

18 선거를 할 수 있는 나이와 선거권

모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.

- 헌법 제24조

Case

올해 19세인 김주권군은 대학생이 되었다. 새로운 친구들과 사귀고 대학생활에 적응하느라 정신이 없던 4월에 국회의원 선거가 실시되는데, 동기들 중 몇몇은 이번에 투표를 한다고 자랑을 했지만 주권군은 이번 선거에 투표권을 행사할 수 없었다. 선거법에는 만 19세가 되어야 선거권을 행사할 수 있다고 정하고 있지만, 주권군은 생일이 8월이었기 때문에 선거연령인 19세에 이르지 못했던 것이다.

국회의원 선거권은 국민의 대표인 국회의원을 선출할 수 있는 권리로서 주권자인 국민이라면 누구나 행사할 수 있는 헌법상의 기본권임에도 자신과 같이 19세에 이르지 못했다고 해서 일률적으로 선거권을 주지 않는 것은 법적으로나 상식적으로 이해할 수 없다고 주권군은 생각한다.



대의제도와 선거

민주주의 국가에서 주권은 국민주권의 원리에 따라 국민에게 있다. 따라서 국민은 국민투표 등의 방식을 통해 국가의 운영에 직접 참여할 수 있다. 그러나 고대 그리스의 아테네와 같은 도시국가와는 달리 현대국가에서는 국민이 직접 국정에 참여하기에는 인구가 너무 많고 국토도 매우 넓다. 뿐만 아니라 고대국가와는 달리 국가가 할 일도 매우 전문화되어 있고 다양하다. 그래서 오랜 인류의 경험을 통해 고안해낸 방법이 국민의 대표를 뽑아 그들로 하여금 국민을 대신해서 국가를 운영하게 하는 것이다.

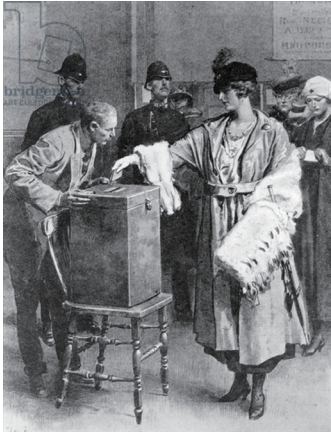
그렇다면 국민의 대표는 어떻게 뽑혀지는가? 고대에는 추첨이나 서로 적당한 사람을 지명하는 것을 통해 대표를 뽑았다고도 하지만, 오늘날에는 선거를 통해 대표자를 뽑는 방법이 일반적이다. 즉, 국민은 선거를 통해 다수의 표를 획득한 사람을 대표자로 선출하여 그에게 대통령이나 국회의원으로서 국민을 대표하여 국정을 운영할 권한을 부여한다(대의제도). 따라서 대의제도는 바로 선거를 통해서만 실현가능한 민주주의의 실천방법이다. 이 때 선거를 할 수 있는 권리는 누구에게 있는가? 선거란 국민 한 사람 한 사람을 대표하여 국정을 운영할 사람을 뽑는 것이기 때문에 국민이라면 누구나 당연히 선거권을 갖는다.

선거권을 행사할 수 있는 나이

그러나 선거권을 가진다고 해서 누구나 선거에 참여하여 직접 선거권을 행사할 수 있는 것은 아니다. 방금 세상에 태어난 아기나 유치원, 초등학교에 다니는 어린이를



투표소에서 투표하는 모습



여성의 선거권은 1893년 뉴질랜드에서 처음 인정되었다고 하며, 미국은 1920년, 스위스는 1971년에 비로소 인정되었다.

생각해 보자. 누구도 그들에게 선거를 할 수 있도록 하여야 한다고 말하지는 않을 것이다. 우선 갓 태어난 아이는 스스로의 생각과 힘으로 투표를 할 수가 없기 때문이다. 초등학교에 다니는 어린이들은 스스로의 힘으로 투표라는 행위를 할 수는 있겠지만, 투표라는 행위가 갖는 법적·정치적 의미에 대한 이해와 그러한 이해에 기초하여 후보자를 선택할 수 있는 판단능력이 부족하기 때문이다.

사실 세계사적으로 볼 때, 모든 국민에게 선거권이 인정된 것은 그리 오래되지 않았다. 일정 정도의 재산을 가진 남자시민에서 시작하여 재산의 유무와 관계없이 성인남자로 선거권이 확대되었고, 20세기 중반에 와서야 비로소 성인여성에게까지 선거권이 인정되었다. 이와 같이 선거권과 관련한 여러 가지 유형의 제한이 폐지된 것은 바로 국민주권을 기초로 하는 민주주의를 실현하기 위한 역사적 투쟁의 산물이다.

우리 헌법은 1948년 처음 헌법을 제정할 때부터 모든 국민에게 선거권을 보장하였다. 현행 헌법 제24조 역시 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.”라고 규정하여 모든 국민에게 선거권을 부여하고 있다. 다만, 누가 실제로 국민의 대표를 뽑을 수 있는 선거에 참여하여 투표권을 행사할 수 있는지, 그리고 그 절차와 방법은 어떠한지 등 선거의 구체적인 내용과 절차에 대해서는 국회에서 법률로 정하도록 하였다. 이에 따라 국회는 공직선거법을 제정하여 제15조 제1항에서 실제 선거에 참여하여 투표를 할 수 있는 나이를 19세로 규정하고 있다.

선거연령을 정하는 것의 문제점

하지만 선거연령을 일률적으로 19세로 정한다면, 아직 그 연령에 이르지 않은 대학생의 경우나 정치적 판단능력이 충분할 정도로 지식과 인식을 갖춘 일부 고등학생의 경우라 하더라도 일체 선거권을 행사할 수 없는 문제가 발생한다. 특히, 나이를 기준으로 선거권 행사 여부를 정하는 것은 국민이라면 누구나 선거를 할 수 있어야 한다는 보통선거원칙에 위배될 여지가 있기 때문이다.

재산, 인종, 성별, 종교 또는 전과의 유무 등 사회적 신분을 이유로 선거권 행사를 제한할 수 없다고 하는 ‘보통선거원칙’이 일체의 선거권 제한을 허용하지 않는 것은 아니다. 사물에 대한 인식능력이나 정치적 판단능력이 부족한 금치산자나 앞에서 본 바와 같이 갓 태어난 아거나 초등학생의 경우에는 선거권을 인정하지 않더라도 이를 두고 보통선거원칙에 반한다고 아무도 말하지 않는다. 따라서 보통선거원칙은 선거라는 행위의 의미를 인식하고 정치적 판단능력을 갖춘 것을 전제로 하여 합리적인 이유 없이 선거권을 제한해서는 안 된다는 것으로 이해하여야 한다.

그러나 보통선거원칙이 나이에 의한 선거권 제한을 당연히 전제하고 있다고 하더라도, 선거권자의 나이를 아무렇게나 높게 설정하는 것을 허용하는 것은 아니다. 만약 선거권을 행사할 수 있는 나이를 40세 이상으로 한다면, 이는 보통선거원칙에 반하여 선거권을 침해할 수 있기 때문이다. 그래서 선거를 할 수 있는 나이를 몇 세로 정할 것인지는 나라마다 정치적·법적으로 문제가 된다. 이는 그 나라의 역사와 전통, 정치문화, 국민의 의식수준 등 여러 가지 사항을 종합하여 결정해야 할 것이다. 과거 공직선거법에서는 선거를 할 수 있는 나이를 20세 이상으로 정한 적이 있었다. 이것이 위헌이라는 주장에 대해 헌법재판소는 우리의 정치문화와 국민의 의식수준, 성년을 20세로 정하고 있는 당시의 민법규정 등을 고려할 때 보통선거원칙에 어긋나지 않는다고 판단하였다.⁰¹

01 헌재 1997. 6. 26. 96헌마89 결정.

우리나라 선거연령의 역사

우리나라 최초 국회의원 선거의 선거권자 나이는 1948년에 만 21세로 시작해서 1960년에 만 20세로 낮춰졌고, 2005년에 이르러 만 19세로 하향 조정되었다. 2011년에는 민법에서도 성년의 나이를 20세에서 19세로 바꿔 정하게 되었다.

선거권 연령 18세
인권위 “선거권·정당 가입 연령기준 낮춰야”



선거연령의 설정과 관련한 입법자의 책임

사례에서 김주권군은 선거연령을 19세로 제한하는 것이 부당하다고 생각하지만, 선거연령에 관한 헌법재판소의 판단내용이나 국민의 정치수준 등을 고려하여 국가가 선거연령을 단계적으로 낮추고 있는 현실 등을 감안하면, 19세로 선거연령을 정한 것이 보통선거원칙에 위반된다고 단정하기는 어렵다. 하지만 시민사회가 성숙되고 국민의 정치적 의식수준이 높아질수록 선거를 할 수 있는 나이는 점점 낮아져야 한다. 선거에 참여하는 국민이 많을수록 선거를 통해 뽑힌 대표자가 행사하는 권한의 정당성도 비례해서 커질 것이기 때문이다.

생각해 볼 문제

선거권을 행사할 수 있는 나이인 만 19세가 현재 우리 사회에서 적절한지 한 번 생각해 보자.