정책토론회

‘선거연령 만18세 하향’ 정치 포퓰리즘인가, 참정권 확대인가?

일 시 | 2017년 1월 11일(수) 오전 10시30분
장 소 | 바른사회시민회의 회의실 202호
주 최 | 바른사회시민회의

〖프 로 그 램〗

시 간	주요 내용	비고
10:15~10:30	▪ 등록	
10:30~10:35	▪ 인사말/ 참석자 소개	
사회 : 조동근 (명지대 교수/바른사회시민회의 공동대표)		
10:35~10:55	▪ 선거연령 18세 하향에 대한 법적 검토	박인환 건국대 행정대학원 교수
10:55~11:15	▪ 선거연령 18세 하향, 어떻게 볼 것인가?	최창렬 용인대 교수
11:15~11:25	▪ 토론1	강찬호 중앙일보 논설위원
11:25~11:35	▪ 토론2	김종갑 국회입법조사처 입법조사관
11:35~11:50	종합토론	

〖목 차〗

주 제 발 표

- 선거연령 18세 하향에 대한 법적 검토 ——— 09

  박 인 환 (건국대 행정대학원 교수)

- 선거연령 18세 하향, 어떻게 볼것인가? ——— 19

  최 창 렬 (용인대 교수)

“선거연령 만18세 하향”

정치 포퓰리즘인가, 참정권 확대인가?

주제 발표

[주제발표 ①]

'선거연령 만18세 하향'과 포퓰리즘의 정치

- 선거연령 18세 하향 주장의 법적, 정치적 문제점

박 인 환
건국대 행정대학원 교수

1. 참정권, 선거권, 피선거권

국민의 헌법상 기본권인 참정권은, 국가권력의 창설과 권력행사과정에 적극적으로 참여함으로써 자신의 정치 소견을 국정에 반영할 수 있는 공법상의 권리(주관적 공권)이다.

이러한 참정권은 정당설립 및 활동의 자유권, 선거권, 피선거권과 공직취임권을 포함한 공무담임권, 국민투표권을 그 내용으로 한다.

우리 헌법 제24조는 '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.'고 규정하고 있으며, 이에 따라 공직선거법에는 만 19세 이상의 성인이면 공직선거법 제18조상의 결격사유가 없는 한 선거권을 부여하고 있다(그전까지는 만 20세였다가 민법 미성년자의 연령 개정 이후 이에 맞추어 2011년 만 19세로 개정되었다. 공직선거법 제15조).

또한 헌법 제25조는 '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권(피선거권, 공직취임권)을 가진다.'고 규정하여, 이에 따라 공직선거법에는 대통령의 피선거권은 선거일 현재 만 40세에 달해야 하며, 국회의원의 경우 피선거권은 만 25세에 달할 것을 요구하고 있다(제16조).

다시 말하면 헌법이 인정하고 있는 국민의 기본권으로서 참정권은 국회의 입법권적인 결단에 위임하고 있는 것이다.

국민의 기본권인 참정권에 대하여는, 위와 같이 선거권과 피선거권에 연령별 제한을 두고 있을 뿐만 아니라 공직취임권에도 연령별 차등을 두고 있다.(행정고시, 외무고시 기타 7급 이상 공무원의 시험응시 연령은 20세 이상이고, 8급 이하 공무원은 18세 이상이다.)

또한 응시 연령 상한에도 제한을 두고 있는데, 경찰과 소방직 공무원의 경우 시험 응시연령 상한은 30세 미만만 가능하나, 다른 공무원은 정년이 60세이므로 60세가 되기 전까지는 응시 가능하다.

2. 선거 연령 18세 하향과 관련한 정치권의 동향

최근 야 3당인 더불어민주당, 국민의당, 정의당은 선거연령 18세 하향 조정안에 합의하고, 새누리

당은 반대하고 있다.

새누리당 탈당파 모임인 '바른정당'도 앞서 선거연령 하향에 찬성 쪽으로 당론을 모았다고 하였다가 하루만에 '잠정보류'로 말을 바꿔 추후 따로 당의 입장을 정리하겠다고 밝혔으나, 실제 정치권에서는 절대 다수의 정파가 선거연령 18세 하향에 찬성하고 있는 셈이다.

이제 새누리당 탈당파인 '바른정당'까지 위 조정안에 합의하게 되면 선거연령 하향안의 1월 임시국회 통과는 거의 눈앞에 다가온 듯하다.

만약 현재의 탄핵 정국에 편승하여, 올 12월 19대 대통령선거 이전에 선거법 개정안이 통과된다면 만 18세, 즉 현재 1999년생인 청소년 61만 4200명에게도 투표권이 부여된다. 이에 따라 광화문 집회를 통해 촛불 민심에 적극적으로 가담한 현재 고3 학생인 청소년들이 참정권(선거권)을 가질 수 있는 가능성이 높아지고 있는 것이다.

* 더불어민주당은 1월 임시국회에서 선거연령 하향 등 공직선거법 개정안을 논의하자는 입장이며, 같은 당 진선미 의원과 국민의당 이용호 의원이 공직선거법 개정안을 발의하는 등 이미 국회에는 선거연령을 18세로 인하하는 내용의 공직선거법 개정안이 7건이나 발의된 상태이고, 중앙선거관리위원회도 지난해 8월 공직선거법 개정 의견을 국회에 제출했다

특히 문재인 더불어민주당 전 대표는 2017. 1. 5. 자신의 트위터에 '대한민국 18세는 투표권이 없다. 군대 가고 세금 낼 의무는 있는데 투표할 권리는 없다. OECD국가 중 우리나라가 유일하다'면서 '우리 청년들의 정치의식은 세계 최고인데 권리는 최저라서 부끄럽고 미안하다. 이제 정치가 제몫을 해야 한다.'고 불을 지피고 있다.

박원순 서울시장도 SNS에 '낭랑 18세 투표권을 적극 촉구한다. 촛불광장에서 가장 빛났던 주역도 청소년이다. 구석기 시대의 연령 제한을 오늘날까지 가지고 있다'고 거들고, 심지어 남경필 경기지사도 SNS에 '18세면 국민의 4대 의무인 교육·근로·납세·병역의무를 모두 진다. 의무는 부여하면서 선거권을 주지 않는 것은 의무와 권리의 불균형'이라고 하고 있다.

참여연대도 논평을 내고 "18세 투표권은 '더 많은 민주주의' 측면에서 차기 대통령 선거 전에 반드시 입법화해야 한다."면서 "참정권의 핵심인 투표권을 놓고 유·불리를 따지거나 정치적 이해타산을 계산하면 안 된다."고 밝혔다.

3. 참정권(선거권) 행사와 의사능력, 행위능력

법률상 의사능력은 권리의 주체가 권리를 얻고 의무를 부담하기 위하여 요구되는 일정한 지적 수준을 의미하고, 법률적 행위에 따른 효과를 제대로 이해하고 판단할 수 있는 정신능력이다. 따라서

의사무능력자의 법률행위는 무효라는 것이 법의 일반원칙이고 '사적자치의 원칙'을 기반으로 하는 자유민주주의 체제를 지탱하는 기본원리에 속한다.

이에 대하여 행위능력제도는 연령이나 정신상태에 따른 법원의 선고 등 객관적, 획일적 기준에 의하여 의사능력을 객관적으로 획일화한 제도로서 행위능력은 혼자서 완전하고 유효한 법률행위를 할 수 있는 능력을 뜻한다.

이러한 제한능력자로서 세계 유수의 다른 나라와 마찬가지로 우리 민법은 미성년자제도를 인정하고 있는데, 민법에 의하면 만 19세로 성년이 되므로 만 19세 미만 즉 만 18세의 연령은 당연이 미성년자에 해당한다.(민법 제14조, 그 전에는 20세였다가 2011년 19세로 낮추어졌다)

이에 따라 19세 미만의 미성년자가 법률행위를 함에는 법정대리인의 동의를 얻어야 하고, 이에 위반한 행위는 법정대리인(부모)이 취소할 수 있으며, 법정대리인은 미성년자가 아직 법률행위를 하기 전에는 그 동의를 취소할 수 있는 것이다.

한편, 미성년자인 만 18세도 혼인을 할 수는 있으나, 혼인을 할 때에는 부모의 반드시 동의를 얻어야 하며, 동의가 없을 경우 재판상 혼인의 취소가 가능한 것이다.(민법 제808조)

이는 금치산자(피성년후견인)가 부모 또는 후견인의 동의를 얻어 혼인할 수 있는 것과 마찬가지이다.

참정권은 국민이 국가권력의 창설과 권력행사 과정에 적극적으로 참여함으로써 자신의 정치 소견을 국정에 반영할 수 있는 공법상의 권리(주관적 공권)이므로 공법상의 권리를 행사하기 위해서는 법의 일반원칙에 따라 의사능력뿐만 아니라 행위능력이 요구된다.

공법상의 권리를 적법, 유효하게 행사를 위한 공법상의 행위능력, 즉 참정권(선거권)을 제대로 행사하기 위한 능력은, 선거로 인하여 국가의 기본 정책 나아가서 국가의 운명을 좌우할 수 있기 때문에 민사상의 법률행위능력보다 더 엄격할 수밖에 없다. 그런 점에서 18세의 미성년자에게 선거권을 부여하자는 것이야 말로, 선거연령 하향에 따른 특정 정파의 유·불리를 따지고 정치적 이해타산 관계를 미리 계산한 주장이라고 하지 않을 수 없다.

4. 청소년에 대한 정치적 포퓰리즘

"청소년들의 정치적 판단능력 부족, 이로 인한 청소년들의 부모 및 교사, 편향된 기성 정치세력에 대한 정치적 종속 우려"

최근 국회 입법조사처가 발간한 '선거연령 인하의 쟁점 및 고려사항' 보고서에 의하면, '18세 청소년은 정치적 판단능력이 미흡하고 입시중심의 교육제도 하에 올바른 시민의식, 정치의식 교육이 제

대로 되어오지 않았고, 고등학교 재학 중인 학생의 비중이 높은 18세는 부모나 보호자에게 의존하므로 이들의 정치적 의사결정은 독자적인 판단이 아니라 타인의 영향에 종속될 가능성이 높다'는 견해를 소개하고 있다.

특히 18세 청소년의 정치적 성숙이나 판단력 미흡 여부와 무관하게 성년 연령과의 불합치를 기준으로 선거연령 인하의 문제점도 지적되는데, 독일의 정치학자 에크하르트 예세(Eckhard Jesse) 교수는 독일 내 선거연령 인하 움직임에 대해 "선거연령(18세)이 성년 연령(19세)과 다를 경우 혼란과 불명확성을 초래한다."며 "성년에 도달했다는 것은 권리와 의무를 동시에 부여받는다는 사회적 합의가 법률로서의 효력을 갖는다는 것을 의미한다. 그런데 아직 성숙하지 않았다고 판단한 미성년자에게 우리 국가사회의 운명과 미래를 결정하는 선거권을 행사하도록 하는 것은 모순일 뿐만 아니라 선거권의 가치를 폄훼하는 것"이라고 지적한 바 있다.

이러한 점에서 현재와 같은 탄핵정국 아래서 선거연령을 하향하자는 주장은, 특정 정파의 유·불리를 따지고 정치적 이해타산 관계를 미리 계산한 지극히 정치적인 포퓰리즘의 발로라 하지 않을 수 없다

1) 각 나라는 그 나라만의 특수한 역사, 정치, 문화적 환경이 있다.

이에 따라 일각에서는 OECD국가 중 18세 청소년에게 선거권이 없는 나라는 우리나라가 유일하다고 비판한다. 그러나 각 나라는 그 나라만이 처한 특수한 정치적 환경 등에 따라 국민의 참정권 행사 범위와 방법에 각각 다른 특성이 있다.

① 지금처럼 세계 유일의 분단국 상황, 그것도 민족이나 종교에 따른 분단이 아니라 단일 민족국가 내에서 거의 유일하게 정치적 이념(자유민주주의와 공산주의적 전체주의)에 따른 분단국으로,

② 그것도 동족상잔의 격렬한 전쟁을 거치면서 전쟁 핵무기 개발을 목전에 둔 세습독재 정권과 휴전상태의 임시적 평화가 아슬아슬하게 유지되는 상황에서,

③ 정치적, 이념적 갈등이 극심하고, 사회, 경제, 문화 전반에 걸쳐 정치우위, 정치과잉이 우려되는 우리나라 현실에서,

주로 고등학교 3학년에 해당하는 만 18세의 학생들에게 폭넓은 의미의 참정권을 인정하고 그 전제로서 공법상의 행위능력을 인정하는 것은 문제라고 하지 않을 수 없다.

* 그런 점에서, '독일의 안나 뤼어만은 19세에 국회의원에 당선되고, 미국 미시간주의 마이클 세션즈라는 고교 3년생이 학생이 미시간주 힐스데일 카운티 시장선거에 당선돼 오전까지는 학교에서 수업을 받고, 오후 시간에 시장 직무를 수행해 화제가 되었다. 인권 후진국이라는 북한조차 선거연령이 17세 이상인가 하면 오스트리아를 비롯한 아르헨티나와 오스트리아, 니카라과, 에콰도르, 브라질 등 6개국은 선거권행사 연령이 16세다.'라는 엉뚱한 사례를 드는 경우가 있는데, 과연 우리나라도 이에 따르는 것이 타당할 것인지, 학원을 정치의 영역으로 끌어들여 청소년들에게 정당설립, 정당가입, 공직출마 등 정당 활동을 하는 것을 허용할 것인지 오히려 되묻고 싶다.

2) 만 18세 청소년을 대상으로 하는 중등교육 현장의 정치 오염이 우려된다.

우리 청소년들의 배움터인 중등교육 현장에는 소위 진보 좌파적 성향을 가진, 심지어 일부에서는 종북 성향을 띄기도 하는 정치이념적인 전교조 및 소속 교사들이 이미 역사교육, 정치교육의 주도권을 장악하고 있는 현실을 외면해서는 아니 된다.

전교조 중심의 참교육, 민주교육, 역사교육, 통일교육, 인권교육을 통한 의식화 교육은 바로 학생들을 대상으로 하는 이념적 정치교육에 다름 아니다. 그들의 정치교육은 그 내용이 왜곡된 '민주시민교육'이라는 이름으로 중등교육 현장을 장악하고 있는 것이 우리 학원의 현실이다.

그들은 오래전부터 우리 역사가 '정의가 패배하고 기회주의가 득세'하였다는 식의 역사인식을 바탕으로, 학생들에게 부정적으로 왜곡된 현대사 중심의 역사교육을 하고 있다는 것은 최근의 국정교과서 사태, '올바른 역사교과서' 파동에서도 극명하게 드러난 바 있다.

앞으로 선거연령이 하향되면 학원의 정치화를 통하여 전교조를 중심으로 하는 이념적 극단 세력은 더욱 학생들을 정치도구화 할 것으로 우려된다.

* 특정한 정치 성향의 교사들이 학생들의 주요 관심사인 '내신성적' 평가권 등을 핑계로 학생들을 정치 현장으로 내몰고 이로 인하여 또 다른 부정선거의 시비가 발생하는 경우를 상상해 보라.

또한 과거 운동권 출신 세력 다수가 국회의원으로 출세하여 의회정치를 장악하고 있는 현실을 보고, 한참 공부에 몰두해야 할 학생들이 고달프고 힘든 학교공부보다 한탕주의에 빠져 과격한 정치운동에 더 열심히 나설 수 있다는 점도 간과할 수 없다.

* 거의 매년 되풀이 되는 대통령, 국회의원, 교육감, 지방자치단체 등 각종 선거와 그때마다 선거에 따른 정치활동에 학생들이 학업을 일시 중단하고 참정권을 내세우면서 지속적으로 나서는 것이 과연 타당한가.

3) 선거연령제한 제도는 19세 미만의 미성년자를 규제하기 위한 제도가 아니라 미성년자를 보호하기 위한 제도이다.

민법상 제한행위능력자(미성년자) 제도는 만 19세 미만의 미성년자의 권리를 제한하거나 규제하기 위한 제도가 아니라 미성년자를 보호하기 위한 제도이다.

특히 선거연령 제한은 만 19세 미만의 미성년자를 규제하기 위한 것이 아니 라 부정선거 시비 등 선거법위반, 거짓과 유언비어, 선전 선동이 난무하는 후진적 정치오염으로부터 미성년자를 보호하기 위하여 마련된 제도이다.

우리나라 현행 법제에서, 청소년에 대한 술과 담배의 판매금지 등 청소년을 유해 환경으로 보호하기 위하여 제정된 '청소년보호법'상의 청소년이나 아동과 청소년을 대상으로 하는 성범죄로부터 보호

하기 위하여 제정된 '아동청소년성의 성보호에 관한 법률'상 청소년, 반사회성 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정을 위하여 제정된 '소년법'상의 소년의 범위를 모두 민법상 미성년자 기준에 따라 19세 미만으로 정함으로써 만 18세의 미성년자를 청소년으로 보호하고 있는 것도 마찬가지 취지이다.

최근 탄핵정국의 촛불집회에서 공공연히 현행법상 고등교육이 아니라 중등교육과정에 속하는 고등학생, 나아가서 철없는 중학생에 이르기까지 광장에 나아가서 공공연히 '학생혁명'의 깃발을 내세우고 있는 현실에서, 자칫하면 극단적으로 대립하는 선거의 결과에 따라 만 18세의 미성년자이자 고3 학생들에게 정치자금법위반, 선거법위반 등의 험악한 굴레를 씌울 수 있다는 점도 간과할 수 없다.

이러한 청소년들을 상대로 '우리 청년들의 정치의식은 세계 최고인데 권리는 최저라서 부끄럽고 미안하다. 이제 정치가 제몫을 해야 한다.'거나 '낭랑 18세 투표권을 적극 촉구한다. 촛불광장에서 가장 빛났던 주역도 청소년이다.'라고 하는 것이야 말로 가장 달콤한 언사로 그들을 기만하는 선전 선동이고, 정치적 파퓰리즘이라고 하지 않을 수 없는 것이다.

4) 참정권에는 권리적 성격뿐만 아니라 의무적 성격도 있다.

국민주권을 기초로 하는 현대 민주주의국가에서, 참정권은 구체적으로 정치에 참여하고 투표를 할 수 있는 권리로서의 성격뿐만 아니라 주권자로서의 권리포기가 바람직하지 않다는 의미에서 의무로서의 성격도 무시될 수 없다.(그리스, 벨기에, 오스트리아, 이탈리아의 경우 헌법에 직접 선거의무를 규정하고 있다.)

더구나 참정권은 국가 내적 권리이므로 법률위임에 따라 실정법상 의무를 부과한다고 해서 위헌은 아니다. 실제로 국가에 따라서는 법률로써 선거참여의무를 부과하고 이를 위반할 경우 형벌을 가하는 예도 있다.(벌금을 부과하는 국가로는 호주, 벨기에, 그리스, 브라질 등이 있고, 룩셈부르크나 이집트는 징역형의 부과도 가능하다.)

그런 점에서도 18세의 미성년자인 청소년에게 선거권을 인정하자는 것은, 정치적 판단능력이 부족한 청소년을 형벌로써 규제할 수 있다는 또 다른 위험성을 안고 있는 것이다.

또한 국민이 권리와 이익을 받아 이를 향유할 수 있는 능력과 의무를 부담하여 이를 이행할 수 있는 능력은 엄연히 차이가 있을 수밖에 없으므로 법률로써 국민에게 의무를 부과할 경우에는 보다 신중해야 할 필요가 있다. 그런 점에서 선거연령 하향은 청소년에 대한 권리부여적인 성격만 있는 것이 아니므로 국민에 대한 일반적인 권리나 이익 부여보다 더욱 신중해야 할 것이다.

5) 참정권(선거권)은 국민으로서의 4대 의무와는 차원이 다르다.

일부에서는, '청소년이라도 18세가 되면 국민의 4대 의무인 교육·근로·납세·국방의무를 모두 진다. 18세 청소년들에게 의무는 부여하면서 선거권을 주지 않는 것은 의무와 권리의 불균형이다.'라고 주

장하는 등 그럴 듯한 말로 청소년들을 유혹하고 있다.

그러나 국민의 4대 의무 중 납세의무와 국방의무는 국가존립의 기초가 되는 가장 고전적인 의무로서 연령과 성별에 관계없이, 18세가 되기 전이라도 모든 국민이 법률에 따라 지게 되는 의무이다.(납세의무와 관련하여 모든 국민은 연령에 관계없이 어린 아이도 재산을 취득하거나 상속을 받으면 재산세, 취득세, 상속세 등을 납부해야 하고, 대한민국 국민은 모두 국방의 의무 - 직접적인 병력형성의무 외 간접적인 병력형성의무 및 군작전에 복종하고 협력할 의무 , 적국에 협조하지 않을 의무 등 -를 지게 된다. 다만 병역법상 여성을 제외한 모든 남성이 병역의무자가 되어 만 18세부터 병역준비역에 편입되지만, 병역의무자는 만 19세가 되는 해에 병역판정검사를 받아야 하므로 직접적인 병역의무는 성년이 되는 만 19세부터 부담하게 된다.)

또한 교육의무와 근로의무는 사회복지국가의 원리에 따라 새로이 도입된 것으로 연령에 관계없이 모든 국민이 지게 된다.(특히 교육의무의 주체는 피교육자인 학생이 아니라 친권자나 후견인과 같은 보호자이며, 근로의 의무는 법적 강제성이 없는 선언적인 헌법적 의무에 불과하다.)

그렇다면 국민의 4대 의무와 비교하여 18세 청소년들에게 선거권을 부여하자는 논리는 국민을 호도하는 정치권의 '아전인수' 또는 '견강부회'에 불과하고, 그럴 듯한 말로 청소년들을 유혹하여 지지를 얻기 위한 정치적 포퓰리즘에 다름 아닌 것이다.

6) 선거 연령 하향은 현행 법체계에 맞지 않는다.

현행법상 18세의 나이는 세계에서 거의 유일하게 치열한 입시전쟁 한가운데 놓인 고3 학생이 대부분이고, 민법상 미성년자이며, 관련 법률상 여러 가지 규제와 함께 실질적으로는 국가적인 보호를 받아야 할 청소년이고 소년에 해당하는 연령이다.

이러한 상황에서 선거법상 선거 연령만을 18세로 하향한다는 것은, 현행 법체계에도 맞지 않을 뿐만 아니라 정신적으로 미성숙한 18세의 미성년자를 기성세대의 오염된 정치판에 끌어 들임으로써 오히려 그들에게 여러 가지 새로운 위해를 가할 우려가 있다.

5. 헌법재판소의 위헌심판청구 기각 판결

2013. 7. 25. 헌법재판소는 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정하고 있는 공직선거법 제15조 제1항이 19세 미만인 사람의 선거권 및 평등권을 침해하는지 여부에 대하여 그렇지 않다고 판결하였는데, 그 요지는 다음과 같다.

- 공직선거법 제15조 위헌확인(전원재판부 2012헌마174, 2013.7.25.)

보통선거의 원칙은 일정한 연령에 도달한 사람이라면 누구라도 당연히 선거권을 갖는 것을 요구하

는데 그 전제로서 일정한 연령에 이르지 못한 국민에 대하여는 선거권을 제한하는바, 선거권 행사는 일정한 수준의 정치적인 판단능력이 전제되어야 하기 때문이다.

헌법 제24조는 "모든 국민은 '법률이 정하는 바'에 의하여 선거권을 가진다."라고 규정함으로써, 선거권 연령을 어떻게 정할 것인지는 입법자에게 위임하고 있다. 입법자는 우리의 현실상 19세 미만의 미성년자의 경우, 아직 정치적·사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나, 일상생활에 있어서도 현실적으로 부모나 교사 등 보호자에게 의존할 수밖에 없는 상황이므로 독자적인 정치적 판단을 할 수 있을 정도로 정신적·신체적 자율성을 충분히 갖추었다고 보기 어렵다고 보고, 선거권 연령을 19세 이상으로 정한 것이다.

또한 많은 국가에서 선거권 연령을 18세 이상으로 정하고 있으나, 선거권 연령은 국가마다 특수한 상황 등을 고려하여 결정할 사항이고, 다른 법령에서 18세 이상의 사람에게 근로능력이나 군복무능력 등을 인정한다고 하여 선거권 행사능력과 반드시 동일한 기준에 따라 정하여야 하는 것은 아니므로 선거권 연령을 19세 이상으로 정한 것이 불합리하다고 볼 수 없다.

따라서 선거권 연령을 19세 이상으로 정한 것이 입법자의 합리적인 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 19세 미만인 사람의 선거권 및 평등권을 침해하였다고 볼 수 없다.

(그밖에도 과거 헌법재판소는 선거권 연령을 '20세 이상'으로 규정한 선거법에 대하여도 여러 차례 같은 결정을 내린 바 있다.)

또한 가장 최근인 2014. 4. 24.에도 헌법재판소는 "19세 미만인 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 19세 이상으로 결정한 것"이라고 판결하였다.(헌재결 2014. 4. 24. 2012헌마287)

6. 결론

최근 야당 정치권을 중심으로 선거 연령의 만 18세 하향 움직임이 본격화 되고 있다. 그러나 이에 따른 정치적 포퓰리즘 논란도 만만치 않다. 정치권이 그러한 제대로 논란을 벗어나기 위해서는 먼저 초등교육/ 중등교육(주로 만 18세까지)/ 고등교육 등으로 조직된 우리나라의 교육편제를 근본적으로 개편할 필요가 있다.

또한 권리 주체로서 국민의 법률상 권리의무를 정하는 기본법인 민법의 성년 연령(만 19세)을 만 18세로 하향하는 조치와 함께 청소년보호법, 소년법, 아동청소년성의 성보호에 관한 법률 등 직접 관련된 법률의 개정을 선행한 다음 선거연령을 하향하는 것이야 말로 선거연령 하향에 따른 정치적

포퓰리즘 논란을 벗어나는 유일한 길이라고 할 것이다.(실제로 일본의 경우에도 2015년 선거연령을 18세로 하향 조정하면서 이에 맞추어 현재 민법상 성년의 연령도 20세에서 18세로 하향하는 민법개정 작업을 진행하고 있는데, 이는 선거권 연령만 인하할 경우 성년 연령과의 불일치가 초래할 수 있는 사회적 혼란과 영향력을 감안한 것으로 볼 수 있다.)

[주제발표 ②]

선거연령 18세로 인하 여부

최 창 렬
용인대 교수

1. 선거연령의 기본원칙

o 국민주권주의, 보통선거

- 헌법1조 국민주권주의
- 헌법 11조 '법 앞의 평등'의 관점에서 선거권의 확대는 필수적.
- 헌법 24조 '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다'
- 선거권 연령을 법률에 위임.
- 헌법 41조의 보통·평등·직접·비밀 선거의 원칙

o 선거연령의 제한은 그 나라의 역사와 전통, 국민의 의식수준, 정치의식, 교육수준 등에 따라 다름

o 원칙적으로 모든 국민에게 선거권 인정하는 보통선거의 원칙에 따라 비교법적 관점에서 선거연령 제한은 필요최소한에 그치는 게 원칙

2. 현행 선거법

o 2005년 공직선거법 개정에 따라 19세로 선거연령 인하

3. 선거연령 인하 필요성 대두

o 교육수준의 향상, 언론, SNS 등 미디어의 발달과 정보사회로의 진전, 민주화 진전 등 국민의 의식수준은 물론 사회적 환경 등의 변화에 따라 선거연령 인하 필요성 대두

o 외국의 입법례를 봐도 대부분 고등학교 졸업 연령인 18세를 기준으로 선거권 부여
(미국의 경우, 선거연령을 헌법에 명시하여 정략적 접근을 차단)

o 세계적 추세

- 232개국 기준, 18세 이하로 선거권 부여하는 국가는 215개국에 이름.(2013년 2월 15일 선거권 선거연령 기준 관련 의견 표명에 관한 국가인권위원회 상임위원회 결정문), 선진국·후진국 구분이 없음
- 상당수 국가들이 선거연령을 물질적 풍요로움과 상관없이 청소년을 중요한 국가구성원으로서 의사결정주체로 인정하는 추세 반영
- 압도적 다수의 국가가 18세를 기준으로 선거권 부여

o 헌법재판소의 선거권 연령 결정

19세 합헌 결정(2014년 4월 24일) “선거권 행사는 일정한 수준의 정치적 판단능력이 전제되어야 하는데, 입법자는 우리의 현실상 19세 미만의 미성년자의 경우, 아직 정치적 사회적 시각을 형성하는 과정에 있거나, 독자적인 정치적 판단을 할 수 있을 정도로 정신적 신체적 자율성을 충분히 갖추었다고 보기 어렵다.…… 다른 법령에서 18세 이상의 사람에게 근로능력이나 군복무능력 등을 인정한다고 하여 선거권 행사 능력이 반드시 동일한 기준에 따라 정하여야 하는 건 아니다. 따라서 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정한 것이 불합리하다고 볼 수 없다. 지방의회의원 등의 선거권 행사 연령을 19세 이상으로 정한 것이 입법자의 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 19세 미만인 사람의 선거권 등을 침해하였다고 볼 수 없다”

(참고) 헌재에서의 반대 의견

“선거권 연령이 19세 이상으로 조정된 이후 우리 사회는 엄청난 변화를 겪었고, 청소년을 포함한 국민의 정치적 의식수준도 크게 고양되어 중등교육을 마칠 연령의 국민은 독자적인 정치적 판단능력이 있다고 보아야 한다. 중등교육을 마치는 연령인 18세부터 19세의 사람은 고등학교 3학년 이라고 하더라도 취업문제나 교육문제에 지대한 관심을 갖게 되는 기간이므로 정치적 사회적 판단 능력이 크게 성숙하게 된다. 병역법 등 다른 법령들에서도 18세 이상의 국민은 국가와 사회의 형성에 참여할 수 있는 정신적 육체적 수준에 도달하였음을 인정할 수 있고 18세를 기준으로 선거권 연령을 정하고 있는 다른 많은 국가들을 살펴보아도 새로운 생활방식에 대한 습득력이 높고 사회적 변화에 대한 감수성이 풍부한 우리나라의 18세 국민이 다른 국가의 같은 연령에 비하여 정치적 판단능력이 미흡하다고 볼 수 없다. 선거권 행사 능력을 19세 이상으로 정한 지방의회의원 등 선거권 조항은 입법형성권의 한계를 벗어나 18세 이상 19세에 이르지 못한 국민의 선거권을 침해하였다”

4 . 청소년 선거권 제한의 논거와 부적합성

o 본질적으로 청소년은 성인보다 능력이 부족하고 미숙하기 때문에 적절한 정치적 판단능력과 식견이 없어 선거권 행사 부적합

o 성인과 청소년의 권리를 획일적으로 구분하여 성숙함과 미성숙함으로 구분하는 것은 인간의 발달 과정과 개인의 발달 정도를 무시하고 다양한 인간의 능력에 대한 폄하에 불과

o 즉 연령에 따른 구분은 그것의 주관성, 임의성이 작용할 뿐 실질적이고도 구체적인 권리배분의 형평성이나 공정성을 확보하기 어렵다.

o 이러한 획일적 연령기준은 판단능력이 존재하고 정신적으로 성숙한 다수 청소년의 권리를 희생시킬 수 있음

o 따라서 청소년의 개별적인 성숙 정도와 변화하는 사회상황에 따라 연령기준을 적합하게 재조정할 필요

o 인지능력, 도덕성, 자율성 등의 측면에서 청소년의 능력은 성인 수준에 도달하고 있다는 자료도 있음

o 청소년들도 그들의 삶에 대한 선택과 책임을 부여하는 것이 바람직하다는 인식의 확산, 청소년을 권리의 주체로 재정립시킬 필요

o 청소년을 보호와 간섭 및 타율적 대상으로 바라보지 말고, 자율적인 삶을 강조하고 합리적인 판단능력을 갖추어 사회적 자립을 준비하는 과정이 절실

- 민주주의의 역사는 선거권 확대의 투쟁의 역사
- 자유주의와 민주주의의 긴장과 보완의 관계
- 국민의 정치적 기본권 보장이라는 헌법 이념과 참정권 확대의 민주주의의 기본 원칙에 비추어 입법부에서 선거권 연령 기준의 하향 조정이 필요

o 18세 이상의 국민은 국가와 사회의 형성에 참여할 수 있는 정신적·육체적 수준에 도달하였음으로 전제로 국방의 의무와 운전면허를 허용하고 있음

- 헌법1조의 국민주권주의, 법 앞의 평등, 외국의 입법례
- 최근 박근혜·최순실 게이트에서 나타난 젊은 세대의 높은 정치적 관여도, 정치적 에너지의 활성화 등이 선거권 연령 인하로 연결된다면 투표율 제고로 이어지고, 정치참여 확대 계기
- 선거는 시민사회의 균열과 이해가 반영되는 정치과정의 핵심이며 대의민주주의의 꽃
- 따라서 가능한 많은 국민이 투표에 참여해야 하는 당위성.
- 단 여·야가 정치적 유·불리 때문에 공직선거법 개정이 가능하느냐는 별개의 문제
- 규범적 필요성과 사회적 당위
- 오히려 청소년들이 기성세대와 성인들에 비해 학연, 지연, 정치적 편견에서 자유로움

5. 선거권 확대의 역사와 관점

o 민주주의의 역사는 참정권 확대의 역사

o 남성의 보통선거권이 확립된 시기는 1900년대,

o 여성의 선거권이 보편화된 시기는 1920-1950년대

o 한국은 1948년 21세, 1950년에 20세,

o 2005년 여·야 합의 19세 선거연령 인하

o 당시 여당이었던 열린우리당의 18세 개정안과 한나라당의 20세 유지안의 타협의 산물.

- 2014년 헌법재판소가 헌법소원 심판청구 사건에 대해 합헌 결정

o 급속한 고령화로 젊은 층 유권자의 정치적 의사가 과소대표 되는 현상 시정 필요

- 선거연령 인하는 고령사회의 문제점을 완화시키는 효과
- 정치참여가 권리이며 동시에 의무

o 취직과 사회적 진출 등에서 청소년들이 아직 고교에 재학 중이라도 충분히 판단할 이성적

- 능력을 가지고 있다고 보아야 함

6. 현재 여·야의 입장

o 바른정당

- 새누리당에서 탈당 직후 선거연령 인하에 전향적 입장을 취하다가 다시 부정적으로 선회 (고3이기 때문에 부적합)

o 더불어민주당

- 민주주의의 확대란 면에서 바람직

7. 정치적 현실과 규범적 당위의 충돌

o 젊은 세대들의 정당지지 성향과 이념적 스펙트럼
(18세로 인하하면 유권자 63만 명 증가)

o 1997년 15대 대선과 2002년 16대 대선에서 39만 표, 57만 표 차로 승패 갈려 여·야에게 선거연령 문제는 최대로 민감한 이슈

o 젊은 세대의 지지성향이 야당계열지지 성향

- 50대 이상 세대가 보수성향의 정당지지 성향이 일반적 추세
- 따라서 보수성향의 정당은 젊은 세대의 선거권자 유입에 부정적
- 보수정당이 이러한 현실적 한계를 뛰어넘기 위한 개혁적 아젠다의 개발과 정책 및 입법을 통해 새로운 정치행태로 나아갈 때 젊은 세대의 지지도 견인할 수 있다는 보다 적극적 사고 필요

8. OECD 국가 중 거의 유일하게 19세를 고집하는 정치적 후진성

o 오스트리아 16세

o 미국·독일·프랑스·덴마크·영국·이태리·영국 터키·호주·일본(2015년 18세로 선거연령 낮춤) 등 18세

o 오스트리아(2007년 도입), 인도네시아, 수단 등 17세
(영국은 16세로 하향 논의 중)

o 한국 19세(2005년 도입)

- 말레이시아, 싱가포르(의무투표), 사우디아라비아 등 21세
- 2005년 19세로 선거연령 인하했음에도 보수계열의 정당이 선거에서 승리.
(여권이 선거의 유·불리에서 벗어나도 되는 이유임)

"선거연령 만18세 하향"

정치 포퓰리즘인가, 참정권 확대인가?

토 론

[토론 ①]

'선거연령 만18세 하향' 정치 포퓰리즘인가, 참정권 확대인가?

강 찬 호
중앙일보 논설위원

[토론 ②]

‘선거연령 만18세 하향’ 정치 포퓰리즘인가, 참정권 확대인가?

김 종 갑
국회입법조사처 입법조사관

바른사회시민회의
바른사회
CITIZENS UNITED FOR BETTER SOCIETY

서울시 중구 세종대로14길 38(북창동) 단암빌딩 별관 3층
Tel : 02-741-7660~2
Fax : 02-741-7663
http://www.cubs.or.kr