sup>가 그 뒤를 잇고 있다. 선거구당 면적은 강원특별자치도가 2103.85km<sup>2</sup>으로 압도적으로 넓어 선거구 평균 면적이 가장 작은 서울 12.61km<sup>2</sup>에 비해 약 167배 차이가 난다. 또한 광역시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종)와 농산어촌이 많은 도(강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주) 지역 간 차이가 크게 나는 것을 알 수 있다. 물론 국회의원은 해당 선거구의 지역주민 즉, 사람을 대표하는 자리이지만 선거구의 면적이 커지면 커질수록 물리적 거리로 인해 선거운동이나 선거구민의 지역적 이익을 대표해 의정활동을 하는 데는 여러 가지 어려움을 초래할 수밖에 없다.

제22대 국회의원선거구 획정과정에서 진행된 공청회 및 지역의견 청취 자료 등을 살펴보면, 갈수록 인구수가 감소하는 추세인 농산어촌의 소위 거대선거구 획정이 불가피하다는 점, 지역대표성을 보장하고 국토의 균형 발전을 위해서는 면적 등을 고려해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 그 방법으로는 농산어촌에 한하여 인구 외 면적을 고려하거나, 선거구의 평균 면적을 크게 초과한 선거구에 대해서는 인구편차 기준 적용을 완화하는 등 지역의 특수성을 강조하고 있다(국회의원선거구획정위원회 2024). 선거구의

---

국토교통 통계누리. 2023년 지적통계 - 행정구역별·지목별 국토이용현황  
[https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=24&hFormId=2300&hDivEng=&month\\_yn=\(검색일: 2024.11.19.\)](https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRslId=24&hFormId=2300&hDivEng=&month_yn=(검색일: 2024.11.19.))

지역대표성을 강화하기 위해 언급된 위 방안들의 경우 도시와 농산어촌, 수도권과 비수도권을 달리 취급해 다른 기준을 적용해야 한다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 도시와 농산어촌을 구별하는 기준이 명확하지 않다는 점, 지역 간 차이에 따른 기준을 적용한다면 헌법상 평등선거의 원칙을 위배할 수 있다는 점 등에서 여러 논란을 불러일으킬 수 있다. 또한 면적을 선거구획정 기준으로 삼게 된다면 254개 개별 선거구 단위로 할 것인지, 광역별·권역별로 구분할 것인지, 또 그 크기를 어떻게 설정할 수 있을 것인지 정하는 과정이 동반되어야 할 것이다. 더 나아가서는 면적을 선거구획정 기준으로 적용한다고 해서 선거구의 지역대표성이 반영되는 결과로 도출될 수 있을지에 대해 여전히 미정인 것도 사실이다. 이러한 점에서 이 글에서 제안하고 있는 면적 기준에 대한 제안은 여러 현실적인 한계에 바로 부딪칠 수밖에 없다. 하지만 당장의 문제해결을 위한 대안이 아니라도 대표성에 대한 원칙과 기준을 세우는데 있어 인구대표성과 지역대표성이 서로 양립할 수 없는 것이 아니라 탄력적인 방법으로 보완할 수 있는 가능성을 제시해봄으로써 국토의 균형 발전과 같은 헌법상의 가치를 지키는 방안을 고려해보고자 하며, 이를 토대로 향후 다양한 논의가 전개되길 기대해본다.

## V. 나가며

지난 21대 총선과 마찬가지로 22대 총선을 위한 선거구획정 과정에서 인구소멸에 따른 지방의 지역구 의석감소에 대한 우려감이나 저항감은 상당한 것으로 알려져 있다(국회의원선거구획정위원회 2024).<sup>34)</sup> 구체적으로는 의석감소에 따른 거대선거구 발생과 이로 인해 선거운동이나 의정활동에 어려움이 있어 피해달라는 요구였다. 이는 결국 도시 유권자가 정치적 영향력을 행사하는 비중이 커질수록 농산어촌 유권자들의 정치적 영향력은 상대적으로 줄어들어 도시와 농촌의 균형은 무너질 수밖에 없다는 것을 의미한다. 이러한 도시와 농촌의 권한의 불균형은 국정운영의 비효율성을 초래할 가능성이 높아진다. 저출산·고령화로 인한 농산어촌 지역의 인구감소와 지역소멸은 유권자의 정치적 대표성을 위임할 수 있는 권한이 달라짐에 따라 도농 간 정의의 결핍 문제를 야기하기 때문에 자원 배분의 공정성을 둘러싼 논의가 필요하다. 도농 간의 정의를 구현하기 위해 대의민주주의의 체제의 개혁이 필요하며, 도농 간 형평성을 해결하려는 시도로서 현실적

34) 국회의원선거구획정위원회. 제22대 국회의원 선거구획정 백서. 과천시: 중앙선거관리위원회. 2024.  
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bcIdx=264047>(검색일: 2024.11.11.)

대안이 논의될 필요가 있다. 따라서 선거구획정 결과를 통해 대표성을 통한 대의(代議) 수준이 달라질 수 있기 때문에 단순히 수학적·기술적 차원의 계산에 그치는 것이 아니라 인구 대 지역, 도시 대 농촌, 중앙 대 지방, 수도권 대 비수도권, 다수대표 대 비례대표, 다수당 대 소수당 등 각 분야에서의 대표성에 대한 사회적 합의를 도출해 낼 필요가 있다는 점에서 이에 대한 이해관계를 명시한 기준이 필요하다(문은영 2023, 51).<sup>35)</sup>

이러한 관점에서 지역대표성 확보를 위해 가장 직접적인 요소로 작용할 수 있는 선거구의 면적을 선거구획정을 위한 의석배분으로 활용하고 있는 덴마크와 노르웨이의 사례를 살펴보았다. 덴마크와 노르웨이의 경우 각각 방법은 다르지만 선거구의 면적에 가중치를 부여하는 방법으로 인구수, 선거권자수와 비례하도록 면적계수를 적용하고 있었다. 또한 의석배분 과정 중에 면적 기준이 전체적으로 반영되는 면적기여도라는 개념을 통해 선거구획정의 첫 번째 기준인 인구수 또는 선거권자수와 충돌하지 않는 범위 안에서 면적계수가 조화될 수 있도록 헌법과 선거법 개정이 지속적으로 이루어지고 있었다.

우리나라의 선거구획정이 향후 인구대표성을 강화하는 방향으로 진행된다면 저출산·고령화로 농어촌 지역의 급격한 인구 감소로 지방 소멸이 예상되는 가운데 농어촌 주민들의 소외, 지역 문제 해결의 어려움, 사회·경제·문화적 격차 심화로 인구 감소 지역의 소멸화가 가속화될 수 있다(김경일·김정도 2024, 108).<sup>36)</sup> 따라서 현실적인 이유 등으로 현재 모호하게 규정되어 있는 선거구획정 기준을 향후 보다 구체적으로 세워가기 위해서는 도농 선거구 간의 과소·과다대표의 문제, 도농간 지역대표성 격차를 해소하는데 더 큰 관심을 기울여야 할 것이다. 또한 덴마크와 노르웨이가 의석수 배분을 위한 계산에 면적 기준을 삼는 이유에 대해 인구가 희박한 지역 특성이나 거주 특성 같은 요소를 체계적으로 담아낼 수 있는 유일한 방법이라고 설명하고 있는 것을 기억할 필요가 있을 것이다(国立国会図書館 2023).<sup>37)</sup>

유권자는 정치적 대표성을 위임할 수 있는 권한에 따라 정치적 통제권을 행사할 수 있게 되며, 정치·경제적 의사결정을 주도할 수 있는 권한을 부여받게 된다. 따라서 표의 등가성과 정치적 대표성이 왜곡되지 않도록 비례성을 실현하는 선거구획정 될 수 있도록 하는 방안을 지속적으로 고민해야 할 것이다.

35) 문은영, “선거구획정 기준의 다양성에 대한 모색”, 『선거연구』, 19호, 2023, pp.31-55.

36) 김경일·김정도, “시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 합의: 제7회~제8회 선거를 중심으로”, 『대한정치학회보』, 제32권 제1호, 2024, pp.87-111.

37) 国立国会図書館. 2023.4.20. 選挙区への定数配分に関するユニークな取組: デンマークとノルウェーの「面積係数」(Areal Factor: Some Unique Practices of Reapportionment in Denmark and Norway), 掲載誌 レファレンス (868).

<https://ndlonline.ndl.go.jp/#!/detail/R300000004-112771609-00>(검색일: 2024.10.04.)

## 참고문헌

- 강우진, “선거구획정의 정치학: 쟁점과 과제”, 『의정연구』, 제21권 제2호, 2015.
- 강휘원, “투표의 등가성을 위한 선거구획정의 정치와 기법”, 『한국정치학회보』 제35권 제2호, 2001.
- 강휘원, “제16대 총선의 선거구 인구수 편차요인 분석”, 『대한정치학회보』 제12권 제3호, 2005.
- 강휘원, “제20대 국회의원 선거구획정의 지역대표성 강화 방안”, 『한국정치연구』, 제24권 제2호, 2015.
- 김경일·김정도, “시·도의회의원 선거의 선거구획정 공정성 측정과 함의: 제7회~제8회 선거를 중심으로”, 『대한정치학회보』, 제32권 제1호, 2024.
- 김영식, “정치개혁으로서의 선거구획정: 등가성 기준의 강화의 필요성과 효과성을 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제36권 제2호, 2002.
- 김영진, “미국에서의 선거구획정 및 케리맨더링에 관한 법적 논의: 우리의 국회의원 지역선거구획정 관련문제에의 시사점”, 『고려법학』, 제80호, 2016.
- 김종갑·허석재, “제21대 총선 선거구획정의 특징과 개선과제”, 『이슈와 논점』, 1700호, 2020.
- 김형준·김도중, “국회의원 선거구획정의 제도개혁에 관한 연구”, 『대한정치학회보』, 제11권 제2호, 2003.
- 문은영, “선거구획정의 접근방법에 대한 연구: 기초의회 선거구획정 과정을 중심으로”, 『입법과 정책』, 제12권 제1호, 2020.
- 문은영, “선거구획정 기준의 다양성에 대한 모색”, 『선거연구』, 19호, 2023.
- 손형섭, “선거구제도에 관한 새로운 시론: 소위 도농복합선거구제의 수용가능성 논의”, 『세계헌법연구』, 제18권 제1호, 2012.
- 신 진, “한국의 선거구 획정과 투표가치의 평등성”, 『대한정치학회보』, 제19권 제3호, 2012.
- 윤종빈, “국회의원 선거구획정의 쟁점과 개선방안”, 『현대정치연구』, 제10권 제2호, 2017.
- 윤지성, “제21대 국회의원 선거구 재획정에 대한 평가: 인구대표성과 지역대표성을 중심으로”, 『현대정치연구』, 제16권 제1호, 2023.
- 음선희, “국회의원 지역선거구 획정에 관한 헌법적 고찰: 기준·주체·시기를 중심으로”, 『의정논총』, 제9권 제2호, 2014.
- 이상학·이성규, “선거구획정과 지역대표성에 대한 고찰”, 『입법과 정책』, 제9권 제1호, 2017.
- 이정섭·지상현, “역대 국회의원 선거구의 인구비례성에 대한 연구: 시·도 공간단위의 의석할당과 실제 지역구 의석수 비교”, 『국토지리학회지』, 제55권 제3호, 2021a.
- 이정섭·지상현, “국회의원 지역구 획정의 농산어촌 지역대표성에 대한 연구”, 『국토지리학회지』, 제55권 제4호, 2021b.
- 장영수, “2016년 총선을 위한 선거구획정의 기본방향”, 『공법연구』, 제44권 제1호, 2015..
- 정만희, “선거구획정의 기본문제: 국회의원 선거구획정의 문제점에 관한 비교법적 검토”, 『공법학연구』, 제13권 제3호, 2012.
- 정연경, “한국의 권역별 비례대표제 도입에 대한 비판적 검토: 지역대표성 문제를 중심으로”, 『현대정치연구』, 제16권 제2호, 2023.
- 정준표, “현행 기초의원 선거의 선거구제: 문제점과 그 개선 방향”, 『대한정치학회보』, 제18권 제1호, 2010.
- 최경욱, “선거구획정의 문제점과 해결방안”, 『공법학연구』, 제13권 제4호, 2012.
- 홍재우, “제20대 국회의원선거 선거구획정 과정 및 평가”, 『의정연구』, 제22권 제1호, 2016.

- 국토교통 통계누리, 2023년 지적통계 - 행정구역별·지목별 국토이용현황  
[https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=24&hFormId=2300&hDivEng=&month\\_yn=](https://stat.molit.go.kr/portal/cate/statView.do?hRsId=24&hFormId=2300&hDivEng=&month_yn=)(검색일: 2024.11.19.)
- 국회의원선거구획정위원회, 제22대 국회의원 선거구획정 백서. 과천시: 중앙선거관리위원회, 2024.  
<https://www.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/View.do?cbIdx=1129&bclDx=264047>(검색일: 2024.11.11.)
- 중앙선거관리위원회, 선거통계시스템 - 제22대 국회의원선거 선거인수 현황  
[http://info.nec.go.kr/main/main\\_load.xhtml](http://info.nec.go.kr/main/main_load.xhtml)(검색일: 2024.11.11.)
- 통계청, 인구동향조사 - 각 연도  
<https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5061>(검색일: 2024.11.14.)
- 통계청, 2024 고령자통계  
[https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list\\_no=432917](https://www.kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=10820&act=view&list_no=432917)(검색일: 2024.11.04.)
- 행정안전부, 주민등록 인구통계 - 행정동별 연령별 인구 현황  
<https://jumin.mois.go.kr/>(검색일: 2024.11.14.)
- 헌법재판소 1995.12.27. 95헌마224·239·285·373 결정  
헌법재판소 2014.10.30. 2012헌마192등 결정
- Boundary Commission for England, Guide to the 2023 Review of Parliamentary constituencies.  
<https://boundarycommissionforengland.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/05/2021-04-20-Guide-to-the-2023-Review.pdf>(검색일: 2024.11.04.)
- Boundary Commission for Scotland, “2023 Review of UK Parliamentary Constituencies Policies and Procedures”.  
[https://www.bcomm-scotland.independent.gov.uk/sites/default/files/BCS\\_2023\\_Review\\_Policies\\_Procedures.pdf](https://www.bcomm-scotland.independent.gov.uk/sites/default/files/BCS_2023_Review_Policies_Procedures.pdf)(검색일: 2024.11.03.)
- Canada, Election Act.  
<https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/e-2.01/>(검색일: 2024.11.03.)
- Denmark, Danmarks Riges Grundlov(The Constitution of the Danish Kingdom)  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/1953/169>(검색일: 2024.11.03.)
- Denmark, Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget(Promulgation of the Act on elections to the Folketing)  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2022/294>(검색일: 2024.11.03.)
- DANMAKRS STATSTIK, Beregning af kreds- og tillægsmandaternes stedlige fordeling ved folketingsvalg(Calculation of the local distribution of constituency and local distribution in parliamentary elections)  
<https://valg.im.dk/media/18839/redegoerelse-for-beregning-af-kreds-og-tillaegsmandater-2020.pdf>(검색일: 2024.11.05.)
- Douglas Mark Johnson, “Independent Redistricting Commission: Hopes and Lesson Learned.” Ph. D. Diss. Claremont Graduate University. 2015.

- Fraser, Nancy, 『*Scales of Justice: Reimagining Political Space in Globalizing World.*』, New York: Columbia University Press, 2009.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet, BEK nr 203 af 03/03/2020, 「Bekendtgørelse om fordeling af kreds- og tillægsmandater ved folketingsvalg(Executive Order on the Distribution of District and Additional Seats in Parliamentary Elections)」  
<https://www.retsinformation.dk/eli/ltta/2020/203>(검색일: 2024.11.05.)
- INDENRIGS- OG SUNDHEDSMINISTERIET(Ministry for the Interior and health), Valg og folkeafstemninger(Elections and referendum)  
<https://valg.im.dk/>(검색일: 2024.11.05.)
- Norway, Kongeriket Noregs grunnlov(Constitution)  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>(검색일: 2024.11.03.)
- Norway, Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)(Election Act)  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-06-28-57>(검색일: 2024.11.03.)
- Regjeringen.no, 2024.5.24., Fordeling av mandatene for stortingsvalget i 2025  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fordeling-av-mandatene-for-stortingsvalget-i-2025/id3040582/> (검색일: 2024.11.05.)
- Regjeringen.no, 2024.5.24, Mandatfordeling 2024, med virkning for stortingsvalget i 2025  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/53be33ce990c42bd8fbf68e16e0afb3d/vedlegg-mandatfordeling-2024-l396850.pdf>(검색일: 2024.11.05.)
- STORTINGET, Parliamentary Elections  
<https://www.stortinget.no/en/in-english/about-the-storting/elections/>(검색일: 2024.11.05.)
- UK, Parliamentary Constituencies Act, 2020.  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/25/contents>(검색일: 2024.11.03.)
- 国立国会図書館, 2023.4.20, 選挙区への定数配分に関するユニークな取組 : デンマークとノルウェーの「面積係数」(Areal Factor: Some Unique Practices of Reapportionment in Denmark and Norway), 掲載誌 レファレンス (868).  
<https://ndlonline.ndl.go.jp/#!/detail/R300000004-I12771609-00>(검색일: 2024.10.04.)

【 Abstract 】

**Electoral Redistricting for Enhancing Regional Representation  
: Focusing on Area-Based Criteria in Denmark and Norway**

Moon, Eun Young

Currently, Korea is facing an era of severe population imbalance between regions as the population declines due to low birthrates and aging, and the concentration in metropolitan areas intensifies. In addition, the disappearance of rural and agricultural areas is becoming visible due to the changing demographic structure, which is characterized by a declining population and an outflow of people to large cities. As a result, the country is experiencing a vicious circle in which balanced development is difficult and regional political representation is declining due to discrimination between regions. This study analyzes the cases of Denmark and Norway, which use area-based electoral districting as a way to ensure regional representation. These countries compensate for the underrepresentation of sparsely populated areas by taking into account not only the population and number of voters, but also the geographic size (area) of the districts. Therefore, we would like to propose the possibility of utilizing the area factor as an objective criterion that can reflect not only population variation but also regional specificity in Korea's future electoral redistricting process.

**Key Words** : Electoral Redistricting, Regional Representation, Area-Based Criteria, Population Decline, Metropolitan Concentration

---

• 논문투고일 : 2025년 1월 15일 / 논문심사완료일 : 2025년 2월 13일 / 게재확정일 : 2025년 2월 17일

