



제429회국회(정기회)
제4차 행정안전위원회

공직선거법 일부개정법률안

검 토 보 고

<16세 이상 18세 미만 미성년자에 선거운동 및 투·개표참관 허용>

■ 이성윤의원 대표발의(의안번호 제2211855호)

2025. 9.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이성윤의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 30.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 31.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 18세 이상의 국민에게 선거권을 부여하고, 선거권이 있는 자에게만 선거운동 및 (사전)투·개표참관 등 선거에 참여할 수 있는 자격을 인정함.

한편 현행 「정당법」에 따르면 16세 이상의 국민은 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 규정하고 있어, 「정당법」상 정당활동 가능 연령과 현행법상 선거운동 가능 연령이 상이함.

이처럼 16세 이상 18세 미만인 사람도 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 입법적으로 허용해두면서도, 정당활동의 핵심이라 할 수 있는 선거운동을 금지하는 것은 법 체계에도 부합하지 않을 뿐 아니라, 민주시민 교육 측면에서도 개정 되어야 한다는 여론이 많음.

지난해 5월 헌법재판소 결정문 내 의견에서도 “16세 이상 18세 미만의 사람도 정당 구성원으로 활동하는 데 필요한 정치적 판단능력

을 보유하고 있다”고 판단한 바 있음.

이에 16세 이상의 사람이 선거운동을 할 수 있도록 하고, 16세 이상의 사람도 (사전)투표·개표참관을 할 수 있도록 개정하고자 함. 미래유권자에게 정치에 대한 관심을 제고하고 실질적인 선거 참여 기회를 통한 참정권을 보장하려는 것임(안 제60조제1항제2호 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 16세 이상 18세 미만 미성년자가 선거운동 및 투·개표 참관을 할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
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. (생략) 2. <u>미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)</u> 3. ~ 9. (생략) ② (생략)	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① ----- -----. ----- ----- ----- ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>16세 미만인 사람</u> 3. ~ 9. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
第161條(投票參觀) ① ~ ⑥ (생략) ⑦ <u>大韓民國 國民이 아닌 者·未成年者·第18條(選舉權이 없는 者)第1項各號의 1에 해당하는 者·第53條(公務員 등의 立候補)第1項 各號의 1에 해당하는 자·후보자 또는 후보자의</u>	第161條(投票參觀) ① ~ ⑥ (현행과 같음) ⑦ ----- <u>16세 미만인 사람</u> ----- ----- ----- -----

배우자는 投票參觀人이 될 수 없다. ⑧ ~ ⑭ (생략) 제181조(개표참관) ① ~ ⑩ (생략) ⑪ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 개표참관인이 될 수 없다. 1. (생략) 2. <u>미성년자</u> 3. 4. (생략) ⑫ (생략)	-----. ⑧ ~ ⑭ (현행과 같음) 제181조(개표참관) ① ~ ⑩ (현행과 같음) ⑪ ----- -----. 1. (현행과 같음) 2. <u>16세 미만인 사람</u> 3. 4. (현행과 같음) ⑫ (현행과 같음)
--	--

민주주의 사회에서 국민으로서 지닐 수 있는 중요한 권리 중 하나는 사회 공동체의 일원으로서 국가정책에 자신의 견해를 개진하는 것으로, 현 대의민주주의하에서 국민은 선거권을 통해 자신의 대리인을 선출함으로써 이를 간접적으로 보장받고 있음.

국민 중 미성년자 또는 청소년의 경우 선거권 행사가 기본적으로 제한되었지만, 2020년 현행법 개정을 통해 18세 청소년은 선거권 및 선거운동에 참여할 수 있는 권리를 확보하게 되었음.¹⁾²⁾

1) 공직선거법[법률 제16864호, 2020. 1. 14, 일부개정]

2) 18세 국민에 대한 피선거권은 2022년에 현행법 개정을 통해 부여되었음.

18세 미만의 경우 현행법상 선거권 및 피선거권이 주어지지 않고, 마찬가지로, 선거운동이나 투·개표참관인으로 활동할 수 없는데, 이는 선거권과 그 적극적 참여 수단인 선거운동을 금지하여, 미성숙한 판단에 의한 선거권 행사를 경계하고 정치성을 가질 수 밖에 없는 선거운동에 청소년들이 무분별하게 동원되거나 참여하는 것을 방지하려는 취지로 보임.

다만, 「공직선거법」과 달리, 「정당법」은 16세를 기준으로 정치 과정에의 참여를 허용하고 있는데, 16세 이상이면 정당의 발기인 또는 당원이 될 수 있고,³⁾ 당직 취임, 당비 납부 및 후원금 기부가 허용되며, 자당 정책의 홍보 등 통상적인 정당활동이 가능하고, 일반적인 선거운동은 할 수 없지만 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선의 경우 경선운동 또한 참여할 수 있음.⁴⁾⁵⁾

이러한 배경과 함께, 청소년의 정치참여에 대한 권리 요구⁶⁾와 SNS 등 디지털 환경 변화로 청소년이 정치적 의견을 개진하고 관련 뉴스를 습득할 수 있는 수단이 많아지는 점도 법 개정 논의의 중요한 맥락으로 작용하고 있음.

3) 「정당법」 제22조(발기인 및 당원의 자격) ①16세 이상의 국민은 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 그러하지 아니하다.

4) 「공직선거법」 제57조의6(공무원 등의 당내경선운동 금지) ①제60조제1항에 따라 선거운동을 할 수 없는 사람은 당내경선에서 경선운동을 할 수 없다. 다만, 소속 당원만을 대상으로 하는 당내경선에서 당원이 될 수 있는 사람이 경선운동을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

5) 이와 같은 입법 변화는 영국, 독일 등 주요국의 정당 가입 연령 기준을 참고해 국내 기준을 18세에서 16세로 낮춘 결과임. - 「정당법 일부개정법률안」(대안)(의안번호: 제2114337호, 정치개혁 특별위원장, 2022.1.)참고

6) “우리 청소년도 공동체 미래에 참여할 권리가 있다 [왜냐면]”, 한겨레, 2025.4.7.

학교급별 정치적 현안에 대한 관심도 조사에서도 중학교 학생의 경우 정치적 현안에 대한 관심도가 28.3%, 고등학교 학생의 경우 33.3% 등 청소년의 정치참여에 대한 관심도는 평균 30.8% 수준으로 나타나고, 정치적 견해 형성에 영향을 미치는 요인 분석에서 언론매체(TV, 소셜 미디어, 팟캐스트 등)는 43.3%로 가장 큰 영향을 미치고 있음.

《 학교급별 정치적 현안에 대한 관심도 조사 결과 》

(단위: %, 명)

	없다	보통	있다	사례수
중학교	43.0	28.7	28.3	1,372
고등학교	37.4	29.3	33.3	1,396
전체	40.1	29.0	<u>30.8</u>	2,769

출처: ‘청소년 정치참여 실태와 활성화방안 연구’, 한국청소년정책연구원, 2021

《 청소년의 정치적 견해 형성에 영향을 미친 요인 》

(단위: %)

	미치지 않는다	보통이다	미친다
친구들	57.6	23.1	19.3
부모님	35.6	26.5	37.9
학교 선생님	62.9	23.4	13.7
온라인 유저	64.3	21.1	14.7
언론매체	28.4	28.3	<u>43.3</u>
정치 관련 수업 혹은 프로그램	47.7	29.8	22.5
관련 서적 등 독서	55.3	26.0	18.7

출처: ‘청소년 정치참여 실태와 활성화방안 연구’, 한국청소년정책연구원, 2021

한편, 헌법재판소도 평결을 통해 정치적 판단 능력 유무에 대한 연령 기준을 구체적으로 어떻게 정할 것인지는 입법자가 정치적·사회적 상황, 국민의식 등을 고려하여 결정할 사항이라고 보고 있음.

《 헌법재판소 2024. 5. 30. 2020헌마1743 》

“한편, 선거운동의 자유를 행사함에 있어서 정치적 판단능력 유무에 대한 연령기준을 구체적으로 어떻게 정할 것인지는 입법자가 우리나라의 정치적·사회적 상황, 국민의 의식 등을 고려하여 결정할 사항이지만, 그러한 결정은 선거운동의 자유를 보장하는 헌법 이념, 정치적 표현의 자유의 중요성 등을 고려해야 한다는 헌법적 한계가 있는데(헌재 2013. 7. 25. 2012헌마174 참조), 입법자는 민법상 성년 연령인 19세보다 더 완화된, 18세를 기준으로 선거권 행사 연령과 선거운동의 자유가 인정되는 연령을 정하고 있다. 입법자는 18세 미만인 미성년자의 경우에는 정치적 자율성의 불충분, 보호자에의 의존성 내지 경험의 부족으로 정치적 판단이나 의사표현의 왜곡 위험이 있는 점 및 교육적인 부작용을 고려하여 선거권 연령을 18세 이상으로 정하고 있는바, 입법자가 같은 취지에서 선거운동의 자유가 인정되는 연령을 18세 이상으로 정한 것이 불합리하다고 보기 어렵다. 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제이므로, 18세 미만인 사람들의 정치적 판단능력이 선거권을 행사하기에 미약하다면 선거운동의 자유를 행사함에 있어서 필요한 정치적 판단능력도 미흡하다고 볼 수 있기 때문이다. 물론 연령기준에 의하여 선거운동을 제한하지 않는 국가들도 존재한다. 그러나 입법자는 선거운동을 할 수 있는 연령 제한을 둘 것인지, 제한을 둔다면 그 연령은 어떻게 정할 것인지에 대하여 우리나라의 역사, 국민의 의식수준, 교육적 요소, 정치적·사회적 영향 등 여러 가지 사항을 종합하여 독자적으로 입법재량에 따라 결정할 수 있다. 역사, 문화, 사회적 배경이 상이한 다른 나라의 경우와 단순비교하여 그와 다르다는 이유만으로 입법자가 18세 이상의 사람에게만 선거운동의 자유를 인정한 것이 현저하게 불합리하거나 자의적이어서 입법형성권의 재량의 범위를 일탈한 것이라고 볼 수는 없다.”

개정안은 16세 이상 18세 미만 청소년에게 선거운동 및 투·개표참관인 활동을 허용하여 선거 과정에 청소년이 적극적으로 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 하고, 선거 과정 및 절차에 대한 경험을 통해 교육적 효과를 모색하는 등 청소년의 정치적 역량을 강화하고 정치적 권리를 더욱 확대하는데 기여할 것으로 보임.

다만, 개정안은 다음과 같은 점들을 고려할 필요가 있음.

첫째, 청소년의 선거운동과 관련, 학교 현장에서의 갈등과 혼란, ‘정치의 교실 침투’ 등 부작용 가능성도 함께 논의할 필요가 있음.

학교 현장에서 학교 및 교사는 정치적 중립 의무가 있는 반면,⁷⁾ 같은 교실 내 학생들은 선거운동을 할 수 있는 주체가 된다면, 교사와 학생의 교육현장에서의 갈등, 교사의 정치적 중립 유지의 어려움, 학생들 간 정치적 편향 유도 및 정치적 이념으로 인한 갈등 등 이제까지 직면하지 못한 새로운 문제가 발생할 수 있음.

둘째, 개정안의 취지를 살리기 위해 동법 제161조제3항, 제162조, 제181조 등 투·개표참관인을 ‘선거권자’로 정하고 있는 일부 조항을 함께 개정할 필요가 있음.

셋째, 재외선거의 경우 투·개표참관인을 재외선거인등(재외선거인 및 국외부재자신고인) 중 선정하고 있는데, 재외선거에서도 청소년을 투·개표참관인으로 선정할지 또는 실무적으로 선정이 가능한지 에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

참고로, 중앙선거관리위원회는 16세 이상 미성년자의 선거운동 허용에 관해, 스스로 일정한 수준의 정치적 판단과 책임을 부담할 수 있는 구체적인 나이를 어떻게 정할지는 국회가 입법정책적으로

7) 「교육기본법」 제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

결정할 사항이라는 입장이며, 투·개표참관 허용의 경우, 미래 유권자에게 정치에 대한 관심을 제고하고 선거참여 기회를 부여한다는 측면에서 개정의 필요성에 공감한다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5332
