

더불어민주당 김상희, 박주민 의원실 / 정의당 심상정 의원실 / 촛불청소년인권법제정연대 공동주최

# 18세 선거권 그 이상을 논하다

## : 청소년 참정권 보장을 위한 입법 과제 토론회

일시 | 2017년 12월 22일 오후 2시

장소 | 국회도서관 소회의실

### [발 제]

김 효 연 (고려대학교 법학연구원 정당법센터 전임연구원)

공 현 (촛불청소년인권법제정연대)

### [토 론]

양 준 하 (더불어민주당 청소년 지지포럼 더불어청소년)

문 준 혁 (정의당예비당원협의체 허들)

최 민 창 (바른정당 청소년 지지포럼 바른미래)

김 희 윤 (청년민중당 경기도당 청소년위원회)

안녕하십니까. 정의당 국회의원 심상정입니다.

1년 전, 우리 시민들은 아주 비범한 일을 해냈습니다. 바로 어떤 것 하나 부수지 않고, 누구 하나 다치지도 않고 불의한 정권을 끌어내린 일입니다. 특히 광장에 선 청소년들은 구호를 외치고 행진하거나 자신들만의 깃발을 들고 참여해 시위를 주도했습니다. 나이를 불문하고 모든 시민들이 비범한 일을 이뤄내는 데 자신의 몫을 다했습니다.



촛불은 한국 정치의 큰 전환점입니다. 한국 사회의 변화를 수십 년 앞당겼고, 아직도 변화의 힘을 응축하고 있습니다. 그 중심에 바로 청소년이 있습니다. ‘학생은 정치에 관심 끄고 공부나 해야 한다’는 식의 사고는 이제 시대착오적인 것이 되었습니다. 지금의 청소년은 다른 누구보다도 사회에 대해 적극적으로 말할 수 있고, 그를 통해 실질적인 변화를 만들어낼 수 있는 시대 조건 안에 있습니다.

대한민국은 OECD 35개국 중 유일하게 만 18세 투표권조차 부여하지 않는 부끄러운 나라이지만, 대한민국 청소년들은 더 이상 정치 밖에 머물러 있지 않을 것입니다. 지난겨울 광장의 청소년들, 장미대선의 청소년 모의투표, 그리고 오늘 이 토론회를 만들어주신 촛불청소년인권법제정연대가 그 사실을 증명하고 있습니다.

오늘 귀한 토론회 자리를 마련해주신 촛불청소년인권법제정연대, 김상희 의원님, 그리고 박주민 의원님께 심심한 감사의 인사를 드립니다. 무엇보다 바쁜 일정에도 불구하고 청소년 참정권의 더 폭넓은 논의를 위해 참석해주신 모든 분들께 고개 숙여 감사드립니다. 저 또한 시대정신과 함께 하는 정치인으로, 저의 소명을 다하도록 노력하겠습니다. 고맙습니다.

2017년 12월 22일

정의당 국회의원

심상정 드림

# 시 간 표

시 간	내 용
14:00 ~ 14:10	여는 인사
14:10 ~ 14:30	<b>발제1</b> 아동·청소년의 정치적 참여보장 : 선거권·피선거권연령 인하를 중심으로 / 김효연
14:30 ~ 14:45	<b>발제2</b> 촛불 이후의 과제로서의 청소년 참정권의 의미 / 공현
14:45 ~ 14:55	발제 관련 질의 응답
14:55 ~ 15:10	쉬는 시간
15:10 ~ 15:20	<b>토론1</b> 성인과 청소년의 촛불은 다르지 않았습니다 / 양준하
15:20 ~ 15:30	<b>토론2</b> 촛불, 민주주의, 그리고 선거권 / 문준혁
15:30 ~ 15:40	<b>토론3</b> 한국 청소년 정당참여의 현 주소와 나아가야할 방향 / 최민창
15:40 ~ 15:50	<b>토론4</b> 광장을 넘어 청소년을 정치의 주인으로 / 김희윤
15:50 ~ 16:00	질의 응답
16:00 ~ 16:30	자유 토론

# 차례

## 〈발 제〉

김효연 / 이동·청소년의 정치적 참여보장 : 선거권·피선거권연령 인하를 중심으로 .....	2p
공현 / 촛불 이후의 과제로서의 청소년 참정권의 의미 .....	28p

## 〈토 론〉

양준하 / 성인과 청소년의 촛불은 다르지 않았습니다 .....	34p
문준혁 / 촛불, 민주주의, 그리고 선거권 .....	35p
최민창 / 한국 청소년 정당참여의 현 주소와 나아가야 할 방향 .....	38p
김희윤 / 광장을 넘어 청소년을 정치의 주인으로 .....	41p
촛불청소년인권법제정연대 소개 .....	43p

김효연 (고려대학교 법학연구원 정당법센터 전임연구원)

## I. 아동·청소년의 정치참여를 허하라

2018년 6월 지방선거를 앞둔 지금 우리는 국민이자 주권자이지만 유예된 시민으로 대우 받고 있는 아동·청소년이 현재이자 성장하는 국민=주권자=시민임을 수인하고 그들이 당연히 향유하여야 할 정치적 참여권을 실현할 수 있도록 법제도를 조속히 개선해야할 시점이다.

18세로의 선거권연령의 하향에 대한 논의는 지난 19세로의 하향 당시는 물론 그 이후 지금까지도 논란의 중심에 있다. 특히 2016년과 2017년에 걸쳐 대한민국을 혼란에 휩싸이게 만든 일련의 사건들을 직면하면서, 이와 같은 사태를 야기한 관련 정치인들과 이를 묵과한 현 정치인들의 무능력과 안일함에 대한 국민들의 분노와 개혁에 대한 강력한 의지가 결집되면서 선거권연령의 하향에 대한 요청은 더욱 커지고 있다. 현재 선거권연령 인하에 대한 의사를 결집시키고 있는 원동력의 중심에는 정치적 의사결정과정에서 철저히 배제된 존재였던 아동·청소년들이 자리하고 있다.

국민이고 주권자이지만 실질적인 주권자의 권리 행사를 제한-정치적 판단능력의 부재라는 증명할 수 없는 논거로 정당화 되었던- 받고 있었던 우리나라의 아동·청소년들은 기성세대의 정치적 결정의 결과로서 드러난 문제의 원인을 광화문 촛불집회에서 논리적으로 비판하였다. 광화문 촛불집회를 통해 아동·청소년들은 기성세대들의 결정에 순응하는 것이 아닌 직접 그들 스스로가 정치적 의사결정에 참여하기를 강력하게 표명하였다. 그리고 그들은 그 방법으로 선거권연령 하향을 통한 선거권보장을 제안하고 있다. 또한 이번 촛불집회는 아동·청소년들의 정치참여에 대한 결집된 의견만을 보여준 것이 아니다. 비교적 정치참여에 대해 소극적이었던 20~30대 젊은 세대들 역시 적극적인 정치참여의사를 보여주었다.

이와 같이 광화문 촛불집회에서 드러난 아동·청소년을 포함한 우리나라 젊은 세대들의 정치참여에 대한 의지는 우리나라 국민이자 주권자의 요청인 것이다. 이에 대해 국민의 의사를 대표하는 입법부인 국회는 즉각적으로 응답해야 한다. 특히 젊은 세대의 정치적 의사결정과정 참여의 확대는 기성세대들이 묵과하고 있었던 묵은 비민주적 정치관행에 대한 변화의 원동력이 될 수 있다. 또 빠르게 변화하고 있는 사회변화에 익숙한 젊은 세대들이 그들이 책임져야하는 미래를 결정하는 의사결정과정에 참여하는 것이, 현 기성세대들이 과거의 경험을 기준으로 그들이 책임지지 않을 미래를 결정하고 있는 것 보다는 오히려 국가정책 노후의 문제해결 등 국가발전의 단초가 된다. 뿐만 아니라 민주주의 실현(스스로의 결정에 대한 스스로의 책임)에 보다 적절하다. 그렇기 때문에 젊은 세대의 정치적 의사결정과정의 참여에 대한 실질적 확대는 조속히 반영되어야 할 시대적 현안이다. 그리고 이와 같은 현안의 해결방안으로 본 글에서는 선거권연령과 피선거권연령의 하향에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 선거권연령과 피선거권연령 하향에 대한 시대적 요청

### 1. 비민주적 기성정치에 대한 비판과 개혁의 필요성

2017년 대한민국은 탄핵정국과 조기대선이라는 초유의 국가적 사태를 맞이하였다. 그 여파는 현재까지도 지속되고 있으며 그리고 동 사태의 해결 역시 많은 걸림돌에 의해 신속히 진행되지 않고 있다. 이와 같은 상황은 사태의 해결의 과정을 바라보고 있는 국민들에게 분노와 허탈감을 가중시키고 있다. 이러한 문제가 계속 반복되고 있는 근본적인 원인은 구태의연한 과거 비민주적정치의 산물에 있다. 민주주의에서 가장 중요한 국민의 의사와 절차를 무시하고, 민주주의 실현의 기본원리인 권력의 균형과 견제와는 상관없이 각 기관들은 기관 자체의 기득권 유지와 확장을 위해, 각 정당들은 당내 민주주의 실현과 저촉되는 밀실공천 등 소수에 의해 행사되는 공천권의 특권화를 통해서, 또 당리당락에만 치우친 졸속적인 정치적 타협에 의한 결정과 공직인사결정이 관행처럼 행해졌다. 이와 같은 비민주적 관행이 결국 현 시국을 초래하게 된 것이다. 그렇기 때문에 이와 같은 상황이 야기될 수 있도록 조력하고 방관한 각 정당과 국회의원 등 정치가들에 대한 책임에 대한 심판이 선거를 통해 이루어져야 한다는 것이 지금 우리 국민의 의지이며, 시대적 요청이다.

이에 동참하기 위해, 대한민국의 국민이자 주권자인 아동·청소년들 역시 시대적 요청에 적극 참여하고자 하는 의지를 지난 2016년 11월부터 광화문집회의 현장에서, SNS를 통한 온라인을 통해서, 그리고 각 단체의 활동(기존에도 아나수로, 대구 청소년교육문화공동체 반딧불이 등 아동·청소년 정치적 참여권 확대를 위한 노력은 지속되고 있으나 그들의 요청은 현재까지 관철되고 있지 않다)을 통해서 명확하게 표출시키고 있다. 우리나라의 많은 아동·청소년들은 주권자의 권리인 선거권행사를 통해서 우리나라의 새로운 정치구도의 형성에 참여하기를 열렬히 희망하고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 그들의 선거권연령 인하요청의 목소리는 과거 헌법재판소의 판결(헌재 2014. 4. 24. 2012헌마 287)을 통해서, 또 2017년 1월 9일 18세로의 선거권과 국민투표권 연령하향 조정 법안이 국회안 전행정위원회 법안심사소위원회를 통과되지 못함으로써 좌절되었다. 동 결정은 시대적 요청을 반영하지 못한 것이다. 일부 정당의 선거권 연령의 하향으로 인한 아동·청소년들의 선거참여가 선거에 미칠 수 있는 영향의 유·불리에 대한 선부른 예측과 판단으로 현 선거권연령을 고수한다면, 이것은 오히려 국민의 의사를 매개하지 못한 정당에 대한 불신과 잠정적 선거권자인 아동·청소년들의 표심을 상실시키는 결과를 초래할 수 있다. 그렇기 때문에 잘못된 표심의 행방을 고려하여 국민의 의사를 저버리는 결정을 유지해서는 안 된다. 민심을 수용하는 결정을 통하여 오히려 정당의 이미지 회복과 잠재적인 보수의 표심을 자극할 수 있기 때문에 단편적인 상황의 예측만으로 국민의 요청을 무시한 과거의 행적을 반복해서는 안 될 것이다.

1) 2017년 1월 11일 틴즈디모(TeensDemo-틴에이저(Teenager)와 데모크라시(Democracy)를 합친 단어) 오후 국회정론관에서 만18세 이상 아동·청소년들에게 대통령, 국회의원, 기초단체장 선거권을, 그리고 만 16세 이상 아동·청소년들에게 교육감 선거권을 허용할 것을 촉구했다. 또한 아동·청소년들의 정당가입 허용과 함께 정치참여로 인한 불이익 방지를 촉구하는 기자회견을 하였다. 또 1월 18일에는 같은 장소에서 박주민국회의원, 한국YMCA전국연맹, 시민단체연대회의 정치개혁특별위원회 공동으로 선거권연령 18세 인하 촉구를 위한 1만인 선언 및 전국 YMCA 동시다발 기자회견이 있었다. 동 기자회견은 18세의 선거권연령 인하는 시대적 요구이기 때문에 1월의 임시국회에서 이를 개정하여야 함을 촉구하기 위한 목적으로 이루어졌다.

## 2. 아동·청소년과 젊은 세대의 과소대표의 문제

아동·청소년들의 선거권연령 하향과 맞물려서 고려해야 하는 사안은 피선거권연령의 하향의 문제이다. 피선거권연령은 아동·청소년의 정치적 참여권을 보장하고 실현시키는데 있어 선거권연령과 함께 매우 중요한 문제이다. 위에서도 언급된 바와 같이 지속적으로 주장된 아동·청소년의 정치적 참여를 위한 선거권연령의 인하의 법안이 통과되지 못한 채 수년 동안 논의만 되고 있다. 이것은 선거권이 부여되지 않아서 그들의 목소리를 정치적 의사결정과정에서 반영시킬 수 없다는 문제도 있지만, 그들의 의사를 직접적으로 관철시킬 수 있는 대표가 부재하다는 사실 역시 큰 원인으로 작용한다고 판단된다.

<2016년 기준 연령별 인구>

2016년 기준				
행정구역	연령별	인구(명)		
전국	계	51,569,536		
젊은 세대	0-17	8,874,314	9,538,633	24,533,495
	18세	664,319		
	19세	676,835	14,994,862	
	20세-29세	6,710,747		
	30세-39세	7,607,280		
노인 세대	65-74세	3,880,267	6,535,613	
	75-84세	2,112,418		
	85-94세	484,099		
	95-100세이상	43,823		
	100세이상	15,006		

\*출처: 행정자치부(주민등록 인구통계)<sup>2)</sup>

<최근 국회의원선거 당선인 통계>

구분	의원정수	성별		연령별				
		남	여	30세 이하	30세 이상 39세 이하	40세 이상 49세 미만	50세 이상 59세 미만	60세 이상
제15대 (96.4.11)	299	272	27	0	10	69	162	58
제16대 (00.4.13)	273	238	35	0	13	65	105	89
제17대 (04.4.15)	299	260	39	0	23	106	121	49
제18대 (08.4.9)	299	258	41	0	7	88	142	62
제19대 (12.4.11)	300	253	47	0	9	80	142	69
제20대 (16.4.13)	300	249	51	1	2	50	161	86

\*출처 중앙선거관리위원회<sup>3)</sup>

2) [http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl\\_stat\\_jf.jsp](http://rcps.egov.go.kr:8081/jsp/stat/ppl_stat_jf.jsp) 검색일 2016년 5월 24일.

3)

<제20대 국회의원선거 후보자 통계>

	후보자 수	성별		연령별					
		남	여	30세미만	30세이상 40세미만	40세이상 50세미만	50세이 상60세 미만	60세이 상 70세미 만	70세이 상
합계	934	836	98	20	50	197	458	187	22
비례대표국회의원선거									
합계	158	83	75	6	11	36	66	31	8
새누리당	44	18	26	0	1	10	18	13	2
더불어 민주당	34	15	19	0	4	9	14	6	1
국민의당	18	9	9	1	0	2	10	5	0
정의당	14	7	7	0	3	5	6	0	0

제시된 통계를 통해서 알 수 있듯이 국회의원 선거의 후보자와 당선인 중 30대 이하의 젊은 세대를 대표할 수 있는 수치는 매우 낮다. 제20대 총선의 결과를 살펴보면 당선인 중에서 30세 이하의 당선인은 비례대표국회의원을 포함하여 국회의원 총 300명 중 1명이고 40세 이하를 포함한다 하더라도 3명에 불과하다. 이것은 39세 이하의 젊은 세대(24,533,495명)와 65세 이상의 노인세대(6,535,613명)의 인구구성비를 기준으로 판단해 볼 경우, 젊은 세대의 이익을 대변할 수 있는 대표자에 비하여 노인세대의 이익을 대변할 수 있는 대표자의 구성이 지나치게 한쪽으로 편중되어 있다는 것을 확인할 수 있다.

위에서 확인한 바와 같이, 젊은 세대의 과소대표와 노인세대의 과잉대표의 현실이 앞으로도 계속된다면- 미국과 유럽국가에서는 이미 그 문제의 심각성을 인지하고 해결하기 위해 노력하고 있는 사안이기도 한- 시대 흐름을 반영하지 못한 국가정책의 노후와 지나친 복지행정에 의한 재정의 부담과 이를 책임져야 하는 젊은 세대들의 사회적 부담의 증가로 인해 야기되는 정치적·사회적 문제들이 우리나라에서도 심각한 세대 불평등 문제로서 제시될 것이다. (이미 동 문제들은 조속히 해결되어야 할 정치·사회의 현안으로 등장하고 있다.)<sup>4)</sup>

이미 동 문제들에 대한 해결방안으로 몇몇 유럽국가에서는 선거권연령인하와 피선거권연령의 인하를 통하여 젊은 세대들의 적극적인 정치적 참여를 유도하고 있다. 이를 통해서 국가정책의 노후의 문제를 해결하고 있으며, 노인세대에 편중된 재정을 점차 균형적으로 지출할 수 있도록 젊은

[http://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=FILE\\_000000000149583&fileSn=1&bbsId=B0000215](http://www.nec.go.kr/cmm/dozen/view.do?atchFileId=FILE_000000000149583&fileSn=1&bbsId=B0000215) 검색일 2017.1.18.

4) 일반적으로 세대 불평등의 문제는 아직 출생하지 않았거나 미성년자인 경우 혹은 선거권연령에 이르지 못하여 참정권을 행사할 수 없는 세대가, 입법 과정이나 정책 결정에 참여할 수 없음에도 불구하고 현재의 성인이나 선거권자인 현세대가 결정한 환경을 수용하고 책임져야 하는 상황에서 발생된다. 특히 저출산·고령화가 급속도로 진전함과 동시에 복지수요가 확대됨에 따라 불평등하게 구성된 인구구조 하에서는 세대 간 부양의 원리를 기반으로 하는 현재의 연금, 보험, 의료제도 등은 결정에 참여하지 않은 세대에게 재정적 부담을 전가하고 있다. 재정적 부담의 전가뿐만 아니라, 지구온난화와 기후 변화와 관련해서도 현세대의 과도한 생산과 소비는 미래세대가 사용할 자원을 잠식한다는 문제가 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위한 기본적 전제는 현재를 중심으로 과거 또는 미래를 포함한 각각의 세대들 사이의 '형평성'이 고려되어야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 현세대의 요구에 우선적으로 반응하며, 이를 기초로 하여 민주적 정당성을 평가 받도록 구조화되어 있는 현재 우리나라의 정치적·제도적 구조에 배제된 아동·청소년(유예된 시민 혹은 미래세대라고 칭해지기도 한다)의 정치적 대표성 제도화를 위한 논의가 요청된다.



세대들의 목소리를 반영하고 있다. 2016년 우리나라 재정지출에 있어서 아동·청소년관련 비용부분이 삭감된 현실에 비추어 볼 때, 아동·청소년들의 이익을 반영할 수 있는 의사결정과정에서의 참여와 그들의 이익을 직접 대변할 수 있는 대표의 필요성이 더욱 요청된다.

아동·청소년의 선거권 보장을 통한 정치적 참여가 중요한지에 대해서는 민주주의 실현과 연계하여 그 의미를 찾아볼 수 있다. 현대 민주주의는 권력의 정당성을 시민이자 국민에게서 찾고 있으나 실제적인 권력의 행사는 다수의 시민이 아닌 소수의 대표에 의해 수행되는 대의제 정치체제이다. 오늘날의 민주주의는 정치형태만 관련되는 것은 아니다. 사상이나 행동양식으로서의 민주주의는 민주정치 실현의 전제조건이 된다. 오늘날의 민주주의는 국민의 정치, 국민에 의한 정치, 국민을 위한 정치라는 세 가지 요소의 균형을 통해 발전되어 왔다. 이 중에서 특히 ‘국민에 의한 정치’가 일반적으로 민주정치라고 칭해지는 경향이 있다.<sup>5)</sup>민주주의에서 ‘국민에 의한 정치’가 실현되는 방식으로는 직접참여와 간접참여가 있다. 현대 민주주의는 직접민주주의 실현의 현실적 한계로 제시되는 인구증가, 국가규모의 확대, 다양하고 신속·전문성을 요하는 정책결정의 필요 등을 이유로 간접참여 방식인 대의제에 의해서 이루어지는 대의제민주주의 체제로 나타난다.

현재의 대의제 민주주의의 체제가 과연 시민의 의사를 얼마나 정치의사결정 과정에 투영시켜 ‘국민을 위한 정치’를 실현하고 있는가하는 질문을 제시한다면 이에 대해서 국민의 몇 %가 긍정의 대답을 담보할 수 있을지 의문이다. 대의제 민주주의 체제에서의 시민은 대표를 선출하거나 중요한 공공문제의 결정을 위한 단발적인 투표행위<sup>6)</sup> 이외에는 정치적 의사결정 과정에 영향력을 행사할 수 없다. 더욱이 이러한 단발적 투표행위 조차도 주어진 후보자와 안건에 대하여 찬·반의 의견만을 제시할 수 있을 뿐 스스로의 의사를 자유롭게 표출할 수 없다. 이러한 현상은 대의제 민주주의 체제에서 당연한 결과일 수 있으나 시민의 권리행사가 실질적으로 제한됨<sup>7)</sup>은 부인할 수 없는 사실이다.

대의제 민주주의의 체제에서 시민 스스로 그들의 의사를 정치적 의사결정 과정에 반영하는 것이 제한되는 것이 현실이기 때문에, 시민의 대표인 입법부가 시민의 의사를 더욱 충실히 정치적 의사결정 과정에 반영할 것이 기대된다. 그러나 ‘행정국가화’ 현상의 등장과 이로 인한 ‘대의제 민주주의의 위기’<sup>8)</sup>는 문제를 더욱 심각하게 만들고 있다. 대의제 민주주의의 위기로 말미암아 ‘시민에 의한 정치’의 실현 방법에 있어서 시민에 의한 직접참여의 요청이 확대되기 시작<sup>9)</sup>하였다. 이러한 요청

5) 이와 관련하여 Verba와 Nie는 ‘시민에 의한 정치(rule by the people)’가 민주정치라고 정의하면서 시민들의 참여가 높을수록 민주정치의 수준은 높을 것이라고 언급하였다. Verba, Sidney; Nie, Norman H., The model of democratic participation : A cross-national Comparison, Comparative Political Series No. 01-13, Beverly Hills, 1972, p.1

6) Rousseau, Jean Jacques, Du contrat social, 1762, 제3권, 제15장. 루소는 영국인들에게 “자신들이 자유로운 줄 알지만 그것은 큰 착각이다. 그들은 오로지 국회의원을 선거하는 동안만 자유로울 뿐, 선거가 끝나자마자 노예가 되고 아무것도 아닌 존재가 된다.”고 하여 대의제 민주주의에서의 선거를 통한 국민주권의 실행에 대한 허상을 비판하였다.

7) 이와 관련하여 슈나이더는(Schattschneider)는 시민이 “반쪽 주권시민(semi-sovereign people)”으로 전락하였다고 하였다. Schattschneider, E. E., The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America, New York : Holt, Rinehart and Winston., 1960.

8) 대의제 민주주의의 위기는 시민의 대표로서 국가의 의사결정을 담당해야 할 입법부가 사회가 발전함에 따라 등장한 복잡하고 다양한 사회문제를 해결함에 있어 전문성의 부족으로 인한 한계를 전문적 관료집단인 행정부에 상당 부분의 권한을 위임함으로써 이를 해결하고 한 것에 의해서 야기되었다. 이는 시민에 의해 선출되지 않은 임명직 관료집단에 의해 국가의 정책이 실질적으로 결정되고 운영됨으로써 결국에는 입법부의 위상이 약화되는 것은 물론이며 시민의 요구에 대한 정부의 대응의 저하와 시민의 요구에 배치되는 정부의 정책 결정과 실행의 현상들을 야기하였다. 이러한 현상 등을 총체적으로 대의 민주주의의 위기라고 표현할 수 있다.

9) 1960년-1970년에 서구에서는 행정국가 현상의 심화와 대의민주주의 체제의 위기에 대한 반작용으로 정책결정 과정에 대한 시민참여활동이 증가하였으며 시민참여의 논의가 활발해지기 시작하였다. 카우프만은 이와 관

에 대한 관심은 오랜 독재정치 하에서 민주주의에 대한 올바른 이해와 경험을 갖지 못하여, 시민을 권력의 주인이 아닌 권력의 객체로 간주하는 경향이 있는 우리나라에서도 높아지고 있다.

국내외적으로 시민의 참여에 대한 요청의 증가는 기본적으로 대의민주주의 체제가 본래적 기능을 수행하지 못한다는 불신에서 비롯된 것이다. 대의민주주의 체제의 한계를 극복하는 것은 권력의 주체인 시민이 본연의 주인성을 회복하는 데에 달려 있다. 이를 위해 결국 권력의 주체인 시민이 정치적 의사결정과정에서의 역할과 영향력을 증대하는 방법을 모색하여야 한다.

시민의 참여<sup>10)11)</sup>는 기본적으로 시민의사의 투영을 통하여 정부의 자의적인 정치적 결정에 대한 감시를 강화하는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 시민의사의 반영과 감시·통제는 정책결정자의 자의적인 결정을 구속하게 될 것이며 책임 있는 정책수행을 가능하게 할 것이다.<sup>12)13)</sup> 그러나 시민의

---

련하여 20세기의 마지막 3분의 1의 기간이 시민들이 정부에 대한 대응성 증대를 요구하는 긴장과 갈등의 시대가 될 것이라고 예견하기도 하였다.

Kaufman, Herbert, Administrative decentralization and political power, Public Administration Review 29, 1969, pp.3-15.

10) 시민 참여에 대한 긍정적 관점은 루소(Rousseau), 밀(Mill), 로크(Locke), 토크빌(Tocqueville)과 같은 고전적 민주주의이론가들 중심으로 논의되다가 1960년대에 와서는 국가와 지방자치단체에서 일반 시민에 의한 결정과 집행의 참여가 실현되어야 한다는 참여민주주의(participatory democracy) 이론으로 발전하였다. 이들에게 공통적인 것은 시민 참여를 통한 민주주의가 성공적으로 실현되기 위해서 참여하는 시민들에게 민주적 시민의 자질을 갖추도록 요구한다. 여기서의 민주적 시민의 자질은 정치에 대한 관심과 지식 그리고 민주주의에 대한 신념을 의미한다.

민주주의 실현방법으로서의 시민 참여와 관련하여 루소(Rousseau)는 '의사결정의 참여'는 대의제 민주주의에서 개인의 이익을 보호하고 좋은 정부(good government)를 보장하는 수단이라고 이해하였다. 그는 대의제 하에서 시민은 단지 의회의 구성원을 선거하는 동안만 자유로울 뿐이며, 선거가 끝나면 다시 노예가 되어 아무 것도 아닌 존재로 된다고 하였다. 그는 시민 각자의 의사가 참여를 통하여 일반의지와 조화를 이루게 되는 직접민주주의를 옹호하였다. 또한 그는 특정 집단이 조성되어 그들의 의도가 우월적으로 반영되는 구조가 아닌 개인 각자가 참여하는 과정과 구조일 때 정치적 평등이 효과적으로 실현된다고 하였다. 참여는 참여의 과정을 통해 책임있고 개별적인 사회적·정치적 행동이 개발되는 교육적 기능을 한다고 한다. 이러한 교육적 과정을 통하여 자신이 속한 공동체에 대한 소속감과 연대감을 증가시킴으로써 시민들은 공공의 영역과 사적인 영역사이의 갈등을 해소할 수 있다고 한다.

11) 현대의 수정적 민주주의론자들은 대체로 시민 참여에 대하여 회의적이다. 이는 시민들의 민주적 자질에 대한 의구심에 근거한다. 이들이 상정하고 있는 시민들은 정치에 대한 관심이 낮으며 정치문제에 대한 지식과 이해가 미흡할 뿐만 아니라 선거에서의 투표행위 이외의 참여에 소극적이라고 한다. 투표행위에 대한 참여 역시 후보자에 의한 합리적인 판단이 아닌 개인적 특성 등의 비민주적 기준에 의하여 행해지는 경우가 많다고 지적한다. 시민들의 민주적 자질의 부족으로 말미암아 시민 참여로 인해 오히려 사회의 안정과 공익이 저해될 우려가 있기 때문에 시민 참여는 민주주의사회가 기능하기 위한 최소한도의 참여인 선거에서의 후보자에 대한 투표행위에 국한되는 것이 적절하다고 한다. 그들이 바라보는 현대적 민주주의에 적합한 시민상은 "능동적인 시민(active citizen)이 아닌" 잠재적으로 능동적인 시민(potentially active citizen)이다. Stivers, Camilla, The public agency as polis : Active citizenship in the administrative state, Administration & Society 22. 1., 1990, p.87.

12) 밀(Mill)은 좋은 정부(good government)가 사회구성원의 도덕적·정신적 자질을 함양·발전시킬 수 있는 것으로 보았으며 이를 위해 대중적이고 참여적인 제도 및 기구를 통한 시민참여를 보장할 수 있어야 한다고 하였다. 또한 밀(Mill)은 모든 시민이 주권에 대한 발언은 물론 최소한 지방적·일반적인 공적 기능을 담당하여 통치에 실제로 참여할 수 있는 통치형태를 가장 좋은 통치형태로 인식하였으며, 이러한 관점이 반영된 것이 완전한 대중정부(popular government)의 형태이다. 즉 주권이 사회전체에 부여되어 있는 통치형태를 말한다. 이러한 통치체제에서야 비로소 모든 사회문제가 해결될 수 있다고 하였으며 작은 부분에 있어서의 시민 참여는 그 자체로서도 유익하다고 하였다. 그러나 작은 도시가 아닌 큰 사회에서는 공적인 영역의 작은 부분 이외에는 모든 시민이 참여할 수 없는 한계가 있으므로 이 경우에는 이상적인 통치 형태로서 대의정치체제를 제시하였다.

밀(Mill) 역시 참여의 교육적 효과를 중요시 하였다. 그는 중앙정부에의 참여는 지방정부에의 참여보다 제한적이기 때문에 지방정부에의 참여를 통한 교육적 효과가 더욱 현저하였다고 강조하였다. 전국적인 보통선거에의 참여 보다는 개인과 일상생활에 직접적으로 연관되어 있으며 영향을 미치는 지방단위에서의 참여가 오히려 자치에 대해서 학습하고 실행할 수 있게 하는 교육적 효과가 더 크다. 이에 밀(Mill)은 지방적 수준에서의 참여를 통하여 더 큰 규모의 정부에서 민주주의를 실현하는 방법을 학습하게 된다고 한다.

Mill, John Stuart, Consideration on representative government, New York : Henty Holt & Co. 1910, p.186.

13) 바버(Barber)는 현대 사회는 과소민주주의인 약한 민주주의의 형태인 대의제 민주주의로 인해 실질적인 민

참여가 이루어지지 않는다면 반대로 정책결정자는 시민을 위한 결정이 아닌 스스로의 이익에 충실한 자의적인 결정을 내리게 될 여지가 있다. 이러한 상황이 지속된다면 시민은 권력의 주체가 아닌 객체로 전락하게 되며 오히려 정책결정자가 주권자로서 권력을 남용하게 되는 권위주의 체제로 변형될 우려가 있다. 그렇기 때문에 시민의 참여는 대의제 민주주의 체제의 한계를 보완하고 권위주의 독재정치체제의 등장을 방지하며 궁극적으로 시민의 이익과 권리를 증진시키는데 기여할 수 있기 때문에 필요한 것이라고 할 수 있다.

민주주의의 실현은, '시민에 의한', '시민을 위한'의 목적을 '시민에 의한' 즉 시민의 참여를 통하여 이루어 져야 한다. 시민성 즉 정치에 대한 시민의 관심과 지식 등의 민주적 시민의 자질은 실행을 통하여 이루어지는 것이기 때문에 이러한 실행의 효과가 증대될수록 현실에서의 민주주의 실행도 '시민에 의하여'에 보다 부합하게 될 것이다.

위의 논의는 아동·청소년에게도 적용된다. 특히 아동·청소년의 정치적 참여가 시민으로서 아동·청소년에게 어떠한 의미가 있으며, 실질적으로 우리나라 아동·청소년의 정치적 참여가 어떠한 방법으로 구현되고 있는지를 확인할 필요가 있다. 이를 통해서 아동·청소년의 정치적 참여의 개선방안의 지향점을 찾을 수 있을 것이다.

정치참여는 선거활동과 투표행위, 정당활동, 공동체적 행위와 같은 '전통적인 정치참여'와 가두 시위나 항의, 시민발의 등의 '비전통적인 정치참여'로 구분된다. 정치참여는 오프라인상의 참여와 온라인상의 참여 형태가 있다. 전통적인 정치참여는 감소한 반면, 비전통적인 정치참여는 전반적으로 증가하고 있는 추세이다. 세대별로 보면 기성세대가 오프라인상의 전통적인 정치참여가 높다면 젊은 세대의 경우에는 온라인상에서의 비관습적인 정치참여가 상대적으로 높은 편이다. 특히 우리나라의 아동·청소년의 경우에는 전통적인 오프라인 상의 정치참여가 현실적으로 불가능한 경우에 속하므로 대부분 온라인상의 정치적 참여형태로 정치에 참여한다. 이와 같은 현상은 인터넷의 등장으로 가속화되고 있다. 디지털 기술의 발전은 정치형태의 다원화(Pluralisierung)를 야기하고 있다. 그 예로는 정치적 의견표명과 정치적 이슈에 관한 토론, 정치적 항의활동, 공직자에 대한 압력 행사, 선거와 관련한 활동들이 소셜미디어(Social Media)와 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)등을 활용한 정치적 참여의 형태가 있다. 이것은 정치적 참여의 공간을 인터넷 공간으로 확장시키는 역할을 하였으며 이용자들 간의 자유로운 의견의 교류와 다양한 정보의 공유를 가능하게 하여 기존의 정치적 참여의 형태보다도 장소와 시간에 구애받지 않고 빠르게 여론 형성에 참여하고 영향을 미칠 수 있다는 장점이 있다. 인터넷과 디지털 세대인 아동·청소년 역시 인터넷과 개인 스마트폰을 이용한 소셜미디어(Social Media)와 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service) 뿐만 아니라 트위터(Twitter), UCC(User Created Contents), 블로그(Blog)등을 통하여 이미 정치적 의견표명과 정치적 이슈에 대한 토론 등의 정치적 참여를 하고 있다. 그러나 유독 전통적 정치 참여로서 오프라인 상의 정치적 참여에 있어서는 이와 같이 정치참여의 변화된 환경과 유형을 수용하는 속도가 느리게 진행되고 있다. 그렇기 때문에 점차적으로 아동·청소년을 포함한 젊은 세대들이 전통적 방식의 정치참여의 영역에서 멀어지고 있는 현상이 야기되고 있

---

주의가 실현되지 않고 있다고 주장한다. 그는 진정한 의미에서 민주주의는 강한 민주주의여야 하며 이러한 민주주의의 현대적 형태는 참여민주주의라고 한다. 그는 참여민주주의는 시민들이 시민교육에 의하여 민주적 시민의 자질을 형성하고 이들의 공동의 목표는 다양한 참여제도를 통한 상호작용을 통해서 이루어지는 시민의 정치공동체에 의존한다고 한다. 또한 참여과정을 통하여 시민 상호간의 발생한 의견의 불일치를 공적이익의 달성을 위하여 협력을 바탕으로 균형을 이룰 수 있다고 주장한다. Barber, Benjamin R., Strong democracy : Participatory politics for a new age, Berkeley CA.: University of California Press, 1984, p.154.

다.

이와 같은 현실적 문제를 개선하기 위해서는 전통적 정치참여의 방법에 있어 시대적 현상을 반영(이미 정치적 참여를 활발히 하고 있는 아동·청소년들의 전통적 정치참여의 영역으로의 수용에 대한 필요)하여 아동·청소년들의 정치적 참여를 확대할 수 있는 구체적 방안의 제시가 필요하다. 이를 통해서 젊은 세대들의 전통적 정치참여 영역으로 부터의 이탈을 방지하고 유입을 촉진하여 오프라인과 온라인상의 정치적 참여에 있어 쏠림 현상을 개선할 필요가 있다.

### Ⅲ. 현재의 국민이고 주권자이며 성장하는 시민인 아동·청소년

#### 1. 헌법에서 바라본 국가공동체의 구성원으로서 아동·청소년

헌법은 국민을 주권자로 이해하고 실질적인 유권자 총체를 국민이자 주권자로 보아 이들에게 정치적 참여를 통한 실질적인 시민으로서의 지위를 인정하고자 한다. 그러나 이 경우, 대한민국의 국민이면서 주권자로서의 권리행사를 실질적으로 행사하지 못하는 사람들에 대한 문제가 발생하게 된다. 바로 우리나라 아동·청소년이 이에 해당한다. 우리나라 국적을 보유한 아동·청소년은 국민의 지위를 인정받지만 정치적 참여를 통한 주권자로서의 권한행사가 현실적으로 가능하게 하는 시민의 지위를 인정받지 못하고 있다. 이러한 점들에 비추어 볼 때, 국민과 시민과의 관계에 대해서는 좀 더 헌법규정을 통하여 자세히 살펴볼 필요가 있다.

헌법 제1조 제2항의 “모든 국가권력은 국민으로부터 나온다.”라는 규정은 국가질서의 정당성의 근거 내지 기준으로 작용하며 국가질서의 방향을 설정하는 중요한 역할을 한다. 헌법 제1조 제2항에서의 국민은 헌법상 정치적 의사결정의 주체이며 제도화된 권력인 선거권 그 밖의 권한을 통하여 국가권력을 구성하고 정당화하는 역할을 수행하는 주체이다.<sup>14)</sup>

앞서 말한 바와 같이 시민은 정치적 공동체에서 구성원으로서 공동체의 의사결정과정에서 참여하여 민주적 정당성을 부여하는 주체이다. 그렇다면 시민의 자격을 보유한 사람은 누구를 말하는 것일까? 이 질문을 바꿔 말하면, 누가 국가공동체의 구성원으로서 인정될 수 있으며, 실질적으로 공동체의 구성원인 시민으로서 공동체의 의사결정과정에 참여할 수 있는지에 관한 것이다. 그렇다면 ‘국민이라면 모두 시민이다.’라고 말할 수 있는가? 국가공동체 구성원 일반이 시민이라고 한다면 국민으로서 국가공동체의 일원이 되는 자격을 의미하는 국적<sup>15)</sup>은 바로 시민의 자격을 의미하기도 하는 것이다. 그렇지만 앞서서도 정의한 바와 같이 시민은 국민의 자격을 보유한 국민이 실질적으로 정치공동체의 의사결정과정에 참여하고 그러한 과정을 통하여 민주적 정당성을 부여할 수 있을

14) 이와 같은 의미에서 국민은 다원적으로 형성된 공공의 영역에서 활동하는 주체인 시민과 유사하게 이해될 수 있다. 그러나 여기에서 국민과 시민의 개념을 동일하게 이해하기 위해서는 먼저 시민이 상정하는 공동체가 특정 국가인 경우로 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 시민개념은 근대 국민국가 이전에 성립된 개념이기도 하며 오늘날에는 다양한 공동체의 영역에 따른 시민개념이 존재하기 때문이다. 시민의 개념이 국가 이외의 공동체나 영역 즉 국제연합이나 지역공동체, 비정부기구간의 국제적 연대 등의 문제와 관련하여 사용될 수 있는 가능성이 있다는 것을 고려할 때, 시민이 헌법적으로 그 자체 독자적 의의를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 이후부터 본 글에서는 시민을 정치적 공동체인 국가를 전제로 한 개념으로 이해하고자 한다. 특히 국가공동체의 국민이면서 주권자로서 실질적으로 정치공동체의 구성원으로서 국가 의사결정에 참여하여 민주적 정당성을 부여할 수 있는 지위로서의 시민의 개념을 전제한다.

15) 국적법은 제1조에서 “이 법은 대한민국의 국민이 되는 요건을 정함을 목적으로 한다.”고 규정하여 이하의 규정을 통해서 우리나라 국민의 자격의 요건을 명시하고 있다.

때 그 의미가 있다.

우리나라 국적을 보유하고 있는 아동·청소년의 경우에는 우리나라 국적을 보유한 성인과 마찬가지로 우리나라 국민으로서의 지위를 인정받는다. 그러나 실질에 있어서는 국민인 아동·청소년의 지위에 대해서는 긍정할 수 있지만 시민으로서의 아동·청소년의 지위에 대해서는 긍정할 수 없다. 왜냐하면 시민으로서 아동·청소년은 정치적 공동체의 의사결정과정에 참여할 수 있어야 한다. 그렇지만 현실에 있어서는 현재의 우리나라의 아동·청소년은 공동체의 구성원으로서 의사결정과정에서의 참여가 배제되기 때문이다. 아동·청소년에 대한 시민의 지위에 대한 인식이 필요하다고 강조하는 것은, 아동·청소년이 현재의 시민으로서 대우받고 성장하는 과정에서 형성·발달되는 적극적인 시민성<sup>16)17)</sup>은 민주주의의 실현과도 연계되기 때문이다. 아동·청소년이 그들의 문제에 관하여 공동체의 구성원으로서 그들 스스로의 이익을 반영할 수 있다면, 그들은 공동체의 의사결정과정에 적극적으로 참여하게 된다. 그리고 이와 같은 공동체 의사결정과정에서의 참여는 그들의 이익에 관한 문제뿐만 아니라 그들이 속한 지역공동체는 물론 국가 공동체의 전반적인 문제에 관한 관심과 참여로 연결된다. 이와 같은 과정을 통해 아동·청소년과 성인은 주권자이자 민주적 정당성의 근원으로서의 실질적인 역할을 수행하는 동시에 스스로의 이익을 반영시킬 수 있다. 뿐만 아니라, 적극적인 시민성의 발현으로서 국가 권력의 자의적 행사에 대한 방어를 실현시킬 수 있다.<sup>18)</sup>

그렇기 때문에 국민, 주권자, 시민의 지위에서 파생되는 권리인 정치적 참여권, 특히 선거권과 피선거권은 대한민국이라는 국가공동체 안에서 당연히 누려야 할 모든 국민의 권리인 것이다. 이것은 입법자에 의하여 주어지는 권리가 아니라 헌법상의 권리로서 입법자에게 최대한 실현시켜야

16) 2002년 UN특별총회에서는 아동·청소년이 살기 좋은 나라를 실현하기 위해서는 정부, 비정부기관, 지방자치단체, 부모, 후견인, 그리고 아동·청소년의 공조(partnership)와 참여가 필요하다는 것을 언급하였다. 이양희, 유엔 아동권리 위원회의 방향, 한국아동권리학회 10주년 발표자료, 2007. 참조.

더하여 1990년대 이후의 아동·청소년은 성인의 축소판이 아닌 국가의 자원이자 자신과 지역공동체의 미래를 책임지고 환경의 조성에 참여할 권리와 책임이 있는 시민이라고 국제사회는 인식한다. 이러한 아동·청소년에 대한 인식은 유엔아동권리협약 제5조의 “성장하는 능력(evolutionary capacity)을 통해 더욱 잘 이해될 수 있다. 유엔아동권리협약은 아동·청소년을 성장하는 과정에 있는 존재로 가족과 공동체의 구성원, 후견인, 기타 법적 책임자들이 아동·청소년의 능력의 발달에 대한 적절한 감독과 지도를 행할 책임이 있다는 것을 제시한다. 아동·청소년의 성장발달과 변화에는 개인적 잠재력과 환경에 따라 달라질 수 있다. 그렇기 때문에 책임감 있고 능동적인 시민으로서의 아동·청소년을 기대한다면 특정연령에 도달하기를 기다리기 보다는 아동·청소년의 정신발달의 수준에 맞도록 아동·청소년이 지닌 역량과 잠재력을 발휘하도록 지원하여야 한다. 이러한 관점에서 국제사회는 아동·청소년이 자기결정(self-determination)의 기회를 통하여 스스로의 이익을 주장하는 것이 아동·청소년 스스로를 보호(self-protection)하고 성장·발달을 보장하는 최선의 방법이라고 한다. 이러한 논의에서 아동·청소년 스스로의 견해를 표명하는 것은 곧 시민권의 보장을 의미하며, 아동·청소년이 과거와 달리 보호의 객체가 아닌 스스로의 권리를 주장하는 존재로 진화하고 있다는 것을 나타내는 것이기도 하다. 이양희, 세계시민으로서 아동, 아동학회지 제30권 6호, 한국아동권리학회, 2009, 187쪽.

17) 시민성이 지향하는 바와 ‘좋은 시민(good citizen)’의 지향하는 바는 동일하다. 이와 관련하여 달튼(Dalton)은 시민성을 ‘좋은 시민으로 기대되는 느낌’이라고 정의하였으며 좋은 시민은 토크빌이 강조한 규범들, 정치에 대한 시민참여, 타인에 대한 윤리적·도덕적 책임감으로서의 사회적 시민의식(social citizenship), 국가의 권한에 대한 수용 등을 수행할 수 있는 자질을 갖추어야 한다고 하였다. 좋은 시민이 갖추어야 할 자질은 정치적 의사결정 과정에서의 민주적 시민으로서의 적극적인 역할, 참여의 자율성(autonomy), 사회질서(social order)의 수용, 타인에 대한 배려를 의미하는 연대성(solidarity) 등이 포함된다.

이와 관련해서는 Dalton, Russell J., The good citizen-How a younger generation is reshaping American politics, Washington, D.C : CQ Press, 2008, p.24-26.

18) 민주시민의 자질은 다른 말로 시민역량 혹은 시민성이라고도 한다. 이는 각 시민이 자신에게 부여된 법적·윤리적 권리와 의무를 충실히 수행하면서 자신이 속한 정치공동체에 적극적인 참여를 통하여 공동체 혹은 구성원과 관련된 정책 등을 제안할 수 있는 능력과 의지를 말한다. 이러한 민주시민의 자질이 형성된 시민은 스스로의 정치적 견해를 구축하고 필요한 정보를 수집할 수 있으며 이를 실현시키기 위하여 다양한 참여제도의 적극적인 참여를 통한 방법을 활용한다. 시민들이 이러한 역량의 함양에 있어 전제가 되는 것은 교육이다. 시민의 교육의 수준에 시민의식과 자질에 차이를 보이게 된다. 교육을 통하여 습득된 정치·경제·사회·문화에 대한 정보와 지식은 시민들에게는 적극적인 정치참여의 기반이 된다.

할 의무를 부과한 권리인 것이다. 따라서 대한민국의 모든 아동·청소년은 현재의 주권자이자 시민으로서 당연히 그들의 권리를 행사할 수 있어야 한다. 이것은 우리 헌법규정을 통해서 더욱 명확히 확인할 수 있다.

## 2. 아동·청소년의 정치적 참여의 헌법적 근거

### (1) 헌법 제1조, 헌법 제11조 제1항, 헌법 제25조

헌법 제1조 제1항은 “대한민국은 민주공화국이다.”라고 하여 공화국원리를 규정하고 있다. 헌법 제1조에서 규정된 민주공화국 원리는 국민주권을 근거로 국민의 자치에 의해 공동체 지배가 이루어지는 국가조직원리이다. 이것은 정치적 지배가 정치적 운명공동체인 국민을 구성하는 개개의 시민들에 의하여 구성·정당화·통제되어야 하는 것을 의미하는 것이고 또 이러한 과정이 국민들의 평등한 참여 보장이 전제된 국민자치의 형태로 실현될 것을 요구하는 원리이다.<sup>19)</sup> 이와 같은 원리는 아동·청소년의 정치적 참여의 정당성과도 맞물려 있다. 동 원리는 우리나라 국적을 보유한 아동·청소년 역시 국가공동체의 일원으로서 공화국 자체를 자신의 책임으로 수인하기 위해서 적극적으로 공동체의 정치적 의사결정과정에 참여할 수 있다는 근거가 되기 때문이다. 또한 헌법 제1조 제1항의 민주공화국 원리는 헌법 제1조 제2항의 국민주권 및 제11조 제1항의 평등원칙과도 불가분의 관계를 형성한다. 헌법 제1조 제1항과 헌법 제1조 제2항의 불가분성은 민주공화국이 소수의 국민이 아닌 전체 국민을 구성하고 있는 모든 사람들을, 공동으로 그리고 평등하게 국가권력 즉 정치적 지배권의 정당성의 원천으로 인식하고 있다는 것으로 이해할 수 있다. 그리고 헌법 11조 제1항은 규정에서 모든 국민은 정치적 영역에서 차별받지 않는다고 명문으로 규정하여 이를 뒷받침하고 있다.

### (2) 보통·평등선거원칙

선거원칙은 정치권력의 행사에 의하여 영향을 받는 모든 사람들이 정치권력의 정당화 과정에 참여하여야 한다는 국민주권의 이념을 반영한 것이다. “국민 전체(보통선거의 원칙)가 스스로(직접선거의 원칙), 현실적인 조건의 차이와 상관없이 평등하고(평등선거의 원칙) 자유롭게, 즉 국가권력이나 다른 세력의 강요나 간섭을 받지 않고(자유선거의 원칙), 또 비밀리에(비밀선거의 원칙) 선거권을 행사할 수 있어야 한다.”는 헌법상의 원칙이다.<sup>20)</sup> 선거는 앞서 언급한 바와 같이 국민주권의 구체적 실현수단이다. 선거가 제 기능을 수행하기 위해서는 헌법에 규정된 선거원칙이 준수되어야 한다. 선거원칙이 지켜진 선거를 통해서야 비로소 대의기관들은 민주적 정당성을 획득한다. 이와 같이 선거는 선거를 통한 국민의 대표기관의 구성과 그에 대한 정당화에 목적이 있으며 이를 통해서 구성된 국민의 대표기관의 원활한 기능을 수행할 수 있도록 하는 데 그 기능이 있다. 그리고 선거원칙은 선거의 목적과 기능에 부합될 때 그 의미가 있다. 선거원칙들 중에서 아동·청소년의 정치적 참여와 관련되어 직접적으로 문제되는 것은 보통선거원칙과 평등선거원칙이다.<sup>21)</sup> 동 원칙에

19) 에른스트-볼프강 비켄피르데(김효전, 정태호 옮김), 헌법과 민주주의 -헌법이론과 헌법에 관한 연구-, 법문사, 2003, 207, 209쪽 이하 참조.

20) 정태호, 보통·평등선거권의 심사구조와 심사기준에 관한 관건-자유권 심사구조 및 심사기준의 보통·평등선거권심사에의 응용 가능성, 미국헌법연구 제19권 제2호, 미국헌법학회, 2008, 67-68쪽 이하 참조.

의하면 모든 국민들은 주권의 주체로서 다양한 현실적 차이에도 불구하고 원칙적으로 선거권 및 피선거권을 보장받음으로서 정치적 운명공동체의 동등한 일원이 될 수 있다. 그리고 보통선거원칙은 모든 국민들은 원칙으로 선거에서 평등한 대우를 받고 평등한 권리를 부여받아야 한다는 평등의 원칙과 연결된다. 보통선거의 원칙과 평등선거의 원칙은 국민인 아동·청소년에게 당연히 적용된다.

정치적 형태로서 민주주의를 매력적이라고 만드는 것은 모든 시민이 그들의 삶의 전망(삶의 가능성)과 기회에 최소한의 영향을 미치거나 결정할 수 있는 권리와 의무의 기본적인 구조를 설정할 수 있는 법과 공공정책의 형성을 동등하게 공유할 수 있다는 것이다.<sup>22)</sup> 보통선거권의 확립의 과정은 최대한의 선거권실현으로 선거권자의 확장의 흐름이었다. 이와 같은 역사적 흐름은 보통선거권을 제한받고 있는 아동·청소년의 선거권 역시 확장되어야 하는 것을 의미하는 것이기도 하다. 이와 같은 관점에서 바라볼 때, 선거권연령에 의한 아동·청소년의 선거권의 제한은 보통선거원칙과 평등선거원칙에 위반된다.

이것은 현재 연령에 의하여 선거권이 제한되고 있는 아동·청소년 역시 선거권부여의 확대방향에 포함되어야 한다는 것을 의미한다. 또 보통선거권의 확장의 역사의 흐름에 기초하여 판단한다면 현재 아동·청소년의 선거권을 제한하는 연령의 설정은 점차 하향되어 궁극에 가서는 없어지는 방향으로 진행되는 것이 타당하다. 이것이 민주주의원리의 실현이면서 현재의 시민이며 성장하는 시민으로서의 아동·청소년의 지위에 대한 보장에도 부합한다.<sup>23)</sup>

국민은 주권자로서 국가의 구성원으로 국가권력의 정당성을 부여하는 주체이기도 하지만 국정에 직접 참여하여 공무를 담당하는 권리의 주체이기도 한다. 이는 헌법 제25조의 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 공무담임권을 가진다.”의 규정을 통해서 확인할 수 있다. 국가운영의 기본원리인 민주주의는 구성원의 자기지배원리로서 직접적인 방법과 간접적인 방법으로 구현된다. 실질적으로 대부분의 경우 간접적인 방법인 대의제 민주주의를 채택하고 있다. 대의제 민주주의는 국민이 자신들의 대표자를 선출하여 국정을 위임하는 방식이기 때문에 대표자를 선출하는 국민의 선거권과 국민의 대표자가 되기 위한 피선거권이란 기본권의 보장이 필요하다.

이와 관련하여, 헌법 제25조의 공무담임권의 규정에 의한 공직선거법 제16조 제2항의 “25세 이상의 국민은 국회의원의 피선거권이 있다.”, 제3항 “... 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 주민으로서 25세 이상의 국민은 그 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권이 있다.”는 규정에 따라서 국회의원과 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 피선거권연령은 25

---

21) 보통선거의 원칙은 국민들 사이에 현실적으로 존재하는 다양한 개인적 그리고 집단적 차이를 이유로 개인들 또는 그 집단을 정치적 결정 과정에서 배제하는 것을 금지함으로써 국민주권을 실현하는 데 기여한다. 이에 선거권의 확대과정의 궁극적 목표가 바로 보통선거의 원칙이라고도 한다. 평등선거의 원칙은, 보통선거의 원칙을 통해 참여의 가능성이 열린 모든 국민들의 현실적으로 존재하는 다양한 사회적 차이와 상관없이 정치적 결정에 ‘평등하게 참여할 수 있는 기회를 보장하여 국민주권의 실현에 기여한다. 즉 정치권력을 획득하기 위한 경쟁기회의 균등을 확보해 준다고 할 수 있다.

22) Lecce, Steven., Should Democracy Grow up?:in Intergenerational Justice Review (by Tremmel, Joerg .Chet. ed), Foundation for the Rights of Future Generations, 2009, pp. 133-138.

23) Lecce, Steven., Should Democracy Grow up?:in Intergenerational Justice Review (by Tremmel, Joerg .Chet. ed), Foundation for the Rights of Future Generations, 2009, pp. 133-138

현실에 있어서 아동·청소년의 정치적 참여의 실현이자 통로인 선거는 높은 선거권연령을 설정하여 높은 연령 그룹의 전유물인 것처럼 운영되고 있으며, 아동·청소년의 선거의 접근가능성에 제한을 가하고 있다. 민주주의는 ‘좋은 시민’이자 ‘적극적인 시민’을 원하고 있다. 아동·청소년은 이러한 시대적 부름에 응할 책임이 있다. 아동·청소년은 스스로가 공동체의 참여자이며 책임자임을 이해하고 성장하여야 한다. 이러한 의식을 지닌 아동·청소년에 의하여 우리 사회의 민주주의가 발전할 수 있기 때문이다. 그러나 현재의 높은 선거권연령의 설정은 아동·청소년의 시민성을 실현할 수 있는 통로를 차단하고 있다.

세 이상으로, 헌법 67조 제4항에서 “대통령으로 선거될 수 있는 자는 국회의원의 피선거권이 있고 선거일 현재 40세에 달하여야 한다.”고 대통령의 피선거권연령을 40세 이상으로 직접규정하고 있다.

### 3. 헌법에서 보장되나 법률로 제한받은 아동·청소년의 정치적 참여권

제시된 바와 같이 헌법상 보장된 시민권의 주체로서 아동·청소년의 지위를 이해하는 것과 별개로, 현실에 있어서는 법률에 의한 제한으로 국민이지만 실질적인 시민권의 주체로서 대우받지 못하고 있다. 살펴본 바와 같이, 우리 헌법은 시민권으로서 정치적 참여권을 보장하고 있다. 이것은 모든 국민이 정치적 의사를 자유롭게 표현하고, 국가의 정치의사형성에 참여하는 정치적 활동을 총칭하는 것으로 넓게 인식되고 있다. 정치적 참여권은 기본권의 주체인 개별 국민의 입장에서 보면 주관적 공권으로서의 성질을 가지지만, 민주정치를 표방한 민주국가에 있어서는 국민의 정치적 의사를 국정에 반영하기 위한 객관적 질서로서의 의미를 아울러 가진다. 특히 정치적 참여권은 국가권력의 간섭이나 통제를 받지 아니하고 자유롭게 정치적 의사를 형성·표명할 수 있는 자유라고 할 수 있다. 정치적 참여권에는 정치적 의사를 자유롭게 표명하고, 자발적으로 정당에 가입하고 활동하며, 자유롭게 선거운동을 할 수 있는 것을 주된 내용으로 한다.<sup>24)</sup> 또한 헌법에서는 지역 주민으로서 지역의 문제에 관하여 주민 스스로가 참여하고 결정할 수 있도록 지역자치를 보장하고 있다. 지역자치제도를 통하여 시민들은 현실적으로 민주주의의 실현을 체험할 수 있는 기회를 보장받는다.

그러나 아동·청소년의 경우에는 헌법에 규정된 정치적 참여권을 개별 법률에 규정된 연령에 의하여 제한받고 있다. 특히 선거권과 선거활동 그리고 정당가입 및 활동, 지방선거 등 정치적 참여권의 대부분이 선거권연령을 기준으로 하여 제한되고 있다. 이것은 아동·청소년이 그들의 의사와 이익을 국가정책에 투영시킬 수 있는 절차가 제한된다는 것을 의미하는 것이다.

아동·청소년의 정치적 참여권의 유형과 제한규정은 구체적으로 다음과 같다.

첫째, 아동·청소년의 선거권·선거활동과 공직선거법상의 제한이다.

현행 공직선거법 제15조의 제1항에서는 “19세 이상의 국민은 대통령 및 국회의원의 선거권이 있다.” 라고 규정하여 선거권을 행사할 수 있는 연령을 19세 이상으로 정하고 있다. 동 규정에 의하여 19세 미만자인 아동·청소년은 대통령, 국회의원에 대한 직접적인 선거권의 행사가 제한된다. 뿐만 아니라 현행 공직선거법 제60조 제1항 2호는 '19세 미만인 미성년자'는 '선거운동을 할 수 없는 자'로 규정하고 있으며, 이와 같은 규정은 선관위에서 19세 미만의 아동·청소년이 SNS상에 정치적 의견을 게재할 경우 이를 '선거운동'으로 해석하여 선거법 위반으로 규율할 수 있는 근거가 된다. 이는 정치적 영역에서 아동·청소년의 정치적 의사표현의 자유조차 제한될 수 있다는 것을 의미하며 궁극적으로는 헌법에서 보장하고 있는 표현의 자유와 유엔아동권리협약상의 참여권을 과도하게 제한하고 있는 것이다.

둘째, 아동·청소년의 지방선거권과 공직선거법상의 제한이다.

공직선거법 제2항에서는 “19세 이상으로서… 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거권이 있다.” 라고 규정하여 선거권을 행사할 수 있는 연령을 19세 이상으로 정하고 있다. 동 규정에 의하여 19세 미만자인 아동·청소년은 그들이 속한 지역의 지방자치단체장, 지방자치단체 의원에 대한 직접적

24) 헌재 2004. 3. 25. 2001헌마710



인 선거권의 행사가 제한된다. 지역자치제도는 대의제 민주주의체제의 한계로서 제시되는 공개적 토론의 붕괴, 엘리트정치적 타락, 대표기관의 대표성 저하, 정당의 헌법상 지위의 강화와 활동의 증대, 대중사회화, 이익집단·압력단체의 증대와 영향력의 강화, 국민의 직접참여요구 증대 등의 많은 문제점에 대한 개선방안으로 도입되었다. 동 제도의 궁극적인 목적은 지역공동체의 구성원인 주민이 자신이 속한 공동체의 문제를 공동체 구성원인 다른 주민과의 대화와 타협을 통하여 결정하는 진정한 자치를 실현하기 위한 것이다. 그러므로 주민참여에 의하여 이루어지는 지방자치는 자치행정영역에서 대의제의 문제점을 보완하고 풀뿌리 민주주의를 실현함으로써 대의제도에서 소외되는 사회적 약자의 관심사를 반영시키는 수단이 된다.<sup>25)</sup> 또 지역자치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에서 소외되어 온 지역공동체의 구성원인 주민이 정치적 의사결정과정에 직접 참여하고, 이러한 참여의 과정을 통하여 지방자치의 성패를 좌우하는 주민의 자치의식을 함양시키고 성숙시키는데 기여한다.<sup>26)</sup> 이는 궁극적으로 지역 공동체의 주민과 대표자 모두에게 주민 스스로가 주권자라는 의식을 확인할 수 있게 하며, 주민과 그 대표자 사이에 발생하는 의식의 괴리현상을 방지할 수 있다. 그러나 이와 같은 지역자치의 실현은 공직선거법 제15조 제2항의 규정에 의하여 지역공동체의 주민인 아동·청소년을 배제하고 이루어진다. 이 뿐만 아니라 주민이 지방자치단체의 권한에 속하는 사항을 직접 결정하는 것으로서 의회민주주의의 기능상 불완전성을 보완하고, 주민에 의한 표결제도를 확립하며, 지방정부의 정책을 민주적으로 결정하고, 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하며 주민복리를 증진함을 목적으로 도입된 주민투표제도에 있어서도 동일하다.

외국의 경우에는 아동·청소년의 정치적 참여를 확대하기 위한 방안으로 그들이 속한 지역에서의 선거권연령을 하향하기 위한 방안을 도입하고 있다. 독일의 경우에는 중앙정부의 선거권연령은 18세인데 주정부의 선거권연령은 16세이다. 그리고 미국에서는 타코마 시의회(Takoma City Council)가 지방정부 최초로 선거권연령을 18세에서 16세로 하향 적용하였다. 그리고 노르웨이에서는 아동·청소년의 정치적 관심을 갖도록 하기 위한 노력의 일환으로 2011년 9월 지방선거에서 20개의 선택된 지방은 16세의 아동·청소년에게 선거권을 부여하였다. 그리고 2014년 9월 18일에 스코틀랜드에서는 스코틀랜드의 독립여부와 관련된 선거에서 16세의 아동·청소년에게 선거권을 부여하였다. 이와 같이 주민투표와 지방선거의 연령을 하향하고자 하는 시도들은 아동·청소년의 정치적 참여에 대한 요청을 수용하고 민주주의 근본원리인 자치를 직접적으로 체득할 수 있도록 하는 기회를 보장한다는 점에 있어 시사하는 바가 크다.

셋 째, 아동·청소년의 주민투표권과 주민투표법상의 제한이다.

주민투표는 주민이 자치의 주체이며, 자치운영에 있어서 중요 사안의 궁극적 결정권자라는 것을 보여주는 민주주의 기본원리인 ‘자기결정’을 보장하는 제도적 장치이다. 즉 지방정부의 중요한 안건을 주민이 직접 결정하도록 함으로써 주민의 책임의식과 정치적 참여를 높이고 주민통합을 강화시킬 수 있다는 점에서 지방자치 활성화를 위해 매우 유용한 제도라 할 수 있다. 그러나 이러한 주민투표와 관련하여 주민투표법 제5조 제1항은 “19세 이상의 주민 중 제6조제1항에 따른 투표인명부 작성기준일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 주민투표권이 있다.”고 규정하여 주민투표권자에서 19세 미만의 아동·청소년을 법률에 의하여 배제시키고 있다. 동 규정에 의하면 19세 미만의 아동·청소년의 경우에는 자신이 속한 지역의 공동체 구성원으로서 지역 자치를 실현하고 체험하며 성장할 수 있는 현실적인 참여의 장에서의 선거활동 및 정치적 의사결정에

25) 박응격, 현대 지방자치론, 신조사, 2012, 116쪽.

26) 진석원, 주민의 법적 지위에 관한 연구, 연세대학교 석사학위논문, 2003, 19-20쪽.

의 참여가 법률에 의하여 구조적으로 배제된다.

또한 이것은 아이러니하게도 청소년 기본법 제5조의2(청소년 자치권 확대)제3항의 “국가 및 지방자치단체는 청소년과 관련된 정책 수립 절차에 청소년의 참여 또는 의견 수렴을 보장하는 조치를 하여야 한다.”고 규정하여 동 규정에 근거하여 만들어진 청소년참여위원회 활동<sup>27)</sup>의 실효성 확보와 배치된다. 청소년 참여위원회 제도는 그 목적이 아동·청소년의 자치권을 확대하기 위한 것임에도 불구하고, 아동·청소년이 속한 지역사회에서의 자치권을 행사할 수 있는 지역자치단체의 의원과 장의 선거권 및 주민투표권을 제한하여 이와 같은 제도가 실질적으로는 명목상의 운영에 그칠 수밖에 없도록 만들고 있다. 동 제도의 운영에 의해 결정되고 합의된 의제나 정책들의 실현은 아동·청소년들에 의하여 직접적으로 관철될 수 없다. 그 이유는 아동·청소년에 의해 합의된 의제나 결정들은 구조적으로 중앙정부의 일부부서(여성가족부 등)에 의해서 선택적으로 수용된다는 한계가 있기 때문이다. 그렇기 때문에 아동·청소년의 자치권을 실현하기 위해서는 그들이 속한 지역공동체에서의 정치적 참여보장이 실현되어야 한다.

넷째, 아동·청소년의 정당 설립·활동의 자유와 정당법상의 제한이다.

헌법은 제8조 제1항에서 “정당의 설립은 자유이며, …”라고 규정하여 정당을 헌법적 차원에서 명시적으로 보호하고 있다. 이 규정은 정당설립의 자유만을 규정하고 있지만, 헌법 제21조의 결사의 자유와 마찬가지로 정당설립의 자유만이 아닌 누구나 국가의 간섭을 받지 않고 자유롭게 정당에 가입하고 정당으로부터 탈퇴할 수 있는 자유를 보장한다. 즉 헌법 제8조 제1항은 정당설립의 자유, 정당조직의 자유, 정당활동의 자유를 포괄하는 정당의 자유를 보장하는 규정이다. 정당활동의 자유는 강령결정의 자유, 타 정당들과의 경쟁의 자유, 정당재정운영의 자유 등으로 세분되며, 다른 특별한 기본권들을 통해서 보장되지 아니하는 모든 특별한 정당활동의 자유를 보충적으로 보호한다고 한다. 헌법 제8조 제1항 전단의 정당설립의 자유의 내용인 정당활동의 자유는 아동·청소년에게도 보장되는 권리이다. 특히 대의제 민주주의에서 정당을 매개로한 정치적 의사결정과정에서의 참여는 아동·청소년의 정치적 참여의 실현에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 그러나 우리나라의 아동·청소년은 정당활동을 통한 정치적 의사결정과정에서의 참여를 제한받고 있다.

정당법 제22조 제1항은 “국회의원 선거권이 있는 자는 공무원 그밖에 그 신분을 이유로 정당이 입이나 정치활동을 금지하는 다른 법령의 규정에 불구하고 누구든지 정당의 발기인 및 당원이 될 수 있다.”라고 규정하여 정당가입이 가능한 조건으로서 선거권연령인 ‘19세’를 규정함으로써 선거권이 없는 아동·청소년은 정당의 당원이 될 수 없으며 또한 정당의 활동 역시 제한된다. 이러한 정당의 가입 연령의 제한으로 인한 정당활동의 자유의 제한은 아동·청소년을 공동체의 정치적 의사결정과정에서의 배제를 더욱 공고히 하는 기제로 작용하고 있다.

그러나 우리와는 달리 외국의 경우에는 정당가입의 연령에 대하여 유연한 입장을 취하고 있다.

---

27) 청소년참여위원회의 주요 기능은 주로 정부 및 지방자치단체의 청소년 관련 정책 및 사업에 대한 아동·청소년들의 의견 제시, 자문 및 평가가 있고, 청소년 관련 프로그램, 토론회, 캠페인 개최 및 참여 등이 있다. 청소년참여위원회는 1998년 제2차 청소년육성 5개년계획에서 ‘청소년의 정책참여 기획 확대’를 분야별 사업의 일환으로 제시되었으며, 1998년 11월 문화관광부에 ‘청소년위원회’가 설치되었고, 1999년 4월 제주도, 2000년 6월 경기도 등을 시작으로 전국으로 확대되었다. 점진적으로 아동·청소년들의 사회 참여가 확대되면서 기존의 ‘청소년참여위원회’와 별도로 전국 단위의 아동·청소년 참여기구인 ‘청소년특별회의’가 2004년 시범적으로 개최된 후 2005년부터 매년 개최되었다. 2009년에는 청소년 정책참여 기구 운영의 효율성 및 대표성 제고를 위해 시·도 청소년참여위원회에 청소년특별회의의 지역회의 기능을 부여하였다. 그러다가 2014년에는 청소년특별회의의 지역회의를 별도 선발하였으며 청소년참여위원회는 고유 역할만 수행하는 것으로 개정되었다. 현재 전국의 189개의 청소년참여위원회가 운영이 되고 있다. 자세한 내용은 김선동, 청소년 특별회의가 걸어진 10년, 한국청소년활동진흥원, 2014. <https://www.kywa.or.kr/>

그 예는 다음과 같다. 먼저 영국에서의 정당원의 자격은 각 정당의 당헌, 당규에 명시된다. 영국의 주요 정당으로는 보수당과 노동당 그리고 자민당을 들 수 있다. 보수당은 크게 보수당 이사회(The Board of the Conservative Party)를 운영기구로 하는 중앙당과 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 보수당(The Scottish Conservative & Unionist Party and the Welsh Conservative Party), 지구당(Conservative Party Constituency Associations) 및 기타 인정단체(Recognised Organisation)로 구성되어 있으며,<sup>28)</sup> 다른 정당의 당원을 제외하고, 보수당의 목표와 가치를 공유하고 당헌을 준수하는 자는 누구에게나 당원 자격을 부여하고 있다.<sup>29)</sup> 당원자격 제한요건에 대해서도 당헌에서 별도로 규정하고 있지 않다. 노동당은 전국집행위원회(National Executive Committee of the party)를 운영기관으로 하는 중앙당, 스코틀랜드 및 웨일즈 노동당(Scottish Labour, Welsh Labour), 지구당(constituency labour party) 및 부속단체(affiliated organisations)로 구성되어 있으며,<sup>30)</sup> 영국(United Kingdom) 국민, 영주권자 또는 1년 이상 영국에 거주한 15세 이상, 다른 정당의 당원이 아닌 자에 대해 당원자격을 부여하고 있다.<sup>31)</sup> 자민당은 중앙집행부(The Federal Executive)를 운영기관으로 하는 중앙당(Federal Party)과 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 자민당(Liberal Democrats in England, Scottish Liberal Democrat, Welsh Liberal Democrats)으로 구성되는 지역당(Regional Party), 지구당(Local Party) 및 연계단체(Associated Organisations)로 구성되어 있다.<sup>32)</sup> 각각의 당헌, 조직을 가지고 각자 전당대회를 별도로 개최하는 독립된 정당인 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 지역당은 연방형태로 조직된 연방정당의 형태를 갖고 있다. 자민당은 당의 기본가치에 및 목표에 동의하는 모든 사람에게 당원자격을 부여하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>33)</sup>

두 번째로 독일은 정당원의 자격을 각 정당의 당규와 정강에서 정한다. 독일의 주요정당으로는 기독민주연합당(기민당)과 사회민주당(사민당) 그리고 연합90/녹색당(녹색당)을 들 수 있다. 기민당의 경우 당규<sup>34)</sup>에 따라 피선거권을 박탈당하지 아니한 16세 이상의 사람이면 당원 자격을 부여하고 있다. 사민당<sup>35)</sup>의 경우에는 14세 이상이면 당원 자격을 부여하고 있다. 녹색당<sup>36)</sup>의 경우에는

28) Constitution of the Conservative Party 참조

29) Constitution of the Conservative Party, paragraph 3

30) Labour Party Rule Book 2010 참조

31) Labour Party Rule Book 2010, Chapter 2, A.3.

32) The Constitutions of the Liberal Democrats 참조

33) The Constitutions of the Liberal Democrats, Art 3.1

34) 기민당 당헌·당규 <http://www.cdu.de/doc/pdfc/080121-CDU-statut.pdf>

기독교 민주 연합 정강 4조 1항

§ 4 (Mitgliedschaftsvoraussetzungen)

(1) Mitglied der Christlich Demokratischen Union Deutschlands kann jeder werden, der ihre Ziele zu fördern bereit ist, das 16. Lebensjahr vollendet hat und nicht infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht verloren hat.

35) 사민당 당헌·당규 <http://www.spd.de/linkableblob/1852/data/Organisationsstatut.pdf>

독일 사회 민주당 정강 2조

§2 Mitgliedschaft, Mindestalter

Zur Sozialdemokratischen Partei Deutschlands gehört jede Person, die die Mitgliedschaft erworben hat. Es darf aufgenommen werden, wer sich zu den Grundsätzen der Partei bekennt und das 14. Lebensjahr vollendet hat.

36) 녹색당 당헌

[http://www.gruene.de/fileadmin/user\\_upload/Dokumente/Satzung\\_Bundesverband.pdf](http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Satzung_Bundesverband.pdf)

연합 90 / 녹색당 정강 3조 1항

§ 3 MITGLIEDSCHAFT

(1) Mitglied von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kann jede und jeder werden, der/die die Grundsätze

연령제한 없이 당의 기본가치에 및 목표에 동의하는 모든 사람에게 당원자격을 부여하는 것을 원칙으로 하고 있다.

제시된 영국의 경우는 정당의 당원으로서 활동 가능한 자격이 각 정당의 당헌에 의하여 결정되는 구조이다. 특히 당원의 자격요건과 관련해서는 연령과 무관한 모든 사람이거나 15세 이상의 사람에게 자격을 부여하고 있다. 독일의 경우도 이와 비슷하다. 독일 역시 당원의 자격요건은 각 당의 당헌에 의하여 결정되는 구조이다. 14세 혹은 16세 이상이거나 아니면 연령과 무관하게 모든 사람이 당원이 될 수 있다. 이는 우리나라가 정당법에 당원의 요건을 규정하고 있는 것과는 다른 양상이다. 또한 정당원의 연령요건 역시 우리나라의 경우에는 19세 이상자로 높게 연령이 규정되어 있는 반면에 14-16세로 낮거나 아니면 아예 연령을 제한하지 않고 있다. 이는 영국과 독일이 아동·청소년에게 이른 나이부터 자신의 정치적 의사를 자유롭게 표출할 수 있는 통로인 정당활동을 보장하고 있다는 것을 의미한다. 이들은 정당을 통하여 스스로의 이익을 반영할 수 있으며, 이를 통해서 적극적인 시민성의 형성은 물론 정치적 감각과 소양을 현실 정치활동을 통하여 실습하고 체험할 수 있다.

위의 두 나라와 비교할 때, 우리나라의 아동·청소년은 선거권연령에 의하여 거의 모든 정치적 참여권을 제한받고 있다. 선거권 행사 이외의 정치적 참여 방법 중 하나인 선거에 대한 의견 표명, 지지하는 정당 활동의 참여, 그리고 그들이 속한 지역에서 조차 지역자치단체의 의회의원 및 장의 선거권과 주민투표권 역시 제한받고 있다. 이와 같이 우리나라의 아동·청소년들은 직접적인 선거참여는 물론이고, 선거참여 이외의 다양한 영역에서의 공동체 의사결정에 참여하고 영향력을 행사할 수 있는 기회로서의 정치참여 자체가 봉쇄되어 있는 것이 현실이다. 아동·청소년의 전반적인 정치참여의 배제는 공직선거법상의 선거권연령 규정에 의한 선거참여의 제한에 기초한다. 이것은 현행 동 법률에 규정된 선거권연령을 정당가입·활동의 연령과 지방선거 연령 및 주민투표 연령에 준용하여 적용한다는 문제가 있다. 이와 같이 공직선거법상의 선거권연령을 모든 정치적 참여와 관련된 법률에 준용하는 것은 입법기술방법 상의 문제이다. 그러므로 반드시 선거권연령을 아동·청소년의 정치적 참여를 제한하는 기준으로 적용할 필요는 없다.

위에서 살펴 본 외국의 경우에는 정당가입과 활동에 있어 적용되는 연령이 선거권연령보다 어리거나 아예 연령의 제한을 두지 않기도 한다. 또한 지방선거권연령 역시 선거권연령보다 어리게 규정하여 아동·청소년의 정치적 참여를 확대하기 위한 시도들이 이루어지고 있다. 그러므로 우리나라 역시 아동·청소년의 정치적 참여를 최대한 실현하는 방향으로 개선방안을 강구할 필요가 있다. 특히 현재 아동·청소년의 정치적 참여 제한의 기준으로 적용되고 있는 선거권연령과 관련해서는 현재의 지나치게 높은 연령에 대한 입법자의 입법개선 의지가 촉구될 필요가 있다.

이과 관련하여 국가인권위원회도 2013년 2월 28일에 선거권연령을 하향하도록 권고하는 의견표명을 하였다<sup>37)</sup>. 국가인권위원회는 국회의장에게 공직선거법 제15조, 주민투표법 제5조, 지방자치법 제15조, 지방교육자치에 관한 법률 제49조에 규정된 선거권 인정 연령을 낮추는 방안을 검토하는 것이 바람직하다는 의견을 전달하였다. 현재 확일적으로 준용되고 있는 19세 이상의 선거권연령에 대하여 '선거의 목적에 따라 선거권 연령을 다르게 할 필요성'을 제시한 것이다. 따라서 국가인권위원회의 이와 같은 의견은 세계적인 추세에 비추어 높은 선거권연령으로 아동·청소년의 정치적 참여를 과도하게 제한하고 있는 문제를 해결하기 위한 단초가 된다. 이 견해를 수용하여 정치적

(Grundkonsens und Satzung) von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Programme anerkennt und keiner anderen Partei angehört.

37) [http://www.humanrights.go.kr/04\\_sub/body02.jsp](http://www.humanrights.go.kr/04_sub/body02.jsp)

참여와 관련된 내용을 규정하고 있는 각각의 법률은 일괄적으로 선거권연령을 준용하는 것이 아닌, 정치적 참여의 유형과 목적에 따라서 적절한 연령을 새롭게 규정할 필요가 있다.

#### IV. 선거권·피선거권연령에 관한 연혁 및 헌법재판소 입장과 이에 대한 판단

##### 1. 선거권·피선거권연령의 연혁

우리나라 선거권과 피선거권의 연령은 아래의 표에서 확인할 수 있듯이 제헌국회 당시에는 선거권은 21세 국회의원 피선거권은 25세, 대통령 피선거권은 40세로 규정되었으며, 이후 헌법 제3차 개헌인 1960년에 선거권연령은 20세로 하향되었다. 반면에 국회의원 피선거권연령과 대통령의 피선거권연령은 기존과 동일하게 규정되었다. 이후 45년 만인 2005년에 선거권연령만 20세에서 현재의 선거권연령인 19세로 하향 조정되었다. 우리나라 국회의원과 대통령의 피선거권연령은 제헌국회에서 규정된 이후 현재까지 유지되고 있다.

<표 1>

시기	헌법	대통령부통령선거법		국회의원선거법	
		선거권	만21세	선거권	만21세
제헌헌법~ 제 2 차 개 헌 (1952.7.7.)	법률위임	선거권	만21세	선거권	만21세
		피선거권	만40세	피선거권	만25세

<표 2>

시기	헌법		국회의원선거법 1963.1.16		정당법 제정 (1962.12.31.)		
	선거권	20세 공무원선거권규정	선 거 권	20세	발 기 인	국회의원선거 권자 (20세)	
제 3 차 개 헌 (1960.6.15.)~ 제5공화국	대통령	선거권	20세	피 선 거 권	25세	당원	국회의원선거 권자 (20세)
		피선거권	40세				

<표 3>

시기	헌법		대통령 선거법		국회의원선거법		지방의회의원 선거법		지방자치단체의 장 선거법		정당법		
	선거권	법률위임	선거권	20세	선거권	20세	선거권	20세	선거권	20세	발기인	국회의원선거권자	
제6공화국 (1987.10.29.) ~	대통령	피선거권 40세	피선거권	40세	피선거권	25세	피선거권	25세	피선거권	시도지사	35세	당원	국회의원선거권자
										구시군의장	30세		

<표 4>

시기	헌법			공직선거및선거부정방지법 (1994.3.16.제정)			정당법 제정 (1993.12.27.)	
	선거권	법률위임		선거권	20세 이상 (대통령, 국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장)		발기인 및 당원	국회의원선거권자 (20세)
1994년 ~2005년	대통령	피선거	40세	피선거권	대통령	40세		
					국회의원, 지방의회의원 및 지방자치단체의 장	25세		

<표 5>

시기	헌법			공직선거법 (2005.8.4)		정당법 제정 (1993.12.27.)		
2005 년~2011	선거권	법률위임		선거권	19세 이상 (대통령, 국회의원, 지방의회 의원 및 지방자치단체의 장)		발기 인 및 당원	국회의원 선 거권자 (19세)
	대통령	피선거권	40세	피선거권	대통령	40세		
					국회의원, 지방의회 의원 및 지방자치 단체의 장	25세		

## 2. 선거권과 피선거권의 연령에 관한 헌법재판소의 입장

### (1) 선거권연령에 관한 헌법재판소의 입장

헌법재판소는 구 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제15조와 ‘공직선거법’ 제15조에서 규정한 선거권연령 ‘20세’와 ‘19세’의 위헌여부를 판단함에 있어 여러 차례 헌법 제11조 제1항의 평등권이나 제24조의 선거권을 침해하지 아니한다고 결정하였다.<sup>10)</sup> 동 결정에서 주된 논거는 선거권연령을 규정하는 것은 입법자의 입법형성권에 의한 재량이 인정되는 영역이라는 것이다. 입법자가 입법목적 달성을 위해 선거권연령을 규정하는 것은 입법자의 선택의 문제이고 입법자가 선택한 수단이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 재량의 범위에 속하는 것으로 보았다. 그렇기 때문에 선거권 연령을 20세로 규정한 것이나 19세로 규정한 것은 여러 사정을 감안하더라도 입법부에 주어진 합리적인 재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없다는 것이다. 이와 같은 헌법재판소의 논지는 선거권연령과 관련된 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287, 공직선거법 제15조 위헌확인에서도 유지되었다.

동 결정문에서는 19세 미만의 아동·청소년의 정치적 참여를 제한하고 있는 공직선거법 제15조 제1항의 ‘19세’의 선거권연령은 입법자의 입법형성권의 재량에 의한 합리적인 선택이었으며, 선거권연령 설정의 정당화 논거로는 선거권연령의 헌법재판소 선례에서 제시되었던 논거인 ‘정치적 판단능력’과 ‘교육적 측면에서의 부작용’을 변함없이 제시하였다. 선거권연령에 관한 헌법재판소의 합헌의 논거는 시대적 변화와 아동·청소년의 정치적 의식수준의 향상과 참여의 의지를 제대로 반영하지 못한 것으로 판단된다.

중등교육과정을 마친 연령의 아동·청소년의 경우에는, 스스로에게 영향을 주는 사안은 물론이며

10) 헌재 1997. 6. 26. 96헌마89 ; 헌재 2001. 6. 28. 2000헌마111; 헌재 2002. 4. 25. 2001헌마851등; 헌재 2003. 11. 27. 2002헌마787(선거권 행사 연령을 “20세 이상”으로 규정한 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제15조 제1항, 제2항에 대한 4번의 기각 결정) ; 2013. 7. 25. 2012헌마174 (대통령 및 국회의원 선거권 행사 연령을 “19세 이상”으로 규정한 ‘공직선거법’ 제15조 제1항에 대한 기각 결정)등

국가공동체의 구성원으로서 동등하게 공동체의 문제에 의견을 제시하고 선택 할 수 있는 지위와 능력이 있다. 정보통신의 발달로 인한 인터넷과 이동통신의 발달은 아동·청소년에게 정보접근가능성을 고취시켰으며 이를 통한 정치적·사회적 판단능력 역시 제고되었다고 볼 수 있다. 또한 다른 법령상의 연령기준을 비교하더라도 병역법상 지원에 의한 군복무가 인정되는 연령, 공무원임용시험령상 8급 이하 일반직이나 기능직 공무원 채용시험에 응시할 수 있는 연령은 모두 18세 이상이다. 비록 헌법재판소의 결정에서는 위 법령들과 공직선거법은 입법목적이나 보호법익이 다르다고 주장하고 있더라도, 동 법률 등에서는 적어도 18세 이상의 국민은 국가와 사회의 형성에 적극적으로 참여할 수 있는 정신적·육체적 수준에 도달하였음을 인정한 것이라고 판단할 수 있다. 또 세계의 각 국가의 대부분이 18세를 기준으로 선거권 연령을 정하고 있는 것이 현실이며, 최근에는 16세로의 선거권연령 하향을 위해 적극적인 논의를 하고 있다는 점에 비추어 볼 때, 우리나라 18세 이하의 국민 특히 18세 이상 19세에 이르지 못한 아동·청소년의 독자적 판단능력이 다른 국가의 같은 연령의 아동·청소년에 비하여 미흡하다고 볼 수 없다. 그러므로 현재 공직선거법상 규정된 19세 미만의 아동·청소년의 정치적 참여를 제한하고 있는 선거권연령은 조속히 18세로 개정입법 되어야 할 필요가 있다.

## (2) 피선거권연령에 관한 헌법재판소의 입장

피선거권연령에 관한 사건(헌재 2005. 4. 28. 2004헌마219;헌재 2013. 8. 29. 2012헌마288)에 있어서도 헌법재판소가 제시한 주된 논지는 선거권연령과 같다.

“결정의 요지는 국회의원으로 당선될 권리로서 피선거권을 누구에게, 어떤 조건으로 부여할 것인지는 입법자가 그의 입법형성권의 범위 내에서 스스로 정할 사항으로서 입법자가 정한 구체적인 연령기준이 입법형성권의 범위와 한계 내의 것으로 그 기준이 현저히 높다거나 불합리하지 않다면, 이를 두고 헌법에 위반된다고 쉽사리 단정할 것은 아닌데, 국회의원의 피선거권 행사연령을 25세 이상으로 정한 것은 입법자의 입법형성권의 범위와 한계 내의 것으로, 청구인들의 공무담임권 등 기본권의 본질적 내용을 침해할 정도로 과도한 것이라 볼 수 없다”는 것이다.

헌법재판소는 주된 논거로 “대의기관으로서 국회의원은 국민에 의하여 직접 선출된 선출직공무원으로서 국민의 의사를 국가의 의사결정에 반영하고, 국정을 감시·통제하여야 할 국민의 대표자로서의 지위를 가짐과 동시에 국회의 구성원으로서 국가의사의 결정과정에 적극적으로 참여할 책임을 부담하는 헌법기관으로서의 지위를 가진다.

지방의회의원 또한 주민에 의하여 직접 선출된 선출직공무원이자 주민의 의사를 대표하고 자치사무에 관한 의사결정권한을 가지는 지방의회의 구성원으로서의 지위를 가진다. 따라서 국회의원 및 지방의회의원의 피선거권 행사연령을 정함에 있어서도 국회의원 및 지방의회의원의 지위와 직무에 상응하는 대의능력과 전문적인 지식을 갖추고 있는지 여부가 중요한 기준이 된다. 그러한 능력과 지식을 갖추고 있는지를 판단하는 기준에 있어서는 적어도 교육기본법이 정하는 정규의 학교 교육으로서 유아교육에서 고등교육에까지 이르는 모든 교육과정을 수료하거나 또는 이러한 정규교육과정을 대체하는 직·간접적인 경험을 충분히 쌓을 수 있는 일정한 연령에 도달하는 때에는 이러한 능력을 갖추고 있다고 판단할 수 있을 것이다.

… 따라서 국회의원 및 지방의회의원의 피선거권 행사연령을 설정함에 있어서 평균적인 국민이 독자적인 경제생활의 주체로서 경제활동을 영위할 수 있고, 남자의 경우 자신의 신체적 능력에 부



합하는 병역의무를 성실히 수행할 수 있는 연령 및 그 기간이 고려되어야 한다.”를 제시하고 있다.

### 3. 판단 및 비판

판단컨대, 헌법은 피선거권에 관하여 입법자의 입법재량에 위임함으로써 입법자는 여러 가지 조건과 상황을 고려하고 경험을 통하여 형성된 사회통념에 입각하여 피선거권을 행사할 수 있는 제반의 여건을 규정하게 된다. 선거권과 피선거권은 대한민국 국민이라면 모두 향유해야만 하는 권리로 생래적 기본권이다. 양 권리는 대의제 민주주의 하에서 특히 국민주권을 실현할 수 있는 중요한 권리인 만큼 이와 관련하여 입법자는 이를 최대한 실현시켜야만 한다. 제한이 불가피한 경우에는 최소한의 제한에 그쳐야 하며, 그 제한에 대한 정당성여부에 관해서도 엄격한 심사기준에 의한 판단이 이루어져야 한다.

그렇기 때문에 현재 규정된 선거권과 피선거권연령에 의한 선거권과 피선거권의 제한에 대해서는 각각 입법자가 그 정당성여부에 대한 논거를 제시하여야 하며, 그 판단 역시 지금의 합리성심사 기준에 의한 판단이 아닌 엄격심사기준이 적용되어야 한다. 그러나 문제는 그 연령의 기준을 어떻게 확정하는 것이 기본권의 행사를 최대한 보장하면서 국정운영의 효율성을 최대한 담보할 수 있는지 여부이다. 선거권연령의 경우에는 현재 18세로의 하향에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있다. 이를 반영한 입법개선이 조속히 이루어지도록 여론을 통해서 국민적 의견을 표출시켜야 한다. 동시에 점진적으로는 16세로의 하향의 단계를 걸쳐 연령제한의 철폐를 위해서 국민적 공감대 형성과 합의를 도출하기 위한 과정을 준비해야 한다. 반면에 피선거권연령과 관련해서는 국내에서는 논의가 이제 시작되고 있는 바, 이에 대해서는 외국의 경우를 참고할 필요가 있다. 이미 준비된 아동·청소년들에게 그들 스스로가 그들의 목소리를 대표할 수 있도록 선거권연령과 동일하게 피선거권연령의 하향이 이루어져야 하며, 이와 관련해서는 국회의원의 피선거권연령과 대통령의 피선거권연령을 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

아동·청소년의 경우의 정치적 참여의 제한 사유로 제시되는 것이 정치적 판단능력이다. 그럼에도 불구하고 정치적 판단능력에 대한 정확한 기준이 제시되지 않고 있으며, 연령과 성숙도와의 관계를 명확하게 입증할 수도 없다. 그러나 이와 같은 기준의 바는 법적 성년연령에 도달하게 된 국민들이면 모두 통과하게 된다. 현실적으로 성인의 치매환자나 문맹자등에게는 이와 같은 기준의 바를 적용하지 않으면서도 아동·청소년들에게만-이미 인지발달능력이 최고로 발달된 12세 이후의 아동·청소년들에게, 또한 디지털 시대를 살아가고 있으며 정보접근성이 발달된 아동·청소년들에게-적용하고자 하는 것은 형평성면 있어서도 적절하지 않다.<sup>10)</sup> 이와 관련하여 ‘연령제한 없는 선거권(생래적 선거권)’의 도입을 추진하는 독일에서는 정치적 판단능력(성숙성) 또는 성년과 같은 조건의 충족이 선거권의 부여에 있어서 합법적인 기준이 될 수 없다고 한다. 민주주의의 근본으로서의 정치적 권리의 평등은 예를 들어, 교육 또는 통찰력의 차이에 따라서 형식적으로 제한될 수 없다는 것이다.<sup>11)</sup> 이것은 피선거권연령에도 동일한 논리가 적용되어야 한다고 판단된다. 그렇기 때문에 정치적 판단능력, 성숙, 성년을 기준으로 선거권과 피선거권을 제한하는 입법부와 현재의 논거는 각

10) 능력은 나이와 함께 성장한다. 그러나 실제에 있어 아동이 역량들을 획득하는 연령은 한편으로는 그들의 삶의 경험과 사회·문화적 환경에 따라 다양하고, 다른 한편으로는 그들이 처해진 상황에 의해 발휘되기를 요구하는 역량의 특성에 따라 달라진다. 그러므로 연령을 기준으로 하여 모든 아동·청소년의 능력을 획일적으로 평가하는 것은 한계가 있다.

11) Schmidt-Bleibtreu, Bruno et al.: Kommentar zum Grundgesetz (GG). München 1995. :Art. 38 Rn 9

자 다른 정신적 상태에 있는 사람들을 총체적으로 정치적 결정과정에서 배제시키는 결과를 초래하기 때문에 타당하지 않다.

## V. 아동·청소년 선거권연령과 피선거권연령하향에 관한 외국의 입법동향

### 1. 청소년 정치적 참여권 실현을 위한 영국 청소년위원회(British Youth Council)의 활동<sup>12)</sup>

2000년대 초 영국 청소년위원회 (British Youth Council)와 다른 단체들은 선거에서 피선거권의 연령을 낮추기 위한 캠페인을 적극적으로 펼쳤다. 영국 청소년위원회가 이와 같은 캠페인을 시행한 이유는 영국의 젊은 세대들이 정치적 국가(영역)에서 정당한 자리를 차지하기 못하였다고 믿었기 때문이다. 이것은 젊은 세대들이 현재 지역, 국가 또는 국제적 수준에서 정부, 정치 토론 및 기타 의사 결정에서 현재 그들이 해야 할 역할을 수행하지 못한다는 것을 의미한다고 판단하였다. 또 이와 같은 현상은 실질적으로 젊은 세대들의 사회에 기여하고 있는 바를 인정하지 않는 것을 보여주는 것이라고 인식하였다. 따라서 그들은 개선방법으로 젊은 세대들의 선거권과 피선거권 연령의 하향을 제시하였다. 이를 통해서 정치영역에서 젊은 세대들의 목소리와 그들의 사회적 기여가 실질적으로 반영되어야 함을 강조하였다.

영국 청소년위원회는 특히 선거권을 포함하여 모든 정치적, 사회적 권리에 대한 연령을 16세로 하향하는 것이 정당하다고 주장한다. 예를 들어 세금을 내고 군대복무를 할 수 있는 16세 및 17세 청소년이 그들의 세금을 지출하고 군대를 지휘하는 정부의 선거에 참여할 수 없다는 것은 정당하지 못하기 때문에 16세에 성인으로서의 의무를 부담하게 된다면 성인의 권리를 가질 자격도 부여되어야만 한다고 한다. (영국 청소년위원회는 또한 최저 임금을 포함한 급여 지급권이 16세에 균등해야 한다고 생각한다. 이것은 연령에 따른 차별이 성별 또는 인종에 근거한 차별만큼 바람직하지 않다고 생각하기 때문이다.)

마찬가지로 영국 청소년위원회는 18세에 도달한 사람은 공직에 선출될 수 있어야 한다고 주장한다. 공직후보자의 판단능력이나 기타의 정치적 결정 능력 등에 대해서는, 특히 후보자의 다양한 삶의 경험에 대한 판단은 연령에 의한 것이 아닌 유권자에 의해 판단되어야 하는 문제라고 주장한다. 이와 같은 논거를 중심으로 하여 영국 청소년위원회(British Youth Council)는 2000년대 초부터 청소년들의 정치적 참여의 권리를 보장하기 위한 방안으로 선거권연령과 피선거권연령을 낮추기 위한 캠페인을 적극적으로 펼쳤다. 그 결과 현재 영국의 선거권연령의 18세에서 16세로의 하향과 피선거권연령 역시 21세에서 18세로 그리고 16세로의 하향을 위한 움직임이 활발히 이루어지고 있다. 그들은 청소년의 정치적 참여의 권리보장의 위한 선거권, 피선거권연령의 하향의 정당성에 대하여 다음과 같은 질문을 제시하였다. “선거권연령 혹은 피선거권연령을 하향하는 것이 청소년과 정치인 사이의 신뢰의 수준을 향상시킬 것이라고 생각합니까?”

이와 같은 질문을 제시한 이유는 많은 청소년들이 현재 선거권이 없기 때문에 정치영역으로부터 배제된다고 느끼고 있으며, 특히 16세와 17세의 청소년들은 투표소를 통해서 그들의 정치적 견해를 표현할 수 있도록 허용하지 않는다는 것이 사회에 그들의 견해가 타당하지 않거나 그들보다 나

12)

<https://web.archive.org/web/20071011083423/http://www.byc.org.uk/downloads/Campaigns/HowOldsOldEnough.pdf>

인 든 시민들의 견해만큼 타당하지 않는다는 인식을 받기 때문이라고 한다. 영국의 청소년들은 선거권연령하향이 필요한 이유 중 하나로 일관성의 부족을 제시한다. 영국청소년들은 16세에 풀타임의 노동을 하고, 세금을 내고, 군복무를 하고, 사회보장 혜택을 받음에도 불구하고 선거권이 없다는 것이다. 그렇기 때문에 16세에 선거권을 부여받으면 이로 인하여 청소년들은 그들이 사회에 기여하는 가치들을 정치인들이 인식할 수 있을 것이라고 생각한다. 따라서 영국 청소년위원회는 선거연령에도 일관성이 있어야 한다고 판단하였다. 즉 청소년이 일할 수 있고, 세금을 내고, 국가를 위해 싸우거나, 교육에 계속 참여할 수 있다면 정책과 세금을 정하는 사람과 자신의 국가를 수호하기 위해 그들을 동원할 수 있는 사람을 선택할 권리가 있어야 한다고 믿는다.

영국에서도 선거권연령을 낮추는 데 반대하는 주장의 대부분은 유권자의 순진함과 무경험에 관한 것을 제시한다. 이것들은 역사적으로 여성과 노동 계급이 선거권부여를 부정했던 것과 동일한 논거이다. 영국 청소년위원회는 이와 같은 논거는 제시되었던 당시보다 지금은 더욱더 적절하지 않다고 주장한다. 이를 뒷받침하는 논거로 그들은 시민교육의 효율을 제시한다. 영국 청소년위원회는 시민교육이 중요한 역할을 한다고 믿는다. 학교에서의 시민교육의 도입은 청소년들의 정치적 인식을 향상시켰다고 판단한다. 영국 청소년위원회는 특히 이라크 전쟁에 대한 시위를 통해서 청소년들의 정치화의 분명한 예를 제시하였다. 그들은 청소년들은 이슈를 이해하고 사회 내의 사회적 역할에 대하여 교육을 받기 때문에 의무 교육이 16 세에 완료된 시점에서 선거권을 부정하는 것은 교육을 평가절하 하는 것이고 청소년을 평가절하 하는 것이라고 주장한다.

## 2. 각 국가의 선거권연령하향의 움직임

우리나라와 달리 국제사회에서 청소년의 선거권연령은 이미 기존의 20세 내외로 규정되어 있던 것을 18세로 하향 규정하고 있으며, 최근에는 16세로 하향하기 위한 논의가 활발히 진행 중이다. 선거권연령을 기준으로 OECD 회원국 34개국 중 18세 이하에 선거권을 부여하는 나라는 33개국이다. 이렇듯 전 세계적으로 대부분의 국가의 선거권연령이 18세이며 선거권연령을 하향하기 위한 논의를 활발히 하고 있다는 점에서, 각 국가의 사회·정치문화에 따라 요구되는 정치적 참여의 기준 설정이 상이할지라도 선거권을 행사할 수 있는 정치적 판단능력을 최소 18세 이상자는 갖춘 것으로 판단할 수 있다. 선거권연령 하향의 세계적 추세에도 불구하고 선거권연령을 19세로 고수하고 있는 우리나라의 입법과 헌법재판소의 결정<sup>13)</sup>은 시대적 흐름에 부합되지 않는다.

<OECD 선거권 연령>

연령	국가명	합
16세	오스트리아	1
18세	이스라엘, 터키, 벨기에, 체코, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, 캐나다, 칠레, 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 일본(2015년 6월 17일)	32
19세	한국	1

\*출처 경제협력개발기구(OECD) >

13) 최근의 선거권연령과 관련된 헌재 2013. 7. 25. 2012헌마174와 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마287결정에서도 기존의 입장을 고수하고 있다.

선거권연령 하향의 국제적 동향 중 가장 중요한 변화는 제2차 세계대전 이후에 21세에서 18세로의 선거권연령의 하향이었다. 1960년대 이후, 1970년의 영국과 캐나다로부터 1971년 미국 그리고 1973년의 호주와 1974년의 뉴질랜드를 중심으로 대부분의 민주주의 국가에서는 18세로의 선거권연령 하향에 대한 변화가 시작되었다. 1991년에 스위스도 선거권연령을 18세로 하향하였다.<sup>14)</sup> 현재는 세계 대부분의 국가가 선거권연령을 18세 이하로 규정하고 있다. 심지어 북한은 선거권연령을 17세를 규정하고 있으며, 일본의 경우도 2015년 6월 17일에 18세로 선거권연령을 하향하였다.<sup>15)</sup> 이미 1990년대 이후의 선거권부여의 논쟁은 18세에서 16세로의 선거권연령 하향으로 이동하였다고 볼 수 있다.

### 3. 각 국가의 피선거권연령하향의 움직임

다음은 피선거권연령 하향에 관한 국제적 동향이다.

첫 번째로 미국의 경우이다. 미국의 상·하원의원의 피선거권연령은 25세이다.

미국 헌법의 규정에 의하여 대통령 또는 부통령은 35세, 상원 의원은 30세, 하원의원은 25세 이상이어야 한다. 미국의 대부분의 주에는 주지사, 주 상원 의원 및 주 하원의원의 연령요건이 있다. 일부 주에서는 선출직 공무원에 당선되기 위한 최소한의 연령 요건을 가지고 있다.(보통 21세 또는 18세이다)<sup>16)</sup> 미국에서의 피선거권하향을 위한 노력은 다음과 같이 진행되고 있다. 1994년 사우스다코타 유권자들은 주 상원 의원 또는 주 하원 의원의 25 세에서 18세로 연령 요건을 낮추는 투표 법안을 거부하였다. 그러나 사우스다코타 유권자들은 1998년에는 비슷한 공직취임요구연령을 25세에서 21세로 하향하는 법안투표를 승인하였다. 2002년 오리건 주 유권자는 21 세에서 18 세로 주대표의 피선거권연령 하향하는 법안을 거부하였다.

두 번째 국가는 영국이다. 영국의 경우 상원, 하원 피선거권연령은 18세이고 지방의회의 피선거권연령 역시 18세이다. 영국의 경우, 선거 관리법2006 (The Preoral Administration Act 2006) 제17조가 발효된 2007년 1월 1일 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드에서 후보자의 연령(피선거권연령)이 21 세에서 18 세로 하향되었다. 스코틀랜드를 제외한 영국에서는 18세 이상이면(스코틀랜드에서는 16 세 이상) 유럽, 영국, 양도된 또는 지방 수준의 모든 의회, 총회 및 위원회의 선거에 입후보할 수 있다. 이 연령 요건은 개별 선거직 공무원 선거에도 적용된다. 주된 예는 런던이나 지방자치단체의 장으로 선출된 경우이다. 공직에서 특정한 지위를 위해 더 높게 요구된 연령은 없다. 후보자는 지명일과 투표일 당일 18세이어야 한다.

세 번째 국가는 아일랜드이다. 아일랜드의 경우 피선거권연령이 대통령 35세 이상, 상원 30세 하원의원 21세 이상, 지방의회 18세이다. 1937년 당시 아일랜드 헌법은 대통령이 되기 위해서는 35세 이상 그리고 의회(양원제)의 의원이 되기 위해서는 21세 이상이 되어야 한다.<sup>17)</sup>아일랜드 대

14) McAllister, Ian., The Politics of Lowering the Voting Age in Australia: Evaluating the Evidence, the Australian Electoral Commission, 2012, p.1

15) 일본은 2015년 6월 선거권 연령을 20세에서 18세로 낮추는 공직선거법 법안을 통과시켰다. 이로써 일본은 1945년에 선거권연령을 25세에서 20세로 하향한지 70년 만에 18세로 하향한 것이다. 동 법안통과의 결과로 약 180~240만 명의 유권자 수가 증대될 것이며, 올 7월에 예정된 선거에는 고등학교 3학년의 재학생과 대학교 1학년의 재학생들의 참여가 가능하게 되었다. 일본의 선거권연령하향을 바라보는 관점으로는 기존의 일본의 유권자 중 약 25%가 65세 노인세대인 반면 30세 미만의 유권자가 약14.3%에 불과하여 발생된 세대불균형의 문제를 젊은 세대의 유권자의 확대를 통해서 해소하고자 하였다는 측면과 선거권연령하향의 국제적 시각을 반영하였다는 측면이 있다.

16) <https://definitions.uslegal.com/a/age-of-candidacy/>

표의 유럽의회 의원은 21세가 되어야만 한다.<sup>18)19)</sup>지방자치단체의 의원은 18세가 되어야만 한다고 규정하였다. 이와 같은 피선거권연령에 관한 규정은 1973년에 피선거권연령을 21세에서 18세로 하향하면서 개정되었다.<sup>20)</sup> 아일랜드 자유주의국가의 1922~37년 헌법은 하원의원의 연령이 21세인 반면에 상원의원의 연령은 35세(1928년에 30세로 하향)가 되어야 함을 요구하였다.<sup>21)</sup> 제35차 헌법 개정2015(대통령입후보 연령)안에서는 대통령피선거권연령을 21세까지 낮추는 것이 제안되었으나 동 제안은 투표권자의 73%가 반대하여 부결되었다.

네 번째 국가는 프랑스이다. 프랑스의 경우 피선거권연령이 상원 24세 하원 18세, 대통령의 경우 18세 이다. 2009년 7월 29일 정부로부터 제출된 “하원의원선거에 관한 조직법안” 제1조의 의하면 2012년 하원의원선거 때부터 만 18세에 도달하는 모든 프랑스인은 하원의원으로 선출될 수 있는 자격을 가지며, 이 조항은 대통령선거법 제3조 제2항 규정에 따라 대통령선거에도 자동적용 되는 것이다. 발레리호소-드보르 의원은 “하원의원이 되는 데는 상한연령제한이 없다면, 하한연령제한이 있을 이유가 없다”며 지지의사를 밝혔고, 또 다른 의원도 “피선거권 박탈은 젊은이들에게 보내는 부정적 신호”라고 평가했다. 이러한 의원들의 지지 속에서 하원의원의 피선거권연령제한을 기존의 23세에서 18세로 하향하는 법안이 채 5분도 걸리지 않고, 어떤 토론이나 반발 없이 채택된 후 찬성 305대 반대 233으로 의결되었다. 상원에서도 찬성 185대 반대 24로 채택되었다. 더욱이 상원에서는 상원의원의 피선거권연령을 30세에서 24세로 하향하는 조항을 추가하였다. 이후 상원의원의 피선거권연령은 18세로 하향하자는 논의가 활발히 진행되고 있다.

다섯 번째 국가는 독일이다. 독일의 경우, 대통령의 피선거권연령은 기본법의 규정에 따라서 40세이다. 기본법 제38조에서는 연방선거권과 피선거권을 18세로 규정하고 있으며, 연방선거법에서 제12조와 18조에서 각 각 선거권, 피선거권의 연령을 규정하여 기본법의 규정을 반영하고 있다. 대체로 독일의 경우, 의회, 지역 또는 지방 선거의 피선거권연령은 18세로 규정하고 있다.<sup>22)</sup>

---

17) Constitution of Ireland Article 12.4.1° (President) Article 16.1.1° (Dáil Éireann), Article 18.2 (Seanad Éireann)

ARTICLE 12 4 1° Every citizen who has reached his thirty-fifth year of age is eligible for election to the office of President.

ARTICLE 16 1 1° Every citizen without distinction of sex who has reached the age of twenty-one years, and who is not placed under disability or incapacity by this Constitution or by law, shall be eligible for membership of Dáil Éireann.

18)

[http://www.citizensinformation.ie/en/birth\\_family\\_relationships/children\\_s\\_rights\\_and\\_policy/children\\_and\\_rights\\_in\\_ireland.html](http://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/children_and_rights_in_ireland.html) 검색일 2017.1.20.

19) European Parliament Elections Act, 1997 11.-(1) Subject to the following subsections of this section, every person who has reached the age of 21 years and is either—

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1997/act/2/section/11/enacted/en/html>  
검색일 2017.1.20.

20)

[http://www.citizensinformation.ie/en/birth\\_family\\_relationships/children\\_s\\_rights\\_and\\_policy/children\\_and\\_rights\\_in\\_ireland.html](http://www.citizensinformation.ie/en/birth_family_relationships/children_s_rights_and_policy/children_and_rights_in_ireland.html)

Electoral (Amendment) Act, 1973

<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1973/act/3/enacted/en/print#sec4>

21) <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1922/act/1/schedule/1/enacted/en/html>

22) § 15 Wählbarkeit

(1) Wählbar ist, wer am Wahltag 1.

Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes ist und

2. das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat.

## VI. 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 외국 역시 선거권연령과 피선거권연령을 하향하는 추세이다. 이와 같은 논의는 인간의 정치적 동물로서의 본능을 충족시키기 위한, 생래적 기본권으로서의 정치적 권리를 최대한 보장해야 한다는 전제가 함의되어 있다. 역사적으로 정치적 참여권에 대한 보장은 정치적 투쟁의 산물이었다. 보통선거권의 확대 역시 재산, 성별, 인종의 차별에 대한 투쟁이었다. 노동자, 장애인도 그 당사자의 투쟁으로 권리를 확대하고 있다. 아동·청소년 역시 마찬가지로 선거권과 피선거권연령의 하향을 통해서 그들의 생래적 기본권인 정치적 권리를 향유해야 한다.

그렇기 때문에 우선적으로는 18세로의 선거권연령의 하향에 대한 개선입법과 동시에 국회의원의 피선거권연령도 18세로의 하향조정 되어야 한다. 그리고 선거권과 피선거권은 최대한 실현시켜야 하기 때문에 점진적으로 연령을 하향조정해야 한다. 또 현재 선거권연령을 준용하고 있는 정치관계법의 경우에는 각 각의 고유한 기능을 고려하여 개별연령을 설정하여 규정하는 것이 적절하다. 특히 정당법, 주민투표법이나 교육감선거 등 아동·청소년의 이해와 직접적으로 관련된 부분에 있어서는 18세 이하 16세로의 연령을 설정할 필요가 있다. 피선거권연령은 국회의원의 경우는 앞서 말한 바와 같이 선거권연령과 합치시키는 것이 적절하다고 판단된다. 그러나 대통령피선거권연령의 경우는 그 기준에 관하여는 합의기관이 아님 점을 고려하여 하향연령을 설정할 필요가 있다고 판단된다.

- 
- (1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.
  - (2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

## 박근혜 퇴진 운동의 의미와 이후 과제

“선진국이라. 그게 뭘까요? 요즘은 뭐가 뭔지 하나도 모르겠네요.”

“이게 공개되면 세상이 발각 뒤집히겠다 싶은 게 공개되면 정말로 발각 뒤집혀주는 세상. 그 위에 세운 나라. 그런 거?”

- 배명훈, 《맛집 폭격》, 184쪽.

1년 전을 떠올려본다. 언론들의 취재와 국정감사 등을 통해 박근혜 당시 대통령의 비공식적인 측근, 지인이 정부 정책에 개입하거나 부당한 이득을 취했다는 의혹이 제기되었고, 박근혜 대통령이 대국민 담화에서 이를 일부 인정하면서 시민들의 분노는 커졌다. 한겨울 추위 속에서도 주말마다 수십만 명, 많게는 백만 명이 넘는 사람들이 참가한 거리 집회가 서울에서 열렸고, 전국 각지에서도 크고 작은 행동이 이어졌다. 당시 내가 기획·편집에 종사하는 매체의 편집 회의에서도 이야기가 나왔다. 박근혜 대통령을 퇴진시키는 것은 어떤 의미가 있는가? ‘선거로 뽑힌 최고 권력자(대통령)라 하더라도, 명백한 위법과 잘못을 저질렀다면 끌어내려져야 한다는 것을 확인하는 일’이라고 논의가 모아졌던 기억이 난다. 세상이 발각 뒤집히겠다 싶은, 대통령이 사퇴해야겠다 싶은 게 공개되었을 때 정말로 세상을 뒤집고 대통령을 사퇴시키는 세상. 그런 ‘선진국’을 만들기 위해 사람들은 발품을 팔았다.

올해 국회의 박근혜 탄핵안 의결 1주년을 맞아 국회에서 열린 토론회에서 사회를 맡은 인권활동가 박진은 이렇게 말했다. ‘대의제 민주주의로 생긴 문제를 직접(광장) 민주주의로 극복한 사건’이었다고. 물론 탄핵안 의결은 국회에서, 최종 파면 결정은 헌법재판소에서 절차에 따라 이루어졌다. 하지만 그 고비를 넘을 때마다 광장과 거리를 가득 메운 촛불 집회의 힘이 있었고, 사람들의 참여와 목소리가 ‘전례가 없는 대통령 탄핵·파면이 정말 될까, 그래도 되는 걸까’ 망설이는 국회의원들의 등을 떠밀었다. 국회의원들에게만 맡겨놓고 있었다면 이루어질 수 없는 역사였다는 점에서, 박근혜 퇴진 운동이 대의제를 넘어서 광장에서의 직접 행동으로 정치를 움직이고 대통령을 몰아낸 사건이라고 평가하는 것은 적확하다.

박근혜 정부 이후의 해결 과제로 다양한 논의가 제기되고 있고, 특히 박근혜 정부 시기에 저질러진 많은 불법과 불의를 바로잡는 것이 현안이 되고 있다. 하지만 지금 우리는, 박근혜 이후를 살고 있는 것이기도 하지만, 촛불(박근혜 퇴진 운동) 이후를 살고 있는 것이기도 하다. 촛불 집회의 경험과 의미로부터 직접적으로 도출되는 우리의 숙제는, 어떻게 대의제 민주주의의 실패를 반복하지 않을 것인가, 민주주의를 보강할 것인가이다. 한국 역사상 최초로 탄핵을 당할 정도의 사람과 세력이, 애초에 선거를 통해 대통령이 되고 집권을 하게 만든, 그리고 집권 이후에도 불법적 전횡을 저지를 수 있게 한 우리 사회와 정치의 반성도 필요한 것이다. 잘못된 사람을 뽑아서 그 사람이 잘못을 저질렀을 때 시민들의 힘으로 이를 끌어내린 것은 민주주의의 승리였다. 그러나 그런 사람이 뽑힌 것 자체가 우리 민주주의의 실패이기도 했다는 것을, 승리에 도취되어 잊어서는 안 된다.

그렇다면 우리는 어떻게 이 민주주의를 보강해야 할까? 벌써 많은 안들이 제시되고 있다. 선거에서

투표 비례성을 보장하기 위해 연동형 비례대표제를 도입하자거나, 국민소환제를 도입하자는 등의 논의이다. 그리고 그 이상으로 빼놓을 수 없는 과제가 바로 시민적·정치적 권리를 확대 보장하는 것이며, 또 그중에서도 지금까지 민주주의의 사각지대에 놓여 있던 이들, 대표적으로 청소년의 참정권을 보장하는 것이 중요한 과제라고 생각한다.

우리 사회는 1987년과 그 이후의 지속적 개혁을 통해 선거로 대표되는 대의제 민주주의를 확립했다고는 하지만, 선거운동에 대한 부조리한 법들을 비롯해 여전히 언론·표현의 자유, 양심·사상의 자유, 집회·결사의 자유, 노동3권 등을 제한하는 많은 제도와 문화들을 가지고 있다. 이는 국가기관의 전횡과 언론 장악, 다양한 정치 세력에 대한 탄압을 더 용이하게 했다. 또한 청소년을 ‘미성년자’라는 이유로 정치에서 배제하고, 학교에서나 일상에서나 자기 의견을 이야기하고 돌출되는 것에 두려움을 갖게 만들었으며, 정치에 대한 무관심과 냉소를 조장해왔다. 장은주는 《시민교육이 희망이다》를 통해 현재의 학교교육 자체가 민주주의와는 상반되는 원리를 학습시키고 있다고 지적하기도 했다. 시민으로서의 역량은 시민으로 살고 대우받아야만 성장할 수 있다.

대의제 민주주의, 선거를 민주적이게 만드는 토대는, 선거 자체만이 아니라 시민들의 일상적인 참여와 자유로운 정치 활동, 다양성의 보장이다. 박근혜가 당선될 수 있었던 배경에는 시민들의 입을 막고 반대 세력을 탄압한 과정, 명백히 반민주적인 태도와 행적을 제대로 보지 못한 우리 사회의 한계가 있다. 민주주의의 취약한 토대를 강화하는 것이 촛불 이후의 필수불가결한 과제이며, 청소년 참정권 문제가 그 한 자리를 차지하고 있다. 박근혜 퇴진 운동 와중에 ‘18세 선거권’을 비롯해 청소년 참정권 문제가 활발하게 논의된 것은 우연이 아니다. 많은 국회의원들과 시민들이 그 필요성과 연관성을 느끼고 있음을 방증하는 것이다.

## 그곳에 청소년도 있었다, 그러나

박근혜 퇴진을 요구하는 운동에는 많은 청소년들이 함께했다. 중고등학교에서 시국선언을 발표했고, 대자보를 붙였으며, 거리 집회에도 청소년들이 참여했다. 단체를 조직하기도 했고, 청소년들 위주로 사전 대회를 열어 수천 명이 참여하기도 했다. 그리고 가족 단위로 참여한 청소년들의 수도 월등하게 많았다.<sup>23)</sup> ‘촛불청소년인권법제정연대’에서 실시한 ‘2017 전국 청소년 인권 실태·의식 조사’에 응답한 청소년들 중 당시 이에 관해 아무것도 하지 않았다고 한 것은 44.6%였고, 나머지는 어떤 형태로든 운동에 참여했다고 답했다. 집회에 참여했다는 사람도 28% 가량이었다. 한국청소년정책연구원이 2017년 6월에 발표한 <고등학생들의 정치 참여 욕구 및 실태 연구>를 보아도, 고등학생 중 박근혜 퇴진 촛불 집회에 1번이라도 참여했다는 비율이 24.3%였다. 전체 국민 중 1/3 정도가 당시 집회에 참여했다는 조사 결과와 비교해도 크게 차이가 나지 않는 수치이고, 청소년들의 열악한 처지를 생각해 보면 놀라운 참여율이다.

2016년의 촛불을 예외적이고 특별한 것이라고 생각할 수는 없다. 그 이전, 세월호 참사에 대한 추모와 진상 규명 요구나 역사교과서 국정화 반대 운동, 철도노조 파업 당시 ‘안녕들하십니까’ 대자보 등 박근혜 정부의 문제들에 맞선 운동에 청소년들은 꾸준히 같이해왔다. 더 거슬러 올라가면 2013년

23) “가족 단위 동원이 가장 많았던 각 집회의 양상을 근거로 이들의 수를 대략 헤아리면 아무리 줄여 잡아도 전체 시위 참여 인원의 10% 정도로, 대통령 탄핵을 주제로 한 시민 항쟁 (청소년) 참가자가 6~7만 정도는 된다고 보아야 할 것이다.”(홍윤기, <없으면 절대 안 되는 정치와 권력을 왜 안 가르치나>, 《가장 민주적인, 가장 교육적인》, 67쪽.)



국정원 선거 개입에 대한 시국선언, 2009년 노무현 전 대통령 서거 당시 시국선언 등에도 청소년 시국선언이 발표되었다. 2008년의 촛불 집회나, 그 이전 ‘촛불 집회’라는 광장 집회 형식이 만들어진 2002년-2004년 시기의 집회들에도 청소년들의 모습을 어렵지 않게 찾아볼 수 있었다. 명동성당에서 “노태우를 당선시킨 기성세대는 각성하라”고 외치며 농성을 한 1980년대 고등학생운동이나 4.19혁명은 또 어떠한가. 박근혜 퇴진 운동을 수십 년에 걸쳐서 만들어진 우리 사회의 민주주의 역량과 광장 집회 문화가 낳은 성과라 한다면, 청소년들 역시 그러한 역사를 만들어온 주역 중 하나였던 것이다. 이는 청소년이 이미 민주주의의 주체임을 입증하고 있는 생생한 증거들이며, 2016년 박근혜 퇴진 운동은 그 목록을 갱신했을 따름이다.

그러나 그 이면에는 청소년들의 정치 활동을 가로막는 탄압과 이에 상처입고 좌절한 경험들이 있다는 것을 간과해서는 안 된다. 2000년대까지만 하더라도 청소년들의 촛불 집회 참가를 교육부·교육청이 조직적으로 공공연히 방해하는 일이 끊이지 않았다. 최근 몇 년간에도 ‘안녕들하십니까’ 대자보나 성주에서의 사드 배치 반대 운동, 세월호 참사 추모 상징물 등에 대해 학교에서는 직접 탄압을 가하곤 했고, 교육부도 공문을 보내 이런 학생들을 ‘지도’하라고 지시했다. 당장 박근혜 퇴진 운동 과정에서도, 집회에 참가했다는 이유로 학교에서 별점을 받거나 불이익을 받은 경우들, 고등학생들이 학교 안에서 시국선언 서명을 모으자 학교 교사가 서명지를 압수하여 파기한 경우가 있다. 또한 청소년들이 박근혜 퇴진 집회를 하려고 하자 경찰에서 그 주최자가 속한 학교에 전화를 해서 이를 알리고 학교에서 주최자를 교무실로 부르는 등 압박을 하여, 결국 그 학생이 학교를 그만두는 데까지 이른 사례도 있었다. 과거 국가인권위원회는 2008년 촛불 집회 당시 집회 신고를 낸 학생의 학교로 경찰이 찾아간 사건을 인권 침해라고 판단한 바 있는데, 이런 일이 사라지지 않고 있는 것이다.<sup>24)</sup>

연일 생중계되는 집회 규모와 스펙타클에 취해서 그리고 박근혜 탄핵·파면을 성공시킨 기쁨에 가려 그리 주목을 받지 못하는 못했지만, 청소년들이 겪은 이런 사건들은 청소년에게 여전히 민주주의란 많은 두려움과 위험을 넘어야만 실천할 수 있는 것임을 보여준다. 청소년의 참여, 정치 활동을 어쩌다 한 번씩 돌아오는 예외적인 사건으로 밀어내지 않고 일상적 현실로 만들기 위해서는 좀 더 촘촘하게 그 경험과 일상을 들여다봐야 한다. 광장에서는 동료 시민으로서 함께 민주주의를 외쳤지만, 학교와 가정으로 돌아가면 다시 시민 바깥으로, ‘예비 시민’으로 밀려나는 것이 청소년들의 현실이었다. 박근혜 퇴진 운동의 특징 중 하나는, 페미니즘 운동 등을 통해서 운동 안에서의 차별에 대해 한층 더 활발하게 논의가 일어났다는 점이다. 마찬가지로 ‘촛불’을 기억하면서 청소년에 대한 차별과 억압에 대해서도 함께 기억하자.

청소년의 정치 활동을 탄압하는 이런 사회문화는, 단지 개별 사례들에 대처하는 것만으로는 해결할 수 없다. 총체적으로 청소년을 시민으로 대우하지 않는, 미성숙하다는 이유로 각종 권리를 제한하는 우리 사회의 제도와 태도 위에서 일어나는 일들이기 때문이다. 그러므로 변화의 방향도 종합적이어야 한다. 18세 선거권을 실현하는 노력도 그런 맥락에서 볼 때, 청소년이 정치에 참여하는 문을 조금이라도 열기 위한 것으로 해석할 수 있다. 선거권 제한 연령 기준을 만19세로 고집하고 있는 주된 이유가, ‘청소년’, ‘미성년자’, ‘초중고등학생’ 등은 정치에 참여해서는 안 된다는 것이기 때문이다. 그리고 대의제의 핵심이자 상징인 선거에 관련된 선거권만이 아니라 청소년의 각종 일상적 정치 활동이 보장될 수 있도록 해야 한다. 학교에서 벌어지는 청소년의 시민적·정치적 권리에 대한 탄압을 없애야 함은 물론이다. 적어도 함께 촛불을 들고 박근혜 퇴진을 외쳤던 청소년 시민들이 그 과정에서 감당해야 했

24) 이상의 사례들은 청소년인권연대 추진단이 2017년 6월 6일 발표한 <청소년.. 정치활동 탄압 사례 조사 결과 보고서>를 참조하였다.

던 두려움과 불이익이 다시 반복되지 않게 하는 것, 그것이 촛불의 바통을 이어받은 정부와 사회의 의무이지 않겠는가?

### 청소년 참정권, 나이 그 이상의 문제

현재 청소년 참정권 논의의 대표 격 이슈는 ‘18세 선거권’이다. 선거의 중요성이나 선거권 제한 기준 연령의 중요성은 부인할 수 없다. 하지만 그럼에도 이 논의는, “그러면 몇 살이어야 적절한가” 하는 질문으로 빠지기 십상이다. 먼저 원칙을 확인하는 것이 필요하다. 청소년은 시민이다. 청소년은 정치적 주체이다. UN아동권리협약이 아동에게도 보장하고 있듯이 시민적·정치적 권리는 나이와 상관없이 보장되어야 할 권리이다. 참정권으로서 선거권은 보장되어야 할 기본권 혹은 인권이며<sup>25)</sup>, 이를 법률로 연령 기준을 정해 제한하고 있는 것이다. 꼭 현재와 같은 선거권이 아니더라도 청소년이 의견을 표현하고 결정 과정에 참여하는 것을 보장하기 위해 다양한 방법이 강구되어야 한다.

촛불청소년인권법제정연대는 이러한 원칙 위에서 청소년 참정권 보장을 위해 ▲ 선거권/피선거권 제한 연령 기준 18세 이하로 인하, ▲ 선거운동·정당활동에서 법률상 연령 제한 폐지, ▲ 주민발의/주민투표/국민투표 등에서도 연령 기준 18세 이하로 인하 등을 주장하고 있다. 또한 학교 안에서도 언론포현·집회·결사의 자유 등을 포함하여 학생의 인권을 보장하고 학교 운영에 학생 참여를 보장하는 초·중·고·교육법 개정을 요구하고 있다. 우리 사회가 청소년을 시민으로 존중하는 문화와 인식을 가질 수 있도록 어린이·청소년인권법의 제정도 함께 이야기하고 있다.

특히 선거권에 관련해서는, ‘18세’라는 기준이 ‘성인으로서의 (납세·병역 등) 의무가 부여된다’는 것과 참정권이 연동되는 것으로 자꾸 오해를 불러일으키고 있고, 만 18세이면 실질적으로 청소년들은 극소수만 포함된다는 점을 고려하여 운동 목표로 불충분하다고 판단하였다. 이에 촛불청소년인권법제정연대는 16세 기준을 화두로 꺼내면서, 18세 선거권보다 더 확대하는 것을 시야에 넣을 것을 제안하고 있다. 이는 16세 이상만이 선거를 할 수 있다거나 16세부터 적절하다는 주장을 하는 것이 아니라, 청소년들을 선거권자로 포괄하고 청소년 참정권을 보장하며, 선거권 역시 가능한 한 확대하자는 문제 의식을 구체화한 것이다. 피선거권 역시 청소년이 직접 국회의원이 되고 시장, 도지사가 될 수 있음을 상상해야 한다.

청소년의 선거운동·정당활동의 문제는 매우 기본적인 표현의 자유와 결사의 자유 문제이다. 선거권 제한 여부와 상관없이, 청소년들도 주권자로서 선거시 후보에 대해 지지/반대를 자유롭게 할 수 있어야 하고, 자신이 동의하는 주장과 이념을 가진 정당에 가입하여 정치적 활동을 할 수 있어야 한다. 정당활동의 경우는 각 정당의 당원 자격을 결정할 자유를 국가가 침해하고 있는 것이기도 하다. 문재인 대통령도 후보 시절 정당 활동에서 연령 제한을 하는 법률을 폐지하겠다고 공약한 바 있다. 촛불청소년인권법제정연대는 이것이 선거권 못지 않게 중요한 사안이라 본다.

주민발의·주민투표·국민투표에 대해서도 잊지 말아야 한다. 과거 서울, 경남, 충북 등지에서 학생인권조례 주민발의 운동을 할 때나, 서울 등에서 무상급식 주민투표가 실시될 때, 청소년들은 이 일의 가장 깊이 연관된 당사자이면서도 주민발의 서명이나 주민투표에 전혀 참여할 수 없었다. 주민 자치와 참여를 활성화한다는 제도 취지를 고려할 때 이는 특히 최대한 확대해야 할 당위성이 크다. 만약

25) 참정권의 ‘인권’으로서의 성격과 ‘기본권’으로서의 성격에 대한 논의는 다른 발제자인 김효연의 저서 《시민의 확장》을 참고하기 바란다.

에 내년엔 개헌을 하는 게 확정된다면, 개헌 절차로서 국민투표 역시 실시될 것이다. 청소년들은 개헌의 중요한 계기였던 촛불 집회에는 함께 참여하고 목소리를 냈음에도, 개헌 과정에는 참여하기도 어렵고 국민투표조차 함께할 수 없는 상황에 처하게 된다. 개헌과 연관지어 국민투표의 투표권 제한 연령 기준도 국회에서 진지하게 논의되기를 바란다.<sup>26)</sup>

더 나아가서 학교 운영에 대한 학생의 참여, 마을 자치에서의 청소년 주민의 참여 등 일상적 참여를 보장할 방법, 그리고 청소년의회 제도 등 청소년이 정책 결정 과정에 실질적으로 참여하고 영향력을 행사할 수 있는 제도 마련을 논의해야 한다. 현재의 청소년특별회의 등의 제도는, 청소년 대중이 대표를 선출하고 공론을 형성하는 과정이 없고, 실제 정책에 상시적으로 개입하고 활동할 수 있는 권한이 모자라다. 실질적 의미가 있는 청소년 참여 절차를 학교·마을·지자체·국가 등 차원에서 마련하는 것은 UN아동권리협약과 헌법의 정신을, 민주주의를 구현하는 일일 것이다.

청소년의 촛불 집회 참여와 시국선언 등 정치 활동의 역사도 오래되었으나, 청소년이 참정권을 요구해온 역사도 오래되었다. 1990년대에는 고등학생의 정치활동의 자유를 쟁취하기 위한 공동실천위원회가 구성되었고, 18세 선거권을 요구해온 지는 15년이 넘고 있다. 학생 대표의 학교운영위원회 참여, 청소년의 집회의 자유 보장 등도 마찬가지다. 한국 정부가 UN아동권리협약을 비준한 이래 청소년의 시민적·정치적 권리를 보장하고 참여 절차를 마련하라는 권고를 반복해서 받고 있기도 하다.

이런 계속되는 요구에 비해서 국회와 정부에서 청소년 참정권에 대한 논의가 만족스러울 만큼 이루어지지 못하고 있다. 그나마 '18세 선거권'에 대해서는 2012년, 2016년에 국회에서 본격적으로 논쟁이 붙기도 했고 현재도 정치개혁특별위원회에서 정치 개혁 주요 이슈 중 일부로 포함되어 있다. 그동안 새누리당-자유한국당은 18세 선거권을 무조건적으로 반대해왔고 그 근거로 청소년의 시민적·정치적 권리에 대한 부정과 반감을 주로 들어왔다. 18세 선거권을 주장해온 정당/국회의원들 역시 청소년 참정권에 대한 확고한 인식이 없는 경우가 많았다. 어쩔 땐 청소년 참정권의 문제보다도 득표 계산이 더 앞섰던 게 실상이었다. 하물며 청소년의 선거운동이나 정당가입 등의 문제가 제기된 것은 2012년 이후의 일이었으며, 제기가 되었음에도 국회 및 정부에서 제대로 인식되지 않았고 헌법재판소에서도 소수의견조차 '18세 이상만' 선거운동 및 정당가입을 허용해야 한다는 선에 그치는 등 제대로 이슈조차 되지 못한 게 사실이다. 정치개혁특별위원회에서 선거권 외에도 이러한 폭넓은 청소년 참정권에 대한 논의가 이루어져야 한다.

2017년 이후에는 촛불 집회의 경험과 청소년들의 적극적 요구와 행동 덕에, 청소년 참정권 차원에서 선거권 제한 연령 기준 하향을 주장하는 목소리가 국회 안에서도 높아지고 있다. 18세 선거권에 한해서 보면, 50:50 내지는 45:55 정도로 비등하거나 근소한 차이로 부정적이었던 여론 역시 점차 개선되고 있는 추세가 보인다. 촛불청소년인권법제정연대의 활동 등에 힘입어 정당 활동의 권리 등도 국회 테이블에 오르고 있다. 그럼에도 과거에도 계속 그래왔듯이, 정치·선거 제도 개혁에 대해서는 합의를 관행으로 하고 있는 국회 조건상, 올해 안에 결론을 내지 못하고 정치개혁특별위원회도 연장될 가능성이 높다. 청소년의 참정권을 보장하는 것이 민주주의를 위해 반드시 이루어져야 하는 일이라는 전국민적 합의를 이루고 그 첫 걸음으로 18세 이하로 선거권 제한 연령 기준을 낮추도록 국회를 건인해야 할 것이다. 특히 합의 관행을 악용하여 합리성을 찾아보기 어려운 무조건적 반대를 고집하는 정당에게는 국회 안팎에서의 경고와 압력이 필요하다. 촛불 집회가 국회를 떠밀어 대통령 탄핵 의결까지 이루어냈듯이, 민주주의는 국회 안에서만 이루어지는 게 아니며 국회의 반민주적 행태를 바로잡아

26) 국민투표법 “제7조(투표권) 19세 이상의 국민은 투표권이 있다.” 이 조문은 사실상 선거권 제한 연령 기준과 연동되어, 공직선거법 개정 이후 이에 맞추어 개정될 가능성이 크다.

야 한다.

이제 2016년과 2017년을 밝힌, 촛불과 광장에서 이룩한 민주주의는 다시 변화의 계기를 마련해주고 있다. 박근혜 정부의 경험은, 2016년 박근혜 퇴진 운동은, ‘합리적이고 성숙한’ 어른들만이 정치를 해야 하고 ‘미성숙한’ 청소년들은 정치에 열썬거리서는 안 된다는 고정관념을 충분히 깨뜨리고 있다. 2016년의 촛불은 ‘(비청소년들이 만든) 대의 민주주의의 실책을 (청소년도 함께) 광장에서 바로잡은 사건’이었다. 이미 광장에서 목도하고 증명된 명제, ‘청소년도 시민이다’라는 진실을 우리 사회가 받아들여야 할 때이다. 그리고 청소년도 배제 없이, 더 민주적인 정치와 사회와 교육을 만들어가야 한다. 그것이 촛불 이후 민주주의 발전을 위한 가장 시급하고도 명약관화한 과제이다.

양준하 (더불어민주당 청소년 지지포럼 더불어민주당)

안녕하십니까? 더불어민주당 청소년 지지포럼인 더불어민주당 청소년의 운영위원장 양준하입니다.

오늘이 12월 22일입니다. 박근혜 대통령 탄핵이 없었다면, 그에게 새 대통령을 선출하는 대선을 치렀을 겁니다. 발제자께서 말씀하신 대로 촛불 혁명은 위대했습니다. 정치권이 주도한 것이 아니라 “이게 나라냐” 하고 외친 평범한 시민들이 이뤄낸 것이기 때문입니다. 이것은 좌우의 문제가 아니었습니다. 원칙과 상식이 통하는 대한민국을 바라는 순수한 열망이었습니다. 우리 청소년들도 새로운 대한민국을 만들고자 함께 촛불을 들었습니다.

이것은 두 가지 의미를 지닌다고 생각합니다. 첫째로, 우리 청소년들의 민주시민으로서의 역량이 결코 외국의 청소년들에 비해 뒤지지 않는다는 것입니다. 우리 청소년들은 결코 미성숙한 존재만은 아닙니다. 광화문에서 우리는 진보와 보수, 영남과 호남, 남성과 여성을 구분하지 않았듯이 성인과 청소년의 촛불이 다르지 않았습니다. 청소년들도 당당한 주체로서 정치 선진국에서처럼 역할을 할 수 있어야하지 않을까요?

둘째로, 문재인 정부는 촛불 혁명으로 함께 만든 정부라는 것입니다. 문재인 대통령에 대한 지지율이 70%대를 유지하고 있습니다. 전 세계적으로 권위주의 국가를 제외하면 최고로 높은 수치라고 할 수 있겠습니다. 그러나 국민들의 압도적인 지지에도 불구하고 국회 의석은 여전히 여소야대입니다. 우리가 새 정부에 요구만 할 것이 아니라 함께 만든 정부인 만큼 주인의식을 가지고 참여해야 하는 이유라고 생각하는데 어떻게 생각하십니까?

문재인 정부의 100대 국정과제에 포함된 18세로의 선거연령 하향도 마찬가지입니다. 집권여당인 더불어민주당과 문재인 정부의 의지만으로는 실현하기 어렵습니다. 이것은 국민투표 확대, 국민발안제와 국회의원에 대한 국민소환제 도입 등과 함께 국민의 참정권 확대를 위한 방안이 포함되었습니다. 과거 역사를 돌아볼 때 참정권을 갖는 주체의 확대가 민주주의 역사의 발전이었다고 해도 과언이 아닐 것입니다. 그런 의미에서 18세인 청소년으로 선거권이 확대된다는 것은 민주주의의 발전을 의미합니다. 각 정당의 유불리에 따라 반대할 문제가 아니라는 것입니다.

얼마 전 더불어민주당 정당발전위원회는 개혁방안 중 하나로 청소년 예비당원제를 제시했습니다. 여전히 성인 당원과 구분되는 청소년 예비당원제에 만족하냐고 하실지도 모르겠습니다. 그러나 역사적으로 참정권이 선물로 주어진 일은 없었습니다. 때로는 피를 흘려가며 쟁취한 참정권입니다. 그런 의미에서 민주당의 공식 기구인 정당발전위원회가 청소년 예비당원제를 개혁방안에 담은 것에 큰 의미를 부여하고 싶습니다. 예비당원제가 최선이냐에 대해서는 논할 여지가 있겠지만, 집권여당에 청소년의 목소리가 반영되고 있다는 것을 보여주고 있기 때문입니다.

경청해주셔서 감사합니다.

### 촛불 광장에 서다

정확히는 아니지만 1년 전 국정교과서에 분노했던 나는 다시 한번 광장으로 나왔다. 그때와 다른 점은 국정교과서 저지가 아닌 ‘대통령 탄핵’이라는 정권을 뒤엎는 그동안 청소년과는 상관이 없다고 말하던 ‘현실 정치’라는 것이다.

거리로 쏟아져 나온 청소년들은 학교 밖을 나서자 학생이 아닌 시민이 되었다. 다음 대선을 준비하는 대권 주자들과 악수하고, 사진도 함께 찍으면서 소통하고, 연단에 서서 자신의 정치적 견해를 거리낌 없이 외칠 수 있었다.

우리 현대사에서 민주주의가 위기에 처할 때 마다 그 수호와 발전에 물꼬를 튼 청소년들답게 그 역사적 역할에 걸 맞는 움직임이었고 응당한 권리를 행사한 것 일지 모른다.

나 또한 그 자리에 있었다. 촛불 광장은 평등해 보였다. 시민은 소수자와 함께 손을 잡고 거리로 나섰다. 헌정 사상 첫 대통령 탄핵이라는 시민혁명을 이루어냈다.

그러나 촛불이 광장이 지나가고 일상으로 돌아왔을 때 사회는 언제나 그랬던 것처럼 소수의 사라져 버렸다. “할 수 있을까?” 라고 생각했던 전례 없는 대통령을 탄핵을 이룬 주역이었던 광장과 거리를 가득 메운 ‘촛불 청소년’의 목소리는 어디론가 사라져버렸다.

### 촛불 광장을 이끌었던 정의당

탄핵 이후에 장미 대선이 코앞으로 다가왔다, 촛불 정국의 주역이었던 청소년들도 당연히 대선에 관심을 보였다.

총 6석으로 원내 정당 중 가장 의석이 적은 정의당은 세월호 사건, 촛불 정국과 대선을 거치면서 2년전에 비해 당원은 두 배로 늘었다. 더 자세히 보자면 새로 가입한 당원들은 보통 ‘생애 첫 당원 가입자’이다.

박근혜-최순실 국정논단 사태로 촉발된 촛불시위에서 정의당은 가장 처음 탄핵을 주장하는 등 다른 정당들과는 다르게 민의를 반영하는 ‘독심 행보’를 이어오면 존재감을 드러낸 데다, 지난 19대 대통령 선거 당시 심상정 대선 후보의 토론 실력으로 주목 받았던 점은 많은 시민을 끌어들이는 독특한 역할을 한 것으로 보인다.

그 때문일지도 모르겠지만 한국YMCA전국연맹이 주도한 투표권이 없는 만 19세 미만 청소년의 5월 9일 제19대 대통령 모의선거는 5만1천715표 가운데 더불어민주당의 문재인 후보가 2만245표를 얻어 39.14% 득표율로 1위였고 2위는 심상정 정의당 후보가 36.02%를 얻어 대선과는 전혀 다른 결과를 보였고 실질적인 예비당원의 수는 직전에 2~3배 이상 늘었다.

## 예비시민은 예비당원이 되었다.

정의당은 당헌당규에 따라 정당법상 당원에 가입할 수 없는 만 19세 미만의 청소년들을 위해 예비당원제를 두고 있다.

예비당원제를 둔 취지는 관계 법령을 어기지 않는 범위 내에서 해당 청소년들에게 정치활동에 참여할 수 있는 기회를 부여하기 위한 당의 조치이지만, '예비당원'은 '당원'이 아니므로 선거권 및 피선거권, 의결권 등을 행사할 수는 없다. 또한, 청소년 예비당원들의 자발적인 모임을 구성하는 경우 '정의당 예비당원 시행세칙'에 따라 만 14세 이상 만 19세 이하의 청소년 당원을 해당 모임의 구성원으로 해야 한다고 되어있다.

예비당원에게 문자는 딱 두 번 온다. 탈당할 때, 그리고 입당할 때 지역당에서도, 중앙당에서도 챙겨주지 않는 '예비시민이 입당한 예비당원'이 실질적으로 모임 네트워킹은 전무하다.

## 시민이 되기 위한 노력

2017년 4월 7일, 약 10명의 예비당원이 결의하여 정의당예비당원협의체 '허들'을 구성했다. 정의당 청년미래부에서 주관한, 정당법 제22조 제1항에서 규정하고 있는 정당가입 가능 연령을 폐지하고 만 18세 선거권을 확보하기 위해서 추진하는 헌법소원엔 총 8명의 청소년이 청구인단으로 참여했다.

'허들'은 청구인으로 활동했던 8명을 중심으로 이후 본격적으로 시작될 대선 정국에서 심상정 청년 선대본에 선대위원으로도 참여하고 하고 당직선거에 부대표로 출마 선언하는 등 당내 청소년들의 저변 확대를 위해 후속 활동도 전개했다.

집회에도 참여하고, 당내 당직자들과 만남을 가지며 청소년 의제에 공동대응 할 것을 요구하고 청소년 노동 문제와 밀접한 특성화고에 대해 공동 논의도 하며 협의체는 성장해나가고 있다.

또한 정의당예비당원협의체 '허들'이 대의원들과 연대해 당대회 발의하고 통과되어 당론이 된 '청소년 참정권 확대를 위한 특별 결의문 채택의 건'을 통해 청소년의 정치참여 보장에서 더 나아가 정의당이 청소년의 참정권 확대와 소수자를 대변할 수 있는 얼굴 있는 민주주의를 위해 나아가는 정당임을 다시 한번 확인했다.

## 예비당원이라는 한계

하지만 여전히 예비당원이라는 한계는 정의당 내 청소년을 움아매고 있다. 지역당 모임에서도 예비당원이라고 연락이 오지 않고 당권이 없어서 선거권 피선거권도 없다. '허들'이전에 예비당원 모임이었던 청소년정의당이 당원체 사칭이라는 판단에 반강제로 해산되기도 하였다. 예비당원은 부수적이고 수동적인 활동만 가능하고 주체적인 존재가 되기 불가능하다. 예비국민증이 나왔지만 시민권과 기본권을 보장받지 못한 시민을 과연 시민이라고 부를 수 있을까?

## 당권과 참정권

당내 청소년들에게 참정권과 관련된 현안인 만 18세 선거권의제는 정당인의 생명과도 같은 당권과 직결된다. 정의당은 적극적인 활동에 비해 정책에서는 뜻뜻미지근한 제스처를 취하고 있다.

정의당은 이번 대선에서 선거권 연령 만18세, 교육감 선거는 만 16세로 하향 조정하고, 정당가입 연령에 대한 정당법 규정을 개정해서 정당 자율로 정하도록 하고 선거운동 연령제한 폐지하겠다고 약속했다. 또한 피선거권은 연령 하향 조정하여 지방의원은 25세에서 18세로, 국회의원·지방자치단체장은 25세에서 23세로, 대통령은 40세에서 35세로 낮추기로 공약하였지만 청소년들의 정치에 대한 갈증을 해소하기에는 아직 한참 부족하다.

OECD 대부분 국가들은 만 18세 보다 더 낮출 것은 요구받고 있다, 최근에는 가까운 아시아 국가인 대만도 국민투표에서 만 18세 청소년도 참여해 사회의 중대한 사안에는 청소년도 참여할 수 있도록 권장하고 있다. 정의당은 진보정당인 만큼 더 적극적이고 진보적인 대안을 내 놓아야 한다. 만 18세로 한정된 것만이 아닌 그 이하의 청소년 당사자들도 권리를 행사 할 수 있는 방안을 제시해야 한다.

## 진보 정당 그리고 시민

민주주의 역사는 보통 선거권의 확대의 역사라고 과언이 아니다. 현대 사회는 계급, 성별, 인종 그리고 고용형태에 상관 없이 ‘모든’ 사람의 선거권을 인정하고 있다. 그러나 우리 사회는 청소년들을 ‘음침한’ 정치로부터 보호해야 할 존재로 바라보고, 마치 유해 물질과 따로 떨어뜨려 놓듯이 하고 있다. 삶을 결정하는 것이 결국은 최우선적인 수단은 정치임에도 말이다.

우리 사회가 청소년들의 정치적 기본권을 박탈하는 방법으로 그들의 배제해 왔지만 사회 각 영역에서 확산되고 있는 민주적 문화 확산은 막지 못하였다. 여기에 SNS까지 더해지면서 청소년은 하나의 세대로서 정치적 의식을 형성하고 부조리에 대하여 과거 어느 때보다 크게 목소리를 내고 있는 상황에서, 단지 만 19세에 이르지 않았다는 이유로 기성세대의 결정에 종속 된다는 것은 진보정당이 외쳐왔던 ‘소수를 위한 정치’는 아닐 것이다.

세월호 참사와 박근혜 정부의 국정농당 사태에서 시작된 변화의 물결은 1년을 넘은 지금까지도 지속되고 있다. 이제는 청소년들의 변화의 바람이 멈춰 섰던 교문 그리고 국회를 넘어서기 위해 정의당이 응답할 때이다.



## 최민창 (바른정당 청소년 지지포럼 바른미래)

## 촛불혁명과 청소년 정치참여

지난 2016년 이맘때쯤 우리는 대한민국 정치 역사상 유래 없는 큰 충격을 받았습니다. 일반인에 불과한 최순실이 국가 최고 수반인 박근혜 대통령을 꼭두각시로 삼고, 국정을 좌지우지 했다는 진실이 언론에 보도되었습니다. 즉 국민이 선거를 통해 뽑은 대통령과 그 이하의 몇몇 정무기관이 최순실이라는 한사람의 영달과, 사리사욕을 위해서 공권력을 휘두르고 인사비리를 저지르거나 혈세를 낭비했다는 것입니다. 이에 국민들은 너나할 것 없이 추운 거리로 쏟아져 나와 박근혜 대통령 탄핵과 국정농단 관련자 처벌을 외쳤습니다.

그리고 그 중심에는 우리 청소년들이 있었습니다. 거리에서는 청소년들의 1인 시위와 대규모 단체 행동, 연설부터 학교에서는 대자보 붙이기, 서명운동 등 잘못된 정치와 불합리한 사회 구조를 향해 비판의 목소리를 내었고 청소년들의 목소리는 SNS, 언론 매체 등에서도 아주 뜨겁게 다뤄졌습니다. 저 같은 경우엔 수능을 18일 앞두고 부산에서 광화문까지 올라와 1인 시위를 하여 당시 여성가족부와 정부기관에서 외압을 받기도 하였습니다. 청소년들의 참여 현황을 좀 더 구체적으로 알아보려 여러 통계자료를 찾아본 결과 최순실 게이트와 국정농단 당시 청소년들의 집회 및 운동 참여도를 조사한 결과들에서 전체 청소년 중 30%에 달하는 청소년들이 어떠한 형태로든 참여를 했다고 답했습니다. 이에 청소년 이라면 마냥 어리고 정치에 관심이 없다고 생각했던 어른들의 인식도 많이 바뀌게 되었습니다.

저도 처음에는 우리 또래 청소년들이 정치에 얼마나 관심이 있는지를 얼핏 알기만 했는데 이번 기회에 청소년 정치 관심도와 청소년들도 정치에 다가가고자 하는 열정과 의지가 있다 는 걸 확실히 알게 되었고 참정권 운동을 하기 위한 원동력과 힘, 포기할 수 없는 동기부여가 많이 되었습니다.

## 촛불혁명 후 청소년 정치참여 기회

촛불혁명 당시 어른들과 동일 선상에서 사회를 향해 목소리를 내고 사회 변화에 함께 힘쓴 청소년들에게 과연 어떤 변화들이 생겼을까요? 청소년들이 정치에 관심을 가지게 되고 친구들과 정치이야기를 하는 등 많은 긍정적인 변화가 생겼지만 단 하나, 청소년들이 정치에 참여할 수 있는 기회만큼은 전혀 달라진 것이 없습니다. 만 18세, 라는 단어 하나로 국민으로서 당연히 주어져야 할 권리인 ‘투표권’과 자신의 이상과 목소리를 실현시킬 수 있는 ‘정당 활동’도 법적으로 규제되어 있습니다. 그리고 ‘거리로 나온 청소년’, ‘청소년들이 대한민국의 희망이다’라고 소개하며 청소년 띄우기에 열을 올리던 정치인들과 언론들도 당시에만 “청소년들에게 선거권을 줘야 된다.”라고 말했지 현재는 관련된 기사를 거의 보기 힘들 정도로 관심도가 떨어졌습니다.

## 선거권을 넘어 참정권까지

청소년들이 정치에서 목소리를 내기 위해선 선거권도 중요하지만 참정권까지 더 나아가야 한다고 생각합니다. 선거권이 있으면 우리들의 목소리를 대변할 수 있는 대표자들을 선출하고 우리들이 원하는 정책을 받을 수 있는 기회가 늘어나지만 참정권이 확대되어 정당가입과 피선거권이 내려간다면 더 이상 선출에서 끝나는 것이 아닌 직접 목소리를 내고 대표하기 위해 출마까지 할 수 있기 때문입니다. 그렇기에 우리들은 다양한 형태로 청소년 참정권을 향해 나아가고 있습니다. 대표적인 활동들이 '예비당원연합체', '정당을 지지하는 청소년들이 모여 만든 지지포럼' 등이 있습니다. 이 외에도 현재 바른정당, 자유한국당, 더불어민주당, 국민의당을 지지하는 청소년 지지자들이 '4개 정당 청소년 지지포럼 연석회의'라는 이름 아래 모여 '청소년 참정권'을 위한 목소리를 내기 위해 준비 중에 있습니다.

## 18세 선거권 및 참정권 찬성을 몸소 실천하고 있는 '바른정당'

제가 지지하는 정당은 말 많고 탈 많지만 개혁보수, 따뜻한 공동체를 향해 굳세게 나아가고 있는 바른정당입니다. 제가 바른정당을 지지하기 이전인 올해 1월 바른정당 '18세 선거권 확대를 위한 청소년, 청년 연석회의'라는 단체에서 바른정당 소속 국회의원들을 대상으로 선거권 연령인하 찬, 반 전 수조사를 진행했던 적이 있었는데 당시에는 절반정도의 의원들께서만 '찬성'이라는 확답을 주셨고 나머지 의원께서는 '보류'라는 입장을 주셨었습니다. 하지만 현재의 바른정당은 '만 18세 선거권'을 당론으로 정해놓고 있으며 당의 홈페이지에 업로드한 정강, 정책 해설서에도 '정치 행정 - 정치참여 쉽게 - 선거연령 18세 인하라고 명시'를 하고 있으며 국민의 당과의 정책연대 협의회 발표문에도 '만 18세 선거권법'을 명시하였습니다. 그리고 제가 이끌고 있는 바른정당 청소년 지지포럼 '바른미래' 활동을 하면서 의원님들께서 청소년 참정권에 대해 긍정적으로 생각하신단 모습을 직접 볼 수 있었습니다. 수요일마다 개최되는 당협위원장 - 국회의원 연석회의 이후 이해훈 前대표님, 유승민 대표님을 비롯한 많은 의원님, 당직자 분들께 '청소년들의 바른 목소리를 위해 중앙청소년위원회' 설립을 건의드립니다.'라는 요청안을 드렸던 적이 있었습니다. 받으신 분들의 100이면 100 모두가 신선하고 참신한 아이디어, 꼭 필요한 아이디어라고 수용을 해 주셨고 이는 실제로 바른정당 당협위원장들의 공부 모임인 '바른포럼' 청소년위원회로 까지 이어졌습니다. 하지만 탈당사태로 현재는 없어진 상태입니다. 그 외에도 당 대표와 의원, 당직자께서 청소년 지지포럼의 고문으로 계시고, 세미나 개최에 도움을 주시는 등 참정권에 대한 생각을 몸소 실천으로 보여주시고 계십니다.

저는 앞으로도 바른정당 및 다른 정당을 지지하는 청소년들과 함께 선거권을 넘어 참정권을 위해 말이 아닌 행동으로 실천할 것이고 그 과정에서 많은 의원님들도 동참할 수 있도록 설득하고 말할 것입니다.

## 청소년 참정권의 방향과 우리의 자세

선거권과 참정권 운동의 역사는 오래 되었습니다. 매년 대통령 선거 때나 국회의원 선거 때는 자주 이슈가 되던 문제였습니다. 대통령 선거가 있었던 올 1월에도 ‘18세 선거권 연령 인하’가 뜨거운 감자가 되었고 너나 할 것 없이 촛불혁명과 청소년들을 함께 언급하며 선거권 연령의 필요성과 합당성을 주장하였습니다. 심지어 현 대통령이자 당시 유력한 대권 후보였던 더불어민주당 문재인 후보께서도 공약으로써 ‘만 18세 선거권 연령 인하’를 약속하였습니다. 하지만 촛불혁명의 분위기가 줄어든 지금은 ‘선거권 연령 인하’에 관련된 기사를 찾아보기는 힘듭니다. 분위기에 흑해 뜨거운 감자로 만들어 놓고는 정작 시간이 지나니 나몰라라 하는 정치인들은 반성해야 합니다. 내년 6월 지방선거 전으로 ‘18세 선거권 연령 인하’는 또다시 정치권의 뜨거운 감자로 떠오를 것입니다. 그때도 이슈로만 사용하고 버려 청소년들을 기만하는 행위는 자제해 주셨으면 하는 것이 제 바램입니다.

참정권 획득에 있어 우리 청소년들의 자세도 매우 중요합니다. 어떤 단체건, 위원장이건 자신이 지지하는 정당과 정치인을 맹목적으로 지지해서는 안 됩니다. 맹목적인 지지는 과거 역사에서 왕의 눈과 귀를 막았던 간신들과 다를 것이 없다고 확신합니다. 그렇기에 우리는 각 정당을 지지하고 정치에 관심을 가지면서도 비판적인 자세를 가지며 토론을 통해 정치와 사회에 목소리를 내야 합니다. 저는 참정권을 향한 운동이 촛불혁명 당시 탄핵정국과 비슷하다고 생각합니다. 탄핵정국 당시 우리가 박근혜 대통령이 탄핵될 줄 알고 그 추운 거리에서 외친 것이 아닙니다. 그 끝이 보이지는 않지만 될 것이라는 믿음 하나만으로 우리 모두가 거리로 나와 탄핵을 외쳤습니다. 선거권과 참정권도 마찬가지입니다. 오래전부터 바뀌어야 된다고 나왔던 이슈지만 솔직히 지금도 그 끝이 보이지 않습니다. 이럴 때 일수록 우리는 더욱 힘을 내어 다시 함께 거리에서, 정당에서, 국회에서 지치지 말고 우리의 목소리를 외쳐야 된다고 생각합니다. 마지막으로 정치권에 다시 한 번 ‘만 18세 선거권 연령 인하’와 ‘참정권’을 요구 드리며 글 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

## 광장을 넘어 청소년을 정치의 주인으로

선거권, 파선거권 연령을 만 16세로 인하해야 한다

김희윤 (청년민중당 경기도당 청소년위원회)

역사가 중요한 이유는 무엇일까요? 그것이 자랑스러운 역사이기 때문만은 아닐 것입니다. 역사는 때때로 실패하기도 합니다. 하지만 우리는 그 실패의 역사를 통해서 앞으로 나아가야 할 방향을 알 수 있습니다. 촛불혁명의 이면에는 어두운 그림자도 존재합니다. 많은 언론에서 박근혜대통령의 탄핵을 ‘민주주의국가의 장래를 위한 민주주의의 발전’이라고 했습니다. 하지만 저는 그것이 발전이 아니라, 민주주의의 회복이었다고 생각합니다. 무너져버린 민주주의를 회복하는 것이 지난 촛불의 과제였습니다.

우리나라를 ‘선진국’이라고 합니다. 하지만 진짜 선진국이란 물질적인 것이 기준이 아니라, 이 사회에서 가장 소외받는 사람들의 삶을 기준으로 해야 합니다. 그렇다면 이 사회에서 가장 소외받는 청소년의 삶은 어떻습니까? 다시 말해서 촛불혁명 이후, 청소년의 삶에 변화가 있었는지를 살펴봐야 합니다. 아직도 많은 청소년이 자살을 시도하고 부당한 노동을 하다가 목숨을 잃습니다. 여전히 우리 주위에는 또 다른 세월호가 존재합니다. 저는 아직도 이 사회가 민주주의를 회복하는 과정 속에 있다고 생각합니다.

지난겨울, 우리는 촛불을 들었고 박근혜 대통령을 탄핵시켰습니다. 이런 촛불혁명이 중요한 이유는 단지 많은 사람들이 광장에 모여서 촛불을 들었기 때문만은 아닙니다. 물론, 올바르게 못한 대통령을 탄핵시킨 것도 중요하지만 더 나아가서 누가 촛불을 들었는지 주목해야 합니다. 바로 이사회회의 ‘약자’인 노동자, 농민, 청년, 학생, 청소년이 촛불을 들었다는 점입니다. 그리고 정권교체가 이루어진 지금, 우리는 민주주의의 회복이 아니라 민주주의의 발전을 원합니다.

‘천하흥망필부유책’이라는 말이 있습니다. 천하가 흥하고 망하는 데는 일반 사람들도 책임이 있다는 말입니다. 비록 우리는 박근혜대통령을 탄핵시켰지만, 박근혜를 대통령으로 뽑은 것도 우리라는 사실을 기억해야 합니다. 소크라테스가 민주주의를 ‘우민정치’라고 비판했듯이, 이 또한 민주주의의 이면입니다. 완벽한 사상과 제도가 존재하지 않듯이, 민주주의도 한계는 있습니다. 바로 민중의 무능과 관료의 무능입니다. 관료의 무능은 지난 정권을 통해 알 수 있습니다. 하지만 민중의 무능은 그 정권을 선택했던 우리들, 스스로를 되돌아봐야 합니다.

민중의 무능과 관료의 무능은 ‘뫼비우스의 띠’처럼 이어져 있습니다. 민중의 무능으로 선택된 관료는 이미지 정치를 통해 정치의 허구성을 극대화시키고 결국 이것은 민중의 정치적 소외, 즉 무관심으로 나타납니다. 반대로 관료의 무능은 민중의 정치적 무관심을 불러일으키며 이는 또다시 무능한 관료를 선택하게 만드니, 끊임없이 반복됩니다. 이처럼 위대한 촛불의 이면에는 민주주의의 한계가 있었습니다. 이제는 이 한계를 극복하는 일만 남았습니다.

우리가 너무 관료제에 의지했던 것은 아닐까? 민주주의의 시스템 중 하나인 관료제에 의지함으로써 정작 민주주의의 본질을 잃어버린 것은 아닐까? 지금의 정치는 ‘민중이 주인 되는’ 민주주의로부터 너무나도 멀리 떨어져 있습니다. 민중과 관료의 거리가 최대한 가까워져야 합니다. 그러기 위해서는 ‘의지하는 정치’가 아니라, 민중이 ‘직접정치’를 해야 합니다. 그것이야말로 민주주의의 한계를 극복하는 것입니다.

민주주의란 아래로부터 이루어져야 합니다. 진짜 '선진국'이 그랬듯이, 촛불혁명의 중요성이 거기에 있듯이, 청소년으로부터 민주주의가 시작해야 합니다. 청소년부터 '직접정치'를 실현해야 합니다. 청소년의 참정권 획득이야말로 '청소년 직접 정치'의 시작이며 이는 곧 민주주의의 발전을 위한 새로운 방향일 것입니다. 청소년 참정권의 중요성은 바로 여기에 있습니다.

정당은 정치적 이상을 실현하기 위해서 존재합니다. 각 계층마다 혹은 개인마다 추구하는 정치적 이상이 모두 다르기 때문에, 정치적 이상이 비슷한 사람들끼리 모인 집단이 정당입니다. 대한민국에는 많은 정당이 있고 각각의 정당이 추구하는 이상을 실현하기 위해서 집권을 목표로 정치활동을 합니다.

민중당은 계급계층 조직이 있고 저는 청년민중당 내에 경기도당 청소년위원회 활동을 하고 있습니다. 청소년위원회는 청소년의 사회적 요구를 수용하고 실현하고자 노력합니다. 일하는 청소년, 배우는 청소년, 정치에 관심 있는 청소년 등 청소년마다 사회적 요구가 다를 것입니다. 하지만 지금까지 청소년은 정치적으로 외면당해 왔습니다. 그것은 민주주의 정치에 있어서 가장 기본적인 권리인 참정권이 없기 때문입니다. 즉, 청소년도 참정권을 획득하고 정치에 참여해야 합니다. 이것이 바로 '직접 정치'입니다.

대한민국의 모든 정당은 각기 다른 정치적 이상을 가지고 있지만, 하나의 보편적인 목표가 있습니다. 그것은 바로 '민주주의의 발전'입니다. 대한민국의 정당이라면 민주주의의 발전을 위해 노력해야 합니다. 또한 민주주의의 발전을 위한 직접 정치를 실현해야 할 것입니다. '직접 정치'의 시작인 청소년의 정치 참여, 청소년 참정권이야말로, 모든 정당의 첫 번째 과제입니다.

청년민중당은 선거권과 피선거권 연령을 모두 만 16세 이하로 주장합니다. 민주주의 발전의 역사는 참정권 확대의 역사였다는 것은 앞서 이야기한대로 잘 아실 것이라고 생각합니다. 그렇기 때문에 참정권은 어디까지 제한할 것인가가 문제가 아니라, 어디까지 확대할 것인가가 기준이 되어야 하는 기본권입니다.

청년민중당은 ▲선거권 및 피선거권 연령 만 16세로 인하 ▲정당가입 연령 제한 폐지 ▲선거운동 연령제한 폐지 ▲주민투표권 연령 만 16세로 인하 ▲조례의 제정과 개폐청구권 연령 만 16세로 인하 ▲지방자치 주민의 감사청구권 연령 만 16세 이하를 주장합니다. 지난 촛불혁명을 통해 이미 청소년의 정치참여를 광장에서 직접 보았습니다. 이제 광장의 정치를 넘어 국회에서도 청소년의 직접정치가 실현 될 수 있도록 청년민중당은 노력해나갈 것입니다.

# 촛불청소년인권법제정연대 소개

## 1. 제정연대 소개

### 1) 결성 취지

2016년 겨울부터 2017년 봄까지, 광장에서 민주주의를 함께 외쳤던 청소년들을 기억한다.  
촛불청소년들이 우리 정치에 질문을 던진다.

“우리는 왜 아직도 시민이 아닌가요?”

촛불청소년들이 우리 사회에 묻는다.

“우리의 인권을 보장하는 법은 대체 어디에 있나요?”

“청소년 정책은 왜 다들 통제 중심인가요?”

촛불청소년들이 우리 교육에 묻는다.

“이것이 민주공화국의 학교입니까?”

“민주주의의 새 역사를 썼다는 ‘촛불’ 이후에도, 세월호 참사를 겪고 난 지금에도 학교에는 왜 인권과 민주주의를 찾아보기 힘든가요?”

“학생인권조례조차 없는 지역의 학생은 인간도 아닌가요?”

촛불청소년의 물음에 이제는 국회와 정부가 답할 때이다. 이를 위해 전국 각지의 단체들과 청소년들이 모여 2017년 9월 26일, ‘촛불청소년인권법제정연대’를 결성했다.

### 2) 주요 목표



“2018 지방선거를 청소년이 참여하는 첫 번째 선거로 만들자!”  
 “청소년인권, 이제는 국회가 답하라!”

**청소년, 입시공부가 아닌 정치를 통해 삶을 바꾸자**

청소년에게 선거권·피선거권·정치표현의 자유·정당활동의 권리·주민발의권을 보장하라

**만18세는 너무 늦다, 청소년을 유권자로**

선거/피선거권 연령 기준을 만18세 미만으로 하향하라

**어린이·청소년 행복지수 OECD 꼴찌에서 벗어나자**

어린이·청소년 인권목록과 인권보장체계를 담은 어린이청소년인권법을 제정하라

**학교는 민주공화국이(어야 한다)**

학생인권침해행위 명시, 학생의 학교운영위원회 참여, 교육청에 권리회복기구 설치 의무화 등을 포함하는 학생인권법을 제정하라

3) 왜 ‘촛불청소년인권법’이라 부르나?

- ‘광장의 시민’, ‘광장의 동료’로 함께 촛불을 들었던 청소년을 기억한다.
- 청소년 인권을 억압하고 청소년을 시민에서 배제해온 현실도 청산되어야 할 ‘적폐’이다.
- 청소년 참정권을 비롯한 청소년 인권 보장은 민주주의의 기본이다. 일부 청소년의 폭력사건이 청소년인권을 유보할 이유가 될 수 없다..
- 촛불에 함께했고 촛불을 기억하는 시민들의 힘으로 촛불에 함께했던 청소년들의 외침에 ‘촛불 청소년인권법’으로 답해야 할 때이다.

2. 촛불청소년연대 조직 현황

1) 참여단체

**촛불청소년인권법제정연대 참여단체(2017.12.12 현재 356개 단체 가입, 굵은 표시는 연단체)**

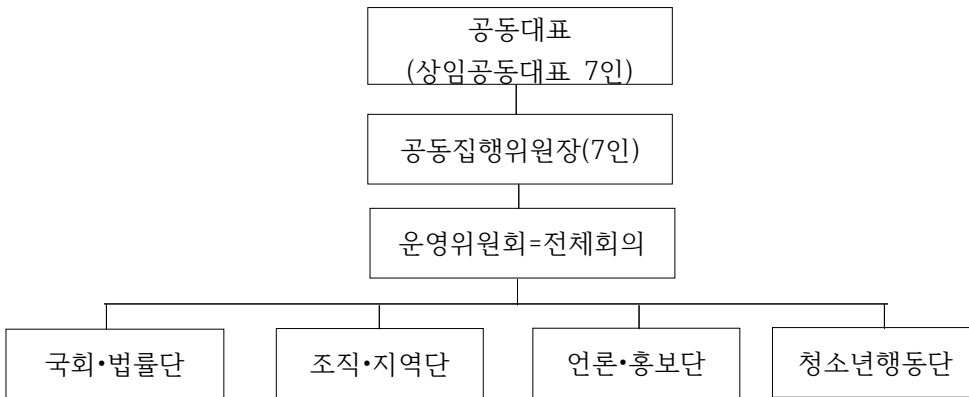
**경남교육연대**(거제교육연대, 경남진보연합, 경남참교육동지회, 김해교육연대, 마산YMCA, 민주노총경남본부, 어린이책시민연대경남지부, 전교교수노동조합울산경남지부, 전교조경남지부, 전국방과후학교강사지부경남지회, 전국학교비정규직노동조합경남지부, 진주교육사랑방, 참교육학부모회경남지부)/ **경남청소년네트워크**(청소년인권행동 아수나로 밀양지부, 청소년보호회)/ **경북교육연대**(경북장애인부모회, 경북혁신연구소 공감, 노동당경북도당, 녹색당경북도당, 민주노총경북본부, 민중연합당경북도당, 전농경북도연맹, 전교조경북지부, 전국공무원노동조합경북교육청지부, 전교교수노동조합대경지부, 전국교육공무직본부경북지부, 전국대학노동조합대경지부, 전국여성노동조합대경지부, 전국학교비정규직노동조합경북지부, 정의당경북도당, 참교육학부모회경북지부) / **교육공공성실현을위한울산교육연대**/ 교육공동체 나다/ 교육공동체 벗/ 광주인권지기 활짝/ 녹색당/ **대전청소년인권네트워크**(교수노동조합대전충남지부, 대전YMCA, 대전교육연구소, 대전교육희망네트워크, 대전참여자치시민연대, 대전충남인권연대, 대전평화여성회, 대전학부모연대, 민주사회를위한변호사모임대전충청지부, 민주화를위한전국교수협의회대전지부, 양심과인권-나무, 여성인권티움, 전교조대전지부, 참교육학부모회대전지부)/ **대학입시거부로삶을바꾸는 투명가방끈**/ 문화행동 샹/ **민주사회를위한변호사모임**(교육청소년위원회, 아동인권위원회, 대전지부, 전북지부)/ **민주청소년연대**/ 사단법인 두루/ 사)들꽃청소년세상/ 사)징검다리교육공동체/ 사회변혁노동자당/ 사회복지법인 함께 걷는아이들/ **서울교육단체협의회**(교육을생각하는시민모임, 관악-동작학교운영위원회협의회, 노원도봉교육공동체, 사학을바로세우려는시민모임, 서울지역아동센터협의회, 서울혁신학교학부모네트워크, 시민모임 즐거운교육상상, 어린이책시민연대서울지부, 전국공무원노동조합서울교육청지부, 전국공무원노동조합서울본부, 전국교육공무직노동조합서울지부, 전국교직원노동조합서울지부, 전국여성노동조합서울지부, 전국학교비정규직노동조합서울지부, 참교육전국학부모회서울지부, 크레파스원정대, 평등교육실현을위한서울학부모회, 함께하는교육시민모임)/ **서울교육희망네트워크**/ **어린이문화연대**/ **어린이책시민연대**/ **울산부모교육협동조합**/ **울산시민연대**/ **울산여성의전화**/ **울산인권운동연대**/ **울산청소년첫걸음**/ **울산풀뿌리주민연대**/ **움직이는청소년센터 EXIT**/ **이리여고 인권동아리 마중물**/ **인권교육센터 들**/ **인권운동사랑방**/ **인권정책연구소**/ **전국교직원노동조합**/ **전국민주노동조합총연맹**/ **전국장애인차별철폐연대**/ **전교조 대구지부**/ **전교조 세종지부**/ **전교조 인천지부**/ **전라북도**

청소년행동 동행/ 전북교육개혁교육자치를위한시민연대(아래로부터전북노동연대, 전국공공운수서비스노동조합전북본부, 전국공무원노동조합전북교육청지부, 전국공무원노동조합전북본부, 전국교직원노동조합전북지부, 전국장애인부모연대전북지부, 전북교육회, 전북교육마당, 전북교육연구소, 전북평화와인권연대, 참교육학부모회 북지부, 평등교육실현을위한전북학부모회) / 전북인권교육센터/ 전북인권교육연구회/ 전북청소년노동인권네트워크/ 정의당예비당원협의체 '허들'/ 참교육을위한전국학부모회/ 참교육학부모회 거제지회/ 참교육학부모회 경주지회/ 참교육학부모회 고양지회/ 참교육학부모회 광양지회/ 참교육학부모회 광주지부/ 참교육학부모회 구미지회/ 참교육학부모회 김제지회/ 참교육학부모회 김포지회/ 참교육학부모회 김해지회/ 참교육학부모회 나주시회/ 참교육학부모회 대구지부/ 참교육학부모회 대전지부/ 참교육학부모회 마창진지회/ 참교육학부모회 목포지회/ 참교육학부모회 부산지부/ 참교육학부모회 상주시회/ 참교육학부모회 서산태안지회/ 참교육학부모회 서울남부지회/ 참교육학부모회 서울동북부지회/ 참교육학부모회 서울서부지회/ 참교육학부모회 성남지회/ 참교육학부모회 세종지부/ 참교육학부모회 수원지회/ 참교육학부모회 안양지회/ 참교육학부모회 영암지회/ 참교육학부모회 울산지부/ 참교육학부모회 의왕지회/ 참교육학부모회 의정부지회/ 참교육학부모회 전주지회/ 참교육학부모회 정읍지회/ 참교육학부모회 진주시회/ 참교육학부모회 천안지회/ 참교육학부모회 파주지회/ 참교육학부모회 포항지회/ 참교육학부모회 홍성지회 / 참교육학부모회 화순지회/ 참여연대/ 천주교인권위원회/ 청년좌파/ 청년참여연대/ 청소년교육문화공동체 반딧불이/ 청소년노동인권네트워크/ 청소년성소수자위기지원센터 땅동/ 청소년인권복지센터 내일/ 청소년인권연대 추진단/ 청소년인권행동 아수나로/ 청소년인권행동 아수나로 서울지부/ 청소년주권회의/ 청소년페미니즘모임/ **촛불청소년인권법제정강원연대**(강릉시민행동, 강원시민사회단체연대회의, 강원영동지역노동조합동해시노인요양원지부, 강원영동지역노동조합동해화력지부, 강원영동학교인권교육연구회, 강원영서학교인권교육연구회, 공공운수노조금강고속지회, 내일을여는속초시민연대, 노동당 강원도당, 녹색당강원도당, 더불어민주당동해삼척지역위원회, 동해시민공동행동, 동해시민공동행동모임, 민주노동당강릉일반노동조합, 민주노동당강릉지역지부, 민주노동당강원영동지역노동조합, 민주노동당강원영동지역노동조합삼표지부, 민주노동당강원지역본부, 민주노동당해삼지역지부, 민주노동당속초지역지부, 민주노동당원주지역지부, 민주노동당춘천지역지부, 민주노동당춘천지역위원회, 변혁당강원도당, (사)속초여성인권센터, 삼척학습실천연대, 속초경제정의실천연합, 속초고성양양환경운동연합, 속초시민노동단체연대, 속초여자고등학교학생회, 인제군실악산배움터, 전국공무원노동조합강원도교육청지부, 전국공무원노동조합강원지역본부, 전국공무원노동조합속초시지부, 전국교육공무직본부강원지부, 전국교육공무직본부홍천지회, 전국교직원노동조합강원지부, 전국농민회총연맹, 전국민주연합노조속초지부, 전국민주일반연맹, 전국보건의료노조속초의료원지부, 정의당강릉시위원회, 정의당강원도당, 청소년의행동하는양심, 춘천시민연대, 춘천평화나비, 평등교육실현을위한강원학부모회, 흥천골프장대책위, 흥천군농민회, 흥천군시민사회연석회의, 흥천군여성농민회)/ **촛불청소년인권법제정경기연대**(경기교육희망네트워크, 경기도인권교육연구회, 노동당 경기도당, 녹색당 경기도당, 다산인권센터, 민중당 경기도당 청소년위원회, 부천청소년노동인권네트워크 노랑, 부천청소년단체실립준비위 세움, 사회변혁노동자당 경기도당, 인권교육 온다, 전교조 경기지부, 정의당 경기도당, 참교육학부모회 경기지부, 청소년인권행동 아수나로 수원지부, 평등교육실현을위한경기학부모회)/ **촛불청소년인권법부산지정연대**(꽃길메이커, 나래(온새미학교, 우다대학교, 참빛학교), 청소년인권행동 아수나로 부산지부, 청소년겨레하나, 금샘마을공동체, 나눔수레, 노동당부산시당, 녹색당부산시당, 맨발등무도서관, 민주사회를위한변호사모임 부산지부, 민중당 부산시당, 부산다행복학교, 학부모네트워크, 부산민예총, 부산사회복지연대, 부산생활협동조합, 부산여성단체연합, 부산여성회, 부산인권상담센터, 부산장애인차별철폐연대, 부산참교육을위한학부모연대, 부산참여자치연대, 부산학부모연대, 사단법인 열린네트워크, 사회변혁노동자당부산시당, 어린이책시민연대 부산울산지부, 정의당 부산시당, 참교육학부모회 부산지부, 창조어머니회, 책과아이들, 부산청소년노동인권네트워크, 한살림, 햇살나무도서관, 희망세상)/ **촛불청소년인권법제정전남연대**(노동당전남도당/ 녹색당전남도당/ 목포여성인권지원센터/ 목포중고등학교학생회연합회/ 목포환경운동연합/ 민중당전남도당/ 어린이도서관연구회전남지부/ 어린이책시민연대전남지회/ 여수YMCA/ 전국공무원노동조합전남본부/ 전국교직원노동조합전남지부/ 전국민주노동조합총연맹전남지역본부/ 전국장애인부모연대전남지부/ 전국장애인차별철폐연대전남지부/ 전남교육희망연대/ 전남무지개학부모네트워크/ 전남장애우권익문제연구소/ 전남청소년노동인권센터/ 정의당전남도당/ 지역아동센터전남지부/ 참교육을위한전국학부모회전남지부 / 푸른나무청소년폭력예방재단전남지부/ 학교비정규직노조전남지부/ 한국해양소년단전남서부연맹)/ **촛불청소년인권법제주제정연대**(전교조 제주지부, 제주교육희망네트워크, 제주청년네트워크, 제주지역아동센터 우리동네, 참교육학부모회 제주지부, 제주평화인권연구소 왓, 아름다운청소년이여는세상)/ **촛불청소년인권법제정충북연대**(공공운수노조교육공무직본부충북지부/노동당충북도당/민족문제연구소충북지부/민주노동당충북지역본부/민주화를위한전국교수협회충북지회/민중당충북도당/보은민들레희망연대/사회변혁노동자당충북도당/생태교육연구소'터'/온갓문제연구소'우리의소원은/이주노동인권센터/인권연대숨/전국공무원노조교육청본부/전국학교비정규직노동조합충북지부/전국공무원노조충북교육청지부/전국공무원노조 충북지역본부/전국교수노조 충북지부/전국교직원노조충북지부/전국농민회총연맹충북도연맹/정의당충북도당/청주YWCA Y-티협의회/청주노동인권센터/청주도시산업교회/청주충북환경운동연합/청주YMCA/충북교육발전소/충북이주여성인권센터/충북사람연대/충북장애인부모회/충북청소년노동인권네트워크/충청평화나비네트워크/태고노동인권위원회/평등교육실현을위한충북학부모회)/ **충남청소년인권+**(노동당 충남도당, 녹색당 충남도당, 민주노동당충남세종본부, 사회변혁노동자당 충남도당, 서산인권모임 꿈틀, 아산시시민사회단체협의회, 아수나로 충남지부, 어린이책시민연대 충남지부, 전교조충남지부, 전농충남본부, 정의당 충남도당, 참교육학부모회 충남지부, 충남인권교육활동가모임 부들, 충남청소년인권연합회 인연, 평등교육실현을위한학부모회 충남지부, 청양시민연대, 홍성YMCA) / 평등교육실현을위한전국학부모회/ 평택여고 자울동아리 MeForYou/ 피스모모(평화교육프로젝트 모모)/ 한국게이인권운동단체 친구사이/ 한국인권행동/ 한국청소년정책연대/ 한국YMCA전국연맹/ 행동하는성소수자인권연대/ 흥산교육운동본부/ 희망을만드는법/ 21세기청소년공동체 희망 및 참여 개인들

※ 지역제정연대 출범 지역 : 강원, 경기, 부산, 울산, 전남, 제주, 충북



## 2) 조직체계



○ 공동대표 : 참여단체의 대표자로 구성

○ 상임공동대표

: 광노현(사)징검다리교육공동체 이사장), 김수정(민변 아동인권위원회 위원장), 이은선(강남고 학생회장, 울산청소년첫걸음), 이주영(어린이문화연대 대표), 조연희(21세기청소년공동체 희망 대표), 조창익(전교조 위원장), 최은순(참교육을위한전국학부모회 회장)

○ 공동집행위원장

: 강영구(전교조 법률원/변호사), 강혜승(참교육학부모회), 배경내(인권교육센터 들), 신성호(전교조), 윤지영(피스모모), 이상현(21세기청소년공동체 희망), 주리(청소년인권연대 추진단)

○ 국회.법률단 : 법률안 마련, 국회.정부 대응, 입법과정 모니터 등

○ 조직.지역단 : 단체별.지역별 활동 지원과 소통, 시민 참여 토론회.강좌 등 기획

○ 언론.홍보단 : 온.오프라인 서명운동, 캠페인 기획, 언론 기고 및 논평 등

○ 청소년행동단 : 청소년 당사자들의 직접행동 기획, 청소년 참여 조직

## 3. 촛불청소년인권법의 구체적 내용

### 1) 청소년 참정권 보장을 위한 법 개정

#### ¶ 문제점

- 촛불의 힘으로 바뀐 정권 하에서도 함께 촛불을 들었던 청소년은 투표조차 할 수 없다.
- 세계 대다수 나라가 18세 투표권을 선택했고, 더 낮추기 위한 노력을 진행하고 있다. 16세까지 참정권을 보장한 정치선진국도 있는 상황에서 한국은 매우 후진적이다.
- 만18세 투표권을 공약한 정권이 들어섰지만, 정치적 거래로 그조차도 차일피일 미뤄질 우려가 있다.
- 만18세로 투표연령이 낮아져도 청소년의 극히 일부만이 선거에 참여할 수 있다. 만18세는 너무 늦다.
- 청소년 참정권이 없기에 정치인들이 청소년 인권에 무관심하다.
- 청소년이 정치에 대해 의견을 밝히고 모이고 정당활동에 참여할 당연한 권리가 불법으로 취급되고 있다.

## ¶ 우리의 목표

- 청소년이 투표할 수 있는 나라, 청소년 정치인이 있는 나라, 청소년도 자기 삶에 필요한 법을 발의할 수 있는 나라를 만든다.
- 입시공부가 아니라 정치를 통해 삶을 바꿀 기회가 청소년에게 주어져야 한다. 청소년 시기는 민주주의를 단지 훈련하는 나이가 아니다.
- 만18세 너무 늦다. 선거연령을 얼마나 낮출 수 있느냐가 그 나라 민주주의의 역량을 보여준다. 만18세 투표권을 넘어 더 많은 참정권을 확보한다.
- 청소년이 비청소년에 의해 대변되는 것이 아니라 청소년이 스스로 대표가 될 수 있어야 한다.
- 2018년 지방선거를 청소년이 참여하는 첫 번째 선거로 만든다.

## ¶ 우리의 요구

- 청소년에게 선거권, 피선거권, 정치와 선거에 대해 말할 권리, 정당활동의 자유를 보장하도록 선거법, 정당법을 개정하라!
- 선거권/피선거권/주민발의/주민투표 연령을 만18세보다 더 낮추어 선거법, 지방자치법, 지방교육자치법, 주민투표법을 개정하라!

## 2) 어린이·청소년인권법 제정

### ¶ 문제점

- 어린이·청소년 행복지수가 OECD 국가 중 연속 꼴찌를 기록하고 있다.
- 학교, 학원, 복지시설, 쉼터, 알바현장, 지역사회 등에서 학대, 성폭력, 착취, 모욕 등이 이어지고 있지만, 법적 보호막은 취약하다.
- 어린이·청소년의 학습시간은 OECD 국가 중 최장시간으로 학대수준이다. 놀 권리, 쉼 권리, 사회에 관심을 갖고 행동할 권리, 사회구성원으로서 정당한 보호를 받을 권리 등이 빼앗기고 있다.
- 기존 법률은 청소년에 대한 통제 위주의 내용만 담고 있다.
- 유엔아동권리협약을 가입·비준(1991년)한 지 30년이 다 되어 가지만, 모든 어린이·청소년의 삶을 관통하는 통합법 하나 없다. 담당부처가 산재해 있어 통합적 정책이 부재하다.

### ¶ 우리의 목표

- 어린이·청소년 행복지수, OECD 꼴찌에서 벗어나자.
- 모든 어린이·청소년이 '사회가 우리에게 관심을 갖고 지지한다'는 느낌을 받을 수 있는 사회를 만든다.
- 국제수준에 부합하는 어린이·청소년 인권법이 있는 나라, 어린이·청소년 관련 법과 정책의 기본이 인권이 되는 나라를 만든다.
- 어린이·청소년 내부의 차이에 주목하고, 소수자인 어린이·청소년이 차별적이고 위험한 상황에 내몰리지 않도록 한다.
- 문재인 정부의 '아동·청소년인권법' 제정 공약이 헛된 약속이나 허울뿐인 약속이 되지 않도록 만든다.

### ¶ 우리의 요구

- 어린이·청소년인권법을 기본법으로 제정하라!

- 어린이·청소년의 구체적이고 통합적인 인권 목록을 밝히고 국가는 이를 보장하라!
- 폭력, 착취, 차별로 고통받는 소수자들을 보호할 수 있는 어린이·청소년인권법을 제정하라! : 보호자의 폭력을 피해 집을 나온 난민청소년, 청소년 알바노동자, 시설거주 청소년 등
- 인권보장체계를 포함한 실효성있는 어린이·청소년인권법을 제정하라! : 핵심부처 지정, 아동·청소년 인권정책 수립 의무, 인권영향평가 도입, 권리회복기구 설치, 피해자 지원책 등

### 3) 학생인권법 제정(초중등교육법과 시행령 개정)

#### ¶ 문제점

- 현장실습생의 자살, 여학생 성폭력, 교사에 의한 학대·폭행, 과도한 복장·소지품 단속, 촛불집회 참여 제지, 보충·야자 강요 등 학생인권이 침해되는 사건이 계속 일어나고 있다.
- 학생회의 법적 지위가 허약하고 유명무실하게 운영되고 있다. 학교운영위원회에 학생대표는 참여조차 할 수 없다.
- 학생인권조례가 제정된 지역은 경기, 광주, 서울, 전북 단 네 곳뿐이다. 학생인권조례가 없는 지역에서는 학생인권 수준이 더욱 열악하다.
- 학생인권조례가 제정된 지역도 조례의 법적 지위가 약하다 보니 위반하는 학교들이 많다.
- 학생·청소년 인권에 반대하는 세력과 이에 동조하는 지방의회와 교육청으로 인해 학생인권조례, 청소년노동인권조례 등 인권조례를 만들려는 움직임이 곳곳에서 가로막히고 있다.

#### ¶ 우리의 목표

- ‘가장 인권적인 것이 가장 교육적이다.’ 인권 없는 교육은 교육이 아니다. 학생을 존엄한 인간이자 시민으로 대접하는 학교를 만든다.
- 우리에게서 민주공화국의 학교가 필요하다. 학생에게 시민권을 보장하자.
- 학생인권조례에서 학생인권법률로! 지역에 따른 차별 없이 모든 학생이 인권을 누리고 인권의 가치를 익힐 수 있는 법적 기반을 만든다.
- 2018년 교육감 선거에서 학생인권 공약이 전국적으로 확산되도록 힘쓴다.

#### ¶ 우리의 요구

- 학생인권 목록 및 학생인권 침해행위를 법률에 명시하라! : 체벌, 두발복장검사, 소지품검사, 차별행위, 보충학습강요, 서약 강요 등
- 학교운영 및 학칙 제·개정에 학생 참여를 보장하라! : 학생총회 및 학생총투표 제도 마련, 학교운영위원회에 학생위원 참가, 학칙 제·개정시 학생총회 동의절차 명시
- 모든 교육청에 학생인권 침해행위에 대한 회복기구와 절차를 마련하라! : 학생인권옹호관과 학생인권센터 설치, 구제절차 명시 등

# 18세 선거권 그 이상을 논하다

: 청소년 참정권 보장을 위한 입법 과제 토론회

일시 | 2017년 12월 22일 오후 2시

장소 | 국회도서관 소회의실

주최 | 촛불청소년인권법제정연대

더불어민주당 김상희 의원실

박주민 의원실

정의당 심상정 의원실