

# 국 가 인 권 위 원 회

## 결 정

제 목 청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및  
의견표명

### 주 문

국가인권위원회는 청소년의 정치적 참여권을 증진시키기 위하여 다음과 같이 관련 제도와 법령을 개선할 것을 권고하고, 의견표명 합니다.

행정안전부장관에게,

「주민투표법」에 따른 주민투표, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환 등 지방자치제도 관련 연령기준이 「공직선거법」의 18세 선거권 확대에 맞추어 하향될 수 있도록 관련 법적·제도적 조치를 취할 것을 권고합니다.

중앙선거관리위원회위원장에게,

1. 「정당법」의 정당가입 연령 및 「공직선거법」의 선거운동 금지 연령 기준을 하향하거나 삭제하는 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법적·제도적 개선 조치를 취할 것,

2. 교육의 공정성·중립성 등을 유지하면서 교육현장에서 모의투표가 시행될 수 있도록 모의투표 활용 교육 관련 지침, 유의사항을 개발·보급하는 등의 조치를 취할 것을 권고합니다.

국회의장에게,

「공직선거법」에 따른 18세 미만 미성년자 선거운동 금지 규정 정비, 「정당법」상 선거권 연령과 동일하게 규정된 정당가입 연령 기준 개선, 지방자치 관련 연령기준 개선, 모의투표 허용 등 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법률안들이 조속히 통과될 수 있도록 적극적 조치를 취할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

## 이 유

### I. 검토배경

청소년은 3·1 운동, 6·10 만세운동, 광주 학생 항일 운동 등 역사적으로 중요한 의미를 가지는 여러 시민활동에 참여하였고, 독립 이후에는 4·19 혁명, 5·18 민주화운동 등 한국사회 변혁에 큰 영향을 미친 사회운동에서 중요한 역할을 담당해 왔다. 그럼에도 우리 사회는 청소년을 오로지 보호와 훈육의 대상으로만 인식하거나 수동적 존재로 인식하여, 이들의 정치 참여를 부정적으로 여기는 경향이 있다.

우리 위원회는 2004. 2. 16. ‘정치관계법 개정에 대한 의견표명’, 2013. 1. 17. ‘선거권 연령기준 관련 의견표명’, 2018. 2. 7. ‘선거권 연령기준 하향 촉구 국가인권위원장 성명’ 등을 통해 청소년의 정치적 참여권에 대한 확대 필요성을 꾸준히 밝혀왔고, 아동 관련 전문가와 시민사회단체 등에서도 그러한 주장을 지속적으로 제기해왔다.

2019. 12. 27. 「공직선거법」 일부개정법률안이 국회에서 의결됨에 따라 선거권 연령의 하한선이 19세에서 18세로 하향 조정되어, 2020. 4. 15. 21대 국회의원 선거에 18세 청소년이 유권자로 투표권을 행사하면서 청소년의 정치적 참여권이 확대되는 중요한 변화가 있었다.

그럼에도 청소년은 법·제도적 측면에서 선거권·피선거권 연령제한은 물론, 청소년 선거운동 금지, 정당가입 등 정당활동 제한, 지방자치 참여 관련 연령 제한, 모의투표 불허 등 어려움을 겪고 있으며, 사회인식적 측면에서 청소년의 ‘미성숙함’, 학교의 ‘정치화’에 대한 우려, 청소년을 ‘아랫사람’으로 보는 시선, 정치에 대해 청소년이 무관심할 것이라는 ‘근거 없는 예단’ 등 청소년의 정치참여를 가로막는 편견과 차별적 인식으로 그 권리를 제대로 행사하지 못하고 있다.

이에 2022. 3. 대통령 선거, 2022. 6. 전국동시지방선거 등 중요한 선거를 앞두고, 청소년의 정치적 참여권에 관한 국내·외 기준을 반영하여 「국가인권위원회법」 제19조 및 제25조에 따라 청소년의 정치적 참여권 증진을 위한 법률적, 제도적 개선방안에 대해 검토하였다.

## II. 판단 및 참고 기준

「대한민국헌법」(이하 “헌법”이라 한다) 제11조, 제12조, 「공직선거법」 제15조, 제60조, 제255조와 유엔 「세계인권선언」 제21조, 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 “아동권리협약”이라 한다) 제3조 제1항, 제12조, 제15조 등을 판단기준으로 하고, 유엔 아동권리위원회 일반논평 12호: 아동의 피청취권 (General Comment No. 12: The right of the child to be heard)(CRC/

C/GC/12)와 일반논평 20호: 청소년기 아동권리의 이행(General Comment No. 20: on the implementation of the rights of the child during adolescence) (CRC/C/GC/20) 등을 참고 기준으로 하였다.

### Ⅲ. 청소년과 정치적 참여권

#### 1. 청소년 정치적 참여권의 의미

정치적 참여권은 국가 등 정치공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 권리로 민주주의를 기본원리로 삼고 있는 헌법국가에서는 모든 시민에게 인정되어야 하는 권리이므로 원칙적으로 청소년도 그 주체가 된다. 민주주의는 직접민주제와 간접민주제로 구체화될 수 있는데 선거제도를 핵심적 구성요소로 하는 간접민주제인 대의제 민주주의 하에서도 청소년의 정치적 참여권은 최대한 보장되어야 한다.

이러한 정치적 참여권은 청소년에게, 첫째, 청소년과 관련된 다양한 사안에 대해 그들의 목소리를 표현하고 반영하게 하는 ‘공식화’의 힘으로 작용하며, 둘째, 대의제 민주주의 하에서 청소년의 이익이 충분히 대변되도록 함으로써 ‘대표성’을 강화하고, 셋째, 청소년이 가정·학교·지역사회·국가 등 모든 공간에서 그들의 의견을 표명하고 의견을 반영할 수 있는 경험과 기회를 제공하여 비(非) 청소년과의 관계에서 ‘동등성’을 확보할 사회적 기반으로 작용하며, 넷째, 제도권 정치에서 청소년의 정치적 표현과 참여에 대한 더 많은 관심과 수용적 태도를 견지하는 ‘새로운 정치’를 견인하도록 한다.

## 2. 청소년 정치적 참여권의 근거

청소년은 헌법에 보장된 기본권을 보유한 주체라는 당연한 원칙에 기초할 때 자신의 의사를 스스로 결정할 수 있는 ‘인격적’ 주체 내지 자신이 속한 공동체의 의사결정에 참여할 수 있는 ‘정치적’ 주체라는 규범적 지위를 가지고 있다고 할 수 있으므로, 청소년은 정치적 참여권의 주체가 된다고 할 것이다.

헌법재판소 2004년 결정에 따르면, 청소년은 부모와 국가에 의한 단순한 보호의 대상이 아닌 독자적 인격체이며, 청소년의 인격권은 성인과 마찬가지로 인간의 존엄성 및 행복추구권을 보장하는 헌법 제10조에 의하여 보장되는바(헌법재판소 2004. 5. 27. 선고 2003헌가 1 결정), 헌법재판소 역시 청소년의 기본권 주체성을 인정하였다.

「청소년 기본법」은 청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장 받고, 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하는 것을 기본 이념으로 삼고 있으며(제2조 제1항), 이러한 기본이념을 구현하기 위하여 청소년의 참여를 보장하고, 민주·복지·통일조국에 대비하는 청소년의 자질 향상을 정책의 추진방향으로 설정하도록 제시하고 있다(제2조 제2항 제1호 및 제4호). 이는 청소년 정책의 기본이 되는 법률에서 청소년의 사회구성원으로서의 권리를 강조하면서, 정책 입안자에게 ‘참여’나 ‘민주·복지·통일조국’에 대한 청소년의 시민적 자질의 향상을 고려하도록 요구하는 것이라 할 수 있다.

행정안전부 자료에 의하면, 2021년 11월 기준 19세 이하 인구는 전체 인구 중 16.4% 수준인 850여만 명에 이르지만, 이들의 이익을 정치 현장에서 대변하는 통로는 만 18세 이상 청소년에게만 선거권이 주어져 있는 것뿐이어서 모든 국민

의 이익과 의사가 반영되는 대의제가 온전하게 작동하지 못한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 민주주의가 제대로 발전하기 위해서 청소년의 정치적 참여권이 지금보다 더욱 보장될 필요가 있다.

한편, 아동권리협약은 직접적으로 아동의 정치적 참여권을 별도로 규정하고 있지 않지만, 아동의 의견이 청취될 권리(제12조 제1항), 표현의 자유(제13조 제1항), 사상과 양심의 자유(제14조 제1항), 결사 및 집회의 자유(제15조 제1항) 등을 통해 정치적 참여권의 구성요소를 밝히고 있다.

유엔 아동권리위원회 ‘일반논평 20호: 청소년기 아동권리의 이행’에서는 아동의 선거권 확장은 정치적 과정에서 아동의 참여권과 의견청취권을 완전히 실현하기 위해 나아가는 단계라는 점을 밝히면서, 국가가 투표 연령을 18세 이하로 낮추기로 결정한 경우 청소년이 시민권 및 인권 교육을 통한 적극적인 시민으로서의 역할을 이해하고 인식하고 이행할 수 있도록 지원하고 청소년의 개입과 참여를 방해하는 장애물을 파악하고 해결하여야 함을 명시하고 있다.

이상의 점을 고려할 때, 정치적 참여권은 주권자인 시민이 정치공동체의 구성원으로서 자신의 의사를 공동체에 표현하거나 반영하며, 선출된 정치권력에 민주적 정당성을 부여한다는 점에서 민주주의의 유지와 운영에 필수적 요소이다. 청소년도 민주주의 사회의 주권자이므로 정치적 참여권을 제대로 행사하여 자신에게 영향을 미치는 공동체 의사결정에 능동적으로 참여하는 것이 민주주의의 실현에 이바지할 것이다.

따라서, 선거권·피선거권 연령 하향, 선거운동의 자유 보장, 주민투표 등 연령 하향, 청소년 정당활동 보장, 모의투표 허용 등 다양한 과제가 있을 수

있으나, 선거권 연령 하향의 경우 2020년부터 18세에게 선거권이 주어진 상황에서 18세 선거문화의 확실한 정착이 선행되어야 한다는 점, 피선거권 연령 하향의 경우 대통령 피선거권과 같이 헌법 개정을 필요로 하는 부분이 있고 국회의원 피선거권이나 지방선거 피선거권의 연령을 선거권 연령과 동일하게 할 것인지에 대한 논란이 있다는 점 등 중·장기적인 검토가 필요한 부분이 존재한다.

#### IV. 청소년 정치적 참여권 증진방안

##### 1. 청소년 선거운동 제한 개선

선거운동의 자유는 헌법 제21조 제1항에 따른 언론·출판·집회·결사의 자유로서 보호되는 국민의 기본권으로(헌법재판소 1995. 4. 20. 선고 92헌바29 결정), 선거과정 전반을 거쳐 자유로운 의사를 표현하게 한다는 점에서 정치적 표현의 자유에 해당하고, 선거운동에 관한 균등한 기회를 보장하는 헌법규정(헌법 제116조 제1항)에 근거하기도 한다.

정치적 표현의 자유는 선거과정에서 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 제대로 실현될 수 있다는 점에서 민주주의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권으로, 국가가 개인의 표현의 자유, 특히 표현의 내용을 규제하는 것은 원칙적으로 공익의 실현을 위하여 불가피한 경우에 한하여 엄격한 요건 하에서만 허용되어야 한다(헌법재판소 2015. 10. 21. 선고 2013헌가20 결정).

반면, 「공직선거법」 제60조 제1항은 18세 미만인 자(미성년자)는 선거운동을 할 수 없다고 규정하고 있으며, 이를 위반하면 같은 법 제255조 제1항에 따라

3년 이하의 징역 또는 600만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는바, 실제 이 규정에 따라 청소년이 경찰조사를 받은 사례나 관련 법원 판례들이 확인되고 있다.

부산지방법원 서부지원은 만 16세의 청소년이 비례대표 선거운동에 참여한 사례에 대해 선거운동을 할 수 없는 미성년자를 통하여 선거운동을 하게 한 사안이라 보면서, 정치적 판단능력이 부족한 사람의 선거운동을 제한하여 선거의 공정성을 확보하기 위한 「공직선거법」의 입법목적에 훼손한 것으로서 죄질이 불량하다는 내용을 언급하며 피고인에게 벌금을 부과한 바 있다(부산지방법원 서부지원 2020. 8. 20. 선고 2020고합94 판결).

청소년이 선거운동에 참여하는 것과 관련하여, 청소년의 정치적 판단능력이 부족하므로 바람직하지 않다는 의견, 교육적 측면에서 ‘학교의 정치화’ 내지 ‘입시에 방해’를 우려하는 견해가 제기되어 왔다.

그런데, 오늘날 청소년들은 일상생활에서 부모 또는 친구와의 대화, 뉴스, 거리에 걸린 현수막 등을 통해 정치적 견해를 접하며 살아가고 있으며, SNS (Social Network Service)나 유튜브(YouTube) 등 다양한 미디어를 통해 최근의 다양한 정치적 견해를 듣고 자신이 형성한 정치적 견해를 표출하고 있는 것이 현실인바, 청소년의 정치적 판단능력이 부족하다고 단정하기 어려운 측면이 있다.

‘학교의 정치화’ 내지 ‘입시에 방해’를 우려하는 목소리와 관련해서는 일반적으로 정치가 나쁜 것이라는 편견에 따라 정치참여를 비교육적이라고 볼 것이 아니라 오히려 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선될 수도 있다는



점, 선거에 필요한 정보를 얻는 것이 학업에 지장을 줄 만큼 많은 시간이 필요한 것이 아니라는 점, 시민으로 갖게 되는 정치적 의견은 18세에 선거권이 주어지면서 자동으로 형성되는 것이 아니라 정치제도와 선거제도, 정치행위의 주체인 정당에 대한 이해를 바탕으로 사회현안에 대한 다양한 관점을 배우고 토론하는 경험 속에서 형성되는 것으로 선거운동은 이러한 학습과 경험을 체득하게 하는 정치적 시민으로서 누릴 수 있는 적극적 행위라는 점 등을 고려할 때 청소년의 선거운동 참여는 민주주의 사회의 구성원으로서 누구나 당연히 익혀 나가야 하는 학습의 과정으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 청소년의 선거운동을 제한하는 이유가 되기에 충분하지 않다고 할 수 있다.

결국 청소년의 선거운동을 금지하는 규정은 선거의 공정성을 확보하는 효과가 크다고 할 수 있는 여지가 적은 반면, 선거기간 동안 청소년의 참여와 자유로운 의사표현을 원천적으로 차단함에 따른 기본권의 제한이라는 불이익은 크다고 할 수 있다.

청소년 선거운동 제한을 완화하는 방안은 크게 「공직선거법」상 선거운동 가능 연령을 하향하는 방안과 연령에 근거한 금지규정을 삭제하는 방안으로 나누어 살펴볼 수 있다.

이와 관련하여, 제21대 국회에는 이은주 의원 및 강민정 의원이 「공직선거법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의한바, 이들 법안은 미성년자의 선거운동을 금지하는 「공직선거법」 제60조 제1항 제2호를 삭제하여 청소년이 시민으로 정치적 의견을 형성하는 경험을 적극적으로 누릴 수 있도록 하고 있다.

참고로, 영국, 독일, 프랑스, 미국 등 민주주의가 안착된 국가에서는 청소년

의 선거운동을 별도로 법에서 규율하지 않는다. 이들 국가에서는 선거운동 자체를 규제하기보다 선거비용을 투명하게 공개하도록 하는 등 불공정한 선거운동을 규제하는 방식을 택하고 있다.

「공직선거법」상 선거운동 가능 연령을 낮추는 방안을 채택할 경우 일부 연령대에 해당하는 청소년의 정치적 참여권이 확대되는 효과를 기대할 수 있으나, 중·장기적으로 청소년의 선거운동 가능 연령을 거듭해서 하향해야 하는바, 이에 따른 실효성이 크지 않을 수 있다. 다만, 선거운동 가능 연령을 하향할 것인지, 전면적으로 삭제할 것인지에 대해서는 충분한 논의를 통한 입법정책적 결정이 필요한 부분이라 판단된다.

## 2. 정당활동 연령 제한 개선

현대 민주주의에서 정당의 역할은 국민의 이익을 위하여 책임 있는 정치적 주장이나 정책을 추진하고 공직선거의 후보자를 추천 또는 지지함으로써 국민의 정치적 의사형성에 기여하는 것이다. 따라서 선거권자가 아닌 국민까지도 포함한 모든 국민의 의사를 반영할 수 있도록 노력하는 것이 정당의 바람직한 모습이라 할 것이다.

한편, 정당정책이 선거권자의 투표과정을 통해 국가 정책에 반영되므로, 선거권자는 국가 정책의 형성 과정에 참여할 기회를 보장받는 반면, 선거권이 없는 청소년은 앞으로 국가 정책의 영향을 받는 당사자임에도 그 과정에 참여할 수 없게 된다. 따라서 청소년의 정당 참여는 국가 정책에 대한 간접적 참여를 보장하기 위해서라도 더욱 두텁게 보장받아야 하므로 정당의 구성원 자격이 선거권자 자격과 일치할 필요성이 크지 않다고 할 수 있다.

그런데, 「정당법」 제22조 제1항은 국회의원 선거권이 있는 자만 정당의 당원 또는 발기인이 될 수 있도록 규정하고 있어 선거권이 없는 18세 미만 청소년은 정당에 가입할 수 없다. 이로 인해 18세 미만 청소년의 정치적 참여권이 과도하게 제한될 뿐만 아니라 청소년은 합리적 이유 없이 정치적 참여에서 배제되고 있다고 할 수 있다.

그리고, 정당이 자율적으로 결성되는 결사체로서의 성격을 가진다는 점을 고려하면 각 정당의 재량과 자율로 정해야 할 당원의 자격에 관한 규정을 일괄적으로 법을 통해 통제하는 것은 헌법이 보장하는 정당 결성과 활동의 자유(헌법 제8조 제1항)를 침해할 우려가 있다.

위원회가 2013년 ‘선거권 연령기준 관련 의견표명’에서 밝힌 바와 같이, 시민의 자유로운 결사체인 정당의 구성원 자격은 되도록 많은 사람에게 개방되는 것이 민주주의 원칙에 부합한다 할 것이며, 정당가입 개방에 대한 제한은 당원의 자격에 대한 정당 내부의 교육이나 통제 시스템에 따라 자체적으로 해결하는 것이 바람직하다고 할 수 있는바, 정당가입 연령은 선거권 연령보다 넓게 인정하는 것이 필요하다.

또한, 정당가입 결정에 대한 개인의 판단은 정치참여 활동이라는 점에서 특별히 제한을 둘만한 사항이 아니라는 점, 선거권이 없는 청소년의 입장에서 볼 때 정당활동을 통해 정치적 활동의 경험을 하고 정치참여의 기회를 갖게 된다는 점을 고려하면 오히려 정당가입 연령을 넓힐 필요성이 크다고 할 것이다.

현재 국회에 송옥주 의원, 이은주 의원, 박상혁 의원, 강민정 의원 등이 「정당법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의하였는데, 이들 법률안은 정당가입 연령

을 삭제하는 내용을 주된 내용으로 하고 있다.

참고로, 유엔 아동권리위원회는 2019. 10. 24. 대한민국 제5~6차 정부보고서에 대한 최종견해를 통해 정당가입 연령 하향을 고려할 것을 권고한 바 있으며, 영국, 독일, 프랑스, 미국, 일본 등 많은 국가는 정당가입 연령에 관해 별도의 법률 규정을 두지 않고 정당 당헌 또는 당규에 따라 각 정당이 자체적으로 정하는 가운데 정당에서 연령 제한을 정하더라도 14~16세 정도로 정하는 것이 다수인 것으로 파악된다.

한 예로, 독일은 정당의 조직상 자율성을 고려하여 「정당법」 제10조 제4항에 따라 정당 가입은 각 정당의 당헌, 당규 등에 의해 결정된다. 독일 녹색당의 경우 당원가입 연령에 제한이 없으며 당의 기본가치 및 목표에 동의하는 모든 사람에게 당원자격을 부여하는 것을 기본 원칙으로 하고 있으며, 사회민주당이나 기독교민주당 등 연령에 제한을 두는 경우에도 14세 또는 16세부터 정당 가입이 가능하도록 하고 있다.

제도개선 방안으로 정당가입 연령을 하향할 것인지, 정당가입 연령을 전면 삭제할 것인지가 논의될 수 있는데, 정당의 자유로운 설립과 활동은 민주주의 실현의 전제조건이고 헌법적 권리로 보장되고 있으므로 정당 가입에 관한 구체적 내용은 당헌이나 당규 등으로 정하는 것이 바람직하다는 점, 주권자인 모든 국민은 일반적인 결사의 자유와 마찬가지로 정당을 결성하고 가입하거나 그렇게 하지 않을 자유도 헌법적 권리로 가지는 점, 현재 국회에 발의되어 있는 법률안 상당수도 정당가입 연령을 별도로 법에 규제하지 않는 방향을 제시하고 있다는 점 등을 볼 때 청소년의 정치적 참여권 증진을 위해서 정당가입 연령은 법으로 규율하지 않는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만, 정당가입 가능 연령을

하향할 것인지, 전면적으로 삭제할 것인지에 대해서는 충분한 논의를 통한 입법 정책적 결정이 필요한 부분이라 판단된다.

### 3. 지방자치 참여 확대

우리나라의 지방자치제도는 지역 내의 사무를 자주적으로 결정·처리하기 위하여 주민들에 의해 선출된 대표들에게 지역 정책의 수립 및 개발을 수행하도록 하는 대의제 민주주의에 그 기반을 두고 있다. 지방자치제도 실시는 주민들에게 양질의 지방행정서비스를 제공할 수 있는 역량을 향상시켰으며, 지방공동체를 구축하고 과거에 비해 더욱 지방과 주민 중심으로 지역 정책을 설계하여 추진하게 되었다는 점에서 지역 발전에 공헌하였다.

주민이 자신이 거주하는 지역의 의사결정에 직접 참여할 수 있도록 조례를 제정하거나 개정·폐지할 것을 청구할 수 있는 권리, 주민투표권, 주민소환권 등이 인정되고 있는데 이와 같은 직접민주제적 권리들은 대의제 민주정치제도가 가지는 한계점을 보완하고 지방자치제도 실시에 따른 효과를 극대화하기 위하여 지방자치단체의 정책형성 및 수행과정에서 주민들이 주체가 되어 능동적인 참여나 합리적인 견제를 수행하고, 지방자치단체장과 지방의회의원들이 그들에게 위임된 권한을 남용하거나 불법적 행위를 하는 것에 대한 대응할 수 있는 수단으로 지방자치제도 운영에 있어 핵심적인 권리들이라고 할 수 있다.

「공직선거법」 제15조 개정에 따라 선거권자 연령이 18세로 확대되면서 해당 규정을 준용하는 정당가입 연령, 선거운동 연령, 교육감 선거연령 등이 18세로 조정되었으나, 해당 규정을 준용하지 않는 「주민투표법」, 「지방자치법」, 「주민소환에 관한 법률」 등은 여전히 연령 기준을 19세로 규정하고 있어 청소년이

지방자치제도에 참여하는 것이 쉽지 않은 상태이다.

우선, 지방자치단체장이 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항을 주민투표에 부칠 수 있는 주민투표제도(「지방자치법」 제14조 제1항)에 관한 세부 사항을 규정하는 「주민투표법」 제5조에서 주민투표권을 19세 이상에게 부여하고 있어 18세 청소년이 주민투표권을 행사할 수 없다.

또한 지방자치단체장 및 지방의회 의원의 위법·부당한 행위, 직권남용 등의 통제와 지방자치에 관한 주민의 직접참여 확대 및 지방행정의 민주성·책임성의 제고를 목적으로 인정되는 주민소환에 관한 권리(「지방자치법」 제20조 제1항) 또한 「주민소환에 관한 법률」 제3조 제1항에서 19세 이상의 주민에게만 그 권리를 부여하고 있어 18세 청소년이 이를 행사하지 못하고 있다.

청소년의 지방자치 참여 확대를 위해서는 「주민투표법」 상 주민투표권자 연령, 「주민소환에 관한 법률」에 따른 주민소환 투표권 행사 연령 등과 관련된 규정을 개정할 필요가 있다. 「지방자치법」에 따라 동일하게 주민의 권리로 인정되고 있는 조례제정·개폐청구권, 감사청구권의 경우 이러한 권리의 주체가 될 수 있는 연령을 이미 18세로 하향한 것도 이와 같은 필요성을 정당화한다.

2021. 11. 30. 기준 국회에는 주민투표, 주민소환 등과 관련하여 국회의원과 정부에서 발의한 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」 일부개정법률안이 발의되어 있는데, 두 법률안 모두 백혜련 의원과 정부가 각각 대표발의하거나 발의한 상태로 확인되며, 각 법률안들은 19세로 규정된 연령 기준을 18세로 개정하는 내용을 주요 내용으로 하는바, 이러한 법률들이 조속히 통과되는 것이 본

문제를 개선하는 가장 근본적인 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여, 「공직선거법」이 대통령선거와 국회의원선거 연령을 18세로 정하고 있다 하더라도 지방선거 연령 기준을 그대로 답습하기 보다는 나름의 분석과 근거를 가지고 선거연령 기준을 보다 더 하향하는 방향으로 정하는 것을 고려할 수 있는데, 구체적으로 연령을 어떻게 규정할지 여부는 입법정책적으로 정해야 할 부분으로 판단된다.

다만, 청소년의 지방자치 참여 확대와 관련된 법률안들이 19대·20대 국회에서 지속적으로 발의되었음에도 임기만료로 통과되지 못하고 있다는 점을 고려하면 정부 차원의 법률안 통과를 위한 적극적인 노력이 필요할 것으로 보인다.

#### 4. 모의투표 허용

선거는 민주주의 국가에서 국민의 대표를 선출하는 과정에 직접적으로 참여함으로써 주권을 행사하고 국가의 정책결정에 참여하는 가장 효과적인 방법으로 정치적 문제를 인식하고 관련 정보를 수집한 후 토론 등 비판적 분석을 거쳐 합리적 결정을 내려야 하는 복잡한 과정이 요구되는 바, 청소년을 대상으로 한 선거 교육은 단순히 선거법과 선거제도에 대한 이론적 학습이나 일회성 체험 학습만으로는 부족하고 보다 체계적이고 지속적인 훈련이 필요한 과정이다.

18세 이상 선거권자 연령기준이 2020. 4. 15. 제21대 국회의원 선거에서 처음 적용됨에 따라 교육현장에서는 고등학교 재학 중인 청소년이 처음으로 하는 선거를 계기로 서울특별시교육청과 경상남도교육청이 민주시민교육으로서의 모의투표를 계획하였으나, 중앙선거관리위원회가 선거가 임박한 시기에 교육청

등이 주관하는 모의투표 행위는 법적으로 허용될 수 없으며, 교육청 또는 교원 참여 없이 추진되는 모의투표 행위도 여론조사에 해당한다는 이유 등을 제시하며 부정적 내용으로 회신하여 계획이 시행되지 못하였다.

모의투표는 청소년들이 개인의 일상적 삶이 공동체와 연결되어 있음을 이해하고, 공적 문제에 관심을 기울이며, 그 해결방법을 진지하게 고민하고, 친구들과 생각을 나누며, 나름의 합리적인 결정을 내린 후 직접 투표권을 행사해보는 데 의미가 있다. 이러한 측면에서 모의투표를 전면적으로 인정하지 않는 것은 청소년이 정치와 선거에 관한 교육을 받는 기회를 축소하는 것으로, 결과적으로 청소년의 정치적 참여권을 위축시키는 것이라 할 수 있다.

2021. 5. 중앙선거관리위원회는 ‘정치관계법 개정의견’을 통해 기존 입장을 변경하여, 청소년 대상 교육목적의 모의투표를 허용해야 한다고 보면서, 「공직선거법」 제8조의8 제8항을 개정하여 선거권이 없는 청소년을 대상으로 실시하는 학술·교육목적의 모의투표는 선거에 관한 여론조사에서 제외할 필요가 있다고 보았다.

그런데 이러한 중앙선거관리위원회 입장 변화에도 불구하고 모의투표가 선거에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 막연한 우려만으로 반년이 흐르도록 국회에서 법률 개정이나 제도적 개선 등이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

오늘날 청소년이 미래 우리 사회의 민주주의 수준을 결정하는 유권자가 된다는 점, 민주주의는 결코 자연스럽게 형성되는 것이 아니라 교육과 훈련을 통해 길러지는 것이므로 학교에서 청소년이 민주시민의 태도와 역량을 갖춘 유권자로 성장할 수 있도록 지원해야 한다는 점 등을 고려하면 교육현장에서



모의투표를 시행할 방안을 마련할 필요가 있다.

모의투표를 시행하는 방안은 크게 현행법 체제 하에서 관계법령에 위배되지 않으면서 시행하는 방안과, 관계법령을 개정하여 실시하는 방안이 있을 것이다.

먼저 현행법 체제 하에서 모의투표를 실시하는 방안으로는 선거권이 없는 18세 미만 청소년을 대상으로 실제 선거와 유사한 절차를 이용하여 모의투표를 실시하되 가상의 정당이나 후보를 활용하는 방안, 실제 선거와 같은 내용의 모의투표를 실시하되 그 결과는 실제 선거의 개표결과 발표 이후 내지 투표시간 종료 이후 발표하는 방안 등을 고려할 수 있다. 이와 관련하여, 중앙선거관리위원회 차원에서 모의투표 활용, 교육 관련 지침, 유의사항을 개발·보급하고, 교육의 공정성·중립성 등을 지도, 감독하기 위한 방안 마련이 함께 이루어지면 효과적일 것으로 보인다.

또 다른 방식으로는 관계법령을 개정하는 것인데, 국회에 모의투표 허용과 관련하여 이해식 의원, 강민정 의원, 김영배 의원이 「공직선거법」 일부개정법률안을 각각 대표 발의한바, 이러한 법률안이 조속히 통과되는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

참고로 미국·일본·독일 등은 학교에서 투표권이 없는 학생들을 대상으로 실시되는 다양한 방식의 모의투표를 인정하고 있는데, 미국의 ‘키즈보팅(Kids Voting)’, 독일의 ‘유니오발(Juniorwahl)’ 등이 대표적인 모의투표 프로그램이라고 할 수 있다. 이 중 키즈보팅의 경우, 학생들은 실제 선거일에 실제 선거와 동일한 후보와 투표이슈에 대해 온라인 투표방식을 통해 모의투표에 참여하고 투표 결과는 실제 선거의 공식 결과와 함께 공표되며, 투표 결과를 바탕으로

모의투표의 영향 및 효과에 대한 사후 평가와 발전 방향에 대한 토론이 이루어진다.

## V. 결론

이상과 같은 이유로, 행정안전부 장관에 대한 권고는 위원 한석훈의 보충 의견, 중앙선거관리위원회 위원장에 대한 권고는 위원 한석훈의 반대의견 및 별개의견, 청소년에 대한 선거운동 금지 규정 '삭제' 부분에 한하여 위원 한석훈의 반대의견 취지에 찬동하는 위원 이상철의 일부 반대의견을 제외한 관여위원 전원의 일치된 의견으로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 결정한다.

## VI. 지방자치제도 관련 연령기준 하향에 대한 위원 한석훈의 보충 의견

나는 「주민투표법」 제5조 제1항의 주민투표권자의 연령 및 「주민소환에 관한 법률」 제3조 제1항의 주민소환투표권자의 연령을 종전 '19세 이상'에서 '18세 이상'으로 개정하는 것이 「공직선거법」상 선거권자 연령 하향의 입법취지에 부합하는 것이라고 생각하는바 행정안전부 장관에 대한 권고에는 찬성한다.

## VII. 18세 미만 청소년 선거운동 금지 규정 및 정당가입 금지 규정 삭제 등에 대한 위원 한석훈의 반대의견 및 위원 이상철의 일부 반대의견

## 1. 위원 한석훈의 반대의견

18세 미만 청소년에 대한 「공직선거법」상 선거운동 금지 규정과 「정당법」상 정당가입 금지 규정을 삭제하거나 제한연령을 하향하는 권고 및 의견표명에 대해서는 다수의견과 그 뜻을 달리하는바 아래와 같이 반대의견을 밝힌다.

다수의견은 18세 미만 청소년에 대한 「공직선거법」상 선거운동 금지 규정을 삭제하거나 제한연령을 하향해야 한다는 논거로, ① 이들 청소년은 선거권이 없기 때문에 청소년의 이익을 정치현장에 반영하기 위해 필요하다는 점, ② 청소년들은 오늘날 SNS·유튜브 등 다양한 미디어를 통해 정치적 견해를 접하고 자신의 정치적 견해를 표출하고 있으므로 정치적 판단능력이 부족하다고 단정할 수 없다는 점, ③ 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선될 수 있다는 점, ④ 청소년이 정치참여 체험을 통해 정치적 식견을 형성하게 된다는 점, ⑤ 영국·독일·프랑스·미국 등 민주주의가 안착된 나라에서는 청소년의 선거운동을 별도로 법으로 규제하지 않는다는 점을 들고 있다.

18세 미만 청소년도 참정권의 주체이므로 그 권리를 최대한 보장해야 함은 물론이다. 그런데 현행 「공직선거법」이 선거권 행사 연령에 도달하지 못한 사람에 대하여 선거운동을 금지하고 있는 것은 아직 정치적 판단능력이 미숙한 청소년에게 선거운동의 자유를 인정한다면 정확하고 충분한 정보나 판단에 기초하지 않은 선거운동이 행하여질 우려가 있기 때문이다. 이러한 선거운동으로 인해 유권자가 왜곡된 정치적 결정을 내리게 되어 선거의 공정성을 해할 우려가 있고(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정), 선거운동에 따르는 민·형사상 책임으로부터 청소년을 보호할 필요도

있다. 청소년들이 SNS나 유튜브 등 다양한 미디어를 통해 다양한 정치적 견해를 접하고 자신의 정치적 견해를 표출하고 있다고 하여 정치적 판단능력이 성숙했다고 단정할 수는 없다. 민법 제5조에서 미성년자(19세)의 법률 행위를 제한하고 있는 것도 의무와 책임이 따르는 법률행위를 함에 필요한 판단능력이 성숙하지 않았다고 보기 때문에 미성년자를 보호하려는 것이다. 병역법이나 근로기준법 등 다른 법령들에서도 18세 이상의 사람에게 국가와 사회의 형성에 참여할 수 있는 정신적·육체적 수준에 도달하였음을 인정하고 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정 반대의견). UN 아동권리협약 제12조에서도 ‘자신의 의견을 형성할 능력을 갖춘’ 청소년(아동)에게 자신에게 영향을 미치는 문제에 관해 직접 또는 대리인을 통해 ‘의견을 표현할 권리’를 보장하도록 권고하고 있을 뿐이다.

미국, 영국, 독일 등의 나라는 청소년뿐만 아니라 누구에 대해서든 법으로 선거운동을 규제하지 않지만, 우리나라는 법으로 선거운동의 주체·기간·방법 등을 구체적으로 규제하고 불법 선거운동에 대해서는 엄격한 형사 처벌까지 하고 있다. 이처럼 다수의견이 법제가 다른 외국의 경우를 동일선상에서 비교하는 것은 부적절하고, 우리나라의 법제 아래에서 청소년의 정치 참여를 권리 측면만 바라보고 그에 따르는 책임을 도외시함은 청소년의 이익을 위한 길도 아니다. 우리나라와 법제가 유사한 일본의 경우에도 우리나라와 마찬가지로 18세 미만 청소년의 선거운동을 제한하고 있다.

선거운동이란 특정 후보자를 당선되게 하거나 당선되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 「공직선거법」은 이러한 선거운동만 제한하고 있을 뿐, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 등의 정치적 표현 행위는 전혀

제한하고 있지 않다. 그러므로 현행 법제 아래에서도 선거 및 정당의 후보자 추천에 관하여 단순한 의견개진이나 의사표시 등과 같은 정치적 표현행위는 18세 미만인 청소년도 제한 없이 할 수 있다. 그러므로 청소년이 반드시 선거운동을 체험해야만 정치적 식견을 형성하게 된다고 단정할 일도 아니다.

청소년의 정치적 이익은 18세에 이르기 전까지는 친권자 등 보호자가 자신의 참정권을 행사함으로써 대신 보호해 줄 수 있다. 또한 정파 간 극단적 이해대립을 보이는 우리 정치계의 현실에 비추어 볼 때, 청소년의 정치참여로 정치영역이 순화되고 개선된다고 하기 보다는 오히려 청소년에게 정치혐오나 그릇된 정치관을 갖게 할 가능성이 높다고 보는 것이 현실적이다. 청소년의 올바른 시민성 함양을 위해서는 수업이나 동아리 활동에서 정치·사회 등 모든 문제에 관해 의사를 표명하거나 토론하며 다양한 의견을 주의 깊게 경청하고 다른 입장도 존중하는 관용적 태도를 기르는 체험이 더 효과적일 것이다.

그리고 다수의견은 18세 미만 청소년에 대한 「정당법」상 정당가입 금지 규정을 삭제하거나 가입제한 연령을 하향해야 한다는 논거로, ① 청소년도 미래 국가 정책의 영향을 받는 당사자이므로 선거권 유무와 관계없이 정당을 통한 간접적 정치 참여를 보장할 필요가 있다는 점, ② 정당은 자율적 결사체이므로 당원 자격도 각 정당의 재량과 자율로 정할 일이고, 정당 가입은 개인의 정치참여 활동이므로 제한해서는 안 된다는 점, ③ 선거권 없는 청소년도 정당 활동을 통해 정치적 활동을 경험할 필요가 있다는 점, ④ 영국·독일·프랑스·미국·일본 등 많은 국가가 정당 가입제한 연령을 법이 아닌 정당의 당헌·당규로 정하고 그 제한연령도 통상 14~16세 정도라는 점을

들고 있다.

정당은 선거과정에서 그 기본이념과 정책에 부합하는 후보자를 배출하고, 의회와 정부 등 주요 국가기관의 정책과 결정에 영향력을 행사함으로써, 국가 전체의 진로와 방향을 결정하는 중요한 공적 기능을 수행하고 있는데, 헌법은 이러한 정당제 민주주의를 지향하면서 정당설립의 자유와 복수정당제를 보장하고 있다(헌법 제8조 제1항). 또한 위와 같은 정당의 중요한 공적 기능을 감안하여 정당의 목적·조직·활동이 민주적인 한 법률이 정하는 바에 의하여 국가가 이를 보호하고 있으며, 정당운영에 필요한 자금을 국가가 보조하는 등(헌법 제8조 제2,3,4항) 정당을 일반결사에 비하여 특별히 두텁게 보호하고 있다. 그러므로 정당은 일반적인 사적 결사체와 마찬가지로 취급할 일은 아니다.

그런데 정치적 판단능력이 미약한 사람이 정당을 설립하고 가입하는 경우에는 정당의 기능을 제대로 수행할 수 없게 된다. 이에 입법자는 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있는 자격을 국회의원 선거권이 있는 자, 즉 정치적 의사형성에 참여할 수 있는 판단능력이 있는 자로 결정함으로써, 정치적 판단능력이 미약한 사람으로 인하여 정당의 헌법적 기능이 제대로 작동하지 못하는 상황을 방지하고 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마 287 결정). 선거권 취득 연령에 이르지 않은 미성년자는 개인적인 차이를 감안하더라도 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 어느 정도 의존할 수밖에 없는 상황이므로, 이들의 정치적 의사표현이 민주시민으로서의 독자적인 판단에 의한 것인지 의문이 있을 수 있고, 그러한 의존성으로 말미암아 정치적 판단이나 의사표현이 왜곡될 우려도 있기 때문에 입법자는 선거권

연령을 제한하고 그 연령에 이르기 전 청소년의 정당 가입을 제한하고 있는 것이다(헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌마174 전원재판부 결정; 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정). 그렇더라도 당원 등의 자격 조항은 18세 미만인 사람이 정당의 발기인 및 당원이 되는 것만 제한할 뿐, 정당이 일반 국민을 상대로 행하는 정치적 의사형성 과정에 청소년이 참여하는 것조차 제한하는 것은 아니며, 청소년이 정당 외에 일반적인 결사체를 설립하거나 그러한 결사체에 가입하는 것을 제한하는 것도 아니다. 청소년의 정당설립 및 정당가입의 자유 자체를 박탈하는 것도 아니라 18세가 되어 선거권을 취득할 때까지의 기간 동안만 이를 유예하는 것일 뿐이다.

또한 학생들은 적어도 가치관이 형성되는 과정에 있는 중등교육 기간 동안은 국가권력이나 정치적 세력으로부터 간섭을 받지 않으면서 가치중립적인 교육을 받아야 한다. 그러므로 이들에게 정치에 참여하게 하는 선거권을 부여하거나 특정한 정치적 목표를 추구하는 정치적 결사체인 정당의 일원으로 활동하게 하는 것은 미성숙한 학생들의 가치관 형성에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문에 이를 규제할 필요가 있다(헌법재판소 2014. 4. 24. 선고 2012헌마287 결정).

영국·독일 등의 외국은 정당법 자체가 없거나 정당법이 있더라도 우리나라처럼 당원의 활동을 규제하지는 않는다. 이에 반하여 우리나라의 정당법은 정당활동에 관한 구체적인 여러 의무사항을 세세히 규정하고 이를 위반하면 엄격한 형사처벌도 하고 있다. 그러므로 제도가 상이한 외국과 동일 선상에서 비교한다거나, 청소년에게도 국가정책에 대한 간접적 참여권을 보장할 필요 또는 정당 활동을 통해 정치적 활동을 경험하게 할 필요가 있다는 것만 생각하고 정당의 기능 보호와 청소년 보호 측면을 간과해서는 안 된다.

특히 18세 미만 청소년은 고등학교 2학년까지의 학생으로서 편견 없는 인성 연마 등 중립적인 순수 교육에 집중해야 할 시기이다. 「교육기본법」에 의하면 “교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다”(제6조), “부모 등 보호자는 보호하는 자녀 또는 아동이 바른 인성을 가지고 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다”(제13조 제1항), “교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다”(제14조 제4항)고 규정하고 있다. 18세 미만 청소년에 대하여 정치적 문제에 관한 정보수집이나 의사표명, 교육 목적 정치토론이나 동아리활동을 넘어 민·형사상 책임이 따르는 선거운동 및 정당가입 등 정치참여 행위까지 하도록 허용한다면, 민·형사책임으로부터 청소년을 보호하기 어려울 뿐만 아니라 위와 같은 교원과 친권자의 중립적 교권과의 충돌이 발생할 우려도 있어서 부당하다.

따라서 18세 미만 청소년에 대해 선거운동 및 정당가입을 허용해야 한다는 다수의견에 반대한다.

## 2. 위원 이상철의 일부 반대의견

나는 청소년에 대한 선거운동 금지 규정의 연령 ‘하향’의 필요성 대해서는 다수의견에 동의하나, 아무런 연령 제한의 규정 없이 ‘삭제’하도록 하는 것은 청소년 보호 측면 등을 간과한 것이라고 생각하는바, 청소년 선거운동 금지 규정 ‘삭제’ 부분에 한하여 위 한석훈 위원의 의견과 그 뜻을 같이 하여 일부 반대의견을 밝힌다.



## VIII. 모의투표 권고 등에 대한 위원 한석훈의 별개의견

나는 모의투표가 청소년의 시민성 함양에 도움이 되고 선거권을 취득한 고교 3학년생들의 교육을 위해 필요하다는 판단 하에, 청소년에 대한 교육 현장에서 교육의 공정성·중립성을 유지하면서 모의투표가 시행될 수 있도록 조치할 것을 권고 및 의견표명 하는 다수의견에 찬성하지만, 공정 선거를 위해서는 모의투표가 선거에 영향을 미치지 않도록 각별히 유념할 필요가 있다는 보충의견을 밝힌다. 일본의 경우에도 고등학교에서 모의투표를 하면서 대부분 가상의 정당이나 후보를 대상으로 시행하고 있고, 미국이나 독일의 경우에는 실제 선거일에 실제 선거와 동일한 후보를 대상으로 모의투표를 시행하고 있지만 그 투표결과는 실제 선거의 공식 결과와 함께 발표하고 있는데, 이러한 방식으로 선거에 영향을 미치지 않도록 모의투표를 시행할 필요가 있다.

2021. 12. 6.

위 원 장 송 두 환

위 원 이 상 철

위 원 박 찬 운

위 원 남 규 선

위 원 문 순 회

위 원 이 준 일

위 원 서 미 화

위 원 석 원 정

위 원 윤 석 희

위 원 김 수 정

위 원 한 석 훈