



제392회국회(임시회)
제3차 정치개혁특별위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

- 용혜인의원 대표발의(의안번호 제2100828호) 등
공직선거법 일부개정법률안 9건
〈피선거권 연령 하향에 관한 사항〉

2021. 12.

정치개혁특별위원회

전문위원 장지원

목 차

[용혜인의원안], [김미애의원안], [황보승희의원안], [장경태의원안],
[윤준병의원안], [이은주의원안], [노웅래의원안], [김기현의원안],
[김민철의원안]

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	4
III. 검토의견	13
1. 피선거권 연령 하향 조정	13
2. 정당의 청년후보자 의무추천 등	25
3. 청년·장애인후보자 기탁금 인하 및 기탁금 반환요건 완화	32
4. 최고득표자가 복수인 경우의 당선인 결정방식 변경	38

[용혜인의원안], [김미애의원안], [황보승희의원안], [장경태의원안], [윤준병의원안], [이은주의원안], [노웅래의원안], [김기현의원안], [김민철의원안]

I. 제안경위

1. 용혜인의원안

가. 제 안 자 : 용혜인의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2020. 6. 22.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

2. 김미애의원안

가. 제 안 자 : 김미애의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2020. 6. 24.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

3. 황보승희의원안

가. 제 안 자 : 황보승희의원 등 12인

나. 제 안 일 : 2021. 1. 12.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

4. 장경태의원안

가. 제 안 자 : 장경태의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 7. 23.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

5. 윤준병의원안

가. 제 안 자 : 윤준병의원 등 11인

나. 제 안 일 : 2021. 8. 11.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

6. 이은주의원안

가. 제 안 자 : 이은주의원 등 13인

나. 제 안 일 : 2021. 8. 17.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

7. 노웅래의원안

1. 제 안 자 : 노웅래의원 등 10인

2. 제 안 일 : 2021. 11. 10.

3. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

8. 김기현의원안

가. 제 안 자 : 김기현의원 등 103인

나. 제 안 일 : 2021. 11. 12.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

9. 김민철의원안

가. 제 안 자 : 김민철의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2021. 11. 12.

다. 회 부 일 : 2021. 12. 22.

Ⅱ. 제안이유 및 주요내용

1. 용혜인의원안

대한민국 헌법은 모든 국민은 법 앞에 평등하며 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 적시함. 특히 선거권 및 피선거권 등의 정치적 권리는 민주주의 사회 시민으로서 누려야 할 기본권이라 할 수 있음.

지난해 12월 선거 연령을 만 19세에서 만 18세로 낮추는 공직선거법 개정안이 통과됨에 따라 청소년 참정권 확대가 기대되는 가운데 청소년의 정치참여를 보다 폭넓게 보장하기 위해서는 피선거권의 연령 역시 하향조정해야 한다는 목소리가 높아지고 있음.

한편 해외의 경우 피선거권의 최저연령을 독일·스웨덴 18세, 영국 21세로 제한하는 등 청년의 정치적 권리를 키울 수 있는 토대를 마련하는 가운데 한국의 정치환경 역시 변화를 요구받고 있음.

이에 국회의원 및 지방의회의원·지방자치단체의 장의 피선거권을 25세로 상정한 현행법을 18세로 하향하여 다양한 사회 구성원의 참여라는 민주주의의 가치에 부합함과 동시에 청년의 정치참여 기회를 넓히고자 함(안 제16조제2항 및 제3항).

2. 김미애의원안

현행법은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권 역시 25세 이상의 국민으로 한정하고 있으나, OECD 36개국 중 31개국이 국회의원(양원제 국가 중 일부 상원 제외) 피선거권을 18~21세로 정하고 있으며, 독일 등 실제 다수의 20대 초반 청년들이 선거를 통해 선출되어 훌륭하게 정치활동을 다수 이어가고 있음에도 우리나라는 48년도 최초 정한 그대로 현재까지 유지하며 합리적 이유없이 선거에 출마할 권리를 제한하고 있음.

이에 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권을 21세로 낮추고자 함(안 제16조제2항·제3항).

3. 황보승희의원안

현행법은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 선거권을 18세 이상인 사람에게 부여하면서도, 그 피선거권은 25세 이상인 사람에게 부여하고 있음.

피선거권 연령 하한을 25세로 설정한 해당 규정은 1994년 「공직선거및선거부정방지법」이 제정된 이후 현재까지 개정이 이루어진 바 없는데, 당초 피선거권 연령 기준이 마련될 당시에 비하여 국민의 교육 수준이 향상되고 정치적·사회적 문제에 대한 관심이 증가하였다는 점을 고려할 때, 피선거권 연령의 하한을 낮추어 청년 세대

의 참정권을 보장할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권 연령을 현행 25세 이상에서 19세 이상으로 하향조정함으로써, 국민의 정치 참여를 제고하려는 것임(안 제16조제2항 및 제3항).

4. 장경태의원안

「대한민국헌법」 제11조에는 모든 국민은 법 앞에 평등하며, 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다고 명시되어 있음.

현행법은 연령이나 장애 여부와 관계없이 선거별로 기탁금을 정하고 있고, 당선, 사망 또는 득표수 비율에 따라 반환하고 있음.

기탁금은 무분별한 후보자 난립, 선거의 과열·혼탁을 방지하며 선거과정에서 발생하는 불법 행위에 대한 과태료 등을 사전에 확보하는 기능을 함.

그러나 경제력 및 사회적 기반이 취약한 청년·장애인후보자의 경우에는 기탁금 규정이 정치참여에 대한 장애물로 작용 될 수 있다는 문제점이 제기되고 있음.

또한, 해외 주요국에서는 피선거권의 연령을 하향하여 청년의 정치 참여를 확대하기 위한 개선이 이뤄지고 있어 우리나라도 피선거권과 선거권 연령이 일치하도록 18세로 하향할 필요가 있음.

이에 청년·장애인후보자의 기탁금액을 하향하고 그 반환요건을 완

화하며, 피선거권을 18세로 하향하여 청년·장애인의 정치참여를 확대하고자 함.

5. 윤준병의원안

현행법은 선거권을 18세 이상 국민에게 부여하고 있으며, 국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권은 25세 이상 국민에게 부여하고 있음.

피선거권은 선거권과 함께 대의제 민주주의에서 국민주권을 실현하는 가장 직접적이고 핵심적인 권리임. 그러나, 지난 2019년 12월 27일 선거권의 연령을 19세 이상에서 18세 이상으로 하향조정하도록 하는 내용의 개정이 이루어지는 과정 속에서도 피선거권의 연령은 25세로 유지되어 청년의 정치적 권리를 보장하고 정치 참여를 확대할 수 있도록 피선거권을 하향 조정해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

한편 국회입법조사처에 따르면 제21대 국회의원선거의 당선인 중 30세 미만 국회의원이 2명, 40세 미만 국회의원이 13명으로 청년의원 비율이 낮은 국가에 속함. 이와 같은 청년의 낮은 대표성은 다양한 청년문제의 해결에 관한 정치적 의사결정 과정에서 청년의 의견이 제대로 반영되지 못하는 문제를 야기할 수 있다는 점에서 개선의 목소리가 있음.

이에 개정안은 국회의원과 지방의회의원 및 지방자치단체의 장 선

거의 피선거권 연령을 20세 이상으로 하향 조정하고, 정당이 비례대표국회의원선거와 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 10% 이상을 청년으로 추천하도록 하고, 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구 총수의 100분의 10 이상을 청년으로 추천하도록 노력하도록 하는 등 청년에 대한 후보자 추천 할당제를 도입함으로써 청년의 정치 참여를 활성화하려는 것임(안 제16조제2항·제3항 및 제47조제3항 등).

6. 이은주의원안

현행법은 국회의원 및 지방자치단체의 장과 의원에 출마할 수 있는 연령자격으로 만 25세를 규정하고 있음.

그러나 연령 제한 규정은 청년들의 적극적 정치 참여와 이를 통한 정치 변화를 가로막는 명백한 봉쇄조항이라는 비판이 있음.

국민주권의 핵심은 치자와 피치자의 일치성, 치자의 민주적 대표성임. 국민이 선거에 입후보할 자유는 민주주의 국가에서 마땅히 피선거권(공무담임권)으로 보장되어야 하는 기본권이자 민주주의의 실현을 위한 가장 중요한 자유와 권리이며, 이를 법률로 규제할 경우 합리적인 이유가 있어야 함.

그러나 명백하게 정치적 판단능력을 가지고 있고 선거권자이기도

한 국민들에 대하여 단지 연령을 기준으로 엄격히 제한하여 입후보할 수 없게 하는 것은 민주주의 헌법 정신에 비추어 입법 재량에 벗어나는 것임. 또한 민주주의 제도와 권력 구성의 핵심인 보통선거의 원칙에 비추어 보아도 피선거권 연령 제한 규정을 둘 경우에는 최소한에 그쳐야 함.

이에 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장 등 선출직 공무원의 피선거권 연령을 선거권이 있는 연령으로 낮추어 선거권이 있는 시민들의 공무담임권을 폭넓게 보장하고 민주주의 발전에 기여하고자 함(안 제16조제2항 및 제3항).

7. 노응래의원안

제안이유

최근 청년의 정치참여 필요성이 높아지고 있음. 현행 공직선거법상 선거권 연령은 18세인데 반해 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장 피선거권 연령은 25세로 청년의 정치참여에 걸림돌이 되고 있음.

뿐만 아니라 지역구국회의원, 지역구지방의원, 지방자치단체장의 당선인 결정시 최고득표자가 2인 이상인 때에는 연장자를 당선인으로 결정하도록 하여 장유유서 선거법이라는 지적이 제기되고 있음.

참고로 OECD회원국 36개 국가 중 국회의원 피선거권 18세를 채

택한 국가는 총 21개국으로 회원국 중 58%(하원 기준)이며, 30세 이하 국회의원 비율이 높은 덴마크(41.3%), 핀란드(36.0%), 노르웨이(34.9%), 스웨덴(34.1%), 네덜란드(33.3%)가 모두 피선거권을 18세로 하고 있음.

이에 국회의원, 지방의회의원, 지방자치단체장의 피선거권 연령을 18세로 낮추고, 최고득표자가 2인 이상인 때에는 추첨으로 당선인을 결정하도록 하여 나이에 의한 정치적 차별을 없애고 청년의 활발한 정치참여를 가능하게 하고자 함.

주요내용

- 가. 국회의원 피선거권을 18세 이상의 국민으로 함(안 제16조제2항).
- 나. 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권 연령을 18세 이상으로 함(안 제16조제3항).
- 다. 지역구국회의원선거에서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 추첨을 통해서 당선인을 결정함(안 제188조제1항).
- 라. 지역구지방의회의원 선거에서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 추첨을 통해서 당선인을 결정함(안 제190조제1항).
- 다. 지방자치단체장 선거에서 최고득표자가 2인 이상인 때에는 추첨을 통해서 당선인을 결정함(안 제191조제1항).

8. 김기현의원안

현행법은 국회의원 및 지방자치단체장 및 지방의회의원에 출마할 수 있는 피선거 연령 자격을 25세로 규정하고 있음.

피선거권은 선거권과 함께 민주주의에서 국민주권을 실현하는 가장 핵심적인 권리임. 그러나 지난 2019년 「공직선거법」이 개정되어 선거권 연령이 19세 이상에서 18세 이상으로 조정되었음에도 불구하고, 피선거권 연령은 25세로 유지되어 청년의 정치적 권리와 참여가 제대로 보장되지 않고 있다는 지적이 제기되어 왔음.

또한, 국민이 국가나 지방자치단체 기관의 구성원이 되어 공무를 맡을 수 있는 공무담임권은 헌법상 권리로서 이를 법률로 규제할 경우 합리적인 이유가 있어야 함.

그러나 정치적 행위능력을 명백히 인정받아 선거권을 부여받은 일부 국민을 단지 연령을 이유로 입후보 자격을 원천 차단하는 것은 헌법 정신에 비추어 보아도 입법 재량에서 벗어났다고 할 수밖에 없음.

이미 국외 주요 선진국들은 피선거권을 18세 이상으로 하여 국민의 참정권과 공무담임권을 폭넓게 인정하고 있음.

이에 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권 연령을 현행 25세 이상에서 선거권 연령과 동일한 18세 이상으로 조정함으로써, 국민의 정치참여를 실질적으로 보장하고 민주주의 발전에 기여하고자 함(안 제16조제2항 및 제3항).

9. 김민철의원안

민주주의 발전의 역사는 참정권 확대의 역사와 그 궤를 함께 함. 이는 민주주의라는 정치체계가 보다 많은 주권자의 다양한 의견이 국가의사결정 과정에 적극적으로 반영되도록 함으로써 완성되기 때문이라고 볼 수 있음. 우리나라도 선거 가능 연령을 18세로 하향 조정하여 선거권을 행사할 수 있는 국민의 범위를 확대해왔음.

현행법은 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권 역시 25세 이상의 국민으로 한정하고 있으나, 이는 피선거권이 대표를 선출하는 선거경쟁에 자유롭게 참여하여 자신의 정치적 견해를 개진하거나 자신이 속한 정치적 집단 또는 자신의 특수성으로 대표할 수 있는 집단의 민주주의 과정에서의 참여를 보장하는 것을 침해하고 있음.

OECD 36개국 중 31개국이 국회의원(양원제 국가 중 일부 상원 제외) 피선거권을 18~21세로 정하고 있으며, 독일 등 실제 다수의 20대 초반 청년들이 선거를 통해 선출되어 훌륭하게 정치활동을 다수 이어가고 있음에도 우리나라는 48년도 최초 정한 그대로 현재까지 유지하며 합리적 이유없이 선거에 출마할 권리를 제한하고 있음.

이에 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권을 선거권과 동일하게 맞추려는 것임(안 제16조제2항·제3항).

Ⅲ. 검토의견

1. 피선거권 연령 하향 조정

현행법은 25세 이상의 국민에게 국회의원·지방의회의원 및 지방자치단체장의 피선거권을 부여하고 있음.

용혜인의원안, 장경태의원안, 노웅래의원안, 김기현의원안은 피선거권 연령을 최소 18세로, 황보승희의원안은 최소 19세로, 윤준병의원안은 최소 20세로, 김미애의원안은 최소 21세로 각각 하향하려는 것임.

이은주의원안과 김민철의원안은 피선거권 제한 연령을 선거권 제한 연령과 연동함으로써 피선거권 연령을 최소 18세로 하향하려는 것임.

현행	용혜인의원안 장경태의원안 노웅래의원안 김기현의원안	김미애의원안	황보승희의원안	윤준병의원안	이은주의원안 김민철의원안
제 16 조 (피 선거 권)	제 16 조 (피 선거 권)	제 16 조 (피 선거 권)	제 16 조 (피 선거 권)	제 16 조 (피 선거 권)	제 16 조 (피 선거 권)
① (생략)	① (현행과 같음)	① (현행과 같음)	① (현행과 같음)	① (현행과 같음)	① (현행과 같음)
② 25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.	② 18세- ----- ----- ----- ----- -----	② 21세 -- ----- ----- ----- ----- -----	② 19세- ----- ----- ----- ----- -----	② 20세- ----- ----- ----- ----- -----	② 국회의원의 선거권이 있는 연령에 해당하는- ----- ----- ----- ----- -----

	-----.	-.			-.
③ 선거	③ -----	③ -----	③ -----	③ -----	③ -----
일 현재	-----	-----	-----	-----	-----
계 속 하	-----	-----	-----	-----	-----
여 60일	-----	-----	-----	-----	-----
이 상 (公	-----	-----	-----	-----	-----
務로 外	-----	-----	-----	-----	-----
國에 派	-----	-----	-----	-----	-----
遣 되 어	-----	-----	-----	-----	-----
選 舉 日	-----	-----	-----	-----	-----
전 60日	-----	-----	-----	-----	-----
후에 귀	-----	-----	-----	-----	-----
국한 者	-----	-----	-----	-----	-----
는 選舉	-----	-----	-----	-----	-----
人 名 簿	-----	-----	-----	-----	-----
作 成 基	-----	-----	-----	-----	-----
準 日 부	-----	-----	-----	-----	-----
터 계속	-----	-----	-----	-----	-----
하여 選	-----	-----	-----	-----	-----
舉 日 까	-----	-----	-----	-----	-----
지) 해당	-----	-----	-----	-----	-----
지 방 자	-----	-----	-----	-----	-----
치 단 체	-----	-----	-----	-----	-----
의 관할	-----	-----	-----	-----	-----
구 역 에	-----	-----	-----	-----	-----
주 민 등	-----	-----	-----19세	-----20세	-----지방
록이 되	-----	-----	-----	-----	자치단체
어 있는	-----	-----	-----	-----	의 의회
주 민 으	-----	-----	-----	-----	의원 및
로서 25	-----1	----- 2	-----	-----	장의 선

세 이상	8세----	1세 ----	-----	-----	거 권 이
의 국민	-----	-----	-----	-----	있는 연
은 그	-----	- -----	-----	-----	령에 해
지 방 의	-----	-----	-----	-----	당하는--
회 의 원	-----	-----	-----.	-----.	-----
및 지방	-----	-----	-----	-----	-----.
자 치 단	-----	-----	-----	-----	-----
체의 장	-----	-----	-----	-----	-----
의 피선	-----	-----	-----	-----	-----
거 권 이	-----	-----	-----	-----	-----
있다. 이	-. ----	-----	-----	-----	-----
경우 60	-----	-----	-----	-----	-----
일의 기	-----	-----	-----	-----	-----
간은 그	-----	-----	-----	-----	-----
지 방 자	-----	-----	-----	-----	-----
치 단 체	-----	-----	-----	-----	-----
의 설치·	-----	-----	-----	-----	-----
폐지·분	-----	-----	-----	-----	-----
할·합병	-----	-----	-----	-----	-----
또는 구	-----	-----	-----	-----	-----
역 변경	-----	-----	-----	-----	-----
(제28조	-----	-----	-----	-----	-----
각 호의	-----	-----	-----	-----	-----
어느 하	-----	-----	-----	-----	-----
나에 따	-----	-----	-. .	-. .	-----.
른 구역	-----	-----	-----	-----	-----
변 경 을	-----	-----	-----	-----	-----
포 함 한	-----	-----	-----	-----	-----
다)에 의	-----	-----	-----	-----	-----
하여 중	-----	-----	-----	-----	-----

단 되 지	-----	-----			
아 니 한	-----	-----			
다.	-----	-----			
	-.	-.			
④ (생 략)	④ (현행 과 같음)		④ (현행 과 같음)	④ (현행 과 같음)	④ (현행 과 같음)

개정안들은 피선거권 연령 하향을 통해 젊은 세대의 공무담임권을 강화하고 정치 참여를 확대하려는 것으로 입법 취지는 긍정적인 측면이 있고, 2020. 1. 14. 선거권 연령이 19세에서 18세로 하향되어 젊은 세대의 정치적 권리를 신장하려는 입법의 연장선으로 생각됨.

피선거권 연령의 외국 사례를 보면 프랑스, 네덜란드 호주 등은 18세 이상, 아일랜드, 러시아, 브라질 등은 21세 이상, 미국, 일본, 이탈리아 등은 25세 이상으로 하고 있음. 상대적으로 여러 국가들이 피선거권 연령을 선거권 연령보다 높게 정하고 있으나, 일치하는 국가도 있음(호주, 독일 등).¹⁾

피선거권 관련 입법 경과를 분석해 보면 국회의원의 경우 양원제가 존재하던 당시 참의원은 35세 또는 30세 이상에게 피선거권이 부여되어 현재와 차이를 보였으며, 지방자치단체의 장의 경우도 「공직선거및 선거부정방지법」이 제정되기 전에는 시·도지사의 경우 35세, 구·시·군의 장의 경우 30세 이상에 대해 피선거권이 부여되어 현재와 차이를

1) 각국 의회의원 선거의 선거권, 피선거권 연령은 [참고자료 1] 참조

보임.²⁾ 전체적으로 피선거권 연령이 낮아져 오다가, 국회의원 피선거권의 경우 1963년 이후, 지방자치단체 선거의 경우 1994년 이후 25세 이상으로 되어 현재까지 유지되고 있음.

<피선거권 관련 입법 경과>

구 분	내 용
국회의원선거	· 「국회의원선거법」(1948.12.23.시행)에 만 25세 이상 규정 · 「민의원선거법」(1958.1.25. 제정)에 만 25세 이상 규정 · 「참의원선거법」(1958.1.25.제정)에 만 35세 이상 규정 · 「국회의원선거법」(1960.2.23.제정)에 참의원 만 30세, 민의원 만 25세 이상 규정 · 「국회의원선거법」(1963.1.16.폐지제정)에 25세 이상 규정 · 이후 25세 이상으로 지속
지방자치단체 의 장 선거	· 「지방자치단체의장선거법」(1990.12.31.제정)에 시·도지사는 만 35세 이상, 구·시·군의 장은 만 30세 이상 규정 · 「공직선거및선거부정방지법」(1994.3.16.제정)에 25세이상 규정 · 이후 25세 이상으로 지속
지방의회의원 선거	· 「지방의회의원선거법」(1988.4.6.제정)에 만25세 이상 규정 · 「공직선거및선거부정방지법」(1994.3.16.제정)에 25세이상 규정 · 이후 25세 이상으로 지속

제20대 국회 정치개혁특별위원회 제1차 정치개혁2소위(2018.12.3.)에서 피선거권 연령 하향에 대한 심사가 있었는데, 여론조사가 필요하다는 의견, 우리나라의 역사·문화, 선거제도의 특징을 종합적으로 고려해야 하고 선거권 연령 하향과는 다르게 접근해야 한다는 의견, 젊은 세대의 입장에서 적극적인 검토가 필요하다는 의견이 제시되었음.

2) 당시 속기록 및 법안 등에서 왜 해당 연령이 피선거권 부여 기준연령이 되었는지, 왜 연령이 25세로 하향조정되었는지에 대해서는 확인이 어려움.

피선거권 연령의 하향 여부는 대의제 민주주의 원리 하에서 선거가 가지는 의미와 기능, 해당 공직의 수행에 필요한 자질과 능력, 국민의 정치의식과 교육수준, 정치문화 및 선거풍토 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 판단할 사항으로 보임.

그리고 개정안을 입법에 반영한다면 다음과 같은 사항에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

첫째, 피선거권 연령 하향의 적용시점을 명확히 할 필요가 있음. 개정안의 논의 경과에 따라 국회 의결 및 공포·시행시기가 특정 공직선거의 (예비)후보자등록신청개시일 이후가 된다면, 피선거권 연령 하향으로 새롭게 각 선거에 (예비)후보자로 출마할 수 있게 되는 사람과 기존에도 (예비)후보자로 출마할 수 있던 사람 사이에 선거운동의 기회 등의 측면에서 형평성의 문제가 발생할 수 있음. 따라서 2022. 3. 9. 실시되는 총 5곳의 국회의원 재보궐선거와 2022. 6. 1. 실시되는 제8회 전국동시지방선거 등 향후 선거일정과 개정안들의 시행일 및 적용례 규정 현황,³⁾ 개정안의 적용을 받는 연령대의 국민의 의견 등을 감안하여 피선거권 연령 하향의 구체적인 적용시점을 정할 필요가 있을 것으로 생각됨.

3) 윤준병의원안을 제외한 개정안들은 개정안의 시행일을 ‘공포한 날부터’로 규정하고 있고(윤준병의원안은 공포 후 3개월이 경과한 날부터), 김기현의원안을 제외한 개정안들은 따로 적용례를 두고 있지 않음(김기현의원안은 이 법 시행 후 실시하는 국회의원선거와 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거부터 적용).

둘째, 피선거권 연령과 함께 정당가입연령의 일부 정비 등 다른 사안도 함께 논의할 필요가 있음. 특히 피선거권 제한 연령을 18세로 하향할 경우의 정당가입연령이 문제가 될 수 있음.

현행법은 ‘선거일 현재’를 기준으로 피선거권자의 연령을 산정하도록 규정하고 있어, (예비)후보자등록신청 당시 18세 미만이라도 선거일에 18세가 된다면 (예비)후보자로 등록하여 공직선거에 출마할 수 있음. 그런데 「정당법」⁴⁾은 국회의원 선거권이 있는 자가 정당에 가입할 수 있도록 규정하고 있고 국회의원 선거권은 18세 이상의 국민에게 인정⁵⁾됨. 또한 ‘정당에 입당하는 때’를 기준으로 18세가 되었는지 산정하고 있어,⁶⁾ 선거일 현재(또는 선거일과 가까운 시기에) 비로소 18세가 되는 사람은 정당에 가입하여 당내경선에 참여하고 정당추천후보자로 공직선거에 출마할 수 없고 무소속 후보자로만 출마할 수 있는 상황이 발생할 수 있음.

따라서 피선거권 연령 하향의 구체적인 수준에 맞추어 정당가입연령

4) 「정당법」

제22조(발기인 및 당원의 자격) ①국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당 가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

5) 「공직선거법」

제15조(선거권) ① 18세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다. 다만, 지역구국회의원의 선거권은 18세 이상의 국민으로서 제37조제1항에 따른 선거인명부작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 한하여 인정된다.

6) 「공직선거법」과 달리 「정당법」에는 연령산정기준에 관한 명확한 근거규정은 없음. 다만, 중앙선거관리위원회는 정당가입 연령산정기준을 ‘정당에 입당하는 때’를 기준으로 삼고 있음. (「18세 선거권 부여에 따른 정치관계법 운용기준」)

에 관한 「정당법」의 규정에 대한 일부 정비가 필요할 것으로 보이고, 그 밖에 청년, 청소년 후보자의 실질적인 피선거권 행사를 도모하기 위하여 필요시 기탁금의 하향 등도 함께 논의될 수 있을 것으로 생각됨.

한편, 참고로 헌법재판소는 피선거권 조항에 대하여 여러번 합헌 결정을 내린 바 있는데, 25세 미만의 피선거권을 배제하는 현행법 조항이 국민의 공무담임권 등을 침해하지 않는다고 결정해왔음.⁷⁾ 헌법재판소에 따르면 공직선거 피선거권을 누구에게 부여할 것인지는 입법형성권에 맡겨져 있으며, 국회의원 등 대의기관에는 그 지위와 권한에 상응하는 대의활동능력 및 정치적 인식능력이 요청됨. 이를 갖추기 위한 교육과정과 경험 등에 소요되는 최소한의 기간, 선출직 공무원 후보자에 기대되는 납세 또는 병역의무의 성실한 이행에 필요한 기간 등을 고려할 때, 국회의원의 피선거권 연령을 25세 이상으로 정한 것은 입법형성권의 한계 내로 볼 수 있다는 것임.⁸⁾ 또한 헌법재판소는 일반적으로 국회의원 및 지방의회의원의선거권 연령보다 피선거권 연령을 3~7세 정도 높게 정하는 것을 외국의 주류적인 입법례로 판단함.

이러한 헌법재판소의 결정은 피선거권 연령을 25세 이상으로 정하는 것은 입법자의 입법형성의 자유의 범위에 포함되어 있어 합헌이라는

7) 헌재 2005. 4. 28. 2004헌마219; 헌재 2013. 8. 29. 2012헌마288; 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287; 헌재 2016. 12. 29. 2016헌마227; 헌재 2017. 10. 26. 2016헌마623; 헌재 2018. 6. 28. 2017헌마1362 등

8) 25세 미만 피선거권 제한의 공무담임권 침해 여부에 대한 헌법재판소 결정의 상세한 내용은 [참고자료 2] 참조

취지로서, 피선거권 연령 하향이 불가능하다거나 하는 것은 아니므로
피선거권 연령의 하향 및 구체적인 하향 수준은 입법정책적으로 결정
할 사안임.

[참고자료 1] : 각국 의회의원 선거의 선거권, 피선거권 연령

연령	선거권		피선거권(하원의원 기준)
15세	—		—
16세	아르헨티나, 오스트리아, 브라질, 쿠바, 에콰도르, 니카라과		—
17세	그리스, 인도네시아, 북한, 동티모르		북한, 동티모르
18세	아시아	방글라데시, 미얀마, 캄보디아, 중국, 콜롬비아, 인도, 일본, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 라오스, 말레이시아, 몰디브, 몽골, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 타지키스탄, 태국, 투르크메니스탄, 우즈베키스탄, 베트남, 한국	알바니아, 안도라, 앙골라, 호주, 오스트리아, 벨기에, 벨리즈, 볼리비아, 보스니아헤르체고비나, 보츠와나, 카보베르데, 캐나다, 중구, 코모로, 크로아티아, 쿠바, 덴마크, 에콰도르, 에스와티니, 에티오피아, 피지, 핀란드, 프랑스, 독일, 그레나다, 과테말라, 기니, 기니비사우, 가이안, 헝가리, 아이슬란드, 케냐, 레소토, 리비아, 리히텐슈타인, 룩셈부르크, 몰디브, 몰타, 모리셔스, 몬테네그로, 모로코, 모잠비크, 네덜란드, 뉴질랜드, 북마케도니아, 노르웨이, 포르투갈, 몰도바, 상투메프린시페, 세르비아, 세이셸, 시에라리온, 슬로베니아, 남아프리카공화국, 스페인, 스리랑카, 스웨덴, 스위스, 트리니다드토바고, 터키, 우간다, 영국
	중동	아르메니아, 이집트, 이란, 이라크, 이스라엘, 요르단, 팔레스타인, 카타르, 시리아, 터키, 예멘	
	아프리카	아프가니스탄, 알제리, 앙골라, 베냉, 부탄, 보츠와나, 부르키나파소, 카보베르데, 중앙아프리카공화국, 차드, 코모로, 콩고, 콩고민주공화국, 코트디부아르, 지부티, 적도기니, 에리트레아, 에티오피아, 감비아, 가봉, 가나, 기니, 기니비사우, 케냐, 레소토, 라이베리아, 리비아, 마다가스카르, 말라위, 말리, 모리타니, 모리셔스, 모로코, 모잠비크, 나미비아, 니제르, 르완다, 상투메프린시페, 세네갈, 세이셸, 시에라리온, 남아프리카공화국, 수단, 에스와티니, 탄자니아, 토고, 튀니지, 우간다, 잠비아, 짐바브웨	
	유럽	알바니아, 안도라, 아제르바이잔, 벨라루스, 벨기에, 볼리비아, 보스니아헤르체고비나, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 조지아, 독일, 그린란드, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 룩셈부르크, 마케도니아, 몰타, 몰도바, 모나코, 몬테네그로, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 산마리노, 세르비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 우크라이나, 영국	
	중·남·북미	앤티가바부다, 바하마, 바베이도스, 벨리즈, 캐나다, 칠레, 코스타리카, 도미니카연방, 도미니카공화국, 엘살바도르, 그레나다, 과테말라, 가이아나, 아이티, 온두라스, 자메이카, 멕시코, 파나마, 파라과이, 페루, 푸에르토리코, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 수리남, 트리니다드토바고, 미국, 우루과이, 베네수엘라	

연령	선거권		피선거권(하원의원 기준)
	오세아니아	호주, 피지, 키리바시, 마셜군도, 미크로네시아, 뉴칼레도니아, 뉴질랜드, 팔라우, 파푸아뉴기니, 솔로몬제도, 투발루, 바누아투	
20세	바레인, 카메룬, 나우루, 대만		나우루
21세	쿠웨이트, 레바논, 오만, 사모아, 싱가포르, 통가		앤티가 바부다, 바하마, 바베이도스, 벨라루스, 브라질, 브루나이, 불가리아, 부르키나파소, 칠레, 코스타리카, 체코공화국, 도미니카, 에스토니아, 가봉, 감비아, 조지아, 가나, 온두라스, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 자메이카, 키리바시, 키르기스스탄, 라오스, 라트비아, 마다가스카르, 말라위, 말레이시아, 말리, 마셜제도, 멕시코, 나미비아, 니카라과, 니제르, 파나마, 폴란드, 러시아, 르완다, 세인트키츠네비스, 세인트루시아, 세인트빈센트그레나딘, 사모아, 산마리노, 싱가포르, 슬로바키아, 솔로몬군도, 남수단, 수리남, 통가, 투발루, 우크라이나, 탄자니아, 베네수엘라, 베트남, 잠비아, 짐바브웨
23세	—		카메룬, 지부티, 루마니아, 튀니지
25세	—		아프가니스탄, 알제리, 아르헨티나, 아르메니아, 아제르바이잔, 방글라데시, 베냉, 부탄, 부룬디, 캄보디아, 차드, 콜롬비아, 콩고공화국, 코트디부아르, 키프로스, 콩고민주공화국, 도미니카 공화국, 이집트, 엘살바도르, 적도기니, 그리스, 아이티, 인도, 이탈리아, 일본, 카자흐스탄, 레바논, 라이베리아, 리투아니아, 모리타니, 모나코, 몽골, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 팔라우, 파푸아뉴기니, 파라과이, 페루, 필리핀, 한국, 세네갈, 소말리아, 타지키스탄, 태국, 토고, 투르크메니스탄, 아랍에미리트, 미국, 우루과이, 우즈베키스탄, 바누아투, 예멘
30세	—		바레인, 이란, 이라크, 요르단, 쿠웨이트, 미크로네시아, 나이지리아, 오만, 카타르, 사우디아라비아
출처	ACE Electoral Knowledge Network. Comparative Data. http://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=VR001 (검색일 2019.4.3.)		New Parline. IPU's open data platform. https://data.ipu.org/compare?field=chamber%3A%3Afield_min_age_member_parl&structure=any_lower_chamber#map (검색일 2019.4.30.)

※ 자료: 「2019 각국의 선거제도 비교연구」(중앙선거관리위원회 선거연수원)

9) 이탈리아의 경우 하원의원 선거권은 18세, 상원의원 선거권은 25세임.

[참고자료 2] : 헌재 2018. 6. 28. 2017헌마1362 등 중 일부

(2) 공무담임권의 침해 여부

(가) 헌법재판소는 여러 차례 이 사건 법률조항들이 25세 미만인 국민의 공무담임권 등을 침해하지 않는다고 결정하였다(헌재 2005. 4. 28. 2004헌마219; 헌재 2013. 8. 29. 2012헌마288; 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287; 헌재 2016. 12. 29. 2016헌마227; 헌재 2017. 10. 26. 2016헌마623). 그 이유의 요지는 다음과 같다.

『헌법 제25조 및 제118조 제2항에 따라 국회의원 및 지방의회의원 등의 피선거권을 누구에게 어떤 조건으로 부여할 것인지는 입법형성권에 맡겨져 있다. 입법자는 피선거권 연령을, 대의제 민주주의에서 선거가 가지는 의미와 기능, 국회의원 등의 지위와 직무, 국민의 정치의식과 교육 수준 등의 여러 요소들을 종합적으로 고려하여 정책적으로 정할 수 있다. 여기에는 연령 설정을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인한 공무담임권 등의 제한 사이에 균형과 조화를 이루어야 한다는 헌법적 한계가 있다. 다만, 구체적인 연령 기준이 입법형성권의 한계 내로서 현저히 높거나 불합리하지 않다면, 헌법에 위반된다고 할 수 없다.

기관구성권과 정책결정권을 분리하고 정책결정권을 대의기관에게 자유위임하는 대의제 민주주의에서 국회의원 등 대의기관에는 그 지위와 권한에 상응하는 대의활동능력 및 정치적 인식능력이 요청된다. 이에 상응하는 능력과 자질을 갖추기 위하여 요구되는 정규 또는 비정규적인 교육과정과 직접 또는 간접적인 경험을 쌓는 데 소요되는 최소한의 기간, 국민 또는 주민의 대표자로서 국가 또는 지방의 정책결정에 관여하는 선출직 공무원의 후보자에 대하여 기대되는 납세 또는 병역의무의 성실한 이행에 필요한 기간, 선거권 연령에 비하여 피선거권 연령을 높게 정하는 다른 국가들의 입법례 등을 고려할 때, 국회의원 등의 피선거권 연령을 25세 이상으로 정한 것은 입법형성권의 한계 내의 것으로 25세 미만인 국민의 공무담임권 등을 침해한 것으로 볼 수 없다.

지방자치제도가 지방에 관한 사무를 주민이 직접 선출한 기관을 통하여 스스로 처리하게 하는 제도라고 하더라도, 주민의 의사를 대표하는 대의기관으로서의 지방의회의원의 지위와 권한, 복잡화되고 전문화되어 가는 지방자치단체의 사무 등을 고려할 때, 지방의회의원의 피선거권 연령이 반드시 국회의원의 피선거권 연령보다 낮아야 한다고 보기 어렵다. 지방자치단체의 장도 지방자치단체를 대표하고 사무를 통할하는 폭넓은 권한이 있고, 주민의 복리를 좌우하는 정책의 결정과 집행에 큰 영향력을 가진 자치기관이자 선출직 공무원으로서, 그 선거에 있어서도 이러한 취지는 동일하게 적용될 수 있다.』

(나) 이 사건에서 위와 같은 선례의 판단을 변경할 만한 사정변경이나 필요성은 인정되지 않고 선례의 취지는 이 사건에서도 그대로 타당하므로, 이 사건 법률조항들은 청구인들의 공무담임권을 침해한다고 볼 수 없다.

2. 정당의 청년후보자 의무추천 등

윤준병의원안은 정당이 ① 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 100분의 10 이상을 청년(20세 이상 34세 이하인 사람)으로 추천하도록 하고,(안 제47조제3항)

② 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 전국지역구총수의 100분의 10 이상을 청년으로 추천하도록 노력해야 함을 명시하며,(안 제47조제4항)

③ 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구마다 1명 이상을 청년으로 추천하도록 하고,(안 제47조제5항)

④ 그 밖에 청년후보자 의무추천비율을 위반했을 경우 정당의 비례대표의원선거 후보자추천을 무효로하는 등 개정안의 도입에 필요한 현행법의 일부 규정들을 함께 정비하려는 것임.(안 제52조제2항 신설 등)

현행	개정안
第47條(政黨의 候補者推薦) ①・② (생략)	第47條(政黨의 候補者推薦) ①・② (현행과 같음)
③ 정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후 보자를 추천하는 때에는 그 후보자	③ ----- ----- -----

중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 때 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. <후단 신설>

④ 정당이 임기만료에 따른 지역구 국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다.

⑤ 정당이 임기만료에 따른 지역구 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원선거 또는 지역구자치구·시·군의원선거 중 어느 하나의 선거에 국회의원지역구(군지역을 제외하며, 자치구의 일부지역이 다른 자치구 또는 군지역과 합하여 하나의 국회의원지역구로 된 경우에는 그 자치구의 일부지역도 제외한다)마다 1명 이상을 여성으로 추천하여야 한다. <후단 신설>

제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑦ (생략)

⑧ 管轄選舉區選舉管理委員會는 候

-----여성으로, 100분의 10 이상을 청년(20세 이상 34세 이하인 사람을 말한다)으로 추천하되-----

-----.
이 경우 매 홀수에 여성이자 청년인 사람을 후보자로 추천한 경우에는 여성후보자 1명과 청년후보자 1명을 각각 추천한 것으로 본다.

④ -----

-----여성으로, 100분의 10 이상을 청년으로-----
-----.

⑤ -----

-----여성으로, 1명 이상을 청년으로 추천하여야 한다. 이 경우 여성이자 청년인 사람을 후보자로 추천한 경우에는 여성후보자 1명과 청년후보자 1명을 각각 추천한 것으로 본다.

제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑦ (행과 같음)

⑧ -----

補者登錄申請이 있는 때에는 즉시 이를 受理하여야 하되, 登錄申請書 · 政黨의 推薦書와 本人承諾書 · 選舉權者의 推薦狀 · 寄託金 및 第4項 第2號 내지 第5號의 規定에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 第47조 第3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반한 등록신청은 이를 受理할 수 없다. 다만, 候補者의 被選舉權에 관한 證明書類가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 受理하되, 당해 選舉區選舉管理委員會가 그 사항을 조사하여야 하며, 그 조사를 의뢰받은 機關 또는 團體는 지체없이 그 사실을 확인하여 당해 選舉區選舉管理委員會에 回報하여야 한다.

⑨ ~ ⑮ (생략)

제52조(등록무효) ① (생략)

<신 설>

② 제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항

-----순위 또는 청년후보자 추천
의 비율을-----

⑨ ~ ⑮ (현행과 같음)

제52조(등록무효) ① (현행과 같음)

② 제47조제3항에 따른 청년후보자 추천의 비율을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 비례대표국회의원후보자 또는 해당 선거구의 비례대표지방의회의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다.

(3)

에 따라 여성후보자를 추천하여야 하는 지역에서 해당 정당이 추천한 지역구시·도의원후보자의 수와 지역구자치구·시·군의원후보자의 수를 합한 수가 그 지역구시·도의원 정수와 지역구자치구·시·군의원 정수를 합한 수의 100분의 50에 해당하는 수(1 미만의 단수는 1로 본다)에 미달하는 경우와 그 여성후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다.

③·④ (생략)

제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ④ (생략)

⑤ 제52조제3항의 규정은 예비후보자등록에 준용한다. 이 경우 “후보자”는 “예비후보자”로 본다.

⑥ ~ ⑫ (생략)

第192條(被選舉權喪失로 인한 當選無效 등) ①·② (생략)

③ 當選人이 任期開始전에 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 때에는 그 당선을 無效로 한다.

1. (생략)

2. 當選人이 제52조제1항 각 호의 어느 하나 또는 같은 조 제2항 및 제3항의 등록무효사유에 해당하는 사실이 발견된 때

3. (생략)

----여성후보자 및 청년후보자를----

여성후보자 또는 청년후보자의----

④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음)

제60조의2(예비후보자등록) ① ~ ④ (현행과 같음)

⑤ 제52조제4항의-----
-----, -----
-----.

⑥ ~ ⑫ (현행과 같음)

第192條(被選舉權喪失로 인한 當選無效 등) ①·② (현행과 같음)

③ -----

-----.

1. (현행과 같음)

2. -----
-----제2항부터 제4항까지의 규정 중 어느 하나에 따른 등록무효 사유에-----

3. (현행과 같음)

④·⑤ (생략)

제219조(선거소청) ① (생략)

② 地方議會議員 및 地方自治團體의 長의 選舉에 있어서 당선의 효력에 관하여 異議가 있는 政黨 또는 候補者는 當選人決定日부터 14日 이내에 제52조제1항부터 제3항까지 또는 제192조제1항부터 제3항까지의 사유에 해당함을 이유로 하는 때에는 當選人을, 제190조(지역구지방의회의원당선인의 결정·공고·통지) 내지 第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定·公告·통지)의 規定에 의한 決定의 違法을 이유로 하는 때에는 당해 選舉區選舉管理委員會委員長을 각각 被訴請人으로 하여 지역구시·도의원선거(지역구세종특별자치시의회의원선거는 제외한다), 自治區·市·郡議員選舉 및 自治區·市·郡의 長 選舉에 있어서는 市·道選舉管理委員會에, 비례대표시·도의원선거, 지역구세종특별자치시의회의원선거 및 市·道知事選舉에 있어서는 中央選舉管理委員會에 訴請할 수 있다.

③ ~ ⑦ (생략)

第223條(當選訴訟) ① 大統領選舉 및 國會議員選舉에 있어서 당선의 효력에 異議가 있는 政黨(候補者를 추천한 政黨에 한한다) 또는 候補者는 當選人決定日부터 30日 이내에 제52조제1항·제3항 또는 제192조

④·⑤ (현행과 같음)

제219조(선거소청) ① (현행과 같음)

② -----

-----제52조제1항부터 제4항까지-----

-----.

③ ~ ⑦ (현행과 같음)

第223條(當選訴訟) ① -----

-----제52조제1항·제2항·제4항-----

윤준병의원안에 따른 청년(20세 이상 34세 이하인 사람)에 속하지 않는 사람들과 형평성 문제가 제기될 수 있음.

결론적으로 개정안의 도입 여부는 청년계층의 정치적 참여 권리 신장에 대한 사회적 공감대와 더불어 할당제와 같은 지원방식의 적절성 및 효과성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것으로 보임.

3. 청년·장애인후보자 기탁금 인하 및 기탁금 반환요건 완화

장경태의원안은 「청년기본법」에 따른 청년 또는 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인이 후보자등록신청을 하는 경우 공직선거별 기탁금을 원래 기탁금의 50%에 해당하는 금액으로 하고,

유효투표총수의 100분의 10 이상 득표한 경우에는 납부한 기탁금 전액을, 100분의 5 이상 100분의 10 미만 득표한 경우에는 기탁금의 50%에 해당하는 금액을 반환받을 수 있도록 기탁금 반환요건을 완화하려는 것임.

현행	개정안
第56條(寄託金) ① (생략) ② <u>第1項의 寄託金은 滯納處分이나 強制執行의 대상이 되지 아니한다.</u> ③ <u>제261조에 따른 과태료 및 제271조에 따른 불법시설물 등에 대한 대집행비용은 제1항의 기탁금(제60조의2제2항의 기탁금을 포함한다)에서 부담한다.</u> <u><신설></u>	第56條(寄託金) ① (현행과 같음) ② <u>제1항에도 불구하고 「청년기본법」 제3조제1호에 해당하는 청년 또는 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록된 장애인이 후보자등록을 신청하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액으로 한다.</u> ③ <u>제1항----제2항의 기탁금은 체납 처분이나 강제집행의 대상이 되지 아니한다.</u> ④ <u>제261조에 따른 과태료 및 제271조에 따른 불법시설물 등에 대한 대집행비용은 제1항의 기탁금(제60</u>

第57條(寄託金の 반환 등) ① (생략)

② 제56조제3항에 따라 기탁금에서 부담하여야 할 비용은 제1항에 따라 기탁금을 반환하는 때에 공제하되, 그 부담비용이 반환할 기탁금을 넘는 사람은 그 차액을, 기탁금 전액이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 사람은 그 부담비용 전액을 해당 선거구선거관리위원회의 고지에 따라 그 고지를 받은 날부터 10일 이내에 납부하여야 한다.

<신 설>

<신 설>

③ 관할선거구선거관리위원회는 제2항의 납부기한까지 해당자가 그 금액을 납부하지 아니한 때에는 관할세무서장에게 징수를 위탁하고, 관할세무서장은 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가 또는 해당 지방자치단체에 납입하여야 한다. 이 경우 제271조에 따른 불법시설물 등에 대한 대집행비용은 우선 해당 선거관리위원회가 지출한 후 관할세무서장에게 그 징수를 위탁할 수 있다.

조의2제2항의 기탁금을 포함한다)에서 부담한다.

第57條(寄託金の 반환 등) ① (현행과 같음)

② 관할선거구선거관리위원회는 제1항에도 불구하고 「청년기본법」 제3조제1호에 해당하는 청년 또는 「장애인복지법」 제32조에-----등록된 장애인이 후보자인 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 선거일 후 30일-----기탁자에게 반환한다.

1. 유효투표총수의 100분의 10 이상 득표한 경우(당선 또는 사망한 경우 포함)에는 기탁금 전액

2. 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액

③ 제56조제4항에 따라 기탁금에서 부담하여야 할 비용은 제1항에 따라 기탁금을 반환하는 때에 공제하되,----부담비용이 반환할 기탁금을 넘는 사람은 그 차액을--기탁금 전액이-----지방자치단체에 귀속되는 사람은 그 부담비용 전액을 해당 선거구선거관리위원회의 고지에 따라 그 고지를 받은 날부터 10일 이내에 납부하여야-----.<후단 삭제>

<신 설> ⑤ (생 략)	④ 관할선거구선거관리위원회는 제 3항의 납부기한까지 해당자가 그 금액을 납부하지 아니한 때에는 관할세무서장에게 징수를 위탁하고, 관할세무서장은 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수하여 국가 또는 해당 지방자치단체에 납입하여야 한다. 이 경우 제271조에 따른 불법시설물 등에 대한 대집행비용은 우선 해당 선거관리위원회가 지출한 후 관할세무서장에게 그 징수를 위탁할 수 있다. ⑤ (현행과 같음)
-----------------------------------	--

후보자등록을 신청하는 자는 등록신청시에 후보자 1명마다 기탁금을 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 하고, 후보자로 등록한 공직선거에서 15% 이상 득표했을 경우에는 납부한 기탁금의 전액을, 10% 이상 15% 미만 득표했을 경우에는 기탁금의 반액을 반환받을 수 있음. 후보자등록을 신청할 때 납부해야 하는 기탁금의 규모는 공직선거의 종류별로 상이하며, 현행법과 장경태의원안을 비교하면 다음과 같음.

<공직선거별 기탁금 규모>

구 분	대통령	지역구 국회의원	비례대표 국회의원	시·도 의회의원	시·도 자치시장	자치구· 군의장	자치구· 군의의원	반환요건	
								전액	반액
현 행	3억원	150만원	500만원	300만원	500만원	100만원	200만원	10%이상	10%이상 15%미만
장경태 의원안	1억 500만원	750만원	250만원	150만원	250만원	500만원	100만원	10%이상	5%이상 10%미만

「청년기본법」 제3조¹⁰⁾는 청년을 19세 이상 34세 이하인 사람으로 정의하고 있으므로 장경태의원안을 도입할 경우 대통령선거, 지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거에서 19세 이상 34세 이하인 청년 또는 장애인인 후보자의 재정적 부담을 경감함으로써, 이를 적용받는 집단의 활발한 정치참여를 도모하는 데 기여할 수 있을 것으로 생각됨.

다만, 기탁금제도는 출마하려는 입후보자의 수를 적정한 범위로 제한함으로써 후보자난립으로 인한 선거관리사무와 비용의 증가를 방지하고, 유권자의 후보자선택을 용이하게 하며, 선거의 신뢰성 및 후보자의 진지성을 담보하고, 행정대집행비용 등을 사전 확보하는 데 그 입법목적¹¹⁾을 두고 있으므로,

기탁금의 인하 여부는 신인 정치인등에 대한 진입장벽 완화 필요성, 진지성 없는 후보자의 난립 방지 필요성, 국민경제적 여건 등을 종합적으로 고려하여 적정 기탁금과 그 반환기준을 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

또한 기탁금 인하의 혜택을 나이와 장애유무를 기준으로 청년, 장애인 등 특정 집단에 속하는 사람에게만 제공할지는 여부는 혜택을 받지

10) 「청년기본법」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “청년”이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다. 다만, 다른 법령과 조례에서 청년에 대한 연령을 다르게 적용하는 경우에는 그에 따를 수 있다.

11) 2001헌마687, 2003.8.21.

못하는 집단과의 형평성 문제, 공직선거에서 특정 집단 배려에 대한 사회적 공감대, 추가되는 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 판단할 사안으로 보임.

추가적으로, 장경태의원안을 입법에 반영한다면 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 기탁금 인하 및 반환요건 완화의 대상이 되는 청년층의 구체적인 연령 범위 설정에 대한 검토가 필요할 것으로 보임. 장경태의원안은 피선거권 제한 연령을 18세로 낮추면서도 기탁금 인하 및 반환요건 완화의 대상은 「청년기본법」에 따른 청년(19세 이상 34세 이하)으로 설정하고 있어 18세가 기탁금 인하 및 반환요건 완화의 대상에서 제외되어 있음. 법률 내부의 체계적 일관성과 청년정치참여 활성화라는 장경태의원안의 취지, 청년층 사이의 형평성 등을 감안할 때 기탁금 인하와 반환요건 완화 혜택을 받는 청년층의 연령 하한선과 상한선에 대한 적절한 설정이 필요할 것으로 보이고, 이 경우 「청년고용촉진 특별법」 등 청년의 연령 범위를 규정하고 있는 다양한 입법례들도 함께 참고할 수 있을 것으로 생각됨.

둘째, 법적용과 관련하여 해석상 불분명한 부분이 있어 이에 대한 보완이 필요할 것으로 보임. 우선 후보자 연령의 판단 기준시점이 불분명한 측면이 있음. 현행법 제17조(연령산정기준)는 피선거권의 연령은 선거일

현재로 산정하도록 하고 있음.¹²⁾ 그런데 장경태의원안은 제56조제2항에서 청년 또는 장애인이 후보자등록을 신청하는 경우 기탁금을 절반으로 하도록 규정하고 있어 ‘후보자등록 신청 시’가 기준시점으로 해석될 수 있음. 따라서 기준 시점을 언제로 할지에 대한 판단과 더불어 명확한 법 해석을 위한 조문 정비가 필요할 것으로 보임.¹³⁾

셋째, 후보자의 기탁금 인하 시 예비후보자의 기탁금도 인하되는지가 불분명한 측면이 있음. 예비후보자 기탁금을 규정한 현행법 제60조의2제2항에서 “제56조제1항 ‘각 호’에 따른 해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액”으로 표현하고 있는데,¹⁴⁾ 장경태의원안에서 기탁금을 인하하는 내용은 제56조제2항에 규정되어 있어 예비후보자의 경우에는 이러한 기탁금 인하가 적용되는지 여부가 문제될 수 있음. 후보자에 대한 기탁금이 인하될 경우 예비후보자에게도 기탁금 인하가 반영될 필요가 있으므로 해석상 불분명함이 없도록 조문 정비가 필요할 것으로 생각됨.

참고로, 중앙선거관리위원회는 2021년 5월 19세 이상 34세 이하의 청년과 장애인복지법에 따른 등록장애인인 후보자의 기탁금을 인하하고 반환요건을 완화하는 내용의 정치관계법 개정의견을 국회에 제출한 바 있음.

12) 「공직선거법」

제17조(연령산정기준) 선거권자와 피선거권자의 연령은 선거일 현재로 산정한다.

13) 가령 지역구 국회의원선거 후보자 등록 신청시 34세이고 선거일에 35세가 되는 사람은 그 기준시점에 따라 기탁금의 감액여부가 달라질 것임.

14) 「공직선거법」

제60조의2(예비후보자등록)② 제1항에 따라 예비후보자등록을 신청하는 사람은 다음 각 호의 서류를 제출하여야 하며, 제56조제1항 각 호에 따른 해당 선거 기탁금의 100분의 20에 해당하는 금액을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 기탁금으로 납부하여야 한다.

4. 최고득표자가 복수인 경우의 당선인 결정방식 변경

노웅래의원안은 지역구국회의원, 지역구지방의회의원 및 지방자치단체의
 장선거에서 최고득표자가 2인 이상인 경우 당선인 결정방식을 추첨식으로
 변경하려는 것임.

현행	개정안
第188條(地域區國會議員當選人の 決定 ・公告・통지) ① 地域區國會議員選 舉에 있어서는 選舉區選舉管理委員 會가 당해 國會議員地域區에서 有效 投票의 다수를 얻은 者를 當選人으 로 決定한다. 다만, 最高得票者가 2 人 이상인 때에는 年長者를 當選人 으로 決定한다. ② ~ ⑦ (생략)	第188條(地域區國會議員當選人の 決定 ・公告・통지) ① ----- ----- ----- ----- -----, ----- -----추첨으로 當選人을----- -----. ② ~ ⑦ (현행과 같음)
第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정・공고・통지) ① 地域區市・道 議員 및 지역구자치구・시・군의원 의 選舉에 있어서는 選舉區選舉管理 委員會가 당해 選舉區에서 有效投票 의 다수를 얻은 者(지역구자치구・ 시・군의원선거에 있어서는 有效投 票의 다수를 얻은 者 順으로 議員定 數에 이르는 者를 말한다. 이하 이 條에서 같다)를 當選人으로 決定한 다. 다만, 最高得票者가 2人 이상인 때에는 年長者順에 의하여 當選人을 決定한다. ②・③ (생략)	第190條(지역구지방의회의원당선인의 결정・공고・통지) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----, ----- -----추 첨으로----- -----. ②・③ (현행과 같음)

第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定・公告・통지) ① 地方自治團體의 長 選舉에 있어서는 選舉區 選舉管理委員會가 有效投票의 다수를 얻은 者를 當選人으로 決定하고, 이를 당해 地方議會議長에게 통지하여야 한다. 다만, 最高得票者가 2人 이상인 때에는 <u>年長者를 當選人으로 決定한다.</u> ②・③ (생략)	第191條(地方自治團體의 長의 當選人의 決定・公告・통지) ① ----- ----- ----- ----- -----, ----- ----- <u>추첨으로 當選人을</u> ----- -----. ②・③ (현행과 같음)
--	--

우리나라는 입법연혁상 최고득표자가 2인 이상인 경우 연장자를 당선인으로 결정하는 것이 통용되고 있음. 1950. 4. 12. 개정된 「국회의원 선거법」, 1980. 12. 31. 제정된 「대통령선거법」, 1988. 5. 1. 제정된 「지방의회의원선거법」, 1990. 12. 31. 제정된 「지방자치단체의장선거법」, 1994. 3. 16. 제정된 통합선거법(「공직선거 및 선거부정방지법」을 뜻함) 등에서 연장자를 당선인으로 결정함. 다만, 1948년 제정된 「국회의원 선거법」에서는 득표수가 동수인 경우 당해 선거구선거위원회위원장이 의원후보자 또는 대리인이 입회할 수 있는 공개석상에서 추첨에 의하여 당선인을 결정하도록 한 바 있음.

연장자 당선 규정이 실제로 적용된 사례도 있는데, 2002년 제3회 전국동시지방선거에서는 경기도 동두천시 상패동 기초의원 선거에 출마한 두 후보가 1,162표로 동수 득표하였고 최종적으로 연장자인 후보가 당선된 바 있음.¹⁵⁾

연장자 당선 규정에 대해 연소자 후보의 공무담임권, 평등권을 침해한다는 의견이 있으며,¹⁶⁾ 현 규정이 연령차별의 소지가 있으므로 재투표에 따른 비용부담이 크지 않은 경우에는 재투표, 재투표가 불가능한 경우 대체 가능한 다른 합리적 기준이 개발되어야 한다는 의견이 제기된 바도 있음.¹⁷⁾

개정안은 위와 유사한 취지에서 연소자, 구체적으로 청년 계층에 공정한 기회를 제공하려는 것으로 보임.

최고득표자가 2인 이상인 경우 당선인 결정을 하는 방법은 현행 방법 외에 개정안의 추첨, 재투표 등 다양한 방식이 가능하기 때문에 각 방식이 갖는 합리성, 헌법과의 정합성, 국민적 공감대, 외국 사례 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

15) 제3회 전국동시지방선거 경기도 동두천시 상패동 지역구의 구·시·군의회의원선거에서 문옥희 후보(1942년생)와 이수하 후보(1953년생)가 1,162표로 동수를 득표하였고 연장자인 문옥희 후보가 당선인이 됨.

16) 이러한 의견을 구체적으로 살펴보면, 현행 규정은 재투표의 방법, 추첨의 방법 등이 가능하고 후보자 개인이 노력으로 변경할 수 없는 ‘연령’ 기준 이외에 후보자의 노력, 능력 등으로 변경할 수 있는 다른 평가 기준이 다양하게 존재하는 상황에서 연령을 기준으로 당선을 결정하는 것은 최소침해성 요건을 충족하지 못하고 합리적 기준에 따른 차별이 아니므로 헌법에 위배된다는 것임.

김덕현, 「공직선거법상 연령에 의한 공무담임권 제한의 위헌성 검토 - ‘대통령·국회의원 피선거권 연령제한’, ‘2인 이상 최고득표시 연장자 당선’ 규정을 중심으로」, 『공익과 인권』 통권 제15호, 2015

17) 국제노동법연구원, 「연령, 학벌, 학력 차별시정 국가정책계획수립을 위한 기초현황조사」, 국가인권위원회, 2004

<당선인 결정방식 해외사례>

국 가	내 용
영국	최고득표수가 동수일 때에는 <u>추첨</u> 으로 당선인을 결정
프랑스	1차 투표에서 과반득표 미달시 2차투표, 2차투표에서 득표수가 동일한 경우는 그 가운데 <u>최고연장자</u> 가 당선인이 됨(상원·하원의원).
독일	동수 득표인 경우에는 선거구선거위원장이 <u>추첨</u> 하여 결정(지역구의원).
일본	당선인의 득표수가 같을 때에는 선거회*에서 <u>선거장</u>이 <u>추첨</u>으로 정함(비례대표선출의원). * 선거회는 당선인을 결정하는 기관으로, 선거회는 해당 선거구의 모든 개표소에서 행한 투표의 점검 및 확인결과에 따라 각 후보자 등의 득표총수를 계산하여 당선인을 결정하며, 도도부현청, 시청, 정촌사무소 등 해당 선거를 관리하는 선거관리위원회가 지정하는 장소에서 개최함.
스페인	각 후보자명부의 득표수가 같다면 처음에는 <u>추첨</u> 으로 결정하고, 이후부터는 번갈아가며 배정함(하원의원).
스웨덴	의석수 배분 시 같은 수가 나오면 <u>추첨</u> 으로 어느 정당, 어느 후보자 또는 어느 선거구가 의석을 가질지, 어느 의석을 재배분할지 결정함.
스위스	2명 이상의 후보자가 같은 수의 득표를 한 경우, 그 의석은 <u>추첨</u> 으로 배분
캐나다	최다득표자가 2명인 경우 선거관리청장은 즉시 해당 선거구에서 당선된 후보자가 없다고 명시한 보고서를 하원의장(하원의장이 부재한 경우에는 2명의 하원의원)에게 보내야 함. 또한 관보에 최다득표를 한 후보자들의 이름과 함께 득표수가 동일하여 해당 선거구 당선자가 없어 캐나다 의회법(the Parliament of Canada Act)에 따라 <u>보궐선거</u>가 실시된다는 사실을 공지해야 함.

문 의 처
02)6788-5332