

[토론자료]

# 2016-17년도 청소년 참정권 집중 활동 기획을 위한 간담회

- 일시 : 2016년 10월 25일 오후 5시
- 장소 : 전국교직원노동조합 본부 사무실 대회의실 (4층)

## 차 례

- 1) 청소년 참정권 관련 현 상황 및 간담회 취지 소개
- 2) 청소년 참정권 운동의 방향 논의 및 쟁점 토론
  - 발제1 청소년 참정권 운동의 과거와 오늘 /공현
  - 발제2 2016년의 끝자락, 청소년 참정권 운동의 활로를 모색하며/  
배경내
    - 자유 토론

## 2016-17년도 청소년 참정권 집중 활동 기획을 위한 간담회 - 청소년/인권/교육/시민단체 공동 간담회 제안서

수신 : 청소년/인권/교육/시민단체 및 관심 있는 개인 활동가

발신 : 교육공동체 나다, 노원지역청소년인권동아리 화야, 십대섹슈얼리티인권모임, 어린이책 시민연대, 인권교육센터 들, 전국교직원노동조합, 청소년인권행동 아수나로 서울지부

### 1. 개요

가. 본 간담회에는 관심 있는 청소년/인권/교육/시민단체 및 개인 활동가 누구나 참석하실 수 있습니다. 2016-17년도에 집중적인 청소년 참정권 운동이 필요하다는 취지에서 진행하는 간담회지만, 운동의 방향과 관련 쟁점들에 대해 초별적으로 논의하고 공동 활동이 가능한지 타진해보는 자리이므로 이후 운동에 대한 참여 의사를 확정하지 않은 상태더라도 얼마든지 논의에 참여하실 수 있습니다.

### 2. 배경

가. 더불어민주당 박주민 의원 등은 8월 4일 선거권/피선거권/선거운동 제한연령을 만 18세로, 정당가입 제한연령을 만 15세로, 교육감 선거권 제한연령을 만 16세로 하향하는 내용의 공직선거법/정당법/지방교육자치법 개정안을 발의했습니다. 돌아오는 대선에 적용하려면 내년 9월 이전에 개정안이 통과되어야 하므로, 박주민 의원실에서는 개정안 통과를 위한 청소년 참정권운동을 지원하고 운동단위들과 소통하겠다는 의사를 표명했습니다.

나. 청소년 참정권 운동은 2000년대 초반부터 각 단위에서 꾸준히 진행되어왔고, 다양한 정당의 의원들이 선거권 제한연령을 만 18세로 하향하는 법 개정안 발의를 해왔습니다. 그러나 '18세 선거권' 뿐 아니라 정당가입 등 청소년의 다양한 참정권 보장을 위한 법안 발의가 이루어지고, 무산되기는 했지만 선관위에서 정당가입 제한연령을 하향해야 한다는 의견안을 준비하기도 했던 것은 최근 들어 일어난 일입니다. 우리는 이 국면이 청소년 참정권 보장의 정당성과 필요성을 대중적으로 알리고 실질적인 법 개정을 이끌어내야 하는 중요한 국면이라고 판단합니다.

### 3. 취지

가. 이제껏 청소년운동단체를 비롯한 시민사회단체 개별 단위에서는 청소년 참정권 운동을 특히 선거철에 집중적으로 꾸준히 진행해왔습니다. 그러나 지금은 박주민 의원 발의안 통과를 위해, 그리고 발의안 통과를 넘어서 청소년 참정권 보장의 범위가 앞으로 점차 확대될 수 있도록 기반을 만들기 위해 최대한 힘을 모아야 할 때입니다. 그렇기에 지금 시점부터 내년 9월까지 이어질 청소년 참정권 집중 활동을 다양한 단위에서 함께 기획하고 진행해야 할 필요가 절실합니다.

나. '18세 선거권'은 시민사회운동에서 어느 정도 합의 기반이 있지만, 선거운동 및 정당 가입, 교육감 선거 제한연령 하향에 대해서는 이견이 있는 단위들이 있을 수 있습니다. 또한 박주민 의원 발의안의 내용보다 제한연령이 더 낮아야 한다거나 제한연령 자

체가 철폐되어야 한다고 생각하고 해당 발의안 내용을 중심으로 참정권 운동을 전개하는 것에 대한 비판이 있을 수도 있습니다. 청소년 참정권 운동이 입법운동에 얼마나 치중해야 하는지에 대해서도 여러 의견이 있을 것입니다. 본 간담회에서는 아래와 같은 쟁점들을 토론하며 올해부터 내년 9월까지 진행될 운동의 주체와 내용, 형식을 초월적으로 논의할 수 있기를 바랍니다.

#### 4. 쟁점

##### 가. 지금의 국면이 청소년 참정권 운동을 집중적으로 전개해야 하는 국면인가?

- 1) 박주민 의원 발의안을 비롯한 제한연령 하향 법안들의 통과 가능성은 이번 국회에서 어느 정도 있다고 판단할 수 있는가?
- 2) 현재 청소년 참정권에 대한 대중적 인식 등 참정권 운동을 위한 기반은 어느 정도 마련되어 있는가?
- 3) 청소년 인권 관련 의제와 사안 중 참정권 문제는 어느 정도로 우선순위에 들 수 있는가?

##### 나. 박주민 의원 발의안의 내용에 대해서는 어느 정도 합의할 수 있는가?

- 1) 선거권/피선거권/선거운동 제한연령 만 18세, 정당가입 제한연령 만 15세, 교육감 선거 제한연령 만 16세라는 기준은 타당한가?
- 2) 위 기준이 타당하지 않더라도, 이후 청소년 참정권 보장의 범위를 확대하는 기반을 마련하는 측면에서 타협하고 운동의 슬로건으로 내걸 수 있는가?

##### 다. 지금 국면에서, 입법운동적인 성격의 청소년 참정권 운동을 전개해야 하는가?

- 1) 구체적인 제한연령 하향 기준을 중심으로 입법운동적인 성격의 운동을 진행할 것인가, 아니면 포괄적으로 청소년 참정권의 정당성과 필요성을 주장하는 운동을 진행할 것인가?
- 2) 법안 통과를 위한 입법운동과 전반적인 청소년 참정권에 대한 인식 개선 운동을 함께 진행한다면, 그 두 가지를 함께 집중할 수 있는가? 함께 진행한다면 어느 정도의 비율로 역량을 투입해야 하는가?

##### 라. 지금 국면에서, 청소년 참정권 운동은 누가 해야 하는가?

- 1) 내년 9월까지 청소년 참정권 집중 활동을 하는 단위는 한시적인 연대체로 꾸릴 것인가?
- 2) 연대체를 꾸린다면 그 연대체에 들어오는 단체의 성격은 어떠해야 하는가? 청소년 운동단체 및 진보적인 교육운동, 인권운동단체로 한정할 것인가, 혹은 청소년시설과 범시민운동단체 등 더 넓은 단위를 포함할 것인가?

##### 마. 효과적인 청소년 참정권 운동의 방법은 무엇인가?

## [발제 1]

### 청소년 참정권 운동의 과거와 오늘

공현

▶ ‘18세 선거권’이 이슈로 제기되기 시작한 것은 생각보다 오래된 일로, 1990년대부터 시민단체와 대학생단체 등은 18세 선거권을 요구하는 입장을 발표하고는 했다. 당시 ‘만20세’이던 선거권 제한 연령으로는 대학생 상당수도 선거권을 행사할 수 없었기 때문이다.

그러나 2002년 이후 ‘18세 선거권’ 운동은 청소년 참정권의 맥락에서 주장과 운동이 이루어져 왔다. 18세 선거권만이 아니라 청소년의 참정권을 요구하는 운동들의 전례를 몇 가지 살펴보면 현재 시점에서 청소년 참정권 운동의 지향과 방식을 생각하는 데 참고해 보자.

▶ 2002년 대선, 청소년모임 ‘낮추자’는 18세 선거권을 주장하며 명동 거리에서 청소년들이 참여하는 모의투표 행사를 진행했다. ‘낮추자’는 2000년 ‘노컷운동’을 진행했던 사람들 중 일부가 다시 모여서 진행한 운동이었다는 점에서 청소년운동의 연속성을 보여주기도 한다. 또한 ‘낮추자’에는 문화연대, 학벌없는사회 등 교육·시민사회단체들이 폭넓게 참여했다. 부산이나 원주, 대전 등 여러 지역에서도 동시에 모의투표 캠페인이 이루어졌다. 18세 선거권 운동을 청소년운동의 입장에서 대외적 활동으로 만든 2000년대 최초의 사례이다.

▶ 2004년 총선, ‘낮추자’에서도 다시 한 번 모의투표 행사 등을 진행했다. 이 당시 ‘낮추자’의 자료에서는 국회에서 18세 선거권이 아닌 19세 선거권으로 개정하자는 주장이 나오는 것에 대해, ‘19세 vs. 18세’ 토론 등을 하면서 18세는 안 되고 19세는 된다는 주장은 곧 대학생/고등학생 - 성숙/미성숙이라는 틀로 구분 지으려는 것이라고 비판하며 청소년 참정권의 맥락에서 18세 선거권을 요구했다.

‘낮추자’와는 또 다른 움직임으로 2004년에는 ‘18세 선거권 낮추기 공동연대’가 꾸려졌다. 이 공동연대는 청소년들의 자발적인 모임들과 시민단체 등이 연대하여 만든 연대체였으며, 2004년에서 2005년까지 18세 선거권 운동을 해나갔다. ‘낮추자’가 문화제와 모의투표 행사를 중심으로 했던 것에 비해 공동연대는 직접 국회를 상대로 공직선거법 개정을 위한 운동을 하는데 더 초점을 맞추고 이슈파이팅을 해나갔다. 2004년 총선 직전부터 시작된 공동연대의 활동은 2005년까지도 이어졌고, 입법청원 제출과 국회의원 설득, 기자회견, 퍼포먼스 등을 하며 19세 선거권이 아닌 18세 선거권으로 개정해야 한다는 주장을 했다. 공동연대는 청소년 참정권의 맥락에서 18세 선거권을 이야기했으나, 대외적으로 내건 주된 주장은 대부분 국가들이 18세 기준이라는 것과 18세면 법적으로 납세, 병역 의무 등을 지며 결혼도 가능하다는 것이었다. 국회에서는 의원들의 논의 끝에 선거권 제한 연령을 19세로 개정하는 것으로 마무리되었다.

▶ 2000년대 후반에는 교육감 직선제가 도입되었다. 2008년에는 촛불집회를 배경으로 하여 서울시교육감 선거에서 ‘기호 0번 청소년 교육감 후보 운동’이 이루어졌다. 이 운동은 청소년들이 교육의 주체임을 선언하는 퍼포먼스인 동시에 청소년의 참정권을 요구한 운동이기도 했

다. 2010년, 전국에서 동시에 최초로 교육감 선거가 이루어졌을 때는 청소년인권행동 아수나로가 전국적으로 기호 0번 청소년 후보 운동을 기획했다. 이는 '선거권을 몇 살부터 제한하느냐'하는 문제를 떠나 참여할 권리를 표현한 운동으로 볼 수 있다.

▶ 2012년은 총선과 대선이 한 해에 몰려 있었다. 청소년운동에서는 2012년 초부터 참정권 운동을 기획하고 있었다. 2012년 3월, 청소년의 선거권·피선거권, 주민발의·주민투표권, 선거 운동의 자유(표현의 자유), 정당가입의 자유(결사의 자유)를 내용으로 헌법소원을 제기했다. 4월 총선 때는 전국 투표소 앞에서 동시다발 1인 시위를 기획했고 정당들에 질의서를 보내서 청소년 참정권 문제에 대한 각 정당들의 입장을 확인하여 공론화했다. 또한 정치활동을 금지하는 학교 규칙들을 조사하여 발표했고, 통합진보당의 청소년 당원 제명 문제도 비판하는 활동을 했다.

12월 대선 때는 '내나라 운동본부'라는 이름의 연대체를 만들어서 투표소 앞에서 청소년 참정권을 요구하는 피켓팅 등을 진행했다. 내나라 운동본부는 이후에는 국회에서 18세 선거권 등이 담긴 선거법 개정안을 통과시키기 위해서 국회의원과 공동으로 토론회를 여는 등의 활동을 했다. 이때 내나라 운동본부의 요구는 선거권과 피선거권 제한 연령 인하, 주민투표와 주민발의를 비롯하여 주민으로서 지역 사안에 참여 보장, 학교 운영 참여 보장 등 학교 민주주의, 정당 가입 등을 포함하여 언론·표현·집회·결사의 자유 보장, 당사자로서 정책 등에 대해 알고 결정에 참여할 권리 보장이었다.

▶ 2014년 지방선거 때는 청소년운동에서 '1618 선거권 운동'을 진행했다. 18세 선거권에 교육감 선거의 연령 제한은 16세로 하자는 내용을 더해서 '1618'이라고 이름붙인 것이었다. 교육감 선거권의 연령 제한은 만 16세로 하자는 주장을 최초로 제기한 운동이었다. 이 운동은 캠페인과 모의투표 형식으로 이루어졌다.

▶ 2016년 총선에서는 청소년 참정권을 요구하는 선언 발표와 청소년 당사자들의 선거법 불복종 행동이 있었다. 이는 청소년들의 포괄적 참정권을 요구하는 내용이었고 나아가 실제로 정당 등에서 활동하고 있는 청소년들이 선거운동을 금지한 선거법에 불복종하면서 공개적으로 지지/반대 의사를 밝히는 활동이었다.

▶ 2016년 총선 이후 새로 구성된 국회에서는 여러 국회의원들이 '18세 선거권'을 포함한 선거법 개정안들을 발의한 상태이며 더불어민주당 박주민 의원은 교육감 선거권의 경우 16세로 연령을 제한하는 법안을 발의했고 정당 가입 제한은 15세로 하는 법안도 발의한 상태이다.

## 고려해야 할 문제들

▶ 참정권 운동의 사례들을 보면 알 수 있듯이 대부분의 운동들은 선거 시점에 이슈화와 활동이 이루어졌으며, 그 이후에도 계속해서 청소년 참정권을 주장하고 활동하는 사례는 별로 없음을 알 수 있다. 2004년의 공동연대의 경우에만 국회 입법을 위해서 2005년까지 운동이 이어졌다. 어떻게 보면 이처럼 돌아오는 선거 시즌마다 반짝하는 운동이라는 것 때문에 청소년 참정권에 대한 논의가 10년이 넘도록 나아가지 못하고 제자리걸음을 하고 있는 것이라고 볼 수도 있다. 2016~2017년의 운동의 경우에도, 2017년 대선을 바라보고 이루어지는 운동이 아

나라 지속성 있는 운동으로 구상하고 만들어져야 할 것이다.

▶ 또한 2004~2005년의 교훈은, 18세 선거권을 주장하는 것 역시 청소년 참정권, 청소년의 정치적 활동에 관한 쟁점을 피해갈 수 없다는 것이다. 2005년 당시 국회 회의록이나 언론 보도 등을 보면 결국 반대하는 측(한나라당 등)에서는 ‘고등학생들도 정치에 관여하게 된다’라는 논리를 들고 나온다. 크게 두 가지 논리가 발견되는데, 하나는 고등학생/십대는 미성숙하다는 주장이다. 또 다른 하나로는 고등학생은 입시-공부에 전념해야 하는데 정치 같은 데 신경 쓰게 하면 안 된다(또는 부모들 표가 떨어진다.)는 노골적인 이야기를 한다.

반면 18세 선거권을 당론으로 채택한 민주당(2005년 당시 열린우리당)은 이에 대해 상당히 무력하게 ‘만18세 중에는 대학생이나 사회생활을 하는 사람도 있다’라는 식의 주장을 하는데, 이는 국회 내에서 18세 선거권을 주장하는 측 역시 청소년 참정권에 대한 인식을 가지고 있지 않으며 이를 단지 하나의 국제적 대세로나 인식하고 있기 때문이다. 그 결과가 올해 초에 민주당이 ‘고등학생은 제외’하는 안을 내놓는 등의 모습이다.

현재 우리 사회에서의 논의 지형을 보면 선거권에 대한 논의를 ‘몇 살로 할 거냐’ 정도로나 인식하고 이야기하는 게 다수이다. 정작 청소년 참정권 문제에 대한 논의는 거의 이루어지지 않고 있으며 이에 따라 대중적 인식 수준도 ‘18세면 그래도 성숙하지’ 정도이다. 이러한 프레임을 벗어나야 한다. 18세 선거권과 같이 숫자를 앞세우는 논의는 문제의 당사자를 불분명하게 만들고 논의를 지엽적으로 만든다. 또한 중앙일간지들마저도 국제적 인권 기준인 집회의 자유 보장에 대해서 대놓고 반대한다는 사실을 부끄러운 줄도 모르고 실을 정도로 한국의 청소년 정치적 자유에 대한 인식은 열악한데, 이런 상황에서 ‘선거권’만을 통과시킨다는 것은 어려운 일일 수밖에 없다. 더 길게 보고 청소년 참정권 전반에 대한 논의로 확장시키면서 문제의 당사자와 주체를 분명히 해야 한다.

▶ ‘18세 선거권’이라는 주장이 십수년간 이어져 왔기에, 이제 여기에 대해서는 사회적 지지 여론이 어느 정도(대략 1/3) 형성되긴 했다. 2014년 한국 갤럽의 여론조사에서는 18세 선거권에 대해 반대가 56%, 찬성이 35%였으며, 민주당 지지자는 찬성 45%, 반대 46%로 나타났다. 1/3이라는 숫자는 상당히 고무적인 것이기는 하나 18세 선거권을 당론으로 한다고 말하는 민주당의 지지자도 양분되어 있는 상황은 그리 고무적이지 않다. 이는 민주당도 18세 선거권에 대해 제대로 된 논리나 운동을 가지고 있지 않고 적극적인 정치 의제로 풀어내지 않고 있기 때문이다. 그리고 이러한 18세 선거권 찬성 주장도 제대로 체계화되거나 가시화되어 있지 못하다.

논의의 프레임을 ‘~세 선거권’이 아니라 청소년의 정치 참여와 민주주의로 바꾸면서 18세 선거권 지지자들을 가시화하고 청소년 참정권의 지지자로 바꾸면서 시작하는 운동이 필요하다.

## [발제 2]

### 2016년의 끝자락, 청소년 참정권운동의 활로를 모색하며...

배경내

#### 1. 왜 지금 참정권운동에 집중해야 하는가

▶ ‘18세 선거권’을 지지하는 정치권과 시민사회의 폭이 과거 그 어느 때보다도 높아졌다. 2013년 국가인권위원회가 선거권 하향을 권고한 데 이어, 지난 19대 국회 정치개혁 특별위원회에서도 ‘18세 선거권’이 거의 합의 직전까지 도달한 적 있다.<sup>1)</sup> 20대 국회 개원 이후 국민의당과 더불어민주당에서도 18세로 선거권을 하향 조정하는 공직선거법 개정안을 각각 발의하였고, 지난 8월 초에는 중앙선관위까지 18세 선거권 하향을 포함한 선거법 개정의견을 발표하면서 야3당이 환영 의사를 발표한 바 있다.<sup>2)</sup> 지난 8월 24일, 국회 시민정치포럼 소속 의원들<sup>3)</sup>과 시민사회단체연대회의(이하 연대회의) 역시 참정권 확대(18세 선거권)를 주요 골자로 하는 선거법 개정 청원안을 국회에 제출했고, 한국YMCA는 이학영 의원실(더민주)과 함께 '한국YMCA 18세 참정권 실현 운동본부'를 10월 8일 발족했다. 한겨레, 경향, 한국일보 등도 18세 선거권을 재촉하는 입장이고, 다른 언론사 역시 18세 선거권 움직임을 다루면서 비교적 우호적인 방향의 기사를 내보내고 있다. 정치권이 어떤 흐름을 타느냐에 따라 시기는 달라지겠지만 내년 대선을 앞두고 표 계산을 다들 할 수밖에 없는 조건에서 ‘18세 선거권’으로의 하향 조정은 이미 대세로 굳어져가는 모양새다.

모든 논의와 관심이 ‘18세 하향’에만 맞추어져 있는 국면에서, 더불어민주당 박주민 의원이 정당 가입 제한 연령은 15세로(정당법 개정안), 교육감 선거권 제한 연령은 16세로 하는 법안(지방교육자치에관한법률 개정안)을 함께 발의한 것은 이례적이라 할 만하다.

▶ 문제는 정치권과 언론, 주요 시민사회단체가 18세 선거권에 초점을 맞추면서 청소년 참정권에 대한 논의 지형이 ‘18세 선거권 개정 법률안이 통과되느냐 마느냐’로만 국한될 우려가 매우 높다는 점이다. 현재 18세 선거권 지지 주장의 주요 근거 역시, ‘세계적 추세’<sup>4)</sup>나 ‘군대도 가고 납세도 하고 결혼도 하는 나이’ 정도에 머무르고 있다는 점 역시 문제적이다. 이것으로서는 설령 18세 선거권이 확보된다 해도, 추가적인 참정권 확대의 기반을 만들기란 어렵다. 가장 커다란 문제는 실제 이 권리의 주인공인 청소년들이 참정권에 관한 논의나 법 개정 추진 과정에서 배제되어 있다는 점이다. 청소년들 다수가 자신들의 참정권 행사에 대한 막연한 두려움과 회의적 시각을 갖고 있는 현실에서 청소년들의 의식 변화와 참여를 만들

1) 2015년 19대 국회 막바지에 새누리당의 반대로 관련법 개정은 무산됐다.

2) 애초 선관위는 정당가입 제한 연령기준을 16세로 하향하는 내용의 정당법 개정안도 준비하고 있었으나 보수 여론을 의식한 탓인지 이는 발표하지 않았다.

3) 진선미 더불어민주당 의원이 대표 소개하고 권미혁·남인순·박주민·신동근·이재정·이학영·정춘숙·홍익표(이상 더불어민주당), 이정미(정의당), 김종훈(무소속) 의원 등 11명이 참여.

4) 2011년 기준으로 세계 232개국 가운데 92.7%인 215개국이 18세 이하를 선거연령 하한으로 정하고 있다. 현재 OECD(경제협력개발기구) 34개 회원국 가운데에서는 한국을 뺀 나머지 33개국이 18세 이하로 선거연령을 정하고 있다. 북한은 선거연령이 17세 이상이고 16세 이상인 나라는 오스트리아 등 6개국이다.

어내는 참정권 운동이 절실하다.

▶ 공현의 지적처럼, ‘선거 시즌마다 반짝하는 운동만’으로는 청소년 참정권의 획기적 진척을 이루어낼 수 없다. 공현은 운동의 지속성을 강조하려는 측면에서 이를 지적하였으나, 나는 선거 시즌에만 집중해서가 아니라, 선거 시즌이었기에 오히려 더 참정권 운동이 나아가기 힘들었다고 생각한다. 선거 시즌 초반에는 청소년 참정권에 대한 관심이 반짝 이슈를 형성하지만, 막상 선거운동이 본격화되고 나면 청소년참정권 운동에 집중할 동력을 모으기가 오히려 쉽지 않다. 장기적 전망과 호흡을 가진 참정권 운동을 이어나가야 한다는 주장은 무척이나 타당하지만, 청소년운동의 수많은 의제가 산적해 있는 가운데 참정권운동만 매해 집중할 수도 없는 노릇이다. 사실상 거의 1~2년 사이에 선거가 잡혀있는 현실을 감안하면, 오히려 선거 시즌을 피해 참정권 확보 운동을 기획, 집중하는 것이 더 효과적일 수 있다.

▶ 그럼에도 2016~17년 청소년 참정권 집중 기획이 필요하다고 판단하는 이유는 올해와 내년이 그 어느 때보다도 18세 선거권에 대한 사회적 논의가 커질 것으로 예상되고, 2018년 6월 지방선거까지 내다보면 청소년 참정권에 대한 논의가 지속될 가능성이 큰 정치적 시기이기 때문이다. 그러므로 2017년 상반기까지 청소년 참정권에 대한 집중 기획이 필요하다. 그리고 2018년 지방선거 이후 2020년 총선 사이, 제2차 집중 시기를 정해 청소년 참정권을 확장하기 위한 기획을 해나가야 한다.

## 2. 어떤 슬로건을 내걸 것인가

▶ 공현은 “논의의 프레임을 ‘~세 선거권’이 아니라 청소년의 정치 참여와 민주주의로 바꾸면서 18세 선거권 지지자들을 가시화하고 청소년 참정권의 지지자로 바꾸면서 시작하는 운동이 필요하다.”고 하는데, 그것의 구체적 경로가 무엇인지는 우리가 함께 찾아야 하겠지만 여전히 모호한 것도 사실이다. 참정권은 인권이며 인권에는 타협이 있을 수 없기 때문에 참정권을 말할 때 연령 제한을 이야기해서는 안 된다는 말에 원칙적으로는 동의할 수 있지만, 이 원칙만으로 참정권 운동이 시작될 수 있을지 의문이다. 나는 ‘~세 참정권’이 나름 유효한 접근 전략이라고 생각하는데, 청소년이라는 포괄적 범주로는 오히려 청소년들을 참정권 운동의 주체로 규합하기 어렵고, 연령을 이야기하지 않는 슬로건은 ‘그러니까 너희는 몇 세부터를 주장하는 거냐’ ‘영유아도 투표하자는 거냐’, ‘0세부터라니 말이 되냐’는 반응을 주로 불러일으켜 외려 참정권 주장의 논의를 협소하게 만드는 역효과를 만들어낼 수 있다는 점을 고려해야 한다고 보기 때문이다. 무엇보다 청소년 참정권의 보편적 보장이라는 주장을 수용하기에는 한국사회가 청소년의 정치적 활동에 대한 경험과 기억이 부족한 것도 현실이다. 그런 의미에서 ‘정치적 호명 효과’와 ‘정치적 상상력의 지속적인 확장 필요성’이라는 점을 염두에 두고 ‘~세 참정권’을 내건 활동을 기획할 필요가 있다고 생각한다.

▶ 그렇다면 ‘~세 참정권’을 결정할 때 무엇이 기준이 되어야 할까. 참정권 운동은 수행해야 할 ‘역할’과 ‘의무’는 많지만 ‘지위’(법적, 사회적, 정치적)와 ‘권리’는 없는 사람들이 정당한 사회적 자리를 찾으려는 운동이다. 청소년 참정권 운동이 현실의 장벽을 고려해 타협적 목표를 수립해야 한다면, 그 타협의 기준은 청소년들의 사회적 지위를 확보하고 세대간 평등<sup>5)</sup>

5) 비청소년이 청소년 다수의 운명을 결정짓는 정치적 선택을 대신하고 있는 것이야말로 중요한 불평등이다.



을 어느 정도 이루어낼 수 있느냐에 두어야 한다. 그렇다면 18세 선거권은 청소년의 사회적 지위를 높이는 데 기여할 수 있는가. 다가오는 선거로는 2017년 12월 20일의 대통령선거가 있다. 기본적으로 투표는 ‘앞으로’를 내다보고 이루어지는 정치적 행위다. 18세 선거권이 확보된다 하더라도 내년에는 고3연령대의 청소년들이 연(年)나이 스무 살의 청년기 진입을 목전에 둔 상태에서 (만)18세 유권자가 된다. 이를 달리 말하면 5년마다 열리는 대통령선거에서 18세 유권자들은 사실상 청소년으로서 자기 정책을 대변할 대통령을 선출할 권리로부터 배제됨을 뜻한다. 6월의 지방선거(교육감선거 포함)와 4월의 국회의원선거의 경우에는 만18세에 도달하지 못한 고3 연령대의 청소년들은 참여가 불가하다. 이를 따져볼 때 18세 선거권 달성만으로는 청소년의 사회적 지위 확보와 평등 실현에 미치는 효과는 극히 미미하다고밖에 볼 수 없다. 따라서 연령을 제시하더라도

▶ 참정권의 핵심은 스스로를 대표할 권리에 있다고 볼 때, 선거권은 극히 소극적인 권리<sup>6)</sup> 일 뿐이다. 피선거권을 함께 이야기하지 않는 선거권은 무력하며, ‘발의권’과 ‘소환권’이 선거권/피선거권에 비해 훨씬 더 민주주의에 가까운 권리라고 볼 수 있다. 청소년도 투표할 수 있는 존재로 보느냐가 아니라, 시민들이 청소년을 자신의 대표로 받아들일 수 있느냐가 참정권의 핵심이다. 청소년이 투표할 때만 시민이 되는 것이 아니라 조례 발의운동<sup>7)</sup>을 포함하여 삶의 전반에서 시민으로서 살아갈 수 있는 기반을 조성하는 것이 더 중요하다.

이런 측면에서 볼 때, 2016~17 청소년 참정권 운동은

- ‘연’(年) 16세 선거권과 피선거권<sup>8)</sup> 동시 주장(청소년 비례대표가 나올 수 있느냐가 중요)
  - 공직선거법뿐 아니라 지방교육자치법, 주민투표법, 지방자치법 등 동시 개정(국회의원 선거와 교육감 선거의 연령을 달리 규정할 이유는 찾아볼 수 없음. 특히 교육감 선거만 먼저 하향하자는 주장은 학교 밖 청소년들에게는 불평등한 접근일 수밖에 없음. 만약 선거권 중 일부만 우선 획득하자고 할 때 지방자치단체장과 지방의회 전체를 아우르는 선거관련법 개정이 이루어져야 함)
  - 정당 활동에서 연령 제한을 두지 않는 방향으로 정당법 개정(본인의 의사에 따라 당원에 가입하고 정당 활동을 하는데 연령 제한을 둘 필요는 없음)
- 을 동시에 주장하는 운동이 되어야 한다.

▶ 왜 연나이인가. 참정권 행사에서 굳이 만으로 생일이 지나고 말고를 따질 합리적 이유가 다. 모두가 해당 연령이 되면 초등학교에 입학하는 것처럼, 참정권도 그러해야 한다.<sup>9)</sup> 그해 1월 1일부터 선거권과 피선거권을 행사할 수 있도록 하여 같은 연령이면서도 유권자에서 제외되는 일이 없도록 해야 한다.<sup>10)</sup>

6) 장 차크 루소는 “선거는 4년이나 5년에 한 번씩 투표할 때만 주인과 자유인이 되고 선거만 끝나면 다시 노예로 돌아가는 제도”라고 말했다.

7) 서울, 충북, 경남에서 이어진 학생인권조례 주민발의운동에서 정작 당사자인 청소년은 발의 서명에 참여할 수도 없었던 것을 기억하자.

8) 현행 대통령선거는 만40세, 국회의원과 지방자치단체장, 지방의회의원은 만25세로 정하고 있다.

9) 청소년보호법에서도 만19세가 아닌 연 19세가 되면 이 법의 적용을 받지 않도록 하고 있다. 청소년보호법 제2조 1항. “청소년”이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다.

10) 현행 선거법에서도 “선거일의 0시에 해당 연령에 이르는 사람뿐만 아니라, 선거일의 24시에 해당 연령에 이르는 사람(즉, 선거일의 다음날이 생일인 사람)”도 유권자에 포함시키는 이유는 하루 상

▶ 왜 16세인가. 사실 16세로 참정권 행사를 제한해야 할 합리적 이유는 찾기 힘들다. 16세로 참정권 행사를 '제한'하려는 것이 아니라, 일단 16세까지 참정권 행사를 '확대'하려는 것으로 보면 좋겠다. 연 16세는 중3 연령대를 포괄할 수 있기 때문에 중고등학생 연령대의 청소년 전체를 아우를 수 있는 정치적 효과를 지닐 수 있다고 판단된다. 만16세가 될 경우 중학생 연령대를 아우르는 영향력은 줄어들겠지만 시작으로는 나쁘지 않다. 유럽에서도 16세 운동을 전개하고 있고, '1619 선거권연대'의 활동 전사(前史)나 지난 총선에서 제출된 녹색당의 16세 선거권 공약 등을 통해 16세로 정치적 주장을 모아가는 것도 가능해보인다. 선거연령 인하가 1살 낮추어지는데도 수십 년이 걸리는 현실(1948년 만21세로 미군정하에서 최초 선거권 규정 도입, 1950년 만20세로 하향조정, 2005년 19세로 하향조정)<sup>11)</sup>을 고려할 때, 16세 참정권을 지금부터 주장해야 18세나 17세로라도 참정권이 확대되는 시간을 앞당길 수 있다.

### 3. 어떻게 접근할 것인가

▶ 운동방안은 운동의 목표를 어찌 설정하느냐에 따라 달라질 수밖에 없다. 16세 참정권 확보를 중심으로 운동을 전개하자는 데 합의가 모아진다면, 16세 참정권은 사실상 입법 실현 가능성이 없기 때문에 대국회 전략(지지하는 국회의원 서명 모으기 등)은 선택 대상이 아니게 된다. 청소년을 포함한 시민들의 의식 확산을 목표로 하는 대국민 캠페인과 16세 참정권을 지지하는 청소년들의 정치적 가시화가 접근 방식이 되어야 할 것이다. 그리고 국회에서 논의되는 '18세 선거권'이 얼마나 보수적인 주장인지를 알려내고, 이를 넘어서는 요구를 가진 청소년/시민의 존재를 얼마나 부각시키느냐가 운동의 관건이 될 것이다.

▶ 이를 위해 '16세 참정권'을 부각시킬 수 있는 슬로건을 중심으로 이에 동의하는 단체들을 모아 내년까지 한시적 연대체를 조직할 필요가 있다. 16세 참정권은 한국사회에서 상대적 급진성을 갖는 주장이기에 광범위한 단위를 모을 수는 없지만 좁은 범위의 청소년/인권/교육운동 단위뿐 아니라 여러 단위에 열어두고 제안할 필요가 있다. 집중 활동시기는 내년 1월부터 9월까지로 잡고 12월 대선 시점에서 한번 더 알려내는 이벤트 정도를 기획한다.

▶ 16세 참정권 운동본부에는 결합하지 않는 단체/기관이 청소년들에게 자기들의 사회적 지위 확보에 사실상은 큰 영향을 끼치지 못하는 '18세 선거권 서명'을 안내하는 역할에만 그치지 않도록, 청소년들의 참여가 가능한 단위(예: '청소년당' 건설 - 이 당의 핵심 공약 가운데 하나를 16세 참정권 실현으로 잡고 청소년 인권 관련 의제도 공약으로 내거는 당)를 함께 꾸려나가는 것이 필요하다. 현재 '인권친화적학교+너머운동본부'가 실시 중인 '내가 최초의 청소년 대통령이 된다면' 설문조사에서, 청소년이 원하는 사회/교육 분야 공약을 선택하도록 함과 동시에, 청소년들에게 선거권/피선거권이 생긴다면 어떤 변화가 만들어질지 주관식 답변을 받고 있다. 더불어 청소년들이 직접 정책/관행/규범을 변화시켜본 경험들을 모아내어 청소년들이 이미 정치적 주체임을 알려내기 위한 공모전도 기획하고 있다. 기초자치구 수준에서 청소년의회 실험들이 (좀 더 향방을 지켜봐야 하겠지만) 기존의 형식화된 청

---

간으로 운명이 갈리는 일이 부당하다는 것을 염두에 두고 있기 때문이다. 그런데 하루만 문제인가?  
 11) 일본은 지난해 무려 70년만에 20세에서 18세로 2년 하향 조정되었고, 1971년 미국은 선거연령을 종전의 21세에서 18세로 대폭 낮추었는데 2차 대전 가운데 징병 가능 연령을 18세로 한 반면 선거권은 21세라는 것이 젊은 세대에 대한 착취라는 주장이 힘을 얻었기 때문이다.

소년참여기구의 수준보다는 진척된 방식(청소년이 청소년의회 대표를 직접 선출한다는 측면에서, 청소년의 선거권/피선거권에 주는 상징적 효과가 존재)으로 확산되고 있기도 하다. 이와 같은 흐름들을 밑바탕 삼아, 청소년 참정권 운동을 본격화할 시점이다.