


이슈브리프  
**ISSUE BRIEF**



발행일 : 2021년 4월 15일 (목)

CONTENTS

- 자유롭고 공정한 선거를 위한 공직선거법 개정 제안
- 정년연장 법제화 논의의 바람직한 추진 방향

이슈브리프  
(IB 2021-06)

---

**CONTENTS**

- I. 자유롭고 공정한 선거를 위한 공직선거법 개정 제안 / 1
- II. 정년연장 법제화 논의의 바람직한 추진 방향 / 14

---

발 행 인: 지상욱

편 집 인: 김창배

편집위원: 임춘건, 이종인, 이윤식

편집간사: 이시우

발 행 일: 2021년 4월 15일

발 행 처: 여의도연구원

인 쇄: 디엔시파크

# Contents\_

이번 호(4월 3째주)는 ▶자유롭고 공정한 선거를 위한 공직선거법 개정 제안, ▶정년연장 법제화 논의의 바람직한 추진 방향 등 2편의 이슈를 다루었습니다.

## 제1편: 자유롭고 공정한 선거를 위한 공직선거법 개정 제안 (권오훈 전략기획위원)

현행 공직선거법은 1948년, 1950년의 ‘국회의원 선거법’을 시초로 현재까지 상당한 수준으로 변화·발전해 왔음. 그러나 △규제 중심의 포지티브(Positive) 방식, △선거운동 방법과 기간의 과도한 제한, △현역과 정치신인 간 ‘기울어진 운동장’, △높은 기탁금과 선거비용 보존 기준 등이 선거의 자유와 공정성을 저해한다는 목소리가 높음. 선거의 자유를 제한한다고 공정성이 확보되는 것은 아니며, OECD 주요국들도 자유롭고 창의적인 선거운동을 보장하고 있는 만큼 시대의 변화와 국민의식에 맞는 전향적인 ‘공직선거법’ 개정 논의가 필요. 특히, 법 개정의 주체인 국회와 정치권의 적극적인 관심이 필수적임

## 제2편: 정년연장 법제화 논의의 바람직한 추진 방향 (진명구 고려대 법학연구원 연구원)

정년연장은 초고령사회 적응을 위해 필수적이지만, 기업의 인건비 부담 확대, 대기업·정규직·유노조 혜택 집중 등의 문제점이 지적되고 있음. 기업부담 완화를 위해서는 일본 ‘고용확보조치’의 사례처럼 직무급 등으로의 임금체계 개편이 선행되어야 함. 대기업, 정규직 등에 집중되는 혜택을 분산하기 위해서는 임금격차 등 노동시장 이중구조의 개혁이 필요. 결국, 정년연장은 ‘노동개혁’의 과제로서 제도개선과 함께 추진해나가는 것이 바람직함

# 1. 자유롭고 공정한 선거를 위한 공직선거법 개정 제안

작성: 권오훈 전략기획위원

현행 공직선거법은 1948년, 1950년의 ‘국회의원 선거법’을 시초로 현재까지 상당한 수준으로 변화·발전해 왔음. 그러나 △규제 중심의 포지티브(Positive) 방식, △선거운동 방법과 기간의 과도한 제한, △현역과 정치신인 간 ‘기울어진 운동장’, △높은 기탁금과 선거비용 보존 기준 등이 선거의 자유와 공정성을 저해한다는 목소리가 높음. 선거의 자유를 제한한다고 공정성이 확보되는 것은 아니며, OECD 주요국들도 자유롭고 창의적인 선거운동을 보장하고 있는 만큼 시대의 변화와 국민의식에 맞는 전향적인 공직선거법 개정 논의가 필요. 특히, 법 개정의 주체인 국회와 정치권의 적극적인 관심이 필수적임

## 1. 공직선거법 현황

### □ 자유롭고 공정한 선거는 민주주의의 시작

- 대의제 민주주의 하에서 선거는 국민의 뜻으로 사회를 변화시킬 수 있는 가장 강력한 수단
  - 자유롭고 공정한 선거제도는 대의제 민주주의를 공고히 하기 위한 가장 필수적인 장치
- 다수 학자는 대의제 하에서 선거의 자유와 공정성이 얼마나 보장되느냐에 따라 그 나라 선거의 수준이 결정된다고 보며, 선거법은 자유와 공정의 원칙을 기본으로 삼아야 함을 강조
  - 선거의 자유와 공정성에 대한 학계의 다양한 논의가 있으나, 기본적으로 선거의 자유는 선거제의 목적인 반면 선거의 공정은 그 목적을 보장하기 위한 수단으로 존재

## □ 공직선거법의 역사 및 개정 요구

- 우리의 공직선거법은 1947년 미군정법령 제175호 및 1948년과 1950년의 ‘국회의원 선거법’을 시초로 하고 있음
  - 미군정 하 초기 선거 관련법은 기본적으로 선거의 자유를 보장하되 예외적으로 제한하는 입장이었으나,
  - 이후 1958년 일본의 보통선거법 규정을 다수 도입하면서 최초로 각종 선거운동 금지규정을 신설하였다
- 1994년, 선거마다 개별적으로 존재하던 각종 선거 관련법을 ‘공직선거법’으로 통합하고 새롭게 선거, 정당, 정치자금 관련 제도를 확립해 오늘날에 이르고 있음
- 한편, 일본 선거법의 영향을 받은 규제 중심의 포지티브(Positive) 방식, 선거운동 방식 및 기간 제한, 예비후보자 등록제, 현역과 신인 간 불평등, 높은 기탁금과 선거비용 보존 기준 등등은 정치 신인의 참여 욕구를 억누르고 유권자의 알 권리를 저해한다는 지적
  - 시대의 변화와 제도의 발전, 향상된 국민의식을 반영할 수 있도록 ‘공직선거법’을 개정해야 한다는 목소리가 커지고 있음

## 2. 공직선거법 관련 쟁점

### □ 포지티브(Positive) 방식과 네거티브(Negative) 방식

- 공직선거법 제58조 2항은 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다’라고 명시
- 하지만 곧바로 ‘그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의해 금지 또는

제한되는 경우에는 그러하지 아니하다'며 선거운동 기간, 방법, 주체 등에 대한 포괄적인 제한을 기본으로 하는 포지티브 방식을 채택하고 있음

- 수많은 금지 규정들이 선거운동의 과열, 혼탁, 부정을 막기 위함이라고 하지만, 그 이면에는 과도하게 복잡한 규제로 인해 기본권인 정치적 표현의 자유와 알 권리가 침해당한다는 우려도 상존
- 해외 주요국에 비해 과도하게 엄격한 우리의 공직선거법이 국민과 후보자 간 자유로운 의사소통을 막고 정치사범을 양산하면서 국민의 정치참여와 민주주의를 후퇴시킬 수도 있다는 지적

#### □ 규제 중심의 일본 보통선거법과 유사

- 일본은 1925년 '보통선거법'을 제정하면서, 보통선거제도의 도입이 급격한 체제 변혁과 사회 혼란을 가져올 수 있다고 우려
  - 이에 사전선거운동 금지, 호별방문 금지, 선거운동원 자격 제한 등의 각종 규제 장치를 약 100여 년 전에 이미 마련해 시행
  - 2차대전이 끝난 1945년 이후 보통선거법은 다방면으로 개정되면서 전화 선거운동 금지 등은 폐지됐지만, 호별방문 금지, 사전선거운동 금지 등은 그대로 남아서 규제 중심의 선거법 체제를 유지
- 우리의 현행 공직선거법도 일제강점기와 독립, 분단을 거쳐 민주화와 산업화를 이룩한 지난 100여 년의 사회 변화와 국민 의식 수준을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판과 함께 제도개선 요구가 증폭

#### □ 선거운동 기간 및 방식

- '선거운동'과 '정치 행위'의 구분조차 모호한 상황에서 선거운동 관련 행위를 얼마 동안, 얼마 만큼 공정하게 규제할 수 있을지도 불분명

- 예비후보자제도를 도입하고는 있지만, 규격화된 명함을 직접 나눠줄 수 있는 등 지나치게 좁은 범위로 규제하고 있어서 기본권인 선거운동의 자유를 보장하기에 역부족이라는 평가
  - 오히려 선거운동을 전혀 할 수 없는 기간 대부분이 대의민주주의 실현의 족쇄로 작용한다는 비판 존재
- 사실상 대부분의 행위를 할 수 없고 일부 명문화된 내용만을 허용하다보니 명함, 현수막, 인쇄물, 판넬 등 극히 제한된 방식만 가능
- 이외에 각종 신기술과 신문물이 등장하고 있는 시대의 변화를 적용할 수 없고 창의적인 선거운동 활동도 불가능

#### □ 기탁금 및 선거비용 보존 기준

- 기탁금은 후보자의 난립을 막고 진정성을 강화하려는 목적이지만 대통령 3억 원, 국회의원 1,500만 원은 다른 나라에 비해 지나치게 높은 수준
- 선거비용은 10% 이상 득표 시 절반, 15% 이상 득표 시 전액 보존 받지만 그 기준이 현실적으로 다소 높다는 지적이 있으며,
  - 특히 득표율은 해당 지역구 출마자 수, 정당 소속 여부, 선거 구도 등에 의해 매우 가변적이라는 변수가 반영되지 못함
- 단지 후보자 난립 방지를 이유로 기탁금 및 선거비용 보존 기준을 과도하게 설정하는 것은 다양한 생각과 배경을 가진 국민의 자유로운 정치참여를 제한하고 시대적 변화에 역행할 소지

### 3. 정치 신인과 공직선거법

#### □ 신인에게 불리한 공직선거법

- 다양한 정치·의정활동으로 사실상 직·간접적 우위를 점하고 있는 현역 정치인과 선거 관련 활동이 극도로 제한된 신인 사이에 존재하는 불평등 때문에 ‘기울어진 운동장’이 존재한다는 지적
- 국가인권위원회도 지난 2004년에 이미 문제점을 인식하고 다음과 같이 의견표명 한 바 있음
  - (문제점) 현역 또는 정당소속 정치인은 의정활동 보고나 당원집회를 통하여 선거운동 기간 전에 유권자에게 자신을 알릴 수 있어 사실상의 선거운동이 가능한 반면, 선거기간 외의 선거운동을 포괄적으로 금지하고 있는 현행법에 의해 신진 정치인들은 유권자에게 자신을 홍보할 기회가 거의 없다는 점, 예비후보자는 후원회를 둘 수 없어 후원회를 통한 선거비용 마련이 불가능 한 점, 국회의원 선거의 후보자는 입후보시 1천 5백만 원의 기탁금을 예치해야 하므로 어느 정도의 경제적 능력이 있어야만 자유로운 입후보가 가능한 점
  - (의견표명) 헌법이 보장하고 있는 국민의 참정권과 공무담임권을 확대하고 역동적인 민주주의를 실현하기 위해서 다음과 같이 모든 국민에게 정치적 출마의 자유와 그 기회를 공정하게 보장해야 함 ▲선거후보자들이 유권자들에게 자신을 알릴 수 있는 충분한 기회를 보장 ▲유권자에게는 후보자에 대한 충분한 정보를 토대로 올바른 선택을 할 수 있는 기회를 보장 ▲현역의원이 아닌 예비후보자에 대하여도 일정기간 후원회 설치를 허용 ▲기탁금도 참정권을 제한하지 않는 범위에서 최소화
  - (의견표명) 선거운동의 금지, 후원회 설치, 기탁금 등 현행의 규정은 신진 정치인이 국회에 진출할 수 있는 기회를 적극적으로 보장하고 있지 못하므로, 모든 선거참가인에게 자유로운 입후보와 평등한 법적 보호가 실질적으로 이뤄질 수 있도록 적절히 개정되어야 함

## □ 권한을 가진 국회는 공직선거법 개정 미온적

- 예비후보자제도가 있지만 기간이 무척 짧고 허용되는 활동 또한 극도로 제한돼 있어서 정치 신인의 기회 불균등을 근본적으로 해소하기에는 무리가 있다는 것이 중론
  - 현역 정치인도 선거일 120일 전부터 예비후보자로 등록할 수 있지만 대부분 굳이 등록하지 않는데, 예비후보자등록을 하면 현역으로서의 다양한 정치·의정활동 반경이 오히려 축소되기 때문
- 국회 내에도 정치 신인을 위한 공직선거법 개정 움직임이 존재하고 법안 발의도 일부 이루어지고는 있지만, 법안 통과로 이어지는 경우는 흔치 않음

## 4. 해외 사례 분석

### □ 선거운동 기간

- OECD 주요국 중에는 선거운동 기간 제한 없이 선거운동이 상시 자유로운 국가들이 상당수 존재
- 그러나 우리나라의 선거기간은 대통령선거 23일, 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장은 14일로 규정
  - 또한 선거운동 기간 외 선거운동을 원칙적으로 금지하되 직접 전화통화, 인터넷, 문자, 메일 등 법에 명시된 극히 일부 행위만 가능
  - 출마 희망자는 선거일 전 180일(대통령선거 240일) 전부터 명함을 직접 줄 수 있고, 국회의원은 120일 전부터 예비후보자로서 20인 미만 동시 문자메시지 발송, 선거사무소 및 현수막 설치, 명함 직접 제공, 어깨띠 착용 등 지극히 제한된 선거운동 가능

〈표 1-1〉 OECD 주요국의 선거운동기간

국가명	선거운동기간
영국	의회해산일부터 17일 내에 실시되는 선거일까지이므로 대개 선거기간은 3~4주. 사전선거운동 제한은 없음
미국	선거운동 기간에 대한 규정이 없으므로 사전선거운동 개념이 없음
독일	선거운동 기간 등 법적 규정이 없으며, 선거운동이 자유로움 일반적으로 각 정당은 선거일 3개월 전에 선거사무소를 개설하고 선거체제에 들어감. 선거운동 개시시기, 선거운동 총비용 등 정당 간 협정을 통하여 자율적으로 규제하는 선거운동이 전개되고 있음
일본	선거운동은 후보자 신고가 있는 날부터 선거일 전일까지 할 수 있음 -참의원의원선거: 17일간 -중의원의원선거: 12일간
스웨덴	규정 없음
스위스	규정 없음
호주	규정 없음
벨기에	선거일 전 3개월부터 선거일까지
덴마크	선거법에서 선거운동기간을 명시하지 않으나 통상 총리가 선거실시를 공표함과 동시에 선거운동이 시작됨
핀란드	규정 없음
이탈리아	선거공표는 의회 임기 종료일로부터 70일 이내로 내각 결의를 거쳐 대통령이 공표. 선거 공표일로부터 선거일 24시간 전까지
네덜란드	후보자 등록 44일 이후에 선거가 실시됨 선거운동기간에 관한 특별 규정은 없음
뉴질랜드	일반적인 선거운동은 선거일을 제외하고 자유롭게 가능 TV나 라디오를 통한 선거운동은 선거소집일부터 선거일 전일까지 가능

자료: 〈각국의 선거제도 비교연구〉, 중앙선거관리위원회(2019)

## □ 선거운동 방법 및 규제 현황

- OECD 국가 중 영국, 미국, 독일, 스웨덴, 스위스, 아일랜드, 덴마크, 이탈리아, 네덜란드 등은 선거운동 방법에 대한 특별한 규제 없이 자유롭게 창의적인 선거운동 가능
- 특히, 다수 국가에서 ‘방법 규제’ 중심이 아닌 ‘비용 규제’ 중심의 선거제도에 기반을 두고 있어서 제한된 비용 범위 내에서 자유롭게 창의적인 방식으로 유권자와 접촉이 가능

〈표 1-2〉 OECD 주요국의 선거운동 방법

국가명	주요 선거운동 방법
영국	포스터, 전단, 호별방문, 스티커, 신문광고 등 선거운동 방법에 제한 없음
미국	포스터, 가정배달 우편물, 광고전단, 팸플릿, 신문방송광고, PC 이용, 호별방문, 좌담연설회, 광고게시판 등 선거운동 방법에 제한이 없음
독일	선거운동에 대해 특별한 법적 규제가 없어 자유롭게 선거운동
일본	통상엽서, 선거운동용 전단(2종 이내), 포스터, 신문광고(5회 이내), 정견방송, 경력방송, 개인연설회, 선거공보, 공개장소 방문, 전화 등의 선거운동 방법이 가능함
스웨덴	선거운동에 대해 특별한 법적 규제가 없어 자유롭게 선거운동
스위스	선거운동 방법에 대한 규정이 없음
호주	선거광고, 전단, 팸플릿 및 선거표지, 비디오 영상물을 포함한 다양한 방법을 통하여 자유롭게 선거운동을 하고 있으며, 최근 매체의 변화에 따라 전화, 문자메시지, 보이스콜, robocall 등 새로운 선거운동 방법이 활용되고 있음
벨기에	선거비용제한법에 따라, 신문, TV 및 소셜미디어를 이용한 정치적 논고, 공공방송에서의 토론, 인쇄매체를 이용한 정치적 선전, 유권자들과의 만남, 호별방문을 통한 유세 활동 등
아일랜드	선거벽보를 제외하고 선거운동과 관련 특별한 규정 없음
덴마크	투표소 선거운동 금지 이외에 선거운동 방법에 대한 규정 없음
이탈리아	문서·포스터의 게시장소, 선거일 전일 및 선거일 집회금지, 라디오·방송 이용 제한 외에 선거운동 방법 규정 없음
네덜란드	선거운동에 대해 특별한 법적 규제가 없어 자유롭게 선거운동
뉴질랜드	선거법상 선거운동은 선거권자의 선택에 영향을 미치려는 모든 수단으로 정의되어 있음. 신문, 벽보, 게시판, 기타 인쇄물, 옥외광고, TV, 라디오 등을 통한 선거운동으로 광범위하게 활용

자료: 〈각국의 선거제도 비교연구〉, 중앙선거관리위원회(2019).

〈표 1-3〉 OECD 주요국의 선거운동 규제 방법

국가명	주요 선거운동 규제 방법
영국	자유주의 원칙 하에 비용규제 선거비용은 선거기간 전이라도 후보(예정)자의 당선이나 지지를 위한 지출은 엄격히 제한함 유료 정치방송은 금지되며, 정치적 중립을 유지해야 함
미국	선거운동방법과 기간에 제한이 없는 대신 선거비용과 수입의 제한으로 선거운동 전체를 규제함 광고·문서·도화 배포 등의 책임자는 명의 및 자금출처 공개
독일	선거비용은 법률상 규제는 없으나 정당 간 협정에 의하여 선거비용 지출을 자율적으로 규제(자유주의) 투표시간 중 투표소 내부와 입구에서 음향, 문서, 화보 등을 통해 영향을 미치는 선거운동행위 금지
일본	특정 선거운동을 제한하는 개별적 규제주의 호별방문 금지, 서명운동 금지, 인기투표공표 금지, 연호행위 금지, 자동차위에서 선거운동 금지, 이사장 금지, 타 연설회 금지, 야간 가두 연설 금지(오후 8시 까지) 등 선거운동용 자동차·선박 등의 사용 제한, 신문잡지의 불법이용 제한, 선거운동방송의 제한 등
스웨덴	선거운동에 관한 제한·금지규정 없음
스위스	선거운동에 관한 제한·금지규정 없음
호주	집회에서 무질서한 행위 금지
벨기에	상업용 광고판 및 포스터 사용금지 유료 방송매체, 전화를 이용한 선거운동 금지
덴마크	투표소 선거운동 금지 이외엔 선거운동 방법에 대한 제한 없음
핀란드	선거운동은 자유롭게 이루어지나, 표현의 자유법, 집회법, 기금모금법, 도로교통법 등과 같은 일반법률 규정 준수 공공기관, 방송기관은 모든 정당을 동등하게 대우해야 함
이탈리아	지정장소 외 벽보 및 선전물 게시 금지 의외감시위원회가 라디오, TV를 이용한 선거운동 규제 인구별 옥외광고물 게시장소 제한 등
네덜란드	일반지방법(APV)에 따라 연단 사용 행사진행 시 혹은 스피커 부착 차량 사용 시에는 허가가 필요하며 도로안전규정 등에 위반이 없어야 함
뉴질랜드	선거운동 방법을 제한하고 있지 않으나 정당, 후보자, 제3자의 선거비용을 상세히 규제하고 있음(비용규제주의) 모든 선거광고는 발행인의 이름과 주소가 명시되어야 함

자료: 〈각국의 선거제도 비교연구〉, 중앙선거관리위원회(2019).

## □ 기탁금 제도

- 다수의 OECD 국가에서 후보자 등록을 위한 기탁금 및 반환기준을 마련하고 있고, 미국, 프랑스, 독일, 스페인, 스웨덴, 스위스, 캐나다 등은 기탁금 제도 자체가 없음
- 우리나라는 대통령선거 3억 원, 지역구 국회의원선거 1,500만 원, 비례대표 국회의원선거 500만 원, 시도의회의원선거 300만 원 등
  - 당선되거나 유효투표수의 15% 이상을 득표한 경우 기탁금 전액, 10% 이상을 득표한 경우 기탁금 반액을 돌려주고 있음
- OECD 주요국들에 비해 기탁금 액수와 보전 기준 모두 상대적으로 높은 수준이라 출마 예정자들에게 큰 부담으로 작용

〈표 1-4〉 OECD 주요국의 기탁금 및 반환기준

국가명	기탁금액(한화 기준)	반환기준
영국	약 913,000원	유효투표총수의 5% 이상 득표
미국	없음	유효투표총수의 10% 이상 득표
독일	없음	
일본	약 30,000,000원	
스웨덴	없음	
스위스	없음	
호주	약 170만원	제1순위지지 투표수의 4% 이상 득표
체코	약 100만원	유효투표총수의 6% 이상 득표
그리스	약 195,000원	반환 안 됨
아일랜드	약 666,000원	선거구 할당 1/4(25%) 이상 득표
라트비아	약 1,861,000원	유효투표총수의 2% 이상 득표
네덜란드	약 1,491,000원	정당이 기준수의 75%이상 득표
뉴질랜드	약 243,000원	유효투표총수의 5% 이상 득표

자료: 〈각국의 선거제도 비교연구〉, 중앙선거관리위원회(2019)

□ 선거비용 보전 제도

- 정당이나 후보자가 지출한 선거비용 일부를 국가가 직·간접적으로 지원해 주고 있는데, 프랑스, 독일, 일본, 스페인, 스웨덴, 캐나다는 제한요건을 달성할 경우 일부를 보조해주며, 그 외 무료우편, 방송시설이용, 세금혜택 등을 통해 다양하게 지원

〈표 1-5〉 OECD 주요국의 선거비용 보전 제도

국가명	종류	요건	금액
프랑스	선거보조금	유효투표총수의 5% 이상	선거비용제한액의 50%
독일	경상보조금	유럽의회의원선거·연방하원의원선거: 유효투표총수의 0.5% 주회의의원선거에서 1%이상 또는 총유효투표수의 10% 이상	연방의회, 유럽의회, 주회의의 경우 유효득표수 1표당 0.85유로 최대한도액 1억9천 유로
캐나다	선거보조금	정당: 유효투표총수의 2%를 득표하거나, 선거구에서 5%를 확보 후보자: 유효투표총수의 10% 이상 득표	제한액의 50% 보전  제한액의 30% 보전
호주	선거보조금	제1순위 투표에서 4%이상 득표	표당 A\$2.73454 제공

자료: 〈각국의 선거제도 비교연구〉, 중앙선거관리위원회(2019)

## 5. 제언 및 나아갈 방향

□ 포지티브 방식에서 네거티브 방식으로

- 공정성을 보장하면서도 선거의 자유를 제약하지 않으려면 기존 규제 중심 공직선거법을 네거티브 방식으로 근본적 개정 고려
- 꼭 필요한 금지 조항을 명확히 제시하고 이에 해당하지 않는 모든 창의적인 방식의 선거운동을 허용하는 데 대한 전향적 검토가 필요

○ 아울러 네거티브 방식으로 획기적 전환과 함께, 방법 규제 중심에서 비용 규제 중심으로 전환에 대한 논의도 필요

- 정해진 선거비용 내에서 효율적·창의적인 선거운동 방법을 자유롭게 선택할 수 있게 하면서 명백한 불법에 대해서는 강력하게 처벌

#### □ 다변화된 시대에 맞는 선거운동 방법 허용

○ 단기간 내 네거티브 방식으로 전환하기 어렵다면, 변화의 중간 단계로서 IT기술이 선도하는 4차 산업혁명 시대에 어울리는 진화된 형태의 선거운동을 확대·허용하는 방법도 고려 가능

- 각종 비주얼·멀티미디어 기법, VR·AR·AI·모바일이 진화하고 있는 오늘날 기존 현수막, 어깨띠, 유세차가 과연 선거운동의 전부인지에 대한 진지한 고민이 필요한 시점

#### □ 선거운동기간 및 예비후보자등록기간 연장

○ ‘유세차 선거운동’의 연장이 아니라, 출마하고자 하는 국민이 타인의 생활에 방해되지 않는 한도 내에서 자신의 존재와 생각을 충분히 알릴 수 있도록 기간 제한을 없애는 방안도 고려

○ 단기간 내 선거운동기간 제한을 폐지하기 어렵다면, 현역과 신인 간 불균형 해소를 위해 기존 지역구 국회의원선거 120일, 시도의원 등 90일, 군의원 60일 등 극도로 제한된 예비후보자 활동 기간을 우선 확대하는 방안도 검토 가능

#### □ 기탁금 하향 및 신인 가산점 법제화

○ 진화된 민주주의 사회에서는 선거제도에 있어서도 사회적·경제적 약자와 소수자를 보다 적극적으로 배려할 수 있는 장치가 필요

- 경제적 불균형이 피선거권의 불균형으로 이어지는 악순환을 막기 위해 세계적으로 높은 수준인 기탁금과 선거자금 보존 제도에 대한 합리적 재검토 필요
- 각 정당에서 가산점을 자체 부여하고 있으나 매 선거마다 그 수준과 적용 범위가 바뀌고 있는 만큼, 일관되고 안정적인 제도 정착을 위해 신인 등의 기준과 가산점 범위에 대한 사회적 공감대를 형성해 이를 법제화해서 정당 경선에 적용하는 방안도 검토 가능

## 6. 마치며

- 공직선거법은 많은 보완과 발전을 거듭해 왔지만 1958년 체제에서 근본적 변화가 없었다는 평가와 함께 전향적 개정의 요구가 존재
- 선거의 자유와 공정의 가치는 일견 상충할 수 있지만, 공정은 결국 자유라는 근원적 목표 달성을 위한 수단적 의미이며 자유의 제한이 곧바로 선거의 공정성 확보로 이어지는 것도 아님
- 변화와 발전을 거듭하고 있는 우리 사회와 한층 성숙한 국민의식을 넉넉히 담아낼 수 있도록 공직선거법을 개정해야 한다는 목소리에 많은 국민들이 공감하고 있는 만큼, 국회를 비롯한 정치권이 보다 적극적으로 화답해야 할 때임

## II. 정년연장 법제화 논의의 바람직한 추진 방향

작성: 진명구 고려대 법학연구원 연구원

정년연장은 초고령사회 적응을 위해 필수적이지만, 기업의 인건비 부담 확대, 대기업·정규직·유노조 혜택 집중 등의 문제점이 지적되고 있음. 기업부담 완화를 위해서는 일본의 ‘고용확보조치’ 사례처럼 직무급 등으로의 임금체계 개편이 선행되어야 함. 대기업, 정규직 등에 집중되는 혜택을 분산하기 위해서는 임금 격차 등 노동시장 이중구조의 개혁이 필요. 결국, 정년연장은 ‘노동 개혁’의 과제로서 제도개선과 함께 추진해나가는 것이 바람직함

### 1. 정년연장 논의의 경과 및 필요성

#### □ 65세로의 정년연장에 대한 논의 경과

- 2019년 대법원이 육체노동자 가동연한을 65세로 상향하는 판결을 함에 따라 정년도 상향이 필요하다는 사회적 관심이 촉발
  - 대법원은 사고로 죽은 4세 아이의 가동연한에 관한 사건에서 국민의 평균수명(2018년 기준 남성 79세, 여성 85세), 사회보장법상 노인 기준 연령 등 사회경제적 구조의 변화와 생활여건의 향상 등을 고려해 육체노동자의 가동연한을 65세로 상향
- 정부는 제24차 경제활력대책회의(2019. 9)에서 인구정책TF를 통해 중장기 과제로 국민연금 수급연령에 연계하여 2022년 ‘계속고용제도’ 도입을 검토하기로 결정<sup>1)</sup>

1) 그러나 정년연장이 논란이 되자, 정부는 도입을 검토한 바 없다고 해명하고, “2022년부터 논의할 예정”이라는 입장을 견지

- 이는 법정 정년 변경 없이 정년 도달 근로자의 계속 고용을 위해 재고용 등을 의무화하는 제도로 일본의 '고용확보조치 의무화'와 유사

○ 노동계, 국민연금 수령 시기와 연계해 정년연장(60세→65세) 요구

- 4·7보궐선거를 앞두고 여당의 정략적 선택과 결합하여 최근 노동계에서 이슈화하고 추진 중인 것으로 파악됨

※ 전국민주노동조합총연맹(민주노총) 금속노조 소속 현대자동차, 기아, 한국GM 노조의 국회 앞 집회(2012.3.3.)

○ 경영계는 인건비 부담의 증가에 따른 경영환경 악화에 대한 우려를 지속적으로 표명하며 반대 입장

- 65세로 정년연장 시, 60~64세 추가고용에 따른 비용 부담을 15.9조 원으로 추계(한국경제연구원)

□ 정년연장 관련 논의의 불가피성

○ 정년연장 이슈는 선택이 아니라 피할 수 없는 적응의 대상으로 인식이 전환되고 있는 만큼 우리 사회의 개방적 논의의 장이 필요

- 급격하게 진행되는 청년인구 감소와 세계에서 유례없이 빠른 속도로 진행되는 고령화로 인한 잠재생산력 저하 현실화

- 우리나라 고령층의 상대적 빈곤율이 경제협력개발기구(OECD) 가입국 중 최고 수준인 상황에서 곧 닥치는 초고령사회(2025년 예상)

- 이로 인해 연금 수급 연령과 크레바스 및 연금재정 악화, 노인부양비 급증 문제가 다시금 제기

○ 특히, 경제구조 및 상황 변화에 따라 고용시장의 존속성 보장이 우선적인 정책과제로 대두되고 있는 상황

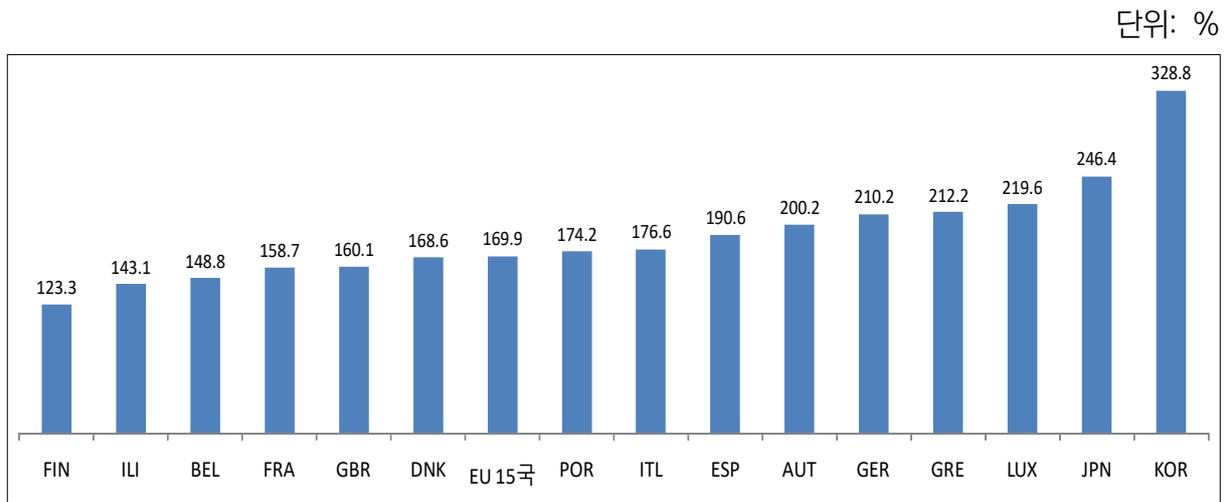
- 코로나19 확산에 따라 임금근로자의 안정적 고용에 대한 욕구가 강해졌고, 임금근로자의 고용시장 이탈 시, 자영업자소상공인으로 편입되거나 창업 등을 통한 소득 활동이 어려워지고 있음

## 2. 65세 정년연장 관련된 주요 논점

### □ 현 연공급 체계하에서는 기업부담 확대 불가피

- 우리 사업체들의 주된 임금체계는, 여전히 근속연수에 따라 임금이 자동으로 인상되는 연공급적 성격의 호봉제
  - 100인 이상 사업체 호봉급 운영현황(%): ('16) 63.7 → ('17) 60.3 → ('18) 59.5 → ('19) 58.7<sup>2)</sup>
  - 국제비교에서도 우리나라의 임금 연공성은 거의 최고 수준
    - 한국은 1년 미만 대비 30년 이상 근속자의 임금이 약 3.3배로 OECD 국가 중 가장 높고, EU 15개국 평균의 약 2배에 이룸

〈그림 II-1〉 임금 연공성 국제비교



자료: 한국노동연구원, 「임금 및 생산성 국제비교 연구」(2015)

2) 고용노동부 사업체노동력조사 부가조사(2019)

- 이러한 연공급 체계에서 정년연장은 늘어나는 기간만큼의 인건비 부담을 의미
  - 장기적으로는 인사적체 등의 부담으로 권고사직, 명예퇴직, 정리해고 등 조기 퇴직을 증가시키게 될 전망

□ 정년연장의 혜택이 대기업·정규직에만 집중될 우려

- 정년연장의 혜택은 고용 여력이 있고 근로조건이 좋은 ‘대기업·정규직·유노조’에 집중될 수밖에 없음
  - 정년까지 고용이 유지될 가능성이 높은 ‘노조 있는 대기업’과는 달리 중소기업은 경영악화에 따른 사업부진, 휴·폐업 등으로 정년까지 고용유지 여력이 부족한 상황
  - 대기업·정규직·유노조의 임금수준과 근속연수가 중소기업·비정규직·무노조보다 크게 높은 상황에서 정년연장은 임금격차의 추가 확대에 이어질 것임

□ 인구구조 급격한 변화에 따라 정년연장은 피할 수 없는 과제

- 초고령사회에서 고령자가 조기 퇴직하게 되는 경우, 다음과 같은 부작용이 불가피
  - 우리나라와 같이 직업교육이 미숙련 근로자에 대해 이뤄지고 저성장 국면이 계속되는 경우에는 실직 상태로 이어지게 됨
  - 기존에는 자영업, 소상공인 등이 안전망 역할을 했으나 지금은 열악한 노후 자산, 수익성 저하, 자영업에 낮은 사회보장 등으로 창업을 통한 소득 창출 활동이 어려워짐
  - 결국 고령자는 일정 기간 사회적 위험에 노출되게 되며, 이에 따라 공공 부조의 부담이 추가로 발생하게 될 우려가 있음
- 따라서 은퇴 시기와 연금 수급 시기를 매칭하거나 계속 근로를 통해 소득 활동을 하도록 하는 것이 개인이나 국가에 바람직한 선택

### 3. 해외 도입 사례 검토 : 일본의 '고용확보조치'

- 2016년 초고령사회에 진입한 일본은 사실상 정년 65세를 실시
  - 65세 정년을 목표로 단계적 도입을 위한 '고용확보조치'를 2012년 이를 의무화함으로써 사실상 정년 65세가 도입된 셈
  - '고용확보조치'는 (1) 정년 인상, (2) 정년에 도달한 자를 계속하여 고용하는 '계속적 고용제도'의 도입, (3) 정년규정의 폐지 중 어느 한 가지 조치를 실시 하도록 하는 것임
- 직무·역할급 도입을 늘리고 연공급 임금체계를 지속적으로 개편하는 등 고용확보조치의 추진 기반을 조성하였다는 점에 주목할 필요
  - 일본은 1973년 '제2차 고용대책기본계획'에서 60세 정년연장을 목표로 설정하고, 1986년 「고연령자 등의 고용안정 등에 관한 법률」 제정을 통해 60세 정년 '노력의무'를 규정했고, 1994년 60세 정년 의무화를 입법 화함(1998년부터 시행)
  - 이러한 입법화 이전에 일본의 주요 기업들은 임금체계에서 연공성을 완 화하고, 직무재설계 등을 통해 인사제도를 개선해 비용 부담을 완화시킬 수 있도록 함

〈표 II-1〉 60세 정년연장에 따른 일본 주요기업들의 임금체계 변화 사례

기업명	60세 정년	임금제도	인사제도
닛산자동차	1973년	55세 이상 정년연장 대상자 정기승급 정지	직책정년제(55세)도입 직무내용 책임정도 변화
아사히가세	1984년	55세 이후부터 근로자 임금 동일	직책정년제(55세)도입 출향/전직 도입
일본생명	1982년	정년연장 대상자 임금 감소	경미한 직무로 배치전환
토시바	1970년	직무급	자회사 설립후 출향/전직
파나소닉	1972년	직무급	전직 지원

자료 : 김환일·김동근, "일본 60세 정년연장의 성공과 노사정 역할", 기업법연구, 2015

- 위와 같은 배경에서 2004년 ‘고용확보조치’를 도입하였고, 대부분의 기업들이 제도를 통해 고용연장에 따른 인건비 부담에 대응
  - 일본 노동정책연수연구기구(JILPT)에 따르면 2016년 ‘계속고용제도’의 도입 비율은 79.3%에 이룸
    - 계속고용의 형태는 촉탁계약직이 60.7%, 파트아르바이트 21.7% 등 이었으며 계속고용 전후로 임금이 감소한 근로자는 80% 수준에 달하는 것으로 분석됨
- 2020년에는 70세로 정년연장 또는 타업체 재취업 및 창업을 위해 노력하도록 하는 고령자고용안정법 개정안이 국회를 통과했음
  - 일부 기업은 각각 75세, 80세로 정년연장에 적극적인 상황
    - 슈퍼마켓 체인 서밋은 정년을 75세로 올렸고, 요코하마에 본사를 둔 가전 판매점 ‘노지마’는 80세로 정년을 한꺼번에 15년 연장
  - 이러한 결정에는 일본 정부가 정년 70세까지 연장하도록 장려한 것도 영향을 미친 것으로 평가되고 있음

#### 4. 시사점

- 정년연장은 ‘노동 개혁’ 과제로서 제도개선과 함께 추진해야 함
  - 살펴본 바와 같이 기업의 인건비 부담이 증가될 수밖에 없는 구조적 문제와 정년연장의 혜택이 대기업, 정규직, 유노조에 집중될 우려가 있다는 점이 정년연장의 핵심 문제로 지적될 수 있음
  - 기업부담을 완화하고 정년연장의 효과가 노동시장 전체에 미치기 위해서는 임금체계 개편과 노동시장 이중구조 개선이 필요
  - 기업부담의 증가와 관련해서는 임금체계 개편이 정년연장 부담을 완화하고 원만한 제도 도입을 위한 전제조건임

- 일본의 '고용확보조치'를 통한 65세 정년연장 도입 사례를 보면, 연공급을 직무급 등으로 임금체계 개편을 전제로 어느 정도 기업들의 임금체계 개선이 이뤄진 배경에서 도입된 것을 확인할 수 있음
- 대기업, 정규직, 유노조에 집중되는 혜택을 분산하기 위해서는 노동시장 이중구조 개선을 통해 이뤄질 수 있음
- 중소기업, 비정규직, 무노조 근로자와 임금격차 등을 비롯한 근로조건 격차를 개선할 필요

## 이슈브리프 목록 (최근 발간순, 2019~現在)

### 이슈브리프 2021-05 (발간일: 2021.3.25)

- ▶ 미국의 대중 경제전략 구축과 우리의 선택 ▶ 문 정부의 공공기관 부채 악화 현황과 개선방안
- ▶ 국내 OTT 산업의 주요 쟁점 및 정책적 시사점

### 이슈브리프 2021-04 (발간일: 2021.3.11)

- ▶ 5차 재난지원금에 인용되는 통계의 실상 ▶서울 특화형 SGBRCB 구축 및 개발·재생 방안
- ▶ 기본소득에 대한 동상이몽(同床異夢)과 정책효과

### 이슈브리프 2021-03 (발간일: 2021.2.25)

- ▶ 글로벌 탄소중립 추세와 우리의 에너지전환정책 ▶한미동맹 현안문제 반성과 '동맹 최적화 전략' 모색
- ▶ 서울 환경문제의 해결방안으로서 도시생태재생 ▶상병수당 도입에 따른 재원 문제점과 개선방향

### 이슈브리프 2021-02 (발간일: 2021.2.4)

- ▶ 외교안보라인을 통해 본 미국의 한반도/대북정책 전망 ▶국고보조금 부정수급 감시체계의 현황과 개선과제
- ▶ 지난 10년간 서울시 정책 실패 사례 분석

### 이슈브리프 2021-01 (발간일: 2021.1.14)

- ▶ 북한의 제8차 노동당 대회 개최: 현황, 평가, 전망 ▶인구감소시대의 정책 대전환 방향
- ▶ 모빌리티 산업의 발전과 향후 과제

### 이슈브리프 2020-16 (발간일: 2020.12.24)

- ▶ ESG와 기업 경영환경 개선을 위한 정책방향 ▶4차 산업혁명시대 통일전문인력 양성방안
- ▶ 코로나19에 따른 영화산업 피해 현황 및 지원방안

### 이슈브리프 2020-15 (발간일: 2020.12.10)

- ▶ 서울 1인 가구의 다양한 정책 니즈와 시사점 ▶주거권보장 중심의 주거정책 추진 필요성과 과제

### 이슈브리프 2020-14 (발간일: 2020.11.28)

- ▶ 해외 석학들이 본 바이든 新정부의 외교안보정책 전망 ▶스타트업 해외 성공사례 분석 및 시사점
- ▶ 음식배달 라이더 현황 및 업계 건의 사항

### 이슈브리프 2020-13 (발간일: 2020.11.12)

- ▶ 2020 美 대선 결과분석: 평가, 전망, 대응 ▶공시가 현실화의 문제점과 정책 제언
- ▶ 임대차2법發 전월세대란: 최근 동향과 정책과제

### 이슈브리프 2020-12 (발간일: 2020.10.29)

- ▶ 노동시장 관련 최근 논점과 개혁방향 ▶정당성을 상실한 文정부 탈원전 정책과 시사점
- ▶ 코로나19에 따른 여행관광업계 피해 현황 및 시사점

**이슈브리프 2020-11** (발간일: 2020.10.15)

- ▶ 실효성 중심의 재정준칙과 재정감독원 도입 제안 ▶ 북한 암호화폐 절취 실태와 정부 대응의 문제점
- ▶ 부동산 과세 강화의 문제점 진단 및 시사점 ▶ 초고령사회 대비 주택정책 패러다임 대전환 방안

**이슈브리프 2020-10** (발간일: 2020.9.28)

- ▶ 전월세전환율 2.5% 강제 인하의 타당성 검토 ▶ 포스트 코로나, 뉴노멀 시대의 유통정책 제언
- ▶ 포털 Si알고리즘의 문제점과 향후 과제

**이슈브리프 2020-09** (발간일: 2020.9.17)

- ▶ 코로나19, 소상공인 위기와 정책방향 ▶ 코로나19, 중소기업 생존·도약을 위한 정책제언
- ▶ 코로나19, 국내외 육아보육 정책 검토 및 시사점

**이슈브리프 2020-08** (발간일: 2020.8.13)

- ▶ 최저임금 수준, 중위임금 60%로 제도화 ▶ 해외 사례를 통해 본 한국의 '일가정양립정책' 방향
- ▶ 아동학대범죄 현황과 근절을 위한 정책 방향 제안

**이슈브리프 2020-07** (발간일: 2020.7.23)

- ▶ 문재인정부의 부동산정책에 대한 국민인식 분석 ▶ 2020 美 대선 판세분석과 향후 대응방안
- ▶ 코로나19에 따른 문화예술인 피해 현황 및 시사점

**이슈브리프 2020-06** (발간일: 2020.6.25)

- ▶ 악화로 국가재정, 재정건전성 회복 시급 ▶ 데이터청 설립을 위한 현안과 과제
- ▶ '남북 공동선언' 재점검과 과제: '6·15선언'을 중심으로

**이슈브리프 2020-05** (발간일: 2020.5.28)

- ▶ '전국민 고용보험제' 우파적 대안 모색 시급 ▶ '김정은 신변이상설': 대응과 후속조치의 문제점
- ▶ 영국 보수당의 장수 비결과 시사점

**이슈브리프 2020-04** (발간일: 2020.4.2)

- ▶ 역대 총선에서의 사전 여론조사의 문제점과 시사점 ▶ 文정권 정책평가와 국정지지도 비교 및 상관관계 분석
- ▶ 'n번방' 사태: 아동청소년 음란물 관련 해외사례 검토 ▶ 신종 코로나 충격의 고용감소 추정과 시사점

**이슈브리프 2020-03** (발간일: 2020.3.12)

- ▶ 신종코로나의 경제쇼크, 정부대응과 시사점 ▶ 드라마 <사랑의 불시착> 속 북한: "바로보기"
- ▶ 포털의 댓글과 실시간검색어 폐지: 의미와 과제

**이슈브리프 2020-02** (발간일: 2020.2.13)

- ▶ 문재인 정권의 '국민기만' Top 10 ▶ 저출산·고령화 사회의 세대상생형 주거정책 방향
- ▶ 대한민국 2040년: 정치인재 양성과 한국당의 과제

**이슈브리프 2020-01** (발간일: 2020.1.16)

- ▶ '선거연령 18세 하향'에 대한 당의 대응방향 ▶ 최근 美-이란간 충돌 관련: 현황, 파장, 전망
- ▶ 2030 사로잡은 美·日 청년보수정치 사례분석 ▶ 소상공인기본법 통과 의의와 향후 과제

**이슈브리프 2019-11** (발간일: 2019.12.19)

- ▶ '초슈퍼' 예산과 '초미니' 재정승수 ▶ 2019 핑수 열풍의 사회적 의미와 교훈
- ▶ 게임이용장애 질병코드화의 쟁점과 대응방향

**이슈브리프 2019-10** (발간일: 2019.11.21)

- ▶ 탈북자 강제복송: 흔들린 원칙, 상처받은 국격(國格)
- ▶ 공유모빌리티 '타다' 관련 쟁점 및 시사점 검토 ▶ 위험적이며 정치적인 자사고·외고·국제고 폐지

**이슈브리프 2019-09** (발간일: 2019.10.31)

- ▶ 공수처, 돌이킬 수 없는 '검찰개혁(改惡)' ▶ 한국형 원자력 추진 잠수함 도입의 필요성과 과제
- ▶ 점증하는 장기 복합불황 공포

**이슈브리프 2019-08** (발간일: 2019.10.10)

- ▶ 文정부 '역대 최고 고용률'의 실상과 대책 ▶ 북한의 SLBM 시험발사: 의도, 평가, 전망
- ▶ 반려동물과 반려인을 위한 제도마련 필요성

**이슈브리프 2019-07** (발간일: 2019.9.19)

- ▶ 미국發 '한-일 핵무장론' 대두: 쟁점과 대책 ▶ 미중 무역분쟁 장기화에 대비해야
- ▶ 국민연금 재정위험과 개편방안

**이슈브리프 2019-06** (발간일: 2019.8.28)

- ▶ 한일 군사정보보호협정 파기: 배경, 의도, 파장 ▶ '강대강' 대응으로 일본 수출규제 고착화 우려
- ▶ 확대되는 1인 가구와 보수주의 가족가치

**이슈브리프 2019-05** (발간일: 2019.3.14)

- ▶ 2018년 초중고 사교육비 조사결과 분석 ▶ 유튜브 '수퍼챗' 논란, 정치자금법의 한계와 시사점

**이슈브리프 2019-04** (발간일: 2019.2.28)

- ▶ 궤변으로 덮을 수 없는 최저임금 급등의 부작용 ▶ 사용자 제로, 제로페이
- ▶ 자치경찰제, 성급한 도입으로 인한 실패 우려

**이슈브리프 2019-03** (발간일: 2019.2.14)

- ▶ 노인연령 기준 상향 논의의 출발점은 일자리 창출 ▶ 신한울 3·4호기 공사를 재개해야 할 5가지 이유
- ▶ 드라마 <SKY캐슬>을 통해 본 우리들의 일그러진 자화상

**이슈브리프 2019-02** (발간일: 2019.1.24)

- ▶ 체육계 성폭력 사건의 민낯과 과제 ▶ 주택공시가격 급속 인상의 문제점
- ▶ 2018 교육여론조사(KEDI POLL) 분석 ▶ 현실과 동떨어진 자동차세와 과세기준 개편 필요

**이슈브리프 2019-01** (발간일: 2019.1.10)

- ▶ 저출산 인식에 대한 우리 당의 반성과 인식 전환 ▶ 왜 교육부는 국정교과서를 없애려고 하는가
- ▶ 거짓 통계로 오염된 한국의 소득분배

---

여의도연구원은 각종 현안에 대한 분석과 전망, 대응방안을 담은  
〈이슈브리프〉를 발간하고 있습니다.

보고서의 내용은 필자 개인의 의견이며,  
국민의힘과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

---