

선거권 · 피선거권 연령 하향 입법을 위한 국회 토론회

2013년 05월 24일 금요일 오후 2시
국회 의원회관 제 1세미나실

주최

유은혜, 배재정, 윤후덕, 이상규, 장하나, 정진후, 홍의락,
민주사회를 위한 변호사모임 교육청소년위원회, 사람을
생각하는 인권+법률 공동체 두런두런, 십대섹슈얼리티인
권모임, 인권교육센터 '들', 전국교직원노동조합, 참여연
대, 청소년인권행동 '아수나로', 흥사단 교육운동본부,
희망의 우리학교

주관

청소년의 정치적 기본권 '내나라' 운동본부

진행순서

사회 최훈민 (희망의 우리학교 대표학생, 청소년의 정치적 기본권 '내나라' 운동본부 활동가)

1부 발제

박주민 (민주사회를위한변호사모임 사무처장) - 4p

이발래 (국가인권위원회 법제개선팀장) - 6p

2부 토론

서준영 (청소년의 정치적 기본권 '내나라' 운동본부 활동가) - 12p

조영선 (전국교직원노동조합 학생인권국장) - 26p

조성주 (경제민주화2030연대 대표, 비례대표제포럼 공동대표) - 30p

이선미 (참여연대 의정감시센터 간사) - 33p

자유토론

선거권 연령 인하의 필요성

박주민 (민주사회를 위한 변호사모임 사무처장)



청소년 정치적 기본권에 대한 교사, 학부모, 청소년의 인식

2009.5.22~23
 청소년 200명,
 교사 120명,
 학부모 110명을 대상

	교사	학부모	청소년
정치 및 사회활동에 참여할 수 있는 권리	16.53	15.86	14.40
대통령이나 국회의원 선거에 참여할 수 있는 권리	17.89	18.05	17.67

김은나, "청소년 참여권 연령에 대한 부모-교사-청소년간 인식 차이 연구", 『민주주의와 인권』 제10권 제3호, 2010년, 제368쪽

기타 선거권 연령이 인하되어야 하는 이유

다른 나라의
선거권 연령의 범위

「선거법」 제8조 제1국면의 연령연령 18세
 「국가공무원법」 제36조, 「공무원보육진흥법」 제16조 제1항 제2항에서 일반직 공무원의 임용기준 18세 (교장보조 직원은 20세)
 「군부기초법」 제65조 조역상 또는 보전상 위해, 위험한 사상에 사유되지 못하는 연령 18세 미만
 유년학생(18세), 문헌연(18세), 주민등록 발급(17세), 유년학생(17세)

다른 나라의
선거권과의 불일치

2011년 기준으로 232국 중 92.7% 정도(215국)가 18세 이하를 선거권령의 하한으로 정하고 있음.
 현재 OECD(경제협력개발기구) 34개 회원국 중에서는 일본(20세 이상)과 우리나라를 제외하고 32개국 이 18세 이하로 선거권 연령을 정하고 있음.
 일본은 2010.5 시행된 「국민투표법」에서 18세 이상자에게 국민투표권을 부여하였고 이에 맞추어 선거권 연령을 18세로 하향하도록 한데 「공직선거법」 등 관련법 개정 작업은 진행 중

국가연구위원회 상임위 2013.1.17. 결정, 선거권연령기준 관련 의견표명

선거권 연령 인하 반대 논리의 상대성

부모나 보호자에
대한 의존성

가족 간의 영향력 행사가 부정적이지도 않으며 청소년만의 문제도 아님

대학진학을 앞둔
고등학생들에게
부작용

고등학교 3학년(총 1,920,087명) 중 18세는 42,591명(2012. 4. 1. 기준)

정치적 기본권이 행사는 민주적 시민으로서의 권한이라는 교육의 본질적 목적이 오히려 부정

정치권력의 후보시에 대한 정보를 얻고 투표하는데 요구되는 시간이 학업에 지장을 줄만큼 많다고 보기 어려움

국가연구위원회 상임위 2013.1.17. 결정, 선거권연령기준 관련 의견표명

국가인권위원회 결정문

– 선거권 연령기준 관련 의견표명

이발래 (국가인권위원회 법제개선팀장)

국 가 인 권 위 원 회 상 임 위 원 회 결 정

제 목 선거권 연령기준 관련 의견표명

주 문

국가인권위원회는 국회의장에게 「공직선거법」 제15조, 「주민투표법」 제5조, 「지방자치법」 제15조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조에 규정된 선거권 연령의 하향을 검토하고, 「정당법」 제22조에 규정된 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 표명한다.

이 유

I. 의견표명의 배경

19세 이상의 국민에게 선거권을 부여하는 「공직선거법」 등의 선거권 연령제한 규정은 연령에 의한 차별이라는 진정이 2012. 4. 16. 국가인권위원회에 접수된바, 이는 국회의 입법에 관한 사항으로서 2012. 4. 25. 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제1호에 따라 각하되었다. 그러나 선거는 대의민주주의의 핵심적인 제도로써 선거권 연령기준은 국민의 선거권, 정치적 표현의 자유 등 기본권에 미치는 영향이 크다고 판단하여 「국가인권위원회법」 제25조 제1항에 따라 선거권 등의 연령을 규정하고 있는 법률들을 검토하였다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제11조 제1항, 제24조, 「아동의 권리에 관한 협약」 제3조1, 제4조, 제6조2, 제12조, 「시민적·정

치적 권리에 관한 국제규약」 제25조를 판단기준으로 삼았고, 유엔 아동권리위원회의 대한민국 제3·4차 통합 국가보고서에 대한 최종견해(2011년), 유엔 아동권리위원회의 일반논평5(2003년) 및 일반논평12(2009년), 국가인권위원회의 2004. 2. 16. 정치관계법 개정에 대한 의견 등을 참고하였다.

Ⅲ. 판단

1. 선거권 등 연령기준 규정 및 검토의 방향

「헌법」은 제24조에서 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다.’고 규정하고, 제41조 제1항(제67조 제1항)에서 ‘보통·평등·직접·비밀선거’를 선거의 기본원칙으로 규정하고 있다. 이에 따라 「공직선거법」은 제15조에서 19세 이상의 국민에게 대통령 및 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권을 부여하고, 제17조에서 연령산정기준을 선거일 현재로 산정하도록 하고 있다. 또한 「주민투표법」 제5조는 19세 이상의 주민에 대하여 주민투표권을, 「지방자치법」 제15조는 19세 이상의 주민에 대하여 조례의 제정과 폐지 청구권을 부여하고 있고, 「지방교육자치에 관한 법률」 제49조 제1항은 「공직선거법」 제15조를 준용하여 교육감 선거권 연령을 19세 이상으로 규정하고 있다. 한편, 「정당법」 제22조 제1항은 19세 이상의 국민에 대하여 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있도록 하고 있다.

정치적 기본권은 국민이 정치적 의사를 자유롭게 표현하고 국가의 정치적 의사형성에 참여하는 활동을 총칭하는 것으로, 그 주된 내용은 정치적 의사를 자유롭게 표현하고 자발적으로 정당에 가입하고 활동하며, 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 것이다(헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710 결정). 민주주의는 이러한 정치적 기본권 즉 참정권의 범위를 되도록 넓힐 것을 요구하는데, 이러한 요구에 따른 것이 보통선거의 원칙으로 이는 개인의 납세액이나 재산 등 경제적 사유나 정치적·사회적 신분, 성별, 교육 등을 요건으로 하지 않고 모든 국민에게 선거권을 인정하는 제도이다. 다만, 보통선거제도를 채용하고 있는 모든 국가들은 최소한의 제한으로 연령에 의한 선거권의 제한은 인정하고 있다. 그런데 정치적 의사표현은 투표제도를 통해 최종적인 결과가 나타나고, 선거는 대의민주주의 제도 내에서 국민이 주권을 행사할 수 있는 가장 중요한 방법이기 때문에 선거권 연령을 정하는 문제는 정치적 기본권의 보장이라는 측면에서 중요하다.

헌법 제24조에서는 선거권 연령의 구분을 입법자에게 위임하고 있고, 따라서 보통선거에서 선거권 연령을 몇 세로 정할 것인가의 문제는 입법자가 그 나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적 요소, 미성년자의 신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향 등 여러 가지 사항을 종합하여 결정하게 된다. 다만, 그러한 입법권의 행사는, 선거권 연령의 규정에 따라 그 연령에 이르지 못한 국민들의 선거권이 제한되는 이상, 국민의 정치적 기본권을 보장하여야 한다는 헌법의 기본이념에 따라 합리적인 이유와 근거에 의해 합목적적으로 이루어져야 할 것이다(헌법재판소 1997. 6. 26. 96헌마89 결정). 이러한 관점을 바탕으로 하여 선거권 연령 등 관련문제를 검토하기로 한다.

2. 정치적 판단능력에 대한 검토

선거권 연령은 선거권 행사에 요구되는 정치적 판단능력의 수준을 설정하고 일정 연령집단의 정치적 판단능력의 보편적 수준을 파악할 것이 기본적으로 요구된다. 이에 따라 선거권 연령 확정의 기준이 되는 독자적 정치적 판단능력을 몇 세부터 인정할 수 있는가의 문제는 입법자가 국민의 의식수준과 교육수준, 국가와 사회의 민주화의 정도, 비교법적인 관점에서 세계 각국의 추세 등을 종합하여 결정해야 할 것이다(헌법재판소 1997. 6. 26. 96헌마89 결정).

선거권을 합리적으로 행사할 수 있는 정치적 판단 능력이나 수준은 이를 객관화하기 어렵고, 청소년의 육체적 성숙도와 달리 정신적·문화적 성숙도를 연령을 기준으로 평균적으로 설정하는 것도 쉽지 않다. 그러나 최근 우리나라는 국민 대다수가 공교육의 혜택을 받고, 지식정보화 사회로의 큰 변화를 겪으면서 쉽고 빠르게 정보와 지식을 얻을 수 있으며, 그 결과 지식과 의식수준이 높아져 정치적 판단능력을 갖추는 연령도 낮아지는 추세라는 사실은 부인할 수 없을 것이다. 이러한 변화된 현실을 고려할 때 전통사회의 ‘성인’이나 ‘성숙’의 개념을 기계적으로 적용하여 선거권 연령의 기준을 삼는 것은 합리성을 인정하기 어렵다 할 것이며, 가능한 한 선거권 부여범위를 확대하는 것이 바람직하다는 민주주의의 원리에도 부합하지 않는다고 할 것이다. 청소년의 정치적 판단능력에 대한 의문과 이들의 선거권을 부정하는 논거로, ‘부모나 보호자에 대한 의존성’이 제기되기도 하는데 선거권 행사과정에서 부모나 보호자와의 상호간 영향 자체가 부정적이라고 하기도 어렵고, 성인도 정치적 판단과 선택에 있어 가족이나 동료, 대중매체 등으로부터 일정한 영향을 받는 것이므로 그 주장은 타당성을 인정하기 어렵다.

3. 교육적 측면에서 예견되는 부작용 우려에 대한 검토

선거권 연령 하향문제와 관련하여, 대학진학이나 취업을 앞둔 고등학생 일부를 정치에 참여케 하는 것은 교육상 바람직하지 않으므로 선거권 연령을 정함에 있어 교육적 측면에서 예견되는 부작용을 고려해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이는 주로 고등학교의 정치화에 대한 염려와 아울러 대입준비생의 진학문제를 고려한 우려일 것이다.

행정안전부의 <주민등록 인구통계>에 따르면 2012년 기준으로 18세는 713,978명, 17세는 708,614명이 고, 교육과학기술부의 <교육통계연보>에 따르면 2012. 4. 1. 기준 고등학교 3학년(총 1,920,087명) 중 18세는 42,591명, 17세는 635,644명, 16세는 650,217명인 것으로 나타난다. 선거권 연령을 현행보다 1세 하향할 경우, 선거일에 따라 유동적이겠지만, 해당자를 최대한 포함하는 경우라도 위 통계상 고등학교에 재학하고 있지 않은 청소년이 상당수 있다고 추정할 수 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 선거권 연령의 하향이 곧 고등학교의 정치화에 대한 우려로 귀결된다고 단정하기 어렵고, 현행 선거권 하한연령인 19세 미만자 모두가 대학진학을 앞두고 있는 것도 아닐 뿐만 아니라, 공식선거의 후보자에 대한 정보를 얻고 투표하는데 요구되는 시간이 학업에 지장을 줄만큼 많다고 보기 어

렵다. 정치적 관심이 높아서 더 많은 시간과 노력을 정치에 할애하는 경우가 있다고 하더라도 이는 개인의 선택에 따른 것으로 그 부작용을 예단하기도 어렵다. 더욱이 현행 선거권 하한연령 미만자 중에는 대학생도 포함되어 있으므로 고등학생에 대한 교육적 측면에서의 부작용 주장은 일반적 지지를 받기 어렵다 할 것이다.

한편, 「교육기본법」 제2조에 따르면, 교육은 ‘민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 민주국가의 발전을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.’ 는 것으로, 위와 같은 우려는 이러한 교육의 목적에도 부합하지 않는다는 점도 고려되어야 할 것이다.

4. 다른 법률의 연령규정과의 관계

선거권 연령기준의 타당성을 검토함에 있어, 입법목적이나 보호법익은 다르더라도 다른 법률에 정한 연령기준과 그 취지를 참조하는 것도 필요하다 할 것이다.

「병역법」 제8조는 제1국민역 편입연령을 18세로 정하고 있고, 「국가공무원법」 제36조, 「공무원임용시험령」 제16조 제1항은 8급이하 일반직 공무원의 임용기준을 18세(교정·보호 직렬은 20세) 이상으로 하고 있으며 기능직 채용시험의 경우에도 18세로 하한선을 정하고 있다. 「근로기준법」은 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못하는 연령을 18세 미만으로 규정하고(제65조), 이들에 대한 야간근로와 휴일근로 제한(제70조)이나 갱내근로 금지(제72조) 등을 명시하고, 「직업안정법」 제21조의3은 직업소개 제한 등의 대상을 18세 미만으로 규정하고 있다. 그밖에 혼인적령(18세), 운전면허(18세), 주민등록 발급(17세), 유언가능(17세) 연령 등의 규정이 있다. 이와 같이 다른 법률에서 18세 이상의 국민을 국가와 사회의 형성에 적극 참여시키고 있는 것을 볼 때, 현행 선거권 연령인 19세 이상자로 한정하여 독자적인 인지능력이나 판단능력을 인정할 수 있다고 단정하기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

5. 선거권 연령의 국제적 추세

선거연령의 각국 입법례를 보더라도 2011년 기준으로 232국 중 92.7% 정도(215국)가 18세 이하를 선거연령 하한으로 정하고 있고, 현재 OECD(경제협력개발기구) 34개 회원국 중에서는 일본(20세 이상)과 우리나라를 제외한 32개국이 18세 이하로 선거권 연령을 정하고 있다. 그런데 일본은 2010. 5. 시행된 「국민투표법」에서 18세 이상자에게 국민투표권을 부여하였고 이에 맞추어 선거권 연령을 18세로 하향하도록 현재 「공직선거법」 등 관련법 개정 작업을 진행중이다. 아르헨티나는 2012년 선거권 연령을 18세에서 16세로 하향하였고(2013년부터 적용), 현행 선거권 하한연령이 18세인 미국, 유럽 등에서도 이를 16세로 하향하는 논의들이 지속적으로 전개되는 등 전 세계적으로 선거권 연령을 하향시켜 가는 것이 추세이다.

한편 일반적인 선거권 연령은 18세이지만 지방선거는 16세로 정한 뉴질랜드나 스위스, 일부 주(니더작센주, 쉘레스비히-홀슈타인주, 브레만주 등)에서 지방선거 연령기준을 16세로 정한 독일 등과 같이 선거의

종류에 따라 연령기준을 달리 정하는 나라도 있다. 브라질이나 에콰도르와 같이 18세 이상은 의무투표이지만 16세 이상 18세 미만의 자도 원하는 경우 투표를 할 수 있는 나라도 있고, 도미니카 공화국(18세 이상 의무투표)이나 인도네시아(17세)처럼 혼인 시에는 나이에 상관없이 투표가 가능하거나, 헤르체코비나(18세), 슬로베니아(18세)와 같이 고용된 경우면 16세부터 가능한 경우도 있다.

6. 주민투표권과 조례 제정·개폐 청구권 및 정당가입 연령기준 검토

현행법상 주민투표권 및 조례의 제정과 개폐 청구권은 19세 이상의 주민에게 부여되고 있는데, 이 또한 전술한 이유들로 하향조정을 고려해 보는 것이 필요하다고 판단된다.

「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 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.

한편 「정당법」 제22조 제1항에 따라 정당의 발기인 및 당원의 자격은 국회의원 선거권이 있는 19세 이상의 국민에게 있다. 그런데 정당이라는 시민의 자유로운 결사체의 구성원 자격은 되도록 많은 사람에게 개방되는 것이 민주주의 원칙에 부합한다 할 것이다. 정당가입 개방에 대한 제한은 당원의 자격에 대한 정당 내부의 교육이나 통제 시스템에 따라 자체적으로 해결하는 것이 바람직할 것으로, 이러한 점을 고려할 때 정당가입 연령은 선거권 연령보다는 좀 더 넓혀서 국민의 정당가입 및 정치참여 활동의 자유를 확대하는 것이 요청된다고 할 것이다. 이에 따라, 정당가입 연령은 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다는 더 낮추는 방향을 검토하는 것이 바람직할 것이다.

선거권 등 관련 연령기준 설정의 방향

우리나라 선거권 연령의 연혁을 보면, 제헌헌법부터 제2차 개헌시까지 「대통령부통령선거법」과 「국회의원선거법」에서 21세 이상으로, 1960. 6. 15. 제3차 개헌당시부터 제5공화국 헌법까지는 헌법에 20세로 규정되었다가, 1987. 10. 29. 제6공화국 헌법인 현행헌법이 이를 법률에 위임하였고, 이에 따라 개별 선거법에서 20세 이상으로 규정되었으며, 2005. 8. 4. 「공직선거법」 개정에 의해 19세로 낮춰진 바 있다(헌법재판소 1997.6.26. 96헌마89결정).

그런데, 최근 우리나라의 높은 교육수준과 정치에 대한 사회적 관심, 국가와 사회의 민주화, 언론매체나 정보기술의 발전 등의 변화된 정치사회적 환경을 고려할 때 정치적 문제에 대한 의사결정이나 판단의 능력과 수준이 높아졌다고 볼 수 있고, 위에서 본 바와 같은 여러 사정 등을 고려할 때 국민의 정치적 기본권 보장이라는 헌법의 이념과 참정권 확대라는 민주주의의 원칙에 비추어 입법부에서는 선거권 연령기준의 하향을 검토할 필요성이 있다고 판단하였다.

이 때 선거권 연령의 확정에 참고로 할 수 있는 것은 다른 법률에서 정한 연령기준과 다른 나라의 선거권 연령에 관한 입법사례가 될 수 있을 것이다. 이는 선거권 연령에 관해서 입법자가 선택한 수단이 합리적이고 공정한 것인지 여부를 판단할 수 있는 자료가 될 수 있기 때문이다.

나아가 선거권 연령을 하향하는 경우에도, 선거의 목적이나 성격에 따라 선거권을 부여하는 기준을 달리 정하는 것도 고려해 볼 수 있고, 정당가입이나 활동은 선거권과 성격이 다른 점에 비추어 정당가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 일반적인 선거권 연령보다 낮추는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

IV. 결론

이상과 같은 내용으로 「국가인권위원회법」 제25조 제1항의 규정에 따라 주문과 같이 의견표명을 하기로 결정한다.

2013. 1. 17.

위원장	현 병 철
위원	김 영 혜
위원	홍 진 표
위원	장 명 속

청소년이 본

선거권 · 피선거권 연령 하향 조정의 필요성

서준영 (청소년의 정치적 기본권 '내나라' 운동본부 활동가)

들어가며

민주주의란 치자(治者)와 피치자(被治者)가 일치하는 정치체제이다. 그러므로 민주주의 사회의 시민이라면 자신이 살고 있는 공동체의 여러 사안에 관해 적극 관여할 수 있어야 한다. 그러한 정치적 권리가 바로 민주주의 사회의 시민이라면 응당 가져야 할 인권이며 주체로 바로 설 수 있는 인간의 조건이다.

하지만 청소년은 민주주의 사회라는 대한민국 사회에서 정치적 권리를 제도적으로는 박탈당하고 관행적으로는 억압당해왔다. 전자의 경우 청소년의 선거권과 피선거권을 제한하는 공직선거법, 정당 가입을 제한하는 정당법을 예로 들 수 있을 것이며 후자의 경우 '아직 어려서 안 돼!', '대학 가서 누려도 늦지 않아' 따위의 청소년의 정치활동에 대한 사회적 차별과 편견을 예로 들 수 있을 것이다.

청소년은 자신이 영향을 받는 정책에 대해서조차도 영향력을 행사할 수 없다. 2011년 서울학생인권조례 주민발의 운동을 떠올려 보자. 청소년 당사자의 인권을 논하는 조례임에도 청소년은 주민발의 서명조차 할 수 없었다. 인간이라면 누구나 누려야 할 인권 보장을 골자로 하는 조례조차 청소년은 주체적으로 결정할 수 없고 어른들이 서명해주고 의회에서 통과시켜주는 그저 시혜로만 받아들여야 했다². 무상급식을 떠올려 보자. 그래도 학생인권조례는 수립 과정부터 여러 청소년단체의 적극적인 행동이 있었다지만 무상급식은 전적으로 '우리 아이들을 위해서' 와 같은 시혜적 관점에서 수립된 정책이었다. 이렇듯 청소년은 자신의 먹을거리와 인권 문제에 대한 정책 수립 과정에서 주체로 서지 못하고 대상화되어 자신의 권리를 시혜로서 받아들여야 했다. 청소년은 민주주의 사회에서 정치적 권리라는 기본적인 인권을 박탈당한 노예로 취급됐다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이러한 현실을 타개하기 위해 청소년의 정치참여를 제한하는 큰 걸림돌 중 하나인 선거권과 피선거권 연령에 대한 하향 조정이 필요하다. 물론 선거 말고도 다른 중요한 정치참여 제도가 많겠지만, 선거는 대의민주제

1 현행 정당법에서는 청소년을 정당 가입을 할 수 없는 자로 명확히 규정하고 있지는 않으나 '국회의원 선거권이 있는 자'가 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다고 규정하고 있다. (정당법 제22조)

2 물론 여러 청소년단체에서 학생인권조례라는 의제를 만들어내고 서울학생인권조례 주민발의 운동에서 서명을 받는 등의 행동을 했지만 조례가 발의되고 의결되기까지의 과정은 전적으로 '어른'들의 손에 달려 있었다.

의 핵심 제도이고 많은 시민이 손쉽게 정치의 참여할 수 있는 방법이다. 청소년이 선거에 참여할 수 있게 선거권과 피선거권 연령을 하향하는 것은 청소년 정치참여의 신호탄이 될 것이다.

I. 현행 선거권/피선거권 연령에 대한 검토

현행 선거권 부여 연령은 만19세이고, 피선거권은 국회의원 선거와 지방선거의 경우 만25세, 대통령은 (국내에 5년 이상 거주한) 만 40세의 국민에게 주어진다.³

이는 청소년을 배제하고 있고, 피선거권은 한술 더 떠서 20대 초반의 연령대마저 배제하고 있다. 이러한 제한은 모든 이들의 정치참여를 최대한 보장해야 한다는 민주주의 이념에도 부합하지 않는다.

1. 청소년의 성숙도와 판단능력에 대해서

선거권/피선거권 연령 제한을 몇 세로 정할 것인가의 논의에 청소년의 정치적 판단능력은 빠지지 않는다. 따라서 선거권/피선거권 연령을 하향 조정하지는 주장의 주된 반대 논거는 ‘청소년은 정치적 판단능력이 없다’이다. 그러나 청소년이면 판단능력이 없는 미성숙한 자이며, 단순히 연령이 정치적 판단능력을 판가름할 잣대가 될 수 있는 것인가?

성숙은 나이와 직결되는 것이 아니다. 나이가 많은 사람이라도 미성숙한 판단을 내릴 수 있으며, 나이가 적은 사람이라도 성숙한 판단을 내릴 수 있다. 성숙함(덜 미성숙함)과 미성숙함의 기준은 사람들마다 상황에 따라 충분히 달라질 수 있는 것이다. 가령, 청소년들은 교육이나 복지, 아르바이트 등의 문제에 대해 성인보다 더 성숙한 판단을 내릴 수 있다. 청소년이 미성숙해 판단능력이 없다는 주장은 대부분 편견에 기초한 것이다.⁴

선거권 연령 이하와 관련된 헌법재판소 판례를 살펴보면 ‘선거권 연령을 몇 세로 정할 것인가의 문제는 입법자가 그 나라의 역사, 전통과 문화, 국민의 의식수준, 교육적 요소, 미성년자의 신체적·정신적 자율성, 정치적 사회적 영향 등 여러 가지 사항을 종합하여 결정하게 된다.’고 나와 있다.

과연 과거에 비해 국민 대다수가 공교육을 받고, 정보에 손쉽게 빠르게 접근할 수 있게 변화한 현실을 생각하면 현행 선거권과 피선거권 연령 기준이 타당한가를 살펴보면 아니다.

또한 과연 선거라는 행위가 정말로 엄청나게 많은 지식을 요구하거나 일정 수준만큼의 성숙도를 요구할 만큼 어려운 행위인가도 재고해 보아야 한다. 마음에 드는 후보에게 표를 하나 던지는 것은 일정 수준의 성숙도가 필요하다기보다는 어느 정도의 사회화와 판단력을 요한다고 보는 것이 옳을 것이다.

3 「공직선거법」 제15조, 제16조.

4 헌법재판소 1997. 6. 26. 96헌마89 결정

2. 여러 기구의 권고

1) 유엔 아동권리위원회의 권고

UN에는 유엔아동권리위원회라는 한국, 북한을 비롯한 세계 193개국에 비준한 ‘유엔아동권리협약(UN-CRC)’에 따라 창설된 유엔 산하 국제기구가 있다. 유엔아동권리위원회는 5년마다 가입국의 18세 미만 아동·청소년의 인권 상황을 모니터링해 보고서를 발표하고 정책대안 등을 만들어 권고한다.

위원회의 1차 권고에는 한국정부가 가정, 학교, 사회생활에 대한 아동의 참여를 증진시켜야 한다는 견해가 언급되어 있다.⁵ 그럼에도 한국정부가 위와 같은 권고를 받아들이지 않자 위원회의 2차 보고서 최종견해(2003)서는 1차 보고서의 권고를 진지하게 받아들일 것을 촉구하며, 좀 더 세밀하게 권고 사항을 서술했다. 그 후, 한국정부가 제출한 3·4차 보고서를 검토한 후 발표한 유엔 아동권리위원회의 최종견해(2011)에서 아동권리위원회는 권고에 대한 한국 정부의 일부 노력을 환영하면서도, 아직 대부분의 권고 내용이 수용되고 있지 않다고 지적하면서, 이전의 권고 내용을 반복하였다.

선거권과 피선거권의 연령 하향 문제는 아동(청소년)의 사회 참여와 직결된 문제이다. 아동권리위원회의 권고 또한 선거권과 피선거권 연령 하향을 촉구하는 것이다.

2) 국가인권위원회의 의견표명

국가인권위원회는 올해 2월 15일 선거권 연령 하향을 검토하고, 정당 가입 연령을 선거권 연령과 분리하고 선거권 연령보다 더 낮추는 것을 검토하는 것이 바람직함을 국회의장에 의견표명 한 바 있다.

국가인권위원회의 의견표명 배경은 이러하다. ‘국민 대다수가 공교육 혜택을 받을 뿐 아니라 한국 사회가 쉽고 빠르게 정보를 얻을 수 있는 지식정보화 사회로 진입, 정치적 판단능력을 갖추었다고 여겨지는 나이가 낮아졌다’는 것이다. 또한 학생들에게 선거권을 주었을 경우 정치화 및 대입준비지장이 생겨 교육상 바람직하지 못하다는 우려에 ‘모든 만 19세 미만 청소년이 대학진학을 앞둔 것은 아니며, 선거에 필요한 정보를 얻고 투표하는데 지장을 줄 정도의 시간이 필요하지는 않다’고 입장을 밝혔다.

5 대한민국 1차 정부보고서에 대한 아동권리위원회의 최종견해(CRC/C/15/Add.51, 1996.2.13.) ‘26. 위원회는 한국정부가 가정, 학교, 사회생활에 대한 아동의 참여를 증진시킴과 동시에 그들이 기본적인 자유를 더욱 효과적으로 누릴 수 있도록 하기 위하여 더 큰 노력을 기울여야 한다고 생각한다. 이 기본적인 자유속에는 의견을 가질 자유와, 표현의 자유, 그리고 결사의 자유가 포함되는데, 이러한 권리들은 민주사회에서 반드시 필요한 권리들이며, 오로지 법률로써 정해진 바대로만 제한받는다.’

3. 국제적 추세

1) 선거권의 경우

2011년 기준 세계의 선거권 연령 현황표는 다음과 같다.

선거연령	나라(country)	개수(%)
16세	오스트리아(2007년 도입), 쿠바, 니카라과, 건지(2007년 도입, Guernsey, 영국왕실령), 맨 섬(2006년 도입, Isle of Man, 영국왕실령), 저지(2007년 도입, Jersey, 영국왕실령)	6개 (2.6%)
17세	인도네시아(혼인시엔 나이 무관), 북한, 수단, 동티모르	4개 (1.7%)
18세	아프가니스탄, 알바니아, 알제리아, 아메리칸 사모아(American Samoa, 미국령), 안도라, 앙골라, 앙골라(영국 자치령), 안티가 바부다(Antigua and Barbuda), 아르헨티나(18~70세는 의무투표, 2012년에 16세로 하향하여 2013년부터 적용), 아루바(네덜란드령), 호주(의무투표), 아제르바이잔, 바나마, 방글라데시, 바바도스, 벨라루스, 벨기에(의무투표), 벨리즈(Belize), 베닌, 버뮤다(Bermuda, 영국자치령) 부탄, 볼리비아, 보스니아 헤르체고비나(고용된 경우라면 16세부터 가능), 보츠와나, 브라질(18세~70세는 의무투표, 본인이 원하는 경우 16~17세 또는 70세 이상도 가능), 영국령 버진 아일랜드(British Virgin Islands), 브루나이, 불가리아, 부르키나파소, 버마, 부룬디, 캄보디아, 캐나다, 카부 베르디(Cape Verde), 케이맨 제도(Cayman Islands, 영국자치령), 중앙아프리카공화국, 차드공화국(Chad), 칠레, 중국, 크리스마스 제도(Christmas Island, 호주 해외영토), 코코스 제도(Cocos (Keeling) Islands, 호주 해외영토), 콜롬비아, 코모로연방(Comoros), 콩고민주공화국, 콩고공화국, 쿡 제도(Cook Islands, 뉴질랜드제휴국가), 코스타리카, 코트디부아르(Cote d'Ivoire), 크로아티아, 쿠라사오(Curacao, 네덜란드령), 사이프러스, 체코, 덴마크, 지부티, 도미니카 연방, 도미니카 공화국(의무투표, 혼인시엔은 나이에 상관없이 가능), 에콰도르(18~65세 의무투표, 16세나 여타 선거권이 있는 자는 선택적), 이집트(의무투표), 엘살바도르, 적도 기니(Equatorial Guinea), 에리트레아(Eritrea), 에스토니아, 포클랜드 제도(Falkland Islands(Islas Malvinas), 영국자치령), 페로 제도(Faroe Islands), 핀란드, 프랑스, 프랑스령 폴리네시아(French Polynesia, 프랑스 해외영토-해외공동체), 가봉, 감비아 공화국, 그루지야, 독일, 가나, 지브롤터(Gibraltar, 영국자치령), 그리스(의무투표), 그린란드, 그레나다, 괌(미국령), 과테말라, 기니아, 기니비사우 공화국, 가이아나 공동 공화국, 홍콩(중국 특별행정구), 헝가리, 아이슬란드, 인도, 이란, 이라크, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 자메이카, 요르단, 카자흐스탄, 케냐, 키리바시 공화국, 코소보, 키르기스스탄, 라오스, 라트비아, 레소토왕국(Lesotho), 리베리아, 리히텐슈타인공국(Liechtenstein), 리투아니아, 룩셈부르크(의무투표), 마카오(중국 특별행정구), 마케도니아, 마다가스카르, 말라위, 몰디브, 말리, 몰타공화국, 마셜제도 공화국(Marshall Islands), 모리타니공화국(Mauritania), 모리셔스공화국(Mauritius), 멕시코, 미크로네시아연방(Micronesia Federated States of, 미국 제휴국가), 몰도바, 모나코, 몽골리아, 몬테네그로공화국(Montenegro), 몬트세랫(Montserrat, 영국자치령), 모로코, 모잠비크, 나미비아, 네팔, 네덜란드, 뉴칼레도니아, 뉴질랜드, 니제르공화국, 나이지리아, 니우에(Niue, 뉴질랜드 제휴 국가), 노퍽섬(Norfolk Island, 호주자치령) 북마리아나 제도(Northern Mariana Islands, 미국자치령), 노르웨이, 파키스탄, 팔라우(미국 제휴국가), 파나마(의무투표), 파푸아뉴기니, 파라과이(75세 이하는 의무투표), 페루(70세 이하는 의무투표), 필리핀, 핏케언제도(Pitcairn Islands, 영국자치령), 폴란드, 포르투갈, 푸에르토리코(미국자치령), 카타르, 루마니아, 러시아, 르완다, 생바르텔레미(Saint Barthelemy, 프랑스 해외영토-해외공동체), 세인트헬레나 어센션 트리스탄다쿠냐(Saint Helena Ascension and Tristan da Cunha, 영국자치령), 세인트키츠 네비스(Saint Kitts and Nevis), 세인트루시아(Saint Lucia), 세인트마틴(Saint Martin, 프랑스 해외영토-해외공동체), 생피에르앤드미quelon(Saint Pierre and Miquelon, 프랑스 해외영토-해외공동체), 세인트빈센트 그레나딘(Saint Vincent and the Grenadines), 산마리노공화국(San Marino), 상투메프린시페(Sao Tome and Principe), 세네갈, 세르비아, 세이셸공화국(Seychelles), 시에라레온, 신티마르텐(Sint Maarten, 네덜란드령), 슬로바키아, 슬로베니아(고용된 경우엔 16세부터 가능), 소말리아, 남아프리카, 스페인, 스리랑카, 수리남, 스와질랜드, 스웨덴, 스위스, 시리아, 타지키스탄, 탄자니아, 태국(의무투표), 토고, 트리니다드토바고(Trinidad and Tobago), 튀니지, 터키, 투르크메니스탄공화국(Turkmenistan), 터크스 케이커스 제도(Turks and Caicos Islands, 영국자치령), 투발루, 우간다, 우크라이나, 영국, 미국, 우루과이(의무투표), 우즈베키스탄, 바누아투(Vanuatu), 바레인(2011년에 18세로 하향, 2014년부터 적용), 베네주엘라, 베트남, 버진제도(Virgin Islands, 미국령), 월리스푸투나(Wallis and Futuna, 프랑스 해외영토-해외공동체), 예멘, 잠비아, 짐바브웨	205개 (88.4%)
19세	한국	1개 (0.4%)

20세	아르메니아, 카메룬, 일본, 나우루(Nauru, 의무투표), 대만	5개 (2.2%)
21세	피지, 쿠웨이트, 레바논(모든 남성은 의무투표, 여성은 초등교육 이수 이상 자만 가능), 말레이시아, 오만, 사모아, 사우디아라비아(남성만 가능), 싱가포르(의무투표), 솔로몬제도, 토켈라우(Tokelau, 뉴질랜드령), 통가왕국	11개 (4.7%)
총		232개

*세계의 선거연령 현황(2011년 기준). 자료: CIA, the World Factbook 등의 자료 재구성

2011년 기준으로 232국 중 92.7% 정도(215국)가 18세 이하를 선거연령 하한으로 정하고 있고, 현재 OECD(경제협력개발기구) 34개 회원국 중에서는 일본(20세 이상)과 우리나라를 제외한 32개국(미국, 캐나다, 프랑스, 독일, 영국, 이탈리아, 스페인, 그리스, 포르투갈, 아일랜드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 슬로베니아, 크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 보스니아 헤르체고비나, 루마니아, 불가리아, 터키, 그리스, 포르투갈, 아일랜드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아, 슬로베니아, 크로아티아, 세르비아, 몬테네그로, 보스니아 헤르체고비나, 루마니아, 불가리아, 터키)이 18세 이하로 선거권 연령을 정하고 있다. 그런데 일본은 2010. 5. 시행된 「국민투표법」에서 18세 이상자에게 국민투표권을 부여하였고 이에 맞추어 선거권 연령을 18세로 하향하도록 현재 「공직선거법」 등 관련법 개정 작업을 진행 중이다. 아르헨티나는 2012년 선거권 연령을 18세에서 16세로 하향하였고(2013년부터 적용), 현행 선거권 하한연령이 18세인 미국, 유럽 등에서도 이를 16세로 하향하는 논의들이 지속적으로 전개되는 등 전세계적으로 선거권 연령을 하향시켜 가는 것이 추세이다.

또한 원칙적으로 선거권 연령이 18세인 나라들도 16세에서 18세인 국민에게는 원한다면 투표를 할 수 있게 하거나(브라질, 에콰도르), 혼인했거나 노동을 하는 경우 18세보다 이른 나이에 투표를 할 수 있는(슬로베니아, 도미니카 공화국, 보스니아 헤르체고비나) 국가도 있다.

2) 피선거권의 경우

피선거권은 선거권보다 연령 요건이 조금 까다롭다. 피선거권 연령에 대해서는 선거권 연령과 상원, 하원의원 피선거권 연령이 일치하는 경우가 있고(호주), 하원의원 피선거권 연령이 선거권과 동일하거나 상원의원 피선거권 연령보다 낮은 경우가 있다. 하지만 대다수 국가들이 한국보다 피선거권 연령이 낮은 점과, 선거가 아닌 피선거(공직선출)는 당의 후보공천과정이 선거에 출마하기 힘들 정도의 미성숙한 후보자를 공천하지 않을 것이며, 선거 과정 자체에서도 후보자가 유권자들에게 매력적이지 않다면 당선되지 않는다는 자연스러운 사실을 고려해 볼 때 피선거권 연령을 선거권 연령에 합치시켜도 아무런 문제가 없을 것이다.

주요국 피선거권 부여연령 (표 출처: 국회입법조사처)

		상원 또는 하원	지방의회
미	국	상원: 30세 하원: 25세	명문 규정은 없으나 대개 25세
영	국	21세	21세

일본	중의원: 25세 참의원: 30세	도·도·부·현 의회의원: 25세 도·도·부·현 지사: 30세 시·정·촌 의회의원 및 장: 25세
독일	하원(Bundestag): 18세	광역의회(Landtag): 18세(Bayern주와 Hessen주는 21세) 기초의회(Gemeinderat): 18세
오스트리아	하원(Nationalrat): 18세	광역의회: 18세 기초의회: 18세
슬로바키아	21세	18세 (시장후보의 경우 피선거연령은 25세)
벨기에	상원: 21세 하원: 21세	18세
프랑스	상원: 30세 하원: 23세	광역의회: 18세 기초의회: 18세
스웨덴	하원: 18세	광역의회: 18세 기초의회: 18세
러시아	상원: 30세(임명) 하원: 21세	모스크바시: 21세 연해주지사: 30세
필리핀	상원: 35세 하원: 25세	주지사·부지사·주의원: 23세 시장·부지사: 21세 시의회·읍의회: 18세 동장·동의회: 18세
호주	상원: 18세 하원: 18세	주마다 상이함

4. 다른 법률과의 일관성

한국의 연령기준이 있는 법률을 살펴보면 18세가 되면 군대에 입대할 수 있고, 도덕상 또는 보건상 유해·위험한 사업에 사용하지 못하는 연령을 18세 미만으로 규정하고(「근로기준법」 제65조), 이들에 대한 야간근로와 휴일근로 제한(제70조)이나 갱내근로 금지(제72조) 등을 명시하고, 「직업안정법」 제21조의3은 직업소개 제한 등의 대상을 18세 미만으로 규정하고 있다. 그밖에도 18세가 되면 남녀 모두가 혼인을 할 수 있으며, 운전면허 또한 18세에 딸 수 있다. 유언이 실제로 효력을 갖게 되는 나이와 주민등록증 발급 나이는 17세이다.

만약 19세 미만의 나이가 판단력이 없다면, 18세도 군대에 갈 수 있다는, 혼인할 수 있다는 위 법령은 무엇인가. 현행 법령상에서도 19세 이상의 자만이 위와는 구별되는, 독자적인 인지능력과 판단능력을 갖추고 있다 보기는 어렵다.

II. 청소년이 본 선거권/피선거권 연령 하향 조정의 필요성

1. ‘어른’ 들의 힘으로 만들어야만 했던 학생인권조례

“우리 아이들을 위해 차별 없는 학교 만들기 위해 잠깐만 서명 부탁드립니다.”

2011년 서울학생인권조례 주민발의 운동 당시 청소년활동가들이 거리 서명을 받기 위해 목이 터져라 외친 구호였다. 어른들에게 ‘우리 아이들’ 을 위해서라며 서명을 부탁했다. 그렇게 모인 서명지가 10만여 장이었다.

학생인권조례가 제정되기 전, 학교에서 학생들의 현실이란 말 그대로 참혹했다. 머리카락에서부터 양말 색깔까지 규제하는 규정으로 학생들은 끝없이 자기검열을 해야 했다. 성적이 낮다는 이유로, 수업시간에 집중을 하지 않았다는 이유 등 다양한 이유로 체벌을 받았고, 등교해서부터 하교하기까지 어느 순간이라도 인간다운 대접을 받기가 힘들었다.

학교를 인간이 인간답게 배울 수 있는 환경으로 만들기 위해 학생인권조례 주민발의 운동을 시작했다. 주민발의 청구를 위해서는 서울시민 1%의 서명지가 필요했다. (물론 여기서 서울시민의 1%는 서울시 유권자의 1%이다. 청소년은 시민으로도 취급을 받지 못한다는 단적인 예가 아닐까.) 누구보다 절실히 학생인권조례를 필요로 하는 것은 학교에서 인권침해를 당하는 학생이지만, 서명을 받기 위해서는 거리로 나가서 어른들에게 서명을 받을 수밖에 없었다. 학생인권조례 주민발의의 성사 여부가 오로지 어른들에게 달린 것이다.

여차저차 힘겹게 서명을 받아 주민발의를 성사시켰지만, 서울시의회에서 학생인권조례의 차별금지 조항이 수정 당할 위기에 처했다. 차별금지 조항을 수정하지 말라고 차가운 서울시의회 의원회관 바닥에서 농성을 벌였다. 학생인권조례에 찬성하는 의원들도 계셨지만 차가운 냉소를 보내는 의원들도 있었다. 그들은 청소년의 주체성과 인격을 무시하는 발언을 서슴지 않았음에도 표로 심판한다는 말을 할 수도 없었다. 그저 휴대폰으로 ‘아이들을 위해서라도 학생인권조례 원안통과 부탁드립니다.’ 라는 메시지를 보낼 수밖에 없었다.

어른들에게 의지해야 했던 학생인권조례 제정과정은 힘겨웠다. 청소년들에게도 투표권이 보장된다면 주민발의에 참여할 수도, 표로써 의견을 제시하고 참여할 수도 있었을 것이다. 서울시의회 의원들 또한 청소년을 의식했을 것이다. 그렇기에 선거권과 피선거권 연령 하향은 절실하다.

2. 청소년은 ‘대상’ 으로만 존재했던 무상급식 논란

2011년 서울시를 뜨겁게 달구었던 핫이슈가 하나 있었다. 바로 무상급식 논란이다. 무상급식이 학교에 다니

는 청소년의 생존권과 관련한 청소년과 매우 밀접한 의제임에도 불구하고 정작 정책 수립 과정에서 주민투표 과정에서까지 청소년의 목소리는 없었다.

급식을 받는 당사자는 학교에 다니는 청소년이다. 급식을 무상으로 모두에게 지원하느냐 선별적으로만 지원하느냐에 대해서는 무엇보다도 청소년의 의견이 중요하지만 청소년은 무상급식 주민투표 청구 과정에서 서명할 수 없었고 주민투표에서도 표를 던질 수 없었다. 무상급식이 옳은지 그른지는 이견이 갈릴 수는 있겠으나 중요한 것은 정책에 직접적으로 영향을 받는 당사자인 청소년이 정책 수립과 주민투표 과정에서 아무런 목소리를 낼 수 없었다는 것이다.



주민투표 당시의 구호도 ‘우리 아이들에게 평등한 밥을 먹이자’ 와 같은 어른들의 시혜적 관점이었다. 무상급식은 청소년이 복지를 받을 권리로 접근해야 하지만 철저히 어른들의 이해관계에 따라 흘러갔다. 무상급식 찬성 측과 반대 측 모두 ‘눈치밥’ 을 운운하며 각자의 논리를 펼쳐갔지만 정작 그 속에서 청소년의 목소리는 없었다. 청소년은 그저 대상으로서만 존재했기 때문이다.

만약 청소년에게 투표권이 있었다면 무상급식 논란이 당시와 같은 양상으로 흘러갈 수 있었을까? 청소년에게 투표권이, 정치적 권리가 있었다면 무상급식의 초점이 ‘우리 아이들에게 평등한 밥을’ 따위의 어른들의 시혜적 구호가 아닌 학교에 다니는 청소년의 사회권, 생존권이라는 청소년의 입장에 맞춰졌을 것이다.

어쨌든 지금 무상급식은 시행되었지만, 문제는 청소년의 인권 문제가 청소년이 아닌 성인들에게 달려 그것이 당연한 인권 보장으로서가 아닌 제삼자의 연민과 시혜로서 정책이 수립되었다는 점이다. 청소년 자신이 자신의 문제에 대해 적극적으로 의견을 내고 그 문제를 주도해 가기 위해서 선거권과 피선거권 연령 하향은 필요하다.

3. 섯다운제, 이것이 정녕 청소년을 위한 정책?

수많은 청소년 정책 가운데서 제일 욕을 많이 먹는 청소년 정책을 꼽자면 아마도 섯다운제가 아닐까 싶다. 밤 12시부터 아침 6시까지 만 16세 미만 청소년의 게임 이용을 금지하는 섯다운제는 청소년의 게임 중독을 막겠다고 만들어졌지만, 전혀 효과가 없었을 뿐더러 청소년의 행복추구권과 자기결정권을 침해하기까지 하는 인권 침해적인, 위헌적 소지가 매우 다분한 제도이다.

게임으로부터 청소년의 수면권을 보장하겠다는 섯다운제의 비합리성에 대해서는 두말하면 입이 아프므로 굳이 이 글에서는 따지지 않겠다. 무엇보다도, 섯다운제의 문제점은 청소년에 대한 잘못된 시각으로부터 비롯되

었다. 섯다운제는 청소년을 규제으로써 보호해야 한다는 보호주의적 관점의 산물이다. 청소년이 정책 결정 과정에 참여하지 못해 생기는, 제3자의 잘못된 관점에서의 일방적 정책 수립의 문제점이 섯다운제로 드러난 것이라 할 수 있다.

섯다운제가 아니더라도 청소년이 없는 제3자의 일방적 정책 수립의 문제점은 다른 청소년 정책에서도 여실히 드러난다. 섯다운제만큼 청소년의 기본권을 침해하는 정책은 아닐지라도 비효율적인, 성과가 없는 정책이 만들어지고 있다.

제 4차 청소년정책기본계획(2008~2012) - 영역별 세부추진과제

영역	분야	세부추진과제
1. 청소년 사회적 역량 강화	1) 청소년 활동, 성취 지원	- 성과지향적인 다양한 청소년활동 기회 확대 - 청소년 자원봉사 활동과 동아리 활성화 - 청소년 활동 지원 인프라 보강 - 청소년활동의 사회적 신뢰 구축
	2) 청소년참여와 직업역량 개발	- 청소년 참여 여건 조성 및 확대 - 청소년 시민의식과 공동체 의식 함양 - 청소년의 다양한 진로개발 지원
	3) 다문화 · 글로벌역량 함양	- 다문화 이해 증진 및 지원 - 청소년 글로벌 역량 강화
2. 청소년 인권과 복지 증진	1) 청소년인권 및 건강 · 안전 증진	- 가정 · 학교 · 지역사회에서의 청소년 인권 강화 - 청소년 건강과 안전 증진
	2) 어려운 청소년 복지지원 강화	- 어려운 청소년 생활 및 자립 지원 - 어려운 청소년 교육 · 문화 지원
	3) 위기청소년 사회통합지원	- 위기청소년 자립지원 강화 - 위기청소년 지원체계 보강 - 예방적 · 회복적 보호 지원
3. 청소년 친화적 환경 조성	1) 청소년 건전생활환경 마련	- 청소년 친화적 지역사회 생활환경 조성 - 음주 · 흡연 등 청소년 유해약물 규제 강화 - 청소년 유해환경 제도 정비
	2) 청소년 유익 매체환경 조성	- 청소년 유익매체 환경조성 지원 - 청소년 매체환경 유해성 규제 강화 - 청소년 사이버 역기능 피해 예방 · 재활 지원 - 청소년 미디어교육 및 매체활용 능력제고
	3) 청소년 성보호 강화	- 청소년 성보호 체계 정비

청소년 관련 정책 계획은 언제나 ‘자기 주도적인 청소년’ , ‘청소년 참여의 확대’ 를 이야기하지만 그러한 모토의 정책들은 참여위원회나 모의국회 식의 껍데기로만 남는다는 사실은 청소년들이 제일 잘 알 것이다. ‘청소년의 인권’ , ‘다양한 여가 프로그램’ 을 이야기하지만, 여전히 청소년은 과중한 학습에 시달리고 있고 정작 청소년도 ‘놀토’ 에 어떤 여가 프로그램이 있는지 모른다.

청소년과 관련한 정책에는 유독 실효성 없는 껍데기뿐인 정책과 청소년을 보호주의적인 측면에서만 바라보아 도리어 청소년을 억압하는 규제 일변도의 안 하느니만 못한 정책이 판을 친다. 실효성 없는 정책에 세금을 낭비하지 않기 위해서라도, 청소년이 정책 수립 과정에 참여할 수 있게 하는 선거권과 피선거권 연령 하향 조정은 필요하다.

4. 청소년 위한 정책 없는 선거

〈2012년 대선에서 청소년이 원하는 교육정책 설문조사〉

주 관 청소년인권행동 아수나로

대 상 전국 만 19세 미만 청소년

방 법 구글독스 설문조사 폼을 이용한 인터넷 설문조사, 복수응답

참 여 자 총 18,946명

〈조사 결과〉

① 학생인권 및 학생 참여 보장: 두발자유, 체벌금지, 참여할 권리, 수업 선택권 등 학생인권 보장을 위한 법률 제정. 학생회, 동아리 등의 활동에 대한 지원을 늘리고 활성화될 수 있도록 보장
- 17507표

② 그린마일리지제도(상벌점제) 폐지: 그린마일리지(상벌점제)를 폐지하고 점수를 매기는 방식이 아닌 다른 방식의 교육 방법 적용
- 9264표

⑤ 일제고사 폐지: 지역간, 학교간의 경쟁을 유발하는 일제고사(국가수준 학업성취도평가)를 폐지
- 11210표

⑦ 입시폐지 대학평준화: 대학수능시험을 폐지하고 대학을 평준화하여 상대평가가 아닌 절대평가를 통해 일정 수준 이상일 경우 대학에 진학할 수 있고, 성적에 따라 대학이 서열화되지 않고 경쟁이 완화되도록 대학 입시 체제 개편
- 10748표

⑩ 수업시수 축소 및 의무교과 재편성: 한 학년당 법정 수업시수를 축소하여 수업시간을 줄이고 의무적으로 이수하여야 하는 교과목을 줄여, 지금의 입시 중심 교과목을 학생들의 선택권이 보장되는 방향으로 새롭게 개편
- 13783표

※ 설문 문항 열 문항 중 가장 많은 득표를 받은 다섯 문항을 재구성함.

위 자료는 작년, 청소년인권행동 아수나로에서 실시한 <2012 대선에서 청소년이 원하는 교육정책 설문 조사>이다.

대선 당시 박근혜 후보의 교육 관련 공약으로는 ▲시험없는 자유학기제 도입 ▲2014년 까지 반값등록금 실현 ▲선행학습 금지, 공교육정상화 유도 ▲자기주도적 학습 교과서 개편 ▲초등학교 밤 10시까지 온종일학교 운영이 있었고, 문재인 후보의 교육 관련 공약으로는 ▲공정한 교육의 출발선(무상보육, 학급당 학생수 축소 등) ▲소수의 혁신 학교 전국으로 확산 ▲(가칭)아동교육복지기본법 제정 ▲대통령 직속 힐링교육위원회(국민제안 사항)설치 ▲쉽표가 있는 교육-행복한 중2 프로젝트(중2때 정규교과 과정을 중단하고 진로교육 위주로) ▲외국어고, 국제고, 자사고 등을 일반고로 전환 ▲고등학교 무상교육과 함께 점진적으로 고교학점제를 정착, ▲대학 입시제도 개선(간소화)가 있었다.

청소년들이 원하는 교육정책은 학생인권 보장과 과도한 학습부담 감소인 것을 설문조사를 통해서도 알 수 있다. 반면 실제 대선 당시 후보들의 공약에는 위와 같은 청소년의 의견이 제대로 반영되지 않았다. 입시교육의 부담을 완화한다지만 근본적인 문제인 대학 서열화는 건들지 않았다. 또한 가장 많은 청소년이 원했던 학생인권 및 학생참여 보장에 관한 내용은 공약에 없었다. 아울러 교육공약이 아닌 청소년공약은 박근혜와 문재인 두 후보에게는 아예 공약집에 실리지도 않았다. 청소년 관련 공약은 보육 혹은 복지 관련 공약에 몇 줄 들어가 있을 뿐이었다.

청소년이 바라는 정책에 대한 의견이 후보들에게 반영되지 않고 청소년정책이 공약에 실리지 않는 이유는 간단하다. 청소년은 표가 없기 때문이다. 사실 교육공약도 청소년을 의식한, 청소년을 위한 공약으로 보기는 어렵다. 표가 있는 학부모와 교사, 기타 교육관계자를 겨냥한 공약이다. 선거권 연령 하향으로 정치인들이 청소년을 의식할 수 있게, 피선거권 연령 하향으로 청소년이 직접 정치에 뛰어들어 청소년의 목소리를 대변할 수 있게 해야 한다.

선거권/피선거권 연령 하향 조정은 청소년 인권 보장의 초석

근대 이후로 국가들은 인권이라는 보편적인 당위를 제도로써 실현하기 위해 법체계 안의 시민권의 형태로 인권을 보장했다. 결국 인권이라는 추상적인 권리는 국가 안에서 제도로써 실현된다. 어떤 사람이 인권을 침해당하지만 그것을 제도로 구체화할 시민권이 없다면 인권은 그저 추상적인 당위로써밖에 존재할 수 없는 것이다.

결국 인권은 시민권이라는 제도로써, 정치를 통해서 이루어진다. 그렇기에 정치적 권리가 없는 자들은 인권을 권리로써 주장할 수 없고 시혜로 받아들일 수밖에 없다. 청소년 또한 그러하다. 대표적인 예로 2011년 서울특별시 무상급식 주민투표 사례와 서울학생인권조례 주민발의 제정운동 사례를 들 수 있을 것이다.

정치적 권리는 인권을 보장받을 권리라 볼 수 있다. 역사적으로 인권을 보장받지 못했던 인간들의 인권은 그 당사자가 정치적 투쟁으로 쟁취하였다. 여성이 그래왔고, 흑인 또한 그래왔다. 장애인차별금지법도 장애인 당사자의 투쟁으로써 이루어냈고, 노동법 또한 노동자 당사자의 투쟁으로써 이루어 낸 것이다.⁶ 그렇기에 선거권과 피선거권 연령 하향은 정치적 권리의, 청소년의 인권을 보장받을 초석이다.

III. 선거권/피선거권 연령 하향 조정의 방향: 얼마나 낮출 것인가?

선거권/피선거권 연령 하향의 문제에는 ‘얼마나 내려야 하는 것인가’의 문제가 남는다. 모든 이에게 정치참여를 보장해야 하는 것이 원칙이지만, 선거라는 형식화된 제도에서 연령 제한을 폐지하기란 사실 상 쉽지 않을 것이다. 그러므로 선거권/피선거권 연령은 최대한 많은 이에게 선거참여를 보장할 수 있게 점진적으로 하향 조정해야 할 것이다.

대통령선거, 국회의원 총선거의 경우

우선은 선거권 연령을 18세로 낮추고, 피선거권 연령도 선거권과 합치시키는 것이 기존 사회가 받아들 이기에 덜 부담스러우리라 생각된다. 하지만 18세는 생일이 지나지 않은 18세의 청소년이 선거에 참여할 수 없기에 점진적으로 중학생 연령까지 포괄하는 15세~16세까지가 바람직하다. (브라질과 같은 국가처럼 그 아래 연령에 대해서는 원하는 사람에게 투표권을 주는 방안을 생각해 볼 수도 있다.) 하지만 사회의 구조와 양상이란 변화하기 마련이므로 그때 가서는 더 낮추는 것을 검토할 수도 있겠다.

지방선거의 경우

지방자치는 중앙정부와는 다르게 주민들에게 체감되는 수준이 좀 더 직접적이기 때문에 될 수 있다면 연령을 더 낮추는 것이 바람직할 것이다. 지방선거의 연령을 더 낮춘다면 고등학생 연령의 참여를 보장할 수 있는 만16세 정도가 괜찮지 않을까 싶다.

아르헨티나는 2013년부터 선거권 연령이 16세로 낮춰지고, 호주나 쿠바는 이미 16세부터 선거권을 주고 있다. 영국도 16세로 선거권 연령을 낮추는 방안이 현재 논의중이다.⁷

독일과 같은 여러 유럽 국가들은 선거권 연령은 18세지만 지방선거 연령제한을 더 낮게 두고 있기도 하다. 심리학자들은 인간이 12세가 되면 사고나 인지능력이 대부분 성인수준과 유사하다고 말한다.

6 대한민국은 단일 노동법이 존재하지는 않지만 근로기준법, 고용보험법, 최저임금법 등을 노동법으로 보았다.

7 김영지(2004) 청소년과 정치참여 - 영국의 청소년 선거권 관련 동향 -

맺음말: 선거권/피선거권 그 너머를 바라보며

선거권/피선거권 연령 하향은 청소년의 정치적 권리 보장의 첫걸음이 될 것이다. 하지만 청소년의 정치적 권리가 선거라는 제도에 묻혀서는 안 된다. 선거라는 형식적인 제도 아래에서는 어쩔 수 없이 청소년의 사회화 수준이라거나 인지 능력과 같은 기준으로 연령 제한을 둘 수밖에 없기 때문이다. 어쩔 수 없이 배제되는 사람은 생기기 마련이다.

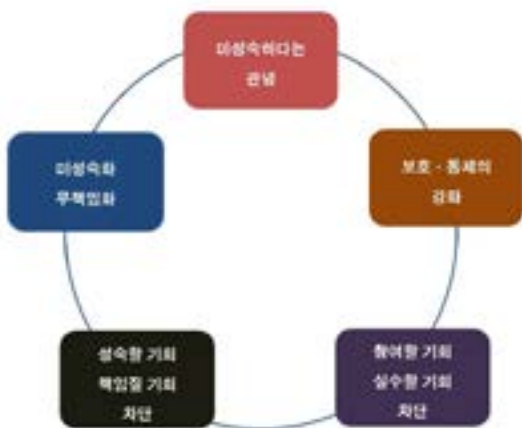
그렇기에 청소년의 정치적 권리에서 선거권과 피선거권도 물론 중요하지만 패러다임의 전환이 필요하다. 정치적 권리를 선거권과 피선거권과 같이 ‘어떠한 연령부터 허용하겠느냐’가 아닌, ‘어떻게 하면 모두의 권리를 보장할 수 있을까’로. 어쩔 수 없이 연령 제한이 두어져 누군가는 배제될 수밖에 없는 제도인 선거권과 피선거권 그 너머를 보아야 하는 이유이다.

보다 실질적으로 청소년의 정치적 권리가 보장될 방안은 여러 가지가 있을 것이다. 청소년의회와 같은 기구도 그 중 하나일 것이고, 최근 각 지역의 청소년 관련 인권조례에 의거하여 설치된 참여위원회도 좋은 대안이 될 수 있으리라 생각한다. 선거권과 피선거권을 넘어서, 보다 실질적으로, 직접적으로 청소년의 정치적 권리를 보장할 방법을 고민해야 한다.

청소년의 정치적 권리 확보의 필요성

조영선 (전국교직원노동조합 학생인권국장)

한국 사회에 청소년 ‘에 대한’ 이야기는 차고 넘친다. 그러나 청소년 ‘의’ 이야기를 찾아보기는 쉽지 않다. 청소년의 행동을 분석하는 것도, 청소년에게 이런 게 필요하다고 요구하는 사람도 대부분은 어른들이다. 청소년은 말하는 사람이 아닌 일단 들어야 할 사람으로 여겨진다. 청소년이 자신의 요구를 직접 말하면 이런 대답을 듣게 된다. “나이도 어린 것이, 싸가지 없게 무슨 말대꾸야?” 청소년들이 자신의 목소리를 스스로 낼 수 있는 사회적 조건이 형성되어 있지 않다는 것, 그리하여 자신이 겪고 있는 고통에서 벗어날 수 있는 다양한 경로를 사회적으로 협상할 수 없다는 것, 이 자체가 청소년들이 자살이라고 하는 극단적 선택을 하게 되는 근본적 원인은 아닐까? 자기 스스로를 설명할 수 있는 언어를 상실한 청소년들은 점점 더 입을 닫게 되고, 그럴수록 청소년의 선택은 이유 없는 또는 가벼운 충동으로 해석되어버린다.



원래 미성숙한 것이 아니라, 점점 더 미성숙해지는 것!

“여자에겐 긴 머리와 짧은 정신이 있다.”

“여자 가운데 가장 지혜로운 사람은 바보 가운데 가장 대단한 바보다.”

“여자는 결코 책임지지 않는다.”

- 세계 여성 속담 사전

위의 속담들에는 여성들에 대한 전통적인 편견이 배어 있다. 요즘 이런 말을 누군가 대놓고 한다면, 사람들 사이에 어떤 반응이 일어날까? 일단은 여성들의 엄청난 반발을 살 테고, 여성들을 무시하고 차별하는 사람으로 지적받을 것이다. ‘청소년은 여성의 또 다른 이름이다.’ 라는 말이 있다. 과거 여성에게 덧씌워졌던 이미지가 고스란히 청소년들에게 옮겨갔다는 것을 의미한다. 100여 년 전만에도 여성에게는 선거권도 피선거권도 없었다. 그 이유는 여성들은 남성들보다 지능이 낮고, 미성숙하며, 사회활동에 적합하지 않다는 것이었다. 지금의 청소년들이 어른들과 대비되어 주로 듣게 되는 말들과 유사하다.

나이가 어리다고 해서 본디 미성숙한 것은 아니다. 성숙은 나이에 비례하지 않고 성숙할 기회에 비례하는 법이다. 학교나 지역 사회에서의 청소년의 참여가 많은 나라일수록 청소년에 대한 차별과 편견이 적다. 청소년이 미성숙하다는 이유로 참여할 기회, 실수할 기회가 차단될수록 그만큼 청소년들은 성숙할 기

회, 책임질 기회를 잃게 된다. 이런 악순환의 결과로 청소년들이 이 사회에서 실제 미성숙한 위치에 있다 하더라도, 그럴수록 더욱 자신의 권리를 주장하고 행동할 수 있는 여건을 많이 만나야 한다. 완벽한 인간은 어디에도 없다. 누구나 죽을 때까지 성장하는 과정 중에 있는 것이고, 다양한 경험 속에 스스로 삶의 지혜를 터득할 수 있어야 점차 성숙한 인간으로 자랄 수 있는 것이다. <인권 교문을 넘다>

학생인권 vs 교권의 잘못된 프레임을 해결하기 위해서

학교에 학생인권의 바람이 불자 아이들이 대든다는 볼멘 소리들이 많이 있다. 체벌이 없어지자 아이들이 교사의 말을 듣지 않고, 말대꾸를 하고 대들고 폭언, 폭행까지 한다는 것이다. 우선 아이들은 왜 그런 행동을 할까? 솔직히 아이들은 어떤 의견에 대한 반대를 할 때 논리적으로 자신의 뜻을 펼치는 훈련을 받은 적이 없다. 왜냐하면, 늘 뭔가 명령에 따르고, 지시를 받는 존재였기 때문이다. 뭔가 말을 하면 “머리에 피도 안마른 것이” 라는 말과 체벌을 당하기 일쑤였다. 그러다 보니, 자신의 의견에 논리적인 근거를 대고, 나의 행동에도 논리를 가지고 생각해볼 기회가 없었던 것이다. 그렇다면 이런 훈련은 어떻게 가능할까? 바로 청소년이 정치를 참여하면서 가능해진다. 사실 정치라는 것이 개인적인 불만을 여론을 불러일으켜 집단화하고 그것을 세력화하는 과정이다. 지금 아이들이 재미없는 수업에 대해 교사 개인에 대한 공격으로 일관한다면 정치적 권리가 생긴다음에는 재미없는 수업으로 진행될 수밖에 없는 구조-입시 교육, 열악한 교육여건, 교사 학생의 관계변화, 배움에 대한 주체로서의 권한 등을 정치적으로 의제화 할 수 있을 것이기 때문이다. 그러면 교사 개인에 대한 공격도 줄어들고 오히려 교사와 동지적 관계가 될 수도 있다. 예를 들면, 이런 것이다. “옛날에는 선생님이 무능하고 성의가 없어서 이런 수업을 하는 줄 알았어요. 그런데 선생님을 억압하는 이런 문제들이 있었군요. 선생님도 좋은 수업을 할 수 있게 저희가 싸우겠습니다. 선생님도 도와주세요.” 청소년의 정치적 권리를 지지한다.

어찌말하면 정치적 권리는 서로 이익이 대립하는 관계 속에서 타협하는 방법을 배우는 권리 일 수 있기 때문이다. 사실 아이들이 교사에게 욕을 하기 전에 정치적 권리에 대해 교육받기 시작했다면 우아한 말투로 정치적 압력을 받을망정 쌍욕을 듣지는 않았을 것이기 때문이다.

그리고 학생들이 정치를 하기 시작한다면 그야말로 탄압할 시간이 없을 것이다. 아수나로 활동가들은 학교를 안가도 너무 바쁘다. 활발한 정치 활동(토론회, 서명받기, 시위 등)을 하고 있기 때문이다. 학교에 있는 아이들이 자신들의 권리를 찾기 위해 정치를 한다면 어른들로부터 무시당하기 일쑤인 정치적이면서도 반정치적인 행동(수업시간에 태업하기, 약한 사람 괴롭히기 등)을 하지 않을 것이다.

학교 폭력에 대한 방관을 해결하기 위해서

아이들은 왜 신고하지 않을까? 학교생활에서 학생들은 대부분 나서지 말 것을 주문받는다. 선생님이 지

시하지 않았는데 하는 행동은 대부분 제지받기 일쑤이다. 그래서 화장실을 갈 때도(화장실 다녀와도 돼요?), 펜을 고를 때도(볼펜으로 쓰요? 연필로 쓰요?) 허락받아야 한다. 스스로 판단해서 행동할 경우 교사에게 핀잔을 듣거니와 같은 학생들에게도 ‘나댄다’는 인상을 주기 때문이다. 실제로 너무 적극적인 태도는 왕따의 원인이 되기도 한다.

교실이 시끄러워서 수업이 안 될 때도 학생들은 수업을 방해하는 학생들에게 조용히 할 것을 요구하지 않는다. 수업은 교사와 학생의 협력에 의해 이루어질 수밖에 없지만, 조용히 하라고 지시하고 벌을 주는 것은 교사가 할 일이라고 생각하기 때문에 방관한다. 그래서 수업을 방해하는 학생들의 책임을 엉뚱하게 교사에게 지우고 자신들이 수업 분위기를 만들지 못했음에 대해 책임감을 느끼지 못한다. 수업을 방해하는 학생들도 마찬가지다. 동료 학생들에게 피해를 주었음에도 선생님에게 혼나지만 않으면 자신은 잘못한 것이 없다고 생각한다.

학교폭력 상황에서도 마찬가지다. 평소에 단 한 번도 학교생활에서 능동적인 주체로 살아 본 적이 없는 학생들이 어떻게 학교폭력에서만 적극적으로 나설 수 있겠는가? 일상 속에서 자신의 인권침해나 타인의 인권침해에 적극적으로 나서 본 경험이 없는 학생들은 그런 상황에 처했을 때 어떻게 대처해야 할지 알지 못한다. 신고의 의무만이 주어진 학생들은 폭력이 발생하는 그 상황에서도 자신이 피해자든 방관자든 스스로 저항하거나 사태를 말리지 못한다. 자신의 역할은 그 상황을 인지한 즉시 단지 ‘신고하는 것’ 뿐이기 때문이다. 가해자 역시 피해자에게는 사과하지 않는다. 단지 꾸짖는 교사에게 잘못했다고 한다.

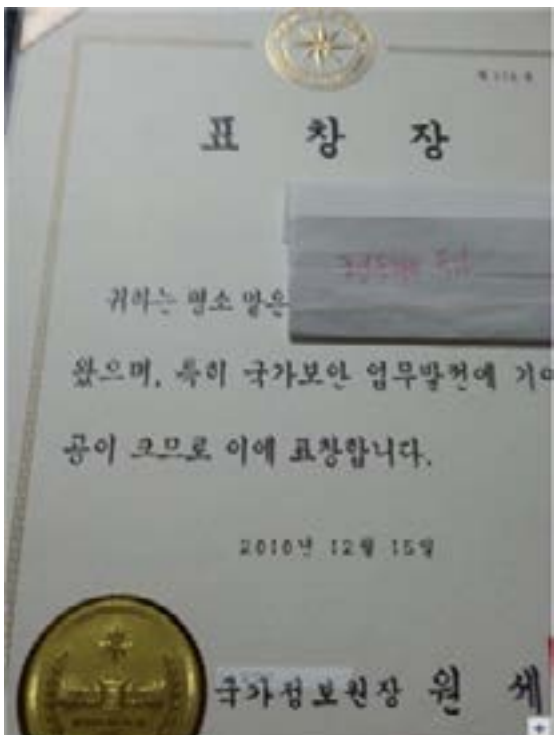
청소년 정치적 권리는 민주의 미래!

어떤 사람은 학교에 정치적 중립성이 지켜지지 않으면 정치세력들이 더 판을 치고 학교를 더 정치화할 것이라고 걱정한다. 대놓고정당의 전당대회에 학생들을 동원할 것이라는 걱정이다. 하지만, 정치적 권리가 보장되었는데 왜 학생들이 동의하지 않는 곳에 동원되겠는가? 정치적 권리는 참여할 권리만 있는 것이 아니라 자신의 정치적 의사에 반하는 것을 반대할 권리도 포함하는 것이다. 그리고 오히려 지금 학교는 가치중립적인척 하면서 주류의 가치를 가장 많이 선전하고 있다. 작년에 4대강 완공식 행사에 학생들 참여를 협조하는 공문이 내려온 적이 있다. 물론, 공문대로 시행한 학교가 많지 않겠지만 이미 학교는 정치적으로 집권세력의 이데올로기를 전파하는 장으로 사용되고 있다. 실제로 이명박 정권이후 녹색성장 시범학교가 수백개가 되었다. 또 경총이 만든 경제교과서가 학교에 배포되어 물의가 된 적도 있다. 현 교육감이 지은 ‘행복’이라는 이름의 교과서에 현 대통령에 대한 칭송이 자자하여 대선 전에 문제가 된 적도 있다. 오히려 교육의 중립은 이런 다양한 생각을 학생들 스스로 판단하고 표현할 기회를 보장하는 속에서 실현될 수 있다.



청소년의 정치적 권리는 비단 청소년을 위해서 필요한 것이다. 소수자의 권리가 확대될수록 사회 전체의 정의의가 살아나듯이 사회적 약자로서 청소년의 정치적 권리가 확대될수록 사회 전체의 민주화나 정의가 꽃필 수 있는 확률이 커지는 것이다. 마치 장애인을 위해 설치한 엘리베이터를 비장애인중 노약자들이 더 많이 사용하는 것처럼 말이다.

시민교육은 ‘시민’으로 살게 하면 되는 것이다. 청소년들에게 학교 안과 학교 밖 사회에서 모두 언론, 집회, 결사의 자유를 주고, 자신들의 삶의 이슈들에 대해 직접 결정하게 하고, 사회적 권력관계 속에서 그들이 원하는 결정을 이끌어 내기 위해 토론을 하고 주장을 만들고 그것에 동의하는 조직을 만들고 사람들을 움직이는 방법을 배우게 하는 것이다. 물론 어떤 사람들은 경험이나 판단력이 미숙한 학생들에게 너무 위험한 생각이라고 할 수도 있다. 하지만 시민권을 가지고 있는 어른들도 자신의 정치적 의견을 펴고 그것을 행동으로 실천하면서 사는 삶보다 순응하고 대세에 맞춰서 사는 사람이 대다수이다. 모두에게 권한을 준다고 모두가 그렇게 살지는 않는다. 이제 들끓는 에너지를 순응시키는 데 교사의 에너지를 쓰지 않고, 들끓는 에너지가 지속적으로 자기 삶의 주체가 되는 힘이 되도록 하는데 교사의 에너지를 썼으면 좋겠다.



현역 국정원요원 사칭? 일베에 원세훈 표창장 공개, 글 작성자 댓글 수준 가관... 내부직원 표창 아닐 듯



홀로 피켓든 고교생... "일베, 5·18정신 부정말라"

최고의 민주교육은 “선거”다

조성주 (경제민주화 2030연대 대표, 비례대표제포럼 공동대표)

들어가며

- 청소년의 정치참여, 그리고 선거권, 피선거권 문제는 그 사안의 중요성에 비해서 많이 주목받지 못한 이슈임
- 유난히 교육제도에서 비정치적(그러나 사실은 반정치적인)인 내용을 중심으로 하고 있음에 따라 청소년들의 정치참여, 나아가 선거권, 피선거권 문제가 외면받아왔음
- 그러나 일부에서 주장하는 것처럼 학교의 정치화와 같은 논리는 오히려 반민주주의적인 사고임을 인식할 필요가 있음
- 민주주의는 시민의 적극적인 정치참여와 선거, 피선거의 과정에서 만들어지는 것인데 정작 이를 무언가 이념적이고 음침한 것으로 몰아세우는 시각은 시급하게 교정되어야 함
- 오히려 ‘최고의 민주주의 교육은 <선거>다’ 라는 관점에서 청소년들에 대한 선거권, 피선거권 문제를 접근할 필요가 있음

1. 청소년 선거권, 피선거권 관련 현황

- 현재 한국의 <공직선거법>은 15조에서 19세 이상의 국민에게 국회의원 지방자치단체 선거에 대한 선거권을 부여. 국회의원의 피선거권은 만25세로 제한
- 주민투표법, 지방자치교육법 등도 공직선거법을 준용하여 만19세로 선거권 제한
- 참고로 정당법 역시 만19세로 가입, 발기인 등을 제한하고 있음
- 그러나 타 법과의 형평성을 비교해보았을 때 <공무원임용시험령>은 18세, 운전면허 18세, 주민등록은 17세부터를 규정하고 있음. 근로기준법에서 청소년노동으로 규정하는 연령도 18세로 하고 있음
- 사실상 성인으로서의 생활이 가능한 연령대가 17-18세로 타 법에서 규정하고 있는 것을 고려하더라도 선거권은 이에 맞추어 낮추어지는 것이 타당함

- 피선거권 역시 선거권에 맞추어 규정할 필요가 있음(대통령 선거와 같은 경우는 별도의 고려가 필요하다고 판단됨)

- 205개 국가(88.4%)의 선거연령은 만18세. 만17세 이하도 10개국(4.3%)이나 됨

선거연령의 각국 상황

선거연령의 각국 입법례를 보더라도 2011년 기준으로 232국 중 92.7% 정도(215국)가 18세 이하를 선거연령 하한으로 정하고 있고, 현재 OECD(경제협력개발기구) 34개 회원국 중에서는 일본(20세 이상)과 우리나라를 제외한 32개국이 18세 이하로 선거권 연령을 정하고 있다.

자료 : 국가위원회

- 별도로 국회의원선거와 지방선거 등의 선거연령을 따로 하는 경우도 있음(뉴질랜드, 스위스 등)

2. 선거연령 인하와 피선거권 조정에 대한 의견

- 현행 공직선거법의 선거연령은 여타의 다른 법과의 형평성과 민주주의의 확립이라는 측면에서 보았을 때 최소한 18세까지는 인하되어야 한다고 봄

- 한편 공직선거법이나 주민투표법과 다르게 지방자치교육법이나 정당가입 연령과 같은 경우는 타국에서도 그 연령을 공직선거법과 별도로 규정하고 있는 것을 고려해야 함

- 이를 근거로 한다면 적어도 스스로의 교육문제에 대해서 가장 큰 영향을 미치는 교육감 선거, 교육위원 선거 등에는 18세 또는 19세 보다 더 낮은 최소 15세까지는 선거연령을 적용하는 것도 고려해볼 필요가 있다고 판단됨

- 또는 대통령 선거, 국회의원 선거와 같은 경우도 18세까지 선거권을 인하한다고 하더라도 만15세이상 또는 만12세 이상부터는 실제 투표수에는 합산되지 않더라도 별도로 투표를 하도록 하는 제도를 운영하는 것도 큰 의미가 있음

- 실제 중남미에서 민주주의의 전시장이라 불리는 <코스타리카>에서는 지난 대선에서 12세 이상의 아동을 비롯한 청소년들에게 대통령 선거에서 별도로 투표를 할 수 있도록 했고 이를 개표과정에서 별도로 발

표하고 당선된 대통령에게 의견개진 차원의 측면에서 전달하는 이벤트를 실시한 사례가 있음

- 이는 “최고의 민주주의 교육은 선거” 라는 관점에 부합하고 또 청소년들의 특정 정책에 대한 선호를 확인하고 향후 행정부나 각 정당이 청소년 관련 정책들을 수립하는 근거로 활용 될 수 있는 등 많은 장점이 있다고 판단됨

3. 제안

- 공직선거법의 선거연령을 최소 18세로 인하

- 피선거권 역시 선거권과 동일하게 유지

- 지방자치교육법에 따른 교육감, 교육위원의 선거의 경우 만15세 또는 16세까지로 별도로 조정할 필요가 있음

- 정당가입 연령은 현행 만19세로 되어있는데 대부분의 나라가 이를 선거연령보다 더 낮게 유지하는 것을 고려하여 만 12세나 15세 등으로 대폭 인하할 필요가 있음

- 선거연령을 만 18세까지 인하하더라도 별도로 위에서 언급한 코스타리카 식 청소년 투표제도 도입을 통해 대규모 민주주의 교육을 진행할 수 있음

- 이는 향후 투표율 제고에도 상당한 효과를 줄 것으로 판단됨

청소년의 일상적 정치 참여 보장이 필요하다

이선미 (참여연대 의정감시센터 간사)

‘참정권’의 핵심을 확장하는 사회적 논의가 필요하다

- 지난 대선 시기, 전국 200여개 노동, 시민사회단체가 구성한 <투표권보장공동행동>은 ‘낮은 투표율의 위기’와 ‘투표 참여를 제약하는 구조적인 요인’에 주목하며 투표권 보장 캠페인을 진행했음.
- 두 달 여 기간 동안 16만 여명의 국민청원과 다수의 지지여론에도 불구하고, 제도 개선을 통한 문제 해결에는 이르지 못했으나, 투표권 행사에서 배제당한 유권자의 존재를 인식하고, 이를 제도적으로 해결해야 한다는 사회적 공감대가 형성되었음.
- 대통령 선거를 앞두고 ‘투표권’이 하나의 주요 과제로 논의가 진행되었으나, 선거권 연령 인하, 유권자의 정치적 표현의 자유 보장 등 ‘참정권’의 핵심을 보다 확장하는 사회적 논의가 필요함.

현행 선거권 연령 ’ 19세 ‘ 합리적 근거는 무엇인가

- 현행 공직선거법이 규정하고 있는 선거권 연령은 2005년 개정시 20세에서 19세로 하향 조정된 것임.
- 그러나 현행 선거권 연령은 국제적 추세에 부합하지 못함. 2011년 기준 232개 국가 중 215개 국가가 18세 이하를 선거연령으로 정하고 있으며 OECD 34개 회원국 중 일본(20세 이상)과 우리나라를 제외한 32개국도 18세 이하로 선거연령을 정하고 있음.
- 국제적 기준과 국내의 다른 법령과의 형평성에도 어긋남. UN 아동의 권리에 관한 협약 제1조는 아동을 18세 미만의 자로 규정하고 있어, 18세 이상의 경우 국제인권 협약 상으로도 성인에 해당됨. 또한 국내법과 비교해볼 때 민법상의 혼인, 도로교통법에 따른 운전면허 취득, 병역법 상 병역의 의무 등은 18세를 기준연령으로 정하고 있음.
- 선거권 연령 인하 반대 논리는, 18세로 하향 조정할 경우 고등학교 3학년생의 정치 참여가 학업에 방해가 될 것이며, 자기 의사결정에 미성숙한 청소년이 부모나 교사의 정치적 견해에 좌지우지 될 수 있다는 과도한 우려임.

- 그러나 이는 청소년에 대한, 청소년의 정치 참여 활동에 대한 깊은 편견을 드러냄. 사회 구성원으로서 공동체에 대해 고민하고 상호 토론하는 것이 학업 증진에 방해요소가 된다는 주장은 단견에 불과하며, 참정권 보장에 ‘성숙도’가 기준이 될 수 없음.

청소년의 정치 활동 제한하는 현행 법규

- 참정권의 가장 기본적 요소인 투표권과 정치적 의사표현의 자유 보장에 “19세 미만 청소년”을 예외로 볼 수 없음.
- 학생인권조례나 무상급식, 대학등록금, 청년 일자리 등 사회 전반의 이해당사자라는 측면에서 이들의 목소리가 충분히 정책 의사결정에 반영되어야 함.
- 그러나 현행 법규는 선거권 연령 뿐 아니라 선거운동, 정당가입에서도 청소년을 배제하고 있어 청소년의 정치 참여 공간이 매우 협소함.

공직선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 선거운동을 할 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자.
2. 미성년자(19세 미만의 자를 말한다. 이하 같다)

⇒ 중앙선거관리위는 ‘선거일에 성년에 달하여 선거권이 있다고 하더라도 선거운동 당시 미성년자이면 선거운동을 할 수 없다’고 설명하고 있음.¹

정당법 제22조(발기인 및 당원의 자격)

① 국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그 밖에 그 신분을 이유로 정당가입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에도 불구하고 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다.

민주주의 의식은 일상적 정치 참여를 통해 형성

- 민주주의와 공공성에 대한 인식은 19세가 되는 날 갑자기 생성되는 것이 아니라 지속적인 시민교육과

1 중앙선거관리위원회 선거법령정보 웹사이트(law.nec.go.kr), ‘선거운동을 할 수 없는 사람 및 기관·단체

정치 참여 등을 통해 축적되고 형성되는 것임. ‘정치’로부터 격리된 채 청소년기를 보내는 지금과 같은 상황에서는 선거권이 주어진 이후에도 정치에 무관심이 이어질 수 있음.

– 국민의 자발적 정치결사체인 정당에 청소년이 당원으로 일상적 정당 활동에 참여할 수 있도록 해야 함. 미성년자는 정당 가입을 불허하고 있는 우리와 달리 영국, 독일, 프랑스 등 주요 국가는 현행법이 아닌 각당의 당헌, 당규를 통해 당원 자격을 15세~18세로 규정하고 있음.

– 또한, 교육기관의 정규 교과과정에서의 교육과 정당 및 비영리기구의 자율적인 민주시민정치교육이 활성화되어야 하며 이를 위한 제도적 지원도 필수적임.

– 독일의 경우, 1952년 설립된 연방정치교육센터를 통해 민주주의 의식을 증진하고 여러 분야의 다양한 이슈에 대한 이해를 돕는 교육을 진행하며, 프랑스 · 스웨덴 · 미국은 정부 차원의 시민정치교육 전담기구는 없으나 주요 정당과 민간단체 등의 주도로 자율적으로 시민정치교육을 실시하고 있음. 일본의 경우, 젊은 세대들의 낮은 투표율과 낮은 정치 참여의식에 대한 우려로 시민정치교육의 필요성이 제기됨.²

2 『외국의 민주시민정치교육 실시현황』, 중앙선거관리위원회 선거실 법제과, 2011

