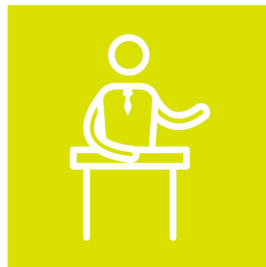
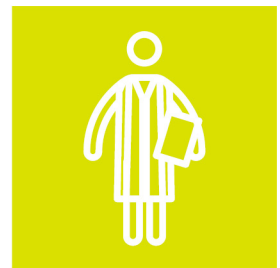


—
**젊은 정치인
육성 및 지원을 위한
쟁점과 과제**

- 법제도 개선방안을 중심으로



NEW WAYS

 **Brian
Impact**

젊은 정치인 육성 및 지원을 위한
쟁점과 과제
- 법제도 개선방안을 중심으로

2024. 12.

NEW WAYS



젊은 정치인 육성 및 지원을 위한 쟁점과 과제

- 법제도 개선방안을 중심으로

연구책임자 : 김준우 (법무법인 덕수 변호사)

연 구 원 : 김성규 (뉴웨이즈 성장지원 매니저)

본 연구는 재단법인 브라이언임팩트의 “리걸임팩트 법제정 연구 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었습니다.

1. 연구의 의의	1
2. 청년의 정치입문 확대를 위한 제도개선 방안	6
가. 문제의식	6
나. 정당가입연령 하향: 정당법 제23조 제1항 단서규정의 문제	7
다. 선거권 및 투표권 하향에 관한 미완의 과제	9
라. 청소년 정치활동의 자유 보장 확대	12
3. 젊은 정치인의 성장시스템마련을 위한 제도개선 방안	14
가. 문제의식	14
나. 청년정치발전보조금의 구체화 및 확대	15
다. 정당내 청년조직의 독립성 보장	18
라. 청년정치 교육프로그램 활성화 및 지원	19
4. 젊은 정치인의 일상적 정치활동을 위한 제도개선 방안	21
가. 문제의식	21
나. 국회에서 기존 논의의 한계	23
다. 원외정치인 개인후원회 설치	24
라. 젊은 정치인에 대한 정당차원의 개인활동비 지급	26
마. 후보자 후원회 설치기간의 확대 및 예비후보자 기간의 확대	27
5. 젊은 정치인의 출마지원을 위한 제도개선 방안	31
가. 문제의식	31
나. 법정 정치자금 모금 한도의 증액	31

다. 선거 기탁금의 문제	37
라. 선거공영제 확대와 선거비용 보전 기준의 하향	46
마. 후원회 설치 지정권자 확대: 비례대표 후보 후원회 제도 신설	52
6. 청년 정치인의 공천확대를 위한 제도개선 방안	55
가. 청년할당제의 도입	55
나. 청년추천보조금 제도의 개선	59
다. 비례성 높은 선거제도로의 개혁	64
7. 결론	72
• 별첨	75
• 참고문헌	85

1. 연구의 의의

많은 사회적 담론에도 불구하고 한국에서 젊은 정치인은 여전히 낮은 존재다. 분명 젊은 정치인은 존재하지만 여전히 청년정치가 무엇인지도 불분명하고, 젊은 정치인의 등장과 성장경로도 뚜렷하게 형성되었다고 보기도 힘들다. 이와 같은 개념적 미정립 내지 혼란 그리고 불투명한 성장경로에도 불구하고 최근 한국사회의 젊은 정치인의 숫자는 양적으로 확대되었다. 사례였던 젊은 정치인들이 2018년, 2022년 두 번의 지방선거를 거치면서 재등장¹⁾한 셈이다.

	광역의회 지역구			광역의회 비례대표			광역의회 전체		
	40세 미만	전체	비율	40세 미만	전체	비율	40세 미만	전체	비율
1회(1995년)	124	875	14.2%	6	95	6.3%	130	970	13.4%
2회(1998년)	76	616	12.3%	5	74	6.8%	81	690	11.7%
3회(2002년)	46	609	7.6%	10	73	13.7%	56	682	8.2%
4회(2006년)	45	655	6.9%	8	78	10.3%	53	733	7.2%
5회(2010년)	31	680	4.6%	8	81	9.9%	39	761	5.1%
6회(2014년)	17	705	2.4%	3	84	3.6%	20	789	2.5%
7회(2018년)	33	737	4.5%	13	87	14.9%	46	824	5.6%
8회(2022년)	67	779	8.6%	16	93	17.2%	83	872	9.5%

	기초의회 지역구			기초의회 비례대표			기초의회 전체		
	40세 미만	전체	비율	40세 미만	전체	비율	40세 미만	전체	비율
1회(1995년)	546	4541	12.0%	제도 도입 이전			546	4541	12.0%
2회(1998년)	363	3489	10.4%				363	3489	10.4%
3회(2002년)	231	3485	6.6%				231	3485	6.6%
4회(2006년)	172	2513	6.8%	38	375	10.1%	210	2888	7.3%
5회(2010년)	136	2512	5.4%	32	376	8.5%	168	2888	5.8%
6회(2014년)	88	2519	3.5%	19	379	5.0%	107	2898	3.7%
7회(2018년)	166	2541	6.5%	26	385	6.8%	192	2926	6.6%
8회(2022년)	285	2601	11.0%	48	386	12.4%	333	2987	11.1%

- 1) 재등장이라고 한 것은 세대에 따라서 젊은 정치인의 등장과 퇴장의 흐름이 있었기 때문이다. 95년 제1회 전국동시지방선거 이후 쏟아졌던 젊은 정치인은 이후 꾸준히 감소하다가 반등한 셈이다. 이는 세대적으로는 386세대가 젊은 정치인으로 일찍 등장한데 비하여 그 뒤 세대인 X세대는 정치 참여가 확실히 적었다고 볼 수도 있다.

국회의원 선거의 경우 17대 총선 23명(지역구 23명), 18대 총선 7명(지역구 4명, 비례 3명), 19대 총선 9명(지역구 3, 비례 6), 20대 총선 3명(지역구 1명, 비례 2명), 21대 총선 13명(지역구 6명, 비례 7명), 22대 총선 14명(지역구 10명, 비례 4명)의 젊은 정치인 당선자가 나왔다. 지방의회에서 젊은 정치인 숫자가 바닥을 쳤던 시점이 2014년 이었고, 국회에서는 2016년이 바닥이었고 그 후 반등한 셈이다.

2018년 IPU(국제의회연맹)에서는 2035년까지 젊은 정치인(의원)의 비율이 전체 인구 비율에 상응(인구비율 대비 -3%)할 수 있도록 하는 목표치를 설정한 바가 있다. IPU는 30세 미만 국회의원을 최소 15%, 40세 미만 국회의원은 최소 35%, 45세 미만 국회의원은 최소 45%가 될 수 있도록 하는 목표치를 설정하여 캠페인을 펼치고 있다.²⁾ 현재 대한민국 인구는 통계청 인구상황판(2024. 6. 기준)에 따르면 51,751,065명이고 20대는 6,372,432명(12.3%). 30대는 6,913,023명(13.3%)이므로, 국제적 권고기준에 따르자면 국회에는 최소 22%에 이르기까지 20·30대 정치인들이 진출이 장려되어야 한다. 물론 이러한 목표가 당장에 한국사회에 가시화되는 것을 기대하기는 어렵다. 그러나 점진적으로라도 이러한 목표가 달성될 수 있도록 사회적 노력과 관심, 실천이 필요하다는 사실까지 부인하기는 어렵다.

청년정치 또는 젊은 정치인의 존재의 필요성은 인정하더라도 별도의 제도적 지원방안까지 마련할 의제인가라는 질문이 제기될 수도 있다. 오히려 청년세대의 의제에 관한 정책적 변화가 더 필요하다거나, 당장 청년세대 정치인이 공직자로 당선되지 않더라도 청년시기에 올곧은 정치인으로 성장하는 경로를 구축하는 것이 더 관찮지 않겠냐는 견해가 제기될 수도 있다. 그러나 적어도 현재와 같이 고연령자 중심의 의회의 구성만으로는 우리사회가 직면한 미래과제들을 해결하는데 있어서 다양한 관점과 에너지가 체계적으로 배제될 수 있다는 지적을 외면할 수 없다는 점, 단순히 개인적 차원의 문제로 젊은 정치인의 성장을 맡겨두기 보다는 좋은 젊은 정치인을 육성하는 방안을 사회적으로 함께 마련하는 것이 대의제 민주주의의 질적 향상을 도모할 수 있다는 측면에서 청년정치육의

2) IPU에 따르면 2024년 10월년 기준으로 30세 이하는 2.86%, 40세 이하는 18.93%, 45세 이하는 32.38%가 세계 평균이다. 유럽의 경우 30세 이하가 3.5%지만 40세 이하가 20.4%, 45세 이하는 33.53%다. 대륙별로는 아시아가 가장 고령화된 의회를 구성하고 있으며, 그 중에서도 동아시아(한국과 일본)가 가장 고령화된 지역이라는 통계가 발견된다.

<https://data.ipu.org/age-brackets-aggregate/>

육성방안이 도외시되어서는 안될 것으로 보인다.

특히 한국은 여타의 주요 민주주의 국가에 비추어 보았을 때 대한민국에 청년정치의 숫자는 지나치게 적다는 점에 비추어 본다면 지금은 선출직 공직자로 청년이 선출될 수 있는 기회를 부여하는 제도적 보완의 필요성은 충분히 확보될 것이다. 젊은 정치인의 적정 수치가 얼마인지에 대해서는 견해차이가 있을 수 있겠지만, 각급 단위 의회에서 최소 10%~15% 정도의 젊은 정치인을 배출할 수 있도록 하는 사회적 실험과 제도개혁을 고민하는 것까지 부정당할 이유는 없어 보인다.

젊은 정치인의 개념정의에 대해서는 다양한 견해가 존재한다. 정치권에서는 크게 34세 이하로 보는 견해(정의당 등³⁾), 39세 이하로 보는 견해(현행 정치관계법), 45세 이하로 보는 견해(국민의힘 및 더불어민주당) 등으로 나뉜다. 대한민국의 청년담론이 범람하면서 각종 법령에서 청년의 규정은 다양하게 반영되었는데 법에 따라서 29세 이하⁴⁾, 34세 이하⁵⁾, 39세 이하⁶⁾ 등의 다양한 기준이 산개되어 있다. 다만 현재 정치자금법 등 정치관계법에서는 청년을 39세 이하로 상정하고 있으므로 본 연구에서도 이를 쫓아 39세 이하로 청년의 범위를 설정한다.

더 많은 젊은 정치인들의 정치권 입문을 지원하고 활성화하기 위해서는 ① 법적 제도화, ② 정당차원의 결단, ③ 사회문화적 여론의 형성이 동시에 필요하다. 본 연구에서는 이 가운데 입법을 통해 도모할 수 있는 법적 제도화 방안을 마련하는데 중점을 둔다. 그리고 제도개선방안을 마련하는데 있어서 젊은 정치인의 정치입문부터 본선출마까지 젊은 정치인의 성장경로에 따라서 단계별로 구체적인 방안을 모색하고자 한다. 크게 젊은 정치인의 정치권 입문, 성장, 전업정치인으로서의 활동보장, 선거출마(공천 등)까지로 분류하여 각각의 단계에서 필요한 방안을 제시하려고 한다.

학계에 기존 선행연구 등에 따르면 청년대표성 증진을 위해 필요한 제도적 요인으로는

- 3) 21대 국회에서 젊은 정치인 관련하여 일부 민주당 의원들의 법안은 34세 이하로 규정되어있기도 하다.
- 4) 청년고용촉진법 시행령, 청년통계청의 청년실업률 기준, 지방세특례제한법상 청년(상시)근로자 등
- 5) 고용보험법상 청년실업자, 지방세특례제한법상 청년창업기업 등
- 6) 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 시행령

학계의 선행연구는 1) 비례대표제⁷⁾일 때, 2) 피선거권 연령이 낮을 때, 3) 청년할당제⁸⁾가 도입되었을 때 청년의원 비율이 관찰된다고 하며, 아울러 선거비용의 장벽 해결, 정당 내 청년 조직 활성화 등이 청년의 정치대표성 증진에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 분석이 존재한다.⁹⁾

그동안 제20대, 제21대 국회에서 적지 않은 청년정치관련 법안이 발의되었고, 일부 개혁입법성고가 있었던 것도 사실이다. 그러나 여전히 개선되지 않은, 개선해야할 법적·제도적 개선방안이 다수 존재한다. 본 페이퍼에서는 전혀 새로운 제안을 제안하기 보다는 그동안 국회에서 발의되었던 입법제안들, 국가인권위원회 견해, 시민사회 및 학계의 의견 등을 적극적으로 검토하고 이에 터잡아 제도개혁방안을 추출한다. 국회에서 입법발의만 되었을 뿐 논의가 제대로 되지 못했거나 발의에 그친 많은 법안들 상당수는 시민사회 및 학계에서 논의된 성과를 수렴한 경우가 대부분이기도 하다. 따라서 기존에 발의된 법안들의 장단점을 검토하며 현시점에서 최적의 효과적 입법안을 모색해보고자 한다.

본 기획의 현장성을 확보하기 위해서 여야 및 진보보수를 막론하고 젊은 정치인으로 활동 중인 4개 정당 정치인들과 최소 1시간 반에서 2시간 가량의 인터뷰를 진행하였다. 또 관련 연구자들과의 미팅을 통해서 본문의 문제의식에 관한 검증을 하려고 노력하였다.

7) 여기서 비례대표제는 한국처럼 단순히 비례대표를 도입하는 것을 넘어서, 많은 서유럽국가에서 채택하는 전면비례제를 의미하는 경우가 더 강하다.

8) 한편 청년할당제의 경우 제도적 강제가 아닌, 정당 차원에서 공천확대를 통해서 청년대표성이 증진된 사례(2017년 프랑스)가 더 의미있게 관찰되기도 한다. 한국에서 2018년과 2022년 지방선거에서 젊은 정치인이 늘어난 것도 법제도가 아니라 정당차원의 움직임이 더 큰 요인으로 분석된다.

9) 대표적으로 IPU, Youth participation in national parliaments - 10 years of empowering youth in parliament, 2021. (<https://www.ipu.org/youth2021>)에서 확인할 수 있다.

	성명	직책	일시 및 장소
1	A	가당 지역위원장	7월 23일(화) 오후 4시 여의도
2	B	나당 전 대학생위원장	7월 26일(금) 오후 2시 마포
3	C	나당 정당활동가	8월 9일 오전 10시 여의도
4	D	다당 기초의원	8월 9일 오후 2시 **구의회
5	E	다당 국회의원	8월 12일 오후 4시 국회
6	F	라당 국회의원	8월 20일 오전 10시 국회
7	G	나당 국회의원	8월 20일 오후 2시 국회
8	황인정	성균관대 연구원, 정치학박사	8월 21일 오후 1시 성균관대
9	정재도	서강대 연구교수, 법학박사	8월 28일 오후 1시 30분 성수동

다만 본 연구에 인터뷰에 응한 젊은 정치인들의 요청 등으로 해당 인터뷰 내용을 실명화 해서 게재하지는 않는 것으로 한다. 다만 A-G 정치인의 코멘트를 3-4개씩 본 연구에 담았다.

본 연구에서 제기하는 제도개선방안은 자기 완결성을 고집하지는 않는다. 본 연구의 목적은 특정한 쟁점에 대한 ‘유일한 정답’을 제시하기 보다는, 실효적으로 필요하거나 숙고되어야 할 ‘쟁점’을 정확히 인식하고, 해당 의제에 대한 관점을 풍부하게 바라보는 시야를 확보하는데 더 가치를 두고자 한다. 따라서 본 연구에서는 특정한 개혁의제에 대해서는 복수의 좋은 안이 공존할 수 있다는 개방적 태도를 견지하는 관점에서 기술한다. 동시에 모든 대안들이 동시에 입법이 이뤄질 수 없다는 점을 감안한다면 우선순위나 수용 가능성 등까지 고려하여 점진적인 추진방안까지 기술하려고 한다.

본 연구는 독자적인 가치를 지닌 학술적인 성격의 글이라기보다는 실용성에 조금 더 초점을 둔 작업이며, 따라서 연구논문이라기보다는 활동을 위한 일종의 이슈페이퍼라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 기획을 통해서 청년정치의 활성화에 관심있는 이들이 필요한 시야를 확보하고, 적절한 입법솔루션을 인지함으로써 청년정치육성에 작은 디딤돌이 될 수 있길 기대해본다.

2. 청년의 정치입문 확대를 위한 제도개선 방안

가. 문제의식

청년의 정치입문 확대를 위하여 가장 필요한 주장이자 동시에 가장 많이 제기된 견해는 선거권 및 피선거권 하향, 정당가입연령 하향이였다. 일례로 IPU의 보고에 따르면 피선거권 연령이 1세 증가하면 최연소 의원의 연령이 0.6세 증가가 관찰된다고 한다. 통상적으로 선거권과 피선거권 연령이 낮을수록 젊은 정치인의 숫자가 증대되는 것이 관찰된다는 것이다.¹⁰⁾ 이러한 실증적·경험적 연구 등에 기초하여 청년대표성 증진 및 청년정치 활성화를 위하여 청년세대의 정치입문의 기회를 넓히는 방안으로서 각종 법정연령 하향이 모색되어야 할 필요성과 정당성을 확인할 수 있을 것이다.

다만 정치관계법상 권리에 관한 법정연령의 하향이라는 구호가 갖는 의미는 자칫 사안의 핵심을 수치적 양적 문제로 환원할 우려가 있다. 그러한 면에서 2021. 6. 국가인권위원회 회의 다음과 같은 의견표명을 환기할 필요가 있다.

“청소년도 헌법에 보장된 기본권을 보유한 주체라는 점에서 볼 때, 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 된다” - 2021. 12. 6. 국가인권위 결정 “청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및 의견표명”

각종 정치관계법에서 규제하고 있던 연령제한 문제는 수많은 사회적 담론에 힘입어 최근 몇 년간 국회에서 입법적 전진이 있었던 분야기도 하다. 국회는 2021년 12월 당시 제21대 총선을 앞두고 공직선거법 제15조 제1항을 개정하여 선거권연령을 18세로 낮추었다. 그리고 2년 후인 2022년 1월에는 공직선거법 제16조 제2항 개정을 통해 피선거권연령을 기존 25세에서 18세로 낮추었다. 또한 같은 시기에 정당법 개정을 통해 정당가입 연령을 16세로 낮춤으로써 청소년의 정당 활동의 장벽을 낮췄다. 이에 선거권 및 피선거권 하향에 관한 운동과 개혁입법의 필요성과 절박성은 기존에 비해서 상대적으로

10) IPU, Youth participation in national parliaments - 10 years of empowering youth in parliament, 2021. 17p (<https://www.ipu.org/youth2021>)

열어진 점도 존재한다. 하지만 최근의 입법성과에도 불구하고 여전히 추가적인 보완적 개혁입법이 필요하다는 목소리도 작지 않다.

대한민국 사회에서 젊은 정치인이 많지 않을 수밖에 없는 이유가 저는 초중고에서 일단 기본적으로 약간 이 학생회 선거를 좀 정상화할 필요가 있다. 학교 정치에 대해서 그러니까 학교 정치가 민주당 국민의힘 이렇게 표방하는 게 아니라 적어도 학교의 이해관계에 따라서 자기네들이 보수 진보 나뉘질 수 있거든요. 그걸 학교 학생회를 좀 지원하는 법안 같은 것도 필요해요. 그래서 예를 들면 청소 열심히 하기 당 시험 좀 없애기 당 뭐 이런 거 자기네들이 학교에서 만들어서 그걸로 사실상의 정치를 학교 내에 그러니까 사회를 그걸로 끌고 들어가서 하면 그건 또 정치적 논쟁이 되니까 자기네 이해관계를 가지고 논쟁할 수 있는 그래서 거기에서 의원내각제도 해보고 자기네가 학교 학생회 시스템에서 그걸 해볼 수 있는 그걸 지원 그걸 또 강제하면 또 문제가 되는 그걸 하는 학교에 한해서 지원해 주는 법률 같은 게 좀 필요하다.

- 전 대학생위원장 B

나. 정당가입연령 하향: 정당법 제23조 제1항 단서규정의 문제

우선 가장 요구가 높은 주장은 현재 정당법 제23조 제1항의 단서규정의 폐지로 파악된다. 동규정은 16세 이상 18세 미만인 경우 정당가입에 있어서 법정대리인의 동의를 함께 제출하도록 하는 규제조항이다. 현행 법령은 정당가입연령 하향이 논의되던 당시에 중앙선거관리위원회가 2021년 5월에 국회에 제출된 ‘정치관계법 개정의견’을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

정당법 제23조 (입당) ①당원이 되고자 하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 시·도당 또는 그 창당준비위원회에 입당신청을 하여야 한다. 이 경우 18세 미만인 사람이 입당신청을 하는 때에는 법정대리인의 동의를 함께 제출하여야 한다.

한국의 정당가입 연령이 비록 낮아졌지만 유럽 주요 민주주의국가들과 비교하면 약간 높은 것은 사실이다. 영국의 경우 보수당은 연령제한이 없지만 당내 투표권은 15세부터 부여하며, 노동당은 14세, 녹색당은 16세부터 입당이 가능하다. 독일도 기독교민주연합은 16세로, 사회민주당은 14세로 규정하고 있고, 녹색당은 가입연령제한을 두지 않는다.

프랑스의 경우 사회당은 15세 연령규정이 있지만, 집권당인 르네상스는 연령제한이 없는 것으로 알려져 있다. 유럽의 이런 현황은 애초에 정당의 가입연령에 대해서는 정당의 자율적 의사에 기초한 것이어야 한다는 전제로부터 연유한 것이다.

국회에서 정당가입 연령하향에 관한 논의가 이뤄질 때도, 정당법상 연령제한을 법상 별도로 두지 않고 각 정당별로 자율로 결정하도록 하자는 취지의 정당법 개정안이 다수 발의된 바가 있었다. 21대 국회에만 한정하더라도 이은주 의원안(의안번호: 2103272), 이재정 의원안(의안번호: 2104353), 박상혁 의원안(의안번호: 2107761), 송옥주의원안(2101557), 강민정의원안(의안번호: 2110557) 등이 정당법상 연령제한은 각 정당이 자율적으로 정하도록 하자는 내용의 법안들이었다. 아울러 장경태 의원안(의안번호: 2102733)의원은 법정대리인 동의 조항 없이 16세로 하향하자는 내용을 발의했었으며, 정당법 연령하향 개정 이후에 발의된 이탄희의원안(의안번호: 2114585)은 16세의 법정대리인 동의규정 삭제를 내용으로 한 것이었다. 그 외 20대 국회에서 박주민의원안(2001402)은 15세로 하향하자는 법안이 발의된 바가 있었다. 22대 국회에서는 24년 9월 30일을 기준으로 관련 입법안은 발의되지 않은 상태이다.

국가인권위원회도 2021. 12. 6. 국가인권위 결정 “청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및 의견표명”을 통해서 정당가입연령 제한 규정은 삭제하는 것이 타당하는 견해를 밝힌 바가 있다.

일단 저도 피선거권 연령 18세는 사실 사실 되게 글로벌 스탠다드에 맞고 적정하고 아주 바람직하다고 생각하고요. 낮춘 거 잘 됐다고 생각을 하고 그다음에 이제 청소년의 당원 가입 부분은 최대한 간편하게 하는 게 좋죠. 그러니까 연령을 더 낮추기에는 근데 한국 사회가 사실은 조금 아직까지는 허들이 있을 것 같아서 저도 16세로 하고 법정 대리인 동의 면제하는 정도면 굉장히 합리적이지 않을까 싶습니다. 사실 저는 뭐 아니 당원 가입이 기본적으로 좋은 일인데 그러니까 저는 그냥 제 개인적인 생각으로는 연령 제한이 왜 필요한가 싶긴 합니다. 사실은 예를 들면 중학생이 당원 가입하는 거 요즘 같은 세상에 되게 좋은 일 아니에요. 권장을 정당 자율로 정해도 충분하다고 생각하는데 다만 한국 사회가 그거를 이제 용인하려면 조금 더 시간이 걸리지 않을까 개인적으로는 - 국회의원 F

사실 1) 정당가입 연령에 관해서는 정당자율로 결정하자는 제안과 2) 특별한 제한없이 16세로 하향하자는 방안 모두 반대할 이유가 없는 방안이다. 다만 한국의 정당법은 과도한 제약과 규제로 점철되어서, 정당의 자유를 침해하는 요소가 많다는 학계의 주요견해¹¹⁾에 따르자면 정당의 자율로 하는 안이 정치철학적으로 더 바람직해 보인다. 그러나 이렇게 자율로 할 경우에는 오히려 각 정당에서 문호를 개방하지 않을 수도 있다는 점에서 조건없이 16세로 하향하자는 의견이 실효적이라는 견해도 경청할 만하다. 이에 우선 정당법 제23조 제1항 단서 조항을 삭제하는 입법안이 더 효과적으로 보여진다.

다. 선거권 및 투표권 하향에 관한 미완의 과제

앞서 살펴본 바와 같이 투표권에 관해서 우리 국회는 법률 개정을 통해서 18세로 하향했다. 이와 함께 주민투표법 및 주민조례발안 및 주민감사 청구권자 연령기준도 하향되었다. 그러나 현행 개정 법령만으로 청소년에게 당면한 교육 및 인권의 문제에 대해 충분한 목소리를 반영하기에는 부족하다는 사회운동단체의 움직임이 작지 않다. 이에 여전히 청소년의 다양한 정치적 참정권이 충분히 보장되지 못하고 있는 문제 등에 대한 제도개혁 가능성을 검토해보고자 한다.

가장 대표적인 제안은 ‘지방교육자치에 관한 법률’을 개정하여 교육감 선거에서는 선거권연령을 추가적으로 하향하자는 제안이다. 이러한 제안은 일부 청소년인권운동만의 제한적 주장이 결코 아니다. 국가인권위원회는 2013년 2월 ‘선거권 연령기준 관련 의견표명’이라는 결정을 통해서 다음과 같은 의견을 표명한 적이 있다.

「지방교육자치에 관한 법률」 제49조 제1항은 교육감 선거권 연령기준을 「공직선거법」의 시·도지사 선거에 관한 규정을 준용한다고 명시하여(19세 이상), 현행법 하에서는 다수의 청소년이 교육정책이나 학교운영의 직접적인 영향을 받는 당사자임에도 불구하고 이러한 사항을 관장하는 교육감 선거에 참여할 수 없다. 역사적으로 어떤

11) 한국의 정당법은 과도한 규제가 많다는 지적으로는 i) 김중서, 정당법의 정당법의 위헌성과 지역정당의 정당성: 현재 2006. 3. 30. 2004헌마246 결정 비판, 민주법학, 민주주의법학연구회, 2022. 11 ii) 김중철, 정당법상 위헌요소에 관한 소고: 정당의 헌법상 지위를 중심으로, 선거연구 제7호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2016. 12 iii) 송석윤, 정당민주주의와 정당법 - 정당개혁의 관점에서 -, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회 2014. 2 등 다수의 헌법학자들이 지적하고 있는 내용이다.

집단이 선거권을 갖게 되면 이들의 이해와 의견을 반영하는 정책이 수립되어 온 사실을 고려할 때, 교육정책 등의 영향을 받는 청소년 당사자에게도 선거권이 부여된다면 선거과정에서부터 교육현장의 수요와 의사가 반영된 공약과 정책이 마련되고 실현될 수 있다는 장점이 있을 것이다. 청소년도 국가의 주권을 가진 시민으로서 존중받을 권리가 있고, 사회참여 경험은 청소년이 건강한 시민으로 성장하는 밑바탕이 될 수 있다는 점에서 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조 제1항의 교육감 선거권 연령기준의 하향을 검토해 보는 것도 의미가 있다고 할 것이다.

이러한 의견에 관하여 국회에서는 20대 국회에서는 박주민 의원(의안번호: 2001403)이 21대 국회에서는 강민정의원(의안번호: 2110559), 장경태의원(의안번호: 2102731)이 해당내용을 법률안으로 발의된 바가 있다.

사실 미국, 유럽 등에서는 시대의 변화상에 맞춰서 선거권연령을 16세로 하향하자는 논의나 정책실험이 꽤 있는 것도 사실이다. 한국은 OECD 국가 중에 가장 높은 19세(종전에 일본이 20세로 가장 높았으나 2015년 20세에서 18세로 하향했다.)에서 18세로 낮춘 것은 현 시점의 국제표준에 맞춘 작업에 불과한 것이었다.

세계적으로는 투표권의 부여연령을 16세로 하는 국가들이 확대되고 있고, 관련 법안 및 캠페인도 늘어나고 있다. 오스트리아, 니카라과, 쿠바, 아르헨티나, 몰타, 브라질, 에콰도르 등이 16세에게 일반적 투표권을 부여하고 있다. 이중 브라질이나 에콰도르, 아르헨티나의 경우 18세 이상은 의무투표이지만 16세 이상 18세 미만의 자는 의무투표 대상이 아닐 뿐 투표권을 부여하고 있다. 그리스의 경우 17세에 일반적으로 투표권을 부여하며 동티모르와 네팔과 수단도 17세 투표권 국가에 이름을 올리고 있다. 도미니카 공화국, 인도네시아, 헝가리처럼 혼인 시에는 투표권 부여연령이 16세로 하향되는 경우도 존재한다. 헤르체코비나, 슬로베니아, 세르비아, 크로아티아 등의 경우 고용된 근로자라면 투표권을 16세부터 부여하는 입법례를 채택하고 있다. 국회의원 선거나 대통령 선거는 아니더라도 지방선거 등 일부 선거에 대해서 선택적으로 투표권 부여연령이 하향되는 사례도 많이 발견된다. 뉴질랜드와 독일 일부 주(16개 주 가운데 10개주), 스코틀랜드, 에스토니아 그리고 미국의 일부 지역에서는 지방선거에 한해서 16세로 규정하고 있기도 하다. 그리고 이스라엘은 지방선거에 한해서 17세부터, 벨기에는 유럽의회 선거에 한해서 16세부터 투표권을 부여하고 있다¹²⁾.

이러한 점을 고려할 때 지방선거 또는 교육감 선거에서부터 추가적인 선거권 연령하향을 우리사회가 검토해볼 필요도 있을 것이다. 물론 청소년의 정치적 기본권의 증진이라는 원칙이라는 측면에서 교육감 선거만 투표권을 주는 입법제안에 대하여 우려스러워하는 목소리가 있는 것도 경청할만하다. 이러한 점에서 중기적으로는 지방선거 전반에 대한 투표권을 장기적으로는 추가적인 일반적 선거권의 하향을 검토할 필요가 있을 것이다. 다만 단순한 투표권 연령하향을 넘어서 이에 동반하는 민주시민·정치교육이 미래세대에게 제공되는 프로그램이 필요할 것은 물론이다.

아울러 18세로 선거권 및 투표권 하향이라는 개혁입법이 이뤄졌음에도 추가적인 후속 입법이 미비한 경우가 있다. 주민투표법은 제5조가 22년 4월에 개정되었지만, 주민소환법의 경우 제3조에서 여전히 19세로 규정이 되어있다. 국민투표법의 경우도 제7조에서 투표권이 여전히 19세로 남아있다. 관련 규정의 개정도 반드시 필요한 일이라고 할 것이다. 이러한 후속입법 미비는 국회의 소극적 대응에 따른 것으로 비판받아 마땅하다.

〈주민소환에 관한 법률〉

제3조(주민소환투표권) ①제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다.

1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다)
2. 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류 자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인등록대장에 등재된 자

②주민소환투표권자의 연령은 주민소환투표일 현재를 기준으로 계산한다.

〈국민투표법〉

제7조(투표권) 19세 이상의 국민은 투표권이 있다. <개정 2007. 5. 17.>

12) i) <https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=VR001>.
 ii) https://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age
 iii) <https://www.youthrights.org/issues/voting-age/voting-age-status-report/> 등 참조

라. 청소년 정치활동의 자유 보장 확대

18세로 투표권이 하향되고, 16세로 정당가입연령이 하향되었더라도 실제로 청소년의 정치활동 자유는 충분히 보장되지 않거나 입법을 통해서 제한되고 있다. 우선 「공직선거법」 제60조 제1항은 원칙적으로 18세 미만 청소년의 선거운동을 금지하고 있다. 그러나 미국, 영국, 독일, 프랑스 등 민주주의가 안착된 국가에서는 청소년 선거운동을 별도로 법으로 규제하지 않고 있는 점 등을 고려하면 **선거운동 금지 연령 기준을 하향하거나 삭제할 필요**가 있다.

실제 2020년8월 20일 부산지방법원 서부지원 제1형사부는 공직선거법 위반을 이유로 배^{***} 당시 노동당 부산시당 위원장에게 벌금 100만원과 5년간 피선거권 박탈을 선고했던 바가 있었다. 총선 선거운동이 진행되던 지난 4월, 노동당 당원인 16세 김* 군이 부산 사하구 당리동에서 노동당 비례대표 후보를 지지하는 내용의 피켓을 들고 선거운동을 한 것이 문제가 되었던 것이다. 공직선거법 제60조 제1항 제2호에는 18세 미만 선거운동 금지조항을 위배했다는 것이다(부산지방법원 서부지원 2020. 8. 20. 선고 2020고합94 판결).

정치입문을 활성화하는데 있어서 법정 연령 문제는 기술적인 문제고, 그보다 더 문제는 정치가 이제 매력적인 직업이 아닌게 걱정이라고 생각해요. 저는 사실 16세 교육감 투표권은 부정적이에요. 하지만 당원 가입을 할 수 있는 나이면 선거운동은 할 수 있게 해주는 것이 맞다고 생각해요. - 국회의원 E

이러한 문제점 때문에 미성년자의 선거운동을 금지하고 있는 현행 공직선거법 제60조 제1항 제2호를 삭제하자는 내용이 국회에서는 21대 국회에서 이른주의원안(의안번호: 2103274)과 강민정의원안(의안번호: 2110560)이 발의된 바가 있었다. 국가인권위원회도 2021. 12. 6. 국가인권위 결정 “청소년 정치적 참여권 증진을 위한 제도개선 권고 및 의견표명”을 통해서 해당 법안의 내용을 지지한 바가 있다.

아울러 국가인권위원회에서는 청소년들의 모의투표를 지원하는 제도적 지원이 필요하다는 의견을 피력하였고, 중앙선거관리위원회도 2021년 5월에 제출한 정치관계법 개정 의견에서 시민단체가 청소년을 대상으로 하는 모의투표를 허용하도록 하자는 취지의

제안을 한 바가 있다. 특히 중앙선거관리위원회는 동 의견에서 현행 18세 미만은 미성년자는 투표 및 개표참관을 불허하고 있는 현행 규정을 개정하여, 16세로 기준을 하향하는 제안을 한 바가 있다. 아울러 21대 국회에서 강민정 의원이 대표발의한 정당법 일부개정법률안(의안번호: 2110557)은 정당과 중앙선거관리위원회가 청소년들의 정당활동을 적극적으로 지원하게 하는 내용을 조문화하는 내용을 담고 있었다.

단순히 선거권 및 피선거권, 그리고 정당가입연령을 하향하는 양적 변화에 그치지 않고 미래세대인 청소년 정치적 참여권 증진을 위한 질적 변화도 필요하다는 점에서 위와 같은 제안은 모두 소중히 검토되어야 할 것으로 보인다. 그리고 적어도 정당가입연령이 16세로 하향된 만큼 선거운동의 자유도 16세까지 하향하는 것이 바람직해 보인다. 이는 단순히 선거운동 뿐 아니라 투표 및 개표참관인을 포함한다.

3. 젊은 정치인의 성장시스템마련을 위한 제도개선 방안

가. 문제의식

젊은 정치인으로서 성장을 꿈꾸는 청년세대가 정당에 가입한다고 하더라도, 현재 정치인으로서의 성장을 담보할 수 있는 체계적인 시스템이 각 정당에 있다고 보기는 어려운 것이 사실이다. 거대 양당에 청년조직 또는 대학생조직 등이 일정한 수준에서라도 안정적으로 구축된 것은 얼마 되지 않았다. 더불어민주당은 당헌 당규에 청년위원회와 청년당을 병기하고, 청년당 창당을 추진하고 있지만 아직 청년위원회를 직선제로 바꾼 정도 외에 한계가 있다고 평가된다. 국민의힘은 2020년 ‘청년 국민의힘’을 출범시켰지만 여전히 독자적인 의결권과 사업편성권을 가지고 있는지 의문시 된다. 한편 오랫동안 비교적 대학생 조직이 탄탄했던 것으로 평가받는 진보정당계열(민주노동당 및 그 계보를 잇는 정당들)의 경우에도 기존의 학생운동조직이 자태변환을 한 성격이 크다는 평가도 있지만, 적어도 진보당과 정의당은 별도의 청년당을 두고 있다는 점은 높이 평가할 만하다.

청년조직에 관한 해외의 모범적인 사례로 가장 많이 언급되는 것은 독일이다. 독일 정당의 청년조직들은 교육과정을 통한 청년 정치인 양성과 정당활동의 경험을 통해 정당의 기반을 확대하는 것을 목적으로 한다. 토론회와 세미나, 포럼을 개최하여 다양한 쟁점과 의제에 관한 논의의 장을 마련하고 관련 개선책을 제시하는 것은 청년조직의 주된 활동 가운데 하나이다. 또한 정치인이나 기업인 등을 초청하여 다양한 쟁점에 관해 대화할 수 있는 프로그램을 제공하며, 체험학습이나 주요 정부기관 및 연구소 견학도 실시된다. 선거가 있는 경우 모정당의 선거포스터를 붙이고 정당의 정책방향을 홍보하는 등 정당의 선거운동을 지원하기도 한다. 독일 청년조직에서 특기할 것은 청년조직이 모정당의 정책 방향이나 노선에 대해 비판적 입장을 자유롭게 표명한다는데 있다. 기민/기사당연합의 청년조직인 JU는 모정당이 참여하고 있는 내각의 임대인에 대한 기후세 징수정책에 반대 입장을 천명한 바 있고, 회원설문조사를 통해 모정당의 당대표로 특정 후보에 대한 지지 성명을 발표하기도 한다. 독일사민당의 청년조직인 Jusos는 모정당이 참여한 내각이 통과 시킨 연방경찰법의 인권침해 가능성을 제기하고 폐지를 촉구한 바가 있고, 독일녹색당의 청년조직인 GJ도 최고소득자에 대한 현행 42% 최고세율을 48%로 인상하는 녹색당 집행부의 결정에 반대해 53% 인상안을 주장하고, 녹색당과 기민/기사연합의 연정구성을

거부하는 등 모정당의 중앙정치를 비판하기도 한다.¹³⁾

사실 (일부 청년) 비례 의원들의 실질적 역량이 좀 심각한 경우가 종종 있거든요. (중략) 물론 이제 그 세대나 그런 애기들을 더 잘 반영하는 정치여야 된다는 생각을 하고, 그런 걸 이제 의미 있게 해야 되는데 약간 이제 급하게 청년 정치에 막 해야 되고 비례 이렇게 올려야 되고 이러면서 사실은 좀 서로가 더 준비가 안 된 상태의 의원들이 이제 왕왕 발생을 하는 거죠. 그래서 사실은 더 어린 시기부터 정당 활동을 할 수 있게 하고 정당 안에서 활동 경험을 키울 수 있도록 하는 법제화들이 좀 필요하다고 보거든요 - 지역위원장 A

정치인을 희망하는 청년세대에게 멘토링을 제공하여 지식, 경험 및 아이디어를 공유하는 것, 청년세대가 집단적인 기획과 경험을 공유할 수 있게 하는 채널을 만들어주는 것은 매우 필요한 작업들이다. 젊은 정치인을 육성하고 경험과 기회를 부여하기 위해서 독일과 같은 독립적인 청년조직의 보장은 꼭 필요한 정치적 실험이라고 판단된다. 그러나 현재까지 주요정당이 청년조직에게 ‘독립적인 의사결정구조나 예산편성권 그리고 독자적인 정치적 의견을 피력할 수 있는 권리’를 충분히 보장하고 있는지 의문이다. 본 연구에서 인터뷰한 주요 정당들의 젊은 정치인들도 모두 현재 각 정당의 청년조직이 청년 예산을 독자적으로 사용하거나, 독자적 의사결정구조를 충분히 갖추고 있다고 보기는 어렵다고 입을 모았다. 이러한 현실의 변화를 위해서는 법적인 규정도 필요할 수 있겠지만, 정당의 자율성을 과도하게 제한하는 것보다는 정당 및 정치문화 자체가 변화하고, 정당적 차원의 결단으로 문제해결을 하는 것이 더 관건적이고 합리적인 접근방법으로 이해된다. 그럼에도 불구하고 정당들로 하여금 청년정치 육성을 위한 시스템을 갖추기 위한 제도적·법적 지원방안의 필요성을 부인할 수는 없다.

나. 청년정치발전보조금의 구체화 및 확대

국회는 2022년 정치자금법을 개정해서 청년정치발전보조금을 신설했다. 정치자금법 제28조 제2항에서 ‘정당에 지급되는 경상보조금의 100분의 5 이상을 청년정치발전을 위하여 사용하도록’하는 규정은 일상적인 청년정치발전을 위한 제도적 지원방안의 첫걸음

13) 이상 독일정당의 청년조직에 관한 내용은 김종갑·이정진, ‘독일 주요정당의 청년조직과 시사점, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2021. 7.29.에서 재인용

으로 평가할 수 있다.

그런데 이러한 청년정치발전보조금이 제대로 쓰이는지, 그리고 청년조직에 의한 독자적 의사결정, 예산편성권이 보장되는지에 대해서는 주요 정당 관계자들에 의하면 회의적으로 보인다. 예컨대 청년세대인 당직자의 인건비도 청년정치발전보조금으로 계산될 수 있다고 한다. 인터뷰에 응했던 한 젊은 정치인은 '부모가 아이를 위한다면서 아이의 생각을 물어 보지도 않고 백화점에서 아이 옷을 사주고 있는 상황'이라고 진단하기도 했다. 젊은 정치인들의 경험을 축적하는 차원에서라도 독자적인 예산편성권을 인정하고 실험하도록 해야 한다는 것이다.

그런 거죠. 이제 세뱃돈을 엄마가 대신 받아주고 다 낼 위해서 쓸게 하지만 다 엄마가 아들 딸을 위한 명목으로 백화점에서 사고 싶은 걸 사시는 것과 비슷한 거죠. 청년 기금 15% 이런 거 그 사람한테 다 주는 게 제일 좋거든요. 아기 통장 만들어서 넣어 주는 게 제일 좋은 거잖아요. 결과적으로 그런 의미죠. 사실 저는 특히 예산권 인사권과 관련해서는 전적으로 그 사람들 젊은 사람한테 자신의 자치 범위 내에서 전권을 주는 게 맞다고 봐요. - 국회의원 E

우리당 청년조직 같은 경우에도 이제 그 문제가 결국엔 발생을 했는데 사업을 하나 하나 총무실에서 승인을 받아야 되는, 집행 승인을 받아야 되는 문제요. 별도의 조직을 두고 있다 하더라도 여기 총무실에서 최종적으로 정치자금법에서 문제가 있는지 없는지 다 체크하고서 집행을 해야 하고 이 조직이 독립적으로 예산을 정말로 다 집행할 수 있는 구조는 아니기 때문에 나중에 그걸로 한번 계속 부딪히긴 했죠. 그러다가 이제 결과적으로는 이거에서 싸움을 해서 얻어냈는데... 그런데 청년조직에서 뭐 올리면 다 승인시켜줘 약간 이렇게 되면, 이게 정치자금법 위반 소지가 있는지 없는지 체크도 안 하고 막 집행이 돼버리면 그것도 문제가 있는.. - 지역위원장 A

또 실제로 청년정치발전보조금이 청년당직자의 인건비로 사용되고 마는 경우도 많다는 지적도 존재했다. 청년연령인 당직자가 있으면 그 당직자의 인건비로 해당 예산을 사용해도 적법하다는 것이다. 그런 의미에서 청년정치발전보조금의 사용처를 보다 명확하게 할 필요성이 있다고 보여진다. 정치자금법 제28조에 동일하게 기재되어있는 여성정치발전보조금의 경우 구체적인 사업비 사용이 구체적으로 예시되어있다. 그러한 점에서 청년정치

발전보조금도 여성정치발전보조금과 같은 방식으로 구체화될 필요성이 있을 것으로 보여진다. 입법적으로는 여성정치발전보조금의 경우 현행 법령과 같이 구체적인 열거 조항을 둔 것이 2024년 1월이다. 이는 기존부터 존재했던 여성정치발전보조금의 자의적 사용에 대한 합리적 문제제기 차원에서 이뤄진 것이다. 청년정치발전보조금도 유사한 방식으로 사용처를 분명히 하는 제도개선이 필요해 보인다.

정치자금법 제28조(보조금의 용도제한 등) ① 생략

②경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책 연구소 『정당법』 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의한 정책연구소를 말한다. 이하 같대에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여, 100분의 5 이상은 청년정치발전을 위하여 사용하여야 한다. 이 경우 여성정치발전을 위한 경상보조금의 구체적인 사용 용도는 다음 각 호와 같다. <개정 2022. 2. 22., 2024. 1. 2.>

1. 여성정책 관련 정책개발비
2. 여성 공직선거 후보자 지원 선거관계경비
3. 여성정치인 발굴 및 교육 관련 경비
4. 양성평등의식 제고 등을 위한 당원 교육 관련 경비
5. 여성 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비
6. 그 밖에 여성정치발전에 필요한 활동비, 인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경비

즉 현행 여성정치발전보조금과 같이 1. 청년정책 관련 정책개발비, 2. 청년 공직선거 후보자 지원 선거관계경비 3. 젊은 정치인 발굴 및 교육관련 경비 4. 청년 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비 5. 그 밖에 청년정치발전에 필요한 활동비, 인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경비로 청년정치발전보조금의 사용처를 명료히 하는 것이 필요하다.

나아가 청년정치발전보조금 사용의 구체화를 통한 성과가 진전된다면 청년정치발전보조금의 예산확대도 필요할 것이다. 현재 정당의 경상보조금은 1)정책연구소 30%, 2) 시도당 10% 3)여성정치발전보조금 10%, 4)청년정치발전보조금 5%로 강제할당이 되어 있는데, 장기적으로 청년정치발전보조금의 분배비율을 10%로 상향하는 것을 검토할 필요가

있다. 다만, 현재 경상보조금에 관한 다수의 규정이 정당의 고유재량을 축소한다는 우려가 있기 때문에 우선 청년정치발전보조금의 사용처를 구체화하고 이를 통한 성과에 기반하여 입법을 통해서 경상보조금에서 청년정치발전보조금의 비중을 상향하는 것으로 나가는 단계적 접근을 구상해 볼 수 있다.

다. 정당내 청년조직의 독립성 보장

젊은 정치인 및 정당의 청년조직이 청년정치발전보조금을 온전하게 쓸 수 있기 위해서는 청년조직의 독립적인 예산편성권 및 집행권이 보장되어야 한다. 그렇다면 정당의 지도부와 독립적인 청년조직의 존재가 전제되어야 할 것이다. 청년조직이 청년위원회의 형식인지, 청년당의 형식인지 등 조직형태에 관해서는 정당자율에 맡겨져야 할 부분이다. 다만 핵심적인 관건은 청년조직이 독립적인 의사결정권한을 가질 수 있는지의 문제다. 이러한 조직의 독립성을 위해서는 정당 청년조직의 지도부 인선 방식이 호선이나 지명제가 아닌 직선제 방식으로 운영되는 것이 필요할 것으로 보인다. 그리고 독립적인 의사결정권한이 제대로 구현되기 위해서는 조직의 예산에 관한 실질적인 독립성이 보장되어야 한다.¹⁴⁾

그냥 자치권을 줘서 청년들이 숙의하고 투표하고 해서, 어떻게든 훈련하는 계기가 되는게 중요할 것 같아요. 독일을 보면 일찍 훈련이 되니까 30대 초반도 재선 3선들이 있더라구요. 물론 정당법 개정이 필요하겠지만 그건 차치하더라도 그러니까 학습한다는 게 정치를 학습한다는 건 너무 방대한 내용이잖아요. 정치를 배우는 게 한국 근현대사를 배우는 것이 아니라면, 결국 의사결정을 해보고 의사결정에 따른 책임을 본인이 저보고 의사결정하는 과정에서 사람들을 설득해보고 지역을 설득하든 아니면 단체를 설득하든 그걸 해보고, 그 다음에 선거를 뛰어보고 선거를 지원해 보고 이겨도 보고 져보기도 하고 이게 사실 정치적 훈련이 되는 것이죠. 그런데 우리는 바로 실전에 투입되니까. 그럼 이 사람들이 충분히 배우고 뭐 하고 할 수 있는 기회가 부족하다고 봐요. - 국회의원 E

그런데 정당 내부의 조직형태는 정당 개별의 자율적 결사에 맡겨져야 한다는 점에서 이렇게 조직형태를 법적으로 강제하는 것이 올바른 것인지에 관한 전통적 이견이 존재한다.

14) 각 당의 공식적 입장과 다르게 각 당 청년조직에 있어서 충분한 예산 집행의 자율성 등이 있는지에 관해서 주요 인터뷰 대상자들은 다소 회의적인 시선을 밝혔다.

예를 들어 노인권익당(가칭)이라는 정당이 있다면 굳이 청년조직을 따로 만들 필요가 있는지 의문시 될 수 있다. 따라서 정당에 반드시 청년조직을 만드는 형태를 법적으로 강제하는 것이 적정하지 않을 수 있다. 다만 장기적으로는 법상 규정된 청년정치발전 보조금의 사용은 청년조직에서 정하도록 하는 규정은 둘 수 있을 것으로 보인다.

라. 청년정치 교육프로그램 활성화 및 지원

청년조직만큼 중요한 것은 체계적인 청년당원에 대한 교육프로그램이다. 물론 한국의 주요정당은 당원에 대한 체계적인 교육프로그램을 충분히 갖추고 있지 못하다. 그래서 단순히 청년당원에 대한 교육 뿐 아니라 당원에 대한 교육시스템 자체가 활성화가 되고 발전될 필요성이 있다. 다만 청년세대가 정당의 미래, 공동체의 미래를 책임질 수밖에 없다는 측면에서 특히 청년당원에 대한 교육의 중요성이 강조될 필요가 있다.

저는 우리 당의 교육 세미나 같은 거 교육 정책에 대한 세미나 같은 걸 가보면 국회 의원들 태반이 국제 교육을 해야 되고 우리가 스웨덴식 교육을 해야 되고 핀란드식 교육을 우리가 IBM 교육을 차입해서 우리가 프랑스처럼 교육을 해야 되고 그거는 정말 다 그냥 허울뿐인 일인 거예요. 사실 그 본질로 들어가 보면 그 유럽의 선진 교육은 나다움을 가르치고 어떤 주권자로서의 의식 행위를 조금 더 이렇게 고취시킬 수 있는 교육을 영유아 시기부터 하거든요. 특히 이제 핀란드 같은 경우에는 리터러시 교육이 너무 잘 돼 있잖아요. 5세부터 한다고 하니까 근데 그 본질은 빼놓고 우리 당에서 주장하는 건 주로 그냥 정말 그냥 듣기 좋은 얘기들인 거예요. 그래서 저는 민주시민 교육이나 글로벌 국제교육 같은 경우는 우리 당이 절대 반대해서는 안 된다고 생각하고 그게 자유주의라고 생각하거든요. 그런 부분에 있어서 좀 아쉬움이 크고 - 기초의원 D

그러나 청년 대상의 정치학교, 정치캠프를 운영하고 활성화되도록 하거나, 정치에 관심 있는 청년을 대상으로 정치인과 연계하거나 정치참여를 지원하는 프로그램을 확대하는데 제도적 지원책이 마련되어있지는 않다. 다만 현재 주요 정당(민주당 청년정치스쿨, 정의당 진보4.0 아카데미 등) 또는 각종 비영리법인의 교육프로그램(노무현재단, 노회찬 재단, 뉴웨이즈, 청년정치학교 등)이 산개되어있을 뿐이다. 이러한 흐름이 더욱 확대될 수 있도록 제도적·재무적 지원방안을 고민해 볼 필요가 있다.

국회에서는 정당법을 개정해서 정당의 정책연구소에서 정치교육을 담당하도록 하는 법안이 발의되기도 했었다. 대표적으로 21대 국회에서 노웅래 의원안(의안번호: 2116761), 20대 국회에서 정병국 의원안(의안번호: 2019954), 이원욱 의원안(의안번호: 2002849)이 존재했다. 그러나 정치(인)에 대한 교육이 반드시 정당 고유의 사무가 아닐 수 있고, 실제 현재 다양한 비영리법인에서 정치(인)교육 프로그램을 진행하고 있는 점을 고려할 때 조금 더 폭넓은 제도지원방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

이러한 문제의식을 일부 담았다고 평가할 수 있는 법안으로는 ‘민주시민교육지원법’ 제정 움직임이 존재한다. 민주시민교육지원법은 15대 국회부터 21대 국회까지 총 14개의 법안이 발의되었으나, 별다른 입법논의과정 없이 폐기된 상황이며 22대 국회에서도 새롭게 한병도 의원안(의안번호: 2200850)이 발의된 상태다. 또 각 지자체나 시도교육청에서 제정한 민주시민교육에 관한 조례도 80개가 있다고 한다.

그러나 민주시민교육의 경우 정치적 이념적 중립성 논의가 과도해진 측면이 있고, 또 어느 기관에서 주관하느냐가 적정한지 논쟁 속에서 답보상태에 머물러있다. 그동안 행안부가 주도하는 모델, 교육부가 주도하는 모델 중앙선관위가 주도하는 모델, 국회가 주도하는 모델, 별도의 독립법인을 국가지원으로 신설하는 모델, 민간이 주도하고 지원금을 국가가 지원하는 모델 등 다양한 형태로 법안들이 제기되거나 주장되어왔다. 지금은 논의보다는 오히려 실천이 더 필요한 시점으로 생각된다. 다만 행안부가 주도하는 모델의 경우 상대적으로 정부교체로 인한 정치적 중립성 확보가 어렵고, 관료의 경직성에 노출되기가 다른 기관보다 더 심하다는 측면에서 상대적으로 가장 부적절하다는 평가가 존재한다.¹⁵⁾

어떤 형태로 법안을 만들던 정치교육의 주체는 다변화하고 지원금 및 관련 예산의 비중을 적정히 책정한다면 과도한 논란은 실천적으로 사라질 것으로 생각된다. 또 경제교육지원법, 통일교육지원법, 법교육지원법처럼 정치교육지원법이란 이름으로 보다 정치적 교육을 지원하는 신규법 제정도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이는 민주시민교육지원법의 경우 정치적 교육에 있어서 중립성 논란이 늘 논쟁적이기 때문에 생각할 수 있는 방안이다.¹⁶⁾

15) 같은 국가기관이라도 중앙선거관리위원회의 경우 상대적으로 전문성과 경험을 갖췄고 위원장도 법원에서 겸임하고 있으므로 상대적으로 정부교체에 따른 부침이 적다고 볼 수 있다. 국회의 경우도 다양한 진영의 견해가 어우러질 수 있는데 반하여, 정부 주도 모델은 편차가 심해질 개연성이 크다.

16) 해외에서의 정치교육에 대한 내용 및 관련 입법의 개선방안에 관해서는 이정진, 정치교육의 현황과 개선방안 연구, 입법과 정책 제12권 제1호, 국회입법조사처, 2020. 4.를 참조

4. 젊은 정치인의 일상적 정치활동을 위한 제도개선 방안

가. 문제의식

청년세대가 젊은 정치인으로서의 자신의 직업적 전망을 갖게 되었을 때, 가장 큰 장벽은 재무적 장벽이다. 변호사 등 전문직 직군을 제외하면 전업정치인이라는 선택은 한국 사회에서 개인에게 매우 큰 결단이다. 특정한 정당의 정치인으로 활동하다가 일반 기업에 취업하기란 결코 쉽지 않으며, 일정한 수입이 없는 상황에서 정치인으로 계속 활동하는 것도 결코 간단한 일이 아니기 때문이다.

때문에 정치에 관심을 갖는 아니 정치인 지망이 있는 젊은 세대에게 전업정치인이 되는 경우는 쉽게 찾기 힘들다. 국회의원 의원실에서 비서관 등으로 일하면서 경험을 쌓고, 소속 의원 지역구의 지방의회 의원으로 낙하산 공천을 기대하는 형태가 전형적인 경우라고 할 수 있다. 아니면 전혀 다른 직장을 가지면서 커리어를 쌓다가 전략공천 내지 중년출마를 기약하는 경우도 쉽게 발견된다. 이 때문에 결과적으로 중앙에는 청년이 많고, 지역에는 청년이 없는 현상이 정치에서 늘 반복된다.

대부분 생계의 벽에 부딪치기 때문에 그 생계벽을 못 넘죠. 그러니까 집에 돈이 있어서 여의도 2시 청년 4시 청년 논쟁이나 엄마카드 이런 얘기하잖아요. 그러니까 결국에는 이 정치를 뭔가 계속 하려고 하는 친구들은 결국에는 이제 월급 자리를 찾죠. 당직자가 되거나 당직자 공채에 지원하거나 보좌진을 어떻게 해서 들어가거나 그런 것들을 많이 찾죠. - 전 대학생위원장 B

이처럼 전업적 젊은 정치인이 된다는 것은 좀처럼 어려운 일이다. 본 연구 인터뷰에 참여한 젊은 정치인들 중 일부는 1) 정치입문을 청년인재 영입형태로 하면서, 거의 바로 당의 최고 의사결정기구에 참여하고 이를 계기로 시사방송 패널로 활동하면서 생계적 기반을 갖게 된 경우나 2) 지방선거 시기에 영입되어서 정치입문과 함께 지방의회 의원이 되는 자신의 경험을 이야기하면서 자신의 케이스가 일반화될 수 없는 예외적인 케이스일 수밖에 없고 여전히 젊은 정치인으로서의 진입은 상당히 어렵다고 구술하였다. 인터뷰에 응해준 원외에 있는 젊은 정치인들의 경우 별도의 생계기반을 갖기 위하여 직장을 갖거나, 별도의 N잡을 해야 하는 고충을 토로하였다.

어쨌든 지역에서 아는 사람들을 이제 좀 차곡차곡 늘려나가는 과정들을 이제 만들어왔죠. 사실 제일 좋은 건 한 선거가 1년쯤 남았을 때 아무것도 안 하고 1년간 동네만 그냥 돌아다니는 게 제일 좋은 거예요. 그런데 일단은 지금 일을 하고 있는 데다가, 1년을 그렇게 쉴 수는 없잖아요. 그러니까 선거 시작하기 1년 전부터 한 6개월까지는 연차를 당겨서 거의 풀로 다 쓰는 것이죠. 말하자면 연차를 전반기에 안 쓰고 후반기에 다 거의 몰아 쓰는 구조로 하죠. 그리고 선거가 있는 해에 상반기에 예를 들면 1월 1일부터 6월 30일까지 그냥 휴직계를 냈었어요. 다행히 일하는 곳에서 양해가 되었던 것이죠. - 지역위원장 A

저는 그래서 그런 관련 정치 관련 일자리를 많이 만드는 게 필요한 것 같아요. 당도 그런 얘기들은 많은 국회의원들이 꺼내세요. 정당 인턴십이라든지 또는 당직자들, 그것도 사실 이게 인턴일 수도 있고 계약직이든 그런 경험을 좀 쌓게 해주는 것이 필요하죠. 실무 경험이 저는 많이 있어야 된다고 봐요. 그냥 피상적으로 표면적으로 받아들이는 게 전부가 아니기 때문에 SNS로 싸우고 그게 전부인 줄 아는 친구들도 있어요. 소통관 기자회견 여는 게 마치 정치의 전부인 것처럼. 실제로 법과 제도 또는 행정이 어떻게 돌아가는지 눈으로 봐야 되고 들여다봐야죠. - 정당활동가 C

이러한 점에서 젊은 정치인들의 생계 문제 해결을 위한 일정한 제도적 지원방안의 필요성을 확인할 수 있었다. 이는 한꺼번에 많은 자금이 소요되는 선거출마와는 또 별도의 문제라고 할 수 있다. 선거출마의 경우에는 제한적이지만 정치자금을 모금할 수 있는 제도가 있는 반면에, 선거시기가 아닌 경우에는 일상적인 활동비, 생계비를 조달하는 방법이 간단치 않기 때문이다. 그런데 그동안 젊은 정치인의 재무적 어려움에 관한 문제를 진단하는데 있어서 선거비용 부분에 과도하게 초점이 맞춰져 있던 측면이 있다. 이처럼 단순 선거비용 외에 일상적인 정치활동을 하기 위한 토대에 관한 부분은 상대적으로 간과 되어왔으며, 이는 기존에 젊은 정치인의 생계가 오롯이 개인적 차원에서 해결되어 왔다는 의미기도 하다.

물론 이러한 문제를 제도적 지원으로 모두 해결할 수는 없겠지만, 부분적으로 재무적 문제를 경감하거나 돕기 위한 일련의 정책적, 제도적 시스템은 가능할 것이다. 그리고 사실 이러한 재무적 문제는 젊은 정치인 뿐 아니라 원외정치인 모두에게 일반적으로 적용 되기도 한다. 한국에서 정치인으로서의 직업적 선택이라는 것이 일종의 사업이나 도박에

가깝게 되거나, 혹은 진입단계에서 재무적 문제가 상당한 장벽으로 작동하게 된다면 좋은 신인 정치인의 질적·양적 충원은 제한적일 수밖에 없게 된다는 점에서 이러한 제도지원 방안이 갖는 의미는 결코 작지 않을 것이다.

나. 국회에서 기존 논의의 한계

전업 원외정치인이 갖는 재무적 문제에 관하여 최근 국회에서의 논의는 ‘지구당 부활과 지구당 상근인력을 둘 수 있도록 하는 법률개정’을 통해서 해결의 실마리를 찾고 있는 것으로 보인다. 이러한 국회 논의는 사실 젊은 정치인 문제보다는 원외정치인 일반의 문제로 촉발된 성격이 더 짙다. 대표적으로 고 노회찬 정의당 의원의 사망 당시에 정치자금 문제는 원외정치인이 합법적으로 정치자금 후원을 받을 수 없었던 제도적 난점이 작동한 문제가 컸다. 우원식 의원은 20대 국회에서 지구당 복원 등의 내용을 담은 관련 정당법 개정안(의안번호: 2015256)과 정치자금법 개정안(의안번호: 2015255) 발의 하면서 ‘노회찬법’이라고 명명한 것도 이러한 맥락이다. 그리고 이후 21대 국회와 22대 국회에서도 우원식 의원안과 유사한 다수의 법률개정안이 발의되었다.

현행법에서는 정당의 중앙당과 시도당에서 후원회를 설치할 수 있지만, 지구당 단위에서는 후원금을 모금할 수 없다. 이는 2004년 ‘차떼기 정치자금’ 사건 뒤 정치관계법 개정으로 지구당 후원회를 폐지한 결과다. 그런데 이러한 법개정은 현역 국회의원은 후원회를 설치할 수 있는 반면에 원외 위원장들은 후원회를 둘 수 없어서 결과적으로 현역 기득권을 옹호하는 부정적 결과를 낳게 되었다. 그래서 노회찬법 등에서는 지구당 부활 뿐 아니라 지구당 후원회 부활 및 지구당 사무실에 유급사무원을 둘 수 있는 내용들을 담고 있다.

아울러 본 연구를 통해서 만난 현직 젊은 정치인들 중 일부는 지방의회 보좌관 확대, 지구당 유급직원 신설 등을 통해서 새로운 청년 일자리를 만드는 것이 젊은 정치인 육성을 위한 ‘현실적’ 대안으로 여겨는 듯 했다.

저는 그래서 더 지방의원 보좌진 제도가 필요하다고 봐요. 그러니까 지금 정치는 너무 중앙에 중앙 집중적인 게 문제라고 생각해요. 사실 사무직 당직자나 보좌진이 아니면 입에 풀칠할 수 있는 방법이 없어요. 그래서 저는 지방의회의 보좌진 제도가 (대안이라고 생각해요). 지방의원들도 선거구의 범위와 크기만 다를 뿐이지 다 조례 만들

어야 되고 다 민원 해결해야 되고 지역 현안 해결해야 되고 또 질의서 써야 되고 또 술도 마셔야 되고 그걸 어떻게 다 하냐고요. - 국회의원 G

그러나 이러한 자리는 ‘플레이어’로서 젊은 정치인이 지역에서 즉시전력으로 활동할 수 있는 공간을 열어주기 보다는, 기존 정치인의 스텝역할 자리를 늘이는 측면이 커 보이는 것도 사실이다. 그래서 과연 지구당 후원회나 지구당 유급사무직원, 지방의회 보조관 확대가 진정 젊은 정치인의 육성을 위한 실질적 방안인지에 대해서는 의문시 되는 지점이 있다.

그리고 최근 발의된 지구당후원회 부활의 내용을 담은 다수의 법안들의 실질적인 혜택은 원외정치인 일반이라기 보다는 원외위원장에게까지만 후원금을 모금할 수 있는 경로가 개방되는 제한적 효과만 있을 것으로 예측된다. 그런데 젊은 정치인 가운데 원외위원장인 경우도 있겠지만, 그렇지 않은 경우가 더 많으며, 젊은 정치인이 지역의 중장년정치인들에게는 잠재적 경쟁상대에 불과하기 때문에 소수정당이 아닌 이상 특별한 배려를 받는 것을 기대하기도 어려워 보인다. 따라서 현재 국회에서 논의 중인 지구당 후원회 부활도 젊은 정치인의 재무적 어려움을 해결할 수 있는 정책적 수단일지에 대해서 물음표가 찍힐 수밖에 없다. 이에 조금 더 다양한 대안들을 검토해보고자 한다.

다. 원외정치인 개인후원회 설치

젊은 정치인의 일상적인 활동비를 확보하는 방법으로 지구당 후원회 부활이 아니라, 지역에서 활동하는 원외정치인들이 개별적으로 개인후원회를 설치하여 활동비를 모금받을 수 있는 제도적 실험을 고려해 볼 필요가 있다. 젊은 정치인 뿐 아니라 원외정치인이 일반적으로 정치자금을 모금할 수 있는 자격을 부여하는 것이 오히려 원론적 접근법이라고 할 수 있다.

현역은 무수히 많은 기득권으로 경선이나 여러 가지 선거를 준비를 하기 때문에 원외 정치인들 특히 원외의 청년 정치인들은 도저히 진입할 수가 없어요.그러니까 이런 것들 때문에라도 저는 원외 정치인들에 대한 후원회 설치는 해야 된다고 생각해요.
- 기초의원 D

그래도 어쨌든 힘들더라도 계속 이걸 얘기를 해야해요. 왜냐하면 우리당도 큰 정당이지만, 저처럼 튀어 올라오는 친구들 몇몇은 생계가 어떻게 해결되지만, 나머지들은 그게 안 되는 거예요. (중략) 그런데 정치인 자질이 있고 그러면은 자기가 100만 원이든 200만 원이든 후원금을 자기가 모금할 수 있을 것 같아요, 그리고 그 정도 모금 못하면 사실 저는 그거는 정치인 되는데 그저 본인만의 바람이라고 생각해요. 청탁이나 이런 관계가 아니라면 정상적인 거라면 100만 원 200만 원 정도는 일상적으로 한 달에 그렇게 후원금은 모집할 수 있어야 되고, 그걸 통해서 결국 사람들에게 저 사람 원외지만 자기 빌드업을 천천히 하고 있고 그다음에 지역사회를 위해서 저 사람이 움직이는 사람이라고 한다면 의미가 있을 것 같아요. (중략) 근데 기득권에 이미 올라간 사람들은 그게 자기 위협하는 거라고 생각하니까 반대할지 모르지만 우리당에서도 밑에서부터 이야기를 하면 같이 이야기 해볼 만한 공감대가 형성될 수 있죠.

- 전 대학생위원장 B

원외 후원인을 열어주면은 약간 정치자금 비리 같은 거 생길 수 있으니 차라리 그냥 유사 선거 조직을 좀 풀어주면 어떤가 싶긴 해요. 그러니까 예를 들면 ***의 정치발전연구소 사단법인 이렇게 하게 하고 거기를 통해 후원하게 하면 어떨까요. 어찌 됐건 단체라는 방식이 좋지 않을까요. 개인 후원에는 사실상 회계 결산이 저는 깨끗하게 안 될 가능성이 높다고 생각하거든요. 비영리 법인으로 하면 그건 어쨌든 회원들이 있고 어찌 됐건 감사나 조직 운영 시스템이 그래도 있으니 어찌 됐건 조금 견제 감시가 작동하지 않을까 생각합니다. - 국회의원 C

그런데 안타깝게도 국회 주요 정당에서도 모든 원외정치인들에게 후원회 설치를 하는 것에 대해서 적극성을 펼 것으로 보이지는 않는다. 주무기관인 중앙선거관리위원회 차원에서도 행정실무상 모니터링이 어렵다는 이유를 들어서 입법에 완강한 반대를 할 개연성이 높아 보인다. 만약 현재 수준에서 이러한 입법적 결단이 당장에 쉽지 않을 것으로 본다면 헌법소원을 통해서 현재 후보나 현직 의원에게만 허용되는 후원회 설치가 평등권 침해라는 형태의 헌법소원을 통한 문제해결을 검토해볼 수도 있겠다.

헌법재판소는 2022. 10. 27. 선고 2018헌마972 결정에서 현행 정치자금법에서는 원외위원장을 후원회지정권자에서 제외하고 있는 것이 평등권을 침해하는 것은 아니라고 결정한 바 있다. 헌법재판소의 논지는 ‘원외 당협위원장을 후원회지정권자로 정할 경우 원외 당협위원장이 국회의원 선거에 공천되어 당선될 것을 기대하는 사람들이나 지방의회

의원 후보자 공천을 받으려는 사람들이 고액의 후원금을 기부하는 등의 방법으로 영향력을 행사함으로써 선거 과정이나 공천과정이 과열되고 혼탁하게 될 우려가 있다. 따라서 원외 당협위원장에 대한 대가성 후원을 통해 정치적 영향력을 행사하고자 하는 사람들의 접근을 제한하여 그 직무수행의 엄결성을 확보하기 위해서는 정치자금의 유입 통로를 차단할 필요가 있다. 원외 당협위원장의 후원회 지정이 가능해지면, 그 투명성을 담보하기 위한 관리감독에 소요되는 비용 및 투입되는 인력이 늘어나는 등 사회적 비용이 증가할 수 있으며, 그 규모는 현재 지역구국회의원들의 후원회에 대한 규율에 소요되는 비용을 훨씬 능가하여 효과적인 통제가 어려워질 수 있다.’는 것이다. 해당 결정에 대한 당/부당의 문제는 별론으로 하더라도, 해당 사안에 대하여 당분간은 헌법소원을 통해서 원외위원장이나 원외정치인에게 후원회설치를 허용하자는 입법개선을 도모하기는 어려워 보인다.¹⁷⁾ 그래서 만약 현실적으로 원외정치인에 대한 또는 젊은 정치인의 개인후원회 설치를 두는 방안의 입법화가 어렵다고 한다면 다른 문제해결방식도 함께 고려할 필요가 있다.

라. 젊은 정치인에 대한 정당차원의 개인활동비 지급

법적으로 강제하기는 어렵지만 각 정당에서 젊은 정치인에게 개인활동비로 지급하도록 하는 방안을 검토해볼 수 있다. 실제 그동안 일부 소수정당에서는 젊은 정치인이 출마를 예정하고 있을 때 특별히 인건비를 지급하면서 육성하는 경우가 존재했다. 녹색당은 2018년 지방선거에서 후보 전원에게 4개월간 40만 원의 기본소득을 지원하기로 한 것이 시작점이라 할 수 있다.¹⁸⁾ 청년정당을 표방한 미래당의 경우에도 2022년 지방선거를 예비하면서 2021년 3월부터 후보자들에게 일정한 비용 지원을 하는 ‘전략후보사업’을 진행한 적이 있다.¹⁹⁾ 정의당도 2020년 총선 당시 지역구 후보 출마자가 있는 지역에 몇 개월간 특별인건비를 지급한 것으로 알려져 있다. 위 사례들은 소수정당의 특성상 반드시 청년에게만 해당된 것은 아니었지만 일정한 시사점을 준다. 특히 청년정치발전 보조금을 지급받는 정당의 경우 소속정당의 젊은 정치인들을 공개적으로 선발하여 1년간 최저임금 수준의 활동비를 지급하고 지역에서 활동할 수 있도록 양성하는 방안이다. 다만 이러한 방안은 법적으로 강제하기 보다는 각 정당에서 규모와 수준을 정하도록 하는 것이

17) 본 연구에서 원외정치인 개인후원회 설치법안은 따로 기술하지 않았다.

18) https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002409231

19) <https://www.makeourfuture.kr/notice/?q=YToyOntzOjEyOjRZXl3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6OTt9&bmode=view&idx=7983666&t=board>

타당해 보인다.

마. 후보자 후원회 설치기간의 확대 및 예비후보자 기간의 확대

1) 후보자 후원회 설치기간 확대

현재 존재하는 각급 단위 공직선거의 후보자가 설치할 수 있는 후원회의 설치기간을 대폭 확대하는 방안도 실효성이 클 수 있다. 적어도 후원회 설치기간이 길어지면 출마를 준비하는 젊은 정치인 입장에서는 선거자금을 모금할 수 있는 기회가 확대되면서도 상대적으로 재무적 어려움이 개선될 가능성이 크다. 후원회 설치기간을 확대하려면 그 전제로 공직선거법상 규정된 예비후보자등록제도에 대한 개선이 필요하다. 주지하다시피 예비후보자 제도는 현재 현직 선출직 공직자에 비해서 원외에 있는 경쟁자들은 자신의 선거 운동을 할 수 있는 기간이 너무 짧다는 지적 하에 2004년에 도입된 제도이다. 상대적으로 불리한 지위에서 시작하는 도전자의 활동을 보장하기 위한 제도인 셈이다. 현직 의원 또는 단체장은 4년 동안 의정 활동 또는 단체장활동을 하며 지역 주민에게 인지도를 갖고 있으며, 또 현직에 있는 선출직 정치인은 사전선거운동 금지기간이 긴 현행 선거법 체제에서 ‘의정활동 보고’나 ‘현직 활동’ 등을 통해서 사실상 사전선거운동을 할 수 있기 때문에 생기는 불공평이 존재함은 분명하기 때문이다. 이에 예비후보자제도를 통해서 제한된 범위지만 선거사무소 설치, 현수막 게시, 명함 배부, 어깨띠 착용, 홍보물 발송 등이 가능하도록 되어있다.

공직선거법

제60조의2(예비후보자등록) ①예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날(그 날후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.>

1. 대통령선거 선거일 전 240일
2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거
선거일 전 120일
3. 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거
선거기간개시일 전 90일

4. 군의 지역구의회의원 및 장의 선거

선거기간개시일 전 60일

그러나 예비후보자 기간은 60일에서 120일에 불과하며 이 기간에도 다양한 규제가 존재하기 때문에 반쪽 자리 활동만 보장되는 제도라고 해도 과언이 아니다.²⁰⁾ 사실 해외 선진 민주주의 국가에서는 별도로 선거운동 기간이 있는 것이 아니라, 상시적인 선거운동 및 정치활동이 보장된다는 점에 비추어 보면 60일에서 120일은 너무 짧은 기간이다.

그래서 애초에 사전선거운동 금지라는 과도한 국가적 규제가 있는 것이 문제적이기는 하지만, 일단 절충적으로는 예비후보자등록기간을 1년으로 확대함으로써 선거일 1년 전부터는 정치활동을 할 수 있는 방안이 검토될 필요가 있다. 그러면 자연스럽게 후원회 설치기간도 1년이 되고 선거 1년 전부터 상시적인 활동이 가능해질 것이다.

저도 사실 제가 최근에 미국을 갔다 왔는데 미국이 우리나라 정치랑 가장 다른 게 펀드레이징이 거의 무제한적인 제한은 아니지만 그러니까 이제 굉장히 자유롭고 선거 운동 기간이라는 개념 자체가 매우 불투명해 그냥 그냥 거의 없어요. 그냥 이제 상시 선거운동이 가능하고 상시 모금이 가능하고 대신에 리포팅이나 이렇게 보고하고 공개하는 게 굉장히 이제 절차나 내용들이 엄격한 그런 형태로 가고 있는데 우리가 그렇다고 갑자기 이제 그 모든 제한을 없앨 수는 없을 것이고 굳이 이걸 개념화하자면은 예비후보 등록 기간을 좀 더 앞당기는 게 좋을 것 같아요. 지금 예비후보 등록이 굉장히 6개월 이렇게 되어 있잖아요. 그것을 예컨대 한 1년이라든지 좀 확 늘리고 예비 후보의 어떤 모금 한도를 늘리게 되면은 일정 부분 후보자가 되려는 자의 모금이 좀 더 용이해지는 성과를 거둘 수 있겠죠. - 국회의원 F²¹⁾

2) 예비후보자 기간의 확대

후보자 후원회 설치기간을 확대한다는 것은 예비후보자기간의 확대가 전제되어야 하는 일이다. 현행 공직선거법은 선거운동 기간 전에 사전선거운동을 엄격히 제한하고 있고, 선거운동 기간도 짧은 편에서 정치신인들에게 자신을 알릴 기회가 현저히 적다. 이에 선거 운동 기간 전이라도 예비후보자로 등록해서 일정범위 내의 선거운동을 허용해서 정치

20) 대통령 선거의 경우 청년이 출마할 수 없기 때문에 적용사항이 없다.

21) 국회의원 F같은 경우 원외정치인 후원회 설치에 대해서는 여러 부정적 효과를 우려하는 입장이었다.

신인들에게 자신을 알릴 수 있는 기회를 보장해주기 위하여 예비후보자 제도가 도입되었다. 따라서 예비후보자 기간의 확대는 신인정치인들의 정치활동의 기회를 폭넓게 만들어주는 것이고, 현역 정치인들의 기득권을 축소하는 일이기도 하다. 젊은 정치인들이 대부분 신인 정치인이므로 사전선거운동 기간 확대는 젊은 정치인의 활동공간을 확대해주는 의미를 갖는다.

애초에 한국의 공직선거법은 과도한 규제로 인하여 문제가 되어왔으며, 적지 않은 학자들은 사전선거운동 규제 자체를 전면적으로 폐지하는 주장도 제기해왔다. 헌법상 선거운동에 관한 명시적 규정은 헌법 제116조 제1항에서 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리 하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”라고 규정했을 뿐이지만, 학설과 판례는 대체로 선거운동의 자유를 헌법상 기본권으로 인정하고 있다. 사실 국민주권원리 및 민주주의원리의 실질적 구현, 표현의 자유와 선거권 등을 근거로 하는 선거운동의 자유는 민주국가에 필수적으로 요청되는 것으로 특별히 강하게 보장되어야 하는 정치적 표현의 자유라는 점을 감안한다면, 선거운동의 ‘자유를 원칙’으로 하고 이에 대한 규제를 최소화하며, 규제조항에 대한 위헌적 요소를 제거하기 위하여 합헌성 심사를 보다 엄격하게 하여야 할 필요성이 있다.²²⁾

그나마 다행스럽게도 한국에서 사전선거운동의 금지범위는 헌법재판소의 결정으로 그 범위가 지속적으로 축소되어왔다. 가장 최근에는 ‘(확성기를 사용하지 않는) 말로 하는 사전 선거운동까지 처벌하도록 되어있던 공직선거법 규정에 관하여, 현재 2022. 02. 24. 2018헌바146 결정을 통해서 위헌결정을 헌법재판소가 내린 바 있다. 요컨대, 공직선거법 제59조에 의한 사전선거운동 중에 “개별적으로 대면하여 말로 하는 선거운동에 관한 부분”, 그리고 공직선거법 제254조 제2항의 “그 밖의 방법”에 관한 부분에 “개별적으로 대면하여 말로 하는 선거운동에 관한 부분”이 헌법에 위반된다고 결정함으로써 사전선거운동 제한의 범위가 한 번 더 축소된 것이다.

위 결정으로 국회는 공직선거법 제59조 등을 개정하였고, ‘선거일이 아닌 때에 전화(송·수화자 간 직접 통화하는 방식에 한정하며, 컴퓨터를 이용한 자동 송신장치를 설치한 전화는 제외한다)를 이용하거나 말(확성장치를 사용하거나 옥외집회에서 다중을 대상으로

22) 이창근, 사전선거운동에 관한 헌법상 검토, 성균관대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2021, 44면.

하는 경우를 제외한다)로 선거운동을 하는 경우'는 전면적으로 허용되게 되었다.

미국, 영국, 독일 등에서는 애초에 선거운동기간에 대한 규제나 선거운동 방법에 대한 별다른 규제가 없다. 미국의 경우에는 선거운동의 비용까지도 통제하지 않고 있으며 다만, 선거자금을 기부할 수 있는 주체와 금액에 대한 규제가 있을 뿐이다. 독일의 경우 선거법상 선거운동의 개념정의나 기간, 선거비용의 제한은 특별히 없다. 다만, 전체적인 선거운동 시기나 총비용 등이 각 정당간의 합의에 따라 정해진다고 한다. 영국의 경우도 큰 틀에서 규제는 없으나 총선거비용 통제를 통하여 선거의 공정성을 확보하는 방향으로 큰 틀에서 제도가 디자인되어있다. 프랑스의 경우에는 선거운동 기간 규제는 있으나 처벌조항이 없고, 선거운동 방법에 제한은 없으나 선거비용의 상한선이 존재한다. 선거운동에 대한 규제에 중점을 둔 국가는 일본이 대표적이다. 사전선거운동시에 처벌규정의 존재, 11일 정도의 짧은 선거기간, 각종 홍보물에 대한 제한 등은 다양한 규제를 두고 있는 일본은 한국의 사례와 매우 유사하다²³⁾. 이처럼 주요 민주주의 국가에 비해서 한국의 공직선거법이 과도한 규제라는 시민사회와 학계의 지적은 계속되었다. 대표적으로 한국정치학회는 2016년 국회에 제출한 청원안(「한국정치학회의 공직선거법 청원안」, (청원번호 2000027, 청원일 2016. 10. 18, 청원소개 김세연 의원, 유승희 의원)에서도 이러한 내용이 담겨져 있고, 중앙선거관리위원회에서도 '말은 풀고, 돈은 규제'하는 방식으로 선거운동 범위를 넓히는 개정의견을 지속적으로 개진하고 있다

그러나 현재 시점에서 관련 규정이 즉시 개정되기 어렵다면 예비후보자 기간을 대폭 확대함으로써 보다 자유로운 정치활동을 보장하고, 이를 통해서 젊은 정치인을 비롯한 정치신인 및 도전자들이 예비후보자 후원회를 통해서 일상적인 정치자금을 확보할 수 있는 길을 여는 것이 바람직해 보인다.

23) 이창근, 사전선거운동에 관한 헌법상 검토, 성균관대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2021, 46면-57면 참조

5. 젊은 정치인의 출마지원을 위한 제도개선 방안

가. 문제의식

젊은 정치인의 가장 큰 결심은 당연히 ‘출마’다. 여의도와 언론에서는 늘 괜찮은 젊은 정치인을 찾지만, 현존하는 젊은 정치인의 양적, 질적 수준에 만족스러움을 표현하는 의견은 찾기 힘들다. 보다 많은 젊은 정치인을 발굴하고 육성하기 위해서는 출마시 재무적 지원방안을 마련하는 것도 고민해야 마땅한다. 정치인이 출마를 하면서 겪는 재무적 문제를 해결하기 위해서는 1) 비용 조달의 측면에서 용이성을 증대하고, 2) 비용 지출에 있어서 장벽을 해소하며 3) 선거 이후 보전에 관한 기준을 낮춰주는 것이 필요하다. 현재 각 정당에서는 젊은 정치인의 경선참여시 경선비용을 감면하는 수준의 제도만 두고 있다고 해도 과언이 아니다.

나. 법정 정치자금 모금 한도의 증액

1) 의의

젊은 정치인이 자기자금이 부족하기 때문에, 후원금을 모금하는 일은 불가피하다. 따라서 후원회 제도를 최대한 활용하는 것이 필요한 것은 당연한 일이다. 앞서 기술한 후원회 설치기간을 확대하는 일 외에도 후원회제도의 개혁을 통해서 젊은 정치인을 위한 재무적 디딤돌을 마련하는 일은 충분히 가능하고 필요한 일이다.

정치자금법 제12조

제12조(후원회의 모금·기부한도) ①후원회가 연간 모금할 수 있는 한도액(이하 “연간 모금한도액”이라 하고, 전년도 연간 모금한도액을 초과하여 모금한 금액을 포함 한다)은 다음 각 호와 같다. 다만, 신용카드·예금계좌·전화 또는 인터넷전자결제 시스템 등에 의한 모금으로 부득이하게 연간 모금한도액을 초과하게 된 때에는 연간 모금한도액의 100분의 20의 범위에서 그러하지 아니하되, 그 이후에는 후원금을 모금할 수 없다. <개정 2006. 3. 2., 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2016. 1. 15., 2017. 6. 30., 2021. 1. 5., 2024. 2. 20.>

1. 중앙당후원회는 중앙당창당준비위원회후원회가 모금한 후원금을 합하여 50억원
2. 삭제 <2008. 2. 29.>

3. 대통령후보자등후원회·대통령선거경선후보자후원회는 각각 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 대통령후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 5에 해당하는 금액)
4. 국회의원·국회의원후보자등 및 당대표경선후보자등의 후원회는 각각 1억5천만원(후원회지정권자가 동일인인 국회의원후보자등후원회는 합하여 1억5천만원)
5. 지방의회의원후원회 및 지방의회의원후보자등후원회는 다음 각 목의 구분에 따른 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방의회의원후보자등후원회는 합하여 다음 각 목의 구분에 따른 금액)
 - 가. 시·도의회의원후원회 및 지역구시·도의회의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 5천만원
 - 나. 자치구·시·군의회의원후원회 및 지역구자치구·시·군의회의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 3천만원
6. 지방자치단체장후보자등후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방자치단체장후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액)

②항 이하 생략

현행 정치자금법(법률 제19923호, 2024. 1. 2., 일부개정)은 후원금의 한도를 국회의원 선거는 1억 5천만 원, 시·도의회 선거는 5천만 원, 기초의회 선거는 3천만 원으로 설정하고 있고, 자치단체장은 선거비용제한액의 절반을 모금할 수 있도록 되어있다. 그리고 구체적인 선거비용제한액은 인구수 등을 고려하여 선거구마다 상이하게 적용되어 매번 선거 때마다 선관위에서 공고하도록 되어있다.

제121조(선거비용제한액의 산정) ①선거비용제한액은 선거별로 다음 각호에 의하여 산정되는 금액으로 한다. 이 경우 100만원 미만의 단수는 100만원으로 한다. <개정 2005. 8. 4., 2008. 2. 29., 2015. 8. 13., 2018. 4. 6.>

1. 대통령선거 인구수×950원
2. 지역구국회의원선거 1억원+(인구수×200원)+(읍·면·동수×200만원). 이 경우 하나의 국회의원지역구가 둘 이상의 자치구·시·군으로 된 경우에는 하나를 초과하는 자치구·시·군마다 1천5백만원을 가산한다.
3. 비례대표국회의원선거 인구수× 90원
4. 지역구시·도의원선거 4천만원+(인구수×100원)

5. 비례대표시·도의원선거 4천만원 + (인구수×50원)

6. 시·도지사선거

가. 특별시장·광역시장·특별자치시장 선거

4억원(인구수 200만 미만인 때에는 2억원) + (인구수×300원)

나. 도지사 선거

8억원(인구수 100만 미만인 때에는 3억원) + (인구수×250원)

7. 지역구자치구·시·군의원선거 3천500만원 + (인구수×100원)

8. 비례대표자치구·시·군의원선거 3천5백만원 + (인구수×50원)

9. 자치구·시·군의 장 선거 9천만원 + (인구수×200원) + (읍·면·동수×100만원)

②제1항의 규정에 의한 선거비용제한액을 산정하는 때에는 당해 선거의 직전 임기 만료에 의한 선거의 선거일이 속하는 달의 말일부터 제122조(선거비용제한액의 공고)의 규정에 의한 공고일이 속하는 달의 전전달 말일까지의 전국소비자물가 변동률(「통계법」 제3조의 규정에 의하여 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가 변동률을 말한다)을 감안하여 정한 비율(이하 “제한액산정비율”이라 한다)을 적용하여 증감할 수 있다. 이 경우 그 제한액산정비율은 관할선거구선거관리위원회가 해당 선거 때마다 정한다. <개정 2005. 8. 4.>

③제135조제2항에 따른 선거사무장등(활동보조인은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)에게 지급할 수 있는 수당의 금액이 인상된 경우 총 수당 인상액과 선거사무장등의 「산업재해보상보험법」에 따른 산재보험 가입에 소요되는 총 산재보험료를 다음 각 호에 따라 산정하여 제1항 및 제2항에 따라 산정한 선거비용제한액에 각각 가산하여야 한다. <신설 2022. 4. 20.>

1. 총 수당 인상액 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 인상차액 × 선거사무장 등의 수(선거사무원의 경우에는 제62조제2항에 따라 선거별로 선거사무장 또는 선거연락소장이 둘 수 있는 선거사무원의 최대수를 말한다. 이하 이 항에서 같다) × 해당 선거의 선거운동기간

2. 총 산재보험료 선거사무장등의 수 × 제135조제2항에 따라 선거사무장등에게 지급할 수 있는 수당의 금액 × 해당 선거의 선거운동기간 × 산재보험료를

④선거비용제한액 산정을 위한 인구수의 기준일, 제한액산정비율의 결정 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2022. 4. 20.>

[본조신설 2004. 3. 12.]

제122조(선거비용제한액의 공고) 선거구선거관리위원회는 선거별로 제121조(선거비용 제한액의 산정)의 규정에 의하여 산정한 선거비용제한액을 중앙선거관리위원회

규칙이 정하는 바에 따라 공고하여야 한다.

[전문개정 2004. 3. 12.]

그런데 여기서 문제는 실제로 선거 후보자의 모금한도가 선거비용 제한액보다 과소하다는 점이다. 중앙선거위에 따르면 2022년 지방선거 당시 선거비용제한액은 지역구 광역의원선거가 평균 5천 5백만 원, 지역구 기초의원선거 4천 7백만 원, 비례대표 광역의원선거는 평균 2억 1천 4백만원, 비례대표 기초의원선거는 평균 5천 7백만 원이었다.

제8회 지방선거 선거비용제한액 현황
(출처:중앙선거관리위원회)

2022. 5. 11. 공고

구 분		선거구수	제8회 선거비용제한액(4. 20. 법개정 이후)			1. 21.공고 제8회 평균	제7회 평균
			평 균	최 다	최 소		
시·도지사		17	15억5천3백만원	경기도 (47억6천1백만원)	세종시 (3억7천2백만원)	14억3천 3백만원	14억1천 8백만원
구·시·군장		226	1억8천1백만원	수원시 (4억5천3백만원)	울릉군 (1억7백만원)	1억5천 8백만원	1억5천 6백만원
시·도 의원	지역	779	5천5백만원	송파구제5 (6천3백만원)	울릉군 (4천8백만원)	4천9백만원	4천9백만원
	비례	17	2억1천4백만원	경기도 (7억8천4백만원)	세종시 (7천2백만원)	2억2백만원	2억원
구·시·군 의원	지역	1,030	4천7백만원	화성시라 외 5 (5천7백만원)	옹진군가 외 97 (4천3백만원)	4천2백만원	4천1백만원
	비례	226	5천7백만원	수원시 (1억1천9백만원)	울릉군 (4천1백만원)	4천9백만원	4천8백만원
교육감		17	15억5천3백만원	경기도 (47억6천1백만원)	세종시 (3억7천2백만원)	14억3천 3백만원	14억1천 8백만원

젊은 정치인이 가장 출마를 많이 하고, 진출이 비교적 용이한 지역구 기초의회 선거에서 선거 후원금모금한도는 3천만 원인데, 선거비용제한액이 평균 4천7백만원이 소요된다면 실제 1천 7백만 원을 본인이 조달해야 한다는 것을 의미한다. 단체장 선거의 경우 일괄적으로 선거비용제한액의 절반만 후원금으로 조달할 수 있을 뿐이다. 비례의원 후보자의

경우도 실제 정당차원에서 비용이 집행될 가능성을 배제할 수는 없지만, 후보 개인이 일정한 선거비용을 부담하는 경우도 있다는 점을 고려한다면 비례의원 후보자에게도 후원회를 설치할 수 없도록 하는 것도 젊은 정치인에게 부담이 될 수 있다.

국회의원 선거도 마찬가지인데 현재 모금한도는 1억5천만 원이지만, 선거비용제한액은 21대 총선에서는 평균 1억8천2백만 원, 22대 국회에서는 2억1천8백만 원이었다는 점을 감안한다면 역시 제도개선이 필요한 것은 마찬가지다.

국회의원 선거비용제한액 공고상황(2023. 12. 1. 중앙선거관리위원회 보도자료²⁴⁾)

구 분	선거구수	제22대	제21대
지역구(평균)	253	218,642천원	181,992천원
비례	1	5,280,381,600원	4,886,000,000원

2) 해결방안과 한계

따라서 가장 원칙적인 방안은 선거비용제한액과 후보자의 모금한도를 동일하게 설정하는 것이다. 단순히 젊은 정치인만의 문제가 아니라, 상대적으로 경제적 어려움이 있는 정치인 모두를 위해서도 반드시 필요한 일이라고 할 수 있다.

100% 해야죠. 100% 근데 처음에는 저도 대표 발의했었는데, 선관위에서 50%만 일단 시행해보고 한 번 실시해 보고 합시다 해서 그렇게 정리가 되었어요. 22대에서 다시 발의하려고 하거든요. - 국회의원 G

그런데 이렇게 모금한도를 증액하는 방식에 관해서 원론적으로는 타당하지만, 현실적으로 실효성이 많지 않을 것이라는 지적도 본 연구의 인터뷰들에서 존재했다.

젊은 정치인들은 비교적 덜 알려져 있고 이 사람들이 지역 기반이 없기 때문에 사실은 거의 뭐 이렇게 생짜로 나를 알려야 되는 상황들에 놓여져 있는데 후원금 모금 액수를 절반에서 70%까지 올린다고 한들 그거를 채우기가 실질적으로 쉽지 않을 것이다. 저는 그런 생각을 조금 가지고 있고요. 오히려 청년 정당 발전 기금 같은 걸 제가

24) 해당 공고 당시에는 선거구 개편 전이었기 때문에 실제로는 다소 변동이 있을 수 있다.

기억하기로 한 300인가 500을 내려줄 거예요. 저는 그 액수가 좀 더 파격적이어야 될 필요가 있다고 생각하거든요. - 기초의원 D

첫 번째로 젊은 정치인은 대부분의 경우 모금한도를 다 채울 수 있는 네트워크가 부족하기 때문에 실질적으로 도움이 될 수 있을지 의문이라는 견해다. 그러나 제도 도입 초기에는 즉각적인 실효성이 없어 보이더라도, 중장기적인 관점에서 젊은 정치인을 위한 디딤돌이라는 측면에서 법제도 개선은 필요한 일이라는 점에 대해서는 공감대가 인터뷰 진행과정에서 확인되기도 하였다. 실효성만 놓고 따진다면 2024년 시작된 지방의회 의원 후원회제도의 경우도 현 시점에서는 대부분의 지방의회 의원들이 적어도 향후 2-3년간은 모금한도를 채우지 못할 가능성이 더 크다고 예측되기도 한다. 그러나 그 예측만으로 지방의회 의원 후원회가 불필요하다고 볼 것은 아니다. 이와 동일한 맥락에서 후보자의 선거시기후원금 한도를 선거비용 제한액만큼 증액하는 것은 필요한 일이며, 이는 단순히 젊은 정치인만의 문제가 아니라는 점에서 제도도입의 보편적 의의가 있다.

두 번째로 제도 도입의 실효성에 관해서 지적되는 것은 거대 양당 후보자에게는 후원금 한도 증액이 큰 의미가 없다는 지적이다. 현재 공직선거법상 선거비용 보전은 선거에서 15%이상의 득표를 얻을 경우에 100% 보전, 10%이상의 득표를 얻은 경우에 50%보전을 원칙으로 하고 있다. 그리고 현실적으로 거대 양당에서 공천 받은 후보자는 낙선하더라도 대부분의 경우 15%이상의 득표를 받기 때문에 선거비용 보전을 받을 가능성이 높고, 때문에 선거시기의 재무적 문제는 재무적 유동성의 문제일 뿐 비용보전의 문제가 아니기 때문에 아주 큰 부담을 갖게 되지는 않는다는 지적이 그것이다. 사실 본 연구에 관한 재무적 문제와 관련하여 전반적으로 공히 지적되는 문제는 이처럼 거대 양당과 소수정당의 관점이나 체감되는 절박성이 전혀 다르다는 데 있다. 그러나 거대 양당이라고 하더라도, 지역적 특징에 따라서 득표율 10% 또는 15% 득표가 쉽지 않은 지역이 있는 것도 부인할 수 없다. 그리고 이러한 10% 내지 15% 득표율 달성이 어려운 지역에서는 후보에게 가중되는 재무적 어려움이 크고, 이는 결과적으로 각급 지방선거에서 영호남의 무투표 당선 지역이 다수 양산된다고 볼 수 있다. 무투표 당선지역이 양산되는 정치현실이 바람직하지 않다는 측면에서 이를 제도적으로 보완할 수 있는 장치들을 마련하는 작업은 반드시 필요하다고 보인다. 결론적으로 실효성에 대한 일부의 의문에도 불구하고, **선거비용제한액만큼 후원금한도를 상향하는 것의 정당성과 필요성은 충분히 존재한다.**

다. 선거 기탁금의 문제

1) 현황

기탁금은 젊은 정치인이 가장 먼저 조달해야할 자금 중 하나다. 그런데 지방의회 선거의 경우 상대적으로 기탁금이 적은 편이지만, 국회의원 선거의 경우 기탁금이 작은 금액이라 하기는 어렵다. 우리 공직선거법 제56조는 후보 등록시에 기탁금을 선관위에 납부하도록 규정하고 있다. 이러한 기탁금은 대선 3억 원 부터 기초의회 선거 2백만 원 까지 그 범위가 넓다. 그리고 이러한 기탁금도 일정한 득표율을 획득할 경우 반환을 받을 수 있도록 동법 제57조에서 규정하고 있다.

국회는 젊은 정치인 육성에 관한 담론이 활성화되면서 청년세대(및 장애인)에 대한 기탁금 기준을 최근 하향하였다. 청년과 장애인의 정치참여를 활성화하기 위하여 후보자 등록을 하려는 사람이 장애인이거나 선거일 현재 29세 이하인 경우 기탁금을 현행의 50퍼센트로, 30세 이상 39세 이하인 경우 현행의 70퍼센트로 조정하는 개정안을 2022년 4월 통과시킨 것이다.

공직선거법

제56조(기탁금) ①후보자등록을 신청하는 자는 등록신청 시에 후보자 1명마다 다음 각 호의 기탁금(후보자등록을 신청하는 사람이 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 29세 이하인 경우에는 다음 각 호에 따른 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 말하고, 30세 이상 39세 이하인 경우에는 다음 각 호에 따른 기탁금의 100분의 70에 해당하는 금액을 말한다)을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다. 이 경우 예비후보자가 해당 선거의 같은 선거구에 후보자등록을 신청하는 때에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금을 제외한 나머지 금액을 납부하여야 한다. <개정 1997. 11. 14., 2000. 2. 16., 2001. 10. 8., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25., 2012. 1. 17., 2020. 3. 25., 2022. 4. 20.>

1. 대통령선거는 3억원
2. 지역구국회의원선거는 1천500만원
- 2의2. 비례대표국회의원선거는 500만원
3. 시·도의회의원선거는 300만원

- 4. 시·도지사선거는 5천만원
- 5. 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원
- 6. 자치구·시·군의원선거는 200만원

②항 이하 생략

아울러 같은 시기 기탁금 반환기준에 관한 공직선거법 제57조도 개정하여 통상 15%가 기준인 기탁금 전액 반환 기준을 39세 이하 후보자의 경우 10% 득표할 경우로 하향하고, 반액반환 기준이 10~15% 구간인데 반하여 39세 이하 후보의 경우 5~10% 득표할 경우로 하향했다.

제57조(기탁금의 반환 등) ①관할선거구선거관리위원회는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 선거일 후 30일 이내에 기탁자에게 반환한다. 이 경우 반환하지 아니하는 기탁금은 국가 또는 지방자치단체에 귀속한다. <개정 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2010. 1. 25., 2020. 3. 25., 2022. 4. 20.>

- 1. 대통령선거, 지역구국회의원선거, 지역구지방의회의원선거 및 지방자치단체의 장선거

가. 후보자가 당선되거나 사망한 경우와 유효투표총수의 100분의 15 이상(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 10 이상을 말한다)을 득표한 경우에는 기탁금 전액

나. 후보자가 유효투표총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만(후보자가 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 **현재 39세 이하인 경우에는 유효투표총수의 100분의 5 이상 100분의 10 미만을 말한다**)을 득표한 경우에는 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액

다. 예비후보자가 사망하거나, 당헌·당규에 따라 소속 정당에 후보자로 추천하여 줄 것을 신청하였으나 해당 정당의 추천을 받지 못하여 후보자로 등록하지 않은 경우에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금 전액

- 2. 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거 당해 후보자명부에 올라 있는 후보자중 당선인이 있는 때에는 기탁금 전액. 다만, 제189조 및 제190조의2에 따른 당선인의 결정 전에 사퇴하거나 등록이 무효로 된 후보자의 기탁금은 제외한다.

② 이하 생략

〈현행 기탁금 요건 현황〉

구 분	대통령	지역구 국회의원	비례대표 국회의원	광역의원	광역단체장	기초자치 단체장	기초의원
비장애인· 40세이상	3억원	1,500만원	500만원	300만원	5,000만원	1,000만원	200만원
장애인· 29세 이하	1.5억원	750만원	250만원	150만원	2,500만원	500만원	100만원
39세 이하	2.1억원	1,050만원	350만원	210만원	3,500만원	700만원	140만원

그러데 법개정을 통한 젊은 정치인에 대한 기탁금 하향은 2022년 제8회 지방선거를 40여일 앞두고 결정되어서, 이러한 제도 개선이 실제 얼마나 많은 긍정적 효과를 주었는지를 판단하기는 어려운 측면이다. 비록 제7회 지방선거에 비해서 제8회 지방선거 기초의회 선거에서는 젊은 정치인들의 출마자 및 당선자 숫자가 증대되었지만, 이를 제도 개혁의 효과라고 단정하기는 어렵다는 의미다.

2) 기탁금 제도에 관한 검토

기탁금 제도의 유용성과 한계에 대한 문제도 헌법학계에서 전통적인 논쟁점 중 하나다. 우리 헌법재판소는 기탁금제도에 대하여 ‘후보자의 무분별한 난립을 방지하고 당선자에게 가급적 다수표를 몰아주어 정국의 안정도 기하고 아울러 후보자의 성실성을 담보하는 제도이기 때문에 헌법에 위반되지 아니한다(헌재 1991. 3. 11. 91헌마21 결정)’는 합헌론의 입장에 서 있다. 그러나 다른 한편에서는 재정적 능력으로 후보자의 입후보를 제한하는 것은 국민의 공무담임권을 과도하게 침해하므로 헌법에 위반된다는 위헌론도 만만찮게 자리하고 있다. 이러한 위헌론의 영향인지 구체적인 경우에 따라서 헌법재판소는 기탁금 액수의 적정성을 두고 종종 헌법불합치결정을 내리기도 하였다.

한국은 대선에서는 1987년 대선 당시 처음으로 기탁금 제도를 두었는데 정당 후보자 5천만 원, 무소속 1억 원에서 출발하여 1992년 대선에서 3억 원으로 상향되었다. 당시 헌법 재판소에서는 이러한 제도설계에 대하여 1995. 5. 25. 선고 92헌마269등 결정을 통해 합헌 판결을 내린 바가 있었다. 그런데 이후 1997년 대선에서 대선 기탁금이 5억 원까지

상향되자, 헌법재판소는 2008. 11. 27. 선고 2007헌마1024 결정을 통해서 헌법불합치 결정을 내렸다. 해당 결정에서 헌법재판소는 ‘대통령선거 후보자가 부채를 지고 마련 하기에는 5억 원은 지나치게 큰 액수이며, 그러한 고액의 부채를 공직후보자가 부담하는 것은 사회적, 정치적으로 바람직하지 않다. 기탁금의 전액 반환을 위해서는 유효투표 총수의 15% 이상을 득표하여야 하며 이에 해당되기 쉽지 않다는 점에서 기탁금 마련을 위한 부채는 결국 후보자와 주위 사람들에게 지나친 부담이 될 가능성이 크다.’고 판시한 바가 있다.

국회의원 선거의 경우도 기탁금제도가 제헌국회 때부터 있었던 것이 아니고 1958년 실시된 제4대 국회의원 선거 때부터 시작되었다. 그러나 당시에는 많은 고액의 기탁금을 두게 한 것이라고 평가되지는 않으며 상정적인 액수였다. 비교적 고액의 기탁금 제도가 도입된 것은 1972년 유신체제 이후에 1973년 개정 국회의원 선거법이었다. 당시 군부 정권은 국회의원선거법(1973. 3. 12. 자 법률 제2603호) 개정을 통해서 거액의 기탁금 제도(당시 정당추천 200만 원, 무소속 300만 원, 당시 선거법 제32조)와 각종 선거운동을 대폭 제한하는 규정을 마련했다. 무리하게 높은 고액의 기탁금 제도와 개악된 당시 선거 법은 총선에서 야당을 무력화시켰고, 이는 결과적으로 의회가 민의와 정치를 수렴하지 못하게 되면서 한국사회의 파행적인 정치현상이 만연하기 시작하였다는 것이 헌법재판소의 평가기도 하다(헌법재판소 1989. 9. 8. 선고 88헌가6 결정 참조).

이후 국회의원 선거기탁금은 1985년 총선에서는 정당추천 700만 원, 무소속 후보 1,500만 원, 비례대표(전국구) 700만원, 1988년 총선 13대 총선에서는 정당추천 1,000 만 원 무소속 후보자 2,000만 원, 비례대표(전국구) 1,000만 원으로 더 상향되었다. 이에 헌법재판소에서 1989. 9. 8. 선고한 88헌가6 사건에서 ‘생계비를 제하지 않고 그 전부를 저축한다 하더라도 기탁금 2,000만 원(정당의 경우 1,000만 원)을 마련하는 것은 매우 어려운 일이므로 20대 젊은 계층이 국회의원에 입후보한다는 것은 위 기탁금으로 인하여 사실상 불가능한 제한적 효과를 가져옴이 명백하다.’고 판시하였으며, ‘일반서민 계층이나 2·30대의 젊은 계층의 정상적인 수입으로는 마련할 수 없는 금액을 선거법에서 입후보자의 기탁금으로 기탁케 한 것은 그들에게 입후보할 헌법상 국민의 기본권과 자유를 박탈 하는 결과를 가져오며, 그들의 이해를 대변할 대표자를 의회에 진출시키지 못하여 민주 적인 국민적 화합을 이룩할 수가 없어 평온한 민주질서를 기대할 수 없고 그들의 기본권을

보장한 헌법상 여러조항에 위반된다고 아니할 수 없다.’고 판시하면서 헌법불합치결정을 내렸다.²⁵⁾

이러한 헌법재판소의 결정으로 1992년 14대 총선, 15대 총선에서는 지역구, 비례 모두 1천만 원으로 하향했으나, 16대 총선에서는 다시 2천만 원으로 상향되었다가 17대 총선 이후에는 1천5백만 원으로 기탁금이 변경되어 지금까지 이어져왔다. 사실상 기탁금 제도가 20년간 동결되었기 때문에 물가상승률 등을 고려했을 때 종전에 비해서 실질적으로 삭감 되어왔다고 볼 여지도 있다.

아울러 앞서도 지적했지만 헌법재판소에서는 2016. 12. 29. 선고 2015헌마1160등 결정에서 비례대표 후보에게까지 동일한 기탁금을 상정하는 것은 위헌적이라며 헌법불합치 결정을 하였던 바, 이에 따라 다시 공직선거법상 비례후보자의 기탁금은 지역구 후보자와 달리 500만 원으로 낮아지게 된 것이다.

2016년 결정에서 헌법재판소의 법정의견은 기탁금제도 자체의 합헌성은 인정하면서도 비례대표제의 기탁금 설정액이 과도하다고 본 논리를 채택하고 있다. 헌법재판소는 ‘기탁금 전액을 반환받을 가능성이 큰 정당에게는 아무런 제약으로도 작용하지 않는 반면, 기탁금을 반환받지 못할 가능성이 큰 신생정당이나 소수정당에게는 선거에의 참여, 나아가 정당의 후보자 추천을 함에 있어 상당한 부담감으로 작용하게 된다. 따라서 후보자 1명 마다 1천500만 원이라는 기탁금액은 상대적으로 당비나 국고보조금을 지원받기 어렵고 재정상태가 열악한 신생정당이나 소수정당에게 선거에의 참여 자체를 위축시킬 수 있는 지나치게 과다한 금액에 해당한다.’고 판시하면서 헌법불합치 결정을 하였다. 다만 당시 3인의 재판관(재판관 이정미, 재판관 이진성, 재판관 안창호)은 아예 비례대표의 경우 기탁금 제도가 도입되는 입법적 정당성조차 발견되지 않는다는 의견을 제시하기도 하였다.

한편 시·도지사 선거에서 5천만 원의 기탁금을 규정한 것을 두고는 헌법재판소 1996. 8. 29. 95헌마108 결정, 헌법재판소 2004. 3. 25. 2002헌마383 등 결정, 헌법재판소 2019. 9. 26. 2018헌마128 등 결정 등에서 지속적으로 합헌판결을 내려왔다. 다만, 2019년 결정에서 재판관 김기영은 ‘2018년도 고용노동부 통계에 따른 근로자 1인당

25) 동 판결에서 헌법재판소는 정당추천 후보와 무소속후보의 차등에 대해서도 위헌이라고 보았다.

월평균 소득에 비추어 보았을 때 5천만 원의 기탁금은 평균적인 근로자가 감당하기 매우 어려운 수준이라고 볼 수밖에 없다. 주요 정당의 경우 정기적으로 지급되는 국고보조금을 받으므로 그러한 정당추천 후보예정자의 경우 5천만 원이라는 기탁금을 마련할 수 있을 것이나, 국고보조금이 지급되지 않는 군소 정당의 후보자 또는 무소속 후보로서는 상당한 금전적 여유가 있지 않는 한 부채를 지거나 다른 사람들의 기부를 받아야 기탁금액을 마련할 수 있을 것인데, 시·도지사선거 후보자가 5천만 원 수준의 부채를 부담하는 것은 사회적·정치적으로 바람직하다고 보기 어렵다. 우리나라의 기부문화나 기탁금액에 비추어 보았을 때, 후원회를 통하여 기탁금을 사후에라도 조달할 수 있다는 점은 과도한 기탁금액의 위험성을 충분히 해소하지 못 한다.’라는 의미있는 반대의견을 판시하기도 하였다.

해외의 경우 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 스위스 등 유럽대륙의 민주주의 국가들 대부분은 기탁금 제도를 두고 있지 않으며, 영연방 국가들의 경우는 기탁금 제도는 존재하지만 상당히 상징적인 금액으로 기탁금 제도를 두고 있는 것으로 알려져 있다. 중앙선관위 자료에 따르면 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드는 모두 100만 원 이하의 기탁금을 두고 있는 것으로 알려져 있다. 그리고 2020년 언론보도에 따르면 한국은 국회의원 선거 기준으로 터키, 일본(300만 엔), 다음으로 세계 3위의 수준의 높은 기탁금 제도를 두고 있다.²⁶⁾

〈후보자 기탁금액 및 반환기준²⁷⁾〉

국 가 명	기탁금액	반 환 기 준	비 고
영 국	500파운드(하원) (한화 913,000원)	총유효투표수의 5%이상 득표시	상원은 임명
일 본	300만엔(중의원·참의원 선거구) (한화 30,000,000원)	총유효투표수의 10%이상 득표시	중의원·참의원 비례대표선거: 1인당 600만엔 도·도·부·현의회의원선거: 60만엔 도·도·부·현지사선거: 300만엔 지정도시의회의원선거: 50만엔 지정도시시장 선거: 240만엔 지정도시 이외의 시의회의원선거: 30만엔 지정도시 이외의 시장선거: 100만엔 정촌장 선거: 50만엔

26) <https://www.hankyung.com/article/2020021473131>

27) 2020년 기준 중앙선거관리위원회 자료 참조

국 가 명	기탁금액	반 환 기 준	비 고
캐 나 다	1,000캐나다달러 (하원) (한화 900,000원)	총유효투표수의 10%이상 득표시	50%만 반환(나머지 50%는 선거비용보고서 제출기한 내 제출 시). 상원은 임명
호 주	1,000호주달러(하원) (한화 840,000원) 2,000호주달러(상원) (한화 1,680,000원)	제1순위 지지 총투표수의 4%이상 득표시	2013년 개정
뉴질랜드	300뉴질랜드달러 (한화 243,000원)	총유효투표수의 5%이상 득표시	비례대표는 기탁금 없음. 단원제
말레이시아	10,000말레이달러 (한화 2,738,000원)	총유효투표수의 12.5% (1/8)이상 득표시	상원은 간접선거
인 도	10,000루피(하원) (한화 178,000원)	총유효투표수의 16.7% (1/6)이상 득표시	지정 카스트나 부족의 경우 5,000루피. 상원은 간접선거
네 팔	미화 100달러 (한화 120,000원)	총유효투표수의 5%이상 득표시	단원제
터 키	미화 30,000달러 (한화 35,640,000원)	기탁금 반환 안됨	단원제
오스트리아	435유로(하원) (한화 578,000원)	기탁금 반환 안됨	상원은 간접선거
그 리 스	146.74유로 (한화 195,000원)	기탁금 반환 안됨	단원제
싱가포르	13,500싱가폴달러 (한화 11,316,000원)	총유효투표수의 12.5%(1/8)이상 득표시	단원제

※ 기탁금 납부제도가 없는 국가: 미국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 멕시코, 브라질, 필리핀 / 출처: 중앙선거관리위원회

3) 대안

기탁금 제도개정의 방향과 구체적 방안을 살피기 위해서, 지난 20대 및 21대 국회에서 기탁금 하향 등에 관하여 국회에 제출되었던 여러 개정안을 살펴볼 필요가 있다.

이재정 의원안(의안번호: 2102151)의 경우 개정된 법률과 같은 보전기준 하향에 관한 내용만 담겨져 있었고, 기탁금 하향 기준은 별도로 설정되지 않았다. 한편 김혜영 의원안(의안번호: 2024067)안 및 전용기 의원안(의안번호: 2100301)의 경우 39세 이하에게 일괄적으로 기탁금을 50% 감액하는 규정이었고, 용혜인 의원안(의안번호: 2100853)의 경우 34세 이하에 대해서 기탁금의 70% 감액을, 류호정 의원안(의안번호: 2116547)은 34세 이하에 대해서 기탁금 면제를 제안하기도 하였다.

이처럼 21대 국회에서는 주되게 젊은 정치인의 기탁금 하향에 관한 법안이 많이 나왔지만 20대 국회 당시에는 일반적인 기탁금 하향 법안도 다수 발의되었던 점도 환기할 필요가 있다. 20대 국회의 경우 당시 헌법재판소가 국회의원 비례대표 기탁금이 너무 높다는 취지에서 헌법불합치결정(헌법재판소 2016. 12. 29. 선고 2015헌마509)을 내렸고, 이에 힘입어 후보자 기탁금 액수에 관한 폐지 내지 하향하는 다양한 법안들이 발의되었다. 김태년 의원안(의안번호: 2005307)이나 윤후덕 의원안(의안번호: 2012833)의 경우 비례대표에 대해서는 일괄적으로 기탁금을 폐지하는 내용이 담겨져 있었다. 윤소하 의원안(의안번호: 2002173), 심상정 의원안(의안번호: 2016379)은 전반적으로 하향을 담고 있었다. 이종배 의원안(2014011)은 국회의원 비례대표 후보 기탁금 하향만을 내용으로 담고 있지만 상대적으로 하향 제안액수가 가장 적었다. 결과적으로 개정입법은 진선미 의원안(의안번호: 2006222) 내용대로 국회의원 비례대표 후보자 기탁금이 1500만 원에서 500만 원으로 하향되는 것에 그쳤다.

〈20대 국회 당시 법률안 비교〉

선거의 구분	종전	윤소하 의원안	김태년 의원안	이종배의원안 /진선미의원안	심상정 의원안	윤후덕 의원안
대통령	3억원	3,000만원	1억원	(현행과 동일)	1억원	(현행과 동일)
지역구국회의원	1,500만원	150만원	500만원	(현행과 동일)	500만원	(현행과 동일)
비례대표국회의원	1,500만원	150만원	폐지	1000만원 (이종배), 500만원 (진선미)	500만원	폐지
지역구 시·도의회의원	300만원	50만원	200만원	(현행과 동일)	100만원	(현행과 동일)
비례대표 시·도의회의원	300만원	300만원	폐지	(현행과 동일)	100만원	폐지
시·도지사	5,000만원	500만원	1,000만원	(현행과 동일)	1500만원	(현행과 동일)
자치구·시·군의 장	1,000만원	100만원	300만원	(현행과 동일)	300만원	(현행과 동일)
지역구 자치구·시·군의원	200만원	50만원	100만원	(현행과 동일)	50만원	(현행과 동일)
비례대표 자치구·시·군의원	200만원	50만원	폐지	(현행과 동일)	50만원	폐지

기탁금에 관해서는 조금 더 하향하는 것이 필요하다는 견해와 물가상승률을 감안하면 현재의 기탁금 액수가 최근 계속 동결이었다는 점에서 실질적으로 낮아지고 있다는 견해도 존재한다. 또 우선 청년 후보자의 기탁금 기준이 하향되었다는 점, 젊은 정치인 출마 비율이 지방의회 선거 출마자가 압도적인 상황인데 지방의회 후보자 기탁금이 그리 크지 않다는 점, 결과적으로 전체 선거비용 금액에 비해서 기탁금의 비중이 낮은 점 등에 비추어 보면 기탁금 추가하향이 선제적인 제도개선방안은 아닐 수 있다. 그러나 점진적으로 기탁금 추가하향이 바람직하다는 이론이 있기 어렵다.²⁸⁾

28) 나아가 헌법재판소 결정 취지대로라면 지방의원 비례대표 후보들은 지역구 후보에 비하여 적은 기탁금을 책정하는 것이 타당하다는 점도 부기해둔다.

라. 선거공영제 확대와 선거비용 보전 기준의 하향

1) 선거공영제의 의미

우리 헌법 제116조 1항은 “선거운동은 각급 선거관리위원회의 관리하에 법률이 정하는 범위 안에서 하되, 균등한 기회가 보장되어야 한다.”고 규정하고, 제2항에서는 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”고 규정하다. 제1항은 선거운동의 공정성을 보장(관리공영)한다는 취지고, 제2항은 선거운동 비용에 관한 부담 또는 보조를 의미(비용공영)한다고 한다.

구체적으로 현행 선거비용 보전 제도를 규정하고 있는 법률 조항인 공직선거법 제122조의2 제1항은 ‘선거비용의 보전 등’이라는 표제 하에 선거비용 보전 주체와 요건을 정하고 동조 제2항에서 선거비용 보전의 대상이 되지 않는 예외를 규율하고 있다. 그 외 제135조, 제135조의2, 제265조의2, 정치자금법 제58조 등이 선거비용 보전에 관한 규정들이다.

선거비용의 보전은 기본적으로 후보자가 10%이상 15% 미만의 유효득표를 얻은 경우 선거비용의 50%를, 15%이상의 유효득표를 얻은 경우 선거비용 전액을 보전한다. 그리고 선거비용의 보전 구체적으로 보전대상(인쇄물 및 시설물 제작, 연설패담, 선거관계자 수당, 광고 및 방송연설, 전화·문자메세지·전자우편)과 미보전대상(예비후보자의 선거비용, 회계보고서에 보고되지 아니한 비용, 영수증 없는 비용 등인데 공직선거법 제122조의2 제2항 참조)으로 나뉜다.

그런데 학계와 시민사회는 현재의 선거비용 보전제도가 소수정당 후보자라든지 현직이 아닌 후보, 정치 신인 등에게는 지나치게 높다는 지적은 지속적으로 이어져 왔다. 이러한 지적은 젊은 정치인에 대해서도 동일하게 적용된다는 측면에서 살펴볼 필요가 있을 것이다.

현재 학계에서 제시하는 제도개선의 대안으로는 1) 선거비용보전의 기준을 삭제하고 전액보전으로 제도를 개선하되, 후보 난립의 문제는 기탁금 제도로 해결하자는 의견²⁹⁾, 2) 현재의 사후보전제도는 정치신인과 소수정당후보자에게 공정하지 않은 측면이 있으므로, 이전 선거에서의 비용 자료 등을 토대로 물가 상승률 등을 반영하여 선거 비용을

29) 정만희, 선거비용규제와 선거공영제, 헌법과 통치구조, 법문사, 2003, 436쪽

사전에 지원하는 방식을 고려하자는 제안³⁰⁾, 3) 필수적인 선거운동 비용은 3% 정도의 최소한의 유효투표 기준에 따라 무조건 보전해 주고, 그 밖의 추가적인 비용에 대해서는 득표율 기준을 높이며, 단순히 유효투표 비율만을 가지고 보전기준을 정하는 것이 아니라 유효투표총수를 후보자 수로 나눈 비율 또한 보전기준으로 추가하는 입법이 고려될 수 있다는 논의³¹⁾ 등이 다양한 의견이 존재한다고 한다.³²⁾

2) 현재 선거공영제에 관한 헌법재판소의 태도

헌법재판소는 헌법재판소 2010. 5. 27. 선고 2008헌마491 결정에서 선거비용 보전의 문제는 입법자가 정책적으로 결정해야 할 사항이라는 결론을 내린바가 있다. 헌법재판소는 “선거비용의 보전에 관한 제도는 각 나라 및 시대의 역사와 정치풍토 내지 정치문화에 따라 달리 형성될 수 있는 점, 선거공영제를 선언하고 있는 헌법 제116조 제2항은 ‘선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다.’고 규정하여 선거공영제의 내용과 제한에 관하여 입법자에게 그 권한을 위임하고 있는 점 및 우리 재판소도 헌법 제116조 제1항에서 규정하고 있는 선거 운동에서의 기회균등 또한 모든 경우에 절대적으로 평등하게 기회를 보장하는 것을 의미하는 것이 아니라, 선거와 관련된 여러 제도나 사회의 여건에 따라 합리적으로 차별하는 것이 정당한 경우에는 기회균등에서 차별을 둘 수 있다고 판시하고 있는 점 등을 종합하여 보면, 선거공영제의 내용과 선거비용 보전의 요건은 우리의 선거문화와 풍토, 정치문화 및 국가의 재정상황과 국민의 법감정 등 여러 가지 요소를 종합적으로 고려하여 입법자가 정책적으로 결정할 사항이라 할 것이다.”라는 입장을 표명하고 있다.

구체적으로 ‘법정의견은 선거비용 보전을 위해 유효투표총수의 100분의 10 또는 15 이상의 득표를 요구하는 것이 지나치게 높은 기준이라는 의문이 제기될 수 있으나, 일부 후보자들에게 선거비용 보전을 하지 않는다면 유권자들의 의사를 반영할 수 있는 유효득표

30) 이재철·박명호, 선거 공영제의 평가 - 공직선거법 및 정치자금법 분석 -, 의정논총 제6권 제2호, 한국 의정연구회, 2011, 22쪽

31) 박종보, 헌법 제116조, 한국헌법학회 편, 헌법주석[법원, 경제질서 등], 경인문화사, 2018, 1374면, 그런데 해당 저자의 경우 전제 선거비용 보전의 기준은 낮추되 재무적 부담을 고려하여 선거운동비용 보전의 범위를 줄이자는 견해를 포함한다.

32) 본 단락에 선행연구에 관한 기술은 배정훈, 선거비용 보전제도에 관한 헌법적 검토, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2024 29면-31면에서 발췌 인용

총수를 기준으로 보전 여부를 결정하는 것이 가장 합리적이라는 점, 유효득표총수의 100분의10 또는 15 이상을 득표하지 못하는 경우에는 당선 가능성이 거의 없다는 점, 실제로 2008년 실시된 제18대 국회의원선거 지역구국회의원 후보자의 절반 정도가 선거비용 보전을 받았다는 점 등을 들어서 현재 기준이 자의적이지 않다고 판단하였다. 그리고 이러한 헌법재판소의 견해는 현재 2021. 9. 30. 선고 2020헌마899결정에서도 거의 그대로 유지되고 있다.

다만 위 헌법재판소 2010. 5. 27. 선고 2008헌마491 결정에서 재판관 2인이 반대의견(조대현, 송두환)을 개진하였는데, 두 재판관은 제18대 지역구 국회의원 선거에서 득표 순위 1위와 2위가 아닌 3위에 해당하는 후보자들 가운데 55.1%가 선거비용을 전혀 보전받지 못하였다는 사정에 주목하면서, 득표수 10%에 미달하는 경우에 선거비용을 일절 보전 받지 못하는 내용의 규정은 선거경비를 공공이 부담해야 하는 원칙에 대한 과도한 예외를 규정한 것이라고 보았다.

한편 헌법재판소 2011. 6. 30. 선고 2010헌마542 결정 사건의 경우 ‘중선거구제로 당선 여부가 결정되는 기초의회의원선거’의 경우에도 소선거구제로 실시되는 다른 선거와 동일한 득표율에 따라 선거비용을 보전하도록 한 것이 평등권을 침해하는 것은 아닌지 여부가 쟁점이 되었는데, 이때 법정의견은 기초의회의원선거라 할지라도 지출되는 선거비용 규모가 크고, 중선거구제 도입에 따라 다른 선거에 비해 입후보자의 수가 많다는 점을 들어 현행 보전 요건이 지나치게 과도한 것이라고 단정할 수는 없다고 보았다. 그러나 이 결정의 소수의견(재판관 이강국, 이동흡, 송두환)은 기초의회의원선거가 정치의 다원화와 다양성을 기반으로 주민들의 다원화된 의사가 지방의회로 전달될 수 있는 기능을 수행하여 민주주의 및 권력분립원리에 실현한다는 점을 전제로, 중선거구제 도입에 따라 당선에 필요한 득표율이 필연적으로 낮아진 상황에서 기초의회의원선거에서의 득표율을 소선거구제에 따른 선거의 경우와 같은 기준에서 평가하기는 어려움에도 이를 반영하지 않은 채 다른 선거와 동일하게 보전하여 선거비용을 보전받지 못하게 하는 것은 기초의회의원선거에 입후보한 이들을 다른 선거 입후보자들과 같게 취급함으로써 불합리한 차별 취급을 발생시킨다고 지적하였다.

3) 선거비용 보전 기준의 하향

먼저 현재 가장 많이 논의되는 유형은³³⁾은 현행 득표율을 기준으로 하는 선거비용 보전의 기준을 완화하는 방안이다. 그런데 애시당초 전체 후보자의 선거비용 보전요건을 완화하는 방안이 있을 수 있고, 젊은 정치인을 포커싱해서 하향하는 방안이 있을 수 있다.

선거비용 보전요건 자체가 소수정당이나 정치신인에게 불리하다는 지적 때문에, 이를 하향하자는 제안은 적지 않게 제안되었다. 예를 들어 20대 국회 심상정 의원안(의안번호: 2016379)은 5%이상 득표시 전액 보전을 주장하였고, 22대 국회 이준석 의원안(의안번호: 2201247)은 15%이상 전액보전은 그대로 두되, 10% 이상 득표시 70%보전, 5%이상 득표시 50%보전하자는 내용이다.

다만 젊은 정치인에 관해서 우선점을 두고 발의된 법안으로는 21대 국회에서 발의된 이형석 의원안(의안번호: 2116709) 내용이 가장 눈여겨볼 필요가 있다.

이형석 의원안은 크게 2가지 내용을 담고 있다. ① 우선 대통령 선거, 자치단체장 선거, 지역구 국회의원 선거, 지역구 광역의회 선거에서 15% 이상 전액, 10%이상- 15%미만에게 반액보전을 하는 현행법을 청년 및 장애인에 대해서는 10%이상 득표할 경우 전액,

33) 미국은 주단위에서 선거공영제가 논의되고 있고, 영국은 선거공영제가 거의 없으며, 독일의 경우는 정당중심의 선거이기 때문에 정당에 주는 보조금이 그 역할을 하고 무소속후보자에게는 일정액의 비용을 지원해주는 제도를 채택하고 있다. 다만 프랑스는 공영제를 2원화 하여 문서와 도화 등의 비용은 100% 공영제로 하고 나머지 비용에 대하여는 47.5%까지 보전해준다고 한다. 프랑스에서는 선거홍보비용의 보전은 선거과정에서 필요한 투표용지, 선거공보물, 공식벽보 등에 대한 비용보전을 의미하고 법률요건이 충족되는 경우 100% 비용이 보전된다. 선거운동비용의 보전은 신고하는 각 후보자의 공식 선거운동 비용의 보전을 의미하는데, 법률요건을 충족하는 경우 한도액의 47.5% 비용이 보전된다. 결선투표제를 실시하는 프랑스의 경우 대선 1차 투표에서 유효 투표수의 5% 이상 득표한 후보는 선거 비용 한도의 절반을 보전받는다. 캐나다 국회의원 선거의 경우, 등록된 정당이 승인한 후보가 선거에서 전체 유효 투표수의 2%를 득표하거나, 선거구에서 유효 투표의 5%를 확보하면 선거 비용 절반을 보전한다고 한다. 일본의 경우는 보전제도는 없고 국가가 부담하는 공영제를 채택하고 있다. 우리는 국가부담제와 보전제도가 공존하는 형태라고 할 수 있다. 그런데 이러한 수치도 종합적으로 분석해야 하는데, 미국과 영국은 선거홍보물 60g 범위내에서 무료라고 하며, 독일은 정당의 공영tv와 라디오 이용이 무료라고 한다. 일본은 엽서, 신문광고, 경력방송, 선거공보 등 다수의 비용이 국가 부담이라고 한다. 이상 박상철·김현태·조규범·류홍재, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2018. 51면에서 69면 요약인용

5%이상 10% 미만인 득표한 경우 반액보전하는 것으로 기준을 하향하자는 것이다. 이는 21대 국회에서 청년 및 장애인 후보에 대한 기탁금 반환요건을 하향한 것과 같이 선거비용 보전요건도 완화하자는 것이다. ② 한편 기초의회 선거의 경우 중선거구제를 채택하고 있는 점을 감안하여 원칙적으로 후보자의 선거비용 보전요건 자체를 원칙으로 하향하여 득표율 10% 이상 후보는 전액을 5% 이상 10% 미만 후보에게 기탁금과 선거비용 반액 보전을 하되, 청년 및 장애인 후보에게는 5% 이상 후보는 전액, 3% 이상 5% 미만 후보에게 기탁금 및 선거비용 반액보전을 하자는 제안이다. 해당 제안에 관하여 국회 예산 정책서가 제출한 비용추계서는 약 275억 3천만 원 정도가 소요될 것으로 예상되었다.

선거비용 보전요건 완화는 재무적 부담 때문에 국회에서의 논의진척이 늘 어려운 측면이 큰 것도 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 상황에서 젊은 정치인 또는 기초의회 지역구 선거부터 먼저 선거비용 보전요건 완화를 시도하는 것은 충분히 유효한 선택이 될 수 있을 것으로 보인다. 특히 기초의회 지역구 선거의 경우 젊은 정치인이 가장 진출이 많은 선거라는 점을 감안한다면 더욱 그러하다. 21대 국회에 제출되었던 이형석 의원안이 22대 국회에서 입법되길 기대한다.

4) 예비후보자의 선거비용 보전

현재 공직선거법은 예비후보자의 선거비용을 보전하지 않고 있다. 그리고 해당 조문에 대한 위헌 여부를 다투는 사건이 헌법재판소에서 다뤄진 적이 있다(헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2016헌마524등)

해당 결정에서 헌법재판소는 “예비후보자 선거비용을 보전해줄 경우 선거가 조기에 과열되어 정치신인이 자신을 홍보할 수 있게 해준다는 예비후보자 제도의 취지를 넘어서 선거운동을 하는 수단으로 악용될 수 있다. 그러한 경우 예비후보자 시기에서부터 탈법적인 선거운동이 발생하거나 예비후보자 선거비용이 증가함에 따라 선거비용 제한을 면탈하려는 시도들이 발생할 가능성이 커지는 등 이를 단속하기 위한 행정력의 낭비도 증가할 수 있다. 반면 선거비용 보전 제한조항으로 인 하여 후보자가 받는 불이익은 예비후보자 선거비용을 보전받을 수 없어 선거운동에 있어 일부 경제적 부담을 지게 된다는 것이다. 그러나 예비후보자도 후원회를 통해 후원금을 기부받아 선거비용을 지출할 수 있으므로, 그 노력 여하에 따라 상당한 수준의 경제적 부담이 경감 될 수 있다. 이처럼 후보자가

선거비용 보전 제한조항으로 인하여 받게 되는 불이익이 보호 하려고 하는 공익보다 더 크다고 할 수 없으므로, 선거비용 보전 제한조항은 법익균형성원칙에도 반하지 않는다.”고 판시하였다.

그런데 예비후보자 제도는 이른바 사전선거운동 금지로 인해 기성 정치인과 비교할 때 스스로를 알릴 수 있는 기회가 제한되어 있는 정치 신인들이 처한 선거운동 기회의 불균등 문제를 개선하기 위해 도입된 것으로, 정치 신인들이 자신들을 유권자에게 홍보할 수 있는 기회를 부여하고 보장하는 데 그 입법취지가 있다. 그렇다면 적어도 입법을 통해 기성 정치인과 예비후보자 모두가 동일하게 할 수 있는 것으로 규정된 선거운동 방법의 경우에는 이를 위해 소요된 비용 또한 동일하게 보전하는 것이 기성 정치인들과 정치 신인들 사이의 선거운동 기회의 형평을 도모하기 위해 도입된 예비후보자 제도의 취지에 부합하는 입법방향이라고 본다. 결론적으로 예비후보자 시기의 선거비용도 보전 대상에 포함시키지 않는 것이 위험적이지는 않겠지만, 보전대상에 포함시키는 것이 입법 정책적으로는 더 타당하다고 여겨진다.³⁴⁾

5) 기타 방안

한편 전체공영제를 확대하거나, 후보자에게 가장 부담되는 액수 중에 일부를 득표율 요건과 무관하게 국가 등의 부담으로 하는 방안이 제기될 수도 있다. 예컨대 문자메세지나 인쇄물 등을 모두 공영제로 확대하는 것이다. 또 이에 대한 반대급부로 선거비용제한액을 하향하자는 방안도 존재한다. 결론적으로 제도 디자인을 근본적으로 다시 설정하는 방안으로는 다종다기한 안이 있는 셈이다.

다만 이 경우 과도한 재무적 부담이 문제가 될 수 있어서 늘 입법적 난항에 부딪힌 부분이 있다. 그리고 이에 대한 대안으로 학계나 정치권 일부, 언론 등에서 제기되는 사안으로는 정당에 지급되는 선거보조금을 지급하면서, 다시 선거비용을 보전하는 것은 실질적인 이중지원이라는 지적이 있다. 이에 정당에 선거비용 보전금액을 지급하는 때에는 해당 정당에 이미 지급된 선거보조금에 해당하는 금액만큼 감액하여 지급하도록 하는 안이 20대 국회 정병국 의원안(의안번호:2008770) 박병석 의원안(의안번호:2009216)

34) 배정훈, 선거비용 보전제도에 관한 헌법적 검토, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2024 45-46면 참조

등이 제기되기도 하였다.

마. 후원회 설치 지정권자 확대: 비례대표 후보 후원회 제도 신설

정치인 가운데 후원회 설치를 할 수 있는 지정권자는 지속적으로 확대되어왔다. 정치자금에 관한 법률은 1965년 제정(법률 제1685호)되었는데, 당시에는 정치자금을 중앙선거관리위원회를 통해서 기탁하여 정당별로 배분하였고, 정치인 개인에 대한 후원은 불가능하였다. 1980. 12. 31. 법률 제3302호로 전부개정된 ‘정치자금에 관한 법률’은 정당 후원회 제도를 도입하였으며 시도지부나 지구당은 후원회 규정이 존재하지 않았다. 1989. 12. 30. 법률 제4186호로 개정된 ‘정치자금에 관한 법률’은 국회의원 후원회 제도를 신설하여 개인 후원회 제도를 처음으로 도입하고, 중앙당 외에 시·도지부 및 지구당도 독자적으로 후원회를 둘 수 있도록 하였다. 그리고 1994. 3. 16. 법률 제4740호로 개정된 ‘정치자금에 관한 법률’은 원내 교섭단체의 구성여부에 관계없이 모든 정당의 지구당에 후원회의 결성을 허용하였다.

정치자금에 관한 가장 큰 변화는 2004년에 이뤄졌다. 2004. 3. 12. 법률 제7191호로 개정된 ‘정치자금에 관한 법률’을 통해서 지구당 차원의 후원회 규정을 폐지하였고, 부칙을 통해서 일몰규정을 두어 2년 후 정당 후원회는 2006. 3. 13.에 모두 폐지하기로 못 박았다. 이는 당시 2002년 불법 대선자금 사건의 여파로 정경유착을 유발하는 불법 정치자금의 수수를 막자는 사회적 분위기의 반영이었다. 이처럼 2004년 개정을 통해서 지구당의 후원회는 즉시 폐지되었고, 대신에 대통령 경선 예비후보자, 지역선거구 국회의원 예비후보자, 당대표 경선후보자로 후원회 지정권자가 신설되었다. 2005년 정치자금법(법률 제7682호, 2005. 8. 4. 전부개정)으로 전부개정 되면서 광역단체장 후보자도 후원회 설치가 가능해졌다. 2008년 정치자금법 개정(법률 제8880호 2008. 2. 29. 일부개정)을 통해서 대통령 후보자 및 예비후보자가 후원회를 설치할 수 있도록 되었으며, 2010년에는 정치자금법 개정(법률 제9975호 2010. 1. 25. 일부개정)을 통해서 광역단체장 후보 뿐 아니라, 기초자치단체장 후보가 후원회를 둘 수 있게 되었다.

2016년에는 정치자금법 개정(법률 제13785호, 2016. 1. 15. 일부개정)에서는 중앙당 대표자 뿐 아니라 중앙당 최고 집행기관의 구성원을 선출하기 위한 당내경선후보자도

후원회를 설치할 수 있게 되었다. 그리고 2017년에는 정치자금법 개정(법률 제14838호, 2017. 6. 30. 일부개정)은 중앙당 후원회가 부활하게 되었다. 이는 전적으로 헌법재판소의 결정으로 생겨난 것이었다. 기존에 정당의 후원회가 폐지된 것에 대하여 헌법재판소는 "정당후원회를 금지한 입법목적의 정당성은 인정되나, 정당에 대한 정치자금 기부를 원천적으로 봉쇄할 필요는 없고, 기부·모금한도액의 제한, 기부 내역 공개 등의 방법으로 정치자금의 투명성을 충분히 확보할 수 있다"고 보아 2017년 6월 30일을 개정시한으로 헌법불합치 결정을 내린 것이다(헌법재판소 2015. 12. 23. 선고 2013헌바168). 사실 2004년 정치개혁이라는 명분으로 정당후원회가 점진적으로 폐지되면서 정치자금에 대한 통제가 강화됨으로써 회계투명성이 어느 정도 제고되었다고 볼 여지도 있으나, 개인의 정치적 자유를 제한하고 정치자금 기부를 위축시켜 정당의 국고의존도를 심화시키는 등 부작용이 야기된 것도 사실이었다.

2021년에는 정치자금법 개정(법률 제17855호, 2021. 1. 5. 일부개정)을 통해서도 지방자치단체장의 예비후보자의 후원회 설치 및 지역구 지방의회의원 선거의 후보자 및 예비후보자의 후원회 설치가 가능해졌다. 이러한 변화도 국회가 주도했다기 보다는 헌법재판소 불합치결정(헌법재판소 2019. 12. 27. 선고 2018헌마301 등 결정)에 힘입은 것이었다. 다만 해당 결정에서 자치구의회의원 선거의 예비후보자로 하여금 후원회를 둘 수 없도록 한 사안에 대해서는 헌법재판소는 인용 5인, 기각 4인으로 나뉘면서 기각 처리되었다. 또 헌법재판소가 기초자치단체장 예비후보자의 후원회 설치금지에 대해서는 합헌 결정을(헌법재판소 2016. 9. 29. 선고 2015헌바228 결정, 헌법재판소 2006 5. 25. 선고 2005헌마1095 결정) 내린 적도 있었다.

마지막으로 국회의원과 달리 지방의회 의원은 후원회를 둘 수 없도록 한 규정은 평등권 침해라고 헌법재판소 (헌법재판소 2022. 11. 24. 선고 2019헌마528, 63)의 불합치 결정³⁵⁾이 이뤄졌고, 2024. 5. 31. 까지 입법개선을 촉구하였기 때문에 2024년 정치자금법 개정(법률 제20348호, 2024. 2. 20. 일부개정)이 이뤄져서 이제 지방의원도 후원회를 둘 수 있게 되었다.

35) 기존에 헌법재판소는 현재 2000. 6. 1. 99헌마576 결정에서 국회의원·국회의원입후보등록자는 후원회를 둘 수 있도록 하면서 서울특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도는 후원회를 둘 수 없도록 한 구 '정치자금에 관한 법률' 조항에 관하여 평등원칙에 위반되지 않는다는 결정을 내린 바 있다. 따라서 이번 결정은 기존의 선례를 변경한 것이다.

지방의회 의원에 관한 사건에서 헌법재판소는 “지방의회 의원의 전문성을 확보하고 원활한 의정활동을 지원하기 위해서는 지방의회 의원들에게도 후원회를 허용해 정치자금을 합법적으로 확보할 수 있는 방안을 마련해 줄 필요가 있다”며 “현재 지방의회 의원에게 지급되는 의정활동비 등은 의정활동에 전념하기 충분하지 않고, 지방의회는 유능한 신인 정치인의 유입 통로가 되므로 지방의회 의원에게 후원회를 지정할 수 없도록 하는 것은 경제력을 갖추지 못한 사람의 정치입문을 저해할 수 있다”고 헌법불합치 결정의 이유를 밝혔다. 젊은 정치인 또는 신인 정치인의 관문으로 지방의회의 기능을 헌법재판소가 인식했다는 점이 특기할 만하다.

결론적으로 지방의회 의원 및 지방의회 (예비)후보자까지도 모두 후원회를 설치할 수 있게 되었다. 그러나 마지막으로 각 의회 선거에서 비례후보자는 후원회를 둘 수 없도록 되어있는데 비례대표 후보자도 선거자금을 기탁금 외에 부담할 수 있는 상황이 존재하기 때문에, 후원회를 둘 수 없도록 하는 것은 부당하다는 지적이 있다. 더욱이 젊은 정치인이 선출직으로 발돋움할 때 비례대표 비율도 적지 않은 점을 감안하면, 비례대표 후보자들에게 후원회를 설치할 수 있도록 하는 것은 젊은 정치인들에게도 유의미한 작업이라고 할 것이다.

6. 청년 정치인의 공천확대를 위한 제도개선 방안

젊은 정치인이 늘어나기 위해서는 결국 당선은 유권자의 선택이지만, 정당으로부터 공천이 가장 먼저 넘어서야 할 관문이다. 젊은 정치인의 공천확대를 이끌어내기 위해서는 여러 방안이 존재할 수 있다. 가장 직접적인 방식으로서는 할당제를 실시하는 방안부터, 정당차원의 공천확대를 유도하기 위한 방안, 그리고 비례성 높은 선거제도 개혁을 통한 방안이 존재한다.

가. 청년할당제의 도입

- 비례대표 의무공천 및 지방의회 선거 지역구 의무공천

청년할당제는 젊은 정치인을 배출할 수 있는 가장 효과적 방안이 될 수 있다.³⁶⁾ 청년 할당제도 개념적으로 여러 유형이 존재한다. ① 지정의석 할당제는 의석의 일부를 청년에게 배정하도록 하는 방식이다. 르완다는 35세 미만에게 1.8%의 의석(2석)을 부여하며, 모로코 40세는 미만에게 7.6%인 30석을 케냐는 35세 미만에게 3%(2석)의석을, 우간다는 30세 미만에게 1.2%(5석)을 부여한다고 한다. ② 법정 의무 할당제는 정당이 공천시 일정 비율 이상의 청년을 의무적으로 공천하도록 하는 제도다. 필리핀은 여성포함 50% 이상을, 튀니지는 35세 미만에게 25%를, 가봉은 40세 미만 20%, 키르기스스탄 36세 미만 15%를 이집트 35세 미만 최소 16명 이상 공천하도록 하는 제도로 알려져 있다. 끝으로 ③정당자율 할당제는 정당이 자율적으로 청년 후보자 공천 여부를 당헌당규에 규정하는 형태이며 멕시코, 스웨덴, 헝가리, 이스라엘, 스위스, 등에서 채택되고 있다고 한다.³⁷⁾

저는 (비례대표에서 청년비율을) 늘려도 된다고 봐요. 어차피 인구가 줄어드니까 사실 지역구에서 더 늘리자는 얘기는 저도 희망사항인 거고 비례대표는 인구량은 큰

36) 그런데 정다빈·이재묵, 청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제, 동서연구 제31권 제1호, 연세대학교 동서문제연구소 2019에서는 비례대표제 도입이 가장 효과적이고 청년할당제에 대해서는 유의미한 수치가 확인되지 않는다고 한다. 다만 이는 청년할당제를 실시하는 국가나 수치가 너무 적어서 생기는 문제일 수 있다고 동 연구는 밝히고 있다.

37) 이종희, 청년 정치대표성의 현황과 개선과제, 한독사회과학논총 31권 제3호, 2021.9. 64-68면 발췌인용

상관없이 전문성이나 직능 대표 이런 걸로 가는 거니까. 그리고 해보니까 젊은 사람들이 정치하는 게 꽤 중요해요. 정말로 왜냐하면 아젠다를 받아들이는 감수성이 달라요. 환경 기후 문제만 해도 어르신들이 느끼는 온도와 제가 느끼는 온도가 많이 다르거든요. 또 세상은 빠르게 변하고 있는 상황이고 우리가 이 미디어 레터러시나 디지털 레터러시가 있어야 되는 건데, 그러니까 젊은 사람들이 앞으로 바뀔 대한민국 사회 변화에 민감하게 대응한다는 측면에서는 젊은 세대들이 많이 들어가야 된다고 생각해요. - 국회의원 E

저는 제가 당선이 돼서 활동을 해보니까 그러니까 이게 저도 사실은 들어오기 전에는 여성 할당제나 다양한 할당제에 대해서 사실 되게 좀 이렇게 좀 부정적인 입장이 분명히 있었어요.

근데 제가 의정활동을 하면 할수록 이게 필요하다는 생각을 조금 많이 하긴 하거든요.
- 기초의원 D

현행 공직선거법은 부분적으로 여성할당제를 일부 실시되고 있다. 우선 현재 공직선거법은 제47조에서 부분적으로 여성후보에 대한 공천을 의무화하고 있다. 제3항에서는 비례대표 후보자 명부의 홀수 공천을, 제4항은 각급 의회 선거지역구 후보의 30%를 여성으로 하자는 노력규정을 제5항은 국회의원 지역구를 기준으로 각급 지방선거에서 반드시 1명은 여성을 추천하도록 되어있다. 이 가운데 제3항과 제5항은 정당에서 해당 규정을 위반할 경우 동법 제52조에 의하여 정당의 후보등록이 무효가 되도록 하고 있으므로, 할당제를 실시하고 있다고 평가된다.

공직선거법 제47조(정당의 후보자추천) ① 생략, ② 생략

③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. <개정 2005. 8. 4.>

④정당이 임기만료에 따른 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하도록 노력하여야 한다. <신설 2005. 8. 4.>

⑤정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 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. <신설 2010. 1. 25., 2010. 3. 12.>

이와 같은 방식으로 청년에게도 1) 비례명부에 청년공천을 일정비율로 의무화하는 방안, 그리고 각 정당이 2)지방선거시에 국회의원 지역구를 기준으로 하여 청년공천을 의무화하는 방안의 도입을 손쉽게 생각할 수 있다. 그리고 실제 21대 국회에서는 이러한 문제 의식을 담은 법안들이 처음으로 발의되었다. 대부분 유사한 문제의식을 담고 있지만, 조금씩 상이하다.

이명수 의원안(의안번호:211312)은 ① 비례대표국회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자명부 순위의 상위 50% 이내에 해당하는 후보자 중 20% 이상을 청년(및 장애인)으로 각각 추천하도록 하는 내용이다. 이명수 의원안에서 청년은 25세³⁸⁾ 이상 34세 이하로 규정되어있다. 그리고 지방선거와 관련해서는 ② 정당이 지방선거에서 후보자를 추천할 때에 국회의원 지역구마다 지역구 기초의회 선거에서 1명 이상의 청년과 1명 이상의 장애인을 의무추천으로 추천하자는 내용이다.

윤준병 의원안(의안번호: 2112003)은 정당이 ① 비례대표국회의원선거 및 비례대표 지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 100분의 10 이상을 청년(20세 이상 34세 이하인 사람)으로 추천하도록 하며 ② 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 전국지역구총수의 100분의 10 이상을 청년으로 추천하도록 노력해야 함을 명시하며 ③ 지방의회선거에서는 국회의원지역구마다 1명 이상을 청년으로 추천하도록 하는 내용이다.

장경태 의원안(의안번호: 2101175)은 ① 비례대표 국회의원 선거 및 비례대표 지방의회의원 후보 중 100분의 20 이상을 청년(및 장애인)으로 추천하도록 하는 안이며, 당내 경선시 청년후보자(및 여성 후보자)에게 가산점을 부여하는 방안이 담겨져 있다. ② 지방 선거와 관련하여 정당이 국회의원 지역구마다 지방의회 선거에서 지역구 후보로 1명 이상의 청년을 추천하도록 하는 규정이다.

38) 법안 발의시점에서는 피선거권연령이 아직 25세였던 것이다.

세 가지 법안 모두 대동소이한 문제의식을 가지고 있고, 주요 내용은 1) 비례대표 후보 공천 시 청년할당의무화와 2) 지방의회선거에서 지역구 후보로 청년 1인 의무공천이 주요 내용이다.

비례대표 후보 중 청년후보 공천 비율은 10~20% 정도가 적정할 것으로 보이며, 이는 큰 이견 없이 도입할 수 있을 것으로 판단된다. 다만 비례대표 지방의회 선거와 관련해서는 보다 세밀한 검토가 필요하다. 그리고 현재 발의된 입법안들은 지방의회 비례대표 후보자의 청년 의무공천 비율을 규정하고 있으나, 이 비율을 지방의회 전체를 기준으로 할지, 개별 지방의회를 기준으로 할지가 불분명하다. 개별 지방의회 중에서 특히 기초의회의 경우 비례대표 기초의원을 1-2명만 선출하는 곳이 많다는 점을 고려하면, 일정 규모 이상의 지방의회에만 청년할당제를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 장경태 의원안과 윤준병 의원안은 이 점에 대한 구체적 검토가 미비하다. 이명수 의원안은 이 때문에 지방의회 비례대표에서는 청년할당제를 두지 않고 있다.

또한 기존에 발의된 법안들은 소수정당의 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점도 지적되어야 한다. 예컨대 서울시의회의 경우 비례대표 의원이 11명에 불과한데, 소수 정당은 당선가능성을 고려하여 1-2명만을 공천하는 경우가 많다. 이런 상황에서 청년 할당제를 적용하면 소수정당의 모든 공천이 청년공천이 되어야 하는 상황이 발생할 수 있으며, 이는 할당제 본래의 취지에서 벗어난다는 비판을 받을 수 있다. 그렇다고 전체 지방의회 공천자를 기준으로 비율을 산정하는 방식을 택한다면, 전국단위에서 지방선거 후보 비율을 계산하는 것인데 이는 지방자치의 원칙에도 부합하지 않는다는 비판에 직면할 수 있다. 따라서 이러한 청년비례의무공천도 후보 숫자 및 공천숫자에 맞춰서 적용할 필요성을 고려해 볼 필요가 있다.

특히 지방의회 지역구에 청년의무공천제도 도입은 바람직한 시도로 보인다. 참고로 이 경우는 소수정당에 대한 침해가 발생하지 않는 방법은 현재 공직선거법 제52조 제2항과 같은 조항을 도입하는 것으로 해결될 수 있다. 세 가지 법안 모두 이러한 내용을 입법안에 담고 있다. 다만 장경태, 윤준병 의원안은 지역구 지방의회 선거에서 1명 이상의 청년을 의무공천하자는 내용을 담고 있는데 반하여, 이명수 의원안은 기초의회 선거로 한정하고 있다는 점이 차이점이 있다.

공직선거법 제52조(등록무효)

②제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 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. <신설 2010. 3. 12.>

결론적으로 기존에 발의되었던 다양한 법안 내용 가운데 무엇보다도 2026년 지방선거에서는 지방의회 지역구 선거에 청년의무공천 법안이 가장 먼저 도입되는 것이 필요해 보인다.³⁹⁾

나. 청년추천보조금 제도의 개선

1) 문제의식

직접적인 청년할당의 방식이 아니더라도, 각 정당이 청년후보를 더욱 추천할 수 있는 방식으로 재무적 지원에 의한 방식이 존재한다. 21대 국회에서는 기존에 여성과 장애인에게만 존재하던 추천보조금 제도가 청년에게도 확대하는 법안이 통과되었다.

정치자금법

제26조의3(공직후보자 청년추천보조금) ①국가는 임기만료에 의한 지역구국회의원 선거, 지역구시·도의회의원선거 및 지역구자치구·시·군의회의원선거에서 청년 후보자(39세 이하 후보자를 말한다. 이하 같다)를 추천한 정당에 지급하기 위한 보조금(이하 “청년추천보조금”이라 한다)으로 최근 실시한 임기만료에 의한 국회의원선거의 선거권자 총수에 100원을 곱한 금액을 임기만료에 의한 국회의원선거, 시·도의회의원선거 또는 자치구·시·군의회의원선거가 있는 연도의 예산에 계상하여야 한다.

39) 청년할당제에 관한 인식 조사에 대해서도 여러 분석 논문이 있는데 대표적으로 허석재, 청년은 청년의 대표를 원하는가: 청년대표성과 할당제, 의정연구 27권 제3호, 한국의회발전연구회, 2021 참조

②청년추천보조금은 제1항에 따른 선거에서 청년후보자를 추천한 정당에 대하여 다음 각 호에 따라 배분·지급한다. 이 경우 지역구시·도의회의원선거와 지역구자치구·시·군의회의원선거에서의 청년추천보조금은 제1항에 따라 해당 연도의 예산에 계상된 청년추천보조금의 100분의 50을 각 선거의 청년추천보조금 총액으로 한다.

1. 청년후보자를 전국지역구총수의 100분의 20 이상 추천한 정당에는 청년추천보조금 총액의 100분의 50을 다음 기준에 따라 배분·지급한다.
 - 가. 배분대상 청년추천보조금 총액의 100분의 40: 지급 당시 정당별 국회의원선거수의 비율
 - 나. 배분대상 청년추천보조금 총액의 100분의 40: 최근 실시한 국회의원선거의 득표수 비율
 - 다. 배분대상 청년추천보조금 총액의 100분의 20: 각 정당이 추천한 지역구 청년후보자수의 합에 대한 정당별 지역구 청년후보자수의 비율
2. 청년후보자를 전국지역구총수의 100분의 15 이상 100분의 20 미만을 추천한 정당에는 청년추천보조금 총액의 100분의 30을 제1호 각 목의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 하나의 정당에 배분되는 청년추천보조금은 제1호에 따라 각 정당에 배분되는 청년추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.
3. 청년후보자를 전국지역구총수의 100분의 10 이상 100분의 15 미만을 추천한 정당에는 청년추천보조금 총액의 100분의 20을 제1호 각 목의 기준에 따라 배분·지급한다. 이 경우 하나의 정당에 배분되는 청년추천보조금은 제2호에 따라 각 정당에 배분되는 청년추천보조금 중 최소액을 초과할 수 없다.

③청년추천보조금은 임기만료에 의한 지역구국회의원선거, 지역구시·도의회의원선거 또는 지역구자치구·시·군의회의원선거의 후보자등록마감일 후 2일 이내에 정당에 지급한다.

[본조신설 2022. 2. 22.]

청년추천보조금 제도는 2022년 2월에 신설되어서 2022년 지방선거에 처음 적용되었다. 39세 이하의 청년후보를 지역구 총수의 20%·15%·10%를 공천한 정당에게 각각 보조금 총액의 50%·30%·20%를 의석수·득표수 등에 따라 배분하는 제도다. 2022년 지방선거 당시 총 659,913,700원이 지급되었고 이 가운데 더불어민주당이 366,982,780원을, 국민의힘이 292,930,920원을 수령하였다.

그러나 현행 추천보조금 제도만으로 정당이 적극적으로 움직일 유인이 크지는 않은 것으로 보인다. 2024년 국회의원선거에서 청년추천보조금을 수령한 정당이 없다는 것이 그 극명한 예이다. 청년추천보조금을 수령하려면 전체 지역구 총수의 10% 이상이 39세 이하를 공천해야 하고 이 경우 26명을 공천해야 하는데 실제 국민의힘은 11명, 민주당은 9명을 공천하는데 그쳤다. 모든 정당을 다 합쳐도 전체지역구 후보자 699명 중 20대는 4명, 30대는 34명이었다.

이는 정당들이 지역구 선거에서 당선 가능성을 우선적으로 고려할 수밖에 없고, 이 과정에서 더 오랫동안 활동한 중장년 정치인의 기득권이 유리하게 작동할 수 있기 때문이다. 따라서 현행 청년추천보조금 제도로는 정당의 청년 공천 확대를 기대하기 어려운 실정이다. 더구나 현행 제도는 전국 대부분의 지역구에 후보를 공천할 수 있는 정당만이 실질적으로 보조금을 받을 수 있어, 소수정당에 구조적으로 불리하다는 문제점도 있다. 이러한 한계들을 고려할 때 제도 개선이 시급해 보인다.

2) 비율이 아닌 후보당 지급방식으로의 변경

현행 제도는 두 가지 중요한 문제점을 가지고 있다. 첫째, 전국 지역구의 대부분에 후보자를 공천할 수 있는 정당만이 실질적으로 혜택을 받을 수 있어 소수정당의 참여가 사실상 불가능하다. 둘째, 젊은 정치인이 공천을 받더라도 소속 정당의 전체 청년 공천 비율이 낮으면 보조금 지원을 받지 못하는 불합리한 상황이 발생한다.

이러한 현행 제도의 난점을 개선하기 위한 방안으로 21대 국회에서 류호정 의원안(의안 번호: 2116548)이 제출되기도 하였다. 류호정 의원안의 핵심적인 내용은 청년추천보조금 배분방식을 현행 전국지역구 총수에서 지역구 청년후보자를 추천한 각 정당별로 해당 정당의 전체 지역구 후보자 수의 합으로 개정하려는 것이다. 각 정당별로 지역구 추천 후보 숫자에서 청년후보가 차지하는 비율을 계산하여 보조금을 지급하자는 것이다. 그러나 이러한 안의 경우 오히려 역차별을 낳을 수 있어서 그대로 수용하기 쉽지 않은 법안이다. 예를 들어 소수정당 A는 매우 적은 전체 지역구 후보자를 공천했지만 청년후보 비율이 높은 경우와 거대 정당 B는 A 정당에 비해서 압도적으로 많은 청년후보를 지역구 공천했지만 전체 비율이 낮은 경우라도 소수정당 A가 더 많은 보조금을 지급받을 수 있는 난점이 있다. 이 때문에 류호정 의원안은 완성도가 높은 안이라고 보기 어렵다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 정당의 전체 공천 규모나 비율과 무관하게, 청년 후보 1인당 정해진 금액을 지원하는 방식이 가장 합리적일 것으로 보인다. 다만 이 경우 두 가지 실행방안을 검토할 필요가 있다. 1) 청년후보 1인당 고정금액을 지원하는 방식과 2) 전체 예산을 정해놓고 전체 청년후보자 수를 기준으로 비례 배분하는 방식이 그것이다. 아울러 어떤 방식을 택하더라도 현재보다 전체 지원 예산을 확대할 필요가 있다.

3) 디센티브식으로의 전환

현재 여성·장애인·청년 후보를 공천할 경우 정당에게 지급되는 보조금은 인센티브 형식이다. 그런데 실제 이러한 인센티브 방식으로 정당의 공천확대를 유인하기는 어려워 보인다. 특히 거대 양당의 경우 경상보조금과 선거보조금만으로도 충분히 선거를 치를 수 있는 상태에서 추가적인 인센티브가 큰 공천요인으로 작동하기 어렵다. 그렇다고 할당제의 비율을 무작정 높일 수 있는 것도 아니다. 이러한 한계를 극복하기 위한 대안으로는 간접적 규제 방식인 ‘디센티브 방식’을 고려해 볼 수 있다. 디센티브 방식이란 일정 비율의 후보를 공천하지 않으면 애초에 지급하는 경상보조금 등을 비율대로 감액하는 방식이다. 디센티브 방식은 프랑스와 아일랜드에서 성평등 공천을 확대하기 위하여 도입된 선례가 있다.

프랑스의 경우 2002년 10%대에 머물던 프랑스 하원의 여성의원 비율이 법개정을 통해서 2007년부터 빠르게 늘어 지속적으로 확대되었다. 프랑스는 93년까지는 10% 이하였고, 97년 10.9%, 2002년 12.3%, 2007년 18.5%였는데, 2012년 26.9%, 2017년 38.8%로 급격히 늘어났고 2024년 현재도 577명 중에 208명으로 36%를 기록하고 있다. 프랑스가 여성공천 비율을 지키지 않으면 국고보조금을 하향하는 비율이 늘어났는데, 2007년 법개정을 통해서 여성비율을 지키지 않으면 삭감하는 비율을 최대 75%까지로 인상하였던 것이다.⁴⁰⁾

아일랜드의 경우 2012년에 선거법 개정을 통해서 정당의 공천에서 후보자의 30% 이상이 여성이고 30% 이상이 남성이 아니면 국가 자금의 절반을 잃게 된다고 규정하였고, 이 때문에 2016년 총선에서 여성의원이 35석 22%를 기록하게 된 것인데, 이는 그 전

40) 프랑스 제도에 관한 간략한 소개로는 이정진·김종갑, ‘여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석’, 국회입법조사처 현안분석 115호, 2020. 1. 23. 참조

선거에 비해서 15%나 증가한 것이었다.⁴¹⁾

결론적으로 재무적 보상을 하는 방식보다 재무적 불이익을 주는 방식이 훨씬 더 다양성 있는 공천을 확대하는데 효과적인 방법이라는 것이 해외사례를 통해서 유의미있게 관찰된다.

이러한 디센티브 방식은 여성공천에 관한 것이기는 하지만 19대 국회 당시 김상희 의원안(의안번호 1915376) 등을 통해서 발의된 바가 있었다. 그 법안 내용은 아래와 같다.

- 제27조의2(여성후보자 추천에 따른 보조금의 감액의 특례) ①「공직선거법」 제47조제4항을 위반하여 지역구국회의원선거 및 지역구지방의회의원선거에서 각각 전국 지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하지 아니한 정당에 대하여는 제27조(보조금의 배분)제1항부터 제3항까지에 따라 지급할 선거보조금을 다음 각 호의 기준에 따라 감액하여 지급한다. 이 경우 지역구시·도의원선거 및 지역구자치구·시·군의원선거에서 각각 전국지역구총수의 100분의 30 이상을 여성으로 추천하지 아니한 정당에 대하여는 다음 각 호에 따른 감액 비율을 곱하여 감액한다.
1. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 20 이상 100분의 30 미만을 추천한 정당
선거보조금의 100분의 10을 감액하여 지급한다.
 2. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 10 이상 100분의 20 미만을 추천한 정당
선거보조금의 100분의 15를 감액한다.
 3. 여성후보자를 전국지역구총수의 100분의 10 미만을 추천한 정당
선거보조금의 100분의 20을 감액한다.
- ②그 밖에 선거보조금의 중복 감액방법 등에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다.

41) https://en.wikipedia.org/wiki/2016_Irish_general_election

다. 비례성 높은 선거제도로의 개혁

1) 문제의식

젊은 정치인의 선출직 숫자가 늘어나는 요인 중 하나로 비례제의 도입이 효과성 높은 제도로 꼽히곤 한다. 그런데 현재 우리 공직선거는 실질적으로 적은 비례대표와 압도적 지역구 선거로 구성되어있고, 지역구 선거는 기초의회를 제외하곤 단순다수제를 채택하고 있다. 이러한 단순다수제하에서 청년 정치인은 정당 차원의 후보 경선 과정부터 불리한 위치에서 출발한다. 명부상의 후보 지명이 정당 차원에서 배분되는 비례대표제와 달리 후보자 중심의 단순다수 선거제 하의 선거 경쟁은 당내 후보경선과정에서부터 인지도가 높고 경력자이며 물적·조직적 자원이 풍부한 중견 정치인이 유리할 수밖에 없기 때문이다. 이에 비하여 (정당)명부식 비례대표제 하에서는 정당 차원에서 당규를 통해 여성 할당뿐 아니라 청년 할당제를 도입하기 용이하다⁴²⁾.

별도로 할당제를 실시하지 않더라도 단순히 비례대표 숫자를 확대하더라도 젊은 정치인의 공직 진출은 훨씬 용이해질 가능성이 높다. 19대 국회에서 지역구 젊은 정치인 당선인은 3명, 비례는 6명이었다. 20대 국회에서는 지역구 1명, 비례 2명이었고, 21대 국회에서는 지역구 6명, 비례 7명이었다. 22대 국회의 경우 젊은 정치인이 지역구 10명, 비례대표 4명의 당선자가 나와서 처음으로 지역구 인원이 더 많은 결과를 낳았다. 그러나 전체 지역구 의석이 253-4석이고 비례대표 46석-47석인 점을 감안하면 각 유형별 선거에서 젊은 정치인이 차지하는 비율은 22대 국회 구성을 감안하더라도 지역구보다 비례대표에서 차지하는 비율은 더 높다고 할 수 있다.

지방선거의 경우도 마찬가지다. 2022년 실시된 제8회 지방선거에서 청년당선자는 광역의회 지역구 67명, 광역의회 비례대표 16명, 기초의회 지역구 285명, 기초의회 비례대표 48명이었다. 제8회 지방선거 젊은 정치인 숫자가 비약적으로 확대된 선거였는데, 젊은 정치인의 당선자비율을 살펴보면 광역의회 비례대표 17.2%, 기초의회 비례대표는 12.4%인데 지역구는 광역의회 지역구 8.6%, 기초의회 지역구 11%를 차지했다.

42) 장선화·김윤철, 한국 청년의 정치적 대표성: 제도, 문화, 정당을 중심으로. NGO연구 vol.16 no.1, 한국NGO학회, 2021, 94면

2) 대안

따라서 비례성 높은 선거제도로의 개혁이 젊은 정치인의 원내 진출을 확대하기 위한 간접적이지만 가장 효과적인 방법으로 평가받을 수 있다. 여기서 비례성 높은 선거제도라는 것은 제도개혁 방향이 단수의 대안이 있다기보다는 다양한 형태가 병존하거나 선택될 수 있을 것이다.⁴³⁾

① 정당명부식 비례대표제

원론적으로는 서·북유럽 국가들(스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 벨기에, 덴마크, 네덜란드 등)에서 채택하는 **정당명부식 비례대표제(PR: Proportional Representation)**가 **비례성이 가장 높은 제도**이므로 이러한 제도를 수용하는 것이 좋은 방법일 수 있다. 정당명부식 비례대표제는 기본적으로 대선거구를 전제하고 해당 선거구에서 선출하는 인원만큼 각 정당이 후보를 공천하면 유권자는 정당에게 기표하는 방식이다. 다만 이 경우 유권자의 선호도를 충분히 반영하지 못할 가능성이 있어서, 정당의 공천순서를 유권자가 바꿀 수 있는 개방형(비구속식) 정당명부제를 실시하는 국가들도 적지 않다. 선행연구들이나 해외 사례에서 정당명부식 비례대표제가 가장 비례성이 탁월한 제도라는 점은 공지의 사실이다. 그리고 비례성이 높은 선거제도를 채택할 경우 젊은 정치인의 숫자도 자연히 증가할 수 있다고 하는 연구들을 보면 젊은 정치인 확대를 위해서 가장 유의미 있게 검토해볼 제도다. 21대 국회에서는 박주민 의원안(의안번호: 2119140), 김상희 의원안(2119107), 이탄희 의원안(의안번호: 2119800) 등이 정당명부식 비례대표제의 문제의식을 수용한 법안이라고 평가할 수 있다. 이 법안들 가운데 비례성개선을 기준으로 평가하면 박주민 의원안이 가장 비례성이 높고, 이탄희 의원안이 가장 낮은 수준의 비례성 개선이 예상된다고 할 수 있다.

연동형 비례대표제(MMP: mixed member proportional)는 전세계적으로 독일·뉴질랜드·스코틀랜드 등에서 실시하는 제도인데, 한국사회에서는 두 번의 총선을 통해서

43) 조금 시기가 지난 제안이지만 2011년 중앙선관위 연구용역으로 한국선거학회에서 수행한 연구인 김욱, 김영태, 서복경, '미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구', 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2011.에서는 한국의 선거제도를 개혁하는 구체적 대안을 크게 네 가지로 구분했는데, ① 현 제도를 과감히 버리고 비례대표제를 전면적으로 도입하는 방안 ② 중대선거구제의 도입, ③ 현행 제도의 틀을 유지하면서 비례대표 의석의 비중을 증가시키는 방안으로서 일본식 혼합제, ④ 현재의 일본식 혼합형 병립제에서 독일식 혼합형 비례대표제로 바꾸는 방안이다. 해당 연구에서는 4가지 유형을 모두 대안으로 상정했다기 보다는 각 방안/제도의 장단점을 개관한 것에 가깝다.

실증적으로 입증되었듯이 위성정당 창당을 막기 어려운 구조적 난점이 존재하기 때문에 현 시점에서는 더 이상 유의미한 견해로 취급하기 어렵다. 애초에 한국에서 연동형 비례대표제가 검토되고 수용된 맥락에는 정당명부식 비례대표제로 전면전환하기에는 지역구 국회의원들의 예상된 저항이 너무 크기 때문에 차선택으로 검토된 측면이 있었던 것도 사실이다. 그러나 연동형 비례대표제는 위성정당 창당에 취약할 수 있고, 실제 레소토와 알바니아에서도 유사한 사례가 발생하여 선거제도를 개혁한 바가 있기도 하다.

이처럼 정당명부식 비례대표제는 정치학계나 시민사회에서 가장 선호되는 방식으로 알려져 있으나, 현실적으로 독일·뉴질랜드식의 연동형 비례대표제조차 정치권에서 제대로 구현되기 어려운 입법현실 속에서 정당명부식 비례대표제가 우리사회에서 가까운 시일 내에 수용되기는 쉽지 않아 보인다는 비관적 전망이 우세하다.

② 비례대표 증원

저희는 예전부터 사실은 되게 입장이 일관됐던 게 저희는 지역구에서 약간 4인 이상의 중대 선거구제라고 하지만 2 3인 이런 거 말고 4인 내지는 5인 이상의 약간 대선구구제라고 부를 수 있을 법한 제도를 채택한다면 비례대표 없애도 된다.

그건 그 자체로 비례성이 강화가 되니까. 그런데 그런 어떤 지역구 선거 제도의 개선이 어렵다면은 비례대표 늘리는 건 사실 적극적으로 고민해 봐야 된다고 생각합니다.

- 국회의원 F

저는 개인적으로 국회의원을 늘려야 한다고 봐요. 국회의원이 500인 정도로 늘리고 그 중에 비례가 절반 정도 되는, 제일 이상적인 것은 비례 100%라고 할 수도 있겠지만 현실적으로 지역구도 중요하다고 보거든요. 그래서 현재 시스템에서 의원수를 늘리고 비례가 절반 가까이 되는게 좋지 않을까 생각해요 - 정당활동가 C

다음으로 병립형이든 연동형이든 정당명부식이든 상관없이 비례대표 비율 자체를 증원하는 방식이 차선택으로 검토되어야 할 것이다. 현재의 준연동형 비례대표제는 거대 양당이 반복해서 위성정당을 창당하는 한, 기존의 병립형 비례대표제(MMM: Mixed Member Majoritarian)와 거의 유사한 결과를 낳는다. 그런데 병립형 비례대표제를 채택하는 국가 중에 한국은 비례대표 비중이 가장 낮다. OECD 국가 기준으로 병립형 비례대표제를

채택하고 있는 국가는 (양원제 국가의 경우 하원기준) 한국 외에 일본, 멕시코, 리투아니아, 헝가리, 이탈리아의 경우 한국에 비해서 훨씬 높은 비율로 비례대표 의석을 배정하고 있다.

〈OECD 병립형 비례제 국가의 지역구: 비례 의원 숫자〉

국가	지역구	비례	비고
한국	254	46	
일본	295	180	
멕시코	300	200	
리투아니아	71	70	
헝가리	106	93	
이탈리아	147	245	해외선거구 8

OECD 국가 외에도 병립형 비례대표제를 실시하는 국가들이 적지 않은데, 가까운 아시아 국가들을 살펴보면 필리핀은 243: 61, 대만 73:34, 태국 400:100, 몽골 78: 48로 지역구와 비례대표 의석을 두고 있다. 이렇게 수치적으로 봐도 어느 국가들에 비해서도 한국의 비례대표의석의 비율은 세계 최저 수준이며, 제도개선이 필요한 사항이라고 할 수 있다.

일반적인 선입견과 다르게 비례대표 증원은 국민적 공감대를 충분히 모을 수 있는 방안이기도 하다. 지난 2023년 국회는 공론화조사를 실시하면서 국회의원 선거제도 개혁에 관한 시민들의 의견을 모은 바가 있는데, 당시 참여한 시민들의 69.5%는 ‘지역구 의원 수는 줄이고 비례대표 의원 수를 늘리는 것이 좋겠다’는 의견에 찬성을 표시하였다. 당시 공론화 과정은 KBS에도 두 차례 생중계되는 등 많은 관심을 받았으나, 유감스럽게도 그 결과는 정치권에서 철저히 외면 받았다.

한편 비례대표 제도의 개선과 관련하여 현재 국회의 경우 300석 가운데 46석으로 그나마 15%의 비례대표 의석이 있는 반면에, 지방의회의 경우 10%로 비례대표 의석이 더 비율이 낮은 상황이라서 더욱 비중을 높여야 할 필요성이 크다.

공직선거법

제22조(시·도의회 의원정수)

④ 비례대표시·도의원정수는 제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 산정된 지역구시·도의원정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다. 다만, 산정된 비례대표시·도의원정수가 3인 미만인 때에는 3인으로 한다.

제23조(자치구·시·군의회 의원정수)

③ 비례대표자치구·시·군의원정수는 자치구·시·군의원 정수의 100분의 10으로 한다. 이 경우 단수는 1로 본다.

③ 중선거구제 확대 개편 논의

중선거구제 확대 도입에 관해서 검토가 필요하다. 중선거구제도의 경우 어떠한 모델로 설계하느냐에 따라서 비례성이 더 높은 제도인지 아닌지가 나뉘기 때문에 그 도입 여부에 대한 찬반보다는 실제 모델링이 더 중요한 측면이 있다. 실제 선거학회가 수행한 연구용역에서 중선거구제의 확대에 대해서 대단히 소극적인 입장을 취하고 있다.⁴⁴⁾ 이러한 입장은 학계의 일반적인 평가라고도 할 수 있는데, 그 이유는 현재 기초의회에서 사용되고 있는 단기비이양식 중선거구제가 비례성을 강화하는 효과가 크지 않고, 한국에서는 실제 양당제 강화로 이어질 가능성이 크기 때문이다.

이 때문에 다소 제도설계가 우리에게는 낯선 측면이 있지만 학계에서 중선거구제 가운데 거의 유일하게 의미있는 지지를 받는 방안은 아일랜드, 몰타 등에서 실시하고 있는 단기이양식 중선거구제다. 학계에서는 경우에 따라 이 제도를 비례대표제로 평가하기도 한다. 단기이양식은 다른 비례대표 선거제도와 비교할 때 지역대표성을 유지하면서도 매우 높은 비례성을 가질 수 있는 독특한 제도이다. 이 제도는 이름 그대로 유권자가 표시한 선호도의 순서에 따라 잉여표가 다음 후보에게 넘겨지는 선거제도이다. 결국 단기이양식은 유권자가 후보에 관한 선호도를 표기하는 선거방식으로 다석지역구(중선거구) 1위대표제와 비례대표제를 결합한 제도이다. 단기이양식은 다른 비례제와 비교해 볼 때 상대적으로 소규모인, 즉 3석에서 5석에 이르는 선거구를 가지며 유권자는 선거구에 출마한 각 후보에 자신이 선호하는 순서를 기입하는 순서형 투표(ordinal voting)를 한다.⁴⁵⁾

44) 김욱, 김영태, 서복경, '미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구' 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서, 2011. 124면-126면 참조

반면에 단기비이양식 중선거구제도는 전세계적으로도 특별히 선거제도 개혁의 대안으로 각광받거나 검토되는 제도는 아니다. 이는 단기비이양식 중선거구제가 갖는 대표성, 정당성, 비례성 측면에서 약점이 있기 때문이다. 한국의 경우 기초의회 선거는 2인 내지 5인 선거구까지 두고 있는데 대부분은 2인 선거구이고, 이 경우에는 거대양당의 독과점 현상을 막기가 힘들다. 이에 대한 대안으로 4-5인 선거구 이야기가 나오는데 이 역시 약점이 존재한다. 우선 4-5인 선거구도 실제로는 거대 양당이 2-3명 정도 공천을 해서 양당 독점 현상은 그래도 출현할 수 있어서 다양성과 비례성 확보에 유의미한지 의문이 든다. 또 선거구를 4-5인 이상으로 범위를 넓혔을 때 10%대의 낮은 지지율로 당선자가 나올 수 있어서 대표성에 문제가 발생하기도 한다는 점, 선거구에 따라 당선자보다 낙선자가 더 많은 표를 얻는 경우가 발생하기도 한다는 점 등에서 그렇다. 따라서 만약에 4-5인 이상 선거구를 지역구를 개편할 경우 아예 정당명부식으로 바꾸는 것이 이론적으로 타당하다는 견해도 존재한다.

복잡한 얘기인데 일단 소선거구 폐지가 저는 필요한 것 같아요. 중대선거구제로 정확하게 대선선거구는 아니고 중대선거구제. 왜냐하면 아시겠지만 소선거구제로 들어가면 2인 선거구가 많아요. 그러면 양당제 때문에 문제가 되요. 무투표 당선자도 생길 수 있어요. 이것은 바람직하지 않아요

- 정당활동가 C

④ 광역의회 및 기초의회 제도개혁

지방의회의 경우도 앞서 살펴본 제도개혁 방안이 비슷하게 적용되는 것이 타당해보인다. 광역의회와 기초의회는 젊은 정치인의 진출이 상대적으로 용이한 정치적 공간이다. 2014년 지방선거 당시 광역의회에서는 20명(2.5%), 기초의회에서는 107명(3.6%)까지 감소했던 젊은 정치인의 숫자는 2018년에는 광역의회 46명(5%), 기초의회 192명(6.5%), 2022년 광역의회 83명(9.5%), 기초의회 333명(11%)로 급격히 늘어났다. 비록 놀라운 수준으로 증대되었지만 이 가운데 비례대표의 비중이 상대적으로 높고 지역구의 비중이 낮다는 점을 지적할 필요가 있다. 2022년 지방선거에서 기초의회 비례대표 중 청년 비율은 12.4%, 기초의회 지역구의원 중 청년 비율은 10.9%, 광역의회 비례대표

45) 김옥, 김영태, 서복경(2011) '미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구', 중앙선거관리위원회 연구용역과제보고서, 76면

에서는 17%, 광역의회 지역구의원에서는 8.6%의 비율로 젊은 정치인이 당선되었다. 2018년 지방선거도 대동소이한데 기초의회 비례대표 6.7%, 기초의회 지역구의원 6.5%, 광역의회 비례대표 14.9%, 광역의회 지역구의원 4.4%로 나타났다. 즉 비례대표에서 젊은 정치인의 비중이 높고, 동시에 광역의회 지역구에서 젊은 정치인이 적다는 것을 발견할 수 있다. 그렇다면 젊은 정치인의 숫자를 더 확대하기 위해서는 1) 지방의회에서도 비례대표의 숫자를 증원하거나, 지방의회 비례대표에서도 청년할당제 등을 통하는 방법과 2) 지역구에서 청년의무 공천제를 실시하는 방법이 필요함은 앞에서도 살펴본 바와 같다.

저는 기본적으로 말씀하신 것처럼 이게 광역의원이 이제 각 거대 양당의 텃밭이라고 말할 데들은 말할 것도 없고 거기는 무투표 당선인 너무 많아요. 진짜로 호남권 권역이나 TK 권역 보면 무투표 당선 진짜 너무 많아요. 그래서 사실 되게 심각해요. 생각보다 되게 심각하고 그런 면에서 저는 중대선거구제 해보는 것도 나쁘지 않을 것 같은데요. 그러니까 이게 사실은 각 지역의 이제 거대 양당의 텃밭이 안 깨지는 게 기초의원까지는 비례나 아니면 정말 3~4인 선거 쪼트머리로 해가지고 살아가는데 그 사람이 넥스트가 없어요. 넥스트가 없지 성장할 사다리가 사실은 없고 그렇게 해서 그분이 아주 유명해지거나 잘 돼서 국회의원으로 하면 모르겠는데 그래도 당선되기도 쉽지 않고 광역의회의 중대 선거구제에서는 나쁘다고 생각하지 않습니다.

- 국회의원 F

선거제 관련해서 제가 평소에 했던 생각은 저는 사실 기초의회는 무용론에 어느 정도 동의를 하거든요. 그래서 저는 개인적으로는 이게 사실은 지방자치라는 게 그 지역 별의 자치권을 인정해 주기 위해서는 지역별 특성이 살아야 돼요. 근데 강남구나 다리 하나 건너 서초구나 사실 큰 차이가 있지는 않아요. 그래서 저는 장기적인 방향으로 갔을 때는 광역의회로 통합이 돼서 광역의원을 아예 중대선거구제로 광역만 존재하게 하는 것도 사실은 조금 생각을 어느 정도 했었던 적이 있었고 - 기초의원 D

저도 그 생각을 해봤는데 기초의회의 경우 2인 선거구를 3~4인 선거구로 통합하는 방법이 좋을 것 같아요. 3~4인 선거구 위주로 하다 보면 저는 조금 해소될 것 같긴 한데..(중략) 저는 기초의원 비례대표 좀 늘려야 된다. 이거 7인 선거구도 그러니까 최소 9인으로 최소 9인으로 해야 된다 했는데 그것도 안 돼요. (국회에서)다 막히더라고요. 지방의회라도 비례대표를 10%에서 20%로 늘리면 안 되냐는 주장을 하는데 행안부가 막고 기재부가 막고...(하략) - 국회의원 G

그런데 이와 별도로 지역구에서 광역의회 당선자를 늘리기 위한 방안으로 중선거구제 도입을 고려해볼 수도 있을 것이다. 기초의회에 비해 광역의회 젊은 정치인 숫자나 비중이 적은 것은, 광역의회 선거가 기초의회 선거에 비해서 상대적으로 정치적 위상이 높고, 경쟁이 치열하기 때문이라고 생각하기 쉽다. 하지만 실상은 기초의회 지역구 선거의 경우 중선거구제를 실시하고 있기 때문에 정당 차원에서도 공천의 용이함이 있는 반면에, 광역의회 선거는 소선거구제를 실시하고 있어서 ‘본선경쟁력’등의 부담을 지고 있어서 상대적으로 청년후보 공천에 소극적일 수 밖에 없는 측면이 있다. 이러한 점을 감안하면 광역의회에서도 기초의회처럼 2-5인 선거구로의 전환을 추진할 경우 상대적으로 젊은 정치인의 진출장벽이 낮아질 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 다만 현 시점에서 농산어촌지역의 경우 군별로 1명의 광역의원을 선출하는 경우도 적지 않기 때문에 중선거구제를 도입 하더라도 현실은 청년정치 확대보다는 소지역주의 선거로 왜곡될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 실제 이러한 효과를 기대할 수 있는 것은 특별시와 광역시 단위가 될 개연성은 크다.

기초의회의 경우도 2인-3인 선거구보다 4-5인 선거구 비율이 높아질수록 젊은 정치인의 공천용이성이 더 커질 수 있는 만큼, 단기비이양식 중선거구제를 유지한다는 전제 하에서는 선출 범위를 확대하는 것이 필요하다.

7. 결론

본 연구는 젊은 정치인 육성 및 지원을 위한 법제도적 개선방안을 마련하는데 있어서 젊은 정치인의 성장경로 및 생애주기에 따른 단계별 접근을 시도하였다.

먼저 청년의 정치입문 확대를 위한 제도개선방안으로는 i) 정당법 제23조 제1항 단서 규정 삭제를 통한 법정대리인 동의없는 16세 정당가입 허용, ii) 지방교육자치에 관한 법률 개정을 통한 교육감선거 16세 이상 선거권 부여, iii) 주민소환법 제3조, 국민투표법 제7조에 잔존한 투표권 19세를 18세로 하향, iv) 공직선거법 제60조 제1항 개정으로 선거운동가능연령과 정당가입연령 동일화를 제안하였다.

두 번째로 젊은 정치인의 성장시스템마련을 위한 제도개선 방안으로는 i) 정치자금법 제28조 제2항에 규정된 청년정치발전보조금의 구체화 및 비중확대, ii) 정당내 청년조직의 독립적인 예산결정권 보장, iii) 청년정치교육프로그램 활성화 및 지원을 위한 민주시민 교육지원법 또는 정치교육법 제정 등을 제언한다.

세 번째로 젊은 정치인의 일상적 정치활동을 위한 제도개선 방안으로서 재무적 어려움을 개선하기 위하여 i) 원외정치인 개인후원회 설치 허용, ii) 정당차원의 젊은 정치인에 대한 개인활동비 지급정책 도입, iii) 예비후보자 기간 확대 및 후보자 후원회 설치기간을 확대할 것을 제안한다.

네 번째로 ‘젊은 정치인의 출마지원을 위한 제도개선 방안’으로 i) 선거 후원금 모금 한도의 선거비용제한액만큼 상향, ii) 청년후보 기탁금 하향 및 폐지, iii) 출마후보의 선거비용 보전 기준의 하향, iv) 비례후보 후원회 제도 신설을 적극 추진해야할 계획과제라고 본다. 이 가운데 가장 중요도가 높은 것은 젊은 정치인의 선거비용 보전기준을 하향하는 법률개정이다.

마지막으로 젊은 정치인의 공천확대 및 당선확대를 위한 제도개선방안으로 i) 비례대표 가운데 청년할당제 도입, ii) 지방의회 선거에서 청년후보 의무공천제 도입, iii) 청년추천 보조금 제도의 개선 방안으로 후보 숫자에 비례한 보조금 지급 방안, iv) 청년후보 공천

비율이 낮을 경우 정당경상보조금을 일부 감액하는 디센티브 방식 도입, v) 국회 및 지방의회 비례대표 비율 확대, vi) 광역의회 지역구 선거의 3인 이상 선출 중선거구제 도입 및 기초의회 4-5인 선거구 확대를 꼽을 수 있을 것이다. 이 가운데 여성후보에게 적용되고 있는 i)과 ii) 제도를 청년후보에게도 2026년 지방선거에서부터 적용할 수 있도록 가장 우선적으로 가치를 부여하고 입법활동을 펼치는 것이 필요해 보인다.

한국사회가 직면하고 있는 수많은 사회적 현안들이 대부분 미래세대와 밀접한 반면에 정책결정 과정에 참여하는 젊은 정치인은 너무 적다. 젊은 정치인의 참여도를 높임으로서 정책결정과정에서 장기적 관점, 입장의 다양성 등을 기대할 수 있다. 또 미래세대가 현재 민주주의와 정치체제에 대한 신뢰도를 높이는데 젊은 정치인의 역할이 효과적일 수 있다. 현실적인 장벽들 때문에 젊은 정치인의 등장이 쉽지 않은 상황이다. 이를 위해서 젊은 정치인을 육성하고 지원하는 새로운 제도지원 방안이 절실하다.

〈별첨〉

젊은 정치인 활성화를 위한 법제도 개선법안

본 연구를 통해서 선정한 개혁과제 20개 중에 최대 18개는 법률개정안이 구성 가능하다. 다만 선거제도 개혁방안과 보조금 등에 관해서는 원론을 넘어서 법률개정안마련을 위해서는 숙의가 더 필요하다고 판단하였고, 이를 제외하고 법률개정안 13개를 작성하였다. 다만 기존에 존재하는 법안이 있는 경우도 별도로 작성하지 아니했다.

1) 정당법 제23조 제1항 단서규정 삭제 등

- 법정대리인 동의없는 16세 정당가입 허용
- 21대 국회 이탄희의원 대표발의안(의안번호: 2114585)

2) 지방교육자치에 관한 법률 개정을 통한 교육감선거 16세 이상 선거권 부여

- 20대 국회 박주민의원 대표발의안(의안번호: 2001403)

3-1) 주민소환법 제3조 개정안

- 투표권 19세를 18세로 하향,
- 주민소환법 개정안은 유사법안은 기 발의된 적이 있으나 연령에 따른 원포인트 개정안은 없음

현행 주민소환법	개 정 안
제3조(주민소환투표권) ①제4조제1항의 규정에 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다. 1. 19세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다) 2. 19세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인 등록대장에 등재된 자 ② (생략)	제3조(주민소환투표권) ①18세 이상으로서 제4조제1항의 의한 주민소환투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 주민소환투표권이 있다. 1. 18세 이상의 주민으로서 당해 지방자치단체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자(「공직선거법」 제18조의 규정에 의하여 선거권이 없는 자를 제외한다) 2. 18세 이상의 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조의 규정에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 자 중 같은 법 제34조의 규정에 따라 당해 지방자치단체 관할구역의 외국인 등록대장에 등재된 자 ② (현행과 같음)

3-2) 국민투표법 제7조 개정안

- 투표권 19세를 18세로 하향,
- 국민투표법 개정안은 유사안이 발의된 바는 있으나, 조문의 엄밀화가 필요하여 반영

현행 국민투표법	개 정 안
第7條(投票權) 19세 이상의 國民은 投票權이 있다.	第7條(投票權) 「공직선거법」 제15조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따라 국회의원의 선거권이 있는 국민은 투표권이 있다.

4) 공직선거법 제60조 제1항 개정

- 16세 이상 선거운동가능연령 및 투표 개표 참관 가능

현행	개정안
제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ①다음 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. 미성년자(18세 미만의 자를 말한다. 이하 같다) 3. ~ 9. (생략) ② (생략)	제60조(선거운동을 할 수 없는 자) ① (좌동) 1. (현행과 같음) 2. 미성년자(16세 미만의 자를 말한다. 이하 같다) 3. ~ 9. (현행과 같음) ② (현행과 같음)

5) 정치자금법 제28조 제2항에 규정된 청년정치발전보조금의 구체화 및 비중확대

현행 정치자금법	개정안
제28조(보조금의 용도제한 등) ① (생략) ②경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소 [「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의한 정책연구소를 말한다. 이하 같다]에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여, 100분의 5 이상은 청년정치발전을 위하여 사용하여야 한다. 이 경우 여성정치발전을 위한 경상보조금의 구체적인 사용 용도는 다음 각 호와 같다. 1. 여성정책 관련 정책개발비 2. 여성 공직선거 후보자 지원 선거관계경비 3. 여성정치인 발굴 및 교육 관련 경비 4. 양성평등 인식 제고 등을 위한 당원 교육 관련 경비 5. 여성 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비 6. 그 밖에 여성정치발전에 필요한 활동비, 인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 경비	제28조(보조금의 용도제한 등) ① (현행과 같음) ②경상보조금을 지급받은 정당은 그 경상보조금 총액의 100분의 30 이상은 정책연구소 [「정당법」 제38조(정책연구소의 설치·운영)에 의한 정책연구소를 말한다. 이하 같다]에, 100분의 10 이상은 시·도당에 배분·지급하여야 하며, 100분의 10 이상은 여성정치발전을 위하여, 100분의 100이상 은 청년정치발전을 위하여 사용하여야 한다. 1. 여성정치발전을 위한 경상보조금의 구체적인 사용 용도는 다음 각목과 같다. 가. 여성정책 관련 정책개발비 나. 여성 공직선거 후보자 지원 선거관계경비 다. 여성정치인 발굴 및 교육 관련 경비 라. 양성평등 인식 제고 등을 위한 당원 교육 관련 경비 마. 여성 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비 바. 그 밖에 여성정치발전에 필요한 활동비,

현행 정치자금법	개 정 안
	인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회 회규칙으로 정하는 경비 2. 청년정치발전을 위한 경상보조금의 구체적인 사용 용도는 다음 각목과 같다.(신설) 가. 청년정책 관련 정책개발비 나. 청년 공직선거 후보자 지원 선거관계경비 다. 청년정치인 발굴 및 교육 관련 경비 라. 청년 국회의원·지방의회의원 정치활동 지원 관련 경비 마. 그 밖에 청년정치발전에 필요한 활동비, 인건비 등의 경비로서 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 경비

6) 예비후보자 기간 확대

- 유사법안 없음

현행 공직선거법	개 정 안
제60조의2(예비후보자등록) ①예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회 의원선거는 제외한다)은 다음 각 호에서 정하는 날 (그 날후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어 서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선 거구선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청하여야 한다. 1. 대통령선거 선거일 전 240일 2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거 선거일 전 120일 3. 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역 구의회의원 및 장의 선거 선거기간개시일 전 90일 4. 군의 지역구의회의원 및 장의 선거 선거기간개시일 전 60일	제60조의2(예비후보자등록) ①예비후보자가 되려는 사람(비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회 의원선거는 제외한다)은 선거일 전 365일(그 날 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 관할선거구 선거관리위원회에 예비후보자등록을 서면으로 신청 하여야 한다.

7) 선거 후원금 모금한도의 선거비용제한액으로의 상향 등

- 대통령은 40세 규정이 있으므로 개정대상에서 우선 제외
- 국회의원의 경우 선거비용 제한액 이상 보장되므로 제외
- 지방의회 후보자의 경우 전체적으로 한도액을 상향하여 선거비용 제한액만큼 상향 효과
- 선거비용제한액으로 설정할 경우 비례후보자의 경우 비용제한액이 과도해질 수 있어서 액수를 명기하는 방식으로 작성함.
- 지방단체장은 선거비용제한액으로 상향

현행 정치자금법	개 정 안
제12조(후원회의 모금·기부한도) ① 생략 1.~4. 생략 5. 지방의회의원후원회 및 지방의회의원후보자등 후원회는 다음 각 목의 구분에 따른 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방의회의원후보자등 후원회는 합하여 다음 각 목의 구분에 따른 금액) 가. 시·도의회의원후원회 및 지역구시·도의회 의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 5천만원 나. 자치구·시·군의회의원후원회 및 지역구자치구·시·군의회의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 3천만원 6. 지방자치단체장후보자등후원회는 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방자치단체장후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액의 100분의 50에 해당하는 금액	제12조(후원회의 모금·기부한도) ①좌동 5. 지방의회의원후원회 및 지방의회의원후보자등 후원회는 다음 각 목의 구분에 따른 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방의회의원후보자등 후원회는 합하여 다음 각 목의 구분에 따른 금액) 가. 시·도의회의원후원회 및 지역구시·도의회 의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 7천만원 나. 자치구·시·군의회의원후원회 및 지역구자치구·시·군의회의원선거 후보자·예비후보자의 후원회는 각각 5천만원 6. 지방자치단체장후보자등후원회는 선거비용제한액에 해당하는 금액(후원회지정권자가 동일인인 지방자치단체장후보자등후원회는 합하여 선거비용제한액에 해당하는 금액

8) 청년후보 기탁금 하향 및 폐지

- 청년 하향기준이 기존에 20대 50%에서 30%만 납부하고, 30대는 70%에서 50%만 납부하는 것으로 하되, 전체 기탁금 기준도 하향. 기탁금액수 하향기준은 20대 국회 당시 김태년 의원안을 기본으로 함. 단, - 비례대표 후보자의 선거운동 및 후원회 허용을 전제로 하여 비례와 지역구의 차별은 두지 아니함.

현행 공직선거법	개 정 안
제56조(기탁금) ①후보자등록을 신청하는 자는 등록 신청 시에 후보자 1명마다 다음 각 호의 기탁금(후보자등록을 신청하는 사람이 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 29세 이하인 경우에는 다음 각 호에 따른 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 말하고, 30세 이상 39세 이하인 경우에는 다음 각 호에 따른 기탁금의 100분의 70에 해당하는 금액을 말한다)을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할 선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다. 이 경우 예비후보자가 해당 선거의 같은 선거구에 후보자등록을 신청하는 때에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금을 제외한 나머지 금액을 납부하여야 한다. <개정 1997. 11. 14., 2000. 2. 16., 2001. 10. 8., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25., 2012. 1. 17., 2020. 3. 25., 2022. 4. 20.> 1. 대통령선거는 3억원 2. 지역구국회의원선거는 1천500만원 2의2. 비례대표국회의원선거는 500만원 3. 시·도의회의원선거는 300만원 4. 시·도지사선거는 5천만원 5. 자치구·시·군의 장 선거는 1천만원 6. 자치구·시·군의원선거는 200만원 ② 이하 생략	제56조(기탁금) ①후보자등록을 신청하는 자는 등록 신청 시에 후보자 1명마다 다음 각 호의 기탁금(후보자등록을 신청하는 사람이 「장애인복지법」 제32조에 따라 등록한 장애인이거나 선거일 현재 29세 이하인 경우에는 각 호에 따른 기탁금의 100분의 30에 해당하는 금액을 말하고, 30세 이상 39세 이하인 경우에는 다음 각 호에 따른 기탁금의 100분의 50에 해당하는 금액을 말한다)을 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 바에 따라 관할선거구선거관리위원회에 납부하여야 한다. 이 경우 예비후보자가 해당 선거의 같은 선거구에 후보자등록을 신청하는 때에는 제60조의2제2항에 따라 납부한 기탁금을 제외한 나머지 금액을 납부하여야 한다. <개정 1997. 11. 14., 2000. 2. 16., 2001. 10. 8., 2002. 3. 7., 2010. 1. 25., 2012. 1. 17., 2020. 3. 25., 2022. 4. 20.> 1. 대통령선거는 1억원 2. 지역구국회의원선거는 500만원 3. 시·도의회의원선거는 200만원 4. 시·도지사선거는 1천만원 5. 자치구·시·군의 장 선거는 300만원 6. 자치구·시·군의원선거는 100만원 ② 이하 생략

9) 출마후보의 선거비용 보전 기준의 하향

- 21대 이형석 의원 대표발의원안(의안번호: 2116709)을 그대로 입법추진하면 됨

10) 비례후보 후원회 제도 신설

현행 정치자금법	개 정 안
제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2016. 1. 15., 2017. 6. 30., 2021. 1. 5., 2024. 2. 20.> 1. 중앙당(중앙당당준비위원회를 포함한다) 2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다) 2의2. 지방의회의원(지방의회의원선거의 당선인을 포함한다) 2의3. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “대통령후보자등”이라 한다) 3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “대통령선거경선후보자”라 한다) 4. 지역선거구(이하 “지역구”라 한다)국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “국회의원후보자등”이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 중앙당 대표자 및 중앙당 최고 집행기관(그 조직형태와 관계없이 당헌으로 정하는 중앙당 최고 집행기관을 말한다)의 구성원을 선출하기 위한 당내경선후보자(이하 “당대표경선후보자등”이라 한다) 6. 지역구지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방의회의원후보자등”이라 한다). 다만, 후원회를 둔 지방의회의원의 경우에는 그러하지 아니하다. 7. 지방자치단체의 장선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방자치단체장후보자등”이라 한다) [2017. 6. 30. 법률 제14838호에 의하여 2015. 12. 23. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조를 개정함.][2021. 1. 5. 법률 제17885호에 의하여 2019. 12. 27. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조제6호를 개정함.]	제6조(후원회지정권자) 다음 각 호에 해당하는 자(이하 “후원회지정권자”라 한다)는 각각 하나의 후원회를 지정하여 둘 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 25., 2016. 1. 15., 2017. 6. 30., 2021. 1. 5., 2024. 2. 20.> 1. 중앙당(중앙당당준비위원회를 포함한다) 2. 국회의원(국회의원선거의 당선인을 포함한다) 2의2. 지방의회의원(지방의회의원선거의 당선인을 포함한다) 2의3. 대통령선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “대통령후보자등”이라 한다) 3. 정당의 대통령선거후보자 선출을 위한 당내경선후보자(이하 “대통령선거경선후보자”라 한다) 4. 국회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “국회의원후보자등”이라 한다). 다만, 후원회를 둔 국회의원의 경우에는 그러하지 아니하다. 5. 중앙당 대표자 및 중앙당 최고 집행기관(그 조직형태와 관계없이 당헌으로 정하는 중앙당 최고 집행기관을 말한다)의 구성원을 선출하기 위한 당내경선후보자(이하 “당대표경선후보자등”이라 한다) 6. 지방의회의원선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방의회의원후보자등”이라 한다). 다만, 후원회를 둔 지방의회의원의 경우에는 그러하지 아니하다. 7. 지방자치단체의 장선거의 후보자 및 예비후보자(이하 “지방자치단체장후보자등”이라 한다) [2017. 6. 30. 법률 제14838호에 의하여 2015. 12. 23. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조를 개정함.][2021. 1. 5. 법률 제17885호에 의하여 2019. 12. 27. 헌법재판소에서 헌법불합치 결정된 이 조제6호를 개정함.]

11.12) 비례대표 가운데 청년할당제 도입 및 지방의회 선거에서 청년후보 의무공천제 도입

- 기존에 21대 법안에 유사한 법안들이 발의했다. 그런데 해당 법안들의 경우 청년 연령 기준이 정당자율(장경태), 34세(윤준병, 이명수)가 여타 정치관계법과 맞지 아니한 점이 있음
- 또 비례대표 비율을 20%로 상정하자는 안이 있는데, 소수정당에 예기치 않은 제약을 줄 우려가 있어서 우선 10%로 정함.

현행 공직선거법	개 정 안
제47조(정당의 후보자추천) ①·② 생략 ③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로 추천하되, 그 후보자 명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. <개정 2005. 8. 4.> ④ 생략 ⑤정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원 선거 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. <신설 2010. 1. 25., 2010. 3. 12.> 제49조(후보자등록 등) ① ~ ⑦ (생 략) ⑧관할선거구선거관리위원회는 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하여야 하되, 등록신청서·정당의 추천서와 본인승낙서·선거권자의 추천장·기탁금 및 제4항제2호 내지 제5호의 규정에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 제47조제3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위를 위반한 등록신청은 이를 수리할 수 없다. 다만, 후보자의 피선거권에 관한 증명서류가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 수리하되, 당해 선거구선거관리위원회가 그 사항을 조사하여야 하며, 그 조사를 의뢰받은 기관 또는	제47조(정당의 후보자추천) ①·② (현행과 같음) ③정당이 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 그 후보자 중 100분의 50 이상을 여성으로, 100분의 10 이상을 39세 이하로 추천하되 그 후보자명부의 순위의 매 홀수에는 여성을 추천하여야 한다. 이 경우 매 홀수에 여성이자 청년인 사람을 후보자로 추천한 경우에는 여성후보자 1명과 청년후보자 1명을 각각 추천한 것으로 본다. ④ 생략 ⑤정당이 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 후보자를 추천하는 때에는 지역구시·도의원 선거 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, 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 (현행과 같음) ⑧관할선거구선거관리위원회는 후보자등록신청이 있는 때에는 즉시 이를 수리하여야 하되, 등록신청서·정당의 추천서와 본인승낙서·선거권자의 추천장·기탁금 및 제4항제2호 내지 제5호의 규정에 의한 서류를 갖추지 아니하거나 제47조제3항에 따른 여성후보자 추천의 비율과 순위 또는 청년후보자 추천의 비율을 위반한 등록신청은 이를 수리할 수 없다. 다만, 후보자의 피선거권에 관한 증명서류가 첨부되지 아니한 경우에는 이를 수리하되, 당해 선거구선거관리위원회가 그 사항을 조사하여야 하며,

현행 공직선거법	개 정 안
단체는 지체없이 그 사실을 확인하여 당해 선거구 선거관리위원회에 회보하여야 한다 제52조(등록무효) ①후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2006. 10. 4., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2018. 4. 6.> 1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 2. 제47조(政黨의 候補者推薦)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 같은 조 제3항에 따른 여성 후보자 추천의 비율과 순위를 위반하거나, 제48조(選舉權者의 候補者推薦)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때 3.-11. 생략 ②제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 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. <신설 2010. 3. 12.>	그 조사를 의뢰받은 기관 또는 단체는 지체없이 그 사실을 확인하여 당해 선거구선거관리위원회에 회보하여야 한다. 제52조(등록무효) ①후보자등록후에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 때에는 그 후보자의 등록은 무효로 한다. <개정 1998. 4. 30., 2000. 2. 16., 2002. 3. 7., 2004. 3. 12., 2005. 8. 4., 2006. 10. 4., 2010. 1. 25., 2014. 1. 17., 2015. 8. 13., 2018. 4. 6.> 1. 후보자의 피선거권이 없는 것이 발견된 때 2. 제47조(政黨의 候補者推薦)제1항 본문의 규정에 위반하여 선거구별로 선거할 정수범위를 넘어 추천하거나, 같은 조 제3항에 따른 여성 후보자 추천의 비율과 순위 및 청년후보자 추천의 비율을 위반하거나, 제48조(選舉權者의 候補者推薦)제2항의 규정에 의한 추천인수에 미달한 것이 발견된 때 ②제47조제5항을 위반하여 등록된 것이 발견된 때에는 그 정당이 추천한 해당 국회의원지역구의 지역구시·도의원후보자 및 지역구자치구·시·군의원후보자의 등록은 모두 무효로 한다. 다만, 제47조제5항에 따라 여성후보자 및 청년후보자를 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 여성후보자 또는 청년후보자의 등록이 무효로 된 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2010. 3. 12.>

참고문헌

1. 연구논문

- 김옥, 김영태, 서복경, '미래지향적인 선거구제 개편방안에 관한 연구', 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2011.
- 김종갑·이정진, '독일 주요정당의 청년조직과 시사점, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2021. 7.29.
- 김종서, 정당법의 정당법의 위헌성과 지역정당의 정당성: 현재 2006. 3. 30. 2004헌마246 결정 비판, 민주법학, 민주주의법학연구회, 2022. 11
- 김종철, 정당법상 위헌요소에 관한 소고: 정당의 헌법상 지위를 중심으로, 선거연구 제7호, 중앙선거관리위원회 선거연수원, 2016. 12
- 박상철·김현태·조규범·류홍채, 선거비용 및 선거공영제 개선방안 연구, 2018년도 중앙선거관리위원회 연구용역보고서, 2018.
- 배정훈, 선거비용 보전제도에 관한 헌법적 검토, 헌법재판소 헌법재판연구원, 2024
- 송석운, 정당민주주의와 정당법 - 정당개혁의 관점에서 -, 공법연구 제42집 제3호, 한국공법학회 2014.
- 이정진, 정치교육의 현황과 개선방안 연구, 입법과 정책 제12권 제1호, 국회입법조사처, 2020.
- 이정진·김종갑, '여성 정치대표성 강화방안: 프랑스·독일의 남녀동수제 사례분석, 국회입법조사처 현안분석 115호, 2020. 1. 23
- 이종희, 청년 정치대표성의 현황과 개선과제, 한독사회과학논총 31권 제3호, 2021,9
- 이창근, 사전선거운동에 관한 헌법상 검토, 성균관대학교 일반대학원 박사학위 논문, 2021
- 장선화·김윤철, 한국 청년의 정치적 대표성: 제도, 문화, 정당을 중심으로. NGO연구 vol.16 no.1, 한국NGO학회, 2021.
- 정다빈·이재목, 청년세대의 의회 진출 확대를 위한 정치제도적 과제, 동서연구 제31권 제1호, 연세대학교 동서문제연구소 2019
- 허석재, 청년은 청년의 대표를 원하는가: 청년대표성과 할당제, 의정연구 27권 제3호, 한국 의회발전연구회, 2021

2. 해외 문헌 및 사이트

IPU, Youth participation in national parliaments - 10 years of empowering youth in parliament, 2021

<https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-08/ipu-celebrates-10-years-empowering-youth>

<https://aceproject.org/epic-en/CDTable?view=country&question=VR001>

<https://data.ipu.org/age-brackets-aggregate/>

https://en.wikipedia.org/wiki/2016_Irish_general_election

https://en.wikipedia.org/wiki/Voting_age

<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(의안정보시스템)

<https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do> (중앙선거관리위원회)

<https://www.youthrights.org/issues/voting-age/voting-age-status-report/>

젊은 정치인 육성 및 지원을 위한 쟁점과 과제

- 법제도 개선방안을 중심으로

발 행 일 2024년 12월
발 행 처 사단법인 뉴웨이즈
인 쇄 업 체 (주) 두루행복한세상
전화 1644-0728 (代)

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금합니다.

본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 재단법인 브라이언임팩트의 공식적인
의견이 아닌 본 연구진의 견해를 밝히 둡니다.

