



문의 : 서채완 공동집행위원장 / E.mail : youthact2018@gmail.com

수 신 중앙선거관리위원회, 교육부, 제 원내정당
발 신 촛불청소년인권법제정연대
제 목 18세 선거권 시대, 청소년의 선거운동·정치활동의 자유 등에 대한 의견서
날 짜 2020. 01. 20.

18세 선거권 시대, 청소년의 선거운동·정치활동의 자유 등에 대한 의견서

1. 선거권과 선거운동 자유의 헌법적 의의

지난 12월 27일 만18세 이상으로 선거권 연령을 하향하는 「공직선거법」 개정안이 통과되었다. 이에 따라 다가오는 4월 15일 총선에서부터 만18세 이상 청소년들도 투표에 참여할 수 있게 되었다. 우리 사회 민주주의의 발전 정도나 선거권 연령에 관한 국제기준에 비추어 볼 때, 만18세 선거권 연령 하향은 늦었지만 우리 사회 민주주의 발전의 큰 진전이자 청소년 참정권 보장의 첫 걸음이 아닐 수 없다.

그런데 그러한 역사적인 첫 걸음을 떼기도 전 벌써부터 ‘교실의 정치판’ 등을 말하며 청소년의 정치 참여를 가로막고자 하는 목소리가 높다. 선거권 연령 하향을 반대해온 야당 및 일부 보수단체에서는 선거권 연령 하향 직후부터 학교에서의 선거운동을 일체 금지하는 법 개정을 주장하고 있으며, 일부 언론 역시 마치 현행법상으로 학교 현장에서 선거운동이 아예 허용되지 않거나 현행대로라면 큰 혼란이 일어날 것처럼 호도하고 있다.

그러나 헌법 제1조 국민주권 원리에서부터 비롯된 국민의 선거권 보장은 단지 투표일에 투표용지 한 장을 준다는 의미가 아니다. 선거권이 제대로 행사되기 위하여는 후보자에 대한 정보의 자유로운 교환이 필연적으로 요청되므로, ‘선거운동의 자유’는

‘선거권’ 행사의 전제 내지 ‘선거권’의 중요한 내용을 이루는 것이다.(헌재 1994. 7. 29. 93헌가4; 헌재 1995. 4. 20. 92헌바29; 헌재 2004. 4. 29. 2002헌마467; 헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124 참조 등)

또한 선거운동의 자유는 널리 선거 과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하다. 표현의 자유, 특히 정치적 표현의 자유는 선거 과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 되므로, 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판·집회·결사의 자유 보장 규정에 의해서도 특히 두터운 보호를 받는 것이다.(헌재 2009. 3. 26. 2006헌마526; 헌재 2016. 6. 30. 2013헌가1; 헌재 2018. 2. 22. 2015헌바124 참조)

이에 우리는 헌법의 국민주권 원리, 선거권과 선거운동 자유 보장의 의의 등에 기초하여 학교에서의 선거운동 또는 청소년이 주체가 된 선거운동, 청소년에 대한 선거운동에 대하여 다음과 같은 원칙과 기준을 제안하고자 한다.

2. 청소년의 선거운동 관련 원칙과 기준

(1) 만18세 청소년 또는 학생이라는 이유만으로 선거운동의 자유 등이 차별적으로 제한되어선 안 된다.

개정 「공직선거법」은 선거권 연령을 만18세로 하향함에 따라 선거운동을 할 수 있는 자의 연령 역시 만18세로 하향하였다.(「공직선거법」 제60조 제1항 제2호)¹⁾ 이에 따라 현재 만18세 청소년의 선거운동은 만19세 이상인 자와 동일하게 보장되는 것이 원칙이므로, 선거권을 가진 만18세 유권자가 청소년 또는 학생이라는 이유만으로 부당하게 제한되어서는 안 될 것이다. 이는 선거운동 외에도 일상적으로 정당에 관한 홍보, 정당 가입 권유 등 정당 활동의 경우에도 마찬가지이다. 그리고 학생의 정치활동을 금지하는 다수 학교의 학칙²⁾은 헌법 및 국제인권규범, 상위법령에 반하여 효력

1) 제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다. 다만, 제1호에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자인 경우와 제4호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사람이 예비후보자·후보자의 배우자이거나 후보자의 직계존비속인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자. 다만, 제15조제2항제3호에 따른 외국인이 해당 선거에서 선거운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
2. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다.)

이 없음이 다시 확인되었으므로 향후 폐지·개정되어야 할 것이다. 또한 아래와 같은 구체적 선거운동에 대해서는 적극적으로 보장되어야 할 것이다.

아래

- 선거운동기간 여부를 불문하고 단순한 투표참여 권유 활동 (「공직선거법」 제58조 의2)
- 선거운동기간 여부를 불문하고 ‘온라인상에서’ 특정 정당 또는 후보자를 지지 반 대하는 등의 선거운동을 하는 것 (「공직선거법」 제59조)
- 선거운동기간 중 특정 후보를 지지하거나 반대하는 의견을 표현하는 것 (「공직선 거법」 제58조, 제59조, 제60조)
- 선거운동기간 중 후보자 등이 지정한 만18세 유권자가 공개된 장소에서 후보자를 위해 연설, 대담하는 것 (「공직선거법」 제79조 제2항)
- 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지 호소 (「공직 선거법」 제106조 제2항)

(2) 오히려 만18세 미만의 자의 선거운동이 금지됨으로 인해 발생하는 불합리한 점 들을 개선해야 한다.

개정 「공직선거법」은 선거운동을 할 수 있는 자의 연령을 종래 만19세에서 만18세 로 하향하였으나, 여전히 만18세 미만의 자의 선거운동을 금지하고 있다.(「공직선거 법」 제60조 제1항 제2호) 그러나 이와 같이 만18세 미만의 자의 선거운동이 금지됨

2) 정치활동 금지 학칙의 예시

[부산광역시 부산고등학교 학생회 회칙 중]

제5조(금지 활동) 이회는 불법 단체나 정당 또는 정치적 목적을 지닌 사회단체에 가입하거나 활 동을 할 수 없으며, 학교장의 행정 사항에 간여할 수 없다.

[서울특별시 당산중학교 학생선도규정 중]

· 사회봉사 대상

6. 학교장의 허가 없이 외부 행사에 출품, 출연 또는 참가하여 학교의 명예를 훼손시킨 자

· 사회봉사 및 특별교육 이수 대상

1. 허가 없이 단체나 서클을 조직하였거나 이에 가입한 자

6. 학교 질서를 문란 시킬 목적으로 학생들의 모임을 꾀한 자

· 특별교육 이수 대상

11. 외부의 불순 세력에 가입 또는 연계되어, 불순 행위나 정치성을 띤 활동을 한 자

12. 불온 문서를 고의로 은닉했거나 탐독 또는 제작, 게시, 낙서 및 살포한 자

16. 학생을 선동하여 학교 질서를 문란 시키거나, 집단행동을 주동 또는 이에 동조한 자

[세종특별자치시 고운고등학교 학생생활지도규정 중]

· 출석정지 대상

학생의 신분에 어긋난 정치에 관여한 학생

[울산광역시 화암고등학교 학생생활규정 중]

· 학교내봉사, 사회봉사, 특별교육이수, 출석정지, 퇴학처분 대상

정치에 관여하거나 사상이 불온하거나, 또는 반국가적 이적 행위를 한 학생

으로써 오히려 여러 가지 문제가 발생할 수 있다.

예컨대 고등학교의 한 교실 내에서도 생일이 지나 만18세인 학생은 특정 후보자를 지지, 비판할 수 있는 반면, 생일이 지나지 않아 만17세인 다른 학생은 특정 후보자를 지지, 비판할 수 없다. 현행 「공직선거법」상 생일이 지나지 않아 만17세인 학생의 행위는 법 위반이 될 수 있기 때문이다. 같은 학년, 같은 교실에서도 생일에 따라 법 위반 여부가 달라지는 웃지 못할 상황이 되는 것이다.

또한 만18세 학생은 선거운동을 할 수 있는 자임에도 불구하고 그들이 포함된 학생회, 동아리 등에서는 정당 후보자를 초청하여 정책을 듣는 대담·토론을 개최할 수 없다. 현행 「공직선거법」은 구성원의 과반이 선거운동을 할 수 없는 사람으로 이루어진 단체의 선거운동을 금지하고 있기 때문이다.

덧붙여, 과거 중앙선거관리위원회는 선거일에 성년에 달하여 선거권이 있는 자라도 선거운동 당시에 미성년자이면 선거운동을 할 수 없다고 유권해석을 한 바 있는바, 이러한 중앙선거관위 유권해석에 따르면 선거권이 있는 만18세 청소년이라 하더라도 선거운동을 하는 시점에서 만18세 미만이면 선거운동을 할 수 없으므로, 이 역시 매우 불합리한 일이 아닐 수 없다.

이러한 이유로 실제 외국의 경우 선거운동 연령을 법으로 정하고 있는 예를 찾아보기 어렵다. 따라서 청소년의 자유로운 의견 표현과 토론, 정치 참여를 가로막는 「공직선거법」상 선거운동 연령 제한 규정 역시 폐지 또는 개정되어야 할 것이다.

(3) 후보자의 만18세에 대한 선거운동 문제

일각의 오해와 달리, 현행 「공직선거법」상으로도 선거권이 없는 만18세 미만의 자를 ‘대상으로 한 선거운동’이 금지되고 있지는 않다. (「공직선거법」 제60조는 만18세 미만의 자가 ‘주체가 되어 하는 선거운동’을 금지하고 있을 뿐이며, 「공직선거법」 제85조3)는 ‘교육적인 특수관계에 있는’ 만18세 미만의 자에 대하여 ‘교육상의 행위를

3) 제85조(공무원 등의 선거관여 등 금지) ① 공무원 등 법령에 따라 정치적 중립을 지켜야 하는 자는 직무와 관련하여 또는 지위를 이용하여 선거에 부당한 영향력을 행사하는 등 선거에 영향을 미치는 행위를 할 수 없다.

②공무원은 그 지위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다. 이 경우 공무원이 그 소속직원이나 제53조제1항제4호부터 제6호까지에 규정된 기관 등의 임직원 또는 「공직자윤리법」 제17조에 따른 취업심사대상기관의 임·직원을 대상으로 한 선거운동은 그 지위를 이용하여 하는 선거운동으로 본다.

③누구든지 교육적·종교적 또는 직업적인 기관·단체 등의 조직내에서의 직무상 행위를 이용하여 그

이용한 선거운동'을 금지하고 있다.)

다만, 후보자의 '학교 내에서의 선거운동'은 일부 제한되고 있다. 판례에 따르면, 후보자가 학교 내 행정실 등을 방문하여 명함을 배부하는 것은 「공직선거법」 제106조⁴⁾에서 금지하고 있는 호별 방문에 해당하므로(대법원 판례 2014도17290), 후보자의 학교 내에서의 선거운동은 이미 제한되고 있다고 볼 수 있다. 또한 학교의 경우 일반적으로 학교장의 허가 없이 외부인의 출입이 제한되므로, 추가 입법 없이도 학교장의 권한에 의해 학내 연설이나 대담 등의 행위는 제한될 수 있다. 이와 같이 현행 「공직선거법」 등에 의해서도 이미 후보자의 학교 내 선거운동은 상당 부분 제한되고 있으므로 이를 제한하기 위한 추가 입법이 필요한 것인지는 의문이다. 오히려 후보자의 교내 연설이나 대담을 전면적으로 금지하기보다는 학교구성원들의 합의와 합리적 절차에 따라 후보자의 학내 연설이나 대담을 할 수 있도록 함으로써 학생들의 자치활동 및 정치참여활동을 보장하는 방안을 고민해야 할 것이다.

한편, 학교 내부에서 하는 선거운동이 아닌 '인근 통학로 등 학교 외부에서의 선거운동'은 허용되어야 마땅하다. 일각에서는 '면학분위기 조성'을 이유로 학교 인근에서의 선거운동도 제한해야 한다고 주장하나, 면학분위기 조성을 위해서라면 주거의 평온을 보장하기 위한 소음 규제⁵⁾ 등으로 족하며, 고등학교 인근을 대학교 인근과 달리 취급할 이유가 없다. 결국 학교 내뿐만 아니라 인근 통학로 등 학교 외부에서의 선거운동까지 포괄적으로 금지하는 것은 최대한 보장되어야 할 선거운동의 자유를 침해하는 결과에 이르게 된다.

따라서 입법 보완이라는 명목으로 학교 내외를 불문한 선거운동을 포괄적으로 금지하는 것은 만18세로의 선거권 연령 하향 취지에 전혀 부합하지 않는다 할 것이다.

구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 하거나, 계열화나 하도급 등 거래상 특수한 지위를 이용하여 기업조직·기업체 또는 그 구성원에 대하여 선거운동을 하거나 하게 할 수 없다.
④누구든지 교육적인 특수관계에 있는 선거권이 없는 자에 대하여 교육상의 행위를 이용하여 선거운동을 할 수 없다.

4) 제106조(호별방문의 제한) ①누구든지 선거운동을 위하여 또는 선거기간중 입당의 권유를 위하여 호별로 방문할 수 없다.
②선거운동을 할 수 있는 자는 제1항의 규정에 불구하고 관혼상제의 의식이 거행되는 장소와 도로·시장·점포·다방·대합실 기타 다수인이 왕래하는 공개된 장소에서 정당 또는 후보자에 대한 지지를 호소할 수 있다.
③누구든지 선거기간중 공개장소에서의 연설·대담의 통지를 위하여 호별로 방문할 수 없다.

5) 헌법재판소는 2019년 12월 27일 공직선거법 중 선거운동에서 후보자들의 확성기 사용을 허용하면서도 소음 규제 기준을 정하지 않은 법 조항에 대해 헌법불합치 판결을 내린 바 있어(2019.12.27.자 2018헌마730) 공직선거법에 소음 기준 등이 곧 도입될 것으로 예상된다.

3. 선거권 연령 하향 이후 입법 과제들

선거권 연령이 만18세로 개정되었으나, 청소년 참정권 보장을 위하여 개정되어야 할 입법 과제들은 여전히 많이 남아 있다.

(1) 주민발의, 주민투표, 국민투표에서의 투표권 및 발의 참여권 연령 제한 완화

현행 「지방자치법」, 「주민투표법」, 「국민투표법」은 주민발의, 주민투표, 국민투표에서의 투표권 및 발의 참여권을 연령 기준을 만19세 이상으로 규정하고 있다. 「공직선거법」 개정의 취지를 고려하여 주민발의, 주민투표, 국민투표 등도 만18세 또는 그 이하로 연령 기준을 하향 조정하는 것을 추진해야 한다. 주민발의의 경우, 현재 연령 기준을 만18세로 하고 주민발의의 장벽을 낮춘 「주민조례발안에 관한 법률」이 정부 발의되어 있으므로, 해당 법률안을 통과시키는 등으로 조속한 처리가 가능하다.

(2) 선거운동, 정당 당원 및 발기인 자격 연령 제한 폐지

현행 「공직선거법」과 「정당법」에서는 선거운동과 정당 당원 및 발기인의 자격을 각각 만18세와 ‘국회의원 선거권이 있는 자’로 제한하고 있다. 그러나 선거운동 연령 제한은 만18세 미만 청소년의 정치적 표현의 자유를 박탈하는 것일 뿐만 아니라, 앞서 살펴본 것처럼, 같은 학교, 같은 교실에서도 생일에 따라 법 위반 여부를 달라지게 하거나 선거운동을 할 수 있는 만18세 청소년의 선거운동의 자유도 제약하는 결과를 초래하는 등 여러 가지 불합리한 점을 야기한다. 또한 정당 당원 등의 자격을 선거권이 없는 만18세 미만 청소년에게선 박탈하는 것은 국민의 기본권인 결사의 자유를 침해하는 것이다. 이와 같이 선거운동 및 정당 가입 연령을 법률로 제한하는 것은 세계적으로 그 입법례를 찾기 어려운 바, 폐지되어야 마땅하다.

(3) 피선거권 연령(만25세)의 하향 추진

선거권과 피선거권은 민주주의 정치에서 동전의 양면과 같은 관계이다. 또한 피선거권이 제대로 보장되지 않는 상황에서 선거권 행사는 그 의미가 퇴색될 수밖에 없다. 특히 「공직선거법」상 선거권 연령은 시대의 흐름에 따라 조금씩 하향되었지만, 피선거권 연령은 1948년 3월 17일 미군정이 제정한 「국회의원선거법」에서 만25세로 정한 이래 지금까지 단 한 번도 개정되지 않았다. 선거권 연령 하향을 통해 청년 내

지 청소년의 정치 참여가 확대되어 왔음에도 불구하고 정작 이들이 자신들과 동일한 세대로서의 대표자를 선출할 수 있는 기회는 70여 년 동안 주어지지 않은 셈이다. 실제 캐나다, 독일, 영국, 프랑스 등에서는 이미 피선거권 연령을 18-23세로 정하고 있다. 따라서 청소년의 정치 참여를 실질적으로 확장시키기 위해서는 현재 만25세인 피선거권 연령의 하향도 동시에 이루어져야 할 것이다.

4. 우리의 요구 사항

지난 1월 10일 중앙선거관리위원회는 국회의장(법제사법위원장, 행정안전위원장) 및 교섭단체 구성 정당 대표자에게 공문을 보내, 선거권 연령 하향에 따른 입법 보완 논의를 요청했다. 중앙선거관리위원회는 “고등학교의 정치화 및 학습권·수업권 침해 등 교육 현장의 혼란이 우려됨에 따라 관련 조항에 대한 입법 보완 논의도 필요하다”고 취지를 밝혔다. 국민의 선거 참여를 촉진시키고 지원해야 할 중앙선거관리위원회가 ‘학교 정치화’, ‘교육 현장의 혼란’ 등 선거권 연령 하향과 청소년 참정권 확대의 의의를 훼손하는 과장된 표현을 사용한 점에 대해 우리는 깊은 유감을 표한다. 이에 중앙선거관리위원회는 향후 학교에서의 선거운동 또는 청소년의 선거운동 관련 지침을 마련함에 있어, 선거운동의 자유가 곧 선거권의 전제이자 핵심 내용이라는 헌법재판소의 판시를 유념하여 청소년 또는 학생이라는 이유만으로 선거운동의 자유를 제한하지 않도록 해야 할 것이다.

나아가, 우리는 국회에 대해서도 요구한다. 중앙선거관리위원회는 초·중등학교 내에서 후보자 명함 배부, 공개장소 연설·대담 등의 ‘금지 여부’에 대한 논의를 요청한 것이지 ‘금지’ 자체를 요청한 것이 아님을 국회는 유의하고 중앙선거관리위원회 입법 보완 요청을 빌미로 청소년의 정치적 자유를 제한하는 법 개정을 추진해선 안 될 것이다. 오히려 앞서 살펴본 바와 같이 만18세 선거권과 청소년 참정권을 실질적으로 보장하기 위한 관련 입법 과제들을 조속히 검토하고 이에 대한 개정 작업을 시작해야 할 것이다.

마지막으로, 우리는 교육부에 요구한다. 교육부는 학생의 인권을 보장하기 위하여 개정 「공직선거법」과 헌법 및 국제인권규범 등에 반하여 학생의 정치활동을 금지하고 있는 현행 학교의 학칙들을 전수조사하여 이를 폐지, 개정케 해야 한다. 또한 교육부·교육청들은 만18세 선거권 도입을 계기로 학교에서의 선거 교육을 준비하고 있다고

알려졌다. 선거 교육 역시 단순히 선거에 대한 정보 전달에 그쳐서는 안 되고, 금지와 규제에 초점을 맞춘 교육이 되어서도 안 되며, 정치 참여와 선거의 의미를 풍부하게 이해하고 참정권 행사를 장려하는 권리 중심의 교육이 되어야 한다. 교육부는 이러한 조치들을 통해 학교 현장에서 보다 더 많은 학생들이 정치에 참여할 수 있는 학교 문화를 만드는 데 힘써야 할 것이다.